

Présentation* du petit déjeuner/débat APR, Cercle Européen, 1 rue Massenet, 67000 Strasbourg.		
Date	Thème	Intervenant
17 mars 2006	La politique du logement en mutation en Allemagne	Dr Eckart Meyberg (Directeur du Logement au ministère de l'Intérieur de l'Etat de Bade-Wurtemberg)

* Accédez aux autres documents disponibles sur notre site <http://www.apr-strasbourg.org/> et inscrivez vous pour recevoir toute l'information APR.

Sozialer Wohnungsbau in Deutschland und in Baden-Württemberg am Wendepunkt

Wohnungspolitik der Zukunft - Zukunft der Wohnungspolitik

von Dr. iur. Eckart Meyberg, Ministerialrat,
Leiter des Referats Wohnungswesen im Innenministerium Baden-Württemberg

Strasbourg, 17. März 2006

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne bin ich der Einladung gefolgt, heute über den sozialen Wohnungsbau in Deutschland und speziell in Baden-Württemberg zu sprechen.

Einige Übersichten zu den wesentlichen Stichworten meiner Darlegungen sollen zum besseren Verständnis meines Referats beitragen.

Ganz bewusst will ich Sie nicht mit einer Vielzahl von Zahlen belasten.

Mir geht es vor allem um eine wertende Betrachtung.

Sie wird nicht frei von selbstkritischen Anmerkungen zu der deutschen Förderpolitik im Wohnungswesen sein.

1. Der soziale Wohnungsbau in Deutschland im Überblick

Einleitend möchte ich einen kurzen Überblick über die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland geben.

Dann werde ich auf einzelne Aspekte vertieft eingehen.

Der soziale Wohnungsbau nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war in der Bundesrepublik Deutschland von zwei wesentlichen Zielsetzungen geprägt:

1. einem *Mengenziel*.

Es galt, Ersatz für den im Krieg zerstörten Wohnraum zu schaffen und eine große Zahl von Vertriebenen und Flüchtlingen sowie später eine durch vergleichsweise hohe Geburtenraten und durch Zuwanderung aus dem Ausland wachsende Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen.

2. einem weit verstandenen *sozialen Ziel*,

wonach *weite Kreise der Bevölkerung* in den Genuss der Förderung dieses landesweiten subventionierten Wohnungsbaus kommen sollen - sei es als Mieter oder als Eigentümer.

Das Mengenziel blieb auch dann noch aktuell, als die durchschnittliche Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum quantitativ wie auch qualitativ längst das Vorkriegsniveau überstieg.

Der wachsende Wohlstand führte zu einem beständigen Anstieg der Anforderungen an den Wohnraum und insbesondere an die pro Kopf zur Verfügung stehende Wohnfläche.

Das Anwachsen der durchschnittlichen Wohnfläche pro Einwohner in Baden-Württemberg von unter 20 m² im Jahr 1960 auf heute über 41 m² macht diese Entwicklung deutlich.

Es liegt auf der Hand, dass eine solche Ausweitung der verfügbaren Wohnfläche zu einer erheblichen Ausdehnung der Siedlungsflächen führte.

Waren völlig neue Vorstadtsiedlungen in den fünfziger Jahren insbesondere zur Bewältigung der Wohnraumnot der Vertriebenen und Flüchtlinge entstanden, wuchsen in den folgenden Jahrzehnten die für Wohnzwecke in Anspruch genommenen Flächen rund um die alten Orte weiter rasant an.

Mit der Verbesserung der Verkehrsverbindungen ins Umland - auch durch den Ausbau des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs - wurde es möglich, aus der weiteren Umgebung - und auch aus bislang ländlich geprägten Gebieten - zu den besonders in den Städten neu entstandenen Arbeitsplätzen zu pendeln.

Deutliche niedrigere Grundstückskosten als in den Ballungszentren waren ein wesentliches Argument, den Wohnort von der Arbeitsstätte weg zu verlagern.

Die Folge war ein ausgeprägtes Wachstum vieler kleinerer Gemeinden im Umkreis größerer Städte.

Die betroffenen Gemeinden stellten sich durch die Ausweisung von umfangreichen Neubaugebieten und die Schaffung der erforderlichen Infrastruktur auf die wachsende Nachfrage ein.

Heute haben sie allerdings angesichts schwindender Steuerkraft vor Ort oft genug auch mit den Folgekosten dieser inzwischen alternden Infrastruktur zu kämpfen.

Parallel zur Alterung der öffentlichen Infrastruktur nimmt grundsätzlich der Instandhaltungs- und Modernisierungsbedarf des seinerzeit geschaffenen Wohnungsbestandes zu.

Mit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts zeichnete sich dann eine entscheidende Wende ab.

Einerseits kam es in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nochmals zu einem deutlichen, aber zeitlich recht eng begrenzten Anstieg der Zuwanderung aus dem Ausland.

Die politische Wende im ehemaligen Ostblock ermöglichte einer großen Zahl dort noch wohnhafter Deutschstämmiger auszureisen.

Innerhalb kurzer Zeit musste nochmals viel zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden.

Mancherorts kam es - vergleichbar der Entwicklung in den fünfziger und sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts - vor diesem Hintergrund nochmals zu einem massierten Neubau von Sozialwohnungen in eigens geschaffenen neuen Stadtvierteln.

Auf die in diesen neuen Siedungsgebieten teilweise zu beobachtenden Entwicklungen werde ich nachher noch eingehen, insbesondere in Unterscheidung zu den in den ersten Nachkriegsjahrzehnten entstandenen größeren Siedlungen.

Andererseits aber hatte längst eine Entwicklung eingesetzt, die man in Deutschland mit der demographischen Wende bezeichnet. Der Rückgang der Geburtenzahlen begann sich spürbar auszuwirken.

Die Folgen dieser demographischen Entwicklung traten dort um so deutlicher zu Tage, wo die wirtschaftliche Entwicklung keine ausreichenden Perspektiven für die jüngere Generation bot.

Es setzte eine - teilweise massive - Binnenwanderung in Richtung der wirtschaftlich prosperierenden Regionen ein.

Dieses Phänomen der Binnenwanderung wirkt sich beispielsweise in weiten Teilen Baden-Württembergs bis heute stabilisierend auf die Bevölkerungsentwicklung aus, während in weiten Bereichen der ehemaligen

Deutschen Demokratischen Republik - der DDR - ein mehr oder weniger starker wanderungsbedingter Bevölkerungsschwund festzustellen ist, der die dortigen Probleme verschärft.

Heute gehört es zu einer ehrlichen Bewertung der Situation des Wohnungswesens in Deutschland, dass es ganz überwiegend keine Mengendefizite mehr in der Wohnraumversorgung mehr gibt.

Das schließt naturgemäß nicht aus, dass es lokalen Wohnungsmangel gibt, etwa in wirtschaftlich besonders aufstrebenden Gemeinden oder bezogen auf preiswerten Wohnraum in Gemeinden mit einem ausgeprägt hohen Preisniveau.

Und das stellt nicht in Frage, dass wir in den nächsten Jahrzehnten als eine neue Herausforderung Wege hin zu einer angemessenen - auch energetischen - Modernisierung des alternden Wohnungsbestandes finden müssen.

Die immer wieder von interessierter Seite angeführten, im Kern wohlstandsbedingten Wünsche nach noch mehr bzw. qualitativ höherwertigem Wohnraum über die bereits gegebene Versorgung hinaus charakterisieren keinen Mangel, dem mit den Mitteln der sozialen Wohnraumförderung oder - allgemeiner gesprochen - mit dem Einsatz öffentlicher Mittel zu begegnen wäre.

Diese letztgenannten Wohnwünsche dürfen im übrigen nicht losgelöst von der Frage betrachtet werden, ob es sinnvoll sein kann, ihnen weitere Freiflächen zu opfern, wenn bereits absehbar ist, dass in absehbarer Zeit - gerade als Folge der demographischen Entwicklung - überall eine wachsende Zahl auch hochwertiger Bestandsobjekte auf den Markt kommen wird.

Der Anteil der besiedelten Fläche an der Gesamtfläche hat in vielen Regionen längst eine kritische Größe erreicht.

Künftigen Generationen müssen Reserven erhalten bleiben, vor allem aber muss der Natur Raum bleiben.

2. Das Nebeneinander von sozialem Wohnungsbau und anderweitiger Subvention des Wohnens

Wenn ich bislang über den sozialen Wohnungsbau in Deutschland gesprochen habe, ist damit nur eine Form der Subventionierung des Wohnens in Deutschland thematisiert worden.

Zumindest für die Vergangenheit wird man feststellen können, dass *jede* Wohnung in Deutschland in irgendeiner Form gefördert wurde.

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, auf die verschiedenen direkten und indirekten wohnungsbezogenen Subventionen - insbesondere im Steuerrecht - einzugehen.

Wichtig sind für unser Thema allerdings die wohnkostenbezogenen Transferleistungen für finanziell weniger leistungsfähige Bürger, insbesondere das so genannte Wohngeld.

Das Wohngeld ist eine einkommensabhängige Unterstützungsleistung, die der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens dienen soll.

Das Wohngeld kann Mietern und selbstnutzenden Wohnungseigentümern zugute kommen.

Das Wohngeld setzt also an dem einzelnen Subjekt und dessen momentanem finanziellen Leistungsvermögen an.

Begünstigter kann gleichermaßen sein, wer in einer bereits als Objekt geförderten Sozialwohnung wohnt oder in einer anderen Wohnung.

Dieses partielle Nebeneinander von Subjekt- und Objektförderung ist für manchen unvoreingenommenen Zuhörer sicher bereits fragwürdig - und dies mit gutem Grund. Doch dazu später.

3. Der soziale Wohnungsbau als Teil des Wohnungsbaugeschehens - Probleme mit teilweise einseitigen Belegungsstrukturen und hochverdichteter Bebauung

Die ersten Nachkriegsjahrzehnte waren in Deutschland nicht nur von erheblichen Anstrengungen im sozialen Wohnungsbau, sondern zugleich von einer regen frei finanzierten Wohnungsbautätigkeit geprägt.

Dabei würde es das Bild verfälschen,

auf der einen Seite von subventionierten Objekten - denen des sozialen Wohnungsbaus -

und auf der anderen Seite von allein nach marktwirtschaftlichen Ertragsgesichtspunkten ausgerichteten Objekten zu sprechen, die frei von spezifischen finanziellen Anreizen der öffentlichen Hand errichtet wurden.

Wie bereits angesprochen, war und ist der Wohnungsbau der Bundesrepublik Deutschland ein Bereich vielfältiger direkter und indirekter Subventionen.

Das Nebeneinander von sozialem Wohnungsbau in großem Umfang und gleichfalls starker Bautätigkeit im frei finanziertem Wohnungsbau bot jedoch früh die Möglichkeit, einseitigen sozial problematischen Belegungsstrukturen vorzubauen.

Während der soziale Wohnungsbau bei aller finanzieller Anstrengung von seinen Zugangsvoraussetzungen her immer mit Einkommensgrenzen verbunden sein musste, konnte mit Objekten des frei finanzierten Wohnungsbaus in demselben Quartier von vornherein eine verbesserte soziale Durchmischung bewirkt werden.

Allerdings lag auch in diesem Ansatz keinesfalls ein überall anwendbares Patentrezept.

Insbesondere die Herausforderung der kurzfristigen Schaffung von Wohnraum für Millionen von Vertriebenen und Flüchtlingen nach dem Zweiten Weltkrieg machte - wie bereits eingangs erwähnt - eigens für diesen Bedarf geschaffenen Siedlungen unumgänglich.

Es entstanden damit Ortsteile mit einer signifikant abweichenden Bevölkerungszusammensetzung gegenüber den gewachsenen Ortskernen.

Man könnte nun erwarten, dass es in diesen Stadtvierteln frühe Tendenzen der Ghettobildung gegeben hat.

Dem war aber nicht so.

Auf die Frage nach dem Warum einer gelungenen sozialen Integration der hier betroffenen großen Zahl entwurzelter Menschen wird man im wesentlichen vier Antworten geben können:

- die *gemeinsame kulturelle Basis* mit der angestammten Wohnbevölkerung bei allen landsmannschaftlichen Eigenheiten im Detail,
- der weit verbreitete *Wille zur Integration* in das neue Umfeld,

- eine gegenüber heute *geringere soziale Spreizung* der deutschen Gesellschaft, die insbesondere das - selbstverständlich auch bereits damals gegebene - Wohlstandsgefälle zwischen der ortsansässigen Bevölkerung und den neu hinzukommenden Einwohnern erträglicher erscheinen ließ, verbunden mit
- einer über Jahre hinweg anhaltenden *positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, die den neu hinzugekommenen Einwohnern die Integration durch wirtschaftliche und soziale Teilhabe massiv erleichterte.

Diese gelungene Integration von Binnen-Zuwanderern trotz räumlich zunächst konzentrierter Ansiedlung in Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus ließ sich später allerdings *nicht* auf die Herausforderung der Integration einer großen Zahl von Zuwanderern aus dem Ausland übertragen.

Die vier von mir eben genannten zentralen Gründe für eine *gelungene* Integration machen auch zugleich deutlich, worin die Gründe für die Probleme bei der Integration von Zuwanderern aus dem Ausland lag, wenn diese massiert in bestimmten Quartieren - und dort aufgrund geringer Einkommen und der Erfüllung sozialer Kriterien wie einer hohen Kinderzahl in der Regel in Objekten des sozialen Wohnungsbaus - untergebracht wurden:

- die *fehlende gemeinsame kulturelle Basis*,
- der *fehlende Wille zur Integration*, vielfach beispielhaft sichtbar an einer noch in zweiten Generation fehlenden Sprachkompetenz,
- eine zwischenzeitlich *weit stärker ausgeprägte soziale Spreizung der Gesellschaft*, die einen sozialen Aufstieg tendenziell erschwert,
- eine seit geraumer Zeit *schwache wirtschaftliche Entwicklung*, die durch Arbeitslosigkeit die Bemühungen um wirtschaftliche Teilhabe erschwert und in Teilen auch Überlegungen über Alternativen in den Herkunftsländern hervorruft, die dem Integrationsziel notwendigerweise entgegenlaufen.

Gerade die Zuwanderung der in Deutschland so genannten Aussiedler zu Beginn der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts macht diese Schwierigkeiten schlaglichtartig deutlich.

Nach dem Fall des „Eisernen Vorhanges“ - also dem Ende der kommunistischen Herrschaft in Osteuropa - kamen innerhalb weniger Jahre in großer Zahl deutschstämmige Zuwanderer ins Land, deren Vorfahren teilweise vor mehr als zweihundert Jahren nach Osteuropa ausgewandert waren.

Die jüngere Generation konnte vielfach nicht deutsch.

Sie war aufgrund der politischen Gegebenheiten in den Ländern des früheren Ostblocks dort einem hohen Anpassungsdruck ausgesetzt gewesen.

Man ging in Baden-Württemberg den Weg, die große Zahl dieser Menschen durch so genannte Wohnungsbauschwerpunkte mit Wohnraum zu versorgen.

Dies waren in der Regel neue Quartiere, die in Randlagen des bisherigen Siedlungsbereichs entstanden.

Dort, wo man die neu geschaffenen Wohnungen dieser Wohnungsbauschwerpunkte nun auch ausschließlich oder ganz überwiegend mit dieser Zuwanderergruppe belegte, bildeten sich schon nach verhältnismäßig kurzer Zeit soziale Brennpunkte mit

- Vandalismus und
- erhöhter Jugendkriminalität.

Die betroffenen Wohnquartiere sind heute vielerorts als „Russensiedlungen“ stigmatisiert.

Warum ist hier - trotz einer durchaus ordentlichen Qualität der Wohnungen selbst - die Integration so viel schlechter gelungen als in den Quartieren der ersten Nachkriegsjahrzehnte, die für Vertriebene und Flüchtlinge geschaffen worden waren?

In erster Linie wird man auf die bereits allgemein genannten Gesichtspunkte verweisen müssen:

- die vielfach *weit geringer ausgeprägte gemeinsame kulturelle Basis*,
- ein *vielfach deutlich geringer ausgeprägter Wille zur Integration*, speziell bei der noch in den osteuropäischen Herkunftsländern geborenen Kindergeneration, die mit Deutschland kaum etwas zu verbinden vermag und aus ihren dortigen sozialen Verbindungen herausgerissen wurde, *gepaart mit ei-*

ner einseitigen Belegungsstruktur, die eine Integration aus Sicht der Bewohner teilweise gar nicht notwendig erscheinen lässt,

- das *Empfinden, sich in einem großen Rückstand in der sozialen Stellung zu befinden,*
- die *Perspektivlosigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt* gerade angesichts unzureichender Basisqualifikationen wie der Sprachkompetenz.

Aber es würde speziell für diese - bislang - letzten Großvorhaben des sozialen Wohnungsbaus wohl zu kurz greifen, wollte man nur diese Faktoren für die Schwierigkeiten einer sozialen Integration verantwortlich machen.

Es bedarf auch eines Blickes auf die Frage, *wie* gebaut wurde.

Die Wohnungsgröße und die Wohnungsausstattung waren im sozialen Wohnungsbau der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts dem Standard im frei finanzierten Wohnungsbau weitgehend angenähert.

Insoweit wird man zumindest keine Vergrößerung des relativen Abstandes zwischen sozialem Wohnungsbau und frei finanziertem Wohnungsbau der fünfziger und sechziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts feststellen können.

Teilweise signifikante Unterschiede zeigen sich aber, wenn man einen Blick auf die Dichte der Bebauung in den neu geschaffenen Quartieren wirft.

Überwog bei den in den Nachkriegsjahrzehnten geschaffenen Quartieren auch im Geschosswohnungsbau eine aufgelockerte Bebauung, finden wir in den zuletzt geschaffenen Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus praktisch durchgängig eine ausgesprochen hoch verdichtete Bauweise.

Die immer wieder auch im Interesse des Profits gesteigerten Möglichkeiten der Ausnutzung von Grundstückung für die Bebauung wurden bis an ihre äußersten Grenzen genutzt.

Eine verdichtete Bauweise ist zwar sicher unter dem ökologischen Gesichtspunkt der Beschränkung des Flächenverbrauchs zu begrüßen.

Sie führt aber zumindest bei diesem Grad der Grundstücksnutzung und gleichzeitiger Rückführung von öffentlichen Freiräumen zu deutlichen Qualitätseinbußen für das Wohnen und erhöht auf vielfältige Weise soziale Konfliktpotenziale.

Die massierte, hoch verdichtete Bebauung führt aber auch zu einem irreparablen Verlust des Quartiers an Attraktivität für spätere Wohnungssuchende.

Wo kein angemessenes Verhältnis zwischen Wohnbebauung und - gestalteter und unterhaltener - Freifläche besteht, wird sich eine Wohnungsnachfrage nur einstellen, wenn anderweitiger Wohnraum fehlt oder nicht finanziert werden kann.

Wer es ermöglichen kann, sucht sich eine Wohnung in einer allein schon von der Bebauungsdichte her ansprechenderen Umgebung.

Auf diese Weise wird auch eine nachträgliche soziale Durchmischung dieser Quartiere massiv erschwert.

Nicht so stark ausgeprägt, wie soeben für die so genannten Wohnungsbauschwerpunkte des sozialen Wohnungsbaus der neunziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts dargestellt, finden die von mir skizzierten Beobachtungen auch in manchen Quartieren der siebziger Jahre mit Hochhausbebauung ihre Bestätigung.

Wo eine entsprechende Siedlungsstruktur vorhanden ist, wird man als eine Konsequenz jedenfalls festzuhalten haben, dass der qualitativen Erhaltung und - wenn irgend möglich - Ausweitung des Wohnumfeldes hohe Aufmerksamkeit zu widmen ist.

Dies beginnt im unmittelbaren Umfeld des Wohnhauses, reicht über Spiel- und Bolzplätze sowie Parkanlagen hin zu ausreichenden Einkaufsmöglichkeiten des täglichen Bedarfs und Infrastruktureinrichtungen im Quartier.

Nur so kann meines Erachtens eine Stabilisierung von problematisch einseitigen Quartierstrukturen gelingen.

Für alle in die Zukunft weisenden Überlegungen müssen die negativen Erfahrungen

- einer zu massierten Wohnbebauung,
- einer einseitigen Belegungsstruktur der Wohnungen,
- einer unzureichenden Qualität des Wohnumfeldes sowie von

- Defiziten der infrastrukturellen Einbindung in die Gemeinde

ernst genommen werden.

Kurzfristig gesehenen Kosteneinsparungen stehen hier vielfach längerfristig ungleich höhere Folgekosten gegenüber.

Leider wird in Baden-Württemberg, wie mir scheint, dieser an sich nahe liegenden Erkenntnis vielerorts noch immer zu wenig Rechnung getragen.

Die kurzfristigen Ertragsziele haben - auch im Handeln der Gebietskörperschaften - gerade angesichts knapper Kassen den Vorrang.

4. Die Vermeidung einseitiger Belegungsstrukturen als präventiver Ansatz

Die Förderung auch einer größeren Zahl neuer Sozialwohnungen in einer Gemeinde hat nicht notwendig die Entstehung einseitiger Belegungsstrukturen zur Folge.

Das in Deutschland geltende Recht der sozialen Wohnraumförderung erlaubt es zum einen, geförderte Mietwohnungen auch an nicht insoweit bedürftige Personen zu vermieten.

Voraussetzung ist, dass sich der Investor, also das Wohnungsbauunternehmen, verpflichtet, entsprechende Wohnflächen seines bereits vorhandenen Bestandes an den mit der Förderung zu begünstigenden Personenkreis zu vermieten.

Das können also insbesondere gut erhaltene Mietwohnungen des fraglichen Wohnungsbauunternehmens in älteren, sozial stabilen Stadtvierteln sein.

Dieses Vorgehen nennt man in Deutschland „mittelbare Belegung“ von geförderten Wohnungen.

Der Vorteile für den Investor wie für die Gemeinde liegen auf der Hand:

- von Anfang an kann eine ausgewogene soziale Mischung in der Mieterstruktur der neu errichteten Gebäude des sozialen Wohnungsbaus entstehen,

- es wird einer negativen Stigmatisierung des Quartiers mit den damit einhergehenden negativen Folgen für die Verkehrswerte der Wohnimmobilien vorgebeugt,
- die Kosten einer speziellen Sozialarbeit sowie polizeilicher Präventionsarbeit in dem betreffenden Wohnquartier sind erheblich niedriger.

Das Modell der so genannten mittelbaren Belegung wird allerdings in einem Quartier nur Erfolg haben, wenn auch das Wohnumfeld den Ansprüchen der Bewohner entspricht, die aufgrund ihrer Einkommenssituation grundsätzlich Zugang zum freien Wohnungsmarkt haben.

Und an diesem Punkt zeigt sich, welche irreversiblen negativen Folgen von einer allgemein als negativ empfundenen zu hoch verdichteten Bebauung mit einem unattraktiven Wohnumfeld ausgehen.

Die Durchmischung von neuen Wohnungsbeständen mit Eigentümern und Mietern, die über ein höheres Einkommen als die klassische Klientel des sozialen Wohnungsbaus verfügen, gelingt in den inzwischen weitgehend ausgeglichenen Märkten nur, wenn die Wohnungen und ihr Umfeld als hinreichend attraktiv empfunden werden.

Kurz:

Städtebauliche Qualität ist kein Luxusgut, sondern eine notwendige Dimension der Konfliktvermeidung im Wohnumfeld.

Man wird deshalb mit dem skizzierten Ansatz einer von Anfang an angestrebten Durchmischung nur dann Erfolg haben können, wenn die betreffenden Wohnungsbestände und ihr Umfeld städtebaulich qualitativen Mindestanforderungen entsprechen.

Ein anderer Ansatz, um eine hinreichende soziale Stabilität in der Bewohnerschaft von Quartieren des sozialen Wohnungsbaus zu realisieren, ist der, von vornherein die Einkommensgrenzen für die bezugsberechtigten Personengruppen höher anzusetzen.

Aber auch bei dieser Herangehensweise stellt sich sehr schnell die Frage, ob es für die relativ besser verdienende Schicht der potenziell Berechtigten in den heutigen weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmärkten überhaupt eine Veranlassung gibt, eine Wohnung gerade hier zu nehmen.

Also müssen wir auch insoweit feststellen, dass im Zuge eines insgesamt weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarktes eine qualitativ eher minderwertige Bebauung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus kontraproduktiv ist.

Es ist in der Folge dieser Überlegung nur konsequent, alles zu unterlassen, was zusätzlich auf eine Verdrängung etwa von Mietern mit zwischenzeitlich höheren Einkommen aus den seinerzeit mit niedrigen Einkommen bezogenen Sozialwohnungen hinauslief.

In Deutschland ist dies mit dem Schlagwort der so genannten Fehlbelegungsabgabe für besser verdienende Mieter verbunden.

In immer mehr Bundesländern wird diese Zuzahlung zur Sozialmiete nicht mehr erhoben.

In Baden-Württemberg wird sich nach der Wahl des Landesparlaments am 26. März diese Frage ebenfalls stellen.

5. Der demographische Wandel - eine Herausforderung für Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik

Der bereits kurz angesprochene demographische Wandel, also das Älterwerden der Bevölkerung bei gleichzeitigem Geburtenrückgang wird das Bild der Gesellschaft in Deutschland dauerhaft verändern.

Nur eine Zahl zum Vergleich:

Während in Deutschland die Zahl der Geburten je Frau derzeit bei nur noch 1,35 Kindern liegt, sind es in Frankreich nach den mir vorliegenden Angaben rund 1,9 Kinder - ein Spitzenwert in Europa.

In der Folge wird Deutschland schon in den nächsten Jahrzehnten gravierende Verschiebungen in der Altersstruktur erleben:

- die *Erwerbsbevölkerung* wird weiter „altern“,
- die Zahl *alter und hochbetagter* Menschen wird überproportional steigen - allein die Zahl der Hochbetagten, also der 85jährigen und Älteren, wird sich vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2050 vervierfachen

- während gleichzeitig der Anteil der *Jungen* beständig sinken wird.

Der demographische Wandel ist als Phänomen keineswegs neu.

Der sich flächendeckend abzeichnenden Entwicklung wurde über viele Jahre hinweg in der Öffentlichkeit nur kaum Beachtung geschenkt.

Erst seit etwa fünf Jahren kann man in Deutschland von einer breit angelegten Befassung mit dem demographischen Wandel und seinen Konsequenzen für die verschiedenen Lebensbereiche sprechen.

Da die Geburtenrate in Deutschland aber bereits seit langem unter der statistisch gebotenen Reproduktionsrate von 2,1 zurückbleibt, ist Deutschland heute eine der am schnellsten alternden Gesellschaften.

Die Geburtenrate in Deutschland hat jetzt den niedrigsten Stand seit 1945 erreicht.

An der absehbaren Entwicklung ändert auch die Zuwanderung grundsätzlich nichts.

Selbst bei hoch gegriffenen Annahmen zu den Zahlen der Zuwanderung in den vor uns liegenden Jahrzehnten werden dadurch die von mir skizzierten Effekte nur verzögert.

Dort, wo es insbesondere aufgrund wirtschaftlich schwieriger Gegebenheiten kaum zu Zuwanderung kommt oder sogar Abwanderung stattfindet, wie in Bereichen der ehemaligen DDR, sind die Auswirkungen des demographischen Wandels bereits heute klar abzulesen.

Deutschland wird also nicht zuwarten könne, wie andere europäische Staaten mit dem demographischen Wandel umgehen, welche Modelle sich in den verschiedenen Politikfeldern als sinnvoll erweisen.

Deutschland wird gezwungenermaßen eine Pionierrolle in der gesellschaftlichen Bewältigung dieses tiefgreifenden Wandlungsprozesses übernehmen müssen.

Dabei werden jene Schrumpfsregionen innerhalb Deutschlands, in denen wir heute bereits aufgrund der wirtschaftlich bedingten Binnenwanderungsbewegungen einen demographischen Wandel im Zeitraffertempo erleben, wichtige Erkenntnisse liefern.

Für den Wohnungssektor lassen sich aufgrund der absehbaren Bevölkerungsentwicklung einige wesentliche Aussagen treffen:

- die Älteren mit ihren pro Kopf größten Wohnflächen werden über einen längeren Zeitraum über den Wohnraum verfügen, der teilweise von Jüngeren, insbesondere von Familien gesucht wird. Denn die Älteren bleiben in der Familienwohnung, auch wenn die Kinder lange ausgezogen sind oder der Lebensgefährte verstorben ist.
- Gleichzeitig wächst die Nachfrage nach spezifischen Serviceleistungen für ältere Menschen.

Das gilt zum einen in der Fläche, also außerhalb eigens für ältere Menschen geschaffener Einrichtungen.

Das gilt aber zum anderen auch im Zusammenhang mit dem so genannten betreuten Wohnen, also einem grundsätzlich selbstbestimmten Wohnen in zumeist eigens dafür neu errichteten abgeschlossenen Wohnungen, für die von vornherein ein umfangreiches Service- und Dienstleistungsangebot zur Verfügung steht.

- Diese Nachfrage wird um so dringender, je weniger Einkaufs- und Dienstleistungsangebote des täglichen Bedarfs es im engeren Wohnumfeld noch gibt.

Der Rückgang der Zahl kleinerer Geschäfte der Grundversorgung, die Schließung von Bankfilialen außerhalb der Kernstädte oder die Ausdünnung des Filialnetzes der Post sind einige der Faktoren einer Verschlechterung der Versorgungsinfrastruktur eines Wohnquartiers.

Der jüngere und damit in der Regel mobile Mensch kann diese Defizite kompensieren, indem er Supermärkte an den Stadträndern aufsucht oder Einrichtungen im Stadtzentrum aufsucht.

Für mobilitätseingeschränkte Menschen ist dies nicht oder nur sehr erschwert möglich. Für sie gewinnt das Angebot an individuellen Serviceangeboten eine große Bedeutung, um in der angestammten Wohnumgebung oder doch zumindest selbstbestimmt in einer so genannten betreuten Seniorenwohnung verbleiben zu können.

- Aufgrund der langen Verweildauer in der Familienwohnung und auch angesichts stagnierender bzw. sinkender Alterseinkommen baut sich in den zumindest auch selbstgenutzten Gebäudebeständen tendenziell ein Modernisierungstau auf.
- Gleichzeitig bleibt jedenfalls in den Regionen mit einer gewissen Zuwanderung der Druck auf die Gemeinden bestehen, neue Baugebiete auszuweisen, um Jüngeren - insbesondere Familien - jetzt, in der Phase des entsprechenden Bedarfs eine Verwirklichung ihrer Wohnwünsche zu ermöglichen.
- Diese Nachfrage darf allerdings nicht den Blick dafür verstellen, dass es keine grundsätzliche Mengenproblematik mehr gibt.

Und damit muss eine Fortführung der bisherigen, in den Zielgruppen breit angelegten objektorientierten Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Frage gestellt werden.

Eine objektbezogene Förderung ist nur für jene vergleichsweise engen Segmente des Wohnungsmarktes noch zur rechtfertigen, in denen für die Nachfrager keine ausreichenden Angebote vorhanden sind, wo sich also die öffentliche Hand in die Lage versetzen muss, die betreffenden Menschen ihrerseits mit Wohnraum zu versorgen.

Überall sonst müssen wir die direkte bedarfsangepasste Unterstützung des jeweiligen Individuums bei der Tragung seiner Wohnkosten zum zentralen Punkt machen.

Im Unterschied zur bisherigen Sichtweise, muss damit meines Erachtens künftig die so genannte Subjektförderung - wie wir sie momentan namentlich mit dem schon erwähnten Wohngeld kennen -, soweit erforderlich, zum zentralen Förderinstrument werden.

Von diesem Schritt hin zu einer Fokussierung der öffentlichen Einzelzuwendungen auf eine laufend dem Bedarf angepasste finanziellen Unterstützung sind wir in Deutschland allerdings leider noch weit entfernt.

Auch die momentan intensiv diskutierte so genannte Föderalismusreform wird daran nichts ändern.

Auch nach der Verfassungsänderung wird das Nebeneinander von investitionsorientierter Objektförderung einerseits und Subjektförderung andererseits fortbestehen.

Der dringend erforderliche Mut zu einer Neuausrichtung der bisherigen Förderinstrumente in der Wohnraum- und Wohnkostenförderung fehlt bislang, obwohl die Bevölkerungsentwicklung einen solchen Schritt eigentlich nahe legen würde - von den finanziellen Zwängen zu einer wirkungsoptimierten Subventionspolitik ganz abgesehen.

Es wäre allerdings eine fehlerhafte Verkürzung, wenn die Frage der künftigen Ausrichtung der Wohnungspolitik auf die Folgen des demographischen Wandels reduziert würde.

6. Weitergehende Verschiebungen der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt

Parallel zum demographischen Wandel wirken weitere Faktoren auf die Gesellschaft ein, die auch auf den Bereich des Wohnens Auswirkungen haben und die nach einer Reaktion verlangen:

- Die Gesellschaft wird nicht nur älter, sie wird auch bunter.

Damit meine ich, dass die Vielfalt der Lebensentwürfe und Lebensformen zunimmt.

Das Hinausschieben der Familiengründung, die Auflösung des klassischen Familienverbandes als Folge einer hohen Scheidungsrate oder auch nur einer beruflich bedingten räumlichen Trennung, aber auch die durch die moderne Kommunikation in Teilbereichen eintretende Verschmelzung von Wohnen und Arbeitsplatz führen zu einem weitaus größeren Facettenreichtum der Lebenssituationen, auf die der Wohnungsmarkt eine angemessenen Antwort geben soll.

- Die Gesellschaft wird aber auch noch einem anderen Sinne bunter: der Anteil der Migranten bzw. der bereits in Deutschland geborenen Menschen mit einem Migrationshintergrund wächst.

Die Wohnungspolitik muss sich verstärkt darum bemühen, von ihrer Seite die Voraussetzungen für ein Gelingen der Integration dieser Menschen zu schaffen.

Die Entstehung ethnisch unterschiedlich majorisierter Quartiere ist nach meiner Auffassung ein Schritt in die falsche Richtung. Solche Quartiere sind Kristallisationspunkte für die Bildung von Parallelgesellschaften.

- Ein Problem, aber auch eine mögliche Chance der bunter werdenden Gesellschaft verbirgt sich hinter dem Schlagwort der so genannten überforderten Nachbarschaften.

Ehemals weitgehend homogen geprägte Quartiere erfahren einen Wandel, in dessen Folge sich konkurrierende Interessen und Bedürfnisse nicht in Ausgleich bringen lassen.

Nimmt beispielsweise der Anteil älterer, hilfebedürftiger Menschen zu, während jüngere Familien wegziehen und gleichzeitig keine adäquate lokale Versorgungsinfrastruktur besteht, haben wir einen Fall einer überforderten Nachbarschaft.

Ähnliches ist denkbar bei dem Aufeinanderprallen von alt eingesessener Wohnbevölkerung und neu hinzugezogenen Menschen mit anderem kulturellem Hintergrund.

Hier wird es vielfach nicht allein eine Frage investiver Maßnahmen sein, wie in diesen Fällen eine Hilfestellung gegeben werden kann.

Der Einsatz von Personal - sei es im pflegerischen Bereich, sei es im Bereich der Jugend- oder der allgemeinen Sozialarbeit - wird hier unumgänglich sein, wenn man wirklich Erfolg haben will.

Leider werden hierbei die Gemeinden immer noch zu oft allein gelassen.

Städte mit größeren Problemquartieren sind angesichts vielfach zu geringer Mittel hier schnell überfordert.

- Der jedenfalls in Teilen der Gesellschaft noch immer weiter wachsende Wohlstand trägt seinen Teil zum wachsenden Pro-Kopf-Verbrauch an Wohnfläche bei, wobei sich dieser Zuwachs in der Regel auf einem gehobenen Qualitätsniveau abspielt.

Es liegt auf der Hand, dass einfache Wohnungen oder Häuser, wie sie in Deutschland verbreitet in den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten geschaffen wurden und bis heute einen erheblichen Anteil am Wohnungsbestand darstellen, von dieser Klientel weniger nachgefragt werden.

- Die Spreizung der Einkommensentwicklung führt auf der anderen Seite gemeinsam mit Unsicherheiten in der beruflichen Perspektive vielfach gerade bei jungen Leuten zu einer erzwungenen Zurückhaltung bei der Anmietung von größerem Wohnraum oder beim Kauf von Wohnimmobilien.

Die Voraussetzungen für die Gründung einer Familie liegen damit aus der Sicht der Betroffenen teilweise auch schon rein räumlich nicht vor.

Die Finanzierbarkeit von familiengerechtem und zugleich qualitativ den heutigen Ansprüchen gerecht werdendem Wohnraum muss daher verbessert werden.

7. Konsequenzen / Zusammenfassung:

- Eine gemeinsame Konsequenz der angesprochenen Punkte ist aus meiner Sicht die Notwendigkeit, die vorhandenen Wohnungsbestände - so sie sich dafür eignen - qualitativ so zu ertüchtigen, dass sie auch zukünftig nachgefragt werden.

Nur mit dieser städtebaulichen Vorgabe wird es gelingen, einer allmählichen Abwärtsspirale gerade in den älteren Geschosswohnungsbeständen zuvorzukommen.

Ohnehin kann nur mit einem qualitativ ansprechenden Bestandsangebot der Wunsch nach Ausweisung immer neuer Bauflächen und damit der Flächenverbrauch eingedämmt werden.

Es bietet sich an, die Modernisierung der Bestände mit ihrer energetischen Aufwertung zu verknüpfen, nachdem ohnehin der Gebäudebestand aus den Jahren vor etwa 1980 den weitaus höchsten Anteil am Energieverbrauch hat.

- Problematisch sind alle Tendenzen, die darauf abzielen, die Bebauungsdichte in Bestandsquartieren zu erhöhen und / oder den Neubau in der Form von Einfachwohnungen zu betreiben. Dies ist ein städtebaulicher Irrweg und führt letztlich zu nicht werthaltigen Investitionen.
- Der Wohnungsbedarf der wachsenden Zahl partiell hilfebedürftiger älterer Menschen in unserer Gesellschaft kann nicht durch die Schaffung von größeren Kapazitäten des institutionalisierten betreuten Seniorenwohnens oder klassische Alten - bzw. Pflegeheime gedeckt werden. Die dezentralen Serviceangebote für die angestammten Wohnquartiere müssen ausgebaut werden.

- Generell muss dem Miteinander der angestammten Nachbarschaften in den Wohnquartieren eine erhöhte Aufmerksamkeit zuteil werden. Nur damit kann auch eine Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft gelingen.
- Die gezielte Berücksichtigung bereits von Paaren noch ohne Kinder in der wohnkostenbezogenen Förderung bietet - neben vielen weiteren in Deutschland dringend notwendigen Schritten - einen meines Erachtens wichtigen Ansatz für eine Abschwächung des Geburtenrückgangs.
- Objektbezogene öffentliche Förderung muss - so sie denn künftig noch stattfindet - vorrangig dem Bestand und nur in zweiter Linie dem Neubau zugute kommen.
- Objektförderung ist auf die Sicherung von Belegungsrechten für Wohnraum zu konzentrieren, der von Menschen genutzt werden soll, die sich selbst nicht auf dem freien Wohnungsmarkt versorgen können.
- Darüber hinaus ist die Einzelförderung als Subjektförderung abhängig von dem als angemessen zu betrachten Bedarf aufgrund der Familiensituation sowie Einkommens- und Vermögenssituation zu gewähren.
- Das Nebeneinander verschiedener Förderinstrumente bezogen auf die Verminderung der individuellen Wohnkostenbelastung ist im Interesse einer effizienteren Subventionspolitik schnellstmöglich aufzugeben.