

SCHWERPUNKT WOHNUNGSPOLITIK

HANNO OSENBERG

Neuere Aspekte der regionalen Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Kurzfassung

Eine regional differenzierte Wohnungspolitik wird in der Bundesrepublik Deutschland fast überhaupt nicht durch eine räumliche Feinsteuerung auf staatlicher Ebene, sondern durch die Arbeitsteilung zwischen den drei räumlichen Ebenen von Politik und Verwaltung erreicht, die mit den Stichworten Föderalismus (Bundesländer) und kommunale Selbstverwaltung (Städte und Gemeinden) umrissen ist. Am Beispiel des sozialen Wohnungsbaus läßt sich zeigen, daß die Rolle der unteren Verwaltungsebenen jeweils eine Mischung aus Verwaltungsvollzug von Bundes- bzw. Landesgesetzen und aus eigenen wohnungspolitischen Entscheidungen darstellt.

Diese Balance der regionalen Verantwortlichkeiten würde jedoch nachhaltig gestört, würde auf Bundesebene die Liberalisierungspolitik fortgesetzt, die zunehmende Teile des preis- und belegungsgebundenen Sozialwohnungsbestands in den freien Markt überführt und damit der kommunalen Ebene eines ihrer wichtigsten Instrumente zur Versorgung von am Markt benachteiligten Bevölkerungsgruppen nimmt. Die jüngst in diesem Bereich ergriffenen Maßnahmen lassen bereits ein Umdenken erkennen. Für die durch die deutsche Vereinigung hinzugekommenen neuen Länder fehlt jedoch noch eine klare Konzeption für die Konstituierung eines entsprechenden gebundenen Wohnungsbestands.

1. Einleitung

Wohnungspolitische Untersuchungen in der Bundesrepublik Deutschland haben sich i.d.R. mit den drei räumlichen Ebenen von Politik und Verwaltung auseinanderzusetzen, insbesondere wenn der soziale Wohnungsbau ein Themenschwerpunkt ist. Das liegt daran, daß die grundlegende Gesetzgebung für den sozialen Wohnungsbau wie auch für die meisten anderen wohnungspolitischen Maßnahmen eine differenzierte Arbeitsteilung in Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen der Bundesregierung, den Ländern und den Städten und Gemeinden definiert. Darum konzentriert sich diese Darstellung der regionalen Wohnungspolitik auf die jeweiligen Rollen, die diese drei Ebenen insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus spielen.

Nach der deutschen Vereinigung ist die Realisierung dieser Kompetenzverteilung auch in den neuen Bundesländern ein wesentliches Element der Umstellung auf die soziale Marktwirtschaft. Dies bedeutet hier vor allem eine Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen bei Neubau und Bestandserhaltung, die teilweise auch schon vor der Wende in der DDR in internen Gutachten gefordert worden war (so z.B. die "Städtebauprognose" des Instituts für Städtebau und Architektur von 1989).

Ganz allgemein kann man die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden folgendermaßen beschreiben:

Im Bereich des Neubaus bestimmt die Bundesregierung die Subventionsmechanismen, d.h. niedrig verzinsten Baudarlehen zusammen mit ergänzenden Aufwandssubventionen, und stellt den Ländern einen bestimmten Geldbetrag zur Verfügung, der ungefähr ein Viertel des gesamten Subventionsaufkommens ausmacht.

Die genaue Förderungssumme je Wohnung und die Förderungsbedingungen werden von den Ländern festgelegt. Diese bestimmen ebenfalls die Obergrenze für die förderungsfähige Kostenmiete. Somit ist es ihre Aufgabe, die Förderungsbedingungen an die Entwicklung der Baukosten anzupassen. Denn wenn sich eine Lücke zwischen der höchstzulässigen und der tatsächlichen Kostenmiete ergibt, könnte es sein, daß sich kein Bauherr für die Errichtung von Sozialwohnungsprojekten findet.

Bisher ist ein solcher Fall jedoch noch nicht eingetreten. Offensichtlich haben die Förderungsbedingungen immer den Ansprüchen der Bauherren genügt. Das bedeutet allerdings nicht unbedingt, daß die Anpassung der Förderungsprogramme durch die Länder immer perfekt funktioniert hat. Denn die Städte und Gemeinden gewähren oft zusätzliche ergänzende Wohnungsbau-subventionen aus eigenen Mitteln und schließen auf diese Art und Weise mögliche Lücken zwischen den von den Ländern gewährten Subventionen und dem zur Erreichung der Kostenmieten erforderlichen Förderungsaufwand. Ein zweiter Grund für die zusätzliche Förderung durch die Städte und Gemeinden ist die Gewinnung von Wohnungsbelegungsrechten, denn die Vermieter von Sozialwohnungen, die ohne kommunale Zusatzförderung errichtet worden sind, sind frei in der Auswahl ihrer Mieter, solange diese die Einkommensobergrenzen des sozialen Wohnungsbaus einhalten.

Die Auswahl der förderungsfähigen Wohnungsbauprojekte ist die Aufgabe der kommunalen Wohnungsämter. In dieser speziellen Funktion handeln die Ämter als ausführendes Organ der Länder und sind nicht weisungsgebunden gegenüber den Kommunalparlamenten.

Für den Umgang mit dem vorhandenen Sozialwohnungsbestand ist auf Bundesebene ein sehr detailliertes Regelwerk festgelegt, das Einkommensobergrenzen für die Wohnberechtigung, Kostensätze für Instandhaltung und Verwaltung, die in den Kostenmietberechnungen einzusetzen sind, Zinssätze für die öffentlichen Baudarlehen und die Bedingung für eine vorzeitige Rückzahlung solcher Baudarlehen enthält.

Dennoch ist auch hier den Ländern ein gewisser Entscheidungsspielraum gegeben. So haben sie darüber zu entscheiden, ob und wie weit sie die Zinssätze für ältere Sozialwohnungen innerhalb der von der Bundesregierung gesetzten Obergrenzen anheben, und sie müssen die Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf festlegen, wo nach einer vorzeitigen Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen die damit verknüpfte Mietpreisbindung und Wohnungsbelegungs-

bindung nicht sofort entfällt, sondern noch weitere zehn Jahre verlängert wird (Nachwirkungsfrist).

Die örtlichen Wohnungsämter sind zunächst einmal nur ausführende Organe für all die genannten Regelungen im Sozialwohnungsbestand. Ihr Spielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen besteht vor allem in der Nutzung der Wohnungsbelegungsrechte, die sie durch den Einsatz zusätzlicher Wohnungsbauförderungsmittel erworben haben. Die Formulierung von Kriterien für die Dringlichkeitsbewertung von Wohnungssuchanträgen fällt ganz allein in ihre Verantwortung.

Aus dieser kurzen Beschreibung wird deutlich, daß die Aufgabe der Länder und Gemeinden in der Wohnungspolitik eine Mischung aus der Ausführung von Bundesgesetzen und -programmen sowie aus eigenen wohnungspolitischen Entscheidungen darstellt. Am Beispiel des sozialen Wohnungsbaus soll hier dargestellt werden, welche unterschiedlichen wohnungspolitischen Akzente die drei Politik- und Verwaltungsebenen setzen und wie sie ihre jeweils spezifischen Kompetenzen zur Verfolgung dieser Ziele nutzen. Um diese Frage zu beantworten, beginnt der Beitrag mit einer Analyse der Ziele und Maßnahmen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus auf der Ebene der Bundesregierung und schließt daran einen Vergleich der Aktivitäten verschiedener Länder und Städte an.

2. Wohnungspolitik auf Bundesebene

In seinen Anfängen nach dem Zweiten Weltkrieg war der soziale Wohnungsbau in erster Linie ein Programm zur Beschleunigung und Ausweitung der Neubautätigkeit durch die Gewährung von zinsgünstigen Darlehen sowohl an private Personen und Firmen als auch an gemeinnützige Wohnungsunternehmen. Obwohl diese Darlehen damals wie heute mit Mietbindungen und Belegungsbindungen verknüpft waren, war damit nicht die Schaffung eines auf Dauer vom freien Markt getrennten, regulierten Wohnungsbestands beabsichtigt, denn bis zum Beginn der 60er Jahre war der gesamte Wohnungsbestand – mit Ausnahme des ohne öffentliche Baudarlehen errichteten Neubaus nach 1948 ("freifinanzierter Wohnungsbau") – Miet- und Belegungsbindungen unterworfen (Wohnraumbewirtschaftung).

Als in den 60er Jahren die allgemeine Wohnraumbewirtschaftung Schritt für Schritt aufgehoben wurde, erwies es sich jedoch als notwendig, den vorhandenen Sozialwohnungsbestand – 1980 mittlerweile 30 % des gesamten Mietwohnungsbestands – von dieser Wohnungsmarkliberalisierung auszunehmen, weil trotz der großen Neubauproduktion weiterhin ein Mangel an preisgünstigem Mietwohnungsangebot herrschte. Deshalb wurde 1965 das Wohnungsbauengesetz, das ausschließlich auf den Wohnungsneubau ausgerichtet ist, durch das Wohnungsbindungsgesetz ergänzt, in dem alle Regelungen bezüglich des vorhandenen Sozialwohnungsbestands enthalten sind.

Auf diese Weise entwickelte sich der soziale Wohnungsbau zu einem preis- und belegungsgebundenen Teilmarkt des Wohnungswesens, vermietet sowohl von privaten Einzelpersonen als auch freien und gemeinnützigen Unternehmen. In den 70er Jahren wurde die Bedeutung des Sozialwohnungsbestands als preiswertes Angebotssegment noch verstärkt durch die Verminderung und Umstrukturierung des anderen wesentlichen Niedrigpreissegments, dem einfach ausgestatteten Altbaubestand. Durch Abriß, Modernisierung und Umwandlung in Eigentumswohnungen verlor dieser Teilmarkt immer mehr seine Rolle als billigstes Wohnungsangebot und wurde in dieser Beziehung immer mehr durch den Sozialwohnungsbestand ersetzt.

Der Bedeutungswandel des sozialen Wohnungsbaus von einem Neubauprogramm zu einem Regelsystem für ein bestimmtes

Wohnungsbestandssegment wurde in den 80er Jahren durch eine ständige Verminderung der Neubauförderung verstärkt. Zwischen 1986 und 1988 stellte die Bundesregierung die Förderung des Mietwohnungsbaus sogar völlig ein. Stattdessen wurde die Subjektförderung des Wohngeldes durch die Anhebung der Einkommensgrenzen und der förderungsfähigen Miethöchstbeträge stark ausgeweitet.

In den 60er und frühen 70er Jahren wurden die Bindungen für den Sozialwohnungsbestand verstärkt, um diesen Wohnungssektor vom freien Markt zu unterscheiden, der durch den Abbau der Wohnraumbewirtschaftung Schritt für Schritt liberalisiert wurde, und um einen gewissen Ausgleich für diesen Liberalisierungsprozeß zu schaffen. Seit 1980 wurde auch der Sozialwohnungsbestand Gegenstand einer marktorientierten Politik und wurden etliche der Bindungen gelockert.

Der Beginn dieser Liberalisierungspolitik fällt noch in die Zeit vor dem Regierungswechsel des Jahres 1981. Interessanterweise kam die Initiative dazu nicht vom Bundestag, sondern vom Bundesrat (Ländervertretung), der an der Gesetzgebung auf Bundesebene mitwirkt. Die Verabschiedung dieses Wohnungsbauänderungsgesetzes erforderte zwei Jahre intensiver Verhandlungen zwischen beiden Kammern.

Zentraler Gegenstand dieser Verhandlungen und der gesamten Gesetzesänderung war die Aufhebung der "Nachwirkungsfrist", die nach einer vorzeitigen Rückzahlung öffentlicher Baudarlehen in Kraft tritt. Miet- und Belegungsbindungen bestehen bei einer Sozialwohnung so lange, bis das öffentliche Baudarlehen vollständig getilgt ist. Im Falle eines regulären Tilgungsverlaufs ist die letzte Rate nach 40 bis 50 Jahren gezahlt und wechselt die Sozialmietwohnung dann in den freien Markt über, in dem sie frei von Miet- und Belegungsbindungen wird. Es ist jedoch möglich und unter bestimmten Umständen profitabler für den Eigentümer, das noch ausstehende öffentliche Baudarlehen vorzeitig in einem Betrag zu tilgen. Nach einer Modellrechnung ist unter der Annahme gängiger Rahmenbedingungen (wie z.B. eine Preissteigerungsrate von 4 %) das 18. Jahr der günstigste Zeitpunkt für eine vorzeitige Rückzahlung. Zu diesem Zeitpunkt ist der Subventionseffekt des zinsgünstigen öffentlichen Baudarlehens kleiner geworden als der Verlust, der durch die Kostenmietbindung gegenüber dem am freien Markt erzielbaren Mietpreis entsteht. Um diesen unbeabsichtigten, aber dem Förderungssystem immanenten Anreizeffekt für vorzeitige Rückzahlungen zu mindern, enthielt das Wohnungsbindungsgesetz von seinem ersten Inkrafttreten an die "Nachwirkungsfrist". Sie besagt, daß die Sozialwohnungsbindungen im Falle einer vorzeitigen Rückzahlung nicht sofort entfallen wie bei der planmäßigen Tilgung, sondern für weitere zehn Jahre, die sogenannte "Nachwirkungsfrist", weiterbestehen. So die Regelung bis zur Gesetzesänderung 1980.

Als Begründung für seinen Vorschlag, die Nachwirkungsfrist erheblich zu lockern, führte der Bundesrat an, daß damit der Anreiz für Vermieter verstärkt werden solle, öffentliche Baudarlehen vorzeitig zurückzuzahlen. So wurden ursprünglich unbeabsichtigte Effekte des Förderungssystems als Instrument genutzt, um große Teile des Sozialmietwohnungsbestands in den freien Markt zu überführen, ohne dieses Förderungssystem grundsätzlich in Frage zu stellen.

Nach zwei Jahren heftiger Diskussion wurde eine Gesetzesänderung verabschiedet, die die Entscheidung über die Nachwirkungsfrist den Ländern überläßt: Die Nachwirkungsfrist wurde für den Fall eines Mieterwechsels oder einer Überschreitung der Einkommensgrenzen generell aufgehoben, die Länder waren jedoch ermächtigt, "Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf" festzulegen, in denen eine generelle, nicht abkürzbare Nachwirkungsfrist nach vorzeitiger Darlehensrückzahlung bestehen bleibt.

Die Erhöhung der Zinsen für öffentliche Baudarlehen bei älteren Sozialmietwohnungen auf 6 bzw. 8 % im Jahre 1981 stellte einen weiteren Anreiz für eine vorzeitige Rückzahlung dieser öffentlichen Baudarlehen dar. Des weiteren bewirkte diese Zinserhöhung auch eine Verkürzung der planmäßigen Bindungsdauer, da die jährlich zu leistende Summe aus Zins- und Tilgungszahlungen (Annuität) konstant bleibt. Der tatsächlich geschuldete Zinsbetrag aufgrund der fortschreitenden Darlehensstilgung nimmt jedoch ab, und dadurch steigt der innerhalb der konstanten Annuität auf die Tilgungsleistung entfallende Betrag an. Je höher der Zinssatz, desto höher der tilgungsbeschleunigende Effekt der konstanten Annuität. Auch hier verabschiedete der Bundesgesetzgeber nur ein Rahmengesetz, das Obergrenzen für die Zinserhöhungen festlegt, die Ausschöpfung dieses Rahmens jedoch den Ländern überläßt.

Die beschriebenen wohnungspolitischen Maßnahmen im Bereich des Sozialwohnungsbaus mögen vielleicht als relativ unbedeutende Änderungen von Detailregelungen erscheinen, weil keines der Grundprinzipien des sozialen Wohnungsbaus wie Kostenmiete oder Einkommensgrenzen aufgehoben oder auch nur verändert wurde. Die folgenden Tatsachen zeigen jedoch, daß dies eine starke Unterschätzung wäre:

- Die ursprünglichen Darlehenskonditionen (1 % Tilgung und 0,5 % Zins), wie sie weiterhin für die seit 1970 vergebenen Baudarlehen gelten, führen zu einer Wohnungsbindung von 82 Jahren. Durch die Zinserhöhungen (zunächst 1969 auf 4 % und dann 1981 auf 8 %) reduziert sich dieser Zeitraum auf 37 Jahre).
- Die Maßnahmen von 1980 und 1981 führten in der Folge zu einem starken Anstieg der vorzeitigen Darlehensrückzahlungen. Eine Prognose für Nordrhein-Westfalen, das als größtes Bundesland nahezu ein Drittel des gesamten Sozialwohnungsbestands der alten Bundesrepublik umfaßt, kommt zu dem Ergebnis, daß ohne jegliche weitere vorzeitige Rückzahlung bereits 1999 der gegenwärtige gebundene Sozialwohnungsbestand auf die Hälfte geschrumpft sein wird. Im - wahrscheinlicheren - Fall fortgesetzter Rückzahlungen wird dies bereits 1995 eintreten.

Als generelles Ergebnis für das Vorgehen auf Bundesebene ist festzuhalten: Der Wechsel des Sozialwohnungsbestands von einem regulierten Teilmarkt zum freien Markt geschieht ohne einschneidende Eingriffe in das wohnungspolitische System. Er beruht vielmehr auf der entsprechenden Gestaltung von immanenten Wirkungsmechanismen, die einen beschleunigten Verlust von Wohnungsbindungen nach sich ziehen. Viele der einschlägigen Regelungen auf Bundesebene setzen lediglich einen Rahmen und überlassen die Zuständigkeit in Detailfragen den Ländern und Gemeinden.

Wie diese davon Gebrauch machen und ob es dabei nennenswerte Unterschiede gibt, wird in den folgenden Abschnitten diskutiert. Zwei Fallstudien in einzelnen Städten geben dabei Aufschluß über den Verlauf der Liberalisierungsbemühungen unter verschiedenen landespolitischen Rahmenbedingungen.

3. Länder und Gemeinden

Die bisher 11, nach der Deutschen Vereinigung nun 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland sind Bundesstaaten mit eigener Legislative, Exekutive und Jurisdiktion. In einigen Bereichen wie vor allem Kultur und Bildung sind sie vollständig autonom, in anderen sind sie lediglich für die verwaltungsmäßige Durchführung der Bundesgesetze zuständig, und in wieder anderen Berei-

chen, zu denen der soziale Wohnungsbau gehört, besteht eine Kombination von Zuständigkeiten auf Bundes- und Landesebene. Dies wird allgemein als "konkurrierende Gesetzgebung" bezeichnet, was einen grundsätzlichen Vorrang der Bundesgesetzgebung bedeutet, gleichzeitig den Ländern jedoch die Freiheit gibt, alle die Dinge selbständig zu regeln, für die der Bund keine Festlegungen getroffen hat.

Im vorausgehenden Abschnitt sind bereits die Entscheidungsspielräume benannt, die von der Bundesgesetzgebung den Ländern im sozialen Wohnungsbau überlassen werden. Die Aussagen im folgenden beziehen sich nur auf die alten Bundesländer, da so kurz nach der Vereinigung eigenständige Profile in der Wohnungsbauförderung der neuen Länder gerade erst im Entstehen sind.

Bereits im relativen Anteil des Sozialwohnungsbestands am gesamten Wohnungsbestand sind erhebliche Unterschiede zwischen den alten Bundesländern zu erkennen. Hamburg, Bremen und Berlin (West) sind "Stadtstaaten", d.h. sie bestehen lediglich aus einer Großstadt und umfassen keine ländlichen Gebiete. Von daher ist es leicht erklärlich, daß sie die höchsten prozentualen Anteile von Sozialmietwohnungen aufweisen. Aber Nordrhein-Westfalen als einer der "Flächenstaaten" steht nicht weit hinter ihnen zurück. Das stark industrialisierte und hochverdichtete Ruhrgebiet ist wesentlicher Bestandteil dieses Bundeslandes. Es hat traditionell einen hohen Wohnungsbauförderungsbedarf, zum einen wegen der starken Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs und zum anderen wegen der geringeren Zahlungskraft der überwiegend zur Arbeiterschaft zählenden Bevölkerung.

Heute ist Nordrhein-Westfalen ein Beispiel für weitgehende landespolitische Kompetenzausübung mit dem Ziel der Erhaltung des Sozialwohnungsbestands:

- Während die meisten Länder die Zinsen der öffentlichen Baudarlehen für den älteren Sozialwohnungsbestand bis zur vom Bund gesetzten Obergrenze angehoben haben, ist Nordrhein-Westfalen zwei Prozentpunkte unterhalb dieser Grenze geblieben und bewirkt dadurch eine längere Bindungsdauer seines Sozialwohnungsbestands.
- Nach der Abschaffung der allgemein gültigen Nachwirkungsfrist im Falle einer vorzeitigen Darlehensrückzahlung durch die Bundesregierung hat Nordrhein-Westfalen große Landesteile als "Regionen mit erhöhtem Wohnungsbedarf" ausgewiesen, so daß drei Viertel seines Sozialwohnungsbestands im Falle einer vorzeitigen Rückzahlung weiterhin in diesen Gebieten fortgeltenden Nachwirkungsfrist unterliegen.
- Die Reichweite des landespolitischen Entscheidungsspielraums wird am deutlichsten im Vergleich mit Baden-Württemberg, einem Bundesland mit hoher Prioritätensetzung für die Liberalisierung des Sozialwohnungsbestands. Baden-Württemberg und ebenso auch Niedersachsen haben nicht nur den vollen Zinserhöhungsspielraum bis zu 8 % genutzt, sondern haben die vorzeitigen Rückzahlungen noch dadurch beschleunigt, daß sie während einer bestimmten Frist einen Bonus auf den zurückzahlenden Darlehensbetrag gewährten und darüber hinaus sparsam mit der Ausweisung von "Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf" waren, in denen die Rückzahlung wegen der nicht abkürzbaren Nachwirkungsfrist weniger attraktiv ist. Das Ergebnis dieser unterschiedlichen Landespolitiken ist, daß in Baden-Württemberg und Niedersachsen zwischen 1981 und 1987 für 71,5 % bzw. 36,2 % des gesamten Sozialmietwohnungsbestands die Darlehen vorzeitig zurückgezahlt wurden, während es im Bundesdurchschnitt 25,0 % und in Bremen sogar nur 8,7 % waren.

Die Städte und Gemeinden sind in ihrem alltäglichen Verwaltungshandeln mit allen Teilaspekten des sozialen Wohnungsbaus befaßt. Sie wählen die zu fördernden Neubauprojekte aus, kontrollieren die Einhaltung der Miet- und Einkommensgrenzen, stufen die Wohnungssuchenden nach ihrer Dringlichkeit ein und benennen die Mieter der Wohnungen, für die sie sich durch zusätzliche Fördermittel ein Belegungsrecht gesichert haben. In der Durchführung dieser Aufgaben stehen die Städte und Gemeinden im unmittelbarsten Kontakt mit den örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen und erfahren die Auswirkungen der Liberalisierungspolitik sehr viel direkter als die Regierungen auf Landes- und Bundesebene.

Stuttgart z.B. ist eine Stadt mit einer außerordentlich stark expandierenden Wirtschaft und einer dementsprechend stark zunehmenden Wohnungsnachfrage. Die Stadt hat ein Förderungsprogramm für den sozialen Mietwohnungsbau mit ausschließlich städtischen Mitteln begonnen, weil das Bundesland – Stuttgart ist die Hauptstadt Baden-Württembergs, dessen hohe Priorität für die Liberalisierung des Wohnungsmarkts oben dargestellt ist – die Förderung des Mietwohnungsbaus gleichzeitig mit der Bundesregierung eingestellt hat. Solche eigenständigen kommunalen Wohnungsbauförderungsprogramme sind auch von einigen anderen Städten in vergleichbarer Situation aufgestellt worden, wie z.B. von Hannover oder München.

Für die Städte in Nordrhein-Westfalen besteht eine solche Notwendigkeit nicht, da das Land die Förderung des Mietwohnungsbaus nicht unterbrochen hat (1989 hat auch der Bund die Mietwohnungsbauförderung wieder aufgenommen, so daß nun wieder in allen Bundesländern entsprechende Förderungsprogramme existieren). Nordrhein-Westfalen geht noch weiter und bietet aus Landesmitteln höhere Fördersätze für die Bauherren, die den Städten an diesen Wohnungen ein Belegungsrecht einräumen, so daß die Städte in weit geringerem Umfang eigene Mittel für die Wohnungsbauförderung einsetzen müssen wie in anderen Bundesländern. Dennoch ist auch in Nordrhein-Westfalen eine Abnahme des gebundenen Sozialwohnungsbestands zu verzeichnen.

Umfang und Struktur des sozial gebundenen Mietwohnungsbestands sind ein ganz wichtiges Element der kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Lösung von Problemen der Wohnungsverorgung. Die Determinanten für Umfang und Geschwindigkeit des bevorstehenden Verlustes an solchen Wohnungsbindungen werden jedoch überwiegend von den Ländern bestimmt. An zwei Fallstudien einzelner Städte aus unterschiedlichen Bundesländern können die Auswirkungen verschiedener landespolitischer Rahmensetzungen verdeutlicht werden:

Dortmund ist eine Großstadt in Nordrhein-Westfalen und unterliegt deshalb keiner gezielten Liberalisierungsstrategie von seiten des Landes. 1987 gehörten hier 35 % des gesamten Wohnungsbestands zum Sozialwohnungssektor. Hannover ist Landeshauptstadt von Niedersachsen, das bis zum kürzlich erfolgten Regierungswechsel eine ähnliche Zielsetzung in der Wohnungspolitik verfolgte wie Baden-Württemberg. Das Land vergab z.B. 1981 ähnliche finanzielle Anreize zur vorzeitigen Rückzahlung. Obwohl die Stadt Hannover etliche Sozialwohnungsprojekte ganz aus eigenen Mitteln finanziert hat – wozu Dortmund niemals gezwungen war –, beläuft sich sein Sozialwohnungsbestand nur auf 19 % aller Wohnungen.

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen das Ergebnis einer Bindungsprognose für beide Städte bis zum Jahr 2000, die vom Bestand der Jahre 1985 bzw. 1986 ausgeht. In die Berechnungen sind nur die vor 1966 errichteten Wohnungen einbezogen, da bei den jüngeren Baujahrgängen innerhalb des Prognosezeitraums noch keine nennenswerten Bindungsverluste zu erwarten sind. Der ältere

Teilbestand umfaßt immerhin 74 % aller Sozialwohnungen in Dortmund und 65 % in Hannover. Aufgrund sehr günstiger Förderungsbedingungen und niedriger Baupreise in der damaligen Zeit liegt deren zulässige Kostenmiete weit unterhalb der Marktmiete für vergleichbare, nicht mehr preisgebundene Wohnungen. Die ab 1966 errichteten Sozialwohnungen wurden in Antizipation zukünftiger Einkommenssteigerungen auf seiten der Mieter mit schrittweise reduzierten laufenden Zuschüssen gefördert und erlebten dadurch solche vorprogrammierter Mietsteigerungen, daß sie heute kaum noch billiger als freifinanzierte Mietwohnungen sind. Auch aus diesem Grunde befaßt sich die Bindungsprognose nur mit dem älteren Sozialwohnungsbestand, denn er ist von größerer Bedeutung für die unteren Einkommensgruppen.

Die Darstellung des Prognoseergebnisses in den Abbildungen 1 und 2 beginnt mit der Situation von 1977. In Dortmund haben die vorzeitigen Darlehensrückzahlungen bisher nur geringen Einfluß auf den gebundenen Sozialwohnungsbestand gehabt, da die Stadt als "Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf" festgelegt worden ist und in jedem Fall von vorzeitiger Darlehensrückzahlung die Nachwirkungsfrist gilt. Hannover hat sich bei seiner Landesregierung ebenfalls um diese Klassifizierung bemüht. Aber die alte Landesregierung von Niedersachsen hat kein einziges Gebiet dieser Art festgelegt, obwohl die Wohnungsmieten in Hannover höher als in Dortmund sind und dort mehr Wohnungssuchende registriert sind, so daß eine solche Klassifizierung in Hannover sogar noch mehr erforderlich ist als in Dortmund. Als Folge davon haben in der niedersächsischen Landeshauptstadt 1990 bereits über 40 % der älteren Sozialmietwohnungen ihre Preis- und Belegungsbindung verloren.

Der wichtigste Faktor für den schnelleren Bindungsverlust in Hannover ist die mehr als doppelt so starke Rückzahlungsaktivität (im Jahresdurchschnitt 1977 bis 1984 in Hannover 5,4 % und in Dortmund 2,3 %). Dieser Unterschied ist fast ausschließlich auf den vom Land Niedersachsen im Jahre 1981 gewährten Rückzahlungsbonus zurückzuführen. Denn in diesem Jahr beträgt die Relation 19,0 % zu 0,9 %, während in den übrigen Jahren die Rückzahlungsaktivitäten in beiden Städten sich sehr viel weniger unterscheiden.

Der zweite Faktor für den langsameren Verlauf der Bindungsverluste in Dortmund ist die generell gültige Nachwirkungsfrist. Sie verzögert vor allem in der ersten Hälfte der 90er Jahre den Prozeß des Abschmelzens der Sozialwohnungen in Dortmund erheblich. Im weiteren Verlauf gewinnt jedoch das planmäßige Bindungsende immer mehr an Bedeutung und führt dazu, daß auch in Dortmund bis zum Jahr 2000 der Sozialwohnungsbestand stark abnimmt.

Der Vergleich von Hannover und Dortmund zeigt, daß die einzelnen Bundesländer den auf Bundesebene in Gang gesetzten Liberalisierungsprozeß des Sozialwohnungsbestands nur verzögern, jedoch nicht grundsätzlich aufheben können. Während die Entscheidungen für den Fortbestand des Sozialwohnungssektors auf Bundes- und in gewissem Rahmen auch auf Landesebene gefällt werden, sind die Auswirkungen dieses Prozesses in erster Linie bei den Städten und Gemeinden spürbar. Deren Wohnungsämter haben sich mit den wachsenden Wartelisten von Wohnungssuchenden auseinanderzusetzen, und nur sie verfügen über die konkreten Informationen über Bedarf und Angebot an gebundenem Wohnungsbestand. Sie haben jedoch nur einen geringen Einfluß auf die zukünftige Entwicklung dieses Bestands. Im Sinne einer besseren Übereinstimmung zwischen Betroffenheit und Informationsstand auf der einen Seite und der Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz auf der anderen Seite wird deshalb über eine weitere Dezentralisierung der Wohnungspolitik und eine Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit diskutiert. Es

Abbildung 1:

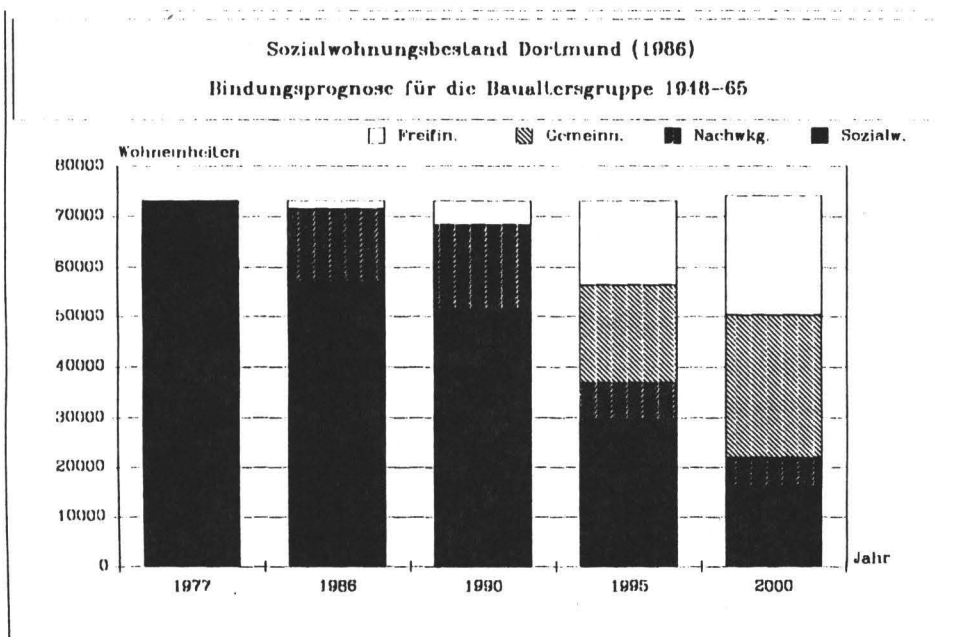
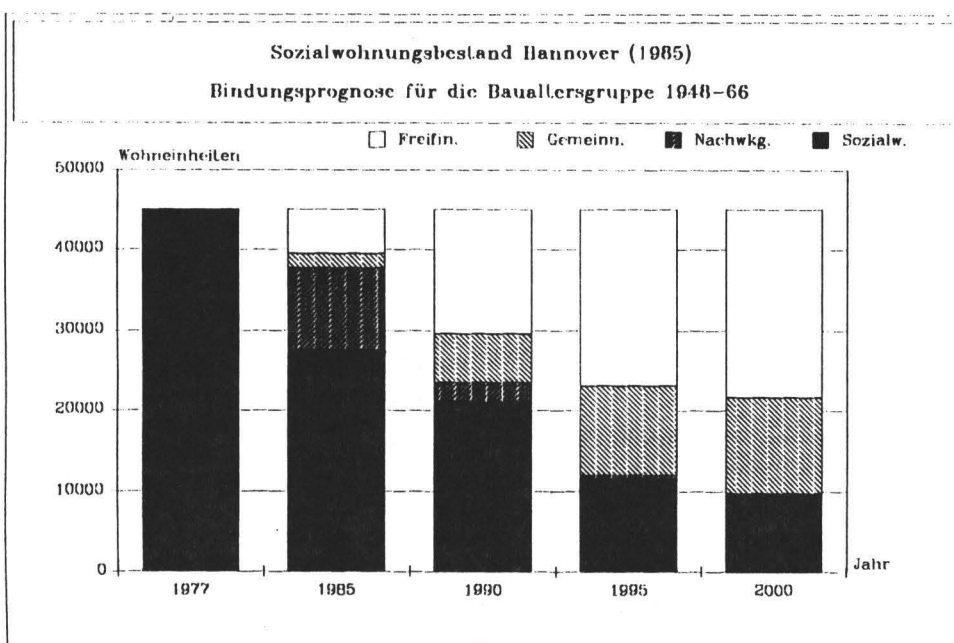


Abbildung 2:



wäre zu wünschen, daß eine solche Kompetenzverlagerung möglichst bald stattfindet, solange noch ein nennenswerter Sozialwohnungsbestand besteht, der die wichtigste Ressource kommunaler Wohnungspolitik überhaupt darstellt. Die im letzten Jahr erfolgte Verlängerung der Nachwirkungsfrist auf zehn Jahre durch die Bundesregierung ist ein erster Schritt in diese Richtung. Nach einer neuen Prognoserechnung wirkt sich das für Dortmund

dahingehend aus, daß im Jahr 2000 nun über 26 000 ältere Sozialwohnungen noch in der Bindung sein werden anstelle von 20 900.

Die Diskussion um den Sozialwohnungsbestand ist auch für die neuen Bundesländer von Bedeutung, da es hier nun darum geht, im Zuge der Einführung einer Wohnungsmarktwirtschaft Umfang und Struktur eines miet- und belegungsgebundenen Teilbestands

zu bestimmen. Hier liegt eine ganz wesentliche Entscheidungskompetenz bei den Städten und Gemeinden, da sie Eigentümer des bisher staatlichen Wohnungsbestands werden (1989 41,3 % aller Wohnungen). Aber auch hier wird der Bund ganz entscheidende Rahmenbedingungen setzen, denn er ist über die Kreditbank Gläubiger der "Altschulden", mit denen diese Wohnungen belastet sind (im Schnitt 15 000 DM je Wohnung, Neubauwohnungen sind jedoch wesentlich stärker belastet). Je höher die Bundesregierung die Verzinsung dieser Darlehen ansetzt, desto stärker werden die Kommunen bzw. die von ihnen gegründeten Wohnungsbaugesellschaften Teile ihres Bestands in den freien Markt übergeben müssen, um ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Zur Zeit gibt es in den neuen Bundesländern praktisch keinen Sozialwohnungsbestand im engen Sinne. Erst die nach dem 2. Oktober 1990 mit öffentlichen Mitteln fertiggestellten Wohnun-

gen fallen in diese Kategorie. Es liegt in der Entscheidungskompetenz der Bundesregierung, ob sie einen Teil der "Altschulden" im Wohnungsbau (z.B. ab Fertigstellungsjahr 1970) als "öffentliche Baudarlehen" deklariert und mit den entsprechenden Konditionen versieht. Der diesbezügliche Wohnungsbestand würde damit zum Sozialwohnungsbestand und könnte die gleiche Funktion einer sozialen Versorgungsreserve übernehmen, wie sie sich in den alten Bundesländern bewährt hat.

*Dipl.-Ing. Hanno Osenberg
Bundesforschungsanstalt für
Landeskunde und Raumordnung
Am Michaelshof 8
5300 Bonn 2*