

JOACHIM TESCH

Demographischer Wandel, wachsende Einkommensarmut und Wohnungspolitik

Die Wohnungssituation hat sich in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre in vielerlei Hinsicht gewandelt und zwingt dazu, bisherige Politikansätze zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern.¹ Vordergrundig wurde in den letzten Jahren der große Leerstand – in Ostdeutschland 1,1 Mio. Wohnungen und in Westdeutschland 2,0 Mio. Wohnungen² – wahrgenommen. Inzwischen droht mit dem Sozialabbau, insbesondere im Gefolge von Hartz IV, eine Verschlechterung der Wohnverhältnisse für Einkommensarme. Aber die Entwicklung und die damit verbundenen Probleme sind wesentlich vielschichtiger.

Eine bürgernahe Wohnungspolitik hat von dem auszugehen, was die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar berührt. Das sind in erster Linie die Verfügbarkeit angemessener Wohnungen mit guter Ausstattung und niedrigen Kosten sowie ein freundliches Wohnumfeld. Gegenwärtig und in den kommenden Jahren gilt es vor allem, der durch den Sozialabbau bedingten Verschlechterung der Wohnbedingungen für einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung entgegen zu wirken, obwohl im Unterschied zu früher in vielen Regionen Deutschlands ausreichend Wohnraum verfügbar ist. Andere Bedingungen – wie Eigentumsverhältnisse und Reproduktionsbedingungen der Wohnungsunternehmen – interessieren nur mittelbar und sollen deshalb hier außer acht bleiben.³

Prognosen und Szenarien auf diesem höchst komplexen Gebiet können von keinem Einzelnen erarbeitet werden, sondern sind das Resultat leistungsfähiger Institutionen. Zunächst sei deshalb ein Überblick über die vorliegenden Bevölkerungs- und Haushalts- sowie Wohnungsprognosen und -vorausberechnungen gegeben, bevor einzelne Annahmen und Ergebnisse kritisch hinterfragt und vor allem Konsequenzen erörtert werden.

Demographische Entwicklungen

Die demographische Entwicklung Deutschlands wird in den kommenden Jahrzehnten durch Rückgang der Einwohnerzahl sowie Alterung, größere kulturelle Buntheit und wachsende Heterogenität der Bevölkerung gekennzeichnet sein. Diese Entwicklungstrends sind mit der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes auf Basis 2001 bis zum Jahre 2050 quantifiziert worden.⁴ In Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern wurden die Annahmen und Ergebnisse auch regionalisiert.⁵

Danach kommt es in dem für die Wohnungspolitik überschaubaren Zeitraum bis 2015 bzw. 2020 bei Annahme eines positiven

Joachim Tesch – Jg. 1933 Prof. Dr. sc. oec., Letzte Berufsjahre (bis 1994) an der ehemaligen TH Leipzig, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre. Ausgewählte Veröffentlichungen seit 2000: Wurde das DDR-Wohnungsbauprogramm 1971/1976 bis 1990 erfüllt? In: UTOPIE kreativ, Sonderheft Oktober 2000; Der Wohnungsbau in der DDR 1971-1990, Hefte zur ddr-geschichte 70, Berlin 2001; Bauen in Leipzig 1945-1990 (Hg.), Leipzig 2003.

1 Offensichtlich waren die Zukunftsvorstellungen bei der Ausarbeitung der vom Magdeburger Parteitag der PDS im Jahre 1996 beschlossenen wohnungspolitischen Leitlinien auch nicht hinreichend. Eine Neufassung müsste stärker von zukünftigen Entwicklungen ausgehen.

2 Statistisches Bundesamt: Bautätigkeit und Wohnungen. Bestand und Struktur der Wohneinheiten. Wohnsituation der Haushalte. Fachserie 5/H. 1, Wiesbaden 2002, S. 29.

3 Insoweit unterscheide ich mich von Christine Ostrowski: PDS und Bürgernähe, in: UTOPIE kreativ, H. 170 (Dezember 2004), S. 1096 ff.

4 Siehe Bettina Sommer: Bevölkerungsentwicklung bis 2050, in: Wirtschaft und Statistik. 2003, H. 8, S. 693 ff.

5 Siehe Bettina Sommer: Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2050, in: Wirtschaft und Statistik. 2004, H. 8, S. 834 ff.

6 Vgl. 10. koord. Vorausberechnung, Variante 5. Nach Wirtschaft und Statistik, 2004. H. 8, S. 843 ff.

7 Vgl. Bettina Sommer: Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2050, a. a. O., S. 839 ff.

8 Herwig Birg: Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, München 2001. 3. Aufl. 2003, S. 137 ff.

9 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in Kooperation mit dem Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR) Dresden: Wohnungsprognose 2015, Berichte Bd. 10, Bonn 2001. Mit CD-ROM, S. 69 u. 117.

10 Ulrich Pfeiffer et al.: Wohnungspolitische Konsequenzen der langfristigen demographischen Entwick-

Außenwanderungssaldos von jährlich 200 000 Personen insgesamt zu folgenden Entwicklungen.⁶ In den westlichen Bundesländern nimmt die Zahl der Einwohner – wenn auch bei sich verlangsamendem Tempo – noch bis 2020 zu, um knapp 2 Mio. auf 67,1 Mio. In den östlichen Bundesländern dagegen geht die Zahl der Einwohner kontinuierlich zurück – um 1,6 Mio. auf 12,1 Mio. Dabei sind für diesen Zeitraum die sich aus den inländischen demographischen Faktoren ergebenden Wirkungen als sicher einzuschätzen; dagegen hängen die Annahmen über die wahrscheinliche Zuwanderung stärker von politischen Prämissen ab.

In den westdeutschen Bundesländern (mit Ausnahme des Saarlandes) sind die Gewinne aus Binnen- und Außenwanderung größer als das Geburtendefizit, während in Ostdeutschland (und im Saarland) die Verluste aus dem Geburtendefizit und aus der Binnenwanderung durch die Zuwanderung bei weitem nicht kompensiert werden. Dabei verläuft die Entwicklung auch innerhalb der Bundesländer durchaus differenziert; aus Sicht der Bevölkerungsentwicklung lassen sich drei regionale Entwicklungstypen unterscheiden: Wachstumsregionen, Regionen ohne größere Veränderungen und schrumpfende Regionen.

Die Veränderung der Altersstruktur – Verringerung des Anteils der Jugendlichen und Erhöhung des Anteils der Älteren – erfolgt in allen Bundesländern schon jetzt permanent, wenn auch in unterschiedlichem Tempo. Der Anteil der älteren Menschen ab 60 Jahren wird von 22 bis 27 Prozent (2001) auf 25 bis 37 Prozent im Jahre 2020 anwachsen, wobei in den östlichen Bundesländern der höchste Zuwachs zu verzeichnen sein wird.⁷

Um aus der demographischen Entwicklung weitergehende Schlussfolgerungen auf den Wohnungsbedarf ziehen zu können, sind aus der Einwohnerentwicklung die Veränderungen bei den privaten Haushalten abzuleiten. Denn entscheidend für die Zahl der nachgefragten Wohnungen ist die Zahl der privaten Haushalte – wie auch von Bevölkerungswissenschaftlern gezeigt wird, u. a. von Herwig Birg⁸. Die Dynamik der Haushaltentwicklung unterscheidet sich von der der Bevölkerung bekanntlich infolge der sich deutlich verringern den durchschnittlichen Zahl von Personen pro Haushalt. Methodisch bieten sich zwei Wege an:

- erstens über die Entwicklung der Wohnfläche/Einwohner zum Gesamtbedarf an Wohnfläche und davon abgeleitet zu Haushalten und Wohnungen sowie

- zweitens über Simulationsrechnungen für die Entwicklung der Haushalte und ihrer Struktur zum Bedarf an Wohneinheiten und – sekundär – zu deren Flächen.

Der erste Weg liegt insbesondere der »Wohnungsprognose 2015« des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)⁹ zugrunde. Der zweite Weg wurde von Ulrich Pfeiffer (empirica GmbH) besritten.¹⁰ Die uneinheitlichen Vorgehensweisen führen zu nicht völlig vergleichbaren Ergebnissen; siehe Tabelle 1. Hinzu kommt, dass die bis 2004 vorliegenden Haushaltsprognosen noch auf der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung basieren. Erst Ende 2004 haben sich die Experten von Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, empiri-

rica, Max-Planck-Institut für demographische Forschung und Statistischem Bundesamt auf ein einheitliches Prognosemodell für die Haushaltsentwicklung geeinigt, auf dessen Basis eine neue Haushaltsprognose erarbeitet wird.¹¹

lung. Hg: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Forschungen H. 117, Bonn 2004, S. 18 f.

11 Vgl. empirica newsletter 4/2004, 22. 10. 2004, S. 2.

Tabelle 1:
Anzahl der Privathaushalte (Mio.)

	2000	2010	2015	2020
<i>Östliche Bundesländer bzw. ehemaliges DDR-Gebiet</i>				
BBR 2001	8,1	8,1	8,0	.
Empirica 2004	7,1	7,5	7,6	7,5
<i>Westliche Bundesländer bzw. früheres Bundesgebiet</i>				
BBR 2001	30,0	31,4	32,0	.
Empirica 2004	31,1	32,8	33,4	33,8

Quellen: siehe Text. Anmerkung: Bei BBR 2001 ist Berlin insgesamt den östlichen BL, bei empirica 2004 sind Teile Berlins dem jeweiligen früheren Status zugeordnet. Angaben für empirica auf Basis eines Wanderungsgewinns von insgesamt 200 000 Personen/a.

Der Entwicklungsverlauf folgt nach empirica in beiden Bundesgebieten dem gleichen Muster, aber zeitlich versetzt: In den östlichen Bundesländern steigt die Zahl der Haushalte trotz Bevölkerungsrückgang noch bis etwa 2015 an, geht dann deutlich zurück und liegt 2030 wahrscheinlich wieder beim Niveau von 2000. In den westlichen Bundesländern wird der Anstieg wahrscheinlich noch bis etwa 2020 anhalten, und erst danach setzt die Umkehr ein; 2030 wird die Zahl der Haushalte hier auf den Umfang des Jahres 2010 zurückfallen.

Wohnungsprognosen

Der sich aus den Haushaltsprognosen ergebende Bedarf an Wohnungen ist dem Wohnungsbestand gegenüber zu stellen, um die Anzahl neu zu bauender Wohnungen ermitteln zu können. Dabei ist auch der Ersatzbedarf zu berücksichtigen; empirica rechnet mit einem sehr niedrigen »konventionellen« Ersatzbedarf in Höhe von jährlich 0,3 Prozent des Wohnungsbestandes.¹²

Beim Wohnungsbaubedarf spielen die regionalen Unterschiede eine wesentliche Rolle: einerseits die Wachstumsregionen mit Wohnungsmangel und Neubaubedarf und andererseits die schrumpfenden Regionen mit großem Wohnungsleerstand und Abrissprogrammen. Ein Teil dieses Leerstandes wird für die im Gefolge der noch andauernden Zunahme der Zahl der privaten Haushalte wachsende Wohnungsnachfrage genutzt werden; das BBR rechnete deshalb für Ostdeutschland mit zwei Varianten: eine mit 30 und die andere mit 80 Prozent Wiedernutzung des Leerstandes.¹³ Zu beachten ist aber, dass ein Teil der Wohnungsnachfrage aus strukturellen Gründen nicht aus dem Leerstand befriedigt werden kann, also trotz Leerstand auch in der gleichen Region Neubau z. B. für altersgerechtes Wohnen induziert.

Welche Ergebnisse der Wohnungsbauprognosen liegen bisher für den Zeitraum bis 2015 bzw. 2020 vor? Siehe Tabelle 2.

12 Ulrich Pfeiffer et al 2004, S. 23.

13 BBR 2001, a. a. O., S. 117.

Tabelle 2:

Jährlicher prognostizierter Neubaubedarf für Wohnungen – 1000 WE

	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	2015- 2020
<i>Östliche Bundesländer bzw. ehemaliges DDR-Gebiet</i>				
BBR 2001	60-46	46-51	51-49	.
Empirica 2004	65	69	43	33
<i>Westliche Bundesländer bzw. früheres Bundesgebiet</i>				
BBR 2001	252-284	284-273	273-227	.
Empirica 2004	297	267	231	195

Quellen: BBR 2001, a. a. O., S. 69 u. 117; empirica, a. a. O., S. 25 u. 28. Anm.: Bei BBR 2001 ist Berlin insgesamt den östlichen BL, bei empirica 2004 sind Teile Berlins dem jeweiligen früheren Status zugeordnet. Bei BBR 2001 ist für Ostdeutschland eine Wiedernutzung des Leerstandes von 30% angenommen. Angaben für Empirica auf Basis eines Wanderungsgewinns von insgesamt 200000 Personen/a.

Aktuell liegen die Fertigstellungszahlen schon im für 2010-2015 prognostizierten Bereich: Wurden im Jahre 2000 in Deutschland insgesamt noch etwa 365 000 Wohnungen in neuen Wohngebäuden fertig gestellt, so waren es im Jahre 2003 nur noch 235 000 Wohnungen.¹⁴

Wie aus der Tabelle 2 ersichtlich, wächst in den östlichen Bundesländern nach den Prognosen beider Institute der Umfang des Neubaus bis gegen Ende dieses Jahrzehnts noch etwas an. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass noch ein erheblicher (Nachhol-)Bedarf an Ein- und Zweifamilienhäusern (EZFH) existiert; dagegen wird bis 2010 nur noch ein kleinerer Anteil an Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen (MFH) gerechnet, der in der Vorausberechnung danach völlig vernachlässigt wird. Inwieweit dieser Bedarf an Ein- und Zweifamilienhäusern real ist, bedarf der Diskussion (s. u.).

In den westlichen Bundesländern geht der Neubau voraussichtlich ständig zurück, da der Zuwachs an Haushalten immer kleiner wird (vgl. Tabelle 1). Nach 2020 halbiert sich gegenüber dem vorhergehenden Zeitraum der Neubaubedarf (statt 195 000 nur noch 91 000 durchschnittlich/a). Dabei wird auch hier ein stärkerer Rückgang des Baus von Mehrfamilienhäusern gegenüber dem von Ein- und Zweifamilienhäusern unterstellt.

Die Hauptergebnisse der BBR-Wohnungsprognose 2015 liegen – abgeleitet aus der Bevölkerungsvorausberechnung – auch nach den 97 Raumordnungsregionen (ROR) aufbereitet vor.¹⁵ Beim MFH-Neubaubedarf – der hier besonders interessiert – liegen die prognostizierten Spitzenwerte je 1 000 Einwohner bis 2015 (über 3,0) in den ROR Hamburg und München. Ein nennenswerter Bedarf wird auch für zahlreiche ROR in Bayern und Baden-Württemberg sowie für Köln, Hannover und Berlin ausgewiesen. Dagegen tendiert der MFH-Neubaubedarf in allen ROR Ostdeutschlands sowie in den ROR Bremerhaven und Saarland gegen Null. Dass sich aus einer solch gravierenden regionalen Differenzierung extreme Unterschiede in der »Wohnungsmarktsituation« ergeben, ist offensicht-

14 Baustatistisches Jahrbuch 2004/2005, Frankfurt am Main 2005, S. 54.

15 BBR 2001. Anhang, besonders Karten A 3.1-3.3.

lich: Von Gebieten mit erheblichem Wohnungsmangel bis zu horrenden Überschüssen ist alles vertreten.

Während die Anzahl der nachgefragten Wohnungen vor allem durch die Entwicklung der Einwohner und Haushalte bestimmt wird, werden Wohnungsgrößen und -ausstattung sowie die bevorzugte Eigentums- bzw. Gebäudeform besonders von der Entwicklung der Haushaltseinkommen und den Kosten des Wohnens direkt beeinflusst.

Entwicklung der Wohnflächen

Die Entwicklung der durchschnittlichen Wohnfläche pro Kopf bzw. Haushalt hängt sowohl von der Veränderung je Eigentümerhaushalt und je Mieterhaushalt als auch von Anteilsverschiebungen zwischen diesen beiden Haushaltstypen ab. Explizite Aussagen über die Entwicklung des Wohnflächenbedarfs enthält nur die Wohnungsprognose des BBR 2001 (siehe Tabelle 3).

Die Werte für Westdeutschland ergaben sich aus Trendrechnungen. Für Ostdeutschland waren diese wegen Fehlens brauchbarer Datenreihen nicht möglich. Stattdessen rechnete das BBR hier mit vier Szenarien, aus denen sich die ausgewiesenen Bandbreiten ergeben. Die Szenarien unterscheiden sich aufgrund unterschiedlicher Annahmen über die Einkommensentwicklung hinsichtlich Wohnflächenkonsum und Eigenheimanteil.¹⁶

16 BBR 2001, a. a. O., S. 21 ff.

Tabelle 3:

Prognostizierte durchschnittliche Wohnfläche pro Person (m²/Person)

Haushaltstyp	2000	2005	2010	2015
<i>Östliche Bundesländer (einschl. Berlin)</i>				
HH insgesamt	34,2	35,3-36,0	36,2-37,7	36,8-39,0
- Eigentümer	38,8	39,5-40,4	40,5-42,0	41,3-43,2
- Mieter	32,2	33,3-34,0	34,2-35,4	34,7-36,6
<i>Westliche Bundesländer</i>				
HH insgesamt	41,5	42,9	44,5	45,8
- Eigentümer	46,6	47,9	49,2	50,4
- Mieter	36,7	37,2	38,3	39,4

Quellen: BBR 2001, a. a. O. S. 31 f.

Die zugrunde gelegten Trends unterstellen ständiges Anwachsen der Einkommen und damit auch der Wohnflächennachfrage. Aber angesichts der seit dem Entstehen dieser Vorausberechnungen anhaltenden Stagnation bzw. teilweise rückläufigen Entwicklung der Realeinkommen (s. u.) und der erheblichen Steigerung der Betriebskosten für Wohnungen dürften die prognostizierten Werte überhöht sein. Dennoch ist bemerkenswert: Schon bei diesen optimistischen Annahmen gibt es keine nennenswerte Annäherung der ost- an die westdeutschen Werte. Da in Ostdeutschland ein Überschuss im Wohnflächenangebot existiert, ist die geringere Inanspruchnahme offensichtlich auf die niedrigen Einkommen zurückzuführen.

17 Wohneigentum und Eigentümerquote umfassen sowohl Ein- und Zweifamilienhäuser als auch selbstgenutzte Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhäusern.

Entwicklung der Eigentümer- bzw. Ein- und Zweifamilienhausquoten¹⁷

Zur Entwicklung der Anteile des Wohneigentums bzw. der Ein- und Zweifamilienhäuser (EZFH/MFH) hat das BBR 2001 in der Wohnungsprognose 2015 konkrete Angaben gemacht – siehe Tabelle 4.

Tabelle 4:

Entwicklung der Eigentümerquoten und des Anteils der Wohnfläche in Ein- und Zweifamilienhäusern (EZFH) an der gesamten Wohnfläche in %

	2000	2005	2010	2015
<i>Östliche Bundesländer bzw. ehemaliges DDR-Gebiet</i>				
Eigentümerquote	29,3	30,8	31,4-32,9	31,6-35,1
EZFH-m ² -Anteil	44,4	46,5	47,2-49,2	47,4-52,0
<i>Westliche Bundesländer bzw. früheres Bundesgebiet</i>				
Eigentümerquote	45,7	47,2	48,8	50,0
EZFH-m ² -Anteil	61,8	62,1	62,5	62,4

Quellen: BBR 2001, a. a. O. S. 69 u. 117. Anm.: Bei BBR 2001 ist Berlin insgesamt den östlichen BL zugeordnet. Erläuterung: Eigentümerquote = Anteil der in Wohneigentum lebenden Haushalte an der Gesamtzahl der privaten Haushalte in %. EZFH-m²-Anteil = Anteil der Wohnfläche in Ein- und Zweifamilienhäusern an der gesamten Wohnfläche in %.

Auffällig an den prognostizierten Werten ist: In Ostdeutschland steigt demnach der Anteil der Wohnfläche in Ein- und Zweifamilienhäusern an der gesamten Wohnfläche deutlich schneller als die Eigentümerquote; offensichtlich spielt der Erwerb von Wohneigentum in Mehrfamilienhäusern keine große Rolle – obwohl das für die Wiedernutzung von leer stehenden Wohnungen wichtig wäre. Anders dagegen in Westdeutschland: Hier stagniert der Anteil der Wohnfläche in Ein- und Zweifamilienhäusern an der gesamten Wohnfläche bei 62 Prozent, aber die Eigentümerquote steigt deutlich; offenkundig hat hier der Erwerb von Wohneigentum in Mehrfamilienhäusern ein größeres Gewicht.

Empirica analysiert die bisherige Entwicklung des Anteils der Ein- und Zweifamilienhäuser detailliert nach Haushaltsgrößen und Alterskohorten. Der geringer werdende Anteil großer Haushalte mit einem hohen Bedarf an Ein- und Zweifamilienhäusern verlangsamt insgesamt das Ansteigen der EZFH-Quote. In Westdeutschland wird diese Quote nur noch geringfügig ansteigen und zwar im Zeitraum 2015-2020 auf knapp 50 Prozent.¹⁸ Für Ostdeutschland sind die Annahmen sehr unsicher. Obwohl die Ein-/Zweifamilienhausquote nur bei etwa 34 Prozent liegt, ist die Nachfrage in den letzten Jahren eingebrochen. Zwar dürfte sich die Geburtenkohorte 1989-1993, die nach 2010 als Nachfrager für Ein- und Zweifamilienhäuser auftritt, als erste so verhalten wie die entsprechenden westdeutschen Jahrgänge,¹⁹ aber zu beachten ist, dass sich in Ostdeutschland nach 1989 die jeweiligen Geburtenzahlen halbiert haben und der zahlungsfähige Nachholbedarf inzwischen befriedigt ist. Demzufolge hängt die weitere Entwicklung in hohem Maße von den Einkommens- und Kostenentwicklungen ab.

18 Ulrich Pfeifer et al. 2004, S. 22.

19 Ebenda, S. 28.

Haushaltseinkommen und Wohnkosten

Ein entscheidender Mangel in allen diesen Vorausberechnungen ist, dass ihre Trendfortschreibungen vor allem auf Daten der 90er Jahre beruhen und die seit 2000 eingetretene Stagnation in der Entwicklung der Haushaltseinkommen ungenügend berücksichtigt wird. Wie das DIW Berlin in langfristigen Untersuchungen der Entwicklung von Einkommen und Armut in Deutschland gezeigt hat,²⁰ ist in Westdeutschland die Ungleichheit der Einkommensverhältnisse seit Mitte der 80er Jahre gewachsen, wenn auch zyklisch durch Abminderungen unterbrochen. In Ostdeutschland ist der Angleichungsprozess gegen Ende der 90er Jahre zum Stillstand gekommen. In den letzten Jahren, insbesondere seit 2003, sind die realen Einkommen sogar rückläufig und die Einkommensunterschiede im gesamten Bundesgebiet größer geworden²¹; siehe Tabelle 5.

Tabelle 5:

Jährliches Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland nach Einkommensquintilen* in Euro

	1998	2000	2003
Unterstes Quintil	7.355	7.991	7.584
Oberstes Quintil	29.220	31.172	32.812
Insgesamt	16.297	17.354	17.875

Quelle: DIW-Wochenbericht 4/2005, S. 61. Jedes Quintil umfasst 20 % der nach der Höhe der Einkommen geordneten Haushalte.

Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen der Einkommensarmen wurde schon im Jahre 2003 gegenüber 2000 deutlich verringert. 20 Prozent der 38,9 Mio. Privathaushalte in Deutschland – das waren 2003 rund 7,8 Mio. Haushalte – mussten bereits mit einem durchschnittlichen monatlichen Nettoeinkommen von nur 630 Euro auskommen! Seitdem bewirken die erhöhten persönlichen Zahlungen für Gesundheitsleistungen, der Übergang von der Arbeitslosenhilfe auf das Arbeitslosengeld II und die Politik sinkender Realrenten sowie die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse eine weiter wachsende Zahl von armen Haushalten. Dieser Prozess zunehmender Einkommensarmut wird sich bei weiter vorherrschender neoliberaler Wirtschafts- und Sozialpolitik – unter Regierungen egal welcher Couleur – unvermindert fortsetzen und bei ausbleibenden Massenprotesten eher noch verstärken.

Zum allgemeinen Sozialabbau kommt hinzu, dass sich die wirtschaftliche Schere zwischen Ost- und Westdeutschland nach Berechnungen der Deutschen Bank Research wieder öffnen wird: »Die divergierenden Entwicklungen des Wachstumspotenzials führen (...) dazu, dass das BIP pro Kopf in Ostdeutschland bis 2020 von derzeit 64,5 % auf 60 % des Westniveaus sinkt (...)»²².« Damit verbunden wird sich die Einkommenssituation im Osten in Relation zum Westen verschlechtern, wie Stefan Schneider, Chief International Economist der Deutsche Bank Research in diesem Zusammenhang feststellte.²³ Das erfordert in den östlichen Bundesländern besondere Maßnahmen zur Sicherung angemessener Wohnverhältnisse und den Erhalt lebenswerter räumlicher Strukturen.

20 DIW Berlin: Zur langfristigen Entwicklung von Einkommen und Armut in Deutschland, Wochenbericht Nr. 4/2005, S. 59 ff.

21 Siehe dazu auch Lebenslagen in Deutschland. Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2005 www.bundesregierung.de S. 16 ff.

22 Deutsche Bank Research: Perspektiven Ostdeutschlands – 15 Jahre danach, in: Economics Nr. 306. Sonderausgabe für eine Veranstaltung am 10. 11. 2004, S. 44.

23 Vgl. Stefan Schneider: Demografie und Wachstum in den neuen Bundesländern. Vortragsunterlagen v. 5. 11. 2004 für die Veranstaltung der DB Research am 10. 11. 04. Blatt 13. (Siehe obige Fußnote.)

Steigende Kosten des Wohnens, vor allem der »Nebenkosten« für Energie und kommunale Abgaben (besonders in schrumpfenden Städten) haben erhebliche Auswirkungen auf die zukünftige Nachfrage nach Wohnflächen und Wohneigentum.

Die Brutto-Kaltmieten sind seit 1998 zwar im Allgemeinen angestiegen, aber langsamer als in den vorangegangenen Jahren; in einem Marktsegment – im privaten Mehrfamilienhausbesitz Westdeutschlands – sind sie sogar gesunken; siehe Tabelle 6. Offensichtlich führte die insgesamt entspannte Situation auf dem Wohnungsmarkt in diesem Segment zu »Preisanpassungen«; dennoch sind hier nach wie vor die höchsten Mieten zu verzeichnen. Gleichzeitig hat die verstärkte Liberalisierung des Wohnungswesens – »Reform« der Wohnungsbauförderung und Überführung des Sozialwohnungsbestandes in das Vergleichsmietensystem – zur schnelleren Erhöhung der Mieten im kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbesitz geführt. Im Osten stiegen die Mieten trotz des Leerstandes an, sind aber nach wie vor niedriger als im Westen.

Tabelle 6:

**Wohnungsmieten der Hauptmieter in Deutschland
(monatliche Brutto-Kaltmiete in €/m², Mittelwert)**

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	1998	2002	1998	2002
Insgesamt	4,85	5,42	5,60	6,11
<i>Eigentümer der Wohnung</i>				
Kommune	3,42	5,15	3,95	5,79
Genossenschaft	4,23	5,23	4,94	5,75
Privat	5,52	5,72	6,75	6,18

Quelle: Datenreport 2004. Hg.: Statistisches Bundesamt, S. 518.

Die Entwicklungstendenzen werden deutlicher, wenn nach Grundmiete (nettokalt), kalten und warmen Betriebskosten unterschieden wird. Die Grundmiete ist bundesweit in den letzten Jahren im Gegensatz zu früheren Zeiträumen langsamer als der allgemeine Verbraucherpreisindex gestiegen (siehe Tabelle 7) aber (wie dieselbe Tabelle zeigt) die kalten Nebenkosten – besonders durch kommunale Abgaben für Müllentsorgung und Abwasserentsorgung belastet – sind schneller und die warmen Betriebskosten – besonders durch Weltmarktpreise und höhere Energiesteuern belastet – noch stärker gestiegen.

Die moderate Entwicklung der »ersten« Miete mit ihrem bisher noch größeren Gewicht hat im Westen zu einer Verringerung der durchschnittlichen Mietbelastung geführt; im Osten hat sich dagegen ihr Ansteigen fortgesetzt, so dass es auf diesem Gebiet zu einer gewissen Annäherung gekommen ist; siehe Tabelle 8.

Tabelle 7:

Verbraucherpreisindex insgesamt und ausgewählte Indices für Wohnkosten (2000=100)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gesamtindex	98,0	98,6	100	102,0	103,4	104,5	106,2
Mieten (nettokalt*)	97,9	98,8	100	101,1	102,5	103,6	104,5
Müllabfuhr	95,7	98,1	100	102,8	104,3	106,4	108,0
Wasserversorgung	96,2	97,9	100	101,4	102,4	103,4	106,2
Abwasserentsorgung	97,9	89,9	100	102,0	103,6	106,0	109,1
Strom	101,2	105,1	100	104,0	108,7	114,1	118,7
Gas	87,9	86,0	100	121,2	114,4	120,2	121,4
Leichtes Heizöl	54,4	65,1	100	94,1	85,5	88,7	98,8
Feste Brennstoffe	96,4	98,0	100	100,6	102,6	103,8	104,8
Zentralheizung,							
Fernwärme	90,3	85,9	100	119,4	118,3	118,0	120,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2005. GENESIS. Zeitreihen aus 61111BJ004.

*) Grundmiete – ohne kalte und warme Betriebskosten.

Tabelle 8:

Anteil von Haushalten (HH) mit einer Mietbelastung* von 30 % und mehr

	Östliche Länder		Westliche Länder		Deutschland	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Insgesamt	24,1	27,8	38,7	36,3	35,3	34,4
dar. 1-Person-HH	38,8	42,1	50,9	47,6	48,4	46,4

Quelle: Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2005, S. 122.

* Bruttokaltmiete in % des Haushaltsnettoeinkommens.

Besonders gravierend ist die Situation für Alleinerziehende; bei diesen Haushalten betrug der Anteil mit einer Mietbelastung von 30 % und mehr im Jahre 2002 im Osten 51,6 und im Westen 59,0 %. Auch bei den Senioren ist die Lage schwierig, allerdings vor allem im Westen: Bei Haushalten mit einem »Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter« betrug der Anteil von Haushalten mit einer Mietbelastung von 30 % und mehr im Westen 42,2, dagegen im Osten nur 24,6 %.²⁴

24 Ebenda, S. 123.

Die Mietbelastungen einkommensschwacher Haushalte werden durch Wohngeldzahlungen gemindert. Insgesamt betrug der durchschnittliche Anteil der Bruttokaltmiete am verfügbaren Einkommen im Jahre 2001 in den östlichen Bundesländern vor Wohngeld 38,9 und nach Wohngeld 25,9 %, dagegen in den westlichen Bundesländern 41,0 bzw. 28,6 %.²⁵ Die Durchschnittsbelastungen nach Wohngeld streuen erheblich in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße; bei größeren Haushalten sind sie erheblich niedriger als bei kleinen Haushalten.

25 Ebenda, S. 127.

Insgesamt zeigt sich deutlich, dass einkommensbenachteiligte und kleine Haushalte einen erheblichen Teil ihres Einkommens – in der Regel zwischen einem Viertel und einem Drittel – für die Wohnkos-

ten aufwenden müssen. Die höchsten Mietbelastungen tragen die Ein-Personen-Haushalte, darunter vor allem die weiblichen: mehr als 40 % betrug im Westen die Belastung bei 25 % dieser Haushalte – darunter 28 % der Frauenhaushalte –, im Osten bei 20,7 bzw. 21,1 % der Haushalte. Noch extremer sind die Belastungen bei Haushalten mit einem Einkommen unter 900 Euro.

Die Miete und die Mietnebenkosten sind aber bei weitem nicht alle Kosten, die für Wohnen bezahlt werden müssen. Ähnlich wie bei den Mietnebenkosten sind auch viele der mit dem Wohnen im Umfeld verbundenen Preise schneller als die Grundmieten (nettokalt) und auch schneller als der Gesamtindex der Lebenshaltungskosten gestiegen.²⁶ So erhöhten sich gegenüber 2000 (=100) im Jahr 2004 die Preise für Dienstleistungen der Kinderkrippen auf 112,6, für Unterkünfte im Alterswohnheim auf 106,5, in der Pflegestufe II (gesetzliche Krankenkassen) auf 120,5, in der ambulanten Pflege (gesetzliche Krankenkassen) sogar auf 127,3 sowie für Essen auf Rädern auf 110,6 Prozent. Dagegen sind – offensichtlich ähnlich der Situation bei den Grundmieten – die Maklergebühren für die Vermittlung einer Wohnung nur auf 104,9 und die Garagenmieten (privat) nur auf 102,8 Prozent gestiegen.

Wie werden sich die Wohnkosten zukünftig entwickeln?

Bei den Mieten (nettokalt) haben sich die Entwicklungen auf den verschiedenen Teilmärkten (Alt- bzw. Neubau, bis 70 bzw. über 70 m²) sowie frei finanziert bzw. Sozialwohnung (letztere Unterscheidung ist im Osten praktisch bedeutungslos) seit dem Jahre 2000 weitgehend angeglichen.²⁷ Auch zukünftig dürfte in den Steigerungsraten kaum mit größeren Differenzierungen nach diesen Teilmärkten zu rechnen sein. Bedeutsamer sind die Unterschiede zwischen Wachstums- und Schrumpfungregionen: in ersteren höher als in letzteren. Aber auch in insgesamt schrumpfenden Regionen gibt es bevorzugte Lagen mit Einwohnerzuzug, in dessen Gefolge die Mieten von den Vermietern erhöht werden.

Bei den kalten und warmen Betriebskosten ebenso wie bei anderen mit dem Wohnen verbundenen Kosten dürften sich die überdurchschnittlichen Entwicklungstempi angesichts der kommunalen Finanznöte und der weiter zu erwartenden Energiepreissteigerungen fortsetzen. Verschärft werden davon vor allem die Bewohner in Gebäuden mit größeren Leerständen wie überhaupt in schrumpfenden Kommunen betroffen sein, da der hohe Fixkostenteil bei Rückgang der abgenommenen Mengenleistungen zu höheren Preisen/Leistungseinheit führt.

Zwischenfazit

Die Auswirkungen des demographischen Wandels werden sich zunächst vor allem in der weiteren Alterung der Gesellschaft zeigen, bevor in 10 bzw. 15 Jahren der gravierende Rückgang in der Zahl der Haushalte einsetzt.

Aktuell sind die Auswirkungen des Sozialabbaus spürbarer. Stagnierende Masseneinkommen und steigende Wohnkosten schränken die Nachfrage nach zusätzlicher Wohnfläche und Wohneigentum ein. Hinsichtlich der Wohnflächennachfrage ist das offenkundig. In Bezug auf das Wohneigentum hängt die Einschätzung in hohem

26 Siehe dazu Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2005. GENESIS. Verbraucherpreisindex für Deutschland. Zeitreihen aus 61111BJ005.

27 Vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2005. GENESIS. Zeitreihen aus 61111BJ005.

Maße davon ab, ob der öffentlich vielfach propagierten Auffassung, dass das Wohneigentum der bestimmende Wachstumsmarkt aus Sicht der Altersvorsorge sei, gefolgt wird.²⁸ Der »Rentenpapst« Bert Rürup hat schon in einer Veranstaltung des Instituts der privaten Bausparkassen im Jahre 2000 darauf hingewiesen, dass zwar jede Form von Vermögen die individuelle finanzielle Sicherheit erhöht, aber die Basisforderung an eine Alterssicherung sei angesichts des sinkenden Gewichts der umlagefinanzierten Sozialversicherungsrente die »Gewährleistung eines lebenslangen Einkommens«.²⁹ Und das vermag das Wohneigentum nur eingeschränkt zu leisten: Es entfallen zwar – wenn die Baudarlehen getilgt sind – die größten Anteile einer vergleichbaren Grundmiete, aber die Vermögenssubstanz kann im Unterschied zu einer Geldanlage nicht aufgezehrt, sondern nur vererbt werden. Zumal es in Deutschland kaum einen Markt für gebrauchtes Wohneigentum gibt; außerdem würde der Verkauf zwecks Einkommenssicherung ja die Preisgabe des angeblichen Ziels darstellen.

Schlussfolgerungen für die Wohnungspolitik

Der Wohnungs- und Städtebaupolitik vorgelagert gilt es, den Sozialabbau in Deutschland zu stoppen und wieder auf einen Pfad wachsender Einkommen zu gelangen und dabei sowohl das Auseinanderdriften von arm und reich umzukehren als auch die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern abzubauen. Auf diesem Hintergrund sind die Inhalte und Aufgaben einer alternativen Wohnungspolitik im »strategischen Dreieck von Gestaltung, Opposition und Visionen« zu bestimmen.

Um allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu einer bezahlbaren Wohnung zu gewährleisten, ist in Wachstumsregionen besonders der Wohnungsneubau in allen seinen Formen zu fördern und der Widerstand gegen ungerechtfertigte Mieterhöhungen zu unterstützen. In allen Regionen geht es um mehr altersgerechten Wohnraum. Ein wichtiges Mittel zur Abwehr willkürlicher Mieterhöhungen ist die Ausarbeitung und Durchsetzung von Mietspiegeln, insbesondere in ihrer qualifizierten Form.³⁰

Um auch den einkommensbenachteiligten Haushalten ein angemessenes Wohnen zu ermöglichen – vor allem, wenn sich die Trends stagnierender Einkommen und steigender Wohnkosten fortsetzen –, ist die regelmäßige Aktualisierung sowie Anpassung der Wohngeldsätze sowie der Regelungen für die Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung gemäß Sozialgesetzbuch II konsequent zu verfolgen. Die Forderung nach Dynamisierung des Wohngeldes sollte wieder aufgenommen werden! Desgleichen ist sie für die Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung von ALG II- und Sozialhilfeempfängern zu stellen.

Kommunales Wohneigentum und gegebenenfalls Belegungsrechte in Verfügung der Kommunen sind weiterhin für die Versorgung von auf dem Wohnungsmarkt Diskriminierten wichtig. Zugleich kann mit ihrer Hilfe der Bildung von Sozialghettos und der Ungleichbehandlung von Immigranten unterschiedlicher Ethnien entgegengewirkt werden.

Neben der Gewährleistung des Zugangs zu bezahlbaren Wohnungen für alle kommt der familienfreundlichen Gestaltung des Wohnumfeldes im Rahmen die Stadtentwicklung eine besondere Bedeutung zu, zumal diese zugleich erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der

28 Andere Aspekte des Wohneigentums sollen hier nicht erörtert werden. Siehe dazu Jürgen Stahl: Wohneigentum und die Linke, in: UTOPIE kreativ, H. 137 (März 2002), S. 222 ff.

29 Bert Rürup: Perspektiven der Altersvorsorge, in: Wohnungsnot oder Leerstände. Die Wohnungsmärkte im neuen Jahrtausend, Band 62 der Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e. V. Berlin 2000, S. 33 ff., spez. 35 f.

30 Siehe Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln v. 1. 7. 2002. Hg.: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Speziell 2. Teil, Abschnitt II.

Kosten für das Wohnen hat. Ganz besonders bedeutsam sind diese Faktoren in schrumpfenden Kommunen mit großem Wohnungsleerstand. Schwerpunkte sind dabei Maßnahmen

- zur Stärkung der Innenstädte und Ortsteilzentren unter Berücksichtigung des Wohnungsbaus und des Denkmalschutzes,
- zur Förderung der sozialen Entwicklung in benachteiligten Stadtteilen,
- des Stadtbbaus sowohl in östlichen als auch westlichen Bundesländern sowie
- zur Zwischen- und Wiedernutzung von Flächen für die Aufwertung des Wohnumfelds.

Beim Stadtbau sind die bisher praktizierten Proportionen zwischen Abriss und Aufwertung entschieden zugunsten letzterer zu verändern. Das betrifft die Förderung sowohl von baulichen Ergänzungs- und Sanierungsmaßnahmen als auch die Gestaltung vielfältig nutzbarer Freiflächen. Soweit Abriss erforderlich ist, fällt dem örtlichen Umzugsmanagement im Zusammenwirken mit den Betroffenen eine wichtige Rolle zu.

Beim Stadtbau sollte der Aufgabe, in der Stadt Eigenheimqualitäten zu verwirklichen, große Aufmerksamkeit gewidmet werden.³¹ Hier ist zu bedenken, dass das Wunschziel der Familien – das »Eigenheim« – primär eigentlich gar nicht das Haus als Vermögen ist, sondern das Wohnen im Grünen. Gelänge es durch einen entsprechenden Stadtbau, adäquate Bedingungen (grünes Umfeld und »eigenes« Grün) zu schaffen, könnte dem Wunsch vieler Familien auch innerhalb der Stadtgrenzen entsprochen werden – statt sie an das Umland zu verlieren. Auf diese Weise würden die extensive Flächeninanspruchnahme und der Individualverkehr reduziert und zugleich die Infrastruktur in schrumpfenden Städten besser ausgelastet werden.

Eine solche Städtebaupolitik erfordert mehr Mittel und mehr Entscheidungsspielraum, als den Kommunen bisher gewährt wird³². Dazu müssten aber nicht nur Fördermittel entsprechend umgeschichtet, sondern auch den Kommunen als »Stadtentwicklungsfonds« ohne starre Strukturierung überantwortet werden. Eine zusätzliche Finanzierungsquelle kann durch weitere Einschränkungen der Eigenheimzulage erschlossen werden, indem diese in Schrumpfungsregionen nur noch innerhalb der Stadtgebiete zu gewähren wäre.

Mit diesen skizzierten Politiklinien werden zugleich ökologische Aspekte im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung umgesetzt, insbesondere zur Energieeinsparung (durch Wärmedämmung und Modernisierung der Heizungsanlagen) und zur Einschränkung des individuellen Pkw-Verkehrs (durch Eigenheimbau innerhalb der Stadtgrenzen).³³

Generell dürfte deutlich geworden sein, dass die Wohnungs- und Städtebaupolitik in Zukunft weniger von deutschlandweit einheitlichen Leitbildern geprägt, sondern wesentlich stärker regional differenziert sein wird.

31 Hannes Weber et al.: Eigenheimqualitäten in der Stadt. Kurzbericht Weeber+Partner, Stuttgart 2004. Siehe www.bbr.bund.de.

32 Siehe z. B. die trotz einiger Veränderungen immer noch recht starren Verwendungsvorschriften in der »Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen« vom 13. 1./5. 4. 2005, im Internet unter www.bmvbw.de.

33 Siehe auch die Veröffentlichung der Autoren des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung e. V. in Dresden – Clemens Deilmann et al.: Stadtbau und Leerstandsentwicklung aus ökologischer Sicht, München 2005.