

### Versorgung mit Wohnraum

Hinrichs, Wilhelm

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hinrichs, W. (2002). Versorgung mit Wohnraum. *WZB-Mitteilungen*, 95, 24-27. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-200945>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

---

## ■ Versorgung mit Wohnraum

---

Die Qualität der Wohnungsversorgung in Deutschland nimmt innerhalb Westeuropas eine gute Mittelposition ein. Erreicht wurde dieses Ergebnis, indem der Sozialstaat die wirtschaftlichen Risiken des Anbieters und des Nachfragers auf dem Wohnungsmarkt übernahm und die Wohnungsversorgung für breite soziale Schichten subventionierte.

---

Nachlassende Eigenhilfe der privaten Haushalte, ständig steigende Ansprüche und hohe finanzielle Belastungen des Staatshaushalts zwingen zur Überlegung, wie die Wohnungsversorgung künftig zu organisieren ist. Wilhelm Hinrichs, Abteilung „Sozialstruktur und Sozialberichterstattung“, untersucht in diesem Zusammenhang, wie sich sozialstaatliche Wohnungspolitik gestalten läßt, wenn sie

weder als breite Subventionspolitik noch als einseitige Deregulierungspolitik gedacht wird; ferner, welche Neukombination der Tätigkeit der Wohlfahrtsakteure hilfreich ist bzw. welche neuen wohnungspolitischen Akzente – unter Beibehaltung des sozialstaatlichen Grundprinzips der Wohnungsversorgung – angebracht sind. Zur Beantwortung dieser Fragen vergleicht er die Wohnbedingungen sowie die Strukturen und rechtlichen Grundlagen der Wohnungsversorgung innerhalb der Europäischen Union auf der Grundlage nationaler und internationaler amtlicher Statistiken.

Anders als beim globalen Arbeitsmarkt kann vermutet werden, daß ein transnationaler Wohnungsmarkt weder zweckmäßig, wünschenswert oder wahrscheinlich ist. Bei grenzüberschreitenden Unternehmensgründungen oder Fusionen werden Arbeitnehmer größtenteils aus der jeweiligen Region rekrutiert. Kapital, Güter und Qualifikationen sind die mobilen Elemente des Wirtschaftsprozesses.

Auch die Tatsache, daß heute EU-weit 60 Prozent der privaten Haushalte selbstgenutztes Wohneigentum besitzen, schränkt die transnationale Wohnmobilität ein. Dennoch sind drei wesentliche internationale Einflüsse unübersehbar: Erstens bleiben Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU und gewünschte Zuwanderungen aus außereuropäischen Staaten nicht ohne Folgen für die Wohnungsversorgung.

Zweitens sind transnationale Immobilienunternehmen und Wohnungsanbieter bestrebt, sich verstärkt auf dem deutschen Wohnungsmarkt zu engagieren. Da solche Unternehmen ausschließlich unter Renditegesichtspunkten handeln, zeigen sie sich gegenüber sozial-lokalen Einzelproblemen in den Regionen, Städten und Wohngebieten weitgehend resistent.

Andererseits sind lokale Bindungen notwendig für soziales Engagement in den Kommunen und Wohnquartieren zur Wahrung von sozialer Stabilität und individueller Lebensqualität. Drittens sind urbane Infrastrukturen und Wohnverhältnisse wesentliche Faktoren im internationalen

Wettbewerb der Städte und Regionen als Wirtschafts- und Bildungsstandorte.

Wie die Tabelle „Indikatoren der Wohnungsversorgung in der Europäischen Union“ zeigt, gibt es in den einzelnen Ländern ein sehr differenziertes Versorgungsniveau, eine stark divergierende Wohnungsbautätigkeit und sehr unterschiedliche Wohnkosten. In einem Bericht des Europäischen Parlaments vom März 1997 werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen, „die grundlegenden sozialen Rechte der europäischen Bürger in zunehmendem Maße zu verwirklichen, zu denen auch das Recht auf angemessenen und erschwinglichen Wohnraum für alle gehört“.

### Grundrecht auf Wohnung

Wilhelm Hinrichs untersucht, ob ein Vergleich der verschiedenen Verfassungen Hinweise darauf liefert, inwieweit das europaweite Ziel eines „angemessenen und erschwinglichen Wohnraums für alle“ auf nationalstaatlicher Ebene aufgegriffen und

umgesetzt wird. Das Persönlichkeitsrecht auf „Unverletzlichkeit der Wohnung“ ist in fast allen europäischen Ländern Bestandteil der Verfassung. Ausnahmen bilden Großbritannien und Frankreich.

Hingegen genießt ein „Grundrecht auf Wohnung“ in acht von 15 EU-Ländern in verschiedenen Varianten Verfassungsrang. Eine Aufnahme in die Verfassung bedeutet nicht in jedem Fall, daß es sich um ein individuelles soziales Grundrecht handelt, das gegenüber dem Staat gerichtlich einklagbar und durchsetzbar ist. Es lassen sich vier Modelle unterscheiden, die sich teilweise überlappen.

1. *Das ambitionierte Modell:* Das Recht auf Wohnung ist ausdrücklich als individuelles Grundrecht, zum Teil in der Formulierung „Jeder hat das Recht auf ...“, in der Verfassung verankert. Entsprechende Regelungen bestehen in Belgien, Griechenland, Portugal, Spanien sowie in eingeschränkter Form in Italien.

2. *Das gemäßigte Modell:* Hier zeichnen sich die Formulierungen durch einen geringeren Grad an Verbindlichkeit aus, jedoch ist das Recht auf angemessenes Wohnen als Staatsziel oder Auftrag an die Parlamente und Regierungen in der Verfassung festgeschrieben. Diese sind zu Maßnahmen aufgefordert, die es gestatten, den Bürgern ausreichenden Wohnraum zur Verfügung stellen zu können. Regelungen dieser Art enthalten die Verfassungen der Niederlande, Finnlands und Schwedens.

3. *Das pragmatische Modell:* Das Recht auf Wohnung ist weder als individuelles Grundrecht noch als Staatsziel oder Programmsatz in die Verfassung aufgenommen, sondern wird im Rahmen der einfachen nationalen Gesetzgebung geregelt. Diese Form findet beispielsweise in Dänemark Anwendung.

4. *Das liberale Modell:* Darunter sind Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und Österreich einzustufen. Auf die verfassungsmäßige Verankerung eines sozialen Grundrechts auf Wohnung wird grundsätzlich verzichtet. Auch die nationalen Sozialgesetzgebungen enthalten nicht durchgängig eindeutige staatliche Verpflichtungen auf diesem Gebiet. Die Einflußnahme des Staates auf die Wohnungsversorgung der Bürger erfolgt auf der Grundlage allgemeiner Festlegungen, wie etwa

Land	Quantitatives Versorgungsniveau <sup>1)</sup> (Wohnungen pro 100 Haushalte)	Wohnungsbauintensität <sup>2)</sup> (Fertiggestellte Wohnungen pro 1.000 Einwohner)	Wohnkosten <sup>3)</sup> (Anteil Wohnkosten an den Haushaltsausgaben in Prozent)
Belgien	96	4,4	27,0
Dänemark	103	2,8	21,2
Deutschland	99	4,5	24,6
Finnland	109	6,3	19,0
Frankreich	120 *	5,3	24,4
Griechenland	138 *	8,4	/
Großbritannien	104	2,8	19,0
Irland	101	13,2	14,9
Italien	126 *	2,9	26,3
Luxemburg	86	5,4	36,1
Niederlande	96	4,4	/
Österreich	99	6,7	/
Portugal	129 *	11,2	20,6
Schweden	106	1,5	31,1
Spanien	119 *	9,2	26,9
EU-15	109	4,8	/

1) 1998; 2) 2000; 3) 1999

\* Dieser Indikator erweist sich für die südlichen Länder Griechenland, Spanien, Italien, Portugal und teilweise Frankreich als schwer vergleichbar. In diesen Ländern existiert eine große Zahl von Ferien-, Freizeitwohnungen und zweiten Wohnsitzen, jedoch gehören diese Wohnungen in der Regel ausländischen Haushalten.

/ Angabe nicht verfügbar.

**Datenbasis:** Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2001 für das Ausland; ifo Institut, ifo Schnelldienst 15/2001; www.iut.nu/Ty\_EU%20rapport%20sammanfattning.doc; eigene Berechnungen

**Tabelle** Indikatoren der Wohnungsversorgung in der Europäischen Union

dem Sozialstaatsprinzip in Deutschland. In Luxemburg besagt die Verfassung, daß der Staat zur Sozialpflege Gesetzgebungsprogramme veranlassen kann.

Die tatsächlich erreichte Versorgungsqualität und die realen Wohnverhältnisse in den europäischen Ländern – so läßt sich festhalten – sind nicht unmittelbar von einem im Verfassungsrecht festgeschriebenen gesellschaftlichen Konsens abhängig. Gerade in den Mittelmeerländern, die das Grundrecht auf Wohnung am deutlichsten in ihre Verfassungen aufgenommen haben, sind die Wohnbedingungen vergleichsweise am schlechtesten.

### Struktur der Wohnungsmärkte

Die Wohnungsmärkte in den EU-Ländern sind im wesentlichen in das Segment des „selbstgenutzten Eigentums“, den Markt der „sozialen Mietwohnungen“ (öffentliche Hand bzw. Non-profit-Einrichtungen), der „privaten Mietwohnungen“ und der „sonstigen Mietwohnungen“ geteilt. Auch zwischen der Art der Strukturierung und den vorhandenen individuellen Wohnverhältnissen besteht kein zwingender Zusammenhang. So weisen zum Beispiel Griechenland (81 Prozent), Spanien (81 Prozent) und Irland (83 Prozent) die höchsten Werte beim selbstgenutzten Eigentum auf, zugleich gehören sie alle zur Ländergruppe mit qualitativ unterdurchschnittlichen Wohnbedingungen.

Die in diesen Ländern oft in nachbarschaftlicher Eigenhilfe (teils ohne behördliche Genehmigung) gebauten „Wohnhäuser“ an den Rändern der großen Städte und auf dem Lande lassen sich häufig nicht mit Wohnungen im mittel- und nordeuropäischen Raum vergleichen. In Belgien, Griechenland, Spanien, Italien, Luxemburg und Portugal gibt es keine oder nur in geringem Umfang Mietwohnungen der öffentlichen Hand oder gemeinnütziger Einrichtungen.

Die Wohnungspolitik in diesen Ländern ist stark an der Eigentumschaffung und der Selbsthilfe der Haushalte orientiert. Unterdurchschnittlich ist (außer in Luxemburg und Portugal) auch das Angebot an privaten Mietwohnungen.

Einen überdurchschnittlichen öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungsbestand weisen die Nieder-

lande mit einem Anteil von 42 Prozent, das Vereinigte Königreich mit 25 Prozent und Dänemark mit 24 Prozent auf. Deutschland nimmt innerhalb der Europäischen Union eine Sonderstellung ein. Aufgrund großzügiger steuerlicher Unterstützung der Wohnungswirtschaft durch den Staat wird hier die Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu 40 Prozent mittels privater Mietwohnungen abgedeckt. Luxemburg sowie Frankreich und Portugal weisen nur einen Anteil von 23 bzw. 22 Prozent privater Mietwohnungen auf.

In Großbritannien und Frankreich ist der Bestand an Sozialmietwohnungen überdurchschnittlich groß, während er sich in Deutschland mit 13 Prozent dem Mittelwert annähert. Aber das Vereinigte Königreich, Belgien und in geringerem Umfang Frankreich haben in den letzten Jahren öffentliche und gemeinnützige Wohnungen an die Mieterschaft verkauft. Im Vereinigten Königreich sind Markt- und Sozialsektor noch deutlicher getrennt als in Deutschland.

Die Förderung des Wohneigentums, die Liberalisierung der Wohnungsmärkte und die seit den 80er Jahren erfolgte Ausdehnung des privaten Mietsektors in den Großstädten haben in vielen Ländern zu einem Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen vor allem in den Hauptstädten und Ballungszentren geführt (London, Paris, Amsterdam, Stockholm, im Verdichtungsraum Frankfurt am Main, im Großraum München) und soziale und regionale Unterschiede verstärkt. Einem wachsenden Kreis von Haushalten verschließt sich dieser Wohnungsmarkt. Doch ist auf allen europäischen Wohnungsmärkten eine nachdrückliche Intervention des Staates in Form einer Subjektförderung (Wohngeld) zu verzeichnen, die darin begründet ist, daß eine ausreichende Wohnungsversorgung als sozial-integrativer Faktor in modernen Marktwirtschaften hohe normative Priorität hat.

Unbeschadet nationaler Traditionen und Eigenheiten geht ein starker Einfluß auf Wohnungsversorgung und Wohnbedingungen in allen Ländern von der speziellen Kombination der Strukturierung des Wohnungsmarkts, der Bereitstellung öffentlicher Mittel und der Einbeziehung der Kommunen und Bürger aus. In den Ländern Dänemark, Schweden, Niederlande und Großbritannien, in denen die Wohnverhältnisse als überdurch-

schnittlich gut zu bewerten sind, ist der höchste Anteil an sozialen Mietwohnungen von allen EU-Ländern festzustellen. Gleichzeitig tätigt die öffentliche Hand in diesen Ländern überdurchschnittlich hohe Ausgaben für die Sicherung des Wohnens.

Die entscheidende Wirkung geht jedoch von den einbezogenen Akteuren aus. In den Niederlanden wird ein ausreichender Wohnungsbau für alle Bürger seit jeher als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen, die Städte und Gemeinden wirken entscheidend an der Bereitstellung von Wohnraum mit. Im Vereinigten Königreich und Schweden sind die Kommunen sogar hauptverantwortlich für die Sicherung des Wohnens ihrer Bürger, und traditionell spielen dabei in Schweden Genossenschaften eine große Rolle.

### Neue Anforderungen

In Großbritannien schließlich werden seit April 2000 Verträge über die Beteiligung der Mieter angewendet. Zwischen Stadtverwaltungen und Mietervertretungen von öffentlichen Mietwohnungen werden Verträge abgeschlossen, in denen festgelegt ist, in welchem Umfang und in welcher Weise die Mieter über die Verwaltung der Wohnungen mitentscheiden können.

Weniger effizient sind die Bereitstellung öffentlicher Mittel, die Marktstruktur und das Bürgerengagement in den südlichen Ländern Griechenland, Spanien und Portugal kombiniert. Es gibt so gut wie keine öffentlichen sozialen Mietwohnungen, der Markt ist fast ausschließlich auf individuelle Eigenhilfe ausgerichtet, und Regierungen stellen nur bescheidene öffentliche Mittel – bis zu einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – für die Wohnungsversorgung bereit. Aber auch in Belgien, Luxemburg und Italien engagieren sich die Regierungen finanziell nur geringfügig.

Internationale Entwicklungen und nationalstaatliche Herausforderungen deuten in Richtung eines Paradigmenwechsels der staatlichen Wohnungspolitik in Deutschland: weg von der Stattsicherung breiter Bevölkerungskreise hin zur Basisversorgung Bedürftiger und zur Einbeziehung breiter Bevölkerungskreise. Große transnationale Unternehmen und Spezialisten wählen als Investitionsstandorte die großen Städte und hochver-

dichteten Räume, in denen Arbeitskräfte und Qualifikation vorhanden sind und eine gute Infrastruktur gesichert ist.

Bezahlbare und angemessene Wohnverhältnisse und eine ausreichende Reserve an preisgünstigen Mietwohnungen werden hier zu wichtigen Vorteilen im internationalen Wettbewerb um attraktive Bildungs- und Wirtschaftsstandorte. Wohnverhältnisse sind abhängig von territorial-klimatischen Bedingungen, von Werten und Traditionen der Nationen und Regionen sowie von der ökonomischen Verfaßtheit der Länder; ihre Gestaltung wird daher trotz Internationalisierung in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedsländer und ihrer innerstaatlichen Organe bleiben.

In Deutschland wird mit hoher Wahrscheinlichkeit das bislang praktizierte und historisch bewährte dynamische Steuerungs-Mischmodell Anwendung finden, das Markt- und Politikelemente kombiniert. Um auch künftig die Balance zu halten, deutet sich derzeit eine konzentrierte Staatsintervention zur Sicherung eines Segments preiswerter Mietwohnungen mit Grundstandard für tatsächlich sozial Bedürftige an.

Für die mittleren und höheren Einkommensgruppen werden die Instrumente staatlicher Wohnungspolitik, einschließlich des Mietrechts, deutlicher auf eine Stärkung eigenverantwortlichen Handelns der Marktakteure – Anbieter wie Nachfrager – auszurichten sein. Dem Nachfrager sind mehr Markttransparenz und Handlungskompetenz einzuräumen. Angesichts der prekären öffentlichen Haushaltssituation und der Mobilitätsanfordernisse der Erwerbstätigen erscheint es fraglich, ob die soziale Fürsorgepflicht des Staates sich auch weiterhin darauf erstrecken kann, einer großen Mittelschicht zu Wohneigentum zu verhelfen.

Die Orientierung auf Wohneigentum und die finanziellen Zuwendungen des Staates haben häufig auch zu abnehmender Selbsthilfe, finanzieller Überforderung von Haushalten und ökologischen Belastungen geführt. Für die breite Mittelschicht kann sich das assoziierte, zivilgesellschaftliche Handeln in Form der Wohnungsbaugenossenschaften, Hausbaugemeinschaften und ähnlichen Formen als ein wirksamer „dritter Weg“ der Organisation der Wohnungsversorgung erweisen.

Die gewachsene Bedeutung der städtischen Zentren für die wirtschaft-

liche und soziale Entwicklung eines Landes macht eine stärkere Dezentralisierung staatlicher Wohnungspolitik unumgänglich. Strukturen, Institutionen und rechtliche Regeln der Wohnungsversorgung sind künftig deutlicher auf eine Mitwirkung der breiten Bevölkerung auszurichten. Befugnisse und Verantwortung für Städtebau- und Wohnungsförderungsprogramme werden in größerem Ausmaß vom Bund auf Länder und Kommunen übergehen müssen. ■

Forschungsschwerpunkt  
Sozialer Wandel

Wilhelm Hinrichs, „Sozialstaatliche Sicherung der Wohnungsversorgung in Deutschland“, in: Lars-Hendrik Röller, Christian Wey (Hg.), Die Soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft, WZB-Jahrbuch 2001, Berlin: edition sigma 2001, S. 133–166