

Angleichung der Wohnverhältnisse in Ost und West

Hinrichs, Wilhelm

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hinrichs, W. (2000). Angleichung der Wohnverhältnisse in Ost und West. *Deutschland Archiv*, 33(6), 901-914. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-212488>

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>

zum 5. Januar 1966 ein Disziplinarverfahren zu eröffnen und »strenge materielle Konsequenzen« auszusprechen. »Die Konzeption, die Sie in dem Disziplinarverfahren verfolgen wollen, ist mir durch Sie bis zum 29. 12. 1965 vorzulegen.«⁷⁰

Aber auch diese Weisung rettete Witt nicht mehr. Wie Mückenberger, Wischnewski und viele andere musste er Anfang 1966 seinen Posten räumen.⁷¹ Aber nicht nur die kulturpolitisch Verantwortlichen für die beiden umstrittenen Werke sollten aus der Filmarbeit entfernt werden; es sollten auch alle optischen Erinnerungen an beide Filme verblassen! Sämtliches Negativmaterial wurde fortan im Kopierwerk Babelsberg »unter besonderem Verschluss«⁷² verwahrt. Sogar alle Probenfotos, Standbilder etc. zu beiden Filmen wurden in einem Sperrarchiv eingelagert.⁷³ Vogel und Maetzig durften zwar bei der DEFA bleiben; ihre nachfolgenden Arbeiten erreichten aber nie mehr die künstlerische Qualität und Wirklichkeitsnähe der beiden 1965 an der SED-Zensur gescheiterten Filme. Auch das junge Publikum reagierte in den folgenden Jahren mit einem gespaltenen Interesse auf die Gegenwartsfilme der DEFA.⁷⁴ Den

Filmschöpfern der DDR aber blieb nach dem 11. Plenum, wie vielen Künstlern, Intellektuellen und Jugendlichen auch – gleich Peter Neumann, der Hauptfigur aus Vogels Streifen – für lange Zeit nur ein trotziges: Denkt bloß nicht, wir heulen!

71 Nach einem Intermezzo als Leiter der Berlin-Information, kam Witt 1974 an die Hochschule für Körperkultur und Sport, wo er Sportästhetik und Kulturtheorie (ab 1982 auch als Professor) lehrte. Seit 1977 war er Mitglied des Nationalen Olympischen Komitees, ab 1981 auch dessen Kunstwart. Mückenberger war von 1967 bis zu seiner Pensionierung 1990 Generaldirektor der Staatlichen Schlösser und Gärten Potsdam. Wischnewski, vorerst für jegliche Filmarbeit gesperrt, war bis Mitte der achtziger Jahre Dramaturg bzw. Chefdramaturg am Deutschen Theater Berlin, bevor er 1984 ans DEFA-Dokumentarfilmstudio (zurück)kam. Unter dem Pseudonym Peter Ahrens schrieb er ab 1971 Filmkritiken, hauptsächlich für die Weltbühne.

72 Protokoll vom 29. 12. 1965 (DR 117 A/0129 a, SAPMO-BArch, 1 Bl., unpag.), unterschrieben von der Schnittmeisterin, der Filmarchivarin, dem Leiter des Kopierwerkes, dem Leiter der Endfertigung und dem Direktor des Bereiches Atelier und Technik der DEFA.

73 Mitteilung der Foto-Abteilung der DEFA vom 27. 12. 1965 (DR 117 A/0100 a, SAPMO-BArch, Bl. 207).

74 Vgl. dazu Bernd Lindner und Dieter Wiedemann: »Kultur- und Medienforschung«. In: Das Zentralinstitut (Anm. 8), S. 312 ff.

Angleichung der Wohnverhältnisse in Ost und West

Wilhelm Hinrichs, Berlin

Voraussetzungen und Risiken der Angleichung

Um es vorwegzunehmen, die Bilanz im Lebensbereich Wohnen fällt alles in allem positiv aus. Im Jahre 2000 sind über 80 Prozent der Ostdeutschen mit der Entwicklung in diesem Bereich zufrieden oder gar sehr zufrieden. Die überwiegende Mehrheit schaut auch mit Hoffnung in die Zukunft, nur wenige Menschen sehen die zukünftige Entwicklung der Wohnverhältnisse mit Sorge. Die positiven Einschätzungen und Bewertungen haben sich seit 1990 kontinuierlich erhöht.¹

Diese eindeutig erfolgreiche Bilanz war angesichts der erschreckenden DDR-Hinterlassenschaft im Wohnbereich und der Transformationsstürbulenzen nicht unbedingt zu erwarten.

Gegen Ende der DDR zeigte sich, dass die DDR ihr eigenes Ziel, jedem Bürger und seiner Familie eine Wohnung zur Verfügung zu stellen, nicht erreicht hatte. 1990 lagen noch rd. 500 000 unerledigte Wohnungsanträge vor. Von einer sozial gleichmäßigen Verteilung konnte keine Rede sein, und der Staat zeigte sich unfähig, den vorhandenen Wohnungsbestand effizient zu verwalten und zu bewirtschaften.² Ausmaß und

1 Die Zufriedenheit der Bevölkerung Ostdeutschlands in den einzelnen Lebensbereichen wird seit 1990 mittels der empirischen Erhebung »Wohlfahrtssurvey« des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung in regelmäßigen Abständen (1990, 1993, 1998) und mittels der »Leben-Umfrage« des Soziologischen Forschungszentrums Berlin Brandenburg e. V. (SFZ) jährlich erhoben.

2 Vgl. Wilhelm Hinrichs, Wohnungsversorgung in der ehemaligen DDR – Verteilungskriterien und Zugangswege, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitspapier P 92–105, 1992.

Tragik des Niedergangs von Gebäuden und Wohnungen, zum Teil ganzer Stadtteile, wurden nur noch übertroffen von dem katastrophalen Umweltzustand in manchen Regionen. Nicht genug des schlechten Erbes, hielt die Transformation weitere Risiken für die Haushalte in den Wohnverhältnissen bereit.

Mit der Vereinigung ergab sich im Wohnungssektor die Aufgabe, das paternalistische Versorgungsmodell der DDR durch das marktwirtschaftliche Sozialstaats-Modell Bundesrepublik zu substituieren. In diesem Zusammenhang mussten mehr als zwei Millionen Rückgabe-Ansprüche auf Immobilien, Grundstücke oder Grundstücksteile bearbeitet werden.³ Über den Verbleib von rd. 200 000 ehemaligen Werkswohnungen, volkseigenen Gütern, NVA- und Konversions-Liegenschaften, staatlichen Heimen, Betriebs-Ferienhäusern und anderen Gebäuden und Liegenschaften war durch die Treuhandliegenschaftsgesellschaft (TLG) zu entscheiden. Um die Altschuldenlast zu mindern, sollten die ostdeutschen Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften 15 Prozent ihres Wohnungsbestandes privatisieren. Für ostdeutsche Mieter bislang unbekannte Marktpreise waren sukzessiv einzuführen, und das neue bürgerliche Mietrecht, das Vermietern bis dahin nicht gekannte Rechte einräumte, wurde wirksam. Die radikalen strukturellen Veränderungen waren begleitet von umfangreichen Wohnungswechseln der Haushalte, die sich aus Gründen der Arbeitsplatzsuche oder wegen Wohnungsmodernisierung ergaben.

Diese enorme Dynamik im Lebensbereich Wohnen barg durchaus die Gefahr des massenhaften Verlustes von Wohnungen und damit von sozialen Friktionen. Die Folgen des Verlustes von Wohnungen etwa im Umfang des Verlustes von Arbeitsplätzen wären kaum absehbar gewesen und hätten wohl die Transformation in Frage gestellt. Negative Wirkungen des Verlustes von Arbeitsplätzen ließen sich durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen wie Vorruhestand, ABM, Umschulungen, Arbeitslosengeld oder -hilfe, durch Umzug in die alten Bundesländer oder den Schritt in die Selbstständigkeit mildern oder völlig abwenden. Der Verlust einer Wohnung lässt sich durch nichts kompensieren, die Wohnung ist konstitutiv für ein menschenwürdiges Leben und die Existenz ei-

nes privaten Haushalts. Zu den Unwägbarkeiten des schlechten Erbes und der strukturellen Transformationsturbulenzen kam noch hinzu, dass sich die ostdeutschen Haushalte wegen geringer Vermögensausstattung, niedriger Einkommen und mangelnder marktwirtschaftlicher Kenntnisse im Wohnbereich zunächst als »marktungeeignet« erwiesen.

Aus allen diesen Gründen musste sich der Austausch der Versorgungsmodelle unbedingt unter enger sozialstaatlicher Begleitung und massiver Staatsintervention vollziehen. So erfolgte die Substitution der Modelle in einem längeren Zeitraum, von 1991 bis 1998, in verschiedenen Zwischenschritten und mit Teilübergängen. Zäsuren für die sozialstaatliche Sonderbegleitung im Lebensbereich Wohnen stellen insbesondere das Fördergebietsgesetz von 1991⁴, die stufenweise Einführung des Vergleichsmietensystems bis Januar 1998, die ab 1996 neue, vereinheitlichte Eigenheimförderung⁵ und die endgültige Einführung des allgemeinen Wohngeldgesetzes ab 1997 in den neuen Ländern dar (marginale Sonderregelungen gelten bis Ende 2000).

Während der turbulenten Übergangszeit galten Einzelmaßnahmen des Sozialstaates, um den Risiken zu begegnen und die Kontinuität in der Wohnungsversorgung der Haushalte aufrechtzuerhalten. Mit den nachdrücklichen sozialstaatlichen Maßnahmen und Interventionen wurden zwei Hauptziele verfolgt:

Erstens musste den bereits vorhandenen Möglichkeiten marktwirtschaftlichen Handelns, insbesondere einkommensstarker Haushalte, Rechnung getragen werden.

3 Vgl. Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, Pressemitteilung Nr. 5/00 vom 15. 8. 2000.

4 Durch das Fördergebietsgesetz war es Investoren, die Mietwohnungen in den neuen Ländern erstellten, möglich, 50 % Sonderabschreibungen in Anspruch zu nehmen, wenn die Wohnungen bis einschließlich 1997 fertiggestellt wurden. Diese Regelung hatte eine starke Wirkung auf die Erweiterung des Bestandes und die Überwindung der Wohnungsknappheit.

5 Ab 1996 wurde die Schaffung von Wohneigentum von einer steuerlichen Förderung auf eine direkte Zulage umgestellt. Das half besonders auch ostdeutschen Haushalten. Danach erhalten Anspruchsberechtigte beim Bau eines Eigenheimes eine Grundförderung von 40 000 DM über acht Jahre verteilt ausgezahlt. Zusätzlich werden jährlich 1500 DM Zulage pro Kind gewährt. Auch der Erwerb von Altbauten, Ausbauten und Erweiterungen und der Erwerb von Anteilen einer Genossenschaft werden gefördert, allerdings mit unterschiedlichen Beträgen.

Dem dienten vor allem folgende Maßnahmen:

- Stimulierung der Privatisierung von Wohnungen und Beseitigung der Monopolstellung der kommunalen Wohnungsverwaltungen; Förderung der Eigentumsbildung;
- Gewährleistung des freien Verkehrs mit privaten Wohnungen (Verkauf/Kauf, Vermietung etc.) und weitgehende Aufhebung staatlicher Restriktionen (außer zeitlich befristeter Mietpreisbindung für die Wohnungen, die vor dem 3. Oktober 1990 errichtet wurden);
- Anwendung des neuen Rechts im Wohnbereich.

Zweitens galt es, Wohnungsversorgung sozial schwacher Gruppen zu gewährleisten, ihre Verdrängung vom Wohnungsmarkt und soziale Abstiege waren zu verhindern. Dem dienten insbesondere folgende Übergangsmaßnahmen:

- Kopplung der Mietpreisentwicklung an die Einkommensentwicklung;
- Sicherung bezahlbarer Mieten für alle sozialen Gruppen durch vorübergehend staatlich festgelegte Mietpreise für alle Wohnungen, die vor dem 3. Oktober 1990 fertiggestellt wurden, unabhängig von ihrer Eigentumsform;
- eine gegenüber den alten Ländern vergleichsweise stärkere Begrenzung der Mieterhöhungen bei Neuvermietung und Modernisierung;
- Sonderregelungen zum Wohngeldgesetz für die neuen Bundesländer;
- Übertragung von Belegungsrechten für den gesamten kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestand an die Kommunen und Verteilung der Wohnungen nach individueller Bedürftigkeit;
- besonderer, zeitlich befristeter Kündigungsschutz für alle ostdeutschen Mieter;
- Kündigungssperrfristen bei Umwandlung und Verkauf von Wohnungen.

Das im Wesentlichen bis 1998 geltende Übergangsmodell beinhaltete zahlreiche unmittelbare, von westdeutschen Regeln abweichende sozialstaatliche Eingriffe, die noch in starkem Maße das Verhalten der Marktakteure determinierten. Die Marktmechanismen waren für den Übergangszeitraum nahezu außer Kraft gesetzt.

Seit etwa zwei Jahren funktioniert die Wohnungsversorgung nunmehr auch in Ostdeutschland hauptsächlich nach marktwirtschaftlichen

Regeln mit sozialstaatlichen Flankierungen und gelegentlichen Eingriffen wie in Westdeutschland.

Was macht die Ostdeutschen nun heute so hochzufrieden im Lebensbereich Wohnen?

Schnelle Erweiterung und qualitative Verbesserung des Bestandes

Wir haben in den neuen Ländern einen Bestand von 7,3 Millionen, in Westdeutschland von rd. 30 Millionen Wohnungen. In Westdeutschland befinden sich knapp 50 Prozent davon in Ein- und Zweifamilienhäusern, die optisch und technisch weitgehend in einwandfreiem Zustand sind. In Ostdeutschland finden wir nur etwa 37 Prozent der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. Rund ein Viertel der Wohnungen befindet sich in Ostdeutschland in sogenannten »Großwohnsiedlungen« der siebziger und achtziger Jahre, in den berühmt-berüchtigten Plattenbauten an der Peripherie der großen Städte. Die Wohnungen in Ostdeutschland sind im Vergleich zu Westdeutschland auch kleiner und älter und die Wohngebäude im Allgemeinen noch in einem schlechteren Zustand.⁶

Seit der Vereinigung gibt es jedoch entscheidende Verbesserungen im Wohnungsbestand, die die positiven Bewertungen der Bevölkerung stark befördert haben. Angeregt und nachhaltig unterstützt durch das häufig kritisierte Fördergebietsgesetz entstanden in Ostdeutschland zwischen 1991 und 1999 rd. 800 000 Wohnungen. Sie wurden vor allem im Umland der größeren Städte als sogenannte »Wohnparks« und in den Städten (als Lückenbauten, durch Um- und Ausbau oder durch Nutzung von Bauland an der Stadtperipherie) errichtet. Parallel zum Neubau konnten auf der Grundlage von Wohnraum-Modernisierungsprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau, des Bundes und der Länder über 50 Prozent aller Wohnungen im Bestand saniert und modernisiert werden. Damit haben viele Städte und Dörfer bereits heute

6 Im Zusammenhang mit dem Mikrozensus 1998 wurde durch das Statistische Bundesamt eine Zusatzerhebung zur Wohnsituation der Haushalte in Ost- und Westdeutschland durchgeführt. Vgl. dazu insbesondere Aufsätze in *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 9/1999, 10/1999, 11/1999 und 12/1999.

großflächig ein neues und schöneres Antlitz. Ökologisch nachteilig wirkte sich aus, dass der Wohnungsbau kommunalpolitisch ziemlich ungesteuert verlief und mit einer ausufernden Zersiedelung im Umland der Städte einherging. Das Investitionszulagengesetz⁷, das das Fördergebietsgesetz ablöste, orientiert stärker auf die Modernisierung wertvoller Altbausubstanz und den Neubau von Mietwohnungen in den Innenstädten. Damit wird die massive und wuchernde Bebauung des Umlandes der Städte zum Teil gestoppt.

Mit der wesentlichen Erweiterung des Wohnungsbestandes entstand in Ostdeutschland eine gebäudewirtschaftlich motivierte Leerstandsdiskussion. Während wir in Westdeutschland eine ausgeglichene Anzahl an privaten Haushalten und Wohnungen feststellen, existieren in Ostdeutschland für 100 Haushalte 107 Wohnungen.⁸ Berücksichtigt man, dass sich manche Haushalte eine Wohnung teilen, dann beträgt der reale Leerstand rd. neun Prozent bzw. 650 000 Wohnungen. Die vielfach angegebene Größenordnung von 13 Prozent bzw. einer Million Wohnungen halten wir für zu hoch.⁹ Ein wohnungswirtschaftlich nicht verkraftbarer Leerstand ist in einigen strukturschwachen Regionen wegen fehlender Arbeitsplätze zu verzeichnen (z.B. Vorpommern, Uckermark, Altmark, entlang der Oder, Oberlausitz oder Eichsfeld). Die Gebäude- und Wohnungszählung 1995 in den neuen Ländern zeigte, dass rd. 89 Prozent der leeren Wohnungen in Gebäuden mit weniger als 13 Wohneinheiten lagen, also nicht Plattenbaublöcke betrafen, sondern Einfamilienhäuser und Wohnungen in innerstädtischen Altbauten, die vor 1948 errichtet worden waren. Man muss davon ausgehen, dass zwischenzeitlich viele Einfamilienhäuser instand gesetzt und bezogen wurden, so dass sich der Leerstand zu Lasten der Plattenbauwohnungen verschoben hat. Gleichwohl dürften auch heute etwa 70 bis 80 Prozent des Leerstandes nicht Plattenbauwohnungen betreffen, sondern innerstädtische Wohngebäude der Gründerzeit und des Jugendstils, also die inzwischen beliebtesten Wohnungen. Sie sind für Wohnungssuchende jedoch, soweit bereits saniert und aufgewertet, zu teuer, im verfallenen Zustand wiederum erweisen sie sich als unzumutbar. Ein Abriss der historischen Wohngebäude würde die Innenstädte nicht at-

traktiver, sondern kulturhistorisch und ihrem Wohnwert nach ärmer machen. Ihre Sanierung, wenn auch kurzfristig ökonomisch nicht rentabel, könnte mithelfen, die Fortzüge aus den Städten zu bremsen. Mithin ist der Wohnungsleerstand vorrangig finanziell (in Ostdeutschland nicht marktfähige teure neue Wohnungen »auf der grünen Wiese«) sowie durch Restitutionsforderungen und die notwendige breite Instandsetzung und Modernisierung begründet. Gleichwohl bietet der Leerstand im Osten immer wieder Anlass für Forderungen, Plattenbauten und alte Mietwohngebäude in den neuen Ländern im größeren Umfang abzureißen. Entgegen diesen Forderungen sind Sanierung und Modernisierung der Plattenbauten aber am schnellsten vorangeschritten. Hier wurden keine Rückgabeforderungen erhoben, und Bund, Länder sowie die Wohnungswirtschaft haben immense finanzielle Mittel für die Aufwertung zur Verfügung gestellt. Heute sind Wohnungen in Plattenbauten die preiswertesten in Ostdeutschland und deshalb bei jungen Menschen – soweit sie nicht Wohngemeinschaften in großen Gründerzeitwohnungen bevorzugen – durchaus gefragt. Umfragen zeigen auch immer wieder, dass die Wohnungen bei den Mietern beliebt sind. Abrissforderungen lassen sich, aus einer sozialen und versorgungspolitischen Perspektive, allenfalls für wenige regional dramatische Einzelfälle begründen.

Der Ruf nach einem programmgesteuerten Abriss von Plattenbauwohnungen löst die Frage aus, wie es mit dem Bestand, insbesondere mit den Gebäudeformen weitergehen soll. Ist das Schicksal der Plattenbauten nun besiegelt, konzentrieren wir uns auf das frei stehende Einfamilienhaus als beliebteste Gebäudeform in Deutschland? Nicht wenige sehen sogar eine Renaissance für das geschmähte Hochhaus. Wie Wohngebäude zukünftig aussehen sollen, darüber gehen die Meinungen sehr stark auseinander. Über alle Interessen hinweg besteht Kon-

7 Mit dem Investitionszulagengesetz werden ab 1999 Mietwohnungsneubau in den Innenstädten und Modernisierungen gefördert. Die Investitionszulage beträgt bei Neubauten 10 % der Kosten, bei Modernisierungen 15 %. Es existieren Aufwandsgrenzen, bis zu denen die Zulage gewährt wird.

8 S. Anm. 6.

9 Vgl. Jahresbericht 2000 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, S. 77.

sens darin, dass sie vor allem keine Monotonie und Uniformität ausstrahlen sollen – wie etwa Sozialwohnungsbestände aus den sechziger und siebziger Jahren in Westdeutschland, die Plattenbausiedlungen in Ostdeutschland und heute in anderer Weise die sogenannten »Wohnparks« auf der grünen Wiese. Da die Citys der Städte wohl den Einkaufs- und Dienstleistungszentren vorbehalten sind, werden sich Wohnquartiere stärker an der Peripherie ausdehnen und als Wohngebäude-Mix in Form von vier- bis fünfgeschossigen Mietwohngebäuden, Stadtvillen, Doppel- und Reihenhäusern in Block-, Zeilen- oder Einzelbauweise entstehen. Eine herausragende Rolle wird die Einbeziehung der Natur wie Grünanlagen, Parks, Gärten, Wald und Wasser spielen müssen.

Nun ist der Wohnungsbestand an sich nur von begrenzter Aussagekraft. Zu fragen ist, inwieweit er dem quantitativen Bedarf und den qualitativen Bedürfnissen entspricht. Der Bauboom in den neunziger Jahren bewirkte in Gesamtdeutschland eine ausgeglichene Versorgungslage: In West- und Ostdeutschland ist die Zahl der Fertigstellungen zwischen 1991 und 1998 schneller gewachsen als die Zahl der Haushalte. Rein quantitativ ist das Angebot also der Nachfrage vorangegangen. Gleichwohl besteht kein Grund zur Euphorie, vielmehr verzeichnen wir in jüngster Zeit bereits wieder einen massiven Angebotsrückgang. Die meisten Fertigstellungen erfolgten in Westdeutschland 1994 mit rd. 505 000 Wohnungen, in Ostdeutschland lag der Höhepunkt 1997 mit rd. 178 000 Wohnungen. Wenn wir diese Zahlen als Bezugsgrößen nehmen, gingen die Fertigstellungen in Westdeutschland zwischen 1994 und 1999 um 27 Prozent zurück, in Ostdeutschland betrug der Rückgang zwischen 1997 und 1999 sogar 42 Prozent. Wenn wir uns das langfristige Wachstum der Haushalte von 1991 bis 1998 ansehen, dazu die Fertigstellungen und den realen Bestandszuwachs, dann kommen wir auf durchschnittliche absolute Mindest-Fertigstellungszahlen: Sie betragen für Westdeutschland pro Jahr rd. 380 000 bis 400 000, für Ostdeutschland etwa 80 000 bis 100 000. Diese Zahlen wurden seit 1998 in Westdeutschland nicht mehr erreicht (es wurden jährlich rd. 370 000 Wohnungen gebaut), in Ostdeutschland werden sie ab 2000 nicht mehr erreicht. Den erwähnten,

gegenwärtig etwas höheren Leerstand in Ostdeutschland muss man daher aus der Perspektive wieder stark rückläufiger Fertigstellungszahlen und auch aus der Perspektive sich ausweitender Zuwanderungen als nur von kurzer Dauer beurteilen.

Auch die qualitative Versorgungslage hat sich in den neunziger Jahren weiter verbessert: Räume und Wohnflächen pro Person haben zugenommen. In Ostdeutschland kam dies zu einem erheblichen Teil allerdings nicht durch Bautätigkeit zustande, sondern ergibt sich rein statistisch auf Grund des Bevölkerungsrückgangs. In Westdeutschland handelt es sich um reale Erweiterungen an Räumen und Flächen. Im Durchschnitt verfügte 1998 eine Person in Westdeutschland über 1,8 Räume, in Ostdeutschland über 1,5 Räume (ohne Küche gerechnet). Zum Vergleich: Den DDR-Bürgern standen 1990 je Person 1,3 Räume zur Verfügung.¹⁰ Besonders beim selbst genutzten Wohneigentum sind weitere Vergrößerungen der Wohnflächen festzustellen, allerdings resultieren aus der überdurchschnittlichen Inanspruchnahme von Ressourcen durch Eigenheimbau auch ökologische Nachteile. In Deutschland, und zwar in West wie Ost, wohnen nur noch jeweils acht Prozent der Haushalte in Wohnungen, in denen weniger als ein Raum pro Person vorhanden ist.¹¹

Das insgesamt verbesserte quantitative Versorgungsniveau gibt keine Auskunft darüber, inwieweit es der Nachfrage folgt. Hier ist zu sagen, dass durch Neubau und Modernisierung ein Zuwachs an qualitativ hochwertigen, teuren Wohnungen festzustellen ist, bei preiswerteren Standardwohnungen bzw. den Sozialbeständen dagegen ein massiver Rückgang. Vorhandene Wohnungsbestände fallen nach und nach aus der Mietpreisbindung, der Anteil sozial geförderter Wohnungen an den Fertigstellungen ist rückläufig, viele Sozialwohnungen sind mit Haushalten belegt, die nicht bedürftig sind.

Auch zukünftig werden viele Haushalte auf staatliche Unterstützung angewiesen sein, um

10 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen Mannheim, Datenreport 1999, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1999, S. 501.

11 Ebd.

eine ausreichend große Wohnung finanzieren zu können. Nach der gegenwärtigen Einkommens- und Mietentwicklung ist davon auszugehen, dass etwa 20 Prozent der Haushalte im Westen und rd. 30 Prozent der Haushalte im Osten ein potentiell großes Risiko aufweisen, auf dem freien Markt ihren Wohnanspruch nicht durchsetzen zu können. In dieser Größenordnung werden sich – über die Förderung von Fertigstellungen, durch Belegungsbindungen im Bestand, Wohngeldzahlungen u. Ä. – perspektivisch sozialstaatliche Flankierungen der Versorgung nicht erübrigen lassen.¹² In vielen Großstädten werden diese Zahlen nicht mehr erreicht (Berlin, München). Insgesamt sind in den alten Ländern und Berlin-West nur gut zehn Prozent des Bestandes Sozialwohnungen. Daher verzeichnen wir durchaus längere Wartezeiten auf eine Sozialwohnung bei einem insgesamt ziemlich entspannten Wohnungsmarkt. Hier liegt eine große Herausforderung für die Städte, mögliche soziale Polarisierungen zu vermeiden.

Die Wohnqualität wird in der Regel anhand der technischen Ausstattung ausgewiesen. Eine Standardausstattung mit Bad, Innen-WC (IWC) und moderner Heizung ist heute für 95 Prozent der westdeutschen und 86 Prozent der ostdeutschen Haushalte Realität.¹³ Zum Zeitpunkt der Vereinigung hatten 43 Prozent der Ostdeutschen diesen Standard.¹⁴ Ohne Bad/Dusche und IWC muss im Westen nur noch ein Prozent der Haushalte auskommen, im Osten sind es sieben.¹⁵ Die technische Grundausstattung der Ost-Wohnungen hat sich inzwischen dem westlichen Niveau im Wesentlichen angeglichen. Eine ständige Mangelsituation herrschte in den DDR-Haushalten bei der Ausstattung mit Telefon – nur 24 Prozent verfügten 1990 über diesen »Luxus«, heute sind es 90 Prozent.¹⁶

Aber die Wünsche hinsichtlich der Wohnqualität haben sich in West und Ost weiterentwickelt. So gibt es beispielsweise ein verbreitetes Bedürfnis nach einer großen Wohnküche mit über 12 Quadratmetern oder den ausgeprägten Wunsch nach ausreichenden Nebenflächen (Balkon/Terrasse, Stellplätze für Kfz, Abstellräume für Fahrräder u. Ä.). Ferner sollen die Wohnungen die technischen Voraussetzungen haben, um moderne Informationstechnologien umfassend nutzen zu können. Man will die ganze Palette der Fernsehsender sehen, Compu-

ter nutzen können usw. Diesen neuen Anforderungen genügen die Wohnungen vielfach noch nicht. So haben z. B. nur etwa 25 Prozent der Westhaushalte und 20 Prozent der Osthaushalte Wohnküchen mit mehr als 12 qm. Zukünftig muss man bei Wohnanalysen die qualitative Versorgung offensichtlich breiter definieren und entsprechende Indikatoren anwenden, die klassischen reichen nicht mehr aus.¹⁷

Sicheres Wohnen, saubere Wohnumwelt und bürgerschaftliches Engagement

Die Bewertung objektiver sozialer Tatbestände durch die Bürger erfolgt immer auch vor dem Hintergrund des Gefühls der sozialen Sicherheit und der Wahrnehmung perspektivischer Stabilität der Verhältnisse. Wohnungssicherheit verbindet sich für viele mit selbstgenutztem Wohneigentum. 43 Prozent der West- und 31 Prozent der Osthaushalte wohnen im Eigentum¹⁸ – ginge es allein nach den Wünschen der Menschen, dann wären es in West und Ost rd. 75 Prozent der Haushalte. Entsprechend diesen Wünschen und der großzügigen und wirksamen Eigentumsförderung seit 1996 wird der Wohnungsbau in jüngster Zeit stark vom Ein- und Zweifamilienhausbau gestützt. Die besondere Betonung der Eigentumskomponente durch die Wohnungspolitik birgt auch Risiken. Besonders in den neuen Ländern besteht die Gefahr der wirtschaftlichen Überforderung der Haushalte. In beiden Landesteilen beobachten wir negative Umwelt-Wirkungen (Baumrodungen, Versiegelung von Flächen, Erzeugung von zusätzlichem Verkehr usw.).

Im Vergleich zur Entwicklung auf dem Teilmarkt des selbstgenutzten Wohneigentums

12 Als »Risiko-Haushalt« bezüglich der Finanzierbarkeit der Wohnung aus eigener wirtschaftlicher Kraft betrachten wir einen Haushalt dann, wenn er 60 % oder weniger des Durchschnittseinkommens erzielt und gleichzeitig eine überdurchschnittliche Mietbelastung hat.

13 S. Anm. 10.

14 Vgl. Gunnar Winkler (Hrsg.), Sozialreport 1999. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Berlin 1999, S. 242.

15 S. Anm. 10.

16 Vgl. Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V. / Hans Böckler Stiftung (Hrsg.): 10 Jahre deutsche Einheit. Sozialreport II./III. Quartal 2000, Neue Bundesländer, S. 38.

17 S. Anm. 14, S. 244 f.

18 S. Anm. 6.

stagniert bzw. sinkt in den neuen Ländern das Angebot an Wohnungen der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften.¹⁹ Auf diesem Markt, der gut zehn Prozent der Haushalte im Westen und rd. 40 Prozent im Osten versorgt, konzentrieren sich verbleibende Sozialwohnungsbestände, durch den häufig einkommensschwache und sozial unterprivilegierte Gruppen versorgt werden. Diese Wohnungsunternehmen arbeiten am häufigsten und am engsten mit den Sozialämtern und Wohnungsämtern in den Kommunen zusammen, vielfach bieten sie bei Wohnungsproblemen Sozialberatungen an. Leider gibt es Bestrebungen, diese Bestände zunehmend zu privatisieren (nicht nur im Rahmen der Privatisierung nach dem Altschuldengesetz bzw. auf Grund von Restitution in den neuen Ländern), sondern zum Teil auch in Form des Verkaufs zur Lösung kommunaler Finanzprobleme.

Den weiteren großen Teilmarkt der privaten Vermieter nutzen etwa 35 Prozent der Haushalte in West- und knapp 30 Prozent in Ostdeutschland. Dieser Teilmarkt ist in Ostdeutschland nach der Wende exorbitant gewachsen. Dabei handelt es sich seit langem nicht mehr um den klassischen Vermieter, der im eigenen Miethaus wohnt, sondern überwiegend und zunehmend um große Dienstleistungs- und Finanzunternehmen, die streng hierarchisch aufgebaut sind und bei denen die Rendite absolute Priorität hat. Sie sind überwiegend nicht in der Kommune angesiedelt, agieren bundesweit und z.T. international. Daher sind sie gegenüber kommunal-sozialen Problemen oder Wohngebietsentwicklungen eher resistent.

Wir gehen davon aus, dass die Gewährleistung von sozialer Stabilität, Ordnung und Sicherheit in den Städten immer stärker vom bürgerschaftlichen Engagement der Bewohner einschließlich der ansässigen Unternehmen abhängig ist. Aktivitäten der Bewohner setzen aber lokale Interessen und Bindungen voraus. Daher werden Wohnformen eine Wiederbelebung erfahren, die derartige Interessen und Bindungen hervorbringen. Eine solche Form ist das Genossenschaftswesen, das in den Kommunen wieder eine Zukunft hat. Voraussetzung dafür ist allerdings eine Stärkung der personalen, demokratischen und gemeinwohldienlichen Elemente im geltenden Genossenschaftsgesetz.

Obdachlosigkeit hat sich in Deutschland zu keiner Zeit zu einem bundesweiten, gesellschaftlich besonders bedeutsamen Problem entwickelt, es konnte vielmehr beherrscht werden. Entgegen vielfachen Befürchtungen kam es auch in den neuen Ländern nicht zu extremen Entwicklungen. Gegenwärtig haben wir in Westdeutschland 390 000 und in Ostdeutschland 55 000 wohnungslose Personen. Zwischen 1998 und 1999 gab es einen erheblichen Rückgang²⁰, was zum einen auf den entspannteren Wohnungsmarkt und zum anderen darauf zurückzuführen ist, dass Kommunen und freie Träger häufig entstehende Mietschulden übernehmen.

Der Untermieterstatus, der zu den eher unsicheren Wohnverhältnissen gezählt wird, ist in Deutschland kaum verbreitet (etwa zwei Prozent der Haushalte) und im Allgemeinen auch ein gewollter Wohnstatus. Er wird vor allem von Studenten, Auszubildenden oder aus dienstlichen Gründen bevorzugt.

Wenn sich Quantität und Qualität der Wohnungen in Ost- und Westdeutschland in den neunziger Jahren also ausgesprochen positiv entwickelt haben und heute fast jeder eine passende Wohnung findet, dann werden die Wohnumwelt, der konkrete Wohnstandort von besonderem Interesse. Es geht nicht mehr vorrangig darum, eine Wohnung zu finden, die ausreichend groß und standardgerecht ausgestattet ist, sondern sie soll zunehmend auch eine vorteilhafte Lage aufweisen. Deshalb erlangen Eigenschaften der Wohnumwelt für aktuelle Wohnbedürfnisse ein größeres Gewicht. Hier sind die Menschen in den neuen Ländern in besonderer Weise sensibilisiert. Man denke an die jahrzehntelange katastrophale Umweltbelastung z.B. in der Chemie-Region Halle-Bitterfeld, in der Braunkohle- und Energieregion um Cottbus oder im Uran-Bergbau. Inzwischen konnten Schadstoffemissionen drastisch reduziert, die Altlastensanierung vorangetrieben und der Gewässerschutz nachdrücklich verbessert werden. Nunmehr empfinden die Menschen die größten Beeinträchtigungen der Wohngegend durch Lärm (Verkehr und Bautätigkeit) und Mangel

19 Ebd., S. 231.

20 Die Zahlen wurden vom Vorsitzenden der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungshilfe (BAGW), Martin Berthold, genannt; vgl. auch Berliner Zeitung vom 12. 7. 2000.

an Grünflächen sowie durch Landschaftszerstörung. Diese negative Wahrnehmung der Wohngegend weitet sich aus. Ausdruck hierfür ist z.B. die abnehmende Wohnzufriedenheit in kleineren Gemeinden bis hin zu großen Städten.²¹ Auch die intensiven Suburbanisierungsprozesse sind zum Teil auf Wohnumweltprobleme, besonders in den großen Städten, zurückzuführen. Wir haben bundesweit einen Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 11,8 Prozent. In einigen dicht bevölkerten Städten wie Berlin, Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Hannover, Herne, München oder Oberhausen sind etwa 70 Prozent der Gesamtfläche besiedelt und verkehrsgenutzt.²² Hier dürften sich im Hinblick auf die künftige Wahl von Wohnformen und Wohnlagen erhebliche Probleme eröffnen, deren Lösung sehr viel Phantasie erfordert. Aber nicht nur in den Städten haben wir es mit einer zum Teil extremen Bebauungs- und Wohndichte und einem hohen Verkehrsaufkommen zu tun. Auch eine Reihe von Kreisen weist inzwischen einen Wert um 30 Prozent Siedlungs- und Verkehrsfläche aus, sie sind ebenfalls stark zersiedelt und mit großen Verkehrsflächen überzogen (Ennepe-Ruhr-Kreis, Herford, Main-Taunus-Kreis, Mettmann, Recklinghausen, Unna). In allen genannten Städten und Kreisen – außer München – hat die Inanspruchnahme der Flächen durch Siedeln und Verkehr in den letzten Jahren weiter zugenommen. Die Erhaltung oder Schaffung einer möglichst ruhigen und sauberen Wohnumwelt wird noch dadurch erschwert, dass viele Menschen nach wie vor größere Wohnungen, möglichst im Eigenheim, wünschen.

Eine vergleichsweise günstige Situation finden wir in Ostdeutschland vor, hier sind nur 8,7 Prozent der Gesamtfläche Siedlungs- und Verkehrsflächen. Größere Flächen wurden nach 1990 als Natur-, Nationalparks und Naturschutzgebiete ausgewiesen, was weite Regionen in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu beliebten Erholungs- und Fremdenverkehrsgebieten für Teile der westdeutschen Bevölkerung gemacht hat. Sofern diese Entwicklung stabil bleibt, wird sie sich nicht nur als günstiger Wohnstandort-Faktor, sondern auch als wirksamer Wirtschaftsfaktor für die neuen Länder erweisen.

Ein eher kritischer Aspekt bei der Beurteilung der Wohnumwelt ist auch die Wahrnehmung der öffentlichen Sicherheit in den Wohngebieten. Immerhin fühlen sich 20 Prozent der Westdeutschen und 30 Prozent der Ostdeutschen in ihrer unmittelbaren Wohnumgebung nachts ziemlich unsicher. Befürchtungen und Ängste dieser Art sind in kleineren Kommunen geringer, in Städten ab 100 000 Einwohner steigen sie signifikant an.²³

Zur Wohnumwelt gehören auch das Arbeitsplatz-Angebot in der Region, die Infrastruktur und die nachbarschaftlichen Beziehungen. Die unheilvolle Arbeitsplatzsituation in Ostdeutschland ist allzu bekannt. Sie ergibt sich aus der Tatsache, dass hier kaum große Industrie- und Dienstleistungsunternehmen angesiedelt sind, in deren Umfeld Klein- und Mittelunternehmen existieren können. Was den Ausbau der Infrastruktur angeht, handelt es sich vor allem um eine Aufgabe der öffentlichen Hand. Das Steueraufkommen der Kommunen, das für solche Aufgaben eingesetzt wird, beträgt in den ostdeutschen Kommunen nur 33 Prozent des Aufkommens westdeutscher Kommunen.

In diesem wohnungsnahen Bereich fällt die Zwischenbilanz etwas weniger erfreulich aus als bei der Betrachtung der eigentlichen Wohnbedingungen.

Wohnen – zu teuer?

Was wären Wohnungsbau, die Verbesserung der Qualität der Wohnungen und der Wohnumwelt ohne Berücksichtigung der Wohnkosten? Mussten westdeutsche Haushalte 1978, vor mehr als zwei Jahrzehnten, lediglich rd. fünf Mark pro Quadratmeter Wohnung (ohne Warmwasser und Heizung) ausgeben, erreicht dieser Wert heute mehr als elf DM. Für die Ostdeutschen kletterte dieser Wert zwischen 1993 und 1998 von 5,58 DM auf 9,35 DM.²⁴ Solche Vergleiche besagen keineswegs, dass der Lebensstandard der Haushalte zurückgegangen ist,

21 S. Anm. 1.

22 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 1999, Bonn, S. 224 ff.

23 S. Anm. 1.

24 Vgl. Horst Winter: »Wohnsituation der Haushalte 1998«, Wirtschaft und Statistik, Heft 11/1999, S. 860–864.

das Gegenteil ist der Fall. Die Einkommen sind kontinuierlich mitgewachsen, und die Wohnqualität hat sich erheblich verbessert. Zudem geht das überdurchschnittliche Wachstum der Wohnkosten auf Gründe zurück, die nur zum geringen Teil bei den Vermietern liegen. So verzeichnen wir ständige Kostensteigerungen beim Bauland und im Wohnungsbau, spürbare Erhöhungen bei Steuern und Gebühren und eine intensive Entwicklung bei den Wohnnebenkosten (Straßenreinigung, Abwasser- und Müllbeseitigung u. a.). Für den Vermieter ergeben sich Mieterhöhungsspielräume im Wesentlichen bei vereinbarter Staffelmiete, durch Umlegung von Modernisierungskosten und bei Wiedervermietung. Für ostdeutsche Haushalte ist ein drastisches finanzielles Problem dadurch entstanden, dass die normale allgemeine Verteuerung der Lebenshaltung und des Wohnens mit hohen Investitionskosten für Wohnungsneubau und Modernisierung und notwendigen umfangreichen Wohnungswechseln einhergeht. Dadurch verlaufen die Entwicklungen der Einkommen und der Mieten seit Jahren mit einer unterschiedlichen Geschwindigkeit, was einen wunden Punkt bei der Angleichung der Wohn- und Lebensverhältnisse an das westdeutsche Niveau darstellt. Betragen 1998 die Nettoeinkommen eines ostdeutschen Haushalts 75 Prozent seines westdeutschen Pendant, lagen die Quadratmeter-Mietpreise bereits bei 84 Prozent.²⁵ Ostdeutsche Haushalte versuchen, sich auf dieses Dilemma einzustellen, indem sie bei einer Alternative zwischen einer großen und zeitgemäß ausgestatteten und einer bezahlbaren Wohnung immer häufiger der Bezahlbarkeit den Vorrang geben. Das rationale Verhalten funktioniert aus zwei Gründen. Zum einen haben sich historisch bedingt keine überzogenen Ansprüche in diesem Lebensbereich entwickelt, zum anderen ist noch ein stärker funktionell-pragmatisches Verhältnis zur Wohnung verbreitet. Die Wohnung wird noch weniger als in Westdeutschland als Objekt der individuellen Außendarstellung und Stilisierung gesehen.

Ein marktwirtschaftliches Phänomen dürfte sein, dass angesichts der dynamischen Wohnkosten, die der Einkommensentwicklung vorauslaufen, und des behaupteten dramatischen Leerstandes in den neuen Ländern die Mietpreise nicht nachgegeben haben, sondern kontinu-

ierlich gestiegen sind. Eine mögliche Erklärung könnte darin liegen, dass die Vermieter wegen hoher Investitionen unter wirtschaftlichem Druck stehen und andererseits die privaten Haushalte, nach 50 Jahren erfahrener Wohnungsknappheit, mit Preisnachlassforderungen zurückhaltend sind.

Ein geeigneter Indikator, um Problemlagen bei den Wohnkosten zu identifizieren, sind natürlich auch die Wohngeldzahlungen. Sowohl die Bezieher-Haushalte von Wohngeld als auch die Ausgaben sind in den letzten Jahren in West- und Ostdeutschland gestiegen. Inzwischen muss der Staat in Westdeutschland bei über sieben Prozent der Haushalte das Wohnen durch Wohngeld mitfinanzieren, in den neuen Ländern sind es rd. elf Prozent der Haushalte.²⁶

Der Kreis der bedürftigen Haushalte wird sich mit der Wohngeldnovelle ab 2001 (die u. a. die eingetretenen Miet- und Einkommensveränderungen berücksichtigt) erweitern. Welche sozialen Gruppen auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind, ist bekannt: Familien mit drei und mehr Kindern, Alleinlebende (insbesondere Rentnerinnen), Alleinerziehende und – extrem überdurchschnittlich – Arbeitslose. Arbeitslose in Ostdeutschland sind auf Grund der geringen früheren Einkommen und des daraus resultierenden niedrigen Arbeitslosengeldes in über 40 Prozent aller Fälle auf Wohngeldzahlungen des Staates angewiesen, in Westdeutschland beträgt der Prozentsatz 22 Prozent.²⁷ Mit der ab 1. Januar 2001 geltenden Wohngeldnovelle werden bestehende geringfügige Ost-West-Unterschiede abschließend beseitigt.

Neben der Wohngeldnovelle gibt es einen Entwurf der Bundesregierung vom März 2000 für eine Mietrechtsreform. Er enthält u. a. Vorschläge, um das jährliche Ansteigen der Wohnkosten zu bremsen. So sollen sie durch Begrenzung der jährlichen Mieterhöhungen (innerhalb von drei Jahren nur noch um 20 Prozent statt wie bisher um 30 Prozent) und durch Senkung der Modernisierungsumlagen etwas gedämpft werden. So begrüßenswert solche Bemühungen sind, eine

25 Ebd., vgl. auch Margot Münnich / Monika Illgen: »Einkommen und Einnahmen privater Haushalte in Deutschland«, *Wirtschaft und Statistik*, Heft 2/2000, S. 132.

26 Vgl. Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 1999, Drucksache 14/3070 vom 31. 3. 2000, S. 39. 27 S. Anm. 14, S. 258.

wirksame Beeinflussung der Wohnkostenentwicklung ist viel breiter anzulegen und erfordert vor allem zielgenaue Maßnahmen in den der Vermietung vorgelagerten Bereichen.

Es muss legitim sein, auf eine notwendige Überprüfung des allgemeinen hohen Angebotsstandards hinzuweisen. Die Menschen sind in unterschiedlichem Maße bereit, einen höheren oder sehr hohen Anteil ihres Einkommens für das Wohnen auszugeben. Diese zunehmende Differenzierung in der Nachfrage (sowohl durch Kaufkraft als auch durch Lebensweise bedingt) deutet darauf hin, dass ein gehobener, komfortabler Wohnstandard als allgemeiner Durchschnittsstandard weder von allen gewollt, noch von allen akzeptiert wird. Dabei unterliegt die Nachfrage zeitlichen Schwankungen, ausgelöst durch die Entwicklung von Wohntrends, Mode und Kaufkraft. Daher sollten auch Wohnungsbau und Wohnungswirtschaft bei Fertigstellungen, Sanierungen und Modernisierungen stärker auf differenzierte Mieterwünsche eingehen, ihre einseitige Angebotspolitik verlassen und nicht nur Wohnungen mit dem gegenwärtig höchstmöglichen Standard vermarkten.

Eine solche Nuancierung wird auch dadurch nahe gelegt, dass der frühere große Nachfrageüberhang deutlich abgebaut werden konnte. Das bedeutet zum einen, dass der Mieterschaft bewusst und gezielt – wie bei jedem anderen Konsumgut auch – unterschiedliche Standard- und Preisklassen, vom Grundstandard bis zum Luxus, angeboten und mehr Optionen eröffnet werden, nach Wünschen und ökonomischen Voraussetzungen wählen zu können. Hinter einen durchschnittlich erreichten Grundstandard muss dabei keineswegs zurückgegangen werden. Auch schließt eine stärker nachfrageorientierte Bau- und Vermietungspolitik bauliche Offerten ein, die dem Mieter eigene Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Eine Modifizierung des Anbieterverhaltens auf dem Wohnungsmarkt in dieser Richtung könnte die finanzielle Belastung vieler Haushalte mindern.

Wenn die Transformation der Wohnverhältnisse in Ostdeutschland den Menschen erlaubt, heute großzügiger, komfortabler und in angenehmerer Umwelt zu wohnen als vor 1990, dann stellt die ungleiche Entwicklung der Wohnkosten und der Einkommen den einzigen größeren Wermutstropfen in diesem Lebensbereich dar.

Dies nicht nur deshalb, weil die Haushalts-Nettoeinkommen mit der sehr viel schnelleren Mietangleichung nicht Schritt gehalten haben, sondern auch, weil diese Einkommen noch unter der Bedingung bedeutend längerer Arbeitszeiten erreicht werden.

Ostdeutsche Haushalte in Bewegung

Auf Grund der transformationsbedingten Veränderungen in Ostdeutschland, die vor allem den Erwerbs- und Wohnbereich betreffen, waren viele Haushalte zum Umzug veranlasst. In Deutschland wechseln jährlich rd. fünf Prozent der Haushalte ihre Wohnung (auf Personen gerechnet liegt die Mobilitätsrate bei etwa acht Prozent).²⁸ Das heißt, in zwanzig Jahren würde im Durchschnitt jeder Haushalt einmal umgezogen sein, jede Wohnung hätte ihren Inhaber gewechselt. Natürlich geschieht dies ganz differenziert nach Alter, Haushaltstyp, Wohnform und anderen Merkmalen. Zwischen 1990 und 1999 hat rd. die Hälfte aller ostdeutschen Haushalte ihre alten Wohnungen verlassen und ist mit großer Mehrheit in größere und komfortablere Wohnungen, neugebaute oder modernisierte, gewechselt.

Die regionale Mobilität ist für Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik dann kaum relevant, wenn sie die Durchschnittsmaße nicht überschreitet und in einzelnen Regionen nicht zu überdurchschnittlichen Abwanderungen bzw. in anderen Regionen zu entsprechenden Zuwanderungen führt. Es gibt nach der »Wende« zwei Mobilitätsströme, die wegen ihres Umfangs Beachtung verdienen und deshalb auch umfangreich untersucht wurden: die Ost-West- bzw. West-Ost-Wanderungen und die Suburbanisierung.

Zunächst zur Ost-West- bzw. West-Ost-Wanderung: Sowohl vom Umfang der Umzüge als auch von der sozialen Charakteristik der Personen her handelt es sich um zwei diametral entgegengesetzte Prozesse. In den letzten zehn Jahren (von 1990 bis 1999) wechselten über zwei

28 Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 1, Gebiet und Bevölkerung 1998, S. 111 ff.; Vgl. auch Wilhelm Hinrichs, Wohnortwechsel zwischen den Bundesländern im Kontext der Vereinigung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitspapier FS III 96-407, 1996.

Millionen Menschen (2 060 000) ihren Wohnort von Ost nach West. In umgekehrter Richtung waren es nur etwas mehr als die Hälfte, nämlich 1 240 000 Personen. Von einer Ausgeglichenheit kann hier keine Rede sein, entsprechend den Bevölkerungsproportionen hätten bei absolut gleicher Wanderungsrelation 8,5 Millionen bis 1999 von West nach Ost ziehen müssen. Deutlich wird die Schiefelage, wenn wir die Umzüge auf 1000 Einwohner beziehen. Dann waren es für die Ost-West-Umzüge im Durchschnitt der zehn Jahre 12,5 Personen je 1000 Einwohner, für die Gegenrichtung durchschnittlich pro Jahr 1,9 Personen. Beim Bevölkerungsaustausch kann man rein zahlenmäßig bis 1994 von einer Annäherung sprechen, ab 1997 geht die Entwicklung jedoch wieder auseinander, und 1999 haben wir erneut den Stand von 1992 erreicht. Seit 1997 wandern wieder mehr Menschen aus den neuen Ländern fort, während die geringen Zuzüge aus dem Westen auf dem gleichen Niveau verbleiben, wobei insbesondere der Regierungsumzug eine maßgebliche Rolle spielt. Ost-Berlin und Brandenburg weisen gegenüber den alten Bundesländern 1999 einen positiven Wanderungssaldo auf. Die größten Bevölkerungsverluste haben Sachsen-Anhalt (minus 5 je 1000 der Bevölkerung) und Mecklenburg-Vorpommern (minus 4), aber auch Sachsen und Thüringen liegen im Negativ-Saldo (minus 3).

Was die mobilen Personen betrifft, so zogen solche Personen um, die jeweils im anderen Teil Deutschlands gebraucht wurden. Von Ost nach West zog es insbesondere junge Facharbeiter mit Zehn-Klassen-Bildung aus Industrie, Handwerk, Gewerbe. Westdeutsche Jugendliche orientieren sich seit längerem in Richtung Dienstleistungs- und kaufmännische Berufe. Daher gab es auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt eine große Nachfrage nach gut ausgebildeten Facharbeitern in Industrie und Handwerk. Ferner verließen verstärkt Schulabgänger Ostdeutschland, um eine Ausbildung in Westdeutschland zu absolvieren, da im Osten nicht genügend Lehrstellen zur Verfügung standen. Natürlich gab es in späteren Jahren und in Einzelfällen auch komplette Familien-Umzüge. Entweder zogen Familienangehörige nach, oder beide Partner fanden sofort Zugang zum Arbeitsmarkt.

Von West nach Ost wanderten Personen aus dem höheren und mittleren Management der Wirtschaft und des Handels, Selbständige und Freiberufler sowie westdeutsche Eliten aus Politik und Verwaltung. Sie verfügten mehrheitlich über Abitur und Hochschulbildung. Sie waren älter und fast ausschließlich männlich. Die Karrieremöglichkeiten, die sich in Ostdeutschland eröffneten, sind inzwischen ausgeschöpft, weshalb außer den regierungsbedingten Umzügen keine weiteren mehr festzustellen sind. Einige – die sogenannten »Abkommandierten« – sind zurückgekehrt, andere sind geblieben, haben inzwischen die Familien und weitere Personen nachgeholt.

Die seit 1997 quantitativ wieder gegenläufige Entwicklung zeigt, dass Ost- und Westdeutschland, was die Lebensqualität über das Wohnen hinaus betrifft, doch noch als zwei Landstriche mit sehr unterschiedlichen Lebenschancen und -perspektiven gesehen werden.

Anders als die Ost-West- bzw. West-Ost-Mobilität, die primär arbeitsbedingt ist, diente die in Ostdeutschland einsetzende lebhaftere Suburbanisierung ganz überwiegend der Verbesserung der Wohnverhältnisse. Mit der Abwicklung der politischen und wirtschaftlichen DDR-Institutionen setzte in den großen Städten und Ballungsräumen Ostdeutschlands ein Abbau von Arbeitsplätzen und Strukturveränderungen in der Industrie nie gekannten Ausmaßes ein. Davon waren viele Lebensverläufe betroffen, was zur Verwirbelung bisheriger Sozialstrukturen führte. Diese sozialstrukturelle Dynamik blieb nicht ohne Folgen für die Ausdifferenzierung von Wohnansprüchen und -wünschen. Entsprechend dem sozioökonomischen Status, der Lebensphase, der Lebensform und anderen Merkmalen begann sich die Bevölkerung mittels Mobilität wohnungsmäßig neu aufzuteilen. Immer mehr Menschen verließen die größeren ostdeutschen Städte mit ihrer zunehmenden Enge, dem anschwellenden Lärm und den Luxusmodernisierungen und siedelten sich im Umland an.²⁹ In

29 Vgl. z.B. Annette Harth / Ulfert Herlyn / Gitta Scheller, Segregation in ostdeutschen Städten, Opladen 1998, S. 191 ff.; Günter Herfert: »Die Region Leipzig – Wohnsuburbanisierung in der ersten Hälfte der 90er Jahre«, in: Migration in Stadtregionen der neuen Bundesländer, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung/IRS, Erkner; Wilhelm Hinrichs, Wohnsuburbanisierung am Beispiel Berlin. Ein Erklärungsrahmen, Wissenschaftszentrum

Westdeutschland hatte sich dieser Prozess der Wohnsitzverlagerung aus den Zentren in die weniger verdichteten Räume bereits in den sechziger und siebziger Jahren durchgesetzt. Gleichwohl erreichte die Suburbanisierung auch in den neunziger Jahren in vielen westdeutschen Städten wieder eine erhebliche Dynamik, wie beispielsweise die Fortzüge aus München, Stuttgart, Hannover oder Bremen belegen. Für die Bevölkerung in der DDR war die Wahl eines Wohnstandortes »im Grünen« wegen der Konzentration des staatlichen Wohnungsbaus auf die Peripherie der Städte und wegen unzureichender ökonomischer Möglichkeiten für den Eigenheimbau nur sehr begrenzt möglich. Entsprechende Wohnvorstellungen und -wünsche hatten sich deshalb in der DDR auch nur bedingt herausgebildet.

Nach 1990 setzte in den neuen Ländern im Umland der großen Städte ein historisch einzigartiger Wohnungsbauboom ein. Insbesondere in den Jahren 1995 bis 1998 entstanden hunderttausende von Wohnanlagen als Mietobjekte in Form von Reihenhaussiedlungen, Doppelhäusern oder frei stehenden Einfamilienhäusern. Waren dies für viele ostdeutsche Haushalte schon hinreichende handlungsstrukturierende Voraussetzungen, ihren Wohnsitz in das Umland der Städte zu verlegen, erweiterten sich die Optionen noch durch überkommene DDR-Hinterlassenschaften. Viele Ein-Personen-Haushalte in der DDR, insbesondere alleinlebende ältere Frauen, die über ein kleines Haus am Rande der Städte verfügten, konnten dieses kaum noch bewirtschaften. Nach der Wende wurde das Heim mit Grundstück häufig an junge Familien veräußert. Durch die Aufwertung und enorme Wertsteigerung konnte mit dem Erlös eine solide Mietvariante finanziert oder ein Platz in der neuen »Seniorenresidenz« belegt werden. Andere traditionelle DDR-Haushalte verfügten im Umland der großen Städte häufig über Eigentums-Erholungsgrundstücke und -bauten. Sie wurden nach 1990 vielfach zu Dauerwohnungen oder Bauland umgewidmet.

Die objektiven Bedingungen erzeugten einen Mobilitätsdrang, dem sich viele Haushalte nicht entziehen konnten, zumal Banken und Sparkassen großzügig Kredite für die Schaffung und Verbesserung der Wohnbedingungen gewährten.

Daher ist es nicht überraschend, dass gerade von dieser, seit der Transformation neuen Form der Wohnmobilität am stärksten Gebrauch gemacht wurde. Von 1991 bis 1998 verloren manche Städte in den neuen Ländern bis zu 15 Prozent ihrer Einwohner an das Umland. Stellvertretend seien Rostock, Greifswald, Neubrandenburg, Schwerin, Leipzig und Zwickau genannt. In Berlin stellte sich durch umfangreiche Zuzüge aus den alten Bundesländern ein solch hoher Verlust an deutscher Bevölkerung nicht ein. Die hauptsächlichen Gründe für den Drang aus den Städten bestehen nicht, wie häufig angenommen, in der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Umland oder im Erwerb von Wohneigentum. Eine neue Arbeitsstelle im Umland, sofern dies in Ostdeutschland überhaupt realistisch ist, erfordert bei den vorhandenen Optionen zirkulärer Mobilität keinen dauerhaften Umzug. Haushalte in den neuen Ländern, die nach 1990 ins Umland zogen, sind zu rd. 80 Prozent Mieter geblieben.³⁰ Als Hauptgrund erwies sich der Wunsch nach einer deutlich traditionell familienorientierten Lebensweise mit Kindern in weniger verdichteten Räumen, in Wechselwirkung mit städtischen Bedingungen, die diese Lebensweise nicht gestatten (Verkehr, Lärm, weniger Grün). Stadtbewohner bevorzugen stärker eine modern individualisierte Lebensweise. Allerdings ist hiervon die ältere Bevölkerung in den Städten vielfach auszunehmen. Sie bleibt häufig aus Gewöhnung oder wegen mangelnder Alternativen in den Städten. Rund 95 Prozent der ostdeutschen Bevölkerung bilanzieren die Entwicklung im Wohnbereich als Gewinn, Stabilität und insgesamt als Verbesserung; diese geht auch als relevanter Faktor in die Gesamtbilanz nach der Vereinigung ein. Ihre reale Grundlage findet die subjektive Bewertung darin, dass die Hälfte der Haushalte durch Umzug eine quantitative und qualitative Verbesserung ihrer Wohnbedingungen erreichte, der Kreis der Eigenheimbesitzer sich um

Berlin für Sozialforschung, Arbeitspapier FS III 99–401, Berlin 1999; Everhard Holtmann / Rainer Schaefer, Wohnen und Wohnungspolitik in der Großstadt, Opladen 1996, S. 103 ff.

30 Ebd., vgl. auch Torsten Vogenauer / Marlies Schulz, »Untersuchung der demographischen Suburbanisierung in der Stadtregion Berlin«, Arbeitsberichte Geographisches Institut, Humboldt-Universität zu Berlin, Heft 28, 1998.

über fünf Prozent erweiterte (1990 = 26 Prozent; 1999 = 31 Prozent) und fast 90 Prozent aller Haushalte in irgendeiner Form von Modernisierungsmaßnahmen in ihrer Wohnung profitierten.³¹ Einen besonderen ostdeutschen Anstrich behalten nach zehn Jahren allerdings noch zwei Probleme: die weiterhin notwendige Sanierung jahrelang verkommener Altbaubestände, insbesondere in den mittleren und kleinen Städten sowie den ländlichen Regionen, und die Wahrung der Wohnkraft der Haushalte.

Zunehmend gemeinsame wohnungspolitische Herausforderungen

Nunmehr ähneln sich die Aufgaben der Wohnungsversorgung in Ost und West immer stärker, und die künftigen Herausforderungen werden zunehmend zu gemeinsamen. Die Entwicklungen der neunziger Jahre im Wohnbereich und insbesondere die Erfahrungen der Transformation des Wohnungswesens in Ostdeutschland deuten für die kommenden Jahre auf mehrere wichtige wohnungspolitische und gesellschaftliche Handlungsfelder hin. Zum einen sind Bestrebungen zur Durchsetzung ressourcen- und umweltschonenden Bauens und Wohnens zu verstärken. Das Verlassen der großen Städte und Ballungsräume und der Trend, in weniger dicht besiedelte Gebiete auszuweichen, hält in West- und Ostdeutschland ungebrochen an. Damit hat die Inanspruchnahme von Bau- und Wohnflächen, die Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt, insbesondere durch selbstnutzende Wohneigentümer, weiter zugenommen. Der Einsatz alternativer Energieformen erfolgt noch nicht optimal. Solche Prozesse werden keineswegs über den Wettbewerb am Wohnungsmarkt reguliert. Die Schaffung von Rahmenbedingungen, die es erlauben, die Umwelt zu schonen, wird also eine herausragende Aufgabe von Politik und Gesellschaft bleiben. Ausgangspunkte hierfür könnten in der Propagierung und Verbreitung von Gebäude- und Wohnformen liegen, die die Natur in geringerem Ausmaß belasten (z.B. Doppel-, Reihenhäuser, Schaffung von Wohnungen in bereits bestehenden Gebäuden). Selbstredend sind Ansätze bereits praktizierter Umweltkomponenten bei der Förderung des Eigenheimbaus («Ökozulagen») oder des Wohnungsbaus insgesamt fortzuführen, die An-

wendung alternativer Energieformen und der Einsatz umweltschonender Materialien weiter zu stimulieren.

Eine nächste gesellschaftliche Aufgabe, die sozialstaatliche Intervention unverzichtbar macht, ist der Anspruch moderner Gesellschaften, einen bezahlbaren Wohn-Durchschnittsstandard für möglichst alle Bevölkerungsgruppen zu sichern. Knapp zehn Prozent aller Haushalte in Deutschland können die finanziellen Mittel für das Wohnen nicht aus eigener wirtschaftlicher Kraft aufbringen; sie müssen in Form des Wohngeldes auf sozialstaatliche Unterstützung zurückgreifen. Hier sind ostdeutsche Haushalte in einer besonders ungünstigen Situation. Erste wohnungspolitische Schritte stellen die Novellierung des Wohngeldgesetzes und die geplante Mietrechtsreform dar. Wichtig bleibt aber die Verfolgung des Prinzips des kostengünstigen Bauens (z.B. bessere Koordinierung und Standardisierung der Bauplanung und -durchführung durch Einsatz geeigneter Software) und die wirksame Beeinflussung der Bau- und Wohnnebenkosten.

Ein weiterer Handlungspfad von programmatischem Ausmaß ist die Revitalisierung der Innenstädte. Dazu ist eine konzentrierte Förderung der Instandsetzung und Renovierung der Altbaubestände in den Städten unerlässlich. Die Kommunen sollten ihre Einflussmöglichkeiten auf die Bestände und die Belegung weiter sichern. Keineswegs entsteht städtisches Flair allein durch Shopping-, Fitness- oder Entertainmentcenter, durch Supermärkte, Solarien oder Multiplex-Kinos. Mindestens ebenso wichtig sind Beschäftigungs- und Bildungsangebote, solidarische Wohn- und Nachbarschaftsmodelle, städtische Alltagskultur und Kleinkunst in den Kiezen. Ein Abriss historisch und kulturell wertvoller alter Gebäude der verschiedenen Epochen sollte, auch bei vorübergehenden Leerständen, vermieden werden. Ihr Verschwinden würde die Städte unwohnlicher machen. Die in den Innenstädten teilweise entstehenden sozialen Polarisierungen lassen sich nur entschärfen, wenn dies als eine komplexe gesellschaftliche Aufgabe begriffen wird. Die

31 Vgl. Wilhelm Hinrichs, Entwicklung der Wohnverhältnisse in Ost- und Westdeutschland in den neunziger Jahren, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitspapier FS III 99-409, 1999.

Städte können auch für familiäre Lebensformen wieder attraktiv werden, durch gezielte und sich ergänzende Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Verkehrs- und Wohnungspolitik der Kommunen und Länder, keinesfalls über einen intensiveren Wettbewerb auf den Teilmärkten. All dies erfordert viel stärker als bisher die Einbeziehung der Stadtbürger in die Entwicklung geeigneter Wohneigentumsformen und in die Ausarbeitung und Durchführung demokratischer Diskursverfahren. Schließlich sollten extreme regionale Disparitäten in den Wohnbedingungen vermieden werden. In der zurückliegenden Zeit verlief die Entwicklung in Ostdeutschland regional sehr ungleich. Einem Niedergang in ver-

ödeten und verlassenen Regionen steht ein Wohnungsbauboom, verbunden mit einem dynamischen Aufschwung, an industriellen Schwerpunkten, in den Landeshauptstädten, in Berlin und der unmittelbaren Umgebung der Großstädte gegenüber.

Die erreichten Erfolge in der Wohnungsversorgung in Ostdeutschland beruhten auf dem kooperativen Handeln von Marktakteuren, Staat und privaten Haushalten, für die angesichts der Größe der Aufgabe weitgehend solidarisches Handeln alternativlos war. Diese Philosophie könnte sich auch bei der Lösung der in Gesamtdeutschland anstehenden Aufgaben als wirksam für die Zukunft erweisen.

»Ein eingefleischter Feind der DDR«

Die Entführung des UFJ-Mitarbeiters Erwin Neumann durch Angehörige des MfS 1958

Detlef Kühn, Berlin

Im August 1958 wurde der Referent im Untersuchungsausschuss Freiheitlicher Juristen (UFJ), Dr. Erwin Neumann, von Mitarbeitern des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR (MfS) aus West-Berlin in die DDR verschleppt und dort in einem Geheimprozess zu einer lebenslangen Zuchthausstrafe verurteilt, die er verbüßte, bis er am 3. Juli 1967 als anonymer Nummernhäftling in einem Gefängnis Krankenhaus an Herzversagen starb.¹ Unlängst vom Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) erschlossene Akten erlauben es, die Vorgänge um die Entführung Neumanns und die Täter näher zu beschreiben.²

Am 2. September 1954 erschien der Student an der Hochschule für Ökonomie und Planung in Ost-Berlin Wolfgang Weidhaas aus freien Stücken bei einer Dienststelle der Verwaltung Groß-Berlin des damaligen Staatssekretariats für Staatssicherheit (SfS). Als Morgengabe berichtete er über die Existenz einer Freimaurerloge in Dresden, von der er in West-Berlin durch einen Republikflüchtling erfahren hatte. Die Abteilung V des SfS war interessiert, ließ sich von Weidhaas entsprechende Unterlagen (Mitgliederlisten und Briefe) liefern und erkannte bald, dass der GM-Kandidat auf Grund seiner

Herkunft und seiner Verbindungen nach West-Berlin auch sonst durchaus nützlich sein könnte. So wurde Weidhaas schon knapp zwei Monate später, am 29. Oktober 1954, durch Oberfeldwebel Rudolph für die Abteilung V des SfS »auf der Basis der Überzeugung« unter dem Decknamen »Weitzel« angeworben. Den Decknamen hatte sich der Kandidat selbst ausgesucht, weil er einen gleichnamigen Frauenarzt in Dresden kenne, an den er sich oft erinnere.

Die Mitarbeiter des SfS verkannten nicht, dass ihr neuer Geheimer Mitarbeiter (GM) nicht unbedingt dem Idealbild eines Tschekisten entsprach. Weidhaas, geboren am 24. August 1929 in Dresden, entstammte einer gutbürgerlichen Familie. Seine Eltern besaßen eines der größten Möbelgeschäfte in der Stadt. Nach dem Besuch der 24. Grundschule und anschließend der An-

1 Vgl. Frank Hagemann, Der Untersuchungsausschuss Freiheitlicher Juristen. 1949–1969, Frankfurt/M. 1994, S. 142 ff.; Siegfried Mampel, Der Untergrundkampf des Ministeriums für Staatssicherheit gegen den Untersuchungsausschuss Freiheitlicher Juristen in Berlin (West) (Schriftenreihe des LStU Berlin, Bd. 1), 4. Aufl., Berlin 1999, S. 47 ff.

2 BStU, AIM (Archivierter IM-Vorgang) 6041/57, 6 Bände; im Weiteren zitiert nach Band und Blattzahl. Ich danke Vera Lemke vom BStU für wertvolle Hinweise und vielfältige Unterstützung.