

## **Arbeitskreis Wohnraumversorgung**

KARIN ASSMUS / BARBARA KAYSER / JUTTA KREIBAUM /  
INGEBORG MÜLLER / ROLAND MUTSCHLER /  
WOLFGANG PICKERT / HELMUTH SCHMIDTKE /  
PETER SCHROEDERS

## **Leitlinien und Perspektiven für die Wohnungspolitik der 90er Jahre in Hamburg**

Herausgeber:

Ambulante Hilfe Hamburg e.V.

Hohenzollernring 80

2000 Hamburg 50

Tel.: 040/39 49 16

I. Auflage: Dezember 1989; 2.000

Zu bestellen beim Herausgeber, Kosten DM 8,00 zuzüglich Versand.  
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Heraus-  
gebers.

Bankverbindung: Evangelische Darlehns-genossenschaft e.G., Kiel  
(BLZ: 210 602 37) Konto-Nr.: 76554

- 1 -

Karin Assmus, Barbara Kayser,  
Jutta Kreibaum, Ingeborg Müller,  
Roland Mutschler, Wolfgang Pickert,  
Helmuth Schmidtke, Peter Schroeders

**Leitlinien und Perspektiven  
für die Wohnungspolitik der 90er Jahre  
in Hamburg**

Redaktion:  
Wolfgang Pickert  
Peter Schroeders

## V o r w o r t

Wohnungsnot ist innerhalb des letzten Jahres zu einem bedeutenden öffentlichen Thema geworden. Sozialarbeit, die Menschen mit geringem Einkommen zur Seite steht, hat die Auswirkungen einer verfehlten Wohnungspolitik bereits vor längerer Zeit registriert und versucht, die politisch Verantwortlichen in unserem Land auf die katastrophale Versorgungslage aufmerksam zu machen und eine radikale Umkehr in der Wohnungspolitik gefordert. Auf diese Initiative erfolgte jedoch keinerlei adäquate Reaktion.

Wohnungspolitische Konzeptionen und Leitlinien, die sich an den moralischen Werten und der vollen Gültigkeit des Sozialstaatsgebotes orientieren, scheinen z. Z. nicht zu existieren und politisch auch nicht gewollt zu sein.

Im "Arbeitskreis Wohnraumversorgung" haben sich u. a. deshalb eine Vielzahl von sozial engagierten Menschen aus den unterschiedlichsten Fachbereichen zusammengeschlossen, um ihre Erfahrungen und ihr Wissen fachübergreifend mit der Zielstellung "menschenswürdiger und bezahlbarer Wohnraum für alle Menschen" zusammenzutun und gemeinsam nach Möglichkeiten zur Erreichung dieses Ziels zu suchen. Die hiermit vorgelegte Broschüre ist das Ergebnis der bisherigen Diskussionen und Aktivitäten.

Warum gibt ein Träger - wie die Ambulante Hilfe Hamburg e.V. - die vorliegende Broschüre heraus?

Dazu im folgenden einige grundsätzliche Anmerkungen:

Ein organisiertes System der Hilfe für arme, alleinstehende, wohnsitzlose Menschen existiert über 100 Jahre. Ein System, das sich bei genauem Hinsehen als eine Organisation der Nicht-Hilfe erweist - eine Form der Verwaltung, Verwahrung und Vertreibung von in extremer Armut und Verelendung lebender Menschen.

Die Sozialarbeit in diesem Bereich hat traditionell Mauern um diese Menschen gebaut, um die Gemeinschaft, die Kommune, die Gesellschaft vor ihnen zu schützen. Gelingen konnte dies nur mittels Delegation und Zuschreibung von individueller Schuld oder Verantwortung an die betroffenen Menschen selbst. Mit der zusätzlichen Einführung und dem (bis heute

zu registrierenden) Beharren auf dem Begriff des "nicht-seßhaften Menschen" schaffte man sich die Legitimation für Sonderbehandlungsformen außerhalb der allgemein gültigen gesellschaftlichen Normen und damit auch außerhalb des Rechts.

An diesem "Elend der Hilfe" Grundsätzliches zu ändern, ist zentrales und auch satzungsmäßig festgeschriebenes Ziel der Ambulanten Hilfe Hamburg e.V. Ambulante Hilfe für wohnungslose Menschen hat ihrem Klientel nichts anderes zu bieten als (parteiliche) Beratung bezogen auf gesellschaftliche Teilhabermöglichkeiten und seine Vertretung in sozialpolitischer Hinsicht, wenn die Partizipationsmöglichkeiten nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind oder gar gänzlich fehlen. Über andere Möglichkeiten verfügt die Sozialarbeit nicht. Sie ist auch nicht für gesellschaftliche Ressourcen (Wohnung, Arbeit, Geld etc.) bzw. dessen Fehlen verantwortlich oder hat auf ihre Verteilung bzw. dessen Entwicklung Einfluß. Bestimmt werden die Partizipationsmöglichkeiten in unserer Gesellschaft durch den jeweils bedeutsamen Markt und die politischen Entscheidungen der Verantwortlichen, die auf diese Märkte Einfluß nehmen (können).

Verfügt Sozialarbeit - im Bereich des Wohnens - über eigene Ressourcen und bietet sie ihrem Klientel an, so schafft sie automatisch stationäre Strukturen und beteiligt sich damit an gesellschaftlicher Ausgrenzung und "Mauerbau um ihr Klientel". Die Qualität dieser Angebote kommt dann zwangsläufig nicht über das Niveau des "billigen Ersatzes" hinaus, es installiert außerdem automatisch ein Sonderrecht ("Nutzungsrecht") unterhalb des vollen gesetzlichen Mieterschutzes. Begründet werden kann dies dann nicht mehr mit fehlendem Wohnraum, sondern mit der nicht ausreichenden oder aber nicht vorhandenen "Wohnfähigkeit" des Klientels. Ein Blick in die Geschichte der sog. Nichtseßhaftenhilfe bietet Paradebeispiele für die eben beschriebenen Prozesse.

Aber was soll eine Sozialarbeit (die Ambulante Hilfe Hamburg e.V. ist Träger solcher) angesichts der heute vorzufindenden Zustände am Wohnungsmarkt machen? Gerät ihre Existenz nicht unter enormen Legitimationsdruck, wenn sie ihrem Klientel keine Wohnungen und auch keine geeignete vorübergehende Unterkunft (mehr) anbieten kann? Diese und ähnliche Fragen sind in jüngster Zeit häufig zu hören. Sie bewegen die in der Praxis vor Ort tätigen Kolleginnen und Kollegen täglich und tief. Dem kann aufgrund des zuvor Ausgeführten entgegengehalten werden: Wer diese Frage so stellt, ist wieder in die "Verantwortungsfalle" gegangen. Man tut dann nämlich so,

als ob es von der Leistungsfähigkeit der Sozialarbeit abhinge, wenn wohnungslose Menschen in einem Wohnungsmarkt, der überhaupt keinen Platz für sie vorsieht, keine Wohnungen finden. Die hohe Zahl und die objektiven Notlagen der in Wohnungs- und Obdachlosigkeit vegetierenden Menschen sind z. Z. deutlicher denn je. Auch am gesetzlich vorgeschriebenen Auftrag der umfassenden Beseitigung der Notlagen hat sich nichts geändert.

Die Voraussetzung für die Beseitigung dieser Notlagen und die damit verbundene Schaffung und Garantie eines menschenwürdigen Daseins für alle Bürgerinnen und Bürger unseres Landes durch den Staat bildet das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip. Menschenwürdiges Wohnen für alle Menschen bedeutet die elementarste Voraussetzung für die tatsächliche Gültigkeit dieses Prinzips. Daran werden sich die für die Politik in unserem Land Verantwortlichen messen lassen müssen. Eine Delegation dieser Verantwortung - an wen auch immer - ist nicht möglich.

Die Ambulante Hilfe Hamburg e.V. dankt dem "Arbeitskreis Wohnraumversorgung" und den Autorinnen und Autoren dafür, daß sie die Herausgeberschaft dieser Veröffentlichung übernehmen durfte.

Unser besonderer Dank gilt auch unserer Mitarbeiterin, Doris Schultz, die als letzte - unter dem üblichen Zeitdruck - an die Arbeit gehen mußte, um alles in die vom Leser vorzufindende Schriftform zu bringen.

Für den Herausgeber:

Hamburg/im Dezember 1989

Jürgen Evers

**LEITLINIEN UND PERSPEKTIVEN FÜR DIE WOHNUNGSPOLITIK  
DER 90er JAHRE IN HAMBURG**

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	2
<b>I. Teil:</b>	
1. <b>Zur Lage der Wohnungsversorgung in Hamburg</b> Wolfgang Pickert, Peter Schroeders	6
2. <b>Auswüchse und Widersprüche der Mietpolitik im freifinanzierten Wohnungssektor</b> Karin Assmus	15
3. <b>Merkmale und Strukturprobleme des sozialen Mietwohnungsbaus</b> Jutta Kreibaum, Roland Mutschler	27
4. <b>Stadterneuerung in Hamburg</b> Leitbilder, Instrumente - Vorschläge für Alternativen - Barbara Kayser	47
<b>II. Teil:</b>	
<b>Möglichkeiten zur kurzfristigen Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume in der Wohnungsversorgung</b>	68
1. <b>Der ökonomische und soziale Kollaps des sozialen Mietwohnungsbaus oder die Notwendig- keit zur Neustrukturierung der Wohnungsbau- förderung</b> Peter Schroeders	69

<b>2. Anmerkungen zum "Sanierungskonzept" der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft SAGA</b> Peter Schroeders	86
<b>3. "Sozial Wohnen - Selbst verwalten"</b> Ein Stiftungsmodell Ingeborg Müller	95
<b>4. Ansatzpunkte eines integrativen Verfahrens zur Verhinderung von Obdachlosigkeit</b> Helmuth Schmidtke	101

### III. Teil:

#### Anhang:

<b>1. Geschichte des AK-Wohnraumversorgung</b>	111
<b>2. Daten zur Hamburger Wohnungsversorgung</b> - Wohnen - Mieten - Bevölkerung -	116
<b>3. Auszüge aus dem Hamburger Manifest des Wohnbundes</b>	124
<b>4. Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe</b>	130
<b>Autorenverzeichnis</b>	136

Liebe Leser,

die Autoren haben unterschiedliche Quellen für die Zahlenangaben benutzt. Auch werden Zahlen aus unterschiedlichen Jahren genannt.

Eine aktualisierte Sammlung von Zahlen und Daten finden Sie im III. Teil, Nr. 2

## ZUR LAGE DER WOHNUNGSVERSORGUNG IN HAMBURG

Wolfgang Pickert, Peter Schroeders

Mit dieser Arbeit ergreifen Fachleute aus der Mieterberatung, der Sozialarbeit, der Stadterneuerung und aus Wissenschaft und Lehre das Wort, um aus ihrer Sicht einen Beitrag für die Anforderungen an eine kommunale Wohnungspolitik zu formulieren.

Die Folgen der verfehlten Wohnungspolitik breiten sich in Hamburg, wie überall im Bundesgebiet, deutlich aus. Durch den Rückzug aus der Bundesförderung für den sozialen Mietwohnungsbau sind gravierende Disparitäten auf dem Wohnungsmarkt entstanden, die sich mit Auslaufen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes noch verschärfen werden.

Der Begriff der neuen Wohnungsnot ist in den letzten Wochen und Monaten für diesen Tatbestand geprägt worden.

Angesichts der aktuellen Entwicklung auf der Nachfrageseite durch vermehrten Zustrom von Aus- und Übersiedlern stellt sich in Hamburg die Frage, welche Handlungsansätze die Freie und Hansestadt Hamburg zur Lösung dieser Probleme bereitliegen hat. Dabei mehren sich die Stimmen politisch Verantwortlicher, die meinen, eine kräftige Steigerung der Produktionsraten im Wohnungsneubau werde die strukturellen Versorgungsprobleme beseitigen. Wir werden uns den Meinungen der Vertreter des traditionellen sozialen Wohnungsbaues nicht anschließen, denn hinter dieser ausschließlich quantitativen Betrachtungsweise bleiben die bundes- und landespolitisch immanenten Strukturprobleme der Wohnungsversorgung im Hintergrund.

Schlaglichtartig hier aufgezählt gehören dazu die Finanzierungsmisere im sozialen Wohnungsbau, die erhöhte steuerliche Begünstigung der Eigentumsbildung, die systematische Verringerung preiswerter Wohnungsbestände, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, die Zweckentfremdung durch gewerbliche Nutzung sowie die ausgeprägte Luxusmodernisierung. Die Ausrichtung der Mietenentwicklung im öffentlich geförderten Bereich an zukünftig erwarteten Einkommenssteigerungen schließt den Kreis der Problemlagen. Die Koppelung der Mietenentwicklung an angenommene Einkommenssteigerungen gilt für den gesamten sozialen Mietwohnungsbereich, für den sozialen Neubau und für öffentlich geförderte Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen der Stadterneuerung.

Angesichts der dauerhaften Ausgrenzung großer Teile der Bevölkerung aus den immer wieder beschworenen Wachstumsmodellen für die Städte, erscheinen die überkommenen Instrumente der staatlichen (d. h. des Bundes, - der Länder, - und Kommunen) Wohnungspolitik obsolet geworden zu sein. Sie sind augenscheinlich unter sozialpolitischen Gesichtspunkten nicht geeignet, dem Problemdruck in der Wohnungsversorgung zu begegnen.

Kennzeichnend für die Situation auf dem Hamburger Wohnungsmarkt ist eine rapide Verteuerung der Wohnungskosten, die inzwischen nahezu alle Wohnungsteilmärkte erfaßt hat.<sup>(1)</sup>

Das "Reservoir" an preiswerten Wohnungen nimmt im Zuge von staatlich geförderten und freifinanzierten Modernisierungsaktivitäten in städtischen Altbauquartieren<sup>(2)</sup>, im Zuge von Veräußerungen preisgünstiger Wohnungsbestände durch kommunale und gemeinnützige Wohnungsunternehmen<sup>(3)</sup> sowie durch das reguläre und vorzeitige Auslaufen von Sozialbindungen im sozialen Mietwohnungsbau<sup>(4)</sup> drastisch ab. Dieser "Abschmelzungsprozeß" wird sich ab dem 01.01.1990, wenn die

Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen im Zuge der Steuerreform aufgehoben wird, verstärkt fortsetzen.

Die bis zu diesem Zeitpunkt mit Kostenbindungen belegten Wohnungen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen können wie freifinanzierte Wohnungen mit entsprechenden Mieterhöhungsspielräumen - bis zu 30 % innerhalb von drei Jahren - behandelt werden. Mit dieser Möglichkeit werden mit einem Federstrich auch positive Errungenschaften von 100 Jahren Wohnungsreform einfach vom Tisch gewischt. Insbesondere in Hamburg, einer Stadt mit einer Bautradition im sozialen Wohnungsbau, die quantitativ kaum mit anderen Städten der BRD vergleichbar ist, werden die Auswirkungen verheerend sein.

Etliche tausend Wohnungen werden davon betroffen sein. Hier wären politische Sicherungskonzepte vonnöten, statt eine völlig lapidare Diskussion über eine Fehlbelegungsabgabe zu führen. Nach Untersuchungen der GEWOS von 1985 sind **80.000 Haushalte**, das entspricht zwei Drittel aller großen Haushalte mit drei und mehr Familienangehörigen, mit Wohnraum unterversorgt.

Auf der anderen Seite werden seit 1986 die Warteschlangen auf Sozialwohnungen wieder länger. Konnten 1983 von 37.357 ausgestellten § 5-Scheinen noch 18.305 anspruchsberechtigte Haushalte versorgt werden, Versorgungsquote 49 %, sind die Zahlenangaben für das Jahr 1988 bedrückend. Von 41.380 ausgestellten § 5-Scheinen sind nur noch 11.586 anspruchsberechtigte Haushalte versorgt worden, welches eine Versorgungsquote von 28 % bedeutet.

Ähnlich stellt sich das Bild bei den anerkannten Wohnungsnotfällen dar. 1983 konnten von 6.845 anerkannten Wohnungs-

notfällen noch 6.024 versorgt werden, das bedeutet eine Versorgungsquote von 88 %, konnten 1988 von 13.036 anerkannten Wohnungsnotfällen nur noch 8.604 mit Wohnraum versorgt werden, zeigt sich, daß die Versorgungsquote auf 66 % gefallen ist.

Ein Blick auf die aufgewandte Summe der Mietschuldenübernahmen nach § 15 a BSHG, 1984 DM 6 Mio und 1988 DM 18 Mio, und die dynamischen Zahlen der Entwicklung der Obdachlosigkeit mit ca. 26.000 Personen Ende Okt. 1989, lassen die sozialpolitischen Herausforderungen in diesem Zusammenhang deutlich werden.

Dabei ist zu beachten, daß durch die Unterbringung in Hotels und Pensionen eines großen Teils der Obdachlosen jährlich immense Mittel zur Sicherung der Unterkunft als Sozialhilfeleistung eingesetzt werden<sup>(5)</sup>.

Gerade auch durch den aktuell anhaltenden Zustrom von Aus- und Übersiedlern, wird sich künftig der Nachfrage- druck auf den Wohnungsmärkten und die damit verbundene Verdrängungskonkurrenz weiter verschärfen.

Einkommensschwache Nachfrager kommen nur "dort zum Zuge", wo die nächsthöhere Einkommensgruppe nicht mehr nachfragt - in benachteiligten Quartieren der Stadt. Die Folge ist die in bestimmten Stadtteilen und Großsiedlungen zu beobachtende Konzentration von einkommensschwachen Haushalten oder anders ausgedrückt - die gesellschaftliche Aussonderung findet in der stadträumlichen Aussonderung ihr Äquivalent.

Gleichzeitig liegt die Mietbelastungsquote, gerade der unteren Einkommensgruppen z. T. bei 40 % des Haushaltseinkommens. Auch das Wohngeld in seiner derzeitigen Ausgestaltung hat an dieser Entwicklung nichts geändert.

Ein Umdenkungsprozeß, der dieser Scherenentwicklung ein soziales Modell gegenüberstellt, ist in Hamburg nicht erkennbar. Zu befürchten ist, daß die weiterhin wachstumsorientierten Instrumente der Wohnungspolitik - insofern sind es spekulative Instrumente - den Prozeß der stadträumlichen Ausgrenzung weiter forcieren und daß die Mietenentwicklung aufgrund der fortschreitenden Integration preisgebundener Bestände in den freien Wohnungsmarkt weiter voranschreitet. Für die Haus- und Grundeigentümer scheinen die Mieterhöhungsspielräume noch nicht ausgeschöpft, da zunehmend eine zahlungskräftige Nachfrage durch die Aktivitäten internationaler Kapitalgesellschaften und Konzerne ausgelöst wird.

Die Hamburger Stadtentwicklungsplanung bereitet diesem Prozeß auf nahezu allen sektoralen Ebenen das Terrain, ohne daß ein sozialer Ausgleich erkennbar ist. Im Zuge der Öffnung des europäischen Binnenmarktes 1992 werden sich dieser Nachfragedruck und die damit verbundenen Verdrängungspotentiale auf einem nahezu deregulierten Wohnungsmarkt weiter verstärken.

Insofern sind nicht kurzfristige Neubauprogramme als nahezu einzige Antwort auf die aktuell sichtbar gewordenen Strukturprobleme in der Wohnungsversorgung zu formulieren, sondern über kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Linderung aktueller Wohnungsnot hinaus sind wohnungspolitische Perspektiven zu erarbeiten, die den veränderten ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen gerecht werden. Diese notwendige konzeptionelle Arbeit steht für Hamburg bisher aus, obwohl Hamburg - im Gegensatz zu anderen Kommunen - aufgrund der Stadtstaatsituation größere Chancen zur Umsetzung einer eigenständigen Wohnungspolitik hat. Die vorhandenen Handlungsspielräume der Landes-

politik gegenüber der Bundespolitik sind bei weitem nicht ausgeschöpft.

Als Beispiel sei hier nur genannt, daß die Nachverzinsung öffentlicher Baudarlehen mit den fatalen Folgen für den sozialen Wohnungsbau und damit für die sozial beeinflussbare Wohnungsraumversorgung insgesamt für die Länder eine Kannbestimmung ist. Demnach hätte Hamburg auch die Möglichkeit, die Nachverzinsung zurückzunehmen, um endlich Sicherungspolitik zu betreiben. Stattdessen hat Hamburg häufig eine Vorreiterrolle bei der weiteren Demontage einer sozialen Wohnungsversorgung durch die Bundespolitik der letzten 15 Jahre übernommen.

Aktuell werden an die ökonomische Sanierung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft SAGA rein betriebswirtschaftliche Kategorien unter Preisgabe wohnungspolitischer Perspektiven angelegt. Konkret bedeutet das den Verkauf großer Bestände preiswerter Wohnungen. Verkaufsbedingte Erhöhungen der Kapitalbindung werden zwangsläufig zu höheren Mieten führen müssen.

Damit beschneidet Hamburg sich selbst die letzte Wohnraumreserve, auf die ein unmittelbarer sozialpolitischer Zugriff besteht. Hier wären "Sanierungskonzepte" gefordert, die sich nicht an marktkonformen Eigenwirtschaftlichkeitskriterien orientieren, sondern das Ziel einer Sicherung und Erweiterung preiswerter Wohnungsbestände in den Vordergrund stellen. Unter Umständen wären dafür völlig neue Trägerstrukturen zu entwickeln, da die gemeinnützigen Kapitalgesellschaften und GmbH's aufgrund ihrer traditionellen Ausrichtung an einer Eigenwirtschaftlichkeit und auch aufgrund des veränderten rechtlichen Rahmens ab 1990 kaum in der Lage sein werden, dieses Ziel zu erreichen.

Mit der aktuellen "Renaissance" des sozialen Wohnungsneubaus ist kein Neuanfang in der Wohnungspolitik erkennbar. Durch die Beibehaltung der Finanzierungsstruktur werden die förder- und mietenpolitischen Probleme des sozialen Wohnungsbaus perpetuiert.

Die Einstiegsmietten von DM 8,60/qm und schon programmierte Steigerungsraten sind viel zu hoch und gehen an aktuellen sozialen Brennpunkten völlig vorbei; gleichzeitig ist eine Subventionslawine vorprogrammiert, die sich im Zeitverlauf auf das Mehrfache der Herstellungskosten von Sozialwohnungen belaufen wird. Mit dem derzeitigen Fördersystem lassen sich durch Neubau die Verluste preiswerter Wohnungen nicht kompensieren. Die staatlichen Förderbudgets wären damit hoffnungslos überfordert.

Zu entwickeln wären für den Neubau neue Finanzierungsmodelle, die niedrige Einstiegsmietten ermöglichen und die Abkoppelung der Mietenentwicklung von erwarteten Einkommenszuwächsen erlauben. Es ist ein Anachronismus, daß immer noch auf der Basis eines in den 70er Jahren entwickelten, auf gesamtgesellschaftliche Einkommenszuwächse orientierten Fördersystems, sozialer Wohnungsbau betrieben wird.

Im Rahmen dieser Arbeit werden Perspektiven einer kommunalen Wohnungsversorgung entwickelt, die nach kurz-, mittel- und langfristige Umsetzungsmöglichkeiten differenziert werden. Dabei findet eine Beschränkung auf die zentralen Felder kommunaler Wohnungspolitik statt, in denen jeweils nach der Problemanalyse, Wege einer sozialorientierten Entwicklung für die 90er Jahre aufgezeigt werden.

**Im einzelnen wird eingegangen auf:**

- die Mietenpolitik, das Mietrecht für den freifinanzierten Wohnungssektor und daraus resultierende Konflikte;
- die Strukturprobleme und die förder- und mietenpolitischen Perspektiven des sozialen Wohnungsbaus;

- die Instrumente der Stadterneuerung, ihre mietenpolitischen Folgen für die Betroffenen sowie auf Ansätze zur Neustrukturierung;
- kurzfristig umsetzbare Handlungsmodelle zur Erweiterung kommunaler Spielräume in der Wohnungsversorgung. Dabei sind die Verhinderung von Obdachlosigkeit, ein veränderter Umgang mit kommunalen Wohnungsbeständen - aber auch neue Trägerformen zur Sicherung und Erweiterung preiswerter Bestände angesprochen.

**Alle Beiträge orientieren sich an folgenden Grundsätzen:**

- aufgrund des offensichtlichen Versagens einer marktwirtschaftlichen Wohnungspolitik ist der Staat für eine soziale Wohnungspolitik nicht aus der Verantwortung zu entlassen;
- es muß alles getan werden zur Sicherung und Ausweitung von preiswerten und dauerhaft sozialgebundenen Beständen - in allen Sektoren der Wohnungspolitik - namentlich im sozialen Wohnungsbau und der Stadterneuerung;
- die Mitbestimmungs- und Entscheidungsmöglichkeiten von Mietern in allen Belangen ihres Wohnens müssen gestärkt werden. Nur so kann Wohnqualität, die in Einklang mit den Möglichkeiten der Mieter steht, entstehen;
- Wohnungspolitik muß sich wieder mehr als aktive Sozialpolitik verstehen.

Anmerkungen:

- (1) Siehe hierzu die laufenden Mietenspiegel.
- (2) Die WE, die öffentlich gefördert modernisiert wurden, können nach 12 Jahren ohne jegliche Kosten- und Sozialbindung auf dem freien Wohnungsmarkt vermietet werden; bis 1995 ca. 100.000 WE.

- (3) So geht selbst die städtische SAGA in der Situation äußerst angespannter Wohnungsmärkte dazu über, preiswerten Wohnraum zwecks Unternehmenssanierung zu veräußern. Ebenso die ehemalige NEUE HEIMAT.
- (4) 1985 waren noch ca. 300.000 Sozialwohnungen in der Sozialbindung; im Jahr 2000 werden es noch ca. 80.000 teure WE aus den 70er Jahren sein.
- (5) Nach Berechnungen des Instituts für Sozialforschung waren 1988 ca. 5.000 wohnungslose Personen in Hotels und Pensionen untergebracht. Die Summe der staatlichen verlorenen Aufwendungen betrug 1988: 36,5 Mio DM.  
- Tendenz steigend. -

## **AUSWÜCHSE UND WIDERSPRÜCHE DER MIETENPOLITIK IM FREI-FINANZIERTEN WOHNUNGSSEKTOR**

Karin Assmus

### **Zahlen zum Hamburger Wohnungsmarkt**

In Hamburg gab es nach der Volkszählung 1987 796.000 Wohnungen in 207.000 Wohngebäuden. Einwohner (Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung) hatte die Stadt zu dem Zeitpunkt 1,595 Millionen.

Rund 329.000 Wohnungen wurden nach dem II. Weltkrieg mit öffentlichen Mitteln gefördert. Davon sind 1989 noch 275.000 Sozialwohnungen (GEWOS) und unterliegen somit einer Miet- und Belegungsbindung. 45.000 gemeinnützige Wohnungen unterliegen bis Ende 1989 noch einer Preisbindung. Nach Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit werden auch diese Wohnungen in den freien Markt überführt - ausgenommen Genossenschaftswohnungen.

Von den 521.000 Wohnungen ohne Bindungen wird nur ein Teil als Mietwohnungen vermietet. Setzt man die bundesdeutsche Eigentumsquote von 40 % an, so sind das rund 208.000 Wohnungen.

Mit der Erweiterung des § 7b EStG - auch der Erwerb von Eigentumswohnungen aus dem Bestand wird ab 1977 steuerlich gefördert - läßt die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen immer mehr preiswerten Mietwohnraum vom Markt verschwinden. In Hamburg wurden zwischen 1983 - 1988 insgesamt 22.151 Abgeschlossenheits-Bescheinigungen erteilt. Sie bilden die Voraussetzung für die Umwandlung.

### **Mietenentwicklung und freifinanzierter Wohnungsmarkt**

Nach dem II. Weltkrieg wurden zwangswirtschaftliche Sondergesetze zur Regulierung der Wohnungsversorgung erlassen. Das war ein Beitrag des Gesetzgebers zur Behebung der Wohnungsnot und zur Vermeidung der spekulativen Ausnutzung des Unterangebots von Wohnraum.

Bis 1976 wurden die Mieten in Hamburg staatlicherseits festgelegt, Mietpreiserhöhungen waren nur in einem begrenzten Umfang möglich. Rechtsgrundlage war die bis dahin geltende Altbaumietenverordnung.

In den 50er Jahren gab es als weitere Instrumente u. a. noch die Zwangseinweisung und ein Verbot der Zweckentfremdung. In Hamburg wurde die Freigabe der Mieten im freifinanzierten Wohnungsbestand 1976 mit der Einführung des weißen Kreises erreicht.

Ab nun unterlag die Mietpreisgestaltung in diesem Bereich den entsprechenden Regelungen in den Mietgesetzen. Für die Versorgung einkommensschwacher Gruppen gab es nach wie vor den sozialen Wohnungsbestand. Hier galt eine andere Mietpreisgestaltung als im freifinanzierten Wohnungsbestand.

Die Folgen der Mietenfreigabe waren voraussehbar; die Mieten stiegen.

### **Mietrechtsverschärfungen ab 1983**

Mit den 1982 beschlossenen Mietrechtsverschärfungen "dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen" wurden Mietpreissteeperungen erneut beschleunigt und überholten sogar die Preissteigerungsraten bei den allgemeinen Lebenshaltungskosten. Seit Ende 1987 zeigt sich dies in der Entwicklung des Mietenindex. So beträgt die Preissteigerung

im Mai 1989 gegenüber dem Mai 1988 für die Wohnungsmiete 3,7 %, für die Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte hingegen nur 3,1 % (s. Anlage).

Die Einkommensentwicklung hält mit der Mietentwicklung nicht Schritt. Für Hamburg sieht das so aus, daß rund 40 % der Hamburger Haushalte im unteren Drittel der Einkommensverteilung in Relation zu ihrer Haushaltsgröße stehen.

Die Mietrechtsverschärfungen betrafen folgende Bereiche: Mieterhöhungen (§ 2 MHG) wurden Vermietern erneut leichter gemacht. Die formalen Anforderungen an ein Mieterhöhungsverlangen wurden geändert. Entscheidender waren allerdings die veränderten Erfordernisse an die Erstellung eines Mietenspiegels, der eine der Grundlagen für eine Mieterhöhung bildet. Die Mietenspiegel sollten jetzt alle zwei Jahre von den Gemeinden erstellt werden, und in die Erhebung sollten nur noch Mieten einfließen, die in den letzten drei Jahren erhöht worden waren. Neuvermietungen waren nicht an die Mietspiegelwerte gebunden.

Staffel- und Zeitmietverträge wurden eingeführt. Modernisierungsmaßnahmen waren ab 1983 in der Regel von Mietern zu dulden.

Die Folgen dieses Gesetzes waren starke Mietpreissteigerungen, die sich natürlich um so besser realisieren ließen, je knapper das Angebot an Wohnungen wurde.

### **Investitionsförderung durch Mietgesetze?**

Begründet wurden die Mietrechtsverschärfungen damals mit der Überzeugung, daß über erhöhte Gewinnerwartungen bei der Wohnungsvermietung der Wohnungsneubau angekurbelt würde.

Das Darmstädter Institut für Wohnen und Umwelt bezweifelte schon 1983 eine derartige Initialwirkung; denn: "Die Investitionsentscheidungen werden im wesentlichen beeinflusst durch die Höhe der Kapitalmarktzinsen, die Bau- und Bodenkosten, die Erwartungen hinsichtlich der langfristigen Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung sowie die Rentabilität bei alternativen Anlagen und dem Zeithorizont der Investoren.

Es ist nicht üblich, daß im freifinanzierten Wohnungsbau die laufenden Aufwendungen vom ersten Tag an durch die Miete gedeckt werden. Dies ist auch bei Kostenmieten von DM 20,00 bis DM 30,00 pro qm nicht durchsetzbar. Die geplante Anhebung des Mietpreisniveaus beeinflusst diese langfristigen Erwartungen kaum und wird somit kaum große Investitionsimpulse auslösen" (1).

Die Entwicklung gab dem Institut recht. Nach 1983 kam der Mietwohnungsneubau fast vollständig zum Erliegen.

1980 wurden in Hamburg incl. Sozial- und Eigentumswohnungen 5.636 Wohnungen fertiggestellt. 1987 betrug die Zahl nur noch 3.257 Wohnungen.

### **Mietenentwicklung**

Heute, angesichts einer katastrophalen Wohnungsversorgungslage, vor allem in den Großstädten, beweist das bestehende Mietrecht seine unsozialen Folgen. Das knappe Angebot an Wohnraum und die unerwartet starke Nachfrage haben zu einer Mietenexplosion geführt, die für viele Menschen kaum noch bezahlbar ist.

Die durchschnittliche Preissteigerung im freifinanzierten Bestand in Hamburg läßt sich an den Mietenspiegeln 1984; 1986 und 1989 ablesen. Von Januar 1984 bis Januar 1986 lag

sie bei 6 %, von Januar 1986 bis Januar 1989 bei 11 %, das entspricht einer Preissteigerung von 17,66 % innerhalb von fünf Jahren.

Aus den Mietenspiegeln läßt sich eine überproportionale Steigerung der Mieten gerade im Bestand der relativ preiswerten Altbauwohnungen entnehmen. Der Bereich der Altbauten (Baujahre vor 1949) hat vom Januar 1984 bis Januar 1989 einen Preisanstieg von 21,9 % zu verzeichnen (s. Anlage).

Diese Entwicklung zu einem ausgeprägten Vermietermarkt hin, hat ganz reale Folgewirkungen für die Mieter:

Die Mietpreisentwicklung läuft der Einkommensentwicklung davon. In Hamburg müssen einkommensschwache Gruppen bis zu 40 % und mehr ihres verfügbaren Einkommens für die Wohnung, sprich Mietzahlung, ausgeben.

Bei Neuvermietungen wird ebenfalls kräftig auf die bisherige Miete aufgeschlagen. 30 - 40 %ige Steigerungen sind keine Seltenheit!

2-Zimmer-Wohnungen um die 50 qm sind in Hamburg nur noch für DM 800,00 - 1.000,00/warm zu haben. Das entspricht einer Bruttowarmmiete von DM 16,00 - 20,00/qm.

Sollten hier die von dem statistischen Bundesamt veröffentlichten Richtwerte Bestand haben, daß nämlich die Durchschnittsmietbelastung in der BRD nicht über 25 % liegt, dann müßte das Netto-Einkommen eines Beziehers dieser Wohnungsgröße mindestens DM 3.200,00 betragen! Es gibt wenig Ein- und Zwei-Personenhaushalte mit nur einem Verdienere, die diese Anforderung erfüllen.

Für die Verknappung preiswerten Wohnraums hat wesentlich auch die seit 1977 bestehende Möglichkeit beigetragen, den Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand steuerlich abzusetzen; das ging früher mit dem § 7b EStG und heute mit dem § 10e EStG.

Aber auch die jüngste Rechtsprechung des BVG<sup>(2)</sup> hat das ihre dazu beigetragen, daß die Umwandlung zum Geschäft für Spekulanten werden konnte, indem sie die Anforderungen an Eigenbedarfskündigungen senkte. Der Mieterschutz wurde damit empfindlich abgebaut.

### **Entwicklung der Mietnebenkosten**

Gleichzeitig mit diesen Erhöhungen haben sich auch die Mietnebenkosten derart erhöht, daß mittlerweile schon von einer zweiten Miete gesprochen wird. In Hamburg hat der Grundeigentümerverband eine Preissteigerung um 501,5 % bei der Entwicklung der kommunalen und übrigen Betriebskosten errechnet (Basisjahr 1970: 100 %). Zusätzlich haben sich die Energiekosten für das Heizen ebenfalls verteuert!

### **Ursachen für Wohnungsnot**

Die Situation am Wohnungsmarkt, vor allem in den bundesdeutschen Großstädten, ist seit längerem gekennzeichnet durch ein immer knapper werdendes Angebot an Wohnraum insgesamt, besonders aber an preiswertem Wohnraum. - Das unzureichende Angebot ist Resultat einer verfehlten Wohnungspolitik und einer Fehleinschätzung der Entwicklungen am Wohnungsmarkt. Mehrere Faktoren haben eine Rolle gespielt: der Verzicht auf Mietwohnungsneubau, der zunehmende Wohnflächenverbrauch einkommensstarker Gruppen (incl. Zweitwohnungen in der Großstadt) und eine wider Erwarten immense Nachfrage, die nicht zuletzt durch den

Zuzug der Aussiedler und DDR-Flüchtlinge verursacht wurde und wird. 1989 beläuft sich die Zahl der DDR-Flüchtlinge schon auf knapp eine halbe Millionen Menschen in der Bundesrepublik; für Hamburg bedeutet das über 14.000 Aussiedler, Übersiedler und Asylanten bis September 1989. Hamburg muß sich für 1989 auf insgesamt weit über **20.000 Personen** einstellen.

### **Maklerunwesen**

Die schwache Position, die Mieter auf dem Wohnungsmarkt innehaben, wird auch bei der Wohnungssuche deutlich. Wohnungssuchende werden bei der Anmietung einer neuen Wohnung immer häufiger legal "geschröpft". Man kann mit Recht von einem Maklerunwesen auf dem Wohnungsmarkt reden. Tausende an DM werden gezahlt, ohne daß dem eine wirkliche Leistung gegenübersteht. Regelmäßig arbeiten Hausverwaltungen zusammen, die der jeweils anderen die Vermakelung des eigenen Bestandes zuschanzen. Regelmäßig werden Ehepartner oder andere Familienangehörige von Vermietern als "Makler" eingeschaltet, um ein paar tausend DM extra zu kassieren. Eine Reform des Wohnungsvermittlungsgesetzes, die die Maklerkosten zwingend dem Vermieter als dem wirklichen Auftraggeber auferlegt, würde derartigen mißbräulichen Praktiken ein Ende bereiten.

### **Lösungsansätze**

Um weitere unangemessene Mietpreissteigerungen zu verhindern, Mieter vor Wohnungsverlust zu schützen und die Anmietung von Wohnraum erschwinglich zu erhalten, sind dringend gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich. Als kurzfristige Maßnahmen sind gesetzgeberische Reformen notwendig:

1. Bürgerliches Gesetzbuch § 564 b
2. Gesetz zur Regelung der Miethöhe
3. § 5 Wirtschaftsstrafgesetz
4. Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung
5. Einkommenssteuergesetzgebung

Zu 1):

#### **Kündigungsschutz**

- Eine Eigenbedarfskündigung darf nur rechtmäßig sein, wenn der Vermieter selber unzureichend untergebracht ist;
- Verbot der Kündigung wegen Hinderung wirtschaftlicher Verwertung;
- dauerhafter Schutz vor Eigenbedarfskündigungen bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen;
- Abschaffung von Zeitmietverträgen.

Zu 2):

#### **Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete für nicht preisgebundenen Wohnraum**

- Einbeziehung der Mieten aller bestehenden Mietverhältnisse und nicht nur die der Neuabschlüsse der letzten drei Jahre.

#### **Neuvermietung**

- Die Miethöhe ist an die ortsübliche Vergleichsmiete gebunden. Die Bindung bei Neuvermietung an die ortsübliche Vergleichsmiete muß für den Mieter einklagbar sein.

#### **Mieterhöhung nach § 2 MHG**

- Mietsteigerungen sind auf 5 % pro Jahr begrenzt bzw. auf 15 % in drei Jahren.

#### **Mieterhöhung wegen Wertverbesserung**

- Modernisierungen sind mit 7 % pro Jahr umlegbar und müssen nach totaler Abschreibung der Investition wieder von der Miethöhe abgezogen werden.

Zu 4):

#### **Wirtschaftsstrafgesetz**

- Die Mietpreisüberhöhung muß vom Gesetzgeber klarer als bisher definiert werden:

In der Verwaltungspraxis muß die Mietpreisüberhöhung als Ordnungswidrigkeit auch wirklich verfolgt werden. Das Tatbestandsmerkmal des "geringen Angebots an vergleichbarem Wohnraum" soll gestrichen werden. Auf die fehlende Deckung der laufenden Aufwendungen darf sich der Vermieter nur berufen können, wenn er die Kosten nicht, z. B. durch die Finanzierung des Kaufs, selber verursacht hat; denn:

in der bisherigen Form ist der § 5 WiStG kaum anwendbar, weil die Gerichte kaum zu erfüllende Anforderungen an den Nachweis des geringen Angebots an vergleichbarem Wohnraum stellen.

Zu 4):

#### **Wohnungsvermittlung**

- Die Kosten für die Anmietung einer Wohnung müssen für den Mieter wieder reduziert werden. Mißbrauchsmöglichkeiten müssen verhindert werden.

Die Maklerkosten müssen dem wirklichen Auftraggeber, das ist in der Regel der Vermieter, zwingend auferlegt werden und nicht - wie es heute Praxis ist - sie dem Interessenten, dem Mieter zwingend aufzuerlegen.

Der Ungeschützttheit des Maklerberufes ruft in Zeiten der Wohnungsknappheit geradezu Makler auf den Plan, die die schnelle DM machen wollen. Dies soll unterbunden werden, indem die Ausübung des Maklerberufes - wie in den Nachbarländern England und Frankreich - an eine fachliche Berufsprüfung gebunden werden.

Zu 5):

- Um weiteren Wohnraum vor Umwandlung zu schützen und damit preiswerten Wohnraum für Mieter zu erhalten, sollen die Steuerbegünstigungen für den Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand wegfallen.

### **Mittelfristig: Wiedereinführung der Mietpreisbindung?**

Mittel- und langfristig muß über eine Neustrukturierung des Wohnungsmarktes nachgedacht werden. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, kann die Wohnungsversorgung für einkommensschwache Gruppen nicht über den Marktmechanismus gewährleistet werden. Wohnen muß bezahlbar und menschenwürdig bleiben!

Deswegen sollte die Wiedereinführung der Mietpreisbindung überdacht werden. Die ist vor allem bei einem knappen Angebot an Wohnungen sozialpolitisch ungenau. Bei einem Nachfrageüberhang werden auch hier die "unerwünschten Randgruppen" ausgegrenzt. Außerdem besteht die Gefahr, daß preiswerte Mieten für einkommensstarke Gruppen ein willkommener Anlaß für verstärkten Wohnflächenkonsum - auch in Form von Zweitwohnungen - ist. Gebundene Mieten können, wie Vergleiche zeigen, zu Desinvestitionen im Wohnungsbestand führen, sprich zur Verwahrlosung.

Weitere negative Auswirkungen könnten die Entwicklung von Schwarzmarkttendenzen bei der Wohnungsvergabe sein sowie die Forderungen von überhöhten Abstandszahlungen.

Insofern muß eine generelle Mietpreisbindung von ergänzenden Maßnahmen begleitet werden, die auf alle eine Belegungs- und Instandhaltungskontrolle enthalten müssen. Diese Maßnahmen müssen natürlich auch ergänzt werden durch ein kontinuierliches Neubauprogramm, das Versorgungsengpässe, wie sie derzeit bestehen, verhindert.

#### Anmerkungen:

(1) entnommen aus "Mensch Mieter", Nr. 1/1983

(2) Urteil des Bundesverfassungsgerichtes/14.02.1989

### Mietenspiegel 1986 der Freien und Hansestadt Hamburg

Stand: 1. April 1986

Bauherklassen		Netto-Kaltmiete ohne Heizung und ohne Betriebskosten													
		bis 31.12.1918		1.1.1919-20.6.1948		21.6.1948-31.12.1960		1.1.61-31.12.67		1.1.68-31.12.71		1.1.72-31.12.77		1.1.78-31.12.84	
Ausstattungs-klassen	Größen-klassen m <sup>2</sup>	ohne Bad und ohne Sammelheizung		ohne Bad und ohne Sammelheizung		mit Bad oder Sammelheizung		mit Bad und Sammelheizung		mit Bad und Sammelheizung		mit Bad und Sammelheizung		mit Bad und Sammelheizung	
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	K	L	M		
normale Wohnlage	25 40,99	Mittelwert	5,26	7,40	9,27	-	6,74	8,21	8,96	10,32	10,95	12,59	-	-	
		Spanne	4,40-5,81 20*	5,33-9,91	7,08-11,56	-	4,54-9,67	5,92-10,64	5,55-9,49 18*	7,00-10,64	8,66-12,16 23*	9,99-12,33 18*	11,07-14,50 17*	-	-
	41 65,99	Mittelwert	4,76	6,33	7,51	4,67	5,91	6,75	7,23	8,02	8,57	9,60	10,81	10,81	
		Spanne	3,85-5,69	4,20-8,31	5,52-9,53	4,20-5,15	4,64-7,39	5,33-8,20	4,92-8,27	5,81-8,66	7,38-8,91	7,63-9,91 25*	7,73-11,82 22*	8,15-13,22	8,15-13,22
66 90,99	Mittelwert	4,14	5,61	6,42	-	5,50	6,31	7,08	7,21	7,72	9,32	10,72	10,72		
	Spanne	3,18-5,40 27*	4,05-7,41	4,84-7,99	-	4,32-6,61	5,01-7,63	4,38-6,97 21*	5,66-8,80	6,44-8,18 23*	6,87-8,56 26*	7,65-10,84 12*	8,94-12,66	8,94-12,66	
ab 91	Mittelwert	-	5,17	6,62	-	6,21	6,40	6,79	-	-	-	-	10,55		
	Spanne	-	3,81-6,72	4,81-8,70	-	4,38-7,61 16*	5,18-7,62	5,67-8,17 14*	-	-	-	-	-	8,17-12,77 25*	
25 40,99	Mittelwert	5,28	8,39	10,04	-	6,64	9,29	9,89	10,29	11,97	-	-	-		
	Spanne	4,48-5,83 12*	5,98-11,37 22*	8,12-12,10	-	5,02-8,35 13*	7,37-10,91	8,06-11,59 19*	8,92-12,05	9,84-14,33 17*	-	-	-		
41 65,99	Mittelwert	4,92	6,65	8,21	5,20	5,88	7,95	7,97	8,10	9,33	11,57	11,85	11,85		
	Spanne	3,80-5,42	4,35-9,01	5,38-10,98	4,43-6,29	4,49-7,47	5,76-10,00	6,54-9,08	6,36-10,01	7,65-10,78	9,17-13,95 16*	10,26-13,49 19*	10,26-13,49 19*		
66 90,99	Mittelwert	-	5,70	7,73	-	5,39	7,16	8,23	8,03	8,43	10,41	12,05	12,05		
	Spanne	-	4,12-6,94	5,21-10,35	-	3,92-6,67 27*	5,44-9,05	6,91-9,62	6,84-9,54	7,10-9,83 27*	7,10-9,83 27*	9,06-11,31 19*	10,00-14,32	10,00-14,32	
ab 91	Mittelwert	-	6,08	7,94**	-	7,13	8,03	8,51	9,10	9,64	10,07	12,05	12,05		
	Spanne	-	4,71-7,18	5,37-10,37	-	5,01-9,83 14*	6,02-10,01	7,22-10,05 23*	8,24-10,16 25*	8,23-10,83 15*	9,05-11,51 10*	10,35-14,03 18*	10,35-14,03 18*		
ab 131	Mittelwert	-	-	7,61	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Spanne	-	-	5,59-9,87	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

\* Anzahl der Mietern bei Feldern mit geringer Fallzahl  
 \*\* gilt für 91-130,99 m<sup>2</sup>

Jede Verwendung dieser Tabelle mit abweichenden Werten ist unzulässig

# Mietenspiegel 1989 der Freien und Hansestadt Hamburg

Stand 1. Januar 1989

## Netto-Kaltmiete ohne Heizung und ohne Betriebskosten

Baualtersklassen		bis 31.12.1918		1.1.1919 - 20.6.1948		21.6.1948 - 31.12.1960		1.1.61 - 31.12.67		1.1.68 - 31.12.77		1.1.78 - 31.12.87	
Gr. Ser- klasse m <sup>2</sup>	Ausstattungs- klassen	ohne Bad und ohne Sammel- heizg.	mit Bad oder Sammel- heizg.	ohne Bad und ohne Sammel- heizg.	mit Bad oder Sammel- heizg.	ohne Bad und ohne Sammel- heizg.	mit Bad oder Sammel- heizg.	ohne Bad und ohne Sammel- heizg.	mit Bad oder Sammel- heizg.	ohne Bad und ohne Sammel- heizg.	mit Bad oder Sammel- heizg.	ohne Bad und ohne Sammel- heizg.	mit Bad oder Sammel- heizg.
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	K	L	
25-40,99	Mittelwert	5,76	7,63	10,65	-	7,26	9,89	8,88	9,93	11,23	12,12	12,63	10,35-14,33
	Spanne	4,61-7,10	5,00-10,00	9,30-12,06	-	5,07-9,75	7,40-12,99	7,15-10,63	8,00-11,71	9,41 14,04	10,71-13,57	10,35-14,33	
41-65,99	Mittelwert	5,58	7,44	8,80	5,17	7,35	7,49	6,65	7,68	8,43	9,70	11,18	8,86-13,69
	Spanne	4,76-6,60	6,00-9,16	7,01-10,79	4,62-5,68	5,65-9,37	6,56-8,77	5,28-8,15	6,44-8,94	7,51-9,48	8,25-10,89	8,86-13,69	
66-90,99	Mittelwert	4,80	6,37	7,56	-	6,12	7,59	-	7,60	7,87	8,74	11,18	9,64-13,40
	Spanne	4,03-5,60	5,17-7,92	5,84-8,79	-	5,33-7,00	6,30-9,04	-	6,70-8,57	7,20-8,73	7,47-10,31	9,64-13,40	
ab 91	Mittelwert	-	6,50	7,17	-	6,15	7,19	-	7,46	-	-	10,75	8,91-12,30
	Spanne	-	4,65-6,95	5,13-9,50	-	4,85-7,99	6,15-8,10	-	6,28-9,17	-	-	8,91-12,30	
25-40,99	Mittelwert	-	10,67	11,25	-	-	10,16	-	11,88	10,15	13,06	17,23	13,15-18,82
	Spanne	-	8,55-13,79	9,00-13,14	-	-	8,00-11,58	-	10,29-13,44	8,58-11,50	11,08-16,28	13,15-18,82	
41-65,99	Mittelwert	5,20	6,85	9,43	-	6,98	8,82	-	9,03	7,94	10,73	13,61	12,72-15,76
	Spanne	4,53-6,10	4,85-8,66	7,40-11,38	-	5,20-9,08	6,84-11,00	-	7,79-10,00	5,46-10,00	8,99-13,57	12,72-15,76	
66-90,99	Mittelwert	-	6,63	9,45	-	5,86	8,52	-	8,69	8,57	10,20	13,51	10,81-16,58
	Spanne	-	5,77-7,55	6,64-12,47	-	5,37-7,00	6,31-9,95	-	7,91-9,44	6,91-9,97	8,47-11,50	10,81-16,58	
ab 91	Mittelwert	-	6,04	9,14	-	-	8,73	-	-	9,70	10,13	13,68	12,24-15,45
	Spanne	-	4,84-7,60	7,38-12,00	-	-	6,72-10,38	-	-	9,09-10,50	8,70-12,00	12,24-15,45	
ab 131	Mittelwert	-	-	7,69	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Spanne	-	-	5,91-10,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-

## **MERKMALE UND STRUKTURPROBLEME DES SOZIALEN MIETWOHNUNGSBAUS**

Jutta Kreibaum, Roland Mutschler

### **Situationsbeschreibung**

Sozialwohnungen spielen in der Bundesrepublik insofern eine bedeutende Rolle, als sie - konzipiert zur "Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsschichten" - angesichts der Engpässe im Wohnungsmarkt der Nachkriegszeit einen der wenigen wohnungspolitischen Eingriffe in den Wohnungsmarkt darstellen. Durch öffentliche Förderung sollte der Wohnungsneubau Impulse bekommen. Träger waren private Bauherren, gemeinnützige Wohnungsunternehmen und Genossenschaften. Die Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel für die Erstellung einer Wohnung hat zwei Arten von Bindungen zur Folge:

#### **- Sozialbindung:**

Die Berechtigung zum Bezug einer Sozialwohnung ist an bestimmte Einkommenshöchstgrenzen geknüpft; in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf (§ 5a Wohnungsbindungsgesetz) wie Hamburg, hat das Wohnungsamt das Recht, einen Teil, d. h. konkret zwei Drittel der Sozialmietwohnungen selbst zu belegen (Belegungsrecht);

#### **- Mietpreisbindung:**

Die Höhe der Miete richtet sich nach den anfallenden Kosten für die Erstellung und den Unterhalt der Wohnung (Kostenmiete) und nicht nach der Marktlage; es sind dies die Zinskosten für die zum Bau aufgenommenen Kredite, eine Eigenkapitalverzinsung von 4 % - die Kosten der Bewirtschaftung.

Diesen Bedingungen unterliegen Sozialwohnungen, solange die öffentlichen Mittel von den Bauherren noch nicht zurückgezahlt sind. (Die Dauer der Bindung variiert je nach Fördermodalitäten und Anteil der öffentlichen Gelder an der Gesamtfinanzierung).

### **Umfang des sozialen Wohnungsbaus**

Insgesamt sind bis Ende 1987 in Hamburg 328.900 Sozialmietwohnungen gefördert worden<sup>(1)</sup>. Der größte Teil dieser Sozialmietwohnungen wurde in den 50er und 60er Jahren erbaut, im Schnitt etwa pro Jahr zwischen 8.000 und 15.000 Mietwohnungen. In den 70er Jahren sank die Zahl der geförderten Neubauten im Sozialmietwohnungsbau rapide ab; 1988 wurden lediglich noch 307 Mietwohnungen gefördert<sup>(2)</sup>. 1987 gab es in Hamburg 276.300 Sozialmietwohnungen<sup>(3)</sup>.

Charakteristisch ist, daß Hamburg ursprünglich vor allem Mietwohnungen förderte. Hamburg war in diesem Sektor in der BRD führend. Der Anteil der Sozialwohnungen am Mietwohnungsbestand betrug 1985: 35 % - während er in anderen Städten bedeutend darunter lag: Frankfurt 30 % und München 22 %. So gesehen, hat Hamburg überdurchschnittlich günstige Bedingungen für die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen<sup>(4)</sup>. In den letzten Jahren verlagerte sich jedoch der Förderschwerpunkt zugunsten von Wohnungseigentum. 1975 etwa betrug der Anteil der geförderten Eigenheime/Eigentumswohnungen am Sozialwohnungsbau insgesamt ca. 17 %, 1988 dagegen 67 %<sup>(5)</sup>. Träger des sozialen Wohnungsbaus waren in der Vergangenheit vor allem die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen; 1987 betrug ihr Anteil am Sozialmietwohnungsbestand 79 % (= 266.000 Wohnungen)<sup>(6)</sup>. Im Eigentum städtischer Wohnungsbaugesellschaften befanden sich 1987 ca. 110.000 Sozialmietwohnungen.

### **Mieten im sozialen Wohnungsbau**

Die Mieten im sozialen Wohnungsbau richten sich nach den Kapital- und Bewirtschaftungskosten (Kostenmiete). Die öffentliche Förderung erfolgte ursprünglich in Form von zinslosen öffentlichen Baudarlehen. Anfang der 70er Jahre wurde

in Hamburg das Fördersystem umgestellt auf die Aufwandsubvention. Öffentliche Förderung heißt seither, daß für eine befristete Zeit dem Bauherrn Zuschüsse zu seinen durch die Kreditaufnahme auf dem Kapitalmarkt entstandenen Kosten gewährt werden. Die Anfangsmiete nach Fertigstellung beträgt derzeit DM 6.50 bzw. DM 7,00 netto/kalt pro qm<sup>(7)</sup>. Die Zuschüsse sind degressiv, d. h. in bestimmten Zeitabständen reduziert sich der Zuschuß pro qm Wohnfläche. In dem Umfange, in dem die Zuschüsse sich verringern, erhöht sich die Miete. Die zukünftige Mietpreissteigerung einer Sozialwohnung ist also (für diesen Bestandteil der Miete) vorhersehbar.

Infolge der vergleichsweise niedrigen Baukosten, vor allem aber infolge einer anderen Förderung als heute, können vor allem die Förderjahrgänge bis 1969 zu den preiswerten Wohnungen gerechnet werden. 266.000 dieser Wohnungen (= 81 %) sind zu den **preiswerten** Mietwohnungsbeständen zu zählen (Stand Ende 1987)<sup>(8)</sup>. Demgegenüber müssen die neueren Sozialmietwohnungen (ab Förderjahrgang 1973) zu den **teuren** Sozialmietwohnungen gerechnet werden, bedingt durch hohe Zinskosten auf dem Kapitalmarkt und den Anstieg der Baukosten der 70er Jahre sowie der 80er Jahre. So wird beispielsweise die Bruttokaltmiete für einzelne Jahrgänge - nach Wegfall der Aufwandsubvention - bis zu DM 26,00/qm betragen<sup>(9)</sup>.

Derzeit wird die aufgrund der degressiven Förderung laufend steigende Sozialmiete in Form einer sog. Nachsubventionierung auf DM 8,60 brutto/kalt (für die neueren Förderjahrgänge) herabsubventioniert; kinderreiche Familien erhalten zudem eine Mietverbilligung von DM 1,00/qm. In manchen Fällen erfolgt auch eine Differenzierung entsprechend den Verwertungsschwierigkeiten der Eigentümer in Form einer

stärkeren Subventionierung von Wohnungen bestimmter Wohnanlagen, großen Wohnungen, bestimmten Wohnungen in Hochhäusern<sup>(10)</sup>.

Die genannten Mietobergrenzen, auf die die Mieten für die Sozialwohnungen herabsubventioniert werden, sind zum 01.01.1988 um DM 1,00 angehoben worden. Durch diese Kostenverlagerung auf die privaten Haushalte wurde das Haushaltsvolumen für Nachsubventionierung von 1987 45 Mio. auf 22 Mio. 1988 reduziert und demzufolge kommen nicht mehr 64.000 Haushalte, sondern nur noch 40.000 Haushalte, d. h. ein Drittel weniger als bisher, in den Genuß dieser Mietverbilligung<sup>(11)</sup>. Mietkostenentlastung durch Nachsubventionierung bedeutet für Mieter eine relativ ungesicherte Situation, da sie von den jährlich parlamentarischen Haushaltsentscheidungen abhängig ist.

### **Derzeitige Versorgungssituation**

Im Bereich der Nachfrage nach Sozialwohnungen, zeigt etwa die Zahl der Antragsteller für Berechtigungsscheine nach § 5 WoBindG und die Zahl der Dringlichkeitsscheine folgendes:

Im Jahre 1988 wurden in Hamburg 41.388 § 5-Scheine ausgestellt und 13.036 als vordringlich Wohnungssuchende anerkannt<sup>(12)</sup>. Die Warteschlangen sind in den letzten Jahren vor den Wohnungsämtern immer länger geworden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Wohnungsunterversorgung nur in Bruchteilen nachfragerrelevant wird. Viele, gerade der einkommensschwachen Gruppen, der Obdachlosen und Menschen mit besonderen Schwierigkeiten haben resigniert aufgrund der alltäglichen Erfahrung auf dem Wohnungsmarkt, daß dieser für sie keine Wohnung zur Verfügung stellt.

Nur ein Teil der sich auf diese Weise artikulierenden Nachfrage kann innerhalb eines Jahres mit Wohnraum versorgt werden: Die Versorgungsquote für § 5-Schein-Inhaber beträgt 28 %. Derzeit können 30.000 Sozialwohnungsrechte in Hamburg keine Sozialwohnung erhalten; mind. die Hälfte davon zählt zu den einkommensschwachen Haushalten <sup>(13)</sup>.

Größtenteils kann jedoch diese Gruppe ihren Wohnungsbedarf auch nicht auf dem Markt für freifinanzierte Mietwohnungen decken. Der Anteil der preiswerten Wohnungen (Nettokaltmiete bis DM 5,00, das entspricht ca. DM 8,00 Warmmiete/qm) an den freifinanzierten Mietwohnungen ist innerhalb weniger Jahre rapide gesunken; er fiel von 1984 auf 25 %, auf 14 % im Jahr 1986 <sup>(14)</sup>. Wenn alle diese billigen Wohnungen an niemand anders als an anerkannte § 5-Schein-Inhaber vergeben worden wären (was ja in keinem Falle der Realität entspricht), wären immer noch ca. 11.000 § 5-Schein-Inhaber mit geringem Einkommen nicht versorgt.

Eine besondere Problemgruppe in der Wohnungsversorgung stellt die der "vordringlich Wohnungssuchenden" dar, d.h. der Wohnungsnotfälle (z. B. Haushalte, die aus gesundheitlichen Gründen, aus Gründen extremer Überbelegung oder Unbewohnbarkeit der Räume dringend eine Wohnung benötigen) und Haushalte, die "aus öffentlichem Interesse" (z. B. Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit, Räumung von Wohnunterkünften, Sanierungsmaßnahmen) dringend eine Wohnung benötigen (sog. Kennzahlenfälle). Die Versorgungsquote dieser Wohnungssuchenden liegt bei 66 %: 4.600 Hamburgerinnen und Hamburger, die amtlicher Bestätigung zufolge dringend eine Wohnung benötigen, müssen weiterhin länger als ein Jahr unter katastrophalen Wohnbedingungen leben <sup>(15)</sup>. Diese Versorgungsquoten liegen - bei zunehmender Zahl der Antragsteller - erheblich niedriger als noch vor

ein paar Jahren (um 15 % bzw. 30 % niedriger)<sup>(16)</sup>. Zugleich werden die materiellen, sozialen und persönlichen Problemlagen dieser Haushalte immer schwieriger. Angesichts dieser Tatsache ist es nicht verwunderlich, daß immer mehr Menschen obdachlos werden oder in Pensionen oder Hotels untergebracht werden (s. Anhang 2).

## PROBLEME

### Zukünftige Entwicklung des Bestandes an Sozialmietwohnungen

#### Bestand und Mietniveau

Die zukünftige Entwicklung ist gekennzeichnet durch einen drastischen Rückgang des Sozialmietwohnungsbestandes, infolge des Auslaufens vieler Wohnungen aus der Sozialbindung (Rückzahlung aller öffentlicher Mittel) und der vergleichsweise geringen Neubauzahlen. Der jetzige Bestand von ca. 276.300 Sozialmietwohnungen (1987)<sup>(17)</sup> wird bis zum Jahre 2000 auf ca. 87.000 Wohnungen (= 32 % des Bestandes) zusammengeschmolzen sein<sup>(18)</sup>.

Von dem Auslaufen der Bindung sind - und das ist bedeutsam für unsere Fragestellung - durch vorzeitige oder regelhaltige Rückzahlung der öffentlichen Mittel vor allem die preiswerten Sozialmietwohnungen betroffen. Von den 266.000 in Hamburg gebauten **preiswerten** Wohnungen stehen gerade noch ca. 30.700 (= 12 % des Ursprungsbestandes) für eine sozialpolitisch orientierte Wohnungsbelegung zur Verfügung. Bei zwei Drittel des dann vorhandenen Sozialmietwohnungsbestandes handelt es sich um relativ **teure** Sozialwohnungen der 70er Jahre, die zudem unter ungünstigen Bedingungen lokalisiert sind. Sie liegen vorwiegend in Großwohnanlagen, meist in Stadtrandlagen, ohne für die Bewohner nutzbare Grün- und Freiflächen.

### **Wohnungsgemeinnützigkeitsregelung**

Sofern ehemalige Sozialmietwohnungen, deren Bindung gemäß Wohnungsbindungsgesetz ausgelaufen ist, sich im Eigentum eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens befinden, bleibt bisher die Kostenbindung nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz bestehen. Durch die Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes erlischt 1990 auch für diese Sozialwohnungen (bis auf die Genossenschaftswohnungen, von denen Hamburg ca. 84.000)<sup>(19)</sup> die Mietpreisbindung. Mehr als 50.000 Wohnungen sind davon betroffen<sup>(20)</sup>. Die bislang gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dürfen dann Gewinne erwirtschaften. Anhebungen der bislang aufgrund der Kostenmietregelung niedrigen preiswerten Mieten an das Marktmietenniveau, wie es im Mietenspiegel zum Ausdruck kommt, wird die Folge sein. Daten der Mietenspiegeluntersuchung 1986 lassen erkennen, daß Mieterhöhungen von durchschnittlich DM 1,60 bzw. DM 2,00/qm mehr als bisher von Eigentümern zu realisieren sind, d. h. Steigerungsraten von 30 - 35 %. Die durchschnittliche Miete für Sozialwohnungen der 50er und 60er Jahre betragen ca. DM 5,60/qm<sup>(21)</sup>.

### **Belegungsrechte**

Bedeutsam für eine sozialpolitisch orientierte Wohnungspolitik ist jedoch auch, daß, selbst wenn die Kostenmietregelung weiterhin gelten würde, durch die Aufhebung der Sozialbindung die Stadt die Belegungsrechte über diese Wohnung verliert. Die Stadt verliert damit eines ihrer wenigen Instrumentarien für die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit Wohnungen.

### **Zukünftige Versorgungslage**

Bis Ende der 90er Jahre wird also - bei erheblich gestiegenem Bedarf an preiswertem Wohnraum - der Bestand an Sozialwohnungen, der diesem Bedarf Rechnung tragen soll, drastisch zurückgegangen sein. **Die Schere zwischen vorhandenem preiswertem Wohnraum in Sozialmietwohnungsbeständen und dem Bedarf wird immer größer werden.** Der geringer werdende Bestand an Sozialwohnungen wird immer mehr zur einzigen Abfederungsinstanz. Aufgrund der gegebenen Kostenmietstrukturen können die verbleibenden Sozialwohnungsbestände bei reduzierter Nachsubventionierung diese Funktion immer weniger wahrnehmen.

6.000 Sozialwohnungen und andere städtische Wohnungen werden dann **jährlich** dem Wohnungsmarkt zur Verfügung stehen<sup>(22)</sup>. Mit diesem Angebot können - gemessen an der Nachfrage des Jahres 1987 - weitaus weniger als 1987 (41,9 %), nämlich nur noch etwa 18 % der § 5-Schein-Inhaber mit Wohnungen versorgt werden. Bei gleicher Zahl der § 5-Schein-Inhaber im Jahre 2000 wie heute würden pro Jahr ca. 38.000 Haushalte keine Sozialwohnung erhalten. Infolge zunehmender Verarmung sowie zunehmender Zahl an jungen Einpersonenhaushalten dürfte jedoch - entgegen den Annahmen der Modellrechnung - die Zahl der wohnberechtigten Haushalte bis zum Jahre 2000 erheblich ansteigen.

Die im Jahre 2000 zur Verfügung stehenden Sozialmietwohnungen reichen schon rein rechnerisch bei weitem nicht aus, die Zahl der heute als **vordringlich** wohnungssuchend Anerkannten aufzunehmen. Geht man davon aus, daß die Relation Bestand an Wohnungen zu versorgten Dringlichkeitsfällen gleich bleibt, so

wird bei gleicher Zahl der Dringlichkeitsfälle im Jahre 2000 wie 1987 (!) mit diesem Bestand nur noch 30 % dieser Fälle (statt 1987: 64 %) versorgt werden können:  
Ca. 7.700 Haushalte mit katastrophalen Wohnbedingungen können dann von den Wohnungsämtern nicht mit Wohnraum versorgt werden!

Im Jahre 2000 kann der **vorhandene Sozialmietwohnungsbestand die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte in keiner Weise erfüllen, ja nicht einmal mehr die Funktion als Verfügungsmasse für Krisenintervention wahrnehmen.**

### **Forderungen**

Aus der Situationsbeschreibung ergeben sich für den sozialen Wohnungsbau - Neubau als auch Bestand - folgende Forderungen, die in den nachfolgenden Kapiteln durch kurzfristige, mittel- bis langfristige Maßnahmen für die Bereiche Finanzierung, Bewirtschaftung und Belegung konkretisiert werden:

Der Sozialwohnungsbau muß fortgesetzt werden. Eine Wohnraumversorgung für einkommensschwache Haushalte erfolgt zwar überwiegend über den Wohnungsbestand, da dessen Mieten für diese Haushalte noch tragbar sind. Doch sollte der Neubau von Sozialwohnungen wieder unter ökologischen Gesichtspunkten betrieben werden, da die große Nachfrage nach Wohnraum allein aus dem Bestand mittlerweile nicht mehr gedeckt werden kann. Allerdings ist es erforderlich, den Neubau auf eine andere finanzielle Basis zu stellen. Sozialer Wohnungsbau sollte in Zukunft als Infrastrukturmaßnahme durchgeführt werden.

Sozialmietwohnungsbau findet nicht mehr in Großwohnanlagen auf der grünen Wiese am Stadtrand statt, sondern verteilt sich kleinräumig auf das gesamte Stadtgebiet. Er orientiert

sich an ökologischen, gesundheitlichen, sozialkommunikativen und baukulturellen Grundsätzen.

Der Sozialmietwohnungsbestand muß soweit wie möglich erhalten bleiben, das Auslaufen von Belegungs- und Preisbindungen muß verhindert werden. Dies ist möglich durch die Umstellung des Bestandes auf eine andere ökonomische Basis.

Es wird eine gesamtbestandsbezogene kommunale Durchschnittsmiete erhoben auf der Grundlage der Bewirtschaftungskosten zuzüglich eines Finanzierungsbeitrages mit einkommensabhängigen und wohnwertbedingten Auf- und Abschlägen. Dies gilt sowohl für den Neubau als auch für den Bestand.

Das Fördersystem wird dahingehend geändert, daß es die Beteiligung der Bewohner bei der Planung, dem Bau und der Nutzung der Häuser vorsieht. Dies beinhaltet eine Demokratisierung und Dezentralisierung der Bewirtschaftung von Sozialwohnungen. Ein so gestalteter Sozialwohnungsbau hat vielfältige Trägerformen.

## **FINANZIERUNG**

### **Neubau von Sozialmietwohnungen**

#### **Kurzfristige Maßnahmen**

Der Stadtstaat Hamburg betreibt eine aktive Bodenpolitik: Er verkauft keine städtischen Grundstücke und nimmt sein Vorkaufsrecht bei Bodenkäufen wahr. Baugrund wird nur noch im Erbbaurecht zu einkommensgestaffelten Konditionen vergeben. Hierdurch wird der soziale Wohnungsbau von den Spekulationsbewegungen des Bodenmarktes abgekoppelt; dies hat zur Folge, daß die Gesamtkosten für den Bau von Sozialwohnungen erheblich gesenkt werden können.

Der Stadtstaat Hamburg vergibt nur noch öffentliche Fördermittel an Bauherren, die eine langfristige Preis- und Belegungsbindung garantieren. Dies sind in erster Linie kleine neuzugründende städtische Unternehmen und die sog. "sozialen Bauherren", wie z. B. Wohlfahrtsverbände, Stiftungen, Vereine und kleine Genossenschaften. Die städtischen Unternehmen stellen durch den Gesellschaftervertrag eine langfristige Sozialbindung auch nach der planmäßigen Rückzahlung öffentlicher Fördermittel sicher. Die neuen "sozialen Bauherren" bieten Wohnraum u. a. für bestimmte Bedarfsgruppen an. Sie unterwerfen sich auch durch Vertrag einer langen Preis- und Belegungsbindung.

Das Fördersystem wird auf langfristige zinslose öffentliche Baudarlehen, wie in den 50er und 60er Jahren, umgestellt. Die vorzeitige Ablösung öffentlicher Mittel ist auszuschließen. Dies muß durch einen Vertrag mit den Investoren abgesichert werden.

Die Mietkosten können durch Selbsthilfe- bzw. Eigenleistungen beim Bau gesenkt werden.

Die Umstellung des Finanzierungssystems auf langfristige zinslose Darlehen ist eine politische Entscheidung. Sie muß im Senat gefällt werden.

### **Mittel- bis langfristige Maßnahmen**

Die Finanzierung des Neubaus von Sozialwohnungen erfolgt zu 100 % aus öffentlichen Haushaltsmitteln. Hierzu werden nicht nur Hamburger Haushaltsmittel, sondern schwerpunktmäßig die vom Bund bereitgestellten Mittel verwendet. So kann auf Kapitalmarktmittel verzichtet und die Kapitalverzinsung der Finanzierungsmittel umgangen werden. So finanzierte Wohnungen

sind als öffentliche Infrastrukturmaßnahme anzusehen, d. h. die Sozialwohnungen werden von der Gemeinde bereitgestellt und direkt mit öffentlichen Mitteln finanziert.

Es wird eine kommunale Durchschnittsmiete festgesetzt, die sich aus dem Gesamtbestand der kommunalen Sozialwohnungen ermittelt. Diese kommunale Durchschnittsmiete basiert auf einem Finanzierungsbeitrag und den Bewirtschaftungskosten. Diese setzen sich zusammen aus den Faktoren: Betriebskosten, Instandhaltungskosten und Verwaltungskosten. Langfristig kann so eine vollständige Ausgabendeckung erreicht werden. Der Finanzierungsbeitrag geht in einen kommunalen Finanzierungsfonds für künftigen Neubau ein, der die Gestalt eines revolvingierenden Fonds hat. Mietenverzerrungen zwischen den verschiedenen Baujahrgängen werden durch Mietenpooling verhindert. Bei einer Mietpreiskalkulation, die auf dem Gesamtbestand der kommunalen Sozialwohnungen basiert, ist es sinnvoll, einkommensabhängige und wohnwertbedingte Auf- und Abschläge zu erheben.

### **Sozialwohnungsbestand**

#### **Kurzfristige Maßnahmen**

Die Bewilligungsstelle für die Vergabe von öffentlichen Fördermitteln für den Wohnungsbau in Hamburg, WBK, wendet den § 16 WoBindG restriktiv an<sup>(23)</sup>. Dadurch wird den Trägern des sozialen Wohnungsbaus die Möglichkeit der freiwilligen vorzeitigen Rückzahlung öffentlicher Mittel genommen. Die Fördermittel können nur noch planmäßig zurückgezahlt werden, wodurch die Preis- und Belegungsbindungen länger erhalten bleiben

Der Hamburger Senat beschließt, auf die Abschöpfung freier werdender Annuitäten von Kapitalmarktmitteln zu verzichten.

So wird der Verkürzungseffekt erhöhter Tilgung öffentlicher Mittel aufgehoben und damit Sozialbindungen langfristig gesichert.

Hamburg wendet den § 18a WoBindG nicht an und verzichtet damit auf die Verzinsung öffentlicher Mittel bzw. macht bereits erfolgte Zinserhöhungen rückgängig. Hierdurch wird eine längere Laufzeit der öffentlichen Baudarlehen erreicht. Bei dieser Maßnahme müssen die Kreditkonditionen mit den Darlehensnehmern während der Laufzeit öffentlicher Darlehen neu festgelegt werden.

Alle drei Maßnahmen zusammen bewirken eine langfristige Sicherung von Preis- und Belegungsbindungen im Sozialmietwohnungsbestand der 50er und 60er Jahre. Sie wirken eng zusammen und sind deshalb gleichzeitig anzuwenden.

Im Bestand der 70er und 80er Jahre muß sowohl eine Umschuldung von Kapitalmarktmitteln als auch eine Umschichtung von Aufwandssubventionen auf langfristige zinslose öffentliche Baudarlehen vorgenommen werden<sup>(24)</sup>. Hierfür ist allerdings die Zustimmung der Kreditnehmer nötig. Die Umschuldung auf öffentliche zinslose Darlehen kann vom Senat beschlossen werden.

Es gilt weiterhin das Kostenmietenprinzip. Höhere Kosten werden durch Nachsubventionen aufgefangen.

### **Mittel- bis langfristige Maßnahmen**

Alle Kapitalkosten werden in einem kommunalen Finanzierungsfonds zusammengefaßt<sup>(25)</sup>. In diesen kommunalen Finanzierungsfonds gehen nicht nur die städtischen Bestände ein, sondern - § 2 Abs. 6 II. Berechnungsverordnung ermöglicht das - alle Mietwohnungsbestände werden zu einer Wirtschaftseinheit zusammengelegt. "Durch die Umstellung von einer objektbezo-

genen Finanzierung auf eine fondsbezogene Vermögensverwaltung ergibt sich die Möglichkeit zur Beschaffung von zinsgünstigen Großdarlehen. Die gleichmäßige Belastung der Bestandswohnungen zur Bedienung aller Fremdkapitalien reduziert die kapitalmarktabhängigen Schwankungen bezogen auf einzelne Förderjahrgänge.

Die Zusammenfassung aller einbezogenen Wohnungen in einen Wohnungsfinanzierungsfonds bedeutet de facto, daß die Überschüsse aus entschuldeten Beständen genutzt werden zur Deckung der überdurchschnittlich hohen Finanzierungskosten neuerer Förderjahrgänge"<sup>(26)</sup>. Als Miete wird eine gesamtbestandsermittelte kommunale Miete erhoben, die auf den Bewirtschaftungskosten sowie einem Finanzierungsbeitrag basiert. Bei dieser Mietpreiskalkulation ist es sinnvoll, einkommensabhängige und wohnwertbedingte Auf- und Abschläge vorzunehmen.

Das Fondsmodell ist für den städtischen Sozialmietwohnungsbestand durch einen entsprechenden Senatsbeschluß realisierbar. Es ermöglicht eine Mietenentzerrung der verschiedenen Förderjahrgänge, da sowohl die preiswerten alten als auch die teureren neuen Bestände in den Fonds eingehen. Langfristig erfolgt eine Entschuldung, und Nachsubventionen können wegfallen.

Private Eigentümer, insbesondere gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU), können diesem Fonds beitreten. Das Interesse der GWU, sich an einem kommunalen Wohnungsfonds zu beteiligen, ist für Peter Schroeders folgendes: "Würde sich der Staat mit seinen über das Fördersystem hinausgehenden Subventionsleistungen zurückziehen, käme es zu erhöhten Trägerverlusten, die in vielen Fällen Konkurse auslösen würden. Die Banken müßten dann empfindliche Kapitalentwertungen hinnehmen. Hier liegt ein nicht unwesentlicher

Ansatzpunkt, im Rahmen einer "Konzertierten Aktion" zwischen Banken, Staat und Trägern, zu einer langfristig tragfähigen Neukonstruktion des Fördersystems im sozialen Wohnungsbau zu kommen"<sup>(27)</sup>.

Ein verhältnismäßig großer Teilbestand der GWU dient derzeit zur Versorgung der sog. "Problemgruppen" mit Wohnraum. Steigende Mieten, wie sie das jetzige Fördersystem vorsieht, sind für diese Haushalte auch mit Wohngeld nicht tragbar. Es kommt zu Mietzahlungsproblemen, zu vermehrten Räumungen und damit hoher Mieterfluktuation. Diese Faktoren bedeuten erhöhte Kosten für die Unternehmen.

Diese vorgenannten Probleme können durch das Einbringen des Wohnungsbestandes der GWU in einen kommunalen Finanzierungsfonds weitgehend gelöst werden.

## **BEWIRTSCHAFTUNG**

### **Neubau und Bestand**

#### **Kurzfristige Maßnahmen**

Die Bewirtschaftung der Wohnungen findet nicht mehr in den Zentralen der Unternehmen statt, sondern wird auf die Stadtteil-, Wohnanlagen- und Blockebene dezentralisiert. In den Stadtteilen bzw. Wohnanlagen bilden sich Mieterräte. Die Bewohner bekommen ein Mitspracherecht bei allen Fragen der Instandhaltung, Modernisierung und Wohnumfeld-Verbesserungen.

Eine dezentrale Wohnungsbewirtschaftung kann einmal durch einen Gesellschaftervertrag für die städtischen Unternehmen eingeführt werden. Zum zweiten können dementsprechende Absprachen zwischen der Stadt und den Bauherren, die öffentliche Fördermittel in Anspruch nehmen, vorgenommen werden, bzw. die Träger entscheiden sich selbst für eine dezentrale und demokratische Bewirtschaftung ihrer Bestände. So können zum einen erhebliche Bewirtschaftungskosten eingespart und

damit die Mietkosten gesenkt werden. Zum zweiten haben die Bewohner durch die Mitwirkung bei der Bewirtschaftung und der Mieterselbstverwaltung die Möglichkeit, sich ein lokales Netz von sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen aufzubauen.

### **Mittel- bis langfristige Maßnahmen**

Ein neues Finanzierungs- und Mietensystem benötigt eine andere Organisation als das bisherige System. Die Wohnungen werden nicht mehr nach privatwirtschaftlichen Prinzipien bewirtschaftet, sondern als staatlicher Regiebetrieb<sup>(28)</sup>, d. h. Wohnungsbau wird nicht mehr als Kapitalanlage betrieben, sondern als Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsplanung angesehen. Regiebetriebe orientieren sich am Prinzip der Kostendeckung. Die Gebühren, in diesem Falle die Mieten, werden politisch festgesetzt. Es wird jährlich ein Wirtschaftsplan aufgestellt, der vom Parlament genehmigt werden muß. Beispiele für einen so organisierten kommunalen Wohnungsbau sind der kommunale Wohnungsbau in Großbritannien und in den Niederlanden.

Der Regiebetrieb bildet dezentral auf Bezirksebene überschaubare Verwaltungseinheiten. Die Wohnungen werden dezentral bewirtschaftet. Die dezentrale Bewirtschaftung muß nicht die gleiche Struktur haben. Hierfür gibt es vielfältige Möglichkeiten: Die Bewohner können Hausvereine, Mieter- und Verwaltungsgenossenschaften gründen oder diese Aufgaben kleinräumig organisierten Verwaltungsgesellschaften übertragen. In die Mieterselbstverwaltung fällt die Gestaltung der Mietverträge, Selbstorganisation des Wohnungstausches, eigenverantwortliche Verwendung von Modernisierungsgeldern und Gestaltung des Wohnumfeldes. Eine Wohnungsbelegung in Selbstverwaltung erscheint problematisch, da so nicht gewährleistet ist, daß die auf kommunaler Ebene festgelegten Belegungskriterien, die sich an einer sozialen Wohnungsversorgung orientieren, eingehalten werden können.

## **BELEGUNG**

### **Neubau und Bestand**

Der Stadtstaat Hamburg wendet konsequent den § 5a WoBindG an: d. h. es werden alle öffentlich geförderten Sozialmietwohnungen in die Vergabe an Dringlichkeitsfälle einbezogen. Nicht nur die Bestände der SAGA dienen zur Versorgung von vordringlich Wohnungssuchenden mit Wohnraum, sondern auch die von Genossenschaften, freien Trägern und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Die jeweilige Quote der aufzunehmenden Wohnungsnotfälle ergibt sich aus dem Anteil der bisher geförderten Sozialmietwohnungen am Bestand des Unternehmens. Durch Rechtsverordnung (§ 5a Satz 3 WoBindG) wird die direkte Wohnungsbelegung (Einer-Vorschlag) eingeführt. Die direkte Belegung ist auch gemäß § 4 WoBindG i.V.m. einer vertraglichen Verpflichtung gemäß § 27 WoBindG möglich.

Auf Ortsamtsebene werden Wohnungsvergabeausschüsse gebildet, die für die Zuteilung aller Sozialwohnungen zuständig sind. Sie setzen sich zusammen aus Vertretern von Behörden, Mieterräten und Mieterorganisationen. Es erfolgt eine direkte Wohnungsbelegung, die durch Rechtsverordnung (§ 5a Satz 3 WoBindG) eingeführt wird. Eine dezentral organisierte Wohnungszuteilung ermöglicht eine quartierbezogene Belegung.

Die Fachliche Weisung für die Vergabe von Sozialwohnungen an vordringlich Wohnungssuchende muß dahingehend geändert werden, daß sie, im Gegensatz zur jetzt gültigen FW, die verschiedene Dringlichkeitskriterien gleichwertig aneinanderreihet, sozial differenzierte Dringlichkeitsrangfolgen bildet, die in die Dringlichkeitsstufen besonders dringliche Dringlichkeitsränge, z. B. akute oder latente Obdachlosigkeit, dringliche Dringlichkeitsränge, z. B. Wohnungswechsel aus gesundheitlichen Gründen, und nicht so dringliche Dringlichkeitsränge, Miete überschreitet Mietobergrenze nach § 3 Abs. 1 BSHG um mehr als 10 %, unterteilt

werden<sup>(29)</sup>. Auch müssen in der FW bestimmte Personengruppen, die auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind, wie z. B. alleinstehende Wohnungslose, Haftentlassene, Menschen aus der Psychiatrie usw., als besonders dringliche Dringlichkeitsfälle aufgeführt werden.

Die Regelung der Vergabe von Sozialwohnungen findet auf der kommunalen Ebene statt. Eine Änderung der Vergaberichtlinien kann, da sie politisch motiviert ist, durch Senatsbeschluß herbeigeführt werden und von der Baubehörde ausgearbeitet werden.

Anmerkungen:

- (1) vgl. Farenholtz, Christian; Fuhrich, Manfred: Langfristige Sicherung des Sozialmietwohnungsbestandes, Schriftenreihe des Arbeitsbereichs Städtebau im Forschungsschwerpunkt 6 der TU Hamburg-Harburg, Bd. 16, Hamburg 1986 und Fortschreibung gem. WBK-Berichte
- (2) WBK-Bericht 1988
- (3) BDrS. 13/3370
- (4) Staatliche Pressestelle, Mitteilungen v. 08.02.1985/S.10
- (5) errechnet aus WBK-Berichten
- (6) BDrS. 13/1595, 13/3276, eigene Berechnungen
- (7) WBK-Bericht 1988
- (8) Farenholtz, Christian; Fuhrich, Manfred: a.a.O., S. 40
- (9) WBK-Berichte

- (10) Staatliche Pressestelle, Mitteilungen v. 17.2.1987, 04.12.1987
- (11) Sachs, Michael: Die Sicherung des Wohnungsbestandes - baupolitische Orientierungen aus sozialer Verpflichtung, Hamburg 1988 (unveröffentl. Manuskript), S. 4
- (12) BDrS. 13/3370
- (13) vgl. Buck, Gerhard: Wohnungsversorgung für Sozialhilfempfeänger in Hamburg, Hamburg, Manuskript 1985, S. 32
- (14) GEWOS GmbH: Grundlagendaten für den Hamburger Mietenspiegel 1986, Hamburg 1987, S. 42; angenommener Wechsel von 8 % p.a. Die Fluktuationsrate bei Sozialwohnungen betrug 1987: 7,5 %, vermutlich dürfte die Rate bei billigen Wohnungen wesentlich niedriger liegen.
- (15) BDrS. 13/3370
- (16) im Vergleich zu 1983
- (17) BDrS. 13/3370, S. 3
- (18) Prognose nach Farenholtz, Christian; Fuhrich, Manfred: a.a.O., S. 43 ff, korrigiert um die realen Werte für 1985 - 1988, Fortschreibung 1989 - 1991 entsprechend den Senatsbeschlüssen, Fortschreibung bis 1999 entsprechend Haushaltsansatz 1989 in Höhe von 200 Wohnungen
- (19) BDrS. 13/1595, S. 2
- (20) BDrS. 13/1595
- (21) GEWOS GmbH: Grundlagendaten für den Hamburger Mietenspiegel 1986, Hamburg 1987
- (22) errechnet analog Farenholtz, Christian; Fuhrich, Manfred: a.a.O., bei Fluktuationsrate von 7 %
- (23) vgl. Farenholtz, Christian; Fuhrich, Manfred: a.a.O.
- (24) vgl. Becker, Ruth: Notwendigkeit und Bedingungen des sozialen Wohnungsbaus als Bestandteil einer sozial orientierten Wohnungspolitik, in: Specht, Thomas u. a. (Hg), Wohnungsnot in der Bundesrepublik, Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 7, Bielefeld 1988

- (25) Farenholtz, Christian; Fuhrich, Manfred: a.a.O.,  
S. 62 ff
- (26) Farenholtz, Christian; Fuhrich, Manfred: a.a.O.,  
S. 62 ff
- (27) Schroeders, Peter: Wohnungswirtschaftliche und  
fiskalische Probleme in Hamburger Großwohnanlagen,  
Hamburg 1989, S. 156 - 157
- (28) vgl. Krätke, Stefan; Hirsch-Borst, Renate;  
Schmoll, Fritz: Zwischen Selbsthilfe und Staats-  
bürokratie, Hamburg 1984
- (29) vgl. Echter, Claus-Peter; Brühl, Hasso:  
Kommunale Belegungspolitik, Berlin 1984, Anhang 5

## **STADTERNEUERUNG IN HAMBURG**

### **Leitbilder, Instrumente - Vorschläge für Alternativen -**

Barbara Kayser

Seit mehr als 20 Jahre ist die Stadterneuerung in Hamburg ein integrierter Bestandteil der Stadtentwicklung. In den 60er Jahren wurde Stadtentwicklungsplanung nicht mehr ausschließlich als Wiederaufbau oder Stadterweiterungsplanung gesehen. U. a., aufgrund der vorhandenen Probleme - schlechte Bausubstanz, Verkehrsprobleme ... - rückte die Erneuerung des Bestandes immer mehr ins Blickfeld. Sie ist somit ein Resultat der sich abzeichnenden und von Hamburg negativ bewerteten Auswirkungen der Probleme der Altbaugebiete auf die Gesamtstadt.

Dementsprechend wurden gesetzliche Grundlagen zur Durchführung von Stadterneuerungsmaßnahmen auf Bundesebene geschaffen, z. B. das Städtebauförderungsgesetz, das Modernisierungsgesetz, das Wohnraumkündigungsschutzgesetz etc. Auch auf Landesebene wurden Programme zur Stadterneuerung verabschiedet, z. B. Stadterneuerung in kleinen Schritten (SikS), das Hamburger Modernisierungs- und Instandsetzungsprogramm etc.

Die Förderprogramme zur Stadterneuerung lassen sich aufteilen in objektbezogene und flächenbezogene Maßnahmen. - Neben den Maßnahmen zur öffentlichen Förderung der Stadterneuerung besteht weiterhin die Möglichkeit der freifinanzierten Modernisierung, die ohne in Anspruchnahme direkter öffentlicher Mittel in großem Umfang durchgeführt wurde und wird. Sie hat die Stadterneuerung in Hamburg entscheidend mitgeprägt.

Propagiertes Ziel der Stadterneuerungspolitik war und ist die Verbesserung des Wohnungsbestandes, die Erneuerung überalterter Stadtstrukturen sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen.

Entsprechend dem sich ständig vollziehenden Wertewandel in der Gesellschaft, veränderten sich auch die planerischen Leitbilder der Stadterneuerung und damit einhergehend auch die Zielsetzungen, die Aufgaben und die Maßnahmen.

Da die in den 70er Jahren geschaffenen Stadterneuerungsinstrumentarien keine Veränderungen erfuhren, fand trotz veränderter Leitbilder keine grundlegende Umorientierung in der Stadterneuerungspolitik statt.

Die Entwicklung der Stadterneuerungspolitik in Hamburg läßt sich in drei Planungsphasen unterteilen, die durch unterschiedliche Leitbilder charakterisiert werden:

- Phase 1: Ende der 60er Jahre bis 1973/74
- Phase 2: 1974 bis Anfang der 80er Jahre
- Phase 3: seit Anfang der 80er Jahre.

Die Leitbilder, die diesen verschiedenen Planungsphasen zugrunde liegen, werden im folgenden kurz dargestellt:

Im Anschluß werden die verschiedenen Instrumente der Stadterneuerung im Hinblick auf ihre Wirkungsweisen analysiert, es werden Forderungen unterbreitet, die auf die Verbesserung der Wohnungsversorgung benachteiligter Bevölkerungsgruppen abzielen.

Die erhobenen Forderungen gliedern sich in Forderungen, die sofort umgesetzt werden können, da sie z. B. lediglich eines politischen Beschlusses bedürfen oder bereits gesetzlich geregelt sind und die Gesetze nur angewandt werden müssen.

Unter mittelfristigen Forderungen werden diejenigen verstanden, die einer politischen Vorbereitung, z. B. der Bereitstellung von öffentlichen Mitteln oder der Entwicklung von Konzepten bedürfen. Die langfristig zu realisierenden Forderungen verdeutlichen, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Wohnungsversorgung für sozial- und/oder wirtschaftlich benachteiligte Bevölkerungsgruppen langfristig gewährleisten zu können. Aus dieser Schwerpunktlegung folgt, daß nicht sämtliche Maßnahmen der Stadterneuerung dargestellt werden, sondern nur diejenigen, die für die o. g. Zielsetzung relevant sind. Auch wird nicht auf den öffentlich geförderten Wohnungsneubau eingegangen, da es hierzu ein gesondertes Kapitel gibt.

### **Die unterschiedlichen Phasen der Stadterneuerung in Hamburg**

Die **1. Phase** der Stadterneuerung wird durch die Flächen- sanierung geprägt. Immer mehr Dienstleistungsbetriebe und Verwaltungen drängten ins Zentrum und führten zu einer Verdrängung der Wohnnutzung und zu einer drastischen Zunahme der Verkehrsprobleme in der inneren Stadt.

In dieser Phase der Stadterneuerung wurden neue gesetzliche Rahmenbedingungen wie z. B. das Städtebauförderungsgesetz, das Modernisierungsgesetz und verschiedene hamburgische Programme geschaffen, auf die noch gesondert eingegangen wird.

Der Schwerpunkt der Erneuerungsmaßnahmen wurde auf den Ausbau des Straßennetzes und die Erweiterung des Stadtzentrums sowie von Bezirkszentren zugunsten von Bürogebäuden, tertiären Nutzungen gelegt. Sie zielten auf eine Stärkung der Cityfunktion der Innenstadt und der Bezirkszentren ab.

Mit der ökonomischen Krise 1973/74 fand eine Umorientierung in der Stadterneuerungspolitik statt: von der Flächenanierung hin zu Maßnahmen der Bestandsverbesserung.

Das Leitbild der **2. Phase** läßt sich durch Schlagworte wie z. B. erhaltende Erneuerung und die planvolle Erneuerung überalterter Stadtstrukturen charakterisieren<sup>(1)</sup>.

"Hinsichtlich der bevölkerungspolitischen Belange standen die Ziele, möglichst viele Einwohner (leistungsfähige und junge) in Hamburg zu halten, den Altersaufbau der inneren Stadt zu verbessern und durch ein ausreichendes und differenziertes Wohnungsangebot die Wahlfreiheit zu sichern, im Vordergrund. Vorrangig waren, durch Modernisierung von Wohnungen und Quartieren Bevölkerungsstrukturen zu stabilisieren, langfristig sozial aufzuwerten und in diesem Zusammenhang auftretende, unvermeidbare, aber vertretbare soziale Härten durch soziale Fürsorge gegenüber den Betroffenen auszugleichen, da die Stadterneuerung auch - und insbesondere zur Sicherung der Lebensbedingungen künftiger Generationen - betrieben werden muß"<sup>(2)</sup>.

Deutlich wird, daß Stadterneuerung in den 70er Jahren nicht den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der in den Altbaugebieten lebenden Bevölkerung legte. Die Maßnahmen zielten nicht auf die Verbesserung der Wohnversorgung der unteren Einkommensgruppen ab.

Ziel war vielmehr die langfristige Aufwertung von Quartieren, Bevölkerungsstrukturen, um einer weiteren Abwanderung zahlungskräftiger Bevölkerungsgruppen ins Hamburger Umland entgegenzuwirken. Unter den Bedingungen der Wirtschaftskrise

wurde in der Modernisierungspolitik eine wohnungspolitische Alternative zur Lösung der vorhandenen Probleme gesehen, da mit dem gleichen Fördervolumen weitaus mehr Wohnungen für diese Bevölkerungsgruppe zur Verfügung gestellt werden konnte als durch Wohnungsneubau möglich gewesen wäre. Die öffentlich geförderte Modernisierung führte aufgrund der degressiv gestaffelten öffentlichen Förderung zu einem deutlichen Mietanstieg (nach Fortfall der öffentlichen Mittel kann nach 12 Jahren die Miete sich dem Mietniveau des Mietenspiegels anpassen). Diesem Förderansatz liegt die Annahme zugrunde, daß die Einkommen der Mieter ständig steigen und somit die steigende Miete für die Mieter bezahlbar bleibt. - Da sich diese Annahme in der Realität nicht bewahrheitet hat, die Förderung der öffentlich geförderten Modernisierung bis heute jedoch nicht verändert wurde, mußten und müssen viele Mieter aufgrund des enormen Mietanstiegs ihre Wohnungen verlassen. Somit trifft in den betroffenen Gebieten eine soziale Umschichtung auf. Zwar wurden die Wohnverhältnisse insgesamt verbessert, aber auf Kosten der unteren Einkommensgruppen, deren Wohnungsversorgung sich ständig weiter verschlechterte.

Noch drastischer stellen sich die Mietsteigerungen dar, nachdem die freifinanzierte Modernisierung durchgeführt wurde, da die Mietsteigerung nicht durch öffentliche Mittel reduziert wird. Dementsprechend ist infolge von Stadterneuerungsmaßnahmen in den letzten Jahren ein enormer Mietanstieg zu verzeichnen. Insbesondere die Preise für Altbauwohnungen sind stark gestiegen. "So stieg z. B. die Miete für Altbauwohnungen mit Sammelheizung in normaler Wohnlage zwischen 1976 und 1984 um ca. **80 %** (bei einer Einkommenssteigerung von ca. 40 %)"<sup>(3)</sup>.

Die Erfahrungen mit der Stadterneuerung haben somit gezeigt, daß aufgrund des Mietanstiegs, infolge von Stadterneuerungsmaßnahmen viele Mieter verdrängt wurden und eine soziale Umschichtung in den betroffenen Gebieten aufgetreten ist. Durch Stadterneuerung konnten zwar die Wohnverhältnisse verbessert werden, gleichzeitig ist eine Verschlechterung der Wohnungsversorgung unterer Einkommensgruppen zu verzeichnen.

Das Aufkeimen der Diskussion über die neue Wohnungsnot Anfang der 80er Jahre, aber auch Hausbesetzungen und die zunehmende Verknappung öffentlicher Mittel führten zu der Entwicklung des Konzeptes der behutsamen Stadterneuerung, das das Leitbild der **3. Phase** der Stadterneuerung charakterisiert.

Das genannte Ziel der Sanierung ist die Minderung der negativen Auswirkungen der Sanierung auf sozial- und/oder wirtschaftlich benachteiligte Bevölkerungsgruppen. War noch die 2. Phase der Stadterneuerung durch eine umfangreiche, wenn auch nicht mehr großflächige Abrißpolitik gekennzeichnet, so fand in den 80er Jahren ein Umdenken in der Erneuerungsplanung statt, mit der Folge, daß bereits geplante Abbrüche neu überdacht und in Frage gestellt wurden. Für ehemalige Abrißhäuser wurde die Instandhaltung oder die Modernisierung beschlossen. Gleichzeitig ging die Zahl der neuerstellten Wohnungen drastisch zurück.

Der Widerstand der Mieter und die Kritik engagierter Fachleute haben dazu geführt, daß neue Akzente auf kleinräumliche Erneuerungsstrategien, auch unter Einbeziehung von Selbsthilfe, gelegt wurden.

1983 wurde das Instandsetzungsprogramm für Altbauten zur Sicherung preiswerten Wohnungsbestandes beschlossen. Unter Einbeziehung von Selbsthilfe soll die Wiederherstellung für einzelne Objekte für Wohngruppen öffentlich gefördert werden.

Insgesamt jedoch blieben die Zielsetzungen der 70er Jahre richtungsweisend auch für die 80er Jahre bestehen. Dementsprechend erfuhr auch das Erneuerungsinstrumentarium, was in den 70er Jahren entwickelt wurde, keine Veränderung<sup>(4)</sup>. Der Mietanstieg infolge von Erneuerungsmaßnahmen konnte und kann auch zukünftig nicht gebremst werden.

### **Die Instrumente der Stadterneuerung in Hamburg**

Im folgenden werden die unterschiedlichen Förderprogramme der Stadterneuerung dargestellt. Im Anschluß an die Darstellung der Konzepte, Programme und Gesetze wird noch gesondert auf die Mitwirkungsmöglichkeiten, der von Erneuerungsmaßnahmen Betroffenen eingegangen. Im letzten Teil werden allgemeine Forderungen zur Verbesserung der Wohnversorgung unterer Einkommensgruppen dargestellt, die als Ergänzung zu den Forderungen zu den verschiedenen Instrumenten der Stadterneuerung zu sehen sind.

## **OBJEKTBEZOGENE MASSNAHMEN DER STADTERNEUERUNG**

### **Das Hamburger Modernisierungsprogramm**

1973 wurde das Hamburger Modernisierungsprogramm beschlossen. Die Modernisierungsrichtlinien des Bundes und der Länder regelten zunächst die Vergabe der Mittel in sog. Modernisierungsrichtlinien. Modernisierungsmaßnahmen wurden durch jährliche Programme gefördert. Sie wurden 1976 durch das Modernisierungsgesetz ersetzt, daß 1978 novelliert wurde und seitdem als Modernisierungs-/Energieeinspargesetz gültig ist.

Das Gesetz regelt ausschließlich die Vergabe von Finanzierungsmitteln und ist somit ein reines Subventionsgesetz.

Im Rahmen der öffentlich geförderten Modernisierung werden Mittel zur Verbesserung der Altbauten gewährt. Auch können Instandsetzungsmaßnahmen mitgefördert werden, wenn sie in Zusammenhang mit der Modernisierung durchgeführt werden. Somit wird die unterbliebene Instandhaltung der Eigentümer indirekt legitimiert und sogar finanziell belohnt.

Im Rahmen der öffentlich geförderten Modernisierung wurden Prioritätsgebiete festgelegt, in denen schwerpunktmäßig die öffentlich geförderte Modernisierung angewandt werden soll.

Die öffentlich geförderte Modernisierung wird nur dann gewährt, wenn die Modernisierungskosten nicht mehr als DM 28.000,- pro Wohnung betragen und die Mehrheit der Mieter den Maßnahmen zustimmt. Bei nicht preisgebundenen Wohnungen können 11 % der Modernisierungskosten auf die Jahresmiete umgelegt werden. Bei der öffentlich geförderten Modernisierung wird für die Dauer von neun Jahren ein öffentlicher Zinszuschuß gewährt, der die vom Mieter zu zahlende Miete reduziert. Die öffentlichen Zuschüsse betragen in den ersten drei Jahren höchstens:

- 7,2 % der förderungsfähigen Kosten bei Wohnungen in der Prioritätsstufe I
- 6,6 % der förderungsfähigen Kosten bei Wohnungen in der Prioritätsstufe II
- 6,0 % der förderungsfähigen Kosten bei Wohnungen außerhalb der Prioritätsgebiete.

Nach Durchführung der Modernisierung dürfen die Mieten DM 5,90/qm netto/kalt nicht überschreiten. Nach Ablauf von drei Jahren werden die Zuschüsse jeweils um ein Drittel gekürzt. Gleichzeitig können Instandsetzungsmaßnahmen mitbezuschußt werden, und zwar in Höhe von bis zu 60 % der förderungsfähigen Modernisierungskosten in Gebieten I. Priorität, 30 % in Gebieten II. Priorität und 25 % außerhalb der Prioritätsgebiete.

Eine sozialorientierte Belegungsbindung ist nicht an die Vergabe der Modernisierungsmittel gekoppelt, es sei denn, die Modernisierungsmaßnahmen werden in Sanierungsgebieten nach dem Städtebauförderungsgesetz durchgeführt.

Nach neun Jahren entfallen die mietpreisreduzierenden öffentlichen Mittel, und nach weiteren drei Jahren kann das Mietniveau auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete angehoben werden.

Somit führt auch die öffentlich geförderte Modernisierung zu enormen Mietpreissprüngen, die insbesondere untere Einkommensgruppen hart trifft und häufig ihre Zahlungsfähigkeit überschreitet.

In Hamburg wurden zwischen 1974 und 1987: 57.630 mit öffentlichen Mitteln modernisiert. Lediglich 10 % dieser Wohnungen befinden sich in Gebieten der I. Priorität. Nimmt man alle objektbezogenen Maßnahmen der Stadterneuerung zusammen, so wurden insgesamt: 146.941 Wohnungen mit öffentlichen Mitteln instandgesetzt und/oder modernisiert<sup>(5)</sup>.

Da die Wohnungen nur einer zeitlich begrenzten Mietpreisbindung unterliegen und mit der Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes auch für die Bestände der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, nach Auslaufen der Bindungen, Marktmieten genommen werden können, wird deutlich,

daß auf dem Hamburger Wohnungsmarkt eine weitere Mieterhöhungswelle zu einer zunehmenden Verschlechterung der Wohnungsversorgung führen wird. Zum überwiegenden Teil wurden die Modernisierungsmittel von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Anspruch genommen. Die Zahl der Wohnungen, für die die Mietpreisbindung nicht mehr gilt, steigt von Jahr zu Jahr, da immer mehr Wohnungen aus den Bindungen fallen.

Neben der öffentlich geförderten Modernisierung besteht für Hauseigentümer die Möglichkeit, die freifinanzierte Modernisierung durchzuführen. Sie führt zu einem stärkeren Mietanstieg als die öffentlich geförderte Modernisierung, da 11 % der Modernisierungskosten auf die Jahresmiete umgelegt werden können und in voller Höhe vom Mieter zu zahlen ist. Falls freifinanziert modernisierte Wohnungen neu vermietet werden, kann der Eigentümer die Miete weiter anheben. Er ist an keine modernisierungsbedingte Miethöchstgrenze gebunden.

Da mit dieser Form der Modernisierung für die Hauseigentümer kaum Reglementierungen verbunden sind, d. h. keine Begrenzung der Modernisierungskosten, keine Miethöchstgrenzen oder Belegungsbindungen, wurde und wird sie in großem Umfang, auch in Stadterneuerungsgebieten, durchgeführt. Es gibt keine rechtlichen Möglichkeiten - auch nicht in Stadterneuerungsgebieten - die Eigentümer zu verpflichten, die öffentlich geförderte und nicht die freifinanzierte Modernisierung durchzuführen.

Genaue Zahlen, wieviele Wohnungen in Hamburg freifinanziert modernisiert wurden, liegen nicht vor. Es wird davon ausgegangen, daß mehr Wohnungen ohne als mit öffentlichen Mitteln modernisiert wurden.

## **Forderungen**

Kurzfristig zu realisierende Forderungen:

- Abstimmung der Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Wohnungsbestand mit den Mietern, d. h. die Mieter müssen den Ausstattungsstandard der Wohnung bestimmen können! Ihnen muß die Möglichkeit eingeräumt werden, festzulegen, welche Maßnahmen in ihrer Wohnung durchgeführt werden, auch aus dem Grunde, um zu verhindern, daß der modernisierungsbedingte Mietanstieg ihre Zahlungsfähigkeit nicht überschreitet.
- Die Förderrichtlinien müssen dahingehend geändert werden, daß die Belegungsbindungen auf alle öffentlich gefördert modernisierten Wohnungen ausgedehnt werden.
- Verhinderung der Umwandlung öffentlich gefördert modernisierter Wohnungen, indem dies in den Förderrichtlinien verankert wird.

Mittelfristig zu realisierende Forderungen:

- Einbeziehung der Mietermodernisierung in die öffentliche Förderung bei langfristiger Absicherung der Miethöhe und der Wohndauer der Mieter;
- Entwicklung von Konzepten, die zum einen für die Eigentümer den Anreiz schaffen, öffentliche Mittel in Anspruch zu nehmen und gleichzeitig die Miet- und Belegungsbindungen langfristig sichern, indem z. B. in größerem Umfang den Eigentümern öffentliche Mittel zur Modernisierung zur Verfügung gestellt werden und/oder die öffentliche Förderung von Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung an die Durchführung der öffentlich geförderten Modernisierung geknüpft wird;
- Erarbeitung von Konzepten, die darauf abzielen, eine zweite Verdrängungswelle der Mieter, nach Auslaufen der Mietpreisbindung, zu verhindern, d. h. es muß z. B. ein Sozialplan entwickelt werden, der darauf abzielt, langfristig die für die Bewohner negativen Auswirkungen von Modernisierungsmaßnahmen zu mildern.

Langfristig zu realisierende Forderungen:

- Schaffung von Wohnungsbauträgern mit dem Ziel der dauerhaften Sicherung preiswerten Wohnraumes, der aus dem freien Wohnungsmarkt herausgenommen wird.

### **Das Hamburger Instandsetzungsprogramm**

Das Programm besteht seit 1975. Gefördert werden Maßnahmen an Wohnungen, die vor 1965 bezugsfertig wurden und deren Miete DM 5,90/qm netto/kalt nicht übersteigt. Werden lediglich Bleileitungen ausgetauscht, so besteht keine Mietpreisbegrenzung. Der zuschufähige Höchstbetrag beträgt DM 15.000,- je Wohnung. Bezuschußt werden entweder 20 % der förderungsfähigen Kosten oder über einen Zeitraum von fünf Jahren jeweils 5 % der Kosten. Instandsetzungsmaßnahmen dürfen nicht auf die Miete umgelegt werden. Zwischen 1970 und 1980 wurden insgesamt: 29.770 Wohnungen mit öffentlichen Mitteln instandgesetzt. Ca. ein Viertel aller Mittel fließen in die Prioritätsgebiete I. Ordnung und ca. 40 % in die Gebiete II. Ordnung<sup>(6)</sup>.

### **Forderungen**

Kurzfristig zu realisierende Forderungen:

- Wahrnehmung des Rechtes Instandsetzungsgebote auszusprechen verknüpft mit dem Angebot öffentliche Mittel bereitzustellen, unter der Maßgabe, daß auch bei Neuvermietung die Miete höchstens dem Mietniveau des Mietenspiegels entsprechen darf.
- Die verstärkte Anwendung des Wohnungspflegegesetzes und die Einsetzung von Treuhändern zur Durchführung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen, falls der Eigentümer den angeordneten Maßnahmen nicht nachkommt.

- Die Vergabe von Instandsetzungsmitteln muß mit Belegungsbindungen verknüpft werden
- Instandsetzungsmittel sollen insbesondere in aufwertungsbedrohten Gebieten zur Anwendung kommen.

Mittelfristig zu realisierende Maßnahmen:

- Einrichtung eines Wohnungs-TÜV zur regelmäßigen Kontrolle des Wohnungsbestandes.

### **FLÄCHENBEZOGENE MASSNAHMEN DER STADTERNEUERUNG**

Im folgenden werden die Maßnahmen der Stadterneuerung nach dem Städtebauförderungsgesetz und der Stadterneuerung in kleinen Schritten (SikS) dargestellt. Im Anschluß hieran werden die Forderungen für die beiden flächenbezogenen Verfahren dargestellt.

#### **Stadterneuerung nach dem Städtebauförderungsgesetz/ Bundesbaugesetz**

1971 wurde das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) verabschiedet und 1986 modifiziert in das Bundesbaugesetz integriert. Die Sanierung nach dem StBauFG wird angewandt, wenn das Gebiet den allgemeinen Anforderungen nach gesunden Wohn- und Arbeitsbedingungen nicht entspricht. Die Sanierung beinhaltet ein umfangreiches Maßnahmenbündel, die Modernisierung und Instandsetzung, Neubaumaßnahmen in Baulücken, den Abbruch von Gebäuden, um städtebauliche Mißstände zu beseitigen, die Durchführung von Wohnumfeldmaßnahmen und die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen, z. B. Grünflächen und Spielplätzen.

Obwohl dem StBauFG zwar der Gedanke zugrunde liegt, daß bauliche Erneuerungsmaßnahmen nicht unabhängig von sozialen Gegebenheiten in den Quartieren gesehen werden können,

orientiert es sich schwerpunktmäßig an der Behebung baulicher und städtebaulicher Mängel. Zwar werden im Rahmen der Sanierung Sozialpläne erstellt mit dem Ziel, die negativen Auswirkungen der Erneuerungsmaßnahmen für die Bewohner zu mildern. Sie haben eher kompensatorische Funktion. Es besteht keine Möglichkeit der direkten Förderung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen. Der Sozialplan greift zu kurz, da er nicht langfristig die negativen Auswirkungen der Sanierung auf die Bewohner reduzieren kann. Hauptsächlich werden die Mieter auf die Möglichkeit des Bezuges von Wohngeld verwiesen, oder auf die Rückerstattung von Umzugskosten, oder es wird ihnen bei der Suche nach Ersatzwohnraum geholfen.

Weiterhin sieht das Gesetz die Betroffenenbeteiligung vor. Entscheidungskompetenzen werden den Mietern nicht eingeräumt. Sie erhalten lediglich die Möglichkeit, in öffentlichen Anhörungen die Planungsabsicht mit den Behördenvertretern zu diskutieren sowie in Veranstaltungen zur öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanes und in den Sanierungsbeiräten ihre Wünsche und Bedenken vorzutragen und Anregungen zu geben.

Wohnungsmodernisierungsmaßnahmen können öffentlich gefördert oder freifinanziert vorgenommen werden, wenn die Erneuerungsplanung den langfristigen Erhalt des Gebäudes vorsieht. Bei der freifinanzierten Modernisierung können 11 % der Gesamtkosten auf die Jahresmiete umgelegt werden. Sie führt somit zu einer enormen Mietsteigerung. Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen existieren nicht. In Sanierungsgebieten entspricht die öffentlich geförderte Modernisierung den Modernisierungsrichtlinien. Sie erfolgt in Form von Zinszuschüssen.

Nach der Modernisierung dürfen die Mieten DM 5,15/qm netto/kalt und nach 12 Jahren DM 7,15/qm netto/kalt nicht überschreiten. Gefördert werden die Modernisierungs- und Instandsetzungskosten bis zu DM 1.300,--/qm Wohnfläche. Weiterhin können zur Einhaltung der Mietobergrenzen zusätzliche Zuschüsse gewährt werden. Insgesamt können die Eigentümer bis zu 70 % der Gesamtkosten als öffentliche Förderung für die Modernisierungsmaßnahmen erhalten.

Nach 12 Jahren kann der Eigentümer die Marktmiete für die Wohnungen verlangen, d. h. langfristig wird die öffentliche Förderung privatisiert, da keine Mietpreis- oder Belegungsbindungen mehr für die Wohnungen bestehen.

Zusätzlich zu der öffentlich geförderten Modernisierung wurde 1986 das Hamburger Grundinstandsetzungsprogramm beschlossen. Instandsetzungs- und kleine Modernisierungsmaßnahmen können mit Zuschüssen von bis zu 50 % auf höchstens DM 20.000,-- pro Wohnung gewährt werden. Die Förderung kommt nur Eigentümern zugute, deren Wohnungsbestand nicht mehr als 50 Wohnungen beträgt. Die Mieten der Wohnungen müssen dem Mietenspiegel entsprechen. Falls kleine Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt werden, können bis zu DM 0,70/qm auf die Miete umgelegt werden, wenn die Miete weiterhin im Rahmen des Mietenspiegels liegt.

### **Stadterneuerung in kleinen Schritten (SikS)**

**SikS** ist ein hamburgspezifisches Sonderprogramm, daß seit 1974 angewandt wird, für das keine gesetzlichen Grundlagen existieren. Es kommt in Gebieten zur Anwendung, die durch städtebauliche Mängel gekennzeichnet sind, aber noch nicht als sanierungsbedürftig entsprechend dem StBauFG eingeschätzt werden. Es wird in Wohngebieten durchgeführt mit dem Ziel, die Wohnbedingungen zu verbessern. Auch in SikS -

Gebieten kommt ein Maßnahmenbündel zur Anwendung, die Instandsetzung und Modernisierung, aber auch der Abriß von Wohngebäuden, die Blockentkernung, Wohnumfeld- und Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und Gewerbeverlagerungen.

Finanziert werden die Maßnahmen durch die Mittel der öffentlich geförderten Modernisierungs- und Instandsetzungsprogramme, Mitteln für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau und landeseigenen Mitteln für die Stadtentwicklung (STEP). Schwerpunktmäßig sollen durch umfangreiche Wohnumfeldmaßnahmen die Eigentümer angeregt werden, in ihren Wohnungsbestand zu investieren. - Im Unterschied zu den Sanierungsgebieten nach StBauFG muß im Rahmen der SIKS-Sanierung kein neuer Bebauungsplan erstellt werden, und auch die vorbereitenden Untersuchungen sollen nur auf die für die Planung relevanten Informationen begrenzt werden.

Analog den Sanierungsbeiräten in Sanierungsgebieten nach dem StBauFG erfolgt eine Beteiligung der Sanierungs betroffenen in den sog. Koordinationsausschüssen, in denen - wie im Sanierungsbeirat - die Sanierungsziele und Maßnahmen lediglich erörtert und nicht entschieden werden.

Die unterschiedlichen Instrumente der Stadterneuerung, die in den Erneuerungsgebieten zur Anwendung kommen, verbessern zwar die baulich räumliche Situation, im Hinblick auf eine Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen der unteren Einkommensgruppen weisen sie jedoch erhebliche Mängel auf. Langfristig führt die Sanierung zu einer nachhaltigen Aufwertung der Gebiete, da neben der Verbesserung des Wohnungsbestandes auch wohnumfeld- und verkehrsplanerische Maßnahmen durchgeführt werden. Sie können wiederum, nach

Auslaufen der Bindungen, zu einer weiteren Anhebung der Mieten führen. Es bestehen keine Konzepte oder Programme, die die negativen Auswirkungen von Erneuerungsmaßnahmen langfristig mildern oder das Mietniveau langfristig auf bezahlbarem Niveau sichern.

### **Forderungen**

Allgemeine Forderungen zur Stadterneuerung:

- Stadterneuerung muß auch als Sozialpolitik betrachtet werden. Der Schwerpunkt darf nicht mehr auf die bauliche Erneuerung gelegt werden, sondern sie müssen mit sozialpolitischen Maßnahmen gekoppelt werden;
- Stadterneuerung muß als integriertes Handlungsmodell betrachtet werden, daß Maßnahmen gegen die Armutsbekämpfung beinhaltet;
- Stadterneuerung, als integrierter Handlungsansatz, setzt Modelle des integrierten Mitteleinsatzes voraus, z. B. die Bereitstellung von Städtebau- und Sozial- und Beschäftigungsförderungsmitteln in Sanierungsgebieten, d. h. die behördenübergreifende Mittelbereitstellung;
- Erneuerungsmaßnahmen müssen sich an den Interessen und Bedürfnissen der Bewohner orientieren, die im Erneuerungsgebiet wohnen.

Kurzfristig zu realisierende Forderungen:

- Konsequente Handhabung der Zweckentfremdungsverordnung bei Leerstand von Wohnraum;
- Anwendung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes;
- Wahrnehmung des Vorkaufsrechtes in Sanierungsgebieten zur langfristigen Sicherung preiswerten Wohnraumes;
- Verstärkte Förderung von Selbsthilfegruppen, alternativen Wohnmodellen, um preiswerten Wohnraum bereitzustellen;

- Förderung von Wohnungsneubau, der sich an den Bedarfen der Quartiere orientiert, d. h. die Wohnungsgrößen und Grundrißaufteilungen müssen sich an den im Gebiet vorhandenen Haushaltstypen und nicht an den in den Förderrichtlinien festgelegten Wohnungsstandards orientieren;

Mittelfristig zu realisierende Forderungen:

- Ausstattung der Sanierungsträger mit Treuhandvermögen, damit sie schnell und unbürokratisch spekulativen Käufen zuvorkommen können;
- Bereitstellung von Instandsetzungsmittel für die 50er und 60er Bestände mit dem Ziel, langfristig preiswerten Wohnraum zu erhalten, der vertraglichen Verhinderung der Umwandlung in Eigentumswohnungen und der Installierung von Miet- und Belegungsbindungen;
- Einführung des Mietpreisstops in Erneuerungsgebieten, in denen mit öffentlichen Mitteln Wohnungen modernisiert und/oder Wohnumfeldmaßnahmen ... durchgeführt wurden.

Langfristig zu realisierende Forderungen:

- Installierung eines kommunalen Wohnungsbaufonds mit dem Ziel, Wohnungen durch öffentliche Baudarlehen zu fördern, um langfristig bezahlbare Mieten zu gewährleisten.

### **Forderungen zur Verbesserung der Beteiligung der von Sanierungsmaßnahmen betroffenen Bewohner**

Die Forderung, die Planung an den Bedürfnissen der aktuell im Gebiet lebenden Menschen zu orientieren, setzt voraus, daß die Bewohner in den Planungsprozeß einbezogen werden und Entscheidungsbefugnisse erhalten. Sie müssen über Art und Umfang der Maßnahme mitentscheiden können.

D. h. Stadterneuerung muß kleinräumlich erfolgen und dezentral organisiert werden. Entscheidungskompetenzen müssen vor Ort bestehen. Konkret heißt dies, daß Projektgruppen

auf Quartiersebene installiert werden müssen, die sich sowohl aus Bewohnern als auch aus Mitarbeitern der kommunalen Verwaltungen - der Baubehörde, der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, der Liegenschaft und Vertretern des Arbeitsamtes - der Sanierungsträger oder zukünftig der Stadtentwicklungsgesellschaft zusammensetzen müssen.

Damit keine Entscheidungen gegen den Willen der Bewohner durchsetzbar sind, müssen sie entweder über eine Stimme mehr verfügen - oder ihnen muß ein Vetorecht eingeräumt werden.

Um zu verhindern, daß die Mieter durch die Fachkompetenz der Verwaltungsvertreter oder Mitarbeiter der Stadtentwicklungsgesellschaft untergebuttert werden, müssen sie von der Kommune Geldmittel zur Verfügung gestellt bekommen, um eine unabhängige Mieterberatung installieren zu können.

### **Die Erhaltungssatzung (§ 172 des Bundesbaugesetzes)**

Neben der Möglichkeit, Gebiete als Erneuerungs- und Sanierungsgebiete auszuweisen, existiert ein weiteres Instrument, daß die Kommunen befähigt, auf die zukünftige Entwicklung von Quartieren Einfluß zu nehmen. Das Bundesbaugesetz sieht vor, daß für Gebiete eine Erhaltungssatzung beschlossen werden kann, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten.

Die Erhaltungssatzung bietet weiterhin die Möglichkeit, ein Gebiet aus städtebaulichen Gründen, d. h. zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart entsprechend der gesetzlichen Regelung, festzulegen.

In Hamburg wurde bisher die Erhaltungssatzung ausschließlich aus städtebaulichen Gründen angewandt.

Abbruch-, Umbau- sowie Neubaumaßnahmen bedürfen in diesen so festgelegten Gebieten der behördlichen Genehmigung. Darüber hinaus erhält die Gemeinde ein Vorkaufsrecht.

Wird ein Gebiet aus sozialen Gründen nach § 172 festgelegt, so kann die Genehmigung zur Veränderung der Gebäude, z. B. Abbruch und Wohnungsmodernisierung, nur dann versagt werden, wenn aus städtebaulichen Gründen heraus die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten werden soll.

Ein Ziel der Erhaltungssatzung ist es, Bevölkerungsstrukturen vor Veränderungen zu bewahren, die sich aus Veränderungen aus dem Wohnungsmarkt ergeben. Es sollen Vertreibungseffekte verhindert werden, die sich aus umfangreichen Modernisierungsmaßnahmen ergeben können, indem die Wohnungsmodernisierung auf ein für die Bevölkerung vertretbares Maß reduziert werden kann.

Die Erhaltungssatzung ist somit ein präventives Instrument zur Verhinderung der Verdrängung der Bewohner in aufwertungsverdächtigen Gebieten.

Kurzfristig zu realisierende Forderungen:

- Anwendung der auf Milieuschutz orientierten Erhaltungssatzung in Hamburg, insbesondere auch in Gebieten mit hohem Bestand an ehemaligen Sozialwohnungen im Besitz gemeinnütziger Wohnungsunternehmen;
- Ausübung des Vorkaufsrechtes zur Sicherung preiswerter Wohnungen;
- Rechtliche Prüfung des Umwandlungsverbotes von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen, im Rahmen der Festlegung eines Quartiers als Milieuschutzgebiet.

## **Ergänzende Forderungen**

Um eine Verbesserung der Wohnsituation auch der unteren Einkommensgruppen zu gewährleisten, müssen weitere wohnungspolitische Veränderungen erfolgen, die über das bereits Gesagte hinausgehen. Im folgenden werden aus diesem Grunde ergänzende Forderungen, die nicht im Rahmen der Analyse der Stadterneuerungsinstrumente erhoben wurden, dargestellt.

Kurzfristige zu realisierende Forderungen:

- Sofortige Instandsetzung und Vermietung leerer Gebäude;
- Konsequente Anwendung der Zweckentfremdungsverordnung, wenn Wohnungen durch gewerbliche Nutzungen, z. B. Arztpraxen, zweckentfremdet werden;
- Verhinderung der Umwandlung, indem keine Abgeschlossenheitserklärungen für Wohnungen erteilt werden, die nicht dem aktuellen Neubaustandard entsprechen, indem vor Erteilung der Abgeschlossenheitserklärung die Wohnungen auf Instandhaltungsmängel untersucht werden und ggf. die Instandsetzung behördlich angeordnet wird und, indem die Erteilung der Genehmigung an den Nachweis eines Pkw-Stellplatzes oder die Zahlung der Ablösesumme gekoppelt wird.

### Anmerkungen:

- (1) Pohland, E.: Stadterneuerung in Hamburg, Neue Heimat Monatshefte 9/1981, S. 49
- (2) vgl. ebd., S. 49
- (3) Mutschler, R.: Wohnungsversorgung in der Krise: Gefährdetenhilfe 4/1988, S. 20
- (4) Anders, I.: Stadterneuerung u. Beschäftigung, Diplomarbeit, Hamburg/1989, S. 20
- (5) Bremer, D.; Schubert, D.: 20 Jahre Stadterneuerung in Hamburg, Anlässe, Ziele, Instrumente und Auswirkungen/ Eine Bilanz: Stadtbau Hamburg, Stadterneuerung in den 90er Jahren, Analysen und Perspektiven, Hamburg/1989, S. 22 und vgl. ebenfalls: Baubehörde Hamburg, Stadterneuerung in Hamburg, Modernisierungs- u. Instandsetzungsprogramme in der Stadterneuerung, Hamburg/1988, S. 30
- (6) vgl. Bremer, D.; Schubert, D., a.a.O., S. 24 und Baubehörde Hamburg, a.a.O., S. 30

## MÖGLICHKEITEN ZUR KURZFRISTIGEN ERWEITERUNG KOMMUNALER HANDLUNGSSPIELRÄUME IN DER WOHNUNGSVERSORGUNG

In diesem Abschnitt werden vier Handlungsstrategien, die auf kommunaler Ebene kurzfristig umsetzbar wären, aufgezeigt.

Besonders die Rolle und Struktur der kommunalen Wohnungsgesellschaft **SAGA** soll beleuchtet werden. Angesichts hilfloser rein betriebswirtschaftlicher Konsolidierungskonzepte für die SAGA erscheint die Erarbeitung einer wohnungspolitischen Perspektive überfällig.

Als Beispiel für neue Trägerformen, die in der Lage sind, neue Formen des Wohnens zu ermöglichen und preiswerten Wohnraum zu sichern und zu erweitern, wird das Modell einer Stiftung mit Wohnungsbau-trägerfunktionen vorgestellt. Ein solches Modell kann als Auffangstruktur für von Verkäufen bedrohte Wohnungsbestände fungieren.

Da inzwischen die Wohnungslosigkeit in Hamburg dramatische Ausmaße annimmt, wird es immer dringender, kurzfristige Maßnahmen zur Prävention umzusetzen. In Hamburg ist dazu bisher viel zu wenig getan worden. Hier sollen hamburg-spezifische Bedingungen und Vorschläge zur Verbesserung der Prävention von Wohnungslosigkeit aufgezeigt werden.

## DER ÖKONOMISCHE UND SOZIALE KOLLAPS DES SOZIALEN MIET- WOHNUNGSBAUS ODER DIE NOTWENDIGKEIT ZUR NEUSTRUKTURIE- RUNG DER WOHNUNGSBAUFÖRDERUNG

Peter Schroeders

Wohnungsnot ist kein Hirngespinnst von einigen Dauerquerulanten, sondern inzwischen als solche Politikern und Verwaltungen nicht nur in größeren Städten gegenwärtig. Dabei ist die Analyse der Ursachen jedoch sehr vielfältig; die einen sprechen von einer durch die Wohnungspolitik der vergangenen Jahre hausgemachten Entwicklung<sup>(1)</sup>, die anderen sehen die Hauptursache in einer Fehleinschätzung der demographischen Entwicklung, die zudem überlagert wird von dem ungebrochenen Zustrom deutschstämmiger Aussiedler und DDR-Übersiedler in die großen Städte hinein. Einigkeit besteht in Bund und Ländern über die Notwendigkeit zur kräftigeren Ankurbelung des sozialen Wohnungsbaus<sup>(2)</sup>.

In dieser Debatte, in der sich der sozialpolitisch am meisten profilieren kann, der am meisten fordert, bleibt die Diskussion über einen notwendigen qualitativen und förderpolitischen Neuanfang in der Bestands- und Neubaupolitik im Hintergrund. Zu fürchten ist, daß mit einer bloßen Neuauflage des traditionellen sozialen Wohnungsbaus alle inzwischen reichlich bekannten Strukturfehler wiederholt werden. Einige Stichworte hierzu sind: Fehlförderung, die Nichtfinanzierbarkeit des sozialen Wohnungsbaus, Wohnungsbau von der Stange, mangelnde Nutzerakzeptanz etc.

Im folgenden werden anhand der Analyse des Fördersystems im öffentlich geförderten Wohnungsbau die Notwendigkeit zur generellen Umstrukturierung der Förderpolitik thematisiert sowie Leitlinien dazu dargestellt.

## **Thesen zur notwendigen Umstrukturierung der Wohnungsbauförderung**

- Das Fördersystem für den öffentlich geförderten Wohnungsbau, welches seit Beginn der 70er Jahre in Hamburg praktiziert wird, zieht aktuell und auch künftig enorm steigende öffentliche Subventionen nach sich.
- Mit der aktuellen "Renaissance" des sozialen Wohnungsneubaus ist kein Neuanfang in der Wohnungspolitik erkennbar. Durch die Beibehaltung der Finanzierungsstruktur werden die förder- und mietenpolitischen Probleme des sozialen Wohnungsbaus perpetuiert. Einstiegsmieten von DM 8,60 brutto/kalt und schon vorprogrammierte Steigerungsraten sind zu hoch und gehen an aktuellen sozialen Brennpunkten vorbei.
- Ein Subventionsaufkommen ist programmiert, welches schon nach kurzer Zeit die Höhe der Herstellungskosten der Wohnungen erreicht.
- Kommunale Handlungsspielräume für die Wohnungsversorgung engen sich bei der Aufrechterhaltung des 70er-Jahre-Fördermodells immer weiter ein. Die überkommenen Förderinstrumente sind völlig unflexibel und für dringende aktuelle Aufgaben ungeeignet. Dieses gilt sowohl für den Bestand als auch für den Neubau.
- Eine tiefgreifende Umstrukturierung der Wohnungsbauförderung sowohl im Bestand als auch im Neubau ist erforderlich, um die aktuellen und künftigen Aufgaben der Wohnungsversorgung unter sozial-, mieten- und fiskalpolitischen Aspekten erfüllen zu können.

Bevor die Thesen anhand einiger empirischer Befunde diskutiert werden, sollen zum Verständnis einige Ausführungen zur Funktionsweise und den Voraussetzungen des Fördersystems im sozialen Wohnungsbau gemacht werden.

### **GRUNDZÜGE DER BESTEHENDEN WOHNUNGSBAUFÖRDERUNG**

Grundsätzlich kann im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau zwischen zwei objektbezogenen Förderarten unterschieden werden: der **Kapitalsubvention** und der **Ertragssubvention**.

Das II. WoBauG aus dem Jahre 1956 ersetzt das im I. WoBauG aus dem Jahre 1950 verankerte Richtsatzmietensystem durch das System der Kostenmiete. Neben der bisherigen Förderart in Form der Kapitalsubvention wird nun die Ertragssubvention eingeführt (§ 5 Abs. 1 II. WoBauG). Bis 1973 wurde in Hamburg eine Mischförderung aus beiden Arten durchgeführt.

**Kapitalsubvention** bedeutet, daß der Staat direkt einen Anteil der Gesamtkosten mit einem zinslosen Darlehen subventioniert. Für die Baujahrgänge 1970 - 1972 betrug dieser Anteil z. B. im Mittel 25 % der Gesamtkosten. Dieses Darlehen ist sozial- und preisbildungswirksam.

**Ertragssubvention** heißt, daß der Staat dem Wohnungseigentümer und den Finanzierungsinstituten den Ertrag aus der Kostenmiete garantiert und die Miete zeitweise heruntersubventioniert wird. Bis 1973 bestand die Ertragssubvention in befristeten Aufwendungszuschüssen pro qm Wohnfläche. Hiermit wurde die Kostenmiete auf

eine politisch festgesetzte Anfangsmiete herabsubventioniert. Der stufenweise Abbau der Aufwendungszuschüsse führt zu den bekannten Mietsprüngen und deren Folgewirkungen. Die Summe der befristeten Aufwendungszuschüsse wird als verlorener Zuschuß gewährt. Die Summe ist nach dem Auslaufen der Aufwendungszuschüsse nicht mehr sozialbindungswirksam.

Seit 1973 wird in Hamburg **ausschließlich die Ertrags-subvention** angewandt, d. h., der freie Kapitalmarkt dringt immer stärker in den öffentlich geförderten Sektor ein. Die Subvention besteht seit diesem Zeitpunkt aus Zinszuschüssen auf den nachstelligen Finanzierungsraum. Der hierdurch abgedeckte Gesamtkostenanteil beträgt im Mittel der Baujahrgänge 1973 - 1983 ca. 75 %. Der Staat stellt jetzt kein Kapital mehr zu günstigen Konditionen zur Verfügung, sondern subventioniert für den Großteil der notwendigen Kapitalmenge die marktüblichen Zinsen und dadurch entstehende Tilgungszuwächse.

Die Zinszuschüsse werden über 20 Jahre gewährt und bauen sich über diesen Zeitraum als Fördersumme auf. Sie werden nach vier Jahren um DM 0,60/qm Wohnfläche im Monat verringert und dann in Zweijahresintervallen um DM 0,40/qm im Monat bis zum 17. Jahr. Nach dem 20. Jahr wird das Restdarlehen des nachstelligen Finanzierungsraumes umgeschuldet und zu marktüblichen Zins- und Tilgungskonditionen durch die Miete "bedient"<sup>(3)</sup>.

Mit diesem System wurden die Subventionen, die Produktionsmengen und die Mieten zunehmend den Schwankungen des freien Kapitalmarktes unterworfen.

Mehrere auf die Zukunft gerichtete Annahmen wurden bei der Einführung des Systems der Ertragssubvention zugrunde gelegt.

### **Baukostenstabilität**

Durch fortschreitende Rationalisierung der Bauproduktion sollten die Baupreise stabil gehalten werden. Der notwendige Mengeneffekt schien durch die projektierten und in Bau befindlichen Großwohnanlagen Steilshoop, Mümmelmannsberg und Billwerder-Allermöhe gesichert. Damals ging die Politik von dem Ziel aus, mindestens 10.000 Sozialwohneinheiten p.a. zu errichten.

### **Effektiver öffentlicher Mitteleinsatz**

Durch die über 20 Jahre gestreckte Zinsbezuschung sollte die Inflation sich positiv auf die Reduzierung des Gesamtvolumens öffentlicher Subventionen auswirken. Zudem wurde durch das System ein Lenkungseffekt für privates Kapital in bestimmte Wohnungsbauswerpunkte hinein erwartet.

### **Wirtschaftliche Prosperität**

Das System basiert auf der Annahme stetig steigender Einkommen der Mieterhaushalte. Damit sollten die vorprogrammierten Mietsteigerungen kompensiert werden. Es unterstellte außerdem eine dauerhafte Investitionssteigerung im sozialen Wohnungsbau zur Sicherung des Mengeneffektes sowie dauerhaft stabile Kapitalmärkte, da alle Variablen des Fördersystems in ihrer Entwicklung maßgeblich von deren Entwicklung abhängig waren und sind.

Nicht erst heute sind wir an einem Punkt angelangt, wo eine kritische Überprüfung von Systemannahmen und realer Entwicklung vorzunehmen ist, um daraus ggf. Konsequenzen für aktuelle und künftige Förderaufgaben zu ziehen.

### Dynamische Entwicklung der Kostenmiete

Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Gesamtkosten pro qm Wohnfläche im Hamburger Sozialwohnungsbau von 1970 bis 1983 und die Entwicklung des Kostenanteils, der im Rahmen der öffentlichen Förderung bezuschußt wird. Gleichzeitig sind die jährliche Anfangsmiete sowie die Zinsentwicklung auf dem freien Kapitalmarkt dargestellt.

Überblick über die Wohnungszahl, durchschnittliche Gesamtkosten und Finanzierungsquellen des 70er Jahre Sozialwohnungsbestandes (1) in Hamburg														
Jahrgänge	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Anzahl der WE	5534	5598	3866	5066	4042	4723	2887	2553	2054	2422	2409	3288	3009	2667
Ø m <sup>2</sup>	67,1	68,7	70,5	68,1	69,8	69,7	70,8	72,4	69,2	71,2	72,8	70,1	71,6	71,4
Ø Gesamtkosten	1058	1213	1315	1330	1441	1405	1455	1566	1773	1972	2158	2290	2345	2300
Finanzierung DM/m <sup>2</sup>														
Vorrangige Mittel	652	723	724	187	169	186	186	160	97	28	46	34	66	157
i.v.H.	61	60	55	14	11,7	13,2	12,7	10,2	5,5	1,4	2,1	1,5	2,8	6,8
bis 73 öffentl., dann nachr. Mittel i.v.H. <sup>2)</sup>	246	305	364	1002	1149	1075	1127	1203	1441	1667	1816	1927	1948	1820
	23	25	27	75,3	79,7	76,6	77,5	76,8	81,2	85,1	84,1	84,1	83,0	79,1
Zusatzdarlehen	41	42	42	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
i.v.H.	3,8	3,5	3,1											
Restfinanzierung	119	143	185	141	123	144	142	203	235	266	296	305	329	323
i.v.H.	12,2	11,5	14,9	10,7	8,6	10,2	9,8	13	13,3	13,5	13,8	13	14	14,1
Zuschüsse aus Haushaltsmitteln	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	2	-
i.v.H.												1,4	0,02	
Kapitalmarktzins i.v.H. <sup>3)</sup>	8,56	8,50	8,29	9,89	10,47	8,69	7,84	7,01	6,42	7,66	9,55	11,05	10,06	8,23
Bewilligungsmiete DM/m <sup>2</sup>	3,50	4,00	4,70	4,70	4,70	5,50	5,50	5,50	5,50	5,60	6,00	6,30	6,90	7,30
1) Hierin sind aufgrund erheblich abweichender Finanzierungsbedingungen nicht enthalten: Werks- und werkgeförderte Wohnungen, § 17 II. WoBauG Maßnahmen, Wohnungen in Wohnheimen, Altenwohnungen; es handelt sich um jährlich bewilligte Miet- und Genossenschaftswohnungen. 2) Bis 1973 wurden für einen Teilbereich der Gesamtkosten öffentliche Mittel als Kapitalsubvention zu 0 % Zinsen und 0,5 % Unkostenbeitrag gewährt. Ab 73 bestehen die öffentlichen Mittel in der Übernahme der jährlichen Zinsen über 20 Jahre, abzüglich Abbaubeträge in bestimmten Zeitabständen. Die Summe der Zinszuschüsse (verlorene Zuschüsse) baut sich also über 20 Jahre auf. Es handelt sich um eine Ertragssubvention 3) Wüstenrot: Wohnungsbau im Spiegel der Zahlen.														
Quelle: Wohnungsbau im Spiegel der Zahlen, HWK-Berichte, eigene Zusammenstellung.														

Es zeigt sich, daß die projektierten 10.000 Wohneinheiten p.a. nie erreicht werden konnten. Vielmehr fand schon kurz nach Einführung des Fördersystems eine radikale Abkehr von groß angelegten Neubauprogrammen zugunsten der verstärkten Modernisierungsförderung statt. Mit weniger Mitteleinsatz schien hier eine wesentlich größere Rendite in kurzen Zeiträumen zu erzielen zu sein. Die Investitionsneigung in den Wohnungsneubau nahm ab. Die erwartete Baukostenstabilität konnte nicht erreicht werden. Vielmehr brachten die 70er Jahre die größten Preissteigerungen der Nachkriegszeit. Von 1970 - 1983 stiegen die Baupreise um 110 %. Parallel zu diesen Steigerungen stiegen die Zinsen auf dem Kapitalmarkt enorm an. Die Folge war, daß mit immer weiter steigendem öffentlichen Mitteleinsatz immer weniger Wohnungen gebaut werden konnten.

Aus der Tabelle wird deutlich, daß der Kostenanteil, auf den sich die Zinsbezuschung bezieht (nachrangige Mittel), ständig gestiegen ist. Gleichzeitig sind die Sozialmieten permanent gestiegen. Produktionsmengen und Miethöhen wurden zunehmend zu den einzigen staatlich beeinflussbaren Variablen zur Begrenzung des Fördervolumens. Mit anderen Worten: Um das Subventionsaufkommen zu begrenzen, mußten Programme gekürzt und die Mieten angehoben werden. Bedarfskriterien gerieten zunehmend in den Hintergrund.

Das Subventionsaufkommen ist keine statische Größe, sondern verläuft über 20 Jahre dynamisch. Es hat sich gezeigt, daß dadurch auf später aufgetauchte Bedarfslagen kaum noch reagiert werden konnte, da die "Erblast" des Systems bis heute kommunale Handlungsspielräume einengt.

### Mietenentzerrungsansatz

Ende der 70er Jahre traten erste Kapitalverwertungsprobleme aufgrund systembedingter Mietsteigerungen und stagnierender und z. T. rückläufiger Einkommen vieler Mieterhaushalte auf. Insbesondere in den Großwohnanlagen traten Leerstände in erheblichem Ausmaße auf. Zur Sicherung der Kapitalverwertung des Wohnungsbaukapitals wurden Mietobergrenzen sozusagen als systemmodifizierende Elemente eingeführt. Die Differenz zwischen programmierter Miete und Mietobergrenze wurde ab diesem Zeitpunkt nachsubventioniert.

Folgende Tabelle zeigt die Mietobergrenzen, die seit dem 01.01.1988 gelten:

Gültigkeit der Mietobergrenzen	Mietobergrenzen in DM/m <sup>2</sup> Wfl. mtl. für die Förderungsjahrgänge								
	bis 1964				1965 bis 30.6.78		ab 1.07.1978		
	Wohnungen allgemein			Großwohnanlagen *)	allgemein	Großwohnanlagen *)	allgemein	Großwohnanlagen *)	
								in Gebäuden mit >5 Stockwerken und ≥ 65 m <sup>2</sup> Wfl.	alle übrigen
ohne Bad und ohne Sammelheizung	mit Bad oder Sammelheizung	mit Bad und mit Sammelheizung	mit Bad und mit Sammelheizung		mit Bad und mit Sammelheizung				
ab 1.1.88	7,48	7,48	8,88	7,25	8,20	7,25	8,68	7,15	7,65

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 13/4339 v.06.09.1989  
Große Anfrage der SPD-Fraktion

Im Rahmen eines sog. Mietenentzerrungsprogrammes<sup>(4)</sup> wurden die notwendigen Mittel zur Nachsubventionierung aus der Nachverzinsung öffentlicher Baudarlehen geschöpft, die im Rahmen der in den 50er und 60er Jahre praktizierten Kapitalförderung als zinslose Darlehen gewährt wurden. Damit vollzieht der sog. Mietenentzerrungsansatz einen Zirkelschluß. Durch die Nachverzinsung beschleunigt sich die Ablösung öffentlicher Mittel im älteren Sozialwohnungsbestand. Die Folge ist, daß von ca. 250.000 Wohneinheiten im Jahre 2000 nur noch ca. 30.000 aus diesem Bestand der Sozialbindung unterliegen werden<sup>(5)</sup>. Die Quelle der Nachsubvention verschwindet durch den strukturellen Ansatz der Mietenentzerrung selbst. Gleichzeitig steigt das Nachsubventionsvolumen stetig, da die Mietendynamik bei jüngeren Beständen voranschreitet und immer mehr kostenintensive Baujahrgänge die staatlich fixierten Mietobergrenzen überschreiten. Durch den Mietenentzerrungsansatz ist kurzfristig ein in erster Linie betriebswirtschaftlicher Entlastungseffekt für einzelne Wohnungsbaubestände erreicht. Mittel- und langfristig werden die fiskalpolitischen und versorgungspolitischen Probleme dadurch verschärft. Der Ansatz trägt zur beschleunigten Herausbildung des 70er-Jahre-Sozialwohnungsbestandes, überwiegend in Großwohnanlagen gelegen<sup>(6)</sup>, zur letzten sozialgebundenen Bestandsreserve bei. Wir sind mit dem Antagonismus konfrontiert, daß einerseits relativ preiswerter Wohnraum mit einer aus heutiger Sicht niedrigen Förderintensität für eine soziale Wohnraumversorgung verschwindet und sich ein städtebaulich und förderpolitisch fragwürdiger und extrem teurer Wohnungsbestand als letzte staatlich beeinflussbare Bestandsreserve herausbildet.

### Das Fördersystem - ein Faß ohne Boden

Folgende Tabelle zeigt die Barwerte der Subventionen in Relation zu den historischen Kosten des 70er-Jahre-Baubestandes einmal zum Stichjahr 1985 und insgesamt nach 20 Jahren regulärer Förderung.

Jahr- gang	Ø Kosten pro WE DM	Verlorene Zuschüsse in Relation zu den histo- rischen Kosten im Jahre 1985 und 20 Jahre nach Erstbezug		
		verlorene Zuschüsse i. v. H. v. Kosten		
		1985	20 Jahre nach Erstbezug	incl. Tilg.- Darlehen
1973	90.573	78,2	108,36	120,95
74	100.581	84,16	129,26	143,52
75	97.928	61,3	101,05	114,31
76	103.014	52,0	96,96	110,70
77	113.378	40,6	91,40	105,4
78	122.691	35,0	95,41	111,25
79	140.406	38,12	103,03	120,22
80	157.102	40,0	130,33	147,83
81	160.529	37,2	143,95	161,68
82	167.902	25,07	133,88	151,44
83	164.220	13,02	120,68	137,14

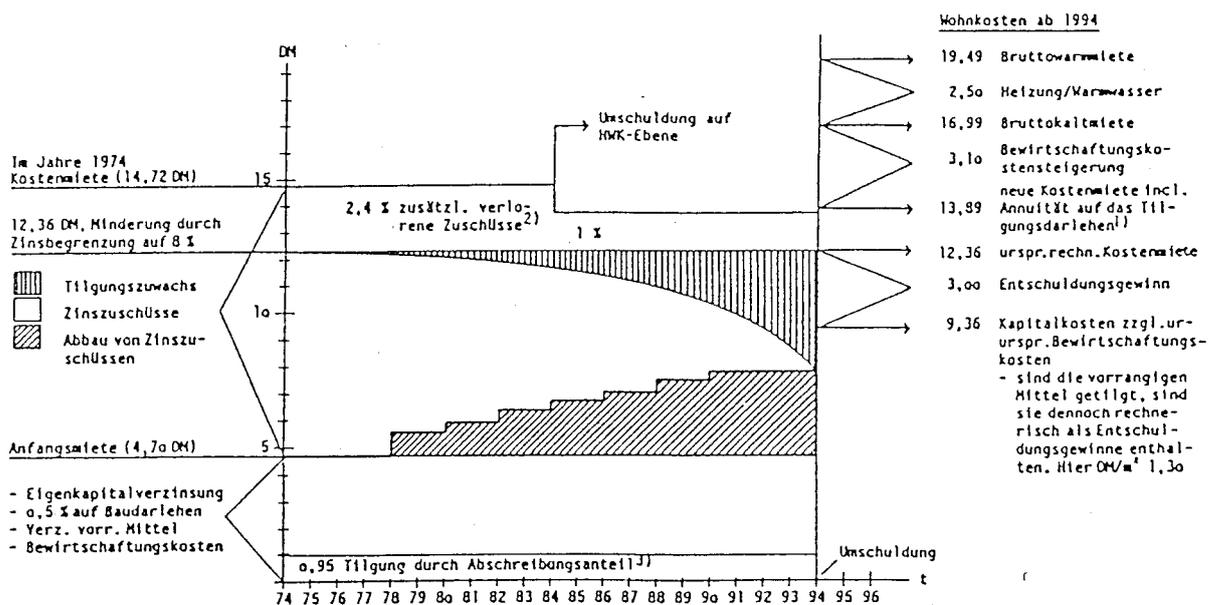
Bei allen Jahrgängen sind 100 % der Kosten überschritten. Würde eine Gesamtrechnung unter Berücksichtigung des Wohngeldes, ggf. in den Bestand geflossener Mietschuldenübernahme sowie der Nachsubvention gemacht, wäre die Relation noch viel ungünstiger. Der Staat hat also nach 20 Jahren über 100 % gefördert und verliert gleichzeitig mit dem Auslaufen der Förderung seine sozialpolitischen Zugriffsmöglichkeiten auf die Wohnungen. Hätte der Staat,

die Kommune von Anbeginn 100 % gefördert, also selbst gebaut, hätte seit dem Erstbezug das Prinzip der Bewirtschaftungskostenmiete verwirklicht werden können. Zudem wären die Wohnungen dann dauerhaft in kommunaler Verfügung und könnten nach Bedarfskriterien bewirtschaftet werden.

Nach 20 Jahren, so sieht es die reguläre Förderung vor, ist die Zinsbezuschung zu Ende und die Mieter sollen die dann erreichte Kostenmiete voll zahlen. Wie sich der geplante Mietenverlauf auch über das 20. Jahr hinaus darstellt, verdeutlicht folgende Graphik:

### Geplanter Mieten- und Förderungsverlauf am Beispiel des Baujahrganges 1974

Ursprungsdarlehen	DM/m <sup>2</sup>	1.149	Diese Summen beziehen sich auf 8 % anrechenbare Zinsen auf das Ursprungsdarlehen
Restdarlehen	DM/m <sup>2</sup>	622,75	
Tilgungszuwachs	DM/m <sup>2</sup>	296,55	
Tilgungsdarlehen	DM/m <sup>2</sup>	205,95	
Angenommene Annuität	1994	8 % Zinsen, 1 % Tilgung	
Zinsen	1974	10,47 %, 1984 9 %	
Angerechnete Zinsen	1974	8 %	



- 1) Bei einer Annuität von 8 % Zinsen und 1 % Tilgung beträgt die Laufzeit des Tilgungsdarlehens 29 Jahre. Bei einer vorzeitigen Rückzahlung beträgt derzeit die Nachwirkungsfrist auf die Sozialbindung 8 Jahre.
- 2) Diese verlorenen Zuschüsse ergeben sich aus der Differenz der Kapitalmarktkonditionen zu den Darlehenskonditionen nach dem Fördersystem. Sie können durch Umschuldungen auf Seiten der WK im Zeitverlauf größer, aber auch kleiner werden. Wir haben hier eine 10jährige Festzinsphase unterstellt.
- 3) Kalkulatorisch kann ein Teil der Abschreibung vom Bauherrn zur Tilgung der Fremdmittel eingesetzt werden. Rechnerisch darf er die Tilgung nach der II. BYO nicht in Ansatz bringen.
- 4) Die Bewirtschaftungskostensteigerung baut sich im Laufe der 20 Jahre auf.

Fallen die Subventionen so fort, ist für den Beispieljahrgang 1974 im Jahre 1994 eine Bruttokaltmiete von ca. DM 17,00 pro qm Wohnfläche vorprogrammiert. Eine 80 qm große Wohnung kostet dann ca. 1.400,-- DM/kalt. Wird die Annahme zu Beginn der 70er Jahre, daß ein Haushalt ca. 25 % seines Nettoeinkommens für Miete aufwenden soll, ernst genommen, so muß ein Vier-Personen-Haushalt, der die Wohnung im Jahre 1994 bewohnt, ein Nettoeinkommen von ca. DM 5.600,-- haben. Er muß Normalverdiener und § 5-Schein-Inhaber sein. An diesem Beispiel wird der Anachronismus auf Einkommenszuwächsen fußender Fördersysteme deutlich<sup>(7)</sup>.

Soll die Miete p.a. nur um 2 % bis 1994 steigen, müßte ab 1994 eine Nachsubvention von ca. DM 8,00 pro qm gewährt werden. Das belief sich bei der Beispielswohnung auf ca. DM 650,00 im Monat. Schnell werden sich dann die verlorenen Subventionen auf ein Mehrfaches der historischen Kosten der Wohnung belaufen.

Die skizzierte Entwicklung gilt mit steigender Tendenz für alle Sozialwohnungen der 70er und 80er Jahre. Jede Neubauwohnung, die nach den gleichen Fördergrundsätzen subventioniert wird, durchläuft den gleichen Prozeß. Angesichts aktueller erhöhter Nachfrage nach Bauleistungen kommt es derzeit zu fokierten Baupreissteigerungen<sup>(8)</sup>, was die staatlichen Förderbudgets zusätzlich in der Zukunft belastet. Gleichzeitig zeichnen sich nach einer Phase relativ entspannter Kapitalmärkte zum Ende der 80er Jahre deutliche Zinssteigerungsraten ab.

### **Überlegung zur Neustrukturierung des Fördersystems**

Aus den aufgezeigten Widerspruchskonstellationen sollen im folgenden Grundsätze für die Neustrukturierung der Wohnungsbauförderung hergeleitet werden.

Eine wohnungswirtschaftlich und sozialpolitisch sinnvolle Konzeption für den sozialen Wohnungsbau läßt sich nur im Zusammenhang einer gesamtstädtischen Wohnungspolitik, die den Bestand und den Neubau einbezieht, verwirklichen. Grundlegende Voraussetzung ist ein weitgehender Erhalt von Sozial- und Kostenbindungen aller Jahrgänge des sozialen Wohnungsbaus - und dieses in den unterschiedlichsten Lagen und Baustrukturen des städtischen Wohnungsmarktes. Eine Verbreitung der realen Wohnchancen einkommensschwacher Bevölkerungskreise an den unterschiedlichsten Orten der Stadt ist ein entscheidendes Konzeptelement für eine soziale Entwicklungsperspektive des sozialen Wohnungsbaus<sup>(9)</sup>. Wenn hier vom Erhalt des sozialen Wohnungsbaus die Rede ist, dann ist damit nicht der Erhalt zum Status quo gemeint. Damit blieben die dargelegten Probleme der objektbezogenen Förderung wie die Mieten- und Förderverzerrungen und die Subventionsdynamik im jüngeren Bestand weiterhin ungelöst. Wenn sozialer Wohnungsbau so weiter betrieben wird, muß es zwangsläufig entweder zu untragbaren Mieten oder zu untragbaren Belastungen staatlicher Budgets kommen. Ein überfälliger Neuansatz in der Wohnungspolitik soll diese Probleme von Grund auf lösen und sich nicht wie bisher mit graduellen Systemmodifikationen begnügen, mit denen, wie am Beispiel des Mietenentzerrungsansatzes gezeigt, mittelfristig nichts gewonnen ist.

Der hier vorgeschlagene Ansatz geht von der Durchführung einer gesamtbestandsbezogenen Wirtschaftlichkeitsberechnung aus. Damit ist eine Abkehr von der objektbezogenen Förderung mit ihren Strukturproblemen und Fehlern hin zu einer bestandsbezogenen Kosten- und Mietenkalkulation verbunden. Es findet eine kommunale Durchschnittsförderung

und die Bildung einer Durchschnittsmiete statt. Sämtliche Finanzierungskosten (Ausgaben) und Subventionen (Einnahmen) werden in einem kommunalen Baufonds zusammengefaßt und auf alle einbezogenen Wohnungen übertragen. Über die Durchschnittsmiete (Mietenpooling) wird die Bewirtschaftung der Wohnungen gesichert, und gleichzeitig fließt dem kommunalen Baufonds darüber ein Finanzierungsbeitrag als Einnahme zu. Der Baufonds übernimmt die finanzierungs- und fördertechnische Verwaltung des Bestandes, während die Bewirtschaftung dezentral durch unterschiedlichste lokalspezifische Organisationsformen durchgeführt wird. Es wird also von einer Zentralisierung der Vermögensverwaltung durch den kommunalen Baufonds (Eigentum) und von einer Dezentralisierung der Wohnraumbewirtschaftung durch von Mietern kontrollierte und bestimmte Organisationen (Verfügung) ausgegangen.

Folgende Ziele sind mit der Einführung einer gesamtbestandsbezogenen Wirtschaftlichkeitsberechnung verbunden:

- Die Durchschnittsmiete soll unter den derzeitigen Mietobergrenzen des sozialen Wohnungsbaus liegen. Unter Berücksichtigung von Einkommens- und Wohnwertkriterien sind Auf- und Abschläge zu vereinbaren. Erst so hat eine "Fehlbelegerabgabe" einen Sinn.
- Die staatlichen Aufwendungen sollen nicht höher sein als nach dem jetzigen Fördersystem. Werden die älteren, weitgehend entschuldeten Wohnungsbestände dauerhaft in die Durchschnittsmietenberechnung einbezogen, so kann der kommunale Baufonds für aktuelle Neubaufaufgaben zusätzlich zu laufenden Subventionen auch Kapitalmarktmittel einsetzen, ohne daß sich das Durchschnittsmietenniveau entscheidend erhöht. Mittel- und langfristig soll

der Neubau zu 100 % aus Finanzierungsbeiträgen der Durchschnittsmiete und direkter staatlicher Kapitalförderung betrieben werden.

- Die Durchschnittsmiete soll also mittel- und langfristig Finanzierungsspielräume für den Aufbau eines sog. revolvingierenden Fonds ermöglichen.

Grundprinzip des kommunalen Baufonds ist, daß die Überschüsse aus dem Entschuldungsprozeß bei älteren Wohnungen zur Deckung der hohen Aufwendungen bei jüngeren Wohnungen herangezogen werden<sup>(10)</sup>. Es findet also eine Gleichbehandlung aller Wohnungen statt; die Mieten- und Förderverzerrungen entfallen, und die Subventionsdynamik des jüngeren Bestandes ist von diesem Teilbestand abgekoppelt.

Hamburg bietet `n o c h` sehr günstige Ausgangsbedingungen für die Einführung der Durchschnittsmiete, da ca. 75 % des sozialen Wohnungsbaus (ca. 230.000 Wohnungen) vor 1970 gebaut wurden, d. h. im Entschuldungsprozeß recht weit vorangeschritten sind. Der Erhalt dieser Wohnungen als preiswerte Sozialwohnungen ist insofern eine zentrale Voraussetzung, um im Rahmen des Mietenpoolings eine günstige Durchschnittsmiete zu erreichen.

Neben der Notwendigkeit einer neuen Berechnungsart muß gesagt werden, daß sich die fiskalischen und mietenpolitischen Probleme der sozialen Wohnungsversorgung ohne Abstriche an künftige Renditeerwartungen im sozialen Wohnungsbau nicht lösen lassen:

- Eine dauerhafte Begrenzung der Eigenkapitalverzinsung auf 4 % ist vorzunehmen. Darin einzuschließen ist auch das bis zum Umstellungszeitpunkt entschuldete Kapital. Hier hätte eine Novellierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes ansetzen müssen.

- Die derzeit im sozialen Wohnungsbau gebundenen Kapitalmarktmittel müssen auf der Basis der Restschuld zu niedrigeren Zinsen umgeschuldet werden. Dieses bedeutet Zinsverzichte der Banken - auch künftig.

Empirische Berechnungen, die auf dieser Basis vorgenommen wurden, haben ergeben, daß durch die Zusammenfassung der Kosten im kommunalen Baufonds ein Durchschnittsmietenniveau erreichbar ist, welches unter den derzeitigen Mieten des sozialen Wohnungsbaus liegt<sup>(11)</sup>. Dieser weitgehende Ansatz ist derzeit weit davon entfernt, eine politische Durchsetzungschance zu haben. Alle Chancen, ihn zumindest für Teilbestände umzusetzen, namentlich für die Bestände der ehemaligen NEUE HEIMAT und für die Bestände der stadteigenen SAGA, werden unter dem Druck der FDP von der Hamburger Sozialdemokratie vertan. Veräußerungen und damit Erhöhung der Kapitalbindungen und Forcierung der Mietentwicklung stehen eher auf dem Programm. Die Wohnungspolitik in Hamburg steckt in der Tat seit Jahren in einer Kreativitätskrise.

Anmerkungen:

- (1) S. u. a. Pfeiffer, Ulrich: Stadtbauwelt
- (2) S. betr. Wohnraumversorgung in Hamburg:  
Antwort des Senates auf die Große Anfrage der Abg. Hinze u. a., Bgsch.-Drs 13/4339 vom 06.09.1989  
Über die Höhe der jeweiligen Anstrengungen gibt es zwischen Hamburg und dem Bund unterschiedliche Auffassungen.
- (3) S. hierzu die laufenden Förderrichtlinien der Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt.

- (4) S. Bgsch.-Drs. 9/2613 v. 14. Okt. 1980,  
Mitteilungen des Senates an die Bürgerschaft -  
Mietenentzerrung im öffentlich geförderten Sozial-  
mietwohnungsbestand.
- (5) S. Fuhrich, Manfred: Sicherung des Sozialmietwoh-  
nungsbestandes, Frankfurt/1986.
- (6) S. Schubert, D.: Großsiedlungen in Hamburg - Über-  
sicht, Bestandsaufnahme, Probleme, TU Hamburg-  
Harburg/1986
- (7) Neben dem Fördersystem im öffentlich geförderten  
sozialen Mietwohnungssektor ist auch das System  
öffentlicher Modernisierungsförderung an zukünftigen  
Einkommenszuwächsen der Nutzerhaushalte orientiert.
- (8) Jahrelang galt das Motto "Die Bauindustrie muß sich  
gesundschumpfen"; aktuell stößt die Nachfrage auf  
abgebaute Produktionskapazitäten, was zwangsläufig  
Preissteigerungen nach sich zieht.
- (9) Hiermit soll den derzeitigen Prozessen sozialer Segre-  
gation mit stark räumlicher Ausprägung und Benachteilig-  
ung einkommensschwacher Haushalte begegnet werden.
- (10) S. hierzu auch Krätke, St.: Kommunaler Wohnungsbau als  
Infrastrukturmaßnahme, Frankfurt/1981.
- (11) S. Schroeders, P.: Wohnungswirtschaftliche und fiska-  
lische Probleme in Hamburger Großwohnanlagen -  
Kommunale Handlungsansätze, Hamburg/1989.

## **ANMERKUNGEN ZUM "SANIERUNGSKONZEPT" DER KOMMUNALEN WOHNUNGSBAUGESELLSCHAFT S A G A**

Peter Schroeders

Die SAGA ist eine große Wohnungsbaugesellschaft mit ca. **90.000 Wohnungen**. Unter ihrer Verwaltung stehen mehr als **10 %** des gesamten Hamburger Wohnungsbestandes. Sie gehört zu **100 %** der Freien und Hansestadt Hamburg; könnte also von der Größenordnung ein sehr effektives Organ staatlicher Wohnungspolitik sein. Sie ist es jedoch nicht! Auch als kommunales Unternehmen ist sie den gleichen Eigenwirtschaftlichkeitskriterien wie jedes andere gemeinnützige Wohnungsunternehmen unterworfen.

Das Land Hamburg beeinflusst die SAGA nur über Personalverflechtung in den Unternehmensorganen. Der Zwang zur Eigenwirtschaftlichkeit bewirkt die völlige Integration der Wohnungsbauproduktion, -finanzierung und Bewirtschaftung in privatwirtschaftliche Zusammenhänge. Die Verpflichtung zur Eigenwirtschaftlichkeit führt bei steigenden Bau- und Finanzierungskosten in einen Widerspruch zu dem Ziel, Wohnungsverorgung zu tragbaren Mieten zu gewährleisten. Die Kostenmiete des sozialen Wohnungsbaus, d. h. die subventionsbereinigte Miete, ist in ihrer Höhe abhängig von den marktüblichen Zinsen auf Fremdkapital, von der Eigenkapitalverzinsung und der Kosten der Bewirtschaftung. Die öffentliche Subvention deckt die Differenz zwischen Kostenmiete und Sozialmiete ab. Von der Grundkonzeption garantiert die Kostenmiete die Eigenwirtschaftlichkeit, was angesichts der enormen Subventionen, die im Zeitverlauf in den Wohnungsbestand fließen, volkswirtschaftlich gesehen ineffizient sein kann. Bei der SAGA sind zwei wichtige Prozesse aufgetaucht, die die Eigenwirtschaftlichkeit in Frage gestellt haben.

Zum einen ist ein kaum zu überbietendes Mißmanagement betrieben worden mit der Folge, daß die Kostenstruktur - insbesondere im Verwaltungsbereich - in schwindelerregende Höhen getrieben worden ist. Zum anderen hat die SAGA gegenüber anderen Wohnungsunternehmen erhöhte sozialpolitische Verpflichtungen zu übernehmen.

Gleichzeitig ist sie, so auch das betriebswirtschaftliche Gutachten über den Zustand der SAGA, der gesetzlich vorgeschriebenen Instandhaltungspflicht ihres Bestandes nur ungenügend nachgekommen, was einen beträchtlichen bestandsgefährdenden Instandsetzungsstau erzeugt hat. Fazit des Gutachtens: Entweder die SAGA verkauft Teile ihrer Bestände, organisiert ihre Verwaltung nach modernsten Managementkonzepten oder sie geht in den Konkurs <sup>(1)</sup>!

Das Sanierungskonzept kann auf die Formel gebracht werden, daß die privatwirtschaftliche Eigenwirtschaftlichkeit der SAGA wiederhergestellt werden soll. Angesichts der Lage auf dem Hamburger Wohnungsmarkt ist der geplante Verkauf von **4.700** kommunalen Wohnungen ein weiterer großer wohnungspolitischer Fehler. Neben den Verkäufen sollen **5.000 Wohnungen** in eine maximale Verwertung auf dem Hamburger Wohnungsmarkt überführt werden. D. h., für diese Wohnungen sind erhebliche Mieterhöhungen zu erwarten. Zu diesem Zweck soll die SAGA in zwei Unternehmenssegmente geteilt werden. Aufsummiert werden über 10 % des SAGA-Bestandes einer sozialen Wohnungsversorgung entzogen und einer höheren Kapitalverwertung zugeführt. Der ökonomische Druck auf die verbleibenden Wohnungsbestände wird sich stark erhöhen, da durch die dramatische Abnahme preiswerten Wohnraums auf allen Wohnungsteilmärkten erhöhte versorgungspolitische Aufgaben auf die SAGA als städtische Wohnungsbau-

gesellschaft zukommen werden. Damit tragen die politisch Verantwortlichen zur Perpetuierung der Wirtschaftlichkeitskrise der SAGA bei. Weitere Verkäufe sind in der Logik betriebswirtschaftlichen Denkens vorprogrammiert.

Ganzheitliches, volkswirtschaftliches und wohnungspolitisches Denken und Handeln würde schnell belegen, daß das praktizierte betriebswirtschaftliche Sanierungskonzept der SAGA auch unter fiskalpolitischen Aspekten kaum sinnvoll sein kann. Es ist zu erwarten, daß durch Mietsteigerungen die Wohngeldaufwendungen insgesamt steigen werden. Wenn sich die Reserve preiswerter Wohnungen weiter einengt, werden Wohnungslose zunehmend in Hotels und Pensionen untergebracht werden müssen. Schon heute liegen die jährlichen staatlichen verlorenen Aufwendungen für die Pensionsunterbringung bei **ca. DM 60 Millionen**. Die Verlagerung eines Teils der Wohnungsversorgung auf zum Teil dubiose Pensions- und Bordellbesitzer kostet Hamburg sehr viel Geld, was zur Sicherung und zum Zubau preiswerter Wohnungsbestände sinnvoller ausgegeben wäre.

Die Nachsubventionsleistungen für die verbleibenden Sozialwohnungen im SAGA-Bereich werden steigen. Die teuren Sozialwohnungen der 70er Jahre sind an untere Einkommensbezieher ohne zusätzliche Mietsicherungsmaßnahmen weniger vermietbar. Gleichwohl werden diese Wohnungen zunehmend die letzte Versorgungsreserve bilden. Teure Sozialwohnungen mit einer hohen Förderintensität bilden sich als letzte Versorgungsreserve heraus, während relativ preiswerte Wohnungen mit einer vergleichsweise niedrigen Förderintensität einer sozialen Wohnungsversorgung entzogen werden.

All diese Aspekte verdeutlichen, daß der Preis zur Wiederherstellung einer privatwirtschaftlichen Eigenwirtschaftlichkeit der SAGA für Hamburg sehr hoch ist. Letztlich profitieren die Haus- und Grundeigentümer insgesamt an dieser "Sanierungspolitik", da ein weiteres Kontingent preiswerter Wohnungen als mietpreisdämpfende Einflußgröße vom Wohnungsmarkt verschwunden ist. Versprechungen wie: "Es soll sichergestellt werden, daß keine spekulative Verwertung der verkauften Wohnungen erfolgt" (Eugen Wagner, Bausenator) werden schon durch Teilverkäufe an einschlägig bekannte Wohnungsspekulanten völlig unglaubwürdig. Darüber hinaus muß nicht erst spekulativ verwertet werden, damit fatale Folgen für die Mieter entstehen. Schon im Rahmen des geltenden Mietrechts können, wenn es sich nicht um Sozialwohnungen handelt, Mieterhöhungen von **10 % pro Jahr** rechtlich einwandfrei durchgesetzt werden. Entweder die Mieter zahlen - oder sie ziehen aus (mit oder ohne Mieterschutzregelung). Jeder Verkauf von Wohnungen, insbesondere weitgehend entschuldeter Wohnungen, erhöht die Kapitalbindung in den Beständen und trägt damit direkt zur weiteren Mietenentwicklung bei, da ein Käufer an der Verzinsung seines eingesetzten Kapitals interessiert sein muß. Insofern ist die derzeitige kommunale Wohnungspolitik direkt an dem Anheizen der Mietenentwicklung beteiligt.

Die Mieter sollen nun für die jahrelang vernachlässigte Instandhaltung ihrer Wohnungen, für die sie ordnungsgemäß im Rahmen ihrer Mietzahlungen die Instandhaltungspauschale abgeführt haben, noch einmal bezahlen. Bei ordnungsgemäßem Einsatz der Instandhaltungspauschale hätte sich der Instandsetzungsstau, zumindest in der Größenordnung wie er jetzt erreicht ist, nicht aufbauen können. Als Sonderproblem sind die Betonschäden im 60er und 70er Jahresbestand zu sehen.

Die Betonsanierungskosten müssen über Sonderprogramme abgedeckt werden. Sie gehen auf Planungsfehler zurück, die jetzt die Mieter "ausbaden" sollen, während sich alle anderen, die an diesem Wohnungsbau sehr viel Geld verdient haben, namentlich die Banken und die Bauindustrie, schadlos halten. An diesem Beispiel verdeutlicht sich der Widerspruch, der zwischen einem kommunalen Wohnungsbau und seiner privatwirtschaftlichen Produktion und Finanzierung besteht.

Oberstes Ziel einer vernünftigen kommunalen Wohnungspolitik ist der Erhalt und die Vermehrung preiswerten Wohnraums. Besonders die vorhandenen kommunalen Zugriffsmöglichkeiten, wie sie auf die SAGA prinzipiell bestehen, sind hier zu nutzen. Die SAGA wäre in diesem Sinne als Organ einer aktiven staatlichen Wohnungsversorgung auszugestalten, statt sie mit betriebswirtschaftlichen Kategorien als Instrument zu beschneiden. Deswegen sind Verkäufe relativ preiswerter Bestände grundsätzlich abzulehnen. Gleichzeitig kann es aber auch nicht darum gehen, den unbefriedigenden Zustand der SAGA, als subventionsintensiven - und ineffizienten Verwaltungsapparat festzuschreiben. Ziel ist es, die SAGA auf eine konsolidierte ökonomische Grundlage zu stellen und gleichzeitig mit ihr als kommunalem Instrument einen neuen sozialpolitischen Anfang in der Wohnungsversorgung zu machen. Dabei wäre kurz-, mittel- und langfristige Perspektiven zu formulieren.

Innerhalb der gesetzten wohnungspolitischen Rahmenbedingungen wäre es für Hamburg bei der SAGA viel leichter als bei anderen Wohnungsunternehmen an der wohnungswirtschaftlichen Struktur grundlegende Veränderungen vorzunehmen. Kurzfristig kann hier eine Rücknahme der Nachverzinsung öffentlicher Baudarlehen bei den Baujahrgängen des sozialen Wohnungsbaus bis 1973 vorgenommen werden. Durch zinsbedingte Mieterhöhungen in diesem Bereich trägt Hamburg direkt

zu hohen Mietausfällen und somit zur ruinösen Entwicklung der SAGA bei. Zum anderen wird die SAGA dadurch regelrecht in den Zwang zur vorzeitigen Ablösung öffentlicher Darlehen hineingetrieben, da ein Ersatz der mit 8 % zu verzinsenden Darlehen durch kostengünstigere Kapitalmarktdarlehen für die SAGA billiger ist. Das Land agiert mit der Verzinsung der öffentlichen Darlehen - wie jeder private Kapitalanleger auch. Gleichzeitig geht dadurch aber die Sozialbindung für die Wohnungen verloren. Bei den Sozialwohnungsbeständen, die nach 1973 auf der Basis reiner Kapitalmarktförderung gebaut wurden, muß kurzfristig eine Umwandlung von Kapitalmarktdarlehen in zinslose öffentliche Baudarlehen vorgenommen werden. Hiermit wäre eine Gleichstellung mit der Förderung der Jahrgänge vor 1973 und somit kurzfristig eine Bereinigung von Förder- und Mietenverzerrungen erreicht. Diese Maßnahme ist für Hamburg nahezu kostenneutral durchzuführen, da auf der Grundlage der derzeitigen, zeitlich gestaffelten Annuitätsförderung und der Nachsubvention die Gesamtsubventionen die ursprünglichen Herstellungskosten inzwischen übersteigen. Zukünftig würden also laufende Subventionen zugunsten einer einmaligen Kapitalsubvention entfallen. Die Mietenentwicklung bliebe stabil, das Wohngeldaufkommen ließe sich relativ klar kalkulieren. Soziale Folgekosten einer drastischen Mietenentwicklung könnten so eingedämmt werden.

Mittel- und langfristig sollte die SAGA auf eine grundlegend andere ökonomische Grundlage gestellt werden. Den Problemen der Finanzierung-, Förderungs-, Mietenpolitik und sozialpolitischen Ineffizienz sollte von grundauf begegnet werden und nicht - wie bisher - mit kosmetischen Systemkorrekturen, die privatwirtschaftlich geprägt und sozialpolitisch schädlich sind.

Der hier vorgeschlagene Ansatz ist die Überprüfung der Funktionsfähigkeit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung, die sich auf den Gesamtbestand der SAGA von ca. **90.000 Wohnungen** bezieht. Hiermit stellt der **Arbeitskreis Wohnraumversorgung** eine Plattform für eine wohnungspolitische Reformdiskussion bereit. Mit einer gesamtbestandsbezogenen Wirtschaftlichkeitsberechnung ist die Abkehr von der objektbezogenen Förderung und Kostenmiete mit ihren großen Strukturproblemen und Fehlern hin zu einer bestandsbezogenen Kosten-Mietenkalkulation und Förderung gemeint. Es soll also eine kommunale Durchschnittsförderung mit der Möglichkeit zur Bildung einer kommunalen Durchschnittsmiete erreicht werden. Sämtliche Finanzierungskosten und Subventionen werden in einem kommunalen Baufonds zusammengefaßt und auf alle 90.000 Wohnungen übertragen. In England, wo ein solches Verfahren im Council housing besteht, wird so etwas Mietenpooling genannt. Aber auch dort wird von den Tories der Thatcherregierung durch die Privatisierung preiswerter Bestände, die weitgehend entschuldet sind, dieses System systematisch zerstört.

Insofern sind zwar die Ausgangsbedingungen in England unterschiedlich, der Prozeß der Demontage einer sozialorientierten Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene ist mit der hiesigen Situation vergleichbar.

Mit der Durchschnittsmietenbildung im SAGA-Bereich wären folgende Ziele zu verfolgen:

- Die Durchschnittsmiete soll unter den derzeitigen Mietobergrenzen des sozialen Wohnungsbaus, die für eine soziale Wohnraumversorgung zu hoch sind, liegen
- Es sollen keine staatlichen Mehraufwendungen gegenüber dem derzeitigen Fördersystem entstehen

- Die Durchschnittsmiete soll die ordnungsgemäße, dezentral organisierte Bewirtschaftung des Bestandes ermöglichen
- Die Durchschnittsmiete soll mittel- und langfristig Finanzierungsspielräume für Neubau und Modernisierung eröffnen. Es soll ein revolvingender Fonds aufgebaut werden.

Grundprinzip des kommunalen Baufonds und des Mietenpoolings ist, daß die Überschüsse aus dem Entschuldungsprozeß bei älteren Wohnungen zur Deckung der hohen Aufwendungen bei jüngeren Wohnungen herangezogen werden. Es soll also eine Gleichbehandlung aller einbezogenen Wohnungen im kommunalen Baufonds erfolgen, womit auch die vorhandene Verzerrung der Förder- und Mietenstruktur aufgehoben wird. Das heißt auch, daß die enorme Förderlast des jüngeren Bestandes von diesem Teilbestand entkoppelt wäre. Die SAGA bietet für die Durchführung dieses Modells gute Ausgangsbedingungen, da ein Großteil ihrer Wohnungen vor 1970 errichtet wurde und im Entschuldungsprozeß relativ weit vorangeschritten sind. Eine Einbeziehung gerade dieser Wohnungen in den kommunalen Baufonds ist von außerordentlicher Bedeutung, da sie für die Bildung einer günstigen Durchschnittsmiete und zur Begrenzung des gesamtbestandsbezogenen Subventionsaufkommens sehr wichtig sind.

Neben dieser Notwendigkeit, eine neue Kosten-, Förder- und Mietenberechnung einzuführen, muß klar sein, daß sich eine sozialpolitisch anzustrebende Wohnraumversorgung durch kommunale Wohnungsunternehmen ohne Abstriche an künftige Renditeerwartungen nicht verwirklichen läßt. Es ist z. B. zu fragen, warum bei kommunalen Unternehmen überhaupt eine Eigenkapitalverzinsung erfolgen muß. Darüber hinaus sind die im Gesamtbestand gebundenen Kapitalmarktmittel in Höhe der Restschuld und zu günstigeren Konditionen umzuschulden, was auch zu Abstrichen bei den Bankengewinnen führt.

In einem Gutachten, welches im Gegensatz zu dem vorliegenden betriebswirtschaftlichen "Sanierungskonzept", von vorgenannten Prämissen ausgeht, wäre die Durchschnittsmiete und das Subventionsvolumen für den SAGA-Bestand zu berechnen. Überschlagsberechnungen für den Gesamtbestand an Sozialmietwohnungen, die von der TU-Harburg durchgeführt wurden, haben ergeben, daß ein Durchschnittsmietenniveau erreichbar ist, welches unter den Mieten des sozialen Wohnungsbestandes liegt. Neubau- und Modernisierungsabgaben in der Miete werden also möglich.

Zukünftig müssen die Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechte der Mieter gestärkt werden. Das geht nicht über eine betriebswirtschaftliche Dezentralisierung der SAGA, um, wie Eugen Wagner sagt: "ganzheitliche Funktionen am Mieter zu erbringen", sondern nur über die Stärkung der Mieterselbstverwaltung. Dazu wird eine Trennung von Eigentum und Verfügung über den Wohnungsbestand angestrebt.

Das Eigentum wird von der finanzierungstechnischen Seite über den kommunalen Baufonds verwaltet. Die SAGA übernimmt lediglich Funktionen eines kommunalen Regiebetriebes, der bei der Verwirklichung von Selbsthilfe- und Selbstverwaltungsprinzipien auf Haus-, Block- und Stadtteilebene hilft. Hier sollen die Bewohner in den unterschiedlichsten organisatorischen Formen über ihre Wohnungen, ihr Wohnumfeld und ihr Quartier bestimmen. Die SAGA kann zu diesem Zweck z. B. langfristige Pachtverträge mit den Bewohnern abschließen. - Als positives Beispiel aus jüngerer Zeit sei die Verpachtung der Fritz-Schumacher-Siedlung in Langenhorn an eine Verwaltungsgenossenschaft der Mieter genannt. -

Anmerkung:

- (1) vgl. Berger, Roland und Partner GmbH: Ergebnisse zur Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/im Hause SAGA, Hamburg; München, 24.08.1988

**"SOZIAL WOHNEN - SELBST VERWALTEN"**  
**- EIN STIFTUNGSMODELL - (1)**

Ingeborg Müller

Trotz der besorgniserregenden Situation auf dem Wohnungsmarkt ist es der Freien und Hansestadt Hamburg bisher **nicht** gelungen, wohnungspolitische Konzepte vorzulegen, die geeignet sind, diese Entwicklung zu stoppen und die Wohnraumversorgung "für die breiten Schichten der Bevölkerung" zu sichern.

**Neue Instrumente zur Wohnraumversorgung müssen entwickelt werden**

Auf kommunaler Ebene wird es immer dringender, das brüchige Netz der Wohnraumversorgung neu zu knüpfen.

Allein durch Neubau lassen sich die Anforderungen für eine angemessene Wohnraumversorgung nicht erfüllen - dafür sind die Boden-, Bau- und Finanzierungskosten zu hoch!

Einstiegsmieten von DM 5,00/6,00/qm, die notwendig sind, um vor allem auch diejenigen mit angemessenem Wohnraum zu versorgen, die zu den niedrigen Einkommensgruppen gehören, lassen sich bei den derzeitigen Finanzierungsmodellen (für sozialen Wohnungsbau) nicht erzielen.

Um bei Neubau diese Einstiegsmieten anbieten zu können und um auch die Mietpreisentwicklung von zu erwartenden Einkommenszuwächsen der Mieter abzukoppeln, müssen völlig neue Finanzierungsmodelle entwickelt werden. Um sofort wirksam auf die Wohnungsmarktentwicklung einwirken zu können, ist es deshalb vordringlich, derzeit noch vorhandene Bestände an preiswertem Wohnraum in relevanter Masse zu erhalten und zu sichern.

D. h., diese Bestände aus der Dynamik des Wohnungsmarktes herauszulösen und langfristig zu sichern.

Eine Möglichkeit hierfür böte eine **Stiftung mit Wohnungsbau-trägerfunktion**, in die entsprechende Marktanteile eingebracht werden.

Die Konzeption für die Konstituierung einer solchen Stiftung ist das Ergebnis eines Diskussionsprozesses, den eine Arbeitsgruppe des **Arbeitskreises Wohnraumversorgung** im Februar **1989** begann mit dem Ziel, Alternativen/neue Instrumente zur Wohnraumversorgung zu entwickeln, die von der Stadt bisher nicht vorgelegt wurden und diese (modellhaft) zu realisieren.

#### **STIFTUNG "SOZIAL WOHNEN - SELBST VERWALTEN"**

In der genannten Arbeitsgruppe haben Fachleute aus karitativen und kirchlichen Einrichtungen, von Stattdbau, aus der Wissenschaft und der geplanten Stadterneuerungs- und Entwicklungsgesellschaft Überlegungen angestellt, wie eine solche Stiftung, die natürlich nur **ein** Beitrag zu einem Neuanfang in der Wohnraumversorgung sein kann ("ein Stück Netz") aussehen könnte.

Gründungszweck einer solchen Stiftung bürgerlichen Rechts ist die dauerhafte Sicherung preiswerten Wohnraumes durch Erwerb oder treuhänderische Übernahme. Die Stiftung soll sozusagen ein "Auffangbecken" bilden.

#### **Wie soll sich die Stiftung von den herkömmlichen Vermietern unterscheiden?**

Die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale sind:

- Die Wohnungen werden außerhalb des normalen Wohnungsmarktes, abgekoppelt von seiner Dynamik, bewirtschaftet. Es sollen dauerhaft günstige Mieten und eigentumsähnliche Wohnrechte erreicht werden.

- Bei der Mietengestaltung werden Einkommens- und Wohnwertkriterien berücksichtigt
- Alle Formen der Selbstverwaltung und Selbsthilfe auf Wohnungs-, Haus- oder Blockebene sollen möglich sein. Die Stiftung bietet hierfür Beratungsleistungen und die Vermittlung zu anderen geeigneten Partnern an. Kleine Verwaltungseinheiten mit einem hohen Maß an Mitspracherechten versprechen eine wesentliche Senkung der Verwaltungskosten gegenüber der bestehenden Praxis großer Einheiten.

Die **Gestaltung der Mieten** soll über einen **Stiftungspool** erfolgen, durch den Einnahmen und Ausgaben abgewickelt werden. Eine Durchschnittsmiete von DM 5,00/6,00/qm brutto/kalt wäre dabei das "Schwankungszentrum".

Steigerungen sollen sich nur aus den Betriebskosten ergeben können.

**Einnahmen** des Stiftungspools sind Mieteinnahmen aus Liegenschaften, Kapitalerträge aus Stiftungskapital in Geldform, laufende Subventionen für Neubau-, Modernisierungs- und Instandsetzungsaufgaben, mögliche Zustiftungen.

**Ausgaben** sind zu tätigen für die Bewirtschaftung (im Rahmen von Selbstverwaltungsmodellen soll die Bewirtschaftung stufenweise auf einzelne Wohnbestände übertragen werden), Modernisierung, Neubau und den Zukauf von Beständen.

### **Adressatengruppen**

Als Adressatengruppen werden insgesamt unterschiedliche Haushaltstypen gewählt, um einen Integrationsprozeß im Gegensatz zu den aktuellen Segregationsprozessen zu erreichen.

Vorrangig allerdings die Haushalte, die aufgrund ihres niedrigen Einkommens nicht mehr in der Lage sind, sich auf dem "normalen Wohnungsmarkt zu versorgen.

Zu den Adressatengruppen zählen:

- Haushalte, die der sozialen Einbindung in nachbarschaftliche Gemeinschaften bedürfen (Alte, Alleinerziehende, Behinderte u. a.). Aufgrund demographischer Entwicklungen, hoher Trennungsraten von Paaren etc., wird diese Gruppe aktuell künftig größer;
- Haushalte, die finanzieller Unterstützung bedürfen und aus eigener Kraft auf dem Wohnungsmarkt schlechte Versorgungschancen haben.
- Haushalte, die sich zwar selbständig am Markt mit Wohnraum versorgen könnten, u. U. auch über den Einkommensgrenzen des § 25 WoBauG liegen, aber die neue soziale Formen nachbarschaftlichen Wohnens mit tragen und entwickeln.

Die letztgenannten Haushalte sollten auch die Bereitschaft mitbringen, im Rahmen einer im Stiftungsbereich einzuführenden einkommensabhängigen Mietgestaltung, über höhere Mietzahlungen Solidarbeiträge zu leisten. Alle Haushalte sollen möglichst Interesse an nachbarschaftlichen Wohnformen haben.

Möglichst sollten alle drei Gruppen vertreten sein. Geeignete Methoden der Belegungssteuerung wären zu entwickeln, bei denen einzelne Wohngruppen ein weitgehendes Mitspracherecht erhalten. Ziel ist es dabei, von Anfang an möglichst stabile Mieterstrukturen mit einer großen Aufnahme- und Integrationskraft für soziale Probleme zu entwickeln.

Die Stiftung soll eine Grundaussstattung entweder:

aus Liegenschaften oder Kapital in Geldform

oder idealerweise aus beidem erhalten, aus der Einnahmen für den Stiftungspool entstehen. Eine kostenfreie Übertragung von geeigneten städtischen und kirchlichen Liegenschaften als Eigentum oder in die treuhänderische Verfügung sowie Spenden und Zustiftungen von gemeinnützigen und privaten Unternehmen und Einzelpersonen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und der FHH könnten eine Grundaussattung bilden.

### **Aufgaben der Stiftung**

Die satzungsgemäße Aufgabe der Stiftung soll die finanzielle, praktische und wissenschaftliche Förderung, Unterstützung und Entwicklung sowie die Trägerschaft von Modellen sein, die in Ergänzung zu bestehenden oder bekannten Fördersystemen lastengerechte Kosten des Wohnens sichern und nachbarschaftliche Nutzung von Wohnungen ermöglichen sollen.

Daraus ergeben sich folgende Aufgaben:

- Erwerb, treuhänderische Übernahme, Verwaltung von Grundstücken und Wohnungen;
- Kostenlose Beratung und Betreuung von Selbstverwaltungsorganen, die ein lastengerechtes Wohnen sowie die nachbarschaftliche Nutzung von Wohnungen und Außenanlagen sichern;
- kostenlose Beratung und Betreuung von Personen im Sinne des nachbarschaftlichen, lastengerechten Wohnens in Verbindung mit Projekten der Stiftung;
- Anregungen und Betreuung von wissenschaftlichen Untersuchungen zu nachbarschaftlichen Wohnformen;

- Veranstaltungen (Kolloquien, Seminare, Vortragsreihen) unter Beteiligung von Theorie und Praxis;
- Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle für Wohnungsneubau, die eine niedrige Kosten-/Einstiegsrente ermöglichen.

### **Gründung der Stiftung**

Die Gründung der Stiftung ist für **1990** geplant. Hierzu müssen geeignete Persönlichkeiten gewonnen werden, die sich für diese Stiftung öffentlich einsetzen und die Aquisition von Einlagen (Geld, Grundstücke, Immobilien) aktiv unterstützen!

### Anmerkung:

(1) In einem seit einem Jahr regelmäßig tagenden Arbeitskreis werden Konzepte und Umsetzungsmöglichkeiten erarbeitet. - Diesem Kreis gehören an:

- Brinkmann, Herbert (Stattbau Hamburg)
- Jorzick, Peter (S.T.E.G. - in Gründung - )
- Müller, Ingeborg (Diakonisches Werk/Hamburg)
- Pickert, Wolfgang (Deutsches Rotes Kreuz)
- Schmidtke, Helmuth (Ambulante Hilfe Hamburg e.V.)
- Schroeders, Peter (TU/Hamburg-Harburg)

## **ANSATZPUNKTE EINES INTEGRATIVEN VERFAHRENS ZUR VERHINDERUNG VON OBDACHLOSIGKEIT**

Helmut Schmidtke

Wenn hier von Prävention gesprochen wird, ist damit die Verhinderung von Wohnraumverlust, Verhinderung von Obdachlosigkeit, Beseitigung von Wohnungsnotfällen gemeint.

Wohnungsnotfälle sind nach der Definition des Deutschen Städtetages<sup>(1)</sup>, die im übrigen bereits 1983 vom Institut für Wohnen und Umwelt genannt wurde<sup>(2)</sup>, dann vorhanden, wenn:

### **Menschen aktuell von Obdachlosigkeit betroffen sind,**

- die ohne eigene Wohnung sind; nicht in einem Heim Unterkunft o. a. untergebracht sind (auch sog. Nicht-seßhafte!);
- die aufgrund ihrer Wohnungslosigkeit in eine Unterkunft eingewiesen sind oder im Asyl übernachten oder in stationären Unterkünften mit Mietverträgen untergebracht sind -

### **Menschen unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht sind,**

- denen ohne institutionelle Hilfe der Verlust der Wohnung bevorsteht und sich nicht mit ausreichendem Ersatzwohnraum selber versorgen können;
- denen die Entlassung aus einem Heim, einer Anstalt, dem Krankenhaus, dem Gefängnis unmittelbar bevorsteht und sich ohne institutionelle Hilfe nicht selber mit Wohnraum versorgen können -

**Menschen, die potentiell von Obdachlosigkeit bedroht sind und/oder in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben,**

- in beengten Verhältnissen;
- mit untragbaren Mieten;
- bei eskalierenden Konflikten im Zusammenleben;
- bei unzureichenden Wohn- und Einkommenssituationen in den neuen sozialen Brennpunkten.

Diese erweiterte Definition entspricht nicht der realen behördlichen Dokumentation ihrer Zahlen, sondern geht in erster Linie von einem sozioökonomischen Tatbestand aus. Dies belegen auch Untersuchungen bereits in den 70er Jahren (Haag, Iben), dann 1979 Vaskovics, 1984 der Forschungsbericht "Ursachen von Obdachlosigkeit in Nordrhein-Westfalen", zuletzt "Umfang und Struktur der Obdachlosigkeit in Niedersachsen" aus 1988<sup>(3)</sup> und viele andere mehr, daß sozioökonomische Tatbestände Ursachen von Obdachlosigkeit sind.

Weil dieser Tatbestand zwischenzeitlich bei Fachleuten einheitlich gesehen wird, war längst fällig, daß eine bekannte Institution - in diesem Falle der Deutsche Städtetag - sich des Themas annimmt. In der bereits genannten Broschüre werden Hinweise und Empfehlungen ausgesprochen, die als Gesamtkonzept vorgelegt wurden. Das Konzept umfaßt fünf Punkte:

- Die Sicherung und Beschaffung von Wohnraum für unmittelbar von Obdachlosigkeit bedrohte Haushalte
- Die Auflösung bestehender Obdachloseneinrichtungen
- Die Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten
- Die Wohnungsbeschaffung für sonstige Haushalte in unzumutbaren Wohnverhältnissen
- Die Kooperation mit der Wohnungswirtschaft

Der erstgenannte Punkt ist die zentrale Aufgabe einer "Fachstelle zur Verhinderung von Wohnungsverlust" und soll deshalb im folgenden genauer angeschaut werden, wie wohl gleichzeitig die anderen Punkte notwendig zu bearbeiten wären.

Mit der Sicherung und Beschaffung von Wohnraum für unmittelbar von Obdachlosigkeit bedrohte Haushalte werden drei Ziele verfolgt:

- Keine Neueinweisungen in Obdachlosenunterkünfte
- Sicherung dauerhafter und preiswerter Normalwohnungen für alle Haushalte, die auf institutionelle Hilfen zur Wohnraumversorgung angewiesen sind
- Verhinderung weiterer und Abbau bestehender Konzentrationen von Haushalten, die auf institutionelle Hilfen zur Wohnraumversorgung angewiesen sind.

Für die Verwirklichung der Ziele wird in der Broschüre von der "Zentralen Fachstelle" gesprochen, die folgende Aufgaben wahrnehmen soll:

#### **Öffentlichkeitsarbeit**

Potentielle Personen und beteiligte Institutionen in Problemgebieten müssen über ausreichende Informationen der bestehenden Hilfemöglichkeiten verfügen. Eine breite Öffentlichkeitsarbeit ist nötig, die über die Hilfen bei Mietschulden informiert, aber auch Warnungen vor Konsumkrediten ausspricht u. a.

#### **Sicherstellung der Informationen über drohende Wohnungslosigkeit**

Hier gehört die Mitteilung der Wohnungseigentümer - nur mit Einverständnis des Mieters-, der Amtsgerichte über ein-

Soweit zur Broschüre des Deutschen Städtetages.

Als Fazit der Ausgangslage und der Empfehlung muß sehr deutlich gesagt werden:

- Staatliche Wohnungspolitik hat eine ganz besondere Verantwortung gegenüber der Bevölkerung, die nicht über ausreichendes Einkommen oder Vermögen verfügen und damit auf staatliche Transferleistungen (Arbeitslosengeld oder -hilfe, Sozialhilfe, Wohngeld) angewiesen sind.

Diese Verantwortung wird in Hamburg **nicht** wahrgenommen. Allzuschnell funktioniert der behördlich institutionalisierte Weg von der Einkommensarmut über Verschuldung hin zur Obdachlosigkeit. Das liegt u. a. an dem völlig mangelhaft ausgebauten Hilfesystem bzw. an nicht vorhandener Koordination vorhandener Angebote durch die Behörden; Beispiel: Schuldnerberatungsstellen. Diese werden seit Jahren nur auf ABM-Basis angeboten, was höhere Fluktuation und unbesetzte Planstellen bedeutet, also eine nötige kontinuierliche Arbeit dadurch zunichte macht.

Es liegt aber auch an der Aufgabenzuordnung an verschiedene Ämter und Behörden, die im wesentlichen auf Funktionieren der Administration und nicht auf problemadäquates Handeln ausgerichtet sind. Dies macht es den hilfeschuchenden Bürgern sehr schwer, sich in den unübersichtlichen Zuständigkeitsstrukturen zurechtzufinden:

Ordnungsamt, Jugendamt, Amt für soziale Dienste, Wohnungsamt, Amt für Heime, Beratungsstellen der freien Wohlfahrtspflege und Schuldnerberatungsstellen arbeiten nebeneinander und isoliert jeweils an einem Ausschnitt des Gesamtproblems; eine Koordination, wenn sie überhaupt stattfindet, bedeutet

erheblichen zusätzlichen Zeitaufwand und Kompetenzgerangel. Das führt bei den Betroffenen zu Recht zu Unmut, Wut oder auch Resignation. Kommt jetzt noch Hilfeverweigerung hinzu, z. B. "Alleinstehende Männer können sich selber helfen", ist mögliches aggressives Verhalten vorprogrammiert, welches dann dem Einzelnen wieder angelastet und als unwillig, böseartig bis zu "therapieresistent" unterstellt wird.

Weil das so ist, muß endlich auch in Hamburg auf der strukturellen Ebene dafür gesorgt werden, daß kein Mensch mehr obdachlos zu werden braucht. Immerhin sind es incl. Aus- und Übersiedler, Asylsuchenden, obdachlose Familien, Mutter mit Kindern und Alleinstehende in Pensionen und Hotels, Asylern, Unterkünften, Heimen, Schiffen, Wohnwagen und zeitweilig bei Freunden und Bekannten Nächtigenden rd. **30.000 (dreißigtausend) Menschen!** Zählt man die potentiellen Wohnungslosen dazu und bedenkt, daß es entweder Bettplatz oder Tageszählungen sind, also die Fluktuation dazu, muß von einem Bedarf von **70.000** ausgegangen werden, der in die Planungen einzubeziehen ist.

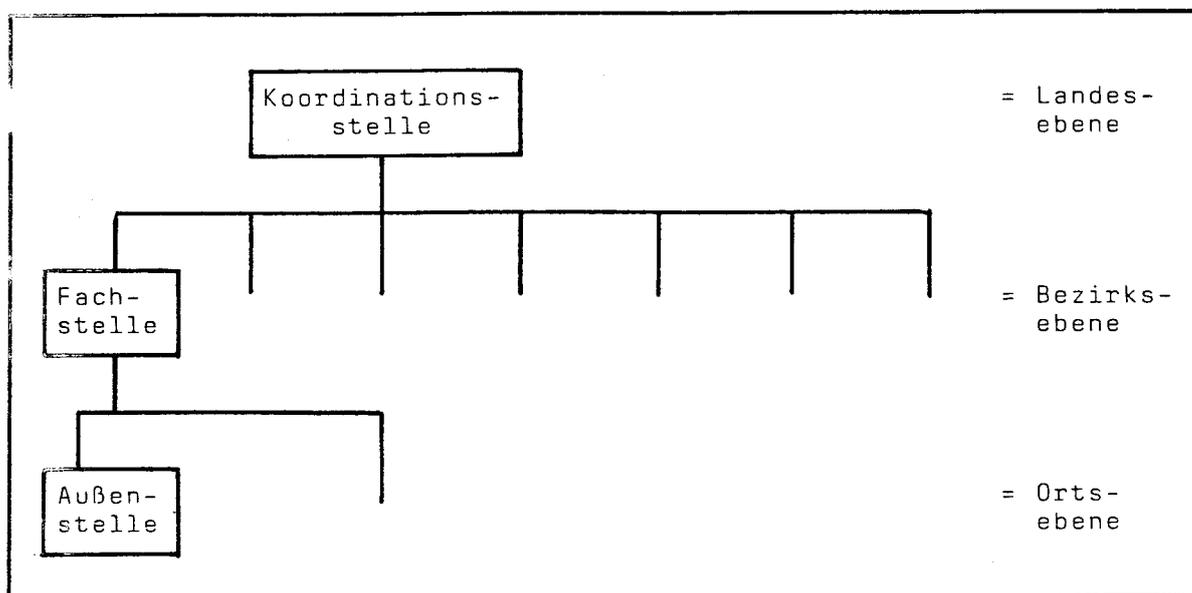
Eingängiges Vorurteil besagt, daß Obdachlose faul und dumm seien, "die wollen doch gar nicht arbeiten", usw. Dem soll an dieser Stelle entgegengestellt werden, daß alle zitierten - und andere auch - Untersuchungen im Schnitt um die **5 %** von sog. "vertragswidrigem Verhalten" berichten. Unzweideutig geht es um Einkommensarmut und nicht um individuellen Schwächen, Fehlverhalten oder Schuld. In Hamburg sind es immerhin mehr als ein Drittel der Haushalte, die im unteren Einkommensbereich angesiedelt sind: **325.000 Haushalte** lt. Gewos vom 13.02.1989<sup>(4)</sup>.

Wenn nun die zur Obdachlosigkeit führenden Ursachen im wesentlichen gesellschaftliche, sozioökonomische Benachteiligungen sind, kann und darf darauf nicht mit ordnungs-

oder sicherheitsrechtlichen Instrumentarien reagiert werden. Das ist im übrigen rechtlich auch fragwürdig<sup>(5)</sup>. Obdachlosigkeit ist demnach zuerst ein wohnungs- und sozialpolitisches Problem, aber kein sozialpädagogisches oder sicherheitsrechtliches. - Dazu noch einmal ein Zitat aus der Broschüre des Städtetages:

"Das Problem der Obdachlosigkeit ist nur im Rahmen eines umfassenden, auch sozialpolitisch weiterentwickelten Lösungsansatzes zu bewältigen. Dies beinhaltet eine abgestimmte Zusammenfassung der Hilfen für Obdachlose, für potentiell Obdachlose und für sonstige Wohnungsnotfälle"<sup>(6)</sup>.

Für Hamburg hat eine **"Arbeitsgruppe Prävention"** des **"Arbeitskreises Wohnraumversorgung"** ein u. E. realistisches Modell zur Verhinderung von Wohnungsverlust ausgearbeitet. Dies sieht vor, daß in allen Bezirksamtsbereichen und zusätzlich in Problemgebieten mit erhöhtem Anteil von potentiell von Wohnungsverlust bedrohten Menschen, z. B.: Veddel-Rothenburgsort, St. Pauli, Wilhelmsburg als Außenstellen, "Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlust" eingerichtet werden. Dazu soll es eine Koordinationsstelle geben, damit die Fachstellen weder isoliert sind noch individuell eigene Wege beschreiten.



Die Aufgaben einer Fachstelle ergeben sich analog zu den Empfehlungen des Deutschen Städtetages, wie eingangs beschrieben, und sollen hier nur kurz benannt werden:

- Aufarbeitung der Informationen über drohenden Wohnungsverlust:
  - Kontaktaufnahme durch Hausbesuche
  - Persönliche Beratung
  - Vermittlung von weiterreichenden Hilfen, z. B. Schuldnerberatung
  - Gewährung von Leistungen gemäß § 15a BSHG:
  - Übernahme von Bürgschaften bei der Vermittlung von Wohnungen
  - Beschlagnahme von Wohnraum
  - Vermittlung von Wohnungen in Wohnungsnotfällen
  - Vermittlung von Wohnungen, wenn die bisherige nicht gehalten werden kann
  - Aufarbeiten der Information über verfügbaren Wohnraum
  - Öffentlichkeitsarbeit/Aufklärungsarbeit

Vorgeschlagen wird, daß in der Fachstelle **11 Mitarbeiter** tätig werden sollen, die teilweise von anderen Diensten, die dann entlastet werden, abgeordnet bzw. Planstellen umgesetzt werden können. Im einzelnen sollen dies sein:

- 1 Sachbearbeiter/in des Sozialamtes
- 3 Mitarbeiter der Wohnungsabteilung
- 3 Hauswirtschaftsleiter/innen
- 3 Sozialarbeiter/innen
- 1 Schreibkraft

Die Fachstellen sollten **nicht** in bestehende Behördengebäude integriert werden, sondern gut erreichbar im Wohnquartier liegen.

Zu den Aufgaben der Koordinationsstelle, die nach dem Vorschlag der Arbeitsgruppe bei der **BAGS** angesiedelt sein sollte, zählen im wesentlichen:

- Koordination der Arbeit der Fachstelle
- Weiterentwicklung der Konzeption der Fachstelle
- Kooperation mit der Wohnungswirtschaft
- Auflösung der Obdachloseneinrichtungen
- Öffentlichkeitsarbeit
- Grundsatzfragen

Mit der Umsetzung dieses Konzeptes hat die Freie und Hansestadt Hamburg die Möglichkeit, Ansätze und Erkenntnisse eines Modellversuches von 1981 weiterzuführen sowie dem Beispiel positiver Erfahrungen mit einem integrierten Konzept zur Verhinderung von Obdachlosigkeit ein Beitrag hinzuzufügen.

Anmerkungen:

- (1) Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten, DSt-Beiträge zur Sozialpolitik, Reihe D, Heft 21/1987
- (2) Schuler/Sautter, Institut Wohnungen und Umwelt/1981
- (3) Haag, Fritz: "Wohnungslose Familien in Notunterkünften", Juventa/1971  
Iben, Gerd: "Randgruppen der Gesellschaft", Juventa/1971;  
Vaskovics, L. u. a.: "Stand der Forschung über Obdachlose und Hilfe für Obdachlose", Schriftenreihe des BMF, Bd. 62, Köln;  
Koch, Franz u.a.: "Ursachen von Obdachlosigkeit", Forschungsprojekt der AG der freien Wohlfahrtspflege, Minden/1984;  
"Umfang und Struktur der Obdachlosigkeit in Niedersachsen", März/1988

- (4) Vorgelegte Folie von Sachs, M. auf der Fachtagung vom Arbeitskreis Wohnraumversorgung am 30.03.1989
- (5) Schloer, B.: "Der Obdachlose als Störer öffentlicher Ordnung und Sicherheit" DVBL/01.08.1989/Steinmeier, F. und Brühl, A.: "Wohnungslose im Recht", Kritische Justiz, Heft 3/1989
- (6) Deutscher Städtetag, Reihe D, Heft 21, Vorwort S. 7

# Arbeitskreis Wohnraumversorgung

Kontakt: Helmuth Schmidtke, Hohenzollernring 80, 2000 Hamburg 50

Hamburg, im Nov. 1989

## - Geschichte, Entwicklung und heutiger Stand -

Im November 1985 war eine "Mitteilung des Senates an die Bürgerschaft" in der behördeninternen Abstimmung. In dieser wurde zu regeln versucht, sog. "Problemmieter" gerecht auf alle Wohnungsbaugesellschaften (Wobauges.) zu verteilen, die sog. "unternehmensbezogene Wohnungsvergabe".

Die "Landesarbeitsgemeinschaft - Hilfe für alleinstehende Wohnungslose" (LAG) - eine A.G., in der Mitarbeiter aus stationären und ambulanten Einrichtungen mit Trägern und Behörden gemeinsam die Hilfe für Menschen nach dem § 72 BSHG begleitet und weiterentwickelt - schrieb hierzu eine kritische Stellungnahme. Besonders kritisch an dem staatlichen Vorhaben waren die Datenermittlung und Speicherung über Mieter und Bewerber und die Möglichkeit der Ablehnung von Bewerbern, die dann Kandidaten für die Obdachlosenunterbringung geworden wären. Die LAG lehnte dieses Vorhaben ab und nahm wegen des Themas Kontakt mit anderen A.G.'s auf. Dies war der erste Versuch einer Vernetzung!

Über dieses Thema bekam die LAG, aber auch der "Arbeitskreis Hamburger Übergangs- und Wohneinrichtungen für psychisch kranke Menschen" (A.K. Übergangseinrichtungen), einen gezielteren Blick für Wohnungsprobleme und Wohnungspolitik.

Weil parallel die Vermittlung von Wohnungen immer schwieriger wurde, erarbeiteten die beiden o.g. A.G.'s gemeinsam ein

Mitglieder: A.K. Hamburg-Übergangseinrichtungen für psychisch kranke Menschen; Arbeitskreis soziale Fragen der Patriotischen Gesellschaft von 1765; Ambulante Hilfe e.V.; Beratungsstellen: Wallgraben, Repsoldstraße, Brauhausstieg, Ludolfstraße; Bodelschwingh-Haus; Ev. A.G. Gefährdetenhilfe; Fachbereich Sozialpädagogik Fachhochschule Hamburg; Hude, e.V.; Jakob Junker Haus; LAG alleinstehender Wohnungsloser; Marienheim; Mieter helfen Mietern e.V.; SOS-Treffpunkt und Beratung; Sozialdienst katholischer Frauen; Tagesaufenthaltsstätte Bundesstr.; Mitarbeiter des Hamburger Instituts für Sozialforschung, der Technischen Universität Hamburg-Harburg, von Statbau Hamburg GmbH

10-seitiges Papier. In diesem Papier wurden die aktuellen Wohnungsprobleme aufgelistet, mit Zahlen aus amtlichen Statistiken belegt, mögliche Problementwicklung skizziert sowie Forderungen aufgestellt zur Veränderung der politischen und praktischen Situation. Das Papier wurde mit der Bitte um Stellungnahme am 05.02.1988 an alle Wohlfahrtsverbände, Träger von stationären und ambulanten Einrichtungen für alleinstehende Wohnungslose und psychisch Kranke sowie an Ämter und Behörden verschickt.

Auf diese Bitte um Stellungnahme gab es lediglich aus Zusammenschlüssen auf Mitarbeitererebene drei Reaktionen, keine von Behörden oder freier Wohlfahrtspflege. - Die Nichtreaktion von seiten der politisch/administrativ Verantwortlichen entsprach der damals allgemein herrschenden Sichtweise in Bund und Land: Es gibt keine Wohnungsnot! -

Daraufhin wurde am 27.04.1988 ein erstes Treffen einberufen, auf dem es darum ging, sich mit der gegenwärtigen Wohnungspolitik und den daraus resultierenden Konsequenzen auseinanderzusetzen, alle Möglichkeiten zu eruieren und umzusetzen und Problembewußtsein in der Öffentlichkeit zu schaffen.

Der AkWo vergrößerte sich: Waren bisher im wesentlichen Mitarbeiter aus der Sozialarbeit über die LAG und den A.K. Übergangseinrichtungen die Mitglieder, kamen jetzt Mitarbeiter vom Mieterverein, Fachhochschule, dem Jugendhilfsbereich und A.K. soziale Fragen der Patriotischen Gesellschaft dazu. Zur weiteren Qualifizierung seiner Mitglieder hinsichtlich der anstehenden Wohnungsprobleme und der aktuellen Wohnungspolitik veranstaltete der AkWo interne

Fachtagungen, auf denen Wissenschaftler aus Hochschulen und Forschungsinstituten Beiträge lieferten und Diskussionen mit Politikern durchgeführt wurden.

Daneben wurden mehrere kleine Aktionen durchgeführt, z. B. eine Informationsveranstaltung in der Beratungsstelle Momo, an der auch eine Bürgerschaftsabgeordnete teilgenommen hat; es wurden Flugblätter und ein Aufkleber entwickelt, eigene kleine Artikel in Vereinszeitschriften veröffentlicht und insgesamt eine stärkere Presse- und Öffentlichkeitsarbeit begonnen. U. a. wurde eine große Anfrage an die Bürgerschaft zur Wohnungsbelegung und Wohnungslosigkeit mitformuliert (B. Dr. 13/1688), und ein Versuch in Form eines Briefes an den (neuen) Bürgermeister unternommen, mit diesem über das Thema ins Gespräch zu kommen.

Parallel wurden konkrete aktuelle Einzelprobleme aufgearbeitet und angegangen, wie z. B. die Praxis der NEUEN HEIMAT über das Institut Creditforum Informationen über neue Mieter einzuholen, die Einführung von Gebührenerhebung (DM 10,00) für die Erteilung von § 5-Scheinen u. a.

Einen vorläufigen Höhepunkt brachte die Fachtagung der "Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Gefährdetenhilfe" am 17. und 18.11.1988 mit dem Titel "Wohnraumversorgung für Bürger mit geringem Einkommen", an deren Vor- und Nachbereitung Mitglieder des AkWo aktiv beteiligt waren. Eine Dokumentation der Tagung kann bezogen werden über:

Peter Schröder-Reineke, Diakonisches Werk  
Bundesstr. 101, 2000 Hamburg 13

Außer einer über der Erwartung liegenden Beteiligung brachte die Tagung erstens einen Zugang von vielen neuen Mitgliedern zum AkWo und zweitens engere Kontakte und infolge Zusammenarbeit mit Mitarbeitern von wissenschaftlichen Instituten.

Von den nun **50 Mitgliedern des AkWo** können zwar nicht alle aktiv mitarbeiten, sind als Multiplikatoren aber sehr wichtig, wenn sie die ihnen zugehenden Informationen in ihrem Arbeitsbereich weitergeben.

Die hohe Zahl der Mitglieder machte eine neue Form der Arbeit des AkWo notwendig. So bildet ein engerer Kreis von **10 - 15 Personen** die "Koordinierungsgruppe" (Ko.gr.), die kontinuierlich in monatlichen Treffen und Untergruppen arbeitet und die Sitzungen im Plenum vorbereitet. Darüber hinaus wurden einzelne Arbeitsgruppen mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten gebildet. Einige dieser Gruppen konnten - in der Regel wegen Überlastung - nicht kontinuierlich arbeiten, andere -AG Prävention, AG Praxisfälle, AG Wohnungspolitik - arbeiteten an konkreten Themen. In der AG Prävention z. B. wurde an einem konkreten Modell einer Fachstelle zur Verhinderung von Obdachlosigkeit, welche dann in allen Bezirksämtern vorhanden sein soll, gearbeitet. Das Papier kann bezogen werden durch:

Projekt Wohnraumversorgung  
Ambulante Hilfe Hamburg e.V.  
Hohenzollernring 80, 2000 Hamburg 50

Jede Arbeitsgruppe hat ein Mitglied als Vertreter in der Ko.gr. Im AkWo wird z. Z. schwerpunktmäßig an einem "Sozialen, wohnungspolitischen Gesamtkonzept für Hamburg" gearbeitet. Er will damit erreichen, daß in der wohnungs- **und**

sozialpolitischen Diskussion in Hamburg alternative Zielvorstellungen zu denen der politischen Parteien diskutiert werden.

Fachliche Unterstützung erhält der AkWo auch von Mitarbeitern der HWP, Gewos-Institut, Lawaetz-Stiftung und aus den Sozialamtsbereichen.

Zusammenfassend kann heute gesagt werden, daß in der Gründungsphase das Erwerben von Kompetenz und die Transformation derselben in einerseits die Praxis (der Sozialarbeit) und andererseits die Öffentlichkeit wesentliche Aufgabe war, da zu der Zeit die bestehende Wohnungsnot allerorts geleugnet wurde, Parallel dazu war nötige Aufgabe, eine Vernetzung über die Sozialarbeit hinaus mit weiteren Personen und Institutionen herbeizuführen. Diese erste Phase kann rückblickend im positiven Sinne als beendet betrachtet werden.

Heute liegt der Schwerpunkt zum einen bei dem Reagieren auf tagespolitische Ereignisse, z. B. Kritik und Vorschläge zur fachlichen Weisung für Dringlichkeitsscheine, Anhebung der Mietobergrenze für Sozialhilfeempfänger. Zum zweiten werden Überlegungen angestellt, was trotz angeblich schlechter Finanzlage (schlechte Umverteilung!) und Bonner Rahmenbedingungen in Hamburg dennoch machbar ist. Hierzu gehört das durch die AG Prävention erarbeitete Konzept, welches es jetzt durchzusetzen gilt. - Es gehört auch dazu das Arbeiten an einem neuen Stiftungsmodell, Mietermitbestimmungsmodell und Vorschläge zu sozialverträglichen Konsolidierung der SAGA. Diese Vorschläge werden in einer in Arbeit befindlichen Broschüre unter dem Begriff "Handlungsmodelle" genauer beschrieben.

# Arbeitskreis Wohnraumversorgung

Kontakt: Helmut Schmidtke, Hohenzollernring 80, 2000 Hamburg 50, Tel.: 040/39 61 36

Hamburg, Nov. 1989

## WOHNUNGEN - MIETEN - BEVÖLKERUNG IN HAMBURG

---

1. HH -Wohnungsmarkt
  - 1.1. Sozialmietwohnungen
    - 1.1.1. Auslaufen der Sozial-u. Mietpreisbindung (siehe Tab.1)
  - 1.2. Wohnungsbestand insg.
  - 1.3. Alter des Wohnungsbestandes
  - 1.4. Reduzierung des Bestandes
  - 1.5. Bautätigkeit
  - 1.6. § 5 und Dringlichkeitsscheine
  
2. Mieten
  - 2.1. Mietenindex 1980 - 1987
  - 2.2. Mietbelastungsquote 1988
  - 2.3. Mietobergrenzen
  - 2.4. Mietnebenkosten
  - 2.5. Wohngeld
  - 2.6. § 15 a BSHG (nur Zahlen)
  
3. Bevölkerung
  - 3.1. Gesamt Hamburg
  - 3.2. Privathaushalte
  - 3.3. Sozialhilfeempfänger/ Arbeitslose
  - 3.4. Nachfrager
  - 3.5. Prognose

Mitglieder: A.K. Hamburg-Übergangseinrichtungen für psychisch kranke Menschen; Arbeitskreis soziale Fragen der Patriotischen Gesellschaft von 1765; Ambulante Hilfe e.V.; Beratungsstellen: Wallgraben, Repsoldstraße, Brauhausstieg, Ludolfstraße; Bodelschwingh-Haus; Ev. A.G. Gefährdetenhilfe; Fachbereich Sozialpädagogik Fachhochschule Hamburg; Hude, e.V.; Jakob Junker Haus; LAG alleinstehender Wohnungsloser; Marienheim; Mieter helfen Mietern e.V.; SOS-Treffpunkt und Beratung; Sozialdienst katholischer Frauen; Tagesaufenthaltsstätte Bundesstr.; Mitarbeiter des Hamburger Instituts für Sozialforschung, der Technischen Universität Hamburg-Harburg, von Stattdbau Hamburg GmbH



- 1t.GEWOS 13.2.1989:	
auslaufende Bindungen bis 2000	
- planmäßig	59.000
- vorzeitig	84.000
beabsichtigte Verkäufe NH	10.000
SAGA Segment 2	12.000
Prognose	
Sozialwohnungsbestand 1990	257.000
Sozialwohnungsbestand 1995	164.000
Sozialwohnungsbestand 2000	100.000

Quelle: Gewos 13.2.89

1.4.2. ZWECKENTFREMUNG  
pro Jahr ca. 500 - 600 WE  
(DS 13/1399)

1.4.3. WOHNUNGSABGÄNGE  
pro Jahr zw. 2000 - 4.000 WE  
( Schätzung GEWOS)

1.4.5. UMWANDLUNG MIET IN EIGENTUMSWOHNUNGEN

1983:	5.910 WE	1986:	2.255
1984:	7.441 WE	1987:	1.353
1985:	3.839 WE	1988:	1.353

1983 - 1988: 22.151 WE (DS 13/3498)

1.5. BAUTÄTIGKEIT

Miet- und Eigentumswohnungen

- Fertigstellungen (öff.gef.u.subv.steuerbeg.WE)

1980:	3.786
1981:	3.681
1982:	3.622
1983:	4.655
1984:	4.006
1985:	3.593
1986:	3.317
1987:	2.716
1988:	2.094

- Fertigstellungen insg.

1980:	5.636
1981:	5.676
1982:	5.542
1983:	5.736
1984:	6.811
1985:	4.897
1986:	4.512
1987:	3.257

Quelle: DS 13/3370

- Wohnungsbauprogramm des Senats 1989 - 1991  
geförderter Miet- und Eigentumswohnungsbau

Mietwohnungsneubau	8.500
Eigentumswohnungsneubau	3.600
	-----
	12.100

Quelle: DS 13/4339

1.6. § 5 - UND DRINGLICHKEITSSCHEININHABER

- A anerkannt vordringlich Wohnungssuchende
- B versorgt vordringlich Wohnungssuchende
- C Versorgungsquote in % der vordringlich WS
- D Ausgestellte § 5 Schein InhaberInnen
- E vergebene Wohnungen an § 5 Schein Inhaber
- F Versorgungsquote in %

	A	B	C	D	E	F
1980	9.496	7.601	80,0	40.646	10.408	25,6
1981	8.132	6.916	85,0	35.535	12.336	34,7
1982	7.210	6.611	91,7	37.550	14.130	37,6
1983	6.845	6.022	88,0	37.357	18.330	49,1
1984	8.043	6.390	79,4	42.59	20.625	48,5
1985	8.739	6.336	72,5	43.668	20.875	47,8
1986	8.836	6.869	77,7	46.708	23.341	50,0
1987	10.992	7.058	64,2	46.437	19.460	41,9
1988	13.036	8.604	66,0	41.380	11.586	28,0

Quelle: DS 13/3770

2. MIETEN

2.1. MIETENINDEX VON 1980 - 1988 (Bundesebene)

- A Preisindex für Lebenshaltung Basis 1980 = 100
- B Mietenindex insg.
- C Mietenindex Altbauten
- D Mietenindex Sozialer Wohnungsbau

	A	B	C	D
1980	100	100	100	100
1981	106,3	104,4	105,0	104,6
1982	111,9	109,7	110,5	110,4
1983	115,6	115,6	117,4	117,1
1984	118,4	120,0	122,7	121,7
1985	121,0	123,9	127,1	126,6
1986	120,7	126,4	130,6	128,8
1987	121	128,7	133,7	130,8
1988	122,4	131,9		

Quelle: DS 13/ 3370)

2.2. MIETBELASTUNGSQUOTE 1988 IN HAMBURG

24% für 1 Personen Haushalte, deren Einkommen an der Höchstgrenze des soz. Mietwohnungsbaus liegen

30% für 1 Pers. Haushalte (Minderverdiener) , qm Miete entspricht den Mietobergrenzen

25% für einen entsprechenden 3 Pers. Haushalt

Mietbelastungsquote BRD 1987  
(Quelle: Wohngeld Mietenber.)

18,1% (ohne Wohngeldabzug)  
18,6% Haushalte zusammen

### 2.3. MIETBERGRENZEN

Mietobergrenzen für 40.000 nachsubventionierte Sozialwohnungen

Baujahr bis 31.12.1964:	8,-- DM/qm
bis 30.6.1970 :	8,20 DM/qm
ab 1.7.1970 :	8,60 DM/qm

Sonderregelungen bestehen für 3 Großwohnanlagen in Hamburg

### 2.4. MIETNEBENKOSTEN

Entwicklung der Betriebskosten 1980 - 1988

	DM	proz. Steig. 1971 = 100
1980:	90,94	320,3
1981:	100,22	353,0
1982:	103,95	365,1
1983:	111,06	391,2
1984:	123,96	436,6
1985:	128,68	453,3
1986:	132,76	467,7
1987:	136,41	480,6
1988:	142,35	501,5

Quelle: DS 9/4394 u. DS 11/ 5760

### 2.5. WOHNUNGSGELD

(von den Ausgaben trägt trägt der Bund gemäß § 34 Abs.1 Wohngeldgesetz 50 Prozent)

Ausgaben in Hamburg:

1980	78 Mio an rd. 62.500 Haushalte
1985	108 Mio DM an rd. 68.500 Haushalte
1986	160,8 Mio DM an 83.132 Haushalte ,davon 35.241 Sozialhilfeempfänger

(Quelle: DS 2277 v. 29.03.88)

1987	178,7 Mio DM an 83.976 Haushalte, davon 35.000 Sozialhilfempfänger
1988	184,4 Mio DM an 75.951 Haushalte, davon 31.907 Sozialhilfeempfänger

(Quelle: DS 13/4170 v. 08.08.88)

2.6. § 15 a BSHG

Ausgaben nach § 15 a BSHG		dav. Darlehen
in DM		
1984	5.881.000	2.507.000
1985	8.965.000	3.280.000
1986	11.671.000	4.482.000
1987	12.940.000	5.216.000
1988	15.700.000 (veranschlagt)	6.200.000

Quelle: 13/ 879 u. 13/1688

-----  
3. BEVÖLKERUNG  
-----

3.1. HAMBURG

1964	1,86 Mio
1970	1,74 Mio
1983	1,61 Mio
1984	1,60 Mio
1985	1,58 Mio
VZ 1987	1,632 Mio
Prognose	
1990	1,529 Mio
1995	1.493 Mio
2000	1,450 Mio

3.2. HAUSHALTE /HAUSHALTSSTRUKTUR

- 1982 790.000
- 1989 830.000 (GEWOS)
- Prognose 2000: 825.000 (Gustaffson)
- Haushalte mit potentiellen Versorgungsproblemen auf dem Wohnungsmarkt in Hamburg (GEWOS,1989):

Haushalte mit niedrigem Einkommen (im unteren Drittel d.Eink.vert.in Relation zur Hshgröße)	325.000
Wohngeldempfänger	85.000
Kinderreiche Hsh (ab 3 Kinder)	30.000
Ausländerhsh	70.000
Sozialhilfeempfänger	150.000
Arbeitslose	100.000
darunter:	
- arbeitslose Jugendl.	20.000
- wohnungssuchende §5	50.000
- anerkannt DrsCHF §5a	11.000
- Vermittlungsrate	60%

### 3.3. SOZIALHILFEEMPFÄNGER /ARBEITSLOSE

- lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt:
  - 1980 : 57.315
  - 1984 : 98.973 (steigerung 72,7 %)
  - 1986 : 118.000 ( Soz. Hilfeleistung insg. 147.000) außerhalb v. Einrichtungen
  - 1987 : 155.609
- Quelle: Statist.Berichte des LA HH v. 7.9.89
  
- wohnungsbezogene Hilfen bei HzL /Hilfe zum Lebensunterhalt
  - Dez.85 : 40 Prozent
  - Quelle : Buck - Gutachten
  
- Arbeitslose
  - 1984 : 80.000
  - 1985 : 94.000
  - 1986 : 97.000
  - 1988 : 94.936 ( 12,8 %)

#### Obdachlos/Wohnungslos in Hamburg

Lt. W. Plum aus 1988:	Familienunterkünfte	2.287
	Männerunterkünfte	857
	Frauenunterkünfte	130
Lt. Auskunft DW: 11/89:	Frauenhäuser	150
Lt. eigener tel.		
Auskunft: 10/89:	Asyl/Pik As	262

Frau Dr. Bittscheidt-Peters am  
25.09.1989: Amt für Heime

- Obdachlose in Hotels und Pensionen	1.150
- Unterkünfte für Asylbewerber	3.880
- Hotels und Pensionen für Asylbewerber	1.821
- Aussiedler in Unterkünften	1.320
- Aussiedler in Hotels und Pensionen	1.500

Aus- und Übersiedler nach dem 30.06., lt.  
Fr. Dr. Bittscheidt-Peters am 25.09. = 4.000  
hochgerechnet ca. 5.000

Asylbewerber in bezirklicher Unterbringung	ca. 3.200
Wohnheime, W.G.'s, Integrationsmodell freier Träger lt. eigener Berechnung	ca. 1.000
Alleinstehende Wohnungslose in Pensionen und Hotels durch SH 2 und Bezirke lt. Hamburger Institut für Sozialforschung vom 06.06.1989	1.688
Dunkelziffer: Schätzung nach Rücksprache mit Fachleuten	2.000

26.245  
=====

## AUSZÜGE AUS DEM HAMBURGER MANIFEST DES WOHNBUNDES

### I. DAS RECHT AUF IMMOBILITÄT UND DIE ZUKUNFT UNSERER STÄDTE

- 1) **ANDERS WOHNEN** - ob nach alten oder neuen Leitbildern - heißt zunächst immer, die wohnungsmarktwirtschaftlichen Zwänge zu brechen und vor Kündigung und kostenunabhängigen Mietsteigerungen zu schützen. Der vorherrschenden Liberalisierung des Mietrechtes ist die Tradition des Dauerwohnrechtes und der gebundenen Miete entgegenzusetzen und zeitgemäß zu aktivieren.
- 2) ... Dabei geht es um mehr als um das allgemeine sozialstaatliche Recht auf Wohnraum, es geht um das bestimmte Recht auf die Wohnung, von der aus man/frau seine/ihre soziale Identität, sein/ihr soziales Netz aufgebaut hat. Das Recht auf Immobilität, auf das gewachsene Milieu oder - konservativ ausgesprochen - auf Heimat beinhaltet auch Widerstand gegen die "Amerikanisierung" unserer Städte, d. h. gegen Verdrängungsspekulation und sozialräumliche Segregation. Die aktuelle Deregulierung im Wohnungssektor führt nämlich geradlinig zur Wiederholung der gesellschaftlichen Einkommens- und Statushierarchie in den stadträumlichen und ästhetischen Dimensionen.
- 3) ... Die radikale Deregulierung im Wohnungsmarkt, die Wohnungspolitik selber also, hat wesentlich zur aktuellen "neuen Wohnungsnot", die im rasanten Verlust preiswerten Mietwohnraums besteht, beigetragen. Der politisch ermöglichte beschleunigte Verlust von Bindungen im sozialen Mietwohnungsbau, die politische Beseitigung der Bindungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, die Beendigung der Bundesförderung des sozialen Mietwohnungsbaues auf der

Seite der gebundenen Bestände wurden ergänzt durch die steuerpolitisch induzierte Mobilisierung des privaten Altbaus für die gehobenen Marktsegmente auf der anderen Seite. Durch Luxusmodernisierung und Umwandlung, durch Abriß, Zusammenlegung und Zweckentfremdung gehen schätzungsweise (per Saldo aus Neubau und Verlusten) seit Jahren 100.000 Mietwohnungen jährlich verloren.

- 4) ... Die radikale Deregulierung führt u. E. - anders als von ihren Vertretern behauptet - auch nicht langfristig zu einer Mietenentspannung, sondern im Gegenteil zur Mietenexplosion. Der historische Kampf um die Mietbelastungsquote ist im Gange und scheint reformpolitisch verloren. Waren in Zeiten der Dominanz wohnreformnerischer Positionen (20er und 50er Jahre) die Mietbelastungsquoten durchschnittlich bei ca. 10 - 12 %, so liegen sie heute schon bei knapp 20 % - mit stark steigender Tendenz vor allem bei Neuvermietungen und einkommensschwachen Haushalten. Die Mietbelastungsquote wird u. E. über das international durchschnittliche Niveau steigen, also auf über 30 %, da regulierungsbedingt die deutschen Flächen-, Technik- und Ausstattungsstandards hoch sind, nicht nur im Neubau, inzwischen auch in weiten Teilen des Altbaus. Und diese sollen zukünftig marktmäßig bezahlt werden.
- 5) ... Die Deregulierung war programmatisch von der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Marktsplattungen ausgegangen. In Wirklichkeit blieb die Deregulierung einseitig und selektiv. Sie hat die objektbezogene Direktförderung der Wohnungen abgeschafft (den sozialen Wohnungsbau), ebenso die unternehmensbezogene Wohnungsgemeinnützigkeit. Sie hat beibehalten und ausgebaut die

steuerlichen Anreize für steuersparende Investoren. Dies bedeutet aber, daß der Staat ausgerechnet diejenigen Investoren fördert, die keine Bindungs- äquivalente bieten, die kein langfristiges Verwaltungsinteresse (Versicherungen, gemeinnützige Wohnungsunternehmen) an den Beständen haben und die nur Rendite- und nicht Nutzungsinteressen widerspiegeln; ja im Gegenteil, der Staat begünstigt den vorübergehenden, ja spekulativen Immobilienerwerb und benachteiligt die seriösen, nämlich nutzerorientierten Bauherren. Der Staat fördert regressiv: die Einkommensstarken viel, die Einkommensschwachen wenig.

## **II. KEIN ZURÜCK ZUM SOZIALEN WOHNUNGSBAU, OHNE DEN INNOVATIONSBEDARF ZU BERÜCKSICHTIGEN**

- 6) ... Der schnelle Verlust preiswerten Mietwohnraums in den letzten Jahren führte 1988 zu einem Umschwung der öffentlichen Meinung; Wohnungspolitik wurde wieder - auch wahlpolitisches - Thema. Eine Wiederaufnahme quantitativ nennenswerter Programme für den sozialen Mietwohnungsbau steht auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bevor. Doch diese drohen zu einem Veteranentreffen der Vertreter des traditionellen sozialen Wohnungsbaues zu werden.
- 7) ... Generalisierte Förderregelungen, große Bauträger, Schubladenprogramme nach dem Muster "die Einheitswohnung für die Standardfamilie" sind nicht mehr zeitgemäß und würden Stadtgestalt, Lebensqualität, Ökologie und Wohnkultur eher noch weiter belasten. Bei dem sich verringenden Neubau müßten alle Innovationschancen im Sinne der Zukunftssicherung genutzt werden.

Soziale Wohnungspolitik ist ohnehin primär Bestandspolitik; der Neubau hingegen muß vollständig auf die Zukunftsanforderungen ausgerichtet werden. Es ist falsch, wie in der Öffentlichkeit unter dem Vorwand eines Diktats quantitativer Versorgungspflichten gegen eine qualitative Differenzierung des Wohnungsbaus Stellung bezogen wird. Ausländische Beispiele zeigen, daß hochwertige neue Wohnformen nicht teurer sein müssen (und sollen). Dreißig Jahre Standardwohnungsbau sind genug!

8) ... Die staatliche Wohn- und vor allem Förderungspolitik müßte ihre Prioritäten radikal neu definieren:

- Dezentralisierung der Förderung auf Landes- und Gemeindeebene
- Förderung nur gegen dauerhafte (oder möglichst langfristige) Bindungen und öffentliche Leistungen (Äquivalenzprinzip)
- Anerkennung der gemeinsamen Selbstnutzung, also Gruppenbildung und Selbstverwaltung, als förderungswürdigen Bindungstatbestand
- Anerkennung und Förderung des (genossenschaftlichen) Gemeinschaftseigentums analog zum Einzeleigentum
- Abstufung der Förderung ("vereinbarte Förderung" je nach Bindungs- und Leistungsbereitschaft)
- Anreize für (alte und neue soziale) Bauherren und Investoren mit langfristigen Verwaltungs- und Nutzungsinteressen
- Vorrangige Förderung der Selbstnutzer (statt Steuer-sparer)
- Experimentalprogramme für Selbstnutzergemeinschaften, d. h. organisatorische Hilfe (Initiatoren/Projektentwickler) und finanzielle Anreize

- Statt spekulativer Mobilisierung der Altbaubestände Sonderprogramme zur Bindungssicherung und zum Ausbau der Bewohnermitbestimmung durch soziale Träger.
- 9) ... Neubau- und Bestandspolitik müssen aber auch verstärkt auf die neuen Haushaltsformen ausgerichtet werden. Die Zweigenerationenfamilie ist als Haushaltstyp längst nicht mehr in der Mehrheit; die Wohnpolitik gleichwohl noch ganz auf diese eingestellt. Eine moderne soziale Wohnpolitik muß sich der Vielzahl neuer Haushaltsformen stellen: den Einpersonen- und Kleinhaushalten, den kleinen und größeren Lebensgemeinschaften auf Zeit, den Alleinerziehenden. Aber auch Dauer und Rollenverteilung in der Zweigenerationenfamilie haben sich derart verändert, daß es zu Konsequenzen für Grundrisse, Erschließung, Nachbarschaft, Wohnumfeld kommen muß.
- 10) ... Individualisierung, Pluralisierung und Multikulturalisierung, die Entsynchronisierung von Tages- und Lebensabläufen, die Zunahme unkonventioneller Lebensstile brauchen Privatheit und Toleranz; die selbstgewählte Nachbarschaft, das tolerante Unterstützungsmilieu werden immer wichtiger. Neue soziale Bewegungen - wie die Frauen-, Gleichgeschlechtlichen-, Umwelt-, Jugend- und Altenbewegungen - suchen stadträumliche Verwirklichung. So wie vor 100 Jahren der Arbeiterhaushalt durch solidarischen Zusammenschluß zur Genossenschaft zum kollektiven selbstnutzenden Bauherren und städtebaulichen Subjekt wurde, so steht heute die Vielzahl multikultureller Strömungen noch vor jenem Durchbruch zum städtebaulichen und baukulturellen Kollektivakteur.

- 11) ... Die Überwindung des isolierten Haushaltes im Sinne der aktiven Nachbarschaftsbildung wird immer gefragter. Die Wohngruppe, die selbstgewählte Nachbarschaft, sind zwar aktuelle Leitideen, bisher jedoch ohne entsprechendes wohnpolitisches Angebot. Dabei bedeuten der geplante Ausbau von Nachbarschaftsnetzen und die Mobilisierung von Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Solidarität, die Schaffung von aktiven Zellen einer demokratischen Gemeinde.
  
- 12) ... Ökologischer Stadtbau ist nicht nur technisch-baubiologisch-administrativ zu bewerkstelligen, sondern dieser bedarf aktiver, selbstverantwortlicher Gruppen vor Ort, im Stadtteil. Wo besser als im Bereich des Wohnens und des Wohnumfeldes mit dem Aufbau organisierter nachbarschaftlicher Zusammenhänge beginnen. Wohngruppenprojekte sind erfahrungsgemäß Katalysatoren für ökologisch bewußtes Verhalten im Stadtteil (Energie, Wasser, Begrünung, Entsorgung, Verkehr, food-coops usw.). Sie bieten Orte sozial gewünschter und ökologisch erforderlicher informeller Arbeit.
  
- 13) ... Den oben angedeuteten sozialen, kulturellen und ökologischen Innovationen ist die Chance einer städtebaulich-architektonisch hochwertigen Symbolisierung zu geben. Die lang gesuchte Einheit ästhetischer und sozialer Innovation stellt sich jedoch nicht von selber ein, sondern bedarf der öffentlichen Pflege durch Wettbewerbe, Gestaltungsbeiräte, Beratungsangebote, Bauherrenwettbewerbe usw.

Das "**Hamburger Manifest**" wurde von den Teilnehmern des 4. Internationalen Kongresses "Neue Wohnformen in Europa" v. 05. - 09.04.1989 beim Abschlußplenum verabschiedet.

**WOHNBUND e.V.**

6100 Darmstadt, Ploenniestr. 18

Tel. 06151-799 45

# **Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe e.V.**

Postfach 13 01 48 · Quellenhofweg 25 · 4800 Bielefeld 13 · Telefon-Durchwahl 0521-1 44 3613

Bankverbindungen: Sparkasse Bielefeld (BLZ 480 501 61) Kto. 6426555 · Postscheckkonto Hannover (BLZ 250 100 30) Kto. 162444-309

---

## **WOHNUNGSPOLITISCHES PROGRAMM**

**ZUR**

**WOHNUNGSVERSORGUNG EINKOMMENSCHWACHER BEVÖLKERUNGSGRUPPEN**

FRANKFURT, DEN 13.11.1989

Nach vielen Jahren eines gegenüber allen Warnungen unzugänglichen Zutrauens in die Selbstheilungskräfte des Wohnungsmarktes ist seit wenigen Wochen die Aufgabe einer aktiven staatlichen Wohnungsbaupolitik wieder auf der Tagesordnung. Aber anstelle blinder Untätigkeit sehen wir nun hektischen Aktivismus, dem weniger das Überleben von Menschen in Notquartieren und im Elend der Wohnungslosigkeit am Herzen liegt als das eigene politische Überleben und die Sicherung der nach dem Berliner Wahlergebnis bedrohten Mehrheit.

Es erfüllt uns mit Bitterkeit und tiefem Zweifel an der sozialen Ansprechbarkeit unseres politischen Systems, daß alle Hinweise der Verbände, Fachleute und Betroffenen nicht die geringste Beachtung gefunden haben.

Wir sind der Überzeugung, daß das Sozialstaatsgebot unserer Verfassung angesichts der Entwicklung der letzten Jahre, die zu einer gravierenden Benachteiligung eines wachsenden Teils der Bevölkerung geführt hat, neu zu diskutieren ist.

Inzwischen hat sich die Situation dramatisch zugespitzt und bringt völlig neue Erscheinungsformen der Wohnungsnot hervor; beispielsweise alte Menschen, die mit rabiaten Methoden auf die Straße gesetzt werden und hilflos Beratungsstellen für Wohnungslose anlaufen. Vorsichtige Schätzungen beziffern die Zahl der Menschen in Wohnungsnot auf:

- ca. 120.000 alleinstehende Menschen
- ca. 200.000 Familien in öffentlichen Schlichtunterkünften
- ca. 100.000 Personen in gewerblichen Billigpensionen und -hotels
- ca. 100.000 Personen in gemeinnützigen Anstalten, Heimen, Frauenhäusern etc.
- ca. 1 Mio. Menschen, die wegen zu kleiner Wohnungen oder Wohnungen mit unzumutbaren Mängeln eine neue Wohnung suchen und damit die Konkurrenz am Wohnungsmarkt und den Druck auf die schwächsten Nachfrager verschärfen.

Um das Ausmaß der Wohnungsnot exakt zu beziffern, bedarf es der längst überfälligen regelmäßigen Wohnungslosenstatistik der Bundesregierung. Die Volkszählung hat das Ausmaß des Wohnungsbedarfs in vollem Umfang bestätigt.

Die Folgen dieser Situation sind allerorts sichtbar und verheerend:

- Anstelle von mehr Wohnraum für sozial Schwache, nehmen die Armutsquartiere der Billigabsteigen und der schwarze Wohnungsmarkt zu.
- Einkommensschwache werden durch einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen vom Wohnungsmarkt verdrängt.
- Sie werden obdachlos.
- Aus Obdachlosenunterkünften und Billigpensionen werden sie zunehmend verdrängt, insbesondere durch die politisch interessanten und stärker unterstützten Aus- und Umsiedler.
- Einmal auf der Straße, werden sie durch Aufenthaltsverbote, Polizeikontrollen, illegalen Abtransport über die Stadtgrenze sowie kommerziell arbeitende Hilfssheriffs öffentlich verfolgt und vertrieben.
- Die Zahl der Gewaltverbrechen gegen und unter Wohnungslosen liegt mit mindestens 27 öffentlich registrierten Fällen von Mord und schwerer Körperverletzung weit über dem Durchschnitt der Vorjahre.

Versäumnisse der Wohnungspolitik, Wohnungsmarkt und Wohnungsnot erzeugen eine Spirale nach unten. Der Verdrängung der einkommensschwachen Bürger aus dem politischen Bewußtsein und aus dem politischen Handeln führt folgerichtig zu ihrer Verdrängung durch andere Bürger. Die vom Wohnungsverlust bedrohten und die bereits obdachlos gewordenen werden kommunalen und freigemeinnützigen Hilfestellen in die Arme getrieben. Diese werden jedoch völlig alleingelassen und sind auch restlos überfordert, weil sie praktisch keine Wohnungen mehr vermitteln können.

Die Verantwortung für diesen Skandal darf nicht der Sozialarbeit oder den Kommunen zugeschoben werden. Sie liegt um der Kompetenz für die Rahmenbedingungen willen, innerhalb deren Obdachlosigkeit entsteht, bei der Bundesregierung.

Je weniger der Staat das Grundbedürfnis Wohnen anerkennt und subventioniert, desto mehr Menschen wurden und werden wohnungs- und obdachlos.

Die in jüngster Zeit sich überstürzenden Notmaßnahmen kommen vielerorts zu spät; außerdem ist zu befürchten, daß sie an den vom Wohnungsmarkt Ausgeschlossenen, an Obdach- und Wohnungslosen, ein weiteres Mal vorübergehen.

Wir warnen davor, die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen: Schlichtwohnungsbau und Barackenlager mit ihren gefährlichen politischen, gesellschaftlichen und menschlichen Folgen sind keine Antwort auf Wohnungsnot.

Es ist höchste Zeit, auf menschenunwürdige Wohnghettos zu verzichten und stattdessen ohne Einschränkung das **Recht aller Bürger auf eine menschenwürdige Wohnung anzuerkennen und zu verwirklichen.**

Wir fordern, daß Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit nicht länger allein der Sozialarbeit zugeschoben werden, sondern daß die Wohnungspolitik endlich ihre Verantwortung für das Entstehen der Obdachlosigkeit in unserem Land anerkennt und Konsequenzen daraus zieht.

Je länger die Probleme der menschenwürdigen Wohnungsversorgung auf die lange Bank geschoben werden, desto mehr wächst die Gefahr der Spaltung unserer Gesellschaft und insbesondere die Gefahr der Zunahme rechtsradikaler Ideologien, Parteien und Lösungsversuche.

Angesichts des jahrelangen Verschweigens der Wohnungsnot in unserem Land fordern wir jetzt den ernsthaften Dialog der politisch Verantwortlichen mit allen Obdachlosenorganisationen.

Deshalb legen wir heute einen durch eine breite Fachöffentlichkeit von Praktikern, Wissenschaftlern und Forschungsinstituten getragenen Forderungskatalog zur Wohnungspolitik vor.

Wir fordern alle Verantwortlichen in Bund, Ländern und Gemeinden auf, dieses wohnungspolitische Programm ernsthaft zu prüfen und so schnell wie möglich umzusetzen.

Unsere Forderungen richten sich vor allem an den Bund, denn ohne eine Umkehr in der Wohnungspolitik wird das Problem der Wohnungs- und Obdachlosigkeit nicht zu lösen sein. Aber auch die Kommunen haben noch erhebliche Handlungsspielräume in der Wohnungspolitik, die sie stärker als bisher ausnutzen müssen. Wir unterstützen darum nachdrücklich die vom Deutschen Städtetag vorgelegten Empfehlungen zur Sicherung der Wohnungsversorgung für Wohnungsnotstände.

Neu gefordert sind die Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik. Sie können sich nicht länger nur auf den Bau von Heimen beschränken, sondern sie müssen aktiv den Wohnungsbau fördern und wohnungspolitisch tätig werden.

## FORDERUNGEN

### A.

Der Bund muß den größten Beitrag zur Veränderung der weiteren Zunahme der Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit leisten. Dazu muß ein ganzes Bündel an Maßnahmen sofort, bzw. mittelfristig realisiert werden.

### I. Sofortmaßnahmen

1. Der Neubau, die Bestandserhaltung und Ausweitung von bezahlbaren und sozial geschützten Wohnungen müssen energisch vorangetrieben werden. Dazu müssen in den nächsten 10 Jahren mindestens 300.000 Wohnungen pro Jahr dem Markt zur Verfügung gestellt werden.
2. Für den Neubau in großstädtischen Ballungsgebieten sind gezielte Sonderförderungsprogramme erforderlich, die obdachlose und wohnungslose Menschen einschließen.
3. Die Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft ist wieder einzuführen.
4. Der Gesetzgeber muß eine Neuregelung der Eigenbedarfskündigung schaffen, die die inzwischen entstandene sozial unerträgliche Erleichterung wieder zurücknimmt.
5. Verlängerung von Belegungsbindungen mit allen geeigneten Maßnahmen.

### II. Mittelfristige Maßnahmen

1. Im Rahmen einer allgemeinen Armutsberichtserstattung muß eine Bundesobdachlosen- bzw. Wohnungsnotstandsstatistik auf jährlicher Basis gesetzlich geschaffen werden.
2. Durch gesetzliche Regelung ist zu garantieren, daß bei drohendem Wohnungsverlust zumindest eine neue Wohnung zugewiesen wird, sofern kein Wohnungserhalt möglich ist.
3. Eine dauerhafte Preis- und Belegungsbindung sowie eine Finanzierung der Investitionen in den sozialen Mietwohnungsbau als Sozialmaßnahme sind gesetzlich zu verankern. Die gegenwärtige Höhe der Förderung pro gebaute Wohneinheit ist unzureichend.
4. Bei der notwendigen Reform des Bundessozialhilfegesetzes ist eine Verzahnung der Wohnungshilfe nach dem BSHG mit Wohngeldgesetz und Wohnungsbindungsgesetzen im Rahmen einer neuen finanziellen Mindestsicherung zu schaffen.

5. Flexible Förderung von alternativen Bau- und Wohnformen, von Finanzierungs- und Organisationsmodellen, die ein kostengünstiges und soziales Bauen und Wohnen ermöglichen.

**B.**

Die Bundesländer müssen mehr als bisher eine Wohnungspolitik entwickeln, die Wohnungslosigkeit verhindert und dort, wo sie entstanden ist, auflöst. Ein beispielhaftes Programm existiert schon seit mehreren Jahren in Hessen.

1. Die Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau sind gezielt auf den Mietwohnungsbau, nicht auf die Eigentumbildung zu richten.
2. Die Länder müssen Fördermittel zur Sanierung von sozialen Brennpunkten bereitstellen.
3. Der § 5a des Wohnungsbindungsgesetzes muß konsequent angewandt werden.

**C.**

Auf lokaler Ebene müssen neue Initiativen zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bürger begonnen werden. Kommunen, Wohlfahrtsverbände und Wohnungswirtschaft müssen ein Bündnis gegen die Wohnungsnot schließen.

**I. Kommunen**

1. Der Altbaubestand muß erhalten und geschützt werden. Anstelle von Abriß muß behutsame Sanierung treten. Zweckentfremdung und Leerstand müssen durch schärfere Kontrollen verhindert und beseitigt werden.
2. Der Neubau von dauerhaft preiswerten und sozial geschützten Wohnungen mit ausreichender finanzieller Unterstützung von Bund und Ländern muß eine hohe Priorität in der Kommunalpolitik erhalten.
3. Die Kommunen müssen ihre bisherigen Belegungsrechte sichern und vor allem neue Belegungsrechte schaffen. Dafür sind entsprechend hohe Haushaltsmittel bereitzustellen.
4. Im Rahmen der kommunalen Sozialplanung müssen in jeder Stadt Sozialpläne zur Sicherung der Wohnungsversorgung unter Einschluß der alleinstehenden Wohnungslosen und obdachlosen Familien vorgelegt werden. Dies sollte im Zusammenhang mit der Einrichtung bzw. der Verstärkung einer kommunalen, stadtteilbezogenen Gemeinwesenarbeit und Armutsberichterstattung stehen.
5. Zur Verhinderung von Wohnungsverlusten sind in allen Kommunen und Landkreisen "Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit" einzurichten, die Kompetenzen im Sinne der Empfehlung des Städtetages bekommen.

**II. Wohlfahrtsverbände und Kirchen**

1. müssen freiwillige Belegungsbindungen in ihren eigenen Wohnungsbeständen für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen einräumen.

2. müssen sich am Wohnungsneubau mit neuen Träger-, Beteiligungs- und Bindungsformen beteiligen.
3. müssen die ambulante Hilfe für Wohnungslose entschiedener ausbauen.

### **III. Wohnungswirtschaft**

Die Wohnungswirtschaft, insb. die gemeinnützige, muß durch eigene Anstrengungen vor allem den wachsenden Räumungsklagen entgegenwirken.

1. Sie sollte verstärkt in Kooperation mit Kommunen private Mietausfallfonds gründen aus denen Mietübernahmen finanziert werden können.
2. Sie sollte anstelle von Räumungen verstärkt von der Möglichkeit der Umsetzung im eigenen Wohnungsbestand Gebrauch machen.

Frankfurt a.M. d. 13.11.1989

Der Vorstand



In der Schriftenreihe "**Praxis und Sozialplanung**"  
sind bisher erschienen:

Heft 1: "**DIE SITUATION DER ALLEINSTEHENDEN WOHNUNGSLOSEN**"

Entwicklung und Perspektiven für ein  
bedarfsgerechtes Gesamthilfesystem  
am Beispiel Hamburgs

Preis: **DM 8,00** zuzügl. Versandgebühr

Heft 2: "**PROJEKT DULSBERG**"

Modell stadtteilorientierter Sozialarbeit mit  
alleinstehenden Wohnungslosen in Hamburg

Preis: **DM 5,00** zuzügl. Versandgebühr

Beide Hefte gemeinsam: **DM 10,00** zuzügl. Versandgebühr

Zu bestellen bei:

**Ambulante Hilfe Hamburg e.V.**

**Geschäftsstelle**

**Hohenzollernring 80**

**2000 Hamburg 50**