



Arbeitsberichte
zur Stadtentwicklungsplanung

Gesamtkonzept zum Wohnungsneubau
(Wohnraumbeschaffungsprogramm)

Bericht zur Situation im sozialen Wohnungsbau

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN
Referat für Stadtplanung und Bauordnung
Stadtentwicklungsplanung

Gesamtkonzept zum Wohnungsneubau (Wohnraumbeschaffungsprogramm)

Bericht zur Situation im sozialen Wohnungsbau

Anlagen zu den
Beschlüssen der Vollversammlung
des Stadtrates vom 21. Mai 1980

Arbeitsberichte zur Stadtentwicklungsplanung – Nr. **11**

Nachdruck, auch auszugsweise,

nur unter Angabe der Quelle:

Landeshauptstadt München,

Referat für Stadtplanung und Bauordnung

Satz: Huber's Typo-Service, Elisabethstraße 25, 8000 München 40 Druck:

Graphische Anstalt Ernst Wartelsteiner

Gesamtkonzept zum Wohnungsneubau
(Wohnraumbeschaffungsprogramm)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	7
1. Ausgangslage und Entwicklungstendenzen	9
1.1 Entwicklung der Wohnungsversorgung in München	9
1.2 Marktsituation und Entwicklungstendenzen	13
1.2.1 Wohnungsmarkt insgesamt	13
1.2.2 Sozialer Wohnungsbau	13
1.2.3 Freifinanzierter Wohnungsbau	15
1.3 Räumliche Entwicklung	17
2. Ziele der Wohnungspolitik	17
2.1 Quantitative Ziele zur Wohnungsmarktentwicklung	17
2.2 Zielsetzungen zur strukturellen Wohnungsmarktentwicklung	18
2.2.1 Sozialer Wohnungsbau	18
2.2.2 Freifinanzierter Wohnungsbau	19
2.3 Räumliche Ziele der Wohnungspolitik	20
3. Maßnahmen	21
3.1 Schaffung baurechtlicher Voraussetzungen, Vergabe und Aktivierung von Grundstücken	21
3.1.1 Ausweisung neuen Baurechts, Flächenauswahl	21
3.1.2 Vergabe von Grundstücken in städtischem Besitz	22
3.1.3 Aktivierung von Grundstücken in sonstiger öffentlicher oder in privater Hand	22
3.2 Maßnahmen zur Entlastung von den Kosten auf dem Wohnungsmarkt	22
3.2.1 Stundungsmodell	22
3.2.2 Vergabe von Erbbaurechten	23
3.2.3 Aktivitäten zur Verbilligung privater Grundstücke	24
3.2.4 Einfamilienhausprogramm und Nachfolgeprogramme	24
3.2.5 Sonderförderprogramm für Familien mit Kindern	25
3.2.6 Förderung von Selbsthilfemaßnahmen	25
3.2.7 Maßnahmen zur Senkung der reinen Baukosten	25
3.3 Maßnahmen zur Aktivierung des sozialen Wohnungsneubaus	25
3.3.1 Vergabe von verbilligten städtischen Grundstücken für den	

sozialen Wohnungsbau	25
3.3.2 Aktivierung nichtstädtischer Flächen für den sozialen Wohnungsbau	26
3.3.3 Maßnahmen zur Kostensenkung	26
3.3.4 Erhöhung des städtischen Anteils zur Finanzierung von sozialen Neubauwohnungen	27
3.3.5 Verhandlungen mit dem Freistaat Bayern zur Erhöhung der anteiligen Bundes- und Landesmittel	27
3.4 Weitere Maßnahmen zur Versorgung von Sozialwohnungsberechtigten	27
3.4.1 Verhinderung von Fehlbelegungen	27
3.4.2 Umzugsbeihilfen	28
3.4.3 Ankauf von Belegungsbindungen bzw. Anmietung von Bestandswohnungen	28
3.4.4 Soziales Modernisierungsprogramm	29
3.4.5 Wohngeldpolitische Maßnahmen	30
3.5 Räumliche Maßnahmen	31
3.5.1 Kurzfristige Maßnahmen	31
3.5.2 Mittelfristige Maßnahmen	31
3.5.3 Längerfristige Maßnahmen	32

Vorbemerkung

Nachdem vor wenigen Jahren aufgrund einer großen Zahl leerstehender Wohnungen die wohnungspolitische Situation in München als nicht eben sehr problematisch erscheinen konnte, haben sich binnen kurzem auf praktisch allen Teilmärkten Versorgungsengpässe ergeben.

Eine drastisch zurückgegangene Bautätigkeit konnte die sich rasch ausweitende Nachfrage bzw. den stark wachsenden Wohnungsbedarf nicht befriedigen.

Der Stadtrat hat deshalb schon 1978 und 1979 umfangreiche wohnungspolitische Maßnahmen beschlossen und zwar auf dem Grundstücksektor, in Form finanzieller Förderungsprogramme und rechtlich-organisatorischer Initiativen.

Diese Maßnahmen und Programme bedurften einer Ergänzung und Fortführung zu einem abgestimmten Gesamtkonzept, das sowohl den sozialen als auch den freifinanzierten Wohnungsneubau umfaßt.

Der Oberbürgermeister hatte deshalb das Planungsreferat beauftragt, ein Gesamtkonzept für den Wohnungsneubau zu erarbeiten.

Dieses Konzept wurde vom Stadtrat am 21.05.1980 verabschiedet.

Der folgende Arbeitsbericht enthält die Grundlagen dieses Konzepts.

Ausgehend von einer Analyse der Entwicklungstendenzen und der sich abzeichnenden Probleme werden Lösungsansätze für den Bereich des sozialen und freifinanzierten Wohnungsbaus vorgeschlagen.

1. Ausgangslage und Entwicklungstendenzen

1.1 Entwicklung der Wohnungsversorgung in München

- Die Wohnungsfertigstellungen sind in den letzten Jahren gegenüber dem Zeitraum 1962-1974 drastisch zurückgegangen: Wurden 1962-1974 noch durchschnittlich 15.122 WE p.a. gebaut, so sank die durchschnittliche Wohnbauleistung in München 1975-1978 auf 5.607 WE p.a. (vgl. Tab. 1).

Die öffentlich geförderten Wohnungen weisen seit 1962 bis zur Gegenwart eine durchweg rückläufige Tendenz auf. Während 1962 noch 7.733 WE öffentlich gefördert wurden, waren es 1978 nur noch 643 WE (vgl. Tab. 1 und Diagr. 1).

Tab. 1:

Wohnungsangebot in der Landeshauptstadt München von 1962-1979

Jahr	Bestand an Wohnungen ¹	Fertiggestellte Wohnungen	Öffentlich geförderte Wohnungen ²	Belegungs-dichte (EW/WE)
1962	375.435	17.224	7.733	3,03
1963	392.562	17.148	6.115	2,95
1964	408.676	16.036	6.459	2,88
1965	419.095	10.525	3.855	2,84
1966	432.366	14.347	5.017	2,78
1967	446.521	14.536	4.731	2,69
1968 ³	450.393	15.098	3.628	2,73
1969	465.129	14.363	3.639	2,73
1970	475.889	10.892	1.714	2,75
1971	488.148	13.219	2.055	2,74
1972	509.437	22.083	2.255	2,62
1973	525.462	16.803	1.466	2,54
1974	539.291	14.313	691	2,45
1975	546.499	7.719	932	2,42
1976	550.996	5.187	1.531	2,39
1977	555.799	5.410	1.536	2,36
1978	558.988	4.111	643	2,32

Quellen:

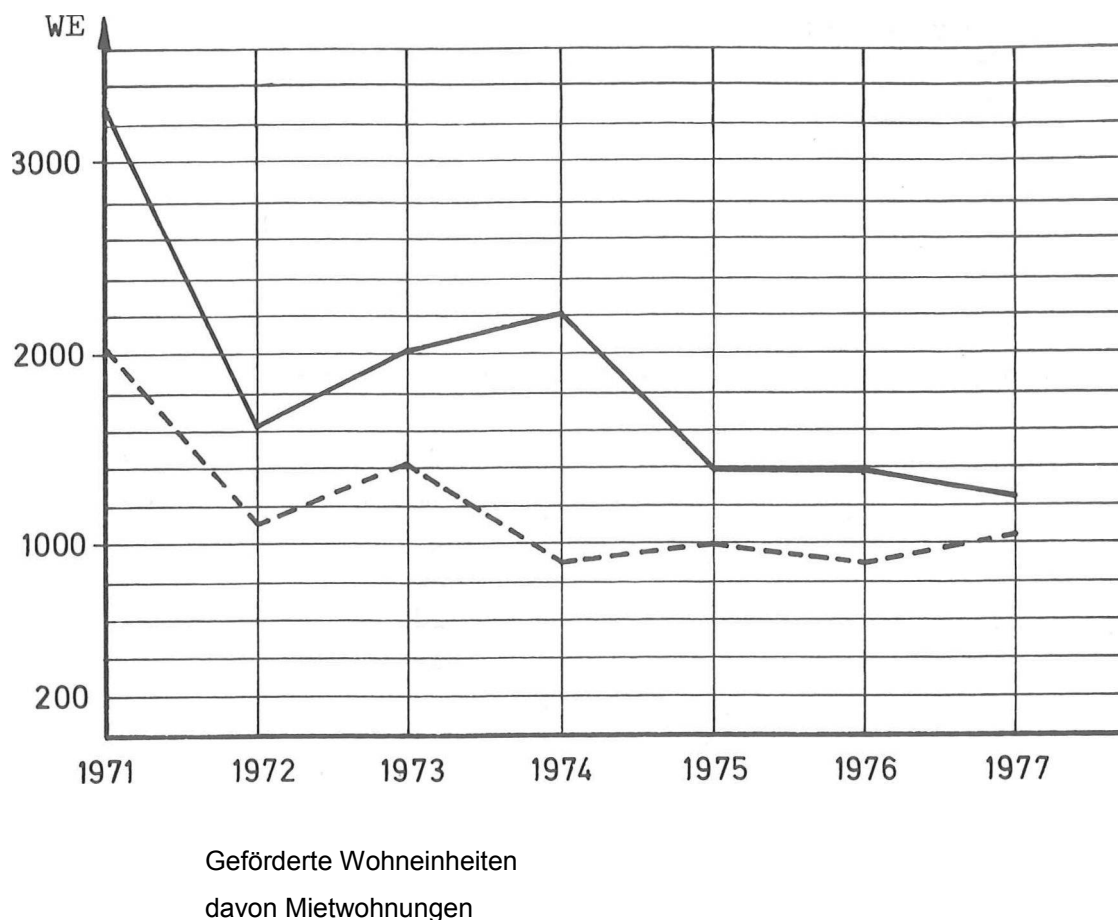
- Statistisches Handbuch der Landeshauptstadt München, 1975
- Statistisches Amt
- Eigene Berechnungen des Planungsreferates

1 Bestand am 31.12. des jeweiligen Jahres

2 Öffentlicher geförderter sozialer Wohnungsbau (Fertigstellungen)

3 Zu den Bestandszahlen: Wohnungszählungen (amtlich) jeweils am 6. 6.1961 und am 25.10.1968. Darauf aufbauend jeweils für die Folgejahre Fortschreibungsdaten.

Diagr. 1: Anzahl der mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohneinheiten⁴
in der Landeshauptstadt München

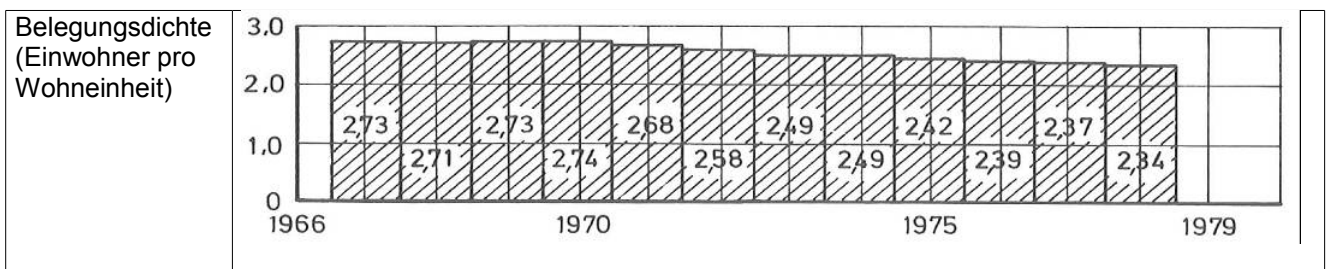
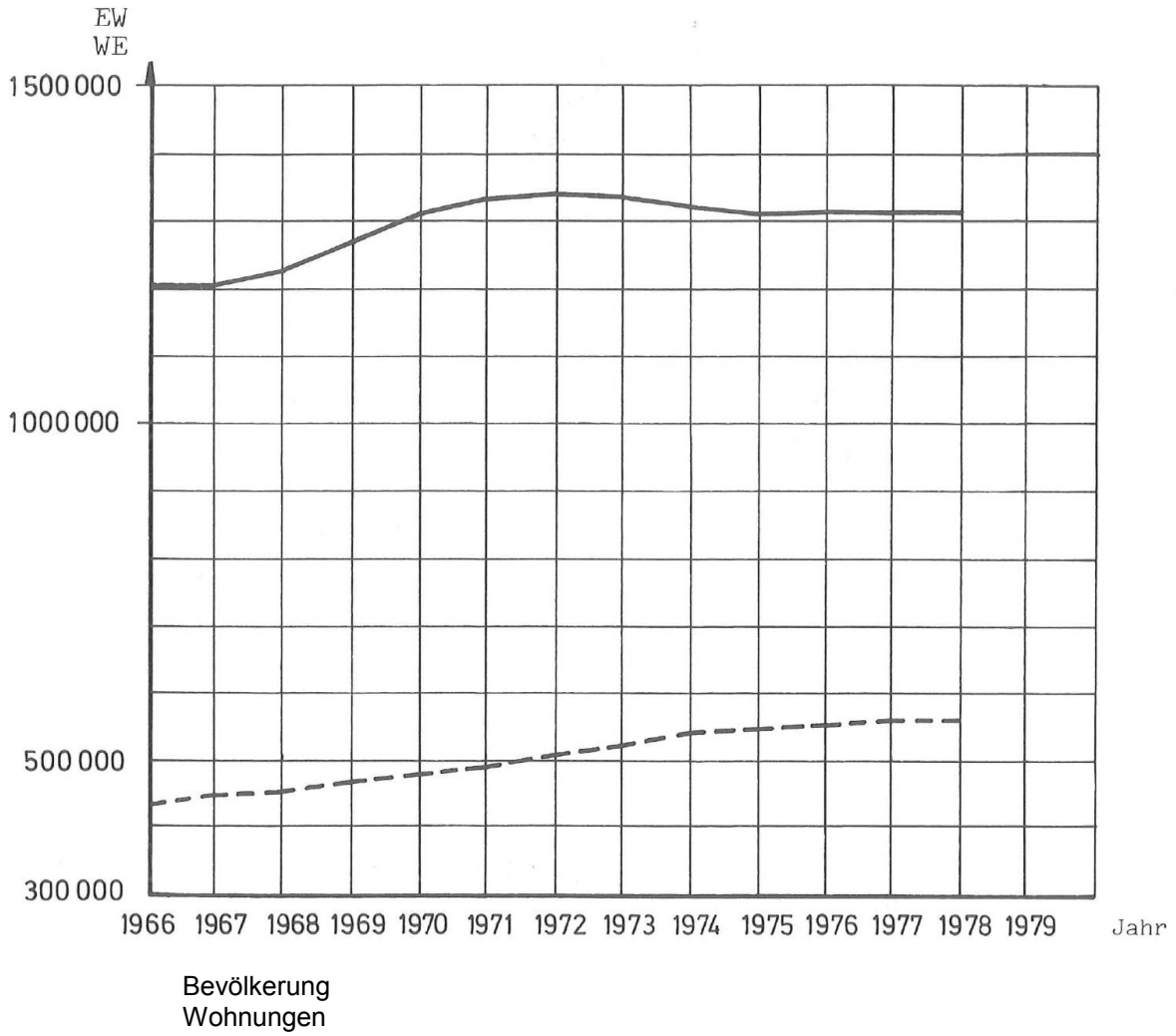


Quelle: Soziales Wohnungsbauprogramm der Landeshauptstadt München 1971-1977 Baureferat – Bauverwaltung

- Die Wohnungsversorgung - gemessen an der Belegungsdichte (Pers./WE) - hat sich seit 1962 in der Landeshauptstadt München nahezu ständig verbessert (vgl. Diagr. 2). Die Belegungsdichte sank von 3,03 (1962) auf 2,32 EW/WE (1978). Die Entwicklung der Wohnungsversorgung in München folgte damit einem bundesweit gegebenen Trend zu wachsenden Wohnflächen je Einwohner: So stiegen in der Bundesrepublik die Flächenansprüche je Einwohner zwischen 1951 und 1978 kontinuierlich um rd. 0,5m² p.a.; die wachsenden Flächenansprüche je Einwohner sind auch weiterhin ein wesentliches Element der stark steigenden Wohnungsnachfrage.

⁴ Hierbei sind die im Umland, aber mit Münchner Mitteln geförderten Wohnungen nicht berücksichtigt.

Diagr. 2: Entwicklung von Bevölkerung, Wohnungsbestand und Belegungsdichte (EW/WE) 1967-1978



Quelle: Statistisches Amt der Landeshauptstadt München

Die Größenstruktur des Wohnungsbestandes hat sich im letzten Jahrzehnt zu Lasten der größeren Wohnungen (3 und mehr Wohnräume) verschoben (vgl. Diagr. 3).

Diagr. 4: Größenstruktur des Wohnungsbestandes in der Landeshauptstadt München

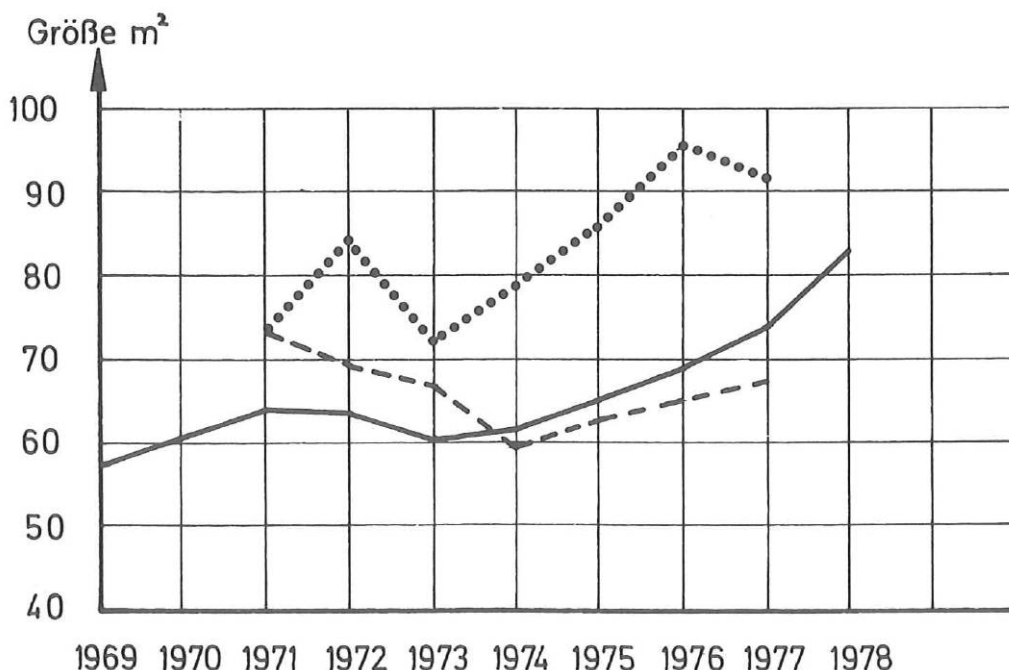
Jahr	Zahl der Räume (in v.H.)			
	1-2	3	4	5 u.m.
1968 (31.12.)	21,55	32,30	28,30	17,83
1973 (31.12.)	25,0	29,65	27,81	17,51
1978 (31.12.)	26,11	28,68	27,50	17,73
Veränderung 1968-1978	+ 4,56	-3,68	-0,80	-0,10

Quelle:

- Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1978
- Statistisches Amt der Landeshauptstadt München
- Eigene Berechnungen des Planungsreferates

Obwohl sich strukturell der Wohnungsbestand zu Lasten der Wohnungen mit 3 und mehr Räumen entwickelt hat, hat sich die durchschnittliche Größe der Neubauwohnungen von 60,5 m² (1973) auf 82,4 m² (1978) stetig erhöht (vgl. Diagr. 4). Dies weist darauf hin, daß sich auch die durchschnittliche Raumgröße erhöht hat.

Diagr. 4: Durchschnittliche Größe fertiggestellter Wohneinheiten im Zeitraum 1969-1978.



Entwicklung der Größe von Neubauwohnungen (Neu- und Wiederaufbau)
Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus
Eigentumswohnungen (öffentlich gefördert)

Quelle:

- Soziales Wohnungsbauprogramm der Landeshauptstadt München 1971-1977 (Baureferat)
- Statistisches Amt der Landeshauptstadt München 1979
- Eigene Berechnungen des Planungsreferates 1979

1.2 Marktsituation und Entwicklungstendenzen

1.2.1 Wohnungsmarkt insgesamt

Gegenwärtig sind in München praktisch alle Wohnungsteilmärkte stark angespannt. Das (auf den Markt kommende) Angebot entspricht nach Umfang, Ausstattung, Qualität des Wohnumfeldes und Mietpreis nicht in ausreichendem Maße dem Anspruchsniveau der Nachfrage; dabei darf allerdings auch nicht übersehen werden, daß die Anspruchsniveaus der Nachfrager mit der tatsächlichen Kostenentwicklung auf dem Wohnungsmarkt schwer in Übereinstimmung zu bringen sind.

Wie neueste Berechnungen⁵ des Planungsreferates zeigen, würde sich ohne nachhaltiges wohnungspolitisches Engagement - insbesondere, wenn das 1975 gegebene Baurecht konstant gehalten würde - die derzeit angespannte Wohnungsmarktsituation bis 1990 noch deutlich verschärfen (vgl. Tab. 2):

Tab. 2: Wohnungsmarktentwicklung in München ohne Baurechtsmehrungen⁶ gegenüber 1975

Jahr	Bevölkerung	Wohnungen	Neubau 1975-1990	Angebots- ⁷ Nachfrage- Differenz
1978	1.296.970	558.988	89.979	-10.875
1990	1.230.373	591.525		-22.052

-die Nachfrageüberhänge⁸ würden von derzeit rechnerisch 10.875 (1978) auf 22.052 (1990) ansteigen.

-die Einwohner der Landeshauptstadt München würden gegenüber 1978 bis 1990 um 66.597 abnehmen (vgl. demgegenüber Zielprognose Tab. 5, unter Pkt. 2).

1.2.2 Sozialer Wohnungsbau

Eine problemgerechte Versorgung der Sozialwohnungsberechtigten stößt zunehmend auf ernste Schwierigkeiten:

- Die Zahl der Vormerkungen beim Amt für Wohnungswesen für Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus belief sich per 29.02.1980 auf 14.632, darunter 8.674 Notstandsfälle. Nach Prognosen des Planungsreferates steigt die Zahl der Sozialwohnungsberechtigten von 270.000 (1975) bei fortdauernder Anpassung der Einkommensgrenzen⁴) auf 320.000 (1990). Erschwerend kommt hinzu, daß der Bestand an preisgünstigen, d.h. für Sozialwohnungsberechtigte tragbaren Wohnungen bis 1990 stark abnehmen dürfte. Sollten indessen die Einkommensgrenzen nicht mehr - wie in der Vergangenheit - angepaßt werden, wofür die wohnungspolitische Forderung spricht, den sozialen Wohnungsbau auf enger definierte Zielgruppen zu beschränken, so wird sich das Problem der Versorgung mit Sozialwohnungen zumindest formal u. U. wesentlich entschärfen.

5 Grundlage: Prognos AG, Basel-München 1978 "Wohnungsmarktanalyse und -prognose für den Raum München (Region 14)".

6 Die seinerzeitige (1978) Prognose des Gutachters, der PROGNOSE AG (vgl. Bekanntgabe im Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsausschuß am 25.07.1978), unterscheidet sich von diesem Rechenlauf im wesentlichen dadurch, daß seinerzeit bereits die Notwendigkeit von Baurechtsmehrungen vorhergesehen wurde. Dem gegenüber soll der o.a. Rechenlauf verdeutlichen, was ohne offensive Baurechtspolitik der Stadt tendenziell eintreten würde.

7 Nachfrageüberhänge bedeuten, daß die marktfähige Nachfrage das Angebot übersteigt, davon sind Bedarfsüberhänge (z.B. hinsichtlich unversorgter Sozialwohnungsberechtigter) zu unterscheiden, die ein Defizit an Wohnungs- und sozialpolitisch gewünschter Wohnungsverorgung anzeigen.

8 Neue Einkommensgrenzen: für zwei Personen 31.800 DM für vier Personen 44.400 DM, für eine Person 21.600 DM für drei Personen 38.100 DM für fünf Personen 50.700 DM

- Die Kostenentwicklung im Wohnungsbau unterläuft zusehends die Zielsetzungen im sozialen Wohnungsbau: Waren 1962 in München durchschnittlich noch 17.000,- DM an öffentlichen Mitteln zur Förderung einer Sozialwohnung ausreichend, so sind derzeit durchschnittlich rd. 125.000,- DM erforderlich. Diese Kostenentwicklung spiegelt sich in den rückläufigen Fertigstellungen von Sozialwohnungen wider (vgl. Tab. 1).
Selbst unter optimistischen Annahmen über das künftig verfügbare Finanzvolumen für den sozialen Wohnungsbau erscheint es sehr unwahrscheinlich, daß alle Sozialwohnungsberechtigten, die nicht im Wohnungsbestand zu für sie tragbaren Bedingungen unterzubringen sind, mit neu gebauten Sozialwohnungen versorgt werden können.
Schon von daher ergibt sich die Notwendigkeit, zur Versorgung der Sozial- wohnungsberechtigten auch nach neuen Wegen zu suchen (vgl. 3.1).
- Das bis zur Gegenwart in den meisten Teilen der Bundesrepublik nicht gelöste Fehlbelegungsproblem beeinträchtigt die prinzipiellen Möglichkeiten, Sozialwohnungsberechtigte mit Sozialwohnungen zu versorgen: Die Mehrzahl der Schätzungen für fehlbelegte Sozialwohnungen bewegt sich immerhin zwischen 20% und 40%.⁹
- Die Vermietpraxis im sozialen Wohnungsbau¹⁰ führt dazu, daß die bedürftigeren Gruppen unter den Sozialwohnungsberechtigten nicht im wünschenswerten Anteil versorgt werden. Dies zeigt sich auch darin, daß ein Großteil der Fehlbeleger schon zwei Jahre nach Bezug der Sozialwohnungen nicht mehr zu den formal Sozialwohnungsberechtigten gehörten. Durch die kürzliche Anhebung der Einkommensgrenzen ist zu befürchten, daß sich die Chancen der bedürftigeren Sozialwohnungsberechtigten auf Versorgung mit einer Sozialwohnung abermals verschlechtern.
- Wer tatsächlich in den Genuß einer Sozialwohnung gelangt, ist nicht nur gegenüber unversorgten Haushalten aus bedürftigeren Gruppen in einer günstigeren Wohnungssituation, er wird auch gegenüber Besserverdienenden bevorzugt, wenn man die öffentlichen Förderungsmittel, die de facto monatlich für ihn aufgewendet werden (umgerechnet ca. 800,- DM¹¹), in Rechnung stellt. Dieser Umstand verleiht dem gegenwärtigen Förderungssystem Züge eines Lotteriespiels.
- Das System der degressiven Aufwendungszuschüsse im sozialen Wohnungsbau hat sich bei schneller als die Einkommen steigenden Mieten als überaus belastend für die betroffenen Haushalte erwiesen und zieht demnach das Problem der Nachsubventionierung nach sich. In Bayern ist allerdings ab dem Förderungsjahrgang 1978 das System der degressiven Aufwendungszuschüsse so verbessert worden, daß die systembedingten Mietsteigerungen in der Regel nicht höher sind als die Einkommenssteigerungen.
- Zudem gewährt die Landeshauptstadt München einen Härteausgleich in besonders problematischen Fällen.
- Schließlich sind durch die Förderungspraxis im sozialen Wohnungsbau starke "Mietenverzerrungen" entstanden, m.a.W. die Unterschiede in den Sozialmieten reflektieren häufig weder die Qualitätsunterschiede zwischen verschiedenen Arten bzw. Jahrgängen von Sozialwohnungen noch Unterschiede in der Bedürftigkeit der Bewohner.¹²
- Die Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus verlief wechselhaft: zwischen 1970 und 1978 betrug der Anteil öffentlich geförderter Ein- bzw. Zweifamilienhäuser zwischen rd. 1,8 und 11 % bzw. zwischen 1,2 und rd. 18% des Eigenheimbaus insgesamt.

9 Vgl. H. K. Schneider/Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft 1977, S. 55 f. sowie DIW, Wochenbericht 1/2, 46. Jg., 11.01.1979, S. 4

10 Dem Vermieter werden drei Bewerber vorgeschlagen. Unter diesen Dreien wird vom Vermieter tendenziell der wirtschaftlich Leistungsfähigste bzw. der mit dem höchsten Sozialprestige ausgewählt.

11 8% p.a. von 125.000,- DM Förderungsmittel je Wohnung

12 Vgl. Schneider/Kornemann, a.a.O., 42 ff., Blumers/Werner, Sozialer Wohnungsbau in der Krise, 1979, S. 9

- Wenn sich die starken Baukostensteigerungen der jüngeren Vergangenheit fortsetzen, muß damit gerechnet werden, daß wegen der tendenziell langsamer steigenden Einkommen dieses Programm zusehends weniger zum Tragen kommt.
- Die Umwandlung von Sozialwohnungen in Eigentumswohnungen ist trotz der per 1.3.1980 in Kraft getretenen, den Schutz der Mieter stärkenden Vorschriften schon vom Ansatz her problematisch: Dadurch wird die Zahl der Wohnungen mit Belegungsbindungen reduziert; dementsprechend können weniger Sozialwohnungsberechtigte versorgt werden. Gleichzeitig entstehen in der Regel Extragewinne für die Vermieter - insoweit ist auch von einer teilweisen Vergeudung vormaliger Subventionen zu sprechen, die ja speziell zur Aufrechterhaltung längerfristiger Belegungsbindungen gegeben wurden. Eine Lockerung der Belegungs- und Mietpreisbindungen ("Liberalisierung" des Sozialwohnungsbestandes) ist also unter den Gesichtspunkten der Mietentwicklung und den Verteilungswirkungen des Förderungssystems sehr bedenklich.

Fazit:

Zur Gesamtsituation und Tendenz im sozialen Wohnungsbau bleibt festzuhalten, daß angesichts der ökonomischen und demographischen Entwicklungstrends die anstehenden Versorgungsaufgaben im Rahmen des gegebenen Förderungssystems nicht bzw. nur sehr unbefriedigend zu lösen sind. Das System des sozialen Wohnungsbaus ist inzwischen zu "teuer" geworden und sozial nicht (mehr) treffsicher genug.

1.2.3 Freifinanzierter Wohnungsbau

Aufgrund der mittlerweile geringen Fertigstellungen im freifinanzierten Wohnungsbau ist der Beitrag dieses Wohnungsteilmarktes zur Lösung der akuten wohnungspolitischen Probleme keinesfalls ausreichend. Ein wesentlicher Grund dafür ist, daß die Kosten für Wohnen, gemessen an der Einkommensentwicklung in der Vergangenheit, permanent gestiegen sind (vgl. Tab. 3), was sich wohl auch tendenziell weiter fortsetzen wird.

Tab. 3: Wochenlöhne und Preise je Neubauwohnung

Jahr	Wochenlöhne in DM ¹³	Preis je Neubauwohnung ¹⁴	Wochenlöhne pro Neubauwohnung
1954	69,21	15.460	223,4
1966	157,37	51.100	324,7
1978 ¹⁵	361,73	133.600	369,5

Dies wird auch an der Mietentwicklung im freifinanzierten Wohnungsmarkt deutlich. Ein vom Statistischen Amt der Landeshauptstadt München durchgeführter Vergleich der vorhandenen Mietspiegel von 1975 und 1978/79 zeigt eine Steigerung des durchschnittlichen Mietniveaus im angegebenen Zeitraum um 20%.

Auch längerfristig ist nicht damit zu rechnen, daß der freifinanzierte Wohnungsbau die anstehenden Wohnungsversorgungsprobleme selbständig lösen kann: Vielmehr ist bei Fortsetzung der sich öffnenden Schere zwischen Baukosten und Einkommensentwicklung zu befürchten, daß die

Quelle: Biedenkopf, K. H./Miegel, M.: Wohnungsbau am Wendepunkt, Stuttgart 1978, S. 134

13 Nettosumme je beschäftigten Abhängigen

14 Veranschlagte Baukosten je Neubauwohnung

15 Schätzwerte

derzeit erkennbaren großen Bedarfsüberhänge zunehmen. Eine Prognose der Kostenmietenentwicklung¹⁶⁾, wie sie im Rahmen der Wohnungsmarktuntersuchung vom seinerzeitigen Stadtentwicklungsreferat entwickelt wurde, verdeutlicht die Ansprüche an Mietzahlungsfähigkeit und -bereitschaft, die auf künftige Nachfrager von Neubauwohnungen zukommen dürften (vgl. Tab. 4).

Tab. 4: Prognose zur Kostenmietenentwicklung in München (am Beispiel repräsentativer Stadtbezirke) in DM/m²je Monat.

Jahr	Alle Haustypen gebaut in			2-Familienhäuser gebaut in		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985
1975	5,66			6,33		
1980	7,76	9,85		8,68	11,07	
1985	10,63	13,49	18,04	11,88	15,18	20,32

Die aus der Baukostenentwicklung resultierenden Probleme der Befriedigung des Wohnungsbedarfes werden dadurch erschwert, daß sich die Anspruchsniveaus der Nachfrager wohl z. T. an den günstigeren Bedingungen des Wohnungsbestandsmarktes orientieren und auch deshalb schwer zu befriedigen sind: Wie die Wohnungsmarktanalyse für München ergeben hat, müssen einziehende Haushalte durchschnittlich rd. 20% Miete mehr bezahlen als ausziehende Haushalte in vergleichbaren Wohnungen¹⁷⁾. Diese "Marktspaltung" tritt auf zwischen seit längerem vermieteten Bestandswohnungen einerseits und neu vermieteten Bestandswohnungen bzw. neu gebauten Wohnungen andererseits — wohl nicht zuletzt als Konsequenz der Mieterschutzgesetzgebung. Dadurch wird eine Befriedigung der Anspruchsniveaus der Nachfrager - die sich z.T. an den günstigeren Bedingungen bei seit längerem vermieteten Bestandswohnungen orientieren - auf dem Neubaumarkt in zweierlei Hinsicht erschwert: Einmal sind diese Anspruchsniveaus (gemessen an der tatsächlichen Kostenentwicklung) z. T. nicht erfüllbar, zum anderen wirken die "marktspaltenden" Ursachen auch verknappend auf das Neubauangebot. So betrachtet sind die gegenwärtigen beobachtbaren Nachfrageüberhänge unter den gegenwärtigen institutionellen und ökonomischen Gegebenheiten der Tendenz nach auf Dauer angelegt:

Allerdings können diese Nachfrageüberhänge durch nachhaltige wohnungspolitische Maßnahmen abgemildert werden, wie ein Vergleich der Entwicklungstendenzen ohne kommunale Steuerungsmaßnahme (vgl. Pkt. 1.2) mit den Entwicklungstendenzen unter Einbeziehung der städtischen Politik verdeutlicht (vgl. Pkt. 2).

Obwohl in den letzten Jahren der Ein- und Zweifamilienhausbau in München relativ lebhaft verlief (1975 - 1978: 3826 WE, d.h. 17% der neugebauten Wohnungen), gestaltet sich die wohnungspolitisch wünschenswerte Eigentumsbildung im freifinanzierten Wohnungsbau aufgrund der Preisentwicklung zusehends problematisch. Für München kommt hinzu, daß die für Eigenheimbau vorrangig geeigneten Flächen deutlich begrenzt sind.

16 Der Begriff "Kostenmietenentwicklung" trägt dem Umstand der beobachtbaren Mietsteigerungstrends Rechnung: durch die Prognose werden dementsprechend Ausgangsmieten und Mietsteigerungen abgebildet, die in ihrer Summe gerade die Kosten decken

17 Vgl. "Wohnungsmarktanalyse und -prognose für den Raum München (Region 14)", Kurzfassung, S. 16.

1.3 Räumliche Entwicklung

Das rasche Wachstum der Stadt, insbesondere in den 60er Jahren, hat dazu geführt, daß die besiedelte Fläche inzwischen bereits mehr als 60% der Gesamtfläche der Stadt einnimmt.

Dieses Wachstum fand entsprechend der Verteilung vorhandener Bauflächen schwerpunktmäßig in den äußeren Stadtbezirken statt. So hat sich zwischen 1970 und 1977 der Wohnungsbestand in der City um 26 (+0,6%), in den Innenstadtrandgebieten um 33.400 (+12,6%) und im äußeren Stadtgebiet um 46.500 (+22,6%) Einheiten erhöht. Im gleichen Zeitraum hat die Bevölkerung in City und INRA um ca. 42.000 Einwohner abgenommen und im AURA um ca. 45.500 Einwohner zugenommen.¹⁸ Diese mit der Wohnungsmarktentwicklung einhergehende Bevölkerungsentwicklung erschwert eine wirtschaftliche Ausnutzung der Infrastruktur und bringt problematische Segregationstendenzen mit sich.

2. Ziele der Wohnungspolitik

2.1 Quantitative Ziele zur Wohnungsmarktentwicklung

Angesichts steigender Wohnungsansprüche der Bevölkerung und der gegebenen und tendenziell steigenden Nachfrageüberhänge¹⁹ sind umfangreiche Maßnahmen zur Steigerung des Wohnungsangebots erforderlich.

Diese wohnungspolitische Zielsetzung steht im engem Zusammenhang mit bevölkerungspolitischen Zielsetzungen der Stadt: nicht nur soll die Wohnungsversorgung der Bevölkerung verbessert werden, es soll auch gleichzeitig die demographischen Zielvorstellungen der Stadt - nämlich Wanderungsverluste zu vermeiden und die Sozialstruktur zu stabilisieren - Rechnung getragen werden (vgl. Tab. 2 und Tab. 5).

Diese grundsätzlich miteinander harmonisierenden bevölkerungs- und wohnungspolitischen Ziele werden begrenzt durch die knappen verfügbaren Flächen und die infrastrukturellen Versorgungsmöglichkeiten. Bei der kürzlich vorgelegten aktualisierten Zielprognose der Bevölkerungsentwicklung in der Landeshauptstadt München²⁰ sind diese gegenseitigen Abhängigkeiten berücksichtigt worden; sie ist damit gleichzeitig gültige Grundlage für die quantitativen wohnungspolitischen Ziele der Stadt (vgl. Tab. 5).

Tab: 5: Zielprognose zur Wohnungsmarktentwicklung in der Landeshauptstadt München bis 1990²¹

Jahr	Bevölkerung	Wohnungen	Neubau 1975-1990	Angebots- Nachfrage- Differenz	Belegungs- dichte EW/WE
1978	1.296.970	558.988	107.792	-10.875	2,32
1990	1.243.000	605.888		-15.805	2,05

¹⁸ vgl. Bericht zur Bevölkerungsentwicklung a.a.O. S. 27 ff.

¹⁹ Die Flächenansprüche je Person stiegen in der Bundesrepublik Deutschland kontinuierlich zwischen 1951 bis 1978 um 0,53 m²/p.a. (vgl. PROGNOSE AG: Wohnungspolitik und Stadtentwicklung 2, Basel 1978); die Haushaltszahlen nehmen zu; hinzu kommt ein erheblicher Erneuerungsbedarf.

²⁰ Diese Zielprognose berücksichtigt auch die inzwischen statistisch vorgenommene Bereinigung der Einwohnerdatei (rd. -17.000 EW per 1978), den inzwischen verstärkten Kostensteigerungstrend im Wohnungsbau, die Attraktivitätsverbesserungen, die sich für die Stadt aus den vorgesehenen Infrastrukturmaßnahmen ergeben, und die aufgrund neuerer Analysen geringeren Wohnungsabgangsquoten als seinerzeit vom Gutachter angenommen. Nicht zuletzt sind bei dieser Zielprognose die zusätzlichen Wohnbauflächen im Rahmen des Wohnraumbeschaffungsprogramms berücksichtigt

²¹ Vgl. Bekanntgabe a.a.O. am 12.12.1979, S. 15 f.

Tab. 5 macht im Vergleich zu Tab. 2 deutlich, daß das wohnungspolitische Engagement der Landeshauptstadt durchaus nachhaltige Wirkungen haben kann: Die unter Status-quo-Bedingungen stark zunehmende Tendenz der Nachfrageüberhänge kann deutlich - im Umfang von ca. 6.200 - abgemildert werden; gleichzeitig kann der sonst drohende Einwohnerverlust bei einer Steigerung des Wohnungsangebots um ca. 14.300 WE und einer damit einhergehenden verbesserten Wohnungsversorgung (2,05 EW/WE gegenüber 2,08 EW/WE) um rund 12.600 reduziert werden.

Auf diese Weise können zwar auch bei äußerstem Einsatz der verfügbaren Mittel erwartungsgemäß nicht alle wohnungspolitischen Probleme bis 1990 gelöst werden, aber eine deutliche Verbesserung der Wohnungsmarktentwicklung kann die kommunale Wohnungsmarktpolitik immerhin erreichen.

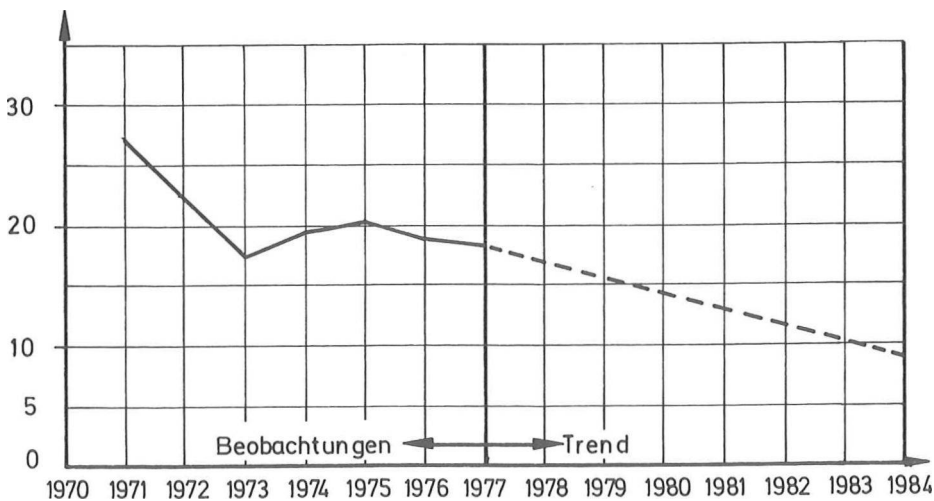
Die Erreichung dieser Zielprognose setzt voraus, daß auch längerfristig (bis 1990) die mit dem mittelfristigen Programm im Rahmen des Wohnraumbeschaffungsprogramms²² jahresdurchschnittlich angestrebten rd. 7.000 WE Neubau realisiert werden.

2.2 Zielsetzungen zur strukturellen Wohnungsmarktentwicklung

2.2.1 Sozialer Wohnungsbau

- Bei einer Bevölkerungsentwicklung gemäß Zielprognose (vgl. Tab. 5) ist unter Berücksichtigung weiterhin angepaßten Einkommensgrenzen²³ damit zu rechnen, daß 1990 bis zu 320.000 Haushalte sozialwohnungsberechtigt sein werden (1975 rd. 270.000 Haushalte). Unter Berücksichtigung der Versorgungsmöglichkeiten dieser Bevölkerungsgruppe aus dem vorhandenen Bestand an Sozialwohnungen und den 1990 noch verfügbaren preislich in Frage kommenden Bestandswohnungen ergibt sich, daß etwa²⁴ zwischen 3.000 und 4.000 Sozialwohnungsberechtigte p.a. bis 1990 entweder mit zusätzlichen Sozialwohnungen oder anderweitig (s. u.) mit Wohnraum versorgt werden müssen, wenn keine Bedarfsüberhänge auftreten sollen.

Diagr. 5: Anzahl der geförderten Einheiten pro 1 Mio. DM Mitteleinsatz



22 Vgl. Beschluß des Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsausschusses vom 5.12.1979

23 Derzeit im Verfahren

24 Die Unsicherheitsspanne erklärt sich aus mangelnden Informationen über den Umfang von Fehlbelegungen im Sozialwohnungsbestand, wie er sich 1990 darstellen wird und hinsichtlich des Anteils an "preisgünstigen" Wohnungen, der 1990 von Besserverdienenden (Nicht-Sozialwohnungsberechtigten) bewohnt wird.

Dieser Mehrbedarf an Sozialwohnungen kann auch durch größte finanzielle Anstrengungen der Landeshauptstadt München nicht befriedigt werden, da der pro Wohnung erforderliche Förderungsaufwand inzwischen schon rund zwei Drittel der Gesamtkosten erreicht hat und erwartungsgemäß weiter ansteigen wird. Damit erhebt sich die Notwendigkeit, den zu erwartenden weiteren Bedarf der Sozialwohnungsberechtigten in München möglichst auch durch andere Fördermethoden zu befriedigen (vgl. Pkt. 3), als allein im Rahmen des gegenwärtig praktizierten Förderungssystems. Das bedeutet aber keinesfalls, daß der soziale Wohnungsbau in seiner jetzigen Form entbehrlich würde: Vielmehr kommt es darauf an, insbesondere die Problemgruppen und Wohnungsnotstandsfälle durch Objektförderung im Sozialwohnungsbau zu versorgen, weil die sonst denkbaren Förderungsmaßnahmen (vgl. Pkt. 3) hierfür vergleichsweise weniger zweckmäßig oder quantitativ nicht hinreichend ausgestaltbar erscheinen. Die Einschätzung der Entwicklung von Wohnungsnotstandsfällen unterliegt starker Unsicherheit. Legt man die gegenwärtige Relation dieser Fälle zu den Vormerkungen insgesamt zugrunde, so sind ca. 1.500-2.000 Unterbringungen p.a. allein für diese Gruppe erforderlich.

Allerdings sollte eher eine die Unterbringung von Notstandsfällen übersteigende Zahl von Sozialwohnungen angestrebt werden, weil dann eine Konzentration von Problemgruppen leichter vermieden werden könnte. Dieses Ziel erscheint vor dem Hintergrund der o.a. - allerdings nur grob möglichen - Abschätzung kaum erreichbar. Es sind bereits außerordentliche finanzielle Mehraufwendungen seitens der Landeshauptstadt München erforderlich, um die derzeitigen Förderungsfälle (1979: ca. 1.000 WE) auf das angestrebte Volumen von 1.500 WE p.a. zu erhöhen.

- Im Rahmen des Eigentumsprogramms des sozialen Wohnungsbaus²⁵ ist bis 1990 bei einer Entwicklung gemäß Bevölkerungsprognose (vgl. Tab. 5) und entsprechend den untersuchten Wohnwünschen mit ca. 15.000 Nachfragern zu rechnen; die tatsächlich wirksame Eigenheimnachfrage dieser Personengruppe dürfte in München aber deutlich unter dieser Zahl liegen, weil Bebauungsmöglichkeiten, Preisentwicklung und Preisgefälle gegenüber dem Umland einer Realisierung dieser Wohnwünsche in den meisten Fällen entgegenstehen.

2.22 Freifinanzierter Wohnungsbau

- Nach den o. a. Rechnungen zum erforderlichen Wohnungsneubau insgesamt (vgl. Zielprognose, Tab. 5) und zum sozialen Wohnungsbau (vgl. Pkt. 2.2.1) beziffert sich der im freifinanzierten Wohnungsbau erforderliche Umfang auf rd. 5.500 WE p.a. (von 1978-1990). Wegen der sich abzeichnenden Schere zwischen Einkommens- und Preisentwicklung und den Besonderheiten der z. T. an Bestandsmieten orientierten Anspruchsniveaus der Nachfrager (vgl. Pkt. 1.2.3) ist jedoch nicht damit zu rechnen, daß der Markt von sich aus, d. h. ohne weitere wohnungspolitische Impulse, dieses Angebot bereitstellen wird. Dies gilt auch dann prinzipiell, wenn eine gleichfalls erforderliche umfangreiche Modernisierungspolitik zur Erhaltung von Wohnraum beitragen wird, weil erfahrungsgemäß die Wohnungsauflockerung im Zuge von Modernisierungsmaßnahmen ebenfalls zu Wohnungsneubaubedarf führt. Daraus folgt, daß sich die öffentliche Hand auch erheblich im Bereich des Geschloßwohnungsbaues auf dem "freifinanzierten" Wohnungsmarkt engagieren muß (vgl. Pkt. 3).
- Nach der Zielprognose zur Wohnungsmarktentwicklung (vgl. Tab. 5), und weiterer einschlägiger Untersuchungen, ergibt sich rechnerisch eine Nachfrage nach rd. 26.000 Eigenheimen (dies entspricht rd. 36.000 Wohneinheiten²⁶, die im gesamten Neubauvolumen (gern. Tab. 5) von rd. 108.000 WE erhalten sind.

25 2. Förderungsweg, bis 1978 Regionalprogramm.

26 Bei durchschnittlich 1,4 WE je Eigenheim (Ein- und Zweifamilienhäuser).

Von dieser Nachfrage entfallen rund 15.000 Eigenheime auf die durch das Eigentumsprogramm grundsätzlich förderbare Nachfrage, die aber aus den genannten Gründen (vgl. Pkt. 2.2.1) nur bruchteilweise wirksam werden wird; auch der verbleibende Rest von potentieller Eigenheimnachfrage außerhalb des Eigentumsprogramms wird aufgrund ähnlicher Schwierigkeiten ebenfalls nur zu einem Teil in München realisierbar sein. Immerhin legen die rechnerischen Größenordnungen der potentiellen Eigenheimnachfrage und sozialstrukturelle Ziele der Stadt nahe, von einem jahresdurchschnittlichen Eigenheimbau²⁷⁾ etwa im Umfang der letzten Jahre (1.000 Eigenheime) auszugehen.

2.3 Räumliche Ziele der Wohnungspolitik

Da sich in der Vergangenheit die Wohnungsbautätigkeit schwerpunktmäßig von den inneren Stadtbereichen nach außen verlagert hat (vgl. 1.2.4) und sich forcierter Wohnungsneubau aufgrund der gegebenen Flächenrestriktionen zwangsläufig vor allem in den äußeren Stadtbereichen vollzieht, ergeben sich ernste Konflikte zwischen Wohnungs- und bevölkerungspolitischen Zielen einerseits und Zielen einer wirtschaftlichen Ausnutzung der Infrastruktur und einer gewissen sozialen Durchmischung in den Wohnquartieren andererseits.

Dies wird an den teilräumlichen Entwicklungstendenzen im Rahmen der Wohnungsmarktzielprognose (vgl. Tab. 5) deutlich, wie folgende Tab. 6 im einzelnen zeigt²⁸⁾.

Tab. 6: Teilräumliche Prognose der Bevölkerungsentwicklung unter Einbeziehung des Wohnraumbeschaffungsprogramms

	CITY	INRA	AURA
1978	13.003	483.646	800.321
1990	7.000	414.000	822.000

Vor diesem Hintergrund sollten bei der Realisierung des Wohnraumbeschaffungsprogramms folgende Zielsetzungen beachtet werden:

- Wohngebiete, die über eine gute Infrastrukturausstattung verfügen, sollen vorrangig ergänzt werden und Wohnungsneubau soll solche Bereiche berücksichtigen, wo Infrastrukturkapazitäten frei werden, damit die vorhandenen Einrichtungen weiterhin ausgelastet bleiben.
- Stützung des Polyzentrischen Konzeptes, d.h. vorrangig Wohnungsbau auf Arrondierungsflächen in integrierten Lagen, in bestehenden Siedlungsteilen und vorhandenen und geplanten Stadtteilzentren.
- Stützung des verkehrspolitischen Konzeptes; Maßnahmen sind vorrangig auf die näheren Einzugsbereiche der vorhandenen und geplanten öffentlichen Verkehrsmittel zu lenken.
- Berücksichtigung bestehender Nahbereichs- und Quartierzentren; Aktivierung von Flächen in Bereichen mit guter Konsum- und Dienstleistungsversorgung

27 Freifinanziert und im Rahmen des Regionalprogramms gefördert.

28 vgl. Bericht zur Bevölkerungsentwicklung a.a.O. S. 27 ff

-
- Nutzung vorhandener Wohnumfeldqualitäten; der Wohnungsneubau sollte in jenen Stadtbereichen gefördert werden, die bereits ein attraktives Wohnumfeld besitzen.
- Abbau einseitiger Nutzungs- und Bevölkerungsstrukturen. Wohnungsneubau ist qualitativ wie quantitativ so zu steuern, daß er dazu beiträgt, daß in den einzelnen Stadtbereichen mit einseitigen Nutzungs- und Bevölkerungsstrukturen ausgewogenere Strukturen erreicht werden.
- Schonung von Bestand und Planung der Grün- und Erholungsflächen sowie der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Die zusehends knapper werdenden Freiflächen im Stadtgebiet sollen vor Zersiedelung bewahrt werden. Auf die Erhaltung von gliedernden Grünflächen und deren ökologische Wirksamkeit ist zu achten.
- Einer weiteren Ausweisung von Bauland sind dort Grenzen gesetzt, wo weitere Wohnungsbaumaßnahmen eine Zersiedelung und Einengung der freien Landschaft, insbesondere am Stadtrand, zur Folge haben.
- Das im Stadtgebiet noch vorhandene Siedlungspotential kann nicht ausschließlich für den Wohnungsbau in Anspruch genommen werden, weil auch ausreichende Flächen an geeigneten Standorten für den weiteren Ausbau des Systems zentraler Standorte mit den erforderlichen Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen sowie ausreichende Siedlungsflächen für den Ersatz- und Ergänzungsbedarf an Arbeitsstätten im Stadtgebiet sicherzustellen sind.

3. Maßnahmen

Die Landeshauptstadt München hat in den vergangenen zwölf Monaten bereits eine Reihe von Beschlüssen gefaßt, mit dem Ziel, die überaus unbefriedigende Situation auf dem Wohnungsmarkt zu verbessern und die weitere Entwicklung günstig zu beeinflussen: Diese Maßnahmen und Programme erstrecken sich auf den Grundstückssektor, auf personenbezogene finanzielle Leistungen und auf rechtlich organisatorische Initiativen. Der folgende Maßnahmenkatalog enthält die wesentlichsten bereits beschlossenen Maßnahmen und die zur Fortführung, Ergänzung und Ausgestaltung der eingeleiteten Wohnungspolitik angezeigten Programme und Maßnahmen:

3.1 Schaffung baurechtlicher Voraussetzungen, Vergabe und Aktivierung von Grundstücken

3.2.1 Ausweisung neuen Baurechts, Flächenauswahl

Obwohl im Münchner Stadtgebiet auch nach dem Auslaufen der Münchner Staffelbauordnung Ende 1979 noch erhebliche Reserven an Baurechten und Bauflächen vorhanden sind, reichen diese für eine Umsetzung des Wohnraumbeschaffungsprogrammes nicht aus (vgl. Tab. 2), nicht zuletzt deshalb, weil sie nicht im gewünschten Umfang aktiviert werden. Allerdings zeigt eine Analyse der Bautätigkeit in den vergangenen 10 Jahren, daß - unabhängig vom Umfang der Wohnungsneubautätigkeit in den einzelnen Jahren - etwa jeweils 50% des Wohnungsneubaus auf Flächen mit älterem Baurecht errichtet wurden. Dies läßt erwarten, daß auch in Zukunft unter der Voraussetzung, daß es gelingt, die Wohnungsbautätigkeit insgesamt wieder zu verstärken, auch wieder Grundstücke mit vorhandenem Baurecht in größerem Umfang auf den Markt kommen. Für das Wohnraumbeschaffungsprogramm wird davon ausgegangen, daß demnach für etwa 50% der angestrebten Wohnungsbautätigkeit neues Baurecht geschaffen werden soll. Es wird demnach angestrebt, jährlich neues Baurecht für ca. 3.500-4.000 Wohneinheiten zu schaffen.

Im Mittelfristigen Programm (vgl. Stadtratsbeschluß vom 16.1.1980) ist planerisch die Schaffung der baurechtlichen Voraussetzungen zur Erstellung der erforderlichen 35.000 Wohnungen bis 1985 (s. o.) eingeleitet worden.

Die über 1985 hinausreichenden Anforderungen an die Baurechtspolitik und Flächenauswahl werden unter 3.5.3 detaillierter dargestellt.

3.2.2 Vergabe von Grundstücken in städtischem Besitz

Von den im Mittelfristigen Programm aufgeführten Wohnbauflächen (370 ha), sind 83 ha in städtischem Besitz. Für 20 ha hiervon bestehen bereits konkrete Planungsabsichten. Es handelt sich dabei um die Flächen des Einfamilienhausprogramms, für die bereits städtebauliche Wettbewerbe durchgeführt wurden. Für weitere 32 ha bestehen bereits Planungskonzepte bzw. es sind Bebauungsplanverfahren eingeleitet. Für die übrigen Flächen besteht die Notwendigkeit, bisherige Nutzungen aufzulassen bzw. zu verlegen oder die Mitwirkungsbereitschaft der angrenzenden Grundstückseigentümer zu gewinnen.

Längerfristig muß versucht werden, Grundstücke in Gebieten zu sichern, die für den Wohnungsbau geeignet sind und zwar möglichst vor Vergabe von Baurecht, um Werterhöhungen der Allgemeinheit zugute kommen zu lassen (siehe hierzu unter 3.5).

3.2.3 Aktivierung von Grundstücken in sonstiger öffentlicher oder in privater Hand

Das Mittelfristprogramm enthält auch Flächen des Bundes, des Freistaates Bayern, der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost und der Katholischen Kirche im Umfang von etwa 80 ha. Hierfür wurde in Verhandlungen, bereits für einen Teil, erreicht, daß sie in das städtische Wohnraumbeschaffungsprogramm eingebracht werden. Die Verhandlungen sollen mit dem Ziel fortgeführt werden, daß diese Grundstücke zu günstigen Bedingungen weitergegeben werden.

Die übrigen Programmflächen sind im privatem Besitz. Für den größten Teil dieser Flächen sind bei der Stadt bereits Verwertungsabsichten bekannt.

3.3 Maßnahmen zur Entlastung von den Kosten auf dem Wohnungsmarkt

3.3.1 Stundungsmodell

Zur Verbilligung der Grundstückskosten hat die Stadt ein Stundungsmodell entwickelt (vgl. Beschluß vom 12.12.1979, Veräußerung städtischer Grundstücke für den Wohnungsbau), das zunächst im Rahmen des Einfamilienhausprogramms zur Anwendung gelangt. Nach diesem Modell werden die Grundstückskosten durch Vermittlung eines auf 14 Jahre tilgungsfreien Darlehens durch die Stadtparkasse, das überdies nur mit 1 % zu verzinsen ist, wesentlich entlastet. Die Zinsdifferenz zum Marktzins übernimmt dabei die Stadt. Die Höhe des Stundungsbetrags variiert jeweils mit dem Einkommen des Darlehensnehmers, wobei Einkommensgruppen gefördert werden, die die Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG bis zu 80 % überschreiten können.

Eine Ausweitung des Stundungsmodells auf andere Bereiche der Bildung von Wohnungseigentum verdient aus folgenden Gründen erwogen zu werden: Für Eigentumsmaßnahmen ist die Zahlungsbereitschaft der Privaten relativ hoch, so daß mit bestimmten öffentlichen Mitteln relativ hohe Mengeneffekte zu erzielen sind, die dann über Sickerffekte auch breiten Bevölkerungsgruppen zugute kommen. Eigentumsmaßnahmen sprechen speziell auch die Bevölkerungsgruppen an, die tendenziell überproportional aus der Stadt abwandern, was unter dem Ziel einer Stabilisierung der Sozialstruktur nicht tatenlos hingenommen werden kann.

3.3.2 Vergabe von Erbbaurechten

Die Vergabe von Erbbaurechten kann die Belastungen u. U. beim Erwerb von Grundstücken reduzieren und ist deshalb in diesem Zusammenhang aufzu- greifen¹). Inwieweit die Vergabe von Erbbaurechten belastungsmindernd wirkt, ist freilich eine Frage der Preisgestaltung bzw. deren rechtlicher Möglichkeiten. Ein Allheilmittel gegen die hohen Grundstücks- und Baukosten ist hierin allerdings schon deshalb nicht zu sehen, weil der überwiegende Teil der Gesamtaufwendungen für ein Einfamilienhaus, insbesondere für ein Reihenhauses, auf die Bau- und Baunebenkosten entfällt; diese lassen sich jedoch durch die Einräumung von Erbbaurechten nicht beeinflussen.

Im folgenden werden wesentliche Vor- und Nachteile der Vergabe von Erbbaurechten gegenübergestellt:

Vorteile:

- günstige Anfangsfinanzierung (dies allerdings um so weniger, je mehr bei der Alternative eines Kaufs das Stundungsmodell zur Anwendung kommt)
- Gemeinde behält Eigentum an dem Grundstück und kann langfristig wieder darüber verfügen
- bei Erbbaurechten mit Gleitklausel (Anpassung an Erhöhung des Lebenshaltungskostenindex) kommt die laufende Wertsteigerung der Gemeinde automatisch zugute; bei Grundstücksverkäufen kommen allerdings in der Regel neben den Erwartungen hinsichtlich des Werts der Grundstücksnutzungen auch die Wertsteigerungserwartungen im Preis zum Ausdruck.

Nachteile:

- die Gemeinde erhält nicht den Gegenwert des Grundstücks zur sofortigen Wiederanlage in Grundvermögen
- ein großer Teil der Kaufinteressenten gibt erfahrungsgemäß dem Volleigentum den Vorzug gegenüber Erbbaurechten
- der Erbbauberechtigte ist in der Beleihung und damit in der Finanzierung größeren Schwierigkeiten ausgesetzt als der Eigentümer des Grundstücks
- die Einräumung und Verwaltung von Erbbaurechten erfordern einen erheblichen Arbeitsaufwand.

Unter Abwägung dieser Vor- und Nachteile ist jedoch die Einräumung von Erbbaurechten zumindest für den Einfamilienhausbau vorzusehen. Dies umso mehr, als das Instrument in der Öffentlichkeit ohnehin immer wieder gefordert wird; allerdings sollte es keinesfalls ausschließlich, sondern wahlweise angeboten werden.

So müssen somit in Zukunft sowohl Baugebiete für einen Verkauf als auch Baugebiete oder Bauabschnitte für die Einräumung von Erbbaurechten vorgesehen werden; welche Gebiete sich für die Einräumung von Erbbaurechten eignen, müßte vom Planungsreferat in Zusammenarbeit mit dem Kommunalreferat unter Berücksichtigung der Bebauungs- und Teilungsmöglichkeiten vorgeschlagen werden. Auf alle Fälle sollte im verdichteten Einfamilienhausbau jeweils ein Bauträger mit der Betreuung und Durchführung des Bauvorhabens der Erbbauberechtigten betraut werden.

Die Laufzeit des Erbbaurechts ist für das jeweilige Baugebiet gesondert festzulegen; sie sollte in der Regel mindestens 60 Jahre betragen. Bei der Einräumung von Erbbaurechten auf gemeindlichen Grundstücken ist der ortsübliche Erbbauzins aus dem Verkehrswert der Grundstücksfläche

1 Vgl. Antrag Nr. 286 der Stadtratsmitglieder Traublinger und Zöllner vom 24.11.1978; Beschluß des Kommunalausschusses vom 27. 3.1979.

anzusetzen und mit einer Wertsicherungsklausel an den Lebenshaltungskostenindex anzugleichen. Das bereits im Stadtratsbeschuß vom 27. 3.1979 angesprochene Ankaufsrecht würde die Attraktivität des städtischen Angebotes wesentlich erhöhen; das Ankaufsrecht sollte jedoch auf einen Zeitraum von 5-7 Jahren beschränkt werden und könnte nur auf der Basis des jeweiligen Verkehrswertes im Zeitpunkt der Ausübung des Ankaufsrechts eingeräumt werden.

Zum Geschoßwohnungsbau ist festzustellen, daß für den öffentlich geförderten Wohnungsbau der Stadtrat bereits mit Beschlüssen vom 27. 3.1979 eine Entscheidung getroffen hat, welche die Einräumung von Erbbaurechten für diesen Bereich überflüssig erscheinen läßt.

Beim freifinanzierten Eigentumswohnungsbau sollte bei der derzeitigen Situation auf dem Immobilienmarkt die Einräumung von Erbbaurechten nicht in Erwägung gezogen werden; wie die Erfahrungen zeigen, wird ein nicht unbeträchtlicher Teil der Eigentumswohnungen von Kapitalanlegern erworben.

Eine endgültige Beurteilung, ob und inwieweit die Einräumung von Erbbaurechten eine Erleichterung in der Finanzierung von Bauvorhaben im Einfamilienhausbau bringt, kann jedoch erst erfolgen, wenn entsprechende Vergleichsberechnungen über die Finanzierung auf Erbbaurechtsbasis und auf der Basis eines Grundstückskaufes unter Berücksichtigung des Stundungsmodells und sonstiger Finanzierungshilfen (z. B. Familienförderungsprogramm) vorliegen. Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit - ähnlich wie z. B. beim Stundungsmodell - die Einräumung von Erbbaurechten in ihren finanziellen Konsequenzen für die Erbbaurechtnehmer sozial gestaffelt gestaltet werden sollte.

3.3.3 Aktivitäten zur Verbilligung privater Grundstücke

An sich ist bereits in der zusätzlichen Ausweisung von Baurecht auch ein Ansatz zur Dämpfung der Grundstückspreisentwicklung im privaten Bereich zu sehen, weil so das Grundstücksangebot ausgeweitet wird. Wie die Erfahrungen zeigen, ist das wirklich disponible Baurecht stets nur ein Bruchteil des formal vorhandenen Baurechts. Baurechtsausweisungen allein führen deshalb nicht notwendig zum erwünschten Umfang der Angebotsausweitung auf dem Grundstückssektor. So kommt es besonders darauf an, mit der Regelung von Baurecht auf die Disponibilität sowie die Preisgestaltung desselben hinzuwirken.

Als geeignetes Instrument hierfür erscheinen gegenüber dem privaten Sektor Bindungsverträge, die den Zeitraum abstecken, innerhalb dessen das Grundstück in jedem Fall für den Wohnungsbau zu aktivieren ist, die die Preiskalkulation des Grundstückskostenanteils im Rahmen der endgültigen Bau- bzw. Erwerbs- oder Mietkosten regeln und die ggf. auch soziale Kriterien für Vergabe von Eigenheimen und Wohnungen festlegen.

3.3.4 Einfamilienhausprogramm und Nachfolgeprogramme

Auf städtischem Grundbesitz entstehen in Kürze 450 Einfamilienhäuser. Zur Entlastung der Käufer von den Grundstückskosten wurde o. a. Stundungsmodell erarbeitet und beschlossen.

Im Rahmen des kurzfristigen Wohnraumbeschaffungsprogramms ist beabsichtigt, weitere 200 Parzellen unbebauter Grundstücksfläche in städtischer Hand für den Einfamilienhausbau zu aktivieren, wobei an eine Änderung der Vergabemodalitäten gegenüber dem Einfamilienhausprogramm (s. o.) gedacht ist und zwar durch Einschaltung von Bauträgern i. V. m. dem Abschluß von Bindungsverträgen (hinsichtlich Ortsansässigkeit und u. U. sozialer Kriterien der nachmaligen Bezieher).

Derzeit wird geprüft, ob das o. a. Stundungsmodell auch auf diese Eigentumsmaßnahmen übertragen werden kann. Dabei ist davon auszugehen, daß der Eigenheimbau grundsätzlich förderungswürdig ist, weil wegen der hohen Zahlungsbereitschaft der Interessenten öffentliche Fördermittel in relativ hohem Umfang zur Angebotsausweitung beitragen, was breiten Nachfrageschichten über Sickereffekte zugute kommt; überdies sind derartige Maßnahmen geeignet, zu einer Stabilisierung der Sozialstruktur beizutragen.

Deshalb verdient der Gedanke einer kostenmäßigen Entlastung des Eigenheimbaus über die bereits vorgesehenen Maßnahmen hinaus auch in Zukunft Beachtung.

3.3.5 Sonderförderprogramm für Familien mit Kindern

Der Stadtrat hat am 26.4.1979 ein Sonderförderprogramm für Familien mit Kindern beschlossen, das den Bau und Erwerb von Wohneigentum verbilligt und damit erleichtert. Es soll die Benachteiligung von Familien mit Kindern aufgrund höherer Lebenshaltungskosten und geringerer Erwerbsbeteiligung zum Teil ausgleichen.

Das Finanzierungsmodell, das zunächst auf fünf Jahre begrenzt ist, sieht die Darlehens- oder Zuschußgewährung sowohl für den Fall vor, daß die Familie ein Objekt erst bauen oder erwerben will als auch dafür, daß Fremdmittel für bereits errichtetes oder erworbenes Eigentum umgeschuldet werden sollen.

Die Zuschüsse betragen mindestens 10.000,- DM, höchstens 60.000,- DM; sie sind ebenso von Einkommen und Kinderzahl abhängig wie die Darlehen, für die Förderungsbeiträge zwischen 20.000,- DM und 120.000,- DM festgesetzt wurden und die zu den Bedingungen städtischer Darlehen für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau ausgereicht werden.

3.3.6 Förderung von Selbsthilfemaßnahmen

Der Entlastung des Finanzierungsaufwandes bei dem Bau von Eigenheimen dient die Förderung von Selbsthilfemaßnahmen. In der Vergangenheit sind bereits in München, wie auch in vielen anderen Städten, viele gelungene Beispiele für Wohnungsbau in Selbsthilfe geschaffen worden.

Als spezielle städtische Hilfen in diesem Bereich sind die Bereitstellung bzw. Vermittlung geeigneter Grundstücke, Hilfestellung bei der Bauplanung und Baubetreuung, auch unter Einschaltung geeigneter Bauträger, anzusehen.

3.3.7 Maßnahmen zur Senkung der reinen Baukosten

Durch Modell- und Demonstrativvorhaben sollten die Möglichkeiten zur Senkung der reinen Baukosten ausgelotet und den am Baugeschehen Beteiligten vermittelt werden. Daraus resultierende Konsequenzen für die Bebauungsplanung sind aufzugreifen.

3.4 Maßnahmen zur Aktivierung des sozialen Wohnungsneubaus

3.4.1 Vergabe von verbilligten städtischen Grundstücken für den sozialen Wohnungsbau.

Im Rahmen des Wohnraumbeschaffungsprogramms²⁾ wird bei der Verwertung von 16 ha kurzfristig bebaubaren und für den Geschoßwohnungsbau vorgesehenen städtischen Grundstücken angestrebt, daß sie je zur Hälfte im sozialen und freifinanzierten Wohnungsbau bebaut werden. Auf den für sozialen Wohnungsbau zu verwendenden Flächen können ca. 600 Sozialwohnungen errichtet werden.

Für die Grundstücke, die für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden, ist im Hinblick auf die erforderliche verbilligte Abgabe folgendes Verfahren vorgesehen:

2 Beschluß vom 28. 03.1979

Die Stadt veräußert das jeweilige Grundstück zum tatsächlichen Verkehrswert an den Bauträger, wobei der förderungswürdige Teil des Kaufpreises (in der Regel 150,- DM/m² für erschlossenes Bauland mit einer Geschößflächenzahl von 1,0) sofort zur Zahlung fällig ist. Der Differenzbetrag zwischen dem förderungswürdigen Preis und dem tatsächlichen Verkehrswert wird zinslos gestundet, bis vom Planungsreferat über die nachstehend beschriebene Zuschußgewährung entschieden ist.

Die Bewilligungsstelle für öffentliche Baudarlehen beim Planungsreferat gewährt dem jeweiligen Bauträger einen städtischen Zuschuß in Höhe des Differenzbetrages zwischen förderungswürdigem Grundstückspreis und dem vereinbarten Verkehrswert. Die Entscheidung über diesen Zuschuß kann - soweit dies für notwendig erachtet wird - von Auflagen abhängig gemacht werden.

Die Haushaltsstelle, welche für die Zuschußgewährung zu eröffnen ist, wird aus den Mitteln des allgemeinen Grundvermögens in Höhe des erwähnten Differenzbetrages gespeist.

Dieses Verfahren ist auch bei künftigen Vergaben von städtischen Grundstücken für den sozialen Wohnungsbau grundsätzlich anzuwenden, wobei der Umfang der jeweiligen Förderung einer fallweisen Überprüfung bedarf.

3.4.2 Aktivierung nichtstädtischer Flächen für den sozialen Wohnungsbau

Wegen des hohen Bedarfs an Sozialwohnungen (vgl. 2.2.1) müssen nach Möglichkeit die im städtischen Bereich nicht verfügbaren Flächen für diesen Zweck durch Aktivierung nichtstädtischer Grundstücke, ggf. unter Anwendung des Instruments von Belegungsbindungen (s.o.), beschafft werden.

3.4.3 Maßnahmen zur Kostensenkung

Bei dem hohen Aufwand je Wohneinheit im sozialen Wohnungsbau und den anhaltenden Preissteigerungstendenzen (s.o.) müssen, soweit möglich und sinnvoll, kostendämpfende Maßnahmen ergriffen werden; dies umso mehr, als derzeit aufgrund des Kostenmietenprinzips, das die Herstellkosten zum Ausgangspunkt der Subventionierung macht, keine hinreichenden Anreize bestehen, sich um eine Senkung der Herstellkosten zu bemühen. Ansatzpunkte für Kostensenkungen sind in der Wahl der Gebäudeformen und -höhen, Grundrisse und Ausstattungen zu sehen. So gilt z. B. inzwischen als gesichert, daß dreigeschossige Gebäude in bezug auf die bautechnischen und die Bewirtschaftungskosten in vielen Fällen günstiger sind als Hochhausanlagen.³ Weiterhin haben der Grundriß der Wohnung, die Zahl der Türen und Fenster und die Materialien Einfluß auf die Baukosten. Überdies wird immer wieder darauf hingewiesen, daß bei der Kalkulation der Kostenmieten auch versteckte Extragewinne auftreten⁴.

Bei der weiteren Ausgestaltung des Förderungssystems ist unter dem Aspekt der Kostendämpfung darauf zu achten, daß verstärkt Anreize für kostengünstiges Bauen gegeben werden und die Kostenmieten ohne versteckte Extragewinne kalkuliert werden.

Durch Demonstrativvorhaben sollten weitere Aufschlüsse über kostengünstige Bauformen für den sozialen Wohnungsbau gewonnen werden; dabei kommt es nicht auf Kostensenkungen schlechthin an, sondern auf Kostensenkungen, die etwaige Nutzeneinbußen deutlich übersteigen.

3 Vgl. Blumers F., Werner A., "Sozialer Wohnungsbau in der Krise - sozialer Wohnungsbau in der Zukunft?" Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1979, S. 56 ff.

4 Vgl. Blumers/Werner, a. a. O., S. 60 ff.

3.4.4 Erhöhung des städtischen Anteils zur Finanzierung von sozialen Neubauwohnungen

Die im Mehrjahresinvestitionsprogramm vorgesehenen städtischen Mittel für den sozialen Wohnungsbau werden von 73 Mio. DM (1979) auf 103 Mio. DM (1983) ansteigen. Dieser Betrag dürfte jedoch trotz gleichzeitiger Erhöhung der staatlichen Zuweisungen⁵ bei Beibehaltung des Förderungssystems und den wohl weiterhin steigenden Bau- und Grundstückspreise⁶ "nur" in etwa dazu ausreichen, ein jährliches Volumen von 1.000 Sozialwohnungen zu realisieren. Um die angestrebten 1.500 WE p. a. im sozialen Wohnungsbau zu erreichen, müssen demnach die öffentlichen Förderungsmittel weiterhin nachhaltig aufgestockt werden.

Bei gegenwärtigem Preisstand sind zusätzlich 62,5 Mio. DM p. a. an öffentlichen Förderungsmitteln erforderlich; unterstellt man aber eine jährliche Erhöhung des Förderungsaufwandes pro Wohnung von "nur" 10%⁷, so steigt allein im fünfjährigen MIP-Zeitraum die jährlich erforderliche Forderungssumme von 62,5 Mio. DM auf rd. 90 Mio. DM, so daß im MIP-Zeitraum insgesamt ca. 380 Mio. DM zusätzlich zur Realisierung der Zielsetzung im sozialen Wohnungsbau erforderlich sein würden.

Diese Kostenkonsequenzen stellen die Stadt vor ernste Finanzierungsprobleme, weshalb auch versucht werden muß, zusätzliche Förderungsmittel von Bund und Land zu erhalten.

3.4.5 Verhandlungen mit dem Freistaat Bayern zur Erhöhung der anteiligen Bundes- und Landesmittel

Bei der herrschenden Knappheit auf dem Sozialwohnungssektor und dem wachsenden Bedarf aufgrund steigender Zahlen an Sozialwohnungsberechtigten ist eine angemessene Versorgung der Sozialwohnungsberechtigten beim gegenwärtigen Engagement von Bund und Land, das die Hauptlast der Problembewältigung der Stadt überantwortet, in Frage gestellt. Die Versorgung der Sozialwohnungsberechtigten, die sich in den Ballungsgebieten schlechthin und in München im besonderen zusehends als Problem erweist, ist jedoch nicht nur eine städtische, sondern im besonderen Maße auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Deshalb ist nachhaltig darauf hinzuwirken, daß die anteiligen Bundes- und Landesmittel für den sozialen Wohnungsbau in München, der Problemlage entsprechend, deutlich erhöht werden.

3.5 Weitere Maßnahmen zur Versorgung von Sozialwohnungsberechtigten

Da die finanziellen Möglichkeiten zur Versorgung selbst der Sozialwohnungsberechtigten, die nicht in Bestandswohnungen angemessen untergebracht werden können, nicht ausreichen, muß schon von daher nach neuen Wegen zur Lösung dieses Problems gesucht werden (s.o.). Zudem weist das gegenwärtige Förderungssystem, wie eingehend dargelegt, so schwerwiegende Mängel auf, jedenfalls bei dem formal eingeräumten Anspruch, damit breite Schichten der Bevölkerung zu erreichen, daß auch deshalb andere bzw. verbesserte Instrumente zur Versorgung der Sozialwohnungsberechtigten entwickelt werden müssen.

3.5.1 Verhinderung von Fehlbelegungen

Um die Anstrengung im sozialen Wohnungsbau im vollen Umfang für die Zielgruppen nutzbar zu machen, ist es zumindest künftig erforderlich, Fehlbelegungsprobleme möglichst nicht mehr aufkommen zu lassen. Das bedeutet aber, daß geförderte Sozialwohnungsberechtigte in regelmäßigen

5 Laut Zusage des Bayer. Staatsministerium des Innern sollen die staatlichen Mittel für den Wohnungsneubau in München 1980 von rd. 47 Mio. DM auf rd. 52 Mio. DM aufgestockt werden.

6 1962 betragen die Förderungsmittel je Wohnungseinheit noch 17.000,- DM, 1979 bereits 125.000,- DM

7 Zwischen 1962 und 1979 lag demnach die Steigerungsrate bei 18% p. a.!

Abständen ihre Einkommenssituation unter Beachtung der Erfordernisse der Datenschutzbestimmungen offenlegen müssen und entsprechend ihrer Mietzahlungsfähigkeit zur Deckung der Kostenmieten herangezogen werden.

Die Bayerische Staatsregierung hat diesen Gedanken aufgegriffen und folgende ab Förderjahrgang 1980 geltende Förderungsbestimmungen erlassen:

Das Gesamteinkommen des Wohnungsinhabers wird alle drei Jahre überprüft. Ergibt eine dieser Prüfungen eine Überschreitung der Einkommensgrenze (§ 25 II. WoBauG) von mehr als 10% und höchstens 30%, so wird der Aufwendungszuschuß um 1,- DM/m² Wohnfläche gekürzt und nach dem 5. Jahr nicht mehr weiter gewährt. Liegt das Gesamteinkommen um mehr als 30% über der Einkommensgrenze, so entfallen die gesamten Aufwendungszuschüsse in Höhe von 2,- DM/m² Wohnfläche.

Der Antrag Nr. 784 der SPD-Fraktion vom 12.02.1980 sieht Möglichkeiten für eine weitergehende Belastung von Fehlbelegern vor und erscheint deshalb als Instrument zur Abmilderung des Fehlbelegungsproblems geeignet. Deshalb wird vorgeschlagen, daß zumindest im Rahmen städtischer Sonderprogramme im sozialen Wohnungsneubau nach diesem Modell verfahren wird.

Im übrigen ist darauf hinzuwirken, die Vermietpraxis so zu ändern, daß die Sozialwohnungen vorzugsweise Mitgliedern besonders bedürftiger Gruppen zugute kommen, um so auf längere Sicht das Fehlbelegungsproblem gar nicht erst entstehen zu lassen.

3.5.2 Umzugsbeihilfen

Um das Angebot an geeigneten Wohnungen für Sozialwohnungsberechtigte, insbesondere für Familien mit Kindern, zu verbessern, wurde ein Programm entwickelt, das die Freimachung von geeigneten Wohnungen für diese Zielgruppe fördern soll (vgl. Beschluß vom 4. 04.1979):

Durch Umzugsbeihilfen sollen die Mieter großer und preisgünstiger Wohnungen (Sozialwohnungen, Altbauwohnungen der Landeshauptstadt München und der städtischen Wohnbaugesellschaften) veranlaßt werden, ihre unterbelegte Wohnung freizumachen.

Hierfür wurde eine Reihe von Kriterien festgelegt (Vorliegen der Unterbelegung, Freiwilligkeit, Mindestgröße der aufgegebenen Wohnung, günstiger Mietpreis, Wiederbelegung der freigemachten Wohnung durch das Amt für Wohnungswesen, ausreichende und angemessene Ersatzwohnung).

Die Höhe der gewährten Umzugsbeihilfe wird bemessen nach der Größe der freigemachten Wohnfläche im Verhältnis zur Ersatzwohnung und danach, ob der Umzug in ein öffentlich gefördertes oder ein freifinanziertes, steuerbegünstigtes Objekt stattfindet.

Die höchstmögliche Umzugsbeihilfe im Einzelfall beträgt 8.000,- DM.

Der Modellversuch ist zunächst auf drei Jahre befristet.

3.5.3 Ankauf von Belegungsbindungen bzw. Anmietung von Bestandswohnungen

Auch unter den ohne die Anwendung von Umzugsbeihilfen freiwerdenden Bestandswohnungen befindet sich ein größerer Anteil, der für die Versorgung Sozialwohnungsberechtigter prinzipiell geeignet wäre. Im marktwirtschaftlichen Wettbewerb um diese Wohnungen unterliegen aber häufig, wenn nicht in der Regel, die Sozialwohnungsberechtigten gegenüber wirtschaftlich stärkeren Gruppen. Sie werden so auf den Markt für neu zu vergebende Sozialwohnungen abgedrängt, der aber aus den dargelegten Gründen das Problem nicht hinreichend lösen kann.

So kommt es darauf an, auch mit anderen Instrumenten als den o. a. Umzugs-beihilfen geeignete Bestandswohnungen zur Versorgung Sozialwohnungsberechtigter verfügbar zu machen.

Prinzipiell kommen zwei Wege dafür in Betracht:

- Durch Ankauf von Belegungsbindungen (Prämie an den Vermieter gegen die Einräumung von Belegungsbindungen) werden Bestandswohnungen für Sozialwohnungsberechtigte zumindest auf bestimmte Frist (sinnvollerweise nicht unter fünf Jahre) und zu bestimmten, im Bindungsvertrag festgelegten Mietbedingungen, verfügbar gemacht.
- Die Differenz zwischen Marktmiete und der dem mietenden Sozialwohnungsberechtigten angelasteten Miete wird subventioniert; zuzüglich erhält der Vermieter ein Entgelt dafür, daß er die Belegungsbindung zugunsten bestimmter Gruppen (sinnvollerweise ebenfalls nicht unter fünf Jahre) eingeht⁸.

Daß prinzipiell ein großes Potential für o. a. Politik besteht, zeigt sich darin, daß in München jährlich ca. 50.000 Bestandswohnungen⁹ durch Umzüge vorübergehend auf den Markt gelangen: Wenn es durch die o. a. Förderungsansätze gelingt, auch nur einen Bruchteil (in der Größenordnung von 1%) dieser Bestandswohnungen zusätzlich für die Versorgung Sozialwohnungsberechtigter zu gewinnen, so könnte damit der soziale Wohnungsneubau nachhaltig entlastet bzw. in seiner Versorgungsaufgabe ergänzt werden.

Der Vorteil derartiger Programme zu Versorgung Sozialwohnungsberechtigter besteht vor allem darin, daß nicht die relativ hohen Kostenmieten des sozialen Wohnungsneubaus, sondern "lediglich" die niedrigeren Mietbelastungen im Rahmen der Bestandswohnungen auf Sozialmietenniveau heruntersubventioniert werden müssen.

Wie vorläufige Modellrechnungen zeigen, unterschreiten die Kosten für die o. a. Programme die Kosten für mengenmäßig vergleichbare Neubauten im Sozialwohnungsbau bei weitem.

Der in durchaus geeigneten Bestandswohnungen z. T. niedrigere Komfort als in heutigen sozialen Neubauwohnungen kann durchaus zugemutet werden, da ja auch wirtschaftlich stärkere Gruppen, die letztlich den sozialen Wohnungsbau finanzieren, in derartigen Bestandswohnungen leben.

Auch wenn die o. a. Förderungsmethoden den finanziellen Spielraum für Neubaumaßnahmen tangieren, kann das hingenommen werden, weil ja durch derartige Programme leistungsstärkere Gruppen in Richtung auf die Teilmärkte des Wohnungsneubaus abgedrängt werden und der marktwirtschaftliche Prozeß darauf durch Angebotsausweitung reagiert.

Schließlich lassen auch Erfahrungen in anderen Ländern, z. B. in den USA, diese Politik zur Versorgung wirtschaftlich schwächerer Einkommensgruppen erfolgreich erscheinen.

3.5.4 Soziales Modernisierungsprogramm

Zur Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum in Verbindung mit der stadtentwicklungspolitisch erwünschten Modernisierung von Wohnungen unter Erhaltung vorhandener Sozialstrukturen wird die Erprobung des folgenden Modells empfohlen:

Die Landeshauptstadt München erwirbt - zweckmäßigerweise über die städtische Sanierungsgesellschaft oder eine der städtischen Wohnungsbaugesellschaften - modernisierungsbedürftige und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten modernisierungswürdige Mietshäuser, modernisiert diese maßvoll auf der Grundlage der bestehenden Mietverträge und begrenzt den Mietanstieg für Sozialwohnungsberechtigte - deren Anteil an der Mieterschaft

⁸ Vgl. im einzelnen: Bericht zur Situation im sozialen Wohnungsbau.

⁹ Rd. 110.000 umziehende Personen p. a. in München; durchschnittliche Haushaltsgröße ca. 2,2 Personen.

schaft von vorneherein möglichst groß sein sollte - auf das Niveau von Sozialmieten. Das kann einmal dadurch geschehen, daß derartige Häuser im Besitz der Landeshauptstadt München bzw. ihrer Wohnungsbaugesellschaft gehalten werden oder daß sie nur mit entsprechenden Bindungsverträgen weiter veräußert werden.

Die Vorteile dieses Konzepts liegen darin, daß im Vergleich zum sozialen Wohnungsbau mit relativ geringen Mitteln preisgünstiger, aber vollwertiger Wohnraum geschaffen wird, daß entwicklungsplanerisch zu begrüßende räumlich gezielte Impulse für weitere Modernisierungen gegeben werden können und dennoch die angestammten Mieter nicht, wie häufig bei kommerziellen Modernisierungen, aus ihren Wohnungen verdrängt werden.

Das Ausmaß der Modernisierungsarbeiten sollte sich auf wesentliche technische Verbesserungen mit einem günstigen Verhältnis zwischen Kosten und zu erzielender Wohnwertverbesserung beschränken. Darüberhinausgehende optische Verbesserungen innerhalb der Wohnungen sollten z. T. der Initiative der Mieter überlassen bleiben.

Unter diesen Bedingungen liegen erwartungsgemäß die Kostenmieten um ca. 40% unter jenen von Neubauwohnungen. Dennoch könnte ein heutiger Anforderungen entsprechender Wohnstandard geschaffen werden. Dementsprechend läßt sich der Subventionsaufwand deutlich günstiger gestalten als im Bereich des sozialen Wohnungsneubaus.

3.5.5 Wohngeldpolitische Maßnahmen

Angesichts der unzureichenden Möglichkeiten im sozialen Wohnungsbau und der vielfältigen gravierenden Mängel des herrschenden Förderungssystems (vgl. 1.2.2) ist ohnehin eine Neuorientierung der Wohnungspolitik erforderlich, wie sie in den bereits o. a. Maßnahmen zum Ausdruck kommt und nicht zuletzt in einer verstärkten Individualförderung zu Lasten der Objektförderung ihre sinnvolle Fortsetzung findet. Das bedeutet, daß künftig das System der Objektförderung gezielter auf besonders bedürftige Gruppen ausgerichtet werden muß und im übrigen der Zugang von wirtschaftlich schwächeren Schichten zum freifinanzierten Wohnungsmarkt, über die o. a. Maßnahmen hinaus, durch erweiterte Wohngeldregelungen¹⁰ geebnet werden sollte.

Wie Modellrechnungen des Planungsreferates zeigen, dürfte eine solche Förderungsmethode, bezogen auf eine Wohneinheit, deutlich kostengünstiger sein, als etwa die derzeitigen öffentlichen Aufwendungen im sozialen Wohnungsneubau; außerdem läßt sich durch eine geeignete Ausgestaltung der Modalitäten bei dieser Fördermethode ein Großteil der Mängel vermeiden oder einschränken, wie sie beim gegenwärtigen System des sozialen Wohnungsbaus auftreten.

Das bedeutet, daß auch eine Förderung der Wohnungsversorgung durch eine kommunale Wohngeldförderung in Betracht zu ziehen ist, vorausgesetzt allerdings, daß die Anrechnung einer solchen Förderung auf die Wohngeldzahlungen des Bundes ausgeschlossen werden kann.

Darüber hinaus müssen Initiativen beim Bund ergriffen werden, um auf eine Reform des gegenwärtigen Förderungssystems mit folgendem Schwerpunkt hinzuwirken: Begrenzung der Objektförderung auf die wirtschaftlich bedürftigeren Gruppen unter Berücksichtigung stadtentwicklungspolitischer Standortanforderungen (z. B. nicht nur "billigste" Grundstücke für Sozialwohnungen um sozialstruktureller Gründe willen) und stattdessen verstärkter Ausbau der Individualförderung (Wohngeldpolitik); gleichermaßen verdienen die anderen Maßnahmen jenseits der Objektförderung zur Versorgung der wirtschaftlich schwächeren Schichten mit angemessenem Wohnraum eine verstärkte Förderung durch Bund und Land.

¹⁰ Die wohngeldfähige Höchstmiete für einen Haushalt mit 3 Personen beträgt z. B. nur DM 475, .

3.6 Räumliche Maßnahmen

3.6.1 Kurzfristige Maßnahmen

Als erste Stufe für das Wohnraumbeschaffungsprogramm laufen derzeit Baumaßnahmen für ca. 1.400 Wohneinheiten auf städtischen Grundstücken an, die bereits geeignetes Baurecht besitzen und mit dem Stadtratsbeschuß vom 4. 4.1979 festgelegt wurden.

Parallel zu den genannten Maßnahmen werden die Bemühungen fortgesetzt, Baulücken und Bauflächen, die im privaten Besitz sind und über ein für Wohnungsbau geeignetes Baurecht verfügen, dem Wohnungsmarkt und einer Verwertung zuzuführen.

Dies erscheint deswegen von besonderer Bedeutung, da diese Grundstücke voll erschlossen sind und keine zusätzlichen Infrastrukturaufwendungen erfordern, wie dies bei neu auszuweisenden Bauflächen der Fall ist. Das Planungsreferat hat die Beratung der privaten Grundstückseigentümer übernommen.

3.6.2 Mittelfristige Maßnahmen

Mit der Vorlage des mittelfristigen Wohnraumbeschaffungsprogramms wurden dem Stadtrat jene Bereiche im Stadtgebiet aufgezeigt, in denen auf der Grundlage eingehender Untersuchungen die Ausweisung von neuem Bau recht für den Wohnungsbau in den kommenden 5 Jahren angestrebt wird. Insgesamt umfaßt das Mittelfristprogramm ca. 370 ha Wohnbauflächen, auf denen nach Abschluß der Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren die Errichtung von ca. 25.000 Wohneinheiten möglich ist¹¹). Die räumlichen Schwerpunkte dieses Mittelfristprogramms sind in der genannten Beschußvorlage im einzelnen dargestellt. Es darf darauf Bezug genommen werden. Als wesentliche Maßnahmen sollen hier lediglich folgende Bereiche nochmals genannt werden:

- Um einer negativen Bevölkerungsentwicklung im inneren Stadtgebiet entgegenzuwirken (vgl. Pkt. 1.1.2. und Pkt. 2.3), wurden die insbesondere am Rand der Innenstadtrandgebiete noch für umfangreichere Wohnungsbaumaßnahmen geeigneten Flächen in das Programm miteinbezogen:
 - das Gelände an der Berliner Straße im nördlichen Schwabing,
 - ein Gelände im Bereich der Pionierkaserne und des ehemaligen Straßenbahndepots an der Dachauer Straße in Neuhausen,
 - Teilflächen der sogenannten Stemmerwiese in Sendling,
 - das Kustermangelände östlich von Haidhausen.

- Im äußeren Stadtgebiet sind umfangreichere Maßnahmen im Münchner Norden (östlich der Siedlung am Hasenberg und ehemaliges Schießplatzgelände an der Heidemannstraße), Nordosten (Johanneskirchen, Arabellapark, Zamdorf) und Südosten (Fertigstellung der Maßnahme Neuperlach) vorgesehen. Der Münchner Süden und Südwesten besitzt durch die umfangreichen Siedlungsmaßnahmen in den vergangenen Jahren nur mehr geringe Möglichkeiten für eine Siedlungserweiterung. Im westlichen und nordwestlichen Stadtgebiet sind vor allem die Probleme der Entwässerung zukünftiger Siedlungsgebiete auf absehbare Zeit nicht lösbar. Daher sind hier nur verhältnismäßig geringe Ergänzungen des Angebots an Wohnbauflächen in den kommenden Jahren möglich. Außerdem wird durch die Planungen der Bundesbahn für einen neuen Rangierbahnhof München-Nord die Verwertung des für den Wohnungsbau hervorragend geeigneten Bereichs zwischen Moosach und der Siedlung am Lerchenauer See blockiert. Im östlichen Stadtgebiet sind umfangreichere Wohnbaumaßnahmen in Berg am Laim vorgesehen, die jedoch im Fluglärmbereich liegen und deren Verwirklichungszeitpunkt davon abhängt,

11 Die wohngeldfähige Höchstmiete für einen Haushalt mit 3 Personen beträgt z. B. nur DM 475,-.

- daß die Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses für den Bau des Flughafens München II durch die laufenden Gerichtsverfahren bestätigt wird.
- Parallel zu den genannten Maßnahmen des Mittelfristprogramms werden die Bemühungen fortgesetzt, Baulücken und Bauflächen, die im privaten Besitz sind und über ein für Wohnungsbau geeignetes Baurecht verfügen, dem Wohnungsmarkt und einer Verwertung zuzuführen. Dies erscheint deswegen von besonderer Bedeutung, da diese Grundstücke voll erschlossen sind und keine zusätzlichen Infrastrukturaufwendungen erfordern, wie dies bei neu auszuweisenden Bauflächen der Fall ist. Für die hierfür erforderlichen Initiativen und Verhandlungen wird beim Planungsreferat eine eigene Beratungsstelle eingerichtet.

3.5.3 Längerfristige Maßnahmen

Für eine kontinuierliche Fortsetzung des Wohnungsneubaus nach dem Mittelfristprogramm, also nach 1985, werden derzeit Entwicklungsprogramme für die hierfür in Betracht kommenden Flächen ausgearbeitet, um eine Grundlage für die erforderlichen Bauleitplanverfahren zu schaffen. Derzeit umfassen diese Untersuchungen potentielle Wohnbauflächen im Umfang von ca. 650 ha, auf denen längerfristig der Bau von weiteren ca. 45.000 Wohneinheiten denkbar ist.

Die Schwerpunkte dieser längerfristig noch möglichen Maßnahmebereiche für den Wohnungsbau liegen in folgenden Bereichen:

- Am Rande der Innenstadtrandgebiete: Teile des Mollgeländes am Rande des Westparks, die nach der Abwicklung der IGA '83 einer Verwertung zugeführt werden könnten.
- Im nördlichen Stadtgebiet: die Verwertung von Flächen östlich der Siedlung am Hasenberg, die heute noch als militärisches Übungsgelände genutzt sind, sowie Flächen südlich von Feldmoching. Wesentliche Voraussetzung für die Aktivierung dieser Flächen ist die Lösung der Entwässerungsprobleme.
- Im nordöstlichen Stadtgebiet wird die Aktivierung von heute schon zum überwiegenden Teil im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen östlich der S-Bahnlinie im Bereich Dagfing angestrebt.
- Nach Auflassung des Flughafens München-Riem wird die Nutzung des südlichen Teils des Flughafengeländes für den Wohnungsbau geplant.
- Längerfristig werden auf Teilen der Flächen des Zweckverbandes Freiham und im Bereich Langwied-Lochhausen Wohnbaumaßnahmen angestrebt. Für deren Realisierung sind allerdings die Lösung der Entwässerungsprobleme sowie die Neuordnung und Erstellung eines leistungsfähigen Verkehrssystem wesentliche Voraussetzungen.
- Im nordwestlichen Stadtgebiet sind im Bereich Untermenzing/Allach noch weitere Wohnbauflächen denkbar, deren Ausweisung allerdings ebenfalls wesentlich von der Frage der Abwasserbeseitigung abhängt. Im Bereich Moosach/Lerchenau hängt die Fortführung des Wohnungsbaus primär davon ab, ob der von der Bundesbahn geplante Rangierbahnhof München-Nord realisiert wird oder ob es der Stadt gelingt, das hierfür vorgesehene Gelände für eine sinnvolle städtebauliche Weiterentwicklung freizuhalten.
- Im südlichen und südwestlichen Stadtgebiet ist die Ausweisung weiterer größerer Wohnbauflächen über die im Mittelfristprogramm vorgesehenen Bereiche hinaus nicht mehr möglich.

Bericht zur Situation im sozialen Wohnungsbau

Inhaltsverzeichnis

A) Überblick	5
1 Rückblick	5
2 Organisation und Rechtsgrundlagen	6
3 Förderung des Neubaus von Wohnungen	6
4 Volumen und Kosten	7
5 Qualität	7
6 Der Wohnungsmarkt in der Krise	7
7 Ausblick	9
B) Die Probleme des sozialen Wohnungsbaues in München	11
1 Ausgangslage und Entwicklungstendenzen	11
2 Ziele zur Wohnungsmarktentwicklung im Bereich des sozialen Wohnungsbaues	13
3 Probleme	14
4 Lösungsmöglichkeiten	15

A) Überblick

1. Rückblick

- a) Die Notwendigkeit, den Wohnungsbau durch staatliche Mittel zu fördern, ergab sich erstmals nach dem 1. Weltkrieg:
Da während der Kriegsjahre der Wohnungsbau unterblieben war, führte vor allem der Zustrom von Menschen aus abgetrennten Gebieten, aber auch eine steigende Zahl von Eheschließungen gerade in den Städten zu einer Wohnungsnot, der die Privatwirtschaft, der es am erforderlichen Kapital mangelte, nicht gewachsen war. Zunächst wurde insbesondere in den Industriestandorten der Bau von Kleinwohnungen durch staatliche Zuschüsse des unrentierlichen Bauaufwandes gefördert; die soziale Notlage weiter Bevölkerungsteile zwang aber dazu, die Gesetzgebung auszuweiten und die öffentliche Hilfe zu verstärken. 1932 kam diese Hilfe, die mit unterschiedlichem Umfang gewährt wurde, praktisch zum Erliegen, weil die Finanzlage der öffentlichen Hand eine Förderung unmöglich machte. Im Dritten Reich wurde die Wohnungsbauförderung mit differenzierten Zielen noch einmal aufgegriffen, aber schon vor 1939 weitgehend eingestellt, als die Mittel für die Aufrüstung eingesetzt wurden. Nach dem zweiten Weltkrieg fehlten allein in Bayern über eine Million Wohnungen: Rund 500.000 Wohnungen waren kriegszerstört, während gleichzeitig 2 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene untergebracht werden mußten. Es liegt nun auf der Hand, daß die Privatwirtschaft, die ebenfalls unter den Kriegsfolgen litt, nicht in der Lage war, ohne erhebliche Hilfe durch Bund, Länder und Gemeinden die Bevölkerung mit dem erforderlichen Wohnraum zu versorgen. Der soziale Wohnungsbau wurde in dieser Zeit zu einer Frage des Überlebens: Heute kann festgestellt werden, daß in Bayern im 1. und 2. Förderungsweg von 1949 bis einschließlich 1978 792.282 Wohnungen gefördert wurden. Der Aufwand dafür betrug über 11 Milliarden DM.
- b) Die Landeshauptstadt München beschloß am 25. November 1960 den ersten Münchner Plan zur Behebung der Wohnungsnot, der vorsah, innerhalb von sechs Jahren 48.000 Wohnungen im sozialen Wohnungsbau zu errichten. Die Realisierung dieses Planes verzögerte sich allerdings bis 1968, weil sich die Baukosten erhöhten und die Konditionen auf dem Kapitalmarkt verschlechterten. Es wurde trotzdem die Leistung von rund 6.000 Wohnungen pro Jahr mit einem Aufwand von 635 Millionen DM an Bundes- und Landesmitteln und rund 153 Millionen DM aus städtischen Mitteln erreicht. Trotz dieser bemerkenswerten Leistung konnte die Wohnungsnot nur spürbar gemildert, nicht aber beseitigt werden, weil die stürmische Bevölkerungsentwicklung, die die Einwohnerzahl von 1,046 Millionen Einwohnern im Jahre 1960 auf 1,23 Millionen Einwohner zu Beginn des Jahres 1969 steigen ließ, neue Nachfrage schaffte. Immerhin konnten die Anträge beim Wohnungsamt, die 1960 noch die Zahl von 83.000 erreichten, bis Ende 1968 auf gesenkt werden. Im Rahmen dieses Planes entstanden die Großsiedlungen am Hasenberg, in Fürstenried, am Lerchenauer See, in Neuaubing und in Engelschalking. Am 4. Juni 1969 beschloß der Stadtrat den zweiten Münchner Plan zur Behebung der Wohnungsnot, der das Ziel hatte, bis Ende 1973 weitere Sozialwohnungen zu errichten. Innerhalb dieses Planes, dessen Verwirklichung unter steigenden Grundstücks- und Baupreisen litt, wurden im Durchschnitt 3.500 Sozialwohnungen pro Jahr errichtet. Dafür wurden 610 Millionen DM an Bundes- und Landesmitteln und 132,3 Millionen DM aus städtischen Mitteln aufgewendet. Im Rahmen dieses Planes, mit dem die dringendste Wohnungsnot beseitigt wurde, entstanden die Großsiedlungen in Perlach nördlich der Putzbrunner Straße, in der Blumenau, in Oberföhring, Johanneskirchen und die Siedlung am Westkreuz.

2. Organisation und Rechtsgrundlagen

Durch das Gesetz 112 über die behördliche Organisation des Bau- und Wohnungswesens vom 9. April 1948 wurde die Zuständigkeit für den sozialen Wohnungsbau dem Bayerischen Staatsministerium des Innern übertragen, wo diese Aufgabe von der Obersten Baubehörde wahrgenommen wird. Die Förderungsmittel für Mietwohnungen und Wohnheime werden von der Regierung von Oberbayern bzw. für ihren Verwaltungsbereich von der Landeshauptstadt München und den Städten Augsburg, Nürnberg und Würzburg bewilligt. Seit kurzem sind die Bewilligungsstellen bei eigentumsbildenden Maßnahmen die Kreisverwaltungsbehörden.

Die Abwicklung und Verwaltung der Förderungsmittel nimmt die Bayerische Landesbodenkreditanstalt wahr, die eine rechtlich unselbständige Anstalt der Bayerischen Landesbank Girozentrale in München ist.

Vor allem folgende Gesetze sind heute für den sozialen Wohnungsbau maßgebend:

- Das Zweite Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG),
- Das Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG),
- die Zweite Berechnungsverordnung (II. BV) und
- die Neubaumietenverordnung 1970 (NMV 1970).

Dazu kommen die Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1966 (WFB), durch die die Durchführung der Wohnungsbauförderung geregelt wird.

3. Förderung des Neubaus von Wohnungen

- a) Der erste Förderungsweg, der für die unteren Einkommensschichten bestimmt ist, kann als die Grundlage bezeichnet werden, auf der nach dem 2. Weltkrieg die überwiegende Zahl der Wohnungen gefördert wurde:

Mit einem jedenfalls zunächst zinslosen Darlehen wird die Lücke in der Finanzierung geschlossen, die nach Einsatz von Eigenmitteln und Mitteln des Kapitalmarktes in angemessenem Umfang noch besteht. Um bei der Finanzierung eine festgelegte Miete, die sog. Bewilligungsmiete, bzw. eine tragbare Belastung beim Eigenwohnraum zu gewährleisten, wird zusätzlich ein sogenannter Aufwendungszuschuß gewährt, der allerdings degressiv gestaffelt ist und deshalb im Laufe der Jahre abnimmt. Die Miete oder die Belastung beim Eigenwohnraum steigt damit subventionsbedingt.

Im Rahmen des ersten Förderungsweges hat es in der Vergangenheit eine Reihe von Sonderprogrammen mit unterschiedlichen Zielen und Zielgruppen gegeben, sie sowohl wohnungspolitisch als auch sozialpolitisch und konjunkturell begründet waren. Sie haben vom Bayernprogramm 1955 bis zum Bayerischen Konjunkturprogramm 1967 gereicht. Dazu kommt das 1971 eingeleitete und seit 1978 als Sozialprogramm bezeichnete Intensivprogramm, das als Langzeitprogramm angelegt ist und die bevorzugte Wohnungsversorgung der sogenannten sozialen Zielgruppen zum Inhalt hat. Es erfaßt kinderreiche Familien, Schwerbehinderte, Bewohner von Notunterkünften, Alleinstehende mit Kindern und alte Menschen.

- b) Der zweite Förderungsweg berücksichtigt auch Antragsteller, die ein Einkommen haben, das bis zu 40% über der Einkommensgrenze des ersten Förderungsweges liegt:

Hervorzuheben ist dabei das sogenannte Eigentumsprogramm des Bundes, das früher Regionalprogramm genannt wurde und der Schaffung von Eigenwohnraum dient. Bei dieser Förderung muß der Bauherr oder Käufer die Wohnung selbst voll finanzieren, er erhält aber zur Verminderung seiner Aufwendungen für Zins und Tilgung zwölf Jahre lang einen Geldbetrag, der sich nach Wohnungs- und Familiengröße richtet. Allerdings sinkt die Höhe in Stufen von jeweils 3 Jahren. Außerdem handelt es sich nicht um einen Zuschuß, sondern um ein Darlehen, das zunächst zwar zinslos ist, aber ab dem 15. Jahr mit 6% zu verzinsen und mit 2% zu tilgen ist. Der Zinssatz kann jedoch bis auf 0% gesenkt werden, solange die allgemeine

- c) wirtschaftliche Entwicklung oder die Lage auf dem regionalen oder örtlichen Wohnungsteilmarkt es erfordert.

4. Volumen und Kosten

- a) In den Jahren 1948 bis 1978 wurden in Bayern als öffentliche Baudarlehen im ersten Förderungsweg rund 10,7 Milliarden DM gewährt. Dazu kamen rund 262 Millionen DM an Aufwendungszuschüssen.
Im zweiten Förderungsweg wurden von 1971 bis 1978 Aufwendungsdarlehen in einer Höhe von rd. 1,3 Milliarden DM bewilligt.
- b) Die Kosten einer Wohnung aus dem Jahr 1949 lassen sich nur sehr bedingt mit den Kosten einer Wohnung vergleichen, die 1978 errichtet wurde. Die Unterschiede in Größe, Ausstattung, Material und Konstruktion sind zu groß. Man kann aber davon ausgehen, daß in Bayern die Kosten für eine Wohnung im Jahre 1978 gegenüber 1950 rund um das 15fache und die Kosten eines Quadratmeters Wohnfläche um das 8 1/2-fache gestiegen sind. Allerdings ist die durchschnittliche Wohnfläche in dieser Zeit auch von 48,0 qm auf 89,0 qm gestiegen.

2. Qualität

In den Jahren nach dem Krieg, als es noch galt, Mangel zu verwalten und trotzdem Wohnungen zu schaffen, war zwangsläufig Quantität wichtiger als Qualität. Die Folge davon waren häufig Wohnungen, die in der Größe und Ausstattung auch zu diesem Zeitpunkt einen Rückschritt darstellten, und Wohnanlagen, die zweifellos städtebaulich nicht immer befriedigen konnten. Die Maßstäbe, die damals gesetzt wurden, bestimmen teilweise immer noch das Bild vom sozialen Wohnungsbau:

In der Zwischenzeit hat sich die Qualität des sozialen Wohnungsbaues sowohl nach Wohnungsgröße und Ausstattung als auch nach Grundriß und architektonischer Gestaltung so verbessert, daß sie den freifinanzierten Wohnungsbau erreicht, ja sogar manchmal übertrifft. Es sind zwar weiterhin Verbesserungen anzustreben, durch die der soziale Wohnungsbau noch familiengerechter und kinderfreundlicher wird, aber die Ausstattung hat inzwischen einen Standard erreicht, der eine weitere Steigerung wohl kaum mehr rechtfertigen dürfte:

Es darf nicht übersehen werden, daß die Mieten nur in bescheidenem Umfang erhöht werden können und deshalb jede weitere Mark, die für Qualitätssteigerungen aufgewendet wird, auf Kosten der Steuerzahler subventioniert werden muß.

3. Der Wohnungsmarkt in der Krise

Die zweifellos beachtlichen Wohnbauleistungen in der Bundesrepublik nach dem 2. Weltkrieg haben rechnerisch zu einem Zustand geführt, in dem die Zahl der Wohnungen (24,7 Millionen) ungefähr der Zahl der Haushalte entspricht. Diese Rechnung geht allerdings in der Praxis nicht auf, weil die Statistik auch Wohnungen ausweist, die inzwischen aus den verschiedensten Gründen nicht mehr vorhanden sind oder nur als Zweitwohnung dienen. Tatsächlich dürfte deshalb die Zahl der Wohnungen in der Bundesrepublik erheblich unter der Zahl der Haushalte liegen. Der Fehlbestand dürfte sich dabei etwa um 1,5 Millionen bewegen. Wenn man dazu berücksichtigt, daß die Zahl der selbständigen Haushalte trotz sinkender Bevölkerungszahlen weiter steigt und deshalb abnehmende Bevölkerungszahlen nicht zu einer Abschwächung der Nachfrage nach Wohnungen führen, ist es nicht überraschend, daß bundesweit über den Wohnungsmangel geklagt wird, der vor allem in den Ballungsgebieten zu verzeichnen ist. Dieser Wohnungsmangel, der in erster Linie preisgünstige und familiengerechte Wohnungen betrifft, gäbe an sich keinen Grund zur ernsthaften Sorge, wenn gewährleistet wäre, daß im Wohnungsbau die Leistungen der Vergangenheit weiterhin erbracht und gegebenenfalls noch gesteigert werden könnten. Davon kann aber unter den gegebenen Verhältnissen nicht mehr die Rede sein:

Es steht fest, daß der Wohnungsmarkt in allen Teilbereichen in eine tiefgreifende Krise geraten ist, die die erforderliche Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum ernsthaft gefährdet.

Die Feststellung, daß die Krise alle Teilbereiche des Wohnungsmarktes betrifft, ist dabei deshalb von Bedeutung, weil sie zeigt, daß die Probleme des sozialen Wohnungsbaues nicht mehr isoliert betrachtet werden können, sondern eingebunden sind in einen Problemkreis, der auch den freifinanzierten Wohnungsbau umfaßt und mit Sicherheit nur dann aufgelöst werden kann, wenn es gelingt, dem Wohnungsmarkt in allen Bereichen neue Impulse zu geben.

Die Ursachen dieser Krise sind bekannt und im Wohnraumbeschaffungsprogramm eingehend erörtert:

Überhöhte Grundstückspreise und Baukostensteigerungen sowie die Baulandverknappung haben den freifinanzierten Wohnungsbau praktisch zum Erliegen gebracht und den sozialen Wohnungsbau zu einem Faß ohne Boden werden lassen, das der ursprünglichen Versorgungsaufgabe nicht mehr gerecht werden kann. Darüberhinaus darf allerdings auch nicht übersehen werden, daß die wirtschaftliche Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts wenig geeignet war, eine solide Grundlage für die Wohnungswirtschaft zu schaffen:

Ein Wirtschaftszweig, der grundsätzlich davon abhängig ist, daß sein Wirtschaftsgut, das nach umfangreichen und häufig zeitraubenden Vorbereitungen durch Planung, Grunderwerb und behördliche Verfahren durch hohe Kapitalinvestitionen geschaffen wird, langfristig zu vermarkten ist, ist in seinen Dispositionen, seinem Bestand und seiner Entwicklung wesentlich angewiesen auf die Stabilität der wirtschaftlichen Lage. Diese Stabilität hat das vergangene Jahrzehnt aber nicht gebracht:

Zu Beginn der 70er Jahre war der Glaube an den Fortbestand einer weltweiten Prosperität noch ungebrochen. Er wurde in der Wohnungswirtschaft bestätigt durch die Superproduktion des Jahres 1973 mit 714.000 fertiggestellten Wohnungen, mit dem der Höhepunkt in diesem Jahrhundert erreicht wurde. Die wohnungspolitischen Entscheidungen wurden auf diesem Glauben aufgebaut:

Mit der Einführung der degressiven Aufwandssubvention, die sowohl die Minimierung des öffentlichen Engagements im Wohnungsbau einleiten als auch Fehlsubventionen entgegenwirken sollte, wurde die Erwartung verbunden, daß die realen Einkommenszuwächse der kommenden Jahre ausreichen würden, die Mietpreissteigerungen aus dem stufenweisen Abbau der Förderung voll aufzufangen. Inzwischen hat sich gezeigt, daß sich diese Erwartung nicht nur nicht erfüllt hat, sondern im Gegenteil durch die wachsende Inflation die

Herstellungs- und Bewirtschaftungskosten zusätzlich gestiegen sind. Dazu kam der Abbau langfristiger Hypothekendarlehen zu konstanten Bedingungen, mit dem die Beleihung zu festen Zinssätzen zu Ende ging. Die abschnittsweise auf 5 bis 10 Jahre beschränkte Finanzierung stellt eine erhebliche Belastung der Wohnungswirtschaft dar, die in Verbindung mit den Steigerungen der Bau- und Grundstückskosten die Herstellungskosten und die daraus abgeleiteten Sozialmieten in eine Höhe schnellen ließ, die häufig sogar über dem für den freifinanzierten Wohnungsbau maßgebenden Vergleichsmieten liegt und die Sozialmieten zum Preisführer werden ließ. Damit können die Sozialmieten wohl kaum mehr als wirksame Hilfe der öffentlichen Hand für eine angemessene Versorgung von einkommensschwachen Bevölkerungsschichten bezeichnet werden. Die negative Auswirkung auf die Wirksamkeit hat das Vertrauen von Investoren und Mietern in die staatlichen Subventionen nachhaltig beeinträchtigt. Die bisher dagegen unternommenen und eingeleiteten Maßnahmen waren noch nicht geeignet, diesen Vertrauensschwund zu beseitigen.

Die Hochkonjunktur zu Beginn der 70er Jahre hat nicht nur zum Höhepunkt der Wohnungsproduktion im Jahre 1973 geführt, sondern sie hat gleichzeitig gerade in den Ballungsräumen einen Wachstumsschub ausgelöst, der die Städte zu ersticken drohte. Die Städte waren deshalb gezwungen, nach neuen Entwicklungskonzepten zu suchen. Ein Ausweg schien unter anderem auch darin zu liegen, die Baukonjunktur durch bremsenden Einsatz der Mittel der Bauleitplanung abzuschwächen und zu dämpfen. Die Wohnungshalden, die sich nach 1973 bildeten, schienen diesen Ausweg zu bestätigen. Die Folge davon war einerseits eine zunehmende Zurückhaltung der

Investoren, Geld im Wohnungsbau einzusetzen, und andererseits eine zunehmende Insolvenz im Baugewerbe. Die weltweite Abschwächung der Konjunktur und des Wachstums, die anschließend eintrat, wurde zwar registriert, doch es blieben gerade für den Wohnungsbau die erforderlichen Reaktionen aus:

Das Vertrauen der Investoren in den Wohnungsmarkt blieb erschüttert und damit auch die Bereitschaft, Wohnungsbau zu betreiben; gleichzeitig führten nicht zuletzt eine verringerte Kapazität und ein Nachholbedarf im Baugewerbe zu einer Kostenexplosion, die die Bereitschaft privater Bauherren zu Investitionen weiter reduzierte. Die ständig steigenden Grundstückspreise förderten zudem die Grundstücksspekulation. Die Folge dieser Entwicklung waren am Ende der 70er Jahre die niedrigsten Wohnungsbauraten seit 1950.

Der Wirtschaftspolitik des vergangenen Jahrzehnts ist es zwar generell gelungen, einer übermäßigen Ausweitung der Inflation und Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken! aber im wohnungswirtschaftlichen Bereich haben sich die Maßnahmen von Bundesregierung und Bundesbank nicht stabilisierend ausgewirkt. Sie reichten vor allem nicht aus, um dem Vertrauensschwund bei den Investoren wirksam zu begegnen. Das lang anhaltende Wachstum, das die Prognosen sogar noch übertraf, verhüllte jahrelang die sich ausdehnende Kluft zwischen Kosten und Ertrag, die auch für die Wohnungswirtschaft den entscheidenden Faktor für Investitionsentscheidungen darstellt. Dazu kam, daß sich regionale Teilmärkte bildeten, die im ländlichen Bereich gesättigt waren und in Ballungsräumen unter Mängeln litten, und damit eine einheitliche und globale Beurteilung erschwerten. Jeder dieser Gesichtspunkte trug offensichtlich dazu bei, daß eine konsequente Wohnungspolitik als Ergänzung der Wirtschaftspolitik ausblieb und allenfalls zögernd und vereinzelt reagiert wurde. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten unter der Überschrift "Höhepunkt der Baukonjunktur überschritten?" in Textziffer 86 folgendes ausgeführt:

"Viele, die bauen wollten, mußten aber feststellen, daß Baupreise und Finanzierungskosten inzwischen rascher als ihr Einkommen gestiegen sind, oder, was den Mietwohnungsbau betrifft, stärker als die am Markt erzielbaren Mieten. Binnen Jahresfrist verteuerte sich das Bauen von Wohnhäusern immerhin um über 9% und die Hypothekenzinsen stiegen um fast ein Viertel."

Da sich die Herstellungskosten für Neubau und alle laufenden Aufwendungen aus den Beständen fortlaufend ändern werden und zwar mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit nach oben, ferner der Anteil der verbrauchsbedingten Betriebskosten in älteren Wohnungsbeständen teilweise schon die Grundmiete erreicht, vermag heute niemand bei realistischer Prognose den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem das Miethaus wieder zu einer rentablen Investition wird.

7. Ausblick

Die Probleme des Wohnungsmarktes und damit des sozialen Wohnungsbaues werden mit Sicherheit nicht gelöst werden können, wenn nicht die Bereitschaft besteht zu einer reformmutigen Wohnungspolitik:

Es wird sich nicht vermeiden lassen, eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes und damit auch eine verstärkte Anwendung von Grundsätzen des freien Marktes auf den Wohnungsmarkt in Erwägung zu ziehen. Nur so wird sich die Wohnung als Lebensgut mit dem Wirtschaftsgut Wohnung, das Rentabilität gewährleisten muß, vereinbaren lassen. Andererseits muß aber auch gesehen werden, daß der Markt die Wohnungsversorgung zwar unter Umständen besser und preiswerter zu garantieren vermag, aber keine Gewähr bietet dafür, daß die sozialgerechte Versorgung sichergestellt wird. Auch wenn versucht werden sollte, die Probleme durch den Übergang von der Objektförderung zur Subjektförderung zu lösen, stellt sich doch die Frage, ob der Markt in der Lage ist, die erforderlichen Wohnungen für Behinderte, Kinderreiche, Großfamilien, Aussiedler und alte Menschen anzubieten, wenn sich die öffentliche Hand aus der Wohnungsbauförderung zurückzieht. Es ist zweifellos zu befürchten, daß dann, wenn die öffentliche Hand die Steuerungsmittel des sozialen Wohnungsbaues aus der Hand gibt, gerade dieser Personenkreis bei der Wohnungssuche einer Konkurrenz ausgesetzt ist, der er zwangsläufig nicht gewachsen sein kann.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Erwägungen muß es Ziel einer Reform sein, eine familienfreundliche Wohnungsbauförderung zu erreichen, die Förderung der Wohnungsmodernisierung zu verstärken,
die Mischfinanzierung, die zu Reibungsverlusten und Verzögerungen führt, abzubauen,
das Förderungssystem insgesamt zu erneuern und den heutigen Forderungen anzupassen,
die Rationalisierung im Bau zur Dämpfung der Kosten voranzutreiben und die Privatinitiative im Wohnungsbau wieder zu aktivieren.

B) Die Probleme des sozialen Wohnungsbaues in München

1. Ausgangslage und Entwicklungstendenzen

a) Entwicklung der Wohnungsversorgung in München

Die Wohnungsfertigstellungen sind in den letzten Jahren gegenüber dem Zeitraum 1962-1974 drastisch zurückgegangen: Wurden 1962-1974 noch durchschnittlich 15.122 WE pro Jahr gebaut, so sank die durchschnittliche Wohnbauleistung in München 1975-1978 auf 5.607 WE pro Jahr (vgl. Tabelle). Diese Entwicklung hat auch die öffentlich geförderten Wohnungen ergriffen. Sie weisen seit 1962 bis zur Gegenwart eine durchweg rückläufige Tendenz auf. Während 1962 noch 7.733 WE öffentlich gefördert wurden, waren es 1978 nur noch 643 WE (vgl. Tabelle).

Wohnungsangebot in der Landeshauptstadt München von 1962-1979

Jahr	Bestand an Wohnungen zum 31.12.	Fertiggestellte Wohnungen	Öffentlich geförderte Wohnungen: Fertigstellung
1962	375.435	17.224	7.733
1963	392.562	17.148	6.115
1964	408.676	16.036	6.459
1965	419.095	10.525	3.855
1966	432.366	14.347	5.017
1967	446.521	14.536	4.731
1968	450.393	15.098	3.628
1969	465.129	14.363	3.639
1970	475.889	10.892	1.714
1971	488.148	13.219	2.055
1972	509.437	22.083	2.255
1973	525.462	16.803	1.466
1974	539.291	14.313	691
1975	546.499	7.719	932
1976	550.996	5.187	1.531
1977	555.799	5.410	1.536
1978	558.988	4.111	643

Quelle: -

- Statistisches Handbuch der Landeshauptstadt München, 1975
- Statistisches Amt
- Eigene Berechnungen des Planungsreferates

b) Die Situation im sozialen Wohnungsbau

Eine problemgerechte Versorgung der Sozialwohnungsberechtigten stößt zunehmend auf Schwierigkeiten:

aa) Die Zahl der Vormerkungen für Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus hat eine "Rekordhöhe" erreicht: Beim Amt für Wohnungswesen wurden zum 29. 2. 1980 14.632 Vormerkungen registriert, darunter 8.674 Notstandsfälle. Gleichzeitig ergibt sich aus Prognosen des Planungsreferates, daß die Zahl der Sozialwohnungsberechtigten von 270.000 im Jahr 1975 bei fortdauernder Anpassung der Einkommensgrenzen auf 320.000 im Jahre 1990 steigen wird, während der Bestand an preisgünstigen, d.h. für Sozialwohnungsberechtigte erschwinglichen Wohnungen bis 1990 stark abnehmen dürfte. Sollten indessen die Einkommensgrenzen nicht mehr - wie in der Vergangenheit - weiter angepaßt werden, wofür die wohnungspolitische Forderung spricht, den sozialen Wohnungsbau auf enger definierte Zielgruppen zu beschränken, wird sich das Problem der Versorgung mit Sozialwohnungen zumindest rechnerisch entschärfen.

- bb) Die Kostenentwicklung im Wohnungsbau unterläuft zusehends die Zielsetzungen im sozialen Wohnungsbau:
Waren 1962 in München durchschnittlich noch 17.000,- DM an öffentlichen Mitteln zur Förderung einer Sozialwohnung ausreichend, so sind derzeit durchschnittlich rd. 125.000,- DM erforderlich. Diese Kostenentwicklung spiegelt sich in den rückläufigen Fertigstellungen von Sozialwohnungen wider. Selbst unter optimistischen Annahmen über das künftig verfügbare Finanzvolumen für den sozialen Wohnungsbau erscheint sehr unwahrscheinlich, daß alle Sozialwohnungsberechtigten, die nicht im Wohnungsbestand zu für sie tragbaren Bedingungen unterzubringen sind, mit neu gebauten Sozialwohnungen versorgt werden können. Schon von daher ergibt sich die Notwendigkeit, zur Versorgung der Sozialwohnungsberechtigten auch nach neuen Wegen zu suchen.
- cc) Das bis zur Gegenwart in den meisten Teilen der Bundesrepublik nicht gelöste Fehlbelegungsproblem beeinträchtigt die prinzipiellen Möglichkeiten, Sozialwohnungsberechtigte mit Sozialwohnungen zu versorgen: Die Mehrzahl der Schätzungen für fehlbelegte Sozialwohnungen bewegt sich immerhin zwischen 20% und 40%.
- dd) Die Vermietpraxis im sozialen Wohnungsbau berücksichtigt die bedürftigeren Gruppen nicht im wünschenswerten Ausmaß: Dem Vermieter werden in der Praxis drei Bewerber vorgeschlagen; unter diesen Dreien wird vom Vermieter tendenziell der wirtschaftlich Leistungsfähigste bzw. der mit dem höchsten Sozialprestige ausgewählt. Die relativ hohe Repräsentanz von wirtschaftlich weniger bedürftigen Gruppen bei der Bewerberauswahl zeigt sich auch darin, daß ein Großteil der Fehlbeleger schon zwei Jahre nach Bezug der Sozialwohnungen nicht mehr zu den formal Sozialwohnungsberechtigten gehört. Durch die kürzliche Anhebung der Einkommensgrenzen ist zu befürchten, daß sich die Chancen der bedürftigeren Sozialwohnungsberechtigten auf Versorgung mit einer Sozialwohnung abermals verschlechtern.
- ee) Wer tatsächlich in den Genuß einer Sozialwohnung gelangt, ist nicht nur gegenüber unversorgten Haushalten aus bedürftigeren Gruppen in einer günstigeren Wohnungssituation, er wird auch gegenüber Besserverdienenden bevorzugt, wenn man die öffentlichen Förderungsmittel, die de facto monatlich für ihn aufgewendet werden (umgerechnet ca. 800,- DM¹, in Rechnung stellt. Dieser Umstand verleiht dem gegenwärtigen Förderungssystem Züge eines Lotteriespiels.
- ff) Das System der degressiven Aufwendungszuschüsse im sozialen Wohnungsbau hat sich bei schneller als die Einkommen steigenden Mieten als überaus belastend für die betroffenen Haushalte erwiesen und zieht demnach das Problem der Nachsubventionierung nach sich. In Bayern ist allerdings seit dem Förderungsjahrgang 1978 das System der degressiven Aufwendungszuschüsse so verbessert worden, daß die systembedingten Mietsteigerungen in der Regel nicht höher sind als die Einkommenssteigerungen. Zudem gewährt die Landeshauptstadt München einen Härteausgleich in besonders problematischen Fällen, der aber immerhin 700.000 DM pro Jahr in Anspruch nimmt.

1 ca. 125.000,- DM öffentliche Mittel je Sozialwohnung zu (unterstellten) 8% p.a.

- gg) Schließlich sind durch die Förderungspraxis im sozialen Wohnungsbau starke "Mietenverzerrungen" entstanden. Die Unterschiede in den Sozialmieten reflektieren häufig weder die Qualitätsunterschiede zwischen verschiedenen Arten bzw. Jahrgängen von Sozialwohnungen noch Unterschiede in der Bedürftigkeit der Bewohner.
- hh) Die Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus nach dem ersten Förderungsweg verlief wechselhaft: Zwischen 1970 und 1978 betrug der Anteil öffentlich geförderter Ein- bzw. Zweifamilienhäuser zwischen rd. 1,8 und 11% bzw. zwischen 1,2 und rd. 18% des Eigenheimbaus insgesamt. Die starken Baukostensteigerungen der jüngeren Vergangenheit lassen allerdings befürchten, daß wegen der tendenziell langsamer steigenden Einkommen dieses Programm zusehends weniger zum Tragen kommen wird.
- ii) Zur Gesamtsituation und Tendenz im sozialen Wohnungsbau bleibt festzuhalten, daß angesichts der ökonomischen und demographischen Entwicklungstrends die anstehenden Versorgungsaufgaben im Rahmen des gegebenen Förderungssystems nicht mehr bzw. nur sehr unbefriedigend zu lösen sind.

c) Volumen

Das finanzielle Engagement der Stadt München in der Wohnungsbauförderung für Neubau und Modernisierung hat 1979 - ohne Steuererleichterungen und Bausparförderung - mit 115 Mio DM den Beitrag von Bund und Land mit 101 Mio DM bereits hinter sich gelassen. In den kommenden drei Jahren werden sich die vorgesehenen städtischen Förderungsmittel auf rd. 220 Mio DM erhöhen, also nahezu verdoppeln.

2. Ziele zur Wohnungsmarktentwicklung im Bereich des sozialen Wohnungsbaus

- a) Bei einer Bevölkerungsentwicklung gemäß Zielprognose des Stadtentwicklungsplanes ist, wenn Einkommensgrenzen weiterhin angepaßt werden, damit zu rechnen, daß 1990 bis zu 320.000 Haushalte sozialwohnungsberechtigt sein werden (1975 rd. 270.000 Haushalte). Unter Berücksichtigung der Versorgungsmöglichkeiten dieser Bevölkerungsgruppe aus dem vorhandenen Bestand an Sozialwohnungen und den 1990 noch verfügbaren und nach Höhe der Miete in Frage kommenden Bestandswohnungen ergibt sich, daß etwa zwischen 3.000 und 4.000 Sozialwohnungsberechtigte pro Jahr bis 1990 entweder mit zusätzlichen Sozialwohnungen oder mit anderem Wohnraum versorgt werden müssen, wenn keine Bedarfsüberhänge auftreten sollen.
Angesichts der Tendenz, daß die verfügbaren Förderungsmittel mit der Kostenentwicklung im sozialen Wohnungsbau kaum Schritt halten können, ist jedoch tendenziell nicht mit steigenden Fertigstellungen zu rechnen.
Diese Entwicklungstendenzen lassen sich offensichtlich auch durch größte Anstrengungen der Stadt nicht von Grund auf ändern. Damit erhebt sich die Notwendigkeit, den zu erwartenden weiteren Bedarf der Sozialwohnungsberechtigten in München möglichst auch durch andere Fördermethoden zu befriedigen, die über den Rahmen des gegenwärtig praktizierten Förderungssystems hinausgehen. Das bedeutet aber keinesfalls, daß der soziale Wohnungsbau in seiner jetzigen Form entbehrlich würde: Vielmehr kommt es darauf an, insbesondere die Problemgruppen und Wohnungsnotstandsfälle durch Objektförderung im Sozialwohnungsbau zu versorgen, weil die sonst denkbaren Förderungsmaßnahmen für diesen Zweck vergleichsweise weniger zweckmäßig erscheinen.
- b) Die Einschätzung der Entwicklung von Wohnungsnotstandsfällen unterliegt starker Unsicherheit. Legt man die gegenwärtige Relation dieser Fälle zu den Vormerkungen insgesamt zugrunde, so sind ca. 1.500-2.000 Unterbringungen pro Jahr allein für diese Gruppe erforderlich.
Allerdings sollte eher eine die Unterbringung von Notstandsfällen übersteigende Zahl von Sozialwohnungen angestrebt werden, weil dann eine Konzentration von Problemgruppen leichter vermieden werden könnte. Dieses Ziel erscheint

- c) vor dem Hintergrund der allerdings nur grob möglichen Abschätzung der finanzpolitischen Möglichkeiten kaum erreichbar. Unter finanziellen Aspekten müßte es schon als sozial- und wohnungspolitischer Erfolg gewertet werden, wenn sich ein Volumen von ca. 1.500 Sozialwohnungen pro Jahr verwirklichen läßt.
- d) Im Rahmen des zweiten Förderungsweges ist bis 1990 bei einer Entwicklung gemäß Bevölkerungsprognose und entsprechend den untersuchten Wohnwünschen mit ca. 15.000 Nachfragern zu rechnen; die tatsächliche Realisierung dieser Wünsche dürfte in München aber deutlich unter dieser Zahl liegen, weil Bebauungsmöglichkeiten, Preisentwicklung und Preisgefälle gegenüber dem Umland einer vollständigen Realisierung entgegenstehen.

3. Probleme

- a) Die derzeitige Förderungspolitik ist außergewöhnlich "teuer". Je Wohnungseinheit sind derzeit öffentliche Mittel in der Größenordnung von 125.000 DM erforderlich; dabei steigen erwartungsgemäß die erforderlichen Förderungsmittel je Wohnungseinheit wesentlich schneller als das hierfür verfügbare Förderungsvolumen. Die Zahl der förderbaren Wohnungseinheiten wird deshalb wahrscheinlich weiterhin absinken, obwohl ein entsprechender Rückgang der jahresdurchschnittlichen noch "unversorgten" Sozialwohnungsberechtigten nicht zu erwarten ist. Die Schere zwischen Ansprüchen und Realisierungsmöglichkeiten öffnet sich zusehends.
Es ist deshalb zu fragen, ob es weiterhin sinnvoll ist, das Schwergewicht der Förderungsmaßnahmen auf teure Wohnungen zu legen. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die Berechnungsverordnung, die vom Kostenmieten-Prinzip ausgeht, tendenziell eine kostentreibende Wirkung hat, weil die Förderungsbeträge sich an den Kosten orientieren; besondere Anreize zur Kostensenkung bestehen nicht. So sind auch relativ teure Bauformen (z. B. hohe Häuser) im sozialen Wohnungsbau keine Seltenheit.
- b) Die Einkommensgrenzen für die Sozialwohnungsberechtigten sind so weit gezogen, daß ein großer Prozentsatz der Bevölkerung in diese Kategorie fällt:
So waren in der Landeshauptstadt München vor der Anhebung der Einkommensgrenzen per 1. März 1980 rd. 45% der Bevölkerung Sozialwohnungsberechtigte. Mit der Anhebung der Einkommensgrenzen ist dieser Anteil noch gestiegen. Da eine derartige hohe Zahl von Berechtigten bei weitem nicht versorgt werden kann erhält die Zuteilung von Sozialwohnungen zwangsläufig die Züge eines Lotteriespiels". Außerdem haben nach der Praxis der Vermieter - das wird von Vertretern der öffentlichen Wohnungswirtschaft eingeräumt - aus der Gruppe der Berechtigten immer die wirtschaftlich stärkeren Gruppen eindeutig die größeren Chancen der Berücksichtigung.
Wer bei alledem in den Genuß einer Sozialwohnung kommt, wird nicht nur gegenüber denjenigen, die in formeller und materieller Hinsicht ebenso die Voraussetzungen für eine Sozialwohnung erfüllen, aber nicht zum Zuge kommen, begünstigt, er stellt sich auch, wenn man die Förderungsbeträge in monatliche Zuschüsse umrechnet, wesentlich besser als mancher, der keinen Anspruch auf eine Sozialwohnung hat, weil er zu viel verdient.
- c) Mit Ausnahme in den Ländern Bremen und Nordrhein-Westfalen findet bisher nur eine einmalige Prüfung der Berechtigung für eine Sozialwohnung statt, nämlich zum Zeitpunkt des Einzugs².
Veränderungen, die sich bei den Begünstigten hinsichtlich Einkommenssituation und Haushaltsgröße im Zeitablauf ergeben, werden also nicht berücksichtigt. Das bedeutet, daß ein erheblicher Anteil von Sozialwohnungen, der zwischen 20 % und 40% liegt, fehlbelegt ist. Eine vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau durchgeführte Untersuchung unter Berücksichtigung der neuen Einkommensgrenzen ergab eine Fehlbelegerquote von 20%. Dabei ist besonders hervorzuheben, daß die meisten dieser Fehlbeleger noch nicht länger als zwei Jahre in der Wohnung leben: Das stützt zum einen den Hinweis auf die

2 Für neuere einschlägige Bestimmungen des Freistaates Bayern vgl. Beschluß zum "Bremer Modell" vom 14. 5.1980

- d) Praxis der Vermieter und läßt zum anderen erkennen, daß die Anhebung der Einkommensgrenzen das Fehlbelegungsproblem nur kurzfristig, und zwar nur scheinbar reduziert:
Rechnerisch verringert sich zwar die Zahl der Fehlbelegungen, aber es erhöht sich nicht die Zahl der Sozialwohnungen, die tatsächlich Bedürftigen zur Verfügung stehen.
- e) Es ist zu bezweifeln, ob selbst für die versorgten Haushalte im Hinblick auf die hohen Forderungssummen der bestmögliche Erfolg erzielt wird; vermutlich ließe sich die Effizienz des Systems durch eine weniger aufwendige Förderungspolitik nachhaltig steigern mit dem Erfolg, daß entweder für die geförderten Haushalte anderweitig mehr getan werden könnte oder daß mehr Haushalte aus dem Bereich der Berechtigten gefördert werden könnten. Da ohnehin nicht alle Berechtigten gefördert werden können, sollte wenigstens darauf geachtet werden, daß vor allem die wirklichen Problemgruppen gefördert werden. Durch das praktizierte Förderungssystem, die relativ weiten Einkommensgrenzen und die Praxis der Vermieter ist aber diese erforderliche soziale Treffsicherheit nicht gewährleistet.
- f) Das System der degressiven Aufwendungszuschüsse, das davon ausging, daß die Einkommen schneller steigen als die Mieten, wurde durch die wirtschaftliche Entwicklung überrollt. Damit ist aber die Sicherheit und die Versorgungsqualität der Sozialwohnung in Frage gestellt:
Da es tatsächlich sehr schwierig ist, die Einkommensentwicklung über etwa 14 Jahre (Zeitraum der Gewährung von Aufwendungszuschüssen) abzuschätzen und "danach" den Abbau der Aufwendungszuschüsse zu bemessen, ist ein ständiges Ansteigen des Anteils für Wohnungsmiete am Haushaltsbudget auch über ein erträgliches Maß hinaus nicht auszuschließen. Man muß deshalb, will man diesen Anteil bei einer politisch festgesetzten Norm halten, mit öffentlichen Mitteln nachsubventionieren.
- g) Durch die Förderungspraxis ist im sozialen Wohnungsbau ein Wildwuchs an Mietengefüge entstanden:
Die herrschenden Unterschiede in den Sozialmieten reflektieren im großen und ganzen keinesfalls die Qualitätsunterschiede zwischen verschiedenen Arten und Jahrgängen von Sozialwohnungen und sie reflektieren schon gar nicht, von Zufällen abgesehen, Bedürftigkeitsunterschiede bei den Sozialmietern.
- h) In jüngster Zeit sind Verkäufe von Sozialwohnungen (Umwandlung in Eigentumswohnungen) mit folgenden problematischen Konsequenzen festzustellen:
Eine Lockerung von Belegungs- und Mietpreisbindungen aufgrund einer vorzeitigen Rückzahlung von Darlehen, die dann zwar an anderer Stelle wieder für den Wohnungsbau eingesetzt werden könnten, verschafft den Vermietern Extragewinne und bedeutet insoweit eine teilweise Vergeudung der frühen Subventionen da diese ja zu dem Zweck gegeben wurden, eine längere Belegungsbindung zu erreichen. Wohnungen mit Belegungsbindungen gehen gleichzeitig für die Versorgung Berechtigter verloren.

4. Lösungsmöglichkeiten

- a) Der bisherige Anspruch der sozialen Wohnungsbaupolitik - für breite Schichten der Bevölkerung Wohnraum bereitzustellen - muß aufgrund der finanziellen Restriktionen, jedenfalls im Rahmen des geltenden Förderungssystems, aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die sonstigen Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten des gegenwärtigen Förderungssystems erscheint eine grundlegende Korrektur unabdingbar: Problemadäquate Lösungsansätze können wohl nur in Richtung einer verstärkten Subjekt-(Individual)förderung - und zwar ausgerichtet an Familienstands- und Einkommensgegebenheiten - gefunden werden. Das bedeutet nicht, daß künftig

- b) auf eine Objektförderung völlig verzichtet werden könnte, dieses Instrument muß vielmehr für Problemgruppen (junge und kinderreiche Familien, alte Menschen, Behinderte, ausländische Arbeitnehmer und Aussiedler) und unter stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten (z. B. geeignete Standorte für den Sozialwohnungsbau auch hinsichtlich sozialer Durchmischung) weiterhin eingesetzt werden.

Diese Stoßrichtung einer künftigen Wohnungspolitik wird prinzipiell auch vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vertreten; allerdings ist zu befürchten, daß sich unter den sich abzeichnenden "realpolitischen" Gegebenheiten derartige Korrekturen zu langsam und in zu geringem Umfang durchsetzen lassen.

- c) Soweit Objektförderung weiterhin geboten wird, müssen kostendämpfende Maßnahmen ergriffen werden. Dazu zählt die Schaffung von Anreizen für kostengünstiges Bauen einschließlich der Förderung von Demonstrativvorhaben, die Wege für geeignete Kosteneinsparungen aufzeigen sollen. Eine Änderung der Berechnungsverordnung sollte deshalb in Erwägung gezogen werden.

- d) Als eine Alternative zur Objektförderung herkömmlichen Musters ist neben der Subjektförderung eine verbesserte Versorgung Sozialwohnungsberechtigter aus dem freifinanzierten Wohnungsbestand ernsthaft anzustreben, weil sie eine wesentlich kostengünstigere und auf die Wohnbedürfnisse besser zugeschnittene Förderungspolitik darzustellen verspricht, als die gegenwärtige Objektförderung.

Zu diesem Zweck bietet es sich an, Bestandswohnungen durch die öffentliche Hand für Sozialmieter anzumieten oder durch den Ankauf von Belegungsbindungen für Sozialmieter zu sichern. Ebenso ist an den Ankauf von modernisierungsbedürftigen Häusern mit einem hohen Anteil sozialwohnungsberechtigter Mieter zu denken, mit dem Ziel, mietergerecht zu modernisieren und mit "Sozialmieten" die Mieter zu halten. Diese Programme sollten in das System des sozialen Wohnungsbaus integriert werden:

- aa) Ein Weg zur raschen Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums für Sozialwohnungsberechtigte besteht darin, daß die Kommune Wohnungen aus dem Bestand anmietet und an Sozialwohnungsberechtigte zu ermäßigter Miete weitergibt. Die wesentlichen ökonomischen Vorteile dieses in den USA bereits erfolgreich praktizierten Systems bestehen darin, daß statt der höheren Kostenmiete lediglich die Marktmiete heruntersubventioniert werden muß und bei Bestandswohnungen mittleren und älteren Baualters generell von niedrigeren Kosten und Mieten ausgegangen werden kann als bei Neubauwohnungen.

- Zur konkreten Ausgestaltung des Modells wird folgendes vorgeschlagen:
Der Vermieter tritt sein Belegungsrecht an die Landeshauptstadt München ab und erhält dafür neben der marktüblichen Miete als Anreiz eine Prämie, die etwa 1,- bis 2,- DM/m² Wohnfläche und Monat betragen soll. Als marktübliche Miete sollen beispielsweise pauschal 7,- DM/m² angesetzt werden, was freilich angesichts der großen Streubreite der Mieten, insbesondere auch der Diskrepanz zwischen Bestands- und Neumieten, nicht unproblematisch ist. Dieser Wert stellt einen Kompromiß dar zwischen den Ergebnissen des Münchner Mietspiegels 1979, wo er eher die Obergrenze markiert, und den auf dem Wohnungsmarkt erzielbaren Mieten. Immerhin dürfte ein großer Teil der Vermieter die Landeshauptstadt München als langfristigen und solventen Vertragspartner akzeptieren, wenn angemessene Mietsteigerungen garantiert werden können.
- Die vom Mieter erhobene Anfangsmiete soll 5,- DM/m² betragen, was in etwa den Verhältnissen im sozialen Wohnungsbau der letzten Jahrgänge entspricht.

- Da eine Dynamisierung der Mieten und Vergütungen an den Vermieter mittels Indexkoppelung rechtlich nicht zulässig ist, müssen dafür feste jährliche Steigerungsraten festgelegt werden, die sich am Mietenindex der Vergangenheit orientieren sollten (ca. 6% p. a.). Um allzu starke Abweichungen der künftigen Kaufkraft- und Marktmietenentwicklung von der programmierten Steigerung der "Sozialmieten" und Vermietervergütungen zu verhindern, müßte die Vertragsdauer auf 10 Jahre begrenzt werden. Danach kann durch Anschlußverträge eine Anpassung an eine möglicherweise abweichende inflationäre Entwicklung erfolgen.
 - Ein Vorteil dieses Systems besteht darin, daß das Fehlbelegungsproblem dadurch gemildert werden kann, daß bei Überschreitung der Einkommensgrenzen durch entsprechende Mietvertragsgestaltung ermöglichte Mieterhöhungen den Förderungsaufwand reduzieren.
 - Modellrechnungen haben gezeigt, daß unter realistischen Annahmen bei vergleichbarem Entlastungseffekt für den Mieter gegenüber dem sozialen Wohnungsbau mindestens 40% an öffentlichen Mitteln eingespart werden können.
- bb) Eine erprobenswerte Ergänzung bzw. ggf. Alternative zur Anmietung von Bestandswohnungen für Sozialwohnungsberechtigte ist im Ankauf von Belegungsbindungen zu sehen:
Vermieter sollen gegen Bezahlung einer Prämie bewogen werden, Belegungsbindungen zugunsten von Sozialwohnungsberechtigten einzugehen; dabei ist eine Sicherung der Bestandswohnung für wenigstens 5 Jahre anzustreben, und zwar zu Mietkonditionen, die sich am sozialen Wohnungsbau orientieren.
Auch dieses Förderungsmodell erscheint der herkömmlichen Objektförderung kostenmäßig überlegen und zudem geeignet, Fehlbelegungsprobleme zu vermeiden bzw. abzuschwächen.
- cc) Zur Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum in Verbindung mit der stadtentwicklungspolitisch erwünschten Modernisierung von Wohnungen bei Erhaltung vorhandener Sozialstrukturen wird die Erprobung folgenden Modells empfohlen:
Die Landeshauptstadt München erwirbt - zweckmäßigerweise über die städtische Sanierungsgesellschaft oder eine der städtischen Wohnungsbaugesellschaften - modernisierungsbedürftige und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten modernisierungswürdige Mietshäuser, modernisiert diese maßvoll und vermietet diese an Sozialwohnungsberechtigte, deren Anteil an der Mieterschaft möglichst groß sein sollte. Die Mieten sollen jenen des sozialen Wohnungsbaus entsprechen.
Gleichfalls kommt eine Wiederveräußerung der Wohnungen unter Abschluß von Bindungsverträgen, die sozial geeignete Mietbedingungen für die Mieter festlegen, in Frage.
Die Vorteile dieses Konzepts liegen darin, daß im Vergleich zum sozialen Wohnungsbau mit relativ geringen Mitteln preisgünstiger, aber vollwertiger Wohnraum geschaffen wird, daß entwicklungsplanerisch zu begrüßende räumlich gezielte Impulse für weitere Modernisierungen gegeben werden können und dennoch die angestammten Mieter, nicht wie häufig bei kommerziellen Modernisierungen, aus ihren Wohnungen verdrängt werden. Das Ausmaß der Modernisierungsarbeiten sollte sich auf wesentliche technische Verbesserungen mit einem günstigen Verhältnis zwischen Kosten und zu erzielender Wohnwertverbesserung beschränken. Darüber hinausgehende optische Verbesserungen innerhalb der Wohnungen sollten z. T. der Initiative der Mieter überlassen werden.
- dd) Für die im Vorhergehenden vorgeschlagenen Programme bieten sich in der Landeshauptstadt München grundsätzlich breite Ansatzmöglichkeiten:
Bei jährlich ca. 110.000 umziehenden Personen gelangen schätzungsweise rd. 50.000 Wohnungen auf den Markt; wenn nur ein Bruchteil dieser

- ee) Wohnungen durch Ankauf von Belegungsbindungen oder Anmietung durch die öffentliche Hand zusätzlich zur Versorgung für Sozialwohnungsberechtigte gewonnen werden kann, so wird dies zur Abmilderung der Wohnungsprobleme beitragen, zumal die in Richtung Markt für Neubauwohnungen abgedrängten leistungsfähigeren Mietergruppen eine marktwirtschaftliche Angebotsausweitung bewirken. Daß für das o. a. soziale Modernisierungsprogramm breite Ansatzmöglichkeiten gegeben sind, ergibt sich einmal aus dem hohen Bestand modernisierungsbedürftiger Wohnungen in München (ca. 80.000 WE), zum andern aus den bereits getroffenen organisatorischen Vorkehrungen (Gründung einer Sanierungsgesellschaft).
- d) Eine verbesserte Wohnungspolitik wird in Zukunft nicht umhin können, den Kreis der Förderungsberechtigten enger zu ziehen bzw. die Förderungsmaßnahmen etwa im Sinne der jetzigen Wohngeldregelung, die ja bei einer zu Lasten der herrschenden Objektförderung verstärkten Subjektförderung ausgebaut werden müßte, in Abhängigkeit von Familienstand und Einkommen abzustufen. Damit könnten Sprünge vermieden werden, die derzeit bei der Objektförderung auftreten.
- e) Soweit weiterhin Objektförderung im sozialen Wohnungsbau angezeigt ist, muß sichergestellt werden, daß die Zielgruppen besser zum Zuge kommen als es im Rahmen der gegenwärtigen Praxis der Vermieter möglich ist. Dies läßt sich auch nach Meinung des Bundesministeriums für Raumplanung, Bauwesen und Städtebau dadurch erreichen, daß z. T. andere Anlaufstellen als der Vermieter das Belegungsrecht haben.
- Der Anteil von Fehlbelegern nach relativ kurzer Mietdauer in Sozialwohnungen untermauert die Beobachtung, daß bei der Vermietpraxis im sozialen Wohnungsbau Problemgruppen benachteiligt werden. Bei der Auswahl der Bewerber um eine Sozialwohnung zieht der Vermieter in der Regel den Mieter vor, der auch am ehesten Zugang zum freifinanzierten Wohnungsmarkt hätte, insbesondere Wohnungssuchende knapp unter den Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus.
- Dieser Praxis könnte dadurch begegnet werden, daß vom Wohnungsamt in verstärktem Maße Kandidaten mit geringem Einkommen oder (aus Vermietersicht) anderen Nachteilen vorgeschlagen werden, ohne innerhalb des Dreier- Vorschlags mit (aus Vermietersicht) attraktiveren Bewerbern konkurrieren zu müssen.

