

Arbeitslos ist im herkömmlichen Sinne, wer am Arbeitsmarkt keine Erwerbsarbeit findet. In dieser Lage sind heute in der Bundesrepublik im Jahresdurchschnitt 1982 voraussichtlich 1,75 Millionen Arbeitnehmer. Nicht entlohnte Arbeit, Hausarbeit, Arbeit im Verkehr usw. verrichtet dagegen jedermann, vor allem jedoch: jede Frau alltäglich.

Merkantilismus und Industrialisierung haben diese Trennung der Arbeit in zwei Sorten, eine im formellen eher distanzierteren Arbeitsvertragsverhältnis gegen Lohn getauschte Arbeit und eine im informellen, eher intimen Verhältnis, vor allem in familiären Beziehungen, getauschte oder für individuelle Bedürfnisse verrichtete Arbeit hervor gebracht.

Bis etwa Mitte der 70er Jahre war die formelle Arbeit in den Industriestaaten auf dem Vormarsch und hat immer mehr Arbeitskräfte angezogen (Frauen, Ausländer) und die Bedingungen der formellen Arbeit konnten, in Westeuropa mehr, in den USA weniger, schrittweise verbessert werden. Stichworte dafür sind: steigende Reallöhne, Anhebung der untersten Lohngruppen, Humanisierung des Arbeitsplatzes, Mitbestimmung usw.

Vorerst ist dieser Trend zur Ausweitung der formellen Arbeit, zur Verbesserung ihrer Bedingungen und zur Einschränkung der informellen gebrochen. Die Frage wird mit wachsender Heftigkeit strittig diskutiert, ob formelle Arbeit auf Dauer weniger wird, oder, wie in der Geschichte der Industrialisierung immer wieder geschehen, nach Zeiten rückläufiger Nachfrage und nach Einführung neuer Produktionsmethoden und neuer Produktkategorien erneut in großem Umfang nachgefragt werden wird.

Weil aus meiner Sicht mehr Argumente dafür sprechen, daß die Gesamtnachfrage nach Arbeitskraft und Arbeitszeit in den Industrieländern aufgrund der technologischen Entwicklung und der Notwendigkeit eines Nord-Süd-Ausgleichs auch auf dem Gebiet der formellen Beschäftigung auf Dauer rückläufig ist - ich betone: aufgrund dieser vorerst kaum objektivierbaren Einschätzung, möchte ich mich mit der folgenden Frage auseinandersetzen:

Welches sind die denkbaren nützlichen bzw. schädlichen Folgen eines auf Dauer verringerten Bedarfs an formeller Arbeit für die Wohnraumversorgung und die Stadtentwicklung und was kann die Wohnungspolitik dazu beitragen, daß eine schädliche Entwicklung vermieden wird?

I Entgegen den Erwartungen der Konjunkturpolitik im Jahre 1977, daß die Einkommen weiterhin um jährlich real 3% ansteigen würden und entgegen den Erwartungen der Wohnungspolitik, daß mit den Einkommen auch die Neubaunachfrage auf dem Wohnungsmarkt ansteigen würde, daß deshalb der Altbestand in großen Teilen vom Verfall bedroht sei, kam es anders, wie wir heute wissen. Die Einkommenserwartungen sind langfristig gedämpft, die Arbeitslosigkeit bleibt wahrscheinlich langfristig hoch, die Wohnungsnachfrage der mittleren und höheren Einkommensgruppen hat sich wegen rasch gestiegener Baulandpreise, Baukosten und Kapitalkosten dem billigen Altbestand zugewandt und drängt dort mit weiter steigenden Wohnflächenansprüchen im Nachfragewettbewerb die unteren Einkommensgruppen in den schlechteren Bestandteilen immer enger zusammen.

Der Widerspruch zwischen Beschäftigungspolitik und Wohnungspolitik zeigt sich vor allem daran, daß, gleichgültig aus welcher wirtschaftspolitischen Sicht, eine Steigerung der Bestandsmieten in der gegenwärtigen Situation schädlich sein muß.

Mit den Beschlüssen der Bundesregierung vom 3. Februar 1982, Mieterhöhungen bis zu 30% alle drei Jahre zuzulassen und den Kündi-

Von der Arbeitslosigkeit zur Eigenarbeit.

Neue Anforderungen an die Wohnungspolitik

Eberhard Mühlich (IWU)

Kurzfassung des Referats auf der Fachtagung '82 der Hamburgischen Architektenkammer „Zukunft der Arbeit - Zukunft des Wohnens“

Grundgesetz für Mieter wesentlich zu lockern, wird jeder denkbaren Beschäftigungspolitik eine schwere Hypothek angehängt. Denn die beschäftigungspolitische Begründung der Bestandsmietenerhöhung, es werde Neubau angeregt, ist nicht glaubhaft. Folgendes spricht dagegen: Die kurzfristige Rentabilität von Neubauinvestitionen ist zur Zeit extrem niedrig. Die Anfangsmieten decken derzeit knapp 50% der Aufwendungen. Die kostendeckende Anfangsmiete liegt bei DM 20,- bis DM 30,- pro m² und Monat. Nur bei außerordentlich hohen Inflations-, Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Einkommenswachstumserwartungen könnte für private Mietwohnungsbauminvestitionen mit einer langfristig erreichbaren durchschnittlichen Rendite gerechnet werden. Dafür sind die Aussichten jedoch sehr schlecht. Um also die Bereitschaft zum Umzug aus der Bestands- in die Neubaumietwohnung zu wecken, müßten die Bestandsmieten ganz außerordentlich angehoben werden. Das hätte den beschäftigungspolitisch negativen Abfluß von Kaufkraft der Mieter bzw. den erhöhten Lohndruck zur Folge.

Zu befürchten ist, daß mit den Beschlüssen der Bundesregierung zwar eine empfindliche Anhebung der Bestandsmieten, nicht aber die äußerst hohe Rentabilitätsschwelle für die Belegung des freifinanzierten Mietwohnungsneubaus erreicht wird.

Weiter zu befürchten ist, daß mit den neu geschaffenen Wohnungsmarktrisiken auf der Mieterseite ein großer Teil derjenigen belastet wird, die bereits die gestiegenen und weiter ansteigenden Arbeitsmarktrisiken tragen. In der Gesamtgruppe derjenigen, die auf den billigen alten Privatmietwohnungsbestand angewiesen sind, ist der weitaus überwiegende Teil von den wachsenden Arbeitsmarktrisiken betroffen. Sie werden jetzt, so ist zu befürchten, 'in die Zange genommen'.

Daß die Arbeitsmarktrisiken eher zu abnehmen, daß ohne wesentliche Verkürzung der Arbeitszeit die Zahl der Arbeitslosen durch die 80er und 90er Jahre weit über 2 Millionen bleiben wird, das zeigen Berechnungen aus der Bundesanstalt für Arbeit und der kürzlich veröffentlichte Bericht an den Club of Rome über die Entwicklung der Mikroelektronik.

Fügen wir beides zusammen: die eingeleitete Miethöhensteigerung im privaten Mietwohnungsbestand und die wahrscheinliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, dann braucht es nicht viel Phantasie, um sich die Entwicklung von Armutsgebieten in der Bundesrepublik vorzustellen, die, ob ihrer Größe, sich nicht mehr zwischen den Gleisanlagen der Bundesbahn oder in der Lärm- und Abgaszone von Industriegebieten verstecken lassen. Wie ehemals noch die Schlichtwohnungen.

Meine keineswegs originelle Behauptung ist, daß die Bundesrepublik angesichts des bevorstehenden wirtschaftlichen Strukturwandels bei niedrigen Wachstumsraten wohnungspolitisch das genaue Gegenteil von dem braucht, was jetzt Beschlußlage ist. Nämlich - vielleicht so wie in der Wiederaufbauzeit, als es bei angespanntem Kapitalmarkt auf eine hohe industrielle Investitionsquote ankam - eine Wiederbelebung der gemeinwirtschaftlichen Wohnraumversorgung.

Die Frage ist, in welcher Form.

II

Die Merkmale der für eine Ausweitung der gemeinwirtschaftlichen Wohnraumversorgung dringenden Reform ergeben sich aus dem Wandel im Verhältnis von Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt. Die Wohnungspolitik hatte bislang in diesem Verhältnis wichtige sozialpolitische und konjunkturpolitische Vermittlungsaufgaben. Künftig wird diese Vermittlerrolle der Wohnungspolitik und ihrer ausführenden Organe sehr viel umfangreicher.

Zum Beleg dieser These erinnere ich an die eingangs erwähnte Trennung der Arbeit in formelle und informelle Arbeit. Diese Trennung wurde mit der Entwicklung der formell gesteuerten Systeme von Staat und Wirtschaft nicht nur an der Arbeit vollzogen, sondern ebenso auch an den Mitteilungen und der sozialen Anerkennung. Arbeit, Mitteilung und Anerkennung wurden jedes für sich zu formell organisierter und entlohnter Tätigkeit. Der informell gebliebene Rest, so ließe sich zugespitzt sagen, ist Wohnen und ein bißchen Öffentlichkeit. Doch bei näherem Hinsehen stimmt dieses Bild nicht. Selbst die nacktste Form der Bearbeitung von Natur, die Fließbandarbeit, ist, wie die Industriegeschichte immer wieder gezeigt hat, von informellen Mitteilungen und der informellen gegenseitigen Anerkennung der zusammen Arbeitenden reich umgeben und auf diese angewiesen. Und das Wohnen auf der anderen Seite ist durchaus kein ausschließlich informelles Gewebe aus Hausarbeit, Mitteilung von Bedürfnissen und Kenntnissen und Austausch von Hilfe und Zuneigung in Familie und Nachbarschaft. Vielmehr sind Wohnung, Möbel und Geräte und die Beziehungen der Bewohner untereinander überaus stark geprägt von den Erfordernissen und Erzeugnissen des industriellen und des administrativen Systems. Wieder überspitzt und deshalb vorerst nicht zutreffend, ließe sich sagen: der Rest des Lebens, das Wohnen, ist auch bereits systemförmig geworden.

Hier Leben und dort Arbeit hat also noch nie gestimmt.

Heute scheint nun die Möglichkeit erkennbar, den Gegensatz zwischen Wirtschaft und Staat einerseits und 'dem Leben' andererseits, wieder produktiver zu gestalten und gleichzeitig droht eine neue Gefahr. Weil die formalisierbaren Anteile von Produktion, Kommunikation und Interaktion dank der technologischen Entwicklung mehr und mehr von Automaten übernommen werden können, werden Lebenszeit und Lebenskraft frei für mehr informelle Arbeit, Mitteilung und Anerkennung, d.h. für ein sehr viel bunteres Wohnen und Zusammenleben und Wirken in der Öffentlichkeit, reich an eigener, wie wir sagen können, eigensinniger, subjektiver Arbeit, Mitteilung und Ringen um Anerkennung.

Solange jedoch die Tendenz zur Aufteilung des Arbeitsmarktes in sichere und gutbezahlte bzw. unsichere und schlechtbezahlte Arbeitsplätze anhält und die Voraussetzung für eine gleichmäßigere Kürzung der Arbeitszeit - in erster Linie sind das machtpolitische und in zweiter Linie bildungspolitische Voraussetzungen - sich eher verschlechtern als verbessern, solange besteht die Gefahr, daß Arbeiten und Wohnen in einem Maße zerfallen, wie wir das in der Bundesrepublik noch nicht gekannt

haben. In Konsumreichtum aus formeller Überbeschäftigung im einen Teil der Stadt und Selbsthilfearmut mit Arbeitslosigkeit im anderen Teil der Stadt.

Das sind nun zwei sehr gegensätzliche Skizzen, die eine zeigt eine in Auflösung begriffene Gesellschaft, deren Zusammenhalt auf die Dauer nur mittels ausgedehnter elektronischer Kontrollsysteme und direkter Gewalt vorstellbar ist. Die andere Skizze zeigt eine Gesellschaft, die sich Chancen für die Realisierung alteuropäischer Ideale eröffnet: für das in Beziehungen auf Gegenseitigkeit und durch die Arbeit als Selbstverwirklichung gestärkte Individuum, das in der Lage erscheint, durch das Medium der Öffentlichkeit die Kontrolle über Wirtschaft und Staat zurückzugewinnen.

Die Gegenüberstellung von formellen Systemzusammenhängen und informellen Lebenszusammenhängen sowie der heute denkbaren Zukünfte ihres Verhältnisses läßt erkennen, daß der Wohnungspolitik mehr denn je eine Vermittlerrolle zwischen Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt zukommt. Zugleich wird deutlich, daß diese Vermittlerrolle nicht mehr wie in der Vergangenheit sozialpolitisch eingengt wahrgenommen werden kann. Ein derartiger Wandel der Vermittlerrolle zwischen formellen Systemzusammenhängen und informellen Lebenszusammenhängen ist auch für andere Politikbereiche zu erwarten; z.B. Rechtspolitik, Gesundheitspolitik, Bildungs- und Medienpolitik.

Die neue Aufgabe, die mit dem Stichwort Eigenarbeit angedeutet ist, können wir etwa so bestimmen: ein räumliches und organisatorisches Angebot für Eigenarbeit im Wohnbereich zu schaffen mit dem Ziel, die individuelle Bereitschaft und die politischen und ökonomischen Bedingungen für die Verkürzung und Umverteilung der formellen Arbeitszeit zu verbessern. Neu ist diese Aufgabenstellung für die Wohnungspolitik, weil seit Beginn der Industrialisierung die Städte erstmals auf Dauer ein Zuviel an Arbeitskraft haben werden.

Daß es nicht nur ein Zuviel an Arbeitsvermögen zu absorbieren gibt, sondern Daueraufgaben anstehen, die größtenteils nur informell zu leisten sind, sei mit dem Stichwort „Ökologisches Bauen und Wohnen“ angedeutet.

Eine dritte Dimension der Vermittlerrolle der Wohnungspolitik neben der sozialpolitischen (Geld) und der arbeitspolitischen (Zeit) ist es die kulturpolitische Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten an den informellen Lebenszusammenhang wieder zu beleben. In den 70er Jahren ist uns aufgegangen, daß wir die Einengung des Wohnens auf einen Rest an privater Arbeit, Mitteilung und Anerkennung mit dreierlei Verlusten an Wissen und Fähigkeiten bezahlt haben. Der Verlust an Ausdrucksformen hat zur ästhetisch-expressiven Verblödung der Wohngebiete geführt. Der Verlust an frei gewählten Nachbarschaften hat zur moralisch-praktischen Verkümmern beigetragen. Die Überprofessionalisierung der meisten Arbeiten, besonders der Dienste hat uns die Verarmung des breiten kognitiv-instrumentellen Wissens eingetragen. Durch den Transfer von Geld, Zeit und Wissen muß die künftige gemeinwirtschaftliche Wohnraumversorgung dazu beitragen, daß die informellen Lebenszusammenhänge von Familie, Wohngemeinschaft, Nachbarschaft und schließlich Öffentlichkeit wieder bereichert und gestärkt werden können und sie muß dazu beitragen, daß die Übergänge zwischen den informellen Lebenszusammenhängen und den formellen Systemen von Staat und Wirtschaft für alle offen bleiben (Recht auf formelle Arbeit für Jugendliche und Frauen).

Auf derselben Linie, auf der wir uns bislang bildlich Stufen zwischen Öffentlichkeit und Privatheit, zwischen Intimität und Distanz vorgestellt haben, die in Architektur umzuset-

zen sind, sollten wir heute über Stufen zwischen formeller und informeller Produktion, Kommunikation und Interaktion nachdenken und sie in Planung und Bauen umsetzen. Die Bedeutung solcher Stufen ist heute schon allein daran offensichtlich, daß die Vielzahl von laufend neu gegründeten kleinen Unternehmungen, die mehr oder weniger informell ihren Anfang nehmen, angestoßen durch wissenschaftliche, kommerzielle, kulturelle, ökologische, politische und anderen Motive heute ein rasch wachsendes Aufnahmepotential für Arbeitskraft und Innovationspotential für die jeweiligen Entwicklungsrichtungen sind.



Foto: Serwe/ Auslöser

III

Die wesentlichen Kennzeichen der bislang in der Bundesrepublik aufs Sozialpolitische und Konjunkturpolitische eingegengten Vermittlerrolle der Wohnungspolitik zwischen Arbeitsmarkt (formellen Systemzusammenhang) und Wohnungsmarkt (informellen Lebenszusammenhang) sind zwei:

1. Die sozialpolitische Dimension wurde zu keinem Zeitpunkt als Daueraufgabe betrachtet. Der Soziale Wohnungsbau war von Anfang an in seiner Eigenschaft als preislich und belegungsrechtlich gebundener befristet. Es wurde nicht wie z.B. in Großbritannien ein Fond eingerichtet, über den laufend ein Ausgleich zwischen Bestands- und Neubaumieten herzustellen ist, so daß die Finanzierung des Neubaus nicht allein dem Steuerzahler und den noch einkommensschwachen jungen Mieterhaushalten überlassen bleibt, sondern daß die Solidarität der Generationen auch nach rückwärts wirksam wird. Ein solcher Fond ist aber, wie wir heute deutlich erkennen, das zentrale Merkmale einer auf Dauer eingerichteten gemeinwirtschaftlichen Wohnraumversorgung.

Es wurde statt dessen schon bald wieder nach dem ersten Wiederaufbau auf das Phänomen der Umzugsketten gesetzt (Filtertheorie), d.h. darauf, daß einkommensstarke Haushalte ihre Wohnsituation im Laufe des beruflichen Aufstiegs und des Familienzyklus durch Umzug in einen Neubau mindestens einmal, oft sogar zweimal und häufiger verbessern und dadurch billigen Wohnraum für einkommensschwache Haushalte freimachen. Letztere werden mit Wohngeldzahlungen beim Nachrücken gefördert bzw. gegen ein Zurückrutschen gesichert. Mit dieser Annahme, die bis in die 70er Jahre mindestens teilweise richtig war, wurde die im Vergleich zur

Förderung des Sozialen Wohnungsbaus ungleich höhere Förderung des privaten Eigentümerwohnungsbaus für höhere Einkommensgruppen gerechtfertigt. Doch in den letzten Jahren hat das Förderband ins Wohnungsglück gestockt und läuft jetzt rückwärts, beschleunigt durch die Förderung des Altbauerwerbs zur Eigennutzung und zur Luxusmodernisierung; beschleunigt aber vor allem durch das rasche Ansteigen der Bodenpreise, Kapitalkosten und Baukosten im Neubau.

2. Aufgrund dieser beiden zentralen Merkmale der sozialpolitischen Dimension der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik, stehen wir heute vor dem Problem der *Fehlbelegung* im Sozialen Wohnungsbau, die nur sehr schwierig beseitigt werden kann und der *Verdrängung* einkommensschwacher Haushalte aus den besseren Bestandswohnungen in die schlechteren.

Die Reform der gemeinwirtschaftlichen Wohnraumversorgung muß in der sozialpolitischen Dimension an diesen beiden Punkten ansetzen: den Bestand für einkommensschwache Haushalte sichern und die Finanzierung dieser Bestandssicherung wie auch des Neubaus mit der Einrichtung eines Fonds zum Ausgleich zwischen neuen und alten Investitionen, hohen und rückläufigen Mietbelastungen auf Dauer gewährleisten.

Diese beiden Aufgaben erfordern ein Festhalten an der zentralen Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Wohnraumversorgung durch Bund und Länder und eine Wiederbelebung der kommunalen Bodenpolitik. Dagegen verlangt die Vermittlung zwischen formellen Systemzusammenhängen von Staat und Wirtschaft und informellen Lebenszusammenhängen in der arbeitspolitischen Dimension (Umverteilung von Zeit) und in der kulturpolitischen Dimension (Wiedererwerb von expressivem, instrumentellem und moralischem Wissen und Fähigkeiten) sehr dezentrale Formen.

Es ist leicht zu erkennen, daß dies auf eine Reform in erster Linie der Trägerschaft, d.h. der Unternehmensform der Wohnungsgemeinwirtschaft hinausläuft. Eine neue Trägerform sitzt jedoch auf dem Trockenen, wenn ihr von der Wohnungspolitik durch Mietsteigerungspolitik und Förderungspolitik das Wasser abgegraben wird.

Im Lichte der Erfahrungen dieser Beispiele scheinen mir in der bereits lebhaft in Gang gekommenen Diskussion um neue Trägerformen jene Ansätze für die Bewältigung der genannten neuen Aufgaben der Wohnungspolitik geeignet, die folgendes ins Auge fassen:

1. daß die öffentliche Hand, in erster Linie die Kommunen, auf der Basis eines dafür zu schaffenden Fonds und unter Anwendung des bodenrechtlichen Instrumentariums zur Absenkung des Verkehrswerts Teile des Wohnungsbestands aufkauft;
2. daß die Gebäude auf Erbpachtbasis an die Bewohner verkauft werden, die sich dafür zu einer gemeinnützigen Trägervereinigung zusammenschließen;
3. daß die Wohnungen an die Mitglieder dieser Trägervereinigungen als Wohnungseigentum, sprich Sondereigentum auf der Grundlage von Erbpachtteilen weiterverkauft werden, und zwar je nach Förderungsaufwand, der dafür von seiten der öffentlichen Hand notwendig ist, als auf Dauer gemeinwirtschaftlich gebundenes Wohnungseigentum;
4. daß den Bewohnervereinigungen die Förderung des Einkaufs von Fachwissen zugestanden wird, das sie, je nach Zusammensetzung der Trägervereinigung anfangs in großem Umfang, später vielleicht weniger benötigen (Vorbild: Advokatenplanung).

Verhindern wir, daß die Zange aus Arbeitsmarktrisiken und Wohnungsmarktrisiken sich schließt. Sie würde uns alle kneifen.