

Bernd Hunger

## **Wohnungsbau**

S. 2931 bis 2938

URN: urn:nbn:de: 0156-55992772



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Bernd Hunger

# Wohnungsbau

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Städtebau und sozialer Anspruch
- 3 Der Wohnungsbau nach dem Zweiten Weltkrieg
- 4 Umfang und Struktur des Wohnungsbaus
- 5 Wohnungsbau seit 2000
- 6 Ausblick

Literatur

Der Begriff Wohnungsbau bezeichnet den Bau von Gebäuden und Siedlungen, die vornehmlich dem Wohnen dienen. Während in vorindustrieller Zeit Wohnen und Arbeiten unter einem Dach üblich war, führte das durch die industrielle Revolution forcierte Bevölkerungswachstum zu einer funktionalen Ausdifferenzierung der Gebäudenutzung und zu einem Qualitätssprung im Wohnungsbau.

## 1 Einleitung

---

Der Wohnungsbau ist aufgrund seiner erheblichen Dimension von zentraler Bedeutung für die Siedlungsentwicklung (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*), den Flächenverbrauch und die Vermögensbildung: Mindestens 50 % der Stadtflächen dienen dem ▷ *Wohnen* inklusive der wohnungsnahen ▷ *Dienstleistungen*, 49 % des gesellschaftlichen Kapitalstocks (Statistisches Bundesamt 2014a) stecken in Wohnungen. Der Wohnungsbau macht im langfristigen Durchschnitt ca. die Hälfte der jährlichen Bauproduktion aus. Er ist damit von zentraler volkswirtschaftlicher Bedeutung. Der Wohnungsbau schafft Behausung und Heimat. Er berührt unmittelbare Lebensbedürfnisse und ist immer dann ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückt, wenn Engpässe entstehen und/oder gesellschaftliche Ziele verfehlt werden.

## 2 Städtebau und sozialer Anspruch

---

Der Wohnungsbau wurde in vorindustrieller Zeit privat initiiert. Üblich war Wohnen und Arbeiten unter einem Dach im größeren Familienverband. Das rasante Bevölkerungswachstum und der Zuzug in die Städte im Zuge der industriellen Revolution bewirkten innerhalb kurzer Zeit den Bau ganzer Straßenzüge und neuer Stadtteile mit mehrgeschossigen Mietshäusern, die einerseits einen technologischen Qualitätssprung im Wohnungsbau boten (Licht, Gas, Toiletten im Haus etc.), andererseits aber als lukrative Geldanlagen unter den Bedingungen permanenter Wohnungsnot vor allem in den größeren Städten Gegenstand von Spekulation wurden und von ungesunden Wohnverhältnissen geprägt waren (▷ *Urbanisierung*).

Nach dem Ersten Weltkrieg verschärfte sich die Lage, da die Wohnverhältnisse infolge der schwierigen sozialen Lage großer Teile der Bevölkerung in den Städten so unerträglich geworden waren, dass der Wohnungsbau zur staatlichen Aufgabe wurde. Einen Markstein in der Entwicklung des deutschen Wohnungsbaus stellt der in der Weimarer Republik eingeleitete großmaßstäbliche Siedlungsbau dar. Er trat an die Stelle des vorwiegend von Kleineigentümern bzw. sogenannten Terraingesellschaften getragenen privatwirtschaftlichen Wohnungsbaus in gründerzeitlicher Parzellenstruktur (Blockrandbebauung), um unter Leitbildern wie *Licht, Luft, Sonne* die Wohnungsproblematik durch bessere Wohnverhältnisse zu entschärfen. Der Siedlungsbau der Weimarer Republik

- löste die dichte Blockbebauung zugunsten locker bebauter Wohngruppen im Grünen auf,
- trennte mit Blick auf gesunde Wohnverhältnisse das Wohnen vom Arbeiten und
- orientierte sich an einem gemeinschaftsorientierten Wohnen in überschaubaren Nachbarschaften mit den dazugehörigen Gemeinbedarfseinrichtungen.

Damit waren Grundzüge einer neuen Wohnform entwickelt worden, die einer Wohnungsbaupolitik (▷ *Wohnungspolitik*) zugrunde lagen, die den Bau möglichst vieler Wohnungen für die breite Bevölkerung zum Ziel hatte und zu diesem Zweck leistungsfähige Wohnungsbaugenossenschaften und -gesellschaften ins Leben rief. Parallel lief vor allem in den kleineren Städten und den Dörfern der private Wohnungsbau in Kleinhaus-/Einfamilienhausbebauung weiter.

Die soziale Konzeption und städtebauliche Struktur des staatlich geförderten Wohnungsbaus nach dem Zweiten Weltkrieg folgten der Tradition der Vorgänger aus den 1920er Jahren und orientierten sich an folgenden Grundzügen:

- 1) Wohnungsbau in offener Stadtlandschaft: Das städtebauliche Leitbild (▷ *Leitbilder der Stadtentwicklung*) der offenen, durchgrünten Stadtlandschaft wurde als Alternative zur eng bebauten ▷ *Innenstadt* verfolgt. Die meist weiträumige städtebauliche Grundstruktur des neuen Wohnungsbaus trug zu einem Attraktivitätsgewinn des Wohnumfeldes bei. Den gemeinschaftlichen und öffentlichen Raum (▷ *Öffentlicher Raum*) als Aufenthalts- und Begegnungsraum für Bewohnerinnen und Bewohner verschiedener sozialer und ethnischer Herkunft im Wohnumfeld zu gestalten, ist ein Anspruch, der bis heute aktuell ist.
- 2) Einheit von Wohnungsbau und Gemeinbedarf: Richtungsweisend auch für die Nachkriegsjahrzehnte war der emanzipatorische Anspruch des Siedlungsbaus der 1920er Jahre. Die räumliche Nähe von Kindereinrichtungen und Wohnungen wie auch rationelle Wohnungsgrundrisse mit modernen Küchen sollten die Berufstätigkeit der Frau ermöglichen. Die komplexe Ausstattung mit Gemeinbedarfseinrichtungen – Schulen, Sport- und Spielplätze – gehörte ebenso zum Anspruch des neuen Siedlungsbaus.
- 3) Wohnen zur Miete für breite Schichten der Bevölkerung: Der Mietwohnungsbau großer Siedlungen nach dem Zweiten Weltkrieg hat in Deutschland die in den 1920er Jahren entwickelte Konzeption aufgegriffen, durch umfassende Förderung hohe Qualitätsstandards zu gewährleisten, die auch die Mittelschicht ansprachen. Da die geförderten Wohnungen nach der Mietbindungsdauer in den freien Markt übergangen, wurde schrittweise ein attraktiver Mietwohnungsmarkt geschaffen, der auch für private Investments interessant war.
- 4) Organisierte Wohnungswirtschaft als Bauherr: Die heutigen Wohnungsunternehmen sind in ihrer Mehrzahl die Nachfolger der im Zuge der Reformbewegung des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts entstandenen Genossenschaften und kommunalen Wohnungsbaugesellschaften. Diese Form der organisierten Wohnungswirtschaft garantierte eine hohe Professionalität beim Bauen und Bewirtschaften großer Bestände.

### 3 Der Wohnungsbau nach dem Zweiten Weltkrieg

---

Über Jahrzehnte hinweg bildete in der Bundesrepublik das im Jahre 1956 in Kraft getretene II. Wohnungsbaugesetz die gesetzliche Grundlage. Es formulierte als Ziel, Wohnungen zu schaffen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die „breiten Schichten des Volkes“ bestimmt und geeignet sind (§ 1 Wohnungsbaugesetz (WoBauG)). Der staatlich geförderte soziale Wohnungsbau wurde ins Leben gerufen für jene Bevölkerungsgruppen, die ihren Bedarf nicht am freien ▷ *Wohnungsmarkt* decken können. Zudem wurde auf Basis dieses Gesetzes der Bau selbstgenutzten Wohneigentums unterstützt.

Einen wesentlichen Einfluss auf die städtebauliche Konzeption des Wohnungsbaus nach dem Zweiten Weltkrieg hatte das Automobil, das Platz beanspruchte. Die Konzeption der autogerechten Stadt spiegelte sich in einer Vergrößerung der Verkehrsflächen einschließlich der privaten und öffentlichen Stellplätze in den Wohnsiedlungen wider. Zum anderen war es die schiere

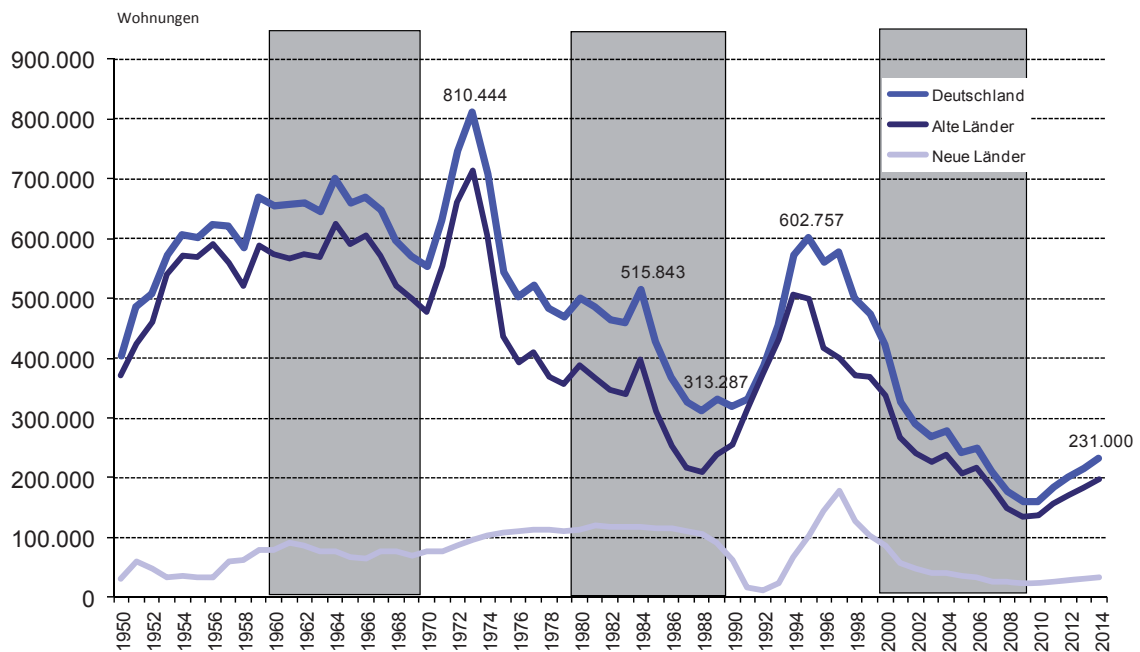
## Wohnungsbau

Dimension des Wohnungsbaus, der zu einer staatlichen Hauptaufgabe geworden war und das Stadtbild zunächst durch Ersatzneubau für die Kriegszerstörungen im Städtinneren, dann durch großmaßstäbliche Stadterweiterungen (▷ *Stadterweiterung*) in den ersten Nachkriegsjahrzehnten maßgeblich prägte.

Ende der 1960er Jahre häufte sich in der Bundesrepublik die Kritik an dieser Form des Wohnungsbaus, der schon allein aufgrund seiner immensen Dimension als monoton und monofunktional wahrgenommen wurde. Die Kritik betraf sowohl die großflächigen Eigenheimgebiete als auch die mehrgeschossigen Wohnsiedlungen des überwiegend staatlichen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus. Vermisst wurde die funktionelle Vielfalt der historischen Stadt. Zugleich wurden die neuen Wohnsiedlungen für den Verfall der Altstädte und die Flächenzersiedlung verantwortlich gemacht.

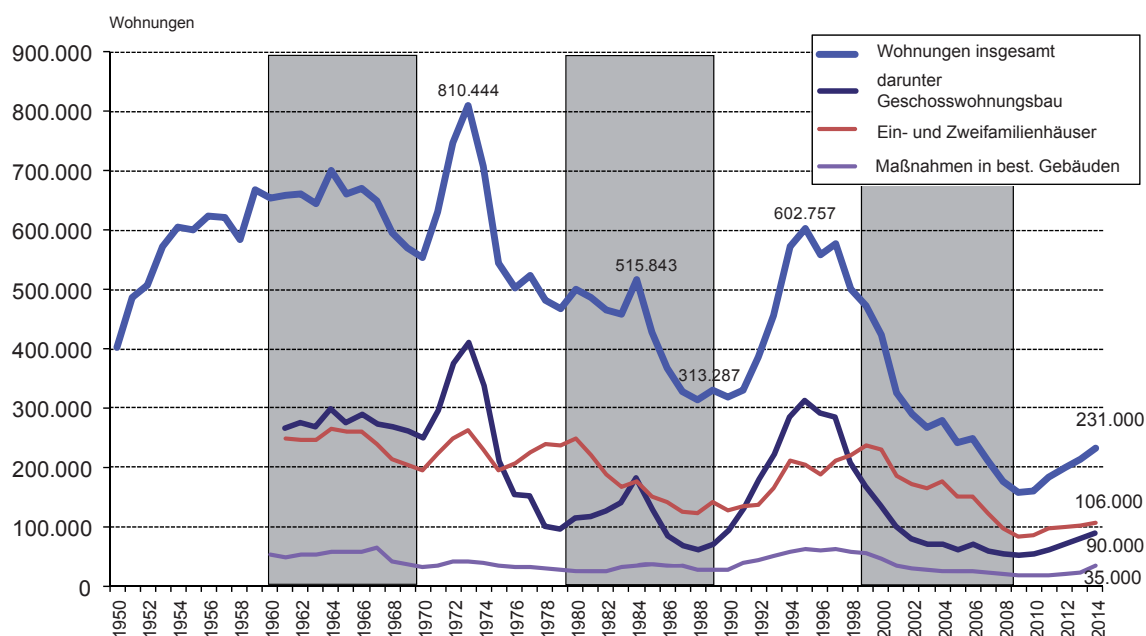
Die Kritik übersah aus heutiger Sicht, dass mit dem massenhaften Wohnungsbau der Nachkriegsjahrzehnte überhaupt erst die Voraussetzung für die Entdichtung und spätere Revitalisierung der Innenstädte geschaffen wurde, die nach dem Leitbild der behutsamen ▷ *Stadterneuerung* ihren Siegeszug im Wohnungsbau der 1980er Jahre antrat. Aufgrund der erstmals in der Geschichte entspannten Lage auf dem Wohnungsmarkt konnte nun behutsamer, in geringerer Stückzahl und eingepasst in die vorhandene Stadt gebaut werden. Gleichzeitig schritt die ▷ *Suburbanisierung* durch privaten Eigenheimbau vornehmlich im „Speckgürtel“ der Städte weiter voran.

**Abbildung 1: Fertiggestellte Wohnungen in Deutschland insgesamt 1949 bis 2014, differenziert nach alten und neuen Ländern**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik, 2014, eigene Schätzung

**Abbildung 2: Fertiggestellte Wohnungen in Deutschland insgesamt 1950 bis 2014 sowie ab 1960 Geschosswohnungsneubau**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik, Geschosswohnungsneubau bis 1990 nur früheres Bundesgebiet, danach Gesamtdeutschland, 2014, eigene Schätzung

In der DDR vollzog sich diese städtebauliche Wende nicht. Obwohl mit den gleichen Argumenten wie in der Bundesrepublik kritisiert, wurde 1971 mit dem Wohnungsbauprogramm zur Lösung der Wohnungsfrage der industrialisierte Wohnungsbau massiv verstärkt und der Verfall der Innenstädte hingenommen, da für beide Aufgaben die volkswirtschaftliche Leistungskraft nicht ausreichte. Zwar verbesserten sich damit die Wohnverhältnisse erheblich, gleichzeitig wuchs jedoch der Unmut der Bevölkerung über den Zustand der historischen Städte und wurde zu einem der Auslöser für Proteste, die 1989 die deutsche Vereinigung bewirkten.

## 4 Umfang und Struktur des Wohnungsbaus

Der Verstädterungsprozess des 19. Jahrhunderts führte bereits zu einem enormen Bauvolumen des Wohnungsbaus, jedoch ohne die infolge des beispiellosen Bevölkerungswachstums explodierende Nachfrage decken zu können. Die eindrucksvolle Dimension der damaligen Bauleistung wird daran deutlich, dass 14 %, d. h. 5,6 Mio. von 40,5 Mio. Wohnungen des heutigen Gesamtwohnungsbestandes vor 1918 errichtet wurden (Statistisches Bundesamt 2014c).

Der Wohnungsbau, der in den 1920er Jahren, insbesondere zwischen 1923 und 1929 nach Währungsreform und Einführung der Hauszinssteuer, spürbar in Gang kam, wurde in der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur schrittweise zurückgefahren und kam während des Zweiten

## Wohnungsbau

Weltkrieges vollständig zum Erliegen. Insgesamt wurden ca. 4,4 Mio. Wohnungen, also ca. 11 % des heutigen Bestandes, zwischen 1919 und 1948 errichtet (Statistisches Bundesamt 2000). Zum Kriegsende waren große Teile des Wohnungsbestandes zerstört, der Wohnungsmangel war bedrückend. Der Wohnungsbau musste wieder in Schwung gebracht werden.

Die ersten Nachkriegsjahrzehnte standen im Zeichen des Wiederaufbaus und der Beseitigung der Wohnungsnot. In den 1950er Jahren stellte der Wohnungsbau im früheren Bundesgebiet einen Schwerpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung dar. Im Zeitraum von 1951 bis 1960 wurden insgesamt 5,4 Mio. Wohnungen gebaut. Verglichen mit dem 1950 vorhandenen Bestand von ca. 10 Mio. Wohnungen wird die enorme Leistung deutlich, die vollbracht wurde. 60 % aller neu gebauten Wohnungen entfielen auf den großzügig geförderten sozialen Wohnungsbau (Statistisches Bundesamt 2000). In der DDR wurde mit 526.000 neuen Wohnungen im Zeitraum von 1951 bis 1960 im Vergleich deutlich weniger gebaut. Wiederaufbau und Erneuerung der industriellen Basis standen hier im Mittelpunkt der Bauproduktion.

In den 1960er Jahren wurde im Westen Deutschlands der Wohnungsneubau mit 5,6 Mio. fertiggestellten Wohnungen (1961 bis 1970) in hohem Umfang fortgesetzt, von denen knapp 40 % auf den sozialen Wohnungsbau entfielen. Gleichzeitig verfügten diese Wohnungen in der Regel über größere Flächen und eine bessere Ausstattung als im ersten Nachkriegsjahrzehnt. Betrug die durchschnittliche Größe der Neubauwohnungen im Jahr 1960 71 m<sup>2</sup>, so lag sie 1970 bereits bei 84 m<sup>2</sup>. Sowohl beim Bau von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern als auch im Eigenheimbau vergrößerte sich die Wohnfläche. In der DDR nahm der Wohnungsbau in den 1960er Jahren zwar ebenfalls zu, entsprach aber mit 764.000 Wohnungen nur einem Siebentel des westdeutschen Volumens. Dominierend war der Bau von Mehrfamilienhäusern in Montagebauweise, deren durchschnittliche Wohnfläche unter 60 m<sup>2</sup> blieb. Der Bau von Eigenheimen erfolgte im Unterschied zur Bundesrepublik nur marginal.

In den 1970er Jahren setzte sich der umfangreiche Wohnungsbau im früheren Bundesgebiet zunächst fort und flaute in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts vor dem Hintergrund eines sich entspannenden Wohnungsmarktes allmählich ab. Insgesamt wurde dennoch mit 4,9 Mio. Wohnungen im Zeitraum von 1971 bis 1980 ein großes Bauvolumen erreicht, wobei der Eigenheimbau mehr als die Hälfte des Wohnungsneubaus ausmachte. In der DDR wurden im Zuge des Wohnungsbauprogramms in diesem Jahrzehnt eine Million Wohnungen neu gebaut. Von 1974 bis 1988 wurden jährlich über 100.000 Wohnungen vorwiegend in industrieller Bauweise errichtet, der Eigenheimbau erreichte einen Anteil von ca. 10 %. Das trug dazu bei, dass sich die durchschnittliche Größe der neu gebauten Wohnungen von 56 m<sup>2</sup> (1970) auf 63 m<sup>2</sup> (1980) erhöhte.

In den 1980er Jahren vollzog sich im Westen ein struktureller Wandel im Wohnungsbau, während im Osten das staatliche Wohnungsbauprogramm ausgebaut wurde. In der Bundesrepublik wurde der Wohnungsbau mit insgesamt 2,9 Mio. Wohnungen (1981–1990) deutlich reduziert. Am Ende des Jahrzehnts hielt der Wohnungsbau nicht mehr Schritt mit der schneller wachsenden Einwohnerzahl, der Wohnungsbestand je 1.000 Einwohner war erstmals rückläufig. In der DDR wurde mit 1,1 Mio. Wohnungen die höchste Wohnungsbauleistung innerhalb eines Jahrzehnts erbracht. Gleichzeitig wuchs der Modernisierungstau im Bestand, der letztlich zu Abrissen in älteren Stadtvierteln führte.

Nach der Wiedervereinigung kam es zu einem erneuten Aufschwung des Wohnungsbaus. Im Westen führte er zu neuen Stadterweiterungen, im Osten zeigte sich der Strukturwandel vor allem in der „nachholenden Suburbanisierung“ durch Eigenheimbau. Die 1990er Jahre brachten im Westen aufgrund der durch steigende Einwohnerzahlen wieder angezogenen Nachfrage eine Wiederbelebung der Wohnungsbautätigkeit. Im Osten vollzogen sich gravierende Strukturveränderungen, in deren Folge der Wohnungsbau nach zunächst sinkenden Fertigstellungszahlen seit Mitte der 1990er Jahre die früheren Leistungen übertraf. Neben dem Neubau erfolgte die Hinwendung zu einem deutlich vergrößerten Leistungsvolumen bei der Modernisierung der Altbausubstanz. Der Aufschwung des Eigenheimbaus bewirkte einen Schub beim Flächenverbau an den Rändern der Städte und in ihrem näheren Umland. Insgesamt wurden in der vereinigten Bundesrepublik im Zeitraum von 1991 bis 2000 4,2 Mio. Wohnungen fertiggestellt.

## 5 Wohnungsbau seit 2000

---

Die Jahre seit der Jahrtausendwende sind geprägt von einer in diesem Maße unbekanntenen regionalen Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte und damit der Anforderungen an den Wohnungsbau. Während wachsende, wirtschaftlich prosperierende Städte und Metropolregionen wie München, Frankfurt oder Köln aufgrund anhaltender Zuwanderung ihren Wohnungsbedarf kaum decken können, sind für schrumpfende Regionen der neuen Länder ebenso wie für strukturschwache Regionen der alten Länder Leerstände kennzeichnend. Allein in den neuen Ländern wurden im Zuge des Stadtumbaus Ost (▷ *Stadtumbau*) ca. 300.000 leer stehende und dauerhaft nicht mehr nachgefragte Wohnungen bis zum Jahr 2010 abgerissen, eine weitere Leerstandwelle wird aufgrund der rückläufigen Bevölkerungszahlen gegen Ende der 2020er Jahre erwartet. Für die ersten Jahre des neuen Jahrzehnts wurde vor dem Hintergrund der demografischen Prognosen (▷ *Prognose*) und des Leerstandes selbst in Großstädten wie Berlin eine dauerhafte und nahezu flächendeckende Entspannung auf dem Wohnungsmarkt angenommen. Die Bauproduktion reagierte darauf und war bereits seit 1997 rückläufig. Insgesamt wurden im Zeitraum von 2001 bis 2010 nur noch 2,4 Mio. Wohnungen fertiggestellt. Ein historischer Tiefstand wurde 2009 und 2010 mit nur noch jeweils 160.000 fertiggestellten Wohnungen erreicht – lediglich etwas mehr als ein Viertel des Bauvolumens im Spitzenjahr der 1990er Jahre (602.000 Wohnungen 1994).

Eine Anspannung der Wohnungsnachfrage war die Folge, Wohnungsbau wurde wieder zu einem zentralen politischen Thema. Seit Ende des Jahrzehnts zieht die Wohnungsbauproduktion wieder an, 2013 wurden 215.000 Wohnungen fertiggestellt. Damit liegt die Bautätigkeit wieder innerhalb des Zielkorridors langfristiger Wohnungsbedarfsprognosen, die vom demografisch bedingten Bevölkerungsrückgang ausgehen.

Die regionale Ausdifferenzierung der Anforderungen an den Wohnungsbau wurde begleitet von Polarisierungstendenzen in der Nachfrage. Während Wohnungsbau im Hochpreissegment boomt, bleibt auf angespannten Teilmärkten die Schaffung bezahlbarer Wohnverhältnisse für den erheblichen Anteil einkommensschwächerer Haushalte zurück. Das Auslaufen der Belegungs- und Mietpreisbindungen im sozialen Wohnungsbau der Nachkriegsjahrzehnte verschärft die Lage. Angesichts dieser sozialen Herausforderungen hat der Wohnungsbau als zentrales Thema der ▷ *Daseinsvorsorge* wieder an Bedeutung gewonnen.



## 6 Ausblick

---

Der demografische Wandel (▷ *Demografischer Wandel*) und die zunehmende Vielfalt der Ansprüche an das Wohnen stellen ebenso wie die Belange der Energieeinsparung und des Klimaschutzes (▷ *Klimaschutz*) den Wohnungsbau vor zusätzliche neue Herausforderungen, denen nicht nur mit Bauvolumina, sondern mit neuen Qualitäten beizukommen ist. Hinzu kommt, dass der aktuelle Trend zur Renaissance des innerstädtischen Wohnens den Wohnungsbau auf komplizierten Grundstücken erfordert (▷ *Reurbanisierung*) und damit nicht einfacher macht. Der Bedarf an qualitativem und gleichzeitig kostengünstigem Wohnungsbau, der für Investoren rentabel und für Nutzer bezahlbar ist, stellt eine Herausforderung dar, die staatliche Unterstützung erfordert.

Die Abschätzung des zukünftigen Bedarfs birgt Unsicherheiten aufgrund der schwer vorhersehbaren Migrationsbewegungen innerhalb Europas und darüber hinaus (▷ *Migration*). Es gibt somit viele Gründe zu der Annahme, dass der Wohnungsbau ein gesellschaftliches Dauerthema ersten Ranges bleiben wird.

## Literatur

---

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (Hrsg.) (2014): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2014/2025. Zahlen und Analysen aus der GdW-Jahresstatistik. Berlin.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000): 50 Jahre Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014b): Bautätigkeitsstatistik, Baugenehmigungen/Baufertigstellungen. Lange Reihen zum Teil ab 1949. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014c): Zensus 2011. Zensusergebnisse Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte. Wiesbaden.

Bearbeitungsstand: 10/2018