

Gutachten

zum

Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik

Prof Dr. Detlev Ipsen
Dr. Herbert Glasauer

Kassel, Februar 1996

Gutachten zum Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik

Die von der Bundesregierung im Herbst 1992 einberufene Kommission unabhängiger Experten aus Wissenschaft und Praxis hatte die Aufgabenstellung, „auf der Basis einer umfassenden Analyse Vorschläge für eine effiziente Nutzung wohnungspolitischer Instrumente auszuarbeiten“. Die vorhandenen Instrumente sollten hierbei „auf ihre Zeitgemäßheit, ökonomische Effizienz, soziale Treffsicherheit, Flexibilität und Gerechtigkeit“ überprüft und optimiert werden.

In dem Kapitel „Die Eigenheiten des Wohnungsmarktes“ nimmt die Kommission dabei zu zwei wesentlichen Aspekten des Wohnungsmarktes der Bundesrepublik Deutschland Stellung,

- dem sogenannten Filtering- bzw. Sickerprozeß
- und dem Verbund der Teilmärkte

In unserem Gutachten wollen wir uns schwerpunktmäßig mit diesen beiden Aspekten beschäftigen, da es sich hierbei, wie wir theoretisch und empirisch aufzeigen wollen, um zwei kontradiktorische Elemente des Wohnungsmarktes handelt. Wenn die durch Neubaumaßnahmen initiierten Filteringprozesse sich an den Grenzen sozial bestimmter Teilmärkte brechen, so ist eine Verbesserung der Wohnsituation gerade bei unteren Einkommensgruppen bzw. kulturell und/oder sozial ausgegrenzten Gruppen nicht zu erwarten

Die Auseinandersetzung mit dem Filteringprozeß wird das Schwergewicht auf die theoretischen und praktischen Annahmen dieses ökonomischen Ansatzes legen, der, vor fast 50 Jahren durch RATCLIFF erstmalig formuliert, eine langjährige und kontroverse Geschichte in der anglo- und us-amerikanischen wohnungspolitischen Debatte der 60er Jahre aufweisen kann. Die sozial- und wohnungspolitischen Erwartungen, die die Bundesregierung seit gut zwei Jahrzehnten in Bezug auf die Effizienz dieses Ansatzes hegt, machen es um so notwendiger, sich damit fundiert auseinanderzusetzen.

In einem zweiten Teil möchten wir die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung von Umzugsketten vorstellen, die wir vor einigen Jahren in einem süddeutschen Agglomerationsraum erhoben haben. Auslöser dieser Umzugsketten waren Neubaumaßnahmen im sozialen Mietwohnungsbau und in der privatfinanzierten Eigentumsbildung. Schwerpunktmäßig werden wir uns dort mit dem Teilmarktmodell des Wohnungsmarktes beschäftigen und der Frage nachgehen, inwieweit die durch

Neubaumaßnahmen initiierten Umzugsketten durch die sozialräumlichen Barrieren an den Grenzen der Teilmärkte unterbrochen werden.

1. Der Filteringprozeß

Beginnen wollen wir die kritische Überprüfung der Annahmen des Filteringprozesses mit den Ausführungen der Expertenkommission hierzu:

„Das durch Neubau ausgeweitete Angebot auf den Teilmärkten hoher Qualität und hoher Preise verringert dort bei gegebener Nachfrage die Preise (Wohnungspreise und Mieten). Dies ermöglicht Haushalten, die sich bisher nur preisgünstigere Wohnungen niedrigerer Qualität leisten konnten, einen Umzug auf den Neubaumarkt. Damit reduziert sich die Nachfrage auf den „Abwanderungsmärkten“ und verbessert die Situation für die verbleibenden Haushalte beziehungsweise Haushalte, die aus anderen Teilmärkten auf diese Märkte wechseln. Eine Angebotsausweitung im Neubau, die durch Zinssenkungen oder Rationalisierung beim Bau oder durch staatliche Förderung möglich wird, pflanzt sich in ihren „Versorgungseffekten“ auf diese Weise auf andere Teilmärkte fort.“

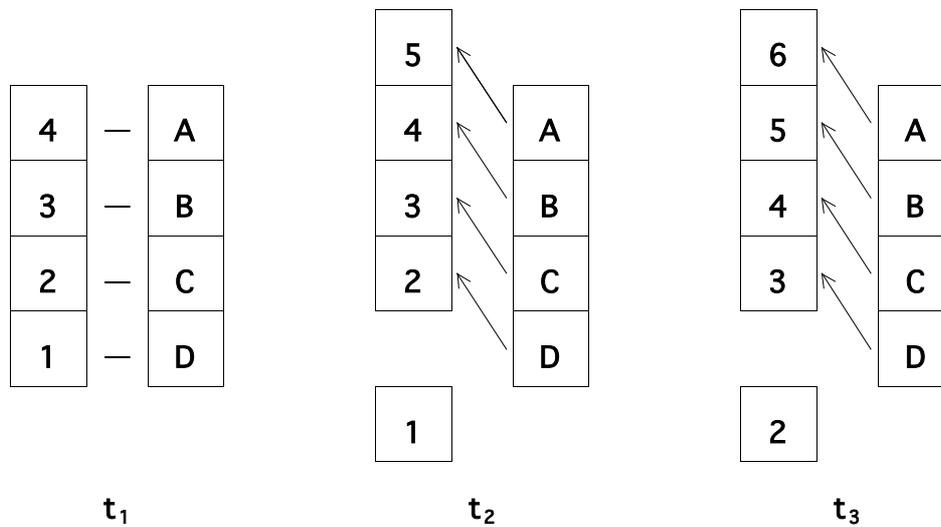
Dieses Phänomen wird von der Expertenkommission als Filtering bezeichnet: „Filtering-down der Wohnungen, Filtering-up der Haushalte“.¹

1.1 Die Modellannahmen des Filteringansatzes

Zur Einstimmung in die fundierte Behandlung des Themas möchten wir an dieser Stelle den idealtypischen Verlauf des Modells anhand des folgenden Schaubildes vor Augen führen.

Das Wohnungsangebot, differenziert nach den Kriterien Baualter und Wohnausstattung, gliedert sich in vier Qualitätsklassen, wobei 1 hohem Baualter mit schlechter Wohnqualität und 4 jüngstem Baualter mit guter Qualität entspricht. Auf der Nachfragerseite steht A für die höchste, D für die niedrigste Einkommensklasse.

¹ Wohnungspolitik auf dem Prüfstand / im Auftr. der Bundesregierung verf. von der Expertenkommission Wohnungspolitik. - Tübingen: Mohr, 1995, S. 25

Schaubild 1: Idealtypischer Verlauf des Filteringprozesses²

Wird zum Zeitpunkt t_2 das Wohnungsangebot um die Qualitätsstufe 5 erweitert, so kann die höchste Einkommensklasse diesen Wohnungstyp nachfragen und somit ihre ehemaligen Wohnungen (Typ 4) für die nächst niedere Einkommensgruppe (B) freimachen. Diese werden jedoch erst dann ihre Wohnungen freimachen, wenn durch das Überangebot des Wohnungstyps 4 dessen Preis derart gesunken ist, daß für die Nachfragergruppe B die Wohnqualität 4 zu annähernd gleichen Wohnkosten erreichbar ist.

Läuft der Prozeß bis zur untersten Wohnqualitätsstufe und Einkommensklasse durch, so wird bei konstanter Nachfrage zu diesem Zeitpunkt der schlechteste Wohnungstyp überflüssig und kann aus dem Wohnungsmarkt herausgenommen werden. Langfristig ermöglichen derartige Umzugsbewegungen der untersten Nachfragergruppe (D) eine Wohnversorgung, die ursprünglich der obersten Einkommensgruppe (A) vorbehalten war.

So schlicht die hier dargelegten Modellannahmen auf den ersten Blick sein mögen, so überzeugend können sie in der Bestätigung ihrer Schlußfolgerungen auf alltägliche Erfahrungen verweisen. In zahlreichen Städten finden wir in den ehemals gutbürgerlichen Vierteln heute einen hohen Anteil eher unterer Sozialschichten. Die insgesamt positive quantitative und qualitative Entwicklung der Wohnversorgung der Bundesrepublik Deutschland nach Kriegsende könnte ebenfalls als

² siehe auch Westphal, 1978, S. 540

Bestätigung für die Existenz von Filteringprozessen auf dem Wohnungsmarkt herangezogen werden.

Das Filteringargument, das in der wohnungspolitischen Diskussion Der Bundesrepublik seit den 80er Jahren eine permanente Aktualität aufweist, war in den 30er Jahren elementarer Bestandteil der us-amerikanischen Wohnungspolitik. Auch in England erhofften sich die wohnungspolitisch Verantwortlichen bereits gegen Ende des letzten Jahrhunderts, das Wohnungselend der Ärmsten mit Hilfe des Filteringprozesses beseitigen zu können. Besonders das Wohnungsproblem der arbeitenden Klassen hatte zu einer Fülle von Überlegungen geführt.³

Als illustres Anschauungsbeispiel wurde hierzu häufig ein Vergleich mit dem Gebrauchtwagenmarkt herangezogen:

"Automobiles are produced by private industry for people who can afford to buy them. The used cars are, in turn, passed on frequently through several ownership to persons who can afford to buy used automobiles." (KRATING, 1978, S. 1,⁴), siehe auch LOWRY, 1960, S. 364 f.).

Die gängigste und weitest verbreitete Vorstellung darüber, was unter Filtering zu verstehen sei, geht auf eine Arbeit des amerikanischen Ökonomen RATCLIFF aus dem Jahre 1949 zurück. In seinem ökonomischen Werk URBAN LAND ECONOMICS, welches sich nur am Rande mit dem Wohnungsmarkt beschäftigt, versuchte er das Filteringargument, bei dem es sich ursprünglich allenfalls um eine "oral tradition" (LOWRY, 1960, S. 362) handelte, ansatzweise wissenschaftlich zu fassen.

"This process ... is described most simply as the changing of occupancy as the housing is occupied by one income group becomes available to the next lower income group as a result of decline in market price; i.e., in sales price or rent values." (RATCLIFF, 1949, S. 321 f.).

Der hier unterstellte Preisverfall hat nach RATCLIFF seine Ursache in dem durch den Umzug entstehenden Überangebot einer bestimmten Qualitätsstufe.

-
- ³ 1884 schlug Sidney Waterlow, damals Chef der Improved Industrial Dwelling Company, der königlichen Kommission zur Untersuchung des Arbeiterwohnungsproblems folgendes vor:
"We must take the class of various degrees; the upper, middle and lower of the labouring classes; it would not have been right to build down to the lowest class, because you must have built a class of tenement which I hope none of them would be satisfied with at the end of 50 years; we have rather tried to build for the best class, and by lifting them up to leave more room for the second and third who are below them." (WEIS, 1982, S. 17 f.)
- ⁴ Im Gegensatz zum Automarkt, wo ein Gebrauchtwagen faktisch weniger kostet als der Neuwagen eines bestimmten Typs, findet auf dem Wohnungsmarkt ein derartiger Preisverfall faktisch nicht statt. Wohl sind Altbauwohnungen, bedingt durch ihr frühes Baudatum, relativ billiger als Neubauwohnungen. Eine Wohnung (Haus) wird jedoch während ihrer langjährigen Nutzung in der Regel nicht billiger.

"A condition precedent to filtering down is some excess of housing supply over demand at the level from which the filtering is to originate." (RATCLIFF, 1949, S. 323).

Wird durch den Neubau von Wohnungen kein Mehrangebot geschaffen oder im Verlauf des Prozesses das ursprüngliche Überangebot durch eine überproportionale Nachfrage eliminiert, so kann man aufgrund der ökonomischen Prämissen des Ansatzes keineswegs mit einem Preisverfall rechnen:

"Furthermore, it is essential to the process that at each successively lower level there must be a surplus if the effect is finally to reach the bottom of the market and provide alternative accommodations for the families that have been living in squalor." (RATCLIFF, 1949, S. 324).

Der bei einer derartigen Betrachtungsweise (Querschnittanalyse) unterstellte Preisverfall der unterschiedlichen Wohnqualitätstypen bedeutet übertragen auf die relativ lange Nutzungsdauer eines einzelnen Gebäudes, in welchem das Objekt mehrmals in derartige Filteringprozesse involviert wird, daß dessen Preis schneller sinkt als die Qualität. Nur eine derartige, für die potentiellen Nachfrager positive Entwicklung der Preis-Qualitäts-Relation ermöglicht langfristig auch den untersten Einkommenschichten eine relative Verbesserung ihrer Wohnsituation bei annähernd konstantem Kostenniveau:

„so that the substandard housing may be retired and the families at the bottom of the income scale may have the opportunity to live in housing of acceptable quality at no higher rents than they formerly paid for substandard accommodations.“ (RATCLIFF, 1949, S. 322)

Zugleich finden wir in RATCLIFF einen der entschiedensten Kritiker der impliziten Annahmen dieses Modells, indem er die einseitig verengte Betrachtungsweise der Angebotsseite anprangert und moniert, daß dabei mögliche Veränderungen auf der Seite der nachfragenden Haushalte, z.B. sinkende Haushaltseinkommen, völlig unberücksichtigt bleiben.

Auf eine weitere kritische Einschränkung durch RATCLIFF, die die Abschottungseffekte von Wohnungsteilmärkten betrifft, soll hier ebenfalls hingewiesen werden:

" ... filtering is no solution to the housing problems of Negro families and other racial minorities against whom artificial barriers have been built ... they are not free to move to new locations in order to occupy the housing that has descended to a point within their financial reach." (RATCLIFF, 1949, S. 334).

Über die Barrieren zwischen bestimmten Teilmärkten des bundesrepublikanischen Wohnungsmarktes, die insbesondere die Anmietung des preiswerten Wohnraumes durch untere Sozialschichten blockieren, werden wir ausführlich im zweiten Teil dieses Gutachtens berichten.

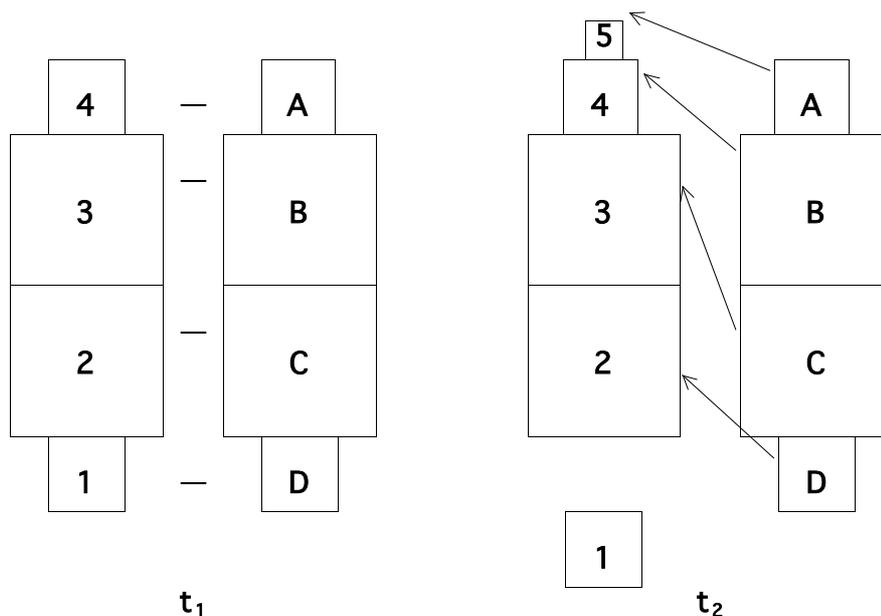
Auf Grund seiner berechtigten Zweifel an den Annahmen des Modells kommt er zu der ernüchternden Schlußfolgerung:

„The reason that the filtering process has never been effective in providing acceptable replacements for substandard units is that the conditions that are essential to filtering have never been present“.

RATCLIFFs Zweifel, daß das neu geschaffene Angebot bis zu den unteren Sozial-schichten durch-filtert, wollen wir als Anregung nehmen, nochmals über den ideal-typischen Verlauf des Modells zu sinieren, wie wir es im Schaubild 1 dargelegt ha-ben. Die grafische Aufbereitung der Annahmen verdeckt unseres Erachtens einen ganz entscheidenden Tatbestand des Wohnungsmarktes: Weder die vier Quali-tätsklassen noch die vier Einkommensgruppen sind realiter quantitativ gleich groß.

Eine adäquate Orientierung an den tatsächlichen Gegebenheiten des Wohnungs-marktes müßte das Schaubild folgendermaßen modifizieren:

Schaubild 2: Modifizierter idealtypischer Verlauf des Filtering-prozesses



Bereits ein erster Blick hierauf macht deutlich, daß ein begrenztes Neubauangebot kaum in der Lage sein wird, in den Qualitätsklassen 1 bis 4 das erhoffte Überan-gebot hervorzurufen, welches den notwendigen ökonomischen Anstoß für den erhofften Preisverfall und die dadurch initiierten Umzugsbewegungen liefern könn-te.

1.2 Überlegungen zur empirischen Prüfung des Filteringmodells

Die durch Umzüge freiwerdenden Wohnungen auf der Angebotsseite und die sozialstrukturell unterschiedlichen Sozialschichten auf der Nachfragerseite bilden in RATCLIFFs Darstellung des Filteringmodells eine Einheit, die erst in der jeweiligen Wechselwirkung ihrer beiden Elemente Aussagen über Erfolg und Mißerfolg des Filteringprozesses zuläßt. Der Hinweis hierauf scheint uns wichtig, da in zahlreichen theoretischen Abhandlungen und empirischen Untersuchungen die beiden Dimensionen quasi als die beiden Seiten ein und derselben Medaille behandelt werden. Ein derartiges Verständnis ermöglicht denn auch unschwer die Auflösung dieses Ansatzes nach einer der beiden Seiten.

So kann einerseits aufgrund der empirisch nachgewiesenen positiven Entwicklung der Preis-Qualitäts-Relation unkontrolliert auf einen sozialpolitischen Effekt geschlossen werden. Eine derartige Annahme ist jedoch allenfalls auf dem Hintergrund möglich, daß die Einkommensentwicklung auf der Seite der nachfragenden Haushalte wenigstens konstant bleibt und deren Nachfrage nicht durch Marktbarrieren behindert wird. Richtet sich andererseits das wissenschaftliche Interesse der empirischen Prüfung ausschließlich auf die sozialen Merkmale der an den Umzugsketten beteiligten Haushalte, so muß zwangsläufig unerforscht bleiben, ob eine Verbesserung der Wohnverhältnisse oder gar der Preis-Qualitäts-Relation auf der Seite des Angebots eintritt.

Filtering unterstellt keineswegs, dies scheint uns zudem erwähnenswert, einen Prozeß der Angleichung qualitativ unterschiedlicher Wohnverhältnisse. Die Diskrepanz zwischen der guten Wohnversorgung der oberen Einkommensgruppen und den relativ schlechten Wohnverhältnissen der unteren Sozialschichten bleibt weiterhin existent.

Unschärf bleibt bei RATCLIFFs Darstellung das Objekt des Filterns, ein Punkt, der in der weiteren Debatte einige Konfusion auslöste. Unseres Erachtens ist es nicht sinnvoll, dem durch ein partielles Überangebot ausgelösten Preisverfall die Etikette Filtering anzuhafte, spricht RATCLIFF doch von dem Prozeß als "changing of occupancy ... as a result of decline in market price." (RATCLIFF, 1949, S. 321). Nicht expliziert wird jedoch, ob die Verbesserung der Relation zwischen den Kosten und der Qualität einer Wohnung, als Folge einer Preissenkung selbst als Filteringprozeß begriffen werden kann. Uns scheint es sinnvoll, ihn für den Mobilitätsprozeß der Haushalte infolge einer Verbesserung der Relation zwischen Preis und Qualität zu reservieren (siehe GRIGSBY, 1963, S. 86), die als ökonomisch rationale Subjekte den Preisvorteil des verbilligten Wohnraums zu nutzen wissen.

Die der RATCLIFFschen Filteringfassung innewohnende definitorische Unschärfe führte denn auch bereits zwei Jahre später zu einer "Reformulation of the 'Filtering' Concept" durch FISHER und WINNICK (1951):

"The succession of occupancy by lower income groups is not part of the definition of filtering. Only the relativ change in rent or price is a necessary and sufficient condition ... Filtering is a movement of dwelling units, and the test for filtering is in rent and price, not income." (FISHER/WINNICK, 1951, S. 54).

Filtering wird von den beiden Autoren reduziert auf:

"a change over time in the position of a given dwelling unit or group of dwelling units within the distribution of housing prices and rents in the community as a whole." (FISHER/WINNICK, S. 52).

Eine derartige Verkürzung des RATCLIFFschen Ansatzes auf die Dimension des relativen Wohnungspreises muß die Beantwortung der Frage, inwieweit der Filteringprozeß die Versorgung der unteren Einkommensschichten mit adäquatem Wohnraum gewährleisten kann, total verbauen. Selbst eine ausgesprochen drastische Erhöhung der Wohnkosten des gesamten Wohnungsbestandes hätte nach der Logik dieses Ansatzes keinerlei Auswirkungen auf das Niveau der Wohnversorgung. Auch bei überdurchschnittlichen Preissprüngen einzelner Teile des Wohnungsbestandes, die jedoch deren relative Position nicht verändern, wäre dies so. Mit einem derartigen Ansatz läßt sich jedoch die wohnungspolitische Brisanz des Filteringmodells auf keinen Fall überprüfen.

Ein Versuch der erneuten Annäherung an die ursprüngliche These findet sich schließlich 1960 in einer Arbeit von Ira LOWRY. Für die Messung der Ent- bzw. Aufwertung von Wohneinheiten verwendet er Filtering in der Definition

"as a change in the real value (price in constant dollar) of an existing dwelling unit." (LOWRY, 1960, S. 363).

Wenn die Preise oder Mieten einer bestimmten Gruppe von Häusern oder Wohnungen sich langsamer entwickeln als die allgemeine Preisentwicklung, so filtern sie nach LOWRY nach unten, umgekehrt nach oben. Da eine derartige Betrachtungsweise allein noch keine Aussagen darüber machen kann, welche Auswirkungen sich daraus auf die Wohnversorgung ergeben, unterscheidet LOWRY zudem in markt-exogene (Einkommen, Wohnwünsche, Baukosten neuer Wohnungen) und markt-endogene Faktoren (Entwertung des Hausbestandes). Nach seiner Ansicht kann die sozialpolitische Relevanz des 'housing price filtering' nur unter Beachtung der markt-exogenen Faktoren beurteilt werden. So können einmal steigende Einkommen 'Filtering-Prozesse' hervorrufen, ohne daß innerhalb des Wohnungsbestandes eine Veränderung stattfindet. Andererseits muß selbst eine Verbesserung der

Preis-Qualitäts-Relation keine Umzugsketten mit großer sozialer Reichweite initiieren, wenn auf der Einkommenseite eine ausgeprägt negative Entwicklung dominiert, die den Preisverfall des Angebots übersteigt.

Da es sich bei dem Filteringansatz im Kern um ein Marktmodell handelt, scheint es ihm denn auch konsequent, in einer ersten Analyse zur Prüfung dessen Annahmen auf die angeführten marktexogenen Variablen zu verzichten.

Nach LOWRY wird der den Qualitätsverfall überschreitende Preisverfall sich für den Hauseigentümer zwangsläufig nur über die Reduzierung seiner Instandhaltungsaufwendungen kompensieren lassen.

"The price decline necessary to bring a dwelling unit within reach of an income group lower than that of the original tenants also results in a policy of under-maintenance. Rapid deterioration of the housing stock would be the cost to the community of rapid depreciation in the price of existing housing." (LOWRY, 1960, S. 370).

Weitgehend in der kritischen Auseinandersetzung mit den bisher vorgestellten Fassungen des Filteringansatzes versucht GRIGSBY in einer Arbeit aus dem Jahre 1963 die ursprünglichen Überlegungen RATCLIFFs zu rekonstruieren. Resümierend kommt er zu der Feststellung,

"that filtering occurs only when values declines more rapidly than quality so that families can obtain either higher quality and more space at the same price, or the same quality and space at a lower price than formerly." (GRIGSBY, 1963, S. 97).

Dies scheint uns die zentrale Aussage des Filteringansatzes. Die Feststellung von GRIGSBY ermöglicht gleichzeitig deren Überprüfung mittels der Beobachtung von Umzugsketten: Für den mobilen Haushalt muß sich das Verhältnis zwischen Preis und Qualität der Wohnung beim Umzug positiv verändern.

Bereits dieser relativ kurze Einblick in die frühe Filteringliteratur macht deutlich, welche Probleme dieser Ansatz bei näherer Betrachtung aufwirft. Dabei hat die bereits beschriebene Auflösung des Ansatzes in seine beiden Dimensionen (Wohnung - Haushalt) unseres Erachtens zwei Grundlagen.

Die empirische Untersuchung der Veränderung des Verhältnisses zwischen Qualität und Preis einer Wohnung/Haus ist nur über eine langwierige Langzeitstudie möglich, in der die Veränderung der Miete und der Bewohner des Objektes beobachtet werden müßte. Zudem dürfte für einen derartigen Untersuchungsansatz kaum statistisches Datenmaterial vorliegen.

Demgegenüber sind die soziodemografischen Daten von Haushalten wesentlich einfacher zu erfassen und Querschnittstudien zudem problemloser durchführbar.

Für die Auflösung des Filteringeinsatzes nach der Seite der Haushalte scheint uns jedoch ein anderer Grund weitaus wesentlicher. RATCLIFFs Ansatz gewinnt seine Brisanz weniger aus seinen Annahmen über die Veränderungen auf der Seite des Angebots, sondern durch seine sozialpolitischen Implikationen für die Funktionsweise des Wohnungsmarktes auf der Seite der nachfragenden Haushalte. Würde sich der Filteringprozeß tatsächlich als funktionsfähig nachweisen lassen, so würde sich der wohnungspolitische Streit über die adäquaten Maßnahmen zur Linderung des Wohnungsmangels der unteren Sozialschichten erübrigen.

Da in den 60er und 70er Jahren die amerikanische wohnungspolitische Diskussion aufgrund des offensichtlichen Scheiterns der wohnungspolitischen Hoffnungen in den Filteringprozeß sich wesentlich um diese Fragen gruppierte, konzentrierten sich hierauf auch eine Vielzahl empirischer Untersuchungen. Vereinfacht lautete deren zentrale Frage, in welcher qualitativen und finanziellen Weise wirken Neubaumaßnahmen (öffentlicher bzw. privater Natur) auf die Wohnversorgung armer Haushalte.

Die Relevanz von 'turnover' - Prozessen für die wohnungspolitisch Verantwortlichen liegt dabei in der:

"expectation that successive units in the vacancy chains will have different characteristics. In particular, the cost and quality of the housing units are likely to decline as one moves down the vacancy chain. It is not reasonable to expect that a household moving to a newly constructed \$ 50.000 house will leave a vacancy in a \$ 15.000 dwelling. However, if there are sufficient number of links in the vacancy chain and some decline in the value of the housing unit at each link, the high-cost new housing may eventually produce a low-cost housing opportunity." (SANDS/BOWER, 1976, S. 4).

So ist es denn auch nicht weiter verwunderlich, daß die erste Studie zur empirischen Prüfung des Filteringprozesses von einem Stadtplaner stammte und sich auf die Erfassung des 'turnover process' bzw. der 'vacancy chains' reduzierte. KRISTOF, der diesen Artikel 1963 schrieb, war damals Chef des Bureau of Planning and Program Research of the New York City Housing and Redevelopment Board.

1.3 Die empirische Prüfung des Filteringmodells auf dem US- und angloamerikanischen Wohnungsmarkt

War es noch RATCLIFFs Ziel, die wesentlichen Annahmen und Bedingungen des Filteringprozesses für die Angebots- und die Nachfrageseite herauszuarbeiten, so reduziert sich das Interesse der 'vacancy-chains'-Untersuchungen weitgehend auf die sozial- und wohnungspolitische Relevanz unterschiedlicher Neubaumaßnahmen.

Am problematischsten scheint uns dabei die insgesamt relativ willkürliche Auswahl der Untersuchungsvariablen.

Die Ergebnisse einiger Studien, die darauf verweisen, daß der Umzug den Haushalten eine Verbesserung ihrer Wohnsituation verschafft, sagt in keiner Weise etwas darüber aus, welche Veränderung der Mietkosten sie dabei in Kauf nehmen mußten. Läßt sich für die einzelnen 'Glieder' von Umzugsketten dabei ein gewisses Absinken der durchschnittlichen Haushaltseinkommen feststellen, so die Ergebnisse anderer empirischer Erhebungen, so kann hieraus kaum geschlossen werden, daß dies einem funktionierenden Filteringprozeß und einer damit einhergehenden Verbesserung der Preis-Qualitäts-Relation geschuldet ist.

Auf die diversen empirischen Erhebungen, die in den 60er und 70er Jahren in den USA im Rahmen der Prüfung des Filteringansatzes durchgeführt wurden, werden wir hier nicht eingehen, sondern auf die breite Darstellung der Untersuchungsansätze in der Arbeit von GLASAUER (1986) verweisen.

Zusammenfassend lassen sich die folgenden Mängel dieser empirischen Arbeiten konstatieren, die sich durch ausgesprochen widersprüchliche Ergebnisse auszeichnen.

Während sich in fast allen Studien Aussagen zur Entwicklung der

- Einkommenssituation der umziehenden Haushalte,
- der Veränderung deren Wohnsituation und
- der Mietkosten
finden,

werden die beiden ersten Variablen nur in vier Studien (KRISTOF, RACSTER, KEATING, SANDS (1974)) tatsächlich untersucht. Da meist nur für eine der beiden Größen Datenmaterial vorliegt, muß die Beurteilung der zweiten aus anderen Merkmalen der Umzugsketten abgeleitet werden. Eine derartige Vorgehensweise muß zwangsläufig eine Reihe von Unwägbarkeiten enthalten und deutet damit auf eine mögliche Ursache der Ergebnisvielfalt hin.

Eine dieser Schlußfolgerungen unterstellt, daß, je größer die durchschnittliche Kettenlänge einer Wohnungsbaumaßnahme, um so größer auch der Anteil von Haushalten unterer Einkommensbezieher.

Da es sich bei den umziehenden Haushalten um ökonomisch rational handelnde Subjekte handelt, kann nach einigen Autoren bei Umzügen im Durchschnitt stets

eine Verbesserung der Wohnverhältnisse unterstellt werden. Dies gelte auch für diejenige Mobilität, die aufgrund eines erzwungenen Arbeitsplatzwechsels erfolgt.⁵

Besonders gravierend erscheint uns, daß eine der zentralen Größen des Filteringansatzes, nämlich die Veränderung der Mietbelastung, nur bei drei Autoren (KRISTOF, RACSTER, KEATING) eine Rolle spielt.

Wenn aufgrund unterschiedlichen Datenmaterials und abweichendem methodischen Aufbaus die Ergebnisse nur bedingt vergleichbar sind, wirft sich die Frage auf, welche die theoretisch und empirisch fundierte Grundlage sein mag, auf welche sich die Protagonisten des sogenannten Filteringprozesses berufen mögen. Weder der anfangs aufgezeigte Stand der theoretischen Diskussion noch die hier dargelegten empirischen Ergebnisse lassen den hohen Grad an Vertrauen in den wohnungspolitischen Segen dieses Ansatzes verständlich erscheinen.

1.4 Die empirische Prüfung des Filteringmodells in der BRD

Umso erstaunlicher muß es denn erscheinen, wenn in Verlautbarungen der Bundesregierung die sozialpolitischen Konsequenzen des Filteringansatzes als Beitrag zur Lösung der wohnungspolitischen Malaise nunmehr seit Jahrzehnten angeboten werden.⁶

Als wesentliche Schlußfolgerung kann deshalb der ehemalige Bundesbauminister Haack im Vorwort der von ihm in Auftrag gegebenen sog. 'Sickerstudie' auf die

⁵ Da es sich bei den Aussagen über die Veränderung von wohnungs- und haushaltsspezifischen Merkmalen im Verlauf von Umzugsketten um Durchschnittswerte handelt, sind dadurch gegenteilige - positive wie negative - Veränderungen für einzelne oder auch kleinere Gruppen von Haushalten nicht ausgeschlossen.

⁶ "Ich halte ... auch den Bau neuer durchaus teurer Mietwohnungen im städtischen Bereich für sinnvoll, um den Druck vom Altbau wegzunehmen." (Wohnungsbauminister Haack in der TAZ v. 1.4.1982)

"Der 2. Förderungsweg als Starthilfe zur Stützung der Investitionsneigung kann in Großstädten als Mietwohnungsförderung und Vermögensbildungsförderung das Sickerangebot vergrößern helfen." Pfeiffer, U.: Wohnungspolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Bundesbaublatt 1976, siehe zudem: Pfeiffer, U.: Diskriminieren wir den Neubau? in: Bundesbaublatt, Bd. 29, 1980

"Die Politik der verstärkten Eigentumsförderung steht auch nicht im Gegensatz zu der Tatsache, daß es zur Zeit vor allem in den Ballungsgebieten an preisgünstigen Mietwohnungen mangelt. Jeder, der sich den Traum vom eigenen Haus verwirklicht, macht ja zumeist eine preisgünstige Mietwohnung frei, die dann wieder dem Markt zur Verfügung steht." Wohnungsbauminister Schneider in einem Interview in "Wohne im eigenen Heim", Mitteilungsbroschüre des Beamten-Heimstätten-Werkes, Heft 3, 1983
"Jede Minute wird eine neue Wohnung fertig und „trägt damit zur weiteren Entspannung (des Wohnungsmarktes, die Autoren) bei.“ Wohnungsbauministerin Schwaetzer in: Spiegel 33/1994, S. 62

positiven Auswirkungen des untersuchten Prozesses auf die unteren Einkommensgruppen hinweisen:

"Es tritt bei allen Förderungs- und Gebäudearten ein erheblicher Sickerprozeß zugunsten von Haushalten mit unterdurchschnittlichem Einkommen auf. Die indirekten Wirkungen öffentlicher Förderungsmaßnahmen haben ein erhebliches Gewicht." (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1978, S. 5)

Im Gegensatz zu Filtering, daß sich auf die Veränderung bestimmter Merkmale einer Wohnung im Zeitverlauf bezieht, bezieht sich nach den Autoren der Sickerprozeß auf bestimmte Merkmale unterschiedlicher Wohnungen zum nahezu gleichen Zeitpunkt. Dabei wird die Reihenfolge der zu vergleichenden Wohnungen bestimmt durch die Umzugsketten, die durch geförderte Neubaumaßnahmen in Gang gesetzt werden. Die Ergebnisse der 'Sickerstudie', die sich im Ansatz nicht unterscheiden von den bereits oben dargelegten 'turnover' bzw. 'vacancy chains' Untersuchungen, kommt denn auch keineswegs zu neuen, spezifisch bundesrepublikanischen Ergebnissen.

Grundlage der Befragung waren 2030 zufällig ausgewählte Haushalte in überwiegend großstädtischen Regionen, die zwischen 1973 und 1976 als Erstbezieher in neu fertiggestellte Wohnungen zogen. Eine über der Norm liegende Wohnwertverbesserung im Hinblick auf die Größe und insbesondere die Ausstattung erlangten Haushalte, die in die neu errichteten Wohnungen einzogen. Dagegen verbesserten sich die Bezieher der freigemachten Wohnungen in einem geringen Maß. Etwa die Hälfte der Haushalte - insbesondere untere Einkommensgruppen - blieben im Überbelegungsbereich. Das bereits bekannte Phänomen des sinkenden Einkommens im Verlauf der Umzugsketten wurde ebenfalls festgestellt. Die größte Kettenlänge wiesen hierbei die Eigentumsmaßnahmen auf.

Da die vorrangige Fragestellung der Sickerstudie nach Ansicht der Autoren die nach der Verbesserung der realen Wohnbedingungen ist, wird hier ein Ergebnis, das einer der relevantesten Annahmen des Filteringmodells widerspricht, lediglich in einer Fußnote gewürdigt:

"Im Durchschnitt erhöhen sich die Mieten für nicht preisgebundene Wohnungen beim Mieterwechsel um 20%. Dabei beträgt die Mietsteigerung bei Altbauten 32% gegenüber nur 14% bei Neubauten." (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1978, S. 205).

Dieses Teilergebnis ist insofern relevant, als es sich bei der zitierten Untersuchung um die zentrale Studie handelt, die die wohnungspolitischen Sprecherinnen und Sprecher im Hinterkopf haben, wenn sie von der empirischen Bestätigung eines "Sickereffektes" auf dem bundesrepublikanischen Wohnungsmarkt reden.

Sie beziehen sich dabei offensichtlich nicht auf eine GEWOS-Studie von 1983, in welcher die Autoren zu folgenden zusammenfassenden Ergebnissen kommen.

"Ein Sickerseffekt in dem Sinne, daß von Umzugswelle zu Umzugswelle jeweils preisgünstigere Wohnungen von einem zunehmenden Anteil einkommensschwacher Haushalte belegt werden können, findet nur in geringem Umfang statt. Dies dürfte u.a. auch daran liegen, daß ein großer Teil der betroffenen Wohnungen relativ teure Sozialwohnungen sind. Vielmehr bieten die durch das Einfamilienhausprogramm ausgelösten Umzugsketten jungen Ersthochfragern eine Chance, sich auf dem Wohnungsmarkt erstmalig mit ausreichendem Wohnraum zu versorgen." (GEWOS, 1983, S. 100).

Auch bei diesen beiden uns bislang bekannten bundesrepublikanischen Filtering-/Sickerstudien zeigen sich, ähnlich den US-amerikanischen Studien, unterschiedliche Ergebnisse, die darauf hindeuten, daß bei der Interpretation der Ergebnisse die spezifischen Bedingungen des untersuchten Wohnungsmarktes berücksichtigt werden müssen. Eine derartige Überlegung ist jedoch dem Filteringansatz fremd, da dieser einen einheitlichen Wohnungsmarkt mit identischen Angebots- und Nachfragestrukturen unterstellt.

Daß eine derartige Annahme bezweifelt werden muß, darauf deutet eine umfangreiche Literatur hin, die eine ausgeprägte Segregation auf dem US-amerikanischen Wohnungsmarkt feststellte. Dabei ging es den Autoren nicht allein um den Nachweis, daß die untersten Einkommensgruppen aufgrund ihres geringen ökonomischen Potentials benachteiligt sind, sondern zudem noch für ihr Geld auf dem Wohnungsmarkt einen vergleichsweise schlechten Gegenwert erhalten. Neben dem Wohnungsbereich standen auch eine ganze Reihe anderer gesellschaftlicher Bereiche im Mittelpunkt derartiger Untersuchungen, die unter der Überschrift 'the poor pay more' subsumiert werden können.

Eigene Untersuchungen, die wir 1978 und 1979 in einem süddeutschen Agglomerationsraum durchgeführt haben, lassen den Schluß zu, daß dies nicht ein spezifisches Charakteristikum der Vereinigten Staaten ist, sondern Ausdruck allgemeiner Gesetzmäßigkeiten des Wohnungsmarktes zu sein scheint, die auch für die Bundesrepublik Gültigkeit haben.

2. Das Teilmarktmodell des bundesrepublikanischen Wohnungsmarktes

In einer Reihe von Untersuchungen in Mannheim und Kassel (IPSEN u.a., 1981, SIEBERT, 1981) wurde eine theoretische Konzeption entwickelt, die Wohnungsteilmärkte als relativ voneinander abgeschlossene Angebots-Nachfrage-Strukturen definiert. Ausgangspunkt unserer damaligen Überlegungen waren Beobachtungen über die empirische Verteilung von Wohnqualität und Wohnkosten. Wie die folgende Tabelle zeigt, ist die Beziehung zwischen den beiden Größen nicht linear.

Tabelle 1: Ausstattungsqualität und Quadratmetermieten in Mannheim 1968 (U-Funktion der Mietpreise)

Wohnungsausstattung	Quadratmetermieten in DM
schlecht	2,77
einfach	2,10
mittel	2,53
gut	3,79

Erstaunlicherweise erzielen Wohnungen schlechter Qualität den zweithöchsten Mietpreis. Dieser sinkt zur einfachen und mittleren Ausstattung und steigt erst bei der besten Kategorie wieder an. Man kann unterstellen, daß dies auf eine zumindest duale Struktur des städtischen Wohnungsmarktes hindeutet, die zu einer speziellen Preisbildung in dem Marktsegment mit einem Wohnungsangebot schlechter Qualität führt.

Da ein Nachfrager bei freier Wahl die preiswerte Wohnung mit besserer Ausstattung vorziehen würde, ist es naheliegend, hier einen Effekt von Segregation zu vermuten. Die systematische Verteilung sozialer Schichten und Klassen im Stadt- raum ist Ausdruck der Segregation. Diese ist ihrem Charakter nach die zwanghafte oder freiwillige Trennung sozialer Gruppen durch Barrieren, die deren Mobilität einschränken. Ausdruck dieser Streuung sind zirkuläre Wanderungen, d.h. Wanderungen, die innerhalb qualitativ gleichartiger städtischer Räume stattfinden.

Neben dem Aspekt der Segregation ist noch ein weiteres Moment wichtig. Ein Blick auf die Wanderungsstatistik einer jeden Großstadt zeigt, daß es relativ mobile und immobile Stadtteile gibt. Untersuchungen über den Zusammenhang von Wohndauer und Mietpreis zeigen, daß bei konstanter Wohnqualität der Mietpreis mit steigender Wohndauer drastisch sinkt.

Diese Beobachtungen könnten darauf hinweisen, daß es unterschiedliche Tauschregeln auf dem Wohnungsmarkt gibt und diese zu unterschiedlichen monetären Ergebnissen führen. Mieter mit langer Wohndauer zahlen bei gleicher Wohnqualität deutlich niedrigere Mieten als solche mit geringer Wohndauer.

Für eine erste Überprüfung dieses Konzeptes auf dem Mannheimer Wohnungsmarkt haben wir die Schichtungsvariable trichotomisiert (niedrig-mittel-hoch) und die Mobilitätsvariable dichotomisiert (relativ niedrig-relativ hoch). Bei einer derartigen Kombination erhält man sechs mögliche Teilmärkte. Eine Untersuchung der beiden Variablen hat für Mannheim 3 Teilmärkte empirisch nachgewiesen, die sich über einen Zeitraum von 10 Jahren (1968 - 1979) als relativ konstant erwiesen:

1. einen Wohnungsteilmarkt A, in dem vorwiegend untere Sozialschichten wohnen und der durch eine hohe Mobilitätsrate gekennzeichnet ist
2. einen Wohnungsteilmarkt B, in dem überwiegend untere bis mittlere Schichten wohnen und der sich durch eine relativ niedrige Mobilität seiner Bewohner auszeichnet
3. einen Wohnungsteilmarkt C, in dem weitgehend gehobene Sozialschichten wohnen und der gleichfalls eine hohe Mobilität aufweist.

Schaubild 3: Potentielle und empirisch nachweisbare Teilmärkte auf dem Mannheimer Wohnungsmarkt

	Schicht		
Mobilität	niedrig	mittel	hoch
relat. niedrig		B	
relat. hoch	A		C

Zielsetzung unserer damaligen Überlegung war es zudem, Hypothesen über typische, sozialstrukturell bestimmte Chancen auf dem Wohnungsmarkt zu formulieren. Dabei bezieht sich die Marktchance eines Haushalts weniger darauf, ob er eine Wohnung findet, sondern wo er welche Wohnqualität zu welchem Preis anmieten kann. Da in den einzelnen Wohnungsteilmärkten bestimmte Schichten dominant sind, ist die teilmarktspezifische Marktchance zugleich eine schichtspezifische Chance der Wohnversorgung. Dies bedeutet nicht einfach unterschiedliche Versorgungsmöglichkeiten aufgrund unterschiedlicher Einkommen, sondern gerade

eine für die unteren und zudem mobilen Einkommenschichten nachteilige Relation von Qualität und Preis.

Die beiden wesentlichen Thesen des Teilmarktkonzeptes lassen sich also folgendermaßen zusammenfassen:

Relativ hohe Mietpreise für jeweilige Klassen von Wohnqualität finden sich auf

- Teilmärkten, in denen die Wanderungsintensität überdurchschnittlich ist, wie auch auf
- Teilmärkten, in denen überwiegend untere Schichten wohnen. Vermittelt ist dieser Zusammenhang durch stark wirksame Mobilitätsbarrieren (Segregation) für diese Schichten an den Grenzen der preiswerten Marktsegmente.

Die zentrale These des Teilmarktkonzeptes, daß gleiche Wohnqualität auf unterschiedlichen Wohnungsteilmärkten unterschiedlich teuer ist, konnte in unseren Untersuchungen mehrfach bestätigt werden. Gut ausgestattete Wohnungen sind in dem vorwiegend von unteren Einkommenschichten bewohnten Teilmarkt am teuersten, in dem Markt der immobilien Mittelschichten am billigsten. Dies gilt auch für Wohnungen mittlerer und einfacher Qualität.

Nun beruhen gerade die Aussagen über die Wirkungsweise der Wohnungsteilmärkte auf empirischen Daten von 1968, so daß als Folge einer veränderten Wohnungspolitik, bestimmter Entwicklungen der Stadtentwicklung und der Veränderung in der Sozialstruktur auch mit Modifikationen von Teilmärkten zu rechnen sein kann. So könnte die Stadterneuerung der 70er und 80er Jahre ganze Teilmärkte baulich und sozial verändert haben. Die Pluralisierung und Entstrukturierung der sozialen Schichten könnte veränderte räumliche Marktmodelle bedingen. Leider können wir für dieses Gutachten keine aktuelle Analyse des Wohnungsmarktes durchführen. Allerdings ist es uns möglich, auf der Grundlage einer derzeit laufenden Dissertation⁷ für eine kleine Großstadt einige empirisch aktuelle Aussagen zu machen.

⁷ Die Dissertation wird von Rolf Keim unter der Betreuung von Prof. Dr. Ipsen angefertigt und beschäftigt sich mit den Veränderungen sozialräumlicher Disparitäten zwischen 1968 und 1987 in Kassel. Wir danken Herrn Keim für die Möglichkeit, in die Daten Einblick zu nehmen.

Tabelle 2: Wohndauer und Miethöhe in DM/qm in Kassel 1987 in ausgewählten statistischen Bezirken⁸

Wohndauer	City	Gründer	Vorstadt	Arbeiter I	Arbeiter II
17 Jahre +	6.10	5.57	5.22	5.53	5.94
16 - 13 Jahre	7.38	5.99	6.27	5.97	6.18
12 - 8 Jahre	6.84	6.11	6.82	6.36	6.50
7 - 4 Jahre	7.96	6.84	7.21	8.04	7.58
3 Jahre	8.09	7.04	7.53	9.33	8.35
2 Jahre	8.69	7.21	7.53	9.33	8.48
1 Jahr	9.27	7.72	8.58	7.58	8.53
Mittelwerte	7.60	6.52	6.98	10.05	7.43

Mit wenigen Ausnahmen zeigt sich eine lineare negative Korrelation zwischen Wohndauer und der relativen Miethöhe. Dies besagt zunächst nichts über eine räumliche Segmentierung des Marktes, zeigt jedoch die Brüchigkeit des Preisbildungsprozesses. Schon auf den zweiten Blick sehen wir jedoch stadträumliche Unterschiede. In dem ersten Arbeiterquartier zeigen sich besonders große Preisunterschiede zwischen hoher und geringer Wohndauer. Natürlich könnte für diesen Effekt eine systematische Kovarianz zwischen Wohndauer und der Qualität der Wohnungen verantwortlich sein. Doch macht die Verteilung der durchschnittlichen Quadratmeterpreise eine solche Interpretation eher unwahrscheinlich. Die höchste durchschnittliche Miete findet sich in der City und dem 2. Arbeiterquartier, die niedrigsten in dem eher bürgerlichen Gründerzeitviertel und der bürgerlichen Vorstadt.

Die Relation von Preis und Qualität hat sich in den ausgewählten Stadtquartieren und auch für die Stadt insgesamt linearisiert. Die noch 1968 typische U-Funktion ist nicht mehr zu finden. Im Durchschnitt sind also schlechter ausgestattete Wohnungen auch billiger als besser ausgestattete Wohnungen. Allerdings ist die noch 1968 häufig zu findende Substandard-Wohnung, die weder mit einem Bad, noch mit einer Zentralheizung ausgestattet ist und ein WC außerhalb der Wohnung hat, in den westlichen Bundesländern so gut wie verschwunden. So können wir allenfalls noch nach unterschiedlichen Heizungsarten differenzieren. Zentral - oder Eta-

⁸ Quelle: Gebäude -und Wohnungszählung 1987, eigene Zusammenstellung. Bei den ausgewählten Bezirken handelt es sich um die statistischen Bezirke 111, 221, 411, 511, 620

genheizung werden als normale Ausstattung definiert, Gasöfen oder Elektroheizung als mittlere Ausstattung und Einzelöfen mit Einzelbefeuerung als schlechte Ausstattung. Dies ist ganz und gar nicht befriedigend und lediglich der unzureichenden Erfassung derartiger Qualitätsmerkmale in der Gebäude -und Wohnungszählung geschuldet.

Die Linearisierung ist also zum einen auf eine Anhebung der Standards zurückzuführen. Zum zweiten halten wir es für wahrscheinlich, daß die Vorschriften des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes ebenfalls dazu beigetragen haben. Wir wollen trotz der Bedenken gegenüber dem Datenmaterial für zwei Quartiere die beiden Variablen Wohndauer und Qualität der Ausstattung kombinieren, um einen möglichen Effekt auf die Mietpreise in spezifischen Marktsegmenten zu analysieren.

Tabelle 3: Mieten pro qm nach Wohndauer und Ausstattung in zwei ausgesuchten Quartieren.⁹

	Mobilität						
	niedrig	2	3	4	5	6	hoch
Quartier	G A	G A	G A	G A	G A	G A	G A
Qualität							
Normal	6.44 - 5.95	6.94 - 6.63	7.16 - 6.88	7.84 - 9.26	7.87 - 10.39	8.30 - 10.48	8.71 - 11.17
mittel	5.11 - 5.88	5.36 - 5.89	5.59 - 6.37	6.09 - 6.43	6.38 - 7.32	6.53 - 6.91	6.77 - 6.82
schlecht	6.93 - 4.85	6.95 - 4.80	5.19 - 5.05	5.88 - 6.20	6.30 - 6.75	6.17 - 7.42	6.46 - 7.59

Für das Gründerzeitquartier zeigt sich, daß die Wohndauer besonders bei den dort üblicherweise normal ausgestatteten Wohnungen in der bereits beschriebenen Weise wirkt: Mit der Länge der Wohndauer sinken die Mietpreise vergleichbarer Wohnungsqualitäten. Die schlecht ausgestatteten Wohnungen erscheinen dagegen als ein kohärentes Preissegment. Dies weist auf kleinräumige Segmentierungen

⁹ Quelle: GWZ 87, eigene Zusammenstellung.
 Erläuterung: Die Abstufungen der **Mobilität** laufen von „niedrig“ (=1) bis „hoch“ (=7).
 Die **Quartiere** werden unterschieden nach: G= Gründerzeitquartier, A= Arbeiterquartier.
 Bei der Differenzierung der **Ausstattung der Wohnungen** handelt es sich einzig um die Heizung. „Normal“ = Zentralheizung bzw. Etagenheizung, „Mittel“ = Gas - oder Elektroeinzelöfen. „Schlecht“ = Einzelöfen mit Einzelbefeuerung;

des Wohnungsmarktes hin. Großräumig unterscheiden sich die Preisbildungsprozesse zwischen dem eher bürgerlichen Gründerzeitquartier und dem Arbeiterquartier erheblich. Zum einen wirkt die Wohndauer in allen Ausstattungskategorien auf den Mietpreis. Auch hier ist diese Wirkung in der "normalen" Ausstattungsstufe besonders hoch, doch sind diese Preisdifferenzen in dem Arbeiterquartier besonders hoch. Da diese Ausstattungsstufe auch mengenmäßig den größten Teil ausmacht, zeigen sich hier die typischen Preisbildungsprozesse von Teilmärkten. Allerdings zeigen sich Teilmarkteffekte nur bei den Mietergruppen mit einer kürzeren Wohndauer als sieben Jahre, während eine längere Wohndauer diese Effekte nivelliert oder gar umdreht.

Sicherlich können diese Hinweise keine umfassende Analyse von Teilmärkten ersetzen, doch geben sie zumindest für das Jahr 1987 einen Eindruck auf die zu diesem Zeitpunkt wirksame Funktionsweise des Wohnungsmarktes. Nach wie vor ist es sehr wahrscheinlich, daß der Wohnungsmarkt in Teilmärkte gegliedert ist, die eine jeweils eigene Preisbildung aufweisen. Der Wohnungsteilmarkt für untere soziale Schichten weist insbesondere bei einer höheren Mobilität der Haushalte deutliche Preisdiskriminierungen auf. Es ist zudem wahrscheinlich, daß die Teilmärkte heute im Vergleich zu 1968 kleinräumiger sind und sich die Kriterien für die Qualität zumindest in den westlichen Bundesländern differenziert haben. Eine sanitäre Grundausstattung mit Bad und Zentralheizung ist zum Normalfall geworden, so daß sich Qualitätsunterschiede im Wohnungsangebot bei dessen sanitär-technischem Standard, dem Wohnungszuschnitt, der Ausstattung mit Balkon, Garage und/oder Zusatzräumen und der Qualität der Baumaterialien festmacht. Trotz dieser wahrscheinlichen Differenzierung auf dem Wohnungsmarkt oder gerade deswegen ist eine spezifische, sozialräumliche Plazierung von Wohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen notwendig, um der sozialen Diskriminierung des Marktes gegenzusteuern.

3. Filteringprozeß und Segregation - zwei diametrale Gegensätze?

Schließt die Annahme eines segregierten Wohnungsmarktes potentielle Filteringprozesse grundlegend aus? Angehen läßt sich diese komplexe Frage, wenn wir zuerst prüfen, ob die sozialräumlichen Barrieren eines segregierten Wohnungsmarktes Mobilität generell unterbinden. Wie man den zahlreichen empirischen Studien entnehmen kann, tun sie dies offensichtlich nicht. Zum einen hemmen derartige Barrieren weitgehend untere soziale Schichten in der Nachfrage nach preiswertem

Wohnraum. Mit steigendem Einkommen steigt gleichzeitig die Freizügigkeit, sinkt damit die segregierende Funktion derartiger Barrieren.

Aber auch für die unteren Sozialschichten sind diese Grenzen der Marktsegmente nicht unüberwindbar. Es sind eben, ähnlich wie bei anderen Hindernissen, besondere Anstrengungen zu ihrer Überwindung nötig. Die Kennzeichnung teuer bzw. preiswert bezieht sich auf die flächenstandardisierte Miete und die hat nur in eingeschränktem Maße etwas mit dem absoluten Betrag zu tun, der für eine Wohnung zu bezahlen ist. Die relativ geringen Wohnflächen der schlecht ausgestatteten und zudem teuren Wohnungen sind vom Gesamt-Mietbetrag her billiger (nicht preiswerter) als die durchschnittlich etwas größeren, besser ausgestatteten und zudem preiswerteren Wohnungen. Da das Einkommen gering ist, wird auf eine geringe Miete geachtet. Das finanziell tragbare 'Dach über dem Kopf' ist nun mal eng, weniger gut ausgestattet und liegt in einem umweltbelasteten Quartier.

Nach unserer Ansicht sind es gerade die unteren Sozialschichten, die diese Anstrengungen in Form finanzieller 'Opfer' erbringen müssen, um die Barrieren zu überwinden. Derartige sozialökonomischen Anpassungsleistungen ermöglichen somit auch diesen Haushalten, an Umzugsbewegungen teilzunehmen, die von Neubaumaßnahmen gehobenen Standards ausgehen. Verbesserungen der Wohnversorgung gehen hier jedoch einher mit erhöhter Wohnkostenbelastung. Diese Form der ökonomischen Diskriminierung wird darüber hinaus durch eine soziale verstärkt, die, unabhängig von individuellen Anpassungsleistungen, bestimmte Wohngebiete von den stigmatisierten sozialen und ethnischen Gruppen 'reinhält'.

Filtering scheint demnach unter den Bedingungen einer sozialräumlich strukturierten Wohnversorgung der schlechteste Garant für die sukzessive Verbesserung der Wohnverhältnisse der besonders benachteiligten Schichten.

Es ist zu vermuten, daß die Umzugsketten, ausgelöst durch Neubaumaßnahmen gehobenen Wohnstandards, sozialräumlich zirkulär verlaufen und nur in geringem Umfang die sozial und ethnisch benachteiligten Haushalte erreichen.

4. Läßt sich der Filteringprozeß über die Untersuchung von Umzugsketten prüfen?

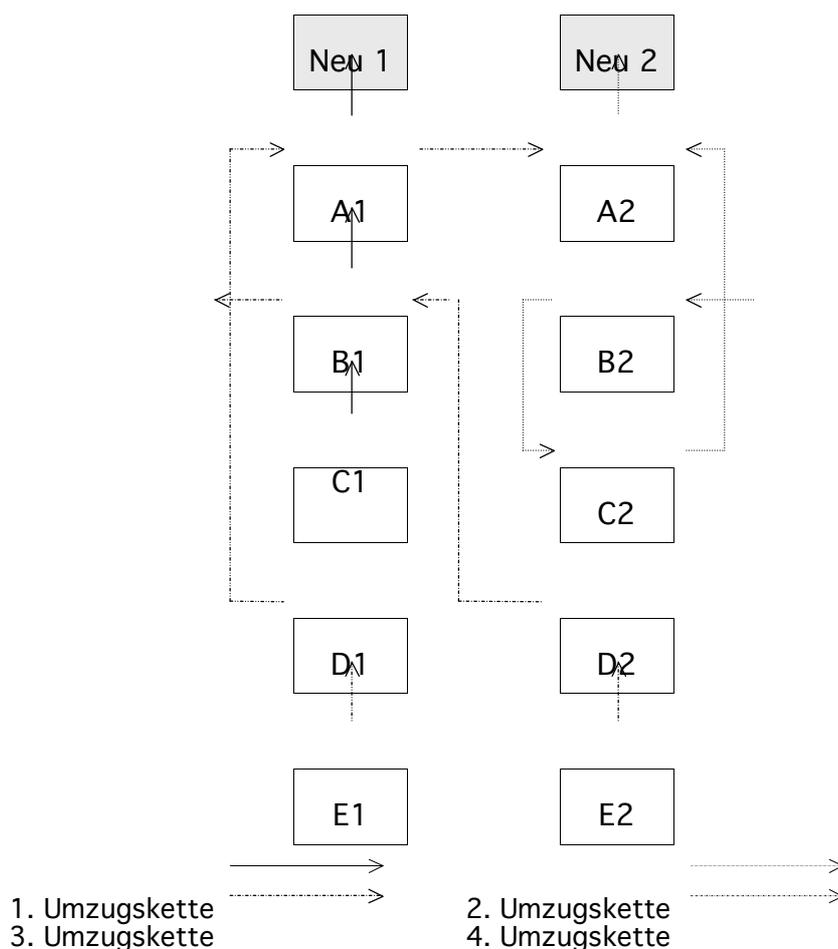
Wie wir bereits anfangs dargelegt habe, besteht die Schwierigkeit der Prüfung darin, daß Filtering sich auf eine längere, wenn nicht gar die gesamte Nutzungsdauer eines Objektes bezieht. Das Studium des Qualitäts- und Preisverfalls, die Veränderung der Bewohnerschaft etc. würden aus diesem Grunde eine zeit- und geldauf-

wendige Längsschnittstudie notwendig machen. Die Verlagerung der Untersuchung birgt deshalb die Gefahr in sich, daß eben Umzugsbewegungen und nicht der Prozeß des Filtering als ganzes untersucht wird.

Der so verstandene Filteringprozeß gliedert sich offensichtlich in zwei Teilprozesse unterschiedlicher Dauer. Einmal handelt es sich um einen relativ kurzen Prozeß, nämlich die Umzugsketten, die durch eine Neubaumaßnahme stimuliert werden. Dieser Teilprozeß kann unseres Erachtens mit Hilfe von Umzugsstudien erfaßt werden.

Beispielhaft soll dies an zwei neugebauten Wohnungen verdeutlicht werden, die kurz hintereinander bezugsfertig wurden.

Schaubild 4: Filteringprozeß im Verlauf von Umzugsketten



Bei den Haushalten A1,2 bis E1,2 handele es sich entsprechend der Buchstaben um jeweils gleiche Einkommensgruppen in ähnlichen Wohnverhältnissen.

Nach der ersten Umzugskette finden wir folgende Situation vor: A1 ist in NEU1 eingezogen und hat seine Wohnung für B1 freigemacht. In dessen Wohnung zieht C1 ein, ein neugegründeter Haushalt. Da von diesem keine Wohnung freigemacht wird, bricht die Umzugskette an dieser Stelle ab.

Wird nun NEU2 bezugsfertig, so könnte folgende Kette ablaufen: A2 hat nun ebenfalls die Möglichkeit, seine Wohnverhältnisse dem neuesten Standard anzupassen und macht dadurch eine Wohnung frei für C2. Dieser Haushalt, der erst kürzlich zugezogen ist und kurzfristig keine bessere Wohnung finden konnte, überläßt seine Wohnung B2, der aufgrund langjähriger Arbeitslosigkeit und dadurch drastisch gesunkenem Einkommen auf eine billigere Wohnung angewiesen ist. In dessen Wohnung zieht ein Haushalt von außerhalb ein und beendet damit die Untersuchung der Umzugskette auf dem lokalen Wohnungsmarkt.

Die beiden hier geschilderten fiktiven Umzugsketten können mittels 'turn-over-studies' untersucht werden. Die aufgeführten Abbruchgründe sind dabei keineswegs willkürlich, sondern in derartigen Untersuchungen ausgesprochen häufig.

Damit ist jedoch der eigentliche Filteringprozeß nicht abgeschlossen. Unterstellen wir, daß nach einiger Zeit C1, der in der ehemaligen Wohnung von B1 wohnt, nach außerhalb wegzieht, seine Wohnung an D2 übergeht, welcher seine an E2 weitergibt. Dessen Vorwohnung fällt einem Sanierungsprojekt zum Opfer und wird abgerissen: ein natürliches Ende eines Filteringverlaufs. Und last but not least tut sich der Single-Haushalt B1, der aufgrund der ersten Umzugskette in der Vorwohnung von A1 wohnt, mit C2 in dessen aktueller Wohnung (Vorwohnung von A2) zusammen. Da wir die beiden zuletzt geschilderten Ketten nicht untersucht haben, werden wir ebenfalls nie erfahren, daß in die freie Wohnung D1 einzieht, der E1 seine Wohnung überläßt.

Aufgrund dieser kurzen Schilderung von zwei aufeinanderfolgenden, sich ver-koppelnden Umzugsketten läßt sich folgendes verdeutlichen. Können wir in den zwei untersuchten Ketten ein 'Filtern' bis zur Einkommensgruppe C noch feststellen, so läuft bereits in der folgenden Kette, die durch die Beobachtung von primären Umzugskettenbewegungen nicht erfaßt werden, der Prozeß zwei weitere Stufen tiefer.

Läßt sich das Filteringmodell des Wohnungsmarktes demnach mittels Umzugsketten überhaupt prüfen? Selbstverständlich, denn Dreh- und Angelpunkt des Modells ist die Annahme, daß sich aufgrund des Filtering die Relation zwischen dem Preis und der Qualität einer Wohnung für die umziehenden Haushalte verbessert:

mehr Qualität zu annähernd gleichem Preis. Gleiche Wohnqualität zu einem geringeren Preis ergibt jedoch den gleichen Effekt. Die Verbesserung der Relation kann also auf zwei sehr unterschiedlichen Entwicklungen der beiden Merkmale basieren: Eine qualitativ gleichwertige Wohnung zu einem niedrigeren Mietpreis bzw. eine qualitativ bessere Wohnung bei gleichen Wohnkosten ergeben in beiden Fällen eine positive Relation. Da die Verbesserung der Wohnversorgung zumeist Ziel eines Umzugs ist, und dies zumeist auch realisiert werden kann, wird die erste Variante, eine vergleichbare Wohnung bei niedrigerem Mietpreis, kaum relevant werden.

Eine dritte mögliche Variante ergibt sich bei einer überdurchschnittlichen Erhöhung des Qualitätsniveaus bei einer im Vergleich dazu geringeren Erhöhung der Wohnkosten. Diese scheint uns bei einer strengen Auslegung der theoretischen Annahmen des Modells nicht einem Filtering-Effekt zurechenbar, da hier zusätzliche finanzielle Mittel aufgebracht werden müssen, was gerade den sozial- und wohnungspolitischen Annahmen des Modells widersprechen würde. Dennoch wäre der Nachweis dieser Variante - trotz steigender Wohnkosten eine Verbesserung der Preis-Qualitäts-Relation für die umziehenden Haushalte - ein interessanter Hinweis auf modifizierte Filteringprozesse in derartigen Umzugsketten.

5. Die empirische Überprüfung des Filteringmodells

Die empirische Prüfung der Annahmen des Filteringmodells haben wir für zwei Förderungstypen der staatlichen Wohnungspolitik, den Sozialen Mietwohnungsbau und die Eigentumsförderung auf dem Mannheimer Wohnungsmarkt anfang der 80er Jahre durchgeführt. Hinsichtlich der Operationalisierung der Annahmen des Modells, deren adäquate Umsetzung für unsere Feldforschung, wie auch der Beschreibung der Untersuchungsgebiete, verweisen wir hier auf den veröffentlichten Forschungsbericht.¹⁰

Als Baumaßnahme des Förderungstyps "Sozialer Mietwohnungsbau" wurde die sogenannte Neckar-Ufer-Nordbebauung (NUB) ausgewählt. Diese hatte den Vorteil, daß sie in großen Teilen erst 1 bis 2 Jahre vor der Befragung bezogen worden war und mit ihren insgesamt 798 Sozialwohnungen einen potentiell bedeutenden Faktor auf dem Mannheimer Wohnungsmarkt darstellt. Forschungspraktisch stellte

¹⁰ Detlev Ipsen, Herbert Glasauer, Vera Lasch: Markt und Raum. Die Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Subventionsformen im städtischen Raum, Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag, 1986

diese Baumaßnahme damit eine ausreichende Zahl von Haushalten "zur Verfügung".

Beim Förderungstyp "Eigentum" wurden zwei Gebiete ausgewählt, von denen jeweils eine bestimmte Anzahl von Haushalten in die Stichprobe aufgenommen wurden. Wir haben uns hier für zwei Gebiete entschieden, da bei der Befragung in der Untersuchungsgruppe "Sozialer Mietwohnungsbau" die Ergebnisse auf eine starke lokale Wirkung der Neubaumaßnahme hindeuteten und wir die unterschiedliche Wirkung nach Lage im Stadtgebiet mit berücksichtigen wollten. Zudem fanden sich im Eigentumsbereich keine derart großen Maßnahmen wie im Sozialen Mietwohnungsbau, so daß eine Untersuchung mehrerer Projekte auch praktisch unumgänglich war.

6. Können Neubaumaßnahmen im Sozialen Wohnungs- und Eigenheimbau Filteringeffekte auf dem Wohnungsmarkt hervorrufen?

Die von unserer Forschungsgruppe durchgeführte Studie hatte das Ziel, die direkten und indirekten Auswirkungen der beiden wesentlichen Subventionsformen auf dem Wohnungsmarkt, Sozialwohnungsbau und Eigentumsförderung, zu untersuchen.¹¹ Obgleich wir uns an dieser Stelle vorwiegend mit den Effekten des Sozialen Mietwohnungsbaus beschäftigen wollen und die Ergebnisse für den Eigentumsbereich vergleichsweise kurz referieren, sind wir dennoch der Ansicht, eine ausreichende Antwort auf die oben aufgeworfene Frage geben zu können.

Wie in vergleichbaren Filteringstudien zeigte sich eine deutliche Verbesserung der Wohnversorgung zum Anfang der Umzugsketten hin. Dies betrifft besonders die Wohnungsgröße und die Ausstattung mit Bad und Zentralheizung.

Auch die soziale Reichweite, die Verteilung der sozialen Schichten im Kettenverlauf, erbrachte Bekanntes: Höhere Sozialschichten zum Kettenanfang, untere eher am Kettenende. Diese Struktur ist in den Umzugsketten aus dem Wohneigentum

¹¹ Tangieren die Umzugsketten aus dem Sozialen Wohnungsbau vorwiegend diesen Wohnungstyp, so können aufgrund der marktwirtschaftlichen Annahmen des Modells Filteringprozesse nicht wirksam werden. Die von uns untersuchten Umzugsketten verlaufen dagegen fast ausschließlich im freifinanzierten Mietwohnungsbestand, obgleich deren 'Quelle' eine Neubaumaßnahme mit Sozialwohnungen ist. Einen ähnlichen Bruch zwischen dem Typ der Neubaumaßnahme und den Mietwohnungen in den Umzugsketten finden wir auch beim Wohneigentum. Filteringeffekte ließen sich jedoch nicht nachweisen, da die Ergebnisse der Wohnkostenanalyse den Annahmen des Filteringmodells widersprechen.

deutlicher, wengleich der Unterschied zwischen 'unten' und 'oben' relativ gering ist.

Filteringeffekte ließen sich jedoch nicht nachweisen, da die Ergebnisse der Wohnkostenanalyse den Annahmen des Filteringmodells - Verbesserung der Wohnqualität bei annähernd gleichen Wohnkosten - deutlich widersprechen.

Nicht-signifikante Mittelwertsunterschiede der Marktmiete in den Umzugsketten aus dem Wohneigentum sind hierfür ebenso verantwortlich wie die zum Kettenende hin ansteigenden Werte für die Umzugskette aus dem Sozialen Mietwohnungsbau. Besonders dämpfend für die erhoffte sozialpolitische Effizienz des Marktmodells wirken die durchgängigen Mieterhöhungen beim Mieterwechsel. Einzig bei der Gesamtmiete, und hier auch nur für den Förderungstyp Wohneigentum, findet sich die angenommene Verteilung: sinkende Mieten zum Kettenende hin.

Ähnlich ernüchternd sind die Ergebnisse für die Verteilung und die Veränderung der Relationen von Preis und Qualität im Kettenverlauf. Auch hier läßt sich keine Verbesserung der Preis-Qualitäts-Relation beim Umzug der Haushalte¹² nachweisen. Dem widerspricht auch nicht die in unserer Studie nachgewiesene durchschnittliche Verbesserung der Wohnversorgung beim Umzug:¹³

Die quantitativen und qualitativen Verbesserungen der Wohnversorgung müssen von den Haushalten bezahlt werden, sie „filtern“ ihnen nicht in den Schoß.

Auch die wenigen signifikanten Ergebnisse für die Verteilung der Preis-Qualitäts-Relationen im Kettenverlauf stellen die Erwartungen in die sozialpolitische Wirksamkeit von Filteringprozessen auf dem Wohnungsmarkt in Frage. Es sind in der Regel gerade die sozial Benachteiligten, die nach dem Umzug in den relativ teuren Wohnungen logieren, während die eher Privilegierten am Kettenanfang direkt und

¹² Dabei müssen nicht-signifikante Mittelwertsunterschiede in der Haushaltsanalyse nicht zwangsläufig gegen die Annahmen des Filteringmodells sprechen. Diese ergäben sich auch bei relativ ähnlichen Verbesserungsraten der umziehenden Haushalte. Ein solches nicht-signifikantes Ergebnis würde die Annahmen sogar bestätigen. Ursache für die mangelnde Signifikanz unserer Analysen ist jedoch die große Varianz in den einzelnen Umzugswellen, also die Mischung aus Haushalten, die sich durch den Umzug verbessern, die ihre Preis-Qualitäts-Relation konstant halten und solchen, die sich verschlechtern.

¹³ Wengleich für die Summe der Verteilungen unserer diversen Wohnqualitätsindizes der wesentliche Bruch zwischen der Neubaumaßnahme und den weiteren Umzugswellen liegt, findet sich für die Wohnflächenversorgung wie auch die sanitäre und heiztechnische Ausstattung ein qualitativer und quantitativer Anstieg zur 'Quelle' der Umzugsketten hin. Auch hier zeigt sich, daß von den Ergebnissen der Verteilung wohnungsspezifischer Merkmale nicht auf entsprechende Veränderungen der Haushalte beim Umzug geschlossen werden kann. Neben Verbesserungen muß ein erheblicher Anteil sich anschließend mit einer schlechteren Wohnversorgung arrangieren.

indirekt von den staatlichen Subventionen der Neubaumaßnahmen profitieren. In dieser Hinsicht kann man sagen, daß die zur Eigentumsförderung und im Sozialen Mietwohnungsbau eingesetzten Mittel die Situation einkommenstarker Haushalte tendenziell verbessern, während die sozialpolitisch anvisierten Ziele nicht erreicht werden.

Mit der abschließenden Feststellung, daß unsere Analysen keine Hinweise für die Wirksamkeit von Filteringprozessen auf dem Wohnungsmarkt liefern können, reißen sie sich ein in die Vielzahl vorwiegend US-amerikanischer Arbeiten, die jeweils zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Sie setzt sich damit in Gegensatz zu den Ergebnissen der sogenannten Sickerstudie¹⁴, eine der wesentlichsten bundesrepublikanischen Arbeiten in diesem Bereich. Wir möchten an dieser Stelle uns nicht erneut mit dieser Untersuchung auseinandersetzen, sondern die falsifizierenden Ergebnisse unserer Analysen zum Anlaß nehmen, einige implizite Annahmen dieses Marktmodells für den Wohnungsbereich herauszuarbeiten und auf ihren Realitätsgehalt zu hinterfragen. Wir hatten bereits weiter vorne betont, daß wir die weitgehende Konstanz der Wohnkosten für die umziehenden Haushalte für eines der zentralen Prüfkriterien des Ansatzes halten. Mietminderungen beim Mieterwechsel werden nach dem Filteringmodell nur dann eintreten, wenn es durch den Neubau von Wohnraum und den dadurch initiierten Umzug von Haushalten zu einem Überangebot kommt. Werden die freigemachten Wohnungen durch eine starke Nachfrage nach diesem Wohnungstyp umgehend wieder belegt, so erübrigt sich der ökonomische Zwang zu Mietminderungen. Dabei muß die Nachfrage sich nicht allein aus der nächst niederen Sozialschicht rekrutieren. Es ist wenig einleuchtend, warum die freigemachten Wohnungen nicht auch von Haushalten, die der gleichen sozialen Schicht wie die in den Neubauten angehören, belegt werden sollten. Zudem müssen Formen von nicht-freiwilliger Mobilität in diesem Modell, das ökonomisch stets rational handelnde Mieter voraussetzt, ebenfalls völlig ausgeblendet werden.

Die geringe Dauer des Leerstandes der von uns untersuchten Wohnungen - 70 % waren innerhalb eines Monats wieder vermietet - und die Möglichkeit der Vermieter, offensichtlich problemlos Mieterhöhungen durchzusetzen, deuten deshalb darauf hin, daß durch die Neubaumaßnahme kein Überangebot geschaffen wurde und damit möglichen Filteringansätzen jeglicher Boden entzogen wird.

¹⁴ Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Sicker-effekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung, Bonn 1978

Mangelnder Leerstand weist dabei auf eine wenig reflektierte Annahme des Filteringmodells hin. So wird unreflektiert vorausgesetzt, daß die Sozialschichten quantitativ gleich stark besetzt sind. Realiter muß jedoch von einer Zwiebelgestalt der Einkommenschichtung ausgegangen werden: jeweils geringe Besetzungen in den Extremgruppen bei gleichzeitigem Übergewicht im mittleren bis unteren Bereich.¹⁵ In den letzten Jahren hat sich die Schichtungsstruktur der Einkommen eher unausgewogen entwickelt. Es gibt viele Hinweise darauf, daß, wenn auch regional unterschiedlich, die relative Armutsbevölkerung zugenommen hat.¹⁶

Verlassen nun die eher gehobenen Schichten aufgrund der Neubautätigkeit ihre Wohnungen, so besteht aufgrund der Überzahl potentieller Nachmieter der nächst niederen Schicht keine Veranlassung dafür, daß mietpreissenkende Effekte wirksam werden. Da dieser Nachfragedruck besonders drastisch sein wird im Bereich des preiswerten Bestandes, in welchen die Umzugsketten bekanntlich hineinlaufen sollen, müssen starke Zweifel an dieser zentralen Annahme des Modells angebracht werden. Diese sind um so gravierender, wenn man bedenkt, daß die von uns untersuchten neugebauten Sozialwohnungen auf keinen Fall die quantitativ geringen oberen Sozialschichten ansprechen, sondern eher im gehobenen mittleren Bereich der sozialen Schichtung ansetzen.

Geht also der Mieterwechsel in der Regel mit Mieterhöhungen einher, so bleibt zwangsläufig selbst bei einer Verbesserung der Wohnversorgung eine Verbesserung der Preis-Qualitäts-Relation ausgeschlossen. Die große Varianz unserer Ergebnisse macht deutlich, daß es eine relevante Gruppe gibt, - nämlich 24 bis 44 % - für die die Mieterhöhung sogar zu einer Verschlechterung der Wohnqualität beim Umzug führt.

Dieses Ergebnis muß jedoch erstaunen, ruft man sich noch einmal die Verteilung der Marktmiete und der Wohnversorgung in Erinnerung. Sinkende Wohnqualität bei gleichzeitig steigenden Mieten zum Kettenende hin würden eigentlich das Gegenteil erwarten lassen. Wenn z.B. ein Haushalt beim Umzug von der 2. zur 1. Umzugswelle seine Miete senken und dabei gleichzeitig seine Wohnversorgung verbessern könnte, so müßte dies zwangsläufig zu einer Verbesserung der Preis-Qualitäts-Relation führen.

¹⁵ siehe hierzu Schaubild 2, S. 6

¹⁶ Breckner, Ingrid u.a.: Armut im Reichtum. Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik, Bochum 1989

Was bewirkt nun, daß die Ergebnisse unserer Analysen eher auf das Gegenteil hinweisen? Abgesehen davon, daß der Schluß von der Verteilung wohnungsspezifischer Merkmale im Kettenverlauf auf die Benefits der umziehenden Haushalte problematisch ist, sind hierfür unseres Erachtens zwei falsche ökonomische Annahmen des Modells verantwortlich. Zum einen trifft nicht zu, daß die Waren zu ihren Produktionskosten auf dem Markt gehandelt werden: schlechte Wohnungen sind nicht billiger, sondern oft teurer als gut ausgestattete. Teurer meint hier nicht absolut, sondern den Preis pro Wohnflächeneinheit, also die Quadratmetermiete.

Warum aber wohnen Haushalte und zudem gerade diejenigen, die es sich finanziell am wenigsten leisten können, in den teuren und zudem schlecht ausgestatteten Wohnungen, wenn sie qualitativ bessere wenigstens zur gleichen Miete haben könnten? Zum einen liegt dies sicher daran, daß für die Marktzugänglichkeit weniger relative Quadratmetermiete als vielmehr der insgesamt monatlich zu zahlende Betrag eine Rolle spielt. Die Finanzen dieser Haushalte reichen allenfalls aus, eine enge und zudem schlecht ausgestattete Wohnung anzumieten, die absolut billig, relativ betrachtet jedoch ausgesprochen teuer ist. Dies ist aber nur die halbe Wahrheit.

Warum mieten diese Haushalte aber nicht die kleinen, besser ausgestatteten Wohnungen an, die es im preiswerten Wohnungsbestand ebenfalls gibt? Das können sie deshalb nicht, da derartige Wohnungen in Marktsegmenten zu finden sind, die als potentieller Wohnungsmarkt für diese Haushalte nicht in Frage kommt. Die Barrieren zwischen den Teilmärkten des städtischen Wohnungsmarktes verhindern, daß gerade die unteren Sozialschichten das preiswerteste Angebot anmieten können.

Damit wären wir bei der zweiten irrigen Annahme des Filteringmodells: einem einheitlichen, für jedermann transparenten und zugänglichen Wohnungsmarkt. Abgesehen davon, daß Transparenz etwas mit Kenntnis zu tun hat, also mit dem Wissen, wo aktuell welche preiswerten Wohnungen angeboten werden, heißt dies auch, daß man von den Vermietern dieser preiswerten Wohnungen akzeptiert werden muß. Bekannt sein dürfte, daß es gerade ausländische Haushalte auf dem Wohnungsmarkt sehr schwer haben. Bestimmte Gebiete sind für sie tabu, auch wenn sie die doppelte und dreifache Miete aufbringen würden. Dieses Phänomen, Segregation genannt, ist aber weniger ein Problem kulturell fremdländischer Ethnien als ein Problem unterer sozialer Schichten insgesamt. Türkische Ärzte und Rechtsanwälte in der Nachbarschaft dürften als Problemgruppe kaum stadtsozio-

logische Aufmerksamkeit erfahren. Und so werden denn die schäbigen, engen Wohnverhältnisse akzeptiert, da die monatlichen Aufwendungen zudem das Haushaltseinkommen nicht übermäßig strapazieren. Dabei sind die Enge, die Kohleofenheizung und die feuchten Wände die Triebkraft, diese Behausung möglichst bald wieder zu verlassen, eine neue Wohnung zu finden, die eventuell etwas größer ist, vielleicht Öfenheizung hat und statt der feuchten Wände nur undichte Fenster. Diese ständige Suche nach der geringfügig besseren Wohnung treibt die Mobilität in diesen Gebieten in die Höhe und garantiert den Hauseigentümern dort den wohl unproblematischsten Weg, die Miete ihrer Wohnungen zu erhöhen. Sei es ein Haushalt, der in den Eigenschaften der neuen Wohnung eine geringfügige Verbesserung wähnt, die er zudem finanzieren kann, sei es jemand, der von außerhalb zuzieht und dringend ein Dach über dem Kopf braucht, Nachfrage selbst nach schäbigen Behausungen besteht in Hülle und Fülle.

Läuft eine Umzugskette in einen derartigen Wohnungsteilmarkt, so verbleibt sie meist darin. Die erhofften Wirkungen des Filteringeffektes erweisen sich schlicht als wohnungspolitische Wunschvorstellung.

Es sind also zwei Momente, die die Funktionsweise des Filteringmodells im städtischen Wohnungsmarkt ad absurdum führen: die Spaltung des Wohnungsmarktes in mehrere Teilmärkte mit unterschiedlichen Angebots- und Nachfragestrukturen und der ausgesprochen starke Wohnungsmangel gerade für Haushalte unterer sozialer Schichten.

Was bedeutet dieses Ergebnis nun für die wohnungspolitischen Zielvorstellungen, besonders den Wohnungsneubau, in welchen die Filteringaspekte, wenn auch stark verwässert, eine bedeutsame Rolle spielen? Unseres Erachtens sind die förderungsaufwendigen Neubauprogramme für privilegierte Haushalte mit dem Verweis auf die sozialpolitischen Benefits der indirekten Effekte gerade für untere Sozialschichten eindeutig abzulehnen. Sind also von den indirekten Effekten keine Verbesserungen zu erwarten, so verbleiben noch die direkten, die, wie wir gesehen haben, durchaus positiv ausfallen können: relativ geringe Quadratmetermieten, wenigstens in den Sozialwohnungen, gute Wohnversorgung gekoppelt mit einer Verbesserung der Preis-Qualitäts-Relation beim Umzug wären wohnungspolitische Benefits, die gerade unteren Sozialschichten zugute kommen sollten und nicht den sowieso bereits Privilegierten. Wohnungspolitik sollte sich also direkt auf die Errichtung und besonders die Erhaltung preiswerten Wohnraums für diese Schichten konzentrieren. Dabei sollten die Neubauwohnungen nicht unbedingt im bisher üblichen Sozialen Mietwohnungsbau errichtet werden, da die Richtsatzmieten neu

gebauter Sozialwohnungen gekoppelt mit dem Prinzip der Kostenmiete verschlei-ert, daß derartige Wohnungen ausgesprochen teuer sind. Anfangs für die steuer-zahlende Bevölkerung und später, nach Auslaufen der degressiven Förderung zu-dem für die darin lebenden Mieter. Sollte es also wirklich darum gehen, die Wohn-versorgung der am schlechtesten versorgten Bevölkerungsgruppen zu verbessern und nicht um ein verstecktes Beschäftigungsprogramm für die Bauwirtschaft oder ein lukratives Hypothekengeschäft für die Banken, so sollten preiswerte und gut ausgestattete Wohnungen gerade in jenen Marktsegmenten gebaut werden, wo man für teures Geld die schlechtesten Wohnungen anmieten muß.

Daß auch der derzeitige Wohnungsbauminister sich weniger dem Bestand an Altbauwohnungen verpflichtet fühlt, macht die Benennung seines Amtes deutlich. Es ist aber gerade dieser Bestand, in welchem sich die Masse der preiswerten Wohnungen findet, die durch vergleichsweise geringe Instandhal-tungsaufwendungen gegen Sanierung und Spekulation zu schützen sind.

Die dem Filteringprozeß zugeschriebenen wohnungspolitischen Wirkungen möch-ten wir abschließend im Sinne von LOWRY, der dies bereits 1963 als 'oral traditi-on' bezeichnete, der Vielzahl von ökonomischen Anekdoten zurechnen. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten scheint wenigstens hieran kein Mangel zu herr-schen.

Relevante Literatur:

- BAILEY, Martin, J.: Effects of Race and of other Demographic Factors on the Values of Single-Family Homes, in: Land Economics, XLII, Nr. 2, 1966, S. 215-220
- BAILEY, Martin J.: Note on the Economics of Residential Zoning and Urban Renewal, in: Land Economics, XXXV, Nr. 3, 1959, S. 288-292
- BECKER, Gary, S.: The Economics of Discrimination. Second Edition, Chicago und London 1971
- BRECKNER, Ingrid u.a.: Armut im Reichtum. Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik, Bochum 1989
- BRUEGGEMAN, William B.: The Impact of Private Construction and Government Housing Programs in a Local Housing Market, The Ohio State University, Ph.D., 1970
- BUNDESMINISTER FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hrsg.): Sickerereffekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung, Schriftenreihe Nr. 07.003, Bonn 1978
- CICARELLI, James; LANDERS, Clifford: The Cost of Housing for the Poor, in: Land Economics, Vol. 48, 1972, S. 53-57
- DANIELS, Charles, B.: An Investigation of the Influence of Racial Segregation of Housing Prices in the Oakland, California Housing Market, Stanford University, Ph.D. 1973
- DUNCAN, Otis Dudley; DUNCAN, Beverly: A Methodological Analysis of Segmentation Indices, in: American Sociological Review, Vol. 20, New York, 1954
- FISHER, Ernest M., WINNICK, Louis: A Reformulation of the 'Filtering' Concept, in: Journal of Social Issues, Vol VII, 1951, S. 47-58
- GEWOS GmbH: Sickerereffekte, Wirkungen und Folgen des Hamburger Einfamilienhausprogramms. Ergebnisbericht, Hamburg 1983
- GLASAUER, Herbert: Sozialpolitische Hoffnungen und die Logik des Marktes. Die Relevanz des Filteringmodells für den städtischen Wohnungsmarkt, Arbeitsbericht Fachbereich Stadtplanung und Landschaftsplanung, Heft 70, Kassel 1986
- GRIGSBY, William G.: Housing Markets and Public Policy, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1963
- GUY, Donald C.: An Analysis of a Filtering Hypothesis in Urban Housing Markets: An Empirical Test in Kankakee, University of Illinois at Urbana-Champaign, Ph.D., 1970
- HARVEY, Davis: Class-Monopoly Rent, Finance Capital and the Urban Revolution, in: MAYER, M.; ROTH, R.; BRANDES, V.: Stadtkrise und soziale Bewegungen, Köln-Frankfurt 1978, S. 55-77
- HAUGEN, Robert, A.; HEINS, James, A.: A Market Theorie of Rent Differentials in Metropolitan Areas, in: The Quarterly Journal of Economics, LXXXII, Nr. 4, 1969, S. 660-672

- IPSEN, Detlev; GLASAUER, Herbert; HEINZEL, Walter: Teilmärkte und Wirtschaftsverhalten privater Miethausbesitzer. Analysen zur Miethöhe, Instandhaltung und Renditesituation, Arbeitsbericht des Fachbereichs Stadt- und Landschaftsplanung an der Gesamthochschule Kassel, Heft 9, Kassel 1981
- IPSEN, Detlev: Segregation, Mobilität und die Chancen auf dem Wohnungsmarkt, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 10, Heft 3, Juli 1981, S. 256-272
- IPSEN, Detlev; GLASAUER, Herbert; HEINZEL, Walter; LASCH, Vera; MUSSEL, Christine: Die Auswirkungen des Sozialen Mietwohnungsbaus auf den örtlichen Wohnungsmarkt. Eine Untersuchung von Umzugsketten, Arbeitsbericht des Fachbereichs Stadt- und Landschaftsplanung an der Gesamthochschule Kassel, Heft 48, Kassel 1984
- IPSEN, Detlev; GLASAUER, Herbert; LASCH, Vera: Der kommunale Wohnungsmarkt. Eine Untersuchung der Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Subventionsformen im städtischen Raum, Forschungsbericht, Kassel 1985
- JAHN, Julius A.; SCHMID, Calvin F.; SCHRAG, Clarence: The Measurement of Ecological Segregation, in: American Sociological Review, Vol. 12, New York 1947
- KAIN, John F.; QUIGLEY, John M.: Housing Market Discrimination, Home Ownership and Savings Behavior, in: American Economic Review, 1970, S. 263-277
- KAU, James B.: Price Discrimination in the Housing Market, University of Washington, Ph.D., 1971
- KEATING, Edward L.: Subsidized Housing, Filtering and Housing Policy, The University of Wisconsin-Madison, Ph.D., 1978
- KRISTOF, Frank S.: Housing Policy Goals and the Turnover of Housing, in: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 31, Baltimore 1965
- LANSING, John B.; CLIFTON, Charles W.; MORGAN, James N.: New Homes and Poor People. A Study of Chains of moves, Ann Arbor: University of Michigan Institute for Social Research, 1969
- LAPHAM, Victoria C.: Price Differences For Black And White Housing. Southern Methodist University, Ph.D. 1970
- LAPHAM, Victoria C.: Do Black Pay more for Housing? in: Journal of Political Economy LXXIX, Nr. 6, 1971, S. 1244-1257
- LAURENTI, Luigi: Property Values and Race. Studies in Seven Cities, Berkeley and Los Angeles, 1960, Special Research Report to the Commission on Race and Housing
- LAURENTI, Luigi M.: Property Values and Race, in: EDEL, Matthew; ROTHENBERG, Jerome (ed.): Readings in Urban Economics, New York 1972
- LOWRY, Ira S.: Filtering and Housing Standards, in: Land Economics, Vol. 36, 1960, S. 362-370
- Mc ENTIRE, Davis: Residence and Race, Final and Comprehensive Report to the Commission on Race and Housing, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1960
- MERRILL, Sally R.: The Effects of Segregation and Discrimination on the Price and Quality of Minority Housing, Boston University, 1976

- MOODY, Georg E.: Housing Characteristics and the Filtering Process: An Empirical Analysis of Bloomington, Indiana and Pueblo, Colorado, Indiana University, Graduate School of Business, D.B.A., 1976
- MUTH, Richard F.: Cities and Housing. The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use. Chicago and London 1969
- PASCAL, Anthony H.: The Analysis of Residential Segregation, in: John P. Creche: Financing the Metropolis. Public Policy in Urban Economics, Urban Affairs Annual Review, Vol. 4, Beverly Hills/London 1970
- PASCAL, Anthony H.: The Economics of Housing Segregation, Columbia University, Ph.D., 1967
- RACSTER, Ronald L.: The Effect of Public Housing on the Housing Market of a Small Community, University of Illinois, Ph. D., 1967
- RAPKIN, Chester: Price Discrimination against Negroes in the Rental Housing Market, in: Essay in Urban Land Economics Los Angeles: University of California Press, 1966, S. 333-345
- RATCLIFF, Richardt U.: Urban Land Economics, New York, McGraw-Hill Book Company 1949
- SANDS, Gary: Housing Turnover and Filtering, Detroit: Mayers Comittee for Community Renewal, 1971
- SANDS, Gary: Vacancy Chains in the Local Housing Market: A Study of Housing Turnover in the Rochester New York Metropolitan Area, Cornell University, Ph.D., 1974, Urban and Regional Planning
- SANDS, Gary: Housing Opportunities and Household Benefits Through Turnover, Detroit: Southeastern Michigan Council of Governments, 1975
- SANDS, Gary; BOWER, Lewis L.: Housing Turnover and Housing Policy. Case Studies of Vacancy Chains in New York State, New York, Washington, London 1976
- SCHWABE, Hermann: Das Verhältnis von Miete und Einkommen in Berlin, in: Berlin und seine Entwicklung, Gemeindekalender und städtisches Jahrbuch, 1868, 2. Jg. Berlin 1970
- TAEUBER, Karl E.; TAEUBER, Alma F.: Residential Segregation by Race and by Socioeconomic Status, in: EDEL, H.; ROTHENBERG, J. (ed.): Readings in Urban Economics, 1972
- VALKONEN, Tapani: Individual and Structural Effects in Ecological Research, in: DOGAN, Mattei; ROKKAN, Stein: Social Ecological, Massachusetts and London 1969
- WALZER, Norman; SINGER, Dan: Housing Expenditures in Urban Low-Income Areas, in: Land Economics, Vol. 50, Nr. 3, 1974, S. 224-231
- WESTPHAL, Helmut: Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungsmarktpolitik, in: Leviathan, Nr. 4, 1978, S. 536-557
- WILLIAMS, Francis: Why the Poor Pay more, London 1977