

Roland Schäfer

Bürgermeister der Stadt Bergkamen

Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB)

Matthias Fischer

Geschäftsführer der Unnaer Kreis-Bau- und Siedlungsgesellschaft mbH (UKBS)

„Wohnungsbaupolitik – Handlungsbedarf aus kommunaler Sicht“

Beitrag zur Fachzeitschrift „Immobilien & Finanzierung“ 01/2011

Aktuelle Herausforderungen

Wie in vielen anderen Lebens- und Politikbereichen müssen sich die Kommunen in Deutschland auch im Wohnungsbau einem umfassenden Wandel und neuen Herausforderungen stellen.

Dabei sind vier Tendenzen auf dem aktuellen und künftigen Wohnungsmarkt zu beobachten:

- die Entwicklung auf den regionalen Wohnungsmärkten verläuft immer unterschiedlicher,
- energetische Sanierung und Energieeinsparung wird immer bedeutsamer,
- Segregationserscheinungen in Wohnquartieren nehmen zu,
- der demografische Wandel ist bereits jetzt unverkennbar.

Welche Bedeutung Wohnraum hat, haben wir in den letzten Jahren sehr deutlich erlebt. Spekulation mit Immobilien waren Auslöser der größten Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahrzehnte.

In den vergangenen Jahren wurden in der Bundesrepublik immer wieder große Wohnungsbestände privatisiert. Inzwischen erleben wir in vielen Kommunen sorgenvoll, was die Privatisierung mit sich bringt. Im Hinblick auf die Stadtentwicklung haben sich diese Privatisierungen als Verstärker von Segregation- und Gettoisierungstendenzen entpuppt. Der vorhandene soziale Mix konnte nicht erhalten werden. Es haben sich längst bevorzugte und benachteiligte Lagen herausgebildet, wobei jene den Großteil der Investitionen auf sich ziehen und in den anderen die Wohnverhältnisse immer unzumutbarer werden. Hinzu kommt, dass vielfach die notwendige energetische Sanierung hinten an gestellt wurde. Tendenziell werden die Probleme zunehmend schwerer lösbar, wenn Wohnraum privatisiert wurde.

Für die Kommunen bilden die kommunalen Wohnungsbauunternehmen eine wichtige, tragende Säule zukunftgerichteter Wohnungsbaupolitik. Sie helfen, Wohnungsprobleme vor Ort zügig und dauerhaft zu lösen.

Im Gegensatz zu manchen renditefixierten Privatinvestoren setzen die kommunalen Unternehmen auf eine nachhaltige Entwicklung ihrer Immobilien. Die enge

Orientierung an den Bedürfnissen der Mieter und der Kommune ist hier eindeutig gegeben.

Demografischer Wandel

Die Bevölkerungszahlen gehen zurück. Die Gesellschaft wird immer älter: In 50 Jahren ist jeder Dritte älter als 65, sagen die Forscher des Statistischen Bundesamtes.

Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund wächst. Inzwischen liegt ihr Anteil bundesweit bei deutlich über 15 Mio. Menschen. Hierunter haben wir viele Menschen, die zwar hier leben, aber in der Praxis bei uns noch nicht „angekommen“ sind.

Aber wir werden nicht nur weniger, bunter, älter - und einsamer -, wir werden auch ärmer. Wir müssen u.a. die Frage beantworten, wie lange die gesetzliche Rentenversicherung künftig noch alle Bürger ausreichend versorgen kann, da der Anteil älterer Menschen in unserer Gesellschaft rasant zunimmt. Bis zum Jahre 2023 soll das Rentenniveau für den Durchschnittsverdiener vor Steuern auf 46,2 % des letzten Bruttoeinkommens sinken, schätzt die Deutsche Rentenversicherung.

Durch den demographische Wandel ist die Individualisierung gestiegen und auch die Singularität in unserer Gesellschaft. Wir brauchen für diese Haushalte immer mehr kleinere und funktional ausgestattete Wohnungen.

Eine steigende Zahl an Senioren wünscht barrierearme oder sogar barrierefreie Wohnungen. Immerhin leben 92 Prozent dieser Menschen heute noch nicht in altersgerechten Wohnungen.

Die Art und Weise, wie Kommunen auf die Herausforderungen des demografischen Wandels reagieren, wird über ihre Zukunftsfähigkeit entscheiden. Politik und Verwaltung in den Kommunen müssen heute die Weichen für morgen stellen.

Klimaschutz und energetische Sanierung

Eine weitere wichtige Aufgabe ist der Umwelt- und Klimaschutz. Derzeit leben auf unseren Planeten fast sieben Mrd. Menschen. Tendenz weiter steigend. Daher sind wir gehalten, mit unseren Ressourcen, wie z.B. Energie, so sparsam wie möglich umzugehen um so zugleich dem Klimawandel entgegen zu wirken.

Der Energieausweis ist zurzeit bei der Vermietung zwar noch nicht das beherrschende Thema geworden, jedoch ruft eine ständig steigende Heizkostenabrechnung beim Mieter immer deutlicher Missmut hervor. Daher ist energetische Sanierung ein Muss für den Vermieter, um so langfristig die „2. Miete“ gering zu halten.

Der energetischen Sanierung ist also mehr denn je Beachtung zu schenken. Zweifellos trifft zu, dass erhebliche Energieeinsparpotenziale im Gebäudebestand liegen. Die Optimierung der energetischen Sanierungen im Wohnungsbestand stellt deshalb einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz dar. Gleichzeitig hat ein solches Vorgehen positive Auswirkungen auf die Wohnkosten.

Nicht immer ist allerdings eine umfassende Sanierung von Gebäuden wirtschaftlich, um sie den heutigen Anforderungen anzupassen. Hier stellt sich die Frage nach dem Abriss alter Bausubstanz. Dabei dürfen dieser Abriss und ein anschließender Neubau nicht zum Verlust von bezahlbaren Wohnungen führen. Das enge Zusammenwirken von Kommune und kommunalen Wohnungsunternehmen ist hier im Hinblick auf die Städtebauentwicklung unverzichtbar. Gleichzeitig sollten Fördermodelle diskutiert werden. Wie kann einer Förderung unter den Bedingungen der Zukunftsgestaltung einer Kommune aussehen? Wir wissen von der Finanznot der kommunalen Haushalte. Dankbar wäre eine Förderung in Form von verlorenen Investitionszuschüssen.

Die heutige Energiesparverordnung (EnEV) zwingt den Vermieter, eine Komplettsanierung durchzuführen, selbst wenn er nur eine neue Heizung einbauen möchte. Das schreckt manche Eigentümer vor energetische Maßnahmen ab. Vermutlich wäre ein größerer und schnellerer Erfolg zu erzielen, würde man auf den letzten Zentimeter Dämmung verzichten und dafür auf eine möglichst breite und nachhaltige Energieeinsparung setzen!

Sozial stabile Quartiere

Das Problem der Segregation ist schon heute in vielen Wohngebieten sichtbar. So u.a. in Quartieren, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Arbeitslosen oder Beziehern von Transferleistungen aufweisen. Wird nicht gegengesteuert, besteht die Gefahr, dass die Situation sich weiter verschärft.

Auf dem Arbeitsmarkt vollzieht sich ein Umbruch. Die sichere lebenslange Vollzeitarbeitsstelle wird es kaum noch geben. Selbständigkeit, freiberufliche Projekttätigkeit, temporäre Erwerbslosigkeit oder mehrere Jobs gleichzeitig; dies wird für die meisten Menschen zur täglichen Wirklichkeit.

Es gilt, eine hohe Konzentration an benachteiligten Menschen zu vermeiden und die Vielfalt in den Bewohnerstrukturen zu fördern. Die Frage lautet natürlich, mit welchen Instrumenten der optimale Bewohnermix herbeigeführt werden soll. Was ist geeigneter: Subjekt- oder Objektförderung? Welche Quartiere sollen gefördert werden? Benachteiligte oder privilegierte Quartiere?

Wenn wir von Quartieren sprechen, meinen wir die Quartiere mit überwiegend hohen Anteilen von Mietwohnbebauung. Oft findet gerade in diesen Quartieren ein demografischer Wandel früher statt: älter, bunter und ärmer. Hier finden wir oft strukturelle Veränderungsprozesse vor, die sich in einer Abwärtsspirale befinden.

Diese im Ungleichgewicht befindlichen Quartiere müssen nachhaltig aufgewertet werden. Ein solcher Prozess setzt koordinierte Strategien voraus, insbesondere, wenn Überkapazitäten abgebaut und neue Qualitäten geschaffen werden müssen. Diejenigen, die Initiative und Engagement ergreifen und Geld in die Hand nehmen, um gegenzusteuern, werden häufig mit dem Problem der so genannten Trittbrettfahrer konfrontiert. Daher wäre es vorteilhaft und sehr wünschenswert, wenn durch eine gesetzliche Regelung die Bildung von Quartiergemeinschaften, den sog. HIDs („housing improvement district“), ermöglicht werden könnte.

Für eine erfolgreiche Quartiersarbeit sind Kooperationen und Netzwerke erforderlich. Hauseigentümer, Vereine, Kirche, Schule, Polizei usw. sind aufgerufen, mit den Bewohnern ins Gespräch zu kommen. Nur wenn die Bewohner merken, dass hier ein glaubwürdiger Prozess zum Wohle des Stadtteiles in Gang gesetzt wird, ist die Akzeptanz gesichert und man wird Erfolge verzeichnen.

Staatliche Finanzierung wird auch zukünftig grundsätzlich notwendig sein. Öffentliche Förderung ermöglicht preiswerte Mieten. Denn wir brauchen bezahlbarem Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung, auch um Segregation in vielen Gebieten zu vermeiden.

Wichtiger Partner der Kommunen im Bereich des Quartier-Managements sind die kommunalen Wohnungsunternehmen. Die Wohnungsunternehmen sehen sich als langfristiger Bestandshalter und setzen nicht auf die kurzfristige Rendite. Diese Unternehmen interpretieren den Begriff Daseinsvorsorge neu, als das Recht eines Jeden, auf ein lebens- und wohnenswertes Quartier.

Denn eines ist sicher: Nur ein zufriedenes und lebenswertes Wohnumfeld sichert auch die angestrebte soziale Stadt, in der sich die Menschen wohl fühlen und gerne verbleiben.

Deutschland braucht Wohnungen

So stellt sich die Frage: Brauchen wir Wohnungsneubau? Und wenn ja, wo, was und wie viel?

Die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit von Wohnungsneubau ist eindeutig zu bejahen.

Es existiert ein akuter Wohnungsbedarf in Deutschland. Seit Jahren produzieren wir Wohnungen unterhalb des Bedarfs. Insgesamt, so die Prognose, steigen die Haushaltszahlen in Deutschland noch bis zum Jahre 2025 um fünf Prozent. Wir benötigen zwar nicht flächendeckend Wohnungsneubau in Deutschland, jedoch gibt es Bedarfe in verschiedenen Regionen, Städten oder Quartieren.

Wir alle hier wissen, dass der Bevölkerungsrückgang, den wir insgesamt in den kommenden Jahren verzeichnen werden, mitnichten etwas daran ändert, dass der soziale Wohnungsbau eine zentrale Aufgabenstellung bleiben wird. Auch in Zukunft wird es einen erheblichen Bedarf für die Wohnraumförderung geben.

Dies liegt nicht nur daran, dass die regionalen Wohnungsmärkte auseinanderdriften und die Disparitäten auf den Wohnungsteilmärkten zunehmen. Dies liegt auch daran, dass auch auf lange Sicht ein Wohnungsneubaubedarf besteht, der deutlich über den Fertigstellungszahlen der letzten Jahre liegt.

Der preisgebundene Mietwohnungsbestand beispielsweise in Nordrhein-Westfalen ist seit 1993 von 1,4 Millionen Wohnungen auf heute ca. 720.000 Mietwohnungen zurückgegangen. In den nächsten Jahren werden jährlich Wohnungen in fünfstelliger Zahl aus der Preisbindung entlassen. Gleichzeitig wächst die Zahl der Personen, die als Nachfrager für preisgebundenen Wohnraum in Frage kommen. Vor diesem Hintergrund kann es keine Zweifel daran geben, dass wir ein stetiges Engagement in der Wohnraumförderung auf hohem Niveau benötigen.

Und auch wenn die Städte und Gemeinden selbst nicht die Empfänger bei ausgereichten Fördermitteln im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sind, so sind

sie doch maßgebliche Nutznießer der sozialen Wohnraumförderung. Denn ohne ein angemessenes Angebot an Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen, ohne funktionierende Wohnungsmärkte, können die Städte und Gemeinden kein attraktives Lebensumfeld für ihre Bürgerinnen und Bürger bieten. Bezahlbarer Wohnraum für alle ist eine Grundvoraussetzung für die Lebensqualität jedes Einzelnen und die Lebensqualität in einer Stadt insgesamt.

Wohnungsbauförderung ist daher Daseinsvorsorge und sollte dem Grunde nach nicht zur Disposition gestellt werden.

Es dürfen dabei nicht nur die boomenden Städte mit preiswertem Wohnraum versorgt werden, auch die strukturschwachen Kommunen und Regionen brauchen Unterstützung für ihren Wohnungsmarkt. Sie haben sich z.B. vielfach mit Überkapazitäten oder Stadtumbau zu befassen und stehen dabei vor schwierigen Aufgaben.

Bei diesem Erwartungshorizont ist es erforderlich, dass flexible Instrumente bereitgestellt werden, um spezifische Probleme der Kommunen und Regionen nachhaltig zu lösen. So kann z.B. in einer Region die Förderung des Neubaus von Wohnungen erforderlich sein, aber in einer anderen der Abriss des Wohnungsaltbestandes notwendig werden.

Es scheinen sich alle Experten einig zu sein, dass Wohnungsmärkte künftig kleinräumig betrachtet werden müssen. Die Entwicklung wird nicht regional, sondern sogar lokal sehr unterschiedlich sein. Wenn dies aber so ist, dann sollte die Rolle der Kommunen in der Wohnraumförderung deutlich gestärkt und ihnen hier mehr inhaltliche Verantwortung übertragen werden. Denkbar wäre etwa, den Kommunen Budgets zur Verfügung zu stellen, mit denen sie flexibel auf die wohnungspolitischen Bedürfnisse in den Städten und Gemeinden eingehen können. Die Städte und Gemeinden sind diejenigen, die die Wohnungsprobleme vor Ort am besten kennen und lösen können. Ihnen sollte deshalb auch das administrative Handwerkszeug dafür zur Verfügung gestellt werden.

Wohnungsbau und Stadtentwicklung

Von der sozialen Wohnraumförderung erwarten die deutschen Kommunen auch eine bessere Verzahnung mit der Städtebauförderung.

In der Städtebauförderung versuchen wir seit den siebziger Jahren über immer neue Programme städtebauliche Missstände zu beheben. In vielen Städten haben wir es geschafft, die städtebaulichen Probleme der Vergangenheit weitestgehend in den Griff zu bekommen. In Zeiten des Klimawandels und des Preisanstiegs für fossile Energieträger könnte sich der energetische Zustand der Wohnungsbestände in den Städten und Gemeinden als der städtebauliche Missstand des nächsten Jahrzehnts erweisen. Im Bereich des Städtebaus will man offensichtlich darauf reagieren. Es ist absehbar, dass spätestens in der nächsten Legislaturperiode das Städtebaurecht auf die Bedürfnisse der energetischen Sanierung reagieren wird.

Die Wohnraumförderung muss hier ebenfalls einen Schwerpunkt für die Zukunft setzen.

Wohnraumförderung muss auch einen Beitrag zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen leisten. Es geht nicht nur um ein

quantitativ ausreichendes Wohnraumangebot, sondern auch darum, dass Wohnraum dort entsteht, wo siedlungsstrukturell nachhaltige Strukturen vorhanden sind oder geschaffen werden können.

Auch die Wohnraumförderung sollte sich dem Ziel einer kompakten Siedlungsentwicklung verpflichtet fühlen und zur Vermeidung disperser Siedlungsstrukturen beitragen. Wir müssen uns in der Siedlungsentwicklung sowohl in den Großstädten als auch im ländlichen Raum darauf konzentrieren, die Zentren zu stärken. Eine ausfasernde Siedlungsstruktur ist nicht nur ökologisch bedenklich, sie führt auch zu Infrastrukturlasten, die wir in Zukunft immer weniger schultern können.

Fazit und Ausblick

Wohnungsbaupolitik ist und bleibt eine der wichtigsten Aufgabe jeder Kommune. Auf Grund geeigneter gesetzlicher Rahmenbedingung und einem gezielten Fördersystem werden die Kommunen mit Hilfe der verschiedenen Akteure auf dem Wohnungsmarkt die Herausforderungen der Zukunft meistern können. Das erklärte Ziel muss sein, die Wohn- und Lebensqualität der Menschen in den Städten und Gemeinden zu erhalten und möglichst zu verbessern!

Auf dem Wohnungsmarkt hat sich ein deutlicher Wandel vollzogen. Er hat sich seit den 90er Jahren vom Vermieter- zum Mietermarkt entwickelt. Die Qualität der Wohnungsbestände entspricht heute oftmals nicht mehr den Wünschen der Nachfrage, von der Wohnungsgröße über die Nutzungsmöglichkeiten und die Wärmedämmung bis zum Breitbandanschluss.

Verschärfend für die Kommunen kommt hinzu, dass Städte und Regionen sich in Zukunft unterschiedlicher denn je entwickeln werden. So werden schrumpfende Regionen Wohnungsleerstände zu bewältigen haben, wachsende Regionen werden mit neuer Wohnungsnot konfrontiert.

Die dargestellten Herausforderungen sind vielfältig. Die Kommunen müssen auf Basis von lokalen Handlungskonzepten und Wohnungsmarktbeobachtungen ihren zukünftigen Weg definieren. Die Politik ist aufgerufen, mit einem Handlungsrahmen diesen Prozess zu unterstützen. Eine Form der Unterstützung ist die Art und Weise wie Bund und Land diesen Prozess fördern. Wir brauchen Wohnungsbauförderung - möglichst verzahnt mit der Städtebauförderung -, um Anreize für notwendige Veränderungsprozesse auf diesem Sektor der kommunalen Daseinsvorsorge zu schaffen.

Kontaktdaten der Autoren

Roland Schäfer

buergermeister@bergkamen.de

www.roland-schaefer.de

www.dstgb.de

Matthias Fischer

m.fischer@ukbs.de

www.ukbs.de