

Wohnraumversorgung in Städten – eine neue Wohnungsnot?!



Klaus J. Beckmann

Foto: David Ausserhofer

Das Thema Wohnraumversorgung löst Emotionen aus. Dies ist verständlich, vor allem im Zusammenhang mit steigenden Miet- und Nebenkosten oder dem Verkauf großer ehemals kommunaler Bestände. Die Politik aller föderalen Ebenen ist daher gefordert, die tatsächliche Ausgangslage in Erfahrung zu bringen und Handlungsbedarf zu definieren. Vor allem unsichere Anlageformen für privates oder institutionelles Kapital lenkten in letzter Zeit die Aufmerksamkeit von Investoren wieder auf den bleibenden Wert von Immobilien – auch Wohnimmobilien.

Wohnen ist eine Basisfunktion der Städte

Im Gegensatz zu früher stand die Wohnraumversorgung in den letzten Jahren jedoch nur bei einigen Städten – v.a. mit steigender Bevölkerungszahl – auf der politischen Agenda. Nach dem Krieg waren der Ersatz zerstörten Wohnraums, Erhalt und Erneuerung sowie die Versorgung hinzuziehender Bevölkerung wichtige Aufgaben. Stand zunächst der Geschosswohnungsbau mit „sozialen“ Mietwohnungen im Vordergrund, so waren seit den 60er-Jahren Eigenheime gefragt, was teils zu einer starken Suburbanisierung führte.

Diese hohen Wohnungsbauleistungen konnten jedoch nur durch ein abgestimmtes Zusammenwirken von Baulandausweisung, Wohnungsbauförderung und einer gezielten Förderung der Nachfrager (z.B. Wohngeld) gesichert werden.

Gibt es eine neue Problemlage?

Die aktuelle, teilweise dramatisierende Aufmerksamkeit für eine „neue Wohnungsnot“ in Städten wirft die Frage nach der tatsächlichen Lage auf: Gibt es öffentlichen – vor allem kommunalen – Handlungsbedarf? Fakt ist, dass vor allem seit dem Jahr 2000 Bauanträge und Fertigstellungen von Wohnungsbauvorhaben dramatisch zurückgegangen sind. Wohnbauland wurde zunehmend weniger ausgewiesen – auch mit Hinweis auf Umnutzungs- und Nachverdichtungspotenziale auf Brachflächen im Innenbereich. Die mit der Föderalismusreform und dem nachfolgenden Entflechtungsgesetz auf die Länder verteilten Kompensationsmittel in Höhe von rund 518 Millionen Euro pro Jahr wurden zudem in einigen Bundesländern sehr unter-

schiedlich eingesetzt – nicht immer lag dabei die Priorität auf der Schaffung von Wohnraum für niedrige Einkommensgruppen. Im Ergebnis wurden 2010 nur rund 160 000 Wohnungen errichtet; zu wenig angesichts eines vom BBSR in Szenarien geschätzten Bedarfs von bis zu 265 000 Wohneinheiten pro Jahr. Letztlich ist der Anteil der Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand über die Jahre kontinuierlich auf derzeit sieben Prozent gesunken – bei gleichzeitiger Zunahme des Bevölkerungsanteils unterhalb der Armutsgrenze. Parallel sind gerade auch in kostengünstigeren Wohnungsbeständen relativ stärkere Mietpreissteigerungen zu beobachten.

Die Ausdifferenzierung der Nachfrage führt zu Umnutzungen, Gebäudemodernisierungen und Ergänzungsneubauten. Dies betrifft besonders Innenstädte, Gründerzeitquartiere und ungenutzte Büro- und Gewerbebauten – sowie hochwertige Wohnungen. Die damit ausgelöste Verdrängung finanzschwächerer Menschen – auch „Gentrifizierung“ genannt – führt langfristig zur Selektion und Trennung sozialer Gruppen. Dies gefährdet die Stabilität der unterschiedlichen sozialen Bevölkerungszusammensetzung in einzelnen Quartieren.

Die Situation wird dadurch erschwert, dass Leerstände – vorrangig in Gebieten mit sinkender Bevölkerungszahl – meist in Großwohnsiedlungen, unsanierten Altbauquartieren und umweltbelasteten Standorten bestehen. Die Handlungsmöglichkeiten sind eingeschränkt, da Kaltmieten und Nebenkosten gestiegen sind. Maßnahmen der Energieeinsparung und -effizienzsteigerung spielen hier eine wichtige Rolle und müssten hinsichtlich Vorgaben und Umsetzungsgeschwindigkeit kritisch hinterfragt werden. Während die Nettokaltmieten laut Statistischem Bundesamt zwischen 2000 und 2011 um 14 Prozent anstiegen, sind die Kosten für Wasserverbrauch und Abfall um 18 Prozent und die für Energie um 28 Prozent gestiegen! Außerdem ist wegen der hohen baulichen Standards kaum preiswerter Neubau zu erstellen, so dass Bestandswohnungen gerade auch für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen gesichert und weiter entwickelt werden müssen. Dies erfordert neue Strategien bei der Modernisierung wie

auch beim Erhalt bzw. Erwerb von Belegungsrechten. Zudem sind die „Sickereffekte“ von Wohnungsneubau in höheren Preissegmenten fraglich, da mit der Neuvermietung frei werdender Wohnungen in angespannten Märkten immer deutliche Mietsprünge verbunden sind. Gerade preiswerte Wohnungen verschwinden dadurch vom Markt.

Auch wenn sich die Anforderungen an Wohnungen und Quartiere qualitativ verändert haben, so hat die Alltagsbedeutung nicht abgenommen. Gewandelte Anforderungen resultieren aus neuen Lebensformen, Haushaltsstrukturen und -größen aber auch aus der Alterung der Bevölkerung und einer teilweise umstrukturierten Arbeitswelt.

Die Bevölkerungsabnahme führte zwar in manchen Wohnungsteilmärkten zu einer Entspannung – was eine verstärkte Zurückhaltung bei Wohnungsneubau, Umnutzung zu Wohnungen oder Grunderneuerungen nach sich zog. Dies gilt auch für die zu erwartende Bevölkerungsabnahme bis 2020, 2030 oder später. Dabei wird allerdings nicht ausreichend berücksichtigt, dass mit der Verkleinerung der Haushaltsgrößen die Anzahl der Haushalte nicht ab-, sondern sogar zugenommen hat – gleichwohl mit teilweise veränderten Nachfragestrukturen.

Inhomogene Wohnungsmärkte

Bei der Analyse sowie der planerischen und politischen Handhabung muss berücksichtigt werden, dass Wohnungsmärkte aus getrennten Teilmärkten bestehen: innerhalb einzelner Regionen, Städte, Quartiere, aber auch sozial und räumlich ausdifferenziert. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Zunahme von Zwei- und Einpersonenhaushalten sowie Alleinerziehender, mehr allein lebende ältere Menschen, Alterung der Bewohner und Anforderungen an Barrierefreiheit bzw. Behindertengerechtigkeit, Haushalte, in denen sich durch unterschiedliche Arbeits- oder Ausbildungsorte eine „Multilokalität“ des Lebens und damit der Wohnstandorte ergibt, sowie die verstärkte Nutzung von Wohnungen als Arbeitsplätze („Home Office“).

Dies führt zur Nachfrage nach neuen Wohn-, aber auch neuen Rechts-, Organisations- und Finanzierungsformen wie generationenübergreifenden Wohnprojekten, Bau(herrn)gemeinschaften, Baugruppen, neuen Genossenschaftsformen.

Die (vermeintliche) Sättigung der Wohnungsmärkte in Städten und Regionen mit abnehmender oder gleichbleibender Bevölkerungszahl führt – im Zusammenspiel mit der Rück-

führung der Wohnungsbauförderung, der Verlagerung der Zuständigkeiten vom Bund auf die Länder sowie der Umstrukturierung von der Objekt- zur Subjektförderung – zum Rückgang von Wohnungsfertigstellungen und Bauanträgen für Wohnungen, bei gleichzeitiger Dominanz der oberen Marktsegmente.

Was ist auf kommunaler Ebene zu tun?

Die wachsende Nachfrage fast aller Bevölkerungsgruppen nach dem Wohnstandort Stadt erfordert es, auf kommunaler Ebene gemeinsam zu handeln: mit teilmarkt-differenzierten Bestandsaufnahmen und -analysen, Problem- und Chancen-Analysen sowie Konzeptentwicklung. Zudem sind kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, große private Wohnungsbaugesellschaften, Mietervereine sowie Haus- und Grundstückseigentümerversorger am „Runden Tisch Wohnen“ zusammenzuführen.

Aufbauend auf belastbaren Analysen sind Handlungskonzepte zu entwickeln und zu verabreden. Dabei geht es um

- städtebauliche Fragen der Nutzung von Brachflächen und Baulücken, der Stadterneuerung, der Umnutzung von Büro- und Gewerbebauten/-flächen,
- wohnungswirtschaftliche Fragen der Unterstützung von Teilmärkten unter Beachtung räumlicher und sozialer Perspektiven sowie der Handlungsmöglichkeiten zur Unterstützung von „neuen“ Genossenschaften, z.B. durch Bereitstellung kommunaler Grundstücke zum Verkehrswert oder durch Vergabe von Erbpachtverträgen,
- die ordnungspolitische Frage nach den Standards im Neubau und der Sanierung von preiswertem Wohnraum.

Gemeinsam mit den Ländern – aber auch dem Bund – müssen neue Förderwege entwickelt werden, die auf die Investitionsbereitschaft von Haushalten mit mittlerem und leicht unterdurchschnittlichem Einkommen abzielen und Anstöße für Wohninvestitionen geben – beispielsweise durch die Gründung von oder den Beitritt in Wohnbaugenossenschaften oder auch durch die Stärkung der Eigenheimrente. Der Rückgang der Sozialwohnungen oder Wohnungen mit Belegungsbindung muss gebremst werden – auch wenn angesichts der Schuldenlage der öffentlichen Haushalte die Möglichkeiten begrenzt scheinen. Es besteht großer Handlungsbedarf zur Sicherung einer nachhaltigen Stadtentwicklung und zur abgewogenen Stützung der „Renaissance der Städte“. Das Thema verdient höchste Aufmerksamkeit und höchsten Einsatz, es verträgt keine Aufgeregtheit und Kurzfristreaktionen.

Tipps zum Weiterlesen:

- Statistisches Bundesamt, Fachserie 17; Reihe 7; 5/2011
- Wohnungsmarktprognose 2025, Analysen Bau.Stadt. Raum, Band 4, Hrsg.: BBSR, Bonn 2011
- Stadtpolitik und das neue Wohnen in der Innenstadt, Edition Difu, 8, 2010, 352 S., ISBN: 978-3-88118-475-5
- Die soziale Spaltung in deutschen Großstädten nimmt zu, S. 4 in diesem Heft
- Sozialer Wohnraum – knapp und teuer, Difu-Seminarbericht, S. 16 in diesem Heft

Univ.-Prof. Dr.-Ing.
Klaus J. Beckmann
Telefon: 030/39001-214/215
E-Mail: kj.beckmann@difu.de