
Vorwort

Spätestens seit der industriellen Revolution ist die Bedeutung der „Wohnungsfrage“ als zentrales Element der Gesellschaft und damit auch der Entwicklung der Städte im öffentlichen Bewusstsein verankert. Gibt man in Suchprogramme die Begriffe „Wohnen“ und „Grundbedürfnis“ ein, finden sich zahlreiche Einträge, die zeigen, dass das menschliche Grundbedürfnis „Wohnen“ breit akzeptiert und somit das Ziel einer „angemessenen, bezahlbaren Wohnraumversorgung“ der Bürgerinnen und Bürger in seiner sozialen Berechtigung unbestritten ist.

Umso bemerkenswerter ist, welchen Schwankungen die Intensität der Beschäftigung mit diesem zentralen Thema sowohl im politischen und wissenschaftlichen Diskurs als auch auf der Umsetzungsebene unterworfen ist. Betrachtet man nur die letzten ca. 25 Jahre, kann man allein für diesen – gemessen an der zeitlichen Dimension historischer Stadtentwicklungen – relativ kurzen Zeitraum drei Phasen unterscheiden. Die beginnenden Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts waren nahezu in der gesamten Bundesrepublik infolge des Eintretens der geburtenstarken Jahrgänge in den Wohnungsmarkt, der Umbrüche im Wohnungsmarkt der Neuen Bundesländer und erheblicher Zuzüge aus dem Ausland sowie der Zuwanderung von Spätaussiedlern von steigender Wohnungsnachfrage geprägt. Es folgte bis ca. 2010 eine Phase der Entspannung auf den Wohnungsmärkten (vom Ausnahmefall München einmal abgesehen), bis hin zu Leerständen in einigen Regionen und demzufolge einer Stärkung der Nachfrageseite. Analog zu diesen Verhältnissen am Wohnungsmarkt verhielt es sich mit der (öffentlichen) Wahrnehmung des Themas „Wohnen“ als Handlungsfeld. Wurde 1990 noch das BauGB-Maßnahmengesetz zur Erleichterung der Wohnbaulandschaffung in Kraft gesetzt (befristet bis 1995), gab es seit der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre Bestrebungen, die Bedeutung des öffentlichen Sektors als Akteur der Wohnungspolitik zugunsten des Wohnungsmarktes zu reduzieren. Im Zuge der Föderalismusreform 2006 erfolgte eine Neuordnung der Zuständigkeiten für die Wohnungsbauförderung mit der Folge

drastischer Reduzierungen bis hin zur Aufgabe der Wohnungsbauförderung in einigen Bundesländern sowie dem Verkauf kommunaler Wohnungsbaugesellschaften an private Immobilienmarktakeure.

Nunmehr steht seit 2010 das Thema angesichts zunehmend angespannter Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt in einer Reihe von Städten wieder mit zunehmendem Gewicht auf der Tagesordnung der Politik, in der Fachwelt und in den Medien. Lag die Ursache der Marktveränderungen zunächst primär in bundesrepublikanischen Binnenwanderungen aus ländlichen Räumen in die Städte – das lang propagierte Ziel der Reurbanisierung ist (für manche offensichtlich eher unerwartet) Realität geworden – sehen sich die Städte aktuell zusätzlich der Notwendigkeit gegenüber, eine wachsende Zahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden mit Wohnraum versorgen zu müssen.

Zwar gibt es im Hinblick auf die Zuwanderung aus dem Ausland durchaus Ähnlichkeiten mit der Situation Anfang der Neunzigerjahre, gleichzeitig weist die heutige Situation aber auch Unterschiede auf. Die Globalisierung und ihre Dynamik hat an Kraft gewonnen, dies hat unter anderem Auswirkungen auf die Finanz- und damit die Immobilienmärkte. Die bereits wahrnehmbaren Folgen des Klimawandels werden immer deutlicher. Demzufolge müssen die Städte zum einen ihre Strukturen an die nicht mehr revidierbaren Folgen anpassen und gleichzeitig aktiv an den Bemühungen zur Reduzierung der Umweltbelastungen mitwirken. Auch die „digitale Revolution“ hat Auswirkungen auf die städtischen Strukturen, u. a. im Hinblick auf die Art der Arbeit und damit auf die Standortanforderungen von Arbeitsplätzen. Daraus ergeben sich neue Möglichkeiten der Nutzungsmischung. Zugleich werden die Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern nach Einbindung in Planungs- und Entscheidungsprozesse immer nachdrücklicher vorgebracht. Die vielfältigen Herausforderungen bringen es mit sich, dass bei ihrer Bewältigung zwischen einzelnen Handlungsfeldern Zielkonflikte entstehen. So zum Beispiel zwischen Innenentwicklung und Erhalt bzw. Schaffung von wohnungsnahen Freiflächen oder möglichst hohen energetischen Standards und Baukosten.

Komplexitätserhöhend wirkt zudem die räumliche Ausdifferenzierung der Bevölkerungsentwicklung auf Bundes-, Regions- und teilweise selbst auf Stadtebene. Die Gleichzeitigkeit von Bevölkerungswachstum in einer Reihe von Regionen und Städten einerseits und Bevölkerungsrückgang in anderen Räumen andererseits stellen hohe Ansprüche an planerische Strategien und Instrumente. Während die zur Zeit viel diskutierte „Gentrifizierung“ nur wachsende, und auch in dieser Gruppe nicht alle Kommunen betrifft, sind von zunehmender Segregation sowohl wachsende als auch schrumpfende Städte betroffen.

Die Ursachen der aktuellen Misere sind zumindest teilweise auf Fehleinschätzungen und Versäumnisse der Politik in der Vergangenheit und die diskontinuier-

liche Behandlung des Themas zurückzuführen. Auf sich abzeichnende verstärkte Tendenzen zur Segregation haben u. a. Häußermann und Siebel (Häußermann/Siebel 1987, 138) bereits in der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre hingewiesen. Auch der Rückgang der Belegungsrechte bei den Sozialwohnungen ist kein neues Phänomen, sondern mit seinen problematischen Konsequenzen seit ca. 30 Jahren bekannt. Die Notwendigkeit eines im Sinne des Allgemeinwohls wirkungsvolleren Bodenrechts sowie bodenmobilisierender Elemente bei der Grundsteuer werden ebenfalls schon seit Jahrzehnten diskutiert.

Gerade angesichts der langen „Reaktionszeiten“ des Wohnungsmarktes bedarf es der Kontinuität und vorausschauender Strategien mit langfristig verlässlichen Rahmenbedingungen. Die positiven Effekte einer über Jahrzehnte ernsthaft betriebenen Wohnungsbaupolitik lassen sich am Beispiel der Stadt Wien illustrieren. Seit nunmehr fast 100 Jahren wird in Wien kommunale Wohnungsbaupolitik aktiv praktiziert. Neben den Inhalten ist ganz sicher auch diese Kontinuität ein wesentlicher Grund dafür, dass Wien trotz erheblicher Bevölkerungszuwächse bisher problematische Auswirkungen hat in vergleichsweise hohem Maß vermeiden können.

Das Beispiel Wien, aber auch die Erfahrungen aus den deutschen Bundesländern, die nach wie vor bzw. wieder Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung stellen, zeigen darüber hinaus die Notwendigkeit zielgerichteter Wohnungsbaupolitiken. Angesichts der Höhe der Baukosten stellen Fördermittel einen Beitrag dar, um sozialverträgliche Mieten zu gewährleisten. Das gilt auch für Bundesländer mit rückläufiger Bevölkerungszahl. Zum einen gibt es auch hier wachsende Städte, zum anderen ist der Neubau preisgünstiger Mietwohnungen auch in schrumpfenden Städten erforderlich, um ein vielfältiges Wohnungsangebot zu schaffen. Eine Weiterentwicklung der Fördererkonditionen zur Verwirklichung von mehr Flexibilität und Kreativität vor Ort könnte die Wirksamkeit noch erhöhen.

Die lange Reaktionszeit erfordert ferner eine dauernde Wohnungsmarktbeobachtung, um Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und darauf rechtzeitig mit entsprechenden Strategien und Maßnahmen zu reagieren. Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung muss Pflichtaufgabe sein und darf nicht als sogenannte freiwillige Aufgabe bei angespannter Haushaltslage aus Kostengründen zur Disposition gestellt werden.

Bereits heute gibt es im Öffentlichen Recht wie auch im Zivilrecht eine Reihe von Instrumenten, mit denen Einfluss auf den Immobiliensektor insgesamt und den Wohnungsmarkt im besonderen genommen werden kann. Eine besondere Rolle spielt in diesem Zusammenhang das Bodenrecht. Hat eine Kommune das Verfügungsrecht über Grund und Boden, kann sie die Realisierung ihrer Ziele bei der Vergabe wirkungsvoll und einfach über Verträge sichern. Das Planungsrecht enthält sowohl im allgemeinen als auch im besonderen Städtebaurecht entspre-

chende Instrumente. Als Beispiele seien die Umlegung und die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen genannt.

Unverkennbar ist aber auch, dass die Instrumente in der Praxis relativ zurückhaltend angewendet werden. Die Ursachen können vielfältig sein. Fehlender Wille seitens Verwaltung oder der Politik angesichts nicht auszuschließender Konflikte, fehlende personelle Ressourcen, fehlende Kenntnisse bezüglich der Anwendung, eventuell auch geringe Eignung zu komplexer Instrumente. Notwendig ist daher die Untersuchung der Gründe für die fehlende Ausschöpfung der Möglichkeiten in der Umsetzung sowie anschließend die Weiterentwicklung der vorhandenen und erforderlichenfalls die Konzipierung neuer Instrumente. Zwingend notwendig in jedem Fall ist aber die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen.

Die Möglichkeiten eines effizienten Bodenrechts entfalten nur dann ihre Wirkung, wenn die öffentliche Hand und dabei insbesondere die Kommunen (wieder) zu einer langfristig angelegten strategischen Liegenschaftspolitik finden, wie es u. a. der Deutsche Städtetag den Städten empfiehlt (Deutscher Städtetag, 2014). Städtische Liegenschaften dürfen nicht länger ein willkommenes Mittel zum kurzfristigen Haushaltsausgleich sein. Notwendig ist ein Umdenken nicht nur der Stadtkämmerer, sondern auch der Kommunalaufsicht. Aber auch Bund und Länder sind aufgefordert, ihre eigenen oder ihre im Eigentum nachgeordneter Institutionen befindlichen Flächen zu verträglichen Bedingungen der Wohnbauentwicklung zur Verfügung zu stellen.

Eine besondere Rolle bei der Umsetzung kommunaler wohnungspolitischer Ziele kommt den städtischen Wohnungsbaugesellschaften zu. Durch sie kann die Kommune als Eigentümerin unmittelbar als Akteur im Wohnungsmarkt agieren. Die Städte, die entgegen anders lautenden Empfehlungen in der jüngeren Vergangenheit ihre Wohnungsbaugesellschaften nicht veräußert haben, dürfen sich inzwischen bestätigt fühlen. Bemerkenswerterweise beabsichtigt z. B. die Stadt Dresden, die ihre Wohnungsbaugesellschaften vor wenigen Jahren verkauft hat, nunmehr eine neue Wohnungsbaugesellschaft zu gründen (Sächsische Zeitung, 2015). Damit die Gesellschaften ihre Aufgabe erfüllen können ist es erforderlich, dass die Städte von kurzfristigen, überzogenen Renditeerwartungen als Beitrag zum Haushaltsausgleich Abstand nehmen und es ihren Gesellschaften ermöglichen, dass sie ihre Portfolios nach langfristigen Zielen nachhaltig entwickeln. D. h. auch, dass sich die Gesellschaften wieder dem Neubau zuwenden, was für viele allerdings nach einer langen Phase der Konzentration auf die Bestandspflege ein Umdenken und einen Lernprozess erfordert.

Bei der aktuellen Diskussion zur Wohnungspolitik stehen Aspekte der Quantität im Vordergrund. Welche Quantitäten sind erforderlich, um ein ausgeglichenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage zu erreichen? Wie können diese Quantitätä-

ten möglichst schnell geschaffen werden? Wie können sie kostengünstig errichtet werden? Sehr viel weniger spielt der Aspekt der „Qualität“ in der Diskussion eine Rolle. Dabei zeigt eine Analyse der Wohnungsmärkte der Vergangenheit, dass nur qualitätvolle Bestände die in den meisten Städten zu beobachtenden Zyklen von Aufschwung und Abschwung der Nachfrage nach Wohnraum vergleichsweise unbeschadet überstehen. „Vor allem aber gewinnt die Qualität weiter an Bedeutung. Es geht dabei nicht nur um Bausubstanz oder Innenausbau. Es geht vielmehr darum, den vielfältigen Erwartungen von Käufern und Mietern gerecht zu werden“ (Straubhaar, 2014, 33).

Vor diesem Hintergrund kommt dem Aspekt „Qualität“ im Interesse einer langfristigen Werthaltigkeit der Wohnungsbestände und damit der Gewährleistung des Prinzips der „Nachhaltigkeit“ eine zentrale Bedeutung zu. Nur so kann vermieden werden, dass wir heute die Leerstände von morgen bauen. Dabei erstreckt sich der Anspruch auf Qualität nicht nur auf das Objekt, also das Gebäude selbst im Hinblick auf Ausstattung, Gestaltung etc., sondern auch auf seinen Standort, die Lage im Stadtgefüge, sowie die Qualität des Wohnumfeldes, des Quartiers und des Planungsprozesses insgesamt. Es geht also um Planungs- und Baukultur.

Die komplexen Rahmenbedingungen der Wohnungspolitik mit ihrem breit gefächerten Themenspektrum zeitigen komplexe Wirkungsgefüge und diverse Zielkonflikte – sowohl innerhalb einzelner Themenfelder und erst recht untereinander. Sie erfordern integriertes Denken und Handeln. Alle Akteure sind gefordert, „vernetztes Denken“ (Vester, 1988) zu praktizieren. Nur mit sinnvoll zusammengestellten Maßnahmenbündeln und nicht mit isolierten Einzelmaßnahmen, werden Politik, Verwaltung und Wohnungswirtschaft in der Lage sein, die Herausforderungen zu bewältigen. Dafür gibt es keine Patentrezepte. Handlungsleitende Strategien, Instrumente und Maßnahmen müssen den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Erforderlich sind Kontinuität und „langer Atem“. Vor diesem Hintergrund sind „Schnellschüsse“ und Aktionismus keine geeigneten Handlungsmuster. Unbestreitbar erfordert die derzeitige Situation kurzfristiges Handeln. Die notwendigen Maßnahmen sollten Möglichkeiten der späteren Anpassung bis hin zur Reversibilität bieten. Das lateinische Sprichwort „Quidquid agis prudenter agas et respice finem (Was Du auch tust, handle klug und bedenke das Ende)“ gilt auch und gerade für die Wohnungspolitik. Dazu ist eine kontinuierliche Diskussion unerlässlich. Zu dieser liefert das Buch interessante Beiträge.

Berlin, im Juli 2015

Prof. Dipl.- Ing. Martin zur Nedden,

Präsident der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung sowie Präsident des Deutschen Instituts für Urbanistik

Literatur

Deutscher Städtetag, 2014, Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, Positionspapier; PDF-Download, 28.02.2014.

H. Häußermann, W. Siebel, 1987, Neue Urbanität, Suhrkamp, neue Folge Bd. 432; Frankfurt a. M.

Sächsische Zeitung, SZ-online v. 23. 07. 2015.

T. Straubhaar, 2014, Kommentar, in: Immobilienwirtschaft 7-8/2014, S. 33.

F. Vester, 1988, Frederic Vester, Leitmotiv vernetztes Denken, München.

Wohnen

von Einem, E. (Hrsg.)

2016, XII, 321 S. 62 Abb., 18 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-11756-6