

# WOHNEN IM WANDEL

**Wohnungspolitik als Planungsaufgabe** Detlef Kurth, Elena Wiezorek

Vieles deutet darauf hin, dass es eine Renaissance einer aktiven staatlichen Wohnungspolitik gibt: Schlagwörter wie Wohnungsnot, Altersarmut, zweite Miete und Wohnungsspekulation umreißen nur ansatzweise, welche berechtigten Verlustängste und Risiken bei der Versorgung mit angemessenem Wohnraum bereits bestehen. Nach Jahrzehnten einer liberalisierten, entstaatlichten Wohnungspolitik deutet sich politisch ein neuer Konsens an, dass die Bereitstellung von bezahlbarem und zugleich energieeffizientem und altersgerechtem Wohnraum für alle Bürger zur Daseinsvorsorge gehört. Für unseren Berufsstand verbindet sich damit die Frage, inwiefern die wieder erwachte Wohnungspolitik stärker mit der Stadtentwicklungsplanung verknüpft werden kann.

Eine regulative und zugleich fördernde Wohnungspolitik für Neubau und Erneuerung war nach dem Zweiten Weltkrieg eine zentrale Aufgabe des Staates. Zunächst für den sozialen Wohnungsbau, später auch für die Suburbanisierungswellen des Einfamilienhausbaus wurden umfangreiche Fördermittel bereitgestellt und somit eine umfassende Versorgung sichergestellt. Aber in den 1980er-Jahren endeten die umfangreichen Wohnungsneubauprogramme, zugleich wurde die Gemeinnützigkeit für Wohnungsbaugesellschaften abgeschafft und der soziale Wohnungsbau stark reduziert. Nach der Vereinigung Deutschlands 1990 wurden nochmals umfassende Sonderprogramme für die Förderung des Wohnungsneubaus und der Stadterneuerung in den neuen Ländern aufgelegt. Seit Ende der 1990er-Jahre wurde jedoch überwiegend auf Innenentwicklung – teilweise Wohnungsrückbau – gesetzt, Sozialbindungen in den Großsiedlungen liefen aus, kommunale Wohnungsbestände wurden privatisiert. Staatliche Wohnungspolitik schien in einen Dornröschenschlaf gefallen zu sein.

Der insgesamt steigende Wohlstand der Bevölkerung und die stagnierende Einwohnerentwicklung ließen sogar die Frage aufkommen, ob öffentlich geförderter Wohnungsbau überhaupt noch erforderlich ist. Die derzeitigen Diskussionen zeigen jedoch, dass der demografische und wirtschaftliche Wandel sowie die sozialräumlichen Polarisierungen einen starken Einfluss auf den Wohnungsbestand haben. Die Nachfragestrukturen verändern sich, die Bewohner werden älter, und viele Wohnungsgrundrisse insbesondere der Nachkriegszeit sind nicht mehr zeitgemäß. Außerdem erfordert die energetische Sanierung eine starke Anpassung des Wohnungsbestandes, deren Kosten wieder zu Mieterhöhungen und zu Verdrängungen führen können. Die Bereitstellung von bezahlbarem und bedarfsgerechtem Wohnraum wird daher teilweise wieder zu einer staatlichen Aufgabe mit einer bedeutenden stadtplanerischen Komponente.

Im Zuge der Föderalismusreform wurde die Zuständigkeit für die Wohnraumförderung auf die Länder übertragen, verbunden mit einer jährlichen Zahlung von Kompensationsmitteln in Höhe von 518 Mio. €. Nicht alle Länder haben die Mittel zweckgebunden für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums eingesetzt. Ergänzend dazu verschärfen teilweise stark sinkende Bestände von mietpreisgebundenen Wohnungen durch die auslaufenden Belegungsbindungen die Situation. Angesichts der aktuellen Kapitalmarktsituation haben außerdem die Zinsvergünstigungen einen beträchtlichen Teil ihrer Wirkung verloren. Zudem decken offenbar die im geförderten Wohnungsbau zulässigen Mieten nicht mehr die gestiegenen Baukosten. Diese Problematik lässt sich nachvollziehbar erklären: Energieeffizientes und barrierefreies Bauen und andere Standards sind hinsichtlich des Klimawandels und der demografischen Entwicklung zwar sinnvoll, aber nicht immer immobilienwirtschaftlich umsetzbar. Andererseits legen angesichts der Finanzkrise immer mehr Anleger ihr Geld in Immobilien an, weil sie scheinbar wertstabiler sind, was zu einer starken Belebung des Wohnungsmarkts in den letzten Jahren geführt hat.

Eine am sinkenden Rentenniveau, der Stärkung selbstbestimmten Wohnens und der energetischen Ertüchtigung ausgerichtete Wohnungspolitik wird eine bedeutende Planungsaufgabe, da die quantitativen und qualitativen Handlungsbedarfe räumlich stark disparat auftreten. Es gibt erhebliche Polarisierungen auf dem Wohnungsmarkt – während in Hamburg, München oder Stuttgart eine extreme Wohnungsnot herrscht und viele Wohnungen neu gebaut werden, gibt es in einigen Regionen Nordrhein-Westfalens und Teilen Ostdeutschlands große Wohnungsleerstände. Die sich entleerenden Räume weisen Wohnungsmärkte auf, die sich mit stagnierenden oder gar sinkenden Immobilienpreisen und steigenden Leerständen konfrontiert sehen. Sinkende Mieteinnahmen und ein Instandhaltungsrückstau sind die Folgen. Soziale Stabilisierungssysteme und die Förderung von gemeinschaftlichem Wohnen können in diesen Problemlagen die richtige Antwort sein. In wachsenden Regionen könnten hingegen eine strategische Grundstücks politik und die Schaffung von bezahlbarem Mietwohnraum die vordringlichere Aufgabe sein, kombiniert mit einer verstärkten Umnutzung von städtischen Entwicklungsflächen. Hier sind innovative Planungsinstrumente und Planungsverfahren, wie flexible städtebauliche Konzepte, energetischer Städtebau, Bestandsanpassung und die Unterstützung von Standortgemeinschaften und Baugruppen, gefragt.

Das vorliegende Heft gliedert sich in einen ersten Abschnitt über die Einflussfaktoren des Strukturwandels am Wohnungsmarkt sowie in einen zweiten Abschnitt über die

neuen Wohnmodelle und bestehende Steuerungsinstrumente. Im dritten Abschnitt wird anhand von Beispielen die Vielschichtigkeit von neuen Wohnmodellen aufgezeigt.

Der erste Abschnitt beginnt mit einem Beitrag von **Matthias Waltersbacher** über die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Wohnungsmarkt und die Wohnstandorte auf Grundlage neuester Studien des BBSR. Waltersbacher zeigt auf, wie sehr das Neubauvolumen im letzten Jahrzehnt zurückgegangen ist und wie stark sich die Nachfragesituation verändert hat. Insbesondere das barrierefreie Wohnen im Alter in Bestandsquartieren sieht er als eine der großen Herausforderungen für die Wohnungspolitik. **Anja Müller** und **Guido Spars** verdeutlichen in ihrem Beitrag die Veränderungen in der Eigentümerstruktur auf dem Wohnungsmarkt. Die neuen internationalen Finanzinvestoren können aufgrund ihrer Unternehmens- und Investitionsstrategie negative Auswirkungen auf die Bestände und die Quartiersentwicklung haben. Die Pluralisierung von Lebensformen und Lebensstilen, der demografische und ökonomische Wandel führen zu teilweise verändertem Nachfrageverhalten. Auf neue Nachfragegruppen am Wohnungsmarkt wie beispielsweise Personen mit Versorgungsproblemen, Migrantenhaushalte oder gemeinschaftliche Wohnmodelle geht **Annette Spellerberg** ein. Nach ihrer Einschätzung ist es jedoch fraglich, inwieweit diese veränderte Nachfrage tatsächlich auch neue Wohnformen mit sich bringen muss. Vielmehr seien doch bereits Siedlungsbewegungen wie beispielsweise die Gartenstadt Vorläufer heutiger gemeinschaftlicher Wohnmodelle.

Im zweiten Abschnitt wird aufgezeigt, welche Bandbreite von Wohnmodellen es gibt und welche Steuerungsmöglichkeiten Kommunen und Quartiersgemeinschaften haben. **Heike Gerth** und **Rotraut Weeber** setzen sich mit der sozialen Dimension der Wohnungspolitik auseinander – insbesondere für Niedrigverdiener wird es immer schwieriger, Wohnraum zu finden. Jährlich werden vom Staat Wohnmietenzuschüsse von ca. 4 Mrd. € über die soziale Grundversicherung oder das Wohngeld ausgegeben. Zentraler Bezugspunkt ist für die Autoren das Quartier, in dem flexible Wohnangebote geschaffen werden sollten, kombiniert mit Baugruppen und genossenschaftlichen Wohnformen, eingebettet in resiliente Stadtstrukturen. **Sonja Borchard** zeigt den Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung wohnungspolitischer Steuerungsinstrumente auf. Angesichts der Transformationen am Wohnungsmarkt sind die Kommunen gefordert, mittels strategischer Planungsaufgaben die soziale Wohnraumversorgung auch zukünftig sicherzustellen. Größere Kommunen wie beispielsweise Dortmund sind mit der Erstellung eines kommunalen Wohnraumkonzepts in der Lage, neue Akteure langfristig in die erforderlichen Anpassungsprozesse einzubinden. **Elena Wiezorek** betrachtet die Herausforderungen am Wohnungsmarkt aus der Perspektive privatwirtschaftlicher Initiativen. Gerade bei knappen kommunalen Haushaltsmitteln und sinkender Nachfrage am Wohnungsmarkt scheint es attraktiv, Wohnquartiere durch gemeinschaftliche Initiativen von Eigentümern aufzuwerten. Das damit verbundene Investitionsrisiko und die mangelnde Verbindlichkeit sind zugleich eine große Herausforderung.

Im dritten Abschnitt werden beispielhafte Wohnungsprojekte sowie deren Prozesse und Akteure aufgezeigt. **Steffen Kercher** und **Thomas Rehn** erläutern anhand des Neubaugebiets München-Freiham – eines der größten Neubauvorhaben Deutschlands –, wie wichtig ein umfassendes, städtisch gesteuertes Planungsverfahren für die Umsetzung wohnungspolitischer Ziele ist: vom Strukturkonzept über einen Städtebaulichen Wettbewerb bis hin zu Blockkonzepten. Ergänzt wird diese Planungsstrategie um die Schaffung sozialen Wohnungsbaus (Soziale Bodenordnung) und energieeffizienter Strukturen (Energiegerechter Städtebau). Darauf aufbauend, erläutern **Ursula Eicker**, **Heiko Huppenberger**, **Detlef Kurth** und **Dirk Monien** die Energieleitplanung für das Wohngebiet München-Freiham als Ergebnis der Begleitforschung im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Für den Städtebaulichen Wettbewerb wurden umfassende energetische Kriterien berücksichtigt, um diese frühzeitig mit sozialpolitischen und städtebaulichen Zielen abzuwägen. Der Beitrag zeigt, dass es hierbei keine allgemeingültigen Lösungen gibt, sondern jeweils nur auf den Städtebau und den Ort bezogene Optimierungen.

**Barabra Rolfes-Poneß** zeigt anhand des Nachbarschaftsquartiers Berlin-Friesenstraße, wie durch eine Projektentwicklungsgesellschaft mit starkem Bezug zur Nachbarschaft ein vielfältiges Wohnquartier realisiert werden kann. Eine kleinteilige Eigentümerstruktur aus Baugemeinschaften, Genossenschaften und Bauträger garantiert entsprechend unterschiedliche Nachfragegruppen. Kombiniert mit Gewerbe und einer Geothermieanlage ist ein nachbarschaftsorientiertes Quartier entstanden. Im Beitrag von **Iris Behr**, **Monika Meyer** und **Kornelia Müller** wird das genossenschaftliche Wohnmodell „Wohnsinn“ vorgestellt, in dem jüngere und ältere Menschen gemeinschaftlich zusammenwohnen. Sie teilen sich Gemeinschaftsräume sowie einen Gemeinschaftshof und erbringen ein hohes Maß an Eigeninitiative. Ein Modellprojekt, das jedoch mit Bereitschaft zum Engagement verbunden ist und meist eine Koordination von außen benötigt. Abschließend berichtet **Albrecht Reuß** anhand des Projekts „Sorglos Wohnen“ in Dettingen an der Erms beispielhaft über Baugemeinschaften im ländlichen Raum. Er betont die besondere Bedeutung von engen Informationspfaden zwischen allen Beteiligten. Erfolgsgrundlage für Baugruppen sind individuelle und eigenständige Konzepte, die einer besonderen Betreuung bedürfen.

Die Beiträge zeigen, dass eine staatlich unterstützte und planerisch begleitete Wohnungspolitik notwendig ist. Die Aufgabe des Staates besteht aber nicht nur in der Förderung, sondern auch in der Ermöglichung von neuen/alten gemeinschaftlichen Wohnformen in Genossenschaften, Baugruppen und kleinen Entwicklungsträgern. Die Anpassung des Wohnungsbestands an die demografischen, sozialen und energetischen Herausforderungen ist eine der großen Aufgaben auch für die Stadtplanung der nächsten Jahrzehnte.

*Detlef Kurth, Prof. Dr.-Ing., Stadtplaner SRL DASL, Hochschule für Technik Stuttgart, Studiendekan Master Stadtplanung*

*Elena Wiezorek, Dr.-Ing., Stadtplanerin SRL, Hauptgeschäftsführerin Architektenkammer Rheinland-Pfalz*