

Jürgen Aring, Arno Bunzel, Bernd Hallenberg, Martin zur Nedden, Ricarda Pätzold, Fabian Rohland

Wohnungspolitik neu positionieren!

Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik

Die Entwicklung der Wohnungsmärkte in Deutschland zeigt, dass es der Markt allein nicht richtet. In einer Reihe von Städten sind bereits massive Versorgungsengpässe für Gering- und Normalverdiener entstanden. Diese Situation ist u.a. das Ergebnis der Vernachlässigung einer aktiven und ganzheitlichen Wohnungspolitik in den letzten drei Jahrzehnten. Die daraus resultierenden Knappheiten sind nicht temporärer Art, und sie sind auch nicht durch kleinere Anpassungen im Rahmen bestehender Prozesse lösbar. Der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung und das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) plädieren vielmehr für eine konsequente wohnungspolitische Neuausrichtung. In ihrem Plädoyer begründen die Autoren diese Forderung und schlagen Maßnahmen und Instrumente für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik vor.

Neue Herausforderungen für eine soziale Wohnungspolitik

Mit dem steigenden Aktivitätslevel der Wohnungspolitik – von Wohnbauförderprogrammen über Baulandmodelle bis zur Mietpreisbremse – wird eines immer deutlicher: Der Markt allein richtet es nicht. Ein sozial verträglicher und resilienter Wohnungsmarkt bedarf mehr politischer Gestaltung. In etlichen städtischen (Miet-)Wohnungsmärkten sind im Segment des für Gering- und Normalverdiener bezahlbaren Wohnraums massive Versorgungsengpässe entstanden. Auf der Nachfrageseite liegen die Gründe für diese Entwicklung vor allem im starken Zuzug in die prosperierenden Regionen – durch Inlandswanderungen wie durch Zuwanderung aus dem Ausland – und steigenden Haushaltszahlen aufgrund von Haushaltsverkleinerungen. Auf der Angebotsseite werden zunehmend die Folgen der geringen Bautätigkeit des letzten Jahrzehnts spürbar, verursacht durch höhere Baukosten, angehobene Baustandards und steigende Baulandpreise in Wachstumsregionen.

Die Knappheiten führen in den angespannten Wohnungsmärkten über alle Preissegmente hinweg zu steigenden Mieten. Und schließlich ist das Angebot an preisgünstigem, belegungsgebundenem Wohnraum weiter rückläufig, da mehr Sozialwohnungen aus der Bindung herausfallen als neue hinzukommen. Die Wohnraumversorgung für Personen mit geringem Einkommen und Problemen beim Zugang zum Wohnungsmarkt ist so in den letzten Jahren wieder schwieriger geworden. Die zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum im Zuge der Integration von Geflüchteten verstärkt die Situation noch.

Die aktuelle Situation sehen wir nicht nur als zyklische Verwerfung am Markt, mit der man von Zeit zu Zeit rechnen

muss. Vielmehr ist sie systemisch bedingt, als Resultat der Vernachlässigung einer aktiven Wohnungspolitik in den zurückliegenden 30 Jahren. Die derzeitige Wohnungspolitik in der Bundesrepublik – die in ihren Grundsätzen seit Mitte/Ende der 1980er Jahre praktiziert wird – stützt sich auf ein wohnungspolitisches Instrumentarium, das im Hinblick auf Resilienz und Sozialorientierung in seiner Wirkung begrenzt ist. Die inzwischen entstandene Situation ist nicht durch kleinere Anpassungen lösbar. Erforderlich ist vielmehr eine grundsätzliche Neujustierung der Wohnungspolitik. Der Zeitraum bis zur nächsten Bundestagswahl im Herbst 2017 sollte genutzt werden, um die Konturen einer neu positionierten Wohnungspolitik auszuarbeiten. Das vorliegende Papier versteht sich als Beitrag zum Einstieg in diese Debatte.

Soziale Wohnungspolitik im Wandel

Wohnungspolitik ist immer ein Spiegelbild der jeweiligen gesellschaftspolitischen Leitvorstellungen. So richtete sich die Wohnungspolitik in den ersten Nachkriegsjahrzehnten, die durch akuten Wohnraumangel in West wie Ost geprägt waren, an der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung aus. Diese sozial- und versorgungsorientierte wohnungspolitische Ausrichtung endete jedoch Ende der 1980er Jahre aufgrund der Neujustierung der Wohnungspolitik, die neue Impulse durch „mehr Markt und weniger Staat“ freisetzen sollte.

Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts durch die Steuerreform von 1990 war eine erste tiefgreifende Folge des in den Jahren zuvor eingeleiteten Wandels des wohnungspolitischen Leitbildes. Der Wandlungsprozess erfuhr durch das historische Ereignis der Wiedervereinigung eine erhebliche Dynamisierung. Im Ergebnis der gesellschaftlichen Diskurse etablierte sich sukzessive das Paradigma des „neo-



liberalen Staates“, der den Sozialstaat traditioneller Prägung auf die Gewährleistung einer Grundversorgung reduzierte. In dieser Lesart ist der Wohnungsmarkt ein „Markt wie jeder andere“, in dem das Marktgeschehen – ohne viele staatliche Interventionen – für das optimale Ergebnis sorgt. So ging die Verantwortung (Gesetzgebung, Finanzierung) für den öffentlich geförderten Wohnungsbau auf die Länder über, Förderprogramme wurden zurückgefahren, die Objektförderung zugunsten der Subjektförderung weitgehend aufgegeben, öffentliche Wohnungsbestände und Liegenschaften von Bund, Ländern und Kommunen an private Investoren veräußert und schließlich Verwaltungsapparate ausgedünnt.

Dieser Wandel war eingebettet in einen breiten gesellschaftlichen Diskurs, der unter dem Vorzeichen einer neoliberalen Marktorientierung stand und seine Legitimation aus der zu Teilen vorgeblichen und zu Teilen tatsächlichen Ineffizienz staatlicher Wohnungsförderpolitik und öffentlicher Unternehmen in der zurückliegenden Epoche bezog. Zudem waren die Wohnungsmärkte nach 1995 weitgehend entspannt. Dies unterstützte die Argumentation, die Wohnungsfrage als quantitatives Problem sei ein für alle Mal gelöst.

Kritik an der neoliberalen Wohnungspolitik entzündet sich seit den späten 1990er Jahren am Verkauf öffentlicher Wohnungsbestände („Verscherbeln des Tafelsilbers“), weil damit – so die Befürchtung kritischer Stimmen – wichtige Instrumente der sozialen Wohnungspolitik in den Kommunen aus der Hand gegeben würden. Angesichts wachsender Engpässe im Segment des preisgünstigen Wohnraums haben sich diese Befürchtungen als berechtigt erwiesen. Die derzeitige Erfahrung im Wohnungsbereich zeigt, dass der Markt auf die steigende Nachfrage im bezahlbaren Segment eben nicht mit einer entsprechenden Ausweitung des Angebots reagiert. Stattdessen wird das knappe Gut „Wohnraum“ nach Maßgabe der höchsten Rendite verteilt – und die ist nicht im preisgünstigen Segment zu erzielen.

Was ist zu tun? Anforderungen an eine Neupositionierung

Eine soziale und resiliente Wohnungspolitik bedarf einer staatlichen Beeinflussung des Marktgeschehens, die sowohl nachhaltige soziale Prinzipien als auch flexible Haltungen, entsprechend der jeweiligen Marktsituation, miteinander verbindet. Ein wesentliches Ziel ist die dauerhafte Behebung von Engpässen im Segment preisgünstiger Wohnungen. Viele aktuelle Vorschläge und Maßnahmen zielen auf die Intensivierung und Beschleunigung des Wohnungsbaus. Bezahlbarkeit soll vor allem über die preisdämpfende Wirkung von Förderprogrammen und die Absenkung von baulichen Standards erreicht werden. Die Erwartungen sind hoch, doch die Wirkung dieser neuen und der noch verfügbaren wohnungspolitischen Instrumente ist begrenzt und wenig zielgerichtet. Die initiierten Maßnahmen, z.B. Sonderabschreibungen, gehen in der Brei-

te ihrer Wirkungen teilweise weit über das Ziel der sozialen Wohnraumversorgung hinaus und begünstigen eher Marktsegmente, die eine solche Unterstützung nicht benötigen. Ein solches Vorgehen begünstigt Mitnahmeeffekte, Fehlallokation von Ressourcen, ohne den eigentlichen Zweck, nämlich die Schaffung preisgünstigen Wohnraums, wirklich zu erfüllen.

Die Neujustierung einer sozialen Wohnungspolitik kann somit weder durch eine „Rolle rückwärts“ zur Wohnungspolitik der 1960er und 1970er Jahre noch durch ein geringfügig verändertes „Weiter so“ nach neoliberaler Muster erreicht werden. Die Lehren aus den zurückliegenden wohnungspolitischen Epochen müssen vielmehr lauten: Wohnungspolitik darf – wegen der Langlebigkeit der Wohngebäude und deren sozialpolitischer Bedeutung – nicht von Konjunkturen abhängen. Die aktuelle Aufgabe besteht darin, eine resiliente, zukunftsgewandte Wohnungspolitik zu formulieren, die unabhängig von zyklischen Entwicklungen am Wohnungsmarkt sowie gesellschaftlichen und politischen Veränderungen die soziale Wohnraumversorgung sicherstellt. Eine neue soziale Wohnungspolitik darf sich dabei nicht auf einen reagierenden, reparierenden, nachholenden Charakter reduzieren. Sie darf nicht kurzfristig angelegt sein und keine Angst vor den Interessen einflussreicher Akteure am Markt zeigen. Doch sind die Voraussetzungen für einen Wandel schwierig: Im Zuge der letzten drei Jahrzehnte ist der Staat in die Defensive geraten. Faktisch fehlt es an Personal, Instrumenten und Mut – auch auf der kommunalen Ebene.

Umso wichtiger sind jetzt Weichenstellungen, die von Gestaltungswillen und Durchsetzungskraft getragen werden. Die Ausgestaltung der neuen sozialen Wohnungspolitik muss auf den veränderten gesellschaftlichen, ökologischen, institutionellen Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts aufbauen. Vor diesem Hintergrund ist der breite gesellschaftspolitische Diskurs über die zukünftige Rolle des Staates im Wohnungsmarkt aufzunehmen. Eckpfeiler eines solchen Diskurses sind Grundverständnis und Aufgabenteilung von Sozialstaat, Markt und Zivilgesellschaft, denn die gemeinwohlorientierten Leistungen des Wohnungswesens entstehen im Wege der Koproduktion. Der Staat erkennt damit die Pluralität von Gemeinwohllakteuren an – auf dem Feld der Wohnungspolitik sind das neben der öffentlichen Hand einzelne und organisierte Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen der Immobilienwirtschaft und Organisationen des dritten Sektors. Ein solches Zusammenspiel von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren bedarf neuer kooperativer Verfahren und der kritischen Reflexion bisheriger Handlungslogiken.

Eine soziale und resiliente Wohnungspolitik muss Veränderungen in Gesellschaft und Raum Rechnung tragen. Staatliches Handeln ist vor allem dort notwendig, wo die Balance der Wohnungsmärkte, die soziale Wohnraumversorgung und eine sozial ausgewogene Raum- und Stadtentwicklung gefährdet sind. Die Wohnungsmärkte in prosperierenden Regionen und



Abb. 1: Wohnungsneubau mit heterogenen Bewohnerstrukturen (Foto: Jost)

in strukturschwachen Regionen driften weiter auseinander. Wohnungspolitik muss diese Heterogenität stärker antizipieren. Sie muss flexibel und regional spezifisch reagieren, um den umfangreichen und teilweise gegensätzlichen Anforderungen wirkungsvoll zu begegnen. In Stadt, Umland und Region sind durch die Pendlerverflechtungen gemeindegrenzen-überschreitende Alltagsräume entstanden. Dementsprechend darf Wohnungspolitik nicht an den Gemeindegrenzen enden, sondern sollte mit der Wohnungsmarktregion den gesamten Aktivitätsraum der Bevölkerung im Blick haben. An jedem Ort führt die Pluralisierung der (Stadt-)Gesellschaft zu veränderten Bedarfen im „Wohnen“. Es reicht damit nicht, Mengeneffekte in den entsprechenden Wohnungssegmenten zu erzielen, vielmehr sind Quantitäten, Qualitäten und Lagen zu berücksichtigen, die den unterschiedlichen Personengruppen bzw. Milieus genügen.

Ansätze und Instrumente einer sozialen und resilienten Wohnungspolitik

Wir konstatieren, dass eine überwiegend den Mechanismen des Marktes unterworfenen Wohnungsversorgung – trotz gewisser staatlicher Regulierungen – in der Regel nicht zu den gesellschaftlich gewünschten Effekten führt. Angesichts des aufgestauten Handlungsbedarfs sind reagierende, reparierende und nachholende wohnungspolitische Ansätze zu wenig, es bedarf vielmehr eines dauerhaften, nachhaltigen und wirksamen staatlichen Korrektivs. Dieser Weg ist nicht darauf ausgelegt, den Markt auszuschalten, wohl aber den Gemeinwohlinteressen ein deutlicheres Gewicht zu verleihen.

Wohnungspolitische Kernelemente

Auch wenn Wohnungspolitik heute immer integriert und nachhaltig angelegt sein soll und damit viele Politikfelder erreicht und verbindet, so gibt es doch einen Kern, bei dem es um Bauland, Bauen, Finanzierung und Trägerschaften geht. Auf strategischer Ebene sehen wir folgende wesentliche Ansatzpunkte einer sozialen und resilienten Wohnungspolitik:

■ Wohnungsneubau: Zusätzliche Wohnungen am richtigen Ort

In prosperierenden Großstadtreionen ist eine deutliche Ausweitung des Wohnungsangebots durch Neubau notwendig. Die Debatten um bezahlbaren Wohnungsbau werden derzeit von den Parametern Schnelligkeit, Fertigstellungszahlen und Baukosten bestimmt. Damit stehen in der Regel quantitative Aspekte im Vordergrund. Diese bedürfen gleichgewichtig einer Flankierung durch qualitative Aspekte, wozu heterogene Bewohnerstrukturen (z.B. über Baulandmodelle) und eine integrierte Betrachtung der Baustandards zählen. Hochpreisige Luxuswohnungen tragen – obwohl es häufig behauptet wird – kaum zur Linderung der Wohnungsknappheit bei. Der akute Wohnraumbedarf zur Unterbringung Geflüchteter macht temporäre Lösungen zur Minderung der Angebotsdefizite in einigen Kommunen unausweichlich. Wenn diese Lösungen z.B. hinsichtlich Standort, Substanzqualität oder Bauweise Nachhaltigkeitsprinzipien vernachlässigen, muss sichergestellt werden, dass sie ihrem temporären Charakter entsprechend so bald wie möglich zurückgebaut werden.

■ Bodenpolitik und Bodenrecht

Die Städte müssen – neben planerischen Rahmensetzungen – auch verstärkt liegenschaftspolitische Gestaltungsoptionen nutzen. Wichtige Bausteine einer solchen aktiven kommunalen Bodenpolitik sind: eine langfristige strategische Bodenvorratspolitik zur Sicherung von Entwicklungsoptionen, der Zwischenerwerb von Grundstücken mit anschließenden Konzeptvergaben, Modelle der kooperativen Baulandentwicklung auf der Basis städtebaulicher Verträge und die Vergabe von Erbbaurechten auf städtischen Grundstücken zur Dämpfung der Bodenpreisdynamik. Die Mobilisierung der verbliebenen Entwicklungsoptionen im Siedlungsbestand erfordert zudem eine Weiterentwicklung des bodenrechtlichen Instrumentariums: Dazu gehört erstens die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen auf kleinteilige Fallgestaltungen. Des Weiteren sollte ein geeigneter Rechtsrahmen für den gebietsbezogenen erleichterten



Grunderwerb geschaffen werden – bis hin zur Enteignung, für den Fall, dass Grundstückseigentümer keine Mitwirkungsbereitschaft zeigen. Das könnte z.B. im Rahmen einer der Entwicklungssatzung nachgebildeten, eigenständigen Satzung erfolgen. Dieser Vorschlag wurde bereits von der Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik im Rahmen des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ aufgegriffen. Gleiches gilt für den Vorschlag, die Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer weiterzuentwickeln. Eine solche Steuer hätte mobilisierende Effekte und würde auch Spekulationen mit Grund und Boden im Immobilienmarkt entgegenwirken. Ebenfalls ist zu prüfen, welche kostentreibende Wirkung – sowohl im Segment des Wohneigentums als auch auf dem Mietwohnungsmarkt – die Anhebung der Grunderwerbsteuer in vielen Bundesländern hatte.

■ Preisgünstiger Wohnungsneubau

Die Baukostensteigerungen der zurückliegenden Jahre erschweren die Umsetzung des preisgünstigen Mietwohnungsneubaus erheblich. Als Treiber der Entwicklung werden zumeist Regulierungen und Standards (z.B. Energieeinsparverordnung/EnEV) genannt und deren Überprüfung bzw. Lockerung gefordert. So notwendig eine solche Revision ist – wir halten die pauschale Standardabsenkung für das falsche Motiv. Besser wäre zu überlegen, welche Eigenschaften und Qualitäten die Wohngebäude haben sollen, die die Gesellschaft zukünftig bewohnen will, und daraus abzuleiten, welche Regelungen zur Umsetzung dieses Ziels notwendig sind. In innerstädtischen Lagen sind es auch die Bodenpreise, die die Kosten von Neubauten signifikant erhöhen (vgl. vorheriger Absatz). Eine weitere Überlegung besteht in der Anpassung der Amortisation an die Lebensdauer der Gebäude, was niedrigere Belastungen bei längeren Finanzierungszeiträumen ermöglichen könnte. So könnten Anfangsmieten bei Neubauten abgesenkt werden, denn diese steigen bei einer (angenommenen) kurzen Lebensdauer der Immobilien. Zum derzeit üblichen Streben nach schneller Refinanzierung können ebenso unklare Marktbedingungen beitragen. Deshalb sollten Reformen und Neuregelungen gut überlegt sein. Bei allen Ansätzen, die einen kostengünstigeren Wohnungsbau befördern sollen, muss gewährleistet werden, dass sie sich auch in niedrigeren Mieten niederschlagen und so bei den Nutzerinnen und Nutzern ankommen.

■ Sozialer Wohnungsbau und „neue Gemeinnützigkeit“

Die Fördermodalitäten für den sozialen Wohnungsbau bieten bei anhaltend niedrigem Zinsniveau keine ausreichenden Anreize für renditeorientierte Anleger. Partner beim sozialen Wohnungsbau sind deshalb zurzeit vor allem die kommunalen Wohnungsunternehmen, die sich in starkem Maße – auch durch politische Vorgaben der Kommunen – dem Gemeinwohlgedanken verpflichtet sehen. Der soziale Wohnungsbau bedarf deshalb einerseits einer deutlichen Ausweitung dieser Akteursgruppe, einer Wiederbelebung der gemeinnützig orientierten Wohnungsunternehmen. In diesem Zusammenhang

sollte unter anderem über Modalitäten einer „neuen Gemeinnützigkeit“ von Wohnungsunternehmen nachgedacht werden.

■ Kapitalmobilisierung und Finanzierungsmodelle

Das Augenmerk für ein gemeinwohlorientiertes Segment muss von Überlegungen flankiert werden, wie privates Kapital verstärkt für die Bautätigkeit im preisgünstigen Segment mobilisiert werden kann. Pauschale steuerliche Anreize wie Abschreibungen sind dabei der falsche Weg, denn in jedem Fall müssen die öffentlichen Förder- und Finanzierungsinstrumente zielgerichtet und nachhaltig eingesetzt werden. In diesem Sinne ist es unerlässlich, der regionalen Differenzierung des Wohnungsmarktes Rechnung zu tragen. Gerade dort, wo mit einer längerfristig hohen Wohnungsnachfrage zu rechnen ist, liegt es auch im Interesse institutioneller Kapitalgeber, für eine niedrige, aber stabile Rendite preiswerte Wohnungen (mit) zu finanzieren und der öffentlichen Hand die Belegung und Bewirtschaftung zu überlassen. Entsprechende Modelle sind zu prüfen.

■ Öffentliche Hand als Bauherr

Laut einer Kommunalbefragung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) aus dem Jahre 2012 befinden sich – trotz starker regionaler Unterschiede – rund 60% der Wohnungen mit vertraglich vereinbarten Mietpreis- und Belegungsbindungen in der Hand kommunaler Wohnungsunternehmen, die damit wesentlich zur Wohnraumversorgung von einkommensschwachen Haushalten beitragen. Neben dieser Aufgabe können hinreichend große öffentliche Wohnungsbestände in Zeiten stark steigender Mieten und Kaufpreise eine preisdämpfende Wirkung auf den Wohnungsmärkten erzielen. Angesichts der erheblichen Wohnungsnachfrage in einigen Agglomerationen erscheint die Frage diskussionswürdig, wie weit nicht nur die Kommunen, sondern auch die Bundes- und die Landesebene – selbst oder über Gesellschaften – als Investor für preisgünstigen Wohnraum tätig werden können. Denkbar wäre z.B. die Errichtung von Wohnungen durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA). Angesichts der oft komplizierten Verhandlungen zwischen dieser Bundeseinrichtung und den Kommunen könnte auf diese Weise auch ein Beschleunigungseffekt erzielt werden. Auch halböffentliche Unternehmen könnten für ihre Belegschaften und über diese hinaus wieder preisgünstigen Wohnraum schaffen.

■ Kommunale Wohnungsunternehmen als handlungsfähige Akteure

Der vollständige oder teilweise Verkauf kommunaler Wohnungsbestände und -unternehmen hat sich nicht nur unter dem Aspekt des Fehlens bezahlbarer Mieten bemerkbar gemacht. Vielmehr mangelt es den betreffenden Kommunen oft an Möglichkeiten zur Unterbringung mancher Bevölkerungsgruppen. Die Wiedergewinnung einer solchen Steuerungsmöglichkeit ist gerade vor dem Hintergrund der Aufnahme von Geflüchteten wichtig geworden. Kommunale Wohnungs-

unternehmen sollten in ihrer Bedeutung gestärkt bzw. neu gegründet werden, um für die Städte ein ständiges Korrektiv am Wohnungsmarkt, aber auch für den nachbarschaftlichen Zusammenhalt verfügbar zu haben.

■ **Bezahlbares Wohnen braucht eine starke Säule der Bestandspolitik**

Auch wenn der (bezahlbare) Neubau viele Debatten dominiert, bleibt der Wohnungsbestand das Segment mit den preiswertesten Mieten – und diese müssen bewahrt werden. Deshalb ist es zwingend erforderlich, die Bestandspolitik konzeptionell mit der Neubaupolitik zu verzahnen. Ein Schritt in diese Richtung wäre ein klares Bekenntnis zum städtischen Mietwohnungsbestand und Mietwohnungsbau. Zu oft wird die im internationalen Vergleich niedrige Eigentümerquote bzw. hohe Mieterquote in Deutschland als Manko begriffen – diese kann aber auch als Zeichen für einen weniger fragmentierten Wohnungsmarkt gesehen werden. Denn es sind gerade die Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen, die die Aufwertungsprozesse in innenstadtnahen Stadtquartieren befördern. In den großen Städten sind in der Regel gemeinnützig orientierte Wohnungsunternehmen die Garanten für bezahlbare Mieten, allerdings sind deren Anteile in diesen Wohnlagen meist überschaubar. Zum Schutz der Bestandsmieten wurde bereits eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt (unter anderem die Absenkung der Kappungsgrenze, die Mietpreisbremse, das Bestellerprinzip), deren kleinräumige Wirkung beobachtet und gegebenenfalls nachjustiert werden sollte.



Abb. 2: Auch in den Bestand investieren (Foto: Jost)

■ **Wohnen als Gestaltungsaufgabe**

Die Gestaltungsaufgabe des Wohnungsbaus und -umbaus sollte die öffentliche Hand nicht nur Juristen, Bauträgern und Finanziers überlassen. In der heutigen Phase der intensiven Bautätigkeit werden Weichen für die zukünftige Stadtentwicklung gestellt – deshalb gilt es „groß“ zu denken – nicht nur im Sinne von großen Zahlen (Neubau), sondern von zukunftsweisenden Ideen. Der allfällige Innovationsdruck, der auch mit einem Verlassen der „Komfortzone“ des Erprobten

einhergeht, sollte nicht in erster Linie als Problem begriffen werden, sondern als Chance dafür, Themen anzufassen, die im „Regelbetrieb“ tabu waren. Dies bedeutet nicht zuletzt, die Angst vor dem Experiment bzw. vor dessen Scheitern zu verlieren – ein risikofreies „Experiment light“ gibt es nicht.

Gemeinsame Verantwortung und Regionalisierung

Unabhängig davon, ob eine zeitgemäße Wohnungspolitik sozial- oder marktorientierten Grundsätzen folgt, ist eine zukünftige Wohnungspolitik regionalisiert zu denken und als gemeinschaftliche Aufgabe anzulegen.

■ **Wohnungspolitik als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern, Gemeinden realisieren**

Die Gestaltungsaufgabe des neuen sozialen Wohnungsbaus braucht eine gemeinsame Verantwortung der drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen. Die Grundgesetzänderung hin zur Zuständigkeit der Länder wurde unter dem Eindruck einer obsoleten öffentlichen Wohnungspolitik vollzogen. Heute zeigt sich, dass eine weitere Zuständigkeit des Bundes (über 2019 hinaus) – nicht nur in Finanzierungsfragen – unerlässlich ist. Angesichts der Einführung der Schuldenbremse (Verbot der Nettokreditaufnahme) zum Jahre 2020 wird die Notwendigkeit der Diskussion einer erneuten Grundgesetzänderung deutlich.

■ **Regionale Spezifik der wohnungspolitischen Erfordernisse anerkennen**

Vor dem Hintergrund zunehmender Disparitäten in den regionalen Wohnungsmärkten ist es unerlässlich, die zentrale Steuerungsfähigkeit dort anzusiedeln, wo die konkreten Probleme auftreten. Damit dürften im Zuge der Neujustierung der sozialen Wohnungspolitik nur wenige übergreifende und pauschalisierende Regelungen erlassen werden. Der Kern muss sich auf ein lokal ausgerichtetes und flexibles Instrumentarium stützen, damit dieses eine effiziente Förderung gewährleistet, die den örtlichen Gegebenheiten und Perspektiven Rechnung trägt.

■ **Bundesraumordnung sowie Landes- und Regionalplanung anpassen**

Die sehr differenzierte Wohnungsnachfrage in der Bundesrepublik einerseits und das von der Bundesregierung formulierte Ziel einer deutlichen Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Grund und Boden andererseits erfordern die Schaffung von Ausgleichsmechanismen im Hinblick auf Ver- und Entsiegelung. Hierzu bedarf es auch einer wiedererstarbten Bundesraumordnung, die entsprechende Ziele formuliert. Gleiches gilt für die Landes- und Regionalplanung. Der zur Verfügung stehende Instrumentenkasten ist einer Revision zu unterziehen und gegebenenfalls anzureichern. Eine bedeutende Rolle sollten auch Anreize zur Förderung interkommunaler Kooperation spielen.



Qualitäten sichern, Fehler vermeiden

Grundsätzlich ist es erforderlich, bei der Ausgestaltung der Ansätze und Instrumente einer neuen sozialen und resilienten Wohnungspolitik Qualitäten zu sichern. Eile und Kostendruck sind keine gute Ausrede für fehlerhafte Konzepte. Anerkannte Ansätze und Prinzipien einer integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung gelten auch für die zukünftige Wohnungspolitik.

■ Soziale Brennpunkte vermeiden

Angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit müssen räumliche Konzentrationen von Beständen des sozialen Wohnungsbaus und damit von sozial benachteiligten Personengruppen (auch Geflüchteten) verhindert werden. Dies betrifft einerseits den Bestand, andererseits auch die neu zu errichtenden Quartiere. Das heißt, dass ungeachtet des Drucks, schnell zu bauen, die Vielfalt der Bauherren und Investoren sowie die Diversität der Wohnungsangebote und Zielgruppen Schlüsselemente der Quartiersentwicklung darstellen.

■ Nutzerzentrierte Strategien und Bürgerbeteiligung im Wohnungsneubau stärken

Bei Neubau von Wohnquartieren und der Nachverdichtung von Bestandsquartieren müssen die Bedürfnisse der (zukünftigen) Bewohner und der Nachbarn in den Planungsprozess einbezogen werden. Durch Planungsverfahren mit deliberativen Qualitäten (Informiertheit, politische Inklusivität, Transparenz und Fairness im Verfahren) lassen sich Interessenkonflikte zwar nicht grundsätzlich verhindern, aber Akzeptanzprobleme bei der Umsetzung von (Bau-)Projekten durchaus vermeiden und die Legitimation des politischen Handelns erhöhen. Solche Beteiligungsprozesse sind auch nicht als „Einmalveranstaltung“ zu verstehen. Vielmehr gilt es, die relevanten Akteure (Bürger, lokale Stakeholder, Intermediäre, Investoren etc.) kontinuierlich in den Entstehungsprozess eines Bauvorhabens miteinzubeziehen.

■ Baukultur und Bauqualität einfordern

Der Erfolgsdruck im Wohnungsneubau führt zu einer deutlicheren Betonung von schnelleren Verfahren, von Typenentwürfen und standardisierten Bauteilen. Das muss und darf nicht dazu führen, Ansprüche an Baukultur und Bauqualität aufzugeben, wobei Baukultur und Bauqualität nicht mit einem spezifischen Geschmack gleichzusetzen sind. Insofern ist der Blick auf Prozessqualitäten (z.B. Testplanungen, Wettbewerbsverfahren, Musterevaluationen) zu richten – sowohl bei der Entwicklung von Typenentwürfen wie auch bei der Planung von Stadtquartieren.

■ Integrierte Konzepte erstellen

Zukunftsfähige Wohnungspolitik bedeutet weit mehr als Wohnungen bauen, zählen, vergeben, verwalten. Sie ist ein Baustein der Stadtentwicklungspolitik und muss – will sie dem Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung genügen – in

eine integrierte Strategie überführt und im Kontext mit anderen Politikfeldern und deren Zielsetzungen gesehen werden. Dies gilt insbesondere für die Verknüpfung mit der Stadtentwicklungs-, Umwelt-, Boden-, Sozial-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Regional- und Strukturpolitik.

■ Nachhaltigkeit operationalisieren

Wohnungspolitik muss dem Leitbild der Nachhaltigkeit entsprechen, das heißt die sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen des Politikfeldes aufnehmen und damit auch Zielkonflikte (z.B. mit Blick auf Flächensparen, Innenentwicklung, energetische Sanierung etc.) benennen und abwägen.



Abb. 3: Nachhaltigkeit durch Innenentwicklung (Foto: Annick Rietz)

Fazit – Zeit für eine neue Expertenkommission

Das Thema „Wohnen“ steht angesichts der aktuellen Entwicklungen bei Politik, Medien und (zumindest bei Teilen) der Bevölkerung wieder auf der Tagesordnung, nachdem es mehr als ein Jahrzehnt eher ein Schattendasein fristete. Die Erwartung, der Markt allein werde es richten, stößt nach 30 Jahren an Grenzen. Dominiert wird die Diskussion von Überlegungen, die den privaten Wohnungsmarktakteuren größere Anreize zur Schaffung von Wohnraum bieten sollen. Vorschläge beziehen sich z.B. auf die Reduzierung gesetzlicher Normen, die Senkung von Standards, die Vereinfachung von Verfahren und die erleichterte Schaffung von Bauland. Diese Ansätze werden weitgehend einzeln betrachtet, eine integrierte Gesamtstrategie ist nicht erkennbar. Abschätzungen von Wechselwirkungen mit anderen Aspekten nachhaltiger Stadtentwicklung unterbleiben genauso wie die Einbeziehung der räumlich stark differenzierten Nachfrage und eine Bindung der Vergünstigungen an die vordringliche Schaffung preisgünstigen Wohnraums. Unberücksichtigt bleibt weiterhin, dass zumindest Teile des privaten Wohnimmobiliensektors systembedingt kein Interesse an entspannten Wohnungsmarktverhältnissen haben. Alle Erfahrungen im In- und Ausland zeigen es: Nur



eine aktive Rolle des öffentlichen Sektors im Immobilienmarkt gewährleistet eine quantitativ und qualitativ ausreichende Versorgung einkommensschwächerer Schichten mit Wohnraum zu tragbaren Kosten.

„Wohnen“ ist ein Dauerthema und braucht eine langfristige Perspektive, die nicht nur im Rahmen des engeren Wirkungskreises wohnungspolitischer Maßnahmen, sondern als gesellschaftliches und räumliches Handlungsfeld diskutiert werden muss. Notwendig ist die Formulierung einer integrierten, langfristig angelegten und auf Kontinuität ausgerichteten strategischen Wohnungspolitik. Das für Reformen derzeit weit geöffnete „Fenster der Gelegenheit“ sollte mit Ambitionen und Mut genutzt werden, grundsätzliche Fragen zu stellen und zeitgemäße Antworten zu finden.

Angesichts des Handlungsdrucks bedarf es eines zügigen Erarbeitungsprozesses. Dabei kann auf die (positiven und negativen) Erfahrungen z.B. der Arbeit des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ zurückgegriffen werden. Angesichts der im Herbst 2017 stattfindenden Bundestags-

wahl ist es unrealistisch, dass noch in dieser Legislaturperiode eine Strategie erarbeitet wird. Die Zeit bis zur Konstituierung der nächsten Bundesregierung sollte aber genutzt werden, um aktuell diskutierte denkbare Elemente einer solchen Strategie im Hinblick auf Wirkung und Praktikabilität zu prüfen. Diese Arbeit könnte durch einen „Think Tank“ von Experten begleitet werden. Die Ergebnisse dieser Phase könnten Ende 2017/Anfang 2018 Grundlage der Formulierung der „Wohnungspolitischen Strategie“ und ihrer baldmöglichen Beschlussfassung sein. Inwieweit einzelne Elemente bereits im Vorgriff ohne Gefährdung des Zieles eines integrierten Konzeptes umgesetzt werden können, wäre fallweise zu prüfen.

Dr. Arno Bunzel, Prof. Martin zur Nedden, Ricarda Pätzold
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

Prof. Dr. Jürgen Aring, Bernd Hallenberg, Fabian Rohland
vhw e.V., Berlin