

Ist Wohnraumversorgung noch eine kommunale Aufgabe?

Folkert Kiepe

Wohnungspolitik behält für die Städte „in jedem Falle“ einen hohen Stellenwert, erklärt der Autor. Denn vor dem Hintergrund von Hartz IV ist die Versorgung sozial schwacher Haushalte mit Wohnraum vornehmlich kommunale Aufgabe. Und weil die Städte und Gemeinden schon jetzt im Schnitt für ein Zehntel ihrer Bevölkerung die Unterkunftskosten tragen, seien kommunale Wohnungsunternehmen unentbehrlich. Um so gespannter darf man auf den Verlauf des „Dresdner Experiments“ sein, wo im März 2006 der gesamte städtische Wohnungsbestand an Fortress veräußert wurde. (Red.)

Wenn man die Frage beantworten will, ob Wohnraumversorgung noch eine kommunale Aufgabe ist, muss man sich mit der Bedeutung der Wohnungspolitik für die Städte, den gegenwärtigen Rahmenbedingungen für die Wohnungspolitik generell, den besonderen Anforderungen an die kommunale Wohnungspolitik, der Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen und der Rolle kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben auseinandersetzen.

Bedeutung der Wohnungspolitik für die Städte

Die Zeiten des allgemeinen Wohnraum Mangels sind überwunden, die Wohnungsmarktlage ist insgesamt betrachtet entspannt. Gleichwohl kommt der Wohnungspolitik – und zwar unabhängig von der jeweiligen örtlichen Wohnungsmarktsituation – in jedem Falle ein hoher Stellenwert für die Entwicklung der Kommunen zu. Angesichts rückläufiger Bevölkerungszahlen wird die Konkurrenz zwischen den Städten und Gemeinden um Einwohner zunehmen.

Während für die Frage, welche Region ihre Bevölkerung binden und gegebenenfalls noch weitere Zuwächse erzielen kann, im Wesentlichen von der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Arbeitsplatzangebot abhängt, kommt es für die Frage, in welcher Stadt oder Gemeinde die Menschen ihren Wohnsitz wählen, entscheidend auf die Qualität und Bezahlbarkeit des vorhandenen Wohnungsangebotes und die Attraktivität des Wohnumfeldes an.

Ein attraktives, bezahlbares und nachfragegerechtes Wohnraumangebot in den Städten für alle Bevölkerungsschichten ist daher ein wesentlicher Ansatzpunkt für die weitere Bevölkerungsentwicklung in den Städten und damit auch für die Eindämmung der Stadt-Umland-Wanderung. In diesem Zusammenhang ist die Wirkung des 15-prozentigen Einkommensteueranteils der Gemeinden nicht zu unterschätzen.

Während sich die wohnungspolitischen Aktivitäten der Städte für die einkommensstärkeren Haushalte im Wesentlichen darauf beschränkten, Bauland für den Wohneigentums- und Mietwohnungsbau auszuweisen und zu entwickeln, wurden traditionell umfangreiche Anstrengungen unternommen, um auch einkommensschwächeren Haushalten eine Versorgung mit angemessenem Wohnraum zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund der Regelungen im SGB II (Hartz IV) wird dieser Bereich kommunaler Wohnungspolitik weiterhin einen hohen Stellenwert einnehmen, wenn nicht sogar an Bedeutung gewinnen: Im Juli 2005 erhielten 9,2 Prozent der Bevölkerung Leistungen nach dem SGB II. Dementsprechend tragen die Städte und Gemeinden im Bundesdurchschnitt die Unterkunftskosten für rund zehn Prozent der Bevölkerung, wobei die Quote insbesondere in den struktur-

Der Autor

Folkert Kiepe ist Beigeordneter des Deutschen Städtetages für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Köln und Berlin.

schwachen Regionen – gerade in den Großstädten – noch deutlich höher liegt.

Seit Einführung des ALG II ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften stetig gestiegen und damit verbunden auch die Belastung für die kommunalen Haushalte. Allein im Monat Mai 2006 beliefen sich die von den Kommunen zu tragenden Kosten für Unterkunft und Heizung auf insgesamt 1,028 Milliarden Euro. Nicht nur aus wohnungs- und sozialpolitischen, sondern auch aus finanzpolitischen Gründen haben die Städte daher ein hohes Interesse an der Schaffung und dem Erhalt eines ausreichenden Angebots an preisgünstigem Wohnraum.

Rahmenbedingungen für die kommunalen Entscheidungen

Bei der Bewältigung der anstehenden wohnungspolitischen Aufgaben und Herausforderungen müssen sich die Städte mit insgesamt schwierigeren finanziellen Rahmenbedingungen und sehr unterschiedlichen Entwicklungen und daraus folgenden Aufgaben auseinandersetzen:

- Die zunehmende örtliche Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte und heterogene Haushalts- und Nachfragestrukturen erfordern eine auf die lokalen Verhältnisse abgestimmte Herangehensweise.
- Die Sozialwohnungsbestände sind rapide rückläufig, was die Versorgung einkommensschwacher und am Markt benachteiligter Haushalte insbesondere in den Städten mit angespannter Wohnungsmarktlage erschwert und zu einer Verschärfung der sozialen Probleme in den verbleibenden Sozialwohnungsbeständen führen kann.
- Aufgrund der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte nimmt der finanzielle Spielraum für die Bewältigung der anstehenden wohnungspolitischen Aufgaben ab. So sind die für den sozialen Wohnungsbau von Bund und Ländern bereitgestellten Mittel von knapp zwölf Milliarden Euro im Jahr 1993 auf rund 1,5 Milliarden Euro im 2005 zurückgegangen und auch die zusätzlichen kommunalen Förderangebote blieben vom Zwang zur Haushaltskonsolidierung nicht verschont.
- Die im Rahmen der so genannten Föderalismusreform beschlossene Kompetenzverlagerung in der Wohnungspoli-

tik vom Bund auf die Länder unterstreicht die Notwendigkeit einer auf die örtlichen Verhältnisse des Wohnungsmarktes ausgerichteten kommunalen Wohnungspolitik. Dies erfordert zugleich einen verstärkten Erfahrungsaustausch unter den Städten.

Welche Maßnahmen vor Ort erforderlich sind, um die Versorgung aller Bevölkerungsschichten mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum sicherzustellen, hängt von den jeweiligen regionalen und örtlichen Verhältnissen ab. Nur vor Ort kann entschieden werden, in welchen Bereichen Versorgungs- und Qualitätsdefizite bestehen und welche Maßnahmen notwendig sind, um diese Defizite zu beheben. Angepasst an die örtliche Situation müssen sich die Städte insbesondere folgenden wohnungspolitischen Aufgaben widmen:

Um Familien mit Kindern und so genannte „Schwellenhaushalte“ in den Städten zu halten, muss das Angebot zur Wohneigentumsbildung in den Städten verbessert werden, wobei die Nachfrage nach Wohneigentum aufgrund der knappen Flächenressourcen nach Möglichkeit verstärkt auch in den Bestand gelenkt werden sollte. Zusätzlich bedarf es eines ausreichenden Angebots an Grundstücken für die Errichtung von stadtgerechten Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen.

Soziale und demographische Herausforderungen

Zugleich muss das Angebot im frei finanzierten Mietwohnungsbereich durch Neubau, Umbau und Modernisierungsmaßnahmen bedarfsangemessen ausgeweitet und qualitativ verbessert werden.

Die Städte benötigen ein ausreichendes Potenzial an preiswertem Wohnraum, um die gerade in den Ballungszentren vorhandene hohe Zahl sozial- und einkommensschwacher Haushalte mit Wohnraum versorgen zu können.

In den neuen Ländern, aber auch in schrumpfenden Regionen der alten Länder sind Stadtumbaumaßnahmen erforderlich, um die vorhandenen Wohnungsbestände an die Bevölkerungsentwicklung und die heutigen Wohnansprüche anzupassen.

Um den sozialen Frieden in den Städten zu wahren, müssen gefährdete Wohnquartiere mit Hilfe städtebaulicher,

wohnungswirtschaftlicher und sozialpolitischer Maßnahmen stabilisiert werden.

Der demographische Wandel schließlich erfordert eine Anpassung der vorhandenen Wohnungsbestände an die veränderte Nachfrage. Hierzu gehört insbesondere die Schaffung eines seniorengerechten Wohnraumangebotes in Neubau und Bestand, um den älteren Menschen möglichst lange ein selbst bestimmtes Wohnen in vertrauter Umgebung zu ermöglichen. Zugleich bedarf es eines guten Angebotes an familiengerechtem Wohnraum, um junge Familien mit Kindern in den Städten zu halten und so für eine ausgewogene Altersstruktur der Stadtbevölkerung zu sorgen.

Zielgerichtete Maßnahmen nur auf Basis detaillierter Informationen

Unabhängig von den konkreten Aufgaben vor Ort gilt in jedem Fall: Erstens erfordern die örtlich sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen detaillierte Erkenntnisse über die jeweilige Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, die Wohnungsmarktsituation und die Nachfragestruktur, um so den spezifischen Anforderungen adäquat gerecht werden zu können. Zweitens sind detaillierte Informationen erforderlich, um die knapper werdenden finanziellen Ressourcen möglichst effizient und zielgerichtet einsetzen zu können.

Drittens sind für die Umsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele die Städte auf Investoren angewiesen. Im Gegensatz zu den Boomzeiten des Wohnungsbaus erfordert dies gerade in den stagnierenden und schrumpfenden Wohnungsmärkten ein hohes Maß an Überzeugungsarbeit bei den Investoren. Nur dann, wenn auf einer soliden Datenbasis und durch Formulierung konkreter Handlungserfordernisse der Nachweis gelingt, dass sich das finanzielle Engagement in Neubau und Modernisierung, in die nachfragegerechte Anpassung der Wohnungsbestände und die Attraktivierung des Wohnumfeldes langfristig für die Investoren rechnet, lassen sich die wohnungspolitischen Ziele der Städte realisieren.

Und viertens ist eine Verständigung mit der Wohnungswirtschaft und gegebenenfalls weiteren relevanten Akteuren auf gemeinsame Ziele und Maßnahmen notwendig, um die wohnungswirtschaftlichen und wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen

sinnvoll miteinander zu koordinieren. So reicht es beispielsweise nicht aus, wenn die Wohnungsunternehmen seniorengerechten Wohnraum in Neubau und Bestand schaffen.

Um der wachsenden Zahl älterer Menschen ein selbstständiges Wohnen bis ins hohe Alter zu ermöglichen, bedarf es auch entsprechender Infrastrukturangebote. Auch für die Bemühungen um familiengerechte Wohn- und Lebensbedingungen sowie für Maßnahmen zur Stabilisierung von Wohnquartieren ist ein koordiniertes und kooperatives Vorgehen von Stadt und Wohnungswirtschaft erforderlich.

Zur Umsetzung ihrer wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele sind die Städte auf die Kooperation mit den vor Ort tätigen Wohnungsunternehmen angewiesen. Dabei waren und sind es erfahrungsgemäß insbesondere die kommunalen Wohnungsunternehmen, die zu einer Zusammenarbeit mit den Städten bereit sind:

Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind die wichtigsten Partner der Städte bei der Wohnraumversorgung einkommensschwacher und benachteiligter Haushalte. Untersuchungen zufolge wohnen im Wohnungsbestand der öffentlichen (staatlichen und kommunalen) Wohnungsunternehmen überproportional viele einkommensschwache Haushalte sowie Haushalte mit Marktzugangsproblemen. Dies gilt insbesondere für die kommunalen Wohnungsunternehmen.

Aufgaben öffentlicher Wohnungsunternehmen

Sie sind gerade in Zeiten rückläufiger Investitionsbereitschaft der privaten Wohnungsunternehmen Träger der Neubau- und Modernisierungsmaßnahmen im öffentlich geförderten Wohnungsbau.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen unterstützen die Städte bei ihren Bemühungen um die Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere, unter anderem durch eine gezielte Belegungspolitik, mit der Durchführung von Wohnumfeldmaßnahmen, mit Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in den Wohngebäuden, mit dem Ausbau der Mieterbeteiligung, durch Einstellung von Sozialarbeitern und Bereitstellung von Räumen für Nachbartschaftstreffs.

Mit ihren erheblichen Investitionen in Instandhaltung und Modernisierung ihrer großen Wohnungsbestände sind die kommunalen Wohnungsunternehmen ein Motor für die Stadterneuerung. Neben den Genossenschaften sind sie die wichtigsten Partner der Städte bei der Realisierung von Stadtumbaumaßnahmen. So befanden sich beispielsweise 87 Prozent der in Sachsen im Rahmen des Stadtumbaus abgerissenen Wohnungen im Eigentum kommunaler Wohnungsgesellschaften.

Mit einem Marktanteil von etwa acht bis neun Prozent, den die kommunalen Wohnungsunternehmen in den Kernstädten in Agglomerationsräumen und verstädterten Räumen haben, bieten sie den Städten erhebliche Steuerungspotenziale für die örtliche Wohnungsmarktentwicklung. So wirkt etwa eine moderate Mietpolitik der großen kommunalen Wohnungsunternehmen insgesamt mietpreisdämpfend. Mit ihrer Hilfe lassen sich beispielgebende Projekte in den Bereichen des altengerechten und des familiengerechten Wohnens realisieren und so wichtige Impulse in den aufgrund der demographischen Entwicklung besonders wichtigen Handlungsfeldern der Wohnungspolitik setzen.

Zusätzliche Stadttrendite durch Wohnungsgesellschaften

Mit ihrem Engagement zur Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte, in die Wohnumfeldverbesserung, die Quartiersstabilisierung und den Stadtumbau erbringen die kommunalen Wohnungsunternehmen neben der Gewinnausschüttung eine zusätzliche Sozial- beziehungsweise Stadttrendite für die Städte, die bei Verkaufsüberlegungen berücksichtigt werden sollte.

Zur Debatte über den Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen folgende Anmerkungen: Die konkreten Auswirkungen eines Verkaufs dieser Gesellschaften auf Wohnraumversorgung und Stadtentwicklung hängen nicht zuletzt von den regional und örtlich sehr unterschiedlichen Wohnungsmarktverhältnissen ab. Deshalb sollten folgende Aspekte vor einer Verkaufsentscheidung in Betracht gezogen werden.

- Die derzeitige Lage am örtlichen beziehungsweise regionalen Wohnungsmarkt und künftige Entwicklungen;
- das vorhandene Angebot an preisgünstigem Wohnraum sowohl im öffent-

lich geförderten als auch im frei finanzierten Wohnungsbau;

- die vorhandenen Bestände mit Belegungsrechten zur Unterbringung sozial schwacher Haushalte und ihre künftige Entwicklung;
- die Sozialstruktur der Bevölkerung einschließlich des Anteils der Haushalte, die auf kommunale Unterstützung bei der Wohnraumversorgung angewiesen sind;
- die mögliche Verdrängung der Mieterhaushalte durch Privatisierung;
- mögliche Auswirkungen einer Veräußerung des kommunalen Wohnungsunternehmens auf den Mietwohnungsmarkt insgesamt;
- die bisherige Bedeutung des kommunalen Wohnungsunternehmens für die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte und für die Stadterneuerung und Modernisierung sowie die soziale Stabilität in den Wohnquartieren;
- die Unternehmensstrategie möglicher Erwerber;
- der Ausfall von regelmäßigen Erträgen für den städtischen Haushalt.

Dies alles abwägen und hierüber entscheiden muss die jeweilige Stadt selbst. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat diese Position aus aktuellem Anlass deutlich betont und hierzu am 1. Juni 2006 folgenden Beschluss gefasst:

„1. Das Präsidium betont den Stellenwert eines attraktiven und nachfragegerechten Wohnraumangebotes in sozial stabilen, lebenswerten Wohnquartieren für die Entwicklung der Städte und hebt die Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen für die Umsetzung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele der Städte hervor. Durch ihre Bereitschaft zur Unterbringung auch einkommensschwacher Haushalte, mit ihren Investitionen in die Modernisierung von Wohnungsbeständen, ihrem Einsatz für die Stabilisierung von Wohnquartieren und für den Stadtumbau erbringen die kommunalen Wohnungsunternehmen außer den unmittelbaren betriebswirtschaftlichen Renditen erhebliche zusätzliche Leistungen zugunsten der Städte, die bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigt werden müssen.

2. Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Präsidium, die mittel- und langfristigen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Folgen einer Veräußerung öffentlicher Wohnungsbestände in die Entscheidung über den Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen einzubeziehen und mögliche Alternativen zu einer Komplettveräußerung zu prüfen. Der Darstellung, mit Vermögensverkäufen könnten die Städte problemlos ihre Schulden beseitigen und ihre Finanzprobleme lösen, ist entschieden entgegenzutreten, da die Ursachen des strukturellen kommunalen Defizits ebenso bleiben wie die kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge, der Wohnraumversorgung und der Stadtentwicklung.“

Der Nutzen von Wohnraumversorgungskonzepten

Die aufgeführten Handlungserfordernisse städtischer Wohnungspolitik unterstreichen die Bedeutung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte für die Bewältigung der wohnungspolitischen Aufgaben in den Städten. Konkrete Handlungserfordernisse können bei differenzierten Marktentwicklungen und der heterogenen Struktur der nachfragenden Haushalte nur unter der Voraussetzung formuliert werden, dass zuvor eine Analyse der Schwachstellen und möglicher Versorgungsdefizite erfolgt ist.

Nur mit Hilfe einer gemeinsamen Datenbasis und einer tragfähigen Prognose zur weiteren Wohnungsmarktentwicklung sowie der Formulierung konkreter Zielsetzungen und Maßnahmen lassen sich Investoren von der Nachhaltigkeit ihres finanziellen Engagements überzeugen und Kooperationen zwischen den Wohnungsmarktakeuren und der Stadt vereinbaren.

Eine genaue Analyse der aktuellen Wohnungsmarktsituation und eine Prognose über die kommenden Entwicklungen erleichtern den zielgerichteten Einsatz vorhandener Fördergelder. Die Erstellung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte sollten sich daher auch nicht auf das preiswerte Marktsegment und die Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus beschränken, notwendig ist vielmehr eine Gesamtbetrachtung der örtlichen Wohnungsmarktlage.

Soziale Wohnraumpolitik ist nach wie vor eine kommunale Aufgabe, insbesondere der Städte. Dies hat auch das Präsi-

dium des Deutschen Städtetages angesichts der neuen Entwicklungen unterstrichen (Beschluss vom 14. Februar 2006):

„1. Das Präsidium des Deutschen Städtetages stellt fest, dass trotz insgesamt ausgeglichener Wohnungsmärkte auf eine soziale Wohnraumförderung im Eigentums- und im Mietwohnungssektor zur Sicherung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher und am Markt benachteiligter Haushalte auch in Zukunft nicht verzichtet werden kann.

2. Vor dem Hintergrund regional und örtlich differenzierter Wohnungsmärkte und der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte hält das Präsidium

- die Konzentration der Förderung auf räumliche Bedarfsschwerpunkte;
- eine Konzentration der Förderung auf einkommensschwache Haushalte und auf besondere Zielgruppen (zum Beispiel ältere Menschen und Haushalte mit Kindern);
- eine Flexibilisierung der Förderbestimmungen und Stärkung der kommunalen Entscheidungskompetenzen;
- eine Verzahnung der sozialen Wohnraumförderung mit anderen Förderprogrammen

für geboten.“

Vor dem Hintergrund differenzierter Märkte und Nachfragestrukturen haben dabei kommunale Wohnraumversorgungskonzepte einen hohen Stellenwert als wohnungspolitisches Steuerungsinstrument für die Kommunen.

Eine Reihe der im Deutschen Städtetag organisierten Städte, insbesondere die Großstädte, haben dies bereits erkannt und entsprechende Konzepte in unterschiedlicher Qualität und Tiefe entwickelt oder aber – speziell in Nordrhein-Westfalen – zumindest Wohnungsmarktbeobachtungssysteme geschaffen, die als Basis für die Formulierung wohnungspolitischer Ziele und Maßnahmen dienen können. In seinem Positionspapier „Wohnen in der Stadt – Anforderungen an eine soziale Wohnraumförderung“ hat der Deutsche Städtetag die Rolle und die Aufgaben der Städte in der sozialen Wohnraumförderung eingehend dargestellt. ■