

STADTUMBAU UND SOZIALE STADT – ENTWICKLUNGSTENDENZEN AUF DEM WOHNUNGSMARKT

Franziska Eichstädt – Bohlig MdB

Wer wissen will, wie differenziert aktuell der Wohnungsmarkt in Deutschland ist, schaut sich am besten die regionalisierte Arbeitslosenstatistik an. Zumindest für die Städte und Ballungsräume gilt diese Erfahrung. In den wirtschaftlichen Wachstumsregionen wie München, Stuttgart oder Frankfurt herrscht große Wohnungsknappheit mit stark überhöhten Mieten. Haushalte mit mittlerem Einkommen geraten bei Wohnkosten von 1000 € und mehr schnell in Existenznöte. In Leipzig, Halle, Magdeburg und selbst in Berlin wird demgegenüber der „Stadtumbau Ost“ organisiert, weil eine Million Wohnungen mangels Nachfrage leerstehen. Der Abriß ganzer Stadtviertel steht zur Debatte, weil die Bevölkerungszahlen drastisch gesunken sind und weiter sinken. In Nord – Westdeutschland wiederum haben wir ein bunt gemischtes Bild, überwiegend aber mit nachlassender Wohnungsnachfrage.

Wer in dieser Situation generell von einer zunehmenden Wohnungsknappheit und gar von neuer Wohnungsnot spricht, tut dies der notleidenden Bauwirtschaft und den vom Bauen abhängigen Branchen zuliebe. Die Verwechslung von Bauwirtschaftsnöten mit Wohnungsnot ist aber ein sehr gefährlicher Fehler. Dies hat der durch Steuersubventionen stimulierte Bauboom in den 90er Jahren in Ostdeutschland zur Genüge bewiesen.

Bislang war es die Hauptaufgabe von Wohnungspolitik, die Wohnversorgung sicher zu stellen und den Wohnungsmangel zu beseitigen. Wohnungspolitiker und Wohnungswirtschaftler gingen davon aus, daß das Reich der Glückseligkeit ausbricht, wenn der Wohnungsbedarf gedeckt ist und der Markt sich vom Anbieter- zum Nachfragermarkt verschiebt. Heute haben wir in vielen Regionen entspannte Wohnungsmärkte und in ganz Ostdeutschland ein beängstigendes Wohnungsüberangebot. Wir stellen fest, daß entspannte Wohnungsmärkte und Wohnungsüberschuß Probleme schaffen, an die niemand vorher gedacht hat.

Die aktuelle Wohnungsmarktentwicklung stellt Politik und Wirtschaft vor völlig unterschiedliche, ja widersprüchliche Aufgaben. Dem gewohnten Umgang mit Wohnungsmangel und Mietendruck stehen nun drei neue Herausforderungen gegenüber, denen wir uns verstärkt stellen müssen. Es geht zum einen um den Umgang mit der schrumpfenden Stadt, zum anderen um Antworten auf die anwachsende Zersiedelung, die nicht nur ein ökologisches Problem darstellt, sondern im Zusammenwirken mit dem Bevölkerungsrückgang zu einer dramatischen sozialen und ökonomischen Schwächung der Städte führt.

SCHRUMPFENDE STÄDTE UND WOHNUNGSÜBERSCHUSS

Wohnungsüberschuß war bislang in Deutschland ein undenkbares Phänomen. Wir kennen Leerstand und Verödung in ländlichen Regionen oder in den Industriestädten Nordwest – Englands. Aber bei uns? Der Wohnungsleerstand erschüttert den unbegrenzten Wachstumsglauben in unserem Land sehr viel mehr als Butterberge, Flächenstilllegungen in der Landwirtschaft und Rinderüberschuß nach BSE.

In der Stadtentwicklung, in Wohnungsbau und Immobilienbesitz glauben wir nach wie vor an das eherne Gesetz kontinuierlicher Wertsteigerung durch kontinuierliche

Nachfragesteigerung. Eine Grundbesitzentwertung in Städten gab es bislang nur im Krieg und in der DDR. Stadtsanierung war bislang mehr oder weniger immer mit Aufwertung verbunden.

Der Leerstand in Ostdeutschland hat mehrfache Ursachen: Etwa 400 000 von der DDR – Statistik nicht erfaßte Leerstandswohnungen gab es bereits zur Wendezeit, überwiegend in heruntergewirtschafteten Altbauten, von denen sehr viele inzwischen restauriert wurden. 800 000 Wohnungen wurden zwischen 1990 und 99 neugebaut oder durch Sanierung neu bezugsfertig gemacht. 1,6 Millionen Bürger hat Ostdeutschland seit der Wende verloren, die Hälfte durch Sterbeüberschüsse, die andere Hälfte durch Wanderungsverluste. Gleichzeitig vollzog sich eine zunehmende Stadt – Umlandwanderung, weil die Haushalte, die es sich finanziell leisten konnten, in die neuen Kleinsiedlungen im Umland gezogen sind. Dadurch sind die Städte in besonderer Weise betroffen. Einwohnerverluste zwischen 15 und 20% und teilweise darüber sind keine Seltenheit. Letztlich ist die viel zu dünne Wirtschaftsdecke in Ostdeutschland Ursache des dramatischen Wohnungsleerstands. In dem Maße, wie die traditionellen Industrien verschwinden, verschwindet nach und nach auch die homogene Arbeiterklasse, die in homogenen Arbeiterquartieren und Großsiedlungen lebt.

Nachdem die Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel in den Neuen Ländern“ eine Million leerstehender Wohnungen festgestellt und den Abriß von 350 000 Wohnungen empfohlen hat, hat die Bundesregierung ein umfassendes Sonderprogramm „Stadtumbau Ost“ für die Jahre 2002 bis 2009 aufgelegt.

PROGRAMM STADTUMBAU OST

Mit Zuschüssen werden Wohnungsabrisse und ergänzende Aufwertungskonzepte gefördert. Der Bund bringt 1,1 Mrd. € hierfür bis 2009 auf, er fordert von den Ländern aber eine entsprechende Kofinanzierung. Abrisse werden mit 120 DM/qm Wohnfläche gefördert. Insgesamt darf aber nur die Hälfte der Förderung in Abrissprogramme gehen. Die andere Hälfte ist für Begrünung und Aufwertungsmaßnahmen in den betroffenen Stadtteilen vorgesehen, um gerade auch die positive Verschönerung des Quartiers sicher zu stellen.

Gleichzeitig geht es um die Stärkung der Innenstädte. Besonders gefördert wird die Modernisierung und Instandsetzung von vor 1949 gebauten Mietwohnungen in Altbauten und denkmalgeschützten Wohnbauten der 50er Jahre in den Innenstädten, in Kern-, Sanierungs- und Erhaltungsgebieten. Die Förderung erfolgt als 22% - Investitionszulage für Erneuerungskosten bis zu 2.400 DM/qm. 100 DM/qm gelten dabei als untere Fördergrenze. Gestärkt werden soll auch die Wohneigentumsbildung in den Innenstädten durch eine ergänzende Förderung zur Eigenheimzulage für die Erneuerung von selbstgenutztem Eigentum im innerstädtischen Altbau. Damit wird die geringere Förderung von Bestandwohnungen gegenüber dem Neubau in der Eigenheimzulage kompensiert.

Eingeführt wurde eine Härtefallregelung zur Entlastung der Wohnungswirtschaft von Altschulden, wenn ein Unternehmen mehr als 15% Wohnungsleerstand hat und wirtschaftlich in seiner Existenz bedroht ist.

Besonders wichtig ist aber gerade aktuell die vom Bund geförderte Durchführung eines umfassenden städtebaulichen Wettbewerbs in 230 Städten, um neue Stadtentwicklungskonzepte für den erforderlichen Rückbau, die Anpassung der Infrastruktur, die Aufwertungsstrategien etc. zu erlangen. Gerade dieser Wettbewerb um neue

Stadtentwicklungskonzepte erzeugt aktuell eine enorme Aufbruchstimmung in vielen Städten. Praktisch alle Städte hatten in der Phase des Versprechens blühender Landschaften völlig überdimensionierte Flächennutzungspläne und Infrastrukturpläne aufgelegt, die längst Makulatur sind, oft ohne inzwischen auf realistische Entwicklungsziele hin überarbeitet zu werden. Nun ist endlich der Zeitpunkt da, wo die Städte ihre Planungen auf real erreichbare Ziele hin ausrichten. Das ist zwar in vielen Fällen schmerzhaft, weil vergangene Illusionen als Luftblasen zerplatzt sind. Aber der Mut zu einem neuen Realitätssinn gibt den Städten auch neues Selbstvertrauen, daß sie nicht falsche Luftschlösser planen.

So hat das Programm „Stadtumbau Ost“ eine neue Aufbruchstimmung geschaffen, obwohl es die sehr schwierige Aufgabe stellt, die „schrumpfende Stadt“ zu planen und real zu verwirklichen. Nach der jahrelangen Tabuisierung falscher Entwicklungsziele geht es endlich um eine realitätstaugliche neue Selbstfindung der Städte, auch wenn der Weg der praktischen Umsetzung sehr weit und sehr steinig ist.

BEVÖLKERUNGSRÜCKGANG UND ZERSIEDELUNG

Die Rückbaukonzepte im Osten haben aber wenig Sinn, wenn nicht gleichzeitig der Fortgang der Zersiedlung gebremst wird. Und für viele westdeutsche Regionen gilt, daß das Leerstandsproblem sie auch bald einholen wird, wenn sie ihrerseits der Zersiedlung tatenlos zusehen. In den Haushalt 2002 bis 2005 haben wir auf Bundesebene darum Modellprojekte zum Umgang mit dem „Leerstand West“ eingestellt. Das wichtigste aber ist es, solche Leerstandsentwicklungen bereits im Ansatz zu verhindern. Denn die Tendenz zur Zersiedlung schreitet völlig unabhängig von Wirtschaftskraft und Bevölkerungsentwicklung fort, in Ost wie in West, in Nord wie in Süd.

1997 betrug der tägliche Zuwachs an neuem Naturflächenverbrauch 120 ha. Damals forderte die Enquete – Kommission des Deutschen Bundestags die Rückführung des täglich neuen Flächenverbrauchs auf 12 ha innerhalb von 10 Jahren. Bis 2001 aber ist demgegenüber der Flächenverbrauch auf 129 ha täglich angestiegen. Heute fordert der Entwurf der Bundesregierung für eine Nationale Nachhaltigkeitsstrategie die Rückführung des Flächenneuverbrauchs auf 39ha täglich bis 2020. Strategien zur Begrenzung des Flächenverbrauchs aber sind politisch nicht gerne gesehen, weil viele kleine Kommunen davon profitieren und der Eigenheimbau als das aktuell wichtigste Bein der Bauwirtschaft gilt.

Der fortschreitende Flächenfraß hat nicht nur ökologisch äußerst bedenkliche Auswirkungen. Bei stagnierender und sinkender Bevölkerungsentwicklung schwächt er die Städte und Siedlungskerne und ihre Infrastruktur in hohem Maße. Die Städte müssen immer mehr unausgelastete Infrastruktur für immer weniger Menschen vorhalten und erneuern. In dem Maße, wie viele Stadtteile und Siedlungen sich altershomogen entwickeln, steigt auch der Druck auf sich immer wieder wandelnde Gemeinbedarfseinrichtungen – von der Kindertagesstätte zum Seniorenheim. Hinzu kommt die Verantwortung für die wachsenden sozialen Probleme, die sich in den Städten konzentrieren.

SOZIALE ENTMISCHUNG

Ein zentrales Problem entspannter Wohnungsmärkte ist das schnelle Anwachsen sozialräumlicher Disparitäten. In dem Maße wie Haushalte mit stabilem Einkommen ihre Wohnwünsche verwirklichen und die angestammten, sozial gemischten Stadtteile und

Siedlungen verlassen und in „bessere“ Viertel, vielfach ins Umland ziehen, wachsen die sozialen Probleme in den Städten. Die soziale Segregation ist nicht so sehr ein Armutsphänomen sondern ein Ergebnis des Jahr für Jahr gewachsenen Wohnungswohlstands und der sich differenzierenden Wohnwünsche.

Die traditionellen Arbeiterviertel und die Sozialbausiedlungen und Großsiedlungen sind die Quartiere, in denen sich dann die verbleibenden und neu zuziehenden Haushalte von Menschen mit niedrigem Einkommen, Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, von Migranten und Aussiedlerfamilien, von Armen mit Kinderreichtum konzentrieren. So entstehen sozial benachteiligte Nachbarschaften und soziale und ethnische Spannungen, die ihrerseits die Stadtflucht der stabileren Haushalte verstärken.

Das integrierte Programm „Soziale Stadt“, das von Rot – Grün 1999 eingeführt wurde und von einigen Ländern bereits vorher initiiert und erprobt worden war, traf mitten ins Herz vieler sozial instabiler Stadtteile. Seit 2001 wurde das Programm auf 150 Mio DM bzw. 75 Mio € Bundesmittel aufgestockt, die von Ländern und Kommunen gegenfinanziert werden müssen. Die Qualitäten des Programms liegen in dem orts- und problembezogenen Ansatz, in der Aktivierung von Bürgerengagement und in der Chance zur ressortübergreifenden Maßnahmebündelung, die leider immer noch zu wenig genutzt werden, insbesondere von den Wirtschaftsressorts.

Bei allem Erfolg und allem Engagement, das das Programm „Soziale Stadt“ in sehr vielen Städten und Stadtteilen mobilisiert hat, muß man aber deutlich darauf hinweisen, daß dieses Programm nicht die Probleme der fortschreitenden sozialen Segregation wirklich kompensieren kann. Wenn die Tendenzen zur sozialen Entmischung und zur Abgrenzung von Arm und Reich bzw. von ungesicherten zu gesicherten Lebensschicksalen sich weiter verstärken, werden die Initiativen der „Sozialen Stadt“ nur ein Tropfen auf dem heißen Stein bleiben. Trotzdem ist diese Tropfen natürlich sehr wichtig und alle politisch engagierten Kräfte sollten daraufhin wirken, daß das Programm weiter verstärkt wird und weitere Maßnahmen eingebunden werden.

DIE WOHNUNGSPROGNOSE 2015

Die Raumordnungsprognose ebenso wie die Wohnungsprognose 2015 gehen von dem ungehinderten Fortgang der Suburbanisierung aus. Obwohl die Bevölkerungsprognose für 2050 mit einem Bevölkerungsrückgang von ca 12 Mio Einwohnern rechnet, geht die Wohnungsbedarfsprognose 2015, die das Bundesamt für Bauwesen letztes Jahr vorgelegt hat, bis 2015 noch von einem Bevölkerungszuwachs von 1% in ganz Deutschland aus. Dabei wird in Westdeutschland mit 2,6% Zunahme, in Ostdeutschland (incl. Berlin) mit 5,2% Bevölkerungsabnahme gerechnet.

Wegen der zunehmenden Alterung und der fortschreitenden Verkleinerung auch jüngerer Haushalte wird im Westen mit einem Anstieg der Haushaltszahl von aktuell 38,1 Mio. auf 40 Mio. Haushalte gerechnet (+ 6,7%), wobei der Anteil der Familienhaushalte von 9,0 Mio auf 8,4 Mio Haushalte zurückgehen wird. Die weitere Verschiebung der Relation zwischen Singles, kinderlosen Paaren, Senioren und Familien wird im Effekt zu 79% Single- und Double – Haushalten gegenüber 21% Familienhaushalten führen.

In Ostdeutschland läuft es bei insgesamt leicht rückläufigen Haushaltszahlen auf eine ähnliche Entwicklung hinaus. In beiden Teilen Deutschlands wird in 2015 der Seniorenhaushalt mit

34% bzw. 35% der dominierende Haushaltstyp sein. Der Singularisierung der Haushalte zum Trotz wird sich in den nächsten Jahren die Nachfrage nach Einfamilienhäusern, Reihen- und Doppelhäusern ungebrochen fortsetzen. Diese Nachfrage wird weiterhin maßgeblich im Stadtumland realisiert werden – es sei denn, es gelingt ein wirksamer Wertewandel im Wohnungsleitbild verbunden mit ökonomischen Anreizen zum Leben in Stadt und Siedlungsbestand.

An Wohnungsfertigstellungen wird für Deutschland insgesamt ein jährlicher Neubaubedarf von 300 000 bis 340 000 Wohnungen prognostiziert, davon ca 57% in Ein- bis Zweifamilienhäusern. Hinzukommen ca 45 000 Wohnungen durch Bestandsausbau. Die Nachfrage nach Eigenheimen in Ostdeutschland wird den Wohnungsleerstand von 1998 1 Mio Wohnungen um weitere 300 000 Wohnungen anwachsen lassen.

Soweit die Wohnungsprognose. Sie verheißt der Bauwirtschaft einigermaßen stabile Auftragsbücher. Sie verheißt die fortschreitende Alterung und Singularisierung der Stadtgesellschaft. Sie verheißt weitere Suburbanisierung und - ohne es selbst auszusprechen - den Fortgang der sozialen Segregation. Sie verheißt den Städten in Ostdeutschland einen weiteren deutlichen Anstieg des Leerstands.

INITIATIVEN GEGEN DIE SUBURBANISIERUNG

Die Stärkung der Städte und Strategien gegen die fortschreitende Zersiedlung müssen in der nächsten Legislaturperiode ins Zentrum der Baupolitik gerückt werden. Wohnungspolitik und Städtebaupolitik müssen gemeinsam auf dieses Ziel hin ausgerichtet werden ebenso wie die Steuerpolitik und die Gemeindefinanzreform. Dabei geht es nicht um ein einzelnes Instrument, wir brauchen eine Vielzahl von Bausteinen, um ein Bauwerk zur Stärkung der Städte zu errichten. Ich halte folgende Maßnahmen für vordringlich:

Die Eigenheimzulage muß reformiert werden mit einer deutlichen Verstärkung der Förderung der Modernisierung von Wohnungsbeständen und einer regionalen Abstufung, die die Zersiedlung behindert statt sie wie bis lang zu subventionieren. Die Entfernungspauschale muß schrittweise abgebaut werden, während die Ökosteuer fortgesetzt werden muß, um verantwortliches Mobilitätsverhalten anzureizen.

Ohne Einwirkung auf das Bodenpreisgefälle zwischen Städten und Umlandgemeinden wird die Zersiedelung aber nicht wirksam begrenzt werden können. Die Diskussion um Zertifikatsmodelle für den Flächenverbrauch muß endlich eröffnet werden. Wenn das bescheidene Nachhaltigkeitsziel verwirklicht werden soll, bis 2020 den Flächenneuverbrauch von heute 475 km² auf 109 km² pro Jahr abzusenken, erscheint mir der Handel mit jährlich reduzierten Flächenausweisungsrechten durch die Kommunen als ein sinnvolles und mögliches Instrument. Es erzieht die Kommunen zu sparsameren Flächenausweisungen und gibt ihnen durch den Verkauf von Ausweisungsrechten Finanzmittel zum Flächenrecycling.

Gleichzeitig muß die Reform der Grundsteuer zu einem Instrument für sparsamere Flächennutzung und für die Mobilisierung von Flächenpotentialen im Siedlungsbestand werden. Dabei muß aber der Tendenz zur Überverdichtung der Innenstädte entgegengewirkt werden, weil dies ein wesentlicher Antrieb zum Verlassen der Städte ist.

Die Städte und die städtische Wohnungswirtschaft selbst müssen prüfen, was zu tun ist, um die Stadt als Wohnstandort wieder attraktiv zu machen. Weniger Verkehr, Lärm und

Unfallgefahren, mehr Grün und Erholung im städtischen Bereich sind ebenso gefragt wie mehr private Freiflächen und wohnungsnaher Verfügungsraum. Nur wenn die Städte die Wohnwünsche, die im Eigenheim gesucht werden, ernst nehmen und zumindest zu Teilen in städtischen Wohnformen und in guter Wohnumgebung umsetzen, können sie die Konkurrenz mit dem Umland langfristig wieder zugunsten des Wohnens in der Stadt umdrehen.