

# Kommunale Wohnungspolitik und Bodenmanagement



Wolfgang Kiehle  
Wohnbund-Beratung NRW (Bochum)

## Kommunale Wohnungspolitik und Bodenmanagement

Vor fast 15 Jahren, Ende der 80er Jahre war das Thema der schrumpfenden Stadt schon einmal Gegenstand sehr realer Entwicklungen und öffentlicher Diskussionen. Durch die Wanderungsbewegungen nach der Wiedervereinigung, auf deren Folgen heute bereits eingegangen worden ist, konnte der Bevölkerungsrückgang in Westdeutschland erst einmal für ein Jahrzehnt kompensiert werden - das Thema verschwand von der Bildfläche.

### Bevölkerungsrückgang bei gleichzeitigem Zuwachs der Haushaltszahlen

Ich möchte zu Beginn meines Vortrags mit zwei Schaubildern etwas zur statistischen Analyse des Problems beitragen. Wir haben, das ist hier im rechten Bereich des Schaubilds (Abb. 1) zu erkennen, in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahre 2014 einen Bevölkerungsrückgang von 1,3 %, gleichzeitig aber auch ein Zuwachs der privaten Haushalte um 4,7 %. Das heißt, wir bekommen disparate Entwicklungen, bei denen landes-

weit auf der einen Seite ein Rückgang der Bevölkerung mit ganz spezifischen Auswirkungen auf Infrastruktur und Finanzen zu erwarten sind. Auf der anderen Seite aber ist weiterhin mit einem Zuwachs von Haushalten zu rechnen, was für die Entwicklung der Wohnungsmärkte die zentralere Größe darstellt. Diese Prognose ist eine Fortschreibung statistischer Trends aus der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, die von einem höheren Wohnflächenkonsum, identisch in diesem Fall mit der Entwicklung zu kleineren Haushalten, ausgeht.

### Disparitäten innerhalb der Wohnungsmarktregionen

Dieser landesweite Trend kann jetzt in sinnvoller Weise auf Wohnungsmarktregionen heruntergebrochen werden, wie es die Untersuchung, zu der ich gleich noch etwas sagen werde, gemacht hat.

Die Wohnungsmarktregion 1 stellt das Ruhrgebiet dar, der Wohnungsmarkttyp 6 die nordrhein-westfälischen Randgebiete im Münsterland und in der Eifel. Hierbei fällt auf, dass im Ruhrgebiet die

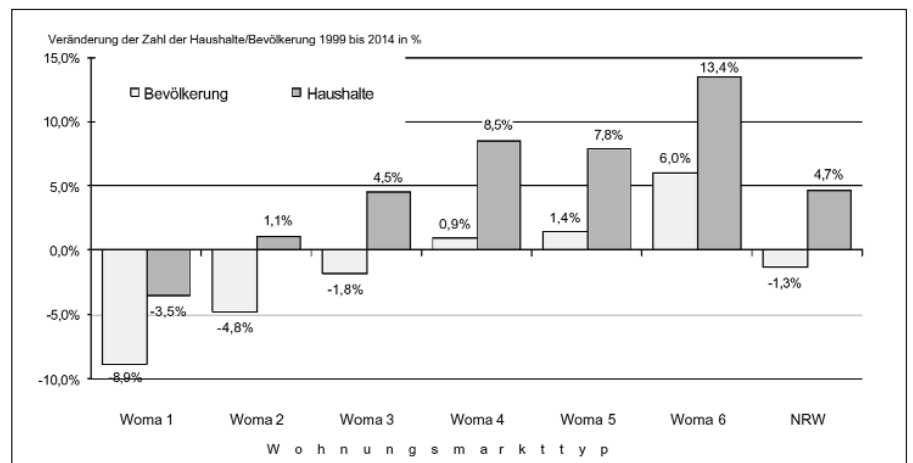


Abb. 1: Prozentuale Veränderung der Zahl der privaten Haushalte und der Bevölkerung von 1999 bis 2014 nach Wohnungsmarkttyp. Quelle: Jürgen Vesper, in: Perspektiven für die Wohnungsmärkte in NRW, Wfa 2001, S. 12

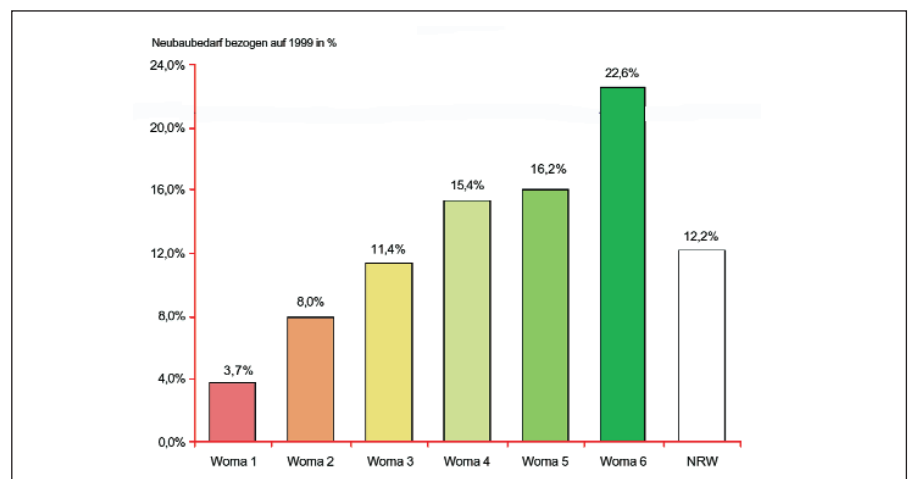


Abb. 2: Neubaubedarf bis 2014 bezogen auf den Wohnungsbestand von 1999. Quelle: Jürgen Vesper, in: Perspektiven für die Wohnungsmärkte in NRW, Wfa 2001, S. 13

Bevölkerung deutlich stärker abnimmt, als die Anzahl der Haushalte. Noch bedeutender wird die Betrachtung der Haushalte in den einzelnen Wohnungsmarktregionen, wenn diese mit dem prognostizierten Wohnungsneubaubedarf in Verbindung gebracht werden (Abb. 2/Tab. 1). Dann sehen wir, dass für Nordrhein-Westfalen bis zum Jahre 2014 - also für einen Zeitraum von 15 Jahren - ein Neubaubedarf von gut 12% errechnet worden ist. Diese 12% resultieren zu einem Großteil aus dem notwendigen Bau von Ersatzwohnungen. Als Orientierungswert geht die Wohnungswirtschaft hier von jährlich 1% des Bestandes aus. Gemessen daran liegt der prognostizierte Wert für Nordrhein-Westfalen bis 2014 unter der Ersatzbeschaffung. Die Wohnungsmarktregion 1, also das Ruhrgebiet, liegt dabei mit geringen 3,7% innerhalb von 15 Jahren deutlich unter dem rechnerischen Ersatzwohnraumbedarf.

Die Realität ist momentan aber eine andere. Es wird im Ruhrgebiet deutlich mehr gebaut, als der Wohnungsmarkt rechnerisch aufnehmen kann. Wenn dieser Trend anhält, wird das Konsequenzen haben.

Diese Schaubilder und einiges mehr, können Sie in der Untersuchung „Perspektiven für die Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen“ der Wohnungsbauförderungsanstalt nachlesen (Download unter: [www.wfa-nrw.de](http://www.wfa-nrw.de)).

## Schlussfolgerungen für die Wohnungspolitik

Welche Schlussfolgerungen sind nun für die Entwicklung kommunaler Wohnungspolitik aus diesen Ausgangsüberlegungen zu ziehen? Aus meiner Sicht muss sich in diesem Zeitraum die Förderpolitik unbedingt auf die neuen Situationen in den einzelnen Wohnungs-

Tab. 1: Komponenten des Neubaubedarfs bis 2014

	Woma 1	Woma 2	Woma 3	Woma 4	Woma 5	Woma 6	NRW
<b>Veränderung der Haushaltzahl</b>	<b>-56.931</b>	+15.850	+60.747	+100.770	+82.633	+167.196	<b>+370.265</b>
<b>Zusätzliche Zweitwohnungen</b>	12.116	10.986	10.160	8.846	7.900	9.343	<b>59.351</b>
<b>Ersatzbedarf</b>	98.899	89.676	82.931	72.212	64.488	76.269	<b>484.475</b>
<b>Verbleibender Anpassungsbedarf</b>	6.285	0	0	0	15.190	29.155	<b>50.630</b>
<b>Neubaubedarf</b>	<b>60.369</b>	<b>116.512</b>	<b>153.838</b>	<b>181.828</b>	<b>170.211</b>	<b>281.963</b>	<b>964.721</b>

Quelle: Jürgen Vesper, in: Perspektiven für die Wohnungsmärkte in NRW, Wfa 2001, S. 13

teilmärkten einstellen. Auch ich sehe mit dem Ende der Wachstumsphase in den großen Ballungsgebieten - ebenso wie das vorgelegte Thesenpapier - ein Paradigmenwechsel. Die Wohnungsbauförderung ist entstanden als Antwort auf die kriegsbedingten Zerstörungen der Städte in der Bundesrepublik und auf die Zuwanderung aus dem Osten. Notwendig war die Schaffung von Wohnungen, um der Wohnungsnot gerecht zu werden - und zwar nicht von einigen wenigen, sondern von vielen. Masse stand im Vordergrund, weniger nachhaltige Qualitäten. Diesen Geist atmet heute noch die gesamte Wohnungsbauförderung.

Die jetzt vorgelegten Novellierungen wurden allerdings nicht aus Überlegungen der Wohnungspolitik entwickelt - das merkt man der Diskussion nur zu deutlich an - sondern aus Sicht der Finanzpolitik. Die Wohnungspolitik und vor allem die Förderpolitik muss sich den langfristigen Veränderungen auf den regionalen Wohnungsmärkten mit ihren entgegengesetzten Entwicklungen anpassen. Es gibt Wohnungsmarktregionen, so z. B. München oder Hamburg, in denen zu erwarten ist, dass in den nächsten Jahren dort auch Wohnungsneubau in größerem Umfang stattfinden wird. Hier müssen andere Förderpolitiken, andere Förderkonzepte, andere Förderelemente greifen, als in den Regionen, wo wir es voraussichtlich mit einer lang anhaltenden Schrumpfung zu tun haben werden, wie beispielsweise im Ruhrge-

biet. Diesen unterschiedlichen Erfordernissen muss sich die Förderpolitik anpassen.

Sie muss, auch das ist etwas, das jetzt bei der Eigenheimzulage überhaupt nicht diskutiert wird, ihren Ausgangspunkt an den qualitativen Veränderungswünschen der Wohnungsnachfrager nehmen. Das tut sie nicht, statt dessen ist sie überwiegend noch Instrument der Konjunkturpolitik. Das weisen viele Diskussionsbeiträge in der Eigenheimzulagediskussion dieser Tage und Wochen aus. Es wird davor gewarnt, Einschnitte vorzunehmen, weil es dann der Bauwirtschaft schlecht ginge.

Die Förderpolitik ist manchmal Strukturpolitik und sie entwickelt sich zunehmend mehr zu einem Instrument der Familienpolitik, was in Deutschland meint, Politik für Kinder. Eine Politik, die sich an den Veränderungswünschen der Wohnungsnachfrager orientieren würde, würde sich erst einmal die Frage stellen müssen, warum überhaupt jemand ein Eigenheim baut, warum überhaupt jemand die Eigenheimzulage in Anspruch nimmt. Das hat wenig zu tun mit dem Wunsch nach Eigentum. Es hat auch, nach meiner Einschätzung, wenig zu tun mit einer Alterssicherung. Das ist etwas, was bei den Leuten im Hinterkopf mitschwingt, aber nicht Auslöser, nicht Motivator für eine solche Entscheidung ist, sondern es hat etwas mit den fehlenden Bestandsqualitäten zu

tun, die man aus meiner Sicht relativ einfach beschreiben kann: zu wenig Grün, zu viel Lärm und zu wenig Aufenthaltsgütern, insbesondere für Kinder.

Die Förderung muss, das wäre ein weiterer Punkt, für die qualitativen Entwicklungen des Bestandes bereitgestellt werden, und sich nicht allein an einem Eigentumswechsel orientieren, wie es beispielsweise in der Bestandsförderung der Fall ist. Ich glaube auch, dass ein Teil des Leerstandes, den wir jetzt im Ruhrgebiet nicht nur aus den Statistiken, sondern auch mit dem Auge schon deutlich erkennen können, nicht existieren würde, hätten wir diese kontraproduktive Eigentumsförderung nicht.

## Flankierende Instrumente

Eine Bemerkung zu diesem Punkt am Schluss: Auch eine kritische Überprüfung, die außerhalb der Instrumente der Wohnungsförderungspolitik liegt, muss erfolgen. Hier ist insbesondere die Entfernungspauschale zu nennen. Die Novellierung in der letzten Legislaturperiode ist für die Stabilisierung regionaler Wohnungsmärkte, insbesondere auch des Ruhrgebietes, aus meiner Sicht sehr kontraproduktiv gewesen.

Zweite These: Die Wohnungswirtschaft muss sich stärker um ihre Kunden bemühen. Die Wohnungswirtschaft ist groß geworden in einer Zeit, in der alles vermietet und alles verkauft werden konnte, was gebaut wurde. Das hat etwas mit der Wohnungsnotsituation der Nachkriegszeit zu tun, die sich bis Anfang/Mitte der achtziger Jahre durch dieses Land gezogen hat und strukturprägend für die Wohnungspolitik dieses Landes geworden ist. Dies gilt für die Wohnungsgesellschaften, die aus meiner Sicht das auch schon hier und dort in beachtenswertem Umfang tun. Das gilt

aber insbesondere auch für die Masse der Anbieter, der Mietwohnungsanbieter am Wohnungsmarkt, für die kleinen Privatvermieter an denen die Diskussion „Gibt es einen lang anhaltenden Trend, oder ist es nur eine vorübergehende Entwicklung?“ vollkommen vorbeigeht. Das sind nicht die Leute, die sich in Tagungen oder in Konferenzen mit der langfristigen Perspektive ihres Renditegutes beschäftigen.

Ich glaube, das wäre das Dritte, dass auch die Übertragung von Bewirtschaftungsaufgaben auf Bewohner oder Bewohnergruppen, einen Beitrag leisten kann, Stadtflucht zu vermeiden, weil es Standortbindung erzeugt und vorhandene Standortbindung auch langfristig stabilisieren kann. Auch das ist für mich ein Baustein einer kundenorientierten Unternehmenspolitik und einer kundenorientierten Bestandsentwicklung. Bezogen auf das Nichtwissen der mittleren und kleineren Eigentümer von Mietwohnungsbau, glaube ich, dass die wohnungswirtschaftlichen Verbände hier einen ganz erheblichen Beratungsbedarf wahrnehmen müssen, was sie derzeit nicht tun.

Ein letzter, aber ich glaube auch sehr wichtiger Punkt zu diesem Themenbereich: Die bisher erfolgten und weiter erfolgenden Privatisierungen öffentlicher Wohnungsunternehmen und öffentlicher Wohnungsbestände wirken in diesem Bereich sehr kontraproduktiv. Dies liegt daran, weil wir es bei öffentlichen Vermietern überwiegend mit einem sensiblen Marktsegment zu tun haben, mit Quartieren und Stadtteilen, in denen die Gefahr besteht, dass Segregationstendenzen verstärkt werden, wenn aus diesen Beständen ein sozial orientierter Vermieter herausgeht und diese Bestände dann bestimmten Marktmechanismen unterworfen werden. Auch hier glaube ich, dass die Orientierung auf die Kunden, was die Wohnungswirtschaft sich

auf die Fahnen geschrieben hat, zu besseren Ergebnissen führen würde, als der Verkauf dieser Wohnungen an Dritte.

Meine dritte These wäre die, dass durch neue und extensive Nutzungen bei Leerstand oder bei drohendem Leerstand auch ein Teil des Problems gelöst werden kann. Für die Städte entstehen dort vielfach neue Chancen, weil durch die Entdichtung frei werdender Räume neue Nutzungen untergebracht werden können. Im Wohnumfeld können, bei nicht vermeidbaren Abrissen, auch neue Qualitäten geschaffen werden, insbesondere für Kinder und ältere Menschen. Insgesamt können durch solche Prozesse genau die Flächenpotenziale genutzt werden, die aus meiner Sicht vielfach den Abwanderungsdruck erst erzeugen. Für die Wohnungswirtschaft besteht in den Leerstandsquartieren die Chance, neue Nutzungen hereinzubringen, extensivere Nutzungen auch im Wohnbereich, Verbindungen von Wohnen und Arbeiten, auch verstärkt Gemeinschaftseinrichtungen unterzubringen.

Ich glaube, dass es vielfach auch ökonomisch günstiger ist, Bestände nur zu den Bewirtschaftungskosten zu vermieten, als Bestände abzureißen. Das Gleiche gilt für die öffentliche Förderpolitik: Die Subventionierung einer Sanierung von Beständen, die weiterhin genutzt werden, ist meist günstiger, als die Subventionierung von Abrisskosten.

## Kommunale Handlungsansätze

Vierter und letzter Punkt sind die kommunalen Handlungsansätze. Ich würde für die Kommunen insbesondere drei zentrale Aufgaben sehen:

- Die Kommunikation dieses Themas und die Herstellung von Öffentlichkeit für dieses Thema. Das habe ich bewusst an die Spitze dieses Drei-

klangs gesetzt, weil die Erfahrungen aus Ostdeutschland aus meiner Sicht nicht durchgängig, aber überwiegend zeigen, dass hier Fehler gemacht worden sind. In Ostdeutschland ist lange Zeit versucht worden, dieses Thema nicht wahrzunehmen. Es ist versucht worden, es in Facharbeitskreisen einer Lösung zuzuführen, ohne mit der Bürgerschaft zu diskutieren. Das führt natürlich auch dazu, dass Marktteilnehmer falsche Investitionsentscheidungen treffen, weil sie von diesem Kommunikationsprozess nichts erfahren.

- Die Kommune sollte Anstöße für die Wohnungswirtschaft entwickeln, auch im Sinne der genannten Vorschläge. Dies gilt sicherlich erst einmal für die großen Wohnungsunternehmen, die marktbestimmend sind und, wenn es sie noch gibt, auch für das eigene Wohnungsunternehmen. Aber es gilt auch für die kleineren Vermieter, die immer noch die Masse der Mietwohnungsanbieter in den Städten darstellen.
- Beispielhafte Projekte für Lösungen der skizzierten Art sollten entwickelt und umgesetzt werden. Die kommunale Politik darf sich nicht nur um die Abwanderungsbereiten und Abwanderungsfähigen kümmern, sondern sie muss sich insbesondere auch um diejenigen kümmern, die bleiben, weil sie nicht weggehen wollen oder nicht weggehen können. Es müssen Bestandsverbesserung für die verbesserungsfähigen und verbesserungswürdigen Bestände initiiert und begleitet werden. Die Kommunikation mit den Bürgern und Bürgerinnen muss die Entwicklungstendenzen und Entwicklungsperspektiven der kommunalen und der regionalen Wohnungsmärkte umfassen.

Ruhrgebiet immer zusammen gesehen werden. Einzelne Städte können sich nicht isoliert betrachten. Diese Entwicklungstendenzen und die Entwicklungsperspektiven müssen zu einem öffentlichen Thema werden, damit alle Akteure die Möglichkeit haben, sich an dieser Diskussion zu beteiligen, ihre Vorstellungen einzubringen, das Ergebnis eines solchen Prozesses auch wahrzunehmen und für ihre eigenen Entscheidungen umzusetzen. Das heißt, es muss ein öffentlicher Diskussionsprozess initiiert werden. Ohne die Akteure des Wohnungsmarktes dürfen nicht einfach Entscheidungen getroffen werden, die diese dann möglicherweise nicht nachvollziehen können oder nicht nachvollziehen wollen. Kommunale und regionale Wohnungsmarktkonzepte sind aus meiner Sicht wichtiger, vielleicht auch wichtiger als in Zeiten des Wachstums. Hier sind die Analysen und Handlungsalternativen darzustellen, es sind Konzepte konkret für bestimmte Räume, für Quartiere, für Stadtteile zur Verringerung des Leerstands zu erarbeiten. Abrisserfordernisse sollten gegebenenfalls vorgeschlagen werden, um auch hier einen Diskussionsprozess über die Bereiche zu initiieren, die langfristig nicht mehr im Bestand gehalten werden können. Wenn es einen Restneubaubedarf gibt, den ich nach wie vor sehe - das ist jetzt nicht der Schwerpunkt meines Beitrages gewesen - dann sollten auch die entsprechenden Flächen ausgewiesen werden.

Der wohnbund hat die Entwicklungen der Wohnungsmärkte aus einer etwas anderen Perspektive betrachtet und zu den Fragestellungen des heutigen Tages ein Positionspapier anlässlich unseres Kongresses herausgebracht, den wir im Februar 2002 veranstaltet haben. Dieses kann unter [www.wohnbund.de](http://www.wohnbund.de) aus dem Internet herunter geladen werden.

Gerade das Thema der kommunalen und regionalen Wohnungsmärkte muss im