

Uli Hellweg

Preiswertes Wohnen in der Stadt – Ansätze für integrierte Strategien

Der wachsende Wohnungsbedarf in vielen Städten und Ballungsräumen ist heute unbestritten. Dabei mischt sich die Diskussion über die Instrumente zur Ankurbelung des Wohnungsbaus, insbesondere auch des sozialen Wohnungsbaus, mit der über die zunehmende Gentrifizierung der Innenstädte und Innenstadtrandgebiete. Nichts zeigt die neue Wertschätzung der Stadt eindrucksvoller als die Entwicklung der Preise auf den städtischen Immobilienmärkten, insbesondere in den wachsenden Großstädten und Ballungsräumen. Seit 2006/2007 steigen die Mieten und Preise für Eigentumswohnungen in den Metropolkernen im Verhältnis zu den suburbanen Gebieten und ländlichen Regionen, aber auch zu den kleineren und größeren Städten überproportional¹.

Die Ursachen sind vielfältig. Nach Jahrzehnten einer erfolgreichen Stadterneuerung bieten die Innenstädte heute eine Lebensqualität, die sie niemals zuvor, auch nicht ihren „Gründerzeiten“, hatten. Die Raumforschung identifiziert eine Reihe von Gründen, die für eine anhaltende Attraktivität des urbanen Lebensstils sprechen. Da sind zunächst demographische Ursachen: die Hauptnachfrager nach Wohnraum in den Innenstädten sind gegenwärtig junge, in der Ausbildung befindliche Menschen. Die sog. Bildungswanderung generiert noch die stärkste Nachfrage nach Wohnraum in den Innenstädten. Hohe Nachfrage und überdurchschnittliche Fluktuation ermöglichen überdurchschnittliche Preissteigerungen. Ging man vor einigen Jahren noch davon aus, dass der neue Boom der Städte, insbesondere der inneren Stadtteile, vor allem durch den Zuzug jüngerer, in der Ausbildung befindlicher Menschen verursacht – und damit vorübergehend sei, so wird jetzt immer deutlicher, dass die „Renaissance der Städte“ keine Zeitgeisterscheinung der Jugendkultur ist, sondern durch grundlegende soziale, kulturelle und ökonomischen Faktoren des heutigen Lebensstils bedingt ist. Doppelte Berufstätigkeit bei Paaren, bessere Verteilung der Familienarbeit zwischen den Geschlechtern, funktionale Beziehungen zwischen Wohnen und Arbeiten, Notwendigkeit von Zeit- und Kostenersparnissen in der Mobilität, „Versingelung“ und Bedeutungszuwachs kultureller und sozialer Netzwerke machen das Leben in der Stadt auch für gut verdienende „Best-Agers“ oder die sog. „konsolidierten Haushalte“ attraktiv. Mit den einkommenstärkeren Schichten, den kleiner und älter werdenden Haushalten wächst die Wohnflächennachfrage und der Wohnflächenverbrauch. Zwar sind die innerstädtischen Quartiere dank ihrer Baustruktur i.d.R. immer noch die am dichtesten besiedelten der Stadt,

¹ BBSR: Wohnungsengpässe und Mietsteigerungen
(http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2013/DL_7_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

aber in Sachen Wohnflächenverbrauch pro Kopf der Bevölkerung nähern sie sich mittlerweile dem Niveau der Einfamilienhausgebiete am Stadtrand - so z.B. in Hamburg².

Vor allem in den dynamisch wachsenden Großstädten ist der Anteil der preiswerten Wohnungen zwischen 2008 und 2012 dramatisch zurückgegangen. Lag 2008 noch etwa 1/3 der Angebotsmieten in Hamburg unter 7 €/qm, so waren es 2012 weniger als 10%³. In Städten wie München oder Frankfurt/Main ist dieses Marktsegment praktisch gar nicht mehr vorhanden (Abb. 1: Mietspannen der Angebotsmieten in ausgewählten Großstädten 2008 und 2012). In Folge der immer weiter steigenden Mieten und Immobilienpreise haben sich in zahlreichen Großstädten in den letzten Jahren die Konflikte um „bezahlbaren Wohnraum“ und um sozial-räumliche Verdrängungsprozesse („Gentrifizierung“) verschärft. Auffallend ist allerdings, dass der Immobilienmarkt in den meisten Großstädten asymmetrisch ist, d.h. es geht nicht um das Wohnen und Leben „in der Stadt“, sondern in bestimmten Stadtteilen. Den boomenden Quartieren mit überproportional steigenden Immobilienpreisen und Mieten stehen sich unterdurchschnittlich entwickelnde, stagnierende oder sogar sinkende Immobilienwerte in anderen gegenüber (vgl. Abb. 2: Preisentwicklung von Eigentumswohnungen im Bestand in Hamburg 2001 – 2013). Der Hype der innerstädtischen „Gentrifizierung“ bezieht sich im Wesentlichen auf die Innenstadt- und Innenstadtrandlagen, die Gründerzeit- und Szeneviertel, während die Immobilienpreise in den inneren Peripherien der Städte und den Umländern stagnieren, sinken oder lediglich auf Grund eines Überlauftreffes steigen – wie seit etwa drei Jahren in Hamburg.

Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik⁴ kam 2012 auf der Grundlage der Auswertung von Sozialdaten (insbesondere von Kinderarmut) aus den Jahren 2007 bis 2009, also aus der Frühphase der Trendwende, zu dem ernüchternden Ergebnis: „Aufwertungsprozesse vollziehen sich demnach überwiegend in zentralen Lagen, und soziale Probleme verlagern sich sukzessive an den Stadtrand.“⁵ Es ist also höchst zweifelhaft, ob ein Rückgriff auf Planungs- und Wohnungsbaustrategien der 80er/90er Jahre des 20. Jahrhunderts wie z.B. der „dezentralen Konzentration“ oder auf neue Großsiedlungen - wie in den 60er/70er Jahren - das Problem lösen könnte, oder ob sich durch eine neue Suburbanisierung nicht eher die sozialen Verdrängungsprozesse und das soziale Stadt-Umlandgefälle, wie vom DiFU analysiert, verstärken würden.

Die Städte stehen also heute gewissermaßen vor der Quadratur des Kreises; um nicht in alte Fehler zu verfallen, müssen sie sich da weiterbauen, wo sie schon sind, nämlich in der Stadt.

² Die Wohnfläche je Einwohner in den Hamburger Innenstadt-Vierteln Rotherbaum, Eppendorf, Altstadt oder HafenCity bewegt sich mit über 45 m²/Person auf das Niveau der luxuriösen westlichen Stadtteile wie Blankenese, Othmarschen oder Nienstedten (ca. 50 m²/Person) zu, während der Wohnflächenverbrauch in den einkommensschwächeren Stadtteilen wie Wilhelmsburg oder der Veddel bei annähernd der Hälfte (28,1, bzw. 25,3 m²/Person) liegt. (Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Hamburger Stadtteil-Profile 2012, NORD.regional Bd. 13)

³ BBSR-Analyse Kompact 07/2013

⁴ Segregation, Konzentration, Polarisierung – sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007-2009, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2012

⁵ Ebd. S. 56

Gleichzeitig müssen sie aber auch verhindern, dass eine weitere Aufwertung der Innenstädte und Innenstadtrandgebiete zu quasi oder faktischen „gated communities“ und damit zu einer zunehmenden Verdrängung der sozial schwachen Bevölkerung mit allen negativen Konsequenzen für den sozialen Frieden in der Stadt führt. Eine Schlüsselrolle spielt daher die Frage, wie und wo bezahlbarer Wohnungen in der Stadt gesichert bzw. geschaffen und wie die traditionell gemischte Stadt erhalten werden kann – eine Frage die gerade gegenwärtig in den Ländern (z.B. Frankreich und England) verstärkt diskutiert wird, die nach Jahrzehnten konfliktreicher Polarisierung der Stadt wieder zu sozialer Mischung zurückfinden wollen.

Metrozonen – die neuen Stadtbausteine der Innenentwicklung

Schaffung und Erhaltung von preiswertem Wohnraum in der Stadt unterliegt anderen ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen und rechtlichen Mechanismen als der Bau von Großsiedlungen des Sozialen Wohnungsbaus am Stadtrand oder von Einfamilienhausgebieten in der Peripherie. Die (suburbanen) Stadterweiterungen des 20. Jahrhunderts fanden grundsätzlich auf der „grünen Wiese“ vor der Stadt statt; d.h. ihre Herausforderungen hießen „verkehrliche Anbindung“, „Infrastrukturausstattung“, „Nahversorgung“, „Autogerechtigkeit“ usw. Niemand musste sich hier Gedanken um Nutzungskonflikte, Immissionen und Emissionen oder soziale Verdrängungseffekte machen. Stadt“erweiterung“ in der Innenentwicklung dagegen heißt im wesentlichen „Nutzungskonkurrenzen“, „Verdichtung“ und „Lösung von Immissionskonflikten“. Mit den Planungsparadigmen der „Charta von Athen“ lässt sich kein inneres Wachstum der Städte bewerkstelligen.

Die wachsende Nachfrage nach innerstädtischen Wohnungen haben viele Städte in den letzten zwei Jahrzehnten im Wesentlichen durch die städtebauliche Konversion aufgelassener ehemaliger Industrie- und Logistikflächen aufzufangen versucht. Auch die Umnutzung von ehemaligen Kasernenflächen spielt nach wie vor eine große Rolle in den entsprechenden Städten. Das Entscheidende in der Konversion ist allerdings, dass neue städtebauliche Konzepte von Grund auf entwickelt werden können, und so typische urbane Nutzungs- und Immissionskonflikte durch eine entsprechende Planung von stadtverträglichen Nutzungsmischungen unterbunden werden können. Wie das BBSR in einer Untersuchung zu den „Neuen Stadtquartieren“⁶ aufgezeigt hat, spielt die Nutzungsmischung in den letzten Jahren eine größer werdende Rolle, wobei allerdings der Wohnanteil bei weitem überwiegt, gefolgt von Dienstleistungen, Verwaltung, Gewerbe und Handel.

Die Konversionspotentiale sind mittlerweile stark zurückgegangen (vgl. Abb 3: Wohnbauland auf Brachflächen); eine weitere De-Industrialisierung der Stadt ist nicht absehbar und tatsächlich auch nicht sinnvoll. Zunehmend geraten daher die untergenutzten und durch Mischungskonflikte belasteten weniger attraktiven innerstädtischen Quartiere in den Fokus

⁶ Vgl. z.B. BBSR Kompakt 08/2012: Neue Stadtquartiere

der Stadtentwicklung, die sog. „Metrozonen“⁷ - wie sie im Rahmen der IBA Hamburg genannt wurden. Metrozonen sind die vergessenen inneren Stadtränder der Städte, die Hinterlassenschaften einer rücksichtslosen Industriemoderne, die überdimensionierten Gewerbe- und Infrastrukturflächen der 60er und 70er Jahre, die Restflächen zwischen Autobahnen und größeren Industrie- und Gewerbeflächen, die aufgelassenen Müllhalden der Wohlstandsgesellschaft, Regenrückhaltebecken und Hochwasserschutzanlagen, aber auch unzugängliche Kleingärten und Grabeländer, die eine neue Rolle als öffentliche Grün- und Freiflächen oder Potentiale urbaner Garten- und Landwirtschaft spielen können. Diese Potentiale der Stadtentwicklung liegen meist an den Rändern der Zwanziger- und 50er Jahre-Siedlungen, an großen Magistralen oder Industrie-, Gewerbe- und Einzelhandelsflächen. Auf Grund von vielfältigen Immissionsbelastungen und anderer Nutzungskonflikte werden die meisten Gebiete von Menschen mit niedrigerem Einkommen, oft Migrantinnen und Migranten bewohnt. Andererseits haben diese Gebiete viele versteckte Potentiale: aufgelassene Industriekanäle, vernachlässigte Hafenbecken, historische Rest-Substanz, viel Grün und wenig Dichte. Die grundlegende planerische Herausforderung ist hier, die Gebiete behutsam aufzuwerten, die Störungen und Beeinträchtigungen zu minimieren, die Flächen besser städtebaulich zu nutzen, die Freiflächen zu schützen und in Wert zu setzen - und den Wohnungsbestand zu erneuern und zu erweitern.

Im Leitbild Metrozonen hat die IBA Hamburg auf den lange vernachlässigten Elbinseln gezeigt, wie eine schrittweise Aufwertung und Verdichtung des Stadtteils unter Berücksichtigung der vorhandenen Bau- und Nutzungsstruktur und unter ausdrücklich gewollter Erhaltung der sozialen Struktur funktionieren kann. Es ging um „Aufwertung ohne Verdrängung“ – das heißt um einen gezielten Stadtumbau, ohne Aufgabe der bisherigen Nutzungsmischung und des vorhandenen preiswerten Wohnraums.

(Hier evtl. ein Luftfoto der Harburger Schlossinsel oder Wilhelmsburg Mitte)

Hamburg hat im November 2013 das Konzept „Mehr Stadt in der Stadt“⁸ vorgelegt, das dem Metrozonen-Leitbild der IBA Hamburg folgend die Wohnungsbaupotenziale in den verschiedenen Stadtquartierstypen der inneren Stadt untersucht. Mit einem Anteil von 29% sind die neuen Stadtbausteine der Innenentwicklung die größte Reserve für den Wohnungsbau, gefolgt von den großen Stadtentwicklungsprojekten auf Konversionsflächen, der HafenCity und Mitte Altona mit 13% .

Die Metrozonen können nicht nur eine Antwort auf die Frage geben, wo die Städte in Zukunft wachsen können, sondern auch auf die Frage „Für wen sie wachsen sollen“. Anders als in vielen gründerzeitlichen Quartieren und Innenstädten bieten sie die Chance, von vornherein Strategien der Aufwertung ohne soziale Verdrängung zu realisieren; denn auf Grund ihrer geringen Dichte und untergenutzten Flächen haben sie genug Potenzial für

⁷ Vgl. Metropole: Metrozonen, Bd. 4 der IBA Schriftenreihe „Metropole:“, Berlin (Jovis), 2010

⁸ Mehr Stadt in der Stadt – Chancen für mehr urbane Wohnqualitäten in Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg, November 2013

neuen Wohnungsbau. Auf den Hamburger Elbinseln hat die IBA die einkommensstärkere Nachfrage gezielt in innovative Wohnungsneubauprojekte wie die Smart-Häuser oder in höherwertigen frei finanzierten Wohnungsbau gelenkt, während es für den Altbau hieß "Wohnen heißt bleiben". Gleichzeitig wurde aber auch in den Neubauvorhaben ein Anteil des geförderten Wohnungsbaus von etwa 30% realisiert.

Hier evtl. ein Foto von den Smart_Häusern oder dem Weltquartier)

Auf die Mischung kommt es an

Stadt ist Nutzungsmischung. Dem Leitbild der Moderne, der gegliederten und aufgelockerten Stadt, steht heute zunehmend das der gemischten und verdichteten gegenüber. In der Praxis stößt dieses Leitbild jedoch schnell an seine Grenzen. Die Ursache dafür ist ziemlich einfach: da wo Mischung vorhanden ist (z.B. in den Metrozonen) wird sie nicht als Chance, sondern als Problem gesehen; da, wo sie neu hergestellt wird, unterliegt sie den engen Grenzen mischungsfeindlicher Normen des Immissions-, Planungs- und Baurechts. Die früher so gefeierten „gemischten Gründerzeitquartiere“ („Kreuzberger Mischung“) sind heute meistens das genaue Gegenteil von dem, was ihren Ruf einmal ausmachte. Längst sind die Schreinereien und Metallwerkstätten aus den Hinterhäusern verschwunden, und auf den Loftetagen der alten Gewerbeeinheiten wohnen und arbeiten die gleichen Milieus wie in den Vorderhäusern und in den ausgebauten Dächern der Gründerzeithäuser. Der Prozess der Gentrifizierung der gründerzeitlichen Stadt verläuft parallel zur Entmischung ihrer Nutzungen und zur Entdichtung der Quartiere durch wachsende Wohnflächenbedarfe.

Wer soziale Mischung will, muss Nutzungsmischung ermöglichen. Die sozial „gemischten Gründerzeitquartiere“, in denen Hausbesitzer, Händler und Arbeiter in enger Nachbarschaft wohnten, waren das Ergebnis der Präsenz von Produktion, Handwerk und Handel im Quartier. In Gründerzeitviertel, deren Nutzungsmischung heute nur aus Dienstleistungen wie Marketingfirmen, Architekten- und Designerbüros, Rechtsanwälten und Finanzmaklern und einem entsprechendem gastronomischen und Einzelhandelsangebot aus Edel-Italiener, Bio-Kaufhaus und Boutiquen besteht, werden schon allein aus Kostengründen nur die entsprechenden Milieus (mit ihren hohen Einkommen) wohnen. Preisgünstiges Wohnen mag zwar hier in dem einen oder anderen Fall politisch über Subventionierung möglich gemacht werden, eine sozio-ökonomische Basis für eine soziale Mischung, vor allem auch das Angebot an preiswerten Gewerbeflächen für eine lokale Ökonomie im Quartier, entsteht so jedoch nicht.

Wenn in vorhandenen oder neuen urbanen Quartieren soziale Mischung durch preiswerten Wohnraum langfristig gesichert werden soll, dann müssen entsprechende gewerbliche und kulturelle Infrastrukturen die wohnungspolitischen Maßnahmen flankieren. Nur eine kohärente funktionale Mischung kann die sozio-kulturelle stärken. Im Rahmen der IBA Hamburg wurden solche Projekte realisiert, die sich die Stärkung und Unterstützung der

vorhandenen Communities, insbesondere auch der migrantischen, zum Ziel gesetzt haben. Mit dem multikulutrellen Senioren-Wohn- und Pflegezentrum „Veringeck“ wurde erstmals eine kultursensible Wohn- und Betreuungseinrichtung⁹ (*Foto*) für Senioren und Seniorinnen unterschiedlichster Herkunft geschaffen, die auch eine Demenz-Wohngemeinschaft für türkische Bewohner integriert. Mit dem Sprach- und Bewegungszentrum¹⁰ (*Foto*) wurde eine Einrichtung geschaffen, die sich speziell an migrantische Kinder und Eltern richtet und ein Angebot für eine vorschulische Spracherziehung und für Erwachsenenbildung schafft. Das nächste Projekt auf der Agenda ist ein Moschee-Bau, der einmal mehr signalisiert, dass in Wilhelmsburg eine kosmopolische Gesellschaft gewünscht wird und kein gentrifiziertes Szene-Viertel.

Aber nicht nur eine sozial bzw. kulturell sensible Infrastruktur kann dazu beitragen, dass Aufwertungsprozesse nicht auf Kosten der vorhandene Bewohnerinnen und Bewohner durchgesetzt werden, sondern auch Maßnahmen zur Stärkung der ökonomischen Existenz der vorhandenen Milieus. Eine zentrale Rolle spielen dabei preiswerte Gewerbeflächen für Klein- und Kleinstbetriebe bzw. für das Handwerk, die den Menschen vor Ort eine Basis für Arbeit und ihres Einkommens bieten. Die Produktion in der Stadt zu halten (bzw. sie wieder hereinzuholen!), ist nicht nur eine arbeitsmarktpolitisch, stadtwirtschaftlich und ökologisch vernünftige Maßnahme, sondern kann auch dazu beitragen, sozial und funktional gemischte Quartiere zu erhalten und zu stärken. Im Rahmen der IBA Hamburg wurde mit dem „Welt Gewerbehof“¹¹ (*Foto*) ein wohnungsnahes kleines Gewerbegebiet für Start-Ups und andere, überwiegend produzierende Gewerbebetriebe geschaffen, das sich mit seinen Flächen und Einrichtungen direkt an die hier lebenden Menschen richtet.

Bau- und Planungsrecht – die Grenzen der Mischung

Die grundlegende These des vorangegangenen Abschnitts lautet also, dass Nutzungsmischung in der Stadt, die auch Produktion und Handwerk beinhaltet, wesentlich dazu beiträgt, soziale Mischung und moderate Mietniveaus zu erhalten und zu stärken. Das bedeutet im Umkehrschluss – siehe „Kreuzberger Mischung“, – dass die Zerstörung oder die Verhinderung einer solchen urbanen Mischstruktur indirekt auch den preiswerten Wohnungsbestand gefährdet und Gentrifizierung fördert. Hierzu bedarf eines kritischen Blicks auf das deutsche Bau- und Planungsrecht.

Wie die Erfahrungen der IBA Hamburg mit den „Hybrid Häusern“ (*Foto*) gezeigt haben, wirken sich bauliche Vorkehrungen für eine spätere Multifunktionalität von Gebäuden zu Wohn- und Arbeitszwecken erheblich kostensteigernd aus. Bei den Modellbauten¹² mussten

⁹ Vgl. Olaf Bartels: Kosmopolis, eine gebaute oder eine zu bauende Heimat?, in: Metropole: Stadt neue bauen, Bd. VII der IBA Schriftenreihe „Metropole:“, Berlin (Jovis-Verlag), 2013, S. 256ff

¹⁰ Vgl. Meyer, Wolfgang; von Kalben, Theda: Bildung auf dem Sprung, ebd. S. 270ff

¹¹ Vgl. Projektbeschreibung „Weltgewerbehof“ <http://www.iba-hamburg.de/wissen/whitepaper.html>

¹² Vgl. Projektbeschreibung Hybrid Houses - Hybride Erschließung, Hybrid House, igs-Zentrum, Hrsg. IBA Hamburg GmbH, 2013, in: <http://www.iba-hamburg.de/wissen/whitepaper.html>

die baurechtlichen Anforderungen aus beiden Nutzungskategorien - Wohnen und Gewerbe – jeweils voll erfüllt werden, sodass Abstandsflächen, Belichtungen, sowie die Schall- und Brandschutznormen für eine gewerbliche Nutzung übererfüllt wurden, während umgekehrt für die Wohnungen Blendschutz, Sonnenschutz, Fassadereinigung und fast doppelt soviel Stellplätze wie für eine Wohnnutzung erforderlich nachgewiesen werden mussten. Natürlich war auch an eine Wohnungsbauförderung bei derart „hybriden“ Verhältnissen nur in einem sehr eingeschränkten Umfang und mit dem Risiko der Rückzahlungsverpflichtung bei Nutzungsänderung zu denken – von den Problemen aus der unterschiedlichen Mehrwertsteuersystematik bei Wohn- und Gewerbenutzungen ganz zu schweigen.

Das vorhandene Bau-, Planungs-, immissions- und Steuerrecht stellt auch für die von vielen Städten diskutierte Umnutzung leerstehender Bürogebäude die zentrale Hürde dar. Wenn es schon beim Neubau von „hybriden“ Gebäuden, bei denen man immerhin noch in der Planungsphase auf die jeweiligen Forderungen reagieren kann, zu erheblichen Mehrkosten kommt, ist es absehbar, dass die bauordnungsrechtlichen Anforderungen Umnutzungen von Büros in Wohnen oder in gewerbliche Produktion praktisch zum Ausnahmefall machen werden, wenn sich an den einschlägigen Rechtsnormen nichts ändert.

Damit ist das bestehende Rechtssystem heute – gewollt oder ungewollt – ein Treiber für funktionale und soziale Segregation in den Städten und damit zumindest indirekt auch mitverantwortlich an steigenden Mieten und Immobilienpreisen.

Vielfach wird gegen urbane Mischung das „Argument“ der angeblich sinkenden „Toleranzschwelle“ der Stadtbevölkerung angeführt. Durch empirische Untersuchungen ist diese These nicht belegt. Vielmehr hat das BBSR in einer Studie „Leben in der Stadt“¹³ auf Grund von Befragungen festgestellt, „dass ein hoher Anteil der Haushalte – auch in den Großstädten – sich gar nicht oder kaum durch Umweltbelastungen beeinträchtigt sieht... Bei Luftverschmutzung und Lärm sind zwischen 1994 und 2009 die Anteile der befragten Haushalte, die sich stark oder sehr stark beeinträchtigt sahen, zurückgegangen.“ Dass trotzdem Einzelne Projekte der Innenentwicklung „auf dem Klagewege“ verhindern wollen, ist vermutlich weniger der vermeintlichen Verschlechterung der Lebensverhältnisse geschuldet als dem indirekten Anreiz, den das vorhandene Rechtssystem durch die *Klagemöglichkeiten* überhaupt erst schafft. Im Rahmen der IBA Hamburg wurde bereits im Jahr 2007 das sog. „Stadtverträglichkeits-Projekt“ durchgeführt, in dem Vorschläge für notwendige Korrekturen im Planungsrecht¹⁴ gemacht wurden, um Mischung in der Stadt wieder verstärkt zu ermöglichen. Dabei geht es im Kern um folgende Aspekte:

- Durch eine Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB könnte die Möglichkeit geschaffen werden, die angestrebten Schutzniveaus zum Gegenstand der Abwägung zu machen

¹³ BBSR-Analyse Compact 06/2013: Leben in der Stadt

¹⁴ Nach: Groth, Klaus-Martin; von Feldmann, Peter; Wrase, Joachim: Vertiefte Untersuchung zur Notwendigkeit und Möglichkeit, eine höhere Rechtssicherheit für Planungen von Wohnstandorten an lärmbelasteten Umgebungen durch Novellierung der BauNVO zu erreichen, Gutachten im Auftrag der IBA Hamburg GmbH, 2007, in: <http://www.iba-hamburg.de/wissen/whitepaper.html>

und im Bebauungsplan die entsprechenden baulichen Maßnahmen und Immissionsgrenzwerte für einen differenzierten Schutz der Innen- und Außenbereiche festzusetzen.

- Weiterhin könnten die Regelungen zur Durchsetzbarkeit von passivem Schallschutz verbessert und auf alle Überplanungen von Gemengelagen anwendbar gemacht werden.
- Weiterhin sollte eine Änderung der TA Lärm ins Auge gefasst werden, die auf die planungsrechtlichen Neuerungen reagiert und nicht mehr in allen Fällen eine schematische Anwendung der für einen Immissionsort geltenden BauNVO-Kategorie vorsieht. Stattdessen sollte im Bebauungsplan Lärmschutzkonzepte mit individuellen Außen- bzw. Innenpegel rechtsverbindlich festgelegt werden können.
- Schließlich könnte die Regelung des § 906 BGB dahingehend ergänzt werden, dass das einem Bebauungsplan zugrunde liegende und entsprechend festgesetzte Lärmschutzkonzept unmittelbar zivilrechtlich verbindlich wird, wie es im Bereich der Planfeststellungsverfahren seit langem gesetzlich festgelegt ist¹⁵.

In den Gründerzeitvierteln und Innenstädten der wachsenden Städte ist die soziale und nutzungsbezogene Entmischung weitgehend abgeschlossen und der so bewirkte Schwung für die Preisschraube beim Wohnen kaum noch zu bremsen. Jetzt geht es darum zu verhindern, dass ähnliches in den Metrozonen passiert. Um aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen, muss das Bau- und Planungsrecht den neuen Zielen urbaner Mischung angepasst werden.

Sicherung preiswerten Wohnraums durch strategische Bodenpolitik

Die Sicherung der strategischen Entwicklungsmöglichkeiten und Standortpotentiale der Stadt durch Bodenbevorratung und kommunalen Wohnungsbau gehört traditionell zu den grundlegenden strukturpolitischen Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung. Im ausgehenden 19. Jahrhundert sowie nach den Weltkriegen spielten diese Aspekte eine zentrale Rolle bei der Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum. In den Jahrzehnten ungebremster Suburbanisierung und sich verschärfender fiskalischer Probleme geriet die strategische Bodenpolitik gegenüber der fiskalischen Verwertung der kommunalen Assets immer mehr in den Hintergrund. Der Verkauf des „Tafelsilbers“, einschließlich der kommunalen Wohnungsbestände, versprach die dringend benötigte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Allein zwischen 2004 und 2007 – auf dem Höhepunkt des Privatisierungsbooms - wurden mehr als 1,1 Millionen Wohnungen privatisiert. Die zunehmende Wohnungsknappheit heute scheint in einigen Städten zu einer Rückbesinnung

¹⁵ Vorschläge nach dem o.g. Gutachten von Groth, Feldmann, Wrase

auf ein wieder mehr wohnungspolitisch und strukturpolitisch orientiertes Portfoliomanagement zu führen¹⁶.

Dabei geht es im Wesentlichen um vier Aspekte:

- Erhaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Wohnungsbestandes
- die Wiederbelebung des Instruments des strategischen Grundstücksankaufs
- die vermehrte Bereitstellung von Grundstücken für geförderten Wohnungsbau, und
- um eine Kurkorrektur der Vergabeverfahren vom Höchstgebot zur Konzeptausschreibung („Bestgebotsverfahren“).

Die Erfahrungen vieler Städte mit den privatisierten Wohnungsbeständen sind mehr als zweifelhaft – wie in Hamburg das Beispiel der Gagfah-Wohnungen¹⁷ in Wilhelmsburg zeigt. Statt zu Privatisieren gehen immer mehr Städte dazu über, die kommunalen Gesellschaften nicht nur als Instrumente der Wohnungspolitik, sondern auch der Quartiersentwicklung zu nutzen. Vorreiter sind hier die Hamburger SAGA und die Berline DEGEWO, die die Fehler der monostrukturierten Großsiedlung durch Mischungskonzepte, sowohl in sozialer wie in nutzungsmäßiger Hinsicht aufbrechen wollen - wie etwa die DEGEWO bei der mittlerweile fünfzigjährigen Gropius Stadt. Auch wenn dieses „Bündnis für die Quartiere“, wie es in Hamburg genannt wird, in der Umsetzung noch am Anfang steht, würde eine Umsetzung jedoch einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der kommunalen Portfoliopolitik bedeuten, denn das Primat der Gewinnabführung würde zugunsten einer strategischen Stadtentwicklungspolitik korrigiert.

Dazu trägt auch der zweite Aspekt bei, die Wiederbelebung des strategischen Flächenmanagements. Angesichts der neuen Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum – auch von Familien¹⁸ - müssen heute vor allem urbane Formen des Wohnungsbaus durch eine entsprechende Liegenschaftspolitik unterstützt werden. Dabei geht es um ein städtisches Liegenschaftsmanagement, das gezielt Nachverdichtungen und die Lösung von Metrozonenkonflikten ermöglicht. Durch eine enge Zusammenarbeit von Liegenschaftsmanagement und Stadtplanung müssen ganzheitliche Quartierentwicklungskonzepte erstellt werden, die zum einen die Potentiale der Nachverdichtung bzw. Umnutzung planungsrechtlich und grundstückspolitisch ausschöpfen und zum anderen unverträgliche Immissionskonflikte lösen. Dabei muss sich das kommunale Liegenschaftsmanagement auch der Flächen annehmen, die nicht unmittelbar für

¹⁶ Vgl. Hellweg, Uli: Städtebauliche Anforderungen an das kommunale Immobilienmanagement, in: Kommunales Immobilienmanagement – Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung, Hrsg. Keuper, Frank; Pape, Christian; Rowohlt, Ewald; Theobald, Gertrud; Berlin 2013 (Logos Verlag)

¹⁷ Das Korallusviertel in Hamburg Wilhelmsburg, eine 70er Jahre Siedlung, gehört der Gagfah gehört. 2004 erwarb der amerikanische Finanzinvestor Fortress die GAGFAH von der damaligen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) für rund 3,5 Milliarden Euro. Am 25.3.2011 schrieb der Spiegel: „Die Gagfah, das mit 160.000 Wohnungen größte börsennotierte Wohnungsunternehmen Deutschlands, dem das Korallusviertel und viele Altbauten im benachbarten Bahnhofsviertel gehören, steht bei den Mietern in üblem Ruf. Schimmel an den Wänden, kaputte Treppenhausgeländer, bröckelnde Fassaden: Die Mängelliste der Gagfah-Mieter ist lang - und seit Jahren passiert praktisch nichts, klagen die Mieter.“

¹⁸ Vgl. BBSR: Die Attraktivität der großen Städte... a.a.O. S. 60

Wohnungszwecke gebraucht werden, die dennoch für die Sicherung der Lebensqualität in den Quartieren entscheidend sind, wie z.B. der Grün- und Freiflächen. Nur so können für die neuen „Stadtbausteine“ gezielt neue Nachfrageschichten angesprochen und Kosten und Flächen sparende neu städtebauliche Typologien des verdichteten innerstädtischen Wohnungsbaus entwickelt werden.

In Hamburg wurde mit dem „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ vom 20.9.2011 eine politische Grundlage für eine städtische Liegenschaftspolitik gelegt, die ihre Priorität auf die Innenentwicklung der Stadt legt, und die gleichzeitig eine strategische Wende vom Höchstgebotsverfahren zur Konzeptausschreibung vollzieht. Auf dem Hintergrund des politischen Willens, in Hamburg in dieser Legislaturperiode pro Jahr 6.000 Wohnungen, davon 2.000 geförderte, zu bauen, wurde in dem Vertrag zwischen dem Senat und verschiedenen Verbänden der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie der kommunalen SAGA festgelegt, dass die Grundstücke der Freien und Hansestadt „passgenau unter Berücksichtigung ihrer individuellen Rahmenbedingungen aufgrund von Konzeptausschreibungsverfahren vergeben“¹⁹ werden. „Die Richtwerte des Gutachterausschusses für Grundstückswerte bilden insoweit nur einen Anhaltspunkt, weil der Preis sich einzelfallbezogen unter Berücksichtigung aller Rahmenbedingungen einschließlich der jeweiligen Konzeptvorgaben grundsätzlich durch die abgegebenen Gebote bildet.“²⁰

Nicht nur aus wohnungs- und sozialpolitischer Sicht, sondern auch aus Gründen einer langfristigen Bodenvorratspolitik ist in diesem Zusammenhang über eine Neubewertung des Erbbaurechtes nachzudenken. Auch wenn gegenwärtig noch niedrige Kapitalmarktzinsen das Instrument wenig attraktiv erscheinen lassen, sollte das kommunale Liegenschaftsmanagement das Erbbaurecht zur Förderung sozialer Durchmischung in der Stadt verstärkt in Betracht ziehen. Preisbindungen im geförderten Wohnungsbau laufen in Deutschland nach wenigen Jahrzehnten aus; Grundstücke im Erbbaurecht dagegen können dauerhaft zur Sicherung preiswerten Wohnraums in der Stadt dienen.

Rolle des Bestands und der Förderung

Die wichtigste Reserve für preiswerte Wohnungen ist der langfristig vermietete Bestand. Ihn zu schützen und gleichzeitig behutsam ohne Verdrängungsprozesse zu modernisieren, ist eine zentrale Aufgabe der Stadterneuerung. Vier Faktoren sind maßgeblich für die Mietentwicklung im Bestand:

- die Stadterneuerungs-, Modernisierungs- und Umwandlungsaktivitäten.
- der Wohnungsneubau
- die Entwicklung des Bestands an preisgebundenen Wohnungen

¹⁹ Bündnis für das Wohnen in Hamburg vom 20.9.2011, S. 5

²⁰ Ebd.

- die Eigentumsstruktur und das mietpreisliche Verhalten der Vermieter

Anders als in den Ländern mit einer neo-liberalen Stadterneuerungspolitik hat die Städtebauförderung in ihrer Programmviefalt von „Aufbau Ost“ bis zur „Sozialen Stadt“ einen kaum zu überschätzenden Beitrag nicht nur für die Erhaltung unserer Stadtkultur, sondern auch zur Vermeidung von „gated communities“ geleistet. Dazu kommen die planungs- und ordnungsrechtlichen Möglichkeiten, die eine wilde Aufwertungspekulation in Deutschland zumindest einschränken können, wie z.B. soziale Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB. Dennoch bleiben gerade in den wachsenden Städten – trotz Förderung - beachtliche Mietpreissteigerungen i.d.R. nicht aus. Eine hohe Nachfrage nach innerstädtischen Wohnungen und die sanierungsbedingten Qualitätsverbesserungen ermöglichen die Einstufung der erneuerten Quartiere in höhere Wohnwertlagen nach den jeweiligen Mietpreisspiegeln, wodurch der Spielraum für Mieterhöhungen wächst. Da die Attraktivität und damit die Lagequalität wesentlich durch die städtebauliche Struktur, Grün- und Freiflächen und die Nutzungen bestimmt werden, sind es eher die dichten, gemischt genutzten Quartiere, die auf Grund spezifischer Immissionsituationen den mittleren und teilweise den einfachen Wohnlagen zuzuordnen sind. Gute und sehr gute Wohnlagen sind in der Regel gut erschlossene, nutzungsentmischte, „ruhige“ und sozial einseitige Wohlstandquartiere, so wie umgekehrt auch die schlechtesten Wohnlagen durch soziale und funktionale Monostrukturen - am anderen Ende der Einkommensskala - auffallen. Um für das mittlere und untere Segment des Marktes ein moderates Mietniveau langfristig zu erhalten, bedarf es stadtplanerischer Maßnahmen, die nicht das Kind mit dem Bade ausschütten, sondern die funktionale Mischung sichern. Es geht also z.B. nicht darum, die Lärmsituation dadurch zu verbessern, dass die „störende“ gewerbliche Nutzung abgeschafft wird, sondern dadurch, dass sie stadtverträglich integriert wird, ohne dass dadurch gleich eine „ruhige Wohnlage“ geschaffen wird. Hierzu bedarf es integrierter Förderinstrumente, die auch die gewerbliche Immissionsituation mit in die Quartiersentwicklung einbeziehen; vor allem aber bedarf dazu der oben beschriebenen Novellierungen des Bau- und Planungsrechtes.

Generell gilt bekanntlich, dass der wichtigste Schutz von preiswertem Wohnraum die Erhöhung des Angebotes an Wohnungen und damit die Entlastung des Marktes speziell für preiswerten Wohnraum ist. Bei allen Bemühungen, wie sie z.B. auch im Hamburger Wohnungsbauprogramm zum Ausdruck kommen, darf allerdings nicht vergessen werden, dass der Bestand an preisgebundenen Wohnungen dramatisch abschmilzt. Selbst in einer Stadt wie Hamburg, die sich das ehrgeizige Ziel gesetzt hat, ein Drittel aller neuen Wohnungen im geförderten Wohnungsbau zu errichten, kann nicht verhindert werden, dass die Zahl der Sozialwohnungen von 106.290 im Jahr 2013 um mehr als ein Drittel, auf 69.895²¹ im Jahr 2019 schrumpfen wird. Dem gegenüber stehen geplante 2.000 neue geförderte Wohnungen (1. und 2. Förderweg, genossenschaftliche Baugemeinschaften) pro Jahr. Selbst wenn dieses ehrgeizige Ziel erreicht wird, verringert sich der Bestand an

²¹ Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt: Jahresbericht 2012, Hamburg, Juni 2013, S. 34

Sozialwohnungen um ca. 22.000, also um fast ein Viertel. Neben dem Bau von neuen (geförderten) Wohnungen liegt also eine zentrale Aufgabe der Bestandspolitik in der Sicherung und Erhaltung von Preis- und Belegungsbindungen, vor allem in den attraktiven innerstädtischen Lagen, um hier preisdämpfend auf den Wohnungsmarkt einzuwirken.

Besonders da wo die Gemeinden und Städte noch über größere eigene Wohnungsbaugesellschaften oder einen Bestand an Genossenschaften verfügen, wie z.B. in Hamburg²², kann über diese Eigentümer dämpfend auf die allgemeine Mietpreisentwicklung eingewirkt werden. Denn es hat sich gezeigt, dass die Durchschnittsmiete bei den städtischen und genossenschaftlichen Vermietern - wie das Hamburger Beispiel zeigt - deutlich unter der der privaten Vermieter (5,95€/qm zu 8,06 €/qm)²³ liegt. Besonders auffällig ist der Unterschied bei den Neuvermietungen: Die Neuvertragsmiete bei städtischen und genossenschaftlichen Vermietern beträgt in guten Wohnlagen: 6,63 €/qm, in normalen Wohnlagen („einfache Wohnlagen“ gibt es in Hamburg qua definitionem nicht): 6,60 €/qm. Die entsprechenden Zahlen bei Privaten lauten: 11,33 €/qm in guten und 9,50€/qm in normalen Wohnlagen. Dazu kommt, dass die Fluktuationsrate in den Beständen der städtischen und genossenschaftlichen Eigentümer deutlich unter der bei den Privaten liegt und somit die Bestandsmietenentwicklung weniger sprunghaft verläuft. Besonders deutlich zeigt sich dies im freifinanzierten Wohnungsbau: einer 8,3%igen Fluktuation bei den städtischen und genossenschaftlichen Eigentümern steht bei den privaten eine Fluktuationsrate von 13,3% gegenüber, was z.T. auch die entsprechend höheren Mieten erklärt.

Abschließende Bemerkung

Wohnungs- und mietenpolitische Initiativen der Kommunen, Länder und des Bundes zur Begrenzung von Mietsteigerungen bei Modernisierungen, Neuvermietung usw. sind ein unverzichtbarer Schritt zur Erhaltung der sozialen Vielfalt in unseren Städten. In den innerstädtischen Quartieren mit ihren vielfältigen Eigentums- und Nutzungsstrukturen sind sie aber nur eine Seite der Medaille. Um eine soziale und funktionale Mischung in den Stadtteilen zu erhalten und der sozialen Segregation von Mietern und Gewerbetreibenden entgegenzuwirken, bedarf es einer integrierten Quartiersentwicklungsplanung mit einer sozialen Wohnungsbauförderung bei Nachverdichtung, einem unterstützenden Immobilienmanagement, dem Einsatz planungsrechtlicher Instrumente (z.B. Erhaltungssatzung nach 172 BauGB) und sozialpolitisch kohärenten Infrastrukturmaßnahmen - von neuen Bildungseinrichtungen bis zu preiswerten Gewerbehöfen für lokale Betriebe. Vor allem bedarf es aber wieder eines ganzheitlichen stadtplanerischen Verständnisses davon, wie gemischte Stadt funktioniert.

²² Städtische Gesellschaften, Genossenschaften, Kirchen, Stiftungen und Vereine verfügen in Hamburg über ¾ aller gebundenen Wohnungen (ebd.).

²³ Center for Real Estate Studies: Studie zum Hamburger Wohnungsmarkt, Verfasser: Prof. Michael Lister und Peter Biegler, Hrsg. Steinbeis-Hochschule Berlin, 2013, S. 48