



## **Materialien und Analysen zur Wohnungsbaukonzeption der Stadt Bremen**

Referat für regionale Strukturentwicklung  
Bernd Strüßmann

Bremen, November 2011

## Materialien zum Wohnungsbau in Bremen

Das vorliegende Arbeitspapier fasst einige Informationen und Argumente zusammen, die in den gemeinsamen Sitzungen der Ausschüsse "Stadtentwicklung, Umwelt und Kultur" sowie "Infrastruktur und Verkehr" zur bremischen Wohnungsbaukonzeption diskutiert wurden. Die Ausschüsse werden die weitere Entwicklung und Umsetzung des Programms auch in Zukunft aufmerksam beobachten.

Im Juli 2011 hat Senatspräsident Böhrnsen in einer Regierungserklärung zum Beginn der neuen Legislaturperiode der Bürgerschaft auf die große Bedeutung hingewiesen, die eine „zukunftsgerichtete, ökologisch wie sozial orientierte Wohnungsbau- und Stadtentwicklungs-politik“ in der Politik der nächsten Jahre einnehmen soll. Sie wird eng mit der Zielsetzung verknüpft, die soziale Spaltung zwischen den Stadtteilen zu überwinden. „Die Attraktivität einer Stadt für ihre Bewohner entscheidet sich vor allem in den Stadtteilen. Und hier müssen wir verhindern, dass unsere Stadt weiter in ärmere und reichere Stadtteile auseinander-fällt.“<sup>1</sup> Auch in ihrer Vereinbarung über die Zusammenarbeit in den kommenden Jahren hat die Regierungskoalition die zentralen Zielsetzungen der vorliegenden Wohnungsbau-konzeption und Politik zur Vermeidung der sozialen Segregation erneut bekräftigt.

Im Folgenden sollen einige Themen genauer unter die Lupe genommen werden, die aus Sicht der Arbeitnehmerkammer bei der Umsetzung der vorliegenden Konzeption in den kommenden Jahren eine wichtige Rolle spielen werden. Zweifellos gibt es zur Lösung dabei sichtbar werdender Probleme keine Patentrezepte. Kurz gefasst geht es um folgende Punkte:

- Ohne eine deutliche Zunahme der jährlich fertiggestellten Wohnungen wird sich ein bereits bestehender Nachfrageüberhang weiter vergrößern. Nach den vorliegenden Bedarfs-schätzungen müssen jährlich rund 1.400 Wohnungen gebaut werden, um einen Wohnungsmangel zu vermeiden. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen hat jedoch einen historischen Tiefstand erreicht. Gegenwärtig wird noch nicht einmal die Hälfte dieser Zielzahl erreicht.
- Schon lange liegt der Schwerpunkt des Wohnungsbaus in Bremen im mittleren bis höherpreisigen Marktsegment. Benötigt wird ein schlüssiges Programm, um ein zunehmendes Defizit an preiswerten Wohnungen für Haushalte mit geringeren Einkommen zu beseitigen. Dazu sollte verstärkt die Möglichkeit genutzt werden, Teilkontingente der Wohnungsbauf lächen für preisgünstige Wohnungen auszuweisen.
- Bei der Modernisierung des Wohnungsbestands (energetische Modernisierung, seniorengerechtes Wohnen) sollte die Absicht im Vordergrund stehen, den Bedürfnissen von Haushalten mit durchschnittlichen oder geringeren Einkommen stärker zu entsprechen.

Allerdings lässt sich die Wohnungsbaukonzeption ja durchaus nicht als konkretes Bauprogramm, sondern nur als ein allgemeiner Rahmen begreifen, der in einem Dialogverfahren weiter ausgestaltet werden soll. Die Arbeitnehmerkammer Bremen wird die weitere Umsetzung des Konzepts aufmerksam beobachten und sich mit Anregungen und Empfehlungen in die weitere Umsetzung einbringen.

---

<sup>1</sup> Die Freie Hansestadt Bremen (2011): S. 9.

## Zielsetzung der Wohnungsbaukonzeption

Das Wohnungsbaukonzept der Stadt Bremen versteht sich als eine "konkrete Umsetzung" des im Jahr 2009 entwickelten Leitbilds der Stadtentwicklung „Bremen 2020“.<sup>2</sup> Es zielt denn auch nicht nur im engeren Sinne auf ein Wohnungsbauprogramm. Die Konzeption wird umfassender als "eine integrierte Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, durch die vorhandene Wohnungsbestände und Wohnquartiere nachfragegerecht angepasst und attraktive neue Wohnungsangebote in geeigneten Lagen und Qualitäten entwickelt werden können"<sup>3</sup> betrachtet. Sie belege "für den Teilbereich der Wohnungspolitik" den Anspruch des stadtentwicklungs-politischen Leitbilds, „dass Bremen im Jahre 2020 eine grüne Stadt am Wasser mit hohen Erholungs- und Umweltqualitäten und eine sozial gerechtere Stadt mit vitalen Quartieren ist“<sup>4</sup>.

Das Leitbild "Bremen 2020" fungiert in der Stadt Bremen als Orientierungsrahmen für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ziele sowie die Handlungsfelder der Stadtentwicklung in den kommenden Jahren.<sup>5</sup> Integrierte stadtentwicklungspolitische Konzepte wie dieses sollen im Allgemeinen einen ressortübergreifenden Rahmen für das kommunalpolitische Handeln bieten.<sup>6</sup>

Die Ziele sind dabei weit gesteckt: Technik und Innovation, das Bildungssystem und der Wissenschaftsstandort, die ökonomische Entwicklung und die Arbeitsplätze sollen gestärkt werden. Bremen soll aber ebenso zu einer Stadt entwickelt werden, die durch vitale Wohnquartiere, sozialen Zusammenhalt, kulturelle Teilhabe und Vielfalt geprägt ist. Darüber hinaus soll Bremen „klimafreundlich“ gestaltet und die ökologisch nachhaltige Mobilität in der Stadt verbessert, die räumlichen Qualitäten erhalten werden. Ebenso "ist" die Stadt Bremen – wie es heißt – im Jahr 2020 eine sozial gerechtere Stadt.<sup>7</sup> Besondere Aufmerksamkeit sollen Ortsteile und Quartiere mit schwierigen sozialen Bedingungen erhalten. Dabei soll die Stadtplanung „im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiterhin dazu beitragen, gemischte Sozialstrukturen zu unterstützen“.<sup>8</sup>

## Vorrang der Innenentwicklung

Wichtige Prämissen des bremischen Wohnungsbaukonzepts ergeben sich auch aus einer ökologisch-nachhaltigen Perspektive des Städtebaus, die sich mit dem Leitbild der "grünen Stadt am Wasser" verbindet, welche gleichzeitig lebendige und urbane Wohnquartiere bieten. Vorgabe ist dabei ein weitgehender Verzicht auf die Neuerschließung von Wohnungsbauflächen im unbeplanten Außenbereich. Der Wohnungsbau soll vor allem durch die Mittel der Innenentwicklung, die Umnutzung von Brachen und eine Verdichtung im Bestand, wie zum Beispiel durch Baulückenerschließung, realisiert werden. „Durch eine gezielte und nachfragegerechte Mobilisierung geeigneter Flächen vorrangig in zentralen und integrierten Lagen“, heißt es, „sollen attraktive Wohnquartiere geschaffen und neue Zielgruppen angesprochen werden.“<sup>9</sup>

Für eine Konzentration auf Innenentwicklung und Bestandsverdichtung gibt es gute Gründe. Es kann nicht nur der Verbrauch von Grünflächen eingeschränkt, sondern auch die Qualität des städtischen Wohnens verbessert werden. Zusätzliche Wohnungen in "integrierter" stadträumlicher Lage müssen nicht neu erschlossen werden, sondern sind mit einer zusätzlichen Nachfrage

<sup>2</sup> Vgl. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): S. 6.

<sup>3</sup> Ebenda: S. 9.

<sup>4</sup> Vgl. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): Vorwort.

<sup>5</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (2009).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu: Franke/Strauss (2010).

<sup>7</sup> Vgl. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): S. 9.

<sup>8</sup> Vgl. Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (2009): S. 42.

<sup>9</sup> Ebenda: S. 21.

auch wirtschaftlicher zu unterhalten. Dies stärkt die Qualität der vorhandenen Versorgungsinfrastruktur, wie zum Beispiel den öffentlichen Nahverkehr oder den lokalen Einzelhandel. Entsprechend dieses Anspruchs soll besonders das bremische Baulückenprogramm intensiviert werden.

Bei aktuellen Projekten zeigen sich aber auch gewisse Risiken, die das Konzept der Bestandsverdichtung in bereits hoch verdichteten Wohngebieten aufwirft. So ist der im Wohnungsbaukonzept als besonders entwicklungsfähig betrachtete Bereich der erweiterten Innenstadt mit Teilen der Neustadt und des Bremer Westens schon jetzt größtenteils durch eine hohe Bevölkerungsdichte, großflächige Verkehrsflächen und knappe Erholungsflächen gekennzeichnet. Entsprechend heikel ist dann jede Bebauung von Grünflächen, Sportplätzen oder anderen Freiflächen.

### **“Eine sozial gerechtere Stadt”**

Zudem soll auch der Wohnungsbau dazu beitragen, eine zunehmende soziale Polarisierung innerhalb der Stadt – die sozialräumliche Segregation – zu bremsen. Schon als die Stadtbürgerschaft im Jahr 2008 die Aufstellung der Wohnungsbaukonzeption für die Stadt Bremen beschloss, warf sie nicht nur Fragen nach dem Wohnungsbedarf, zum Potenzial sowie zu den konkreten Maßnahmen des Wohnungsbaus auf, sondern auch danach, „wie durch wohnungsbapolitische Maßnahmen dazu beigetragen werden kann und soll, die Lebensqualität in den Wohnquartieren zu verbessern und Sozialstrukturen zu stabilisieren“<sup>10</sup>. Entsprechend dem bremischen „Leitbild“ soll bis 2020 der „Abstand zwischen den zehn ärmsten und zehn reichsten Ortsteilen“ verringert werden<sup>11</sup> – ohne allerdings näher zu erläutern, welcher „Abstand“ dabei gemeint ist. Das Leitbild problematisiert durchaus die sozialräumliche Segregation und besondere Probleme in ökonomisch schwachen Stadtteilen, wo verstärkt Mängel an Gebäuden, im Wohnumfeld und in den Grünbereichen gefunden werden.

### **Bedarf für 14.000 Wohneinheiten**

Das Wohnungsbaukonzept basiert auf Gutachten des Beratungsinstituts GEWOS, nach dessen Berechnungen in der Stadt Bremen ohne einen forcierten Ausbau des Wohnungsbestands bis zum Jahr 2020 eine Versorgungslücke von rund 14.000 Wohnungen entstehen könnte.

Allerdings dürfte die Zahl von (im November 2010) 547.179 Einwohnern in der Stadt Bremen nach den vorliegenden Prognosen in den kommenden Jahren kaum zunehmen.<sup>12</sup> Entscheidend für die steigende Wohnungsnachfrage ist demgegenüber eine schon seit Langem feststellbare Zunahme der Privathaushalte.

---

<sup>10</sup> Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (2007): S. 1.

<sup>11</sup> Vgl. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): S. 9.

<sup>12</sup> Im Gegenteil kann man erwarten, dass dieser Wert noch einmal etwas nach unten zu korrigieren ist, wenn die Ergebnisse des zurzeit laufenden Zensus 2011 vorliegen. Denn die Einwohnerzahl wird seit der letzten Volkszählung 1987 nur auf Basis der Daten des Einwohnermelderegisters fortgeschrieben und wird dabei vermutlich in geringem Maße überschätzt. Nach einem bereits 2001 durchgeführten Vortest zum Zensus 2011 wird aber schon jetzt erwartet, dass durch den Zensus viele ‚Karteileichen‘ des Melderegisters aufgedeckt und verschiedene Erfassungsprobleme sichtbar werden. Danach dürfte die tatsächliche Bevölkerungszahl gegenwärtig rund drei Prozent unter dem gegenwärtig festgestellten Wert liegen.

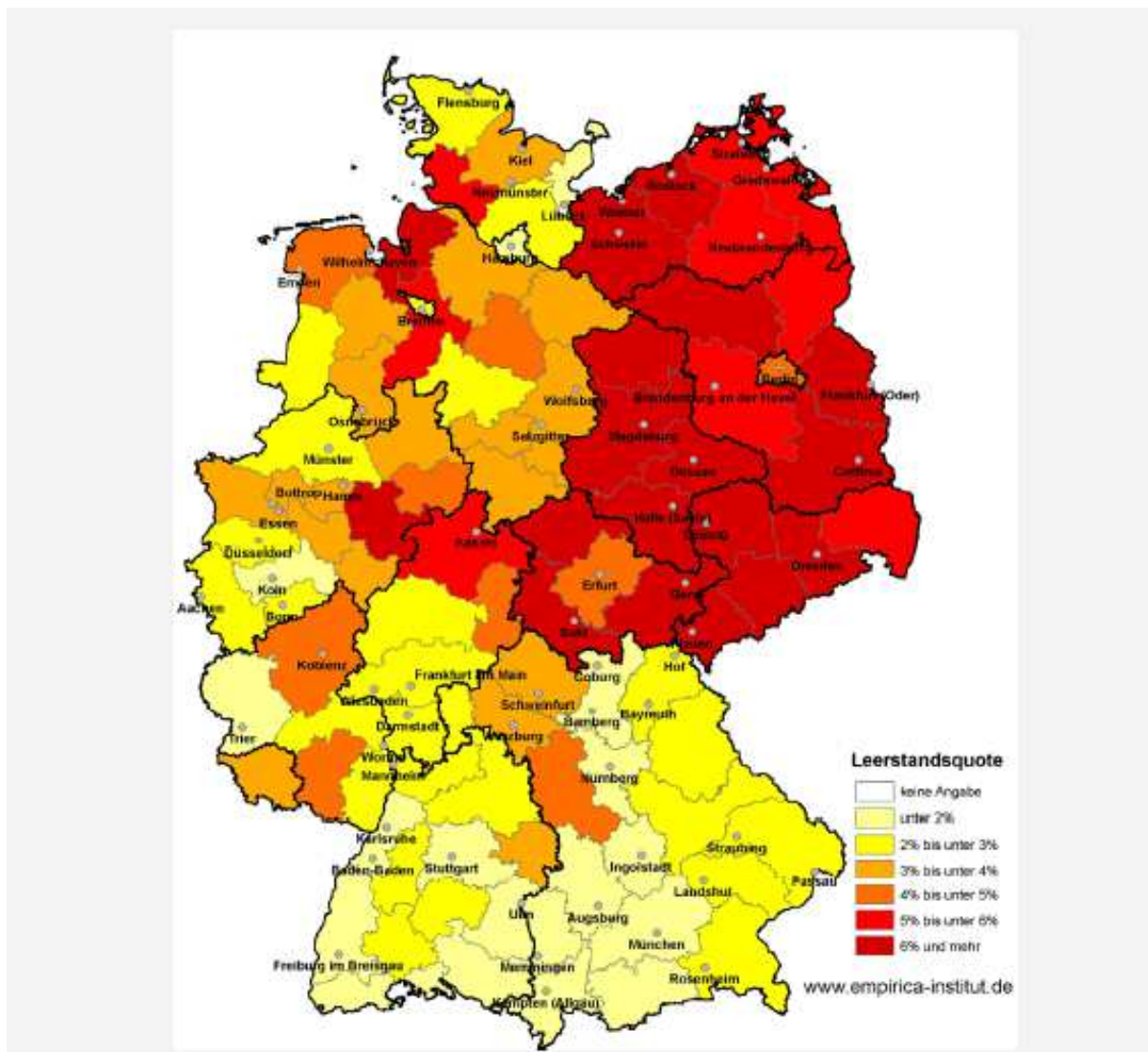
Jahr	Privathaushalte	Wohnungen in Wohn- und Versorgungsquote	
	in Tsd.	in Tsd.	in Prozent
1990	274,9	262,6	96
1995	281,3	272,5	97
2000	291,0	281,2	97
2005	296,3	286,4	97
2006	298,7	287,2	96
2007	300,6	288,0	96
2008	300,7	288,6	96
2009	301,5	289,2	96

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

Allein von 1990 bis 2009 stieg die Zahl der Privathaushalte in der Stadt Bremen von rund 275.000 auf 301.500, das heißt um rund 26.500 beziehungsweise um rund 10 Prozent an. Im gleichen Zeitraum hat sich zwar auch die Zahl der Wohnungen erhöht, ohne dass sich dabei aber die Versorgungsquote wesentlich verändert hätte, die sich rechnerisch aus dem Verhältnis zwischen Wohnungsangebot und Haushalten ergibt. Rund 301.000 Privathaushalten standen im Jahr 2009 nur 289.000 Wohnungen gegenüber. Dies entspricht einer Versorgungsquote von 96 Prozent.<sup>13</sup> Dabei wohnt ein gewisser Anteil der Privathaushalte zur Untermiete oder in Wohngemeinschaft mit anderen Haushalten, der bei einem größeren Wohnungsangebot sicher auch zum Teil Wohnungen nachfragen würde. Der Wohnungsleerstand betrug in Bremen nur zwischen zwei und drei Prozent des Wohnungsbestands – was ausgesprochen niedrig ist und auf einen Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt hinweist.

<sup>13</sup> Unter Berücksichtigung einer möglichen Überschätzung der Einwohnerzahl läge die gegenwärtige Wohnungsversorgungsquote tatsächlich etwas höher, nämlich etwa bei 98 Prozent. Gewisse statistische Unsicherheiten bestehen aber auch bei der Erhebung der Zahl der Wohnungen im Bestand. Bis zur Auswertung des Zensus ist man darauf verwiesen, die Wohnungsmarktsituation und Tendenzen auf der Basis des aktuellen „amtlichen“ Zahlenwerks einzuschätzen.

Abbildung 1



Das für die Wohnungsbaukonzeption vom Institut GEWOS für die Stadt Bremen erstellte Wohnungsmarktgutachten basiert in den Szenarien der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung auf aktualisierten Daten der Wohnungsmarktprognose „Bremen 2020“.<sup>14</sup>

Um die Wohnungsnachfrage genauer zu ermitteln, hat GEWOS die Zahl der Privathaushalte als Nachfrageindikator um Untermieter- und andere Mitbewohner-Haushalte bereinigt, die effektiv nicht als Wohnungsnachfrager gezählt werden können. GEWOS hat bei der Untersuchung getrennt die Entwicklung in der Stadt Bremen ohne den Stadtbezirk Bremen-Nord und in Bremen-Nord untersucht.

#### **Bremen-Stadt (ohne Stadtbezirk Nord)**

Nur in der oberen und mittleren Variante nimmt die Einwohnerzahl zwischen 2007 und 2020 in der Stadt Bremen ohne Bremen-Nord leicht zu. Von einer generellen Zunahme kann aber in dieser Region bei der Zahl der nachfragenden Haushalte die Rede sein. Sie liegt je nach Variante zwischen zwei Prozent und fünf Prozent, in der Basisvariante bei drei Prozent.<sup>15</sup> Schließlich

<sup>14</sup> Vgl. GEWOS (2009): S. 12.

<sup>15</sup> Vgl. ebenda: S. 13.

schätzt GEWOS den Nachfrageüberhang auf 21.400 Haushalte in 2020, der sich aber um rund 7.100 Haushalte verringert, unter denen sich zum Beispiel junge Erwachsene in Elternhaushalten oder Wohngemeinschaften befinden. Der Nachfrageüberhang wird daher mit rund 14.000 Haushalten angesetzt.<sup>16</sup>

### **Bremen-Nord**

Die Bevölkerungsentwicklung in Bremen-Nord wird selbst in der oberen Variante negativ (-2 %) eingeschätzt. Gleiches gilt für die Haushaltsentwicklung, die in der Basisvariante mit minus 4 Prozent geschätzt wird. Entsprechend wird von einem globalen Überhang des Wohnungsangebots ausgegangen.

Auf dieser Grundlage wird für den Zeitraum von 2010 und 2020 auf eine durch einen Neubau von Wohnungen und das Bauen im Bestand in der Stadt Bremen zu schließende Angebotslücke von rund 14.000 Wohneinheiten geschlossen, die im Wesentlichen den Bereich der Stadt Bremen ohne den Bezirk Nord betrifft. Auch der Bericht zur Entwicklung der Wohnungsmärkte in Niedersachsen und Bremen des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw) weist diesen Bedarf aus. Danach beträgt der Neubaubedarf bis zum Jahr 2020 rund 13.250 Wohneinheiten, bis zum Jahr 2025 sogar 16.000 Wohneinheiten.<sup>17</sup>

Die Zahl von jährlich durchschnittlich 1.400 fertigzustellenden Wohnungen stellt allerdings nur eine grobe Messlatte der erforderlichen Neubautätigkeit dar. Denn offensichtlich ist die vorhandene Angebotsstruktur (Wohnungsgröße, Ausstattung, Preis, Lage) nicht deckungsgleich mit der Nachfragestruktur der Haushalte. Dies macht zusätzlich Schwerpunktsetzungen eines Bauprogramms erforderlich.

### **Gefragt: Wohnungen für Kleinhaushalte**

Ein Engpass entsteht besonders bei kleineren Wohnungen. Seit Jahren verringerte sich der Anteil der Haushalte mit drei oder mehr Personen, während die Ein- und Zweipersonenhaushalte an Bedeutung gewannen. Im Jahr 2010 handelte es sich bereits bei 51,8 Prozent der Haushalte um einen Einpersonenhaushalt, in 27,6 Prozent der Haushalte lebten zwei Personen, nur 20,7 Prozent der Haushalte gehörten drei und mehr Personen an.<sup>18</sup> Nach der Haushaltsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts dürfte sich dieser Trend bei einer Stagnation der Zwei- und Abnahme der übrigen Mehrpersonenhaushalte in den kommenden 15 Jahren weiter fortsetzen.<sup>19</sup> GEWOS/vdw schätzen, dass sich die Bevölkerung in der Stadt Bremen bis zum Jahr 2025 zwar um 11.750 Personen beziehungsweise um rund zwei Prozent verringert, die Anzahl der Privathaushalte aber dennoch weiter um rund 3.500 beziehungsweise um 1,3 Prozent zunehmen könnte.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Vgl. GEWOS (2009): S. 15.

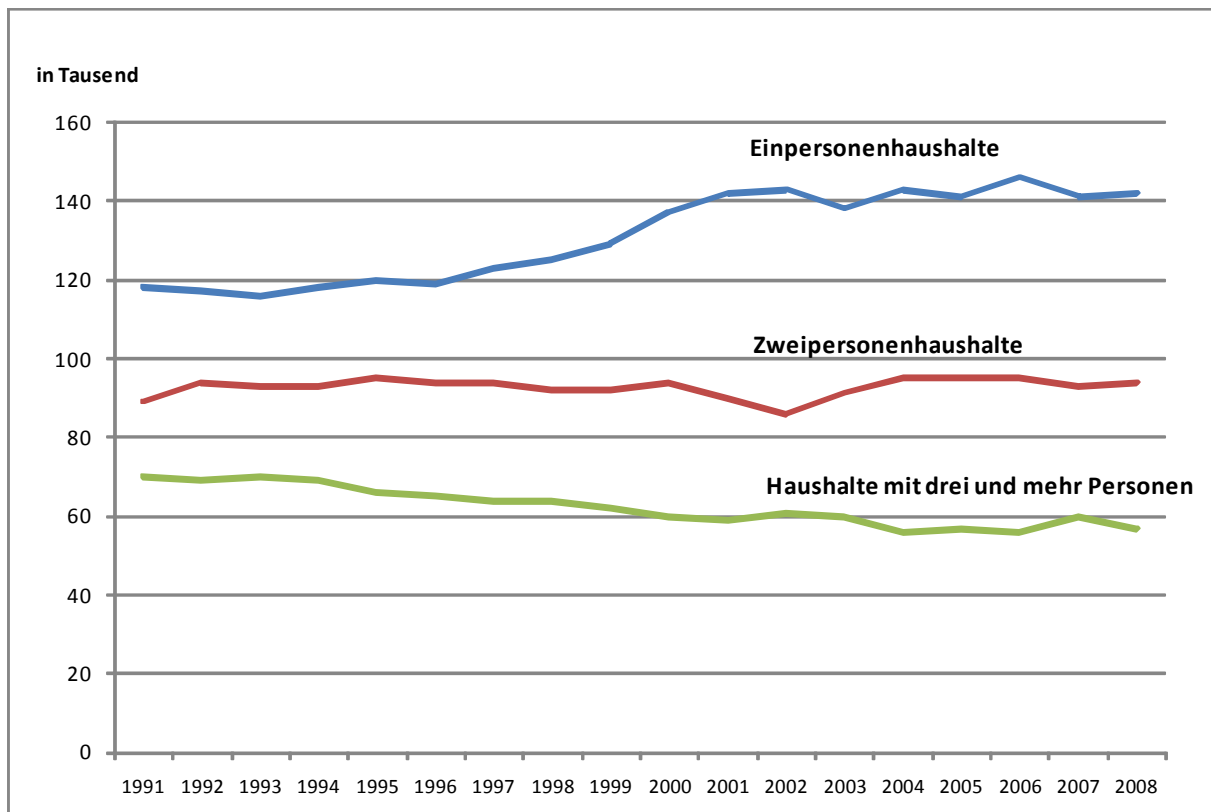
<sup>17</sup> Vgl. vdw/GEWOS (2011).

<sup>18</sup> Der Anteil der allein wohnenden Personen an allen Einwohnern beträgt im gleichen Jahr jedoch nur 28,3 Prozent.

<sup>19</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Bremen (2011).

<sup>20</sup> Vgl. vdw/GEWOS (2011): S. 23 und S. 25.

Abbildung 2



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen.

## Bedarf für Senioren

Der steigende Anteil von Haushalten mit älteren Personen hat schon seit Langem eine wachsende Nachfrage nach kleinen, seniorenrechtlichen Wohnungen mit sich gebracht. Der Anteil der Einwohner im Alter von 60 Jahren und mehr ist gegenüber dem Jahr 1990 um 17,4 Prozent gestiegen. Parallel sank die Zahl in der Altersgruppe der unter 20-jährigen um fünf Prozent, die der 20- bis unter 40-jährigen Einwohner sogar um 15,5 Prozent.

### Altersstruktur Ende des Jahres

Alter	1990	2009	Veränderung	Änderung in Prozent
unter 20	99.057	94.145	-4.912	-5,0
20 bis 40	174.063	147.035	-27.028	-15,5
40 bis 60	147.262	158.518	11.256	7,6
60 und mehr	126.059	147.987	21.928	17,4
<b>Zusammen</b>	<b>546.441</b>	<b>547.685</b>	<b>-1.244</b>	<b>-0,2</b>

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen.

Entsprechende Wohnungen müssen barrierefrei oder wenigstens so geschaffen werden, dass sie den besonderen Bedürfnissen älterer Bewohner gerecht werden können. Das Wohnumfeld entsprechender Angebote muss durch eine angemessene Versorgungsinfrastruktur gekennzeichnet sein (Einzelhandel, ÖPNV, ärztliche Versorgung, häusliche Pflege).

Kommunale Anstrengungen sollten sich besonders darauf konzentrieren, ein auch für die Bezieher niedriger Renten bezahlbares Angebot zu schaffen. Der Handlungsbedarf besteht besonders angesichts der Tatsache, dass die Renten offensichtlich immer weniger die Funktion erfüllen, den Lebensstandard im Alter zu sichern. Das Sicherungsniveau vor Steuern, das bei der gesetzlichen Rente im Jahr 2000 noch etwa 53 Prozent betrug, soll nach den Zielsetzungen der Bundesregierung in der gesetzlichen Rentenversicherung erklärtermaßen bis zum Jahr 2023 auf 46,2 Prozent zurückgehen. Nach Informationen der Bundesregierung sind die Einkommen der Rentner bereits zwischen 2001 und 2010 real gesunken. Immer mehr Menschen geraten in Altersarmut. Von 2003 bis 2009 stieg die Zahl alter Menschen, die Sozialleistungen beziehen, bundesweit auf knapp 764.000 Personen, das heißt um 74 Prozent.<sup>21</sup> Die Höhe der bestehenden Renten von Ruheständlern hat sich in den letzten zehn Jahren zwar durchschnittlich kaum verändert, doch besonders die Rentenanwartschaften bei Neuzugängen sind kontinuierlich gesunken. So betrug die Durchschnittsrente bei Neurentnern im Westen Deutschlands nur noch gerade einmal 820 Euro.<sup>22</sup>

## Preisgünstiger Wohnraum

Im Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen zur laufenden Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft wird die Absicht geäußert, das "Segment des preiswerten Wohnungsbaus" zukünftig durch gemeinsame Initiativen mit Wohnungsunternehmen – insbesondere mit der Gewoba – zu verstärken. "Im Fokus dieser Initiative sollen preiswerte, alltagstaugliche und zugleich soziale und innovative Mietwohnungsprojekte stehen."<sup>23</sup> Wohnungsbaupolitik solle nicht auf "Leuchtturmprojekte" beschränkt bleiben. "Vielmehr werden wir darauf achten, dass auch für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen bezahlbarer Wohnraum entsteht."<sup>24</sup>

In der bremischen Wohnungsbaukonzeption wird nur am Rande auf die ökonomische Situation der Haushalte eingegangen. Immerhin wird festgestellt, dass „aufgrund der Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen und nicht zuletzt auch der Veränderungen in den Sozialsystemen Deutschlands“ der Anteil der Haushalte mit „einem geringen finanziellen Spielraum“ steige.<sup>25</sup> Ebenso wird als ein „zentraler Trend“ eine erhöhte Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum durch „ältere Menschen mit geringem Einkommen sowie Singlehaushalte, Paare und Alleinerziehende mit Kindern, die nur über geringe Einkommen verfügen oder nur Transfereinkommen beziehen“, festgestellt.<sup>26</sup>

## ... wird knapp

Schon vor einigen Jahren zeigten sich Engpässe im unteren Preissegment des Wohnungsmarkts. So stellte im Jahr 2007 GEWOS in einem Gutachten zum preisgünstigen Wohnraum in Bremen fest, dass einer Zahl von bis zu 8.400 Haushalten der Empfänger von Sozialleistungstransfers, deren Unterkunftskosten die damaligen Höchstbeträge überschritten, nur eine Zahl von 1.260

<sup>21</sup> Vgl. ZEIT ONLINE (2011).

<sup>22</sup> Vgl. Goebel/Grabka (2011): S. 5.

<sup>23</sup> SPD Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2011): S. 32.

<sup>24</sup> SPD Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2011): S. 33.

<sup>25</sup> Vgl. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): S. 12.

<sup>26</sup> Vgl. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): S. 25.

direkt verfügbaren Wohnungen im preisgünstigen Segment gegenüberstand.<sup>27</sup> Erst durch eine Anpassung der Vorschriften zur Angemessenheit von Wohnraum und Miete ließ sich damals vermeiden, dass viele Haushalte wegen einer zu hohen Miete zum Umzug gezwungen worden wären.

Nicht nur mit Blick auf die Bezieher von Grundsicherung im Alter (SGB XII) wird auch im Bericht zu den Lebenslagen in der Stadt Bremen (Armuts- und Reichtumsbericht) auf das fehlende Angebot an kleinen und preiswerten Wohnungen hingewiesen.<sup>28</sup> Konkret wird empfohlen: „Kostengünstiger Wohnraum muss in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Im geförderten Wohnungsbau steht dieses Ziel an erster Stelle.“<sup>29</sup> Unlängst hat auch der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw) auf den Handlungsbedarf in der Stadt Bremen hingewiesen, das Angebot an kleineren und preisgünstigen Wohnungen zu verbessern: auch wegen einer hohen Anzahl der Empfänger von Sozialtransfers, der „Personen in unsicheren Arbeitsverhältnissen“ und möglicherweise weiter deutlich steigender Energiekosten.<sup>30</sup>

Tatsächlich empfängt knapp jeder sechste Einwohner im Land Bremen aufgrund von Hilfebedürftigkeit soziale Leistungen (SGB II, SGB XII, Asylbewerber, Kriegsopferleistungen). Der Anteil der Sozialleistungsempfänger an der Gesamtbevölkerung (Mindestsicherungsquote) betrug im Jahr 2009 16,7 Prozent. Im bundesweiten Vergleich ist das ein Spitzenwert, der zum Beispiel etwa dreimal höher als in Bayern oder Baden-Württemberg ist. Im Dezember 2010 bezogen in der Stadt Bremen 52.798 erwerbsfähige Hilfebedürftige und 20.749 Angehörige – fast ausschließlich Kinder unter 15 Jahren – Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II. Daneben bezogen 5.429 Menschen Grundsicherungsleistungen im Alter und 1.507 Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen gemäß Kapitel 3 Sozialgesetzbuch XII. Die SGB-II-Leistungsempfänger lebten in 39.789 Bedarfsgemeinschaften. Daneben bezogen (August 2010) 6.395 Haushalte Wohngeldleistungen, wobei sich in rund jedem zehnten auch Empfänger anderer staatlicher Transferleistungen (die wie beim Arbeitslosengeld I nicht wohngeldberechtigt sind) befanden (sogenannter „Mischhaushalt“).

Tatsächlich haben sich in den vergangenen Jahren die finanziellen Voraussetzungen zur Befriedigung der Wohnwünsche auch für viele Arbeitnehmer- und Rentnerhaushalte verschlechtert.

Die durchschnittlichen Bruttoeinkommen pro Beschäftigten haben sich in Deutschland zwischen 2000 und 2010 real – also unter Berücksichtigung der Preissteigerung – negativ entwickelt. Nur in drei Jahren gab es reale Zuwächse, zuletzt im Jahr 2010.<sup>31</sup> Der Median als mittleres Bruttomonatsentgelt der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten in Deutschland (ohne Auszubildende) stieg zwischen 1999 bis 2009 um 357 Euro oder 15 Prozent auf 2.676 Euro. Im gleichen Zeitraum stiegen die Lebenshaltungskosten jedoch stärker, nämlich um 17 Prozent.<sup>32</sup>

Tatsächlich spiegelt sich in dieser Entwicklung auch die in den Jahren vor der Wirtschaftskrise im gesamten Bundesgebiet feststellbare Polarisierung der Einkommen wider. Während die Einkommen der Haushalte im oberen Drittel stiegen, stagnierten diese bei zunehmenden Lebenshaltungskosten in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung. Steigende Wohn- und Energiekosten machen sich aber gerade bei den Haushalten mit niedrigeren Einkommen deutlicher als bei Haushalten mit höheren Einkommen bemerkbar.

<sup>27</sup> Vgl. GEWOS (2007): S. 21.

<sup>28</sup> Vgl. Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2009): S. 240.

<sup>29</sup> Ebenda: S. 390.

<sup>30</sup> Vgl. vdw (2011).

<sup>31</sup> Vgl. Böckler impuls (2011).

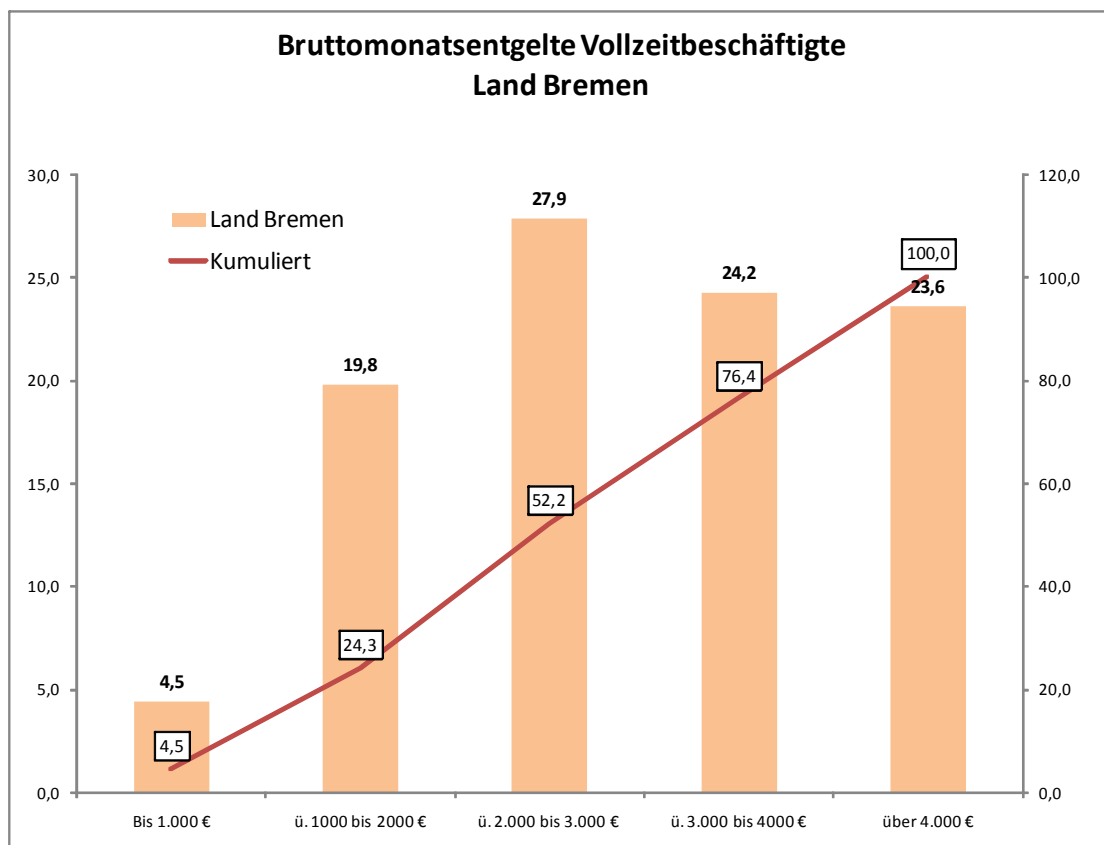
<sup>32</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2010a): S. 23.

Offensichtlich hatte dies Folgen für den Wohnkonsum. Zwischen 2002 und 2006 nahm die Wohnfläche je Mieterhaushalt bei den niedrigeren Einkommen deutlich ab, aber auch bei den mittleren Einkommen bis zu einer Höhe von 3.200 Euro durchweg ab, während sie nur bei den Haushalten mit einem Einkommen oberhalb von 6.000 Euro zunahm.<sup>33</sup>

Der Anstieg der Bruttomonatsverdienste ist nach Berechnungen der Arbeitnehmerkammer auf der Basis des IAB-Beschäftigtenpanels im Land Bremen zwischen 2000 und 2007 besonders bei den niedrigeren Einkommen hinter der Preissteigerung zurückgeblieben. Kennzeichnend für die Entwicklung war also eine zunehmende Spreizung der Arbeitnehmerverdienste: Während die Bruttoverdienste der Vollzeitbeschäftigten im oberen Drittel stiegen, besonders die Spitzeneinkommen im obersten Zehntel, ergab sich im unteren Drittel nach sieben Jahren keine nennenswerte Erhöhung. Auch zwischen 2008 und 2010 sind die durchschnittlichen Arbeitnehmerverdienste um 0,3 Prozent zurückgegangen.<sup>34</sup>

Bei etwa einem Viertel der Vollzeitbeschäftigten im Land Bremen, also rund 60.000 Arbeitnehmern, zeigt eine aktuelle Analyse der Bundesagentur für Arbeit, liegt das Bruttomonatsentgelt unter 2.000 Euro. Das entspricht bei Alleinstehenden einem Nettoarbeitsentgelt von rund 1.300 Euro.

Abbildung 3



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. Prozentwerte kumuliert.

<sup>33</sup> Vgl. Pestel-Institut (2009).

<sup>34</sup> Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen (2011): S. 38.

## Soziale Wohnförderung

Vor diesem Hintergrund ist es äußerst problematisch, dass die Stadt Bremen nur noch über eine kleine Zahl von Wohnungen mit Belegungsbindungen – sprich die Zahl der „Sozialwohnungen“ – verfügt. Heute können die zuständigen Behörden in Bremen nur noch auf etwa 3.500 Mietwohnungen zurückgreifen, die gezielt Mieterhaushalten mit geringeren Einkommen angeboten werden können. Diese Zahl bedeutet gerade einmal 1,2 Prozent des Wohnungsbestands. Im Jahr 1995 handelte es sich noch bei rund jeder fünften Wohnung (21 Prozent) um eine Sozialmietwohnung.<sup>35</sup>

Die vom Bund und den Ländern für eine soziale Wohnungsbaupolitik bereitgestellten investiven Mittel wurden in den letzten beiden Jahrzehnten fast kontinuierlich abgesenkt. Umgerechnet rund 50 Millionen Euro wurden noch im Jahr 1995 in Bremen für den sozialen Wohnungsbau ausgegeben.

Demgegenüber besteht für den bremischen Senat zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus heute nur noch ein äußerst begrenzter Spielraum. Die für die soziale Wohnförderung zur Verfügung gestellten Mittel betragen für Bremen und Bremerhaven rund 4,5 Millionen Euro jährlich (2009). 2009 wurden nur vier Neuverträge mit Investoren über eine Darlehenssumme von insgesamt rund zwei Millionen Euro geschlossen, um den Neubau sozial gebundenen Mietwohnraums zu fördern. Wegen der knappen Mittel soll sich der Einsatz – wie schon in den letzten Jahren – nur auf die Durchführung einiger weniger Modellprojekte konzentrieren.

2007 wurde die soziale Wohnförderung als Ergebnis der Föderalismusreform I ganz in die Aufgabenzuständigkeit und Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer gelegt. Die Länder erhalten für die Aufgabenwahrnehmung zwar noch bis 2019 vom Bund Kompensationsmittel, aber die Fortsetzung der Förderung ist alles andere als gewiss. Mitte der Legislaturperiode des Deutschen Bundestags soll nach dem Koalitionsvertrag von CDU/FDP über die Erforderlichkeit einer Förderung ab dem Jahr 2020 entschieden werden.<sup>36</sup>

In den kommenden Jahren hat sich das Land Bremen zur Verringerung der Neuverschuldung („Schuldenbremse“) dazu verpflichtet, die konsumtiven und investiven Ausgaben bedeutend zu verringern. Ein Wegfall oder eine Verringerung der Bundeshilfen würde vermutlich das Ende der investiven Wohnförderung bedeuten. Umgekehrt sollte das Land alle Anstrengungen unternehmen, eine deutlich verstärkte finanzielle Beteiligung des Bundes auch für die Zukunft einzufordern.

## Städtebauförderung: programmabhängig, keine Dauerförderung, degressiv

Gleiches gilt für die Städtebauförderung. Die Föderalismusreform hat auch zu einer veränderten Rolle bei der Städtebauförderung geführt. Der Bund kann den Ländern im Rahmen von Gesetzen oder Verwaltungsabkommen finanzielle Zuschüsse für städtebauliche Maßnahmen – Sanierung, Stadtentwicklung, Stadtumbau und zur Förderung der „Sozialen Stadt“ – gewähren (Artikel 104b GG). Er beteiligt sich in der Regel zu einem Drittel an entsprechenden Maßnahmenkosten – zwei Drittel sind vom Land und der Kommune zu tragen. Im Jahr 2011 wurden dafür 455 Millionen Euro im Bundeshaushalt vorgesehen. Die Mittel werden grundsätzlich befristet gewährt und ihre Verwendung soll in regelmäßigen Zeitabständen überprüft werden. Darüber hinaus sollen die Finanzhilfen im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen gewährt werden.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2002): S. 53 f.

<sup>36</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009): S. 42.

Diese Vorgaben bedeuten für die Städte nicht nur Unsicherheiten bei der Finanzierung und Abwicklung entsprechender Vorhaben, sondern auch eine starke Abhängigkeit von den thematischen Schwerpunktsetzungen, die die Bundesregierung mit der Förderung setzen will. Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen müssen aber häufig über mehr als ein Jahrzehnt finanziert werden und sind wegen des Planungsvorlaufs und der regulären Preisentwicklung gerade in den letzten Durchführungsjahren mit steigenden Kosten verbunden. Dass die Förderung als „Kann-Leistung“ schnell kurzfristigen Haushaltskürzungen zum Opfer fallen kann, zeigte sich bereits 2010. So sollen in den kommenden Jahren die bereitgestellten Mittel für Sanierungsmaßnahmen, für die Förderung der „Sozialen Stadt“ und den „Stadtumbau“ weiter gekürzt werden.<sup>37</sup>

Im Jahr 2011 erhält das Land Bremen für diese Aufgaben insgesamt 3,3 Millionen Euro. Auf die Stadt Bremen entfällt dabei ein Anteil von rund 2,5 Millionen Euro – womit neben städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und WiN-Maßnahmen<sup>38</sup> in elf Gebieten der Sozialen Stadt, neben Entwicklungsmaßnahmen in ökonomisch geschwächten Ortsteilzentren und Denkmalschutzprojekten, auch Stadtumbauprojekte wie die Umstrukturierung von Großwohnanlagen, gefördert werden sollen

### **Wohnungsbaukonzeption: Wohnungsangebote für aktuelle Zielgruppen der Immobilienwirtschaft oder Beseitigung von Versorgungslücken?**

Ein zentrales Problem der vorliegenden Wohnungsbaukonzeption besteht darin, dass der objektive, qualitative **Bedarf** nicht anhand verlässlicher Daten ermittelt wurde. In welchem Umfang Wohnungen für kleinere Haushalte, für Senioren oder Haushalte mit geringem Einkommen benötigt werden, wurde nicht analysiert. Stattdessen wurden auf der Basis einer Haushaltsbefragung nur sogenannte „Nachfragergruppen“ beziehungsweise „Wohnstiltypen“ definiert, die nach Auffassung des Instituts für den Erwerb oder die Anmietung einer Neubauwohnung infrage kämen.

Zunächst wurden die Haushalte zwar nach ihren Wohnwünschen, ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zur Befriedigung ihrer Wohnwünsche und ihrer Bereitschaft zum Umzug gefragt. Hieraus bildete GEWOS „Wohnstiltypen“, von denen in der folgenden Liste nur die genannt werden, die als „umzugsbereit“ eingestuft werden:

---

<sup>37</sup> Vgl. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2011).

<sup>38</sup> Wohnen in Nachbarschaften.

„Bremer Wohnstiltypen“	gewünschter Gebäudetyp	Haushaltstypen	Einkommen
die anspruchsvollen Urbanen	modernes Mehrfamilienhaus	ältere Singlehaushalte Paar > 40 Jahre Haushalte mit erwachsenen Kindern	hoch
die qualitätsbewussten Eigentumsbildner	frei stehendes Einfamilienhaus	junge Paare ohne Kinder Paare mit minderjährigen Kindern	hoch
die pragmatischen Eigentumsbildner	frei stehendes Einfamilienhaus, Reihenhaus	junge Paare ohne Kinder Paare mit minderjährigen Kindern	durchschnittlich bis höher
die mobilen Best Ager	Mehrfamilienhaus, Eigenheim	ältere Singles Paare ohne Kinder > 40 Jahre Haushalte mit erwachsenen Kindern	durchschnittlich, auch hoch
die jungen Urbanen	modernes Mehrfamilienhaus	junge Paare ohne Kinder berufstätige Single	geringere bis mittlere
die Alternativen	traditionelles Mehrfamilienhaus in der Innenstadt, Wohngemeinschaft	jüngere Haushalte (Mitglieder „im Durchschnitt 34 Jahre“)	unterdurchschnittlich
preissensible Mieter	Mehrfamilienhaus	unterschiedlichste Haushaltsstrukturen	gering

Dann allerdings machte GEWOS eine entscheidende Einschränkung: „Die Alternativen und die preissensiblen Mieter äußern zwar Umzugsabsichten, sind allerdings keine Zielgruppe für das Neubau-Segment. Die Alternativen interessieren sich vorrangig für Wohnformen im Bestand, auch die preissensiblen Mieter können aufgrund ihres geringen finanziellen Spielraums keinen Neubau finanzieren und decken ihre Bedarfe überwiegend im Bestand.“<sup>39</sup>

Es wurde schlicht der Gedanke verfolgt, dass die Bezieher niedriger Einkommen weder als Käufer für Eigentumswohnungen noch – wohl wegen des Mietniveaus bei frei finanzierten Neubauwohnungen – als Mieter von Neubauwohnungen infrage kommen. Aus diesem Grund wurde die Wohnungsnachfrage der „preissensiblen Mieter“ in der Wohnungsbaukonzeption nicht mehr berücksichtigt.

Festzuhalten ist: Das Verfahren, mit dem im Rahmen der Wohnungsbaukonzeption die „Nachfrage“ und das bereitzustellende Angebot ermittelt wurde, war jedoch methodisch höchst fragwürdig und im Ergebnis nichtssagend: Die ausgefeilte „Wohnstiltypologie“ kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf diese Art und Weise weniger der gesamtstädtische Bedarf für neue Wohnungen, denn möglicherweise ein gewisses Potenzial zur Vermarktung der in der Stadt vorhandenen Bauflächen abgeschätzt werden sollte.

Die „Typologie“ ist zweifellos ungeeignet, den quantitativen und qualitativen Wohnungsbaubedarf zu bestimmen. Denn im Prinzip werden die Haushalte bei dieser Zuordnung vor allem nach der Einkommensposition und den finanziellen Möglichkeiten zur Befriedigung der Wohnwünsche vor- und Haushalte mit geringen Einkommen aussortiert. Der Wohnungsbau konzentriert sich in diesem Verständnis zwangsläufig auf die Bedürfnisse finanziell besonders leistungsfähiger Zielgruppen.

<sup>39</sup> GEWOS (2009): S. 25.

Denn auch die Zuordnung der Nachfrager zu bestimmten Gebieten für den Wohnungsneubau erfolgt im Rahmen der Wohnungsbaukonzeption dementsprechend nach der Attraktivität der Lage, dem jeweils zu realisierenden Immobilienpreis und den dafür finanziell infrage kommenden „Haushaltstypen“.

So wurde denn auch nur eine Zuordnung der nach ihrer Konsumkraft und ihren Wohnpräferenzen sortierten Haushalte zu bestimmten städtischen Lagen vorgenommen, die sich durch ein unterschiedlich hohes Immobilienpreisniveau auszeichnen. Unter diesem Gesichtspunkt wurden die potenziellen Wohnbauflächen in der Stadt Bremen hinsichtlich der „Eignung für verschiedene Nachfragergruppen“ untersucht – nur nicht für die „preissensiblen Mieter“. Aus den Anforderungen „an die Wohnung und das Wohnumfeld“ erklärte GEWOS dazu, „kann abgeleitet werden, welche Wohnformen und Lagen in Bremen nachgefragt werden und welche nicht“<sup>40</sup>.

Die Immobilienplanungen für den Stadtwerder, die Überseestadt, Schwachhausen, Horn-Lehe, Oberneuland wurden so fast nur als Projektflächen „für hochpreisiges Wohnungsangebot“ kategorisiert und entsprechenden Gruppen zugeordnet. Weniger finanzkräftige Haushalte ließen sich nun den Stadtteilen Gröpelingen, Tenever, der Neuen Vahr und anderen zuordnen, die sich eher für ein „preisgünstiges Angebot“ auswiesen.

Das Problem einer solchen sozial kaum ausbalancierten, nur an der aktuellen Nachfrage konsumkräftiger Zielgruppen orientierten Wohnungsbauplanung zeigt sich deutlich. Der Anteil der im Rahmen der Konzeption geplanten Flächenpotenziale mit einem eher hohen Preisniveau der geplanten Wohneinheiten, beträgt in der Wohnungsbaukonzeption zwei Drittel (66 Prozent) – Wohnungen, die möglicherweise für Haushalte im oberen Drittel der Einkommensverteilung von Interesse sind. Die etwas preisgünstigeren Wohneinheiten werden dabei vor allem in früheren Arbeiterwohngebieten oder in sozial benachteiligten Stadtteilen geplant.

Eine solche Planung ist besonders problematisch, weil sich der Wohnungsneubau innerhalb der Stadt Bremen ohnehin schon seit Längerem auf größere Wohnungen und den Bedarf finanziell leistungsfähigerer Käufer- und Mieterschichten zu konzentrieren scheint. Wenigstens gibt es dafür einige Indizien:

So werden schon seit Jahren weniger Wohnungen in Mehrfamilienhäusern als in Ein- und Zweifamilienhäusern fertiggestellt. Im Jahr 2010 hatte der Wohnungsneubau in Mehrfamilienhäusern nur einen Anteil von 44 Prozent an den errichteten Wohnungen (ohne Wohnheime). Mit 64 Prozent beziehungsweise rund 182.000 von 286.000 Wohnungen insgesamt, liegt der Anteil dieser Wohnungen im Bestand weitaus höher. Weitere Hinweise liefert ebenso die Baufertigstellungsstatistik. So lag im vergangenen Jahr der Schwerpunkt – trotz der steigenden Nachfrage der kleineren Haushalte und einer stagnierenden Nachfrage der Mehrpersonenhaushalte – sichtbar bei größeren Wohnungen. Die durchschnittliche Wohnfläche beträgt in der Stadt Bremen pro Wohnung rund 77 Quadratmeter und in Mehrfamilienhäusern 65 Quadratmeter. Die Wohnfläche der im Jahr 2010 neu hergestellten Wohnungen betrug demgegenüber durchschnittlich rund 112 Quadratmeter, die im Schnitt 4,25 Wohnräume besaßen.<sup>41</sup> Dabei lag die durchschnittliche Wohnfläche in den Mehrfamilienhäusern (drei und mehr Wohnungen) bei rund 101 Quadratmetern pro Wohnung, die Anzahl der Wohnräume bei 3,6 Räumen.

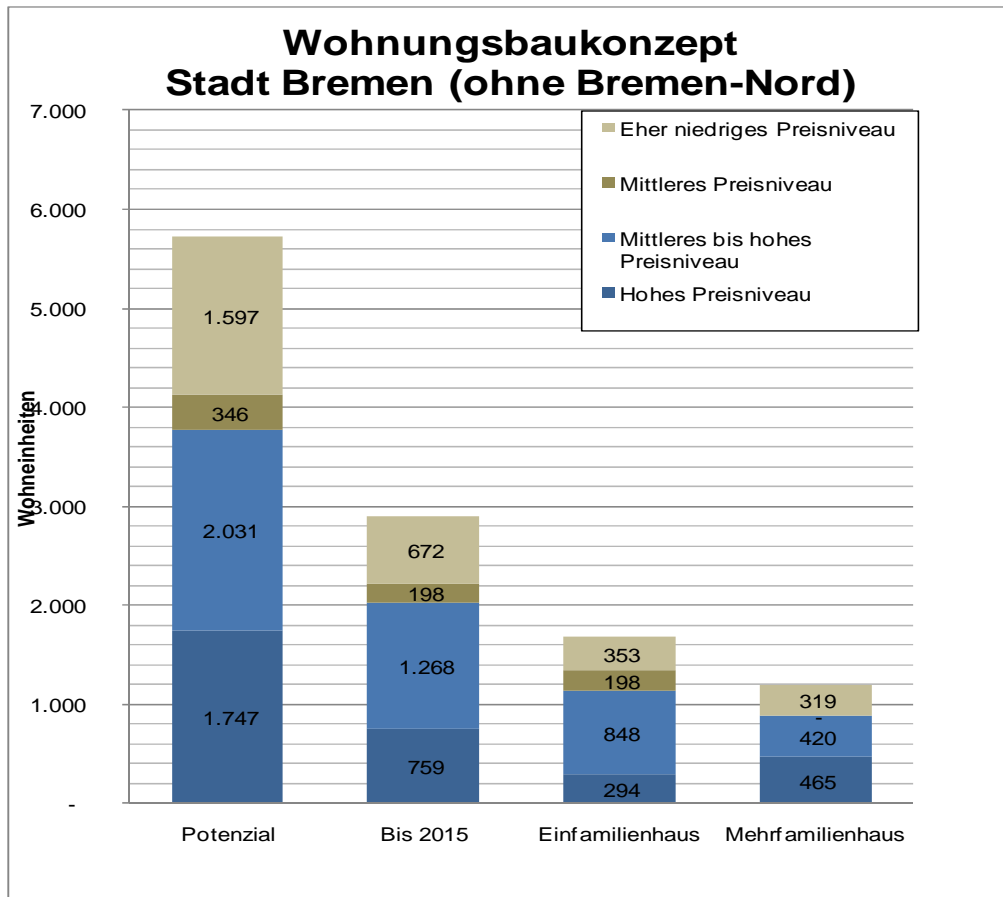
Vor allem die gegenwärtig geplanten oder begonnenen größeren Wohnungsbauvorhaben „Überseestadt“, „Stadtwerder“, „Klinikum Mitte“ wurden bereits im Rahmen der städtebaulichen Planung deutlich am gehobenen Wohnbedarf bemittelter Immobilienkunden ausgerichtet. Diese Projekte werden in der Wohnungsbaukonzeption allerdings nicht nur als „nachfragegerechte“, sondern auch als vorbildliche und „wegweisende“ Wohnprojekte zur Entwicklung „neuer baulicher Qualitäten im Wohnungsneubau“, als „Orte mit einer besonders hohen Qualität für

<sup>40</sup> GEWOS (2009): S. 21.

<sup>41</sup> Insgesamt 75.550 Quadratmeter.

städtisches Wohnen“ ausgezeichnet. So führte der Architektenwettbewerb für den Stadtwerder zum Entwurf von Gebäuden mit Wohnungsgrößen von 180 bis 300 Quadratmetern.<sup>42</sup> Bei einem aktuellen Kaufpreis von 2.400 Euro pro Quadratmeter bei einem ‘gehobenen’ Standard entspricht das Wohnungspreisen von 400.000 bis 700.000 Euro – Aufschläge für besondere Ausstattung möglich. Ähnliche Schwerpunkte lassen sich im Projekt „Überseestadt“ erkennen.

Abbildung 4

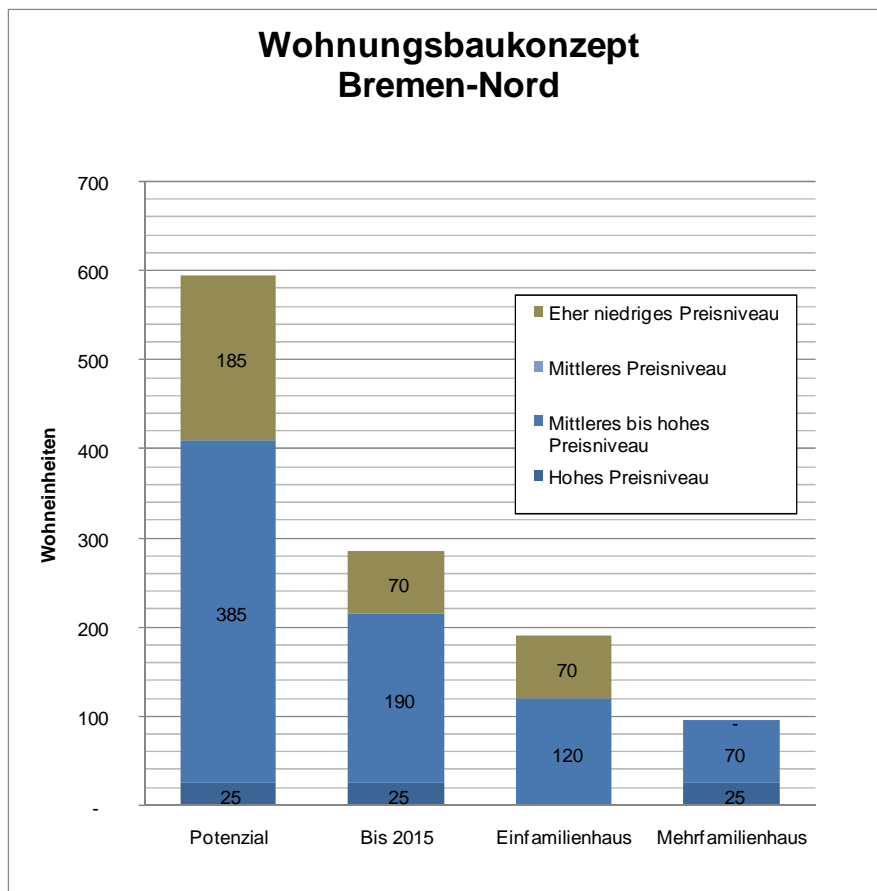


Quelle: Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009); eigene Berechnungen.

Ähnlich ist die Aufteilung bei den für die kommenden Jahre realisierbaren Wohnungsbau-potenzialen. Dabei würden allerdings in fünf Jahren nur 319 Wohnungen in Mehrfamilien-häusern, sprich nur rund 60 im Jahr, im preisgünstigen Angebotssegment entstehen. Nach den Planungen in Bremen-Nord sogar keine.

<sup>42</sup> Vgl. Realisierungswettbewerb Stadtwerder (2009).

Abbildung 5



Quelle: Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009); eigene Berechnungen.

Die Kritik an dieser Planung, die dazu besonders auch von der Arbeitnehmerkammer geäußert wurde, gab der Politik Anlass für einen Kurswechsel: So heißt es im aktuellen Koalitionsvertrag, dass auch in Gebieten, die bisher in der Wohnungsbaukonzeption durch äußerst hohe Immobilienpreise ausgewiesen sind – wie im Bereich der „Überseestadt“ oder des Klinikums Mitte –, zukünftig bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden soll, vor allem um Monostrukturen hinsichtlich der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung zu vermeiden.<sup>43</sup> Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang eine Umsteuerung erfolgt.

## Eine sozial gerechte Stadt

Eine sozial verantwortliche Wohnpolitik muss für gleichwertige Lebensverhältnisse in den Stadtteilen und Wohnquartieren sorgen. Die zur Bewältigung städtebaulicher Missstände und sozialer Benachteiligung in den Stadtquartieren entwickelten Instrumente – Sanierung, Stadtumbau, Soziale Stadt (beziehungsweise Wohnen in Nachbarschaften) sind daher unverzichtbar. Die in diesem Zusammenhang oftmals angepeilte Zielsetzung, auch durch gezielten Wohnungsbau für eine breite „soziale Mischung“ innerhalb benachteiligter Wohnquartiere zu sorgen, stößt nicht nur angesichts der Wohnungsmarktrealitäten allerdings auf erhebliche Schwierigkeiten.<sup>44</sup> Dennoch zeigen langjährige Erfahrungen in Bremen und Bremerhaven mit Maßnahmen zur sozialen Stadtentwicklung und zum Stadtumbau, dass Wohnungsbau zur Förderung einer „sozialen Mischung“ einen sinnvollen Beitrag zur

<sup>43</sup> Vgl. SPD Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2011): S. 31.

<sup>44</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter (1998): S. 8 ff.

Verbesserung der Situation in benachteiligten Quartieren leisten kann. Neben der Aufwertung des Wohnumfelds und einer besseren verkehrlichen gesamtstädtischen Integration eines Gebiets sind Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur und Beseitigung von Benachteiligungen beim Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt erforderlich. Mit einem attraktiveren, saubereren und sicheren Wohnumfeld, besseren Einkaufsmöglichkeiten, Spielplätzen und Grünanlagen und dem Umbau von Wohnungen sollen in sozial benachteiligten Quartieren neue Einwohner gewonnen werden, die dort zur „Stabilisierung“ beitragen können. So wurden in Bremen-Tenever rund 1.000 Wohnungen und in Lüssum 300 Wohnungen zurückgebaut. Ein Teil der durch Abrisse frei werdenden Flächen sollen mit Einfamilienhäusern bebaut werden.<sup>45</sup>

Beim Wohnungsbau werden nach dem Wohnungsbaukonzept vier Ansätze verfolgt, um den Segregationstendenzen zu begegnen:

- bauleitplanerische Festsetzungen beim Wohnungsneubau, nach denen in einem Baugebiet Teilbereiche für preisgünstigen Wohnraum vorgesehen werden;
- städtebauliche Verträge, um Investoren zum Bau preisgünstiger Wohnungen oder zur Mitfinanzierung der sozialen Infrastruktur zu verpflichten;
- Initiierung preiswerter Wohnungsbauvorhaben;
- Durchführung von Pilotprojekten mit einzelnen Wohnungsunternehmen.

Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer Bremen ist die Umsetzung entsprechender Maßnahmen längst überfällig. Im aktuellen Koalitionsvertrag erklären die bremischen Regierungsfractionen denn auch, dass zur Verringerung einer sozialen Entmischung zukünftig auch in teureren Stadtteilen Wohnungen für Menschen mit geringerem Einkommen zugänglich sein sollen – und umgekehrt. Dabei müsse der Trend zu mehr Einpersonenhaushalten, die steigende Anzahl der Seniorinnen und Senioren, wie auch der wachsende Anteil von Geringverdienerinnen und -verdienern berücksichtigt werden.<sup>46</sup>

Nach § 1 (5) BauGB (Baugesetzbuch) sollen die Bauleitpläne der Kommune „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten“. Zentrale Planungsleitlinien, die bei der Aufstellung der Bauleitpläne in Bezug auf das Wohnen berücksichtigt werden, sind neben den sozialen und kulturellen Wohnbedürfnissen der Bevölkerung, „die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen Kosten sparenden Bauens sowie der Bevölkerungsentwicklung“<sup>47</sup>. Konkrete städtebauliche Ansatzpunkte zur Förderung einer „sozialen Mischung“ in Neubaugebieten ergeben sich mit der Möglichkeit, die Investoren an den Infrastrukturkosten neuer Wohngebiete zu beteiligen (z. B. Bau eines Kindertagesheimes) und einen Teil der Neubauwohnungen als Sozialwohnung zu binden.

- So führt die Stadt München seit Jahren erfolgreich ein Programm „sozial gerechte Bodennutzung“ durch, das auch in der Wohnungsbaukonzeption Bremens beispielhaft genannt wird. 40 Prozent der Wohnungen eines Baugebiets werden für die Belegung mit Mietern mit Berechtigungsschein gebunden.<sup>48</sup> Grundsätzliche Handhabe bietet nicht nur beim „Münchener Modell“ ein sogenannter „Städtebaulicher Vertrag“ zwischen Kommune und Bauherr.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Vergleich: Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): S. 24 und Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2008). Näheres Projektdatenbank Stadtumbauprogramm West: <http://www.stadtumbauwest.de>

<sup>46</sup> Vgl. SPD Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2011): S. 32.

<sup>47</sup> § 1 (6) 2. BauGB.

<sup>48</sup> Vgl. Landeshauptstadt München (2009).

<sup>49</sup> Vgl. Hendricks, Andreas (2006).

- Grundsätzlich können in einem Bebauungsplan Regelungen vorgesehen werden, um bestimmte Flächen festzusetzen, „auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, errichtet werden dürfen“<sup>50</sup>. Diese Festsetzung ist übrigens nicht von der Bereitstellung entsprechender finanzieller Fördermittel abhängig. Die Wohnungen sollen jedoch grundsätzlich den Anforderungen der sozialen Wohnförderung entsprechen.<sup>51</sup>
- Möglichkeiten ergeben sich durch eine aktive Flächenpolitik. Ein Beispiel dafür ist der kommunale „Durchgangserwerb“ von Flächen im Rahmen des Wohnbaulandkonzepts, wie ihn die Stadt Bochum betreibt: Die Gemeinde erwirbt möglichst frühzeitig Flächen aus privater Hand, die wegen ihrer aktuellen Nutzung preisgünstig sind (als nicht bebaubare Flächen ausgewiesen, Lagerflächen, Grünland usw.), die aber für den Wohnungsbau geeignet sind. Nach Überplanung für den Wohnungsbau steht der Planungsgewinn, die Differenz zwischen dem bisherigen und dem Wiederverkaufspreis als Wohnland zur Verfügung. Dieser Zugewinn eröffnet Möglichkeiten zur Finanzierung sozialer Infrastruktur und zur Deckung von Kosten des sozialen Wohnungsbaus.<sup>52</sup>
- Soweit private Eigentümer nicht im Rahmen des Durchgangserwerbs an die Stadt veräußern, kann die Stadt den Eigentümer im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens nicht nur an den entwicklungsbedingten Planungs- und Erschließungskosten, sondern auch an den anteiligen Kosten zur „Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnungsversorgungsproblemen“ beteiligen.<sup>53</sup>
- Möglichkeiten zur Kostensenkung bietet die Zurverfügungstellung von Erbbaugrundstücken mit ermäßigtem Erbpachtzins, um die Herstellungskosten für preisgünstige Wohnungen zu subventionieren.<sup>54</sup>
- Genutzt werden kann auch eine mittelbare Belegungsbindung nach dem Wohnraumfördergesetz: Zum Beispiel erfolgt die Förderung eines Wohnungsneubaus in einem sozial benachteiligten Stadtteil ohne unmittelbare Belegungsbindung, stattdessen garantiert die Wohnungsbaugesellschaft der Stadt ein Besetzungsrecht, auch für eine Ersatzwohnung, die in einem nicht sozial benachteiligten Gebiet liegt, Mindestanforderungen erfüllt, wobei eine höchstzulässige Miete nicht überschritten werden darf.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> § 9 (1) 7. BauGB.

<sup>51</sup> Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr (2007): Anmerkung 30 zu § 9 BauGB.

<sup>52</sup> Vgl. Hamerla + Partner (2008): S. 28.

<sup>53</sup> Vgl. ebenda: Anlage 3 (Entwicklungsbedingte Kosten).

<sup>54</sup> So empfohlen in Frankfurt am Main. Vgl. Stadt Frankfurt am Main (2008): S. 16.

<sup>55</sup> Ebenda, S. 10: „Neben dem Ankauf wird die Stadt in geeigneten Fällen die mittelbare Belegung nach dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) vereinbaren. Hiermit kann nicht nur eine ausgewogene soziale Durchmischung mit dem Ziel stabiler Bewohnerstrukturen erreicht, sondern auch die Zahl der Belegrechte vermehrt werden.“

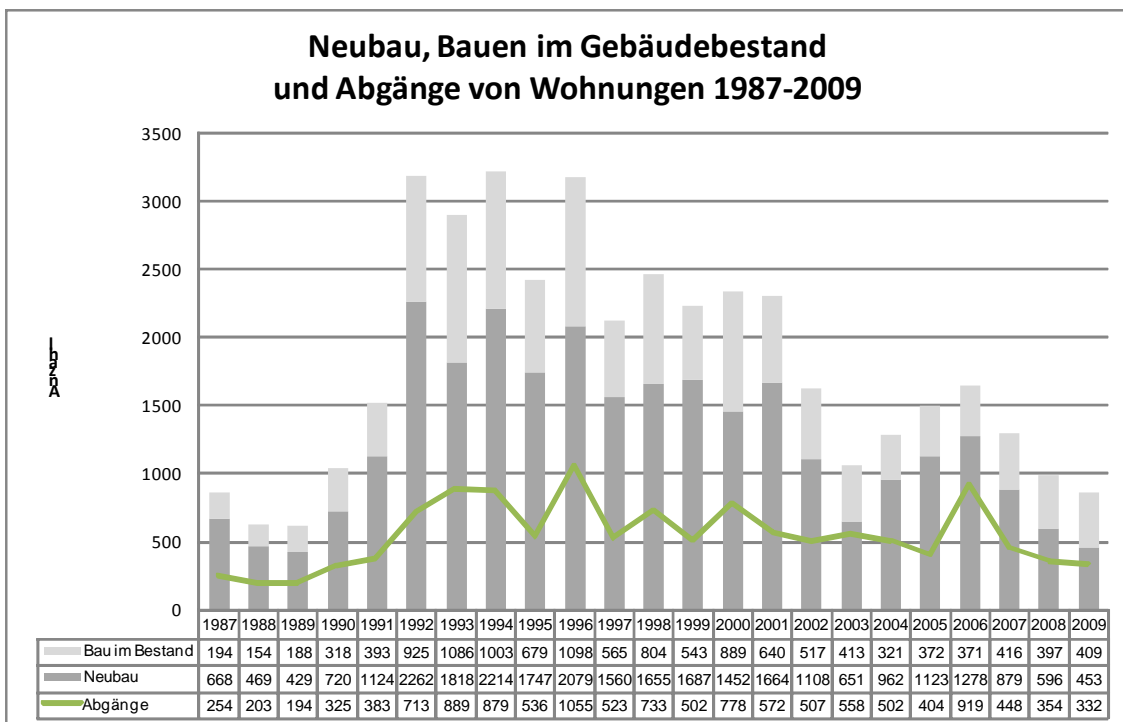
## Der Wohnungsbau ist auf einem Tiefpunkt angekommen

**Neubau, Ausbau und Abgänge:** In den vergangenen Jahren hat sich auch in der Stadt Bremen die Zahl der fertiggestellten Wohnungen entscheidend verringert. Sie fiel bis zum Jahr 2009 sogar auf einen beinahe „historischen“ Tiefstand von rund 453 Einheiten, um dann aber im Jahr 2010 wieder auf 677 anzusteigen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass neben dem Neubau von Wohnungen auch viele Wohnungen im Gebäudebestand fertiggestellt werden (Beispiele: Dachausbau für Wohnzwecke, Umbau von Gewerbe- zu Wohnräumen). So gerechnet betrug der Neuzugang im Jahr 2009 einschließlich Neubau und Bau im Bestand insgesamt 862 Wohnungen, denen allerdings der Abgang von 332 Wohnungen, zum Teil durch Abriss, zum Teil durch Umwidmung (Wohnung zu Gewerberaum usw.) gegenüberstand. Unterm Strich betrug der Zuwachs 530 Wohneinheiten.

Doch mit diesem Umfang wird noch nicht einmal die Hälfte der angedachten Zielzahl der Wohnungsbaukonzeption erreicht, nämlich pro Jahr 1.400 Wohneinheiten herzustellen.

Der Rückgang des Wohnungsbaus betrifft in Deutschland nicht nur Regionen mit einer schwachen Wohnungsnachfrage. Er hat verschiedene Ursachen. Dazu gehört die Abschaffung der Eigenheimzulage, die besonders Haushalten mit niedrigeren Einkommen Möglichkeiten zur Bildung von Wohneigentum bot. Beim Geschosswohnungsbau wird die verringerte Investitionstätigkeit auf die im Vergleich zu anderen Anlagen geringen Renditen und unzulängliche steuerliche Anreize für Investoren zurückgeführt.

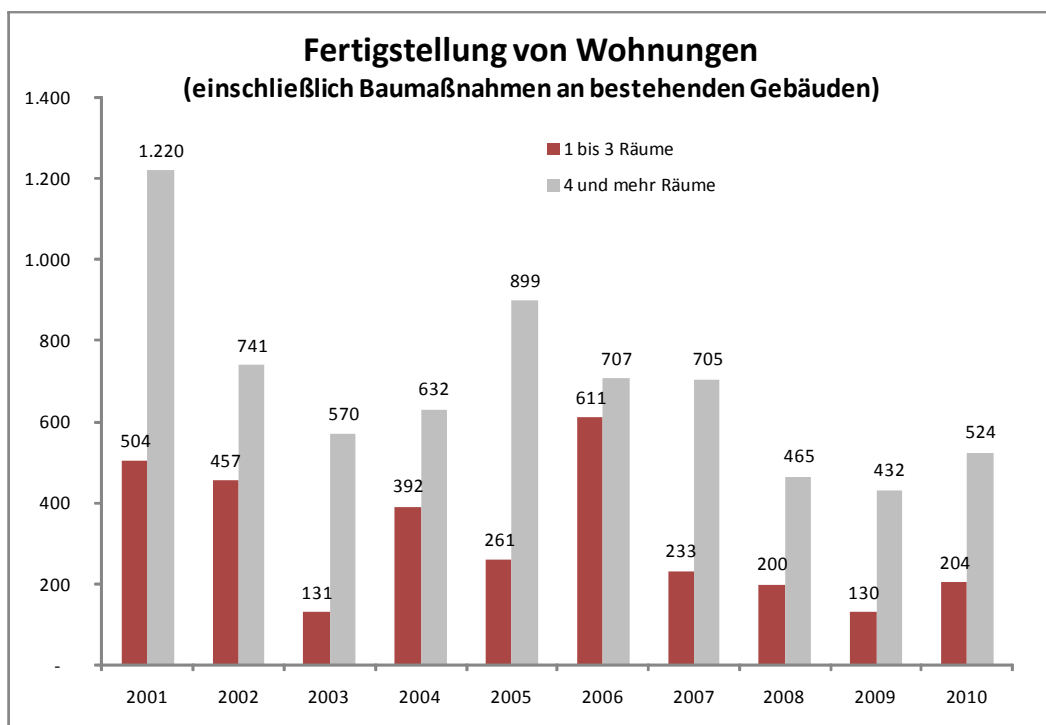
Abbildung 6



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen.

Wie der Abbildung 11 zu entnehmen ist, ist in den vergangenen Jahren vor allem der Bau von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern deutlich zurückgefallen. Eine der Ursachen dafür ist der schon vor Jahren deutlich reduzierte soziale Wohnungsbau. Ein wichtiger Grund für den Rückgang des Geschosswohnungsbaus ist die begrenzte Zahl der Haushalte, die kostendeckende Kaltmieten von häufig mehr als 8,50 Euro pro Quadratmeter überhaupt zahlen können, die bei neuen Wohnungen zur Amortisation der Investitionen realisiert werden. „Privates Kapital fließt deshalb in höherpreisige Segmente. Zudem sind andere Sektoren mit höheren Renditen lukrativer. Insgesamt fehlen derzeit private Unternehmen, die in Mietwohnungen für untere Einkommensschichten investieren.“<sup>56</sup> So ist der Baupreis für Mehrfamilien-Wohngebäude seit 2005 um rund 18 Prozent gestiegen, was offensichtlich auch auf die immer höheren Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) zurückzuführen ist.

Abbildung 7

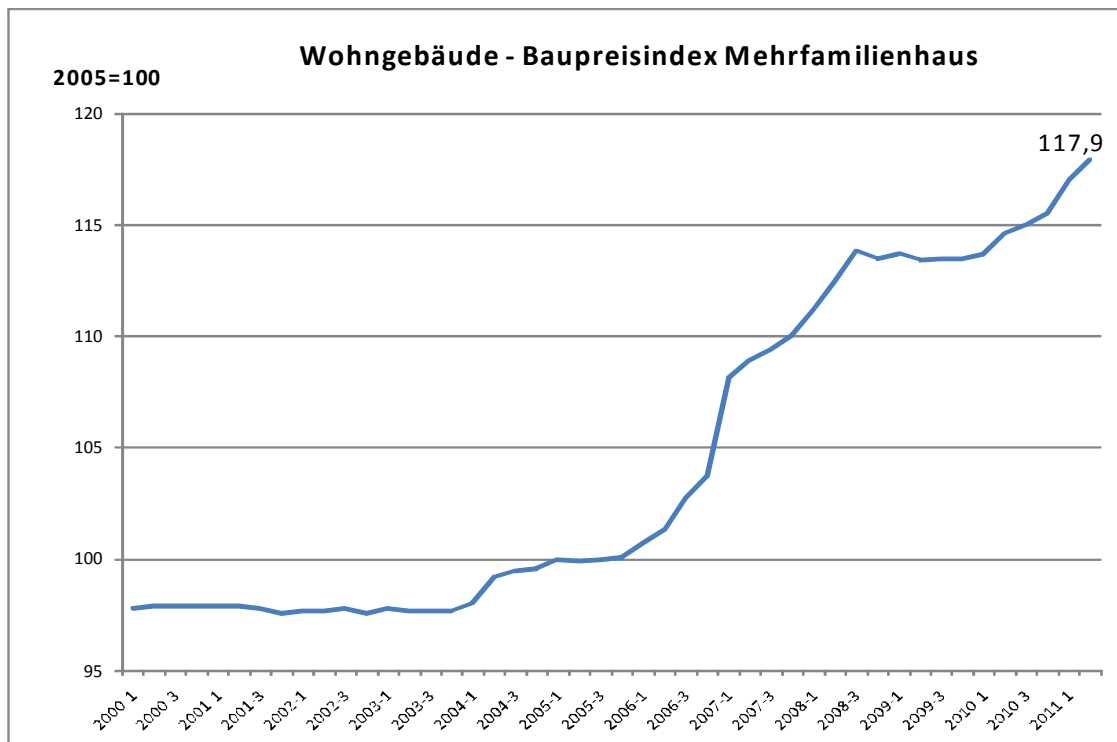


Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen.

Wie die Baufertigstellungsstatistik zeigt, lag der Schwerpunkt des Wohnungsbaus (einschließlich Bauen im Bestand) in den vergangenen Jahren in Bremen bei größeren Wohnungen. So standen den im Jahr 2010 fertiggestellten 524 Wohnungen mit vier und mehr Räumen nur 204 Wohnungen gegenüber, die bis zu drei Zimmer besaßen.

<sup>56</sup> Matthäus-Maier, Ingrid (2011): S. 13. Siehe auch: <http://www.deutscher-verband.org>

Abbildung 8

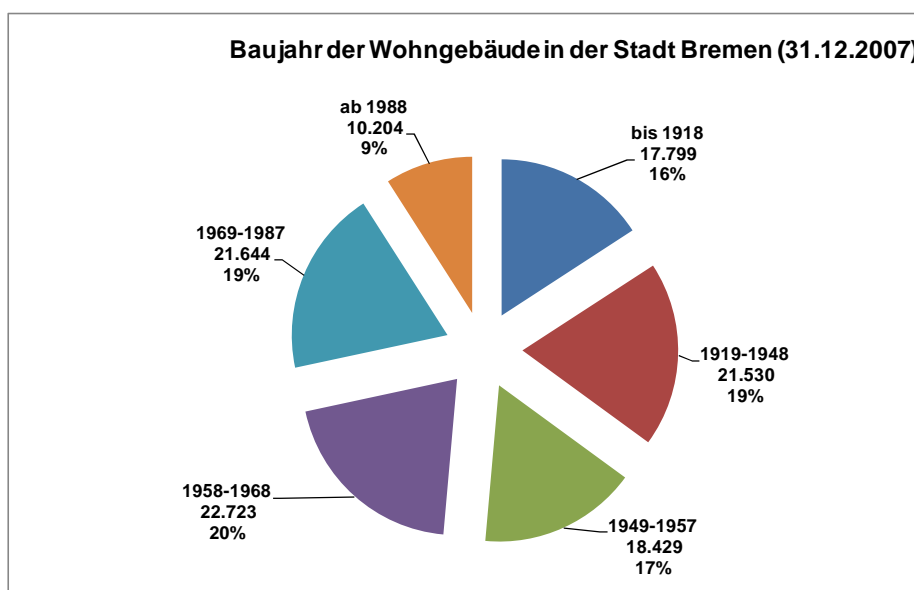


Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

### Energetische Modernisierung

Wegen des hohen Anteils der Raumwärme am Endenergieverbrauch und der Zielsetzung, die CO<sub>2</sub>-Emission bis 2020 um 40 Prozent gegenüber dem Niveau des Jahres 1990 zu senken, ist es ein erklärtes Ziel der Wohnungsbaukonzeption, verstärkt Wohnungseigentümer zur Umrüstung ihrer Gebäude auf einen modernen energetischen Standard zu motivieren.<sup>57</sup>

Abbildung 9



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen.

<sup>57</sup> Vgl. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): S. 29.

Es besteht durchaus ein hoher Handlungsbedarf: Etwa zwei Drittel der rund 112.000 Wohngebäude in der Stadt Bremen wurden vor Inkrafttreten des ersten Energieeinspargesetzes 1976 beziehungsweise der ersten Wärmeschutzverordnung errichtet. Und nur gut jedes zehnte entstand nach dem Jahr 1987. Wie hoch allerdings der Anteil der Gebäude in der Stadt ist, die auf der Basis unterschiedlicher Wärmeschutzvorschriften energetisch saniert wurden und welchen Umfang und Qualität diese Maßnahmen bisher hatten, ist mehr oder weniger unbekannt. Allerdings kommt eine Untersuchung, die das Institut für Wohnen und Umwelt in Zusammenarbeit mit dem Bremer Energieinstitut durchgeführt hat, bezogen auf das Bundesgebiet zu wichtigen Einschätzungen über den gegenwärtigen Stand und den Umfang der energetischen Wohngebäudemodernisierung. Allerdings liegen wegen der zu geringen Anzahl der in Bremen einbezogenen Gebäude keine Ergebnisse für das Bundesland vor. Es lässt sich jedoch daraus ablesen, dass zukünftig größere Schritte für eine umfassende energetische Modernisierung der Wohngebäude erforderlich sind. Bei den bis zum Jahr 1978 errichteten Wohngebäuden, bei deren Herstellung die wärmeschutztechnischen Standards noch relativ niedrig ausfielen, wurden immerhin 70 bis 75 Prozent der für Wärmeschutz relevanten Gebäudeflächen (Mauerwerk, Dach, Fenster etc.) bisher noch nicht mit einer Wärmedämmung versehen. Bezogen auf die für den Wärmeschutz geeigneten Gebäudeteile beziehungsweise Flächen wird jährlich ein Anteil von nur etwa 1,1 Prozent saniert.<sup>58</sup> Dabei scheint ein großer Teil der jährlich durchgeführten energetischen Modernisierungsmaßnahmen nicht als Komplettsanierung zu erfolgen. Oft steht die energetische Sanierung einer Gebäudefläche im Zusammenhang mit ohnehin erforderlichen Reparatur- beziehungsweise Unterhaltungsarbeiten, wie zum Beispiel mit dem Einbau neuer Fenster, dem Anstrich der Außenwand oder der Dacherneuerung.

Angesichts der ambitionierten Ziele des Landes Bremen im Bereich der Klimaschutzpolitik wäre es allerdings sinnvoll, differenziertere Analysen zum Stand und Bedarf für energetische Modernisierungsmaßnahmen vorzunehmen. Besonders im Bereich der Großwohnanlagen ergäben sich damit klarere Orientierungen in Bezug auf die in den kommenden Jahren erforderlichen Maßnahmen.

## **Soziale Aspekte beim Klimaschutz sollten beachtet werden**

Es ist eine weitverbreitete Auffassung, die auch in der staatlichen Klimaschutzpolitik gepflegt wird, dass die energetische Modernisierung von Wohngebäuden für Eigentümer, Vermieter und Mieter gleichermaßen Vorteile bietet: Vermieter könnten – abgesehen von staatlichen Subventionen - die Kosten der energetischen Modernisierung über eine erhöhte Miete refinanzieren. Die Mieter müssten zwar eine erhöhte Miete in Kauf nehmen, die aber wegen der dadurch sinkenden Energiekosten tragbar bliebe. § 559 BGB bietet dem Vermieter die Möglichkeit, bei einer Modernisierung der Wohnung die jährliche Miete um 11 Prozent der für die Wohnungsmodernisierung aufgewendeten Kosten zu erhöhen. Dabei muss es sich um bauliche Maßnahmen handeln, die den Gebrauchswert der Wohnung nachhaltig erhöhen, die Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern oder Energie- beziehungsweise Wassereinsparungen bewirken.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Umgerechnet verfügen 71 Prozent der Dachflächen beziehungsweise Obergeschossdecken sämtlicher Wohngebäude in irgendeiner Weise über eine Dämmung. 36 Prozent der Außenwandflächen sind gedämmt. Bei den vor 1979 errichteten Gebäuden sind aber nur 28 Prozent der insgesamt gerechneten Außenwandfläche mit einer Dämmschicht versehen. Besser ist die Situation bei den zwischen 1979 und 2004 errichteten Wohngebäuden, deren Gesamtfläche zu 50 Prozent über eine Außenwanddämmschicht verfügt und deren Dach- und Obergeschossdecken sogar zu 89 Prozent eine Dämmung aufweisen.

<sup>59</sup> § 559 BGB: Mieterhöhung bei Modernisierung

(1) Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Energie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Maßnahmen auf Grund von Umständen

An der Annahme, dass die durch energetische Modernisierungen steigenden Mieten in solchen Fällen stets durch entsprechend niedrigere Energiekosten wettgemacht werden, sind Zweifel angebracht – das zeigt zum Beispiel eine aktuelle Studie zur sozialen Dimension des Klimaschutzes in der Bau- und Wohnungspolitik, die der GdW Bundesverband deutscher Immobilien- und Wohnungsunternehmen in Auftrag gab. Wie Modellrechnungen und Fallstudien zeigen, fällt eine zeitlich schwankende Energieeinsparung in energetisch sanierten Wohngebäuden generell deutlich geringer aus als die Mietpreissteigerung durch die umgelegten Sanierungsaufwendungen.<sup>60</sup> So lautet denn auch ein zentraler Befund, dass sich entsprechende „Sanierungen im Wohnungsbestand häufig nicht rechnen, zumindest nicht generell. Insbesondere sind immer wieder Mieter negativ betroffen, und dies gilt auch für den sozial schwächsten Teil der Mieter, der tendenziell die entsprechenden Kosten nicht ohne weitere Verschärfung der eigenen ohnehin schon prekären Lage tragen kann“<sup>61</sup>. Umgekehrt können entsprechende Investitionen auch für die Vermieter finanzielle Nachteile bedeuten, wenn sich wegen der besonderen Marktverhältnisse entsprechende Mietpreiserhöhungen nicht durchsetzen lassen. So ergibt eine Modellrechnung für eine 60 Quadratmeter große Wohnung Modernisierungskosten von 30.000 Euro. „Bezogen auf die Modernisierungsinvestition erlaubt das Mietrecht zur Refinanzierung eine Umlage von 11 Prozent jährlich – macht Euro 3.300 pro Jahr bzw. Euro 4,58 pro Monat und m<sup>2</sup>.“<sup>62</sup> Dem steht aber nur eine Energiekostenreduzierung von 50 bis 60 Cent pro Quadratmeter gegenüber. So gibt es auch viele Beispiele in Bremen dafür, dass Wohnungsunternehmen nach Modernisierungen den gesetzlichen Spielraum für Mieterhöhungen nicht ausnutzen können oder wollen.<sup>63</sup>

Bei einer sozial ausbalancierten Klimaschutzpolitik muss es vor allem darum gehen – wie es ein Antrag der Bundestagsfraktion der Grünen/Bündnis 90 formuliert –, die „Mieterinnen und Mieter vor finanziellen Überforderungen zu schützen“. So wird gefordert, dass zukünftig als Modernisierungskosten nur noch Kosten von energetischen Sanierungen und des altersgerechten Umbaus auf die Miete umgelegt werden können. Außerdem wird dafür plädiert, die Modernisierungsumlage nach § 559 BGB auf neun Prozent zu reduzieren. Das Mietrecht solle schließlich so geändert werden, „dass Mieterinnen und Mieter, die an den Modernisierungskosten beteiligt werden, diese auch mittelfristig durch Heizkosteneinsparungen refinanzieren können“.<sup>64</sup>

Doch ohne eine verstärkte staatliche Förderung der energetischen Modernisierung dürften die finanziellen Nachteile, ob von Vermietern oder Mietern getragen, auch in Zukunft die Bereitschaft für entsprechende Investitionen eher hemmen. Ein ab 2013 vorgesehenes Programm der Bundesregierung zur steuerlichen Förderung von Maßnahmen der energetischen Sanierung, das die betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen energetischer Sanierung für Wohnungseigentümer deutlich verbessern sollte,<sup>65</sup> scheiterte am Einspruch des Bundesrats, der eine finanzielle Mitbelastung der Länder durch das Programm ablehnt. Allerdings würde dieses Programm auch einen starken An Schub für die energetische Modernisierung mit sich bringen und bei Steuermindereinnahmen von rund acht Millionen Euro im Land Bremen ein Mehrfaches an privaten Investitionsausgaben induzieren.

Eine Abschätzung möglicher negativer Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft der Wohnungswirtschaft erscheint besonders bei Überlegungen des Senats angebracht, die hohen energetischen Anforderungen im Neubau weiter zu erhöhen. So soll geprüft werden, „ob eine

---

durchgeführt, die er nicht zu vertreten hat, so kann er die jährliche Miete um 11 von Hundert der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen.

<sup>60</sup> Vgl. Gerth, M. u.a. (2011): S. 34.

<sup>61</sup> Ebenda: S. 6.

<sup>62</sup> Dankowski, Raimund (2011): S. 3.

<http://www.deutscher-verband.org/cms/fileadmin/medias/Veroeffentlichungen/Veranstaltungen/wohnraumfoerderung/>

<sup>63</sup> Vgl. Gerling, Anne (2011).

<sup>64</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2011a): S. 5.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu Deutscher Bundestag (2011b).

landesrechtliche Regelung, die weitergehende energetische Anforderungen an die Errichtung neuer Gebäude stellt als die Energieeinsparverordnung (EnEV 2009), einen relevanten Beitrag zur Erreichung der bremischen Klimaschutzziele leisten kann<sup>66</sup>. Danach soll auch der Neubau von Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnförderung „einen möglichst hohen energetischen Standard aufweisen“<sup>67</sup>. Dies kann bedeuten, dass zum Beispiel im Rahmen der Bauleitplanung eine Überschreitung der nach der EnEV 2007 bestehenden Standards gefordert werden könnte. Solche Auflagen wären kostentreibend und abzulehnen. Um den Bau möglichst preisgünstiger Wohnungen zu fördern, müsste im Gegenteil besonderer Wert auf eine kostensenkende Bauweise gelegt werden.

Allerdings bleibt festzuhalten: Die energetische Sanierung von Gebäuden kann nicht nur einen bedeutenden Beitrag zum Klimaschutz, sondern auch zur Qualitätsverbesserung im Wohnungsbestand und zur Entlastung der Haushalte von den stark angestiegenen Wohnnebenkosten leisten. Dazu sind Investitionsanreize nötig, die eine Rentabilität entsprechender Maßnahmen gewährleisten.

## Qualitative Entwicklung des Wohnungsbestands

Im Endbericht zum „Leitbildprozess Bremen – Wohnbaukomponente“ hatte GEWOS auf die besondere Bedeutung hingewiesen, die der Bestandsentwicklung im Rahmen des Wohnungsbaukonzepts zukommt. Das bestehende Wohnraumangebot stelle ein großes Potenzial für eine „zukunftsfähige und nachfragegerechte Umgestaltung des Wohnungsangebots dar. „Sowohl die Wohngebäude selbst als auch das Wohnumfeld bieten in vielen gewachsenen Quartieren optimale Voraussetzungen für die Erhaltung und Aufwertung des vorhandenen Wohnraums.“<sup>68</sup> Konkret gefordert wird dazu zum einen ein intensivierter Wohnungsneubau im Gebäudebestand, wie die Umnutzung und den Umbau von Büro- zu Wohngebäuden. Zum anderen geht es hier um die Sanierung und Modernisierung bestehender Wohngebäude. Diese Aspekte stellen auch im Rahmen des Wohnungsbaukonzepts ein wichtiges Handlungsfeld dar.

Der Wohnungsbestand, heißt es, werde den veränderten Ansprüchen der Wohnungsnachfrage zum Teil nicht mehr gerecht. Der Maßnahmenkatalog, den es nach dem Wohnungsbaukonzept dafür umzusetzen gilt, ist umfangreich und umfasst

- Sanierung und nachfragegerechte Anpassung des Wohnungsbestands,
- Erhaltung und Aufwertung des Wohnumfelds,
- die Beseitigung von Barrieren in Wohngebäuden,
- die Verbesserung energetischer Standards von Bestandswohnungen,
- Anpassung von Wohnungsgrundrissen an den zielgruppenspezifischen Bedarf,
- Bereitstellung preiswerter Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen,
- Wohnumfeldmaßnahmen.<sup>69</sup>

Wegen der geringen eigenen finanziellen Spielräume zur Förderung entsprechender Maßnahmen dürfte die Verwirklichung dieser Zielsetzungen auch in Zukunft von den Möglichkeiten abhängen, die Förderprogramme des Bundes, wie die Darlehens- und Zuschussprogramme der KfW Bankengruppe, dafür bieten.

Im Großen und Ganzen setzt die Wohnungsbaukonzeption auf die Initiative der Wohnungswirtschaft, die im Dialog angestoßen und entwickelt werden soll.

<sup>66</sup> Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): S. 29.

<sup>67</sup> Ebenda: S. 30.

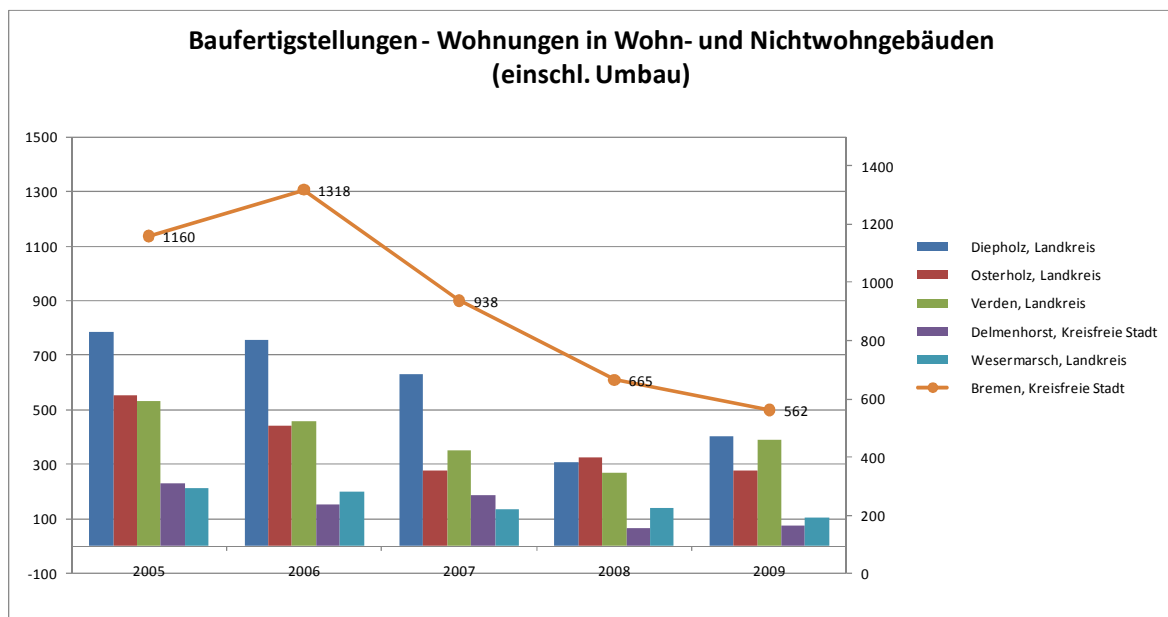
<sup>68</sup> GEWOS (2009): S. 57.

<sup>69</sup> Vgl. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): S. 32 und 25.

Die schwache Rolle, die die Kommune bei qualitativen Fehlentwicklungen im Wohnungsbestand hat, zeigte sich in den letzten Jahren besonders deutlich in der Unmöglichkeit, eine wirksame Handhabe gegen die Strategie einiger Wohnungsunternehmen zu entwickeln, ihre Bestände gezielt und profitorientiert „auszucashen“ und notwendige Instandhaltungsmaßnahmen zu vernachlässigen. Ein Wohnungspflegegesetz, um gegen Gesundheitsgefährdungen (wie Schimmel in Wohnräumen) vorzugehen, fiel erst vor wenigen Jahren dem Bürokratieabbau zum Opfer.

Nach der Deregulierung der Landesbauordnung bestehen zum Beispiel nur noch wenige Möglichkeiten, die Entwicklungen beim Wohnungsbau im Bestand zu überwachen. Denn die Novellierung der Landesbauordnung erfolgte ausdrücklich, um die Behörden von Kontroll- und Prüfungspflichten und die Bauherren, besonders bei kleineren Vorhaben, von 'bürokratischen' Auflagen zu entlasten. Die Bauordnung dient nur noch der Gefahrenprävention. „Nur soweit Vorhaben ein erhebliches Gefährdungspotenzial aufweisen, besonders komplex sind oder wenn sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nicht abschließend aus den Festsetzungen eines Bebauungsplanes ergibt, soll es weiterhin Aufgabe des Staates bleiben, die Zulässigkeit von Vorhaben insoweit präventiv zu prüfen“<sup>70</sup>, heißt es in der Gesetzesbegründung. So ist die Errichtung von Änderung und Nutzungsänderung von Wohngebäuden in der Regel von der Genehmigung freigestellt, wenn ein Bauvorhaben den Festsetzungen eines vorhandenen Bebauungsplans nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. So wird in vielen Fällen nicht mehr kontrolliert, ob und wie die Umsetzung tatsächlich erfolgt.

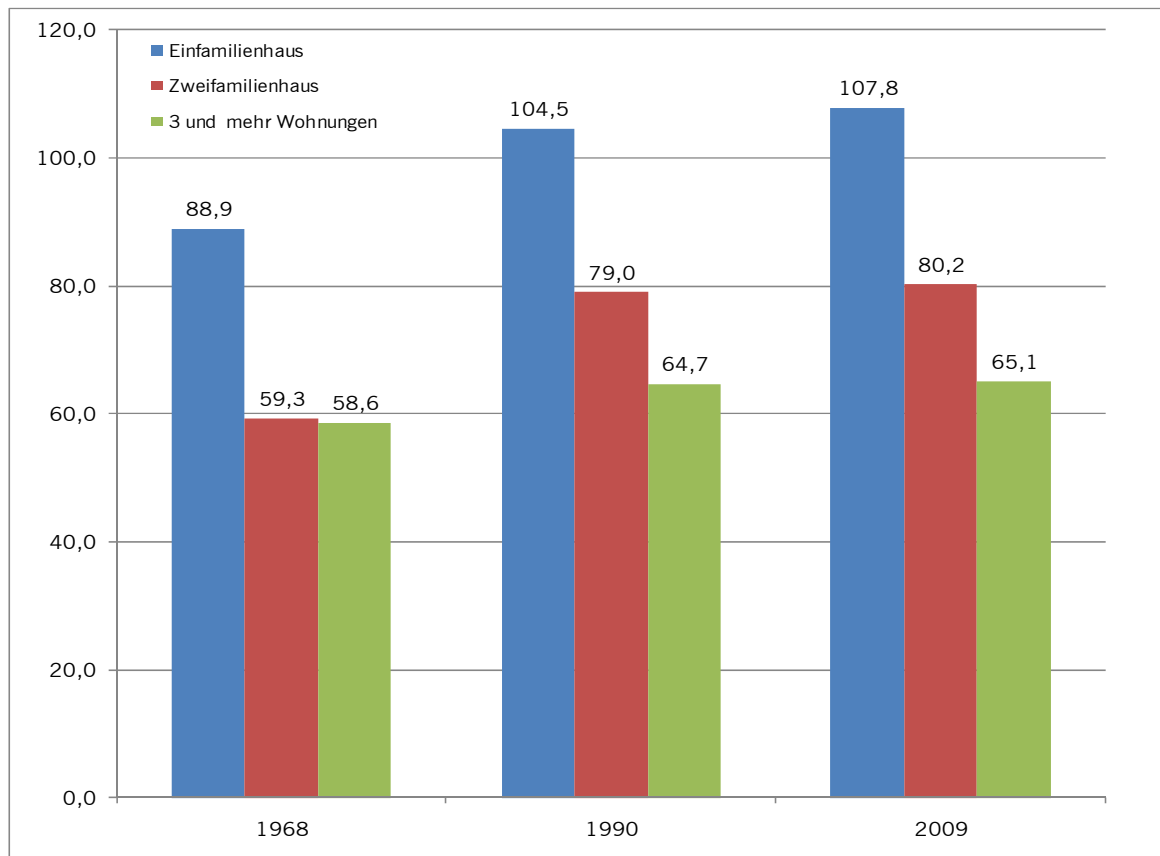
Abbildung 10



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen.

<sup>70</sup> Bremische Bürgerschaft, Landtag (2009): S. 1 Begründung zu Artikel 1 (Bremische Landesbauordnung).

Abbildung 11



Stadt Bremen: Wohnfläche von Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern 1968, 1990, 2009.

## Literaturverzeichnis

- Arbeitnehmerkammer Bremen (2011): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Lande Bremen 2011.
- Bartelheimer, Peter (1998): Durchmischen oder stabilisieren? – Plädoyer für eine Wohnungspolitik diesseits der „sozialen Durchmischung“. In: Schader Stiftung: Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen. Markt – Stadtplanung – Sozialpolitik. Werkstattbericht vom 23. Januar 1998, S. 8-21.
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (2007): Baugesetzbuch – BauGB -.
- Böckler impuls (2011): Löhne bleiben weit hinter Gewinnen zurück. In: Böckler impuls 2/2011, S. 6.
- Bremische Bürgerschaft, Landtag (2009): Drucksache 17/925, 15.09.2009, Mitteilung des Senats vom 15. September 2009: Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung der Landesbauordnung und Änderung des Bremischen Ingenieurgesetzes.
- Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (2007): Drucksache 17/51 S, 04.12.07, Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD: Wohnungspolitik in Bremen.
- Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (2009): Drucksache 17/330 S, 26.05.2009, Mitteilung des Senats vom 26. Mai 2009: Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik.
- Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (2010): Drucksache 17/598 S, 08.06.10, Mitteilung des Senats vom 8. Juni 2010: Wohnungsbaukonzeption Bremen.
- Bundesagentur für Arbeit (2010a): Beschäftigungsstatistik: Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte, November 2010.
- Bundesagentur für Arbeit (2010b): Arbeitsmarkt in Zahlen. Beschäftigungsstatistik. Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte – Entgeltstatistik – Stichtag 31. Dezember 2010.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Stadtumbau West – Eine Zwischenbilanz. Statusbericht 2009 der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Januar 2010.
- Dankowski, Raimund (2011): Anforderungen an die künftige Wohnungsbauförderung – die Sicht der Wohnungswirtschaft. Veranstaltung am 07. Juli 2011: Wohnraumförderung auf neuen Wegen? Antworten auf komplexe Aufgaben und gestiegene Ansprüche.
- Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2002): Wohnungsbericht 2000/2001 der Stadt Bremen.
- Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2008): Pressemitteilung vom 25.04.2008: Erfolgreiche Zwischenbilanz beim Stadtumbau West Lüssum-Bockhorn.
- Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): Die Wohnungsbaukonzeption. Leitbild der Stadtentwicklung 2020.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2011): Pressemitteilung vom 22.07.2011: Bund kündigt erneut Kooperation mit Ländern und Fachverbänden auf. Mittel zur Städtebauförderung werden weiter gekürzt.

Die Freie Hansestadt Bremen (2011): Regierungserklärung 2011 – 2015 des Präsidenten des Senats, Bürgermeister Jens Böhrnsen, abgegeben vor der Bremischen Bürgerschaft am 06. Juli 2011.

Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2009): Lebenslagen im Land Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen – 2009 -; Juni 2009.

Deutscher Bundestag (2011a): Drucksache 17/5778, 11.05.2011, Antrag: Energieeffizienz und Klimaschutz im Gebäudebereich.

Deutscher Bundestag (2011b): Drucksache 17/6074, 06.06.2011, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden.

Franke, Thomas/Strauss, Wolf-Christian (2010): Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2010, S. 253-262. Hrsg. von BBSR im BBR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Gerling, Anne (2011): Das Ende für 240 Satellitenschüsseln naht. In: Weser-Kurier vom 14.07.2011, Stadtteil-Kurier West.

Gerth, M. u.a. (2011): Studie: Die soziale Dimension des Klimaschutzes und der Energieeffizienz im Kontext von Bau- und Wohnungswirtschaft. Im Auftrag des: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen. Vorgelegt von: Forschungsinstitut für anwendungsorientierte Wissensverarbeitung/n FAW/n, April 2011.

GEWOS (2007): Preisgünstiger Wohnraum in Bremen 2006/07. Analyse für die Stadt Bremen. Bericht Hamburg August 2007.

GEWOS (2009): Leitbildprozess Bremen – Wohnbaukomponente – Endbericht, Hamburg Mai 2009.

Goebel, Jan/Grabka, Markus M. (2011): Zur Entwicklung der Altersarmut in Deutschland. In: DIW Wochenbericht Nr. 25.2011, S. 3-16.

Hamerla + Partner (2008): Wohnbaulandkonzept Bochum – im Auftrag der Stadt Bochum, April 2008.

Hendricks, Andreas (2006): Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung. Eine interdisziplinäre theoretische Analyse und Ableitung eines integrierten Handlungskonzeptes für die Praxis. Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie, Fachbereich Bauingenieurwesen und Geodäsie, Technische Universität Darmstadt, Heft 24, 01.12.2006.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Vom 26. Oktober 2009.

Landeshauptstadt München (2009): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. 15 Jahre SoBoN 1994 – 2009. Hrsg.: Referat Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat.

Matthäus-Maier, Ingrid (2011) Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.: Wird das Wohnen in der Stadt zu teuer? In: [www.immobilienvirtschaft.de](http://www.immobilienvirtschaft.de) 06/2011, S. 13.

Pestel-Institut (2009): Sozialpolitische Implikationen geringer Wohnungsbautätigkeit, Hannover, Juni 2009.

Realisierungswettbewerb Stadtwerder (2009): Baufeld B3, Neubau von dreigeschossigen Stadtvillen, 29.10.2009.

SPD Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2011): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 18. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2011 – 2015.

Stadt Frankfurt am Main (2008): Wohnungspolitische Leitlinien. Leitlinien Wohnen 2005. Fassung 12/2008.

Statistisches Landesamt Bremen (2011): Pressemitteilung vom 30.03.2011: Zahl der Einpersonenhaushalte in Bremen wird steigen.

vdw/GEWOS (2011) Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V./GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH: Entwicklung der Wohnungsmärkte 2025 in Niedersachsen und Bremen, Bericht März 2011.

vdw (2011): Pressemitteilung vom 5. April 2011 – vdw Niedersachsen Bremen legt Wohnungsmarktstudie vor. Bremen und Bremerhaven entwickeln sich positiver als vor Jahren erwartet.

ZEIT ONLINE (2011): Altersvorsorge: Die Kaufkraft der Rentner schwindet. [www.zeit.de/wirtschaft/2011-07/rentner-kaufkraft-altersarmut](http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-07/rentner-kaufkraft-altersarmut)