

Stadt oder Land ? Versagt die Wohnungspolitik im Angesicht der Flüchtlingswelle?

Eberhard von Einem

Professor i.R. für Stadt- und Regionalökonomie
Technische Universität Berlin, Center for Metropolitan Studies

einem@metropolitanstudies.de

So notwendig die Erstunterbringung der Flüchtlinge in Notunterkünften im Herbst 2015 war, die sich aus Kriegsgebieten nach Deutschland gerettet haben, die zweite Stufe, d.h. die dauerhafte Unterbringung anerkannter und geduldeter Flüchtlinge in kostengünstigen Wohnungen des „normalen“ Marktes, stellt Bund, Länder und – vor allem – die Kommunen vor eine kaum lösbare Herausforderung. Ihre Bewältigung ist aber die Voraussetzung, damit Integration beginnen kann.

Seit 2010/11 enteilt die anziehende Wohnungsnachfrage dem Angebot, in den wachsenden Großstädten sowie in einigen Universitätsstädten. Die Mieten steigen, weil sich die Schere zwischen Bedarf und Bautätigkeit weit geöffnet und sich die Spaltung des Wohnungsmarktes vertieft hat. Der Wohnungsneubau hat zwar in den vergangenen Jahren wieder zugenommen, er konzentriert sich aber fast ausschließlich auf Mietwohnungen im oberen Preissegment sowie auf den Bau von Eigentumswohnungen. Damit trägt er kaum dazu bei, die Engpässe im unteren – preisgünstigen – Segment zu lindern. Die Magnetwirkung der großen Städte lässt den Bedarf weiter steigen, nicht zuletzt, weil auch die Flüchtlinge am liebsten in die großen Städte ziehen, hier jedoch werden sie unweigerlich zu Konkurrenten anderer einkommensschwacher Haushalte, die ebenfalls auf Wohnungen mit niedrigen Mieten angewiesen sind: Rentner mit niedrigen Renten, Alleinerziehende mit Kindern, Arbeitslose und Hartz IV Familien.

Die Politik sieht sich genötigt zu handeln. Da die Grundstücks- und Baukosten – trotz niedriger Hypothekenzinsen – das Bauen verteuern und den Spielraum der Wohnungsunternehmen einengen, werden mangels staatlicher Hilfen schon seit 15 Jahren kaum noch Sozialbauwohnungen gebaut. Die seit 1949 praktizierte Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus, die wesentlich zur Verschuldung der öffentlichen Kassen beigetragen hatte, wurde gestrichen oder eingespart. Einige Bundesländer (z.B. Berlin) haben die Förderung des

sozialen Wohnungsbaus komplett eingestellt. Ohne Förderprogramme jedoch verhalten sich nicht nur die freien, sondern auch die kommunalen Wohnungsbauunternehmen und -genossenschaften abwartend bis restriktiv. Nach den mageren Jahren haben mehrere Bundesländern kürzlich zwar angekündigt, wieder vermehrt Sozialbauwohnungen errichten zu wollen, die avisierten Budgets reichen aber nicht aus, um die Lücken zu schließen, die aufgrund zu geringer Bautätigkeit zwischen 2000 und 2015 aufgerissen wurden. Die Länder, die seit der Verfassungsreform von 2006 allein für den Wohnungsbau zuständig sind, sehen sich allerdings nicht in der Lage, die Finanzierung des sozialen Mietwohnungsbaus im erforderlichen Maße allein zu stemmen. In ihrer Not wenden sie sich an den Bund; der Bundesfinanzminister zögert indes und ist bisher allenfalls bereit, den Kommunen bei den Betreuungskosten von Flüchtlingen unter die Arme zu greifen. Zuvor hatte er im Frühjahr 2016 den Vorschlag ins Bundeskabinett eingebracht, der Wohnungswirtschaft mit Steuererleichterungen zu helfen. In einer Anhörung im April 2016 erntete er heftigen Widerspruch, weil damit in erster Linie der Bau teurer Wohnungen, aber nicht der Bau von Sozialwohnungen induziert werde. Ergebnis: Es herrscht Ratlosigkeit, wie der Wohnungsbau zu niedrigen Mieten in Schwung kommen kann, ohne damit – trotz Steuermehreinnahmen - die „schwarze Null“ zu gefährden.

Damit stehen die Städte und Gemeinden weitgehend allein da. Auf der Ebene der Kommunen wird hektisch über neue Wohngebiete und Nachverdichtungen im Bestand, über kostengünstige und vereinfachte Bauweisen, über Quoten von Wohnungen für arme Haushalte, über eine Verschärfung der Mietpreisbremse sowie über weitere Verbote und Auflagen nachgedacht, ohne damit zum Kern des Problems, der zu geringen Bautätigkeit, vorzudringen. Mit Rechtsvorschriften lassen sich Knappheiten des Marktes nicht beseitigen, ganz abgesehen davon, dass die erforderlichen gesetzlichen Änderungen jenseits der Hoheit der Kommunen liegen; darüber hinaus werden sie der quantitativen Dimension nicht gerecht, denn die Mieten werden sich erst dann stabilisieren oder gar sinken, wenn das Angebot hinreichend ausgeweitet wird, so wie dies zuletzt nach 1998 der Fall war. Die sich im Kreis drehende Debatte lähmt das Handeln. Bedenkt man die Zeit, die vergeht, bis neue Wohnungen nach 3 - 4 Jahren des Planens und Bauens (mit B-Plan sind es gern 6 Jahre) bezugsfertig sind, rücken schnelle Lösungen in weite Ferne; d.h. die Mieten werden immer noch weiter steigen. Mangels kostengünstiger Wohnungen in den großen Städten müssen Flüchtlinge nicht selten länger als wünschenswert in Not- und Massenunterkünften unter beengten Verhältnissen ohne

Privatsphäre ausharren; ihre Integration (Schule, Ausbildung, Arbeit) kommt nicht voran.

Die wohnungspolitischen Antworten drängen. Es sind zum einen Fragen des Tempos und zum anderen – wie sich zeigt – Fragen der Geographie, denn angesichts zeitlich-räumlicher Restriktionen rücken jene Städte und Regionen ins Blickfeld, die nicht unter Wohnungsknappheit leiden; d.h. in denen es immer noch preiswerte Wohnungen gibt. Nur liegen diese Reserven selten in den dynamischen Großstädten. Wie einer Untersuchung des BBSR vom Februar 2016 zu entnehmen ist, stehen bundesweit aktuell 630.000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern leer. Hinzu zu rechnen sind aufgrund von Abwanderungen hunderttausende weitere freie Ein- und Zweifamilienhäusern in den Dörfern sowie in wachstumsschwachen kleinen und mittleren oder altindustriell geprägten Städten. Lokalisiert wurden sie sowohl in den Neuen als auch in den Alten Bundesländern, allein in NRW sind es 150.000 WE. Sie könnten sofort oder innerhalb weniger Wochen bezogen werden.

Damit nicht genug: Der gelegentlich geäußerte Einwand, Flüchtlinge fänden in strukturschwachen Städten sowie im ländlichen Raum keine Arbeit, scheint nicht zwingend. Wie der gleichen Studie zu entnehmen ist, befinden sich die meisten der gemeldeten freien Stellen – wie zu erwarten - zwar in Großstädten; aber auch in kleinen und mittleren Städten und selbst in den ländlichen Regionen wurden der Bundesagentur für Arbeit freie Arbeitsstellen gemeldet, sei es in der Industrie, im Handwerk (KfZ-, Bau-, Holz- und Installationshandwerk), in der Gastronomie, im Tourismus, in der Lagerhaltung und im Transportgewerbe, in der Land- und Forstwirtschaft (saisonale Erntehelfer) sowie in diversen sozialen Dienstleistungen. Viele jüngere Flüchtlinge interessieren sich für eine Lehrstelle in ihrer Nähe, wissend, dass sich ihnen in Deutschland erst mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung Chancen auf Teilhabe eröffnen. Vor diesem Hintergrund kommen die örtlichen Handwerkskammern und die Arbeitsagenturen ins Spiel, denen allerdings die Hände noch immer gebunden sind, weil die arbeitsrechtlichen Barrieren für die Ausbildung und Beschäftigung von Flüchtlingen noch nicht hinreichend gelockert wurden. Sie behindern die Arbeitssuche von anerkannten Asyl-suchenden ebenso wie von geduldeten Flüchtlingen. Hier liegt das derzeit wichtigste Hindernis der Integration.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen, die nicht in friedlicher Absicht kamen, sehnt sich die weitaus überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge danach, endlich anzukommen und – als zweiten Schritt - eine eigene

festen Wohnung beziehen zu können. Nach den traumatisierenden Erlebnissen ihrer Flucht haben sie einen solchen Ort persönlicher Sicherheit verdient. Sie möchten die Sprache erlernen, ihre Kinder in Schulen schicken, an Veranstaltungen ihrer Gemeinden teilnehmen, in Sportvereinen mitspielen und - vor allem – arbeiten. Viele Flüchtlinge bringen den unbedingten Willen mit, sich zu integrieren, zumindest solange in ihrer Heimat Krieg herrscht und in Deutschland heimisch werden. Sie möchten ihre Dankbarkeit zeigen, eigenes Geld verdienen, möchten etwas zurückgeben und sich nützlich machen.

Zwar würden viele Flüchtlinge am liebsten in einer Großstadt wohnen, wo sie Verwandte und Bekannte treffen können und meinen, zumindest als Hilfsarbeiter schneller einen Job zu finden. Dieser Wunsch ist verständlich, lässt sich jedoch - nach Abwägung - in vielen Fällen nicht realisieren. Im Asylrecht hat der Schutz vor Verfolgung Vorrang, nicht die Erfüllung von Wohnortpräferenzen. Im Sinne schneller Lösungen ist es deshalb zwingend erforderlich, leere Wohnungen dort zu mobilisieren, wo es sie (noch) gibt: in strukturschwachen, schrumpfenden Städten sowie im ländlichen Raum.

Allerdings verbietet es sich, die Dezentralisierung durch Zwang zu verordnen oder umgekehrt diese zu idealisieren; es bleiben Hürden und schwerwiegende Bedenken. Anders als die großen Städte sind die Städte und Kreisverwaltungen im ländlichen Raum nicht überfordert. Auch in kleinen und mittleren Städten wurde das Netz der sozialen Infrastruktur inzwischen ausgebaut, in vielen Dörfern hingegen fehlt es an unterstützenden Einrichtungen. Ohne PKWs sind Flüchtlinge auf gespendete Fahrräder angewiesen, ansonsten aber sind sie weitgehend immobil, da Bahn- und Busverbindungen ausgedünnt, Läden des Einzelhandels geschlossen sowie Ärzte und Schulen schwer zu erreichen sind. Viele alte Häuser und Wohnungen haben zudem schon mehrere Jahre leer gestanden: zerbrochene Fensterscheiben, nicht funktionierende Heizungen, verstopfte Abflüsse, undichte Dächer, ungesicherte Haustüren. Bevor diese bezogen werden können, braucht es einige Wochen der Instandsetzung. Nicht selten leben die früheren Bewohner nicht mehr am Ort; manche Hauseigentümer sind zu alt, um ihr Haus laufend instand zu halten; anderen fehlt es an Kapital. Kann die öffentliche Hand einspringen? Dürfen Flüchtlinge selbst Hand anlegen? Notreparaturen im Sinne von Ersatzvornahmen stoßen auf rechtliche Bedenken; wer haftet, wer zahlt? Bisher verbietet das Ausländerrecht, dass Flüchtlinge arbeiten, während öffentliche Gelder, die den Sozialbehörden für die Betreuung von Flüchtlingen zur Verfügung stehen, nicht für Baumaterialien und Instandsetzungen verwandt werden dürfen.

Auf die leichte Schulter zu nehmen ist deshalb die Aufgabe nicht, Flüchtlinge in schrumpfenden kleinen und mittleren Städten sowie im ländlichen Raum unterzubringen. Das gilt auch aus dem unerfreulichen Grund, dass ausländerfeindliche Vorbehalte - leider – noch immer verbreitet sind. Erinnert sei an den Sturm rassistischer Hasstiraden im Internet, an Stammtischen, vor Asylheimen oder auf der Straße, geschürt vom Milieu am rechten Rand. Über 1.000 Angriffe und Brandanschläge auf Asylunterkünfte allein im Jahr 2015 sind eine Lektion, die präventive Maßnahmen erfordern. Diese Pöbeleien und Übergriffe lassen daran zweifeln, ob die Herausforderungen der Integration „zu schaffen“ sind. Polizei und Gerichte gehen zwar gegen Rechtsbrüche und Übergriffe vor, können aber nicht alle Missbräuche eindämmen.

In anderen Worten: Flüchtlinge dürfen weder blindlings erhöhten Risiken ausgesetzt, noch schutzlos offen gezeigten fremdenfeindlichen Angriffen überlassen, noch an den Pranger gestellt werden. Gewalt und Fremdenfeindlichkeit sind – ganz gleich wo - nicht hinzunehmen. Es gibt keinen Grund, Flüchtlinge zu diskriminieren, weil sie aus persönlicher Not nach Deutschland flüchteten und im Stadtbild als Fremde auffallen, weil sie einer anderen Religion angehören, sich anders kleiden und andere Gewohnheiten mitbringen. Diese Bedenken dürfen aber auch nicht als Vorwand dienen, den seit Jahren schon bekannten Problemen peripherer ländlicher Regionen aus dem Weg zu gehen und der dortigen Bevölkerung das Gefühl zu geben, dass sie nicht gehört und ihre Anliegen nicht verstanden werden. Ein Wandel der Einstellungen ist notwendig. Die Dörfer in stadtfernen Landesteilen dürfen nicht aufgegeben werden. Erstmals zeichnet sich in einzelnen Gemeinden der ausgedünnten Regionen, die unter Abwanderung der Jüngeren leiden, ein Wandel ab, nachdem dort erkannt wurde, dass integrierte Flüchtlinge auch Möglichkeiten der Stabilisierung mit sich bringen. Vor dem Hintergrund der regionalpolitisch ungelösten Fragen, wie den struktur- und wachstumsschwachen Städten und insbesondere dem ländlichen Raum eine tragfähige Perspektive geboten werden kann, dürfen weder Planer noch Bürgermeister oder Landespolitiker kneifen. An das Gebot, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, sei erinnert.

Das bedeutet, die Strategie der Dezentralisierung bedarf der Planung, der Vorbereitung und Begleitung durch vorbeugende Maßnahmen, die die Akzeptanz, Ankommenden gegenüber, verbessern, etwa durch ein neues Programm „soziales Dorf“, das in Anlehnung an das Programm „soziale Stadt“ ins Leben gerufen werden sollte, mit dem innovative Ansätze der Stadtteilarbeit in den Quartieren zahlreicher Städte

ermöglicht werden. In anderen Worten: Zum einen braucht es finanzielle Unterstützung; zum anderen bedarf es des tatkräftigen Zusammenwirkens von Politik, kommunaler Verwaltung und Zivilgesellschaft. Der Schlüssel zur Integration liegt in der gewollten Kooperation auf dezentraler Ebene unter Einbeziehung der lokalen Kirchengemeinden, der Vereine und der vielen freiwilligen Flüchtlingshelfer, um gemeinsam die Integration sozialpolitisch verantwortbar zu gestalten.

Damit ist zugleich ein neues Aufgabenfeld für Planer angesprochen, denn es sind Konzepte, Programme und Maßnahmen gefragt, die über die bauliche Ortsplanung im engeren Sinne hinausgehen und einen fachübergreifenden Ansatz erfordern. Strategien der dezentralen Wohnungs- und Sozialpolitik sollten mit der Öffnung des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes, mit sozialpolitischen und ökologischen Konzepten, mit Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung sowie mit Maßnahmen der Gewaltprävention, mit Initiativen der sozialen, medizinischen und psychischen Betreuung und - nicht zuletzt - mit der Mobilisierung von Selbsthilfe-potentialen verknüpft werden.

Eine ausführlichere Version des Autors erscheint im Frühjahr 2017 als „essential“ in Verlag Springer VS unter dem Titel „Flüchtlinge und Wohnungspolitik“.