



Prof. Dr. Marlo Riege

# Quo vadis Wohnungspolitik? – Was läuft falsch, was ist zu tun?

Interview mit Michael Schleicher, bis 2012 Leiter des Wohnungsamtes der Stadt Köln

Michael Schleicher war von 2002 bis 2012 Leiter des Kölner Wohnungsamtes, in dem er bereits seit 1977 in unterschiedlichen Positionen tätig gewesen war. Auch nach seiner Pensionierung ist er in diversen Gremien für „seine Sache“ tätig: eine soziale Wohnungspolitik. Das Interview führte Prof. Dr. Marlo Riege.

**Prof. Dr. Marlo Riege:** Herr Schleicher, der hohe Fehlbestand an preiswerten Wohnungen in den Ballungsräumen ist in den letzten Jahren öffentliches und politisches Thema. Wenn auch verspätet, so gibt es inzwischen auf allen Ebenen – Bund, Länder, Kommunen – Ansätze, hier Abhilfe zu schaffen, also in bezahlbaren Wohnungsbau zu investieren. Selbst gemessen an den oft bescheidenen Zielsetzungen passiert jedoch viel zu wenig. Woran liegt das?

**Michael Schleicher:** Das ist richtig. In Köln sind 2013 zwar endlich wieder über 3.000 Wohnungen neu gebaut worden, aber der größte Teil als Eigentum oder hochpreisige Mietwohnungen. Neue öffentlich geförderte Wohnungen gab es 2013 nur 537 und 2014 609, also deutlich unter der Zielsetzung von 1.000 WE jährlich, und die ist eigentlich viel zu niedrig. In Düsseldorf, Münster z.B. sieht es nicht anders aus – aber das Problem besteht natürlich nicht nur in NRW, sondern in allen Metropolstädten in der Bundesrepublik. Auch die kommunalen und stadtbeteiligten Wohnungsunternehmen wie in Köln die GAG haben die früheren Neubauvolumen im öffentlich geförderten Wohnungsbau weit unterschritten und machen den Trend bei den lukrativeren Eigentumswohnungen mit, obwohl preiswerter Mietwohnungsbau gerade jetzt dringend notwendig ist und ja auch den Satzungszwecken entspricht.

Es gibt eine Reihe von Gründen für diese Entwicklungen. Noch vor wenigen Jahren war nicht damit zu rechnen gewesen, dass sich der Trend „hinaus aus der Stadt“ so schnell wieder umkehrt. Das hat mit den Veränderungen in den Arbeitsverhältnissen zu tun, mit der sich ständig verschlechternden Infrastruktur auf dem Lande, dem Abbau und der Verteuerung des ÖPNV wie auch der Verteuerung des Benzins – all diese und andere Faktoren haben zu Zuzügen, zur Rückkehr bzw. zum Verbleib in den Zentren geführt. Es kommt noch hinzu, dass gerade in den letzten Jahren die Bevölkerungszahl in Deutschland durch Zuwanderungen um mindestens eine Million angestiegen ist, und das bedeutet allein schon eine Nachfrage von rund 500.000 Wohnungen zusätzlich. Die Nachfrage nach städtischem Wohnraum ist also gestiegen,

und aufgrund der zunehmenden Zahl von Niedrigeinkommen insbesondere die Nachfrage nach preiswertem Wohnraum, und das schwerpunktmäßig in den Metropolregionen.



Abb. 1: Michael Schleicher (links) im Gespräch mit Prof. Dr. Marlo Riege

Genau diese Wohnungen sind aber immer weniger geworden aus den bekannten Gründen: Bindungsauslauf beim öffentlich geförderten Wohnungsbau und auf der anderen Seite extrem geringe Neubauraten in diesem Bereich; insgesamt relativ niedrige Zuwachsraten beim Wohnungsneubau und hier zu rd. 50% im Bereich Eigenheimbau. Ein wesentlicher Faktor ist die kommunale Liegenschaftspolitik, die Grundstücke vorwiegend für Eigentumsmaßnahmen und unter fiskalischen Aspekten verkauft hat, also hochpreisig. Das kann natürlich keine niedrigen Mieten bringen. All diese Faktoren haben aus meiner Sicht einen gemeinsamen Nenner, nämlich die Marktorientierung. In Köln ist dies seit mindestens zehn Jahren zu beobachten, aber natürlich nicht nur hier: Wohnungspolitik wird als Wohnungsmarktpolitik betrieben und bedarf daher vermeintlich keiner Steuerung – außer den bau- und planungsrechtlichen Regularien. Jetzt haben wir das Ergebnis.

**Wohnungsneubau dauert einige Zeit, das ist klar. Nun ist die heutige Situation ja nicht plötzlich über das Land**

**gekommen. Seit vielen Jahren wird vor der Schere gewarnt zwischen dem wachsenden Anteil der Haushalte, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind, und dem ständig sinkenden Bestand an eben solchen preiswerten Wohnungen. Der aktuelle Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes vom Februar diesen Jahres beschreibt eine weiter zugespitzte Situation, aber doch nichts grundsätzlich Neues. Warum ist da nicht längst gegengesteuert worden?**

Es handelt sich in der Tat um die Zuspitzung sich lang anbahnender Entwicklungen in verschiedenen Bereichen, die offensichtlich zuvor nicht zusammengedacht und verknüpft worden sind. Das hat mit dem Ressortprinzip der Verwaltungen, der Zersplitterung und den teilweise gegenläufigen Interessen der Amtsebenen zu tun, aber natürlich auch mit der schon genannten Marktorientierung, die ja eine politische Steuerung für nicht notwendig oder sogar schädlich erachtet, und dem Denken in Wahlperioden und nicht in der Langfristigkeit, die Wohnungsbau nun einmal erfordert.

Ein rückblickend negativer Meilenstein ist das Föderalismusgesetz von 2006 gewesen, das die Verantwortung für den Wohnungsbau vollständig auf die Länder und die Kommunen verlagert hat. Das hatte zwar durchaus eine plausible Seite, denn die Wohnungsversorgung in Deutschland ist regional und kommunal so unterschiedlich, dass Maßnahmen auf Bundesebene wenig treffsicher erschienen – zumindest in den gegebenen Strukturen. Die Aufgabe bundespolitischer Verantwortung für den Wohnungsbau hat jedoch zum zunehmenden Bedeutungsverlust dieses Politikfeldes beigetragen, während auf der anderen Seite vielen Ländern – und vor allem den Kommunen – die Mittel fehlen, diesen Rückzug zu kompensieren. Dann, darauf habe ich schon hingewiesen, hat man offensichtlich geglaubt oder sich nicht wirklich interessiert, ob und wie der Wohnungsmarkt mit der wachsenden Bevölkerung Schritt hält. Hat er eben nicht, vielmehr hat es durch Entwicklungen wie aufwendige Sanierungsmaßnahmen, die Kostenumlegung von energetischer Sanierung auf die Mieter, die Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen zusätzliche Verknappungen von Wohnungen gegeben, die für Normalverdiener und allemal Niedrigeinkommen noch bezahlbar sind.

Die kommunale Grundstückspolitik hat solchen Entwicklungen nicht entgegengewirkt, sondern sie eher gefördert, weil sie unter fiskalischen Aspekten betrieben worden ist, also an der städtischen Haushaltslage orientiert, die natürlich oft prekär war und ist wie etwa in Köln. Aber mit dieser Ausrichtung hat sie eben wenig beigetragen zur Verbesserung oder auch nur Beibehaltung der Wohn- und Lebensqualität erheblicher Teile der Stadtbewohner. Und damit haben die Verlierer dieses Prozesses zugenommen, also all diejenigen, die sich auf dem kleiner werdenden bezahlbaren Mietwohnungsmarkt drängen. Das sind junge Familien in ungesicherten Arbeitsverhält-

nissen, Rentner, Alleinerziehende, Studierende, Flüchtlinge, Wohnungslose.

**Ist die Mietpreisbremse aus Ihrer Sicht ein taugliches Instrument, um den steigenden Mieten Einhalt zu gebieten?**

Sie kommt viel zu spät. In den Wachstumsregionen sind die Mietpreise längst auf einem so hohen Niveau, dass hier nicht mehr viel zu bremsen ist und Vertreibungsprozesse bzw. extrem hohe Mietbelastungen längst stattgefunden haben. Das gilt auch für NRW, wo ja eine andere, vielleicht noch wichtigere Maßnahme, nämlich die Mietkappungsgrenze seit letztem Jahr Gesetz ist, also die maximale Mieterhöhung von 15% innerhalb von drei Jahren in bestehenden Mietverhältnissen.

Ich halte sie trotzdem für wichtig, und zwar vor allem als klares politisches Signal, das besagt „wir wollen die Mieten nicht weiter steigen lassen“. Wenn so etwas als Bundesgesetz besteht, ergibt sich der Zwang oder zumindest Druck auf die nachfolgenden Ebenen, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass es auch umsetzbar wird. Aber natürlich wird weder durch die Kappungsgrenze noch durch die Mietpreisbremse neuer Wohnraum geschaffen, d.h., Wohnungsneubau in großem Umfang bleibt dringend.



Abb. 2: Sozialer Wohnungsbau muss sich in Ästhetik und Wohnqualität schon lange nicht mehr vom freifinanzierten Wohnungsbau unterscheiden – hier: Kulmbacher Straße in Köln

**Und wie beurteilen Sie die für Anfang 2016 avisierte Anhebung des Wohngeldes?**

Die ist lange überfällig, weil die tatsächlichen Verhältnisse auf dem Mietwohnungsmarkt schon lange den Tabellenwerten davongelaufen sind. In Köln gibt es aktuell 7.400 Haushalte, die Wohngeld erhalten, das sind rd. 1,4% aller Haushalte. Das sind nicht deshalb so wenige, weil mehr eine Unterstützung nicht nötig haben, sondern weil die Berechtigungsschwellen nicht mehr zulassen. Hinzu kommt die bedeutend höhere Zahl von Hartz-IV-Empfängern, bei denen die Miete ja von der Kommune getragen wird. Also den ganz Armen wird gehol-



fen, aber die vielen Bezieher niedriger Einkommen oberhalb von Hartz IV oder den Wohngeld-Grenzwerten fallen durch das Netz. Beide Unterstützungsformen kosten trotzdem viel Geld – und auch hier entsteht für diese Ausgaben keine einzige zusätzliche Wohnung. Das ist die Krux der sogenannten Subjektförderung: Man kann nicht darauf verzichten, aber sie löst das Engpassproblem nicht; dazu muss in Wohnungsbau investiert werden.

**Neben den von Ihnen genannten ordnungs- und fiskalpolitischen Orientierungen, die einen gesteuerten Wohnungsbau lange Zeit weitgehend verhindert haben und auch aktuell behindern, gab und gibt es ja auch Vorbehalte gegenüber der Qualität insbesondere des klassischen Sozialen Wohnungsbaus. Meist wird dabei an triste Hochhaussiedlungen gedacht.**

Das Bild stimmt schon lange nicht mehr, aber es hat sich leider festgesetzt, nicht zuletzt weil in- und vor allem ausländische Finanzinvestoren gerade in Hochhaussiedlungen gute Renditechancen gesehen haben: bei den öffentlich geförderten durch die gesicherten Mieten, bei den privaten durch das Mieterhöhungspotenzial. So oder so werden Mieten kassiert, ohne dass die notwendigen Instandsetzungen getätigt werden – und alle machen mit, weil angesichts der Wohnraumverknappung fast überall Vollbelegung herrscht und wenig Druckmittel bestehen, die Eigentümer bzw. Verwalter zu Investitionen oder auch nur Instandhaltung zu zwingen. Hier spielt natürlich auch der Personalabbau in den Stadtverwaltungen eine Rolle, der nur sehr begrenzte Kontrollen zulässt. Insofern geht es bei diesem Problem, das zu Recht immer wieder in den Medien ist, gar nicht in erster Linie um öffentlich geförderten Wohnungsbau, sondern um extreme Renditeorientierung in bestimmten Objekttypen, der leider oft kaum Schranken entgegengesetzt werden können.

Was die Qualität des öffentlich geförderten Wohnungsbaus betrifft, so unterscheidet sich diese in der Regel gar nicht mehr von freifinanziertem Wohnungsbau. Die Bauvorschriften sind in einem Maße verallgemeinert und die Technik so weit fortgeschritten, dass die Bau- und Wohnqualitäten inzwischen gleich sind. Ich rede jetzt natürlich nicht von Luxus-Wohnungsbau mit 50-qm-Wohnzimmern und Marmorbädern, sondern vom normalen Wohnungsneubau. Der Unterschied besteht nur noch in der Finanzierung und der damit verbundenen Mietpreisgestaltung: frei bzw. wenigstens tendenziell am örtlichen Mietspiegel orientiert oder für die im Gesetz vorgesehenen Einkommensgruppen und Fristen begrenzt.

**Aktuell wird die kommunale Wohnungssituation von der Unterbringung der Flüchtlinge beherrscht, die ja nirgendwo wirklich gut gelingt. Auch in Köln bestehen erhebliche Probleme.**

Auf die komplexe Gesamtproblematik kann ich hier nicht mit der notwendigen Differenzierung eingehen, die ich auch in

der medialen und politischen Debatte oft vermisste, also die unterschiedlichen weltpolitischen Hintergründe und Gruppen von Flüchtlingen, die Zuweisungsquoten an die Städte und die politisch nicht ausreichend betriebene Vorbereitung auf diese ja nicht völlig überraschende Entwicklung – wobei die derzeitigen hohen Zahlen allerdings so nicht erwartet worden waren. Insofern scheint es Sachzwang zu sein, Turnhallen, ehemalige Supermärkte u.Ä. für Flüchtlinge herzurichten. Ich halte dies aber aus meiner Sicht und Erfahrung als kommunaler Wohnungspolitik für falsch – aus sozialen, politischen, aber auch finanziellen Gründen. Mit einer intelligenten Systembauweise und mit beschleunigten Verfahren könnten für nahezu dasselbe Geld bessere Unterkünfte für Flüchtlinge organisiert werden: mit abgeschlossenen Wohneinheiten, dezentral, später veränderbar und damit nachhaltig – und somit als Teil kommunaler Wohnungsversorgung und nicht als gesonderter Bereich. Wir wissen um den politischen Sprengstoff, wenn sozial Benachteiligte gegeneinander ausgespielt werden oder sich so fühlen. Erfreulich finde ich, dass sich hier die Kirchen engagieren; angesichts des kirchlichen Immobilienbesitzes könnten und sollten sie hier aber auch investiv oder direkt versorgend noch einiges mehr tun.

**Wohnungspolitik stand viele Jahre nicht gerade im Zentrum der Aufmerksamkeit. Auch aktuell scheinen in den politischen und auch Fachdebatten eher Stadtplanung und Stadtentwicklung als Themen vorzuherrschen. Aber es gibt doch wohl Zusammenhänge zwischen diesen Politikfeldern?**

Ja, natürlich! De facto ist Wohnungspolitik immer auch Stadtentwicklungspolitik, denn die räumliche Verteilung von Wohnungen unterschiedlicher Typen und Preise macht einen erheblichen Teil der städtischen Struktur aus. Die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt haben sehr viel mit städtischen Segregationsprozessen zu tun. Gerade auch deshalb betone ich immer wieder die enorme Bedeutung von kommunaler Grundstücks politik, weil sie bei entsprechendem politischen Willen ein wesentliches Steuerungselement städtischer Entwicklung sein kann. Das inzwischen auch in Köln geschaffene Planungsrecht, dass bei Neubebauung auf öffentlichen Grundstücken mindestens 30% öffentlich geförderte Wohnungen gebaut werden müssen, ist hier ein ganz wichtiger Schritt. Aber der muss auf Dauer sichergestellt und die Quote sollte zumindest für die nächsten Jahre erhöht werden, und auch die Vergabe anderer Teile sollte möglichst an Investoren erfolgen, die preisgünstig bauen, wie z.B. Genossenschaften oder Wohnungsbaugesellschaften, die sich immer noch einem sozialpolitischen Auftrag verpflichtet fühlen. Erhaltungssatzungen sind in diesem Zusammenhang auch wichtige Instrumente, die viel offensiver eingesetzt werden müssten. Die sog. Leuchtturmprojekte und Luxuswohnungen, die eine attraktive Stadt natürlich auch benötigt, die regeln sich schon über den Markt.



**Sie sind viele Jahre Leiter des Kölner Wohnungsamtes gewesen. Bereits 2004 haben Sie für Ihr Engagement und Ihre Aktivitäten für eine ausgewogene Wohnungsversorgungspolitik das Bundesverdienstkreuz verliehen bekommen. Vielleicht noch einmal zusammenfassend: Welche Aufgaben betrachten Sie als vordringlich in der kommunalen Wohnungspolitik. Und was müsste sich auf Bundes- und Landesebene bewegen, um weiteren Zuspitzungen mit entsprechendem sozialem Sprengstoff wirksam entgegenzusteuern?**

Kommunale Wohnungspolitik muss wesentlich deutlicher Daseinsvorsorge werden. Ich weiß, das ist ein altertümlicher Begriff, aber mir fällt kein besserer ein, und ich verwende ihn aus folgendem Grund: Er enthält eine rechtliche Dimension, die eine Durchbrechung der Systematik der bisherigen Vergabe von Grundstücken und Aufträgen rechtfertigt. Anders formuliert: Die Stadt muss erzwingen können, dass aktuell und auf lange Sicht hin ein erheblicher Teil des Wohnungsneubaus im niedrigen und mittleren Preissegment erfolgt, weil nur so die Wohnungsversorgung für in Köln mittlerweile rund die Hälfte der Bevölkerung ermöglicht und in der Zukunft garantiert werden kann. Es kann doch nicht sein, dass die Rentnerinnen und Rentner, von denen viele in der Vergangenheit die Stadt am Laufen gehalten haben, am Lebensabend an die Stadtränder geschoben werden, weil sie die Mieten nicht mehr bezahlen können. Nur nebenbei, aber keineswegs ein Nebenthema: Alle sozial- und gesundheitspolitischen Ansätze von „Älter werden im Quartier“ werden damit massiv behindert. Aber es geht auch um die anderen bereits genannten Bevölkerungsgruppen.



Abb. 3: Sozialer Wohnungsneubau in der Augsburger Straße in Köln

Und daher werden die derzeit politisch beschlossenen 30% preiswerter Wohnungsbau in Zukunft noch erheblich nach oben korrigiert werden müssen. Es ist ein Umdenken notwendig in Richtung einer anderen Vergabepolitik, aber auch in Richtung wesentlich stärker koordinierten Verwaltungshandelns. Das kann man nicht alles von heute auf morgen verän-

dern, und auch Bund und Länder müssen sich hier finanziell stärker beteiligen. Nicht zuletzt sind da auch noch die EU-Vergaberichtlinien, die vieles erschweren und die Zeitabläufe verlängern. Es wäre daher wichtig, gerade aktuell in Form von Projekten zu arbeiten, die die komplizierten Entscheidungsabläufe deutlich verkürzen und am Produkt zeigen könnten, dass es geht. Nur wenn klare Ziele formuliert werden, an denen alle arbeiten wollen oder eben müssen, kann der in den Verwaltungsstrukturen eingebaute Fachressort-Egoismus überwunden werden – und können Synergieeffekte erzielt und in der Gesamtsumme viele Kosten gespart werden. Man würde jetzt schon viele Kosten sparen, wenn man zehn Jahre früher mit einer solchen Politik begonnen hätte.

**Herr Schleicher, ich danke Ihnen für dieses Gespräch.**

Prof. Dr. Marlo Riege, Köln

war bis zu ihrer Emeritierung 2011 Professorin für Soziologie an der Hochschule Niederrhein. Ein Schwerpunkt in Lehre, Forschung und Praxis waren Fragen von Wohnungspolitik und Stadtentwicklung, und in diesen Fragen ist sie bis heute engagiert.

## Fordern Sie das vhw-Verlagsprogramm an

vhw-Verlags GmbH  
Hinter Hoben 149, 53129 Bonn  
Telefon: 0228/72599-30  
Telefax: 0228/72599-19  
E-Mail: [verlag@vhw.de](mailto:verlag@vhw.de)

