

Frank Jost

Der Markt wird's schon richten? Wohnungspolitik als Gemeinschaftsaufgabe

Bericht vom vhw-Verbandstag am 17. November 2016

Zum zweiten Mal nach 2013 war der vhw mit seinem Verbandstag zu Gast in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften am Berliner Gendarmenmarkt. Trotz umfangreicher Sperrungen rund um das Brandenburger Tor im Rahmen des Staatsbesuches von Barack Obama füllte sich der Leibnizsaal pünktlich zum Beginn der Tagung mit rund 250 Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Anschluss an die jährliche Mitgliederversammlung des Verbandes. Das Thema des vhw-Verbandstages 2016 – „Der Markt wird's schon richten? Wohnungspolitik als Gemeinschaftsaufgabe“ – zog zahlreiche Akteure aus Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft an, um ein dringendes Handlungsfeld mit den geladenen Expertinnen und Experten zu diskutieren. Die Moderation übernahm Elke Frauns aus Münster.

„Siebzig ist das neue Sechzig!“

Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim und Verbandsratsvorsitzender des vhw, begrüßte die Besucher der Veranstaltung mit dem Verweis auf den Verbandstag im letzten Jahr zum Thema „Bürger, Politik und ‚die dazwischen‘ – unterschätzte Intermediäre?“. Hier liege inzwischen die im Jovis-Verlag erschienene Publikation mit dem Titel „Mittler, Macher, Protestierer“ vor, die intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung in den Fokus nimmt. Mit dem Hinweis auf den 70. Geburtstag des Verbandes („siebzig ist das neue Sechzig“) unterstrich er die Bedeutung des vhw in den letzten sieben Jahrzehnten vor dem Hintergrund der jeweils aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen. Der in den letzten fünfzehn Jahren erfolgte Wandel vom „Deutschen Volksheimstättenwerk“ zum „Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung“ spiegle sich in den Verbandszielen wider und sei stark mit der Person **Peter Rohland** verbunden, der in der Mitgliederversammlung am Vormittag zum Ehrenmitglied des vhw ernannt wurde.

„Der Markt wird's schon richten? Wohnungspolitik als Gemeinschaftsaufgabe“ – das diesjährige Thema des Verbandstages verweise auch auf die Ursprünge des vhw, nämlich die Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung. Der insbesondere in den Großstädten zunehmende Bedarf an bezahlbaren Wohnungen und die damit einhergehenden Verdrängungstendenzen von Bevölkerungsgruppen mit geringem und mittlerem Einkommen machen ein Eingreifen erforderlich, so Dr. Kurz. Der Markt alleine werde es eben nicht richten und die Wohnungspolitik müsse wieder einen höheren Stellenwert mit dem Einbezug aller beteiligten Akteursgruppen erhalten. Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen stelle das von vhw und Difu vorgelegte „Plädoyer für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik“ die Grundlage der heutigen Diskussion dar.



Abb. 1: Volles Haus in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Zunehmendes Misstrauen in die Eliten

Mit seinem Vortrag zum Thema „Wie wollen wir leben? – Zukunft (Groß)Stadt“ umriss **Ole von Beust**, ehemaliger Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Buchautor und Kommunikationsstrategie, die derzeitigen und künftigen Anforderungen an Stadtentwicklung vor dem Hintergrund seiner umfangreichen Erfahrungen in der Stadt- und Kommunalpolitik. Er zitierte u.a. Helmut Schmidt, der die Bedeutung der Großstädte von heute mit den Bischofssitzen von früher verglichen hat, von denen geistige (und geistliche) Entwicklung ausgegangen ist. Gleichzeitig gebe es in Deutschland – im Weltmaßstab – nur Berlin als Großstadt, die mit anderen Metropolen konkurrieren könne.

Vor dem Hintergrund der Frage nach dem „Wir“ in der Frage „Wie wollen wir leben?“ unterstrich er die notwendige Differenzierung in der Gesellschaft, die insbesondere auch jene Gruppen berücksichtigen müsse, die nicht zu einer wie auch

immer gearteten Elite gehören. Einer zunehmenden Entfremdung von denjenigen, die planen und bestimmen, zu breiten Schichten der Bevölkerung müsse entgegengewirkt werden. Jüngste Beispiele von Volksentscheiden, Plebisziten und Wahlen zeugen von dem Phänomen, dass die Menschen sich immer mehr von dem entfernen, was die „Meinungsbildung“ für richtig hält. Darüber hinaus sei die Skepsis gegenüber der Globalisierung größer, als viele das bislang angenommen haben. Dabei spielten u.a. auch Ängste vor Kontrollverlust eine große Rolle.

Die Haltung der Bevölkerung zu vielen Fragen der Stadtentwicklung werde immer konservativer, der Begriff „Heimat“ immer wichtiger. Dies betreffe viele neue Projekte in der Stadt, denen man zunehmend skeptisch gegenübersteht und oft nach dem Adenauer'schen Prinzip „Keine Experimente!“ gehandelt wird. Dieser Paradigmenwechsel habe nicht nur Auswirkungen auf Architektur und Stadtplanung, sondern auch auf das Zusammenleben insgesamt. Politik und Verwaltung haben die Chance, Partizipation durch digitale Medien, durch „smart city“ und andere neue Technologien auszubauen und den Teilhabetendenzen der Bürger entgegenzukommen. Mentale Hürden in den Köpfen der Mitarbeiter müssten dabei allerdings abgebaut werden, damit eine Politik der Bestandsbewahrung nicht allen Modernisierungstendenzen entgegenwirke.



Abb. 2: Ole von Beust, ehemaliger Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg

Wohnen als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen

Im Anschluss an Ole von Beust referierte **Florian Pronold**, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, zum Thema „Wohnungspolitik als Gemeinschaftsaufgabe“ aus der Sicht des Bundes und stellte das Erfordernis der sozialen Wohnraumförderung in den Kontext der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung der letzten Jahre. Dem jeweiligen Wohnraumbedarf liegen Konjunkturen und Rahmenbedingungen zugrunde, die zum aktuellen Zeitpunkt einen großen

Druck auf die Großstädte und Metropolregionen ausüben. „Wohnen als Gemeinschaftsaufgabe“ umfasse eine Zusammenarbeit und Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. So habe etwa der Bund eine Verdreifachung der sozialen Wohnraumförderung vorgenommen, obwohl die Zuständigkeit inzwischen bei den Ländern liege. Auch die Mittel für die Städtebauförderung wurden in dieser Legislaturperiode verdoppelt.



Abb. 3: Florian Pronold, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Der Bund habe zudem das Baugesetzbuch geändert, um etwa die Unterbringung von Flüchtlingen auch in Gewerbegebieten (z.B. in einem ehemaligen Hotel) zu ermöglichen. Auch den geänderten Rahmenbedingungen in Gewerbegebieten werde damit entsprochen. Darüber hinaus gebe es die neue Kategorie des „Urbanen Gebietes“, das einen flexibleren Umgang mit den Erfordernissen des Wohnens, des Einzelhandels und des Nachbarschutzes in innerstädtischen Gebieten erlaubt. Weitere Themen müssten mit Nachdruck angegangen werden, etwa die Vereinfachung von Regelungen der Bauordnungen, der Energieeinsparverordnung (EnEV) und der verschiedensten Verordnungen in den Ländern.

„Bremer Bündnis für Wohnen“ als Beispiel für Kooperationen zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft

Prof. Dr. Iris Reuther, Senatsbaudirektorin in der Freien Hansestadt Bremen, zeigte an ganz praktischen Beispielen von der Weser, wie Kooperationen zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft funktionieren können. Anknüpfend an die Tradition der zwanziger sowie fünfziger und sechziger Jahre, deren Siedlungen heute teilweise zum Weltkulturerbe gehören, spannte sie den Bogen zu den neuen Wohnungsfragen und aktuellen Herausforderungen im Wohnungsbau. Haushalte und Lebensstile seien heute differenzierter zu behandeln als in den Jahrzehnten vorher. Als Beispiel erwähnte sie das Stichwort „Aging in Place“, also die Anpassungsmöglichkeit der Wohnungen an verschiedene Lebensphasen.

Im von der Bremischen Bürgerschaft im Jahr 2012 ins Leben gerufenen „Bremer Bündnis für Wohnen“ sind neben den kommunalen Wohnungsunternehmen auch die freie Wohnungswirtschaft, die Wohlfahrtsverbände, alle städtischen Ressorts – inklusive Soziales und Bildung – sowie das Bündnis für Menschenrecht auf Wohnen vertreten, das sich u.a. um die Unterbringung von Obdachlosen in der Hansestadt kümmert. Das Bündnis soll für ein positives Klima für Wohnungsbau – insbesondere für bezahlbaren Wohnungsbau – in der Stadt sorgen. So müssen etwa auf von der Stadt veräußerten Grundstücken 25% aller neuen Wohnungen zur Kategorie „bezahlbarer Wohnraum“ gehören. Inzwischen habe sich die Zahl der Baugenehmigungen in Bremen in den letzten fünf Jahren verdoppelt, ohne dass die Mitarbeiterzahl in der Bauverwaltung entsprechend angestiegen wäre. Die Situation der Geflüchteten habe die angespannte Situation noch einmal verschärft. Der Bremische Senat habe vor diesem Hintergrund im letzten Jahr ein „Sofortprogramm Wohnungsbau“ beschlossen. Zu den laufenden 1.409 neuen Wohnungen kommen nun weitere 2.000 Wohneinheiten hinzu.



Abb. 4: Prof. Dr. Iris Reuther, Senatsbaudirektorin der Freien Hansestadt Bremen, im Gespräch mit Ole von Beust

Weiter erläuterte Iris Reuther anhand ausgewählter Beispiele die Kooperation der Freien Hansestadt Bremen mit der Wohnungswirtschaft zur Errichtung von geförderten Wohnungen, Mietreihenhäusern und neuen Quartieren. So wurden auch die Forderungen, die im Rahmen von umfangreichen Partizipationsverfahren erarbeitet wurden, in die Konzeption neuer Quartiere und die Erstellung von Bebauungsplänen eingearbeitet. Anspruchsvolle und qualitative Planung brauche jedoch auch ihre Zeit, will man nicht weit hinter selbst gesetzte Standards zurückfallen. Gleichwohl werde im Rahmen des Sofortprogramms Wohnungsbaus auch in Bremen flexibel auf bestimmte Anforderungen im Einzelfall reagiert – beim Lärmschutz, bei der Baumschutzverordnung oder im Hinblick auf die Stellplätze etwa.

Plädoyer für eine neue soziale Wohnungspolitik

Einleitend zur „zweiten Halbzeit“ des Verbandstages interviewte Elke Frauns die Autoren des „Plädoyers für eine neue soziale Wohnungspolitik“: **Prof. Dr. Arno Bunzel** vom Deutschen Institut für Urbanistik und **Prof. Dr. Jürgen Aring** vom vhw. Jürgen Aring betonte, dass Wohnen als gesellschaftliche Frage nicht nur in Hinterzimmern zu verhandeln sei, sondern als gesellschaftliche und offene Diskussion geführt werden müsse. Vor diesem Hintergrund stehe das Plädoyer ganz in der Herangehensweise des vhw im Hinblick auf die Förderung der Bürgergesellschaft in den Handlungsfeldern Stadtentwicklung und Wohnen. Arno Bunzel unterstrich, dass mit dem Papier ein Anstoß gegeben werden solle im Hinblick auf die akuten Probleme, die allenthalben sichtbar geworden sind. Eine breite Diskussion bestehe mit dem Bündnis für bezahlbares Wohnen auf Bundesebene und einigen lokalen Bündnissen zwar schon, eine langfristige Perspektive sei jedoch noch erforderlich, weshalb auch die Resilienz im vorliegenden Papier eine starke Rolle spiele.

Ein Hauptproblem sei, dass im Marktsegment „preiswerter Wohnraum“ zu wenige Angebote vorlägen und in diesem Bereich viel zu wenig gebaut werde. Dies alleine sei keine neue Erkenntnis, trotzdem sei mit einer dauerhaften Deckung des Bedarfs in den belasteten Märkten nicht ansatzweise zu rechnen. Die Frage sei, ob mit dem „Herauffahren des Apparats“, wie etwa bei den lobenswerten Aktivitäten in Bremen, alles gelöst sei, oder ob die Wohnungsfrage nicht vor einem dauerhaften Hintergrund diskutiert werden müsse. Eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik der Kommunen führe dazu, dass die Wertschöpfung der Baulandentwicklung bei der Kommune bleibe, was ihre finanzielle Flexibilität in der Finanzierung von Infrastruktur und gemeinwohlorientiertem Wohnungsbau wesentlich vergrößere. Durch die Eigentumsverhältnisse bestünden weitgehende Gestaltungsoptionen, etwa Konzeptvergaben oder eine aktive Stadtentwicklung durch gezielte Verkäufe oder die Vergabe von Erbbaurechten. Liegenschaftspolitik müsse verstärkt als ein Instrument der Stadtentwicklungspolitik begriffen werden, so Arno Bunzel.

Kapitalmobilisierung und Finanzierungsmodelle für private Bauherren seien eine große Herausforderung, um die private Bautätigkeit anzukurbeln. Förderprogramme entwickeln hier nur schwache Anreize zur Mobilisierung. Der veränderte Kapitalmarkt schreie hingegen nach Anlagen auf dem Immobilienmarkt. Diese Potenziale in den preisgünstigen Wohnungsbau zu lenken sei die Herausforderung – am besten ohne umfangreiche Förderprogramme und Steuererleichterungen, da hier in der Vergangenheit die Streuverluste doch erheblich waren, so Jürgen Aring. Auch das Thema Baukostensenkung wurde diskutiert und in diesem Rahmen etwa die Rolle der Grunderwerbsteuer betont, deren Höhe für die Errichtung preisgünstigen Wohnungsbaus nicht unerheblich sei. Auch sollten die

Standards im Wohnungsbau nicht pauschal abgesenkt werden, um erreichte Qualitäten im Städtebau zu erhalten. Eine Diskussion um die Notwendigkeit der Einführung einer neuen Gemeinnützigkeit und die künftige Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen schloss diesen Teil der Veranstaltung ab.

Dr. Thomas Kuder, wissenschaftlicher Referent beim vhw, oblag es, in einer Art „Zwischenruf“ noch einmal explizit die Notwendigkeit von Partizipation in Stadtentwicklungsprozessen zu betonen. „Bürgerinteresse erkennen und berücksichtigen“, so das Thema seines Vortrags als Einstieg zur anschließenden Diskussionsrunde. Einleitend warf er einen Blick zurück auf die verschiedenen Phasen der Bürgerbeteiligung, die erst im Rahmen der Stadterneuerung im Bestand etabliert wurde. Die neuen Herausforderungen umfassen indes auch Flächen für Neubauten im Bestand, deren Planungen unterschiedlichen Interessen unterliegen. Auch das Plädoyer für eine neue soziale Wohnungspolitik fordere eine umfassende Einbeziehung der Bürger, wodurch die Akzeptanz von politischen Entscheidungen erheblich zunehme.

Die praktische Umsetzung der Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen und Milieus erläuterte er am Beispiel der Städtenetzwerksarbeit des vhw in Hamburg. Der Stadtteil Wilhelmsburg und die Elbinseln stehen schon seit langer Zeit im Fokus des Wohnungsneubaus. Die Bürger forderten ein integriertes Entwicklungskonzept „von unten“ und der Senat hat das Bürgerhaus Wilhelmsburg mit der Durchführung des Verfahrens beauftragt, woran der vhw in der Folge beteiligt war. Dadurch konnten auch die normalerweise in Beteiligungsverfahren sogenannten „Stummen“ oder „schwer Erreichbaren“ in das Verfahren einbezogen werden. Die Belange der Bürger wurden dann u.a. in den Auslobungsunterlagen des Wettbewerbs berücksichtigt, was zu einer großen Akzeptanz in der Bewohnerschaft geführt hat.



Abb. 5: Podiumsdiskussion mit (v.l.n.r.): Dr. Reiner Braun, Michael Groß MdB und Monika Fontaine-Kretschmer

Wie kommen wir dahin?

Der letzte Teil des Verbandstages bestand aus einem moderierten Meinungsaustausch zum Thema „Wie kommen wir dahin? (zu einer sozialen resilienten Wohnungspolitik)“. Elke Frauns befragte dazu **Dr. Reiner Braun** (empirica ag – For-

schung und Beratung, Berlin), **Monika Fontaine-Kretschmer** (Nassauische Heimstätte, Frankfurt am Main) und **Michael Groß** (MdB, wohnungs- und baupolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin/Marl). Michael Groß lobte das vorliegende Papier von Difu und vhw und betonte die gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen, unterstrich die wichtige Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen und die stärkeren Städte mit einer aktiven Bodenpolitik. Auch die Frage „Wie gehen wir mit den Bürgerinnen und Bürgern um?“ müsse weiter in den Fokus rücken und alle gesellschaftlichen Gruppen (auch die sogenannten „Angehängten“) umfassen.

Monika Fontaine-Kretschmer machte die zwei Dimensionen in der Philosophie der Nassauischen Heimstätte klar: zum einen jener der Bestandsentwicklung, die sowohl energetisch als auch sozial erfolge, und auf der anderen Seite das Ziel, als Landesunternehmen den Bedarf nach sozialem Wohnungsbau zu entsprechen und gleichzeitig Wohnungen für Mittelstandsakteure anzubieten. Insgesamt erfolge Quartiersentwicklung unter energetischen und sozialen Gesichtspunkten, wobei ihr Unternehmen in den nächsten fünf Jahren 500 Mio. Euro in die Bestandsentwicklung und weitere 500 Mio. Euro in den Neubau investiere. Leider böten private Akteure auf dem Markt i.d.R. höhere Preise bei der Konkurrenz um attraktive Grundstücke, so dass der soziale Wohnungsbau nicht ohne weiteres an die notwendigen Flächen zum angemessenen Preis gerate.

Dr. Reiner Braun diagnostizierte 2 Mio. leer stehende Wohnungen in Deutschland, also ein schwerwiegendes Gefälle zwischen schrumpfenden Regionen und „Schwarmstädten“. Hier sollte ein intensiver Blick auf die Ursachen dieses Gefälles geworfen werden, bevor über Instrumente wie „neue Gemeinnützigkeit“ diskutiert wird. Er stellte fest, dass der Markt zwar grundsätzlich auch im Wohnungsbereich existiere, dass es aber derzeit ein Marktversagen auf dem Wohnungsmarkt gebe. Das Versagen sei hingegen nicht in erster Linie auf dem Wohnungsmarkt selbst, sondern vielmehr auf dem Markt für Bauland zu konstatieren – es müsse also mehr Bauland ausgewiesen werden, um den Wohnungsmarkt wieder zu aktivieren.

Prof. Dr. Jürgen Aring fasste die Diskussion zusammen mit dem Wunsch, die Inputs der Veranstaltung zu verarbeiten und den Diskurs um eine neue Wohnungspolitik voranzutreiben. Auch solle das Plädoyer von Difu und vhw bestimmte Themenbündel herauskristallisieren. Vor diesem Hintergrund werde in einem nächsten Schritt geprüft, in welche Richtung das Papier vertieft werden soll. Er beendete den Verbandstag 2016 mit der Einladung, gemeinsam bei einem Imbiss und einem Umtrunk auf das 70-jährige Geburtstagskind vhw anzustoßen.

Dr. Frank Jost,
Wiss. Referent beim vhw e.V., Berlin