

Schwerpunkt

Soziale Verantwortung und Mitbestimmung in der Wohnungswirtschaft



Immobilienwirtschaft

Neue Perspektiven für den öffentlichen Wohnungssektor • Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: nicht ohne Risiken und Nebenwirkungen • Kampf um Mitbestimmung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen • Vergabe freier Wohnungen bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften • Mietermitbestimmung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen in Berlin • Neuausrichtung der landeseigenen Wohnungsunternehmen • Großwohnsiedlungen als Ankunftsquartiere • Wohnungspolitik zwischen Klimaschutz, Zinswende und Bodenknappheit • Stadtentwicklung und Wohnungspolitik in angespannten Märkten

Stadtentwicklung

Lern- und Austauschformate für die Kleinstadtentwicklung • Gesundheit und Hitze in der Stadtentwicklung

Nachrichten

Fachliteratur

WohnungsMarktEntwicklung

Große Wohnungen im regionalen Vergleich



Schwerpunkt

**Soziale Verantwortung und Mitbestimmung
in der Wohnungswirtschaft**

Editorial

**Mängel und Konflikte zu Chancen
und Potenzialen**

Dr. Frank Jost, vhw e.V., Berlin

169



Immobilienwirtschaft

**Wohnen als soziale Infrastruktur – neue
Perspektiven für den öffentlichen
Wohnungssektor**

Dr. Andrej Holm,
Humboldt-Universität zu Berlin

171

**Neue Wohnungsgemeinnützigkeit:
nicht ohne Risiken und Nebenwirkungen**

Dr. Reinhard Aehnelt,
IfS – Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik GmbH, Berlin

175

**Sozial und demokratisch? – Kampf um
Mietermitbestimmung bei landeseigenen
Wohnungsunternehmen in Berlin**

Vertr.-Prof. Dr. Lisa Vollmer,
Bauhaus-Universität Weimar

181

**Vergabe freier Wohnungen bei den
städtischen Wohnungsbaugesellschaften –
Diskussionsbeitrag zu einem gerechten Modell**

Nils Wohltmann, Jürgen Kroggel
Allgemeine Sozialberatung der Immanuel
Beratung Berlin-Spandau

185

**Sechs Jahre Mieterräte in Berlin –
Mietermitbestimmung bei den landeseigenen
Wohnungsunternehmen**

Carina Diesenreiter, Dr. Maximilian Vollmer
Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt
öffentlichen Rechts, Berlin

191

**Neuausrichtung der landeseigenen
Wohnungsunternehmen in Berlin – der
Mietenvolksentscheid 2015 als erster Schritt**

Jan Kuhnert,
KUB – Kommunal- und Unternehmensberatung
GmbH, Hannover

195

**„Kooperationen sind elementar“ –
Großwohnsiedlungen als Ankunftsquartiere**

Ein Interview mit Isabella Cassandra Schmitt
über Quartiere im Berliner Bezirk Marzahn-
Hellersdorf

200

**Bezahlbarer Wohnraum – Mengen- oder
Verteilungsproblem? Wohnungspolitik zwischen
Klimaschutz, Zinswende und Bodenknappheit**

Stephan Reiß-Schmidt, München

204

**Stadtentwicklung und resiliente
Wohnungsbaupolitik in angespannten Märkten –
Bericht zur hybriden Fachtagung des vhw
am 16. Juni 2022 in Berlin**

Dr. Thomas Kuder, Fabian Rohland,
vhw e.V., Berlin

208



Stadtentwicklung

**Voneinander lernen, miteinander arbeiten –
Lern- und Austauschformate für die
Kleinstadtentwicklung**

Robert Hummel, Dr. Gregor Langenbrinck,
urbanizers, Berlin
Helke Wendt-Schwarzburg,
inter 3, Berlin

212

**Gesundheit und Hitze in der Stadtentwicklung –
die Rolle von Gesundheitsakteuren und
Hitzeaktionspläne (HAPs) als Instrument**

Dr. Victoria Fischer, Prof. Dr. Heidi Sinning,
Fachhochschule Erfurt

216



Nachrichten

Fachliteratur

223



WohnungsMarktEntwicklung

**Bestand an großen Wohnungen im
regionalen Vergleich**

Robert Kretschmann, vhw e.V., Berlin

224

Mängel und Konflikte zu Chancen und Potenzialen



Dr. Frank Jost

Auf dem Wohnungsmarkt ist die Hölle los: Neben dem – zumindest in den Metropolen und Großstädten – viel zu geringen Angebot bezahlbarer Wohnungen sowie den Preissteigerungen sowohl im Eigentums- als auch besonders im Mietsektor gesellen sich nun auch noch steigende Energiepreise hinzu, die voraussichtlich viele Haushalte an die finanzielle Belastungsgrenze bringen

werden. Und über allem schwebt das Querschnittsthema Klimaschutz, das hohe Anforderungen insbesondere im Bau- und Wohnungsbereich stellt.

Auf sämtlichen Ebenen wird versucht, dieser Entwicklung Herr zu werden, etwa im Bereich der Bodenpolitik, wo die Preise in letzter Zeit förmlich explodiert sind, oder bei den Mieten, wo mit „Mietpreisbremsen“ und „Mietendeckeln“ die Entwicklung zumindest gebremst werden soll. Auch der Erwerb bzw. Rückkauf von Wohnungen durch kommunale Wohnungsunternehmen u. a. zur besseren Kontrolle der Mietenentwicklung steht auf der Tagesordnung der öffentlichen Diskussion. Parallel dazu werden auch Neustrukturierungen im Wohnungsbereich kontrovers diskutiert, etwa die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit oder die Umwandlung von kommunalen Wohnungsunternehmen in Anstalten öffentlichen Rechts.

Die Mieterinnen und Mieter scheinen in dieser vertrackten Situation keinen Einfluss oder Gestaltungsspielraum zu haben und als „Akteure“ auf dem Wohnungsmarkt nicht aufzutauchen. Dabei betreffen die Auswirkungen auf dem Boden-, Rohstoff-, Bau- und Mietenmarkt insbesondere sie als „Endverbraucher“. Da es sich bei Wohnungen jedoch nicht um ein beliebiges Konsumgut handelt, bei dem man bei steigenden Preisen etwa auf andere Produkte ausweicht oder zeitweiligen Verzicht üben kann, sind die Mieterinnen und Mieter immer auch in ihrem gesamten Wohn- und Lebensumfeld betroffen. Modernisierungen, Umgestaltungen, bauliche Verdichtungen oder Verkehrserschließungen haben damit – auch ohne den ausschließlichen Blick auf Mietensteigerungen – einen unmittelbaren Einfluss auf die Lebensverhältnisse vor Ort und erfordern die Einbeziehung aller aktiven und betroffenen Akteure. Lokale Demokratie fängt vor

diesem Hintergrund schon auf der Quartiersebene an, auf der es schon seit einiger Zeit Erfahrungen mit der Bildung von „Quartiersräten“ oder „Mieterbeiräten“ gibt. Nun gibt es in Berlin seit sechs Jahren darüber hinaus auch Mietermitbestimmungsmöglichkeiten durch die Bildung von „Mieterräten“ bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen und damit erste Erfahrungen bei der unmittelbaren Einbeziehung der Mieterinteressen auf Unternehmensebene.

Das vorliegende Schwerpunktheft gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Ansätze zur Behebung von Wohnungsnot, Bodenknappheit sowie Mietenexplosion und fokussiert dabei auf die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Mieterschaft an der Quartiers- und Unternehmensentwicklung im öffentlichen Wohnungssektor. Der Fokus liegt dabei auf Berlin, weil hier die Probleme wie in einem Brennglas sichtbar sind und zudem erste Erfahrungen von sechs Jahren Mieteräten in den Aufsichtsräten der öffentlichen Wohnungsunternehmen vorliegen. Hier gilt es, aus den Mängeln und Konflikten zu lernen und diese in Chancen und Potenziale zu verwandeln. Dabei gilt auch, die Akteure aus der Mieterschaft in ihren Möglichkeiten zu unterstützen, denn nicht jeder verfügt über die Zeit oder das Interesse, sich ehrenamtlich in Aufsichtsräten und Mieterversammlungen zu engagieren. Die Aktivierung von Personen vor Ort kann somit stark von zufälligen Mieterzusammensetzungen abhängen, und eine Etablierung von „Berufsbetroffenen“ könnte sich in seiner Akzeptanz vor diesem Hintergrund mittel- und langfristig als nicht tragfähig erweisen.

Die soziale Verantwortung der kommunalen Wohnungswirtschaft ist ein Baustein bei der Schaffung und Wahrung von bezahlbarem Wohnraum – nicht nur in Berlin. Die Gestaltung des gesamten Wohnumfeldes sowie die Mitwirkungsmöglichkeiten der Mieterinnen und Mieter dabei im Blick zu behalten, sind weitere Herausforderungen, denen sich die Unternehmen stellen. Eine Überforderung der Mieterschaft sollte dabei vermieden werden.

Viel Spaß beim Lesen der Beiträge in diesem Heft

Dr. Frank Jost

Redaktion Forum Wohnen und Stadtentwicklung,
vhw e.V., Berlin



Welche Dichte braucht die Stadt?

Ein Diskurs zwischen Marktmechanismen und Klimaschutz

vhw-Verbandstag 2022 | 13. Oktober 2022 in Berlin

- 12:30 Uhr Eintreffen der Teilnehmer
- 13:00 Uhr **Begrüßung**
Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim,
Verbandsratsvorsitzender vhw e. V.
- 13:15 Uhr **Grußwort der Bundespolitik** (in Anfrage)
Klara Geywitz, Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
- 13:30 Uhr **Über Dichte und Verdichtung**
Nikolaus Bernau, Journalist, Autor und Architekturkritiker
- 14:00 Uhr **Städtebauliche Dichte und Verdichtung vom Freiraum her gedacht ...**
Prof. Undine Giseke, Technische Universität Berlin
- 14:40 Uhr Kaffeepause
- 15:10 Uhr **Städtebauliche Dichte in der klimaangepassten Stadt**
Prof. Dr. Guido Spars, Bundesstiftung Bauakademie, Berlin
- 15:50 Uhr **Impulse und Gesprächsrunde:**
Städtebauliche Dichte in der klimaangepassten Stadt
Welche Dichte braucht München?
Prof. Dr. (Univ. Florenz) Elisabeth Merk, München
Zwischen Bewohnerbeteiligung und ökologischem Umbau – Verdichtung von Wohnsiedlungen
Monika Fontaine-Kretschmer, Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main
Gehören „Dichten“ zum „Gebietscharakter“?
Erste Erfahrungen mit dem „Urbanen Gebiet“ nach BauNVO
Dr. Sigrid Wienhues, Wirtschaftskanzlei GvW Graf von Westphalen, Hamburg
- 16:50 Uhr **Wie viel Dichte braucht die Stadt?**
Prof. Christa Reicher, RWTH Aachen
- 17:30 Uhr **Fazit und Ausblick**
Prof. Dr. Jürgen Aring, vhw-Vorstand

Veranstaltungsort:
Spreespeicher Berlin
Stralauer Allee 2
10254 Berlin

Anmeldung:
Alle Infos und Anmeldung unter
<https://www.vhw.de/va/bg210101>
oder über den QR-Code.
Es fällt keine Teilnahmegebühr an.



vhw Bundesverband
Wohnen und
Stadtentwicklung

Fritschestraße 27–28
10585 Berlin
Telefon: 030 390473-110
Fax: 030 390473-190
E-Mail: bund@hw.de



Andrej Holm

Wohnen als soziale Infrastruktur

Neue Perspektiven für den öffentlichen Wohnungssektor

Vor allem in den großen Städten und wachsenden Regionen stehen Wohnungsfragen wieder im Zentrum der stadtpolitischen Herausforderungen. Neben den klassischen Fragen der sozialen Wohnversorgung werden dabei auch klimapolitische Notwendigkeiten und Perspektiven einer ressourcenschonenden Stadtentwicklung in den Blick genommen. Das Bündel an gesellschaftlichen Anforderungen nach angemessenen, leistbaren, bedarfsgerechten Wohnungen und einer nachhaltigen Stadtentwicklung erfordert vor allem öffentliche Verantwortung, weil es in gewinnorientierten Marktlogiken keine intrinsischen Anreize für eine klimapolitische Nachhaltigkeit und eine soziale Wohnversorgung gibt.

Die grundgesetzlich verankerte Eigentumsverpflichtung, „dem Allgemeinwohl zu dienen“ (Art. 14 Grundgesetz), ist in der wohnungspolitischen Praxis eher unbestimmt. Die in Mode geratenen Referenzen auf eine Gemeinwohlorientierung sind eher vage und mit sehr verschiedenen Bedeutungen aufgeladen. Einig scheinen sich die aktuellen Suchbewegungen nach Antworten auf die „multiplen Krisensituationen der Wohnungsnot“ (Läpple 2022, S. 237) darin zu sein, dass Gemeinwohlorientierung als zumindest partielle Dekommodifizierung zu verstehen sei und Bewirtschaftungsorientierungen jenseits der Maximalrendite voraussetzt.

Die Gemeinwohldiskussionen greifen damit auch international formulierte Zweifel am Marktsystem auf. Peter Marcuse und David Madden haben prägnant darauf hingewiesen, dass Wohnungen in Marktwirtschaften nicht nur ein Zuhause, sondern auch Immobilie sind (Madden/Marcuse 2016, S. 4). Wohnungen als Immobilie werden aus einer wirtschaftlichen Perspektive betrachtet und oft als Investition oder als Anlageobjekt angesehen. Wohnen ist dabei nicht das Ziel, sondern der Zweck des ökonomischen Handelns. Diese marktwirtschaftliche Einbettung des Wohnens hat zwei Konsequenzen: Zum einen streben ökonomisch rational handelnde Privatpersonen und Unternehmen nach der möglichst höchsten und besten Nutzung ihres Immobilien-eigentums, um möglichst hohe Erträge zu erzielen. Zum anderen ist ein marktförmig organisiertes Wohnungswesen durch die Konkurrenz der ökonomischen Akteure geprägt. In einer solchen Wettbewerbslogik werden insbesondere die Gewinnmargen verglichen. Die Mindesterwartung für eine Investition ist dabei die durchschnittlich zu erwartende Eigenkapitalverzinsung. In Mietwohnungsmärkten gibt es keine ökonomischen Anreize für die Bereitstellung von Wohnungen zu unterdurchschnittlichen Mietpreisen.

Sowohl beim Prinzip der besten und höchsten Nutzung als auch in der Logik der mindestens durchschnittlichen Ertragserwartung bleiben Wohnungssuchende auf der Strecke, die nicht für die beste Nutzung stehen und für die

auch die durchschnittlichen Mieten zu teuer sind. Schon jetzt zahlen fast die Hälfte der Großstadthaushalte in Mietwohnungen mehr als 30 Prozent ihres Einkommens für die Miete. Jeder vierte Mieterhaushalt gibt mehr als 40 Prozent aus, und bei fast 12 Prozent der Haushalte liegt die Mietkostenbelastung sogar bei über 50 Prozent des Einkommens. Betroffen sind davon vor allem die Haushalte mit geringen und unterdurchschnittlichen Einkommen. Um allen Haushalten leistbare Mietbelastungen zuzusichern, müssten bundesweit in den Großstädten in jeweils über einer Millionen Wohnungen die Mieten auf etwa 4,50 Euro/m² bzw. 6,50 Euro/m² abgesenkt werden (HBS 2021, S. 54 ff.).

Solange die marktwirtschaftlichen Prinzipien der Ertragsoptimierung gelten, wird sich eine soziale Wohnversorgung nicht von selbst herstellen. Das in der Öffentlichkeit verbreitete Versprechen, ein verstärkter Neubau könne das Problem lösen, ist nicht zutreffend, da eine Angebotserweiterung zwar die höchsten und durchschnittlichen Mieten senken würde, jedoch erst bei einer wirklich hohen Leerstandsquote Effekte für die unteren Preissegmente hätte. In einen neuen Leerstand hineinzubauen, um die Mietpreise zu drosseln, sollte aus klimapolitischen Überlegungen ausgeschlossen werden.

Wenn die soziale Blindheit des Marktes eine soziale Wohnversorgung und die Ertragserwartungslogik eine ressourcenschonende Stadtentwicklung nicht dauerhaft und zuverlässig gewährleisten können, ist öffentliche und gemeinwohlorientierte Verantwortung gefragt. Politik und Verwaltungen stehen grundsätzlich drei Mechanismen zur Verfügung, die zum Erreichen ihrer Ziele eingesetzt werden können: **die Regulierung, die Finanzierung und die Bereitstellung.**

Regulierung mit Gesetzen und Verordnungen

Die bekannteste und am häufigsten genutzte Option des staatlichen Handelns ist die Regulierung. Dabei versuchen Bund, Länder und Kommunen mit Gesetzen, Verboten und

Verordnungen in die Marktlogik einzugreifen und dem privatwirtschaftlichen Handeln Schranken zu setzen, um die Interessen der Allgemeinheit zu sichern. So beschränken etwa verschiedene Regeln des Baugesetzes und der Bau-nutzungsverordnungen, wie hoch und dicht auf bestimmten Grundstücken gebaut werden darf. Das Prinzip der besten und höchsten Nutzung wird so durch die rechtlichen Auflagen beschnitten, um allgemeine Stadtentwicklungsziele zu sichern.

Für die soziale Wohnversorgung von Bedeutung ist vor allem die Mietgesetzgebung, die willkürliche Kündigung ausschließt und Mietsteigerungen einschränkt. Doch solche rechtlichen Auflagen haben deutliche Grenzen. So kann etwa die Ankündigung der Ampelkoalition, die Mieterhöhung künftig bei maximal 11 Prozent in drei Jahren zu kappen (Koalitionsvertrag 2021, S. 71), im Vergleich zu den bisherigen Regelungen als Verbesserung verstanden werden – für die Fragen der sozialen Wohnversorgung bietet sie nur wenige Antworten, weil in den Fällen der Leistbarkeitsüberschreitung die Mieten schon jetzt zu teuer für die jeweiligen Einkommen sind und jede zusätzliche Steigerung die Versorgungslage verschlechtert.



Abb. 1: Der städtische Wohnungsmarkt ist vielfältig: Von Beständen im Plattenbau... (Foto: Annick Rietz)

Auch die Mietpreisbremse, die seit 2015 den Kommunen die Option gibt, bei angespannten Wohnungsmärkten die Neuvermietungsmiete auf 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete für Wohnungen mit vergleichbarer Ausstattung, Größe und Lage zu beschränken, ist eher gut gemeint als gut gemacht. Zum einen nützt es insbesondere den Haushalten, die mit ihren unterdurchschnittlichen Einkommen auf unterdurchschnittliche Mieten angewiesen sind, wenig, wenn die Kappung 10 Prozent über den Durchschnittsmieten liegt. Zum anderen räumt die Regelung viele Ausnahmen ein. So gilt die Mietpreisbremse nicht, wenn Wohnungen lange leer standen, vor der Wiedervermietung umfangreich saniert wurden oder bereits die Vormieter überhöhte Miete gezahlt haben. Zudem sind viele Vermieter

dazu übergegangen, ihre Mietangebote als „möblierte Wohnungen“ zu inserieren, weil es für diese Kategorien lange Zeit keine klare Regelung gab. Andere rechtliche Regelungen, wie etwa die kommunalen Vorkaufsrechte in Milieuschutzgebieten, Umwandlungsverordnungen oder der Berliner Mietendeckel (der auch Mietabsenkungen überhöhter Mieten vorsah), sind rechtlich umstritten, nicht zuletzt, weil Eigentümer, Interessenverbände und Parlamentarier der CDU und FDP gegen die Anwendung der Instrumente geklagt haben.

Deutlich wird bei der Betrachtung von rechtlichen Instrumenten im Bereich der Wohnungspolitik, dass Gemeinwohlinteressen fast immer gegen private Gewinninteressen durchgesetzt werden müssen. Je stärker die Regulierungen in die immobilienwirtschaftlichen Geschäftsmodelle eingreifen, desto intensiver fallen die Versuche aus, die Regelungen zu umgehen oder auf dem Wege der juristischen Interventionen aufzuheben. Insbesondere für die prekäre Versorgungslage von Wohnungssuchenden mit niedrigen Einkommen bieten die rechtlichen Instrumentarien keine substanzielle Verbesserung – nicht zuletzt, weil die mit den Eigentumstiteln verbundenen Verfügungs- und Bestimmungsrechte nicht infrage gestellt werden und der öffentliche Eingriff in die Belegung von Wohnungen als Instrument der Wohnungspolitik zurzeit keine politische Unterstützung erfährt. Da rechtliche Auflagen in der Regel für alle gleichermaßen gelten, können damit gerade keine Sonderkonditionen zugunsten benachteiligter Gruppen erreicht werden. Genau solch eine gezielte Unterstützung für Haushalte mit geringen Einkommen wäre jedoch notwendig, wenn alle mit angemessenen, leistbaren und bedarfsgerechten Wohnungen versorgt werden sollen.

Finanzierung mit begrenzten Effekten

Ein zweiter Modus des staatlichen Handelns ist die Finanzierung, also die Steuerung mit Geld. Im Bereich der Wohnungspolitik lassen sich direkte Förderprogramme für den Wohnungsbau, Subjektfördermittel, die als Wohngeld oder Kosten der Unterkunft gezahlt werden, und steuerliche Anreize für Investitionen im Wohnungsbereich unterscheiden. Der Einsatz von Geld als Steuerungsinstrument wird nicht nur durch das limitierte Volumen der Finanzmittel begrenzt, sondern hat oft auch nur begrenzte Effekte für die soziale Wohnversorgung. Insbesondere Programme der Wohnraumförderung erwirken nur befristete Mietpreis- und Belegungsbindungen.

Nach Ablauf der Förderphasen entfallen in der Regel auch die Bindungen. Im Kern sind diese Programme Anschubfinanzierungen für oft private Wohnbauträger, die helfen, die schwierige Phase der Refinanzierung von Baukosten zu überstehen. Ausgerechnet zu dem Zeitpunkt, zu dem die meisten Kredite für den Bau zurückgezahlt sind – und nur



noch die reinen Bewirtschaftungskosten anfallen –, werden die Mietpreisbindungen aufgehoben, sodass auch in den dann ehemaligen Sozialwohnungen höhere Mieten verlangt werden können. Durch das System der befristeten Bindungen ist das Förderparadox der letzten Jahre zu erklären: Trotz einer aufgestockten Wohnraumförderung von insgesamt über 10 Mrd. Euro hat sich zwischen 2007 und 2019 die bundesweite Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen um fast eine Million verringert (Deutscher Bundestag 2019, S. 4; Deutscher Bundestag 2020, S. 15). Die verstärkte Förderung in den Neubau von Sozialwohnungen reicht zurzeit nicht einmal aus, um die Verluste durch die auslaufenden Bindungen zu kompensieren. Der naheliegenden Strategie, Fördergelder vorrangig für dauerhaft gebundene Wohnungsbestände auszugeben, wurde vor über 30 Jahren mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit eine wichtige Grundlage entzogen.

Auch die Ausgabe von Subjektfördermitteln – also Zahlungen, die gezielt an Personen mit geringen Einkommen erfolgen – haben nur einen begrenzten Effekt für die soziale Wohnversorgung. Allein der Bund gibt pro Jahr über 15 Mrd. Euro für die Kosten der Unterkunft (KdU) und für Wohngeldzahlungen aus (Institut Arbeit und Qualifikation 2021, S. 2; BMI 2021, S. 171 ff.). Diese Gelder werden in den finanzpolitischen Diskussionen oft den Sozialausgaben zugeordnet, obwohl sie auch den Charakter einer Wirtschaftsförderung aufweisen, da ja die Gelder durch die Mietzahlungen unmittelbar an die Vermieterinnen und Vermieter weitergereicht werden. Sehr abstrakt gesprochen, sichert der Staat durch solche Zahlungen der Immobilienwirtschaft Mieterträge, die durch die Nachfrage gar nicht gedeckt werden. Für Mieterinnen und Mieter mit wenig Geld, die schon eine Wohnung haben, sichern diese Zuzahlungen, dass geforderte Mieten gezahlt werden können – den Zugang zur Wohnversorgung verbessern sie nicht, da weder die Kosten der Unterkunft noch das Wohngeld mit Belegungsbindungen verbunden sind. Steueranreize für Neubau und Modernisierung ebenso wie etwa das Baukindergeld oder andere Förderinstrumente für den Eigentumserwerb richten sich entweder direkt an die Bau- und Immobilienwirtschaft oder an Mittelschichten und haben auf die soziale Versorgungssituation keinen Einfluss.

Strategien der Bereitstellung und Wohnen als soziale Infrastruktur

Eine dritte Möglichkeit des staatlichen Handelns kann als Bereitstellung von Leistungen und Infrastrukturen zusammengefasst werden. So, wie es als öffentliche Aufgabe verstanden wird, dass die Kommunen Schulen, Bibliotheken oder Sportanlagen sowie Grün- und Erholungsflächen bereitstellen, bieten auch Liegenschaften im öffentlichen Besitz und öffentliche Wohnungsbestände die Chance, günsti-

ge Wohnungen nach eigenen Vorgaben zu errichten und zu vergeben. Im Bereich der Neubauaktivitäten ist die Verfügung von öffentlichen Grundstücken ein passender Schlüssel, um gewünschte Effekte im Neubaubereich durchzusetzen. Anders als in Förderprogrammen, Sozialbauquoten und städtebaulichen Verträgen können bei der Vergabe von Grundstücken in Erbbaurechten langfristige Ziele, Aufgaben und Bindungen der Wohnnutzung fixiert werden (Lichtenberg 2021).



Abb. 2: ... bis zu Beständen aus der Gründerzeit. (Foto: Jost)

Noch direkter als bei der Vergabe von Baurechten auf öffentlichen Grundstücken kann die soziale Zwecksetzung bei der Bewirtschaftung kommunaler Wohnungsbestände erfolgen. So sind beispielsweise die landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU) in Berlin sowohl über das Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG) als auch über die Kooperationsvereinbarungen (KoopV) mit den zuständigen Senatsverwaltungen dazu verpflichtet, einen großen Anteil von über 60 Prozent der Wiedervermietungen an Wohnungssuchende mit einem Wohnberechtigungsschein (WBS) zu vergeben. Jede vierte dieser Wohnungen ist sogar für Wohnungssuchende mit besonderen Bedarfen vorbehalten. Auch wenn in der Praxis immer wieder Spannungen zwischen den sozialen Versorgungsaufgaben und den wohnungswirtschaftlichen Zwängen der Unternehmen entstehen, zeigen die Berliner Instrumente, dass eine grundsätzliche soziale Ausrichtung von öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften möglich ist. Insbesondere für alle, die sich am Markt nicht selbst versorgen können, bietet die Bereitstellung von entsprechenden Wohnungsangeboten durch die Kommunen die beste Chance auf eine angemessene, leistbare und bedarfsgerechte Wohnung.

Strategien der Bereitstellung werden in sozialpolitischen Debatten unter dem Begriff der sozialen Infrastruktur diskutiert (siehe Holm 2022, S. 247 ff.). Verstanden werden darunter „Einrichtungen, die gewährleisten, dass wichtige Grundbedürfnisse allen Menschen in rechtsverbindlich abgesicherter Weise kostenfrei oder zumindest kostengüns-

tig zur Verfügung stehen“ (AG links-netz 2013, S. 12, zitiert nach Martin/Wissel 2018, S. 209).

Das Konzept der sozialen Infrastruktur hat im Wohnbereich mit dem Gemeindewohnungsbau in Wien, dem System des Council Housings in Großbritannien oder dem kommunalen Wohnungsbau in Schweden historische Vorläufer. Trotz Unterschieden in der Organisation basieren alle drei Wohnungsbauprogramme auf staatlichen Finanzierungen und einer vom Marktgeschehen entkoppelten Bewirtschaftung. Die Mietpreise wurden an ihrer Versorgungsaufgabe ausgerichtet und nicht aus ökonomischen Kalkulationen abgeleitet.

- „Die Gemeinde Wien ging beim Wohnungsbau mehr von sozialen als kommerziellen Grundsätzen aus. Es war unmöglich, die Mietzinse im Sinne der Verzinsung der Bausumme zu erstellen; sie wären für die breite Masse untragbar gewesen. Deshalb verzichtet man von vornherein auf die Hereinbringung der Baukosten, die durch die Wohnbausteuer eine wenigstens teilweise Deckung finden sollten“ (Czeike 1959, S. 33).
- Auch im englischen Council-Housing-System übernahmen staatliche Finanzierungen das Risiko der Bewirtschaftung zu den politisch definierten Mieten (Maartens et al. 1988, S. 190ff.; Boughton 2018).
- Der öffentliche Wohnungsbau in Schweden wurde ebenfalls von Non-Profit-Wohnungsbaugesellschaften errichtet, die den Kommunen unterstellt waren. Die Kosten für den Wohnungsbau wurden im Rahmen des „1-Millionen-Wohnungen“-Programms in den 1970er Jahren mit bis zu 100 Prozent der Herstellungskosten aus staatlichen Krediten finanziert. Diese Finanzierung erfolgte zu Konditionen von dauerhaft festgelegten Garantiezinsen, die eine soziale Miete ermöglichten und in der Regel unter den marktüblichen Zinskonditionen lag (Hedman 2008).

Die Geschichte des kommunalen Wohnungsbaus in verschiedenen Ländern zeigt, dass eine staatlich finanzierte und öffentlich organisierte Bereitstellung von leistbaren Wohnungen möglich ist, wenn die entsprechenden politischen Voraussetzungen geschaffen werden. In Deutschland wurden als Antwort auf die damalige Krise des sozialen Wohnungsbaus bereits in den 1980er Jahren Vorschläge und Konzepte entwickelt, die darauf zielten, den kommunalen Wohnungsbau als Infrastruktur zu organisieren (Krätke 1981). Doch die Wohnungspolitik setzte stattdessen auf Liberalisierung und Deregulierung und schwächte mit den Privatisierungen in den 1990er und 2000er Jahren die Kapazitäten für einen kommunalen Wohnungsbau. Die aktuelle Krise der sozialen Wohnversorgung sollte genutzt werden, um frühere Fehler nicht zu wiederholen und die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für einen Umbau der kommunalen Wohnungswirtschaft in eine soziale Infrastruktur des Wohnens zu schaffen. Erste Konzepte für ei-

nen solchen Umbau der kommunalen Wohnungswirtschaft wurden in den letzten Jahren skizziert (INKW 2014; Holm/Kuhnert 2021). Jetzt kommt es darauf an, diese Ideen auch in die Praxis umzusetzen.



Dr. Andrej Holm

Stadtsoziologe am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin mit den Arbeitsschwerpunkten Stadtentwicklung und Wohnungspolitik

Quellen:

- AG links-netz (2013): Sozialpolitik als Bereitstellung einer Sozialen Infrastruktur, in: Hirsch, J./Brüchert, O./Krampe, E. (Hrsg.): Sozialpolitik anders gedacht: Soziale Infrastruktur, Hamburg, S. 50–74.
- BMI (Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat) (2021): Vierter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020. Berlin: BMI.
- Boughton, J. (2018): Municipal Dreams. The Rise and Fall of Council Housing, London.
- Czeike, F. (1959): Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinde Wien 1919–1934, Wien.
- Deutscher Bundestag (2019): Wohnungspolitische Bilanz der Bundesrepublik Deutschland seit 2006. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. DS 19/12348.
- Deutscher Bundestag (2020): Gesamtbestand an Mietwohnungen (mit Miet- und Belegungsbindungen) Stand 31.12.2019. Antwort der Staatssekretärin Anne Katrin Bohle auf einen Kleine Anfrage von MdB Caren Lay vom 28. August 2020. DS 19/21928.
- HBS (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnungsprobleme. Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten. Working Paper der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 217.
- Hedman, E. (2008): A History of the Swedish System of Non-profit Municipal Housing. Swedish Board of Housing, Building and Planning, Gothenburg.
- Holm, A. (2022): Projekte, Instrumente und Konzepte einer alternativen Wohnungspolitik, in: WSI-Mitteilungen 75/3, S. 243–250.
- Holm, A./Kuhnert, J. (2021): Die nächsten Schritte zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen. Ein Diskussionsvorschlag von Andrej Holm und Jan Kuhnert, <https://gentrificationblog.files.wordpress.com/2021/10/210622-holm-kuhnert-holding-lwu-schrittekonzept-2.3.pdf>.
- INKW (Initiative Neuer Kommunalen Wohnungsbau) (2014): Grundsatzpapier: Öffentlich bauen statt Private fördern, http://www.inkw-berlin.de/material/inkw_d_Mai2014.pdf.
- Institut Arbeit und Qualifikation (2021): Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II 2010–2020 nach Ausgabenarten. Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (<https://www.sozialpolitik-aktuell.de>).
- Koalitionsvertrag (2021): Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei (SPD), Bündnis90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP).
- Krätke, S. (1981): Kommunalisierter Wohnungsbau als Infrastrukturmaßnahme. Frankfurt a. M./Bern.
- Kuhnert, J./Leps, O. (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum, Wiesbaden.
- Läpple, D. (2022): Wohnen, Arbeit und Klimawandel. Thesen zu einem spannungsreichen Wechselverhältnis, in: WSI-Mitteilungen 75/3, S. 235–242.
- Lichtenberg, C. (2021): Das Erbbaurecht als Beitrag zum gemeinschaftlichen Wohnbau in Deutschland, in: Holm, A./Laimer, C. (Hrsg.): Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen, Wien, S. 102–113.
- Maartens, M./Bullock, N./Harms, H. (1988): England, in: Prigge, W./Kaib, W. (Hrsg.): Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M., S. 185–209.
- Madden, D./Marcuse, P. (2016): In Defense of Housing. New York: Verso.



Reinhard Aehnelt

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: nicht ohne Risiken und Nebenwirkungen

Deutschland hat wieder ein eigenständiges Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. Damit will die neue Koalition aus SPD, Grünen und FDP die sozialpolitische Bedeutung dieser Themen unterstreichen. „Ziel der neuen Regierung ist es, den Wohnungsbau massiv auszuweiten“, heißt es auf der Website. „Wir haben uns Gewaltiges vorgenommen. Wir wollen 400.000 Wohnungen bauen, jedes Jahr. Und wenn wir gleichzeitig die Klimaziele erreichen wollen, müssen wir das klimagerecht machen“, wird die neue Ministerin Klara Geywitz zitiert. Ein Viertel davon soll als öffentlich geförderter Wohnraum entstehen. Hier ist der Handlungsdruck am höchsten, da die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen in Deutschland dramatisch gesunken ist – zuletzt auf rund 1,1 Mio., weniger als die Hälfte im Vergleich zur Jahrtausendwende.

In der Bevölkerung macht sich zunehmend Unmut darüber breit, dass die Bindungen auslaufen oder vorzeitig abgelöst werden, ehemalige Sozialwohnungen veräußert und nicht ausreichend neue Sozialwohnungen errichtet werden. Was seit Jahren als mögliche Lösung diskutiert wird, hat nun unerwartet Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden. Dort heißt es auf Seite 90: „Wir werden zeitnah eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen.“¹

Die Debatte um eine Wiederbelebung der Wohnungsgemeinnützigkeit (WG) ist schon vor ein paar Jahren in Gang, aber über den engeren Kreis der Expertinnen und Experten nicht hinausgekommen. Schließlich brachte sie einen Gesetzentwurf der Grünen² und einen Antrag der Linken³ zur Schaffung einer neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) hervor, denen im Oktober 2020 eine öffentliche Anhörung mit zahlreichen Stellungnahmen folgte. Allerdings fiel die Resonanz wie bei der Debatte drei Jahre zuvor sehr kontrovers aus, und die Fronten scheinen verhärtet: Einer ablehnenden Haltung in der Wohnungswirtschaft und bei marktliberalen Experten steht vorwiegend sozialpolitisch motivierte Befürwortung gegenüber. Die Initiative scheiterte im Mai 2021 im Bauausschuss des Bundestages. Nun stehen die Pläne erneut zur Debatte. Um das Vorhaben auf Chancen und Risiken hin zu befragen, lohnt sich ein Rückblick auf die Erfahrungen, eine Prüfung von Chancen und Risiken angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen und die Abschätzung möglicher Wirkungen.

Mehr als 100 Jahre gab es die „alte“ Wohngemeinnützigkeit

„Die GWU [gemeinnützige Wohnungsunternehmen] und ihre Prinzipien wurden von Sozialreformern, Philanthropen und schließlich Kommunen gegründet bzw. entwickelt“. (Jenkins, zit. nach Bündnis 90/Die Grünen et al. 2015, S. 35) Als Kind der Industrialisierung vor dem Hintergrund grassierender Wohnungsnot in Preußen geboren, bewährte sich der gemeinnützige Wohnungssektor auch in der Weimarer Republik und hat sogar den Faschismus überlebt. Nach dem Zweiten Weltkrieg, als wieder viele neue Wohnungen gebraucht wurden, war er erneut erstarkt und sein Bestand schließlich auf 3,3 Mio. Wohneinheiten (ebd., S. 49) angewachsen, um 1990 zu einem abrupten Ende zu kommen.

Obwohl ursprünglich eine Reform des Wohngemeinnützigkeitgesetzes gewollt war, wurde mit dem Steuerreformgesetz 1990 plötzlich gegen die Stimmen von SPD und Grünen die Aufhebung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft beschlossen. Argumentativ stützte sich dies hauptsächlich auf das Gutachten einer unabhängigen Sachverständigenkommission aus dem Jahre 1985 (Bundesministerium der Finanzen), das die Steuerprivilegien für nicht mehr zeitgemäß hielt. Dass die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit danach weit weniger als erwartbar bedauert wurde, hatte verschiedene Ursachen. Erstens hatte der Skandal um die Neue Heimat aufgedeckt, dass sich unter dem Mantel der Gemeinnützigkeit zahlreiche Verkrustungen und Verfehlungen herausgebildet hatten, zweitens hatte sich der Wohnungsmarkt gerade mal wieder entspannt, drittens wollten nicht zuletzt Unternehmen der Montanindustrie die Bindungen loswerden, um ihre Werkwohnungsbestände veräußern zu können, und viertens waren in allen Bereichen der Gesellschaft in jenen Jahren die marktliberalen Rezepte auf dem Vormarsch.

Ein Vierteljahrhundert wuchs Gras über die Wohnungsgemeinnützigkeit, bis sie Mitte des letzten Jahrzehnts neue Befürworter fand. Ursache hierfür ist die zunehmend spür-

1 Koalitionsvertrag 2021–2025: Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S.90 (die etwas holprige Formulierung entspricht dem Originaltext)

2 Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit (Neues Wohngemeinnützigkeitsgesetz – NWohnGG)

3 BT-Drucksache 19/17307; Antrag der Fraktion Die Linke: „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit einführen, einen nichtprofitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren“, BT-Drucksache 19/17771 (neu)



bare Verknappung von Wohnraum, vor allem im unteren Preissegment. Darüber, wie sich diese überwinden lässt, wird seit über zehn Jahren eine recht zähe und ergebnisarme Debatte geführt, während deren Verlauf sich die Erstellungskosten und die Mietpreise für Wohnraum in den Großstädten unablässig in schwindelnde Höhen geschraubt haben. Parallel nahm die Zahl von Initiativen und Akteuren zu, die sich einem neuen Credo der Gemeinwohlorientierung verschrieben und unter diesem Label Wohngruppen, Bauprojekte, Stiftungen und junge Genossenschaften hervorbrachten. Je mehr der Markt bei der Lösung des Problems versagte, umso mehr wurde die Frage virulent, wieso es in Deutschland keinen gemeinnützigen Wohnungssektor mehr gibt und ob nicht hier die Lösung des Problems verborgen liege.

Prinzipien der Wohngemeinnützigkeit ...

Im Grundsatz geht es beim gemeinnützigen Wohnungssektor um ein Geben und Nehmen: Die dauerhafte Versorgung von einkommensschwachen Haushalten mit angemessenem Wohnraum durch den Verzicht der Betreiber auf Gewinne wird vom Staat mit Steuerprivilegien honoriert. So definierte bereits das preußische Gesetz zur Steuerbefreiung den gemeinnützigen Zweck als die Schaffung von gesunden und zweckmäßig eingerichteten Wohnungen für unbemittelte Familien zu günstigen Preisen (Preußisches Gesetz 1867). Und die erste gesamtdeutsche Regelung aus dem Jahr 1930⁴ legte daneben weitere Prinzipien fest, die bis zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland Geltung besaßen: Zum einen, dass gemeinnützige Wohnungsunternehmen nur diesen Zweck und keinen anderen verfolgen dürfen, die sogenannte Geschäftsbereichsbeschränkung, die einen höchstens 10 Prozent umfassenden Anteil weiterer Aktivitäten zuließ.

Dieses Zugeständnis nahm auf die Tatsache Rücksicht, dass die Unternehmen auch Sozial- oder Versorgungseinrichtungen für ihre Mieterschaft betrieben. Um die Wohnraumversorgung zu sichern und auf Dauer zu stellen, wurden ein Baugebot sowie ein Verkaufsverbot⁵ von Beständen festgeschrieben und festgelegt, dass bei Auflösung der Gesellschaft das Vermögen beim gemeinnützigen Sektor verbleiben müsse. Die Wohnungen durften „nur zu angemessenen Preisen überlassen“ werden. Die Grundlage dafür bildete eine Wirtschaftlichkeits- und Ertragsberechnung, wobei sich Vergütungen und Vergünstigungen der Beschäftigten an den Gepflogenheiten des öffentlichen Dienstes orientieren mussten und die Verwaltungskosten gedeckt wurden.

⁴ Neben der „Gemeinnützigkeitsverordnung“ (GemVO) gab es weitere Regelungen, sie wurden 1940 zum „Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ (Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz, WGG) zusammengefasst.

⁵ Ausgenommen waren Ein- und Zweifamilienhäuser, weil damals die Eigentumsbildung auch in diesem Sektor stärker mitgedacht wurde. Allerdings durften diese von ihren Erwerbern nicht mit Gewinn weiterverkauft werden.

Von Anfang an wurde den gemeinnützigen Unternehmen ein Gewinnverzicht auferlegt, der allerdings Gewinnausschüttungen in einem Umfang zuließ, der sich über die Jahre zwischen 3,5 und 5 Prozent bewegte. Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen überhaupt Gewinne in dieser Höhe zuzugestehen, ist bereits Ausdruck von Pragmatismus, denn Gemeinnützigkeit heißt eigentlich völliger Gewinnverzicht. Es scheint schon immer klar gewesen zu sein, dass ohne dieses Zugeständnis nicht genug Kapital anzulocken ist.

... und mögliche Fehlentwicklungen

Man sieht: Mit der Gemeinnützigkeit ist eine ganze Reihe von Grundsätzen verbunden, die auf den ersten Blick zielführend und plausibel erscheinen, um das angestrebte Ziel zu erreichen, einen dauerhaften Bestand preisgünstiger Wohnungen zu sichern. In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass die Vorschriften viele Schlupflöcher bieten und ihre Einhaltung eine sehr wirksame Kontrolle erforderlich macht. Denn der Wohnungssektor setzt offenbar stärkere Fliehkräfte frei als das von der Idee her verwandte Stiftungswesen. Die Rahmensetzungen bieten Kennern der Materie reichlich Raum für kreative Interpretationen der Auflagen, was Umgehungen und Missachtungen Vorschub leistet: Johann Eeckhoff (2011, S. 136 f.) hat die Verfehlungen bei der Neuen Heimat zusammengetragen, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass dieser Fall nie umfassend aufgearbeitet worden ist: Die gewerkschaftseigene Gesellschaft habe die Beschränkung der Geschäftstätigkeit durch ein breites Bauträgergeschäft ausgehebelt, die Gewinne seien durch großzügige Spenden und aufwendige Veranstaltungen gesenkt worden, Unternehmen, an denen Vorstandmitglieder beteiligt waren, erbrachten teure Dienstleistungen, Vorstandsmitglieder unternahmen auf Geschäftskosten unnötige Weltreisen, es gab Vermögensverschiebungen zwischen gemeinnützigen und nichtgemeinnützigen Sektoren, das Verkaufsverbot wurde durch gegenseitige Käufe und Verkäufe von Grundstücken ausgehöhlt, und es wurden Wohnungen zu Marktpreisen verkauft, ohne dass sie den Mietern angeboten worden wären. Dass dies alles unbeanstandet geschehen konnte, zeigt, dass die Kontrollmechanismen nicht funktioniert haben. Sie sollten dezentral aufgebaut sein und ihre Aufgabe qualifiziert, unabhängig und sehr konsequent verfolgen. Es ist fraglich, ob dies bei den Finanzämtern, wie von den Grünen vorgeschlagen, gut aufgehoben ist. Die Linke schlägt daher den Aufbau eines eigenen Prüfverbandes vor. Das verursacht allerdings Kosten, die man in die Gesamtbilanz einpreisen muss.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Grundzüge der Wohngemeinnützigkeit, die auch in den aktuellen Vorschlägen wieder aufgegriffen werden, steckt der Teufel im Detail. So verlangt die Einführung einer Kostenmiete, wie sie die Linke vorschlägt, sehr detaillierte gesetzliche Regelungen,



wie diese zu berechnen ist. Neben der Gefahr, dass sie zu hoch ausfällt, um preisgünstige Mieten zu erzielen oder so niedrig, dass sie die auskömmliche Bewirtschaftung infrage stellt, liegt ihr Nachteil, wenn sie erst einmal festgesetzt ist, in mangelnder Anpassungsfähigkeit. Denn die Zusammensetzung der Kosten ändert sich im Laufe der Bewirtschaftung. Beim Abbau von Belastungen aus Zins und Tilgung sinken die Ausgaben, durch höheren Instandsetzungsbedarf steigen sie. Dass nicht dynamisierte Kostenmieten zu Unterdeckung führen können, hat man schon in den 1960er Jahren gemerkt und sie deshalb seinerzeit dynamisiert. Um diese Probleme zu umgehen, schlugen die Grünen vor, sich an der ortsüblichen Vergleichsmiete zu orientieren. Nach ihrem Vorschlag soll die Miete für Neubauten und umfassend modernisierte Wohnungen bei den GWU 10 Prozent (bei Bestandsobjekten möglichst noch weiter) darunterliegen. Dieser Wert ist aber letztlich eine Setzung und errechnet sich nicht aus den gewährten staatlichen Vergünstigungen.

Trotz des intendierten Mietverzichts muss für alle Bestände sichergestellt sein, dass die Instandhaltung kontinuierlich und im erforderlichen Umfang erfolgt. Das ist aber durchaus keine Selbstverständlichkeit. „Leider hat die Vergangenheit gezeigt, dass auch damalige gemeinnützige Wohnungsgesellschaften die laufende Instandhaltung großer Siedlungen vernachlässigt haben [...]. Insofern sollte die nachprüfbare Instandhaltungspflicht in einem künftigen Wohngemeinnützigkeitsgesetz geregelt werden“ (KUB 2020, S.13). Das schafft auch in diesem Punkt Kontrollbedarf, für den die Linke Mieterbeiräte als geeignete Gremien vorschlägt, die in den gemeinnützigen Beständen obligatorisch werden sollen.

Wem sollen die gemeinnützigen Wohnungen zugutekommen?

Zentral ist natürlich die Frage, wem die Wohnungen zugutekommen sollen. So einig man sich ist, dass dies der Kreis der einkommensschwachen Haushalte sein sollte, so schwierig ist die Fokussierung der Bestände auf diesen Kreis. In der Regel orientiert man sich an den Einkommensgrenzen des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG). Das stammt aber aus dem Jahr 2002 und entspricht mit jedem Jahr weniger den aktuellen Gegebenheiten. Die Grünen schlagen 150 Prozent der Einkommensgrenzen des WoFG vor. Kuhnert weist darauf hin, dass damit „eine größere Zahl von weniger verdienenden Haushalten ausgeschlossen“ (Bündnis 90/Die Grünen et al. 2015, S. 15) sei und deren Zahl mit jeder Einkommenserhöhung wachse. Das grundsätzliche Dilemma besteht darin, dass eine zu weite Fassung die Zielgenauigkeit absenkt, eine zu enge Fassung viele Haushalte ausschließt und zudem die Gefahr einer sozialen Vereinseitigung der gemeinnützigen Wohnungsbestände heraufbeschwört.

Zusätzlich stellt sich hier das Grundproblem jeglicher Objektförderung, dass ein Teil der Anspruchsberechtigten mit der Zeit aus den Einkommensgrenzen herauswächst. Da man denen die Mietverträge weder kündigen darf noch möchte, führt das dazu, dass in dem preiswerten Mietsegment mehr und mehr Haushalte leben, die eigentlich nicht zur Zielgruppe gehören. Diese „Fehlbeleger“ kann man durch eine Abgabe zur Kasse bitten, was seit 1981 im Sozialen Wohnungsbau durch Bundesgesetz ermöglicht, doch von den Ländern nur zögerlich umgesetzt und meist nach der Jahrtausendwende wieder abgeschafft worden ist.⁶ Man war der Meinung, dass die Einnahmen den Kontroll- und Erhebungsaufwand nicht rechtfertigen würden.

Ausschließlich am Einkommen orientierte Belegungsbindungen bleiben aus einem anderen Grund unbefriedigend. Solange die Nachfrage im preiswerten Marktsegment das Angebot an Wohnungen übersteigt, werden die am schlechtesten verdienenden und die Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen⁷ immer gegenüber den übrigen den Kürzeren ziehen: Es „kommen auf jede verbilligte Wohnung etwa 3,5 anspruchsberechtigte Haushalte [...]. Am ehesten kommen die Haushalte mit einem etwas höheren Einkommen zum Zuge, da diese als weniger problematische Mieter gelten“ (Voigtländer 2007, S. 20). Vor allem trifft es die Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen, wie Alleinerziehende, bestimmte Ausländergruppen, große Familien, Personen mit Behinderungen, ehemalige Straffällige, Menschen ohne Kreditwürdigkeit, ohne eine Bestätigung der Mietschuldenfreiheit oder ehemalige Obdachlose. „Grundsätzlich besteht das Zugangsproblem darin, dass die Eigentümer in der Vermietung an einen Problemhaushalt ein Risiko sehen, das über den normalen Mietpreis nicht gedeckt ist“ (ebd., S. 25). Je kleiner der Sektor ist, der Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen aufnimmt, desto größer ist die Gefahr einer Ghettobildung. Um eine soziale Mischung sicherzustellen, muss es ausreichend große gemeinnützige Bestände geben. Aber ist der rasche Aufbau eines gemeinnützigen Marktsegments von ausreichender Größe überhaupt realistisch?

Die Kernfrage: Welche Wohnungsanbieter machen freiwillig mit?

Das Geld für den gemeinnützigen Sektor kam in der Vergangenheit von Kommunen, Unternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, den Ländern und dem Bund. Die Gründe waren vielschichtig: Vor dem Hintergrund des eklatanten Wohnungsmangels war es auch der Versuch, über den Wohnungsbau Bewohner, Beschäftigte oder Mitglieder zu binden oder anzulocken. Bei den meisten Akteuren hat diese Motivation

⁶ Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AF-WoG)

⁷ Auf deren Probleme verweist eindringlich die Diakonie in ihrem Positions- und Fachpapier 4/2014



bereits in den 1980er Jahren stark nachgelassen, was zum Ende der Wohnungsgemeinnützigkeit beigetragen hat. Ob diese durch die Aussicht auf Steuervergünstigungen wiederbelebt werden kann, wird aus mehreren Gründen bezweifelt. „Die freiwillige Bereitschaft der Wohnungsunternehmen, an einem solchen Angebot partizipieren zu wollen, wird sich voraussichtlich auf wenige Unternehmen und damit auch auf wenige Wohnungen beschränken“ (Spars 2017, S. 25). Bei Unternehmen, die moderate Mieten bilden, dürften die Steuereffekte auf die Gewinne minimal sein. Aber auch bei Gewerbe- und Körperschaftssteuern lassen sich nur schwache Effekte erwarten: „Im Ergebnis werden die angedachten Befreiungen von der Körperschaftsteuer nahezu ins Leere laufen. Auch die angedachte Gewerbesteuerbefreiung verfängt nicht, da die Vermietung von Wohnraum grundsätzlich nicht der Gewerbesteuer unterliegt“ (ZIA 2020, S. 8).

Aber wer kommt heute überhaupt als Träger einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit infrage? Bund, Länder, die Gewerkschaften und große Unternehmen sind es sicher nicht mehr – sie alle haben ihre Bestände in den vergangenen dreißig Jahren in großem Stil abgestoßen. Die Kirchen versuchen ebenfalls, ihre Liegenschaften zu verkaufen, um Finanzierungslöcher zu stopfen. Vielleicht würden einige der oben erwähnten gemeinwohlorientierten Akteure, also kleine Träger sozialer Projekte oder Stiftungen, die neue Rechtsform annehmen. Das wäre aber viel zu wenig Masse, um eine Marktwirksamkeit zu erzielen. Die Befürworter einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit bleiben an diesem Punkt im Ungefähren: „Vielleicht machen nur relativ wenige bestehende Wohnungsunternehmen von den Vorteilen einer solchen Steuerbefreiung Gebrauch [...]. Aber auch wenn sich eben nur einzelne Neugründungen für das Konzept der Wohnungsgemeinnützigkeit interessieren, entsteht trotzdem langfristig [...] ein gebundener Wohnungsbestand“ (Bündnis 90/Die Grünen et al. 2015, S. 215), fasst Jan Kuhnert seine Überlegungen zusammen. Vielleicht könnten Wohnungsgenossenschaften „mit einer sozialen Ausprägung eines solidarischen Genossenschaftsgedankens“ oder kleinere private Unternehmen ins Boot geholt werden. Allerdings dürften Vermietungsgenossenschaften, da sie bereits steuerbefreit sind, „zunächst kein Interesse [...] haben“ (ebd.). Bleiben die Kommunen und die kommunalen Wohnungsgesellschaften. Letztere haben sich allerdings in der Debatte klar gegen die Reaktivierung der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit ausgesprochen.

Die organisierte Wohnungswirtschaft ist skeptisch

Welche Argumente bringt der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW), der hauptsächlich die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen in Deutschland repräsentiert, gegen

die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit vor, und wie sind sie zu bewerten? Einig ist man sich mit den Befürwortern der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit darin, dass gemessen am Bedarf zu wenig preiswerte Wohnungen gebaut werden. Während jene das in erster Linie als ein Versagen des Marktes interpretieren und daher ein abgetrenntes Segment jenseits des Marktes fordern, sieht der GdW hier vor allem ein Politikversagen. „Das erste Zahnrad, an dem gedreht werden muss, ist daher die Grundstücksvergabe durch die öffentliche Hand“ (GdW 2016, S. 7). Hier geschehe zu wenig, vor allem bei der kommunalen Baulandausweisung. Denn die steigenden Grundstückspreise seien ein wichtiger Treiber der Baukosten, an denen auch eine neue Gemeinnützigkeit nichts ändern könne. Modelle der kooperativen Baulandentwicklung hätten sich als geeignete Instrumente erwiesen, gemischte Quartiere zu schaffen. Aber auch dann sei qualitätsvoller Neubau ohne höhere Förderung nicht möglich.

Die Schaffung eines eigenständigen gemeinnützigen Sektors hält die organisierte Wohnungswirtschaft aus mehreren Gründen nicht für sinnvoll. Erstens würde es das Entstehen stigmatisierter Quartiere oder Bestände heraufbeschwören, zweitens könnte der neue Sektor seine Bestände nur ganz vorwiegend aus dem Neubau heraus aufbauen, der dazu wegen der gestiegenen Baukosten aber heute weniger geeignet ist als früher. Anders als die real existierenden Wohnungsunternehmen könne er nicht in nennenswertem Umfang auf Bestandsgebäude zurückgreifen. Und drittens sei es das falsche politische Signal, würde es doch die Aufgabe, preiswerten Wohnraum anzubieten, zur exklusiven Aufgabe eines einzelnen Sektors machen und damit alle anderen Anbieter auf dem Markt aus der Pflicht nehmen.

Es sieht also nicht danach aus, als wolle der GdW seinen Mitgliedsunternehmen empfehlen, in die Gemeinnützigkeit zu wechseln. Tatsächlich dürften für sie die steuerlichen Anreize nicht erwarten lassen, mit den Einsparungen die Mindereinnahmen und Zusatzkosten zu kompensieren. Allenfalls bliebe die Herauslösung von Teilbeständen und ihre Überführung in einen gemeinwirtschaftlichen Sektor. Doch hierfür wiederum ist die Schaffung getrennter Unternehmen oder Unternehmensbereiche mit eigener Buchführung erforderlich. Das erzeugt nicht nur zusätzliche Kosten, sondern ermöglicht auch unerwünschte Effekte wie der Ausgliederung besonders instandsetzungsbedürftiger oder durch ihre Lage oder andere Faktoren benachteiligter Bestände. Zudem entstünde wieder ein Dickicht verflochtener Unternehmen, das schwer zu kontrollieren ist.

Zusätzliche Förderung nur für die Gemeinnützigen?

Wenn man eine Verpflichtung per Gesetz etwa durch die kommunalen Gesellschaften ausschließt, bleibt für die Gewinnung zu einem Beitritt nur die Möglichkeit zusätzlicher Förderan-



reize: Damit würde gemeinnützigen Wohnungsunternehmen der exklusive oder vorrangige Zugriff auf Fördergelder eröffnet. Denn ohne Förderung, da waren sich in der Vergangenheit und sind sich erst recht für die Zukunft alle einig, ist preiswerter Wohnraum nicht herstellbar.⁸ Je niedriger man die angestrebte Miete ansetzt und je höher gleichzeitig, nicht zuletzt aufgrund zunehmender energetischer Anforderungen, die Baukosten steigen, desto größer ist der Förderbedarf.

Zur Anreizerhöhung führen zwei Wege: So wird in der aktuellen Debatte für einen Strang bundesstaatlicher Förderung geworben, der exklusiv dem gemeinnützigen Sektor zugutekommen soll. Die Grünen fordern 3 Mrd. Euro, die Linke gleich ein öffentliches Wohnungsbauprogramm von 10 Mrd. Euro jährlich zuzüglich eines Rekommunalisierungsfonds für den Ankauf von Bestandsimmobilien. Ob allerdings die Länder einer konkurrierenden Wohnraumförderung durch den Bund mit einer differierenden Schwerpunktsetzung zustimmen würden, ist fraglich. Der andere, viel beschwerlichere Weg, führt über die Synchronisierung der Länderstrategien für die soziale Wohnraumförderung, mit dem Ziel, die gemeinnützigen Akteure durch eine üppigere Landesförderung zu bevorzugen. Ein solches Ansinnen dürfte in den Ländern mit wenig angespannten Wohnungsmärkten als unangemessen angesehen werden und höchstens dort eine Chance auf Umsetzung haben, wo der Einfluss von Grünen und Linken zu seiner Durchsetzung ausreicht. Eine Bremse für zu einseitige Bevorzugung ist im Koalitionsvertrag bereits eingebaut. Dort heißt es, man wolle mit der NWG „die Struktur der etablierten Wohnungswirtschaft ergänzen, ohne diese zu benachteiligen“.

Zusätzliche Förderung als Anreiz, preiswerten Wohnraum zu schaffen, setzt keinen gemeinnützigen Sektor voraus. Auch früher gab es nie ein Junktim von Gemeinnützigkeit und Förderung des Baus von Sozialwohnungen, auch wenn der gemeinnützige Sektor deren weit überwiegenden Teil errichtet hat. Hingegen schwebt über der Bevorzugung das Damoklesschwert einer anderen Unwägbarkeit. Nicht nur der GdW, sondern auch namhafte Experten sehen große Risiken für eine den gemeinnützigen Sektor bevorzugende Förderung darin, dass damit gegen europäisches Beihilferecht verstoßen würde. Daraufhin sollte, vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die in jüngster Zeit mit rechtlich unzureichend abgesicherten Instrumenten gemacht werden mussten, ein Gesetzentwurf auf jeden Fall sehr genau geprüft werden.

EU-Recht stellt Hürde dar

Das kann hier nicht erfolgen, daher sei die Problematik nur angedeutet: Errichtung und Vermietung von Wohnraum zu sozialverträglichen Preisen ist unter bestimmten Umständen

den als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) nach Art. 106 Abs. 2 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union)⁹ anzusehen. Innerhalb dieses Regelwerks, das im Kern eine freie Marktentfaltung zum Ziel hat, werden Ausnahmen restriktiv behandelt, und eine DAWI muss ihre Erforderlichkeit und die Einhaltung der Bestimmungen periodisch nachweisen. Um eine Überkompensation zu unterbinden, muss die gewährte Steuerermäßigung einen angemessenen Ausgleich für die Leistungen der DAWI darstellen. Hierzu ist die Bezifferung des steuerlichen Vorteils einerseits und der Zusatzkosten andererseits erforderlich.

Doch es hat schon die Diskussion um die alte Gemeinnützigkeit gezeigt, dass Steuererleichterungen der absoluten Höhe nach schwer zu beziffern sind. Die Buchführung über die Kosten und Einnahmen, die in Verbindung mit der DAWI anfallen, müssen von allen anderen Tätigkeiten getrennt ausgewiesen werden. Es ist zudem der Nachweis zu führen, dass alle infrage kommenden Anbieter eine Chance hatten, die Dienstleistung zu erbringen. EU-rechtlich zwingend ist eine Belegungsbindung der gemeinnützigen Wohnungen zugunsten einer definierten sozialen Zielgruppe. Die Beauftragung eines Unternehmens mit einer DAWI ist zeitlich zu befristen. Der Bedarf ist nachzuweisen. Daraus ergibt sich grundsätzlich das Risiko, dass eine Beanstandung der NWG nach einigen Jahren die gemeinnützigen Unternehmen schlimmstenfalls direkt in die Insolvenz führen würde.

Zusätzlich stoßen wir auf ein weiteres ungelöstes Problem: Während in früheren Zeiten die Wohnungsnot mehr oder weniger in ganz Deutschland herrschte, haben wir es heute mit einem gespaltenen Markt zu tun: Die dringend zu lösenden Probleme konzentrieren sich im Wesentlichen in den großen Städten. Es müsste also auch ein Geltungsbereich definiert werden. Die Grünen schlagen hierfür die Mietstufen IV bis VII vor.¹⁰ Die Linke verzichtet darauf mit dem Argument, dass es überall Bedarf an preiswertem Wohnraum gebe. Dann würde allerdings auch Neubau gefördert, wo er gar nicht erforderlich ist. Da die Gemeinnützigkeit auf Dauer gestellt ist, hätten die gemeinnützigen Unternehmen aber weiter privilegierten Zugriff auf die Fördergelder. Für diesen Fall wird die Schaffung eines bundesweiten Fonds vorgeschlagen, doch hier ist beispielsweise Spars skeptisch, „da die Unternehmen die etwaigen Überschüsse doch wohl eher für Ausgaben in ihren eigenen Unternehmen (Personal etc.) nutzen würden, als diese an einen anonymen Fonds zu zahlen“ (Spars 2017, S. 27).

⁹ Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind unter bestimmten Voraussetzungen von der Geltung der europäischen Wettbewerbsregeln ausgenommen (Art. 106 Abs. 2 AEUV). Das allgemeine Interesse muss definiert und nachweisbar sein, das Spannungsfeld besteht zwischen Marktkorrektur und Wettbewerbsverzerrung.

¹⁰ Die Mietstufen werden vom Statistischen Bundesamt auf Basis der Wohnungsgeldstatistik festgelegt, die Berechnung bildet aber Steigerungen in den Angebotsmieten nur unzureichend ab.

⁸ Vgl. auch das von den Grünen in Auftrag gegebene Gutachten der Kiehle-Beratung, Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – wohnungswirtschaftliche Bewertung aus dem Jahr 2018

Eine Lösung für die aktuellen Probleme?

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit unausweichlich mit großem Regelungsbedarf und Widerständen verbunden sein wird, die das Ganze zu einem Vorhaben machen, das wahrscheinlich weder schnell genug noch in dem erforderlichen Umfang realisierbar sein wird. Wir haben es aber angesichts der aktuellen Wohnungsmarktlage mit einem akuten Mengen- und Zugangsproblem zu tun, die beide rasch gelöst werden müssen. Für die Lösung des Mengenproblems erscheint ein neuer gemeinnütziger Sektor nicht geeigneter als die vorfindlichen Akteure. Im Gegenteil: Es besteht die Gefahr, dass man zunächst Zeit und Mühe in ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren stecken würde, sich alsdann in eine langwierige Abstimmung mit den Ländern verstrickt, um dann zu hoffen, dass sich eine nennenswerte Zahl an Akteuren umstimmen lässt und die Gemeinnützigkeit beantragt.

Einmal in Gang gesetzt, müssten eine Prüfbehörde geschaffen und personell besetzt, Mieterräte gegründet und die kommunale und Landesaufsicht geschaffen werden. Die alte Gemeinnützigkeit war zu Zeiten problemlösend, als ausreichend Flächen und Kapazitäten für preiswertes Bauen zur Verfügung standen. Heute ist es genau umgekehrt. Flächen sind knapp und teuer und das Bauen auch. Preiswert zu bauen, das wissen inzwischen alle, geht nur auf verbilligten oder eigenen Flächen, möglichst in größerem Maßstab und mit erheblicher finanzieller Unterstützung durch Bund, Länder und Kommunen. Der Wunsch, dass der Effekt der Fördermittel möglichst dauerhaft der Zielerreichung erhalten bleibt, ist vollkommen nachvollziehbar und sollte bei der Wohnraumförderung von Bund und Ländern berücksichtigt werden.

Kurzfristig kommt man den Zielen vermutlich näher, wenn man den Weg konsequenter weiter beschreitet, der in einer ganzen Reihe von Großstädten und größeren Mittelstädten bereits gegangen wird. Durch eine geschickte Baulandpolitik und durchdachte Vergabeverfahren lassen sich mit Genossenschaften, den kommunalen, aber auch mit privaten Wohnungsunternehmen einige der angestrebten Ziele erreichen. Je nach Marktsituation und Lage der Liegenschaften ist es dort gelungen, mit den Interessenten höhere Anteile preisgebundener Wohnungen und längere als die bislang üblichen Bindungsfristen zu vereinbaren. Überdies kann die Kommune den Markt dadurch beeinflussen, dass sie ihre Ziele in Kooperationsvereinbarungen mit sozial orientierten Wohnungsunternehmen festschreibt. Damit lassen sich Mietobergrenzen, Mieterhöhungsspielräume und Belegungszusagen, auch für Personen mit besonderen Zugangsproblemen, vereinbaren. Die Praktikabilität der Vereinbarungen und ihre Wirkungen sollten möglichst durch unabhängige Gutachter periodisch überprüft und unbedingt einer Berichtspflicht unterworfen werden.

Auch im Koalitionsvertrag wird auf die Kooperation mit der etablierten Wohnungswirtschaft gesetzt, wenn es dort heißt, dass man ein „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ mit allen wichtigen Akteuren schließen wolle. Der Aufbau eines neuen gemeinnützigen Wohnungssektors kann natürlich parallel vorbereitet werden, die Umsetzung erscheint allerdings tatsächlich erst dann sinnvoll, wenn eine ausreichende Mitwirkungsbereitschaft hierfür zu erwarten ist. Zutreffend stellt Jenkis (1973, zit. nach Bündnis 90/Die Grünen et al. 2015, S. 42) mit Blick auf die Vergangenheit fest: „[D]ie Kausalkette besteht nicht in der Steuerbegünstigung und der sich daraus ergebenden gemeinnützigen Bindungen, sondern – umgekehrt – darin, dass am Anfang das gemeinnützige Verhalten stand, dem die staatliche Anerkennung und Begünstigung folgte.“



Dr. Reinhard Aehnelt

IfS – Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik GmbH, Berlin

Quellen:

Bündnis 90/Die Grünen; Kuhnert, Jan; Leps, Olof; KUB (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG).

BT-Drucksache 19/17307; Antrag der Fraktion Die Linke: „Neue Wohngemeinnützigkeit einführen, einen nichtprofitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren“, BT-Drucksache 19/17771 (neu).

Bundesministerium der Finanzen (1985): Gutachten der Unabhängigen Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, Bonn.

Eekhoff, Johann (2011): Die Macht etablierter Interessen, Duncker & Humblot, Berlin.

Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit (Neues Wohngemeinnützigkeitsgesetz – NWohnGG).

Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG).

GdW kompakt (2016): „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ – Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht.

Kiehle-Beratung (2018): Neue Wohngemeinnützigkeit – wohnungswirtschaftliche Bewertung, Gutachten im Auftrag der GRÜNEN.

Koalitionsvertrag 2021–2025: Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

KUB – KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH (2020): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit (Neues Wohngemeinnützigkeitsgesetz – NWohnGG), BT-Drucksache 19/17307 und zum Antrag der Fraktion DIE LINKE Neue Wohngemeinnützigkeit einführen, einen nichtprofitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren, BT-Drucksache 19/17771 (neu) zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen am 7. Oktober 2020.

Preußisches Gesetz über die Stempelfreiheit (Steuerbefreiung) gemeinnütziger Wohnungsunternehmen von 1867.

Spars, Guido (2017): Gutachten zur wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Einschätzung einer „Neuen Wohngemeinnützigkeit“ in Deutschland.

Voigtländer, Michael (2007): Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland. IW-Position Nr. 27.

ZIA (2020): Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)221, ZIA Stellungnahme, Neue Wohnungsgemeinnützigkeit, Stand 30. September 2020.



Lisa Vollmer

Sozial und demokratisch?

Kampf um Mietermitbestimmung bei landeseigenen Wohnungsunternehmen in Berlin

Die sechs Berliner landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU) – Degewo, GESOBAU, Gewobag, HOWOGE, Stadt + Land und WBM – sind in den vergangenen Jahren wieder einmal Gegenstand kontroverser politischer Aushandlungsprozesse geworden. Nicht zuletzt standen sie im Fokus der seit über zehn Jahren erstarkenden mietenpolitischen Bewegung. So wurde zum Beispiel die im Vergleich zum privaten Wohnungsmarkt hohe Zahl von Zwangsräumungen bei den Unternehmen vom Bündnis „Zwangsräumung verhindern“ durch Aktionen in den Konzernzentralen angeprangert. Der sozialen Ausrichtung der Unternehmen widmete sich außerdem eine Volksentscheidinitiative, der Mietenvolksentscheid, der im Jahr 2015 seine Kampagne begann.

Ziel des Bündnisses aus verschiedenen Gruppen der mietenpolitischen Bewegung war es, die LWU stärker auf die Versorgung unterer Einkommensschichten auszurichten. Dazu sollten die sechs als Aktiengesellschaften oder GmbHs strukturierten Unternehmen zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts zusammengefasst und umstrukturiert werden. Diese Maßnahme sollte nicht nur die Steuerbarkeit durch das Parlament erhöhen, sondern auch die bei den privatrechtlichen Unternehmensformen stark eingeschränkten Mitbestimmungsmöglichkeiten der Mieterinnen und Mieter erweitern. Neben den sozialen Zielen trat also an zentraler Stelle das Verlangen nach einer Demokratisierung der öffentlichen Wohnraumversorgung, das sich nicht zuletzt aus negativen Erfahrungen mit Zwangsräumungen, Mietsteigerungen und Gewinnabführung an den städtischen Haushalt speiste.

Der Mietenvolksentscheid mündete nach breiter Unterstützung in der ersten Phase der Unterschriftensammlung und nachdem die Regierung rechtliche Bedenken gegenüber dem von der Initiative verfassten Gesetzes geltend gemacht hatte in einem Kompromiss zwischen der zivilgesellschaftlichen Kampagne und der Regierungskoalition aus SPD und CDU. Das daraufhin entstandene Wohnraumversorgungsgesetz setzte nicht nur den Anteil auf 30 Prozent geförderter Wohnungen im kommunalen Neubau und 55 Prozent an wohnberechtigungsscheinbeziehende Haushalte bei Wiedervermietung hoch,¹ sondern führte eine neue Form der Mietermitbestimmung ein: direkt von den Mieterinnen und Mietern gewählte Mieterräte treten seitdem auf Unternehmensebene für die Interessen der Bewohnerschaft ein.

Bildung von Mieterräten

Die Mieterräte sind mit zwei Personen, eine davon mit Stimmrecht, in den Aufsichtsräten der sechs LWU vertreten. Anstatt die LWU zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts zusammenzufassen, wurde die Wohnraumversorgung Berlin AöR (WVB)

gegründet, die die Einhaltung der zwischen Senat und Unternehmen geschlossenen Kooperationsvereinbarungen überprüft sowie die Mieterräte und Mieterbeiräte in ihrer Tätigkeit unterstützt.² Die Arbeit der Mieterräte als Interessensvertretung der Mieterschaft wird dadurch erschwert, dass die Inhalte der Aufsichtsratssitzungen der AGs und GmbHs weitgehend der Geheimhaltung unterliegen und die Mieterräte deshalb verunsichert sind, wie sie dort besprochene Themen in ihrer Wählerschaft thematisieren können. Insgesamt fehlt es an einer institutionalisierten oder durch Praxis eingeübten Form der Rückbindung zwischen Mieterräten und Mietern. Eine Brücke könnten die Mieterbeiräte bilden. Allerdings stehen Mieterräte und Mieterbeiräte bisher in keinem formellen Verhältnis zueinander.

Mieterbeiräte sind auf Siedlungs- oder nachbarschaftlicher Ebene tätige Gremien, die ebenfalls von den Mieterinnen und Mietern gewählt werden. Sie erfüllen Kommunikationsaufgaben zwischen LWU und Mieterschaft, sammeln Anliegen und Beschwerden und bringen sich bei der Gestaltung des Wohnumfeldes ein. Damit erfüllen sie eine Art Co-Management-Funktion für die LWU – allerdings ohne mit konkreten Rechten ausgestattet zu sein. Die Mieterbeiräte haben keine verbindliche Verankerung im Wohnraumversorgungsgesetz, und ihre Einsetzung sowie die Bestimmung ihrer konkreten Aufgaben sind von den sechs Unternehmen abhängig. Aktive Mieterbeiräte, unter anderem aus der Initiativgruppe Mieterbeiräte, und die WVB haben in den vergangenen Jahren versucht, diesem Missstand entgegenzuwirken. Die Mieterbeiräte sollten im Jahr 2021 in die Novellierung der Kooperationsvereinbarung aufgenommen sowie ihre Rechte und Pflichten klar umrissen werden. Dies scheiterte allerdings am Widerstand der landeseigenen Wohnungsunternehmen und der mangelnden Unterstützung der SPD, die von 2016 bis 2021 den Senator für Finanzen und seit 2021 den Senator für Stadtentwicklung stellt und damit an zentralen politischen Entscheidungsstellen bzgl. der LWU sitzt.

¹ Seitdem wurden die Anteile jeweils weiter erhöht, auf mittlerweile über 60 Prozent.

² Vgl. dazu auch den Beitrag von Carina Diesenreiter und Maximilian Vollmer in diesem Heft.



Abb. 1: Die unterschiedlichen Ebenen der Mitbestimmung bei den LWU (Quelle: kusWo)

Neben den offiziellen Gremien der Mitbestimmung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen existieren selbst-initiierte Mieterorganisationen in Beständen der LWU.³ Zum Beispiel bestanden in den Häusern der Karl-Marx-Allee, die im Jahr 2019 rekommunalisiert wurden, bereits seit Langem Mieterräte, die ein Zugeständnis bei der Privatisierung der Bestände in den 1990ern waren und bei der sich bietenden Gelegenheit zentraler Akteur bei der Ausübung des Vorkaufsrechts für die Blöcke wurden. Dieser Mieterat besteht nach der Rekommunalisierung weiterhin und parallel zu den oben beschriebenen Strukturen in den LWU.

Kooperationsvereinbarungen

Etwas anders verhält es sich mit dem Mieterat im Neuen Kreuzberg Zentrum (NKZ), in den 1970er Jahren als sozialer Wohnungsbau in privater Trägerschaft entstanden. Aufgrund des drohenden Verkaufs des Gebäudekomplexes an den stadtwelt bekannten Vermieter Padovicz schlossen sich die Mieterinnen und Mieter hier im Jahr 2016 zu einem selbstorganisierten Mieterat zusammen, der auf die Kommunalisierung des Gebäudes drängte – und damit 2017 erfolgreich war. Seitdem befinden sich die etwa 300 Wohn- und 90 Gewerbeeinheiten in der Hand der Gewobag. Der Mieterat rang daraufhin um sein Fortbestehen und setzte in zähen Auseinandersetzungen, zunächst gegen den Willen des LWU, mit Unterstützung aus der Politik eine Kooperationsvereinbarung durch, in der der selbstorganisierte Mieterat anerkannt und das gemeinsame Arbeiten auf Augenhöhe an der Entwicklung des Bestandes zugesichert wird (Mieter-

³ Verwirrend ist hier, dass diese teils ebenfalls den Namen „Mieterat“ tragen, aber – anders als die offiziellen Mieterräte in den LWU – nicht auf unternehmens-, sondern auf nachbarschaftlicher Ebene organisiert sind.

rat NKZ/Gewobag 2019). Die Kooperationsvereinbarung wurde von den Unterzeichnenden bei einer Pressekonferenz vorgestellt und dabei von der mittlerweile ehemaligen Senatorin für Stadtentwicklung, Katrin Lompscher (Die Linke), als politischer Meilenstein der Demokratisierung der LWU gepriesen. Jüngst wurde diese Vereinbarung durch die unabgesprochene Ankündigung der Innensenatorin (und

früheren wohnungspolitischen Sprecherin der SPD, die mit dem Kontext gut vertraut ist) hintergangen, indem die Ansiedlung einer Polizeiwache in dem Gebäude über die Köpfe der Mieterinnen und Mieter und trotz Veto des Mieterrats verkündet wurde.

Auch andere Mieter artikulierten im Zuge der (Re-)Kommunalisierung durch Ankauf oder Ausübung des Vorkaufsrechts in den letzten Jahren den Anspruch auf mehr Mitbestimmung innerhalb der LWU. Denn diese (Re-)Kommunalisierungen sind meist darauf zurückzuführen, dass die Hausgemeinschaft sich aktiv dafür eingesetzt hat, darüber zusammengewachsen ist und Ideen zur Verwaltung und Gestaltung ihres Hauses bzw. ihrer Siedlung entwickelt hat. Wie die Mieterräte in der Karl-Marx-Allee und im NKZ sind solche Hausgemeinschaften – wie zum Beispiel aus der Wrangelstraße 66, dem ersten Vorkaufsrechtsfall in Friedrichshain-Kreuzberg – Teil des Bündnisses „kommunal & selbstverwaltet Wohnen“ (kusWo) geworden, das die Bestrebungen zur Demokratisierung der LWU seit Mitte 2017 bündelt und dabei in engem Austausch mit den offiziellen Mieterräten und Mieterbeiräten der LWU steht.

Bündnis „kommunal & selbstverwaltet Wohnen“

Ebenfalls Teil des Bündnisses sind in den 1980er und 1990er Jahren besetzte Häuser, die im Bestand der LWU legalisiert wurden. Sie verfügen über gewerbliche Pachtverträge, die ihnen weitgehende Selbstverwaltungsrechte und fixe Mietkosten garantieren. Im Gegenzug übernehmen die Hausgemeinschaften, meist als Vereine organisiert, weitgehende Verantwortung bei der Instandhaltung und Verwaltung der Mietshäuser. Diese Häuser sind also ein Beispiel dafür,

wie weit Mit- bzw. Selbstbestimmung unter dem Dach der LWU gehen kann, aber auch ein Beispiel dafür, mit welchen Pflichten und Ansprüchen an die eigene Organisationsform solche Rechte verbunden sind.

Die Pachtverträge, die die Selbstbestimmungsrechte festlegen, sind allerdings einer Laufzeit unterworfen, die in einigen der selbstverwalteten Häuser in den letzten Jahren an ihr Ende gelangte. Verhandlungen über neue Pachtverträge standen also an und das in einer gänzlich anderen Situation als zur Zeit der Legalisierung der Besetzungen. In einem außerordentlich angespannten Wohnungsmarkt und angesichts von mit dem Auftrag ausgestatteten LWU, den Bestand an landeseigenen Wohnungen zu erhöhen (wozu die Wohneinheiten unter Pachtvertrag formell absurderweise nicht zählen), mussten die selbstverwalteten Häuser stark dafür kämpfen, überhaupt neue Pachtverträge zu erhalten, und Mietsteigerungen hinnehmen, die sie angesichts der in kompletter Eigenregie und mit eigenen finanziellen Mitteln erfolgten Instandsetzung und -haltung ihrer Häuser als nicht gerechtfertigt ansahen.

Das Bündnis „kommunal & selbstverwaltet Wohnen“ vereint also Vertreterinnen und Vertreter ganz unterschiedlicher Bautypologien – vom Gründerzeitmietshaus bis zur Wohnsiedlung –, unterschiedlicher sozialer Milieus und unterschiedlicher Vorstellungen, wie Mit- und Selbstbestimmung der Mieterinnen und Mieter bei den LWU aussehen könnte. Die Vorteile einer Demokratisierung der LWU für alle diese Gruppen begründet das Bündnis in ihrer 2018 veröffentlichten Broschüre wie folgt: „Die kommunale und selbstverwaltete Kooperation bietet Vorteile für die Mieter*innen und die LWU. Die Mieter*innen können durch die Mitbestimmung Verdrängung und Privatisierung verhindern

und ihre eigene Wohnsituation sowie die anderer Mieter*innen sozial gestalten. [...] Mit der Mitbestimmung verändert sich das Verhältnis der Mieter*innen zum Haus. Sie tragen vermehrt Sorge für die Häuser, Gemeinschaftsflächen und die Nachbarschaft. Denn stabile Hausgemeinschaften wirken nicht nur nach innen, sondern auch in den Stadtteil. Darüber hinaus trägt die Demokratisierung des Wohnens zu einer Demokratisierung und Gemeinwohntwicklung in der gesamten Gesellschaft bei. Beispiele aus Berlin und anderen Städten zeigen, dass Mitbestimmung und Selbstverwaltung geeignete Mittel sind, um:

- die Mieten langfristig niedrig zu halten,
- Reprivatisierung zu verhindern,
- soziale Strukturen in Nachbarschaften zu schaffen,
- demokratische Prozesse einzuüben und zu stärken“ (kusWo 2018, S. 6).

Demokratisierung des Wohnens

Die unterschiedlichen Begehren nach Mitbestimmung möchte kusWo durch ein baukastenartiges Modell realisiert sehen. In verschiedenen Bereichen, wie Verwaltung, Wohnungsbelegung, Instandhaltung/Modernisierung, Gewerbe oder nachbarschaftliches Umfeld sollen selbstorganisierte Mietervertretungen selbst bestimmen können, in welchem Maße sie mitbestimmen wollen. Ein hohes Maß an Mitbestimmung setzt dabei einen hohen Organisationsgrad der Mieterinnen und Mieter voraus.

Um ihre Forderungen und konkreten Umsetzungsideen durchzusetzen, trat kusWo ab 2018 in einen Austausch mit den Spitzen der LWU und den regierenden Fraktionen

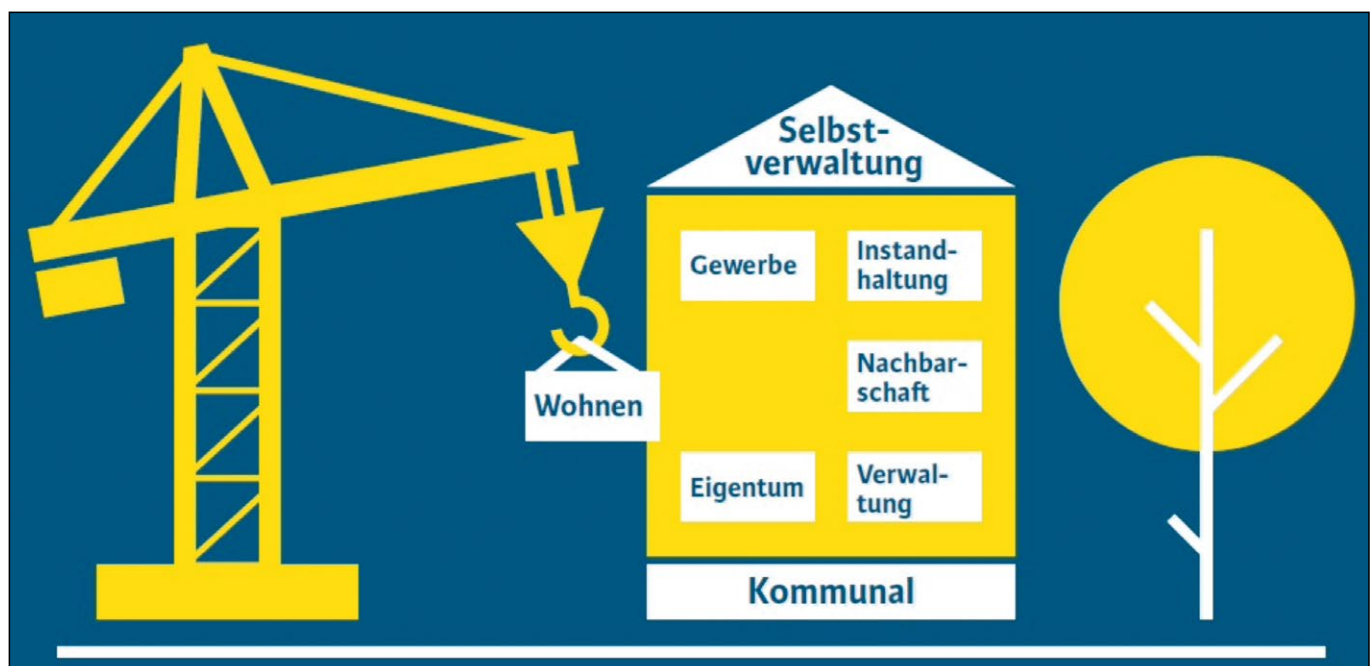


Abb. 2: Die unterschiedlichen Bereiche der Mitbestimmung bei den LWU (Quelle: kusWo)

bzw. zuständigen Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen. Das Bündnis formulierte konkrete Vorschläge, wie bei der anstehenden Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung zwischen LWU und Regierung die Demokratisierung der Unternehmen befördert werden könnte (kusWo 2019). Dabei trafen sie auf entschiedenen Widerstand der LWU und auf wenig Unterstützung der Regierungsparteien (vgl. dazu kusWo 2020). Die direkten Gespräche mit den Spitzen der LWU wurden von diesen ohne Begründung abgebrochen. Unter Führung der Linken unterstützte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zwar prinzipiell die Anliegen von kusWo, war aber nicht bereit, einen größeren Konflikt mit der SPD-geführten Senatsverwaltung für Finanzen einzugehen. Da auch die soziale Ausrichtung der LWU, zum Beispiel bezüglich der Anteile geförderten Wohnraums, zwischen den Koalitionspartnern umstritten war, wurden die Forderungen nach Demokratisierung zur verzichtbaren Verhandlungsmasse.

Die Ideen der Demokratisierung der öffentlichen Wohnraumversorgung werden auch in anderen Teilen der mietenpolitischen Bewegung Berlins vorangetrieben und aufgegriffen. Die Mietergemeinschaft Kotti & Co, aktiv am südlichen Kottbusser Tor, fordert schon lange nicht nur die (Re-)Kommunalisierung ihrer Häuser, sondern auch deren demokratische Verwaltung (Kotti & Co 2013, 2018). Nach dem Ankauf durch das Land Berlin im Jahr 2021 und die Überführung in die Bestände der Gewobag und zum größeren Teil der Howoge bietet sich nun die Gelegenheit, diese Forderungen in die Praxis umzusetzen. Auch hier bremsen die LWU. Eine Mieterbeiratswahl wurde bisher aufgeschoben, sodass die seit mittlerweile einem Jahrzehnt aktiven Mieterinnen und Mieter die Wahl und Gründung eines selbstinitiierten lokalen Mieterrates anstreben.

Auch in der Kampagne „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ (DWE) spielt die Demokratisierung der Wohnraumversorgung eine zentrale Rolle. Aufbauend auf den Forderungen des Mietenvolksentscheids und des Bündnisses „kommunal & selbstverwaltet Wohnen“ sollen die vergesellschafteten Bestände in eine Anstalt öffentlichen Rechts überführt werden und somit der direkteren demokratischen Kontrolle des Parlaments unterstehen. Außerdem soll in dieser Anstalt öffentlichen Rechts ein mehrstufiges Rätssystem installiert werden, das die Mitbestimmung aller Mieterinnen und Mieter bei Unternehmensentscheidungen sicherstellt (DWE 2019).

Die vielfältigen Kämpfe um eine soziale und demokratische öffentliche Wohnraumversorgung in Berlin zeigen, dass sich tiefgreifend neoliberal reformierte Institutionen der Wohnraumversorgung, wie die LWU in Berlin, nicht ohne politische Konflikte und massiven Druck verändern lassen. Und sie zeigen, dass das Thema der Demokratisierung auch von

politisch-institutioneller Seite mehr Unterstützung braucht. Inzwischen – so scheint die Botschaft aus der mietenpolitischen Bewegung – fangen die Mieterinnen und Mieter einfach schon mal selbst an.



Vertr.-Prof. Dr. Lisa Vollmer

Vertretungsprofessorin für Stadtplanung,
Institut für Europäische Urbanistik,
Bauhaus-Universität Weimar

Quellen:

DWE (2019): Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft. Lösungen für die Berliner Wohnungskrise. https://www.dwenteignen.de/wp-content/uploads/2020/01/Vergesellschaftung_Download_2.-Auflage.pdf (letzter Zugriff am 02.06.2022).

Kotti & Co (2013): Rekommunalisierung Plus Kotti. Blogbeitrag. <https://kottibundco.net/2013/10/30/rekommunalisierung-plus-kotti/> (letzter Zugriff am 02.06.2022).

Kotti & Co (2018): Rekommunalisierung Plus. Modellprojekt am Kottbusser Tor. Studie. <https://kottbussektor.org/> (letzter Zugriff am 02.06.2022).

kusWo (2018): kommunal & selbstverwaltet Wohnen. Mieter*innen für die Demokratisierung der Wohnraumversorgung. Broschüre, Berlin.

https://kommunal-selbstverwaltet-wohnen.de/kuswo_broschuere.pdf (letzter Zugriff am 02.06.2022).

kusWo (2019): Überarbeitung Kooperationsvereinbarung mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins (LWU): Änderungs- und Ergänzungsvorschläge des Netzwerkes „kommunal & selbstverwaltet Wohnen, kusWo“ https://kommunal-selbstverwaltet-wohnen.de/2019_ueberarbeitung_koopv_kuswo.pdf (letzter Zugriff am 02.06.2022).

kusWo (2020): Öffentliche Hand und alles gut? Mieter*innen für die Demokratisierung der Wohnraumversorgung. In: Schöning, Barbara/Vollmer, Lisa (Hg.) (2020): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung, transcript: Bielefeld, S. 176–190.

Mieterrat NKZ/Gewobag (2019): Kooperationsvereinbarung.

https://mieterratnkz.de/wpcontent/uploads/2019/08/Kooperationsvereinbarung_Gewobag_NKZ.pdf (letzter Zugriff am 02.06.2022).



Nils Wohltmann, Jürgen Kroggel

Vergabe freier Wohnungen bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften

Diskussionsbeitrag zu einem gerechten Modell

Der Berliner Wohnungsmarkt wird auf absehbare Zeit Versorgungsengpässe haben, die auch durch Neubau nicht kompensiert werden können. Es wird bei einer Verwaltung des Mangels verbleiben, sodass sich Fragen der Gerechtigkeit und der Transparenz bei der Wohnungsvergabe stellen. Das vorgeschlagene Modell für die Vergabe freier Wohnungen soll eine Abkehr vom bisherigen WBS-Modell und der Kooperationsvereinbarung mit der Senatsverwaltung einleiten. Stattdessen schlagen wir ein transparentes Drei-Säulen-Modell vor, das die Vergabe der Wohnungen nach Dringlichkeit, Benachteiligung und Einkommen regelt. Dazu soll ein Wartelistensystem mit vier Wartelisten in Berlin eingerichtet werden. Der Platz auf der Warteliste richtet sich nach den Punkten, die nach einem Ampelsystem vergeben werden und deren Kriterien zur öffentlichen Diskussion stehen.

Versorgungsengpässe in Berlin: keine Entlastung zu erwarten

Jeder der 137 Bewerberinnen und Bewerber pro freier Wohnung¹ kennt diese Frage und das dazugehörige flaue Gefühl in der Magengrube: Wie komme ich an diese Wohnung, die ich mir jetzt gerade anschau und von der ich schon träume?

In Berlin besteht seit Jahren ein Versorgungsengpass auf dem Wohnungsmarkt aufgrund eines zu hohen Nachfrageüberhangs.² Bereits 2019 wurde der Nachfrageüberhang mit 145.000 Wohnungen beziffert. Die Rahmenbedingungen für diesen Versorgungsengpass sind bekannt:

- Berliner Bevölkerungszuwachs,
- nicht ausreichende Neubauaktivität, vor allem bei großen Wohnungen,
- zu wenige WBS-Wohnungen,
- Anstieg der Neuvermietungspreise (2021 durchschnittlich berlinweit 10,55/m²),³
- Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen.

Uns wird regelmäßig von Bestechungen berichtet, um an eine Wohnung zu gelangen – auch bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Der Kampf um jede frei werdende Wohnung und erst recht um jede davon, die preisgünstig ist, nimmt an Dramatik zu und umfasst inzwischen auch Mieter mit mittlerem Einkommen.

Sinkender Bestand an miet- und belegungsgebundenen Wohnungen in Zahlen

Der Bestand an günstigen mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen wird sich auch nach den Berechnungen der Senatsverwaltung von 2018 bis 2024 nahezu halbieren. 2018 gab es in Berlin 191.529 WBS-Wohnungen,⁴ fast die Hälfte davon in den Händen der städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Bis Ende 2024 werden allein in Ost-Berlin fast 70.000 Wohnungen aus der Mietpreis- und Belegungsbindung fallen.⁵ Selbst unter Berücksichtigung von starken Neubauaktivitäten bis 2024 (ca. 50.000 neue WBS-Wohnungen) plant die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen damit, den Bestand an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen auf dem Niveau von 100.000 Wohnungen zu halten.⁶ Da derzeit die städtischen Wohnungsbaugesellschaften den größten Teil der WBS-Neubauten sicherstellen (88,34 Prozent⁷), kann nicht damit gerechnet werden, dass auf anderem Wege neue WBS-Wohnungen entstehen.

Neubau löst nicht das Problem des stagnierenden Angebots auf dem Mietwohnungsmarkt

Zwei Faktoren spielen dabei eine Rolle: Zum einen überstieg in den letzten Jahren die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen die Neubauaktivität: 2019 wurden 18.999 Wohnungen, 2020 insgesamt 16.337 neue Wohnungen gebaut, während 2020 19.400 Wohnungen in Eigentum umgewandelt wurden, 2021 insgesamt sogar 28.595 Wohnungen.⁸ Allein die Umwandlung in Eigentum ent-

1 Datenauswertung von Immobilienscout24, berichtet im Tagesspiegel: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/spiegel-bericht-zu-immoscout-analyse-berlin-hat-den-umkaempftesten-wohnungsmarkt-in-deutschland/26867848.html>

2 Der Berliner Wohnungsmarktbericht 2019 nennt auf Seite 75 die Problematik beim Namen.

3 Berliner Wohnungsmarktbericht 2021 (Zusammenfassung), S. 8

4 Berliner Wohnungsmarktbericht 2019, S. 50

5 Berliner Wohnungsmarktbericht 2021, S. 55

6 Berliner Wohnungsmarktbericht 2021, S. 54

7 Berliner Wohnungsmarktbericht 2021, S. 57

8 Zahlen nach Wohnungsmarktbericht 2020 und 2021 und Artikel im Tagesspiegel: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-immobilienbesitzer-nutzen-letzte-chance-so-viele-umwandlungen-von-miet-in-eigentumswohnungen-wie-noch-nie/28256974.html#:~:text=Die%20Zahl%20der%20Umwandlungen%20von,schon%20das%20ein%20Mehrfaches%20Hoch.>

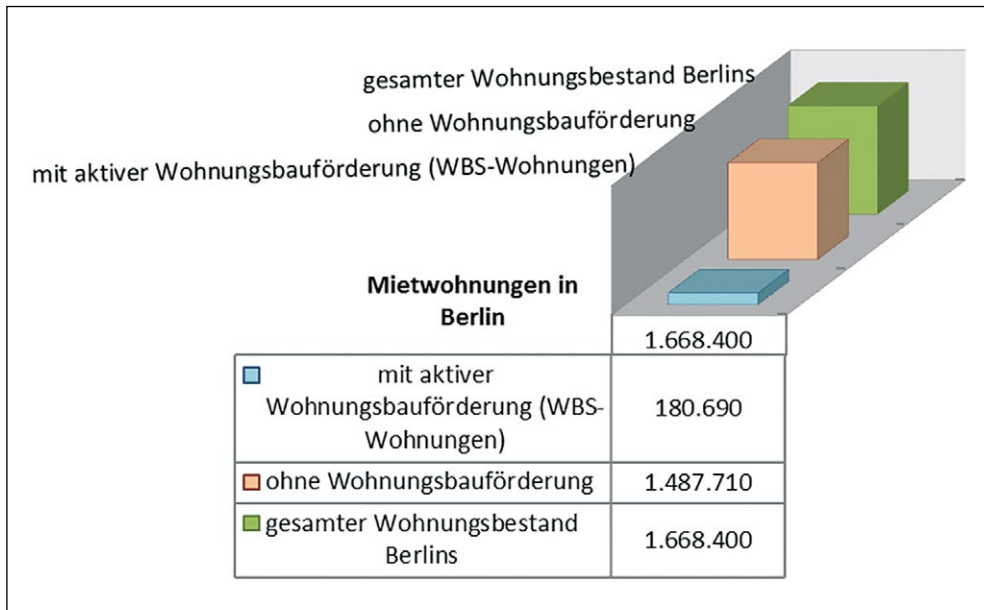


Abb. 1: Anteil der „WBS-Wohnungen“ am Gesamtbestand (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2021)

zieht dem Mietwohnungsmarkt daher derzeit Wohnungen im Bestand. Dies ist dramatisch für Haushalte mit geringem Einkommen. Zum anderen gibt es einen stetigen Bevölkerungszuwachs in Berlin durch Zuzug aus Europa und ganz Deutschland. Mit Ausnahme des Jahres 2020 (leichter Bevölkerungsrückgang) stieg die Bevölkerung in Berlin jährlich um bis zu 30.000 Menschen (2018: 31.331; 2019: 24.665⁹). Selbst im Coronajahr 2021 lag der Bevölkerungszuwachs noch bei 5500.¹⁰ Der Zuzug von Geflüchteten aus Kriegsgebieten verschärft die ohnehin bereits dramatische Wohnungsmarktsituation.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Neubau dringend gebraucht wird, aber kurz- und mittelfristig keine Entlastung auf dem Mietwohnungsmarkt bringen kann – zumal die Neubauaktivität in den letzten Jahren auf einem Rekordhoch stand und gleichwohl keinerlei mietdämpfende Wirkung entfalten konnte, da die Anzahl der Mietwohnungen nicht wesentlich gesteigert wurde. Kurz- und mittelfristig wird es daher um eine Verwaltung des Mangels gehen müssen. Diese Verwaltung des Mangels sollte unserer Ansicht nach durch ein transparentes und faires Vergabesystem begleitet werden.

Mehr Gerechtigkeit und Transparenz bei der Wohnungsvergabe

Als Sozialarbeiter, die tagtäglich mit den dramatischen Folgewirkungen dieses Zustands insbesondere für die ärmeren Bevölkerungsschichten konfrontiert sind, haben wir einen Diskussionsvorschlag für ein faires Vergabemodell freier Wohnungen im Land Berlin entwickelt, um damit eine

Antwort auf die Frage nach sozialer Gerechtigkeit bei der Wohnungsvergabe zu geben und diese transparenter und gerechter zu gestalten. Denn auch durch die Kooperationsvereinbarung des Senats mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften ist es für Wohnungsbewerber nicht erkennbar, nach welchen Kriterien die einzelne Wohnung an wen vergeben wird. Sollte es solche Kriterien geben, sind sie der interessierten Stadtbevölkerung bisher nicht bekannt gegeben worden. Es entsteht der Eindruck der Intransparenz bei der Wohnungsvergabe.

Deshalb sind die Adressaten unseres Modells, das auch von unserem Berliner Spitzenverband, dem Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz, unterstützt wird, zunächst die sechs städtischen Wohnungsbaugesellschaften, darüber hinaus aber auch alle Vermieter dieser Stadt. Gelänge es, freierwerdende Wohnungen aus einem Wohnungsbestand von 30 bis 35 Prozent der 1.668.400 Mietwohnungen (Stand 2020) für unser Modell verfügbar zu machen, könnte damit auch eine gute soziale Durchmischung des Berliner Wohnungsbestands innerhalb unseres Modells gewährleistet werden.

Die Wohnungsvergabe soll über ein Ampelsystem mit Punkten und vier Wartelisten erfolgen. Dies soll ein faires Vergabeverfahren sichern und z. B. bei Transferleistungsbeziehenden, die wegen zu hoher Mieten umziehen müssen, zugleich der Nachweis sein, dass sie sich um günstigeren Wohnraum bemühen. Kostensenkungsverfahren durch Jobcenter und Sozialämter wären dann nicht mehr zulässig, bis eine günstigere Wohnung über die Warteliste vermittelt wird.

Die Entscheidungsprozesse der Objektverwaltung sollen folglich durch Wartelisten und ein Punktesystem ersetzt werden, das nach außen hin transparent kommuniziert werden kann. Sollten sich Kriterien der Auswahl als ungerecht herausstellen, kann die Stadtgesellschaft diese diskutieren und abändern. Ein öffentlicher Aushandlungsprozess über faire Kriterien, die dringend geboten sind, könnte initiiert werden. Aus diesem Grunde erheben wir auch nicht den Anspruch, dass unser Modell alle Anforderungen erfüllt. Vielmehr geht es um eine Diskussionsgrundlage, auf der ein Modell fort- und weiterentwickelt werden kann. Bislang gab es noch keine Diskussionsgrundlage, wie genau freie Mietwohnungen verteilt werden können.

⁹ Zahlen nach Wohnungsmarktberichten 2019 und 2020

¹⁰ Quelle: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/031-2022>

Anteil der „besonderen Bedarfsgruppen“ bei Wohnungsneuvermietung erhöhen und Abkehr vom undifferenzierten WBS-System

Durch die derzeit geltende Kooperationsvereinbarung des Senats mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften ist es gelungen, dass bisher 3,06 Prozent des gesamten Berliner Wohnungsbestandes für „besondere Bedarfsgruppen“ zur Verfügung stehen. Laut Kooperationsvereinbarung sollen 63 Prozent aller frei werdenden Wohnungen Haushalten mit einem WBS zur Verfügung gestellt werden. Innerhalb dieser Gruppe soll 25 Prozent des frei werdenden Bestands an „besondere Bedarfsgruppen“, wie Transferleistungsbeziehende, Geflüchtete, Wohnungslose, Personen im betreuten Wohnen, Studierende usw., vergeben werden.

Bezüglich des WBS ist es wichtig zu erwähnen, dass z. B. viele Geflüchtete keinen WBS erhalten können und auch unter den WBS-Berechtigten wenig Differenzierung vorge-

nommen wird. Es gibt nur den besonderen Wohnbedarf und die drei Einkommensgruppen (Einkommensgrenzen nach § 9 Abs. 2 Wohnraumförderungsgesetz, zuzüglich 40 Prozent und zuzüglich 60 Prozent dieser Einkommensgrenze). Zur Frage der Dringlichkeit des Wohnraumbedarfs und dem Grad der Benachteiligung auf dem Wohnungsmarkt werden keine Daten beim WBS-Antrag erhoben, sodass diese Kriterien hier keine Rolle spielen.

Durch unseren Vorschlag würde sich der Anteil der Wohnungen für strukturell Benachteiligte im ersten Schritt von 3,06 Prozent auf 14,59 Prozent erhöhen. Deswegen schlagen wir vor, dass 75 Prozent aller frei werdenden Wohnungen bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften nach unserem Dringlichkeits- und Nachteilsmodell vergeben werden.

Das höhere Gesamtziel würde dabei nicht aus dem Auge verloren werden. Die Bedarfsgruppen würden sich deutlich differenzierter und nicht allein über ihren Status definieren.

Die drei Säulen: Dringlichkeit, Benachteiligung und Einkommen

Wir schlagen ein Drei-Säulen-Modell vor: Dringlichkeit, Benachteiligung und Einkommen. Kerngedanke dahinter ist, dass vorrangig nach **Dringlichkeit** und nach dem Grad der Benachteiligung auf dem Wohnungsmarkt frei werdende Wohnungen vergeben werden. Dringlichkeit ist deswegen von großer Relevanz, da viele Haushalte gerade auch mit Kindern auf dem Wohnungsmarkt völlig unterversorgt sind und in behördlich nicht mehr zulässigen beengten Wohnverhältnissen oder sogar in ASOG¹¹-Unterbringungen leben. Diese Haushalte und Personen müssen vorrangig bedient werden, da sie sich selbst oftmals nicht mehr mit Wohnraum versorgen können bzw. seit Jahren in verdeckter Wohnungslosigkeit leben. Wir kennen zahlreiche solche Familien und Einzelpersonen aus der Beratung und sehen dort einen dringenden Handlungsbedarf.

Menschen, die strukturelle Benachteiligungen auf dem Wohnungsmarkt erfahren – wie z. B. Personen mit Rassismus- oder Diskriminierungserfahrungen aufgrund der geschlechtlichen Identität, des Alters, aufgrund einer Behinderung

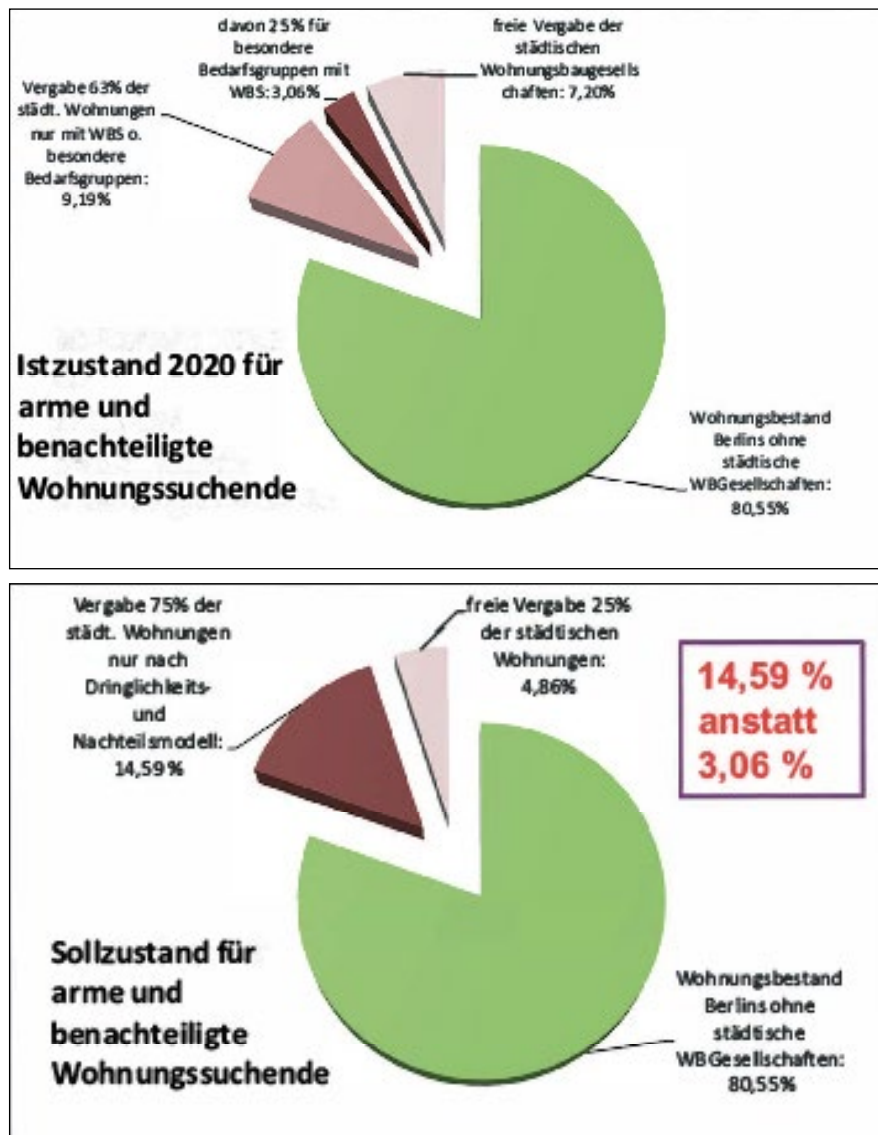


Abb. 2 und 3: „Istzustand“ und „Sollzustand“ [Quellen: Kooperationsvereinbarung mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften Berlins, „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“ und „Ergänzung der Kooperationsvereinbarung“]

¹¹ ASOG: Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz

usw., aber auch Alleinerziehende oder große Familien –, müssen größere Chancen bekommen, eine Wohnung zu finden. Deswegen braucht es einen Nachteilsausgleich für diese Personengruppen. Unser Modell berücksichtigt dies und gibt diesen Personengruppen bei gleicher Dringlichkeit mehr Punkte. Erfahrungen von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt soll auf diesem Wege Rechnung getragen und die Betroffenen ermutigt werden, aus ihrer Benachteiligung einen Vorteil zu ziehen, den sie bislang nicht kennen.

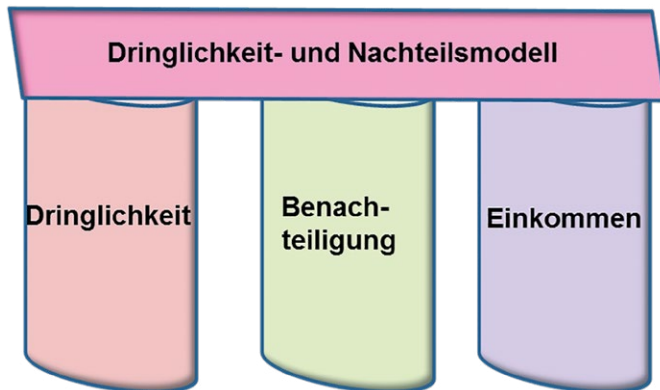


Abb. 4: Die Säulen des Modells

Strukturell benachteiligte Personengruppen verfügen in aller Regel über ein geringeres Einkommen, sodass die dritte Säule bereits durch den Nachteilsausgleich berücksichtigt ist. Das Kriterium Einkommen haben wir lediglich im Rahmen zusätzlicher Punkte herangezogen, die sich an der Einkommensgrenze des WBS orientieren (nach § 9 Abs. 2 WoFG). Bei gleicher Dringlichkeit und gleicher Benachteiligung erhalten dann die Haushalte die Wohnung, die die WBS-Einkommensgrenze unterschreiten.

Wartelistenmodell

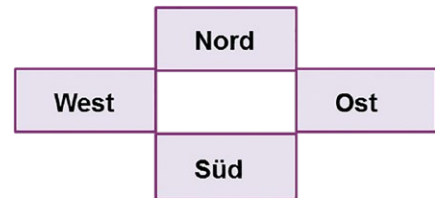
Unsere Idee ist, für Berlin vier Wartelisten einzurichten: Nord, West, Süd und Ost. Alle vier Wartelisten sollen durch Anlauf- und Prüfstellen repräsentiert werden. Ob dies die Einrichtung neuer Institutionen bedeutet oder bestehende Strukturen in Berlin zusammengefasst werden können, möchten wir bewusst offenlassen. Das Personal in diesen Prüfstellen muss selbstverständlich für Diskriminierungserfahrungen sensibilisiert werden, denn im Gegensatz zur Dringlichkeit, die zumeist recht klar belegt bzw. plausibilisiert werden kann, sind die strukturellen Benachteiligungen den Betroffenen nicht immer direkt anzusehen. Es braucht ein hohes Maß an Sensibilität dafür.

Die Wartelisten sollen EDV-basiert sein, sodass Manipulationen deutlich schwieriger sind. Auch sollen Beratungsstellen Betroffene darin unterstützen können, einen Platz auf der Warteliste zu bekommen, wenn der Weg zu einer Anlauf- und Prüfstelle eine zu große Hürde darstellt. Der niedrigschwellige Zugang zur Warteliste ist für uns von zentraler Bedeutung. Für die Aufnahme in die Warteliste sollen Punkte nach dem später beschriebenen Ampelsystem

vergeben werden, die den Platz auf der Warteliste festlegen. Eine höhere Punktzahl bedeutet eine größere Chance, um schneller eine Wohnung zu bekommen.

Wartelistenmodell:

- Einrichtung von **vier Wartelisten** für Berlin:



- **Einrichtung von vier Anlauf- und Prüfstellen in Berlin (evtl. nichts Neues)**
- EDV-basiertes System (auch online bedienbar)
- Vergabe der Wohnungen nach Punkten im Ampelsystem
- Angabe von Wunschgebiet (Arbeit, Kinder usw.)
- Ablehnung von Angeboten durch Mietinteressent*innen mit anerkannten Gründen möglich

Abb. 5: Wartelistenmodell

Wohnungssuchende geben auf den Wartelisten ihr Wunschgebiet an (z. B. Bezirk oder Kiez). Sofern die Wohnungssuchenden nachvollziehbare Gründe haben, ein Wohnungsangebot abzulehnen (z. B. Schulweg der Kinder, eigener Arbeitsweg, behandelnde Ärzte nicht im Umfeld oder keine Unterstützung durch Familie), soll dies möglich sein. Die genauen Kriterien dazu haben wir bewusst noch nicht ausgearbeitet, da dies Fragen im Detail sind, die es noch zu diskutieren gilt. Unser Vorschlag ist, drei Arten der Ablehnung zu unterscheiden: ohne einen nachvollziehbaren Grund, mit einem nachvollziehbaren Grund und mit einem triftigen Grund. Mögliche Punkteabzüge sollten danach unterschieden werden, wobei bei triftigem Grund nie ein Punktabzug erfolgt.

Wartelisten für besondere Bedarfsgruppen

Um den Druck von den vier Wartelisten zu nehmen, haben wir uns überlegt, für bestimmte Personengruppen separate Wartelisten einzuführen. Für Studierende gibt es derzeit mit den Studierendenwohnheimen des StudierendenWERKS Berlin bereits einen eigenen Wohnungsmarkt für Studierende. Es wäre wünschenswert, diesen auszubauen und Studierende darüber vorrangig zu versorgen, wenn diese keine andere Wohnform in Wohngemeinschaften oder einer eigenen kleinen Wohnung finden.

In Berlin gibt es nur eine begrenzte Anzahl an barrierefreien Wohnungen, sodass diese sowieso für Menschen mit Behinderung reserviert werden müssen. Es ist daher sinnvoll, eine eigene Warteliste für diese Wohnbedarfe einzurichten, um die Versorgungslage zu klären und gegebenenfalls Wohnungen nachzurüsten. Zuletzt ist es sinnvoll,

gezielt eine Warteliste mit Wohnungen für Menschen mit einem sozialpädagogischen Betreuungsbedarf zu führen. Längst nicht alle Wohnungslose haben diesen Bedarf. Die Zuordnung könnte z. B. über das geschützte Marktsegment funktionieren, das dafür aber komplett überarbeitet werden müsste. Auch eine Zusammenführung mit innovativen Modellen, wie „Housing first“, erscheint uns sinnvoll.

Einrichtung von separaten Wartelisten für folgende Personenkreise:



Wohnungen für Studierende:
ca. 20.000 Wohnungen



Barrierefreie Wohnungen für Menschen mit Behinderung:
ca. 20.000 Wohnungen



Wohnungen für Personen mit sozialpädagogischem Unterstützungsbedarf:
ca. 20.000 Wohnungen

Abb. 6: Separate Wartelisten

Das Ampelsystem im Detail

Unser Ampelsystem lässt sich am besten über die Grafik in Abbildung 7 darstellen. Die maximalen 120 Punkte können sich folglich aus einem Grund der roten Dringlichkeitspunkte, zwei Gründen der gelben Dringlichkeitspunkte, drei Gründen der grünen Nachteilspunkte und den zehn WBS-Punkten zusammensetzen. Weitere Gründe werden nach unserem Modell nicht anerkannt, um die Komplexität nicht zu erhöhen.



Abb. 7: Ampelsystem

Rote Dringlichkeitspunkte definieren einen akuten Wohnraumbedarf. Bislang haben wir folgende Punkte darin aufgenommen, von denen nur einer relevant ist (1 x 40 Punkte):

- Wohnungslosigkeit/verdeckte Wohnungslosigkeit/ Brand,
- drohende Wohnungslosigkeit/Kündigung,

- Frauen in Frauenhäusern oder in akuten Gewaltsituationen (mit und ohne Kinder),
- junge Volljährige im Übergang aus Jugendhilfeeinrichtungen,
- Unbewohnbarkeit der Wohnung (zu definieren nach § 6 WoAufG Bln),
- Überbelegung (zu definieren nach § 7 Abs.1 WoAufG Bln, bezogen nur auf die benutzten Wohnräume), ungeborene Kinder zählen ab der 13. Schwangerschaftswoche,
- Menschen mit Fluchthintergrund in Unterkünften mit verfestigtem Aufenthalt in Berlin.

Gelbe Dringlichkeitspunkte definieren Wohnraumversorgungsempässe, die wir aber als weniger dringlich einstufen. Folgende Punkte haben wir bislang aufgenommen, von denen zwei zugleich anerkannt werden können (max. 2 x 20 Punkte):

- Überbelegung (zu definieren nach § 7 Abs.1 WoAufG Bln, bezogen nur auf die benutzten Wohnräume + 20 Prozent ohne Kumulation), ungeborene Kinder zählen ab der 13. Schwangerschaftswoche,
- Menschen mit Schwerbehinderung (ab GdB 80 Prozent),
- pflegebedürftige Personen (ab Pflegegrad 2),
- (absehbare) Entlassung aus stationärer Einrichtung/ auch JVA,
- gesundheitsschädigendes Wohnumfeld (z. B. Schimmelbefall oder Asbest),
- Mietinteressenten ohne Mietschuldenfreiheitsbescheinigung,
- junge Volljährige mit schwerwiegenden sozialen Konflikten im Elternhaus,
- Haushalte mit minderjährigen Kindern, die einen roten Dringlichkeitspunkt haben (mit Ausnahme der Überbelegung),
- Wechselwohnungsfälle (von große auf kleine Wohnung – kein „echter“ Dringlichkeitspunkt, soll aber Anreiz für das Freigeben einer großen Wohnung bieten).

Grüne Nachteilspunkte sollen eine strukturelle Benachteiligung auf dem Wohnungsmarkt ausgleichen und die Chancen erhöhen, auf der Warteliste hochzurutschen. Es werden maximal drei Kriterien anerkannt (3 x 10 Punkte):

- Alleinerziehung,
- Auszubildende,
- Schwangerschaft/Familienzuwachs (Patchworkfamilie, Umgangsrecht),
- Trennung/Scheidung,
- Familien mit Kindern, ab 3 Kindern,
- überschuldete Personen ohne Mietschulden,
- unangemessene Miete nach SGB II/SGB XII,



- psychisch erkrankte Personen,
- Menschen mit Suchterkrankung,
- alle Formen der Diskriminierung nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und dem Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG),
- Wartedauer auf der Warteliste je sechs Monate.

Zum Schluss

Wir kennen und schätzen berechtigte Kritik an unserem Modell, aber: Wie sieht eine Alternative aus? Welche anderen Ideen gibt es derzeit in der Diskussion? Nach welchen Kriterien vergeben derzeit die städtischen Wohnungsbaugesellschaften ihre freien Wohnungen? Der derzeitige Zustand ist jedenfalls keine Lösung des Problems. Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass es ganze Bevölkerungsgruppen gibt, die derzeit keinerlei Aussicht darauf haben, eine dringend benötigte Wohnung zu finden. Das gefährdet den sozialen Frieden in unserer Stadt. Darüber sollten wir diskutieren.



Nils Wohltmann

Sozialarbeiter, Allgemeine Sozialberatung der Immanuel Beratung Berlin-Spandau



Jürgen Kroggel

Leiter der Gesamteinrichtung/Sozialarbeiter, Allgemeine Sozialberatung der Immanuel Beratung Berlin-Spandau

Quellen:

Link zum Modell:

<https://www.diakonie-portal.de/aktuelles/alle-meldungen/diakonie-diskutiert-vergabeverfahren-freier-wohnungen>

<https://www.diakonie-portal.de/themen/armut-wohnungslosigkeit/wohnungsnotfallhilfe>

Ordentliche Mitgliederversammlung des vhw-Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Der Verbandsrat hat die ordentliche Mitgliederversammlung auf Donnerstag, den 13. Oktober 2022, 10:30 Uhr festgelegt.

Ort: Spreespeicher, Stralauer Allee 2, 10245 Berlin

Tagesordnung:

1. Bericht des Vorstandes
2. Bericht des Verbandsrates
3. Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses
4. Feststellung des vom Vorstand und vom Verbandsrat aufgestellten Jahresabschlusses 2021
5. Entlastung des Verbandsrates für das Geschäftsjahr 2021
6. Entlastung des Vorstandes für das Geschäftsjahr 2021
7. Bericht des Vorstandes über den Arbeits- und Wirtschaftsplan 2022
8. Anträge an die Mitgliederversammlung
9. Verschiedenes

Dr. Peter Kurz, Verbandsratsvorsitzender

Prof. Dr. Jürgen Aring, Vorstand

Zur Wahrnehmung des Stimmrechts auf der Mitgliederversammlung wird auf § 9 Abs. 2 und Abs. 3 der Satzung verwiesen. Anträge an die Mitgliederversammlung müssen gemäß § 8 Abs. 2 der Satzung mindestens vier Wochen vor der Mitgliederversammlung, also **bis zum 12. September 2022**, beim Bundesverband (vhw-Bundesgeschäftsstelle, Fritschestraße 27/28, 10585 Berlin) eingegangen sein.

Der Tätigkeitsbericht 2. Halbjahr 2021/1. Halbjahr 2022 liegt zur Mitgliederversammlung vor.

Carina Diesenreiter, Maximilian Vollmer

Sechs Jahre Mieterräte in Berlin

Mietermitbestimmung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen

Mit der Bildung von Mieterräten 2016 wurde die bereits bestehende Struktur der Mietermitwirkung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins ausgebaut und durch die Möglichkeit der Mitbestimmung ergänzt. Der Artikel stellt die Struktur der Mietermitwirkung vor und blickt im Sinne einer ersten Bilanz auf die auslaufende erste Wahlperiode zurück. Nach sechs Jahren hat sich das Gremium als Interessensvertretung der Mieterschaft weitgehend etabliert. Für die kommende Wahlperiode lassen sich auch Empfehlungen zu Kommunikationsstrukturen, zur Tätigkeit im Aufsichtsrat oder zur Vernetzung ableiten, um den von den ersten Mieterräten begonnenen Prozess zu stärken und weiterzuentwickeln.

Stärkung der Mietermitwirkung in Berlin

Berlin hat sechs landeseigene Wohnungsunternehmen (LWU), die ein Fünftel des Berliner Mietwohnungsmarkts bewirtschaften. Dies ist Ergebnis des Bestandswachstums der letzten Jahre und der wohnungspolitischen Stärkung der Rolle der landeseigenen Wohnungsunternehmen. Mit der Verabschiedung des Wohnraumversorgungsgesetzes (WoVG Bln) 2015 erfolgte auch eine stärkere soziale Ausrichtung der sechs Unternehmen (vgl. Kuhnert 2016). Neben der Festsetzung von Förderquoten im Neubau sowie Regelungen zur Wohnungsvergabe, Mietentwicklung und Härtefällen wurde mit dem Wohnraumversorgungsgesetz auch die Mietermitwirkung in den sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen ausgebaut. Dies erfolgte durch die Einrichtung von Mieterräten, die die teilweise bereits seit mehr als 30 Jahren bestehende Vertretung der Mieterschaft durch Mieterbeiräte erweitert.

Die Mieterbeiräte werden direkt von den Mieterinnen und Mietern eines Quartiers gewählt und vertreten deren Interessen in allen Fragen, die ihr Wohnquartier betreffen. Zum Jahresende 2021 gab es bei den sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen insgesamt 135 Mieterbeiräte, in denen 599 gewählte Mieterinnen und Mieter aktiv sind. Diese Mieterbeiräte vertreten dabei etwas mehr als zwei Drittel des landeseigenen Wohnungsbestands (WVB 2022a, S. 76). Neben dieser Mietervertretung auf Quartiersebene wählen die Mieterinnen und Mieter der landeseigenen Wohnungsunternehmen seit 2016 mit den Mieterräten auch ihre Vertretung auf Unternehmensebene. Diese stellen ein auf Mitentscheidung orientiertes Beteiligungsgremium dar, das auf der Unternehmensebene agiert.

Die gesetzmäßige Aufgabe der Mieterräte ist es, sich mit den Unternehmensplanungen bei den Neubau-, Modernisierungs- und Instandsetzungsprogrammen, bei der Quartiersentwicklung sowie bei Gemeinschaftseinrichtungen zu befassen und hierzu Stellung zu nehmen (Art. 2 § 6 Abs. 2 WoVG Bln). Durch die Entsendung eines stimmberechtigten

Mitglieds sowie eines Gastmitglieds in den Aufsichtsrat ist der Mieterrat unmittelbar an Entscheidungen des Unternehmens beteiligt, sodass auf dieser Ebene eine direkte Mitbestimmung mittels einer von neun Stimmen im Aufsichtsrat stattfindet.

Um die Interessen der Mieterschaft vertreten zu können, bündeln und systematisieren die Mieterräte Anregungen und Kritik der Mieterinnen und Mieter sowie die durch die Mieterbeiräte gesammelten Erkenntnisse. Die daraus abgeleiteten Anregungen und Vorschläge vertreten die Mieterräte gegenüber dem Unternehmen, mit dem Ziel, zum Interessenausgleich beizutragen. Abbildung 1 veranschaulicht die Struktur der Mietermitwirkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen und verdeutlicht das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure.

Qualifizierung, Beratung und Unterstützung der Mieterräte

Mieterinnen und Mieter, die mit den Unternehmensleitungen diskutieren und darüber hinaus in den Aufsichtsräten der Wohnungsunternehmen sitzen, stellen einen Kulturwandel dar. Diesen Wandel erfolgreich zu gestalten, ist für die Mieterräte eine herausfordernde Aufgabe, die ein möglichst großes Wissen über wohnungswirtschaftliche und -politische Fragen erfordert. Ebenfalls auf Basis des Wohnraumversorgungsgesetzes geschaffen, begleitet und unterstützt die Wohnraumversorgung Berlin (WVB) – eine der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen nachgeordnete Anstalt öffentlichen Rechts – von Beginn an die Arbeit der Mieterräte. Ziel ist es dabei, das Informationsungleichgewicht zwischen dem Wohnungsunternehmen und den ehrenamtlichen Mietervertreterinnen und -vertretern bestmöglich auszugleichen und somit die Mieterräte zu ermächtigen, Unternehmensentscheidungen informiert zu begleiten und ihre Beteiligungsrechte wahrzunehmen. Zu diesem Zweck organisiert die Wohnraumversorgung Berlin den regelmäßigen, unternehmensübergrei-

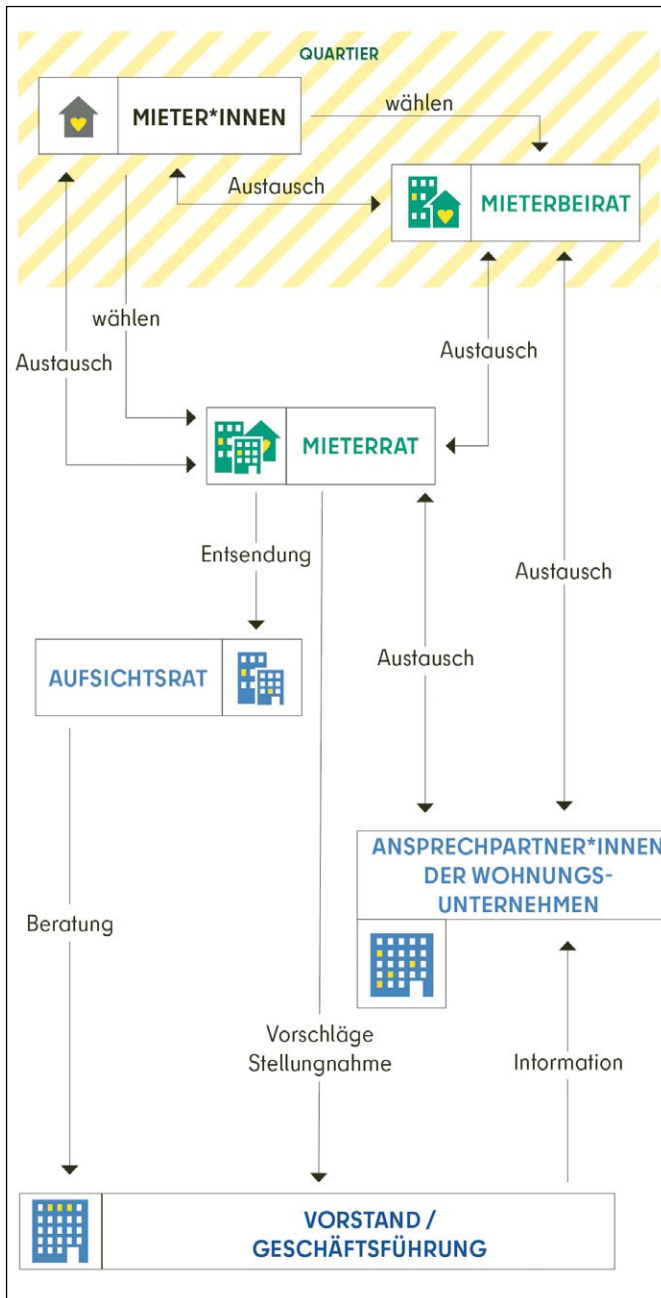


Abb. 1: Struktur der Mietermitwirkung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins (Quelle: WVB 2022b, S. 4)

fenden Austausch der Mieter*innen. Die Mieter*innen tragen in diesem Rahmen ihre Klärungs- und Unterstützungsbedarfe an die WVB heran, sodass diese sie in geeigneter Weise aufgreifen kann. Mehrmals im Jahr bietet die WVB Schulungen zu Fragen des Mietrechts, der Wohnungspolitik und -wirtschaft sowie zur Struktur der Wohnungsunternehmen an. Einmal im Jahr lädt die Wohnraumversorgung Berlin darüber hinaus alle Mieter*innen und Mieterbeiräte der landeseigenen Wohnungsunternehmen sowie Vertreterinnen und Vertreter der Wohnungsunternehmen zu einer gemeinsamen Konferenz ein.

Mierräte in Berlin – Erfahrungen aus der ersten Wahlperiode 2016–2022

Zur Evaluation der ersten Wahlperiode der Mierräte führte die WVB im Herbst 2021 mit allen sechs Mierräten Interviews durch, deren Erkenntnisse in der Broschüre „Mierräte in Berlin“¹ aufbereitet sind und hier zusammenfassend wiedergegeben werden. Motiviert durch den Wunsch, sich für die Interessen der Mieterinnen und Mieter einzusetzen und die strategische Entwicklung der Wohnungsunternehmen zu begleiten, haben sich die Mierräte auf etwas Unbekanntes eingelassen. Die Konstituierungsphase des neu gegründeten Gremiums, in der Strukturen geschaffen und Arbeitsmodi etabliert wurden, wird als herausfordernd beschrieben – nicht zuletzt aufgrund der in den ersten Monaten überdurchschnittlich hohen Fluktuation. Dies lag auch daran, dass vielen nicht bewusst war, welche Aufgaben und welcher Zeitaufwand mit dem Amt eines Mierrats einhergehen. Es dauerte, bis die einzelnen Mierratsmitglieder ihre Rolle und Funktion entsprechend ihrer Qualifikation und Vorerfahrung gefunden hatten, weshalb den künftigen Mierräten ein systematischer Gruppenfindungsprozess empfohlen wird. Auch von den landeseigenen Wohnungsunternehmen hätten sich manche Mierräte zu Beginn mehr Informationen zur Organisations- und Unternehmensstruktur sowie zuständigen Ansprechpersonen erhofft.

Persönlicher Kontakt zu den Mieterinnen und Mietern, beispielsweise im Rahmen regelmäßig stattfindender Sprechstunden oder der Teilnahme an Veranstaltungen im Quartier, ist für die Arbeit eines Mierrats essenziell. Aufgrund des stetigen Wachstums und der stadtweiten Streuung des Wohnungsbestands der sechs LWU ist es schwierig, Räumlichkeiten für Mierratsitzungen oder Sprechstunden zu finden, die für alle gut erreichbar sind. Das Angebot verschiedener dezentraler Räumlichkeiten durch die Wohnungsunternehmen ist aus Sicht der Mietervertreterinnen und -vertreter eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit.

Alle Mierräte berichteten von Unklarheiten aufseiten der Mieterinnen und Mieter hinsichtlich der Rolle und Aufgaben des neu geschaffenen Gremiums, insbesondere in Abgrenzung zu den Mieterbeiräten. Werden Mieterbeiratsthemen an den Mierrat herangetragen, vermittelt dieser an den zuständigen Mieterbeirat. Häufen sich Anfragen zu bestimmten Themen bei den Mieterbeiräten, kann daraus die Betroffenheit mehrerer Mieterinnen und Mieter abgeleitet und das Thema vom Mierrat auf strategischer Ebene adressiert werden. Dafür ist sowohl der Austausch der Mieterbeiräte untereinander als auch mit dem Mierrat wichtig.

¹ https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/wvb_broschuere_mierrate_berlin.pdf

Neben den übergeordneten Themen, mit denen sich ein Mieterrat auseinandersetzt, wie der drängenden Frage der sozialen Wohnraumversorgung oder der klima- und ressourcenschonenden Bestandssanierung unter Berücksichtigung von Mieterinteressen, beschäftigen sich die Mieterräte der sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen insbesondere mit Nachverdichtungs- und Neubauvorhaben und den damit einhergehenden Sorgen der Mieterinnen und Mieter. Eine frühzeitige Information des Mieterrats über anstehende Neubau- und Nachverdichtungsprojekte hat sich dabei als hilfreich erwiesen, um sich in die Thematik entsprechend einzuarbeiten und gut vorbereitet auf Anfragen der Mieterschaft reagieren zu können. Der Mieterrat steht auch im Rahmen von Informationsveranstaltungen zu Neubauprojekten gern als vermittelnder Partner zwischen dem Wohnungsunternehmen und den Mieterinnen und Mietern bereit. Diese proaktive Information und Einbindung des Mieterrats durch das LWU wird als wichtiges Zeichen der Wertschätzung gesehen.

Ein weiterer großer Themenkomplex, mit dem sich die Mieterräte in den letzten Jahren häufig auseinandersetzen, ist die Kommunikation des Wohnungsunternehmens mit den Mieterinnen und Mietern. Die Herausforderung dabei besteht im Finden einer Balance zwischen zunehmend effizienter werdenden und automatisierten Geschäfts- und Kommunikationsprozessen der Wohnungsunternehmen und einem direkten Kontakt zur Mieterschaft. Die Mitwirkung an der Verbesserung der Ausgestaltung der Kommunikationsprozesse und -schnittstellen wird auch in Zukunft eine Aufgabe der Mieterräte sein.

Nach sechsjähriger Tätigkeit im Mieterrat beschreiben einige Mitglieder die eigene Wirksamkeit als einen sehr positiven und motivierenden Aspekt ihres ehrenamtlichen Engagements. In der Praxis läuft es bei vielen Aufgaben des Mieterrats darauf hinaus, Kompromisse zwischen den Interessen der Mieterinnen und Mieter und jenen des Wohnungsunternehmens auszuhandeln.



Abb. 2: Gewählte Mietervertreterinnen und -vertreter geben der Mieterschaft eine Stimme (Quelle: WVB 2022b, S. 5)

Erkenntnisse aus der ersten Wahlperiode

Die gewählten Mieterräte haben sich auf eine in Berlin völlig neue Form der Mietervertretung eingelassen, für die mit dem

Wohnraumversorgungsgesetz ein rechtlicher Rahmen gesetzt wurde. Die konkrete Ausformulierung der Tätigkeit und Aufgaben der Mieterräte erfolgte jedoch erst sukzessive mit dem Sammeln erster praktischer Erfahrungen und wurde fortlaufend gemeinsam mit allen Beteiligten ausgehandelt. So zeigten erste praktische Erfahrungen auch Regelungsbedarfe auf. Aus diesem Grund wurden in einem durch die Wohnraumversorgung Berlin koordinierten Arbeitsprozess mit Vertreterinnen und Vertreter der Mieterräte, der Mieterbeiräte, der Wohnungsunternehmen und der für Stadtentwicklung und Wohnen zuständigen Senatsverwaltung die Wahlordnung und die Satzung der Mieterräte überarbeitet.

In den Interviews mit den Mieterräten zeigte sich auch deutlich, wo Strukturen gefestigt bzw. weiterentwickelt und neue Arbeitsweisen etabliert werden müssen, um bestehende Herausforderungen zu überwinden. Aus den Gesprächen und der kontinuierlichen Begleitung der Arbeit der Mieterräte lassen sich vier zentrale Empfehlungen für künftige Mieterräte bzw. für die Mietervertretung allgemein ableiten:

- **Erwartungen frühzeitig kommunizieren und Mitgestaltungsspielräume ausloten:** Nicht nur innerhalb des Gremiums, sondern insbesondere gegenüber dem Wohnungsunternehmen sollten Erwartungen an die Mitgestaltungsspielräume kommuniziert werden. Avisierte Projekte und zu vertiefende Themen sollten zu Beginn der Amtsperiode in einem Arbeitsplan des Mieterrats festgehalten werden, um zu klären, welche Ideen umsetzbar und welche Rahmenbedingungen dafür erforderlich sind.
- **Kommunikationsstrukturen etablieren und Austausch fördern:** Auch, wenn in allen LWU die eindeutige Zuordnung der Koordinatorinnen bzw. Koordinatoren für Mietergremien als erste Ansprechperson der Mieterräte als gut funktionierende Kommunikationsstruktur angesehen wird, ist der direkte Austausch mit der Führungsebene des Unternehmens ebenso wichtig und zeugt von Wertschätzung gegenüber der Arbeit des Mieterrats. Um die Interessen der Mieterschaft in das Unternehmenshandeln einzubringen und die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Mieterrat und der Unternehmensleitung zu stärken, sollte ein regelmäßiger Austausch etabliert werden.
- **Mieterstimme im Aufsichtsrat stärken:** Durch den Sitz im Aufsichtsrat können die Mieterräte das Interesse der Mieterinnen und Mieter in die Diskussionen einbringen und mitbestimmen. Die unklare Auslegung der Verschwiegenheitserklärung im Aufsichtsrat führt dazu, dass aus Angst vor Fehlverhalten kein Austausch zwischen dem Aufsichtsratsmitglied und den übrigen Mieterratsmitgliedern stattfindet. Das Votum des im Aufsichtsrat vertretenen Mieterratsmitglieds ist also das Votum einer Einzelperson, nicht des Gremiums, weshalb mindestens zwei stimmberechtigte Mieterratsmitglieder im Aufsichtsrat gefordert werden.

- **Vernetzung auf vielfältigen Ebenen ausbauen:** Um Unterstützung für die Anliegen der Mieterinnen und Mieter zu finden, ist eine gute Vernetzung sowohl mit anderen Mieterräten als auch mit Mieterbeiräten wichtig, da hierüber der Informationsfluss zwischen Quartiers- und Unternehmensebene sichergestellt werden kann. Auch der Kontakt zu anderen Mieterinitiativen, politischen Vertreterinnen und Vertretern auf Landes- und Bezirksebene sowie Senats- und Bezirksverwaltungen ist hilfreich.

Mieterräte als Stimme der Mieterschaft

Nach einer anfänglichen Findungsphase haben sich die Mieterräte als Vertretungsgremium in den landeseigenen Wohnungsunternehmen etabliert und konnten der Stimme der Mieterinnen und Mieter zu mehr Gehör verhelfen. Dies bestätigen auch Aussagen der landeseigenen Wohnungsunternehmen, die im Mieterat „ein gutes und geeignetes Gremium für eine vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit mit dem Unternehmen“ sehen. Der Mieterat habe zudem „eine Mittlerfunktion“ zwischen den Mietern und dem Unternehmen übernommen (Hunziker 2022, S. 69). In der Inanspruchnahme dieser Mittlerfunktion durch die Wohnungsunternehmen und der konsequenten Einbindung des Mieterats sind jedoch auch Unterschiede zwischen den Unternehmen erkennbar.

Mit den Mieteräten wurde in Berlin ein Instrument zur Stärkung der Mietermitbestimmung und der Demokratisierung des Wohnens geschaffen. Die erste Wahlperiode der Mieterräte endet im Herbst dieses Jahres mit der Konstituierung der neuen Mieteräte.² Die Mieteräte der ersten Wahlperiode haben für künftige Mietervertreterinnen und -vertreter wichtige Aufbauarbeit geleistet und dieses neue Gremium mit Leben gefüllt. Diese Aufbauphase ist sicher noch nicht abgeschlossen und wird auch den nächsten Mieteräten noch Raum zur Ausgestaltung bieten.

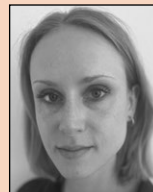
Optimierungsbedarf gibt es etwa bei der Steigerung des Bekanntheitsgrads der Mieteräte. Hier braucht es Ideen, wie die Mieteräte stärker auf Mieterinnen und Mieter zugehen, sich als deren Vertretung präsentieren und damit Angebote für diese schaffen können. Handlungsbedarf zeigt sich auch hinsichtlich der Repräsentanz der Vielfalt der Mieterschaft. Laut Wohnraumversorgungsgesetz sollen die Mieteräte in ihrer Zusammensetzung die Vielfalt der Mieterinnen und Mieter repräsentieren. Durch gezielte Ansprache der sich stetig diversifizierenden Mieterschaft müssen bestehende Zugangshürden beseitigt und das Engagement als Mietervertretung für möglichst große Teile der Mieterschaft attraktiver gemacht werden.

2 Anlässlich der Mieteratswahlen 2022 hat die Wohnraumversorgung Berlin gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen ein Video über die Arbeit der Mieteräte erstellen lassen, das Interesse an der aktiven Mitwirkung im Mieterat wecken soll: <https://www.youtube.com/watch?v=6XlbuCKCmyl>.

Wo steht die Mietermitwirkung in Berlin?

Die Struktur der Mietermitwirkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins ist im Vergleich zu anderen deutschen Städten bzw. Wohnungsunternehmen weitreichend. Lediglich die Wohnbau Gießen GmbH weist eine Mietervertretung auf, die ebenfalls aus einer Vertretung auf Quartiers- und Unternehmensebene besteht. Der Mieterat der Wohnbau Gießen vertritt insgesamt ca. 7000 Wohnungen, wohingegen die Berliner Mieteräte bis zu zehn Mal so viele Wohnungen vertreten.

Auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern ist das Berliner Modell der Mietervertretung beispielhaft. So recherchierten die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags Beispiele einer institutionalisierten Mietermitbestimmung in ausgewählten europäischen Staaten (WD 2021). Auch wenn die Mitbestimmung in Dänemark und Schweden bis hin zur Frage der Miethöhe reicht, muss konstatiert werden, dass – bei allen Schwierigkeiten der Vergleichbarkeit – keines der aufgeführten Modelle bezüglich des Umfangs und der Unmittelbarkeit der Mietermitwirkung an die in Berlin erreichte Praxis heranreicht.



Carina Diesenreiter

Referentin der Wohnraumversorgung Berlin –
Anstalt öffentlichen Rechts, Berlin



Dr. Maximilian Vollmer

Referent der Wohnraumversorgung Berlin –
Anstalt öffentlichen Rechts, Berlin

Quellen:

Hunziker, C. (2022): Wenn Mieter bei der Unternehmensstrategie mitreden. In: Die Wohnungswirtschaft, 75. Jahrgang, DW 04/2022, S. 68–71.

Kuhnert, J. (2016): Soziale Aufgaben für öffentliche Wohnungsunternehmen. Gesetz erzwingt Neuorientierung der Wohnungsunternehmen von Berlin. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 2/März-April 2016, S. 63–68.

WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2021): Die Institutionalisierung der Mietermitbestimmung in ausgewählten europäischen Staaten, Sachstand, WD 7 – 3000 – 009/21.

WVB – Wohnraumversorgung Berlin (2022a): Leistbare Mieten, Wohnungsbau und soziale Wohnraumversorgung, Bericht zur Kooperationsvereinbarung 2021, abrufbar unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/anstalt_themen_vermietungsvorgaben.shtml.

WVB – Wohnraumversorgung Berlin (2022b): Mieteräte in Berlin, abrufbar unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/wvb_broschuere_mieteraete_berlin.pdf.

WoVG Bln – Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz – WoVG Bln) vom 24. November 2015.



Jan Kuhnert

Neuausrichtung der landeseigenen Wohnungsunternehmen in Berlin

Der Mietenvolksentscheid 2015 als erster Schritt

Im Jahr 2015 hatten sich viele Menschen beim Berliner Mietenvolksentscheid durch ihre Unterschrift dafür eingesetzt, dass die landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins (LWU) durch eine Umwandlung in Anstalten öffentlichen Rechts sich mehr ihren sozialen Aufgaben als öffentliche Unternehmen widmen.¹ Aufgrund der großen Resonanz der ersten Stufe des Volksbegehrens bot der Senat von Berlin der Initiative Mietenvolksentscheid Verhandlungen über die Ziele des Volksbegehrens an. Daraus entstand ein an den Ideen der Initiative angelehntes Wohnraumversorgungsgesetz mit dem „Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung“ (WUAusrStärkG BE) als Artikel 2 des Wohnraumversorgungsgesetzes Berlin (WoVG)². Allerdings konnte die Umwandlung der LWU in Anstalten nicht umgesetzt werden, daher sind die sechs Unternehmen weiterhin als Kapitalgesellschaften, drei GmbHs und drei AGs, organisiert. Trotzdem wurden einige wichtige Änderung der Unternehmenspraxis durchgesetzt.

Beginn der Neuausrichtung

Erstmals sind Quoten für Haushalte, die einen Wohnberechtigungsschein erhalten könnten, für Neubauten sowie für die Wiedervermietung verankert. Auch für künftige Mieterhöhungen wurden in Berlin eigene gesetzliche Regelungen eingeführt und eine Mietbelastungsobergrenze von 30 Prozent des Haushaltseinkommens für die Nettokaltmiete als Härtefallregelung eingeführt. Ein kleines Stück der Demokratisierung der LWU wurde mit der Einführung der Mieterträge auf Unternehmensebene erreicht. Die direkt gewählten Mieterträge für die sechs LWU sollen sich insbesondere mit den für die Mieterinnen und Mieter wichtigen Investitionen in Neubau, Modernisierung und Instandhaltung auseinandersetzen; sie entsenden ein stimmberechtigtes Mitglied und einen ständigen Gast in den Aufsichtsrat und bestimmen dadurch an allen zentralen Entscheidungen des Wohnungsunternehmens mit.

Das vom Mietenvolksentscheid ausgehandelte Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG) hatte zwar keine Umwandlung der sechs Kapitalgesellschaften in Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) vorgesehen, aber um die mit dem Gesetz verbundene soziale Neuausrichtung zu begleiten, die Vorgaben zu evaluieren und Weiterentwicklungsvorschläge an Verwaltung und Politik zu übermitteln, wurde eine eigene AöR gegründet, die mit „Wohnraumversorgung Berlin“ (WVB) den Titel des Gesetzes als Namen trägt.

Mitbestimmungsprobleme bei Kapitalgesellschaften

Die unveränderte rechtliche Verfassung der LWU hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder als Hindernis für eine stärkere Orientierung der Unternehmen an den Zielen von Zivilgesellschaft und Politik herausgestellt. Am Ende der letzten Wahlperiode wurde zum Beispiel versucht, das Gesetz für die LWU dahingehend zu verbessern, dass die auf Siedlungsebene schon seit vielen Jahren aktiven Mieterbeiräte als verbindliche Gremien in das Gesetz aufgenommen werden und eigene Beteiligungsrechte erhalten. Die Einführung einer Mitbestimmung der Mieterinnen und Mieter wurde zwar schon lange diskutiert,³ in Berlin wurde aber auf politischer Ebene die Verankerung der Mieterbeiräte mit eigenen Mitentscheidungsrechten schließlich deshalb abgelehnt, weil eine Mitbestimmung der Mieterinnen und Mieter bei Kapitalgesellschaften nicht möglich und diese nur für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zulässig sei.

Als weiteres Problem der Praxis hat sich inzwischen auch herausgestellt, dass die Arbeit der Mieterträge nicht immer transparent war. Einerseits wurden den Mieterträgen selbst Vertraulichkeitserklärungen auferlegt und andererseits werden Beratungen in Aufsichtsräten ebenfalls als vertraulich erklärt. Auch wenn viele Entscheidungen letztlich öffentlich werden, z. B. bei Modernisierungsvorhaben oder durch Baubeginne, schüchtern solche Vertraulichkeits-

1 Download des Gesetzentwurfs mit ausführlicher Begründung unter <https://mietenvolksentscheidberlin.de/wp-content/uploads/2015/03/150308c-WoVG-Bln-mit-Begrundung.pdf>.

2 Das Gesetz als Artikel 2 des Wohnraumversorgungsgesetzes Berlin (WoVG) ist mit Begründung zu finden unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/VorlageBeschlussfassung_WoVG_Bln.pdf. Eine Darstellung der Inhalte des Wohnraumversorgungsgesetzes findet sich in: Jan Kuhnert (2016): Soziale Aufgaben für öffentliche Wohnungsunternehmen, in: vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 2/2016, S. 63 ff.

3 Bereits in der Krise der Neuen Heimat wurden in der rot-grünen Koalition in Hessen für den Ankauf der damaligen Neuen Heimat SüdWest, der heutigen GWH Wohnungsgesellschaft mbH Hessen, klare Regeln einer Mietermitbestimmung vereinbart, die wegen Regierungswechseln dann nicht umgesetzt wurden (siehe Grundsätze des Gesellschaftsvertrags vom 02.10.1986 im Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses zur Neuen Heimat, Bundestagsdrucksache 10/6779 vom 07.01.1987, S. 332 ff.).



erklärungen ein und haben offene Informationen über die Arbeit der Mietergremien deshalb eingeschränkt. Damit war auch der Informationsfluss der Mieterträge zur „Basis“, den Mieterbeiräten, oft behindert. Selbst über das eigene Abstimmungsverhalten im Aufsichtsrat haben manche Mieterträge ihrem entsendenden Gremium nicht berichtet, obwohl dies zulässig ist.⁴

Für die Vertreter von kommunalen Körperschaften im Aufsichtsrats von Aktiengesellschaften ist im § 394 Aktiengesetz (AktG) eine eigene Regelung über „Berichte der Aufsichtsratsmitglieder“ enthalten. Danach unterliegen sie „hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu erstatten haben, keiner Verschwiegenheitspflicht“.⁵ Zur Absicherung dieser Berichtspflicht wurde 2015 extra ein Satz eingefügt, dass diese Berichtspflicht „auf Gesetz, auf Satzung oder auf dem Aufsichtsrat in Textform mitgeteiltem Rechtsgeschäft beruhen“⁶ kann. Dies ist sinngemäß auch für die GmbH anzuwenden.⁷ An dieser Berichtspflicht könnte sich eine kommende Neuregelung im WoVG für die Mietervertreter im Aufsichtsrat orientieren.

Bessere Basisverankerung erforderlich

Für eine bessere Verankerung der Mietervertreter im Aufsichtsrat wäre ein Wahlverfahren sinnvoller, in dem die Mitglieder des Mietergremiums auf der Unternehmensebene durch die Mitglieder der Mieterbeiräte des Unternehmens gewählt würden. Mit einem solchen Delegationswahlverfahren wäre auch eine engere Anbindung der Mitglieder der Mieterträge an die siedlungsbezogenen Mieterbeiräte möglich und somit mehr Willensbildung von unten nach oben entwickelbar. Ein ähnliches Beteiligungsmodell hat die Wohnungsgenossenschaft Freie Scholle Bielefeld aufgebaut, wo von der Hausversammlung bis hin zur Siedlungsebene mit dem Siedlungsrat ein Delegationsverfahren für direkte Gespräche mit dem Vorstand eingerichtet wurde. Die Haussprecher und die Mitglieder der Vertreterversammlung bilden auch noch die Genossenschaftskonferenz: „Zusammen mit Aufsichtsrat und Vorstand legen sie hier die Grundzüge der Geschäftspolitik der Freien Scholle fest.“⁸

Seit über 20 Jahren wird beim kommunalen Wohnungsunternehmen der Stadt Gießen, der Wohnbau Gießen mbH,

eine „Mietermitbestimmung“ (Selbstdarstellung auf der Website⁹) nach einem Delegationswahlverfahren praktiziert. Von direkt gewählten Bezirksmieterträgen wird eine Person in den Unternehmensmieterrat entsandt. Nach dem Gesellschaftsvertrag der Wohnbau hat „der Unternehmensmieterrat ein Recht auf Mitbestimmung bei Entscheidungen der Geschäftsführung“ über das jeweilige Wohnungsbau-, Instandhaltungs- und Modernisierungsprogramm. Die Entscheidungen der Geschäftsführung bedürfen hiernach der Zustimmung des Unternehmensmieterrates, sonst muss die Unternehmensleitung den Aufsichtsrat um Entscheidung bitten, in dem auch zwei stimmberechtigte Mietervertreter sitzen.¹⁰

Sicherlich ist die Übertragung dieser Struktur von der kleinen Wohnbau Gießen auf die großen LWU in Berlin mit zusammen rund 350.000 Wohnungen noch mit weiteren Organisationsschritten zu verbinden, aber die Mitbestimmungsrechte auf der Unternehmensebene können für die Mieterträge von dieser kommunalen GmbH sicherlich ohne rechtliche Probleme auch auf die sechs landeseigenen Kapitalgesellschaften übertragen werden. Es bedarf hierfür offenbar entweder mehr politischen Muts oder – wie beim damaligen Mietenvolksentscheid – eines größeren öffentlichen Drucks aus der Zivilgesellschaft. Der Mietenvolksentscheid hatte in seinem damaligen Gesetzentwurf 2015 angelehnt an das Gießener Vorbild entsprechende Mitbestimmungsrechte auf Unternehmensebene für die Berliner LWU explizit vorgesehen: „Der Gesamtmieterrat hat ein Recht auf Mitbestimmung bei Entscheidungen des Vorstandes“ über das Wohnungsbau-, das Instandhaltungs- und das Modernisierungsprogramm.¹¹ Eines möchte ich aber noch klarstellen: Aus meiner Sicht kann es zwar zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit keine Mitbestimmung bei der Festlegung der einzelnen Miete geben, jedoch bei den Regeln, durch die nach dem Prinzip der Kostendeckung für das Unternehmen die Mieten gebildet werden.

Zentralisierung der Verwaltung

Die Mitbestimmungsrechte zielen neben der Investitionsplanung auf die Unternehmenspraxis. Gerade in der Verwaltungspraxis ist jedoch noch viel Verbesserungsbedarf festzustellen. So haben sich Mieterinnen und Mieter beim

4 WVB: Materialien der 2. Schulung der Mieterträge vom 21.09.17, S. 11 unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WVB_Schulungsmaterial_02_2017.pdf so auch die Hans-Böckler-Stiftung im Magazin Mitbestimmung 11/2014 unter <https://www.boeckler.de/de/magazin-mitbestimmung-2744-weil-der-aufsichtsrat-kein-geheimrat-ist-4944.htm>.

5 Aktiengesetz vom 06.09.1965 in BGBl. I Nr. 48, S. 1181.

6 BGBl. I 2015, Nr. 55, Artikel 1 Ziffer 27 in der Aktienrechtsnovelle 2016, S. 2567.

7 Aktienrechtsnovelle 2016 Artikel 5, S. 2567.

8 Aufgabe der Genossenschaftskonferenz, siehe: <https://www.freie-scholle.de/wohnen/genossenschaft/beteiligung>.

9 Siehe Titelzeile in: <https://www.wohnbau-giessen.de/gremien/der-unternehmensmieterrat>.

10 Gesellschaftsvertrag der Wohnbau Gießen unter: <https://www.wohnbaugießen.de/sites/default/files/bilder/downloads/gesellschaftsvertrag.pdf> sowie Darstellung der Mitbestimmung durch den Geschäftsführer der Wohnbau auf der 1. Mieterkonferenz der Wohnraumversorgung Berlin AöR (WVB) 2017 unter: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/Dokumentation-Mieterraete-Mieterbeiraete-Konferenz.pdf> mit Präsentation sowie durch den Vorsitzenden des Unternehmensmieterrats in der Schulungsdokumentation „Investitionsplanung“ 2019 der WVB unter https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WVB_Schulungsmaterial_2019-Investitionsplanung.pdf.

11 Mietenvolksentscheid Gesetzentwurf § 22.



Fachbeirat der WVB beklagt, wonach die Verwaltung des „Neuen Kottbusser Zentrums“ (NKZ) nach dem Ankauf durch das Landeswohnungsunternehmen Gewobag im Alltag deutlich schlechter wurde, als die zu Zeiten des vorherigen privaten Besitzers war.¹² Dies lag auch an der starken Zentralisierung der Wohnungsverwaltung des LWU begründet, vor Ort gab es keine Entscheidungskompetenzen mehr. Erst nach dieser öffentlichen Intervention konnte der eigenständig vor dem Kauf bereits gewählte Mieterat des NKZ, der faktisch einem Mieterbeirat eines LWU entspricht, die Gewobag dazu bewegen, für diese große Wohnanlage wieder eine „Verwaltung vor Ort“ einzurichten und damit die direkte Kommunikation zwischen der gewählten Mietervertretung und dem Unternehmen wesentlich zu verbessern.

Grundsätzlich zeigt dieser Vorgang bei der Gewobag auf, wie wichtig aktive Mietergremien sind und wie sehr eine „gute Verwaltung“ darauf angewiesen ist. Insgesamt ist in der Wohnungswirtschaft die fast durchgängige Zentralisierung der Verwaltung ein Hindernis für eine gute Kommunikation zwischen Mietergremien und Unternehmen. Mit zentralen Hotlines oder Sprachcomputern lässt sich zwar eine Störung melden, ob und wann aber etwas passiert, kann über solche Systeme den Mieterinnen und Mietern nicht verbindlich mitgeteilt werden. Auf das Thema einer dezentralen Verwaltung komme ich noch zurück.

Mieterinteressen und Wirtschaftlichkeit?

Ein häufig geäußertes Bedenken gegen Mietermitbestimmung ist die angeblich damit verbundene Gefährdung der Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Unternehmens. Zwar

¹² Siehe Protokoll der Fachbeiratssitzung der WVB vom 27.11.2019, S. 2ff. unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/Fachbeirat_WVB_Protokoll191127.pdf.



Abb. 1: Alle an einen Tisch! Mitbestimmung bei Wohnungsunternehmen
(Foto: Amathieu, Fotolia)

spricht die erfolgreiche Tätigkeit des seit über 20 Jahren mitbestimmten Gießener Wohnungsunternehmens gegen eine solche Befürchtung, aber die Gefährdung der Wirtschaftlichkeit geht eigentlich in Berlin von der ganz anderen Seite aus: dem Besitzer Land Berlin! Denn Ende des letzten Jahrhunderts wurden in Berlin landeseigene Wohnungen in großem Umfang verkauft! So wurde die GSW mit dem besten Bestand des Landes für 0,4 Mrd. DM verkauft, und die verbleibenden Wohnungsunternehmen Berlins wurden vom Gesellschafter gezwungen, dem Land „Schwestergesellschaften“ abzukufen und den Kaufpreis an das Land auszuzahlen. Darüber wurden nochmals ca. 0,6 Mrd. DM für das Land erzielt – Geld, mit dem der Berliner Bankenskandal finanziert wurde. Sowohl eine große Koalition als auch der SPD-PDS-Senat hatten diesen Ausverkauf des günstigen öffentlichen Wohnungsbestands betrieben. Die Mieten der LWU haben sich seitdem verdoppelt, denn die Kaufpreise wurden als Kredit aufgenommen und mussten mit Zins und Tilgung zurückgezahlt werden. Also haben die Mieterinnen und Mieter die politischen Fehlentscheidungen der Berliner Regierungen bei der Landesbank aus ihrer Miete bezahlen dürfen.

Das WoVG enthält nach den geschilderten bitteren Erfahrungen eine „Verkaufssperre“, wonach nur mit Zustimmung des Verwaltungsrats der WVB (Art. 3 § 2 Abs. 2 WoVG) künftig Verkäufe von Gesellschaftsanteilen der LWU möglich sind. Im Verwaltungsrat sind derzeit fünf Betriebsräte der LWU, zwei Mitglieder eines aus der Zivilgesellschaft (Mieter- und Unternehmensvertretungen, Sozialverbände, Gewerkschaften sowie Wissenschaft und Volksentscheidungsinitiative) gebildeten Fachbeirats sowie acht Vertreter der Senatsverwaltungen von Berlin. Die Sperre ist vergleichsweise hoch, da schon bei zwei Gegenstimmen aus dem Verwaltungsrat eine „Veräußerung [...] ausgeschlossen“ ist.¹³

Und eine weitere Bremse der Plünderung der LWU hat das WoVG geschaffen: Solange für die Investitionen in die Wohnungen und die Bestandserweiterung „Eigenkapitalbedarf besteht, verbleiben die von den landeseigenen Wohnungsunternehmen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit erzielten Überschüsse in den Unternehmen und sind ausschließlich für diese Zwecke einzusetzen“.¹⁴ Zwar hatte der Mietenvolksentscheid in seinem Gesetzentwurf in § 11 eine Erhöhung des Eigenkapitals um zusammen 505 Mio. Euro zur Absicherung der Wirtschaftlichkeit der LWU in ihrem Wachstums-

¹³ Artikel 3 WoVG (Errichtungsgesetz der WVB AöR) § 2 (2) a. a. O.

¹⁴ WoVG Art. 2 § 5 Abs. 3.



Abb. 2: Stadtentwicklung unter Mitbestimmung der Mieterschaft (Foto: Jost)

kurs vorgeschlagen, die in § 5 (2) des WoVG ermöglichten „direkten Zuführungen zur Eigenkapitalerhöhung“ wurden jedoch nie vorgenommen. Begründung war bisher, dass die LWU genügend Gewinn ausweisen würden.

Heutige Gewinne und künftige Finanzierungsfragen

Ein öffentlicher Bericht der WVB¹⁵ weist für die sechs LWU gemeinsam einen Gewinn von 315,6 Mio. Euro aus und bestätigt damit die wirtschaftlich gute Lage der LWU trotz der starken Regulierung der Mieterhöhungen durch das von einer großen Koalition beschlossene Gesetz und eine von der letzten rot-rot-grünen Landesregierung mit ihren LWU abgeschlossene Kooperationsvereinbarung (KoopV)¹⁶. Von den aus Mietzahlungen erwirtschafteten Überschüssen wurde schon seit Jahren nichts an das Land ausgeschüttet. Die massiven Vorgaben für den Wachstumskurs der LWU sind zwar im Neubau nicht erreicht worden, denn in der letzten Wahlperiode wurden nur 20.000 der angestrebten 30.000 Wohnungen gebaut, dafür wurde viel mehr ange-

kauft als ursprünglich geplant, sodass schließlich der Wohnungsbestand 2016 bis 2020 um über 40.000 Wohnungen anstieg, davon eben nur 40 Prozent durch Neubau.¹⁷ Insbesondere das LWU Gewobag hat mit fast 12.000 Wohnungen fast die Hälfte aller Ankäufe getätigt. Kurz vor der Neuwahl in Berlin im September 2021 wurde noch ein großes Wohnungspaket von der vonovia (mit Beständen der Deutsche Wohnen) gekauft, davon übernahm das LWU HOWOGE rund 8300 Wohnungen.

Beide landeseigenen Wohnungsunternehmen, Gewobag wie HOWOGE, haben zur Refinanzierung ihrer Ankäufe Unternehmensanleihen aufgenommen, die in der Regel wohl als sogenannte endfällige Kredite nicht getilgt werden. Wenn die Rückzahlung dieser Finanzierungen ansteht, wird vielleicht doch das Land Eigenkapitalzuführungen vornehmen müssen, für den „vonovia-Deal“ hatte das Land jedenfalls keine eigenen Gelder bereitgestellt. Wichtig ist allerdings, dass nicht Mittel des Unternehmens für die Finanzierung von Neubau und Ankäufen verwendet werden, die eigentlich für die Erhaltung und Verbesserung des Bestands erforderlich sind, denn hierfür haben die Mieterinnen und Mieter ihre Miete in den letzten Jahren bereits gezahlt, Bestands-erhaltung darf deshalb nicht durch Modernisierungsmiet-erhöhungen finanziert werden.

¹⁵ Wohnraumversorgung Berlin: Wirtschaftlich stabil – sozial orientiert (Wirtschaftsbericht über die LWU 2020) unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WVB-Wirtschaftsbericht-LandesWU_2020.pdf, S. 53.

¹⁶ Download unter: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/wohnungsbaugesellschaften/de/kooperationsvereinbarung.shtml>, die KoopV von 05.04.17 hat der Autor als Vorstandsmitglied (2017–2021) der WVB mitverhandelt und unterzeichnet; eine zwischenzeitliche Ergänzungsvereinbarung vom 12.04.2021 findet sich ebenfalls dort.

¹⁷ Wirtschaftsbericht, S. 25.



Ein nächster Schritt der Neuausrichtung der LWU ist fällig

Nach sieben Jahren des vom Mietenvolksentscheid einer großen Koalition abgetrotzten Wohnraumversorgungsgesetzes ist festzustellen: Der Prozess der Neuausrichtung der landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins hin zu sozial orientierten und den Mieterinnen und Mietern zugewandten Unternehmen hat erst begonnen. Mit der KoopV der letzten rot-grün-roten Landesregierung wurden einige soziale Auflagen für die LWU verschärft. So wurde die Neubauquote auf 50 Prozent und die Wiedervermietungsquote auf 63 Prozent für WBS-berechtigte Haushalte erhöht und die sogenannte Härtefallregelung auf eine generelle Mietbegrenzung für die Nettokaltmiete auf 30 Prozent erweitert.¹⁸ Angesichts der aktuellen Bedingungen, von Klimazielen mit hohem Investitionsbedarf über explodierende Preise für Bauland und Bauleistungen bis zum russischen Angriff auf die Ukraine und der ansteigenden Inflation ist zu befürchten, dass seitens der LWU insbesondere die mietenregulierenden Vorgaben der KoopV infrage gestellt werden; die sozialen Vermietungsquoten wurden von ihnen schon mehrfach mit dem Argument angeblicher sozialer Ghetto-bildung kritisiert. Leider ist die KoopV „nur“ eine vertragliche Vereinbarung zwischen dem Gesellschafter Berlin und seinen LWU und kann von den Senatsverwaltungen eigenständig verhandelt werden, das WoVG ist dagegen ein Gesetz, und seine Änderung braucht nach öffentlicher Diskussion eine parlamentarische Mehrheit. Daher sollten bald bei einer Änderung des WoVG auch die durch die KoopV verbesserten sozialen Regelungen in das Gesetz aufgenommen werden – politische Debatte ist besser als Verwaltungshandeln hinter verschlossenen Türen!

Wenn das WoVG angefasst wird, sollte auch eine bessere politische Steuerung der sechs großen LWU erreicht werden. Mit einem Schrittekonzert haben Andrej Holm und der Autor hierfür ganz konkrete Vorschläge vorgelegt.¹⁹ Zunächst sollten die Aufsichtsräte seitens des Gesellschafters einheitlich besetzt und der politischen Führung der zuständigen Senatsverwaltung unterstellt werden. Im Unterschied zu den Aufsichtsräten der kommunalen Wohnungsunternehmen, in denen Kommunalpolitiker aus der Gemeindevertretung – oft einschließlich der Opposition – vertreten sind, wird neben Arbeitnehmervertretern und dem einen Mitglied aus dem Mieterat, der Gesellschafter in Berlin durch Verwaltungsmitglieder im Aufsichtsrat vertreten. Die Eigenständigkeit der Unternehmensleitungen wird in Berlin auch noch dadurch verstärkt, dass das Land als für die Unternehmensleitungen (z. B. bei gehaltsbeeinflussenden

Zielvereinbarungen) besonders zuständige Aufsichtsratsvorsitzende externe, nicht der Verwaltung angehörende Personen bestellt hat. Hier sollte der fachlich zuständige Senator, zumindest ein Staatssekretär, den Vorsitz übernehmen.

Als weiteren Schritt haben wir die Bildung einer die operative Steuerung der LWU übernehmenden AöR vorgeschlagen, die mit Blick auf die kommenden Finanzierungsfragen durchaus als Finanzholding ausgebildet werden könnte, um den Expansionskurs mit Neubau und Ankäufen aktiv zu unterstützen. Gleichzeitig könnte eine solche Einrichtung endlich deutliche Synergieeffekte mobilisieren, indem sie das Neubaugeschehen bündelt und durch gemeinschaftliche Beschaffung und ggf. Herstellung²⁰ zu kostensparenden Bauverfahren beiträgt. So wird derzeit für das große Neubaugebiet Schumacher-Quartier bei der Nachnutzung des Flughafens Tegel eine Fabrikationsstätte für Holzbau geplant, die durchaus als gemeinsame Tochter der sechs LWU aufgebaut werden könnte.

Wenn hier für eine stärkere zentrale Steuerung der sechs LWU, die als Objektgesellschaften dabei im Wesentlichen zunächst unverändert bleiben können, plädiert wird, dann will ich auch deutlich machen, dass wir diesen Weg nur dann gehen sollten, wenn gleichzeitig eine klare Dezentralisierung der Objektverwaltung, etwa durch Verwaltungseinrichtungen auf Bezirksebene, durchgeführt wird. Nur so kann eine bessere Kommunikation zwischen Mieterschaft und Unternehmen, Entscheidungsprozesse mehr vor Ort und eine weitergehende Demokratisierung der landeseigenen Wohnungsunternehmen umgesetzt werden. Ein so neu gefasstes Wohnraumversorgungsgesetz kann damit auch die Umsetzung einer „Neuen Wohngemeinnützigkeit“²¹ der neuen Bundesregierung durch freiwillige gesetzliche Gestaltung unterstützen.



Jan Kuhnert

KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH, Hannover

¹⁸ Die neue rot-grün-rote Landesregierung hat sich im Koalitionsvertrag 2021–2026 auf Seite 22 über eine Umstellung dieser Regelung auf Bruttokaltmiete verständigt, siehe: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/koalitionsvertrag/>, die Umsetzung steht bisher noch aus.

¹⁹ Siehe unter: <https://www.kub-beratung.de/materialien-downloads/>.

²⁰ Siehe: <https://www.schumacher-quartier.de/news/detail/bauhuetten-40-clusters-fuer-innovativen-holzbau-in-berlin-txl>.

²¹ Siehe das entsprechende Gutachten des Autors zusammen mit Olof Leps „Neue Wohngemeinnützigkeit 2.0“ unter: <https://www.kub-beratung.de/materialien-downloads/>.

Interview

„Kooperationen sind elementar“ – Großwohnsiedlungen als Ankunftsquartiere

Ein Interview mit Isabella Cassandra Schmitt über Quartiere im Berliner Bezirk
Marzahn-Hellersdorf

Isabella Cassandra Schmitt ist Verfasserin einer Masterarbeit zum Thema „Großwohnsiedlungen als Ankunftsquartiere? Eine Untersuchung in zwei Planungsräumen in Marzahn-Hellersdorf“. Hier wurden Akteure aus der Wohnungswirtschaft, der Senats- und Bezirksebene sowie aus Einrichtungen vor Ort zum Thema Ankunft und Nachbarschaft in den Großwohnsiedlungen (GWS) in Marzahn-Hellersdorf befragt. Die Untersuchung fokussiert dabei die Planungsräume „Neue Grottkauer Straße/Gelbes Viertel“ und „Boulevard Kastanienallee“ in Hellersdorf. Mit Isabella Cassandra Schmitt sprach unser vhw-Mitarbeiter Jannis Willim.

**Isabella Cassandra Schmitt**

Isabella Cassandra Schmitt (* Berlin), seit 2018 Mitarbeiterin im Büro stadt.menschen.berlin. Unter anderem aktiv im nachbarschaftlichen Projekt „Wir im Gelben Viertel“, ein Projekt des Landesprogramms „Stärkung Berliner Großsiedlungen“, das seit Januar 2021

im Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf läuft, durch das Bezirksamt beauftragt wurde und voraussichtlich bis Ende 2023 angesetzt ist.

Jannis Willim: Was wird in der wissenschaftlichen Literatur unter dem Stichwort „Ankunftsquartier“ verstanden?

Isabella Cassandra Schmitt: Ein Ankunftsraum ist in besonderer Form durch internationale Migrationsprozesse gekennzeichnet, ist ein Ort der Erstintegration und eigentlich eine Basis zum sozialen Aufstieg. Ankommende finden hier also ihre erste Wohnung oder Unterkunft in der Ankunftsstadt. Meist sind diese Orte durch hohe Fluktuation gekennzeichnet, aber einige Ankommende bleiben auch länger an diesen Orten. Für gewöhnlich sind sogenannte Gelegenheitsstrukturen für die Ankommenden zu finden, damit die Menschen einen möglichst guten Start für das Leben in dem Quartier und in der Stadt haben. Das können robuste Infrastrukturen, wie eine einladende Gestaltung des öffentlichen Raums oder eine verkehrliche Anbindung, sein. Oder fluide Infrastrukturen, wie (migrantisch selbst organisierte) Angebote und Netzwerke oder durch die Kommune bereitgestellte Orientierungshilfen, wie Verweisberatungen

oder ähnliches für die Ankommenden im Gebiet. Oft weisen diese Orte auch Möglichkeiten zur (informellen) Beschäftigung auf und bieten dementsprechend sowohl Anschluss- als auch Arbeitsmöglichkeiten. Es geht bei den Ankunftsquartieren also darum, wie sich der Ankommensprozess an dem neuen Wohnort gestaltet, ob entsprechende „arrival infrastructures“ gegeben und „arrival brokers“, die eine Ankunft unterstützen, vor Ort sind. In der Literatur wurde herausgearbeitet, dass sich die Ankunftsquartiere heute von der Innenstadt (Berliner Beispiel: Neuköllner Sonnenallee) durch gesteuerte Mechanismen immer öfter an den Stadtrand bewegen.

J.W.: Wer kommt eigentlich aktuell in den GWS in Marzahn-Hellersdorf an?

I.K.S.: Im Kontext meiner Untersuchung bzw. dieses Gesprächs geht es dabei vorrangig um Geflüchtete (insbesondere aus arabischen Ländern, aber jetzt sehr wahrscheinlich vermehrt auch aus der Ukraine), aber gleichzeitig gibt es seit einigen Jahren unterschiedlichste Ankommen von sozial benachteiligten Gruppen mit verschiedensten Hintergründen, die oftmals aus der Innenstadt an den Stadtrand gedrängt werden. Es kommen auch Familiennachzüglerinnen und -nachzügler von beispielsweise Menschen aus der ehemaligen Sowjetunion in dem Bezirk an, was nicht vergessen werden darf.

J.W.: Wie unterscheidet sich das Ankommen in „klassischen“ Ankunftsquartieren von jenem in peripheren Großwohnsiedlungen, und was sind Gründe dafür?

I.K.S.: Der größte Unterschied ist für mich, dass es erst mal meist (noch) keine freiwilligen Entscheidungen der Menschen sind, die in den GWS ankommen. Die peripheren GWS unterscheiden sich in ihrer Siedlungsstruktur in verschiede-



denen Stadtgebieten und damit unterscheidet sich ggf. auch das Ankommen. Und ich möchte an der Stelle die GWS überhaupt nicht schlechtreden! Auch diese bieten diverse Qualitäten, und einige Bewohnerinnen und Bewohner, mit denen wir geredet haben, möchten ihren Wohnort nicht tauschen. Die Situation rund um die öffentlichen Räume unterscheidet sich sehr von der in klassischen Ankunftsquartieren. In den GWS am Berliner Stadtrand gibt es Parks, Brachflächen sowie ausgestaltete Grünräume in allen Innenhöfen, diese Weitläufigkeit und Ruhe wird von vielen geschätzt und kann sicherlich angenehm für das Ankommen sein.

Das Ankommen unterscheidet sich aber auch sicherlich hinsichtlich der Bewohnerstruktur, die in vielen klassischen Ankunftsquartieren bereits bei der Ankunft sehr divers ist. In den GWS in Marzahn-Hellersdorf sind erst in den jüngsten Jahren so viele neue Menschen mit Migrationshintergrund hinzugezogen, was die geschichtliche Veränderung des Bezirks prägt. Davor waren die Gebiete der GWS zum großen Teil von Menschen aus der ehemaligen DDR, vielen Menschen aus Gebieten der ehemaligen Sowjetunion oder teils mit vietnamesischem Hintergrund bewohnt, wobei viele auch weiterhin Wohnungen vor Ort beziehen.

Ankommen unterscheidet sich darüber hinaus in GWS auch, da viele Strukturen für die Ankommenden in den GWS am Stadtrand erst aufgebaut und ausprobiert werden müssen und es gleichzeitig einen gewissen Nutzungsdruck auf vorhandene Infrastrukturen durch den Bevölkerungszuwachs gibt, der sich in den nächsten Jahren intensiviert. In klassischen Ankunftsgebieten gibt es den sicherlich auch, aber dort sind verschiedene Strukturen für die Ankommenden bereits seit Jahren gegeben, und dadurch ist es oftmals einfacher, zum Beispiel in Netzwerkstrukturen Fuß zu fassen. Beim Thema Communitybuilding gibt es etwa noch einen großen Unterschied zu klassischen Ankunftsquartieren.

J.W.: Welche Rolle spielen die lokalen Kooperationsbeziehungen in Bezirk und Quartier?



Abb. 1: Immer im Gleichgewicht bleiben! – Hochhauskulptur in Marzahn-Hellersdorf (Foto: Jost)

I.K.S.: Die Ankommenden werden im Bezirk und im Quartier bereits heute durch wichtige Orientierungsstrukturen unterstützt, die bezirklich organisiert, aber in verschiedenen Planungsräumen auf Quartiers- oder Bezirksebene ausgeführt werden, wie es in Gebieten in der Innenstadt auch der Fall ist. Das können Sprach- oder nachbarschaftliche Angebote sein. Soweit die Quartiere durch bezirkliche Finanzierung die Möglichkeiten haben, können das auch Kooperationen des Bezirks und Einrichtungen in den Gebieten sein, um zum Beispiel kleinräumige Umgestaltungen von Quartiersbereichen mit den Bewohnerinnen und Bewohnern zu planen. Ich denke, insgesamt läuft es an der Peripherie ähnlich wie in der Innenstadt ab.

J.W.: Und wenn man die rahmengebenden Faktoren auf gesamtstädtischer Ebene in den Blick nimmt?

I.K.S.: Durch die bestehenden, rahmengebenden Faktoren gestaltet sich das Ankommen in einem Quartier in einer GWS in Hellersdorf völlig anders, muss aber per se nicht schlechter sein als das Ankommen in der Innenstadt. Vor ein paar Jahren noch waren viele Gruppen von Menschen, die in Quartieren des Bezirks ankamen, völlig fremd. Noch heute hat Marzahn-Hellersdorf nach Treptow-Köpenick den geringsten Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund, aber der Bezirk erfährt seit einigen Jahren den höchsten Zuwachs durch diese Menschen. Heute sind die Quartiere durch die Steuerung der Stadt und der Wohnungswirtschaft bunt durchmischt, wie auch viele klassische Ankunftsquartiere in Innenstädten. Einige Aspekte sind in vielen Quartieren der GWS jedoch grundlegend anders. Das betrifft die Wohnungsbestände, die oft in städtischer bzw. genossenschaftlicher Hand liegen und sich somit in vielen Quartieren eine übersichtliche Eigentümerstruktur findet, die auch in Hinblick auf Kooperationsmöglichkeiten und Aushandlungsprozesse begünstigend sein kann.

Auch betrifft das den wirtschaftlichen Faktor mit gewerblichen Nutzungen, der in den GWS am Stadtrand im Grundsatz deutlich gebremster als in klassischen Ankunftsquartieren und vielen Innenstadtgebieten ist. Dazu kommt, dass in GWS (noch) viel Platz ist und sich die Bewohner daher in den kommenden Jahren durch den Bevölkerungszuwachs auf weitreichende infrastrukturelle Anpassungen, an verschiedene Bedürfnisse gerichtet, einstellen (müssen).

J.W.: Welche Potenziale hat das Land Berlin bei der Steuerung der Unterbringung und Versorgung Geflüchteter in Großwohnsiedlungen, die bisher unangetastet bleiben?

I.K.S.: Ich denke dabei immer als Erstes daran, dass auch in den GWS am Stadtrand, obwohl aktuell noch „relativ viel Platz“ vorhanden ist, in den nächsten Jahren immer mehr gebaut wird. Das betrifft nicht nur Wohnungen oder Unterkünfte für Geflüchtete, sondern natürlich auch den Ausbau der entsprechenden Infrastruktur, wie Schulen oder Kitas,

die wiederum Freiflächen schwinden lassen, aber natürlich gebaut werden müssen, wenn dort so viele Menschen hinzuziehen. An dieser Stelle hat die Stadt die Chance, die in den Quartieren Lebenden wirklich aktiv in die anstehenden infrastrukturellen Veränderungen miteinzubeziehen. Und gleichzeitig besteht jetzt die Chance, die Menschen ihre Freiräume oder Brachflächen selbst aktiv gestalten zu lassen.

Potenziale bei der Versorgung Geflüchteter könnte man auch in dem Ausbau von Räumen zur Begegnung sehen. Soweit ich das mitbekommen habe, werden in den Neubauten am Stadtrand bereits Gemeinschaftsräume in die Wohnhäuser integriert. Vielleicht können in den kommenden Jahren aber doch noch Möglichkeiten gefunden werden, in Teilen der bestehenden Innenhöfe mehr solcher Räume zu errichten, um eben wirklich Orte des Zusammenkommens in den GWS zu schaffen. Das bietet sicherlich auch Potenziale zum Entgegenwirken einer sozialen Distanz der Bewohner, die in vielen GWS wahrgenommen wird.

Potenziale für die Unterbringung wären aber grundsätzlich eine ausgeglichene Verteilung der Unterkünfte auf verschiedene Stadtbezirke, allein schon, um Überlastungen in Hinblick auf Wohnraum und Konkurrenzen um Infrastrukturen in bestimmten Siedlungen oder Stadtbezirken zu vermeiden. Dabei kann als Potenzial in den GWS auch die Etablierung von nachbarschaftlichen Orten gesehen werden. Hier könnten die Bedarfe verschiedener Nutzergruppen abgedeckt werden – zum Beispiel eine zukünftige Schule, die dabei gleichzeitig von den Bewohnern als Zentrum des Quartiers dient, in der Sprachkurse, Kochkurse usw. stattfinden.



Abb. 2: Sommerfest 2021 im Gelben Viertel (Foto: stadt.menschen.berlin)

J.W.: Welche Rolle spielen die Wohnungsunternehmen als Kooperationspartner, und mit wem wird kooperiert?

I.K.S.: Die Wohnungsunternehmen spielen bei der Entwicklung der Quartiere eine maßgebliche Rolle, da sie entscheiden, wie sich die Quartiere in der Bewohnerstruktur zusammensetzen. Es geht den Wohnungsunternehmen

dabei darum, dass alle Bewohner mindestens „friedlich“ nebeneinander leben können. Dafür tut die Wohnungswirtschaft viel. Zum Beispiel in den Innenhöfen der Wohnblöcke: Dadurch, dass wieder mehr Kinder in den Quartieren, und insbesondere im Untersuchungsgebiet, leben, wurden die Spielplätze der Innenhöfe ausgestaltet und erneuert, wobei sich dort heute auch eine Wiederbelebung durch die Familien zeigt.

Kooperationen zwischen Wohnungswirtschaft und Verwaltung bestehen dort seit vielen Jahren. Es gibt auch Kooperationen der Wohnungswirtschaft mit einzelnen Projekten in den Quartieren. Zum Beispiel die Kooperation des Projekts „Wir im Gelben Viertel“ mit der Wohnungswirtschaft. Das kann zum Beispiel helfen, wenn kleinere Aktionen des nachbarschaftlichen Projekts in den Innenhöfen stattfinden sollen. Oder bei größeren Events, wie einem Sommerfest, können Wohnungsbauunternehmen Öffentlichkeitsarbeit leisten oder sich aktiv am Fest beteiligen.

J.W.: ... zum Beispiel beim Thema Gewerbeentwicklung und Einbindung migrantischer Ökonomien?

I.K.S.: Sehr wichtige und spannende Frage in Bezug auf Ankunftsquartiere! An der Stelle kann erst mal festgehalten werden, dass migrantische Ökonomien im Bezirk schon nach und nach entstehen. In Hinblick auf eine Vielfalt, die vergleichbar mit Innenstadtquartieren wäre, muss dort in den nächsten Jahren aber noch einiges passieren. Die Situation in den untersuchten Planungsräumen „Neue Grottkauer Straße/Gelbes Viertel“ und „Boulevard Kastanienallee“ ist kurz zusammengefasst folgende: Einmal gibt es Zentrenkonzepte, die festgelegte Bereiche in GWS als Zentren festsetzen. Und daher darf in anderen Gebieten entsprechend keine Vielzahl an Geschäften, Cafés oder Restaurants öffnen. In manchen Ecken der GWS gibt es so gut wie keine. Das liegt sicherlich auch darin begründet, dass die Kaufkraft der Menschen in vielen GWS nicht stark genug ist, um solch ein Café oder ähnliches dauerhaft zu betreiben. Das zeigt sich in vielen leerstehenden Geschäftsflächen der GWS, die für gewerbliche Nutzungen vorgesehen sind. Oftmals sind diese Flächen in der Hand der Wohnungsbauunternehmen oder teilweise in privatwirtschaftlichem Besitz. Die Menschen, mit denen wir im Gebiet sprechen, würden sich oft sehr über eine Gewerbeentwicklung weg vom Leerstand freuen. Sicherlich auch die Ankommenden, da migrantische Ökonomien in Ankunftsquartieren unerlässlich sind.

Während die Wohnungswirtschaft sich in Bezug auf eine Weiterentwicklung der gewerblichen Nutzung eher verhalten geäußert hat, gehen der Bezirk und der Senat davon aus, dass diese mit der Zeit entstehen wird.



In Ankunftsquartieren finden sich für gewöhnlich religiöse Einrichtungen für die Ankommenden. Die nächste Moschee ist vom Untersuchungsgebiet allerdings um die acht Kilometer entfernt!



Abb. 3: Ladenleerstand auf dem Boulevard Kastanienallee (Foto: stadt.menschen.berlin)

J.W.: Wie sehen die Unterschiede zwischen privaten und städtischen Wohnungsunternehmen in der Praxis aus?

I.K.S.: In dem Gebiet, in dem wir uns mit unserem Projekt bewegen, finden wir nur genossenschaftliche und kommunale Wohnungsbauunternehmen, wie die Stadt und Land, vor. Das könnte auch ein Sonderfall in den GWS in Hellersdorf sein. Was ich aber bemerke, ist, dass die städtischen Wohnungsunternehmen und die Genossenschaften ihre Bestände in Hellersdorf im Außenbereich und an den Fassaden sehr pflegen. Viele Fassaden sind erneuert, die Innenhöfe sind gepflegt und in meinen Augen liegt im Raum um den Boulevard Kastanienallee und dem Gelben Viertel auch lange nicht so viel Müll wie in vielen Innenstadtebenen.

J.W.: Welche Rolle spielen Räume, Netzwerke und Gremien der Kooperation und Mitbestimmung bei der Herstellung eines Ankunftsquartiers? Wie würdest du die Rolle der Wohnungswirtschaft darin beschreiben?

I.K.S.: Die Rolle der Räume, Netzwerke und Gremien ist für ein Ankunftsquartier eine besondere. Die sogenannten „arrival brokers“ unterstützen die Ankommenden bei ihren ersten Aktivitäten in den Quartieren. Im Idealfall werden die Ankommenden, ob aus Wohnungen oder Unterkünften, direkt abgeholt und zu verschiedenen Netzwerken oder Orten geführt. Dafür braucht es das Engagement aller Projekte vor Ort. Ich habe manchmal das Gefühl, und das besprechen wir im Quartier auch, dass viele Menschen die Angebotsvielfalt in dem Bezirk nicht kennen oder nutzen.

Netzwerke verschiedener Communitys sind bei der Herausbildung von Ankunftsquartieren natürlich elementar. Dabei geht es auch viel darum, Netzwerke außerhalb der Unter-

künfte zu etablieren, da für viele ja die Situation besteht, in den Quartieren auf lange Sicht zu bleiben und dort im Anschluss an die Unterkunft eine Wohnung zu finden. Dafür sollte im Idealfall der bürokratische Aufwand zum Aufbau neuer Projekte reduziert werden, damit Ankommenden die Chance zum Gründen eines Netzwerkes oder ähnlichem eröffnet wird. Die Wohnungswirtschaft kann dabei einen Beitrag in der Bereitstellung von Räumen leisten oder sich bei Festen einbringen.

J.W.: Welche Bedeutung misst du den Kooperationen in Ankunftsquartieren im Kontext des Anpassungsdrucks an den Klimawandel sowie den Herausforderungen verstärkter Fluchtbewegungen zu?

I.K.S.: Der wichtigste Baustein für künftige Kooperationen sind die Betroffenen. Es ist einfach das Wichtigste, dass die Menschen, die in den Quartieren leben, bei bezirklichen oder wohnungswirtschaftlichen Entscheidungen berücksichtigt werden, und das soll nicht nur in Konzepten stehen. Die neuen und langjährigen Bewohnerinnen und Bewohner sollten aktiv an den Veränderungen teilhaben können und damit direkt über Veränderungen informiert sein.

Wie schon erwähnt: Die Kooperationen zwischen Wohnungswirtschaft und Verwaltungsebenen bestehen schon lange. Es geht, glaube ich, wirklich darum, Kooperationen in spezifischen Bereichen zu stärken und Arbeitsgruppen mit dahingehend ausgebildeten Menschen zu etablieren. Und an der Stelle braucht es mindestens Vermittelnde, die Informationen der rahmengebenden Verwaltung und Wohnungswirtschaft an die Bewohnerinnen und Bewohner in den einzelnen Quartieren von Beginn an tragen. Ansonsten liegt es auf der Hand, dass Menschen sich in den Quartieren eventuell unwohl fühlen könnten und wegziehen möchten, daher: Kooperationen sind elementar. Klimaanpassungen rücken aktuell stärker in den Fokus. Wichtig ist dabei, dass es gelingt, mehr als nur Aktivisten, Eigentümer und Verwaltungen an einen Tisch zu bringen. Konkret scheint das gerade in Hellersdorf zu gelingen. „Wasser zu Baum“ ist ein Projekt, an dem auch Nachbarschaft mitwirkt.

J.W.: Isabella, ich danke dir für das Gespräch.

Stephan Reiß-Schmidt

Bezahlbarer Wohnraum – Mengen- oder Verteilungsproblem?

Wohnungspolitik zwischen Klimaschutz, Zinswende und Bodenknappheit

„Bauen, bauen, bauen!“ lautete in den vergangenen Jahren das Mantra der offiziellen Wohnungspolitik. CDU/CSU und SPD hatten 2018 den Neubau von 1,5 Millionen Wohnungen und Eigenheimen bis zum Ende der Legislaturperiode versprochen. Das tatsächliche Ergebnis blieb allerdings um rund 20 Prozent dahinter zurück, Folge einer unterkomplexen Strategie. Vier Jahre später will nun die Ampelkoalition offenbar die alten Rezepte als Innovation umetikettieren: „Dafür starten wir einen Aufbruch in der Bau-, Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Unser Ziel ist der Bau von 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr, davon 100.000 öffentlich geförderte“, wird im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP angekündigt (KoaV 2022, S. 69). Angesichts eines schon lange nicht mehr erreichten Spitzenwerts von etwas mehr als 300.000 Wohnungsfertigstellungen 2020 (davon lediglich 30.000 geförderte) eine Ankündigung „mit Wumms“ – oder eher Ausdruck von zahlenfixierter Konzeptlosigkeit? Hoffnungen auf eine qualitative Wende weckt die Ankündigung „Wir werden zeitnah eine neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen“ (ebd.).

Aktualisierte und erweiterte Version des zuerst in der DBZ – Deutsche BauZeitschrift, Heft 01/2022, S. 20–22, unter dem Titel „Darf’s ein wenig mehr sein? Wohnungspolitik in der Zeitschleife“ erschienenen Beitrags: https://www.dbz.de/artikel/dbz_Darf_s_ein_wenig_mehr_sein_Wohnungspolitik_in_der_Zeitschleife_3721213.html.

Wenn schon nicht bezahlbar, dann wenigstens am falschen Ort?

Wohnungspolitik hat schon länger weniger ein Mengen- als ein Verteilungsproblem zwischen Regionen, Einkommensgruppen und Generationen. Die zwischen 2018 und 2020 fertiggestellten rund 800.000 Wohnungen sind zu fast zwei Dritteln Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen (Destatis 2021). Das heizte vor allem den Wohnflächenkonsum relativ zahlungskräftiger Haushalte auch in Regionen mit entspanntem Wohnungsmarkt weiter an, statt großstädtische Wohnungsnot zu lindern. Dort verschwinden seit vielen Jahren mehr preiswerte Wohnungen als neu gebaut werden – ein Resultat von Luxusmodernisierung und Umwandlung von bezahlbaren Miet- in teure Eigentumswohnungen, vor allem aber von Befristungen der Belegungs- und Mietpreisbindung im geförderten Wohnungsbau auf 15 bis 30 Jahre. Dadurch und durch eine jahrelange rückläufige Wohnungsbauförderung sind die gebundenen Bestände auf nur noch rund eine Million Wohnungen abgeschmolzen, halb so viel wie noch zehn Jahre zuvor. Eine aktuelle Studie der Hans-Böckler-Stiftung ergibt in den 77 deutschen Großstädten ein Defizit von 1,5 Millionen bezahlbaren Wohnungen. Fast jeder zweite Haushalt muss dort mehr als 30 Prozent

des Haushaltsnettoeinkommens für die Warmmiete aufwenden, jeder vierte Haushalt sogar mehr als 40 Prozent (Holm 2021).

Begünstigt durch Pendlerpauschale und Baukindergeld werden nach wie vor zu viele Wohnungen in schrumpfenden Städten und ländlichen Regionen gebaut. Wohnungsfertigstellungen und Bedarf klaffen weiter auseinander: In den Großstädten insgesamt wurde 2016 bis 2020 weniger als drei Viertel des Neubaubedarfs realisiert: zum Beispiel in Kiel nur 28 und in Köln 40 Prozent. Dagegen wurde in Landkreisen, wie Helmstedt, Cochem-Zell, Coburg und Kulmbach, das Drei- bis Vierfache des Bedarfs gebaut (Henger/Voigtländer 2021). Um dieses regionale und zugleich soziale Verteilungsproblem zulasten großstädtischer Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu lösen, müssen Fehlsubventionen, wie die Pendlerpauschale (die den Eigenheimbau in peripheren Regionen begünstigt), abgebaut und die Flächenneuinanspruchnahme vor allem in ländlichen Kommunen mit niedrigen Baulandpreisen erschwert werden.

Steigender Wohnflächenkonsum – alternativlos?

Fast unbeachtet bleibt bislang eine weitere Dimension des Verteilungsproblems: der immer noch wachsende Wohnflächenkonsum pro Person – aktuell knapp 48 m² – als Treiber von Wohnungsnachfrage und Energieverbrauch (UBA 2021). Er ist eine Folge des soziodemografischen Wandels mit immer mehr Einpersonenhaushalten und steigender Lebenserwartung. Durch den Mangel an bezahlbaren Alternativen ergibt sich ein „Lock-in-Effekt“, der es insbesondere alten

Menschen unmöglich macht, aus der zu groß gewordenen Familienwohnung oder dem Eigenheim aus- und möglichst im gleichen Stadtteil in eine kleinere Wohnung oder ein gemeinschaftliches Wohnprojekt einzuziehen. Leidtragende dieser Fehlverteilung ist vor allem die junge Generation in der Haushaltsgründungsphase, die am Studien- oder Arbeitsort oft auf ein viel zu kleines, viel zu teures Wohnungsangebot trifft. Für dieses intergenerationelle Verteilungsproblem braucht es unkonventionelle „Push- und Pull-Strategien“, etwa Beratungs- und Serviceangebote, Umzugsbörsen, Umzugsprämien, Mietgarantien, Tauschangebote und Umbauprämien für Haus- und Wohnungseigentümer – bis hin zu einer angemessenen Abgabe für weit überdurchschnittlichen Wohnflächenkonsum, aus deren Erträgen die Umzugs- und Umbauförderung finanziert werden könnte.

Die Wohnungsfrage ist eine Klimafrage

Die Wohnungskrise lässt sich nur gemeinsam mit der bedrohlichen Klimakrise bewältigen. Vierzig Prozent der CO₂-Belastung in Deutschland resultieren aus Bau, Betrieb und Abriss von Gebäuden. Schon deshalb muss soziale Wohnungspolitik mit Flächeneffizienz und Dekarbonisierung einhergehen und die graue Energie des Bestandes bestmöglich nutzen. Eine zukunftsorientierte Wohnungspolitik muss auf drei Beinen stehen: Sicherung des Bestands an bezahlbaren Wohnungen, Um- und Ausbau bestehender Wohn- und Nichtwohngebäude und last but not least (so wenig wie möglich) Neubau. Nach einer Studie der TU Darmstadt und des Pestel-Instituts könnten theoretisch in den Bedarfsschwerpunkten 2,3 bis 2,7 Mio. Wohnungen durch die Aufstockung von Wohngebäuden, Parkhäusern und Gewerbeimmobilien bzw. durch deren Umnutzung entstehen [Tichelmann et al. 2019].

Um den unvermeidlichen Neubau möglichst klimagerecht zu bewerkstelligen, reichen nachwachsende Baustoffe, Bauteil- bzw. Materialkreisläufe und eine CO₂-freie Wärmeversorgung nicht aus. Vor allem muss der weitere Flächenfraß gestoppt werden, mit dem dem Boden seine ökologischen Funktionen als Lebensraum und CO₂-Speicher irreversibel entzogen werden. Der politische Handlungsbedarf ist schon lange bekannt, entsprechende Instrumente wurden zum Teil in aufwendigen Planspielen getestet: handelbare Flächenausweisungsrechte, Begrenzung kommunaler Flächenbudgets durch Ziele der Raumordnung, Versiegelungs- bzw. Neuausweisungsabgabe etc. [UBA 2022]. Der Koalitionsvertrag stellt hierzu leider nur weiche Instrumente in Aussicht: Anreize bzw. Abbau von Fehlanreizen und Förderung kommunaler „Potenzialflächenregister“. Immerhin wird eine weitere Verlängerung der Verfahrenserleichterungen für Ortserweiterungen zulasten der Landschaft (§ 13b BauGB) ausgeschlossen.

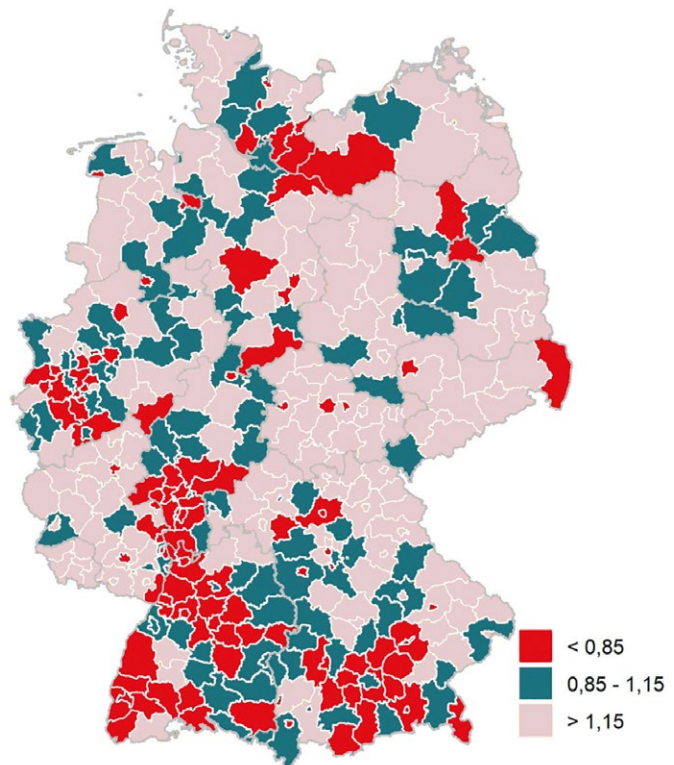


Abb. 1: Wohnungsbedarf für die nächsten fünf Jahre (2021–2025) in Relation zur bisherigen Bautätigkeit (2016–2020), Quelle: IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (vgl. Henger/Voigtländer 2021).

Boden ist der Schlüssel

Die Wohnungsfrage war schon immer vor allem eine Bodenfrage. Befeuert durch die Nullzinspolitik hat seit der Weltfinanzkrise der Ausverkauf von Boden in Stadt und Land Fahrt aufgenommen. Selbst im Coronajahr 2020 hielt der Zustrom von Anlagekapital unvermindert an und erreichte ein Transaktionsvolumen (Wohn- und Gewerbeimmobilien) von 76,8 Mrd. Euro (Ernst & Young 2021, S. 8). Die Baulandpreise haben sich in den Großstädten mit über 500.000 Einwohnern von 2009 bis 2019 mehr als verdreifacht und bescheren Finanzinvestoren märchenhafte Renditen ganz ohne eigene Investitionen [Adrian et al. 2021, S. 45]. Wenn wie in München mittlerweile rund 80 Prozent der Kosten einer Wohnung auf das Grundstück entfallen, kann selbst mit (derzeit völlig unrealistischen) Baukostensenkungen im zweistelligen Prozentbereich keine Neubaumiete unterhalb von 20 Euro/m² erreicht werden.

Die repräsentative Baulandumfrage des BBSR hat direkt oder kurzfristig nutzbare Baulandreserven (Innentwicklung und baureife Baulandreserven) von etwas mehr als 50.000 ha ergeben, auf denen zwischen knapp 0,9 und gut 2 Mio. Wohnungen errichtet werden könnten. „Dem steht auf Grundlage von Berechnungen des Wohnungsbedarfsmodells des IW bis zum Jahr 2025 ein angenommener Wohnraum-Bedarf von rd. 1,5 Mio. WE gegenüber“ [BBSR 2022, S. 7]. Die Passgenauigkeit zwischen Baulandpotenzial und -bedarf lässt allerdings zu wünschen übrig: „So erfreu-

lich sich das Ergebnis darstellt, dass sich die Gemeinden mit niedrigen Potenzialen nicht in besonderer Weise in den Kreisen mit hohen Bedarfen kumulieren, wäre es natürlich für eine stärker bedarfsgerechte Verortung der Flächen umgekehrt wünschenswert, die Gemeinden mit den höheren Potenzialen würden sich deutlicher in den Kreisen mit höheren Bedarfen finden“ (ebd., S. 7 und 160). 20 Prozent des Baulandpotenzials gelten als nicht oder nur mit Unsicherheiten mobilisierbar. Daran wird sich nichts ändern, solange der unvermehrte Boden und leistungslose Bodenwertgewinne unter Eigentumsschutz stehen. Soziale Wohnungspolitik kann ohne eine Verknüpfung mit gemeinwohlorientierter Bodenpolitik, das heißt wirksamere Steuerungsinstrumente und Stärkung der Eigentümerpflichten, nicht erfolgreich sein.

Wie kommt die Wohnungspolitik aus der Zeitschleife?

Der Mangel an bezahlbarem Bauland bleibt in angespannten Wohnungsmärkten für viele Jahre ein zentraler Engpassfaktor. Voraussetzung für einen Neustart wäre erstens eine rasch wirksame, auf mindestens fünf Jahre befristete Notbremse für Bodenpreise und Mieten, d. h. Steigerungen höchstens entsprechend des Lebenshaltungskostenindex, gedeckelt auf maximal 10 Prozent in drei Jahren.

Zweitens müssen endlich die Weichen für mehr bezahlbares Bauland bei konsequenter Innenentwicklung gestellt werden. Die notwendigen Instrumente dafür werden vom BÜNDNIS BODENWENDE in seinen Wahlprüfsteinen und Forderungen skizziert (Bündnis Bodenwende 2021). Der Zusammenschluss von Akademien, Kammern und Verbänden aus Architektur, Planung, Wohnungspolitik, Umwelt- und Naturschutz fordert z. B. ein gebietsbezogenes und wirksameres Baugebot durch das neue Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM), die Unterstützung kommunaler/regionaler Bodenfonds durch ein Vorkaufsrecht zum sozial gebundenen Residualwert im gesamten Gemeindegebiet sowie die kostenfreie Einlage von Bundesgrundstücken für sozialen Wohnungsbau und Infrastruktur. Durch ein Transparenzregister, eine gerechte Besteuerung von Bodenwertgewinnen (ohne Schlupflöcher, wie Spekulationsfrist oder Share Deals) und einen Planungswertausgleich sollten endlich Spekulation und Geldwäsche eingedämmt werden. Spuren dieser Forderungen finden sich auch im Koalitionsvertrag.

Drittens führt kein Weg an einer grundlegenden Reform der Wohnungsbauförderung vorbei. Statt geförderte Wohnungen nach maximal 30 Jahren aus allen Bindungen zu entlassen, müssen endlich dauerhaft gesicherte Bestände in einem gemeinnützigen Marktsegment aufgebaut werden –

so wie seit über 100 Jahren in Wien. Zusätzlich müssten möglichst viele Bestandswohnungen in Belegungs- und Mietpreisbindungen einbezogen werden. Ein Autorenteam der Friedrich-Ebert-Stiftung hat dazu jüngst das Modell der „Gemeinwohlwohnung“ vorgestellt (von Bodelschwingh et al. 2021). Damit wird privaten Vermietern angeboten, Erträge aus Vermietung von der Körperschafts- bzw. Einkommensteuer freizustellen, wenn die Wohnungen für mindestens zehn Jahre deutlich unterhalb der Mietspiegelmiete an Haushalte mit Wohnberechtigungsschein vermietet werden.

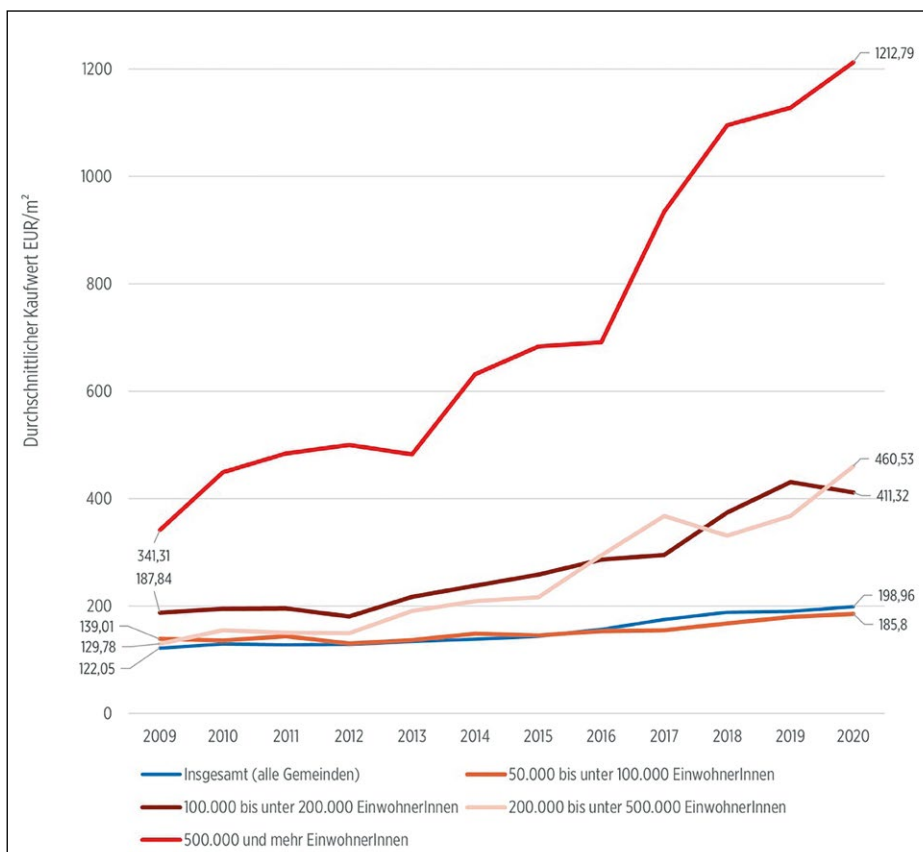


Abb. 2: Bodenpreisentwicklung nach Gemeindegrößenklassen, Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik (vgl. auch Adrian et al. 2021).

Gewitterwolken ...

Die Folgen der Pandemie und vor allem des russischen Angriffs auf die Ukraine haben in den letzten Monaten die Perspektiven für mehr bezahlbaren Wohnraum verdüstert. Inflation und bevorstehende Zinswende, steigende Baupreise, Fachkräftemangel und gestörte

Lieferketten lassen eine Realisierung der im Koalitionsvertrag anvisierten 400.000 Wohnungen pro Jahr immer unwahrscheinlicher werden. Enorme Steigerungen der Preise für fossile Energie und drastisch steigende Mieten bei Indexmietverträgen belasten insbesondere geringverdienende Haushalte. Eine gewisse Entlastung könnten der diskutierte Ersatz der Modernisierungsumlage für energetische Maßnahmen durch eine Teilwarmmiete und die bereits umgesetzte Aufteilung des CO₂-Preises zwischen Vermieter und Mieter bringen. Erstmals seit 2010 ist 2021 die Zahl der fertiggestellten Wohnungen gegenüber dem Vorjahr gesunken – auf weniger als 295.000 WE. Auch wenn die Immobilienmarktbeobachtung mittlerweile „das Ende der Immobilienbonanza“ (NZZ 2022, S. 21) nahen sieht, bedeutet das zunächst allenfalls geringere Steigerungsraten oder eine Stagnation der Wohnungspreise. „Noch scheint offen, ob die preistreibenden Effekte aus knappem Bauland, starker Nachfrage, hohen Bau-, Personal- und Baumaterialpreisen sowie teuren Klimaauflagen stärker wirken als preissenkende Effekte aus zinsbedingtem Kapitalabfluss, Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen und hoher Baudynamik“ (NZZ 2022, S. 21).

Umso notwendiger wäre es, in angespannten Wohnungsmärkten mit oberster Priorität bezahlbare Mietwohnungen im Bestand auch mit unkonventionellen Maßnahmen zu sichern, etwa durch ein befristetes Umwandlungsverbot in Eigentumswohnungen und Aussetzen des Bindungsauslaufs bei geförderten Wohnungen. Die Wiederherstellung des vom Bundesverwaltungsgericht im Herbst 2021 gestoppten kommunalen Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten gehört unbedingt zu diesen Sofortmaßnahmen. Als Ultima Ratio dürfte selbst eine befristete Konzentration von Baukapazitäten und Materialressourcen auf den Um- und Neubau geförderter und preisgedämpfter Mietwohnungen kein Tabu sein.

... und Licht am Horizont

Die Wohnungspolitik ressortiert nach fast 25 Jahren zur Untermiete nun wieder in einem eigenen Haus, zuständig für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Raumordnung. Im April 2022 konstituierte sich unter dem Vorsitz von Bundesministerin Klara Geywitz das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ mit über 30 Akteuren aus Wohnungs- und Bauwirtschaft, kommunalen Spitzenverbänden, Sozialverbänden, Gewerkschaften und Kirchen. Neben den „üblichen Verdächtigen“ sind auf der Bank der Zivilgesellschaft erstmals auch gemeinwohlorientierte Akteure der Boden- und Wohnungspolitik mit am Tisch. Die Stiftung trias (Gründungsmitglied des Bündnis Bodenwende) und die Stiftung Edith Maryon stehen für gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, die GIMA-Genossenschaftliche Immobilienagentur München eG für genossenschaftliche und gemeinnützige

Wohnungsbauträger. Das Bündnis soll bis zum Herbst 2022 Empfehlungen für ein Maßnahmenpaket verabschieden, die derzeit in fünf Arbeitsgruppen, darunter eine zum Thema Bodenpolitik (BMWSB 2022, S. 4 und 5) erarbeitet werden. Damit rücken immerhin erste Schritte zu einer gemeinwohlorientierten Bodenwende als Schlüssel für bezahlbares Wohnen in greifbare Nähe.



Stephan Reiß-Schmidt

Dipl.-Ing., Stadtdirektor a. D.; bis 2017 Leiter der Stadtentwicklungsplanung in München; freier Berater und Autor sowie u. a. Ko-Vorsitzender des DASL-Ausschusses Bodenpolitik, München

Quellen:

- Adrian, L. et al. (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Berlin.
- von Bodelschwingh, A. et al. (2021): Bezahlbare Wohnungen sichern. Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit und Gemeinwohlwohnungen. FES diskurs. Bonn.
- Bündnis Bodenwende (2021): Bodenwende jetzt! Forderungen zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Berlin. <https://dasl.de/2018/11/26/ausschuss-bodenpolitik/>.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022. Bonn.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hg.) (2022): Erklärung zur Konstituierung Bündnis bezahlbarer Wohnraum. Berlin, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2022/04/buendnis-bezahlbarer-wohnraum.html>.
- Destatis/Statistisches Bundesamt (2021): Bautätigkeitsstatistik und Bau- und Immobilienpreisindex. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Tabellen/baufertigstellungen.html>.
- Ernst & Young Real Estate GmbH (Hg.) (2021): Trendbarometer Immobilien-Investmentmarkt 2021. <https://go.ey.com/3rwxpFg>.
- KoalV – Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Berlin. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.
- Henger, R./Voigtländer, M. (2021): IW-Wohnungsbedarfsmodell. Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in den Großstädten. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. <https://www.iwkoeln.de/studien/ralph-henger-michael-voigtlaender-weiterhin-hohe-wohnungsbedarfe-vor-allem-in-den-grossstaedten.html>.
- Holm, A. et al. (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Hans-Böckler-Stiftung – Working Paper. Düsseldorf. <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-33590.html>.
- NZZ – Neue Zürcher Zeitung (2022): Das Ende der Immobilienbonanza naht. In: Internationale Ausgabe vom 23.05.2022, S. 21.
- Tichelmann, K. U. et al. (2019): Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale von Nichtwohngebäuden. TU Darmstadt und Pestel Institut (Hg.). Darmstadt.
- UBA – Umweltbundesamt (2021): Wohnfläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#zahl-der-wohnungen-gestiegen>.
- UBA – Umweltbundesamt (2022): Flächensparen – Böden und Landschaften erhalten. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#flaechenverbrauch-in-deutschland-und-strategien-zum-flaechensparen>.



Thomas Kuder, Fabian Rohland

Stadtentwicklung und resiliente Wohnungsbaupolitik in angespannten Märkten

Bericht zur hybriden Fachtagung des vhw am 16. Juni 2022 in Berlin

Die Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Klara Geywitz, hat mit ihrem Amtsantritt das weitreichende politische Ziel des Bundes formuliert, jährlich 400.000 neue Wohnungen, darunter 100.000 Sozialwohnungen, errichten zu wollen. Dieses anspruchsvolle Vorhaben hat den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung zu einer Fachkonferenz inspiriert, auf der die verschiedenen programmatischen, analytischen und anwendungsbezogenen Perspektiven von Bundespolitik, Wissenschaft und kommunaler Praxis zusammengeführt und zu einem Erfahrungsaustausch miteinander ins Gespräch gebracht werden sollten. Die hybrid gestaltete Fachtagung, vom Fernsehsender ALEX Berlin sowie auf YouTube und der vhw-Website live übertragen, fand am 16. Juni 2022 in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften statt.

Innenstädte zunehmend unter Druck

Das anhaltende dynamische Wachstum vieler deutscher Groß-, Mittel- und Universitätsstädte seit Beginn der 2000er Jahre stellt heute die integrierte, nachhaltige Stadtentwicklung und den Wohnungsneubau vor immer größere Herausforderungen und Transformationsaufgaben. Gerade die Innenstädte erfreuen sich, seit Jahren dem städtebaulichen Leitbild „Vorrang der Innenentwicklung“ (s. a. § 1 Abs. 5 BauGB) folgend, aufgrund ihrer Attraktivität als Wohn- und Arbeitsorte weiter einer steigenden Nachfrage nach Flächen- und Entwicklungspotenzialen. In den letzten Jahrzehnten konnten die Städte für dieses Vorhaben oft noch auf größere Brachflächen zurückgreifen, vor allem ehemals militärisch, industriell oder infrastrukturell genutzte Konversionsflächen. Nach vielen Jahren erfolgreich praktizierter Nachverdichtung gehen heute jedoch die großen innerstädtischen Flächenpotenziale, vor allem in den Wachstumsregionen, immer mehr zur Neige.

In Folge verschärfen sich angesichts angespannter Wohnungs- und Bodenmärkte die stadtentwicklungspolitischen Zielkonflikte zwischen Nachverdichtung, Infrastruktur-, Freiraum- und Mobilitätsbedarfen sowie stadtklimatischen Folgeerfordernissen. Es kommt immer häufiger zu Nutzungskonkurrenzen um knappe Flächen, einhergehend mit ökonomischen und sozialen Verwerfungen, wie explodierenden Bodenpreisen, Baukosten und überteuerten Mieten. Im Kontext des Klimawandels kommt es verstärkt zu Folgeproblemen, wenn z. B. durch die Verdichtung ökologisch wichtige Durchlüftungsschneisen in der Stadt oder Verdunstungs- und Versickerungsflächen in ihrer stadtklimatischen Funktion beeinträchtigt werden. Vor diesem komplexen thematischen Hintergrund widmete sich die hybride

Fachveranstaltung „Nachhaltige Stadtentwicklung und resiliente Wohnungsbaupolitik in angespannten Märkten – Politik, Wissenschaft und Praxis im Dialog“ den Herausforderungen und Erfolgsfaktoren von zukunftsweisenden Strategien der Stadtentwicklung und Wohnungsbaupolitik in Zeiten einer dynamischen Stadtentwicklung.

Impulse aus Politik und Wissenschaft

Nach der Eröffnung durch den vhw-Vorstand **Prof. Dr. Jürgen Aring** und die Moderatorin **Prof. Elke Pahl-Weber** umriss Staatssekretär Dr. Rolf Bösing für das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) die stadtentwicklungs- und wohnungsbaupolitische Rahmung, mit der die anspruchsvollen Ziele der Bundesregierung realisiert werden sollen.

Der Bund als Partner für nachhaltige Entwicklung

Dr. Rolf Bösing begrüßte sehr herzlich alle anwesenden und digital zugeschalteten Gäste der Konferenz. Nachhaltige Stadtentwicklung und die Schaffung lebenswerter Städte und Gemeinden sei eine enorme Herausforderung für alle Beteiligten, so der Staatssekretär. Die neue Leipzig Charta 2020 sei dafür ein zentrales Leitbild und ein geeigneter Kompass. Als einer der Partner von nachhaltiger Entwicklung sei der Bund insbesondere für die Förder- und Rahmenbedingungen zuständig. Mit dem Bündnis bezahlbarer Wohnraum gebe es eine zentrale Plattform für alle Akteure zur Unterstützung des Wohnungsbaus. Mit Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung 2022 stelle der Bund eine Milliarde Euro für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung, eine weitere Milliarde für den klimagerechten sozialen Wohnungsbau sei noch in der Diskussion. Insgesamt würden für 2022 bis 2026 14,5 Mrd. Euro für diese Zwecke zur Verfügung gestellt werden.



Um eine entsprechende Dynamik im Wohnungsbau zu entfalten und genügend Wohnraum bereitstellen zu können, gelte es, viele Hindernisse zu beseitigen, darunter den Material- und Fachkräftemangel, die Förderung des seriellen Bauens, die kostengünstige Baulandbereitstellung oder die Verbesserung des kommunalen Vorkaufsrechts. Mit der Städtebauförderung und den bereitgestellten 790 Mio. Euro für die drei Programmbereiche „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ sowie „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ erweise sich der Bund als ein verlässlicher Partner für die nachhaltige Stadtentwicklung. Denn, so der Staatssekretär, mehr Wohnraum brauche ein entsprechendes, mitwachsendes, lebenswertes Wohnumfeld, mit lebendigen Innenstädten und Quartierszentren, bedarfsgerechter sozialer Infrastruktur und qualitätsvollen öffentlichen Räumen. Wohnungsbau sei daher immer auch eine gesamtstädtische Aufgabe.



Abb. 1: Dr. Rolf Böisinger, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

Von größter Wichtigkeit für jedes Wohnungsbauvorhaben sei zudem die Einbettung in ein integriertes Stadtentwicklungskonzept, nicht nur in den Städtebaufördergebieten. Insbesondere gelte es dabei, dem Klimaschutz und Klimawandel, dem sozialen Zusammenhalt, der doppelten Innenentwicklung aus baulicher Verdichtung und Grünflächenentwicklung, den intensivierten Stadt-Umland-Kooperationen sowie einer qualitätsvollen Bürgerbeteiligung höchstes Augenmerk zukommen zu lassen. Diese komplexen, sehr anspruchsvollen Ziele ließen sich nur in einer gemeinsamen Kraftanstrengung aller Akteure erfolgreich bewältigen.

Strategien im Umgang mit Wachstum

Im Anschluss daran präsentierten **Prof. Dr. Uwe Altrock** und **Dr. Grischa Bertram** von der Universität Kassel ihr Gutachten zu den Strategien der Städte im Umgang mit den „Wachstumsschmerzen“, mit denen prosperierende Städte heute zu kämpfen haben.¹ Anlass der vom vhw beauftrag-

ten Studie war die Wahrnehmung vielfältiger prozessualer Hindernisse im Wohnungsneubau, wenn die Städte beginnen, sich mit Stadtwachstum in angespannten Wohnungsmärkten aktiv auseinanderzusetzen. Professor Altrock sprach vor diesem Hintergrund insbesondere die festzustellende Protestneigung in Antiwachstumskoalitionen an. Diese stelle keine einfache Abwehrhaltung dar, sondern sei oft mit guten Argumenten unterlegt, mit denen im Rahmen einer qualitätsvollen Bürgerbeteiligung konstruktiv umzugehen sei. Wichtig sei es, bei den Bürgerinnen und Bürgern Akzeptanz herzustellen und Legitimation zu erzeugen. Das erfolge allerdings weniger über eine Diskussion darüber, ob ein Vorhaben grundsätzlich realisiert werden sollte oder nicht. Vielmehr gelte es, mit den Bürgern in einen Dialog über diejenigen Qualitäten einzutreten, die es dabei zu entwickeln gelte.

Die Ergebnisse der Studie, in der 15 Neubauprojekte in Frankfurt, Freiburg, Hamburg, Leipzig und München untersucht wurden, erläuterte anschließend Dr. Grischa Bertram. Eher selten würden tatsächlich die neuen Stadtteile, die Umstrukturierungs- und Erweiterungsprojekte der Städte, frühzeitig in integrierte und intersektoral abgestimmte Stadtentwicklungskonzepte eingebunden. Dies bringe zwar schnelle soziale Wohnungsbauerfolge, rufe aber zugleich oft Verträglichkeitskonflikte hervor, die allein durch vorgenommene Einzelabstimmungen oder sektorale Wohnungsbaukonzepte nicht verhindert werden könnten. Wichtige konflikthafte Themen für die Bürger seien insbesondere Dichte-, Mobilitäts- und Kommunikationsprobleme. So würden den wachstumskritischen Stadtentwicklungskonflikten häufig hohe Dichtewerte im Neubau, weite Verkehrswege, Infrastrukturdefizite oder Beteiligungsangebote mit geringer Reichweite zugrunde liegen.



Abb. 2: Podiumsdiskussion mit (v.l.n.r.): Arne Lorz, Bernhard Faller, Prof. Dr. Iris Reuther, Dr. Grischa Bertram, Prof. Dr. Uwe Altrock

¹ Die Publikation der Forschungsergebnisse erfolgte in der vhw-Schriftenreihe Nr. 30 im Herbst 2021.



Abb. 3: Dr. Grischa Bertram (links) und Prof. Dr. Uwe Altröck von der Universität Kassel

Kommunale Wohnungsbaupolitik bei zunehmender Bodenknappheit

Im Anschluss an den Impulsvortrag von Prof. Dr. Uwe Altröck und Dr. Grischa Bertram widmete **Bernhard Fallert**, Geschäftsführer vom Forschungsinstitut Quaestio – Forschung und Beratung, seinen Beitrag den Herausforderungen kommunaler Wohnungspolitik bei zunehmender Bodenknappheit. Seine Ausführungen und Thesen beruhten hierbei im Wesentlichen auf dem von ihm für den vhw bearbeiteten Forschungsprojekt „Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene“, dessen Ergebnisse in der vhw-Schriftenreihe 25 im Mai 2021 veröffentlicht wurden.

Ein Kernproblem für die angespannte Situation auf den Wohnungsmärkten in den nachgefragten Städten und Regionen sei demnach die bislang nicht gelungene Wende zu einer ökologischen Stadtentwicklung, die auf eine Bewältigung des Stadtwachstums unter dem bestehenden Innenentwicklungsparadigma abziele. Galt in früheren Jahrzehnten – und aufgrund bedeutender anstehender gesellschaftlicher Transformationsaufgaben womöglich auch zukünftig wieder – der Mangel an Kapital als Engpassfaktor für eine Ausweitung des Wohnungsangebots, erwies sich in der zurückliegenden Dekade vor allem der Rückgang der (leicht zu mobilisierenden) Flächenreserven in den inneren Lagen der Städte als bremsender Faktor bei der Lösung der Wohnungsbauaufgaben.

Dass der Grund und Boden die zentrale wohnungspolitische Schlüsselressource sei, wurde in dem Gutachten insbesondere in den Fallstudien in den Städten Mannheim und Jena sowie in der Region Stuttgart deutlich. Wichtige Bausteine einer Wohnungspolitik, die auch in angespannten Märkten und bei zunehmenden ökologischen Restriktionen ihre gewünschte wohnungspolitische Wirkung entfaltet, seien:

- eine wirksame kommunale Boden-, Liegenschafts- und Planungspolitik, mit denen die häufig dispers verteilten Flächenpotenziale – vor allem in den Innenstädten – entsprechend der stadtentwicklungspolitischen Ziele gehoben werden können,

- Stadt-Umland-Kooperationen, die einen echten Mehrwert für die räumliche Verteilung von Wachstum liefern sowie
- (Beteiligungs-)Formate, die mit einem klar formulierten Anspruch und einer eindeutigen Zielsetzung nachbarschaftliche Widerstände gegen Wohnungsneubau reduzieren können.

Auch eine grundsätzliche Debatte über die Qualität von Städtebau seien nötig, um die Akzeptanz für städtebauliche Maßnahmen und Wohnungsbauvorhaben zu erhöhen.

Podiumsdiskussion

Dem Motto der Veranstaltung „Politik, Wissenschaft und Praxis im Dialog“ folgend, diskutierte **Prof. Elke Pahl-Weber** im Anschluss an die Impulsvorträge mit den Referierenden **Prof. Dr. Uwe Altröck, Dr. Grischa Bertram und Bernhard Fallert** sowie mit den beiden kommunalen Vertretern Arne Lorz, Leiter der Stadtentwicklungsplanung der Landeshauptstadt München, und Prof. Dr. Iris Reuther, Senatsbaudirektorin der Freien Hansestadt Bremen, über die Herausforderungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung und Wohnungspolitik in angespannten Märkten. Zu Beginn der Diskussion richtete Professorin Pahl-Weber den Blick auf das im April dieses Jahres vom BMWStB ins Leben gerufene Bündnis bezahlbarer Wohnraum und warf hierbei die Frage auf, welchen Mehrwert dieses Bündnis für die wohnungspolitische Situation in den Kommunen habe.

Die Diskutanten machten zunächst deutlich, dass ein solches Bündnis grundsätzlich zu begrüßen sei. Dies zeigt, so Arne Lorz, dass der Bund erkannt habe, dass das Problem des Wohnens ein weitreichendes gesellschaftliches Problem sei. Die Mehrwerte eines Dialogs lägen darüber hinaus auf der Hand: Der Austausch zwischen Politik und den relevanten Akteuren der Wohnraumversorgung über Chancen und Herausforderungen auf den Wohnungsmärkten könne hierdurch weiter forciert werden. Hierbei sei jedoch eine integrierte Herangehensweise als wichtiger Erfolgsfaktor zu berücksichtigen, sowohl hinsichtlich der thematischen Ausrichtung als auch mit Blick auf die involvierten Akteure. Dies zeigten nicht zuletzt die Erfahrungen auf kommunaler Ebene. Iris Reuther verwies in diesem Zusammenhang auf das Positivbeispiel in Bremen, wo es bereits seit 2013 ein Bündnis für Wohnen gebe, in dem nicht nur die Förderung des bezahlbaren Wohnungsbaus, sondern in einem integrierten Ansatz, der sich auf eine ressortübergreifende Arbeits- und Entscheidungsstruktur stütze, die ganzheitliche Entwicklung von Quartieren adressiert werde.

Auch Uwe Altröck und Grischa Bertram unterstrichen in diesem Zusammenhang, dass ein Bündnis für Wohnen auf Bundesebene thematisch nicht zu eng gefasst werden dürfe, sondern auch den ganzen Bereich der Planungspolitik miteinbeziehen müsse. Ein grundsätzlich anderer Umgang



mit Grund und Boden wäre hier ein möglicher Ansatzpunkt. Die Einschränkung auf die soziale Wohnraumförderung könne vor dem Hintergrund der zeitlich befristeten Bindungen lediglich ein „Strohfeuer“ entfachen und damit dem Bündnis seine Wirkung nehmen. Da bereits in den vergangenen Jahren mit einem hohen politischen Engagement an vielen wohnungspolitischen Stellschrauben gedreht wurde, hierbei allerdings keine größere Wirkung erzielt werden konnte, mache es wenig Hoffnung, dass dies mit dem neuen Bündnis anders sei, zeigte sich Bernhard Faller skeptisch.

Mit Blick auf die wohnungspolitischen Ziele der Bundesregierung, 400.000 neue Wohnungen pro Jahr zu bauen, betonte Arne Lorz, dass bei der Debatte über die Schaffung von neuem Wohnraum in München vor allem darüber diskutiert werde, bezahlbaren Wohnungsbau zu betreiben, auch, um den Menschen eine Perspektive zu geben. Trotz des größten kommunalen Wohnungsbauförderprogramms in Deutschland und des bundesweit kopierten Instruments der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) würden in München zu wenige bezahlbare Wohnungen gebaut, u. a. aufgrund der hohen Bodenpreise. Der Nachholbedarf beim bezahlbaren Wohnungsbau sei daher in der Stadt immens. Helfen könne hierbei ein regionaler Ansatz, so wie ihn die Stadt München z. B. in der avisierten internationalen Bauausstellung forcieren möchte. Allerdings seien mit den interkommunalen Kooperationen lange Aushandlungsprozesse verbunden und müssten neben dem Thema Wohnen auch weitere Handlungsfelder, wie die Siedlungs- und Freiraumentwicklung oder die Mobilitätsentwicklung, umfassen.

Die Schwierigkeit, den Wohnungsbau entsprechend der gestiegenen Nachfrage zu steigern, um damit dem Mengenproblem in den wachsenden Städten und Regionen entgegenzutreten, liege nicht zuletzt auch an den intensiven Qualitätsdebatten beim Städtebau und bei der Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben. Bernhard Faller machte deutlich, dass das häufige Verfehlen der quantitativen Wohnungsbauziele in den Städten und Gemeinden im Wesentlichen auf ein qualitatives Ringen um das, was vor Ort gebaut werden soll, zurückzuführen sei. Nachbarschaftliche Widerstände, Einzelfallabwägungen sowie mangelnder politischer Rückhalt seien Ursachen dafür, dass Wohnungsbauprojekte häufig nicht entsprechend der städtebaulichen Ziele realisiert werden können. Insbesondere den repräsentativen Organen fehle es aufgrund von zurückgehender Wählerbindungen, einem höheren Anteil an Nichtwählern und damit einhergehend aufgrund eines schnellen Andienens der kommunalpolitischen Vertreter an die bürgerschaftlichen (Protest-)Initiativen an Selbstbewusstsein und Überzeugung, Wohnungsbauprojekte auch gegen Widerstände durchzusetzen. Mangelnde Akzeptanz und Widerstände seitens der Bürgerschaft gegen Neubau- und Erweiterungsmaßnahmen könnten jedoch dadurch umgangen werden, indem den betroffenen Bewohnerinnen

und Bewohnern die Chancen vermittelt werden würden, die mit einer Qualifizierung der Wohnumfelder beim Umgang mit Wachstum einhergingen, so Uwe Altröck.

Vor allem die in der Leipzig Charta verankerte Urbane Resilienz könne bei allen an der Stadtentwicklung beteiligten Akteure – insbesondere bei der Zivilgesellschaft – die Einsicht und Überzeugung befördern, dass es für einen Umgang mit Wachstum Wohnungsbau benötige ebenso wie einen Diskurs über städtebauliche Qualitäten, merkte Elke Pahl-Weber an. Mit Blick auf München und die nachgefragten Städte und Regionen in Deutschland konstatierte Bernhard Faller, dass die Unfähigkeit, das Wachstum der Wohnungsnachfrage zu bewältigen, den Erfolg der Städte gefährde. Iris Reuther verwies vor diesem Hintergrund darauf, dass auch über die Grenzen des Wachstums gesprochen werden müsse, wenn trotz enormer kommunaler Anstrengungen, wie beispielsweise in der Stadt München, die Anspannung auf den Märkten nicht gesenkt werden könne. Ein über viele Jahre steigender Wohnflächenkonsum, der mit einem hohen Flächenverbrauch und einer ungleichen Flächenverteilung einhergehe, sei ein zentraler Bestandteil der sozialen Frage im Wohnen in der heutigen Zeit. Vor diesem Hintergrund liege die Zukunft nicht im Neubau, sondern vielmehr auf der Quartiersebene im Bestand. Dort könne den Menschen noch vermittelt werden, warum eine klimaneutrale und klimaangepasste Stadt nötig und lebenswert sei, so Arne Lorz.

Zum Abschluss der Veranstaltung hielt Elke Pahl-Weber fest, dass die nachhaltige Stadtentwicklung und das Handlungsfeld Wohnen angesichts der aktuellen Entwicklung vor enormen Herausforderungen stünden. Die Einsicht, den Städte- und Wohnungsbau bei der Lösung der anstehenden Aufgaben in ihrer Komplexität zu betrachten, wachse jedoch rasant. Zentral hierbei sei, zukunftsfähige Strukturen nicht nur in den (nachgefragten) Städten zu schaffen, sondern ebenso in den ländlichen Gemeinden. Diese seien ebenfalls mit großen Transformationsaufgaben konfrontiert.²



Dr. Thomas Kuder

Seniorwissenschaftler und Clusterkoordinator, vhw e.V., Berlin



Fabian Rohland

Wissenschaftler im Forschungsbereich, vhw e.V., Berlin

² Die Beiträge der Veranstaltung sowie die Podiumsdiskussion stehen auf der vhw-Website www.vhw.de zur Ansicht bereit.

Robert Hummel, Gregor Langenbrinck, Helke Wendt-Schwarzburg

Voneinander lernen, miteinander arbeiten

Lern- und Austauschformate für die Kleinstadtentwicklung

Wohnen ist eine Zukunftsaufgabe, auch und besonders für Kleinstädte – eine Herausforderung, in der aber auch eine Chance liegt. So gilt es für Kleinstädte in peripheren Lagen, Leerstand zu reaktivieren, dem Bevölkerungsschwund entgegenzuwirken und Fachkräfte zu halten bzw. neue anzuziehen. In zentralen Lagen hingegen stehen Kleinstädte unter hohem Zuwanderungsdruck. Neu- und Umbau stehen ganz oben auf der Tagesordnung – im Übrigen auch, um den angespannten Wohnungsmarkt einer Metropole oder Großstadt in der Nähe zu entlasten. Wer moderne und inklusive Wohnangebote sucht, die auf die unterschiedlichen Bedarfe vor Ort zugeschnitten sind, findet vielfältige Beispiele gerade in Kleinstädten. Sie können zur Bewältigung der Wohnungsfrage und der ambitionierten Neubauziele der Bundesregierung einen wichtigen Beitrag leisten.

Insgesamt übernehmen Kleinstädte wichtige Stabilisierungsfunktionen im deutschen Siedlungssystem. Sie zeichnen sich durch hohe soziale Verbundenheit und eine aktive Bürgerschaft aus – oft ein Gegenpol zu dicht bevölkerten Großstädten. Um dieses Potenzial zu heben, arbeiten viele Kleinstädte strategisch, knüpfen an ihre endogenen Potenziale an und erarbeiten aus ihrer Eigenlogik heraus nachhaltige Konzepte (vgl. BBSR 2020). Oft ist das ein Kraftakt, denn innovative Wohnkonzepte erfordern Kreativität und Experimentierfreudigkeit, denen geringe oder fehlende personelle und finanzielle Ressourcen entgegenstehen. Hier zu unterstützen, ist ein Kernanliegen der seit 2019 durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) sowie durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) geförderten Pilotphase Kleinstadtakademie.

Austausch und die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen, nicht nur zu Fragen des Wohnungsbaus und der Wohnungswirtschaft, werden hier aktiv unterstützt. Sie ermöglichen den Blick über den Tellerrand, helfen dabei, Lösungen zu finden und neue zu generieren oder kooperative Projekte anzuschließen. Insbesondere die sechs Modellvorhaben sammeln zu diesem „Sharing-Prinzip“, also dem Ansatz, bei knappen Mitteln und begrenzten Handlungsspielräumen die Kräfte zu bündeln und Wissen zu teilen, wichtige Erfahrungen. Was hier aktiv erprobt wird, ist in der Kleinstadtforschung bereits seit Längerem ein Thema. Forschende und Praktiker arbeiten dabei konkret gegen ein falsches Bild an: Häufig werden Kleinstädte unter dem ländlichen Raum subsumiert, ein Trugschluss mit Blick auf jene Kommunen in zentralen Lagen. Viele Gemeinden fühlen sich daher allein mit ihren als individuell wahrgenommenen Herausforderungen. Genau da setzt die Pilotphase Kleinstadtakademie ein. Sie fragt, wie ein selbstbestimmter, eigenständig organisierter Erfahrungsaustausch und

Wissenstransfer zwischen Kleinstädten ermöglicht und gefördert werden kann. Welche Formate eignen sich dafür, auch im Handlungsfeld „Wohnen“?

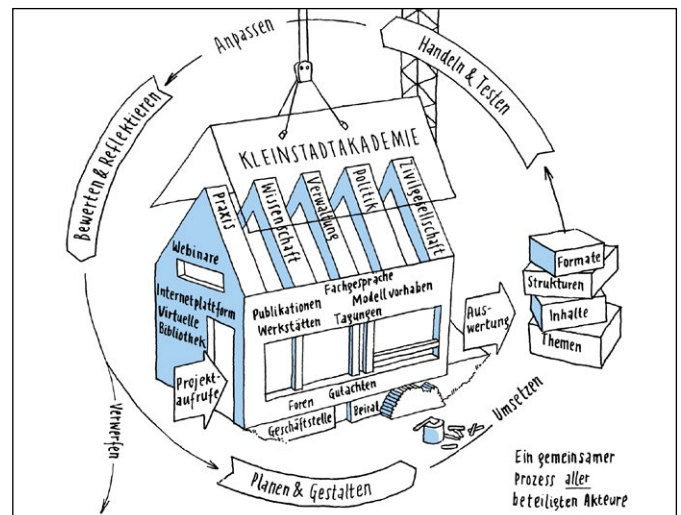


Abb. 1: Inhaltliche und strukturelle Weiterentwicklung einer Kleinstadtakademie in der Pilotphase (© Urbanizers)

Eine Kleinstadtakademie arbeitet als Plattform in zwei Richtungen: Einerseits geht es darum, Anliegen von Kleinstädten stärker in Politik und Gesellschaft zu verankern (politische Ebene). Andererseits soll sie analog und digital Wissen und Ressourcen bereitstellen, teilen und den Austausch auf Augenhöhe ermöglichen. Ziel ist es, Kleinstädte zu befähigen, voneinander und miteinander zu lernen und sich gegenseitig aktive Unterstützung vor Ort zu leisten (fachlich-inhaltliche Ebene). Die Idee einer Kleinstadtakademie wird in der Pilotphase, einem experimentellen und innovativen Vorhaben, bis 2023 weiterentwickelt. Urbanizers übernimmt im Auftrag von BMWSB und BBSR die strategische Steuerung, die Organisation von (Fach-)Veranstaltungen, die Entwicklung von Kommunikationsformaten, den Ergebnistransfer und die inhaltliche und strukturelle Weiterent-



wicklung. Das inter 3 Institut für Ressourcenmanagement war 2021 bis 2022 mit der Entwicklung und Erprobung leicht zugänglicher und unaufwendig produzierbarer Lern- und Austauschformate beauftragt, die in den Kanon einer Kleinstadtakademie aufgenommen werden können.

Wesentliche Erfahrungen aus drei Jahren Pilotphase geben nachfolgend einen Überblick, in welchen Formaten Kleinstadtakteure ihr praxisorientiertes Handlungswissen miteinander teilen und im Austausch mit Expertinnen und Experten erweitern und vertiefen können.

Lehren aus den Modellvorhaben

Die Inhalte und Strukturen einer Kleinstadtakademie werden in der Pilotphase sukzessive und mit allen Akteuren der Kleinstadtentwicklung gemeinsam auf den Weg gebracht. Dabei spielen sechs Modellvorhaben, die seit 2019 im Rahmen der Pilotphase gefördert werden, eine zentrale Rolle. In ihnen arbeiten mindestens vier Kommunen in überregionalen Verbünden an einem gemeinsamen Thema ihrer Stadtentwicklung. Sie testen dabei innovative Methoden und Formate und sind Testfelder für die Ideen einer Kleinstadtakademie. Themen sind Digitalisierung, Innenentwicklung, Arbeiten, Beteiligungskultur, aber auch Wohnen. Zu Letzterem forschen und experimentieren die Projekte „Reallabor Stadtentwicklung – Wohnen gestalten im Wandel von Digitalisierung und Mobilität“ (Leitkommune: Mülheim/Geiseltal, Sachsen-Anhalt) und „Bündnis für Wohnen im ländlichen Raum – Neue Instrumente für die Stärkung der Ortsmitte kleiner Städte und Gemeinden“ (Leitkommune: Nieheim, Nordrhein-Westfalen).

Innovative Ideen durch Solution Labs

Trotz Pandemie haben Modellvorhaben bereits vielfältige Formate getestet, die den länderübergreifenden Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer ermöglichen. Sie sind auch auf das Thema Wohnen übertragbar. Das Modellvorhaben „Kleine Städte. Große Vielfalt. Gute Zukunft“ (Leitkommune: Seelow, Brandenburg) hat zum Beispiel sogenannte Solution Labs durchgeführt. Solution Labs sind temporäre Ideenlabore, in denen junge Menschen aus dem ganzen Bundesgebiet zusammenkommen, um gemeinsam Strategien zur Lösung einer bestimmten Aufgabenstellung zu schmieden. Das Format wurde ursprünglich für den betriebswirtschaftlichen Kontext entwickelt und erst kürzlich auf die Stadtentwicklung übertragen. Das Besondere: Die Teilnehmenden stammen aus unterschiedlichen fachlichen Hintergründen. Der fachfremde Blick lässt innovative und durchaus experimentelle Ideen für die Kleinstadtentwicklung entstehen. Daraus werden Ansätze und Projekte geboren, die sonst in Kleinstädten selten entstehen, geschweige denn umgesetzt werden.

Interkollegiales Coaching für die überregionale Zusammenarbeit

Im Modellvorhaben „Innenstadt (be)leben!“ (Leitkommune: Zwönitz, Sachsen) haben bereits mehrere Runden eines sogenannten interkollegialen Coachings stattgefunden. Darunter fasst das Modellvorhaben den Ansatz, Bürgermeister einen geschützten Raum zu geben, um sich zu einem bestimmten Thema, etwa Wohnungsbau, gegenseitig zu beraten und zu qualifizieren. Was simpel klingt, ist bei genauem Hinschauen bemerkenswert: Kleinstädte stehen wie große Städte auch im Wettbewerb zueinander, insbesondere, wenn sie in derselben Region verortet sind. Erfahrungen in einem Schutzraum auszutauschen, ist von großer Bedeutung. Das Format wird von den Akteuren als überraschend in seiner Wirkung qualifiziert: Es macht den Bedarf an konkurrenzfreien Austauschräumen für Kleinstädte deutlich. Für die Pilotphase Kleinstadtakademie heißt das, solchen Austausch zukünftig auszubauen.

Anders vernetzen, auf Augenhöhe voneinander lernen

Beide Formate zeigen, dass für eine innovative Kleinstadtentwicklung neue (methodische) Wege gegangen werden müssen. Die Modellvorhaben bestätigen dabei immer wieder: Überhaupt die Möglichkeit zu erhalten, sich mit Kleinstädten aus dem ganzen Bundesgebiet zu vernetzen und sich auch in informellem Rahmen zu Fragen der Kleinstadtentwicklung zu verständigen, ist ein echter Zugewinn, schafft Lernmomente, die vor Ort direkt helfen. Neben kollegialer Beratung steht das Lernen aus guten Beispielen – die „Best Practices“. Gerade, dass in anderen Kommunen in anderem lokalem Kontext ähnliche Ausgangslagen bestehen und gleiche Formate erprobt werden, erweitert den Horizont. Innovative Projekte in der eigenen Stadt voranzutreiben, heißt immer auch, den Rückhalt in Politik und Bevölkerung für sich gewinnen zu müssen. Der Verweis auf andere Kommunen, wo etwas Ähnliches bereits gut funktioniert, hilft dabei enorm. Fairerweise gilt aber auch, dass Erfahrungsaustausch nicht bei der Bewältigung aller Aufgaben hilft. Deswegen werden in der Pilotphase auch weniger zeitintensive Formate untersucht, mit denen vor Ort Ideen generiert werden können.

„Von Kleinstädten, mit Kleinstädten, für Kleinstädte“ – auch in Zukunft

Wie geht es nach der Pilotphase der Kleinstadtakademie weiter? Wie können engagierte Kleinstadtakteure sich ortsunabhängig vernetzen, informieren und voneinander lernen? Welchen Beitrag kann eine Kleinstadtakademie bei der Suche nach Lösungen beispielsweise beim Umgang mit Leerstand oder der Berücksichtigung neuer Wohnbedürfnisse leisten? Wichtig ist: Es geht weder darum, das berühmte „Rad

immer wieder neu zu erfinden“, noch darum, gute Beispiele einfach etwa aus dem Großstadtkontext zu übernehmen. Das inter 3 Institut für Ressourcenmanagement arbeitet schon seit Langem an der Entwicklung geeigneter Formate für den internationalen Wissens- und Erfahrungstransfer aus anwendungsorientierten Forschungs- und Modellvorhaben. Dabei werden Formate aus dem unternehmensinternen Wissenstransfer und der beruflichen Weiterbildung zielorientiert auf andere Kontexte übertragen, adaptiert, erprobt und bei Eignung im Digitalen LERNHAUS von inter 3 oder auf anderen Plattformen zur Verfügung gestellt. Erarbeitet wurde ein Set aus 18 verschiedenen Formaten, die es einer späteren Kleinstadtakademie ermöglichen sollen, unterschiedliche Informations- und Austauschbedürfnisse zu allen kleinstadt-relevanten Themen umfassend zu bedienen.

Welche Formate für die in der Kleinstadtakademie engagierten Akteure infrage kommen, haben sie in zahlreichen Interviews berichtet. Es sind Angebote, die

- praxisorientiertes Wissen didaktisch aufbereiten, kompetent vermitteln und den Austausch mit anderen ermöglichen,
- praktikabel und mit vertretbarem Aufwand umsetzbar und nutzbar sind – für die Kleinstadtakteure und für eine Kleinstadtakademie als Träger,
- eine möglichst große Reichweite entfalten und niedrigschwellige Mitwirkung ermöglichen.

Problemlösungs- und anwendungsorientiertes Handlungswissen lässt sich insbesondere in sogenannten Mikrolearning-Formaten praktikabel vermitteln. Das sind kurze digitale interaktive Lernsequenzen – ein Kurzvideo, Quiz oder interaktiver Text –, die sich leicht in den Alltag integrieren lassen und auf mobilen Endgeräten jederzeit und überall in Anspruch genommen werden können. Zwei wichtige Zielgruppen sind damit gut zu erreichen: Führungskräfte mit knappen Zeitbudgets und Nachwuchs(kräfte) der Digital Natives. Zudem können diese Formate bei Bedarf flexibel erweitert und mit Curricula untersetzt zu Makrolearning-Einheiten gruppiert und ausgebaut werden, beispielsweise zu themenbezogenen Trainings, Aus- und Weiterbildungsangeboten etc. Nicht zuletzt können Mikrolearnings sehr gut und relativ unaufwendig mit den Kleinstadtakteuren koproduziert werden und so zum Mitmachen in der Kleinstadtakademie motivieren, beispielsweise in Zusammenarbeit zwischen digital affinem Nachwuchs und erfahrenen Wissensträgerinnen und Wissensträgern.

Für den Erfahrungsaustausch mit anderen Kleinstadtakteuren sind neben der klassischen Erfahrungswerkstatt vor allem hybride Formate (ein Teil ist anwesend, ein Teil digital zugeschaltet) und Blended-Formate (mal digital, mal Präsenz) gut geeignet. Sie ermöglichen ein hohes Maß an persönlichem Austausch ohne aufwendige Dienstreisen, auch wenn

sie die Qualität persönlicher Begegnungen in Präsenzveranstaltungen nicht eins zu eins ersetzen können. Während der Pandemie haben viele Beteiligte positive Erfahrungen mit digitalen Formaten gemacht, und es hat sich gezeigt, dass solche Formate niedrigschwelliger sind und daher von deutlich mehr Besuchern und Mitwirkenden in Anspruch genommen werden. Dies gilt übrigens auch für die Beurteilung, Auswahl und teilweise Erprobung geeigneter Formate für den Kleinstadtkontext, die mit rund 15 engagierten Beteiligten ebenfalls ausschließlich digital stattgefunden hat.

Lern-, Beratungs- und Austauschformate im Überblick		
Format	Charakter	Kurzbeschreibung
Lernformate		
Tutorial	Digital	Kurzer Videoclip, in dem erläutert wird, wie eine Aufgabe abgearbeitet werden kann.
Mikro-Inputs	Digital	Sehr kurze Lerneinheit, die schnell und mobil genutzt werden kann: z.B. Video, Quiz ...
Webinar	Digital	Digitales Seminar, in dem themenspezifisches Wissen kompakt vermittelt werden kann.
Crashkurs	Digital	Themenspezifische Schnell-Weiterbildung, kombiniert aus Selbstlerneinheit(en) und Webinar.
Kleinstadtnachbarschaften	Analog	Regelmäßige informelle Treffen von Fachleuten aus benachbarten Kleinstädten.
Zertifizierte Weiterbildung	Analog + Digital	System- und Handlungswissen vermittelnde fachliche Qualifizierung für Praktiker:innen.
Austauschformate		
Funktionsspezifische digitale Arbeitskreise	Digital	Zeitlich befristete, aufgabenbezogene Treffen von Funktionsträger:innen mehrerer Städte.
Digitaler Stammtisch	Digital	Ortsunabhängiger, regelmäßiger, offener Treff von Gleichgesinnten mit Zeit für freien Austausch.
Interaktive Fachkonferenz	Digital	Regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen Fachleuten + Inputs zu aktuellen Themen.
Impulsveranstaltung mit prominentem Gast	Hybrid	Präsenzveranstaltung mit prominentem Gast, der Impulse für anschließende Diskussion liefert.
Jahrestagung Kleinstadtakademie	Analog	Öffentlichkeitswirksame jährliche Zusammenkunft vieler Kleinstadtakteur:innen
Social Media Plattformen	Digital	Ortunabhängige, offene oder geschlossene Formate für den selbstorganisierten Austausch.
Themenspezifische Lernwerkstatt	Analog oder Digital	Workshop, in dem praktikable Lösungen für ein konkretes Problem gemeinsam erarbeitet werden.
Exkursionen + Talk Walks	Analog	Themenspezifische Beschäftigung mit fachlichem Input und Zeit für informellen Austausch.
Kleinstadt-Slam	Analog	Wettbewerb, bei dem Themen unterhaltsam + informativ präsentiert und dann bewertet werden.
Beratungsformate		
Expert:innen-Pool	Digital	Datenbank mit Expert:innen, die zu konkreten Stichworten/Themen kontaktiert werden können.
Expert:innen-Forum	Hybrid	Veranstaltung, bei der Expert:innen die Fragen von Kleinstadtakteur:innen beantworten.
Peer-to-Peer-Coaching	Analog + Digital	Vertrauliche 1:1-Beratung zwischen Kleinstadtakteur:innen mit vergleichbarer Funktion / Aufgabe.

Abb. 2: Übersicht über Lern-, Beratungs- und Austauschformate für die Kleinstadtakademie (© inter 3 GmbH)

Wissenstransfer für den Eigenbedarf – Kleinstadtakteure als Prosumenten

Insgesamt 18 geeignete Formate sind identifiziert und in Steckbriefen – jeweils für die künftigen Nutzer und die Kleinstadtakademie als Träger – in Bezug auf Nutzen, Arbeitsaufwand und Aktivierungspotenzial beschrieben und bewertet worden. Dazu gehören im Stadtentwicklungskontext bereits genutzte Formate wie Webinar (Lernen), interaktive Fachkonferenz (Austausch) oder Peer-to-Peer-Coaching (Beratung), aber auch neue Möglichkeiten, die zum Teil im Rahmen der Pilotphase der Kleinstadtakademie zum Thema Spiel- und Bewegungsräume für Jung und Alt bereits koproduziert und ausprobiert wurden:

- In einer digitalen Lernwerkstatt im Oktober 2021 haben sich Kleinstadtakteure aus sieben Städten gemeinsam Gedanken gemacht, wie sie Jugendliche für Beteiligungsprozesse aktivieren und ihre Bedarfe kennenlernen können. Die Lernwerkstatt wurde von inter 3 konzipiert und durchgeführt, Zielstellung und Inhalte haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingebracht.
- Im Tutorial zeigt Bürgermeisterin Kerstin Schöniger, wie sie bei der Gestaltung einer innerstädtischen Brachfläche in Rodewisch/Sachsen zum ROWI-Park vorgegangen ist und dabei Jung und Alt einbezogen hat. Das Tutorial wurde mit Kerstin Schöniger koproduziert. Sie vermittelt ihre Erfahrungen und Vorgehensweisen im Rahmen eines Interviews und lieferte das Fotomaterial für die Bebilderung. inter 3 entwickelte das didaktische Konzept, das Skript, den Sprechtext sowie Kurzanleitungen für die Erstellung von Video- oder Audioaufnahmen mithilfe von PowerPoint bzw. Smartphone und stellte das Tutorial im mp4-Format fertig.
- Mit dem Entscheidungsbaum (Branching Scenario) können sich Interessierte entlang persönlicher Anliegen durch die Erfahrungen und Handlungsvorschläge aus drei Kommunen (Bad Berleburg, Rodewisch und der Gemeinde Malente) zum Themenfeld klicken. inter 3 entwickelte auf der Basis von Interviews mit den Bürgermeistern der Städte das didaktische Konzept, legte die Verzweigungen im Entscheidungsbaum an und produzierte die Kurztexte zu den einzelnen Wegen und Maßnahmen. Für die Erprobung wurde zunächst einer von drei möglichen Wegen detailliert ausgearbeitet.

Die beiden Prototypen Tutorial und Entscheidungsbaum stehen für interessierte Nutzer bereits auf der Plattform der Kleinstadtakademie zur Verfügung: <https://www.kleinstadtakademie.de/nachrichten/lern-und-austauschmodule-fuer-kleinstadtakteure>. Insgesamt 14 Tester haben sie ausprobiert. Beide Formate werden als sehr anregend und praxisgerecht sowie hilfreich für eigene Entscheidungen/Planungen bewertet und als geeignetes Lern- und Austauschformat für die Kleinstadtakademie empfohlen. Damit startet nun die Phase einer durch die Kleinstadtakademie unterstützten Koproduktion von Lern- und Austauschformaten quasi für den Eigenbedarf. Spannend bleibt, wie gut es den Kleinstadtakteuren tatsächlich gelingen wird, das Prosumenting in ihren beruflichen Alltag zu integrieren und die Angebote nicht nur zu konsumieren, sondern auch zu produzieren.

Effizient, spezifisch, bedarfsorientiert

Gute Lösungen entstehen in der Kleinstadtentwicklung, wenn sie auf die lokale Situation zugeschnitten sind, dabei nicht nur Gewohntes wiederholt, sondern auch Raum für Neues geschaffen wird. Die bisherigen Erfahrungen in

der Pilotphase Kleinstadtakademie haben gezeigt, dass es dafür die Kooperation und Zusammenarbeit der vielfältigen Akteure vor Ort und darüber hinaus braucht. Vielerorts bestehen bereits gute Ideen für die Kleinstadtentwicklung. Gleichzeitig hat die Kleinstadtforschung in den letzten Jahren eine umfassende Wissensbasis geschaffen, auf der die Praxis aufbauen kann (vgl. Steinführer et al. 2021).

Das Rad muss also tatsächlich nicht immer wieder erfunden werden. Vielmehr gilt es, vorhandenes Wissen nutzbar zu machen und in die Breite zu tragen, den Austausch zu und das gemeinsame Lernen, von- und miteinander, zu fördern. Dafür eignen sich vielfältige Begegnungs-, Lern- und Beratungsformate, die – wie etwa das Branching Scenario – bei der Analyse der Situation sowie der Potenziale und Problemstellungen vor Ort ansetzen, die also auf den lokalen Kontext zugeschnitten sind, mal mehr und mal weniger zeitintensiv sind, in unterschiedlichen Ausgangslagen zum Einsatz kommen können, je nach Zielstellung Akteure in Präsenz oder im digitalen Raum zusammenbringen. Diese Vielfalt an Bedarfen und möglichen Lösungsansätzen hat die bisherige Pilotphase bereits aufgezeigt. Den Kanon an Formaten zu implementieren und auszubauen, ist Aufgabe der restlichen Pilotphase und einer verstetigten Kleinstadtakademie.



Robert Hummel

M.A., Integrierte Stadtentwicklung und Stadtforschung mit Fokus Kleinstädte und ländlicher Raum; Urbanizers Neumüllers Langenbrinck GbR, Berlin

Foto Hummel: © Fionn Große



Dr. Gregor Langenbrinck

Geschäftsführer; Integrierte Stadtentwicklung und Stadtforschung mit Fokus Energetische Stadtanierung, Kleinstadtentwicklung, Urbanizers Neumüllers Langenbrinck GbR, Berlin

Foto Langenbrinck: © Milena Schlösser



Helke Wendt-Schwarzburg

Wissens- und Erfahrungstransfer im Stadtentwicklungskontext, inter 3 – Institut für Ressourcenmanagement, Berlin

Foto Wendt-Schwarzburg: © inter 3 GmbH

Quellen:

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): Strategien der Innenentwicklung. Lebendige und nutzungsgemischte Wohn- und Versorgungsstandorte in kleineren Städten und Gemeinden – eine Arbeitshilfe.

Steinführer, Annett/Porsche, Lars/Sondermann, Martin (Hrsg.) (2021): Kompendium Kleinstadtforschung. Forschungsberichte der ARL 16.

Victoria Fischer, Heidi Sinning

Gesundheit und Hitze in der Stadtentwicklung

Die Rolle von Gesundheitsakteuren und Hitzeaktionspläne (HAP) als Instrument

Die Anzahl der Hitzetage im Sommer nimmt seit Jahren kontinuierlich zu. Vor allem in den Städten belasten hohe Temperaturen die Menschen. In heißen Sommern sterben in Deutschland etwa fünf- bis zehntausend Menschen vorzeitig in Folge von Hitzestress. Zur Vorsorge, um das Mortalitätsrisiko zu vermindern und das Wohlbefinden zu steigern, sind nicht nur Menschen aus dem medizinischen und weiteren Gesundheitsbereich, wie dem öffentlichen Gesundheitsdienst, und den Umweltressorts gefragt, sondern auch die Stadtplanung und Stadtentwicklung. Die ressortübergreifende und interdisziplinäre Kooperation und Vernetzung zur Hitzeprävention sowie das Steuerungsinstrument Hitzeaktionspläne (HAP) sind dazu zielgerichtete Ansätze und stehen im Fokus dieses Artikels.

Im Rahmen der Diskussion über die Folgen des Klimawandels erhalten Aspekte der menschlichen Gesundheit im Kontext der Stadtentwicklungspolitik, insbesondere in Bezug auf das Klimarisiko Hitze, zunehmend Aufmerksamkeit. Hitze wurde lange Zeit vernachlässigt und unterschätzt, obwohl von diesem Extremereignis in Folge des Klimawandels das größte Risiko für die menschliche Gesundheit ausgeht (Coates et al. 2014). „Schon heute leben etwa 30 Prozent der Weltbevölkerung in Gegenden, in denen an mindestens 20 Tagen pro Jahr potenziell tödliche Hitze (nicht selten mehr als 50 Grad) herrscht. Teile Indiens oder Gegenden des Persischen Golfs gehören dazu, dort ist an solchen Tagen

der Aufenthalt im Freien lebensgefährlich“ (Reimer/Staud 2021, S. 46). Diese Gefahr rückt durch die jüngsten Hitzejahre 2018, 2019 und 2020 auch für verdichtete, städtische Räume in Deutschland näher. Die starken negativen Auswirkungen der Zunahme von Hitzetagen haben nicht nur Seen und Flüsse austrocknen sowie Bäume und Wälder schädigen bzw. verdorren lassen, sondern auch die menschliche Gesundheit beeinträchtigt.

Klimamodelle prognostizieren, dass der Anstieg der mittleren jährlichen Lufttemperatur zukünftig zu wärmeren bzw. heißeren Sommern mit einer größeren Anzahl an heißen Tagen und Tropennächten mit entsprechenden gesund-

heitlichen Belastungen, v. a. für vulnerable Gruppen, führen wird. Extreme Hitzeereignisse werden demnach häufiger, in ihrer Intensität stärker und auch länger anhaltend auftreten (UBA 2021). Insbesondere in Städten, in Deutschland vorrangig entlang des Rheins und der Spree, sind die Risiken für die Gesundheit durch extreme Hitze hoch (UBA 2021, siehe auch Abb. 1).

Der Zusammenhang zwischen Sterberate (Mortalität) und Krankheitsfällen (Morbidität) mit Hitzewellen ist mittlerweile nachgewiesen. Aktuelle Daten zeigen, dass die Zahl der Hitzetoten in Deutschland hoch ist. „Während in einem Bereich zwischen 10 und 20° C Wochenmitteltemperatur die Mortalität relativ konstant verläuft, steigt

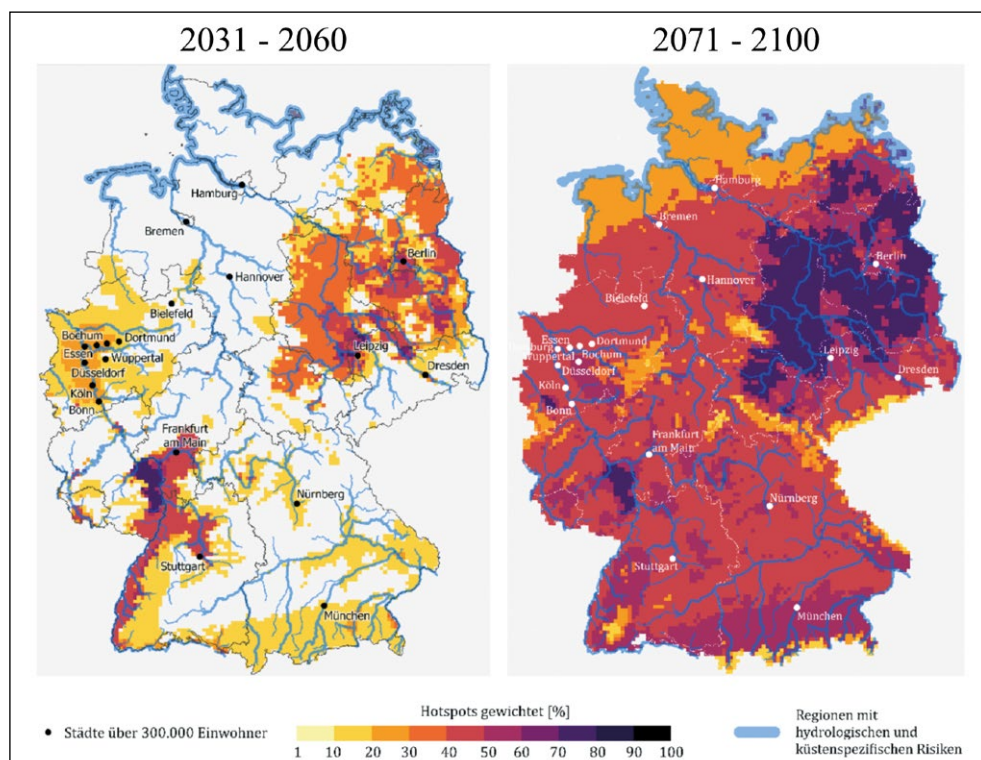


Abb. 1: Klimatische Hotspots in Deutschland nach Klimawirkungs- und Risikoanalyse KWRA 2021 (Quelle: UBA 2021, S. 110).



sie bei Wochenmitteltemperaturen über 20° C deutlich an. Dieser Anstieg ist besonders ausgeprägt in den Altersgruppen 65–74, 75–84 und 85+“ (UBA 2019b, S. 35). In den Jahren mit einer höheren Anzahl von Hitzetagen kam es dementsprechend zu mehr Todesfällen. Erste Schätzungen gingen von 7000 zusätzlichen Todesfällen in Deutschland im Sommer 2003 aus (an der Heiden et al. 2019). Aktuellere Daten ergeben, dass etwa 9600 Menschen in diesem Rekordsommer vorzeitig starben (an der Heiden et al. 2020). Auch 2006 starben 7800 und 2015 etwa 5200 Menschen aufgrund von Hitze (ebd., S. 607). Für den Sommer 2018 wurden über 8000 zusätzliche Todesfälle geschätzt (Schuler 2019). Neben dem erhöhten Mortalitätsrisiko von 1 bis 6 Prozent (Augustin et al. 2017) treten direkte gesundheitliche Schäden durch die Zunahme von kardiovaskulären Erkrankungen auf, also Herz-Kreislauf-Erkrankungen, aber auch Organschädigungen (Bunz/Mücke 2017). Indirekte gesundheitliche Schäden kommen durch die Zunahme pollen- und vektorinduzierter Erkrankungen hinzu (ebd.).

Im Kontext des HeatResilientCity-Verbundforschungsprojekts (www.heatresilientcity.de) ist der vorliegende Beitrag entstanden. Es wird im Folgenden betrachtet, welche Rolle Gesundheitsakteure in der hitzeresilienten Stadtentwicklung im Zuge des Klimawandels spielen können. Zudem geht es um die Frage, welchen Beitrag sie im Kontext Klimaanpassung an Hitze im Zusammenspiel mit anderen Akteuren, wie Stadtplanungs- und Umweltämter, leisten können. Hitzeaktionspläne sind hierzu wichtige Instrumente. Auch in den Modellstädten Erfurt und Dresden werden diese auf Grundlage von HeatResilientCity umgesetzt. Das Beispiel des Hitzeaktionsplans Wien zeigt, wie die Verzahnung von Klimaanpassung an Hitze und Gesundheitsakteuren erfolgen kann.

Klimawandel-Governance und Gesundheitsakteure

Das Konzept der Klimawandel-Governance beinhaltet die Zusammenarbeit verschiedener Institutionen und Akteure, den Aufbau von Netzwerken und Strukturen sowie die Konzeption und Nutzung entsprechender Instrumente, um eine gesellschaftliche Aufgabe, in diesem Fall die Klimaanpassung an Hitze, zu bewältigen (Knieling/Rosnagel 2015). Unterschiedliche Instrumententypen der Governance können formal-regulativ, informell und kommunikativ bis hin zu ökonomisch oder organisatorisch auf die Auswirkungen des Klimawandels reagieren. Dabei ist zu klären, welche Akteure in welchen Beziehungen bzw. Kommunikationsstrukturen eingebunden sind bzw. eingebunden werden sollen (Benz 2018).

Governance-Untersuchungen in den Modellstädten Dresden und Erfurt im HeatResilientCity-Verbundforschungsprojekt haben beispielsweise gezeigt, dass Gesundheitsakteure bisher kaum oder noch gar nicht zu Klimaanpassungspro-

zessen in Bezug auf Hitze integriert sind (Baldin/Sinning 2022). „Hinsichtlich der Rolle der Gesundheitsämter bei der Städte [...] bemängelt, dass sie zu wenig in Planungs- und Steuerungsprozesse einbezogen werden und damit gesundheitsrelevante Aspekte unbeachtet bleiben. [...] Ein weiteres Kommunikationshemmnis stellt die Bereitstellung und den Austausch von relevanten Daten mit Landesbehörden dar. Beispielsweise sei die Datenbasis der Landesbehörden teilweise nicht auf die Bedürfnisse der kommunalen Akteure ausgerichtet oder ganze Themenbereiche, etwa die gesundheitlichen Folgen von Hitzeperioden, seien unterrepräsentiert“ (ebd., S. 36).

Der Umgang mit dem Thema Hitzestress in einer Stadt ist vor dem Hintergrund der Hitzewellen der letzten Jahre deutlicher in die Öffentlichkeit gerückt. Dies gilt insbesondere für die Gesundheitsakteure, wie u. a. die Gesundheitsämter, weitere Akteure der Stadtverwaltung und die Kooperation mit der Landesebene sowie Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Der Handlungsdruck in verdichteten städtischen Räumen ist gewachsen, wirksame Strategien und Maßnahmen zur Hitzeresilienz auch im Bereich der Gesundheitsvorsorge umzusetzen. Die Gesundheit der Menschen, aber auch ihr Wohlbefinden und ihre Leistungsfähigkeit leiden unter hohen Temperaturen. Deshalb ist Gesundheitsvorsorge (z. B. durch Informationsdienste, wie das deutsche Hitzewarnsystem, oder städtische Hitzeaktionspläne) eine wichtige ergänzende Strategie des Gesundheitsschutzes; neben der Verbesserung der grünen und blauen Infrastruktur in der Stadt und des Hitzeschutzes im und am Gebäude (u. a. Großmann/Sinning 2020).

Hitze als Gesundheitsrisiko für die Stadtbevölkerung

Innerhalb der Bevölkerung gelten insbesondere ältere und gesundheitlich eingeschränkte Menschen als vulnerabel gegenüber Hitze (BGAK 2017, S. 668 f.). Vorerkrankungen, wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Bluthochdruck oder ä. m., können die Belastung durch Hitze verstärken (UBA 2019a). Das Durstgefühl kann mit höherem Alter abnehmen (vgl. UBA/DWD 2019), und in zunehmenden und länger andauernden Hitzeperioden können dadurch Probleme der Dehydrierung auftreten (Baldin/Sinning 2019, Großmann et al. 2012).

Neben dem um 1 bis 6 Prozent erhöhten Mortalitätsrisiko (Augustin et al. 2017) treten direkte gesundheitliche Schäden durch die Zunahme von kardiovaskulären und Atemwegserkrankungen auf, also Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Asthma und COPD (chronisch obstruktive Lungenerkrankung), aber auch Organschädigungen (u. a. Herz, Lunge, Nieren, Gehirn oder Hitzekrämpfe bis zum Hitzeschlag; Bunz/Mücke 2017). Auch Entzündungsreaktionen treten verstärkt auf, und die Psyche kann beeinträchtigt werden (Clayton et al. 2017).

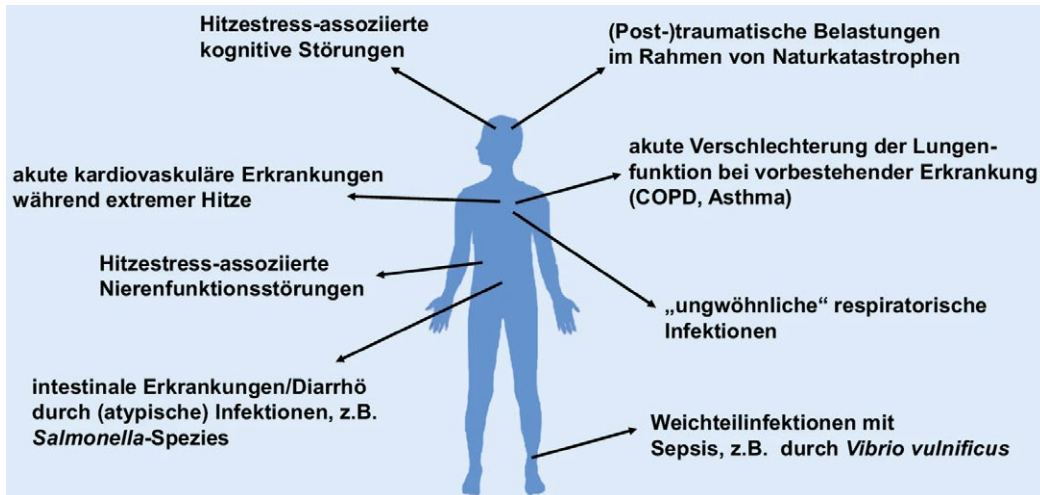


Abb. 2: Klimawandel-assoziierte Erkrankungen (Quelle: Bein et al. 2020)

Zudem nehmen nicht nur die Risiken durch veränderte Umweltbedingungen (Exposition) zu, sondern auch die Sensitivität der Menschen steigt aufgrund des demografischen Wandels und der sich verbreitenden gesellschaftlichen Ungleichheit, d. h. der Spreizung zwischen den Extremen Arm und Reich (Hans-Böckler-Stiftung 2021).

Hitze betrifft besonders Menschen mit kleinen Wohnungen, geringer Zugänglichkeit zu Grün im Nahbereich sowie schlechten Durchlüftungs- und Kühlungsmöglichkeiten, gesundheitlich vorbelastete Personen und einkommensschwächere Haushalte. Mit dem Konzept der „Umweltgerechtigkeit“ (Bunge/Böhme 2019) wird Fragen nach sozial und räumlich ungleich verteilten gesundheitsrelevanten Umweltrisiken nachgegangen. Häufig tritt eine Mehrfachbelastung auf. Osberghaus und Abeling (2022) zeigen den Zusammenhang sozialer Benachteiligung und Hitzebelastung auf (deutschlandweite Befragung zur Hitzeanfälligkeit, 2012–2020, mit mehr als zehntausend Haushalten). Es wird deutlich, „dass Haushalte mit niedrigem Einkommen deutlich hitzeempfindlicher sind und über geringere Anpassungskapazität verfügen als Haushalte mit hohem Einkommen, gemessen unter anderem am Gesundheitszustand, der Haushaltszusammensetzung und den wirtschaftlichen und psychologischen Ressourcen zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen“ (Osberghaus/Abeling 2022).



Abb. 3: Vulnerabilitätsmodell (eigene Darstellung)

Kommunen als Schlüsselakteur für die Gesundheit der Bevölkerung

Kommunen haben eine Schlüsselfunktion für die Gesundheit der Bevölkerung (siehe u. a. Art. 28 GG, § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB, PräVG). Mit dem PräVG erfolgte 2015 ein

lebensweltlicher Ansatz, der Gesundheit über die Lebensphasen hinweg in unterschiedlichen Kontexten erfasst und für unterschiedliche Akteure greifbar macht. In einem Dreiklang werden Kinder, Erwachsene und ältere Menschen in den Kontexten Aufwachsen, Wohnen, Leben, Arbeiten und Älterwerden verortet. Gesundheit ist eine Querschnittsaufgabe, ämter- und disziplinenübergreifend.

Entsprechend fordert der sogenannte Settingansatz, dass Gesundheitsförderung und Prävention von Krankheiten in den Zielkatalog der Kommunen aufgenommen werden sollen. Weitere Empfehlungen gehen aus dem Leitfa-

- eine systematische und in die Sozialberichtserstattung integrierte Gesundheitsberichterstattung,
- daraus abgeleitete, mit Zielen aller einschlägigen kommunalen Ressorts abgeglichenen und unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entwickelte Gesundheitsziele,
- geeignete Abstimmungs-, Koordinierungs- und Umsetzungsstrukturen,
- Gesundheitsverträglichkeit als Entscheidungskriterium für öffentliche Planungen.

Welche Gesundheitsakteure in der Kommune agieren und vernetzt werden sollten, zeigt Abbildung 4.

Der öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) „umfasst Einrichtungen der Gesundheitsverwaltung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene“ (Reisig/Kuhn 2020). In einem neuen Selbstverständnis versteht sich der ÖGD nicht als „Gesundheitspolizei“ im Sinne von Überwachung, sondern vielmehr als Manager für Gesundheitsförderung und Prävention. Zur Realisierung dieses Ansatzes sollen in den Jahren 2021 bis 2023 in den Kommunen etwa 5000 neue Stellen geschaffen werden (BMG 2020). Es geht in erster Linie um die Erreichung des globalen Ziels „Gesundheit für alle“ (Vereinte Nationen). Dazu bedarf es zunächst der besseren Erfassung von gesundheitsrelevanten Daten, um Gesundheitsrisiken, u. a. Klimawandelfolgen, abzubauen.

Die gesetzlichen (und privaten) Krankenkassen sind gut vernetzt mit Patientinnen und Patienten, Pharmaunternehmen, Ärztinnen und Ärzten sowie Therapeutinnen und Therapeuten und können ihren Einfluss auf das Gesundheits-



Abb. 4: Maßgebliche kommunale Gesundheitsakteure (eigene Darstellung)

wesen auch für die Folgen von Hitze geltend machen. Das bundesweite GKV-Bündnis schreibt seit der Verabschiedung des Präventionsgesetzes eine Richtlinie zur Gesundheitsförderung und Prävention fort, an der sich die kommunalen Akteure orientieren können.

Eine Reihe von Einrichtungen zur Gesundheitsförderung der Bundesländer haben in erster Linie die Aufgabe, Gesundheitsakteure zu vernetzen und zu beraten. Beispielsweise sind die Landesvereinigungen (bzw. Landeszentralen, Landschaftsverbände für Gesundheit[sförderung]) neben zahlreichen weiteren Gesundheitsakteuren gemeinsam im Kooperationsverbund der GKV vertreten. Ziel ist der Aufbau von Gesundheitsstrukturen, die schließlich in den Kommunen verankert sind und dem Abbau von Krankheitsrisiken dienen.

Zu den weiteren Praxisakteuren gehören u. a. Krankenhäuser, Rehakliniken, Haus- und Facharztpraxen, Praxen für Logo-, Ergo-, Physio- und Psychotherapie, (Familien-) Hebammen, Geburtshäuser, Apotheken, Sanitätshäuser, stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen sowie Rettungsdienste. Aber auch viele Akteure aus dem sozialen Dienst leisten gesundheitsrelevante Arbeit (u. a. Schwangerschafts(konflikt)-, Suchtberatungsstellen, Beratungsstellen für Menschen mit Behinderung, für Migration, für Ernährung, für Sexualität, Quartiersmanagement, Nachbarschaftshilfen), ebenso Netzwerke, wie für frühe Hilfen, Inklusion, Migration oder gegen häusliche Gewalt. Sie haben Zugang zu Menschen, die besonders von den Klimafolgen betroffen sind. Daher haben sie nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Pflicht, die Menschen über die gesundheitlichen Risiken durch Hitze aufzuklären, Vorsorge zu unterstützen und Verhaltenstipps auszusprechen. Lebenswelten hingegen werden durch andere Akteure ge-

staltet und verändert, wie durch Stadtverwaltungen und -politik, dem öffentlichen Gesundheitsdienst auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, der Sozialraumplanung und den Wohnungsunternehmen.

„Auch die Gesundheitsämter sehen beim Thema Hitzebelastung bislang eher neue Aufgaben auf sich zukommen, als dass diese bereits in der Aufgabenstruktur integriert wären. [...] Dabei wird ebenso die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren für wichtig erachtet, wie beispielsweise Berufsgenossenschaften, Unfallkassen, aber auch Quartiersmanagerinnen und -manager oder Nachbarschaftsvereine oder -projekte. Es geht um integrierte Betrachtungen der Stadtentwicklung und eine

Vernetzung der verschiedenen, bislang zu stark parallel arbeitenden Akteure. Im Rahmen des Verbundforschungsprojekts HeatResilientCity wurde deutlich, dass die befragten Gesundheitsämter bereits eine intensive Zusammenarbeit mit anderen Akteuren aus dem Bereich Gesundheit und Soziales aufweisen, weniger jedoch bislang mit Stadtplanungs-, Stadtentwicklungs- und Umweltämtern. Akteure auf der Landesebene sehen ihren Aufgabenbereich vor allem in gesetzgebenden, beratenden und unterstützenden Maßnahmen für die Kommunen. Dazu gehören auch Förderprogramme oder Studien. Klimaagenturen agieren unterstützend als Kompetenzzentren für Fachfragen, aber auch bei Messprogrammen oder bei der Bereitstellung von Informationen oder Wirkungsanalysen“ (Baldin/Sinning 2021, S. 15).

Vernetzung und Kooperation sind zentrale Elemente der Klimaanpassung. Als Querschnittsthema erfordert Klimaanpassung das engagierte Handeln vieler Akteure. Auf Verwaltungsebene gibt es dazu die Hitzeaktionspläne, die bereits für einige Städte, wie in Mannheim und Offenbach oder für ältere Menschen auch in Köln, vorliegen.

Es gibt aber auch weitere Aktivitäten von Städten, die für die Vernetzung und Kooperation zielführende Ansätze für die Thematik Gesundheit und Klimaanpassung bieten. Beispielsweise ist Leipzig ausgezeichnete Kommune für integrierte kommunale Strategieplanung. Seit 2011 wurden zahlreiche Kampagnen und Projekte für Gesundheitsförderung umgesetzt (Stadt Leipzig 2021). In Berlin hat sich ein Hitzebündnis aus Gesundheitsakteuren mithilfe der Deutschen Allianz Klimawandel und Gesundheit e.V. (KLUG) gebildet. Dieses Bündnis möchte den Berliner Senat dazu bewegen, Voraussetzungen für einen besseren Gesundheitsschutz bei Hitze zu schaffen (KLUG 2022).

Hitzeaktionspläne als Instrument der Gesundheitsvorsorge im Kontext der Stadtentwicklung

Kommunen sollen laut der 93. Gesundheitsministerkonferenz bis 2025 Hitzeaktionspläne (HAP) erstellen, um die gesundheitlichen Risiken für die Bürgerinnen und Bürger infolge des Klimawandels zu mindern (GKM 2020). Bereits 2008 wurden HAPs von Bundesseite als geeignete Mittel der Prävention anerkannt und gefordert. Doch erst die heißen Sommer 2018 bis 2020 haben die unzureichende Resilienz in den Kommunen offenbart und der Erstellung Nachdruck verliehen. Einige Kommunen haben bereits HAPs erstellt, z. B. Offenbach, Mannheim und Köln. Weitere Städte sind derzeit in der Umsetzung des Hitzeaktionsplans, z. B. Erfurt, Worms, Würzburg, aber auch international, wie Wien. In anderen Kommunen gibt es ähnliche Konzepte, z. B. die Klimaanpassungskonzepte in Münster, Rostock und Magdeburg, das Regionale Klimaanpassungsprogramm Dresden, die Klimaanpassungsstrategie Osnabrück, die Urbane Strategie Nürnberg. Unabhängig, ob es darum geht, einen HAP oder eine Maßnahmenstrategie zur Vermeidung von Umwelteinflüssen zu erstellen, zeigt sich, dass es förderlich ist, Strukturen der Koordination, der Abstimmung und der Vernetzung als Faktoren der Umsetzung zu forcieren.

Kaiser et al. (2021) untersuchten die Umsetzung von Hitzeaktionsplänen. Sie bescheinigen den Landesparlamenten und Kommunen, dass die Gesundheitsgefahr inzwischen weitgehend erkannt worden ist. Die Mehrheit der Kommunen hat begonnen, Maßnahmen umzusetzen. Dies betrifft vor allem Großstädte. Am wenigsten aktiv waren bislang die Landkreise. Es konnten viele Kommunikations- und Informationskampagnen umgesetzt werden. Auch Betroffenheits- und Vulnerabilitätsanalysen wurden schon in zahlreichen Kommunen durchgeführt. Bauliche Maßnahmen zur Reduktion von Hitze im Innenraum befinden sich dagegen häufig noch in der Planungsphase (ebd.).

Hitzeaktionsplan Wien – Gesundheitsschutz sozial gerecht gedacht

Wien veröffentlichte 2022 den Hitzeaktionsplan, der dezidiert die Bedarfe vulnerabler Gruppen in den Fokus stellt. Mithilfe des HAP „sollen vor allem die Gesundheits-, Pflege- und Betreuungseinrichtungen in Wien auf ‚den Ernstfall‘ vorbereitet und die Bevölkerung vor den negativen gesundheitlichen Auswirkungen der Hitze geschützt werden“ (Stadt Wien 2021, S. 11). Denn, so heißt es im HAP: „Hitze verursacht schon heute mehr Todesfälle als der Verkehr“ (ebd., S. 8). Anders als bei Hitzeaktionsplänen von Städten in Deutschland steht

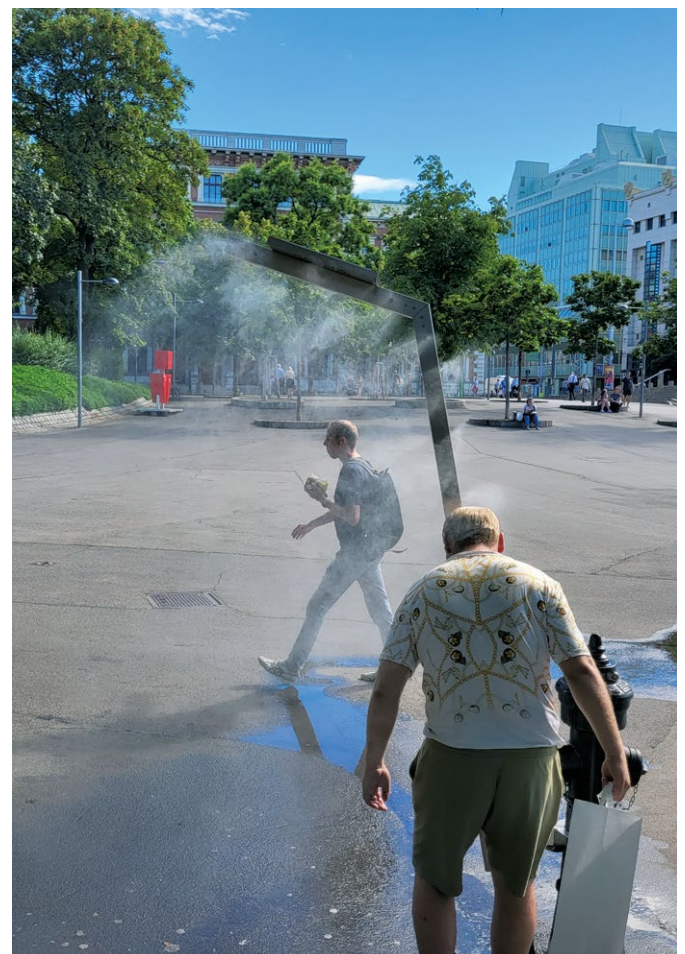


Abb. 5 + 6: Trinkwasserspender und Nebelanlage in Wien (Bildquelle: © ISP der FH Erfurt 2022)



die Beteiligung von Gesundheitseinrichtungen an erster Stelle und auch der soziale Aspekt wird stärker betont. Der Hitzeaktionsplan benennt u. a. 15 zielgruppenübergreifende Maßnahmen. Nach dem Wiener Hitzerratgeber und Informationsbroschüren folgt als wichtige Maßnahme direkt die Qualifizierung von Ärztinnen, Ärzten und Pflegenden sowie die „Sicherstellung der Versorgung von vermehrt auftretenden Hitzeerkrankten“. Der Wiener Gesundheitsverbund steht an erster Stelle in der Liste der Akteure zur Kommunikationskaskade. Dieser Verbund ist ein Zusammenschluss aller städtischen Krankenhäuser und Pflegeheime und zugleich für die Ausbildung im Gesundheitsbereich zuständig. Das Lenkungsgremium des HAP wird durch einen wissenschaftlichen Beirat begleitet, der Expertise aus unterschiedlichen medizinischen Bereichen vereint.

Der Hitzeaktionsplan in Wien reiht sich in weitere klimarelevante Maßnahmen ein, wie die Wiener Gesundheitsziele, der Wiener Klimafahrplan oder die Umsetzung des Schwammstadtprinzips im Rahmen des HAP. Klimaanpassung an Hitze wird mit unterschiedlichen Maßnahmen begegnet (siehe Abb. 5 und 6). Allen voran steht die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure, wobei auch hier die Gesundheitsakteure einen besonderen Platz einnehmen (Stadt Wien 2022).

Fazit und Ausblick: Gesundheitsakteure in der hitzeresilienten Stadt, Handlungsmöglichkeiten und Perspektiven

Angesichts der sich rapide wandelnden Umweltbedingungen in Städten im Zuge des Klimawandels sind für eine hitzeresiliente Stadtentwicklung systemische Veränderungen der Strukturen erforderlich, die langfristig und umfassend Wirkung entfalten. In diesem Kontext können Resilienzstrategien dazu beitragen, unterschiedliche Formen von Extremwetterereignissen zu bewältigen, z. B. Hitzeperioden und Starkregenereignisse. Bei der Klimaanpassung zeigt sich darüber hinaus, dass es nötig ist, der Umsetzung höhere Priorität einzuräumen und bestehende Umsetzungshemmnisse abzubauen (Bubeck et al. 2016, UBA 2016).

Aus der Analyse der Klimaanpassungs-Governance im HeatResilientCity-Projekt hat sich ergeben, dass Umsetzungsdefizite u. a. in den folgenden Bereichen bestehen (Baldin/Sinning 2022): ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung, Integration von Gesundheitsakteuren, Mitwirkung der verschiedenen Handlungsebenen im Sinne einer Multi-Level-Governance, eindeutige Aufgabenzuweisung für Klimaanpassung sowie Sensibilisierung der Akteure und stärkere politische Priorisierung der Thematik. Gleichzeitig zeigt sich, dass Instrumente zum strukturierten und kooperativen Handeln zur Klimaanpassung, wie Hitzeaktionspläne, genutzt und im

Verwaltungshandeln verankert werden sollten.

Die Ressortbereiche Umwelt, Stadtentwicklung, Gesundheit und Soziales sind hier besonders gefordert. Dazu braucht es die Sensibilisierung und Schulung von Akteuren zu den verschiedenen Ausprägungen der Klimaanpassung, wie Hitze oder Starkregen. Dies gilt auch für die Gesundheitsakteure, wie die Untersuchungen im HeatResilientCity-Projekt zeigen. Ein hilfreiches Tool dazu ist das in dem Projekt entstandene Hitzehandbuch, das Akteure aus den Bereichen Stadtplanung, Wohnungswirtschaft, Gesundheit, Soziales und Bildung adressiert, ihnen Informationen zu Auswirkungen von Hitze in dem jeweiligen Aufgabenbereich darlegt und Hinweise bereitstellt, wie Hitzeanpassung gelingen kann. Zahlreiche konkrete Handreichungen ergänzen das Handbuch, wie Aushänge für Apotheken und Wartezimmer mit allgemeinen Verhaltenstipps bei Hitze, Aushänge für Mieterinnen und Mieter mit Tipps zum Lüftungs- und Verschattungsverhalten, einem Notfallplan für pflegende Angehörige u. v. m.



Dr. Victoria Fischer

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im HeatResilientCity-Verbundforschungsprojekt, Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation (ISP) der Fachhochschule Erfurt



Prof. Dr.-Ing. Heidi Sinning

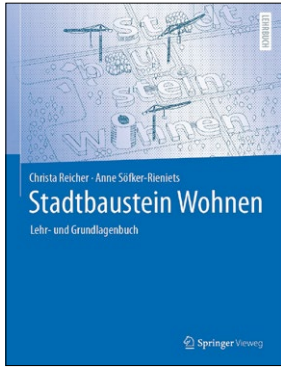
Projektleiterin im HeatResilientCity-Verbundforschungsprojekt, Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation (ISP) der Fachhochschule Erfurt

Quellen:

- an der Heiden, M./Muthers, S./Niemann, H./Buchholz, U./Grabenhenrich, L./Matzarakis, A. (2020): Heat-related Mortality. An Analysis of the Impact of Heatwaves in Germany between 1992 and 2017. In: Deutsches. Ärzteblatt. 117 (37), S. 603–609. Online verfügbar unter: DOI: 10.3238/arztebl.2020.0603.
- Augustin, J./Sauerborn, R./Burkart, K./Endlicher, W./Jochner, S./Koppe, C. et al. (2017): Gesundheit. In: G. P. Brasseur/D. Jacob/S. Schuck-Zöller (Hg.): Klimawandel in Deutschland. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 137–149.
- Baldin, M.-L./Sinning, H. (2019): HeatResilientCity – Hitzeresiliente Stadt- und Quartiersentwicklung in Großstädten. Ergebnisbericht zur Befragung in Dresden. Erfurt (ISP-Schriftenreihe, 13). Online verfügbar unter: https://www.fh-erfurt.de/fhe/fileadmin/Material/Institut/ISP/PDFs/Befragungsbericht_HeatResilientCity_ISP_Bd_13_-_Dresden.pdf.
- Baldin, M.-L./Sinning, H. (2021): Perspektiven kommunaler Akteure auf Klimaanpassung an Hitze. Ergebnisbericht der Akteurs- und Governanceanalyse sowie Handlungsempfehlungen für Kommunen. In: ISP-Schriftenreihe (Bd. 15). Online verfügbar unter: https://isp.fh-erfurt.de/fileadmin/Dokumente/ISP/Publikationen/ISP_Schriftenreihe_Band_15.pdf.
- Baldin, M.-L./Sinning, H. (2022): Hitzeresiliente Städte: Warum gelingt die Umsetzung nicht? Governanceanalyse zu Umsetzungs- und Kommunikations-hemmnissen am Beispiel Dresden und Erfurt. In: disp (1), S. 28–44.
- Bein, T./Karagiannidis, C./Gründung, M./Quintel, M. (2020): Neue intensivmedizinische Herausforderungen durch Klimawandel und globale Erderwärmung. In: Der Anästhesist (69), S. 463–469. Online verfügbar unter: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00101-020-00783-w#Fig1>.



- Benz, A. (2007): Multilevel Governance. In: A. Benz/S. Lütz/U. Schimank/G. Simonis (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWW Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 297–310. Online verfügbar unter: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90407-8_22.
- Benz, A. (2018): Governance. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesordnung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Verlag der ARL, S. 404–408.
- Blättner, B./Janson, D./Grewe, H. A. (2020): Hitzeaktionspläne in den Parlamenten der Bundesländer. In: Präz. Gesundheitsf. 15 (3), S. 296–302. DOI: 10.1007/s11553-020-00772-2.
- Böhme, C. et al. (2021): Kooperative Planungsprozesse zur Stärkung gesundheitlicher Belange – modellhafte Erprobung und Entwicklung von Ansätzen zur nachhaltigen Umsetzung. Teilbericht zur Dokumentenrecherche/-analyse (Arbeitspaket 1). Hg. v. Umweltbundesamt. Online verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/kooperative-planungsprozesse-zur-staerkung>.
- Bubeck, P./Klimmer, L./Albrecht, J. (2016): Klimaanpassung in der rechtlichen Rahmensetzung des Bundes und Auswirkungen auf die Praxis im Raumordnungs-, Städtebau- und Wasserrecht. In: NuR 38 (5), S. 297–307. DOI: 10.1007/s10357-016-3003-1.
- BGAK – Bund/Länder Ad-hoc Arbeitsgruppe Gesundheitliche Anpassung an die Folgen des Klimawandels (GAK) (Hg.) (2017): Handlungsempfehlungen für die Erstellung von Hitzeaktionsplänen zum Schutz der menschlichen Gesundheit. In: Bundesgesundheitsbl. (60), S. 662–672. Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.1007/s00103-017-2554-5>.
- BGM – Bundesgesundheitsministerium (Hg.) (2020): Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst. Online verfügbar unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/O/OEGD/Pakt_fuer_den_OEGD.pdf.
- Bunge, C./Böhme, C. (2019): Umweltgerechtigkeit. Hg. v. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. Online verfügbar unter: 10.17623/BZGA:224-i129-1.0.
- Bunz, M./Mücke, H.-G. (2017): Klimawandel – physische und psychische Folgen. In: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 60 (6), S. 632–639. DOI: 10.1007/s00103-017-2548-3.
- Clayton, S./Manning, C./Krygsmann, K./Speiser, M. (2017): Mental Health and Our Changing Climate Impacts, Implications, and Guidance. Washington D.C.: American Psychological Association. Online verfügbar unter: <https://www.apa.org/news/press/releases/2017/03/mental-health-climate.pdf>.
- Coates, Lucinda/Haynes, Katharine/O’ Brien, James/McAneney, John/Olivera, Felipe Dimer de (2014): Exploring 167 Years of Vulnerability. An Examination of Extreme Heat Events in Australia, 1844–2010. In: Environmental Science & Policy 42, S. 33–44. Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2014.05.003>.
- GKM (Hg.) (2020): Beschlüsse der 93. Gesundheitsministerkonferenz. TOP 5.1 Der Klimawandel – eine Herausforderung für das deutsche Gesundheitswesen. Online verfügbar unter: <https://www.gmkonline.de/Beschluesse.html?id=1018&jahr=2020>.
- GKV-Spitzenverband (Hg.) (2021): Leitfaden Prävention. Handlungsfelder und Kriterien nach § 20 Abs. 2 SGB V. Berlin. Online verfügbar unter: https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/krankenversicherung_1/praevention__selbsthilfe__beratung/praevention/praevention_leitfaden/2021_Leitfaden_Praevention_komplett_P210177_barrierefrei3.pdf.
- Großmann, K./Franck, U./Krüger, M./Schlink, U./Schwarz, N./Stark, K. (2012): Soziale Dimensionen von Hitzebelastung in Großstädten. In: disP – The Planning Review 48 (4), S. 56–68. DOI: 10.1080/02513625.2012.776818.
- Großmann, L./Sinning, H. (2020): Cool Down Cities. Wie Städte bei Hitze herunterkühlen und bewohnerorientierte Klimaanpassungen urbane Transformationen bewirken, in: vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 1/2020, S. 41–46.
- Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2021): Soziale Ungleichheit in Deutschland. Online verfügbar unter <https://www.boeckler.de/de/auf-einen-blick-17945-20845.htm>.
- Kaiser, T./Kind, C./Dudda, L./Sander, K. (2021): Klimawandel, Hitze und Gesundheit. Stand der gesundheitlichen Hitzevorsorge in Deutschland und Unterstützungsbedarf der Bundesländer und Kommunen. In: UMID – Umwelt, Mensch Informationsdienst (1), S. 27–37.
- KLUG (Hg.) (20.06.2022): Tödliche Hitze: Neues Aktionsbündnis entwickelt Hitzeschutzpläne für Berlin. Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.klimawandel-gesundheit.de/toedliche-hitze-neues-aktionsbuenndnis-entwickelt-hitzeschutzplaene-fuer-berlin/>.
- Knieling, J./Rosnagel, A. (Hg.) (2015): Governance der Klimaanpassung. Akteure, Organisation und Instrumente für Stadt und Region. München: Oekom (KLIMZUG, 6). Online verfügbar unter: http://www.content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783865818980.
- Osberghaus, D./Abeling, T. (2022): Heat Vulnerability and Adaptation of Low-income Households in Germany. In: Global Environmental Change 72, DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2021.102446.
- Reimer, N./Staud, T. (2021): Deutschland 2050. Wie der Klimawandel unser Leben verändern wird. 5. Auflage. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Reisig, V./Kuhn, J. (2020): Öffentlicher Gesundheitsdienst (ÖGD) und Gesundheitsförderung. Hg. v. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA). Online verfügbar unter: <https://dx.doi.org/10.17623/BZGA:224-i081-1.0>.
- Schuler, K. (2019): Zehntausend Hitzetote im Rekordsommer 2018. In: FAZ, 03.08.2019. Online verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wissen/erde-klima/klimawandel-zehntausend-hitzetote-im-rekordsommer-sommer2018-16316361.html>.
- Stadt Leipzig, Gesundheitsamt (Hg.) (2021): 10 Jahre Gesunde Städte-Netzwerk Leipzig. Online verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/medien-datenbank/leipzig-de/Stadt/02_5_Deiz5_Jugend_Soziales_Gesundheit_Schule/53_Gesundheitsamt/GSN/10-Jahre-Gesunde-Staette-Netzwerk-Leipzig.pdf.
- Stadt Mannheim (Hg.) (2021): Mannheimer Hitzeaktionsplan. Anpassung an den Klimawandel in Mannheim. Mannheim. Online verfügbar unter: <https://buergerinfo.mannheim.de/buergerinfo/getfile.asp?id=8162889&%3Btype-do%20>.
- Stadt Wien (Hg.) (2022): Wiener Hitzeaktionsplan. Für ein cooles Wien der Zukunft. Wien. Online verfügbar unter: <https://www.wien.gv.at/umwelt/cool-wien/hitzeaktionsplan.html>.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2016): Kommunen befähigen, die Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel systematisch anzugehen (KoBe). Dessau-Roßlau [Climate Change, 20/2016]. Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_20_2016_kommunen_befaeihigen_die_herausforderungen_0.pdf.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2019a): Gesundheitsrisiken durch Hitze. Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-gesundheit/gesundheitsrisiken-durch-hitze#indikatoren-der-lufttemperatur-heisse-tage-und-tropennachte>.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2019b): Monitoringbericht 2019. Zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung. Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/das_monitoringbericht_2019_barrierefrei.pdf.
- UBA – Umweltbundesamt/DWD – Deutscher Wetterdienst (Hg.) (2019): Klimawandel und Gesundheit: Tipps für sommerliche Hitze und Hitzewellen. Unter Mitarbeit von Hans-Guido Mücke und Andreas Matzarakis. Dessau-Roßlau, Offenbach. Online verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimawandel-gesundheit-tipps-fuer-sommerliche-hitze>.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2021): Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland. Kurzfassung. Dessau-Roßlau [Climate Change, 26/2021]. Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/kwra2021_teilbericht_zusammenfassung_bf_211027.pdf.
- Vereinte Nationen (Hg.): Ensure Healthy Lives and Promote Well-Being for All at All Ages. Sustainable Development Goals No. 3. Online verfügbar unter: <https://sdgs.un.org/goals/goal3>.



Christa Reicher, Anne Söfker-Rieniets

Stadtbaustein Wohnen

Lehr- und Grundlagenbuch

379 Seiten, 81 s/w-Abb., 245 Farbbabb.,
Format: 21 x 27,9 cm, Springer View-
weg, Wiesbaden 2022

ISBN 978-3-658-34070-4
49,99 Euro

Guter Wohnungsbau ist mehr als das einzelne Haus: Städtebau, Verkehrsanbindung, Erreichbarkeit von infrastrukturellen Einrichtungen, Erschließungssituation und die Ausformulierung und Gestaltung von Zwischenbereichen haben entscheidenden Einfluss auf die Wohnqualität und das soziale Miteinander der Bewohner. Dabei ist eine Ausrichtung auf unterschiedliche Nachfragen und Bewohnergruppen notwendig. Die Individualisierung der Gesellschaft fordert neben traditionellen und standardisierten Wohngrundrissen mehr Flexibilität sowohl in Hinblick auf Veränderbarkeit als auch in Hinblick auf Nutzungsmischung. Aufgrund der Differenzierung der Haushalts- und Familienkonstellationen und den daraus resultierenden Ansprüchen an das Wohnen müssen bewährte Grundrisse auf den Prüfstein gestellt und neue Grundrisse entwickelt werden. Diesem komplexen Anspruch wird die Publikation „Stadtbaustein Wohnen“ gerecht, weil sie den Bogen spannt – von den historischen und bewährten Wohnformen bis hin zu experimentellen Wohnmodellen und -typen.



Johanna Hoerning, Philipp Misselwitz (Hrsg.)

Räume in Veränderung. Ein visuelles Lesebuch

Ein- und Ausblicke des interdisziplinären Forschungsverbundes zur Refiguration von Räumen

Broschur, 17 x 24 cm, 244 Seiten, 200 farb. und s/w Abb., jovis Verlag, Berlin 2021

ISBN 978-3-86859-721-9
34,00 Euro

Wie verändern die Digitalisierung, die enorme Zirkulation von Menschen und Dingen sowie die durch Globalisierung und Transnationalisierung verstärkte Verknüpfung von Orten über weite Distanzen hinweg unsere Vorstellungen von Raum und unser Handeln in Alltagsräumen? Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Soziologie, Geografie, Kultur- und Medienwissenschaften, Stadtplanung, Architektur und Kunst sind dieser für unsere Zeit wesentlichen Frage im Rahmen einer einzigartigen Kollaboration nachgegangen. Ihre Ideen, Konzepte und Antworten werden im vorliegenden Band nicht nur in Textform, sondern auch durch den Blick von Grafikerinnen und Grafikern sowie von Künstlerinnen und Künstlern in zeichnerischer Form vermittelt. So entsteht ein informativer und humorvoller Band, der bewusst etablierte Formate des Wissenschaftsdiskurses durchbricht und kritische Gesellschaftszusammenhänge durch grafisches Erzählen sichtbar macht.



Philipp Meuser (Hrsg.)

Vom seriellen Plattenbau zur komplexen Großsiedlung

Industrieller Wohnungsbau in der DDR 1953–1990

Teil 1: Historischer Kontext, Serientypen und bezirkliche Anpassungen

Teil 2: Neue Städte, Großsiedlungen und Ersatzneubauten

210 x 230 mm, 368 + 368 Seiten, 950 Abbildungen, 2 Bände, Hardcover
DOM publishers, Berlin 2022

ISBN 978-3-86922-859-4
78,00 Euro

Aufgrund des hohen Wohnungsbedarfs in der DDR musste innerhalb kürzester Zeit eine große Anzahl an Wohnungen für die Bevölkerung geschaffen werden. Architekten bedienten die politischen Vorgaben zeitgemäß mit Typenprojekten, die sie in der gesamten DDR in Serienfertigung errichteten. Damit sollte die Wohnungsfrage als soziales Problem gelöst werden. Die Entwicklung des industriellen Wohnungsbaus ist ein zentraler Teil der DDR-Architekturgeschichte. In dieser Publikation wird sie in einem bislang in dieser Form nicht vorliegenden Katalog über Wohnungsbauserien in der DDR systematisch dargestellt. Beginnend im Jahr 1953 mit dem ersten Versuchsbau in Plattenbauweise, werden in übersichtlichen Kapiteln geschichtliche Hintergründe und architektonische Merkmale ausgearbeitet und beschrieben.

Robert Kretschmann

Bestand an großen Wohnungen im regionalen Vergleich

2020 wurden in Deutschland 773.144 Kinder geboren. In vielen Fällen führt jedes neue Kind in der Familie zu Überlegungen, ob und wie der Wohnraum für die nächsten Jahre angepasst werden muss. Kann die bestehende Wohnung umorganisiert werden, verzichten die Eltern auf eigene Wohnfläche zugunsten der Kinder, muss eine größere Wohnung gesucht oder kann die Wohnung eventuell umgebaut werden? Für Eigenheimbesitzer ist das in der Regel kein Problem, denn die Häuser weisen zumeist vier oder mehr Zimmer auf oder lassen sich durch Umbaumaßnahmen anpassen. Für Mieter bedeutet es hingegen oft, sich eine neue Wohnung zu suchen.

Der Anteil an Wohneinheiten mit vier oder mehr Zimmern (hier als Synonym für große Wohneinheiten) lag 2020 in Deutschland bei 65,8 Prozent. Das bedeutet, etwa zwei Drittel der Wohneinheiten sind für Familien mit zwei oder mehr Kindern geeignet. Die höchsten Werte verzeichnen dabei Gemeinden des ländlichen Raums, wie im westlichen Bereich von Niedersachsen oder dem östlichen Bayern, während in verdichteten Gebieten – insbesondere in den Stadtstaaten und großen Ballungsgebieten – durch den hohen Anteil an kleinen Mietwohnungen der Anteil großer Wohneinheiten geringer ist (vgl. Abb. 1).

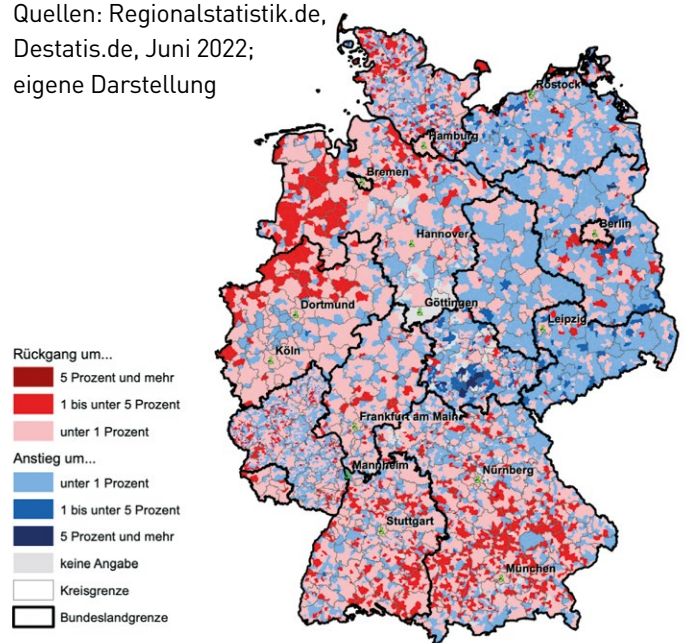
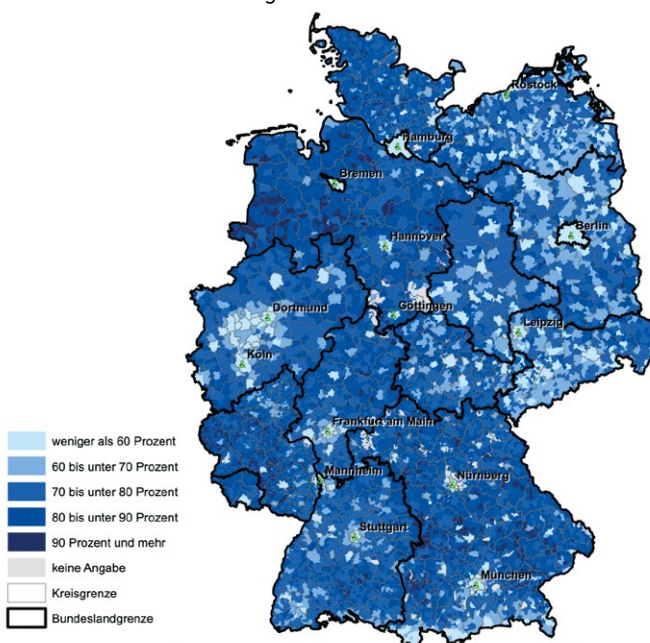
Auf Gemeindeebene hat sich von 2015 zu 2020 der Anteil großer Wohnungen regional sehr unterschiedlich verändert (Abb. 2). Während in Niedersachsen und Bayern der Anteil teilweise deutlich zurückging, haben insbesondere die östlichen Bundesländer einen Anstieg zu verzeichnen. Das bedeutet ins-

gesamt eine Annäherung der unterschiedlichen Verhältnisse, wobei auch einige Gemeinden mit bereits geringeren Beständen weitere Anteile an großen Wohnungen verloren haben.

Die Veränderung der Anteile kann verschiedene Gründe haben. Zum einen können Neubauvorhaben das Verhältnis von kleineren und größeren Wohnungen beeinflussen, zum anderen können auch Rückbaumaßnahmen zur Verschiebung der Anteile geführt haben. Gerade in großen Städten ist der verhältnismäßig geringere Anteil an großen Wohnungen innerhalb dieses Zeitraumes noch einmal rückläufig. Die Gründe hierfür liegen in der Leistbarkeit von Wohnraum (weniger Wohnfläche kostet weniger), dem steigenden Trend vom Singlewohnen (junge und alte Menschen), der Flächenknappheit im Zusammenspiel mit einer Bevölkerungszunahme innerhalb der Städte und der höheren Gewinnmarge der Investoren bei kleineren Neubauwohnungen.

Die Entwicklung innovativer Prozesse könnte die Wohnraumgröße optimaler an die Haushaltsgröße anpassen und somit Engpässe für einzelne Haushaltsegmente reduzieren. Neue Anreize, die den Wohnraum pro Kopf reduzieren, könnten eventuell dazu beitragen. Hierzu zählen unter anderem Angebote für Senioren, großen Wohnraum auch größeren Haushalten zur Verfügung zu stellen oder die Förderung von Mehrgenerationenwohnen. Dadurch könnte sich die Nachfrage nach neuen Wohnbauflächen reduzieren und die Flächenkonkurrenz in hochverdichteten Gebieten ein wenig entspannen.

Quellen: Regionalstatistik.de, Destatis.de, Juni 2022; eigene Darstellung



Geschäftsstellen des vhw

Bundesgeschäftsstelle

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 0, Fax: 030/39 04 73 190
E-Mail: Bund@vhw.de
www.vhw.de

Baden-Württemberg

Gartenstraße 13, 71063 Sindelfingen
Tel.: 07031/8 66 10 70, Fax: 07031/8 66 10 79
E-Mail: GST-BW@vhw.de

Bayern

Josephsplatz 6, 80798 München
Tel.: 089/29 16 39 30
Fax: 089/29 16 39 32
E-Mail: GST-BY@vhw.de

Nordrhein-Westfalen

Hinter Hoben 149, 53129 Bonn
Tel.: 0228/7 25 99 45, Fax: 0228/7 25 99 95
E-Mail: GST-NRW@vhw.de

Saarland

Konrad-Zuse-Straße 5, 66115 Saarbrücken
Tel.: 0681/9 26 82 10, Fax: 0681/9 26 82 26

Region Nord

Niedersachsen/Bremen

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-NS@vhw.de

Schleswig-Holstein/Hamburg

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-SH@vhw.de

Region Ost

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 320, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Berlin/Brandenburg

Tel.: 030/39 04 73 320, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-BB@vhw.de

Mecklenburg-Vorpommern

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-MV@vhw.de

Sachsen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89 0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-SN@vhw.de

Sachsen-Anhalt

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-ST@vhw.de

Thüringen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89-0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-TH@vhw.de

Region Südwest

Friedrich-Ebert-Straße 5, 55218 Ingelheim

Hessen

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-HE@vhw.de

Rheinland-Pfalz

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-RP@vhw.de

VORSCHAU

Heft 5 September/Oktober 2022

Ein Überblick für unsere Leser

Themenschwerpunkt:

Welche Dichte braucht die Stadt?

- Urbanität und Dichte im Städtebau des 20. Jahrhunderts
- Ist Verdichtung nachhaltig oder spaltet sie die Stadtgesellschaft?
- Mythos Dichte – was ist gemeint?
- Dichte und Verdichtung
- Grüne Städte als ökologisches System
- Dichte in der klimaangepassten Stadt

Impressum

Forum Wohnen und Stadtentwicklung,
Verbandszeitschrift des vhw e. V.
14. Jahrgang
ISSN 1867-8815

Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen
und Stadtentwicklung e. V., Berlin
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Redaktion

Dr. Frank Jost
fjost@vhw.de

Ständige Mitarbeiter

Sebastian Beck, Dr. Diana Coulmas,
Christian Höcke, Dr. Olaf Schnur,
Dr. Thomas Kuder, Dr. Walter Metscher

Um den Lesefluss im Sinne einer barrierefreien Sprache nicht zu beeinträchtigen, verzichten wir auf die Schreibweisen /in, /innen, Innen, *innen bei Bürger, Bewohner, Nutzer, Akteur etc. Stattdessen nutzen wir i. d. R. die Doppelnennung femininer und maskuliner Formen (zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger), die Substantivierungen des Partizips I und II sowie von Adjektiven im Plural (zum Beispiel die Studierenden, die Gewählten, die Verwitweten) oder das generische Maskulinum.

Die namentlich gekennzeichneten Artikel geben die Meinungen der Autoren, nicht unbedingt die von Herausgeber und Redaktion wieder.

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.
Fritschestraße 27–28
10585 Berlin
Telefon: 030/39 04 73 0
Telefax: 030/39 04 73 190
redaktion-fws@vhw.de
www.vhw.de

Grundlayout: C. A. Thonke, hirnbrand.com

Druck: X-PRESS GRAFIK&DRUCK GmbH, Berlin

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Auflage: 3.000 Exemplare

Jahresabonnement: 64 € zzgl. Versandkosten

Einzelheft: 14 € zzgl. Versandkosten

Bezugsbedingungen:

Abonnement- und Einzelheftbestellungen richten Sie bitte per E-Mail an die Abonnementverwaltung: bonn@vhw.de
Der Bezug für Mitglieder des vhw e. V. ist im Mitgliedsbeitrag enthalten. Abbestellungen von Abonnements nur sechs Wochen vor Halbjahresschluss. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet. Alle Rechte vorbehalten.

Quellennachweis:

Abbildung Titelseite: Annick Rietz;
Nirgun Films; Frank Jost

