

Hans Jörg Duvigneau

100 Jahre Berliner Wohnungsbau - von der Mietskaserne zur Reformwohnung; vom Förderprogramm zum Ausverkauf - Vortrag in der Französischen Friedrichstadtkirche am 28. März 2006

"Wohnbauten sind der Leib der Städte" (F.Schumacher). Sie machen rund drei Viertel der gebauten Substanz unserer Städte aus und prägen damit die Identität unserer Städte.

Schon in den Stadtrepubliken des Mittelalters und der Renaissance gab es Wohnstifte für Bedürftige wie die Fuggerei in Augsburg (1550), die Wohnhöfe für Seemannswitwen in Lübeck etc.

Der Soziale Wohnungsbau in Deutschland ist jedoch nicht aus einem wohlthätigen Impuls hervorgegangen, sondern ist die späte politische Reaktion auf das Wohnungselend der explodierenden Städte des 19. und frühen 20. Jhdts.

Nirgends spiegelt sich die deutsche Wohnungspolitik des 20. Jahrhunderts mit all ihren Aspekten so getreulich wider wie in Berlin. Am Berliner Wohnungsbau der letzten gut 100 Jahre kann daher zugleich die nationale Wohnungspolitik unseres Landes dargestellt werden - im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, im "Dritten Reich", im geteilten und wiedervereinigten Deutschland.

Die Epoche Wilhelm II (1890 - 1918)

Berlin war nicht nur die Hauptstadt Preußens und seit 1871 des Deutschen Reichs, Berlin wird im 19. Jhd. zum größten Industriestandort Kontinentaleuropas und hält diese Position bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs.

Der eindrucksvollen Inszenierung Berlins als "Spreeathen" an den Repräsentationsorten der preußisch-deutschen Hauptstadt und den neuen Stadtteilen des Bürgertums stehen die Barackenviertel und, später, die

elenden Massenquartiere der Mietskasernen krass gegenüber. Bis zur Zerstörung Berlins durch Bombenangriffe 1943-45 prägten die Mietskasernen die Identität großer Teile der Stadt. - Was sind "Mietskasernen"? Sie sind die Renditeobjekte des ungehemmten Kapitalismus und der Bodenspekulation. Die Miete für die schäbigen Küche-Stube-Wohnungen war so hoch, dass viele Familien an "Schlafburschen" untervermieten mussten, die nachts arbeiteten und tags im Bett der Familie schliefen.

In "Meyers Hof", auf einer Mietshaus-Parzelle im dicht bebauten Arbeiterstadtteil Wedding lebten zeitweilig bis zu 1.000 Menschen um 6 hintereinander geschaltete, über Durchgänge verbundene "Höfe", auf denen die Kinder spielten, wo sich zugleich die Aborte befanden und in den Erdgeschossen fast 30 Gewerbebetriebe werkten, lärmten, Dampf und Abgase entließen. - **1910 gab es allein in Berlin mehr als eine halbe Million Wohnungen dieser Art - Wohnort für gut 2 Millionen Menschen.**

Der Wohnungs-Enquête einer großen Berliner Krankenkasse von 1908 verdanken wir eine Fotoserie über die typische Wohnsituation Berliner Familien in solchen Häusern.

Dennoch: In der für die Berliner Stadtentwicklung äußerst fruchtbaren Epoche von 1890 - 1914 entstehen brauchbare Leitbilder für eine umfassende, geordnete Stadtentwicklung und für einen gesunden Wohnungsbau, kann die Politik endlich die rechtlichen Grundlagen für die Entfaltung der wohnungsgenossenschaftlichen Selbsthilfe schaffen, werden vielerorts wohnungsreformerische Konzepte verwirklicht, die ihrerseits als Beispiel weiterwirken.

- Im **Reichsgenossenschafts-Gesetz von 1889** erhält die Arbeiterselbsthilfebewegung mit der nun endlich geregelten Haftungsbegrenzung der Genossenschaftsmitglieder ein solides gesetzliches Fundament für die Gründung von weit über 1000 Wohnungsbau-Genossenschaften, die heute noch aktiv sind.
- Mit weiteren staatlichen Verordnungen entstehen die Grundzüge eines gemeinnützigen Wohnungswesens.
- Nicht nur für die Terraingesellschaften mit ihrer bürgerlichen Clientèle, auch für die Genossenschaften entwickeln fortschrittliche Architekten **beispielgebende Lösungen für die typischen Standorte** der Stadtregion, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln immer besser erschlossen wird.
- **Der innerstädtische Block:**
 - o im Süden und Westen Berlins entstehen in den attraktiven Wohnquartieren der Terraingesellschaften bürgerliche Wohnpaläste (z.B. Bayrisches Viertel; Rüdeshheimer Platz u.v.a.)
 - o Vorläufer und Entsprechung für bescheidenere Ansprüche ist der Wohnblock von Alfred Messel in Friedrichshain für die Mitglieder der "Wohnungsbaugenossenschaft 1890" - ein in die

innerstädtische Bebauung gut integrierter Wohnungsbau hoher Dichte, aber ohne Hinterhäuser und Seitenflügel, der für jede Wohnung Licht, Luft und Sonne von der Straßenseite wie vom geräumigen Hof her zulässt, prämiert auf der Pariser Weltausstellung von 1900.

- Ein anderes Beispiel für hochverdichteten Innenstadtwohnungsbau sind mäandernde Bauformen wie hier von Paul Mebes für den Beamten-Wohnungs-Verein in Charlottenburg.
- **Wohnhöfe in den Vorstädten**
 - Prototyp für viele genossenschaftliche Wohnanlagen in den Vorstädten rings um Berlin sind Wohnhöfe mit geringerer Bauhöhe und -Dichte. So entstehen z.B. in Steglitz (P.Mebes, Wohnanlage Fritschweg) und an vielen anderen Standorten hofartige Wohnanlagen mit noch heute geschätzter hoher Wohnqualität.
- **Gartenstädte**
 - Am Rande der Stadtregionen schafften Genossenschaften mit ihren Architekten prototypische Gartenstadt-Siedlungen nach englischem Vorbild mit gartenbezogenen Mietwohnungen in niedrig-geschossiger Bauweise und Zeilen von Doppel- und Reihenhäusern, auch in Berlin: Die Gartenstädte der Genossenschaft "Freie Scholle" oder - unvollendet - "Falkenberg" (Bruno Taut), die "Gartenstadt Staaken" (Paul Schmitthenner) oder die Siedlung Hakenfelde (Arch. Steil) sind einige Berliner Beispiele.

Von 1890 bis 1915 schufen die Wohnungsbaugenossenschaften ohne direkte staatliche Hilfe jährlich rund 5.000 Wohnungen - eine beachtliche Leistung dieser neuen Bauherrngruppe - und doch nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Aber der qualitative Beitrag war bedeutend. Der Bauhistoriker Julius Posener: "Die gemeinnützige Miethausbauerei von Messel bis Mebes stellt einen Höhepunkt der Architektur und des Städtebaus in Berlin dar. Sie ist ohne Präzedenz: die einmalige Antwort fortschrittlich-kritischer Tendenzen auf die einmalige Ungeheuerlichkeit der Mietskasernenstadt."

Die Epoche der Weimarer Republik (1919 - 1932)

Die zivilisatorischen Leistungen der Weimarer Republik können gar nicht hoch genug bewertet werden. Auch im Wohnungsbau ist der zivilisatorische Impuls unübersehbar:

In der Weimarer Verfassung wird erstmals die Wohnungsversorgung als staatliche Aufgabe definiert. Durch die akute Wohnungsnot gedrängt - es fehlten mindestens 2 Millionen Wohnungen - entwickelte der Staat Schritt für Schritt ein System öffentlicher Wohnungsbauauforderung und ein funktionierendes Kreditwesen. - Bereits in den Notjahren bis 1923 entstanden 500.000 Neubauwohnungen, in der "Hauszinssteuer-Ära" (1924 - 32) weitere 2 Millionen, nun überwiegend mit öffentlicher Förderung. Der Staatsrechtler Hans-Günther Pergande sagt daher mit Recht,... **"die ersten Nachkriegsjahre waren die Geburtsstunde des sozialen Wohnungsbaus"**.

Die ersten Nachkriegsjahre waren auch die **Geburtsstunde leistungsfähiger großer Wohnungsbau-Unternehmen**: Sie entstehen unter dem Dach der Wohnungsgemeinnützigkeit als Kapitalgesellschaften, gegründet vor allem von Kommunen und Ländern, von Gewerkschaften und wichtigen gesellschaftlichen Institutionen wie den Kirchen sowie als Werkwohnungsbaugesellschaften von Industrie- und Wirtschaftsunternehmen. Nur große, mit ausreichend Kapital ausgestattete Unternehmen waren imstande, es mit der quantitativen Herausforderung aufzunehmen, konnten die nun aufgelegten großen Stadtteil-Entwicklungsprojekte anpacken und im Interesse niedriger Baukosten technologische Innovationen des Bauens einfordern. -

Dennoch bleibt festzuhalten, dass der größere Teil öffentlicher Fördermittel von privaten Bauherrn in Anspruch genommen wurde: Der Staat konnte angesichts der Wohnungsnot auf keinen Bauherrn verzichten, der bereit war, die Bedingungen der öffentlichen Förderung zu akzeptieren.

Die Elemente gemeinnützigen Verhaltens im Wohnungssektor wurden nach 1918 weiterentwickelt und schließlich durch Gesetz für alle Unternehmen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, also für Genossenschaften und Kapitalgesellschaften, verbindlich:

- Beschränkung der Tätigkeit auf den Wohnungs- und Siedlungsbau
- Preisbegrenzung für Nutzungsentgelte (z. B. Mieten) und Dienstleistungen auf Kostendeckung.
- Beschränkung der Dividende für den Gesellschafter auf 4% seiner Einlage.

- Bindung des gesamten Vermögens eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens an den privilegierten Zweck des Wohnungsbaus. Im Falle der Auflösung oder des Verkaufs war der Erlös dem Wohnungsbau zuzuführen. ("Stiftungs-Charakter" des Unternehmensvermögens)
- Pflicht zur Prüfung des Jahresabschlusses der Unternehmen durch einen vorgegebenen Prüfverband, der auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und zusätzlich die Einhaltung der Bindungen und Beschränkungen der Wohnungsgemeinnützigkeit zu prüfen hatte.

Der Staat gewährte den gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen im Gegenzug Befreiung von der Körperschafts-, Gewerbe- und Vermögenssteuer und von bestimmten Gebühren und Abgaben.

Wie überall in Deutschland, so entstanden auch in Berlin in den Stadtteilen außerhalb der dicht bebauten Innenstadt neue attraktive Wohnquartiere, die diesen Stadtteilen eine eigene Identität gaben und den Kontrast zu den innerstädtischen Mietskasernen desto deutlicher hervortreten ließen.

Am Beispiel der Hufeisensiedlung (Bruno Taut, Martin Wagner, Leberecht Migge für die GEHAG, 1925 - 33) ist die **umfassende Wohnqualität dieser neuen Stadtteile** gut darzustellen:

- Sie fügten sich mit ihrer **mittelhohen Bauweise und der Ausprägung quasi traditioneller Straßenräume** gut in den örtlichen Zusammenhang ein, ohne auf neue städtebauliche Akzente zu verzichten; jede Wohnung hat nicht nur Licht, Luft und Sonne, sie hat auch teil am öffentlichen Raum wie an den parkartig gestalteten Grünflächen und Hausgärten;
- Ein **differenziertes Angebot unterschiedlicher Wohnungen** ist verfügbar, von der Geschosswohnung bis zum Einfamilienreihenhaus, hier zur Miete, anderswo auch zum Kauf;
- Gut durchdachte Grundrisse erlaubten den Familien, auch auf kleiner Fläche ihre individuellen wie ihre gemeinschaftlichen Raumansprüche zu verwirklichen (Beispiel F. Forbat, Siemensstadt). Die gute **Ausstattung der Wohnungen** mit Zentralheizung, modernen Küchen, Bädern und Toiletten, Kalt- und Warmwasser-Versorgung, elektrischer Installation in jedem Raum und mit Balkon oder Loggia waren ein Standard, der in den Mietskasernen gar nicht erreichbar war.
- Die Wohnungen waren preiswert, nicht nur infolge des Fördersystems, sondern auch wegen der Entwicklung fachgerechter aber sparsamer Bauweisen wie des elementierten Bauens etc.
- Das **ganzheitliche Städtebaukonzept** bot nicht nur Raum für das Wohnen, sondern gleichfalls für die Wohnfolge-Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten, Läden, Kneipen, Cafés und Werkstätten, sowie für Gemeinschaftsräume und die modern eingerichteten, professionell geführten Waschküchen.
- Die gesamte Konzeption der neuen Stadtteile war darauf angelegt, **mündigen Menschen** ein gesundes und würdiges Zuhause in einem angenehmen Wohnumfeld zu bieten und dabei zugleich die notwendigen Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes Leben der Frauen und Mütter zu schaffen, befreit von der Haushaltsplackerei, die in den älteren Stadtteilen unvermeidlich war.
- Die **besten Architekten des "Neuen Bauens"** waren für die fortschrittlichen neuen Bauherren tätig, ihre Gestaltungsprinzipien haben Schule gemacht. - Neben den bekannten Großsiedlungen gibt es in Berlin Hunderte von kleineren Wohnanlagen aus dieser Zeit und diesem Geist, die in der Tat das Bild der Ortsteile jenseits der Innenstadt (S-Bahn-Ring) auch heute noch prägen. - Heute schätzen wir aber auch die hohe Qualität vieler Quartiere "traditionalistischer" Architektur aus dieser Zeit.

Weitere Beispiele:

- o **die "Ring"-Siedlung Siemensstadt** von Hans Scharoun, in Zusammenarbeit mit Otto Bartning, Hugo Häring, Paul R. Henning, Walter Gropius, Fred Forbat und Ludwig Lesser für die spätere GSW Berlin,
- o **die "Weiße Stadt" in Reinickendorf** von Bruno Ahrends, Wilhelm Büning, Otto Salvisberg und Leberecht Migge für die spätere GSW Berlin.
- o **die "Waldstadt" Zehlendorf (Onkel Toms Hütte)**, von Bruno Taut, in Zusammenarbeit mit Hugo Häring, Otto Salvisberg und Leberecht Migge für die GEHAG,

Abschließend sei mit zwei Beispielen stellvertretend auf andere große zivilisatorische Leistungen der Epoche hingewiesen - auf die Entwicklung der ÖPNV-Systeme in den großen Städten - Berlin verfügte in den 30er Jahren bereits über eines der weltbesten Systeme dieser Art - und auf die Förderung der Volksgesundheit durch öffentliche Parks und Bäder - wie das Strandbad Wannsee, der Lido von Berlin. Die Leistungen in den Bereichen Schul- und Bildungswesen, Lehre und Forschung, Kunst, Kultur, Neue Medien etc. müssen hier unerwähnt bleiben.

Die Epoche Nazideutschlands (1933 - 1945)

In wenigen Wochen gelang es den Nazis, aus der Republik eine totalitäre Diktatur zu machen. - Deutschland verlor in kurzer Frist seine besten Köpfe und büßte die Weltgeltung seiner Kultur und Wissenschaft ein. Die sofort einsetzende Verfolgung Andersdenkender, die schrittweise Diskriminierung der jüdischen Bevölkerung bis zu ihrer völligen Entrechtung treibt seit Februar 1933 mehr und mehr Deutsche aus dem Land.

Der Verlust an "Köpfen" trifft auch die Baubranche:

Viele exzellente Architekten, Ingenieure, Stadtplaner, Stadtbauräte, Chefs von Wohnungsunternehmen verlieren ihr Tätigkeitsfeld oder erhalten keine Aufträge mehr; viele verlassen Deutschland.

In den 30er Jahren werden viele Kasernen, aber nur wenige neue Wohnungsbauvorhaben realisiert, so z. B. in Berlin die Bebauung des Schöneberger Südgeländes um den Grazer Damm (Arch. Carl Cramer u. a. für GSW), doch die neuen Standards im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau fallen weit hinter die der Weimarer Republik zurück.

Der von Nazideutschland ausgehende Krieg nach außen und innen mit seiner schrecklichen Bilanz von Toten hinterlässt ein in großen Teilen zerstörtes Europa und schlägt schließlich auf den Urheber zurück: Millionen von Flüchtlingen aus den verlorenen Ostprovinzen, Millionen von Ausgebombten ohne Obdach, das Land der Willkür der Sieger anheim gegeben, die Städte mit ihrem jahrhundertalten Erbe unwiederbringlich zerstört, Berlin der größte Trümmerhaufen Europas.

Berlin, die 4-Sektoren-Stadt, im geteilten Deutschland (1945 - 1961)

Das Territorium der späteren Bundesrepublik, wo vor dem Kriege ca. 40 Millionen Menschen lebten, verzeichnete 1950 bereits eine Bevölkerung von 50,8 Millionen Einwohnern in 16,7 Millionen Haushalten, denen nur 10 Millionen Wohnungen zur Verfügung standen. Noch immer kamen Vertriebene aus den ehemaligen Ostprovinzen Deutschlands (insg. mehr als 14 Millionen) und schon kamen die ersten Flüchtlinge aus der DDR in die Bundesrepublik (bis 1961 rd. 3 Millionen): Der Wohnungsbau rangierte von nun an ganz oben auf der Liste politischer Prioritäten - bis in die 70/80er Jahre.

Mit den beiden Wohnungsbaugesetzen aus den 50er Jahren wurde die öffentliche Wohnungsbauförderung der Weimarer Republik weiterentwickelt. Das Zweite Wohnungsbaugesetz von 1956 war immerhin bis 2001 in Kraft und hat damit den **öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbau** in Deutschland bis heute bestimmt.

Was sind seine wesentlichen Elemente?

- Die öffentliche Wohnungsbauförderung ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Der Bund darf sich seiner Pflicht zur Mitfinanzierung nicht entziehen.
- Alle Bauherren, auch Privatpersonen, haben Zugang zu den Wohnungsbaufördermitteln.
- Nach Rückzahlung aller öffentlichen Fördermittel - in der Regel nach mehr als 40 Jahren - erlischt der Status "Sozialwohnung", die Bindungen bezüglich der Vermietung (Miethöhe, Berechtigte) entfallen.
- Der Kreis der berechtigten Bewerber für eine öffentlich geförderte Wohnung ist durch Einkommensgrenzen definiert. Er umfasste in den Wiederaufbaujahren die sogenannten "breiten Schichten der Bevölkerung", das waren damals mehr als 80 % aller Haushalte.
- Wohnungsbaufördermittel können auch, ja, sollen sogar vorrangig für den Bau oder Erwerb von selbstgenutztem Wohnungseigentum eingesetzt werden.

Der Wiederaufbau der deutschen Städte nach 1948 ist wesentlich durch den Sozialen Wohnungsbau befördert worden. Nicht nur die institutionellen Bauherren aus der Familie der "Gemeinnützigen" sondern mehr noch die privaten Grundeigentümer nahmen die Fördermittel in Anspruch.

Das kontraktuelle deutsche System hat sich dabei als leistungsfähig für die Wohnungsversorgung, als hilfreich für die Wohnungssuchenden und als attraktiv gerade auch für private Bauherren erwiesen. Die mitunter erbärmliche bautechnische und gestalterische Qualität vieler Wohnanlagen aus den 50er bis 70er Jahren fällt auf die Architekten und ihre Bauherren zurück und sollte nicht dem System der Wohnungsbauförderung angelastet werden.

Trotz der Spannungen zwischen den 4 Siegermächten gelingt es dem ersten Stadtbaurat für Berlin nach Kriegsende, **Hans Scharoun**, mit seinem Planungskollektiv einen **Aufbauplan für ganz Berlin** zu entwickeln, der einen Neuaufbau, keinen Wiederaufbau Berlins vorsieht. Doch diese Planung bleibt Makulatur. Nach

Aufhebung der sowjetischen Blockade (1949) geht man in beiden Stadthälften eigene Wege, machen die Westmächte einerseits, die Russen andererseits ihre jeweilige Hälfte zum Schaufenster der konkurrierenden gesellschaftspolitischen Systeme. Was neu entsteht könnte in der Tat unterschiedlicher nicht sein: In Ostberlin baut ein Kollektiv um Prof. Henselmann die **Stalinallee** entlang der früheren Frankfurter Allee - die ersten Gebäude für den Neuaufbau dieses Viertels, noch konzipiert von Hans Scharoun und seinem Planungskollektiv, werden durch Baumreihen versteckt: anstelle der "Eierkisten" sollen prächtige Arbeiterwohnpaläste diesen Boulevard prägen, die sich nicht an dem verhassten "internationalen Stil" orientieren, sondern am Stil des von Moskau verordneten "Nationalen Traditionalismus". Auf die große Ausstellung zum Wiederaufbau in Ostberlin muss Westberlin antworten, und zwar mit der Internationalen Bauausstellung im **Hansaviertel** am Tiergarten 1957. Gefördert im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus entsteht unter Beteiligung vieler bekannter Architekten des westlichen In- und Auslands ein neuer Stadtteil mit "freier" Anordnung der Gebäude und einer großen Vielfalt unterschiedlicher Wohnungen, damals wie heute ein begehrtes Wohnquartier.

Wohnungs- und Städtebau im geteilten Berlin (1961 - 1989)

Mit dem Bau der Mauer durch Berlin schließt die DDR für ihre Bewohner den Weg in den Westen, den zuvor Monat für Monat zig Tausende Flüchtlinge genommen hatten.

Nach dem Wiederaufbau der durch den Bombenkrieg vernichteten Stadtquartiere - in aufgelockerter, offener Bauweise, die zur Entdichtung unserer Innenstädte führt, und in nur mäßiger Qualität - müssen Flächen am Rand der Städte entwickelt werden. So entstehen bis zur Mitte der 70er Jahre überall in der Bundesrepublik die sperrigen, **ungeliebten Großsiedlungen**, wie in anderen Ländern West- und Osteuropas auch: mit ihren Hoch- und Großhäusern, die, kaum fertiggestellt, schon Anlass geben für technische und soziale Probleme und für eine Vielzahl von Nachbesserungen, mit denen wir uns bis auf den heutigen Tag herumschlagen.

Auch in Westberlin werden Großsiedlungen gebaut: im Norden das Märkische Viertel, im Süden die Gropiusstadt, im Westen das Falkenhagener Feld, um nur die größten zu nennen, bestehend ausschließlich aus Mietwohnungen des Sozialen Wohnungsbaus, überwiegend in Großhäusern: die monotone Konzentration eines einseitigen Wohnungsangebots für eine einzige Bevölkerungsgruppe, im Eigentum weniger oder gar nur eines Großunternehmens.

Die Kritik an diesen monostrukturierten neuen Stadtteilen bringt nicht nur diese selbst in Verruf, sondern wirkt auch auf ihre gemeinnützigen Träger, ja, auf den Sozialen Wohnungsbau insgesamt zurück. In diesem Klima lassen die deutschen Gewerkschaften 1984 ihren großen Wohnungsbaukonzern "Neue Heimat" fallen, wird **1989** das **Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz abgeschafft** und eine grundlegende Novellierung des Sozialen Wohnungsbaus vorbereitet.

Großsiedlungen dieser Art werden im Westen seit Mitte der 70er Jahre nicht mehr gebaut. **Für Großprojekte werden nun differenzierte Städtebaukonzepte entwickelt mit einem vielfältigen Wohnungsangebot in sympathisch gestalteten, überschaubaren Nachbarschaften.** - Mitunter hatten die Bewohner sogar die Chance, an der Planung ihres künftigen Stadtteils mitzuwirken, wie bei der Umgestaltung einer baufälligen Behelfssiedlung aus den Nachkriegsjahren im Süden Berlins (Wohnquartier "Woltmannweg").

In den 60er Jahren wird das Planungs-, Miet- und Wohnungsrecht der Bundesrepublik erneuert und 1971 durch das **Städtebauförderungsgesetz** (StBauFG) komplettiert: Mit diesem "Besonderen Städtebaurecht" erhalten die Gemeinden das rechtliche Instrumentarium und die finanziellen Mittel, um die Erneuerung der historischen Stadtzentren, der Stadtteile des 19. Jahrhunderts, ja, sogar Sanierungsaufgaben in Nachkriegssiedlungen anzupacken. Die öffentliche Wohnungsbauförderung wird ein wichtiger Baustein der Stadterneuerung. Das im StBauFG geschaffene **Recht auf umfassende und frühzeitige Bürgerbeteiligung** bewährt sich als unverzichtbares Element für die Konsensfindung, sodass es in das Allgemeine Planungsrecht übernommen wird.

In Berlin ist die Erneuerung der alten Stadtteile mit ihrer Bausubstanz aus dem 19. Jhd. und ihren Mietskasernen besonders dringlich. Die bis in die 70er Jahre verfolgte **Politik der Flächensanierung** - Abriss der alten Gebäude, Bau neuer Wohnhäuser auf den geräumten Bauflächen - muss angesichts massiver Kritik aus der Bevölkerung und massenhafter Hausbesetzungen aufgegeben werden: Es war ein Skandal, bewohnbare Häuser zu räumen und abzureißen, trotz akuten Wohnungsmangels und der Nachfrage gerade dieser Altbauten bei vielen Wohnungsuchenden.

Zum Ende der 70er Jahre ruft der (West-)Berliner Senat die Internationale Bauausstellung GmbH unter der Leitung von Hardt-Waltherr Hämer und Josef-Paul Kleihues ins Leben. **Die "kritische Rekonstruktion" der Stadt und die "behutsame Stadterneuerung" lösen die bisherige Planung ab.**

Anstelle der Abrissanierung werden die alten Gebäude nun in Abstimmung mit den Bewohnern instandgesetzt und modernisiert. Baulücken und für Stadtautobahnen reservierte Flächen werden wieder bebaut, um die Wunden zu schließen, die Krieg und Nachkriegszeit in den Stadtkörper geschlagen haben. Diese Bauaufgaben bieten Gelegenheit, im Rahmen des öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbaus neue städtebauliche und architektonische Lösungen zu entwickeln, an der namhafte Architekten des In- und Auslands mitwirken. Die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, die zuvor als Sanierungsträger die Abriss-/Neubaupolitik des Senats realisieren mussten, werden nun die wichtigsten Partner der Stadt im Prozess der behutsamen Stadterneuerung. (Beispiele: O.Steidle/GSW: Seniorenhaus Köpenicker Str.; Schmidt/Medebach+Redeleit/Clelland/GSW: GHZ)

Ostberlin, die **"Hauptstadt der DDR"**, setzt andere Akzente. Auch dort sind gegen Ende der 60er Jahre die zerstörten Stadtteile wiederaufgebaut. Mit dem Ende der stalinistischen Ära endet auch der kostspielige Stil des "Nationalen Traditionalismus". Die Wohnungsproduktion ist ab jetzt geprägt von der **industriellen Tafelbauweise mit vorgefertigten geschosshohen Bauteilen, dem "Plattenbau"**. So werden die verbliebenen innerstädtischen Baulücken geschlossen, wie der Bereich zwischen dem Alexanderplatz und dem Strausberger Platz am Anfang der früheren Stalinallee.

Seit den 70er Jahren werden die **Randbezirke Ostberlins** in großem Stil für den Wohnungsbau entwickelt. Die Bedingungen der industriellen Vorfertigung erzwingen starke Einschränkungen in Bezug auf Planung und Gestaltung. Ganze Stadtteile werden errichtet unter Verwendung nur weniger Bautypen. **Gigantische Großsiedlungen entstehen in Hohenschönhausen, in Marzahn und Hellersdorf.**

Trotz des Vorrangs der Neubauproduktion legt auch die DDR **Programme zur Aufwertung und Modernisierung alter Wohnquartiere** auf. Aber das starre System der Planwirtschaft wird den kleinteiligen Aufgaben der Stadterneuerung nicht gerecht, überall fehlt es an Kapazität und Material.

Die wenigen Demonstrationsvorhaben Ostberliner Stadterneuerung wie am Kollwitzplatz im Bezirk Prenzlauer Berg sind daher nur kleine Inseln in einem Ozean von Niedergang und Verfall.

Selbst hoch gerüstet, hatte die DDR-Regierung für die ständigen Abrüstungsgespräche zwischen Ost und West die Propagandaformel geprägt: "Frieden schaffen ohne Waffen". - Angesichts des unaufhaltsamen Verfalls der historischen Altstädte hatten die protestierenden DDR-Bürger 1989 daraus den ironischen Slogan gemacht: "Ruinen schaffen ohne Waffen".

Das wiedervereinigte Berlin (seit 1990)

Politisch-gesellschaftliche Reformunfähigkeit, schließlich der wirtschaftliche Bankrott hat die totalitären kommunistischen Regimes in Europa zusammenbrechen lassen - angestoßen durch die Protestbewegung in Polen und die friedliche Revolution in der DDR. Ein glücklicher Augenblick der Weltgeschichte ermöglichte Deutschland die friedliche Wiedervereinigung und brachte die volle nationale Souveränität mit sich. Der Besatzungsstatus Berlins wurde aufgehoben, die Besatzungstruppen der vier Mächte haben Berlin 1994 verlassen.

Im Bereich von Städtebau und Wohnungswesen wurden in den Jahren seit der Wiedervereinigung

- das deutsche Planungsrecht mit dem neuen Baugesetzbuch (BauGB, 1998) vereinheitlicht,
- das Mietrecht nach Anpassung der Mieten in den neuen Bundesländern für ganz Deutschland durch das Gesetz über das Soziale Mietrecht (SMG, 2001) neu gefasst und
- das 2. Wohnungsbaugesetz von 1956 durch das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG, 2002) abgelöst.

Damit konnten die Übergangsregelungen entfallen, die seit 1990 in den neuen Bundesländern und in Ostberlin gültig waren.

Berlin wurde mit der Öffnung der Grenzen und der Bildung einer einheitlichen Verwaltung des Stadtstaates so etwas wie eine **"Werkstatt der Wiedervereinigung"**.

Der Wohnungssektor hat durch gewaltige Investitionen in den Bestand, durch ergänzenden Neubau und durch die Entwicklung neuer Wohngebiete wesentlich zur neuen Identität Berlins beigetragen:

- Zunächst war es dringend, den **Verfall der alten Wohnquartiere zu stoppen**. Die kommunalen Wohnungsunternehmen Berlins haben hier eine wichtige Rolle gespielt: sie waren seit Juli 1990 der Motor der Instandsetzung und Modernisierung und Hauptakteur bei der Restituierung "volkseigener"

Wohngebäude. - Inzwischen sind viele der Altbaugebiete Ostberlins mit ihren typischen Mängeln struktureller, funktioneller und sozialer Art als Sanierungsgebiete nach dem Besonderen Städtebaurecht förmlich festgelegt und profitieren von der Städtebauförderung durch Bund und Land.

- Es war ebenso dringend, die **Wohnsituation in den Neubaugebieten der DDR-Zeit zu verbessern** und dadurch zu stabilisieren, insbesondere in den großen "Plattebau"-Stadtteilen Marzahn und Hellersdorf: In Planungsprozessen gemeinsam mit den Bewohnern wurden Standards für die Modernisierung der Wohnanlagen entwickelt und in großem Umfang bereits realisiert; die öffentlichen Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Jugendtreffs etc wurden weiter ausgebaut und differenziert, ergänzende berufsbildende Schulen geschaffen und die Einkaufsmöglichkeiten in den großen Wohngebieten - allein Hellersdorf hat 45.000 Wohnungen - durch private Investoren ergänzt.
- Mit einem **umfangreichen Förderungsprogramm für den Wohnungsneubau** reagierte die Berliner Verwaltung auf den Wohnungsmangel der ersten Jahre nach der Wiedervereinigung. Dieses Berliner Programm sowie Bundesprogramme mit steuerlichen Investitionsanreizen für private Bauherren hatten in und um Berlin einen Bauboom ausgelöst, durch den allein in Berlin in den 90er Jahren mehr als 120.000 neue Wohnungen entstanden.
 - o Der Wohnungsneubau wird genutzt, **Baulücken zu schließen** und zugleich die jeweils vorhandenen Stadtstrukturen vor Ort zu verbessern und zu vervollständigen. (Beispiele: Friedrichshain, Friedensstr., Kreuzberg, Moritzplatz)
 - o In den wie unter einer Glocke erstarrten **Großsiedlungen der 60er Jahre** dienen bauliche **Ergänzungen** auch dazu, das örtliche Wohnungsangebot zu differenzieren und stadtgestalterische Mängel aus der Entstehungszeit zu korrigieren. (Beispiele: Spandau, Pionierstr.; Steglitz, Celsiusstr.)
 - o Die Baulücken waren bald erschöpft: Berlin muss **neue Standorte entwickeln**. Die wenigen Baulandreserven auf bisher nicht bebauten jungfräulichen Flächen werden ergänzt um aufgegebene Industriestandorte und Brachflächen. In einer umfassenden Operation wird das **Besondere Städtebaurecht** genutzt, um an den ausgewählten Standorten die Grundstücke der Privaten zu erwerben, neu zu ordnen, "Altlasten" aus früheren Nutzungen zu beseitigen und eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung einzuleiten. Ein Beispiel soll für die vielen großen **Stadtentwicklungsprojekte seit 1990** stehen:
 - o Die **"Wasserstadt Spandau"** beiderseits der Oberhavel entsteht auf Industriebrachen und ehemaligen Lagerflächen als neuer Stadtteil für rd. 25.000 Einwohner. - Ein für den neuen Städte- und Wohnungsbau typisches Teilgebiet ist das Quartier Pulvermühle mit rd. 1000 Wohnungen aller Finanzierungsformen zur Miete oder als Wohnungseigentum, dessen Umfeld durch die Nähe zur Havel, durch die Einbeziehung kleiner offener Gewässer sowie des alten Baumbestands und durch die Ausstattung mit Schulen und Kindergärten besonders attraktiv ist. - Eine weitere Wasserstadt entsteht im Osten Berlins an der Rummelsburger Bucht.
 - o In vielen anderen Stadtteilen entstanden neue Wohnquartiere im Rahmen des "Besonderen Städtebaurechts", teils durch förmliche Festlegung von Entwicklungsbereichen, teils durch Städtebauliche Verträge mit privaten Investoren oder kommunalen Unternehmen. -

Die erst negative, jetzt stagnierende Bevölkerungsentwicklung Berlins seit 1995 erforderte eine ständige Korrektur der ursprünglichen Entwicklungsziele und mancher politischer Fehlentscheidungen.

Berlin hatte in der Euphorie nach der Wende seine Bevölkerungsentwicklung zu optimistisch eingeschätzt. Die erwartete massive **Zuwanderung** - auch im Zusammenhang mit der Hauptstadtfunction - **ist ausgeblieben**; die **massive Abwanderung** vieler Familien ins Umland wegen fehlender Bauplätze für Eigenheime zu erschwinglichen Preisen hat die Berliner Politik sogar überrascht. Ein gravierender Fehler war daher die Festlegung auf den **Vorrang von Geschosswohnungsbau auch für Standorte am Stadtrand**, die für die Ausweisung und Förderung großstadtgerechter Einfamilienhäuser viel geeigneter gewesen wären.

Ein gravierender Fehler der Bundespolitik waren die hohen **steuerbegünstigten Sonderabschreibungen** der 90er Jahre für Wohnungsbau im "Beitrittsgebiet" egal an welchem Standort, die in den neuen Bundesländern ein hohes Maß an **Zersiedlung** mit sich brachten und Mietwohnungsbau an Hunderten von völlig ungeeigneten Standorten um die großen Städte entstehen ließen. Dauerhafter Leerstand in vielen dieser Siedlungen ist heute die Folge.

Heute übertrifft das Wohnungsangebot Berlins die Nachfrage bei weitem. Es sind vor allem die Substandard-Wohnungen in den Hinterhöfen der Altbauquartiere, lärmbelastete Wohnlagen entlang der Hauptverkehrsstraßen und nicht modernisierte Wohnungen in den "Plattebau"-Stadtteilen, die nicht mehr vermietbar sind. Der Wohnungsleerstand in Berlin wird gegenwärtig auf mehr als 80.000 Wohnungen geschätzt, das sind über 4 % des Gesamtbestandes und damit weit mehr als die so genannte "Fluktuationsreserve", die einen entspannten Wohnungsmarkt bereits auf viel niedrigerem Niveau definiert. Da jedoch seit Jahren kaum noch neue Wohnungen gebaut werden, geht der Leerstand allmählich zurück.

Die in der Vergangenheit, vor allem aber in der ersten Hälfte der 1990er Jahre aufgehäuften Schuldenlast Berlins dominiert die Haushaltspolitik der Stadt. Berlin war daher als eine der ersten Großstädte gezwungen, in großem Stil eigene Vermögenswerte, insbesondere eigene Unternehmensbeteiligungen zu privatisieren: Wesentliche Anteile der kommunalen Versorgungsbetriebe wie GASAG, BEWAG, Berliner Wasserbetriebe wurden an private Betreiber veräußert.

Aufgrund der jüngsten Geschichte der Stadt war der **Anteil selbstgenutzten Wohnungseigentums** in Berlin mit 11% besonders **niedrig**; dagegen hielten **stadteigene Wohnungsbaugesellschaften mit 27 % (1996/97)** einen im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten **besonders hohen Wohnungsanteil**.

Die Bildung von Wohnungseigentum im Bestand ist ein langer Prozess. Hamburg hat zur Verdoppelung dieses Anteils von knapp 10 % in den 50er Jahren mehr als 30 Jahre gebraucht. Aus Haushaltsgründen musste Berlin aber schnell handeln. Der Senat entschied daher, **ganze Wohnungsunternehmen zum Kauf** durch private Investoren auszuschreiben. Innerhalb von nicht einmal 10 Jahren ist der Bestand bei den verbliebenen Städtischen Wohnungsunternehmen auf weniger als 17% gefallen und er wird weiter zurückgehen: durch so genannte En-bloc-Verkäufe (siehe jüngste Meldungen über die WBM) und durch die kontinuierliche Bildung von Wohnungseigentum aus dem Bestand.

Skandalös sind die geringen Erlöse, mit denen sich Berlin als Verkäufer zufrieden geben muss: Der nachhaltige **Vermögensverlust steht in krassem Missverhältnis zu den erzielten Verkaufspreisen** und erst recht zu den Erträgen, die die privaten Erwerber bei Weiterverkauf einzelner Wohnhausgruppen in kurzer Frist erzielen.

Diese Senatspolitik fällt in eine Zeit, in der viele andere Wohnungsunternehmen öffentlicher Eigentümer privatisiert wurden: die Gesellschaften von Post und Bahn, die bundeseigene Wohnungsbaugesellschaft "Deutschbau", die GAGFAH, die der BfA gehörte und viele andere Wohnungsunternehmen der öffentlichen Hand stehen für die Versorgung prekärer Haushalte nicht mehr zur Verfügung.

Die Privatisierung von Wohnungsunternehmen an solche Investoren, die nur an der schnellen Rendite interessiert sind, ist in vollem Gange.

Halten wir fest:

Nicht durch eigenes Verschulden, sondern wegen der Haushaltsprobleme ihrer öffentlichen Eigentümer sind die "öffentlichen" Wohnungsunternehmen heute in einer "Rechtfertigungskrise". Sie sind keine Sanierungsfälle. Im Gegenteil: Die Berliner Wohnungsunternehmen haben dem Senat in den 1990er Jahren durch eine Vielzahl von Transaktionen bereits vor dem Verkauf ganzer Gesellschaften mehr als 1 Mrd. € an Erträgen zugeführt.

In einer Zeit zunehmender sozialer Probleme sind sie "eigentlich" unverzichtbare Akteure der Stadt:

- durch strikt gesetzkonforme Mietgestaltung haben sie **mäßigenden Einfluss auf die Mietpreisentwicklung**;
- sie sind inzwischen die **einzigsten Partner** bei der Versorgung von Wohnungsnotfällen.
- Sie sind die **Hauptakteure bei der Aufrechterhaltung "sozialen Friedens"** in ihren Quartieren: **durch ihr faktisches "Quartiersmanagement"**, aber auch bei den unvermeidlichen **Modernisierungs-, Anpassungs- und Stadtumbauprozessen** in ihren Wohnanlagen; sie sind wichtige Partner bei der **Integration von Migranten**. Sie erarbeiten durch ihre Präsenz vor Ort und durch ihr praktisches Handeln eine **"soziale Zusatzrendite"** und ersparen dadurch der öffentlichen Hand einen Teil ihrer **Kosten in den so genannten "überforderten Nachbarschaften"**.

- **Durch Ausschüttungen tragen sie zu den regelmäßigen Einnahmen der Stadt bei**, durch Übernahme von Grundstücken oder anderen Vermögensteilen ihrer öffentlichen Eigentümer zu deren außerordentlichen Erträgen.
- Im Gegensatz zu den neuen Private-Equity-Eigentümern verfolgen die städtischen Wohnungsunternehmen eine langfristige Strategie des Haltens und der kontinuierlichen Verbesserung ihres Wohnungsbestands. Sie investieren daher permanent in die Instandhaltung und Modernisierung ihrer Wohnanlagen und sind dadurch ein **wichtiger Auftraggeber für die mittelständische Wirtschaft**.
- **Sie bieten der Stadt eine umfassende immobilienfachliche Beratung** bei deren eigenen Grundstücks- und Gebäudebeständen und bei Vorhaben der Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Beispiele: GEWOBA Bremen, GWG Hamburg, Wohnstadt Kassel, DEGEWO Berlin etc.).

Wenn man auch nicht alle diese stadtwirtschaftlich positiven Aspekte angemessen in Geld bewerten kann, so ist doch der soziale Nutzen stadteigener Wohnungsunternehmen evident: Nach dem Verkauf der GEHAG, der GSW und anderer städtischer Wohnungsunternehmen Berlins muss Schluss sein mit diesem Ausverkauf!

Die Haushaltslage einerseits, die Entspannung der Wohnungsmärkte andererseits hat den Senat bewogen, die so genannte **Anschlussförderung für den Sozialen Wohnungsbau aus früheren Jahren zu streichen und die Neubauförderung für absehbare Zeit auszusetzen**.

Gleichzeitig geht der Anteil an belegungsrechtlich gebundenen Wohnungen des Sozialen Wohnungsbaus kontinuierlich zurück, nicht aber die Zahl der Bedürftigen: Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose, Alte mit niedriger Rente, Alleinerziehende etc. - die so genannten "A"-Mieter, wie sie in einem Artikel der Wochenzeitung "Die Zeit" genannt wurden.

Der Soziale Wohnungsbau in Deutschland hat wesentlich dazu beigetragen, die mehr als ein Jahrhundert lang herrschende Wohnungsnot zu überwinden - auch in Berlin. In internationalen Großstadtvergleichen werden die gegenwärtigen Wohn- und Lebensbedingungen in Berlin vor allem wegen seiner niedrigen Mieten positiv beurteilt. Doch diese Situation wird nicht lange anhalten.

In Zukunft wird in Berlin wieder mehr **öffentliche Wohnungs- und Städtebauförderung als integraler Teil des Stadtumbaus** erforderlich sein, um anstelle der vielerorts mangelhaften, überholten Baustrukturen nachfragegerechte, lebenswerte Wohnquartiere zu schaffen, die auch Menschen mit kleinem Portemonnaie in lebendigen Stadtvierteln mit urbaner - d. h. mit vielfältig gemischter Bevölkerungsstruktur - nachhaltig gute Lebensbedingungen bieten.

Die Berliner Innenstadt bietet zwar gut erschlossene Wohnquartiere mit einer verträglichen Mischung von Wohnen und Arbeiten, aber viele Wohnungen sind strukturbedingt nicht mehr nachhaltig vermietbar: es fehlt die richtige Angebotsmischung von großstadtgerechten Eigenheimen, Miet- und Eigentumswohnungen unterschiedlichster Art zu erschwinglichen Kosten bei hoher Wohnqualität. - Der notwendige Umbau Berlins zu solchen "nachhaltigen" Stadtstrukturen wird längere Zeiträume erfordern. Solche Aufgaben haben zur Zeit keine Priorität. Berücksichtigt man den Zeitbedarf an Vorbereitung für diese notwendigen Stadtumbauprozesse, so könnte es sein, dass Berlin heute seine Zukunft als attraktiver Wohnort verspielt.

Berlin, im März 2006

