

Neue Formen der Kooperation von Kommune und Wohnungsunternehmen beim Umbau von Wohnquartieren

Referat für die Projektwerkstatt des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West in Albstadt am 29.04.2005 von Dr. Uwe Wullkopf, Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Darmstadt

Umbau von Wohnquartieren aus der Sicht der Kommune

1. Einige alternative Leitideen kommunalen Handelns beim Umbau von Wohnquartieren

Längerfristig angelegte Kooperationen zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen können nur gut funktionieren, wenn allen Beteiligten klar ist, was sie eigentlich selbst wollen und wenn sie zu ihren kurz- und langfristigen Leitideen auch stehen. Ich gehe in meiner eher „theoretischen“ Einleitung einmal von der optimistischen Annahme aus, dass auch die Kommune zu strategischem Handeln bereit und in der Lage ist und das Gesamtportfolio ihres Wohnungsbestandes ihren Leitideen entsprechend nachhaltig optimieren will.

Wie können denn derartige Leitideen aussehen? Entscheidend ist nicht die Vision eines Planers oder „Stadtbaumeisters“, sondern die Konzeption der politischen Entscheidungsträger. Ich stelle zunächst einmal vier stark vereinfachte und vielleicht auch etwas überspitzte Alternativen für einschlägige wohnungspolitische, umweltpolitische und sozialpolitische Elemente einer Leitidee der Kommune für Wohnquartiere vor:

- 1.1 Auch wenn die Wohnungsversorgung künftig in wesentlichen Teilen durch den Markt erfolgen soll, so muss die öffentliche Hand dennoch sicherstellen, dass alle Bevölkerungsschichten qualitativ und quantitativ angemessen mit Wohnraum versorgt sind und dass die Einkommensbelastung durch Wohnkosten tragbar bleibt. Außerdem müssen ökologische und stadtplanerische Benchmarks durch entsprechende Lenkungsinstrumente erreicht werden.
- 1.2 Die Kommunen müssen sich im Wesentlichen aus dem Wohnungssektor zurückziehen. Die privaten Haushalte dürfen in ihrer Konsumwahl nicht so gelenkt werden, dass sie mehr für Wohnungskonsum und weniger für andere Güter ausgeben als sie selbst wollen. Auch bei ihrem Wohnkonsum selbst müssen sie unbeeinflusst wählen können. Substandardwohnen wegen Armut muss durch Subjektförderung überwunden werden, ökologische Ziele können am effizientesten durch marktkonforme Instrumente wie etwa einen Emissionshandel erreicht werden. Die Kommune muss bei ihren Eingriffen nachweisen, dass der Markt versagt hat und dass jeder Eingriff die Wohlfahrt insgesamt verbessert.
- 1.3 Die öffentliche Hand muss auch auf dem Gebäudesektor, im Wohnumfeld und in der Entwicklung der Stadtquartiere Nachhaltigkeit herstellen. Damit der Naturhaushalt nicht zunehmend belastet wird, müssen Emissionen, Siedlungsflächenverbrauch und Stoffströme entsprechend gelenkt werden. Auch die wirtschaftli-

chen und sozialen Rahmenbedingungen für den Wohnkonsum müssen den Nachhaltigkeitszielen entsprechen.

- 1.4 Da die sozialen Gegensätze mit der Globalisierung zunehmen werden, muss die öffentliche Hand ihr soziales Netz enger knüpfen. Auch und gerade die Wohnungspolitik kann dazu beitragen, dass Zielgruppen der Sozialpolitik effizient geholfen werden kann, sei es mit finanziellen Hilfen, mit belegungsgebundenen Wohnungsbeständen oder mit wohnungsbezogenen persönlichen Hilfen. Dieses System ist effizient aufzubauen.

Bis zu einem gewissen Grade reflektieren diese vier Alternativen unterschiedliche Parteiprogramme. Sie sind aber auch beeinflusst durch Annahmen über globale, nationale und regionale Rahmenbedingungen.

2. Einige alternative Schlüsselkriterien künftiger wohnungsbezogener Sozial-, Energie- und Planungspolitik

Aus den genannten Grundaufträgen ergeben sich jeweils strategische Ansätze, die durchaus widersprüchlich sein können. Hier wiederum einige überspitzt formulierte Schlüsselindikatoren, die einander durchaus widersprechen können:

- 2.1 Die Wohneigentumsquote muss deutlich erhöht werden. Wenn die Einkommensschwachen auf dem Markt keinen Zugang zu Wohneigentum erhalten, muss der Staat mit Bürgschaften und Fördermitteln eingreifen.
- 2.2 Der Wohnungsbau muss künftig im wesentlichen auf Innenentwicklung konzentriert werden, der städtebaulichen Entdichtung muss entgegengewirkt, bestehende Baustrukturen müssen weitestgehend erhalten werden.
- 2.3 Der Schwerpunkt der Förderung muss von der Objektförderung auf die Subjektförderung verlagert werden.
- 2.4 Neue Instrumente sind zu entwickeln für eine „Wohnungspolitik ohne Geld“. Dabei muss die Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaftssubjekte in den Mittelpunkt gestellt werden.
- 2.5 Die Wohnungspolitik muss so weit wie möglich von den Bundes- und Landesebenen auf die kommunale Ebene verlagert werden („Subsidiaritätsprinzip“). Auf der Grundlage von kommunalen Wohnungskonzepten sind konkrete Ziele zu formulieren und daraufhin ist der Einsatz sozialpolitischer und planerischer Instrumente zu optimieren.
- 2.6 Die meisten Bürger wollen ein Eigenheim mit den entsprechenden Qualitäten von Privatheit, individuellen Gestaltungsmöglichkeiten, sicherem Umfeld, Zukunftsvorsorge etc. Nur durch stark vermehrte Baulandausweisung, vor allem in der Nähe der Ballungkerne oder vielleicht sogar auch innerörtlich, kann dies für breite Bevölkerungsschichten ermöglicht werden. Die öffentliche Hand muss von der bisherigen Vision der „Bedarfsgerechtigkeit“ zu einer Vision der „Nachfragegerechtigkeit“ wechseln.
- 2.7 Der Neubaubedarf wird in Zukunft zurückgehen. Gleichzeitig werden aber immer mehr Wohnungen unvermietbar bzw. unverkäuflich. Für jedes Stadtquartier muss deshalb überlegt werden, inwieweit es modernisiert, im jetzigen Zustand erhalten oder abgerissen und durch neues ersetzt werden soll. Solche Zu-

- kunftsvisionen müssen öffentliche Hand, Eigentümer, Finanzinstitutionen und Nutzer gemeinsam entwickeln.
- 2.8 Chancengleichheit wird immer wichtiger. Entweder müssen soziale Segregation und Ghettoisierung vermieden bzw. bekämpft werden oder es muss zumindest soziale Kohäsion großräumig und kleinräumig gesichert werden. Hierauf sind die Instrumente der Wohnungspolitik auszurichten.
 - 2.9 Mit den Kürzungen im Renten-, Sozial- und Gesundheitssystem kommen auf die Wohnungspolitik neue Aufgaben zu. Diese ist so zu gestalten, dass die negativen Folgen der Kürzungen aufgefangen werden können.
 - 2.10 Zur Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen bedarf es eines völlig neuen Kooperationsmanagements zwischen allen relevanten Akteuren auf dem Wohnungssektor. In den neuen Netzen sind die Akteure der öffentlichen Hand Partner, bestenfalls „Kümmerer“, die die Netze aufbauen und betreuen. Sie setzen ihre Ziele deshalb auch nicht mehr hierarchisch-programmatisch.
 - 2.11 Die Wohnungspolitik muss mit der Stadtentwicklungspolitik, Energiepolitik, Verkehrspolitik und Kreislaufwirtschaft nach Nachhaltigkeitsgesichtspunkten neu geordnet und zu einem Gesamtsystem vereint werden. Straffe rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen sorgen dafür, dass der Nachhaltigkeitskorridor nicht verlassen wird. Instrumente wie die Energieeinsparverordnung sind auf den Bestand und auf andere Emissions- und Stoffstromkomponenten auszuweiten. Steuerliche Belastungen, Fördermaßnahmen und Informationskampagnen müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen ergänzen. Die Vision ist die „Null-Emissions-Stadt“. Lokale und regionale Systeme sind mit globalen in Beziehung zu setzen.
 - 2.12 Die Mieterrechte müssen gestärkt werden: Mieter müssen vor ungerechtfertigten Kündigungen geschützt werden, ihre Miete muss tragbar bleiben. Der soziale Wohnungsbau mit seinen gebundenen Mieten ist ein wichtiger Korrekturfaktor, der überbordende Marktmieten verhindern hilft.

Zu beachten ist, dass diese strategischen Ansätze nicht zu allen vier unter 1. genannten Leitideen stimmig passen. Vielmehr sind sie im Hinblick auf die alternativen Leitideen selektiv zu bestimmen.

3. Grundsatzprogramme

Jede politische Partei und jede Koalition wird sich aus den Schlüsselkriterien auf Visionen, ein Programm, ein Koalitionspapier einigen. Als stabilisierende Elemente wirken dabei die öffentliche Verwaltung, die Verbände, die Presse und last not least die Wissenschaft.

4. Portfolioanalyse als Politik-Markt-Kombination (PMK)

Die Konkretisierung der politischen Grundsatzprogramme erfolgt beim Herunterbrechen dieser Konzeptionen in konkrete Ziele. Dabei müssen im wesentlichen qualitativ formulierte Strategien in quantitative Benchmarks umgesetzt werden. Die folgende Tabelle geht davon aus, dass in Zukunft der politische Schwerpunkt in der Wohnungsbestandspolitik liegen wird und ein ausdifferenziertes Informationssystem über Bestandsqualitäten benötigen wird. Die Informationen müssen so gewählt werden,

dass sie jeweils Teilaspekte gesellschaftlich relevanter Probleme erfassen und eine politischen Zielformulierung begründen können. Der Wohnungsbestand wird in dieser Beispieltabelle prozentual in zwölf Kategorien aufgeteilt, gegliedert nach der Qualität des Wohnungsbestandes und der Eigentumsform. Für das Ist sind in den Randsummen konkrete Prozentsätze angeführt, für das Soll müssen die entsprechenden Parameter geschätzt werden. Anstelle des Indikators „Energieverbrauch“ könnten auch andere Umweltindikatoren in die Tabelle eingegeben werden, oder ein Indikatorensystem bzw. eine Ökobilanz. Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten könnten zusätzlich oder alternativ Maße der Unterversorgung eingefügt werden. Es könnten Untergliederungen nach Wohnungs- und Haushaltsgröße vorgenommen werden, usw.

| PMK-Modell | Standard (niedrige Wohnkosten, hoher Energieverbrauch) | Extra (mittlere Wohnkosten, mittl. Energieverbrauch) | Komfort (höhere Wohnkosten, niedr. Energieverbrauch) | Luxus (hohe Wohnkosten, hoher Energieverbrauch) | Ist/ Soll |
|------------------------------|---|---|---|--|--------------|
| Selbstgenutztes Wohneigentum | PMK-1 | PMK-4 | PMK-7 | PMK-10 | 40%/α% |
| Nichtgebundene Mietwohnungen | PMK-2 | PMK-5 | PMK-8 | PMK-11 | 52%/β% |
| Gebundene Mietwohnungen | PMK-3 | PMK-6 | PMK-9 | PMK-12 | 8%/γ% |
| Ist/Soll | 35%/δ% | 25%/ε% | 15%/ζ% | 25%/η% | |

Schon an dieser Stelle braucht die Politik diverse Informationen, und zwar sowohl Analysen über den Bestand als auch Prognosen über seine Entwicklung. Hier einige Beispiele:

| Nr. | Information | Beschreibung |
|-----|---------------------------------------|--|
| 1 | Bauschadens-Ermittlung | Kosten der Beseitigung aller existierenden Bauschäden pro Schadenstyp |
| 2 | Kosten der energetischen Ertüchtigung | Kosten der Anhebung des energetischen Gebäudezustands auf Niveau Energieeinsparverordnung pro PMK |
| 3 | Bevölkerungs- und Haushaltsprognose | Prognostiziert, wie sich die Anteile der privaten Haushalte pro PMK-Kategorie ohne staatliche Intervention entwickeln werden |
| 4 | Einkommensprognose | Prognostiziert, wie sich die Haushaltseinkommen pro PMK-Kategorie entwickeln werden |
| 5 | Ökologisches Simulationsmodell | Gibt die Emissionen, die Stoffströme und den Siedlungsflächenverbrauch pro PMK-Kategorie an (Umweltindikatoren Ist und Soll) |
| 6 | Soziales Simulationsmodell | Gibt die Wohnungsversorgung pro PMK-Kategorie an (Ist und Soll) |
| 7 | Prognose der öffentlichen Haushalte | Gibt an, wieviele öffentliche Mittel pro Jahr maximal für Zwecke ihres Programms zur Verfügung stehen können |
| 8 | Bauvoraus-Schätzung | Gibt an, wie sich die Wohnungsinvestitionen pro PMK-Kategorie (Neubau und Bestand) marktmäßig entwickeln werden |

Jetzt hat unsere Kommune zwar konkrete Ziele, sie weiß aber noch nicht so recht, wie sie diese effizient erreichen kann.

5. Produktperformance aus Sicht der Eigentümer und der Kommune, Portfoliomanagement durch die Eigentümer und die Kommune

Betrachtet man den gesamten Wohnungsbestand eines Eigentümers als *sein* "Wohnungsportfolio", könnten die Bestände jeder PMK-Kategorie von ihm im Hinblick auf ihre Rentabilität und ihren Cashflow, ihre Vermarktbarkeit, ihre funktionale, ökologische und soziale Qualität, ihren technischen Zustand, ihre Einschätzung durch die Kunden usw. bewertet werden. Dies wird in Unternehmen oft in einem qualitativen Index in einem Punktesystem (z. B. von 1 bis 10) zusammengefasst (Produktperformance aus Sicht der Eigentümer).

Entsprechend könnten aus Sicht der Gemeinde für den gesamten Wohnungsbestand der Gemeinde für jede PMK-Kategorie ebenfalls politische Wertungen vorgenommen werden in Bezug auf die ökologische, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Bestandskategorien, vielleicht auch in einem Index von 1 bis 10 (Produktperformance aus Sicht der Gemeinde).

Auf Grund dessen könnten einerseits aus Sicht der Eigentümer und andererseits aus Sicht der Gemeinde für jede PMK-Kategorie Produktstrategien, Maßnahmen- und Investitionspläne aufgestellt werden. Politisch interessieren vor allem die Bestände, die politisch schlecht bewertet wurden und von denen auch nicht unterstellt werden kann, dass der Markt die gewünschten Lösungen herbeiführt; hierfür müssen Maßnahmen entwickelt werden. Auch diese Maßnahmen und ihre zeitliche Staffelung müssen aus den oben genannten politischen Strategien abgeleitet werden. Die Herangehensweise entspricht der des Portfoliomanagements für Wohnungsunternehmen, nur auf wesentlich höherer Abstraktionsebene und unter politischen Gesichtspunkten.

Ob beim Bestandsumbau das breite Instrumentarium eines Portfolio-Managements angewandt wird oder nicht, jedenfalls werden die Bestandsanalyse und das Bestandsmanagement stärker in den Vordergrund rücken, und dabei insbesondere die Teile des Wohnungsbestandes (einschließlich Wohnumfeld und Quartier), die sich in einem – nach gesellschaftlichen Maßstäben - unbefriedigenden Zustand befinden. In diesem Aufgabenfeld der Wohnungspolitik ist auffallend deutlich geworden, dass Lösungen häufig nicht mehr eindimensional angeboten werden können, sondern multi-sektoraler Betrachtungsweisen und kombinierter und integrativer Eingriffsformen bedürfen. Hierfür müssen dann politische Strategien entwickelt werden.

6. Beispiele für wohnungspolitische PMK-Strategien der Kommunen beim Stadtumbau

Zu den kommunalpolitischen PMK-Strategien könnten vor allem die drei folgenden zählen:

- Wohnungs- und sozialpolitisch orientierte (oft und wohl auch zunehmend mit anderen Politikbereichen verknüpfte) Maßnahmen zugunsten der Herstellung eines funktionsfähigen Marktes, zugunsten von einkommensschwachen Haushalten, von bestimmten Zielgruppen, von Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten am

Wohnungsmarkt und von hilfebedürftigen Personen und Haushalten (sowohl auf Wohnungsbestände als auch auf Haushalte ausgerichtet).

- Planerisch orientierte Maßnahmen, bei denen Wohnungsbestände, Wohnumfeldqualitäten und Stadtquartiere umgestaltet werden sollen, beispielsweise auch aus den Programmen Soziale Stadt oder Stadtumbau West.
- Ökologisch orientierte Maßnahmen, insbesondere mit Klimaschutzziele, und dabei insbesondere Maßnahmen zur Energieeinsparung im Gebäudebestand (auf Wohnungsbestände, aber auch andere Gebäude ausgerichtet).

Dabei sind nicht nur die Wohnungen selbst zu betrachten, sondern auch das Wohnumfeld und das Quartier.

Welche Aufgaben im Rahmen der PMK-Strategien erfüllt das Wohnungsunternehmen, welche die Kommune? Ziel der Wohnungspolitik ist die Sicherstellung einer angemessenen Wohnungsversorgung. Die Bereitstellung der Wohnungen sollte aber soweit wie möglich dem Markt überlassen bleiben, dessen Stärke ja darin besteht, das Angebot optimal und effizient an die Nachfrage anzupassen. Trotzdem gibt es Gründe für Politik und damit auch Wohnungspolitik:

1. Zum einen hat der Staat die materiellen und rechtlichen Voraussetzungen für das Funktionieren der Märkte zu schaffen. Wohnbauland muss ausgewiesen werden, vertragliche Beziehungen müssen geregelt werden, was auf kommunaler Ebene beispielsweise durch geeignete Instrumente, wie z. B. den Mietspiegel, unterstützt werden kann. Bei der Wohnbaulandausweisung sind PMK-Strategien schon seit längerem geläufig und erfolgreich, auch beim Beispiel Mietspiegel gibt es vielerorts Kooperationen zwischen Kommune, Wohnungsanbietern und Mieterverbänden.
2. Daneben ist der Wohnungsmarkt durch ausgeprägte externe Effekte gekennzeichnet. Die Gestaltung der baulichen Umwelt kann nicht durch Einzelinvestoren allein erfolgen, sondern setzt zumeist kommunales Handeln voraus. Die Notwendigkeit koordinierten Handelns zur Verbesserung städtischer Wohnumwelten zeigt sich an der Stadt-Umland-Wanderung, die vielfach durch schlechte Wohnumweltbedingungen in den Städten bedingt ist. Rein planerische Konzepte greifen hier oft zu kurz, diverse Beispiele für PMK-Strategien liegen bereits vor, auch von Public Private Partnership bei Investitionsvorhaben. Die Wohnungsunternehmen sollten an solchen Programmen aktiv mitwirken und die Kommune sollte diese als zentrale Akteure intensiver einbeziehen.
3. Und schließlich führt der Markt nicht für alle Haushalte zu einer gesellschaftlich akzeptablen Wohnungsversorgung. Hier kann die öffentliche Hand ihre Instrumente kompensierend eingreifen. Zu nennen sind beispielsweise die Übernahme der Mietkosten bzw. das Wohngeld und die Setzung von Mietobergrenzen dafür, die Schaffung und Wahrnehmung von Belegungsrechten und die Konzipierung und Umsetzung von Hilfen in Wohnungsnotfällen. Es gibt auch hier, wenn auch seltener, gemeinsame Kooperationsstrategien von Kommune und Wohnungsunternehmen, beispielsweise beim „geschützten Marktsegment“ in Berlin oder bei der Kooperation zwischen der SAGA und der Stadt Hamburg. Je nach Marktsituation kann das eine oder das andere Instrumentenbündel wirkungsvoller sein.

Auch die absehbare Entwicklung macht wohnungspolitisches Handeln nicht überflüssig. Sie wird die Wohnungspolitik aber mit anderen Aufgaben und Fragestellungen

konfrontieren. Die zukünftigen Aufgaben werden durch folgende Entwicklung geprägt sein:

1. Der im Rahmen der demografischen Entwicklung zu erwartende Rückgang der Haushaltszahlen wird in Teilgebieten zu Leerständen führen, die mit städtebaulichen Problemen einhergehen werden. Die Entwicklungen müssen rechtzeitig erkannt werden, die entsprechenden Maßnahmen müssen von Kommune und Wohnungsunternehmen gemeinsam getroffen und getragen werden.
2. Die im Rahmen der demografischen Entwicklung zu erwartenden Veränderungen der Haushaltsstruktur, aber auch veränderte Ansprüche an das Wohnen, werden die Wohnungsnachfrage umformen. Das wird in den Städten zu einem Nebeneinander von Nachfrageüberhängen und Leerständen führen. Von Leerständen werden vor allem die weniger attraktiven Stadtteile betroffen sein. Die Wohnungsportfolios müssen den Erfordernissen der künftigen Nachfrage angepasst, das vorhandene Wohnungsangebot muss ausdifferenziert werden.
3. Eine größere ökonomische Ungleichheit und verstärkte Zuwanderungen werden das Problem der Segregation verschärfen und zusätzliche Integrationsprobleme mit sich bringen. Zu starke soziale Segregationen sind weder im Interesse der Kommune noch der Wohnungsunternehmen.
4. Die Bezahlbarkeit der Wohnungen wird für die einkommensschwachen Haushalte weiterhin ein Problem bleiben. Kommune und Wohnungsunternehmen sind gleichermaßen an einer ausreichenden Subjektförderung interessiert.

Wohnungspolitisches Handeln ist in diesem Zusammenhang an informationelle Voraussetzungen geknüpft, die wiederum Voraussetzungen für eine effiziente Gestaltung sowohl der kommunalen der Wohnungspolitik als auch des effizienten Portfoliomanagements der Wohnungsunternehmen sind. Erforderliche Analysen, die sowohl der Gemeinde als auch den Wohnungsunternehmen nützen, können sein:

1. Über Versorgungsanalysen lässt sich feststellen, in welchen Gebieten und bei welchen Haushalten Unterversorgungen auftreten, welche Haushalte eine übermäßige Mietbelastung zu tragen haben und in welchen Beständen sich unerwünschte Segregationstendenzen entwickeln.
2. Prognosen können zeigen, wo und in welchen Beständen zukünftig mit Leerständen zu rechnen ist und in welchen Gebieten auch in Zukunft noch Wohnungsbau und Wohnbaulandausweisung sinnvoll ist.
3. Über Marktanalysen können die Preise von Wohnungsmerkmalen (Ausstattung, Lage, Wärmedämmung) ermittelt werden. Darüber hinaus sind Marktanalysen auch erforderlich um abzuschätzen, ob für geplante Baulandausweisungen hinreichende Nachfrage vorhanden ist.
4. Die vergleichende Darstellung und die Analyse wohnungspolitischer Instrumente ist erforderlich, wenn es darum geht, Gestaltungsmöglichkeiten von Instrumenten zu zeigen, die Wirkung der Instrumente deutlich zu machen oder die Kosten festzustellen, die mit PMK-Strategien verbunden sind.

7. Beispiele für planerische Aufgaben der Kommunen beim Stadtumbau

Wohnungsmarkt und Wohnungsnachfrage betreffen vor allem den Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden. Nur etwa ein bis eineinhalb Prozent – je nach Intensität der Wohnungsbautätigkeit - kommen jährlich durch Neubau hinzu. Dies unterstreicht die Bedeutung des Wohnungsbestandes für aktuelle Nutzungsanforderungen und für

planerische Maßnahmen zur kontinuierlichen Anpassung an einen sich wandelnden Bedarf. Wohnungsneubau ist zu einem erheblichen und über die Jahre relativ stabilen Volumen Eigenheimbau, vorwiegend in Form von Einzel-, Doppel- oder Reihenhäusern. Geschosswohnungsbau – sowohl von Miet- wie auch von Eigentumswohnungen - ist demgegenüber – nach einem letzten Höhepunkt Anfang der neunziger Jahre - in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Wohnungsneubau findet daher zunehmend überwiegend in suburbanen Formen des verdichteten Flachbaus statt.

Die Entwicklung des Individualverkehrs – der hohe Grad der Ausstattung der Haushalte mit Pkws sowie der Ausbau leistungsfähiger Straßennetze - hat eine disperse Siedlungsentwicklung begünstigt, deren Dynamik wesentlich durch das Preisgefälle für Wohnbauland von den Kernstädten in die Peripherie bestimmt ist. Kulturelle und emotionale Bindungen der Haushalte an „Heimat“-gemeinden“ spielen für Nachfrager nach Eigenheimen nur eine nachgeordnete Rolle. Die Möglichkeiten der Kernstädte zur Baulandausweisung um potenzielle Abwanderer aufzufangen sind naturgemäß begrenzt und müssen gegen das Qualitätsziel ausreichender wohngebietsnaher Frei- und Erholungsflächen abgewogen werden. Für die Siedlungsräume zeichnet sich eine Struktur des Wohnungsbestandes ab mit älterem Geschosswohnungsbau geringer Qualität in Zentrumsnähe der Kernstädte und relativ neuer Einfamilienhausbebauung am Rand der Umlandgemeinden.

Die Innenstädte, die durch die zunehmend größeren Betriebsformen des Einzelhandels und dessen Verlagerung an die Peripherie auch unter diesem Aspekt geschwächt sind, sind in vielen Fällen nur noch für einen kleinen Ausschnitt der Wohnungsnachfrage der bevorzugte Wohnstandort. Zu prüfen ist insbesondere, inwieweit über die Funktion Wohnen die Innenstädte mit revitalisiert werden können.

Diese langfristig wirksamen Tendenzen der Siedlungsentwicklung sind durch die herkömmlichen Verfahren der Regionalplanung nur bedingt zu steuern. Eigeninteressen der Kommunen orientiert am kommunalen Steueraufkommen und die Beschränkung ihrer Planungsziele auf die eigenen territorialen Grenzen erweisen sich häufig als Hemmnis für eine effizientere Organisation des Siedlungsraumes.

Durch die funktionale Differenzierung der Wohnungsbestände zwischen Kern und Rand der Ballungsgebiete zeichnen sich strukturelle Probleme ab, die zu spezifischen sozialen Problemen führen können:

- Für eine älter werdende Wohnbevölkerung in Einfamilienhausgebieten in peripheren Siedlungsbereichen mit geringer Infrastruktur - wenn Kinder die Familienhaushalte verlassen haben und insbesondere für Alleinstehende - ist die Wohnform Einfamilienhaus mit hohem Aufwand für Bewirtschaftung und Lebenshaltung verbunden.
- Bei allgemein quantitativ wie qualitativ zunehmendem Wohnungsstandard und alternativen Wohnungsangeboten im Umland wird der innerstädtische Geschosswohnungsbau, insbesondere der 50er- und 60er-Jahre, für Haushalte auch mittlerer Einkommen zunehmend unattraktiv. Baulich und hinsichtlich der Ausstattung veraltet und geplant für die Haushaltsform „Kleinfamilie“ stellt er für die sich differenzierenden Haushalte und ihre spezifischen Bedürfnisse kein adäquates Angebot dar. Leerstand bzw. die Vermietung an sozial wenig stabile Haushalte führen zu problematischen Nutzungsstrukturen in diesen Wohngebieten. Probleme

matische Bestände drohen von sozialen Zusammenhängen der örtlichen Gemeinschaft abgeschnitten zu werden.

- Die Verlagerung von leistungsstarkem Einzelhandel in periphere Zentren schwächt die wirtschaftliche Basis der Innenstädte und kann einen Kreislauf des wirtschaftlichen Niedergangs in Gang setzen.

Erforderlich sind handlungsorientierte Strategien, die den aufgezeigten unerwünschten Tendenzen entgegenwirken können. Sie betreffen im Wesentlichen

- den strukturell bedingten Wandel der Nachfrage nach Wohnungen und die spezifischen Anforderungen an ihre Nutzbarkeit, die sich z. B. durch die Alterung der Bevölkerung oder durch die mittels Informationstechnologie ermöglichte Tele-Heimarbeit ergeben,
- Strategien zur Anpassung des vorhandenen obsoleten Wohnungsbestandes für eine veränderte Nachfrage, auf der Grundlage eines gemeinsamen zielgerichteten Handelns unterschiedlicher Eigentümer und Akteure,
- Sicherung angemessener Lebensbedingungen für sozial benachteiligte Haushalte, die sich am Wohnungsmarkt nicht aus eigenen Kräften mit geeignetem Wohnraum versorgen können,
- innerstädtische Wohnungsangebote hoher Qualität, die der Verschiedenartigkeit der Nachfragegruppen Rechnung tragen und diese durch die Schaffung adäquater Wohnsituationen in den Kernstädten binden können,
- Maßnahmen zur Verbesserung städtischer Wohngebiete nach den Bedürfnissen junger Familien mit Kindern als der Hauptgruppe der Haushalte, die in das Umland abwandern,
- Aufbau und Unterstützung sozialer Dienste, die mangelnde Infrastruktur von Wohngebieten kompensieren können,
- kommunikative und kooperative Strukturen zur Koordination und Integration kommunaler Ansätze der Siedlungsentwicklung in regionalen Zusammenhängen,
- die längerfristig attraktive und wirtschaftlich tragfähige Nutzung innerstädtischer Gebiete für eine Vielfalt von Nutzungen.

PMK-Strategien aus Sicht der Kommune können sein: Förderung bzw. Schaffung sozial ausgeglichene Siedlungsräume, Vermeidung sozialräumlicher Segregation sozial benachteiligter Haushalte, Erhaltung funktional leistungsfähiger und wirtschaftlich tragfähiger Siedlungsstrukturen sowie zur Weiterentwicklung von Nutzungsvielfalt und Nutzungsqualität städtischer Räume. Dabei sind auch weitere Akteure der Siedlungsentwicklung einzubeziehen, insbesondere wiederum die für erhebliche Teile des Wohnungsbestandes verantwortlichen und mit Land und Gemeinden verbundenen Wohnungsunternehmen.

8. Beispiel für Nachhaltigkeitsziele beim Stadtumbau

Ein Beispiel für ein Nachhaltigkeitsziel ist die Energieeinsparung in Gebäuden.

Fragen des Klimaschutzes und der rationellen Nutzung der Energie werden in 10 Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen haben, da:

1. die starke Abhängigkeit von Förderländern ein hohes wirtschaftliches und sicherheitspolitisches Risiko birgt

2. der wachsende Energiebedarf der Entwicklungsländer den weltweiten Energieverbrauch wesentlich ansteigen lässt
3. die Umweltkatastrophen anscheinend zunehmen.

Gleichzeitig wird der ökonomische Druck steigen, da die öffentlichen Haushalte angespannt sind und die Globalisierung den politischen Handlungsspielraum einschränkt.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Zukunft ist deswegen eine möglichst effiziente Umgestaltung des Energiesystems. Ein zukunftsfähiges Energiesystem muss auf zwei wesentlichen Säulen aufbauen: effiziente Energienutzung und regenerative Energien. Auf Grund der ökonomischen Randbedingungen wird der Schwerpunkt der Aktivitäten zunächst bei Maßnahmen mit möglichst hohem Kosten-Nutzen-Verhältnis liegen. Dem Energieverbrauch im Gebäudebereich wird eine wichtige Rolle zukommen, da hier ein großes wirtschaftliches Energie-Einsparpotenzial liegt.

Wenn das wirtschaftliche Energie-Einsparpotenzial im Gebäudebereich bestimmt werden soll, müssen

1. auf die konkreten baulichen Voraussetzungen der verschiedenen Gebäudetypen eingegangen werden (Fachwerk, Kappendecke, Wärmebrücken ...)
2. neben den technischen Parametern auch die wirtschaftlichen Parameter der jeweiligen Gebäudetypen berücksichtigt werden (wirtschaftliche Restlebensdauer, Vermietungs- oder Verkaufsrisiken ...)
3. eine gesamtenergetische Optimierung verfolgt werden (Heizung, Warmwasser, Strom, evtl. Herstellungsenergie ...)
4. neben den Dämmkonzepten auch Konzepte zur Lüftungs- und Heizungstechnik zur Verfügung stehen, auch unter Einbeziehung von regenerativen Energien
5. nutzerfreundliche, angepasste Werkzeuge für Gebäudebewertung und Energieberatung entwickelt werden
6. im Rahmen der Umsetzung integrale Planung, Qualitätssicherung und effizientes Baustellenmanagement beachtet werden.

Diese Optimierungen stellen zugleich informationelle Voraussetzungen für die Entwicklung effizienter politischer Strategien dar (Impuls-Programm, Förderkonzepte, rechtliche Regelungen, steuerliche und planerische Rahmenbedingungen, aber auch Kooperationen von Kommunen und Kommunalverbänden mit den Wohnungsunternehmen, die dies vorbildlich im Rhein-Neckar-Raum geschieht).

Umbau von Wohnquartieren aus der Sicht von Wohnungsunternehmen

Wohnungsunternehmen können wie die politischen Gruppierungen auf kommunaler Ebene ebenfalls sehr unterschiedliche Grundvisionen verfolgen, beispielsweise:

- nüchtern und effizient (sprich altmodisch und schwerfällig)
- mit Schwerpunkt Nachhaltigkeit
- mit Schwerpunkt hohe technische Qualität des Bestandes
- mit Schwerpunkt „aktives Trading“

- mit Schwerpunkt kurzfristige Cash-Flow-Optimierung
- mit Schwerpunkt langfristige Renditemaximierung
- mit Schwerpunkt Unterbringung von Zielgruppen der Wohnungspolitik.

Je nach Grundkonzept können die Schlüsselindikatoren für den Unternehmenserfolg äußerst unterschiedlich sein, beispielsweise

- Schlüsselindikatoren der Unternehmensleistung
- Entflechtung und Diversifizierung des Wohnungsbestandes
- Technische Qualität des Wohnungsbestandes
- Funktionale Qualität des Wohnungsbestandes
- Qualität der Dienstleistungen
- Bewohnerbeteiligung (Kommunikation, Mitbestimmung)
- Qualität des Wohnumfeldes
- Transparenz der Organisation
- Professionalität (Mitarbeiter und Organisationseffizienz)
- Rendite
- Innovationskraft
- Optimierung der Unternehmensgröße usw.

Entsprechend unterschiedlich können die PMK-Strategien der Wohnungsunternehmen aussehen.

Fazit

In sehr vielen Fällen besteht eine Win-Win-Situation zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen, was die gemeinsame Beschaffung Datengrundlagen für Marktanalysen und –prognosen sowie Standortanalysen und –prognosen betrifft. Auch Wohnungsunternehmen müssen portfolioorientiert handeln und ihr gegenwärtiges Bestandsportfolio angesichts der künftig erwarteten Nachfragestruktur so anpassen, dass der künftige Wohnungsbestand rentabel und marktattraktiv ist.

Je nach jeweiliger Strategie von Kommune und Wohnungsunternehmen kann es allerdings auch erhebliche Interessensgegensätze geben. Diese entzündeten sich in der Praxis beispielsweise oft an der Unterbringung von Wohnungsnotfällen oder an unterschiedlichen Konzeptionen über Art, Umfang und Zeitpunkt von Investitionen.

In einer zunehmenden Anzahl von Fällen ergeben sich aber Synergieeffekte gerade beim Stadtumbau, wenn Investitionen am Gebäude selbst gar nicht mehr entscheidend für die künftige Marktattraktivität sind, sondern es auf Wohnumfeldgestaltung ankommt oder sogar auf die Imageverbesserung ganzer Stadtviertel.

Angesichts der zunehmenden Notwendigkeit einer „Politik ohne Geld“ bleibt der Kommune oft nicht viel anderes übrig als mit den oder einigen Wohnungsunternehmen gemeinsame PMK-Strategien zu entwickeln, aufbauend auf

- gemeinsamen Schnittmengen bei den Gesamtvisionen
- gemeinsamen Teilzielen
- gemeinsamen Schlüsselindikatoren bei der Erfolgsmessung und
- gemeinsamen Maßnahmebündeln mit klarer Abgrenzung der Aufgaben und Kompetenzen.

Auch bei großen gemeinsamen Schnittmengen der Interessen kommt die Kooperation aber oft nicht zustande oder schläft schnell wieder ein, wenn ein ungeeignetes Kooperationsmanagement angewandt wird. Hier einige „Praxistipps“:

- Wenn man das Image eines Quartiers verbessern will, sollte statt punktueller, kurzfristiger Maßnahmen in räumlich oder sektoral besonders problematischen Teilbereichen ein von der Bevölkerung wahrgenommener, akzeptierter und darüber hinaus auch mitgetragener und mitgeförderter ganzheitlicher Ansatz und ein langfristig angelegter Erneuerungsprozess angestrebt werden, mit Marketing und Öffentlichkeitsarbeit.
- Das Projektmanagement sollte auf mehreren organisatorischen Ebenen erfolgen. Im Koordinierungs- und Lenkungsreis sollten ausschließlich Personen vertreten sein, die für ihren Bereich über die vollen Kompetenzen verfügen. Dieses Gremium sollte von einem „Kümmerer“ geleitet werden, der dafür sorgt, dass eine gemeinsame Vision erstellt wird, dass sich die Gruppe auf messbare Erfolgsfaktoren einigt und dass sich die Gruppe auf konkrete Teilziele und Arbeitsschritte einigt, für deren Erledigung die Verantwortlichkeiten im Arbeitskreis aufgeteilt und kontrolliert werden können. Neben diesem Koordinierungs- und Lenkungsreis sollten Arbeitskreise eingerichtet werden, in denen betroffene Bewohnerinnen und Bewohner mitwirken, Vereine, Handel und Gewerbe, die Polizei etc.
- Der Erfolg steht und fällt mit der Persönlichkeit des „Kümmerers“, egal, ob ein Quartiersimage verbessert werden soll oder ob Wohnungsnotfälle systematisch in einem geschützten Marktsegment untergebracht werden sollen oder ob die Wohnungsbestände im Rahmen einer Gesamtstrategie energetisch saniert werden sollen. Solche charismatischen Persönlichkeiten mit ausreichender Managementenerfahrung sind leider sehr rar und kommen erfahrungsgemäß sehr viel eher aus dem privaten oder gemeinnützigen Sektor als aus der kommunalen Verwaltung.

„Politik ohne Geld“ in nichthierarchischen Kooperationen zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen ist sicher kein Allheilmittel, aber bietet große Chancen, und die Potenziale sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. In Skandinavien beispielsweise gibt es schon jahrzehntelange Erfahrungen auf diesem Gebiet und diverse Hand- und Lehrbücher zum Kooperationsmanagement auf kommunaler Ebene, die sehr erfolgreich und etabliert sind.

Städtebauliche Qualitäten und funktionierende Stadtquartiere sind sowohl für die Kommunen als auch für die Stadtquartiere essentiell. Hinderungsgründe für Kooperationen sind zumeist ernst zu nehmende „Prisoner’s dilemma“-Situationen und weniger ernst zu nehmende taktische Mätzchen.