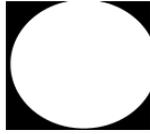




Schader Stiftung



D

V

P

W



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

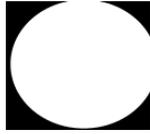
Reader zur Fachtagung

**Die Rückkehr der Wohnungsfrage.
Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik**

19.06. und 20.06.2017, Darmstadt

Die Tagung wurde gefördert von der

Hans **Böckler**
Stiftung 



D V
P W



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik

Tagungsreader mit Kurzfassungen der Vorträge und Impulse der Fachtagung
am 19. und 20. Juni 2017 im Schader-Forum, Darmstadt

Veranstalter

- Schader-Stiftung
- Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft
- Arbeitskreis „Lokale Politikforschung“ der DVPW

Programmverantwortung

- PD Dr. Björn Egner, Technische Universität Darmstadt
- Prof. Dr. Stephan Grohs, Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Dr. Tobias Robischon, Schader-Stiftung

Herausgeber

Schader-Stiftung
Goethestraße 2, 64285 Darmstadt
Telefon 06151 / 1759-0
Telefax 06151 / 1759-25
kontakt@schader-stiftung.de
www.schader-stiftung.de

Redaktion

Dr. Tobias Robischon, Frauke Taake

August 2017

Inhaltsverzeichnis

Tagungsbericht	7
Die Rückkehr der Wohnungsfrage? Ein Konferenzbericht. Heike Böhler und Max Kayser	7
Einführung	14
Die Wohnungsfrage in der Metropolregion FrankfurtRheinMain Ludgar Stüve	14
Lokale Wohnungspolitik in Deutschland – Mietbelastung in Großstädten und Handlungsspielräume lokaler Akteure Björn Egner, Heike Böhler, Max Kayser	15
Mehr Wohnraum, aber wie? Masse machen	19
Small but Smart: neue Ansätze für schnelles Bauen Axel Koschany	19
Mehr bezahlbares Wohnen durch aktive Wohnraumförderung auf der kommunalen Ebene Arndt von Bodelschwingh	20
Höher, kompakter, breiter? – Fragen der Wohnflächenaufteilung und Stadtentwicklung Dr. Stefan Brauckmann	23
Mehr Wohnraum, aber wie? Potentiale heben	27
Wohnraumpotential Einfamilienhausgebiete der 1960er bis 1980er Jahre Uwe Höger	27
Stadtfrust vs. "Landlust". Wohnraumpotenziale in Deutschland – neue Trends, neue Ideen Jürgen Römer	28
Ist die beste Antwort „Bauen!“? Potentiale neuer Wohnformen, veränderter Nutzermodelle flexibler Eigentumsformen Arne Steffen	34
Mehr Wohnraum, aber wie? Qualität und Wirtschaftlichkeit	37
Gut. Bezahlbar. Wohnen. Strategien für erschwinglichen Wohnraum Klaus Dömer und Joachim Schultz-Granberg	37
Lincoln-Siedlung als Beispiel für einen gelungenen Spagat zwischen sozialem Anspruch und Wirtschaftlichkeit im Wohnungsbau Sybille Wegerich	40
Optionen für kostengünstigen und qualitätsvollen Wohnungsbau unter immobilienwirtschaftlichen, wohnungspolitischen und stadtentwicklungspolitischen Aspekten Volker Eichener und Martin Dornieden	40

Wohnraum schaffen, aber wie? Akteure und Verfahren	47
Wohnungsgenossenschaften im Feld der sozialen Wohnungsversorgung Joscha Metzger	47
„Wirtschaft macht Wohnen“: Bezahlbare Mitarbeiterwohnungen als Beitrag zur Entlastung kommunaler Wohnungsmärkte Lena Abstiens	48
Konzeptverfahren und Liegenschaftsfonds für eine strategische Wohnungspolitik – erste Erfahrungen in Frankfurt am Main Birgit Kasper und Katharina Wagner	50
Wohnen im Sozialstaat	53
Armut und Wohnen Annette Spellerberg	53
Wohnungspolitik als Sozialpolitik? Zum Wechselspiel von Haushaltslage, Sozialausgaben und kommunalen Investitionen in Wohnraum Stephan Grohs und Steffen Zabler	54
Zielkonflikte und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Anerkennung von Unterkunftsbedarfen im Rahmen der Grundsicherung Max-Christopher Krapp und Christian v. Malottki	56
Kontexte und Bedingungen lokalen Handelns	58
Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik in deutschen Großstädten Daniel Gardemin, Andrej Holm, Dieter Rink, Barbara Schöning	58
Mietpreissteigerungen und neue Wohnungsnot jenseits der Agglomerationsräume Michael Mießner	60
Stadtentwicklung und Wohnungspolitik – vom Nutzen einer Einbettung und Weitung wohnungspolitischer Ziele Uwe Altrock	62
Ansprüche und Ansätze aus kommunaler Sicht	66
Mögliche Lösungsansätze zwischen inzentivierender und regulativer Wohnungspolitik aus kommunaler Sicht Hilmar von Lojewski	66

Schlaglichter	68
Koordinierte Politik oder Policy-Fragmentierung? Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in Wien und Washington, DC	68
Danielle Gluns	
„Institutional inertia“ und zyklische Versorgungsengpässe am Wohnungsmarkt.	69
Martin Vaché	
Gebaute Transformation. Leitbilder und lokale Varianzen sozialen Wohnungsbaus nach der Transformation des Wohlfahrtsstaats.	74
Barbara Schönig	
Wohnen und Vielfalt: Integrativ, inklusiv oder zielgruppengerecht?	76
Zum Umgang mit einer vielfältiger werdenden Stadtbevölkerung in räumlicher Planung und Wohnraumpolitik	76
Christian Jacobs	
Kommunale Wohnungspolitik: Balanceakt zwischen sozialem Inklusivitätsanspruch und notwendiger Zielgruppenorientierung	79
Tülin Kabis-Staubach und Reiner Staubach	
Von der Wohnungs- zur Wohnpolitik. Kommunen im Fokus einer altersgerechten Wohnpolitik	81
Rolf G. Heinze	
Dialogcafé 1: Die Wohnungsfrage im Quartier	83
Wie können die Herausforderungen einer wachsenden Stadt im Wohnquartier bewältigt werden?	83
Cordula Fay	
Kein Geld, kein Personal und kein Willkommenskultur - Warum sind Bündnisse für Wohnen auch im Quartier eine passende Lösung auf die neue Wohnungsfrage?	84
Svenja Grzesiok	
Dialogcafé 2: Wohnraumknappheit und Inklusion	87
Inklusion am lokalen Wohnungsmarkt kann mit Belegungssteuerung erreicht werden - trotz Wohnraumknappheit!	87
Martin Lenz und Regina Heibrock	
Wohnungspolitik als Teil staatlicher Daseinsvorsorge - Wie kann das Recht auf Wohnen im kommunalen Rahmen für alle verwirklicht werden?	88
Sabine Bösing und Jennifer Puls	
Dialogcafé 3: Wohnungspolitik und die Wohnenden	89
Wie können Erfahrungen mit Selbstorganisation den sozialen Wohnungsbau transformieren? Was kann „sozialer Wohnungsbau von unten“ leisten?	89
Tobias Bernet und Klaus Schotte	
Seit Jahrzehnten gehen die von der Politik gewählten Instrumente der Wohnungspolitik an den Bedürfnissen der Menschen vorbei und verfehlen ihre eigenen Ziele. Warum ist das so?	90
Margit Heilmann	

Dialogcafé 4: Spielräume kommunaler Wohnungspolitik	92
Die Spielräume der Kommunen sind begrenzt: Vor allem Bund und Länder bestimmen den Umgang mit der Wohnungsfrage. Dennoch ist eine ganzheitliche kommunale Wohnungspolitik möglich.	92
Iris Behr	
Über welche Steuerungspotenziale zugunsten einer sozialen Wohnraumversorgung verfügt kommunale Wohnungspolitik?	94
Valerie Niemann-Delius	
Dialogcafé 5: Neue Wohnformen und die Wohnungsfrage	96
Die Wohnungsfrage auf quantitative Aspekte zu reduzieren, greift zu kurz. Neue Wohn- und Wohn-Pflegeformen sind bürgerschaftlich getragene Selbsthilfeoptionen im Wohnen, die eine bedeutende Rolle für den sozialen Zusammenhalt von Quartieren spielen.	96
Josef Bura	
Dialogcafé 6: Konfliktfeld Innenentwicklung	98
Können die Konflikte zwischen Innenentwicklung und stadtreionaler Klimaanpassung aufgelöst werden?	98
Frederik Epping, Karsten Rusche, Christian Strauß, Thomas Weith	
Kommunale Konzepte – Die Sicht der Praxis	100
Konzept Wohnen in Mainz	100
Oliver Bördner	
Das Handlungsprogramm Wohnen der Stadt Heidelberg	100
Carsten Schaber	
Kommunale Konzepte – Die Sicht der Wissenschaft	105
Nur für die Schublade? Die Wirkung von Konzepten zum Wohnen in wachsenden Großstädten	105
Judith Marie Böttcher	
Nachdenken über die Wohnungsfrage - Modelle und Theorien zur Wohnungsfrage in „Bündnissen für das Wohnen“	107
Eva Kuschinski	
New Deals: Wohnungsversorgung als Gemeinschaftsaufgabe	110
Giesela Schmitt	
Tagungsprogramm	117

Tagungsbericht

Die Rückkehr der Wohnungsfrage? Ein Konferenzbericht.

Heike Böhler und Max Kayser

Eines ist auf der Fachtagung „Die Rückkehr der Wohnungsfrage“ deutlich geworden: Die zentralen Probleme der Wohnungspolitik waren nie wirklich gelöst, doch die Antworten auf die Wohnungsfrage fielen über die Zeit unterschiedlich aus. Wohin steuert die Wohnungspolitik jetzt? Und was sind die Strategien kommunaler Akteure, aktuellen Problemlagen zu begegnen?

Die Grundprinzipien der deutschen Wohnungspolitik haben sich in den vergangenen zwanzig Jahren massiv verändert. Ging man bis in die 1970er und 1980er Jahre in der Bundesrepublik noch zaghaft mit Änderungen im Bereich der Wohnungsversorgung und des Mietrechts um, ist spätestens seit den Reformen des Kabinetts Schröder zu Beginn der Jahrtausendwende und der Abschaffung der Eigenheimzulage in der 16. Legislaturperiode unter Kanzlerin Merkel eindeutig, dass der Bund sich aus der aktiven Objektförderung zurückgezogen hat. Anstelle der Investitionen „in Steine“ ist die Subjektförderung getreten, welche die bedürftigen Haushalte ermächtigen soll, sich am Markt mit Wohnraum zu versorgen. Dies wird umso deutlicher, betrachtet man den Rückgang der Neubauaktivitäten im sozialen Wohnungsbau. So wurden im Jahr 2015, trotz eines 17-prozentigen Anstiegs im sozialen Wohnungsbau, lediglich 14.700 Sozialmietwohnungen fertig gestellt (BT-Drs. 18/11403: 20). Im Jahr 1980 belief sich der Neubau noch auf fast 100.000 Wohneinheiten. Insbesondere die Städte haben jedoch durch den stetig anwachsenden Zuzug einen steigenden Bedarf an preisgünstigen Wohnungen. Durch die geringe Menge an belegungsgebundenen Sozialwohnungen müssen sich einkommensschwache Haushalte am klassischen Wohnungsmarkt mit Wohnraum versorgen, dies resultiert in höheren Ausgaben seitens der Kommunen, die die Kosten der Unterkunft seit den Harz-Reformen von 2006 nach SGB II und XII tragen müssen. Zudem führt die erhöhte Nachfrage zu einer weiteren Anspannung des Wohnungsmarktes im Niedrigpreissegment, was wiederum zu einer Erhöhung der Mietbelastung für die unteren und mittleren Einkommensschichten führt. Die Kommunen sind dabei mehrfach gestraft. Neben den steigenden Kosten für Transferleistungen, müssen die Kommunen durch das Inkrafttreten der sog. Schuldenbremse (2011) einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen. Zugleich hängt der in der in der Föderalismusreform I verabschiedeten Austritt des Bundes aus der sozialen Wohnraumförderung im Jahr 2019 wie ein Damoklesschwert über den Köpfen der Stadtkämmerer. Die Kommunen müssen so die immer teurere Versorgung allein aus ihren Einnahmen sichern. Da hilft es nicht, dass internationale Investoren angesichts eines renditeschwachen Niedrigzinsumfeldes neue Anlagemöglichkeiten in deutschen Immobilien gefunden zu haben scheinen und die Preise weiter hochtreiben. Dies betrifft nicht nur die Großstädte, sondern durchaus B- und C-Lagen in den Mittelstädten, wie Dr. Michael Mießner in seinem Vortrag anhand der Beispiele Göttingen und Neuruppin eindrucksvoll dargelegt hat.

Die Lage ist demnach ernst, aber was kann man tun damit Wohnraum auch in Zukunft bezahlbar ist und sich überhitzte Wohnungsmärkte in Großstädten wie München oder Frankfurt wieder entspannen? Auf der Fachtagung „Die Rückkehr der Wohnungsfrage“ in der Schader Stiftung in Darmstadt wurden hierzu unterschiedlichste Perspektiven und Ansätze eingebracht.

In einem waren die Teilnehmer sich einig: Die Wohnungsfrage war nie wirklich weg. Dennoch kann angesichts der aktuellen verschärften Problemlage von einer erhöhten Dringlichkeit und daher einer „Rückkehr“ der Wohnungsfrage ausgegangen werden. Gleichzeitig zeigte die Konferenz, dass sich die wohnungspolitischen Debatten keinesfalls auf eine einzelne „Wohnungsfrage“ reduzieren lassen. Laut Prof. Dr. Dieter Rink erleben wir momentan nicht nur

die Rückkehr der einen Wohnungsfrage, sondern die Rückkehr der Wohnungsfragen in Form von vielfältigen Problemstellungen. So umfasste das Themenspektrum die Fragen nach (Neu-)Bau und Design bedarfsgerechter Wohnungen, Aspekte innovativer Nutzungskonzepte sowie der inklusiven Gestaltung von Wohnraum in den Städten. Darüber hinaus ist die Wohnungsfrage auch immer eine soziale Frage, wie Vorträge zu sozialem Wohnungsbau, bezahlbarem Wohnraum und den Kosten der Unterkunft für Sozialhilfeempfänger deutlich machten. Angesichts der heterogenen Situation in unterschiedlichen Städten müssen wir diese Fragen heute differenziert entsprechend der lokalen Gegebenheiten stellen.

Die Fachtagung „Die Rückkehr der Wohnungsfrage“ ging jedoch über die reine Problemanalyse und das Aufwerfen von Fragen hinaus. Im Dialog zwischen Sozial- und Gesellschaftswissenschaften sowie Praktikern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wurden auch potentielle Lösungsansätze erarbeitet. Neben innovativen Bauformen und architektonischen Gestaltungskonzepten wurden insbesondere die unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure der Wohnungspolitik als mögliche Problemlöser identifiziert. Während einige Vorträge spannende Einblicke in private oder genossenschaftliche Initiativen sowie das Konzept „Wirtschaft macht Wohnen“ gaben, wurde insbesondere die herausgehobene Rolle der Kommunen betont. Trotz vielfältiger Herausforderungen wurden hier noch viele ungenutzte kommunale Gestaltungsspielräume und konkrete Maßnahmenvorschläge von den Konferenzteilnehmern benannt.

Neuer Wohnraum - aber wie? Die Gestaltung des Wohnraums der Zukunft

Ein erster Aspekt der Wohnungsfrage ist die Frage nach dem „Wie“ des Wohnens. Hier stellt sich die Frage, wie gute und bedarfsgerechte Wohnungen eigentlich in Zukunft gestaltet sein sollen.

Axel Koschany interpretiert die neue Wohnungsfrage dabei als einen vermehrten Bedarf an funktionalen, bezahlbaren Wohnungen. Als Lösungsansatz entwickelt er mit seinem Architektenbüro kompakte, smarte (d.h. platzsparende) Bauweisen, bei denen durch den Einsatz von standardisierten Bauteilen die Baukosten gesenkt werden. So setzt Koschany auf die Massenproduktion modularer Wohnsysteme, die so in der Herstellung günstig sind und den Wohnraum optimal ausnutzen. Wichtig ist es dabei, inwieweit es gelingt diese kostensparenden Ansätze mit hohem Wohnkomfort und architektonisch ansprechenden Gebäuden zu vereinen. In eine ähnliche Richtung argumentiert auch der Architekt Arne Steffen. Wohnungen müssen nicht besonders groß, sondern sinnvoll aufgebaut sein und sich an dem Bedarf der Menschen orientieren. Insgesamt wird hier der Neubau von Wohnungen als ein zentraler Lösungsansatz präsentiert, um die steigende Nachfrage in den Städten zu bedienen. Es muss also gebaut werden. „Und zwar höher, breiter *und* kompakter“ so Dr. Stefan Brauckmann vom Mendelson Institut. Er betont dabei im Kontext der Stadtentwicklung, dass hier insbesondere im Bereich der Kleinwohnungen für die steigende Anzahl an Einpersonenhaushalten nachgesteuert werden muss.

Wer wohnt wie und wo? Nutzungsbezogene Problemstellungen

Hier zeigt sich eine enge Verzahnung zwischen der Bereitstellung und der Nutzung von Wohnraum. So ist die Pro-Kopf-Wohnfläche in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Dies ist nicht nur aus wohnungspolitischer, sondern auch aus einer nachhaltigkeitsorientierten Perspektive problematisch. Die Wohnungsfrage ist somit nicht nur eine Frage des Wohnungsbaus, sondern zunehmend auch eine Frage der Wohnungsnutzung.

Immer komplexere und vielfältigere Biographien oder „Multigraphien“ führe dazu, dass die Wohnbedürfnisse einer Person einem ständigen Wandel unterworfen sind. Die Wohnverhältnisse

können dabei jedoch bislang nur bedingt angepasst werden. Beispielhaft zeigte Uwe Höger von der akp_ Stadtplanung+Regionalentwicklung dies beim Bestand der Einfamilienhäuser aus den Jahren 1960 bis 1980 auf, welche circa 13% des Wohnungsbestandes ausmachen. Diese wurden zumeist von jungen Paaren und Familien errichtet und bewohnt. Nach dem Auszug der Kinder werden die Einfamilienhäuser jedoch oft rund 30 Jahre als „empty nest“ von den Eltern genutzt. Es kommt so zum Phänomen des sogenannten „inneren Leerstands“. Die Anzahl der Einwohner in den oftmals homogenen Quartieren reduziert sich dadurch um 15-22%. Dies entspricht gleichzeitig einem Wohnraumpotential, dass durch einen „Umbruch“, also beispielsweise durch Umzüge in kleinere Wohnungen, in diesen Quartieren entstehen kann.

Bedarfsgerechtes Wohnen bedeutet demnach neben dem vermehrten Bau kompakter Wohnungen auch, flexible Nutzungskonzepte zu ermöglichen und Wohnungswechsel zu erleichtern. So sollte es möglich sein bei Bedarf, beispielsweise bei Familienzuwachs, die Wohnfläche zu erweitern, jedoch ebenso, diese bei schrumpfender Haushaltsgröße im Alter wieder zu verkleinern. Eine denkbare Maßnahme wäre hier beispielsweise die Förderung von mietkostenneutralen Umzügen in eine kleinere Wohnung im Alter. Darüber hinaus können Quartierskonzepte den altersbedingten Umzug innerhalb des eigenen Wohnviertels und somit den Erhalt der sozialen Kontakte im Alter erleichtern.

Für die Nutzung des bereits vorhandenen Wohnraums, insbesondere auf dem Land spricht sich Jürgen Römer unter dem provokanten Titel „Stadtfrust vs. „Landlust“ aus. Durch eine Aufwertung des ländlichen Umfelds, insbesondere durch den Ausbau des Breitbandnetzes, können ländliche Wohnstandorte und der dort vorhandene Wohnraum in Zeiten von Home Office und Digitalisierung attraktiver werden und so die angespannte Situation in den Ballungsräumen und Städten entlasten.

Neben Beruf, Alter und Familienstand führen auch weitere Eigenschaften wie das Haushaltseinkommen oder kulturelle Präferenzen zu immer differenzierten Bedürfnissen und Anforderungen an den Wohnungsmarkt. Kommunale Wohnungspolitik steht dabei vor einem „Balanceakt zwischen sozialem Inklusivitätsanspruch und notwendiger Zielgruppenorientierung“ so Tülin Kabis-Staubach und Prof. Dr. Reiner Staubach. Angesichts einer vielfältiger werdenden Stadtbevölkerung müssen hier die unterschiedlichsten Bedürfnisse befriedigt werden, vom Familienwohnen über altersgerechte Wohnungen bis hin zur Herausforderung der Integration von Zugezogenen mit Migrationshintergrund.

Wohnen zu welchem Preis? Soziale und finanzielle Aspekte der Wohnungsfrage

Gestaltung und Nutzung des Wohnraumes müssen Hand in Hand gehen und bieten innovative Ansatzpunkte für die Wohnungspolitik. Nichtsdestotrotz müssen diese Wohneinheiten zunächst finanziert werden, um dann kostengünstig auf dem Wohnungsmarkt vermietet werden zu können. Wohnungspolitik ist in dieser Perspektive eng verzahnt mit einer wirtschaftlichen und sozialen Frage. Der Frage „Wie kann Wohnraum bezahlbar bleiben?“ gingen gleich mehrere Vorträge auf der Tagung nach.

Während die Debatten über steigende Mieten bislang insbesondere in den Großstädten wie München, Hamburg oder Berlin eine erhöhte Aufmerksamkeit erhalten, so zeigte der Vortrag von Dr. Michael Mießner, dass inzwischen auch sogenannte B- und C-Lagen-Städte zunehmend Ziel von Investoren werden und dadurch vermehrt unter Renditedruck geraten. Im Zuge der Liberalisierung des Finanzmarktes in den 90er Jahren wurden auch die Voraussetzungen für die Finanzialisierung des Wohnungsmarktes geschaffen. In Folge der Finanzkrise gelten Investitionen in den Wohnungsmarkt inzwischen als sichere und stabile Anlageform. Auf der Suche nach

lohnenden Investments und angesichts des umkämpften Marktes in den Städten kann inzwischen beobachtet werden, dass Investoren zunehmend auch auf B- und C-Lagenstädte wie beispielsweise Göttingen oder Neuruppin ausweichen. Es stellt sich die Frage, inwieweit der dadurch entstehende Renditedruck sich letzten Endes auf den realen Wohnungsmarkt und am Ende ganz konkret auf Mieter und Wohnungssuchende auswirkt.

Diese spüren bereits jetzt insbesondere in den Großstädten den Druck einer steigenden Mietbelastung, wie der Beitrag von Max Kayser, Björn Egner und Heike Böhler verdeutlichte. Als Determinanten einer hohen Mietbelastung konnten dabei in einer quantitativen Studie insbesondere der Anteil der Singlehaushalte, der Anteil der Studierenden sowie die Zahl der Einpendler, aber auch steigende Baulandpreise identifiziert werden. Mietmindernd wirkt sich hingegen der soziale Wohnungsbau aus. Anhand zweier Fallstudien der wohnungspolitischen Diskurse in Dresden und Oberhausen zeigte sich zudem ein differenziertes Bild zwischen unterschiedlichen lokalen Problemlagen und Handlungsstrategien. So steht in Oberhausen das Ziel eines attraktiven Wohnraums und die enge Kooperation mit benachbarten Städten im Ballungsraum Ruhrgebiet im Vordergrund. Hingegen kann in vielen Städten angesichts steigender Mietbelastung ein vermehrter Fokus auf das Thema bezahlbare Mieten beobachtet werden. Nachdem in Dresden noch zu Beginn der 2000er Jahre angesichts niedriger Mieten und eines entspannten Wohnungsmarktes der kommunale Wohnungsbestand nahezu vollständig an einen internationale Investor veräußert wurde, ziehen nun die Mietpreise in der ostdeutschen Stadt deutlich an. Ein Anstieg, von dem Investoren annehmen, dass er sich auch in Zukunft fortsetzen könnte. In der lokalen Politik zeigt sich angesichts dieser Wende auf dem Wohnungsmarkt nun ein Umdenken hin zu einer wieder verstärkten kommunalen Steuerung und zu erneutem sozialem Wohnungsbau, um dem Problem hoher Mieten aktiv begegnen zu können und kommunale Handlungsspielräume zurückzuerhalten.

An der Schnittstelle zwischen Sozial- und Wohnungspolitik sieht Prof. Dr. Annette Spellerberg von der Technischen Universität Kaiserslautern angesichts dieses Kontextes eine klare Linie für die neue Wohnungsfrage: „Der Wohlfahrtsstaat ist gefordert!“. Wohnen ist ein existentielles Grundbedürfnis, dessen Finanzierung einen wichtigen Anteil des monatlichen Haushaltbudgets in Anspruch nimmt. Als Kenngröße nennt Spellerberg dabei die Mietbelastung. Diese drückt aus, welchen Anteil des Einkommens ein Haushalt für die Miete ausgeben muss. Die durchschnittliche Mietbelastungsquote beträgt in Deutschland 27% des Einkommens. Hohe Mieten schmälern dabei insbesondere bei Geringverdienern und Familien das übrige zur Verfügung stehende Budget: In unteren Einkommensgruppen liegt die Mietbelastung bei über 40%. Spellerberg konstatiert insbesondere in den Großstädten einen zunehmenden Druck durch steigende Wohnkosten und unzureichenden Wohnraum auf die ärmeren Haushalte. Wohnungspolitik ist somit eng verzahnt mit der Frage nach sozialer Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe.

Doch nicht nur aus Gerechtigkeitsgründen, sondern schon allein aus finanziellem Eigeninteresse sollten Kommunen die Verbindung zwischen sozialen und wohnungspolitischen Fragen beachten. So kommen die Kommunen entsprechend SGB II / XII für die Kosten der Unterkunft von Sozialhilfeempfängern und anderen Leistungsbeziehern auf. Dies führt zu nicht unerheblichen Kosten für den kommunalen Haushalt, was insbesondere in Zeiten klammer kommunaler Kassen relevant ist. Die Deckung der Kosten der Unterkunft dient primär der Existenzsicherung. Jedoch können Kommunen ihren Handlungs- und Bemessungsspielraum bei der Festsetzung von Angemessenheitsgrenzen nutzen, um weitere politische Ziele zu verfolgen. Eine gezielte Wohnungspolitik kann so darauf ausgerichtet sein, Ghettoisierungen und Segregationseffekten zu vermeiden, sowie durch die Ermöglichung der Anmietung sanierter Wohnungen auch einen klimapolitischen und langfristig nachhaltigen Beitrag leisten.

Wer trägt zur Lösung der Wohnungsfrage bei? Akteursvielfalt in der Wohnungspolitik

Neben der Frage, wie der neu zu schaffende Wohnraum aussehen soll und welche Nutzerbedürfnisse er erfüllen muss, bildete die Frage, wer Wohnraum bereitstellen und gestalten soll, einen zentralen Diskussionsstrang der Konferenz. Unter der Überschrift „Akteure und Verfahren“ wurden dabei verschiedene Ansätze diskutiert.

Zur großen Akteursvielfalt tragen beispielsweise Formen gemeinschaftlichen Wohnens bei. Deren Grundprinzip ist eine hohe soziale Selbstverwaltung der Menschen, die zusammenziehen oder wohnen. Initiativen zum gemeinschaftlichen Wohnen können hier neue Impulse setzen, beispielsweise indem sie flexiblere Wohnformen und eine bedarfsgerechte Anpassung des Wohnraums ermöglichen, aber auch Räume für gemeinschaftliche Aktivitäten schaffen. In den diskussionsorientierten Dialogcafés wurde dabei die Fragen aufgeworfen, wie Erfahrungen mit Selbstorganisation den sozialen Wohnungsbau transformieren können und welche Rolle einem „sozialen Wohnungsbau von unten“ bei der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum einnehmen kann. Um solche alternativen Wohn- und Eigentumsformen zu fördern, können Städte aktiv die Rahmenbedingungen lokaler Wohnungspolitik gestalten. Ein Beispiel ist das so genannte Frankfurter Verfahren mit seiner Konzeptvergabe, bei der der Zuschlag für Wohnungsbauprojekte an nicht an den höchstbietenden Investor geht, sondern an den Bewerber mit dem besten Konzept, das entsprechend klarer qualitativer Kriterien überzeugt, beispielsweise durch einen innovativen Ansatz für gemeinschaftliches Wohnen und sozialverträgliche Mieten. Darüber hinaus kann ein Liegenschaftsfonds gezielt Räume für gemeinschaftliches Wohnen zur Verfügung stellen, wie Birgit Kasper vom Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnungswesen darstellt.

Als wichtiger Akteur im Feld der sozialen Wohnungsversorgung können laut Joscha Metzger die Wohnungsgenossenschaften gelten. Genossenschaften gelten nach wie vor als „soziale“ Akteure und können so bei Debatten um knappen oder teuren Wohnraum Konflikte beruhigen. Nichtsdestotrotz müssen hier auch die Grenzen der genossenschaftlichen Organisation beachtet werden. Zwar verfolgen die Wohnungsbaugenossenschaften nicht die Renditemaximierung als Hauptziel, dennoch sind sie an einer „guten sozialen Durchmischung“ interessiert, bei der auch finanzstarke Mieter angesprochen werden. So können Wohnungsbaugenossenschaften mitunter als „nachholende Gentrifizierer“ zu einer veränderten Sozialstruktur beitragen und finanzschwache Mieter in andere Stadtteile verdrängen. Entscheidend für die jeweilige Entwicklung im Bereich der Genossenschaften ist laut Metzger daher, welche Rahmenbedingungen für das Handeln von Wohnungsmarktakteuren auf politischer Ebene geschaffen werden.

Neben den klassischen Akteuren auf dem Wohnungsmarkt besteht zudem ein Potential zur Entlastung kommunaler Wohnungsmärkte durch die Bereitstellung bezahlbare Mitarbeiterwohnungen, wie Lena Abstiens von der RegioKontext GmbH unter dem Titel „Wirtschaft macht Wohnen“ erläutert. Auch für die Unternehmen bietet dieses Konzept Vorteile, da sie Mitarbeitern so attraktive Konditionen bieten können und diese langfristig an den Betrieb binden. Dabei kann der Impuls für solche „Werkwohnungen“ oder Mitarbeiterwohnungen durchaus auch von der Kommune kommen, wie das Beispiel Sylt deutlich macht: Hier wurde die Bereitstellung von Mitarbeiterwohnungen zur Auflage für die Erweiterung eines Hotels gemacht. Weitere Möglichkeiten liegen in der Zusammenarbeit mit kommunalen Wohnungsunternehmen. Kommunen können so aktiv die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum vorantreiben.

Während eine Vielfalt an Akteuren einen Beitrag zu gutem und bezahlbarem Wohnen leisten können, so wird doch deutlich, dass die Rahmenbedingungen für deren Handeln stets von der kommunalen Politik geformt und gestaltet werden müssen.

Was tun in den Kommunen? Wohnungspolitische Handlungsspielräume nutzen

Hier stellt sich die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten der Kommune angesichts wachsender Herausforderungen im Bereich Wohnen.

Wie von Prof. Stephan Grohs und Steffen Zabler herausgearbeitet haben, besteht eine hohe Varianz in den Strategien der Städte hinsichtlich ihrer Haushaltsausgaben im Bereich der Wohnungs- und Sozialpolitik. Interessant ist vor allem die Rückkehr des sozialen Wohnungsbaues auf die kommunale Agenda, da eine bloße Steuerung über kostenintensive Belegrechte an ihre Grenzen stößt. Dieser Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik wurde im Rahmen der Tagung von Prof. Dieter Rink näher erläutert. So spiegelt sich insbesondere in den Schwarmstädten der öffentliche Diskurs die angespannte Lage am Wohnungsmarkt wieder. Die prominente Platzierung der Wohnungsfrage im politischen Diskurs der jeweiligen Städte führt sowohl zu einer Erarbeitung neuer kommunaler Wohnkonzepte, als auch zu einer erneuten Etablierung altbekannter Instrumente wie die soziale Bodennutzung oder kommunaler Wohnungsbau.

Die Städte und Kommunen stehen heute in der Wohnungspolitik vor immensen Herausforderungen. Der Ruf nach „mehr bezahlbarem Wohnen durch aktive Wohnraumförderung auf der kommunalen Ebene“ wurde dabei auf der Tagung vielfach von Wissenschaftlern und Praktikern erhoben. Folgt man Arnt von Bodelschwingh von der RegioKontext GmbH, dann bedeutet die neue Wohnungsfrage in erster Linie die Frage, wie Kommunen bezahlbares Wohnen fördern können. Die Antwort ist für ihn dabei klar: „Wir brauchen mehr soziale Wohnraumförderung“. Diesem Zitat Bodelschwinghs schließen sich im Laufe der Konferenz viele der anwesenden Experten aus Wissenschaft und Praxis an. Dabei sieht von Bodelschwingh Wohnraumförderung als zentrale Gestaltungsaufgabe für die Kommunen. Wie konkret eine solche aktive Wohnraumförderung aussehen kann, verdeutlicht er anhand einiger praxiserprobten Konzepte. Er verweist auf vielfältige Vorteile einer aktiven kommunalen Wohnungspolitik, insbesondere mittels des Instruments der Sozialbindung. Mit diesem Instrument erwirbt die Kommune Sozialbindungen, das heißt die Option auf günstig vermieteten Wohnraum. Dieser kann dann bevorzugt bestimmten Gruppen, beispielsweise einkommensschwachen Haushalten und Familien zur Verfügung gestellt werden. So haben die Kommunen zudem einen konkreten Einfluss auf die Kosten der Unterbringung von Sozialhilfeempfängern und können hohe Kosten für das kommunale Budget durch überbezahlte Mieten vermeiden. Auch in Zeiten klammer kommunaler Kassen kann der Ausbau von Sozialbindungen lohnend für Kommunen sein. Konkret lenkt Bodelschwingh die Aufmerksamkeit auf zwei innovative Politikinstrumente, die den Kommunen neuen Handlungsspielraum in der Wohnungsfrage verschaffen, um das Ziel einer vermehrten sozialen Wohnraumförderung bei gleichzeitig kontrollierbaren Kosten zu erreichen. Dies sind zum einen die mittelbare Belegungsbindung und zum anderen die zielgenaue, flexible Sozialbindung nach dem Potsdamer Modell. Für eine gezielte Nutzung von Belegungsrechten plädieren auch Regina Heibroock, Sozialplanerin und Dr. Martin Lenz, Bürgermeister aus der Stadt Karlsruhe. Aus Ihren praktischen Erfahrungen leiten Sie die Erkenntnis ab, eine gezielte Belegungssteuerung auch in Zeiten von Wohnungsknappheit Inklusion am lokalen Wohnungsmarkt erreichen werden kann. Kommunen können so nicht nur zu bezahlbarem Wohnraum beitragen, sondern auch die soziale Durchmischung innerhalb der Kommune gezielt fördern und für ein gutes Miteinander in den einzelnen Stadtteilen sorgen.

In diesem Kontext betont Hilmar von Lojewski in seiner Rolle als Beigeordneter des Deutschen Städtetags, „wie eng der Erhalt des sozialen Friedens und der Zusammenhalt von Stadtgesellschaften mit der erfolgreichen Beantwortung drängender wohnungspolitischer Fragen

verbunden sind“. Er fordert daher eine verstärkte Berücksichtigung des Gemeinwohlprinzips in der Raumpolitik auf allen politischen Ebenen. So sollen Bodenspekulation eingedämmt und den Städten der Zugriff auf potentiell Bauland für eine soziale Bodennutzung erleichtert werden. Weitere kommunale Handlungsspielräume sieht auch die Darmstädter Stadträtin Iris Behr in der Anwendung kommunaler Vorkaufsrechte oder durch die Bodenvergabe im Erbbaurecht, bei der kommunale Grundstücke nicht verkauft werden, sondern langfristig im Besitz der Kommune bleiben. Gerade angesichts einer zunehmenden Finanzialisierung zeigen sich laut Iris Behr zudem durchdachte städtebauliche Verträge als sinnvolles Instrument, mit denen das Baurecht für Investoren an die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum gekoppelt wird. „Investoren können und müssen sich auf diese Art der Planung und die Bodenentwicklung einstellen“, so Behr. So soll verhindert werden, dass die Forderung nach schneller Rendite letzten Endes auf dem Rücken der Mieter und Wohnungssuchenden ausgetragen wird. Trotz oder gerade wegen der vielfältigen Herausforderungen in der Wohnungspolitik sollten die Kommunen so gezielt verschiedene Handlungsspielräume nutzen, um das Thema Wohnen nachhaltig und zukunftsorientiert zu gestalten.

Was deutlich wird ist, dass die Debatte zur Wohnungspolitik intensiv geführt wird und hieraus eine Reihe neuer und alter Ideen wieder auf die politische Agenda gelangt sind. Die Fachtagung hat dabei bewiesen, dass der kontinuierliche Dialog zwischen Gesellschaft, Wissenschaft und Praxis diesen Prozess sinnvoll begleiten und gestalten kann.

Heike Böhler und Max Kayser sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Einführung

Die Wohnungsfrage in der Metropolregion FrankfurtRheinMain

Ludgar Stüve

Die Metropolregion FrankfurtRheinMain wächst weiter und die wirtschaftliche Entwicklung ist ungebrochen positiv. Eine Folge dieser Entwicklung ist die Verknappung bezahlbaren Wohnraums. Verschärft wird diese Verknappung durch einen Immobilienboom bislang nicht gekanntes Ausmaßes. Immobilienpreise und Mieten steigen als Folge fortwährender Angebotsverknappung. Wohnquartiere werden aufgewertet und gentrifiziert, der soziale Wohnungsbau vernachlässigt und in Innenstadtlagen wird Wohnraum für gewerbliche Nutzung zweckentfremdet. Berufsgruppen mit mittlerem bis geringem Einkommen können sich das Leben in der Stadt kaum noch leisten. Für das Gebiet des Regionalverbandes hat der Verband bis zum Jahr 2030 einen Bedarf von rund 185.000 Wohnungen ermittelt. Dem entgegen steht ein rechnerisches Potenzial für Neubauwohnungen von rund 162.000 Wohnungen. Darin enthalten sind die noch freien Flächen im Regionalen Flächennutzungsplan, Baulücken sowie Aufstockungsmöglichkeiten. Es bleibt also ein Delta von etwa 23.000 Wohnungen.

Um dieser Schieflage entgegenzuwirken, haben unter der Federführung des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain im Jahre 2013 Bürgermeister der Kommunen der Metropolregion und Vertreter der Wohnungswirtschaft den „Runden Tisch Wohnen“ ins Leben gerufen. Sein Grundgedanke: Städte und Gemeinden in maximaler Entfernung von 45 Minuten zu Frankfurt und Wiesbaden/Mainz stellen Bauland mit kurz- bis mittelfristiger Verfügbarkeit bereit. Auf diesem sollen öffentliche Wohnbaugesellschaften, aber auch private Investoren, insbesondere Geschosswohnungsbauten errichten, die einen Miet- oder Kaufpreis unter dem ortsüblichen Niveau aufweisen. Insgesamt kamen bei der jüngsten Aktualisierung Flächen in einer Größenordnung von rund 370 Hektar zusammen.

Die Vermarktung der Flächen erfolgt über das kommunale Immobilienportal www.kip-frankfurtrheinmain.de/entwicklungsareale.

Um die Angebotslücke zu schließen bedarf es weiterer Schritte: Wir müssen in der Stadt und im Umland dichter bauen und noch stärker vorhandene Innenentwicklungspotenziale mobilisieren. Vor allem das Umland muss zur Entlastung des Kerns noch mehr Flächen aktivieren. Auch müssen die Planungsverfahren beschleunigt werden. Schließlich würden den Kommunen Investitionskostenzuschüsse für die Infrastruktur beispielsweise für Kläranlagen und Kindergärten helfen. Nur so werden wir mittel- bis langfristig Entspannung in den Wohnungsmarkt bekommen.

Ludger Stüve ist Direktor des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain.

Lokale Wohnungspolitik in Deutschland – Mietbelastung in Großstädten und Handlungsspielräume lokaler Akteure

Björn Egner, Heike Böhler, Max Kayser

Hatte sich die Bundesregierung noch in den letzten 15 Jahren sukzessive aus der Wohnungspolitik zurückgezogen, erlebt die Wohnungsfrage nun einen erneuten Bedeutungszuwachs. Die dramatische Situation in den deutschen Mittel und Großstädten zeigt, dass die Politik der „unsichtbaren Hand des Marktes“ keineswegs zu einer Verbesserung der Wohnungssituation in den Ballungszentren geführt hat. Die gestiegene Nachfrage hat zwar zu höheren Preisen geführt – die Generierung eines zusätzlichen Wohnungsangebots, die nach der Marktlogik eigentlich folgen müsste, scheint aber weitgehend ausgeblieben oder in Relation zur Wohnungsnachfrage vor allem von Haushalten mit niedrigem Einkommen unzureichend zu sein. Es wird deutlich, dass Wohnungsmärkte ohne politische Steuerung Ergebnisse produzieren, die sozial nicht erwünscht sind. Daraus folgt, dass sich wieder verstärkt die Einsicht geltend macht, dass Wohnung kein Wirtschafts-, sondern ein Sozialgut ist (vgl. zu dieser Debatte in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit Heinelt 2004: 38) und deshalb politische Eingriffe notwendig sind.

Vor allem in großstädtischen Ballungsräumen der Bundesrepublik Deutschland wird in den letzten Jahren ein immer massiver werdendes Problem der Wohnraumversorgung deutlich (DIW 2013), das vor allem Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen betrifft. Die Steigerung der Bestands- und Neumieten hat in vielen Städten ein so großes Ausmaß angenommen, dass die Wohnungspolitik einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfährt (vgl. Schönig 2013). Die veränderte politische Wahrnehmung schlug sich bereits im Bundestagswahlkampf 2013 nieder, als die SPD mit diesem Thema gegen die schwarz-gelbe Koalition zu punkten versuchte („Merkels Mieten-Märchen“). Auf ihren Druck wurde die „Mietpreisbremse“ schließlich von der Großen Koalition beschlossen. Das Thema „Wohnen“ scheint demnach eine neue Konjunktur zu erfahren, galt es doch in den letzten zehn Jahren eher als Politikfeld, das in der Bundes- und Landespolitik keine vorrangige Rolle spielte.

Spätestens mit der Föderalismusreform, in deren Rahmen der Bund die Zuständigkeit für den Sozialen Wohnungsbau an die Länder übergeben hatte, war klar, dass die Politik die zu lösenden Probleme im Politikfeld Wohnen nicht mehr als vordringlich ansah. Mit der Verlagerung der Zuständigkeit auf die Länder und die gleichzeitige Einführung von „Schuldenbremsen“ im Grundgesetz und den Länderverfassungen haben sich Bund und Länder selbst den finanziellen Handlungsspielraum entzogen: Große Investitionsprogramme im Wohnungssektor sind aufgrund der neuen verfassungsrechtlichen Regelungen nicht zu erwarten.

Deshalb stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Städte leisten können, um die Probleme auf den Wohnungsmärkten anzugehen. Zwar stellt sich deren finanzielle Lage mindestens als ebenso schwierig dar wie die von Bund und Ländern, sie besitzen aber aufgrund ihrer Nähe zum Geschehen einen besseren Einblick und verfügen neben dem traditionellen Steuerungsmedium „Finanzierung“ noch über weitere Handlungsmöglichkeiten, die Bund und Ländern nicht besitzen.

Als wesentliches Problem hat sich innerhalb der kommunalen Wohnungspolitik die Mietbelastung der einzelnen Haushalte herausgestellt, d. h. der Anteil des Haushaltseinkommen der für Miete des genutzten Wohnraumes zu entrichten ist. Auch hierbei sind einkommensschwache Haushalte im besonderen Maße betroffen. Deshalb stellen sich im Bereich der kommunalen Wohnungspolitik zwei zentrale Fragen:

1. Welches sind die systematischen Ursachen der Mietbelastung in den deutschen Großstädten?
2. Welche Möglichkeiten haben Städte, den Mietpreisen entgegen zu steuern?

Zur Beantwortung dieser Fragen, wurden im Rahmen eines Makro-Städtevergleichs 41 kreisfreie Städte in Deutschland anhand relevanter Faktoren untersucht. Die vorgestellte Studie zog dabei insbesondere exogene Faktoren, welche Einfluss auf den Mietmarkt einer Stadt haben können, wie *Wohnungsbestand pro Kopf*, *Preise für Bauland* und den Anteil von *Wohnungen mit sozial Bindungen* sowie *Bevölkerungszuwachs*, *Bevölkerungsdichte* und den *Anteil an Singlehaushalten*, in die Analyse mit ein. Hinzu kommen weitere demografische Faktoren wie der *Anteil an älteren Menschen* oder *Studierenden*, aber auch sozioökonomische Phänomene, wie *Arbeitslosigkeit* und der damit verbundenen *Attraktivität* der Stadt sowie die Größe des *Pendlerstroms* im Verhältnis zur Wohnbevölkerung. Letztlich kommt noch als weitere Determinante die *kommunale Verschuldung* und damit die Fähigkeit zur wohnungspolitischen Investitionen hinzu.

Mithilfe der linearen Regression wurden diese Faktoren im statistischen Modell auf ihren Einfluss auf die Mietbelastung hin geprüft. Als untersuchter Zeitraum wurde das Jahr 2011 aufgrund der besseren Datenlagen im Zensusjahr gewählt. Hieraus ergab sich, dass die folgenden Faktoren einen signifikanten Einfluss auf die Mietbelastung haben:

- Baulandpreise
- Anteil der Singlehaushalte
- Bevölkerungswachstum
- Bevölkerungsdichte
- Pendlerquote
- Und die im 1. Förderweg errichteten Wohnungen

Hierbei wirken sich ein höherer Anteil von Sozialwohnungen im 1. Förderweg und ein höhere Pendleranteil dämpfen auf die Mietbelastung aus, wohingegen die restlichen Faktoren die Mietbelastung für die städtischen Haushalte verstärken.

Zur Beantwortung der der zweiten Frage werden in einem weiteren Schritt die Ausreißerstädte des statistischen Modells identifiziert werden und im Rahmen einer „nested analysis“ mit „off-the-line cases“ (Liebermann 2005) qualitativ analysiert werden. Das wissenschaftliche Ziel besteht einerseits darin, die kombinierte Erklärungskraft von makro-statistischen Modellen und vergleichenden Fallstudien zu nutzen, um den Ursachen eines immer stärker werdenden gesellschaftlichen Problems auf die Spur zu kommen, und weiterführend, lösungsorientierte Handlungsmuster von lokalpolitischen Akteuren zu identifizieren. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse lassen sich gleichzeitig gesellschaftlich nutzen, um städtische Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren, die in der politischen Praxis genutzt werden können, um lokale Wohnungspolitik neu zu konzeptualisieren. Hierbei wurden die Städte Dresden, Kassel, Berlin mit einer geringeren Mietbelastung als die Kontextfaktoren vermuten lassen ausgewählt. Die Städte München und Oberhausen dienen hingegen als Fallbeispiele für Städte mit einer höheren Mietbelastung als erwartet. Im Rahmen der Fachtagung „Die Rückkehr der Wohnungsfrage“ in der Schader-Stiftung, konnten schon erste Ergebnisse zu den Städten Dresden und Oberhausen präsentiert werden. Ziel war es die lokalen Handlungsmuster und Diskurse nachzuvollziehen und diese in Bezug zu den Ergebnissen aus dem statistischen Modell zu setzen.

Der wohnungspolitische Diskurs der Stadt Dresden ist zunächst geprägt von Fragen zur Verbesserung des Stadtimages und der Erhöhung der Lebensqualität insgesamt. Grundsätzlich befindet sich die Stadt während des (quantitativen) Untersuchungszeitraumes von 2004 bis 2013 in einer durchaus komfortablen Situation, die Bruttolöhne steigen im etwa gleichem Maß wie die Mietpreise und der hohe Leerstand durch die Abwanderung nach der deutschen Wiedervereinigung sorgt für einen entspannten Mietermarkt. Ein Schlüsselereignis in der Dresdener Wohnungspolitik stellt zweifelsohne der Verkauf der kommunalen Wohnungsbestände durch die Veräußerung der Dresdener WOBA 2006 an die amerikanische Investmentgesellschaft

Fortress Investment Group dar. Bereits im Vorfeld des Verkaufs wurden von Seiten des Dresdner Mietervereins Bedenken geäußert, dass der Wohnungsmarkt sich in Zukunft anspannen könnte, wenn sich die Leerstandsquote reduzieren würde und dann hätte die Stadt selbst kein Wohnungseigentum mehr um entsprechend gegenzusteuern.

Wurden 2006 diese Argumente noch mit der Begründung abgewiesen, niemand könne die Zukunft voraussagen und ein derartige Anspannung des Wohnungsmarktes sei unwahrscheinlich, kam es bereit 2013 zu einer Entkopplung der Mietpreisentwicklung von der des Bruttoeinkommens. Der Dresdener Wohnungsmarkt wandelte sich von einem Mieter- zu einem Vermietermarkt. Die Leerstandsquote ist inzwischen auf 2,5 Prozent gesunken und bestehende Belegungsrechte für Sozialwohnungen laufen zehn Jahre nach dem Verkauf der WOBA aus (vgl. Schmidt-Lamontain 2017). Zudem wird Dresden als Standort für Investoren immer attraktiver, dies führt zusätzlich zu einer drastischen Verschärfung der Miet- und Immobilienpreisentwicklung. Der anwachsende Problemdruck führte nicht nur zu einer Diskursverschiebung innerhalb der wohnungspolitischen Debatte in Dresden, sondern auch zu einem Wiedereinstieg in den kommunalen Wohnungsbau, wie aktuellen Programme der Stadt zeigen (Dresden 2017).

Ein anderes Bild zeichnet sich in Oberhausen ab, hier liegt die Mietbelastung höher, als die Kontextfaktoren vermuten lassen, jedoch steigen die Bruttolöhne konstant stärker als die Mietpreise. Dies wirkt sich wiederum unmittelbar auf den wohnungspolitischen Diskurs aus. Hier zeigt sich, dass vor allem der die Frage nach der Lebensqualität der Einwohner im Vordergrund steht. Wohnraum als Mangelware ist hingegen kein Thema, sondern es wird aktiv darum geworben für zuziehende Haushalte attraktive Rahmenbedingungen zu schaffen. Daran schließt sich zudem eine stark wirtschaftspolitische Sichtweise an, welche die Stadt und das Stadtleben als weiche Standortfaktoren begreift. Einen besonderen Fokus nimmt dabei die regionale Kooperation mit den umliegenden Städten im Rahmen eines regionalen Flächennutzungsplanes ein. Dieser Regionalplan für die „Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr“ trägt der hohen Mobilität und Vernetzung in der Region Rechnung.

Anhand der beiden Beispiele zeigt sich bereits, dass die Problemdiskurse der jeweiligen Städte stark divergieren können und die Problemlage im Bereich der Wohnungspolitik nicht allein von den quantitativen Kontextfaktoren abhängt. So ist die im statistischen Modell hohe Mietbelastung in Oberhausen kein besonders präzentes Problem, da die Löhne ebenfalls steigen und so die Mietbelastung sich nicht drastisch verschärft sondern tendenziell sogar abnimmt. Anders stellt sich der Fall in Dresden dar, wo die qualitative Auswertung gezeigt hat, dass sich die Situation am Wohnungsmarkt in einem sehr kurzen Zeitraum für die Mieter erheblich verschlechtert hat. In diesem Zuge bleibt vor allem festzuhalten, dass sich in Dresden eine Rückkehr zum kommunalen Wohnungsbau und Investitionen in Sozialwohnungen abzeichnet. Diese Maßnahmen sind insofern zu begrüßen, als dass sie die Annahme stützen Wohnungen und Wohnraum nicht als Wirtschaftsgut im klassischen Sinne zu begreifen, und ein statistisch wirksames Instrument einzusetzen, um die Mietbelastung wieder zu senken.

PD Dr. Björn Egner vertritt derzeit die Professur für Soziologie der Organisation an der Universität Speyer.

Heike Böhler und Max Kayser sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Literaturangaben

- DIW 2013: Wohnimmobilien in Großstädten: Kaufpreise steigen auch 2014 schneller als Mieten, *DIW Wochenbericht*, 49, 23-31.
- Dresden 2017: Sozialbürgermeisterin Kaufmann: Dresdner Wohnungsmarkt muss wieder in Balance gebracht werden.
https://www.dresden.de/de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/2017/04/pm_031.php
- Heinelt, Hubert 2004: Rahmenbedingungen, Politikinhalte und Politikprozesse, in: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert/Bartholomäi, Reinhart C. 2004: *Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente*, Schader-Stiftung, Darmstadt, 37-50.
- Lieberman, Evan S. 2005: Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research, *American Political Science Review*, 99, 3, 435-452.
- Schönig, Barbara 2013: Die neue Wohnungsfrage, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2/2013, 17-20.
- Schmidt-Lamontain, Raoul 2017: Impulsvortrag im Rahmen des Symposiums Wohnkonzept.
https://www.dresden.de/media/pdf/sozialamt/Schmidt-Lamontain_Symposium_Wohnkonzept_Wohnungsmarkt_Dresden.pdf

Mehr Wohnraum, aber wie? Masse machen

Small but Smart: neue Ansätze für schnelles Bauen

Axel Koschany

Die Ausgangslage

„Das Wohnen“ bestimmt aktuell Diskussionen nicht nur derer, die in der Verantwortung stehen, Wohnraum zu schaffen - wie Politik, Wohnungsbaugesellschaften, Verbände, Entwickler, Investoren -, sondern auch Institutionen wie die Schader-Stiftung. Und Architekten:

Unsere Aufgabe ist, die Ergebnisse all der Diskussionen und politischen Vorgaben in gebauten Raum umzusetzen, für die Menschen ein Zuhause zu schaffen: kostenbewusst, gestalterisch anspruchsvoll, das Quartier bereichernd, nachhaltig – und am liebsten schnell.

Die Anforderung

Die aktuellen Fragen an den Wohnungsbau erfordern mit Blick auf Kostenstrukturen und zeitliche Umsetzung innovative Konzepte. Es gilt, „Wohnen“ neu zu denken, jedes „das war schon immer so“ zu hinterfragen und jedem „das haben wir noch nie gemacht“ ein „warum-eigentlich-nicht“ entgegenzustellen. Das gilt für Größe und Ausstattungsdetails der Wohnungen wie für Planungs- und Bauablauf.

Die Aufgabe

Im Herbst 2015 beauftragte uns eines der größten deutschen Wohnungsunternehmen, den skizzierten Anforderungen folgend innovative Konzepte zu entwickeln: Wohnungs- und Gebäudetypologien, welche die Umsetzung des Unternehmensziels ermöglichen, bundesweit in den nächsten Jahren tausende Wohnungen zu bauen – dies vor allem auf eigenen Grundstücken im Zuge der Nachverdichtung. Um mit Blick auf die Daseinsvorsorge kostengünstigen Wohnraum bereitzustellen, sollte dies unter Einhaltung ambitionierter Kostenvorgaben, eines wertigen Standards in Ausbau und Materialität sowie der Vorgabe geschehen, neue Konzepte mit Blick auf serielle Einheiten für ein „schnelles Bauen“ zu entwickeln.

Dabei waren die beschriebenen Anforderungen schon zu Zeiten der „klassischen Moderne“ formuliert und von ihr aus damaliger Sicht beantwortet worden. In den 20er und 30er Jahren des letzten Jahrhunderts war das eigentliche Ziel ihrer Protagonisten, modernen, günstigen Wohnraum für Menschen mit eher niedrigem Einkommen zu realisieren – schon damals auch mit Hilfe serieller Herstellung einzelner Bauteile.

Das Konzept

Am Anfang stand eine Recherche über aktuelle Wohnungsprojekte in internationalen Metropolen, dort, wo das Platzangebot noch geringer und die Mieten noch höher sind als in Deutschland, wo flächen-optimierte Konzepte noch gefragter sind.

Es schloss sich die Entwicklung eines Kanons unterschiedlichster Grundrisstypologien auf Basis modularer Baukasten-Elemente an, beginnend mit dem kleinsten Baustein: dem einen Zimmer.

Aus zwei Bausteinen wurde die kleinste Wohnung: eine Zweizimmerwohnung mit allen notwendigen Elementen zum Wohnen, deutlich kleiner als in den aktuellen Förderrichtlinien definiert, intelligent in der Raumausnutzung: *Small but Smart...*!

Ein Wohnungskanon entstand, unterschiedlichen Anforderungen und Größen folgend, immer auf den gleichen Bausteinen basierend. Noch immer kein Haus, keine „Architektur“ – eine Herausforderung für den Architekten. Aus den Wohnungen wurden endlich Gebäude, in unterschiedlichsten Konfigurationen, abhängig von ihrem Standort, ihrer Erschließung. Kein Einheitshaus für jeden Standort, sondern *Individualität in Serie...!*

Die Umsetzung

In dieser Phase, im Frühjahr 2016, wurde die Bauindustrie hinzugezogen. In intensiven Untersuchungen wurde die mit Blick auf eine zukünftig hohe Stückzahl auch ökonomisch optimale Umsetzung des Konzeptes gesucht und in der modularen Bauweise gefunden.

Im Dezember 2016, nach drei Monaten Bauzeit vor Ort und weiteren drei Monaten Vorfertigung im Werk, wurde in Bochum der erste Prototyp eines aus Holzmodulen errichteten Wohnhauses vom Vorstand des Bauherrn eröffnet. Seit Januar 2017 sind die 14 Wohnungen vermietet, und die Resonanz der Mieter ist sehr positiv.

Ende Juni 2017 wurde in Dortmund der zweite Prototyp dem Bauherrn übergeben, diesmal aus Stahlmodulen errichtet. Unter den nächsten Projekten werden die ersten aus Beton-Modulen sein. Auch in Dortmund sind zum jetzigen Zeitpunkt nahezu alle 19 Wohnungen vermietet. Insgesamt über 40 Standorte hat unser Büro bis heute zwischen Berlin und Landsberg am Lech auf ihre Machbarkeit hin untersucht, 7 Bauanträge mit insgesamt ca. 200 Wohneinheiten laufen beziehungsweise werden zeitnah eingereicht. Und jedes Gebäude ist anders als das vorherige.

Ein (Zwischen-) Fazit

Knapp zwei Jahre nach Beginn der ersten Planungskonzepte zeigen sich schon nach der Fertigstellung zweier Gebäude Vorteile wie „Gefahren“: Große Vorteile zeigen sich unter anderem in den Qualitäten einer Vorproduktion im Werk, in den Synergien der Serie und in der sehr kurzen Bauzeit vor Ort – dies vor allem mit Blick auf eine Nachverdichtung und die davon betroffenen Nachbarn. Positiv ist auch die sehr positive Annahme der optimierten Grundrisse durch die Bewohner! Aber hier steckt zugleich die Gefahr: das Streichen von Qualitäten, sei es räumlich oder in den Ausstattungen, macht aus „Small but Smart“ ganz schnell nur noch Small. Verbindet sich dieser Eindruck mit der Bauweise, werden die Chancen des modularen Bauens im Wohnungsbau verspielt, bevor sie sich richtig entfalten konnten. Das wäre sehr schade, denn die Chancen und Möglichkeiten sind immens und noch lange nicht ausgeschöpft.

Axel Koschany ist Architekt und Partner bei Koschany + Zimmer Architekten in Essen

Mehr bezahlbares Wohnen durch aktive Wohnraumförderung auf der kommunalen Ebene

Arndt von Bodelschwingh

Mit der Rückkehr der Wohnungsfrage gerät die soziale Wohnraumförderung wieder in den Blickpunkt. Das beschleunigte Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände, das bundesweit zu verzeichnen ist, wird in angespannten Wohnungsmärkten besonders schmerzhaft wahrgenommen: Der sinkenden Zahl an sozial gebundenem Wohnraum steht hier eine wachsende Zahl an bedürftigen Haushalten und Wohnberechtigten gegenüber.

Während etliche Jahre das Instrumentarium der Subjektförderung im Fokus stand, zeigt sich inzwischen, dass sich der dringend benötigte zusätzliche Wohnungsbau dadurch nicht induzieren lässt. Ein kommunaler Gesprächspartner brachte es auf die Formel: „Subjektförderung baut keine Wohnung.“ Anders verhält es sich mit der Wohnraumförderung – sofern wenn sie wirksam ausgerichtet ist:

- Sie kann Anreize setzen, *dass* (zusätzlich) gebaut wird.
- Sie hat Einfluss darauf, *was* gebaut wird.
- Sie schafft *Sozialbindungen* in der Hand der Kommune
- Im Idealfall fließen die Mittel vollständig oder zumindest teilweise zurück und können wieder eingesetzt werden (revolvierend).
- Vor allem in Form der Darlehensförderung sorgt sie für einen wirtschaftlichen Einsatz auch beim Fördernehmer.

Soziale Wohnraumförderung stellt wichtige Handlungsspielräume (wieder) her. Durch sie gelangt die Kommune an die begehrten wie raren Sozialbindungen unterschiedlicher Ausprägung. Wohnraumförderung ist also eine wichtige Gestaltungsaufgabe – aber auch für die kommunale Ebene? Die Mittel stammen in der Regel vom Bund, ggf. ergänzt vom Land. Ausgereicht werden die Fördermittel von der Landesebene, z.B. von einer Förderbank. Wie kann die Kommune in diesem Ablauf effektiv mitwirken?

Die Ansatzpunkte sind vielfältig:

- Die Kommune kann die Bedarfe bestimmen und aufzeigen, welche Art von (gefördertem) Neubau wo benötigt wird (Bsp. Niedersachsen);
- Sofern die Haushaltsspielräume hierfür bestehen, kann sie in Ergänzung der Wohnraumförderung eigene Finanzmittel einsetzen, etwa zum Bindungsankauf im Bestand (Bsp. Frankfurt/M.);
- Bei der Vergabe von Grundstücken kann die Kommune Vorgaben zum sozialen Wohnen machen, z.B. im Zuge einer Konzeptvergabe oder durch Verbilligungsrichtlinie (Bsp. Lübeck);
- Mit Hilfe des Bau- und des Städtebaurechts lassen sich Sozialwohnungsquoten Bebauungspläne oder städtebaulichen Verträge festhalten (Bsp. Hamburg);
- Wenn es um die Kombination von Schaffung *und* Sicherung der Sozialbindungen geht, sind die Instrumente der mittelbaren Belegungsbindung oder der Kooperationsverträge eine Möglichkeit (Bsp. Schleswig-Holstein);
- Bestehende Sozialbindungen lassen sich zielgenauerer, weil flexibler einsetzen (z.B. Potsdam).

Auf die beiden letzten Punkte soll noch einmal vertieft eingegangen werden.

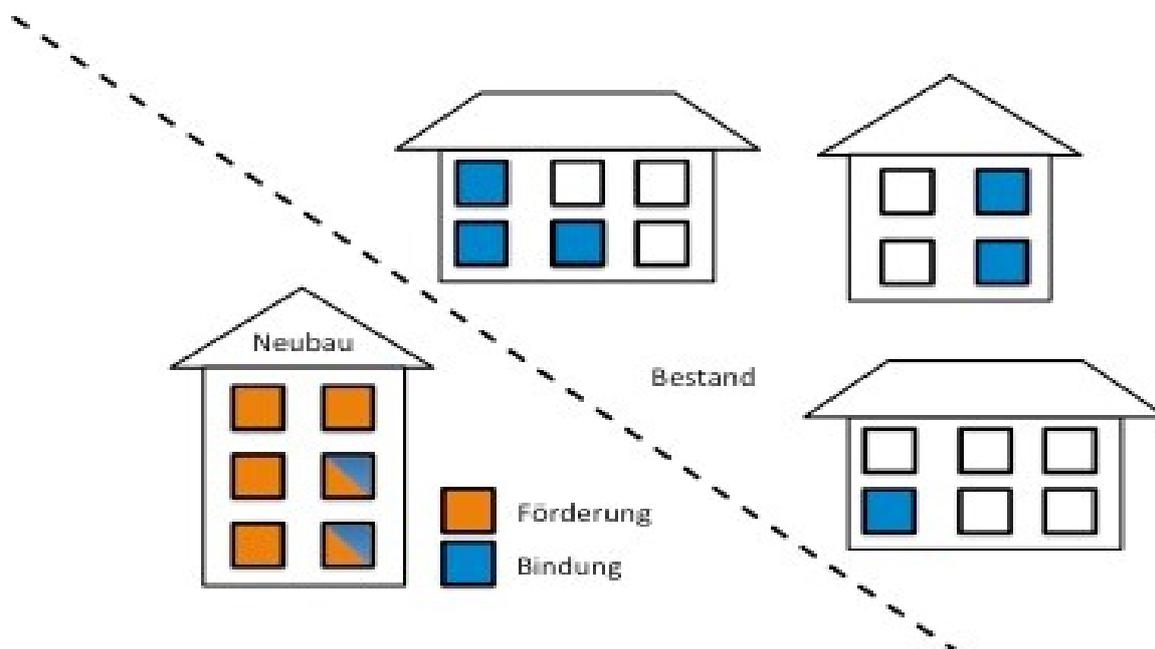
Mittelbare Belegungsbindung

Im Normalfall der Wohnraumförderung wird ein Neubau von Wohnungen gefördert. Im Gegenzug werden die errichteten Wohnungen mit Belegungs- und Mietpreisbindungen belegt. Dies bedeutet vereinfacht, dass die Wohnung nur von einem Haushalt bezogen werden kann, der einen Wohnberechtigungsschein vorweisen kann. Hinzu kommt, dass für die Kaltmiete wird ein Maximalwert vorgegeben ist. Gebäude und geförderte Wohnungen bilden eine Einheit. Im grafischen Beispiel handelt es sich um sechs geförderte Wohnungen, die entsprechend auch mit Bindungen belegt sind.

Bei der mittelbaren Belegungsbindung wird ein Teil dieser Bindungen auf Wohnungen außerhalb des geförderten Gebäudes verlagert. Auf diese Weise bleibt es im grafischen Beispiel bei der finanziellen Förderung der sechs Wohnungen. Diese werden vom Eigentümer jedoch zum Teil in anderen Bereichen seines Wohnungsbestands nachgewiesen. Voraussetzung ist, dass die

entsprechenden Ersatzwohnungen frei verfügbar und ohne Bindung sind. In der Regel sehen die Förderregeln der Länder für dieses Modell bestimmte Modalitäten vor, etwa eine entsprechend höhere Anzahl an gebundenen Wohnungen oder Quadratmetern Wohnfläche – weil die Ersatzwohnungen ja meist einen geringen Standard aufweisen als der Neubau. Im Ergebnis ist die Zahl der gebundenen Wohnungen bei gleichem Fördermitteleinsatz entsprechend höher (im Beispiel: acht statt sechs Wohnungen).

Dieses Modell eröffnet kalkulatorische Spielräume und es bietet eine Möglichkeit, Sozialwohnungen über größere Bestände zu verteilen. Voraussetzung ist, dass der entsprechende Investor bereits über eigene Wohnungsbestände am Ort verfügt. Man kann bei der Förderung sogar einen größeren oder gar den ganzen Bestand eines Anbieters in den Blick nimmt. Dann wird ein sogenannter Kooperationsvertrag geschlossen, der den Rahmen für alle Fördervorgänge bei diesem Investor bildet.



Funktionsweise der Belegungsbindung (links klassisch: sechs Wohnungen gebunden; rechts mittelbar: 8 Wohnungen gebunden). Quelle: RegioKontext GmbH

Flexible Belegungsbindung

Bei dem Modell der flexiblen Belegungsbindung, das im Zusammenspiel der Landeshauptstadt Potsdam mit der Wohnraumförderung des Landes Brandenburg entwickelt wurde, geht es um einen ökonomischen Umgang mit den raren Belegungsbindungen. Hierbei wird regelmäßig geprüft, ob ein Haushalt, der in einer Sozialwohnung lebt, weiterhin wohnberechtigt ist. Im Falle einer sogenannten Fehlbelegung muss der Haushalt die Sozialwohnung nicht verlassen. Er darf und soll in der gewohnten Umgebung wohnen bleiben. Seine Miete wird jedoch schrittweise an die ortsübliche Vergleichsmiete (gemäß Mietspiegel) herangeführt. Im gleichen Ausmaß erhält die Kommune beim Wohnungsunternehmen ein regelrechtes „Bindungs-Guthaben“. Daher muss das Unternehmen, wenn andere Wohnung frei wird, diese der Stadt für eine Bindung anbieten. Dann kann die Stadt prüfen, ob diese Wohnung entsprechenden aktuellen Bedarfen entspricht und sie sozial binden – oder auch nicht, dann bleibt das Guthaben bestehen. Voraussetzung ist, dass diese noch nicht gebunden ist.

Dieses in der Praxis erprobte Modell belegt, dass ein wirtschaftlicher Umgang mit den knappen Belegungsbindungen möglich ist. Es veranschaulicht in beispielgebender Weise, dass neue Wege in der Wohnraumförderung machbar und auch erforderlich sind – auch und gerade auf der kommunalen Ebene.

Arnt von Bodelschwingh ist Inhaber des Forschungs- und Beratungsinstituts RegioKontext GmbH in Berlin.

Höher, kompakter, breiter? – Fragen der Wohnflächenaufteilung und Stadtentwicklung

Dr. Stefan Brauckmann

Die Rückkehr der Wohnungsfrage ist gleichzeitig die Rückkehr der Kleinwohnungsfrage. Diese im ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhundert geführte Debatte kritisierte vor allem die beengte Stadtbevölkerung, welche dadurch verschärft wurde, dass Familien um ihre Wohnkosten zu reduzieren weitere Personen aufnehmen mussten. Ein Hauptaugenmerk der damaligen Wohnungsreformer lag auf der Schaffung von Wohnraum für „Ledige“, womit in erster Linie junge Frauen und Männer gemeint waren, die ohne ihre Familien aus den ländlichen Regionen in die Stadt gezogen waren (z.B. Pflingsthorn 1901; Rodriguez-Lores/Fehl 1988).

Sicherlich ist die heutige Wohnsituation von der Quantität und Qualität auch oder gerade für niedrigere Einkommensklassen nur sehr entfernt mit der urbanen Wohnungsnot im „langen 19. Jahrhundert“ im Sinne von Hobsbawm zu vergleichen, dennoch sind die drei Hauptursachen für den Mangel an geeigneten Wohnungen weitestgehend identisch. Dies wären:

- Ein hauptsächlich vom privaten Sektor initiiertes Bauwesen, welches nur schwach und eher zugunsten dem Bau von größeren Wohnungen reguliert war.
- Eine große Zuwanderung von Menschen im erwerbsfähigen Alter aus den ländlichen Regionen in die sich wirtschaftlich und gesellschaftlich verändernden Städte.
- Eine zum Teil damit zusammenhängende gewandelte Haushaltsstruktur durch die schrittweise Auflösung herkömmlicher, kinderreicher Großfamilien hin zu mehr kleineren Haushaltstypen.

Der Trend zu kleineren Haushalten ist ungebrochen. Wurden 1965 in der alten Bundesrepublik lediglich 53% der Haushalte aus einer oder zwei Personen gebildet, so waren es 2015 deutschlandweit bereits 76% (DeStatis 2017, Tab. 12211-0102). Laut Prognose des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2015) soll die Quote bis 2035 sogar auf 80% steigen. Solche Werte werden in den Städten mit über 1.000.000 Einwohnern bereits heute mit einem Durchschnittswert von 81% deutlich übertroffen (DeStatis 2017, Tab. 12211-0114; Stadt Köln 2016; Stadt München 2016). Mehr kleinere Haushaltsformen bedeuten selbst bei einer leicht rückläufigen Bevölkerung immer noch einen Anstieg der Haushaltszahlen insgesamt. Zwar verursacht qua Definitionem nicht jeder Haushalt eine Wohnungsnachfrage, dennoch ist verständlich, dass die meisten Haushalte auch in einer eigenen Wohnung leben möchten. Neben dem Anstieg der Haushaltszahlen wird die Wohnungsnachfrage zusätzlich dadurch verschärft, dass insbesondere die großen, international vernetzten Städte bevölkerungstechnisch stärker wachsen (StaLa 2017, Tab. 173-01-4). als noch Anfang der 2010er Jahre prognostiziert (Bertelsmann Stiftung wegweiser-kommune.de 2017 / BBSR 2011).

Dieses Bevölkerungswachstum generiert sich zu einem geringen Teil aus Geburtenüberschüssen (StaLa 2017, Tab. AI002-1), aber hauptsächlich aus Wanderungsgewinnen, welche insbesondere durch Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 64 Jahren erreicht werden. So lag beispielsweise zwischen 2010 und 2014 lag das durchschnittliche Wanderungssaldo in dieser Altersgruppe bezogen auf alle deutschen Städte ab 500.000 Einwohnern bei 125.491 pro Jahr (StaLa 2017, Tab. 182-44-4).

Angesichts dieser Ausgangslage wird die Notwendigkeit neuen Wohnraum zu schaffen von kaum jemanden bestritten. Dennoch steht die Realisierung insbesondere an die Haushaltsstruktur und das Budget der niedrigen und mittleren Einkommen angepassten Wohnungen in einer ungünstigen Relation zur hohen Nachfrage.

Um einen Eindruck über den Neubaubedarf, die benötigten Flächen und das Investitionsvolumen zu bekommen, hat das Moses Mendelssohn Institut versucht in einer Modellrechnung versucht eine grobe Einschätzung der Situation in den sieben größten Städten in Deutschland zu gewinnen. Da niemand genau den Wohnungsbedarf planen kann, gehört es zu der gewählten Methode, dass diverse Annahmen getroffen werden müssen. Ob diese zutreffen oder nicht, muss separat diskutiert werden und hängt von der Perspektive der einzelnen Akteure ab. Die Überprüfbarkeit der getroffenen Annahmen ist insofern eingeschränkt, als dass die statistische Quellenlage vielfach eingeschränkt ist. Insofern müssen diverse Vermutungen angestellt und begründet werden.

Für die Berechnung wurde zunächst die Annahme getroffen, dass die Leerstandsquote in diesen Städten auf das Durchschnittsniveau in Deutschland angehoben werden müsste, um einen relativ entspannten Markt aus Mietersicht zu erreichen. Dafür wurde im Gegenzug der zusätzliche Wohnungsbedarf der bereits ansässigen Bevölkerung zum Beispiel durch Geburtenüberschüsse oder Auflösung größerer Haushalte zugunsten kleinerer Haushalte (z.B. Trennung, Fortzug der Kinder) sowie der allgemeine Ersatzbaubedarf nicht berücksichtigt.

In Bezug auf das Wanderungssaldo wurde angenommen, dass sich die Anzahl der Haushalte durch die durchschnittliche Haushaltsgröße der bereits ansässigen Bevölkerung ermitteln lässt und jeder Haushalt auch eine Wohnungsnachfrage begründet. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich mögliche Verzerrungen gegenseitig ausgleichen, welche durch die demographische Zusammensetzung der Zuwandernden mit eher kleineren und damit absolut mehr Haushalten verursacht werden, andererseits nicht jeder Haushalt eine Wohnung nachfragt.

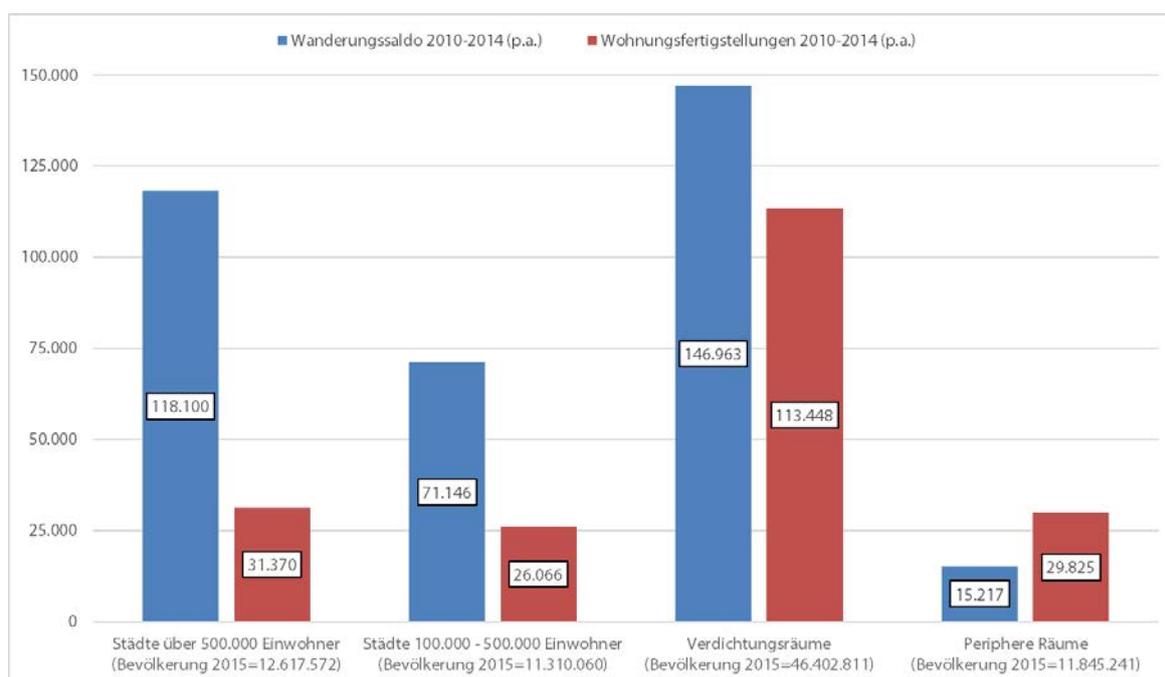
Im nächsten Schritt wurde der mit der geschilderten Methode ermittelte Wohnungsfehlbedarf mit den jeweiligen Anteilen der Haushaltszusammensetzung der ansässigen Bevölkerung multipliziert, um den Wohnungsbedarf nach Haushaltsgrößen aufteilen zu können. Daraufhin wurden die so genannten „Angemessenheitsgrenzen“ bezüglich der Wohnungsgröße für Transferleistungsbeziehende (z.B. Wohngeld oder nach SGB II) zugrunde gelegt. Für die großen Haushalte mit fünf und mehr Personen wurde angenommen, dass diese durchschnittlich aus sechs Personen bestehen beziehungsweise eine entsprechende Wohnungsgröße benötigen. Dem Einwand, dass aktuell viele Haushalte in deutlich größeren Wohnungen leben als die so genannten „Angemessenheitsgrenzen“ suggerieren, kann damit begegnet werden, dass unter den Zuwandernden vermutlich mehr Ein- und Zweipersonenhaushalte sind als in der ansässigen Bevölkerung. Außerdem sollen die auf diese Weise ermittelten Wohnflächen nur einen Näherungswert darstellen, um den Neubaufehlbedarf grob einschätzen zu können.

Um darüber hinaus noch einen Eindruck über die ungefähren Kosten zu bekommen, wurden zwei Varianten gerechnet. In Variante 1 wurde die Wohnflächenzahl mit dem Durchschnittswert der kalkulierten Baukosten bei Baugenehmigung (DeStatis 2016) von 1.563 €/m² als Multiplikator gewählt. Da zwischen Baugenehmigung und Baufertigstellung die ursprünglich eingepplanten Kosten meist steigen, kann der von der Bundesstatistik ermittelte Durchschnittswert als unterhalb

der tatsächlichen Gesamtkosten eingeschätzt werden. Hinzu kommt, dass nur die Kostenpositionen 200 und 300 nach DIN276 abgefragt werden, damit fehlen zum Beispiel die Aufwendungen für das Grundstück, die technischen Anlagen sowie die Baunebenkosten. Außerdem ist zu beobachten, dass in Städten mit einer hohen Auslastung des Baugewerbes regelmäßig die Preise über dem bundesweiten Durchschnitt liegen.

Für Variante 2 wurde als Multiplikator der Mittelwert für Neubaueigentumswohnungen laut Kaufpreissammlung der jeweiligen Gutachterausschüsse gewählt. In diesen Werten sind die Grundstückspreise sowie etwaige Aufschläge, die ein Eigennutzer gegenüber einem großen institutionellen Investor einzukalkulieren hat, bereits enthalten. Variante 2 stellt also einen Wert dar, welcher eher am oberen Ende eines möglichen Investitionsbedarfs zu sehen ist, Variante 1 hingegen einen sehr niedrigen Wert.

Im Ergebnis lässt sich aufgrund dieser Modellrechnung ein Wohnungsfehlbedarf in den sieben größten deutschen Städten von rund 245.000 Wohneinheiten herleiten. Dies würde unter Berücksichtigung der Haushaltszusammensetzungen und Raumbedarfe einen Wohnflächenbedarf von etwa 14,3 Millionen m² bedeuten. Dies wären schätzungsweise 3,8% des derzeitigen Flächenangebotes, wenn alle im Zensus 2011 angegebenen Wohnungen bis 30m² mit der Maximalgröße gerechnet werden und dafür bei allen Wohnungen über 180m² die Minimalgröße angenommen wird. Hochgerechnet auf die möglichen Investitionskosten bedeutet dies, dass in Variante 1 rund 23 Milliarden Euro investiert werden müssten, um den Fehlbedarf zu decken, in Variante 2 sogar 70,9 Milliarden Euro. Dieser rechnerische Fehlbetrag vergrößert sich tendenziell, da die Baufertigstellungen mit den Wanderungsgewinnen kaum Schritt halten können.



Wanderungssaldo gegenüber Baufertigstellungen nach Raumkategorien

Eigene Berechnungen Moses Mendelssohn Institut GmbH 2017; Datengrundlage: Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (2015): Siedlungsstrukturelle Kreistypen; Statistik des Bundes und der Länder (2017): Tabellen 031-03-4 Baufertigstellungen, 173-21-4 Bevölkerungsstand, 182-44-4 Zu- und Fortzüge.

Angesichts der aus dieser Modellrechnung abgeleiteten Wohnflächenbedarfe und Kosten stellt sich die Frage, ob diese kurz- oder mittelfristig realisiert werden können. Diese Frage sollte durch die

Diskussion darüber begleitet werden, ob „Masse machen“ wie hier impliziert überhaupt erstrebenswert ist. Eine derart massive Ausweitung des Wohnungsbaus wird die Städte nachhaltig verändern und stellt Stadtplanung und Stadtgesellschaft vor große Herausforderungen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass höher gebaut wird, Nachverdichtungen erfolgen und sich die Städte weiter ausdehnen werden. In der Folge werden weitere Freiflächen bebaut. Außerdem wird der fortgesetzte Flächendruck in einer marktwirtschaftlichen Logik zu einer gesteigerten Flächennutzungsoptimierung und weiteren Preisdruck führen, welches insbesondere kleinere Wirtschaftsunternehmen, Existenzgründende und gesellschaftliche Initiativen vor Existenzprobleme stellen kann. Aus diesen und weiteren Gründen stoßen viele Maßnahmen die zu einer Vergrößerung der Städte führen auf Protest bei lokalen Bevölkerungsgruppen, welche sich, ob berechtigt oder unberechtigt, um das Erscheinungsbild des Quartiers sowie um Freiflächen und Freiräume sorgen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nicht statt immer mehr Wohnungen zu bauen, deren Wohnungsgrößen nicht dem durchschnittlichen Bedarf entsprechen, nicht vielmehr Maßnahmen ergriffen werden sollten um den Wohnflächenverbrauch pro Kopf zu reduzieren. Dies würde bedeuten den allgemeinen Flächenverbrauch sowie den Investitionsbedarf zu minimieren und damit Wohnbaufördermittel auf mehr Wohneinheiten verteilen zu können. Dies kann erreicht werden, indem prioritär bedarfsgerechter Wohnraum mit flächenoptimierten Grundrissen sowohl für Alleinlebende als auch für gemeinschaftliche Wohnformen geschaffen wird. Bei den Wohngemeinschaften muss dabei die Freiwilligkeit im Vordergrund stehen und nicht der Sparzwang, wie wir es aus den eingangs geschilderten „Wohngemeinschaften“ der Jahrhundertwende kennen. Damit ist die Rückkehr der Wohnungsfrage insbesondere eine Rückkehr der Kleinwohnungsfrage.

Dr. Stefan Brauckmann ist Geschäftsführender Direktor des Moses Mendelsohn Institut in Hamburg.

Mehr Wohnraum, aber wie? Potentiale heben

Wohnraumpotential Einfamilienhausgebiete der 1960er bis 1980er Jahre

Uwe Höger

Etwa 13 % aller Wohnungen (4 Mio. Wohnungen) in den alten Bundesländern liegen in Einfamilienhäusern, der 1960er bis 1980er Jahre, einer Zeit besonders intensiver Bautätigkeit, weitere 8 % in Zweifamilienhäusern. Diese häufig homogenen Siedlungsbereiche befinden sich seit der Jahrtausendwende für etwa 30 Jahre in einem Generationenumbruch. Rein wohnungswirtschaftlich betrachtet werden durch diesen Umbruch erhebliche Wohnflächen freigesetzt: Aus älteren Ein- und Zweipersonenhaushalten werden nach dem Umbruch in der Regel Familienhaushalte mit drei bis vier Personen, ohne dass – zumindest hinsichtlich der technischen Infrastruktur – neue Investitionen und zusätzliche Flächenverbräuche erforderlich sind. Empirisch nachweisbar findet dieser Umbruch meist 40 bis 50 Jahre nach dem Bau der Häuser statt und innerhalb einer Phase von 10 bis 15 Jahren. Durch die Haushaltsverkleinerung der Empty-nest-Phase etwa 20 Jahre nach Bau des Hauses vermindert sich die Zahl der Einwohner/innen eines homogenen Baugebietes um 15 bis 22 %; diese Größenordnung bildet das Potenzial ab, das durch den Umbruch „aufgefüllt“ werden kann. Die rechnerische Dimension der Halbierung der Haushaltsgrößen, die sich durch die Reduzierung der Durchschnittsfamilie auf einen alternden Paar- oder Singlehaushalt ergeben würde, wird durch eine erste, kleinere Verkaufswelle gedämpft, die nach der Familienphase (empty nest) feststellbar ist.

Wer jedoch das Alter von etwa 60 Jahren erreicht hat, entscheidet sich meist für das Bleiben im bisherigen Haus und reduziert seine Wohnfläche nicht. Die Vorteile dieses Ageing in Place sind die bekannte Umgebung, der Garten als wohnungsnaher Bewegungsbereich, die barrierearme Wohnform und das ebenerdig erreichbare Auto. Für Eigenheimbesitzer/innen, die mehr als 80 % aller Bewohner/innen repräsentierten, besteht zudem in der Regel ein deutlich höherer Konsumspielraum als für einen Mieterhaushalt, da das Haus im Alter meist abbezahlt ist und somit bis zum Ende der Selbstständigkeit garantiert ist. Erst gesundheitliche Probleme im Lebensalter von etwa 75 bis 80 Jahren setzen eine neue Umbruchswelle in Gang.

Als eine auf die lokalen Bedingungen abgestimmte und temporäre Strategie der Wohnraumschaffung könnte dieser Umbruch unterstützt werden, indem älteren Menschen die Möglichkeit eröffnet wird, in kleinere Wohnungen mit kleineren Gärten innerhalb des bisherigen Wohngebietes zu wechseln. Hiermit können die Vorteile erhalten, aber die steigende (räumliche und soziale) Distanzempfindlichkeit aufgefangen werden. Dieser Wechsel der Wohnform mit Verbleib im bisherigen physischen Quartier und sozialen Raum wird in zahlreichen Befragungen als präferierte Wohnform genannt. Eine weitere Bedingung für dieses voraussetzungsvolle Altern ist die Klärung von Vertragsbedingungen, wie die ökonomischen Vorteile der Eigenheimbesitzer/innen erhalten bleiben können, und die Koordination von Alltagshilfe und Pflege im Alter, der bisher in diesen Siedlungsgebieten eine organisatorische Ebene fehlt.

Dies weitergedacht sind zudem Strategien denkbar, in einigen der Eigenheimgebiete Konzepte umzusetzen, die eine Verdichtung auf den Einzelparzellen ermöglichen. Ansätze aus Österreich und der Schweiz (Gutmann et al., Bossard et al.) zeigen sowohl Verdichtungsoptionen für einzelne Gebäude als auch für das Gebiet, ohne die bisherige Parzellierung aufzugeben, so dass eine kontinuierliche und doch individuelle Veränderung möglich ist. Die Notwendigkeit, sich von der Vorstellung einer einfachen Konservierung der aus der gesellschaftlich, räumlich und zeitlich fordristisch geprägte Periode stammenden Einfamilienhausgebiete zu lösen, ergibt sich aus dem Wandel der Haushaltsstrukturen. Veränderte Alltagsabläufe, die durch die zunehmende

Berufstätigkeit von Frauen entstanden sind, ebenso wie insgesamt deutlich verkleinerte Haushaltsgrößen stehen einem Wohnungsbestand von knapp 50 % aller Wohnungen gegenüber, die in Ein- und Zweifamilienhäusern liegen. Eine entsprechende, sich in eine postsuburbane Entwicklung einfügende Strategie für zumindest einen Teil der Einfamilienhausgebiete ist – auch für die Schaffung weiteren Wohnraums – erforderlich, auch wenn hiermit neue Anforderungen an die Beteiligung, die Bauleitplanung und die Verkehrskonzeption gestellt werden. Hierzu wäre eine Gebietskoordination erforderlich, um den Umbruch zu begleiten, aber auch Katalysator für neue Wohnformen, Trägermodelle und Raumorganisation zu sein. Entsprechende Modellvorhaben sind dringend erforderlich, wenn dieses Potenzial ausgeschöpft werden soll.

Uwe Höger ist Stadtplaner und Städtebauarchitekt in Kassel.

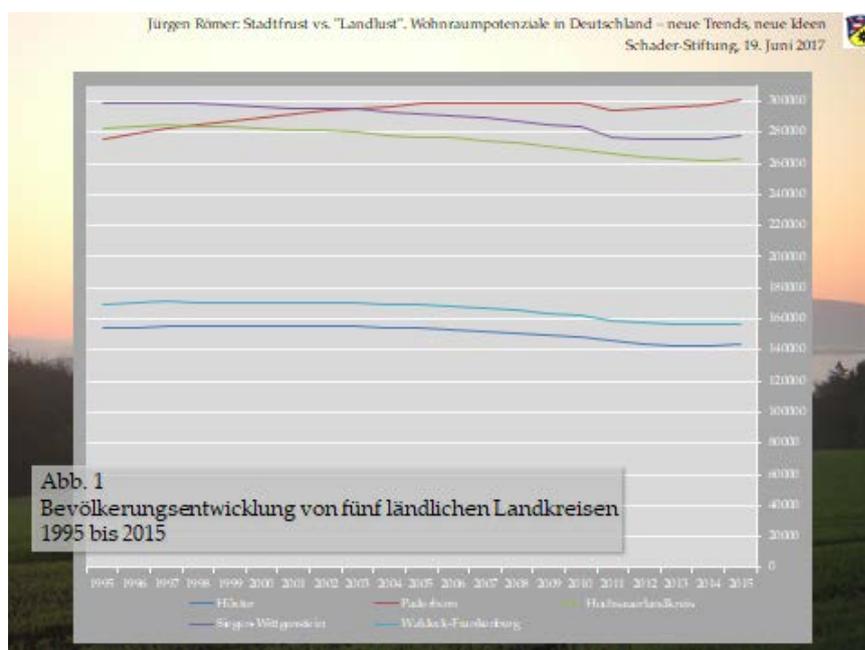
Stadtfrust vs. "Landlust". Wohnraumpotenziale in Deutschland – neue Trends, neue Ideen

Jürgen Römer

I.

Wohnen in Deutschland im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts: In den Metropolregionen steigen die Immobilienpreise in schwindelerregende Höhen. In den ländlichen Räumen herrschen – so berichten es die urban geprägten Medien – Niedergang, „Abwärtsspirale“, „sterbende Dörfer“ vor. In welchem Verhältnis steht dieses mediale Bild zur Wirklichkeit?

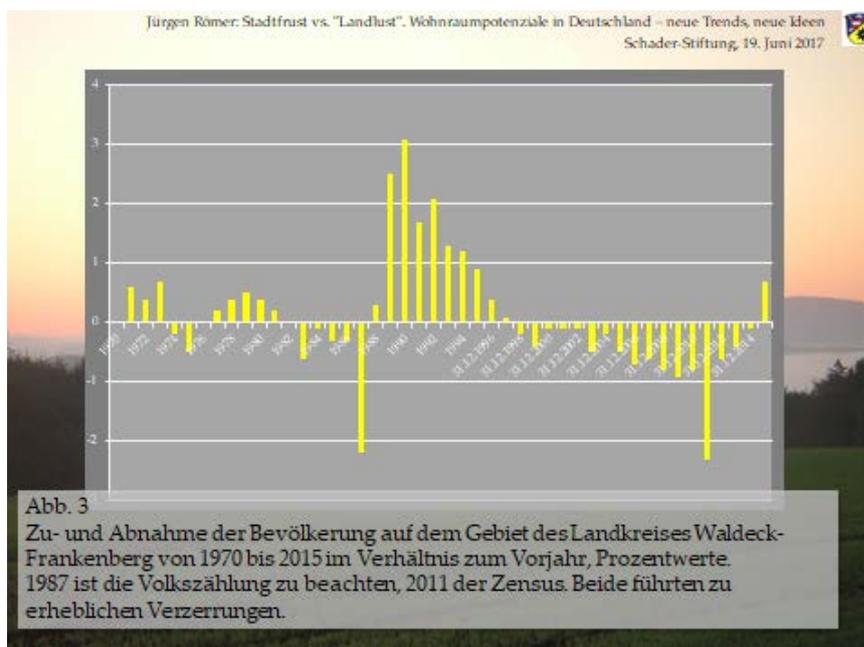
Ich werfe angesichts der knappen Zeit nur ein paar illustrierte Schlaglichter auf die demografische Situation Deutschlands heute. Die Bundesregierung geht aktuell, anders als noch vor einem Jahr etwa, davon aus, dass die Bevölkerungszahl im Land in den kommenden zwanzig Jahren stabil bleiben wird. So referierte es die Kanzlerin beim Demografiegipfel der Bundesregierung im März in Berlin, bei dem ich eingeladen war. Wo leben diese Menschen, wo werden sie leben?



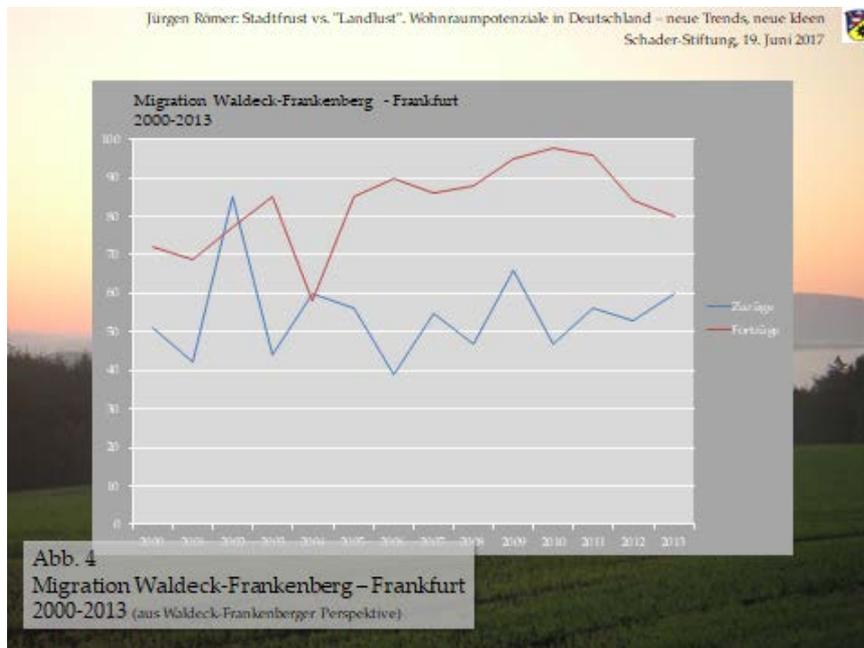
Hier die Entwicklung der Bevölkerungszahlen einiger ländlicher Landkreise im hessisch-westfälischen Grenzgebiet in den letzten zwanzig Jahren. Grundlage aller Grafiken sind Daten des Statistischen Bundesamtes bzw. des hessischen Statistischen Landesamts.



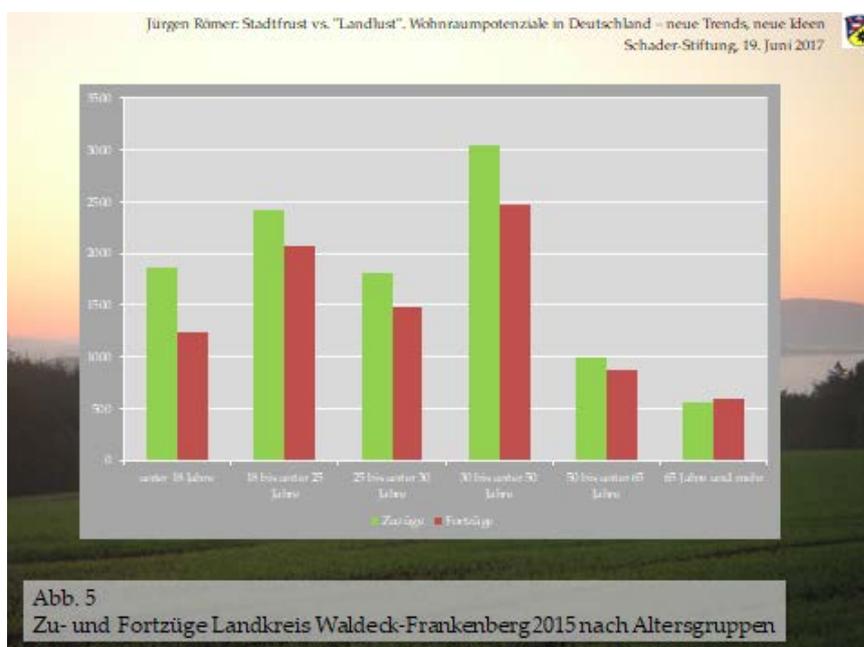
Für den hessischen Landkreis Waldeck-Frankenberg kann ich pars pro toto sagen, dass die Linie noch wesentlich weniger dramatisch ausfällt, wenn man weitere 20 Jahre zurückgeht: Der Kreis hat heute mehr Einwohner als 1970 oder 1975. Dazwischen liegt mit der Chiffre „1989“ ein demografisches Großereignis, das gerne vergessen wird. Waldeck-Frankenberg ist mein Untersuchungsgegenstand. Weil dieser schöne und große Landkreis in vielen Dingen so durchschnittlich ist, sind viele meiner Beobachtungen und Überlegungen sicher gut übertragbar. Dass die Bevölkerungszahl sich eher wellenförmig entwickelt, zeigt meine nächste Grafik, die die Zuwächse und Abnahmen von Jahr zu Jahr thematisiert.



Das entscheidende Movens bei der Entwicklung von Bevölkerung ist die Wanderung; sie hat wesentlich größere und vor allem: viel schneller Auswirkungen als langfristige Veränderungen von Geburten- und Sterbezahlen. Wanderung ist keine Einbahnstraße, das zeigt die nächste Grafik über die Wanderung von Waldeck-Frankenberg nach Frankfurt am Main und in umgekehrter Richtung.

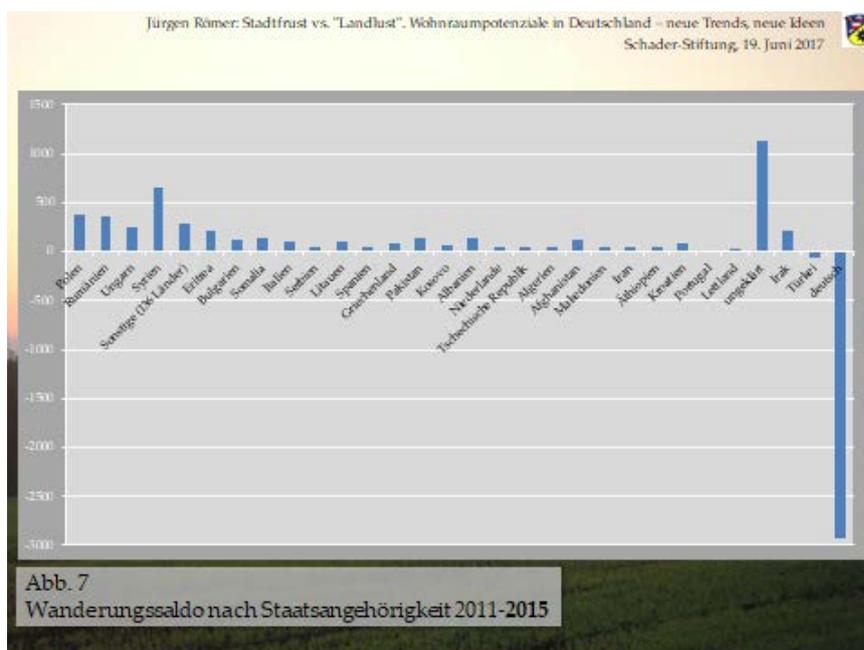
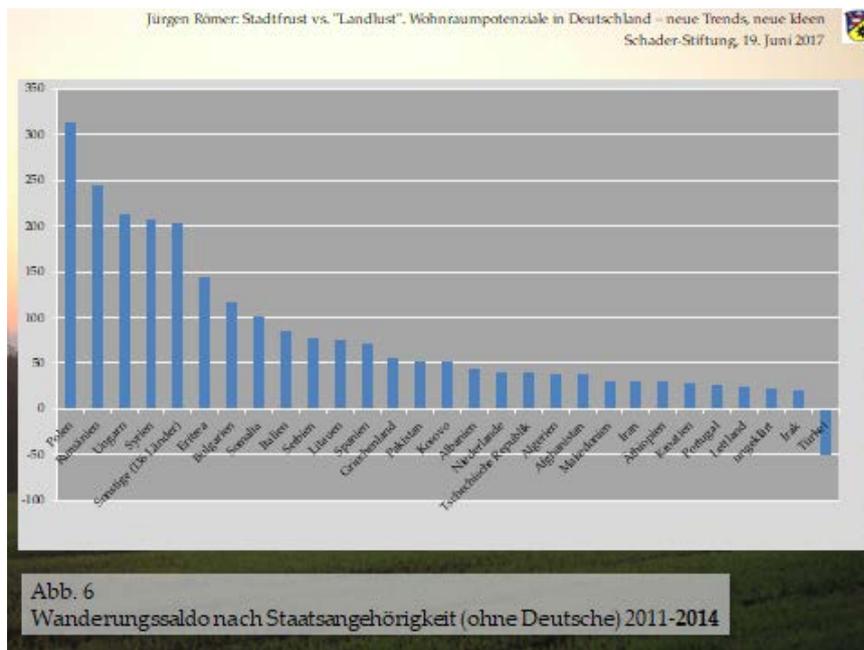


Schließlich noch ein paar Bemerkungen dazu, wer da eigentlich wandert. Seit einigen Jahren macht Waldeck-Frankenberg in allen Altersgruppen bei der Wanderung ein deutliches Plus, dass das erhebliche Minus in der Gruppe der 18-24-Jährigen mittlerweile längst wett macht und zu einem Überschuss führt. Die deutlichen Änderungen, nicht nur bei den absoluten Zahlen, sondern auch bei den Relationen, die 2015 brachte, sehen Sie hier.



Allerdings veränderte der steigende Zuzug von Geflüchteten nicht die Relationen, sondern verstärkte nur deren Ausprägung. Junge Menschen migrieren aus verschiedenen Gründen, etwa zum Bildungserwerb, für die Realisierung von Berufswünschen, aus wirtschaftlichen Gründen. Das wird die zunehmende Alterung der Kreisbevölkerung, die das eigentliche demografische Problem Deutschlands ist, etwas abmildern.

Als Abschluss des Faktenteils ein paar Informationen zu der Frage, welche Staatsangehörigkeit eigentlich die Migrantinnen und Migranten haben, die da unterwegs sind. Das geht aus den beiden folgenden Grafiken hervor, von denen eine Ende 2014, die andere Ende 2015 als Stichdatum hat; in der ersten sind Deutsche aus Gründen der Verdeutlichung nicht dabei, in der zweiten schon.

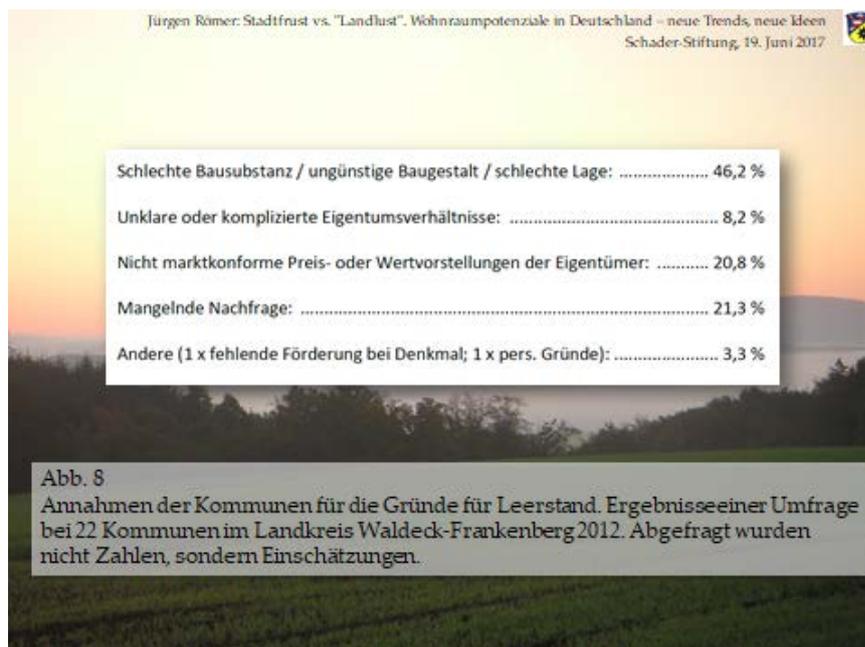


Der Status „unbekannt“ in der zweiten Grafik war eine vorübergehende Verwaltungsvereinfachung; in der Mehrzahl dürften dies zum Zeitpunkt der Erfassung, am 31. 12. 2015, Menschen aus Syrien gewesen sein.

Ich erspare uns Grafiken dazu, dass die Zufriedenheit von Menschen in ländlichen Räumen mit ihrem Wohnumfeld seit jeher deutlich höher ist als in den Städten. Die grandiosen Erfolge der Zeitschrift „Landlust“ und anderer ähnlicher Organe kennen Sie; das kann man interpretieren, aber nicht wegdeuteln.

II.

Gibt es nun einen Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Immobilienpreise in den Metropolregionen und dem angeblichen Niedergang der ländlichen Räume? Ein häufig genanntes Problem in den ländlichen Räumen sei der exorbitante Gebäudeleerstand. In der Tat stehen in ländlichen Orten viele Gebäude leer. Der größte Teil von Ihnen sind Wirtschaftsgebäude, die ohne intensive und kostenträchtige Umbaumaßnahmen für Wohnzwecke unbrauchbar sind. Sie sind Folge der agrarischen Struktur vergangener Zeiten, als zu beinahe jedem Haushalt noch eine kleine Landwirtschaft gehörte. Dazu gibt es in Städten keine Entsprechung. Wir haben keine konkreten Zahlen für die Leerstände, schon gar nicht bei den Wirtschaftsgebäuden. Nach Einschätzungen der dazu befragten Kommunen ist mangelnde Nachfrage aber nur zu einem Viertel für Leerstände verantwortlich und dies war eine Befragung im Jahr 2012!



Ein Indikator für die Lage dürfte sein, dass in Waldeck-Frankenberg seit Jahren die Preise der verkauften Immobilien stabil sind und ein Preisverfall sich nicht abzeichnet. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein Teil der Immobilien dem Markt schlicht nicht zur Verfügung steht. Der Grund dafür ist mangelnde Verkaufsbereitschaft der Eigentümer. Aus Zeitgründen kann ich das hier nicht ausführen.

Dies alles spricht dafür, anzunehmen, es gebe keinen immanenten Zusammenhang zwischen der Entwicklung auf dem Immobiliensektor in den Städten und auf dem Land. Also ist der Zuzug in die Städte nicht identisch mit der so genannten „Landflucht“ – ein Phänomen, das man aus den 50er und 60er Jahren kennt und das seitdem immer wieder durch Politik, Medien und öffentliche

Wahrnehmung geistert. Zwar reißt der Strom der mehr oder minder jungen deutschen Staatsangehörigen nicht ab, die nach Berlin, Köln oder München ziehen. Aber es ist aus meiner Sicht keineswegs ausgemacht, dass dies auf immer so bleiben wird. Ich komme darauf zurück.

Migration hat, neben der von der Öffentlichkeit mit hoher Aufmerksamkeit verfolgten Zuwanderung aus Nord- und Zentral- sowie Ostafrika, dem Nahen und Mittleren Osten, vor allem unterdessen ein europäisches Gesicht, und zwar auch auf dem Land. Polen, Ungarn und Spanier kommen nicht nach Waldeck-Frankenberg, weil sie dorthin zugewiesen würden wie Asylbewerber, sondern weil sie genau dorthin ziehen wollen.

III.

Welche Schlüsse lassen sich in der gebotenen Kürze ziehen? Dazu möchte ich zunächst auf eine epochale Veränderung aufmerksam machen, an deren Beginn wir gerade stehen. Sie hat mit der – nach meiner Auffassung – folgenreichsten technischen Neuerung seit der Erfindung und Verbreitung des Autos zu tun: dem Internet. Werfen wir dazu einen Blick in die Vergangenheit, einen in die Gegenwart und einen in die Zukunft, mit aller Vorsicht.

Im Agrarzeitalter, das auf dem Land erst vor wenigen Jahrzehnten sein Ende fand, lebten die Menschen als notwendige Arbeitskräfte der Landwirtschaft im Dorf. Das ist die siedlungsgeschichtliche Funktion des Dorfes, weil die Produktionsmittel, Grund und Boden, immobil waren. Im Industriezeitalter werden die Produktionsmittel, an vorderster Front und je nach Geschmack auch ganz allein das Kapital, hingegen mobil. Der Investor kann mit größerer Freiheit selbst entscheiden, wo er seine Fabrik bauen will. Also entstehen die modernen Städte als Wohnorte der notwendigen Industriearbeitskräfte, später der aus der Dienstleistung. Vergleichbare Vorgänge kennzeichnen die weltweit vor allem in wenig entwickelten Regionen rasant voranschreitende Urbanisierung. Die frühen und höchst entwickelten Industrienationen, alle gekennzeichnet durch demografische Alterung und Schrumpfung, werden vielleicht bald am Ende dieses Weges angekommen sein, denn diese *beiden* Funktionen – zunächst der Dörfer und danach der Städte – haben sich überlebt.

Gründe dafür sind meines Erachtens die zunehmende Verbreitung und Nutzung des Internet. Verstehen Sie mich nicht falsch: ich persönlich sehe der Zukunft des Internet allenfalls mit gemischten Gefühlen entgegen. Ich glaube nicht, dass das Internet gleichsam automatisch für uns alle zu einem besseren Leben führen wird. Aber das ist nicht unser Thema.

Es geht mir um Folgendes: Die ländlichen Räume, in denen auf 90 % der Fläche Deutschlands mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebt, die dort die Hälfte des Bruttosozialprodukts erwirtschaftet, bieten Potenziale. In der postindustriellen Gesellschaft, in der Lebensentwürfe nach neuen Prioritäten gestaltet werden, ist die Wohnortfrage neu zu verhandeln. Wo und wie werden Menschen künftig leben? Schon ist von der „Renaissance“ der Dörfer die Rede.

Wenn wir den Menschen auf dem Land Internet mit genügend hohen Übertragungsraten bieten können, werden sich viele überlegen, ob es wirklich sinnvoll und schön ist, in der Stadt zu wohnen, insbesondere dann, wenn man die 30 hinter sich gelassen hat. Einstweilen geht das nur, indem das Versagen des Marktes beim Breitbandausbau in ländlichen Räumen mit öffentlichen Mitteln massiv korrigiert wird. Internet- und Mobilfunkversorgung haben skandalöserweise nach wie vor nicht Gesetzesrang wie Post und Festnetztelefonie!

Ein Beispiel aus meinem Dorf in meinem Landkreis, in dem sich solche Beispiele zu häufen beginnen: Ein junges Paar, Mitte / Ende 30, sucht nach einer neuen Wohnmöglichkeit. Ausgangspunkt ist das Pferd, für das über das Netz ein guter Reiterhof gefunden wird. Dafür

ziehen die beiden von Siegen in ein Dorf mit 170 Einwohnern, weil im Nachbarort der Reiterhof steht und in diesem Dorf die Übertragungsrate im Netz in Ordnung ist. Die beiden sind nur zwei Tage die Woche im Büro im ländlichen Kleinstädtchen Bad Berleburg, etwa 40 Autominuten durch Wälder, Wiesen und Felder entfernt. Die Kinder dieser Patchworkfamilie finden im Dorf sofort Anschluss, ebenso wie die Eltern.

Das Immobilienpotenzial in den ländlichen Regionen, als deren einsamer Vertreter ich auf dieser Tagung ein Fähnchen in den Wind recke, gilt es zu heben, zu sichern und für Raumpioniere mit Zukunft zugänglich zu machen, auf dass die anderen, weniger wagemutigen folgen. Davon würden unser Staat, unser Gemeinwesen, wir alle nach meiner Überzeugung wesentlich mehr profitieren als von immer abenteuerlicheren Verdichtungen in ohnehin viel zu dicht besiedelten Großstadtreionen. Breitbandausbau plus öffentliche klimaneutrale Mobilität = Zukunft. Auf dem Land.

Jürgen Römer ist Leiter des Fachdienstes der Dorf- und Regionalentwicklung im Landkreis Waldeck-Frankenberg.

Ist die beste Antwort „Bauen!“? Potentiale neuer Wohnformen, veränderter Nutzermodelle. flexibler Eigentumsformen

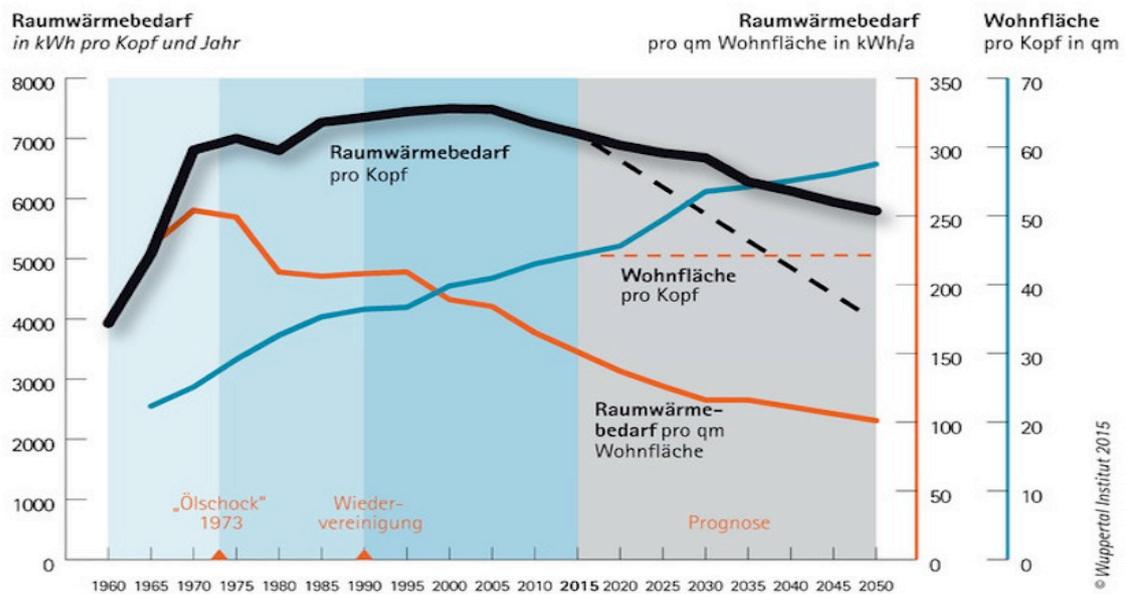
Arne Steffen

Die Wohnungsfrage ... sehr komplex und zweischneidig.

Zumindest für mich in einer Doppelrolle. Als Architekt lebe ich gerne und gut von der in diesem Zusammenhang meist geäußerten Antwort auf die Problemstellung: vom Bauen. Wunderbar, dass in Deutschland mindestens 300.000 Wohnungen gebaut werden sollen. Und vermutlich das die nächsten 100 Jahre. Zugleich habe ich auch einen Abschluss als MBA mit dem Schwerpunkt Nachhaltigkeitsmanagement. Und aus Sicht der Nachhaltigkeit ist Bauen immer mit einem Ressourcenverbrauch verbunden. Und da kommt mir dann eine erste, so einfache wie provozierende Antwort auf die Mittelpunktfrage der Tagung in den Sinn.

Vor zwei Jahren hat Hanno Rauterberg in DIE ZEIT festgestellt, dass die Wohnungsnot in Hamburg eine Luxusnot ist. Und errechnet: 40.000 Wohnungen würden durch das Zusammenziehen von jeden nur 10. Single mit einem anderen Single in der Hansestadt frei. Auf einen Schlag! So schnell und so preisgünstig und so qualitativvoll – wenn man an die denkt, die nicht freiwillig Single sind – geht's wohl nicht mit Bauen. Vielleicht müsste man – statt das Geld in den Wohnungsbau zu investieren – Parship und ElitePartner subventionieren.

Wie konnte das passieren? Wir haben über Jahre versäumt eine Diskussion über sinnvolle Standards zu führen. Die Wohnungsbauprogramme nach dem Krieg haben seinerzeit als erstrebenswertes Ziel 65m² für einen 4-Personen-Haushalt gefordert und wären glücklich über solche große Wohnungen gewesen. Die auch durch die versäumte Standarddiskussion ausgelöste Nachhaltigkeitsnot wird sehr deutlich – auch allen, die davon ausgehen, dass Dämmen und Wärmepumpen und 3-Scheibenverglasung das Klima retten.



©Wuppertal Institut 2015

Das Wuppertal Institut hat 2015 in obiger Darstellung aufgezeigt, dass wir über viele Jahrzehnte zwar den Energiebedarf pro Quadratmeter Wohnfläche deutlich haben senken können (rote Linie), zugleich aber der gestiegene Wohnflächenverbrauch-pro-Kopf (blaue Linie) die Einsparung im Ganzen betrachten zunichte gemacht hat. Würde hingegen die Pro-Kopf-Wohnfläche jetzt begrenzt werden (rot gestrichelte Linie) könnten hingegen enorme Einsparungen erzielt werden, der Pro-Kopf-Energieverbrauch würde schnell sinken (schwarz gestrichelte Linie).

Damit die Entwicklung nicht so voranschreitet, wie sie sich bisher noch abzeichnet, brauchen wir veränderte Wohnformen und Gebäudestrukturen – als Voraussetzung, dass Menschen auch mit weniger Fläche ebenso zufrieden sein können. Das wird nicht von heute auf morgen möglich sein, aber wir müssen anfangen, Baumaßnahmen in diese Richtung zu verändern.

Maßnahmen	Vorteile	Anmerkungen
Wohnungen mit hochwertigen Gemeinschaftsflächen anbieten - die Privatflächen können kleiner gehalten werden.	Selten genutzte Räume (Gästezimmer/Arbeitszimmer/Eventräume/Werkstätten) können von mehreren Parteien genutzt werden.	Qualitäten und Ausstattung der Räume müssen besser als eigene Räume sein. Nebeneffekt: sozialer Austausch wird angeregt.
Flexible Strukturen planen – Anpassung der Wohnfläche an die Lebenssituation.	Wachsen, Schrumpfen von Wohnraum und Vermeidung von zu großen Wohnungen.	Aufwand für aufwendigere Haustechnik/ doppelten Brand- und Schallschutz erhöhen die Baukosten.

Maßnahmen	Vorteile	Anmerkungen
Gute kleine Wohnungen bauen – insbesondere als Angebot für die vielen Singlehaushalte.	Entlastung von hohen Mieten und Unterhaltskosten, weniger Aufwand für Instandhaltung	Barrierefreiheit ist wichtig.

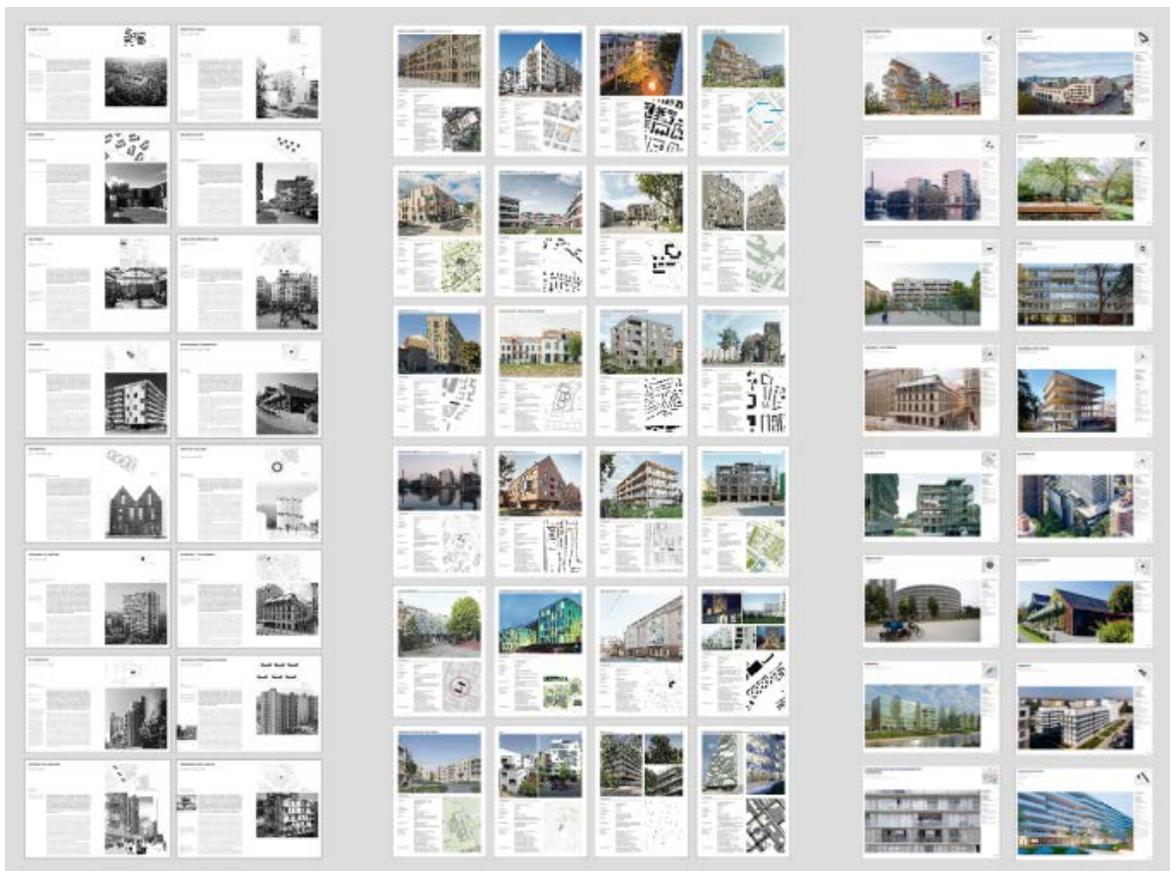
Arne Steffen ist Architekt und Partner des werk.um in Darmstadt.

Mehr Wohnraum, aber wie? Qualität und Wirtschaftlichkeit

Gut. Bezahlbar. Wohnen. Strategien für erschwinglichen Wohnraum

Klaus Dömer und Joachim Schultz-Granberg

Der Beitrag basiert auf einer nun vier Jahre andauernde empirische und akademische Auseinandersetzung mit Strategien für bezahlbares Wohnen mit hohem Wohnwert. Die Publikation „Bezahlbar. Gut. Wohnen. Strategien für erschwinglichen Wohnraum“¹ bildet dabei den aktuellen Stand der Untersuchungen ab und beschäftigt sich im Kern damit wie Strategien für bezahlbares Wohnen auch Treiber für Innovationen sein können. Neben der architektonischen und städtebaulichen Dimension des bezahlbaren Wohnens werden auch die sozialen und politischen Zusammenhänge bei der Schaffung von erschwinglichem Wohnraum beleuchtet. Die Forschung baut dabei auf die Evaluation einer Vielzahl von best-practice Beispielen auf.

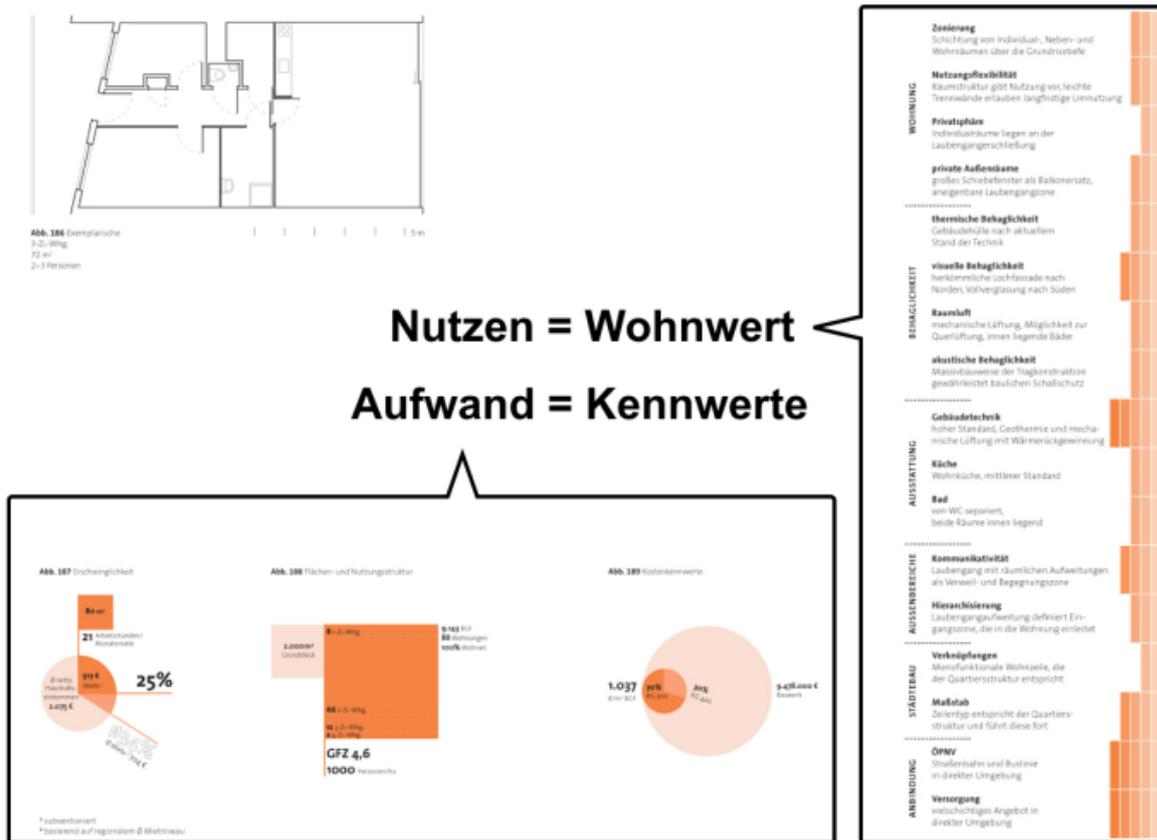


Übersicht einiger der evaluierten best-practise Beispiele.

Hierfür werden auf der einen Seite numerisch erfassbare Werte anhand von drei Diagrammen abgebildet. Sie geben detailliert Auskunft über die Erschwinglichkeit, die Flächen- und Nutzungsstruktur und Kostenkennwerte der jeweiligen Projekte. Auf der anderen Seite werden

¹ Bezahlbar. Gut. Wohnen. Strategien für erschwinglichen Wohnraum; Dömer, Drexler, Schultz-Granberg, Jovis, 2016

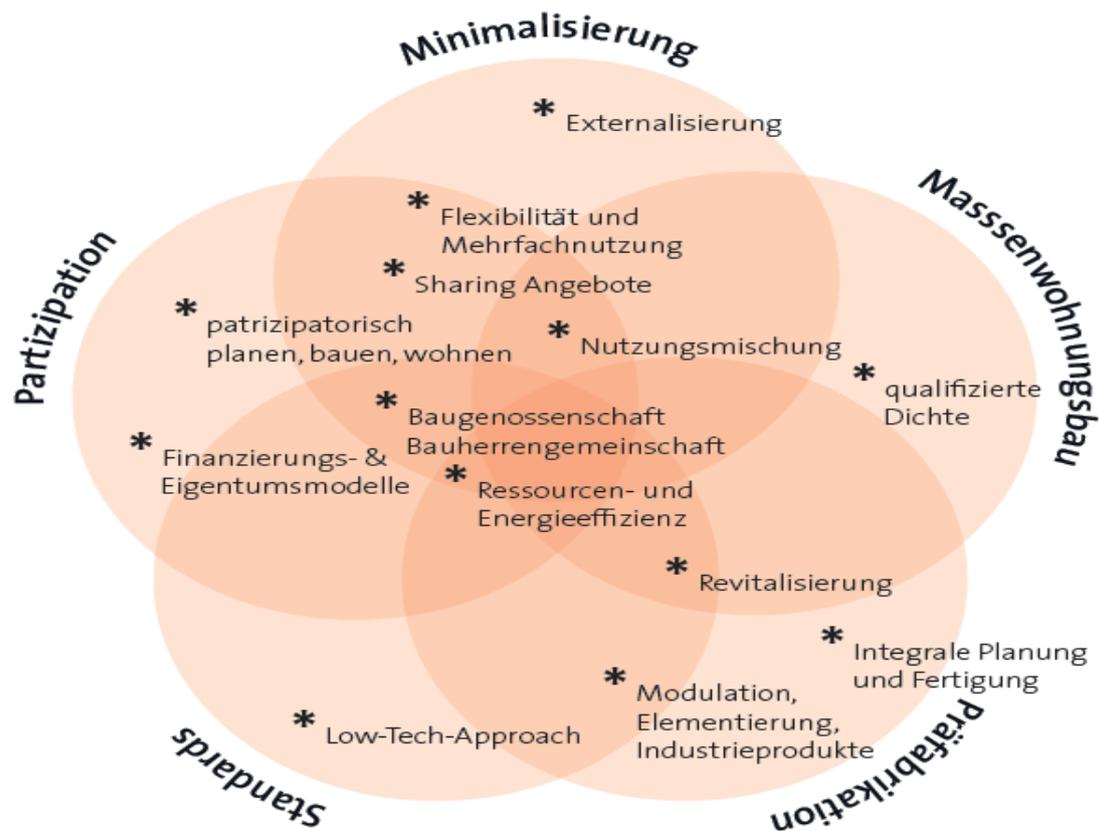
räumliche Kriterien anhand einer kammartigen Scala evaluiert. Sie stellt den spezifischen Wohnwert dar.



Auswertungsmethodik bestehend aus Kamm-Scala zur Darstellung des Wohnwertes und drei Diagrammen zur Erfassung numerischer Werte der Erschwinglichkeit, der Flächen- und Nutzungsstruktur und der Kostenkennwerte.

Um den Erfolg oder Misserfolg der Projekte beurteilen zu können, ziehen wir die Endpreise des Wohnens als Bewertungsmaßstab heran und setzen sie ins Verhältnis zum Wohnwert. Auf diese Weise wird eine zu kurz gegriffene Diskussion auf Erstellungskosten umgangen und ein Betrachtungsraum aufgespannt, in dem sich räumliche, typologische, konstruktive, programmatische, politische und soziale Stellschrauben erschwinglichen Wohnens aufzeigen lassen.

Bei der Analyse, wie die evaluierten Projekte zu einem guten Verhältnisses zwischen Kosten und Wohnwert gelangen, konnten fünf Strategiefelder identifiziert werden: Minimalisierung, Standards, Vorfertigung, Massenwohnungsbau, Partizipation. Interessant ist, dass es selten strategische Spezialisten gibt. Der Schlüssel zu bezahlbarem Wohnen mit hohem Wohnwert liegt viel mehr in einer smarten, kontextbezogenen Kombinatorik verschiedener Strategien. Darüber hinaus sind die Projektakteure und deren Konstellation von entscheidender Bedeutung für den Erfolg eines Projektes.



Graphische Darstellung der fünf identifizierten Strategiefelder.

Neben dem steigenden Wohnflächenbedarf pro Kopf sind insbesondere die rasant steigenden Grundstückskosten als Preistreiber relevant. Neue Akteurskonstellationen, neue Planungs- und Entwurfsprozesse, andere Modelle des Zusammenlebens und -arbeitens, ungewöhnliche räumliche Strategien, bedarfsgerechtere und flexible Grundrisse eröffnen hier neue Möglichkeiten. Unsere Forschung zeigt anhand der best-practice Projekte auch auf, welche boden- und marktpolitischen Werkzeuge preissenkende Wirkung entfalten können. Diese werden kategorisiert, verglichen und in eine theoretische Betrachtung eingebunden.

Klaus Dömer ist Architekt bei Schokklake Betz Dömer Architekten in Münster.

Prof. Dipl. Ing. Joachim Schultz-Granberg lehrt im Department Städtebau an der Münster School of Architecture.

Lincoln-Siedlung als Beispiel für einen gelungenen Spagat zwischen sozialem Anspruch und Wirtschaftlichkeit im Wohnungsbau

Sybille Wegerich

Darmstadt zählt zu den Wachstumsregionen. Die Stadt wächst seit vielen Jahren und das Mietpreisniveau ist hoch. In der Lincoln-Siedlung, die die bauverein AG 2014 von der BImA erwarb, entstehen in enger Absprache mit der Stadt bis 2020 Wohnungen für rund 5.000 Menschen. Dabei gilt es, auf dem 256.000 m² großen Gelände Wohnraum für Menschen in jeder Lebenssituation (Studenten, Singles, Familien, Senioren, Wohngruppen etc.), für alle Alters- und Einkommensklassen zu schaffen, energetische Ziele zu verfolgen und obendrein ein innovatives Mobilitätskonzept zu realisieren. So sollen auf Lincoln 15% geförderter Wohnraum sowie zusätzlich Wohnraum für mittlere Einkommen entstehen. 30% des Wohnangebotes sollen auf zielgruppenorientiertes Wohnen entfallen. Gut für die Stadt, in der Wohnraum, insbesondere erschwinglicher, für breite Bevölkerungsschichten, Mangelware ist.

Die Stadt ist daran interessiert, hier ein neues urbanes Quartier mit einem möglichst hohen Anteil an Sozialwohnungen und Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten zu schaffen. Dies in Verbindung mit Modellprojekten wie dem Mobilitätsmanagement ist der Vermarktung der frei finanzierten Wohnungen nicht immer zuträglich. Die mit der Konversion beauftragte bauverein-Tochter BVD New Living muss daher zugleich darauf achten, dass bei allen Ansprüchen an ein buntes, vielfältiges Quartier die Wirtschaftlichkeit gewahrt bleibt, dass also Kosten und Erträge in vernünftigen Relationen stehen.

Hinzu kommt, dass die bauverein AG beziehungsweise deren Tochter BVD New Living GmbH & Co. KG als Projektentwicklerin nicht nur eine funktionierende Projektabwicklung gewährleisten, sondern bereits in einem viel früheren Stadium, bei der Entwicklung des Stadtteils auf dem Papier mit einer vorausschauenden Planung sicherstellen muss, dass das Quartier langfristig zukunftsfähig und für dessen Bewohner attraktiv ist. Auf Lincoln zu wohnen, muss heute Spaß machen, das Quartier soll aber auch in Jahrzehnten ein zeitgemäßes Angebot und die Voraussetzungen bieten, dass sich die Bewohner hier zuhause fühlen. Für das Projektziel wurden die klassischen Instrumente des Baugesetzbuchs sowie Förderprogramme von Stadt und Land eingesetzt.

Das Fazit nach drei Jahren Projektentwicklung aus Sicht des Wohnungsunternehmens lautet: Wir sind Partner der Stadt in Fragen der Stadtentwicklung, nicht Instrument. Und miteinander reden ist oft besser als starre Regeln zu befolgen.

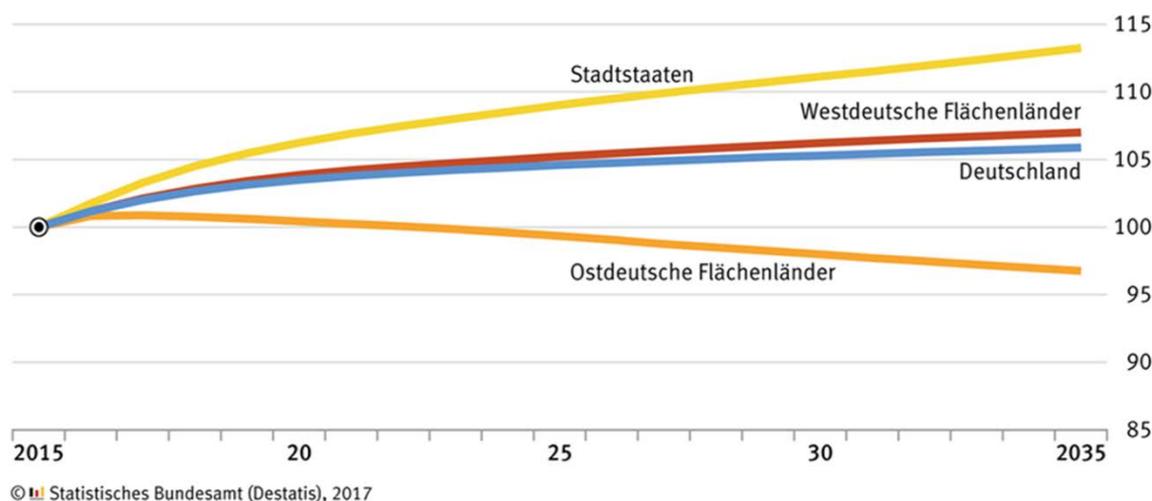
Sybille Wegerich ist Vorstandsmitglied der bauverein AG Darmstadt.

Optionen für kostengünstigen und qualitätsvollen Wohnungsbau unter immobilienwirtschaftlichen, wohnungspolitischen und stadtentwicklungspolitischen Aspekten

Volker Eichener und Martin Dornieden

In zahlreichen Großstädten gibt es wieder Wohnungsmangel, und dieser Mangel wird sich auf andere Städte und Wohnungsmarktregionen ausweiten und verschärfen. Nach der – durchaus konservativen, keine zukünftige Flüchtlingszuwanderung berücksichtigenden – Vorausberechnung des Statistischen Bundesamts vom Februar 2017 wird sich die Zahl der Privathaushalte bis 2035

und wohl auch darüber hinaus weiter steigern.² Dabei driften die Wohnungsmarktregionen auseinander: Während in strukturschwachen ländlichen Regionen Leerstände anwachsen werden, sorgen die Wanderungsbewegungen dafür, dass sich die Wohnungsnachfrage in den „Schwarmstädten“ überproportional steigern wird.



Für zahlreiche Wohnungsmarktregionen – namentlich München, Berlin, Rhein-Main, Stuttgart, Hamburg, Köln, südlicher Oberrhein, Hannover – lässt sich als Faustformel festhalten, dass sich der Wohnungsneubau gegenüber dem bisher erreichten Niveau der Bauleistungen verdoppeln müsste, um den steigenden Bedarf zu bewältigen.³

Tatsächlich sind zwar die Baufertigstellungen in den letzten Jahren gestiegen, und die Baugenehmigungen lassen auch für 2017 einen weiteren Anstieg vermuten. Allerdings bleiben die Steigerungsraten trotz des niedrigen Zinsniveaus weit hinter den Zuwächsen zurück, die Anfang der 1990er Jahre in einer ähnlichen Situation erzielt worden waren und die nötig wären, um eine neue Wohnungsnot in den Großstädten zu vermeiden. Der Grund liegt darin, dass sich die Investitionsbedingungen verschlechtert haben, weil (1) das wohnungspolitische Instrumentarium in den letzten zwei Jahrzehnten drastisch zusammengestrichen wurde (mehrfache Senkung und vollständige Streichung der Eigenheimzulage und der degressiven Abschreibung, zahlreiche steuerliche Verschlechterungen, Kürzung und Umschichtung der sozialen Wohnraumförderung), weil (2) die Herstellkosten durch immer neue Regulierungsmaßnahmen in die Höhe getrieben wurden (Energieeinsparverordnung, Verschärfung der Landesbauordnungen u.a.) und weil (3) die restriktive Baulandausweisung durch die Kommunen massive Steigerungen der Bodenpreise bewirkt hat.

Unter dem Wohnungsmangel leiden vor allem die einkommensschwächeren Haushalte, zumal der Sozialwohnungsbestand durch auslaufende Bindungen und unzureichende Fördervolumina auf kümmerliche 3,3 Prozent des Gesamtwohnungsbestands abgeschmolzen ist. Zusätzlich müssen die

² Statistisches Bundesamt: Entwicklung der Privathaushalte bis 2035. Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung – 2017. Veröffentlichung vom 28.2.2017, Wiesbaden.

³ Prognos/Allianz: Wohnen in Deutschland 2045 – Wie entwickeln sich die Wohnungsmärkte in den nächsten 30 Jahren? Stuttgart 2016.

Flüchtlinge, die nach Untersuchungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zu 85 Prozent auf Dauer in Deutschland bleiben wollen,⁴ mit Wohnraum versorgt werden.

Unter stadtentwicklungspolitischen, wohnungspolitischen und immobilienwirtschaftlichen Aspekten sind folgende Anforderungen an den sozialen Wohnungsbau und an den Wohnungsbau für Flüchtlinge zu stellen:

- Vermeidung von Segregation, d.h. kleinräumige soziale Mischung verschiedener Wohnformen und -qualitäten und Verzicht auf die Errichtung von homogenen Wohnblöcken und Großsiedlungen.
- Möglichkeit zur Integration in das urbane Leben durch Standorte in gewachsenen Quartieren (keine Standorte in peripheren Lagen oder Gewerbegebieten).
- Vermeidung von Stigmatisierung durch qualitätsvollen Wohnungsbau statt Schlichtbau.
- Hohe Ausnutzung der knappen Grundstücke durch geringen Flächenverbrauch und hohe Geschossflächenzahlen (über 1).
- Minimierung von Störungen und Konflikten zwischen den Bewohnern durch eigene Zugänge, private Außenbereiche und hohen Lärmschutz.
- Leben in üblicher Wohnkultur, d.h. Verzicht auf Sonderwohnformen (wie Not- und Gemeinschaftsunterkünfte).
- Nachhaltigkeit durch hohe Qualität und lange Lebensdauer.
- Flexible Nutzungsmöglichkeit für unterschiedliche Haushaltstypen durch flexible Grundrisse.
- Niedrige Kosten und schnelle Realisierbarkeit.

Wohnungspolitische Verzweiflungsaktionen sind wegen der Folgeprobleme, die sie schaffen, kritisch zu sehen, insbesondere die Errichtung von Schlichtwohnungen (in Containern, Baracken etc.), die Umnutzung leerstehender Gewerbeobjekte, aber auch der Bau von Hochhäusern des sozialen Wohnungsbaus, die sozial nicht funktionieren, weil sie zu Konflikten zwischen den Bewohnern führen, Anonymität fördern, keine Nachbarschaftsbildung zulassen, keine halböffentlichen Bereiche bieten und stigmatisieren. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass wir alles dafür tun müssen, keine neuen Ghettos zu schaffen.

Eine Lösungsoption hat sich aus einem Bereich entwickelt, den man auf den ersten Blick überhaupt nicht mit dem sozialen Wohnungsbau assoziiert. Der Mönchengladbacher Bauträger Dornieden, ein familiengeführtes Unternehmen in dritter Generation, baut seit 1913 maßgeschneiderte Ein- und Zweifamilienhäuser. Um auch die mittleren und unteren Einkommensgruppen zu erreichen, wurde 2008 das Tochterunternehmen VISTA gegründet, das in serieller Fertigung standardisierte Reihenhäuser anbietet. 2015 folgte FAIRHOME, um die Kostenvorteile der Serienfertigung und Grundrissoptimierung auch für den Geschosswohnungsbau zu nutzen.

⁴ Worbs, Susanne/ Bund, Eva / Böhm, Axel: Asyl - und dann? Die Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland. Forschungsbericht 28, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2016.



Haustyp „Vista“

VISTA

Die Reihenhäuser von VISTA wenden sich an junge Familien ebenso wie Paare oder Singles jeder Altersgruppe, die ein kleineres Haus mit pflegeleichtem Garten suchen. Denn VISTA-Häuser gibt es in vier Größen: Mit Wohnflächen zwischen 74 und 129 m², auf einer Ebene oder verteilt auf 2 bis 2,5 Etagen. Dabei nutzen die VISTA-Grundrisse jeden Quadratmeter sinnvoll aus.

Häuser des Typs VISTA L mit 129 m² Wohnfläche werden bereits – je nach Grundstückspreis – ab 180.000 € (Endpreis inkl. Grundstück) verkauft, was 1.395 € pro Quadratmeter Wohnfläche entspricht. Typische Grundstücksgrößen liegen zwischen 120 und 220 m², so dass mit einer Geschossflächenzahl von bis zu 1,5 eine gute Grundstücksausnutzung erreicht wird.

Die Häuser werden im Massivbau aus Betonfertigteilen mit Wärmedämmverbundsystem errichtet, erlauben eine abwechslungsreiche Gestaltung der Fassaden und sind mit Markenprodukten qualitativ gut ausgestattet.

FAIRHOME

Die Geschosswohnungen weisen ebenfalls standardisierte, kompakte Grundrisse für 2- bis 4-Zimmer-Wohnungen mit 54 bis 129 m² Wohnfläche auf. Die Kaufpreise der aktuell laufenden Bauträgerprojekte liegen zwischen 2.300 € bis 2.800 € pro qm Wohnfläche je nach Lage des Grundstücks. Jede Wohnung ist mit Balkon, Aufzug, Kellerraum, Bad mit Dusche oder Wanne und Markenprodukten ausgestattet.



Haustyp „Fairhome“

FAIRHOME-Häuser werden in Massivbauweise aus Kalksandsteinmauerwerk mit Wärmedämmverbundsystem errichtet und weisen eine zeitlose gute Fassadengestaltung auf.

WELCOME

Die Erfahrungen aus der seriellen, kostenoptimierten Fertigung hat die DORNIEDEN-Gruppe auch für die Konzeption spezieller Wohnangebote für den sozialen Wohnungsbau genutzt. Pate stand die Idee, einkommensschwachen Haushalten eine individuelle Wohnform zu bieten, die nicht stigmatisiert und Nachbarschaftskonflikte vermeidet. Das Resultat ist das Reihenhaus WELCOME.

Der Haustyp WELCOME verfügt über 129 m² Wohnfläche, bietet in der Standardversion 5 Doppelzimmer, eine Gemeinschaftswohnküche, ein Gemeinschaftsbad, ein zusätzliches WC, Terrasse mit Garten, einen Hauswirtschaftsraum und Abstellmöglichkeiten.

Es reicht eine Grundstücksgröße ab 100 m² aus, so dass mit einer GFZ von bis zu 1,6 eine gute Grundstücksausnutzung erzielt wird. Der Massivbau aus Betonfertigteilen mit Wärmedämmverbundsystem ist langlebig und nachhaltig.

Die Erfahrungen der Kommunen, in denen WELCOME-Häuser errichtet worden sind, sind – über die extrem kostengünstige Realisierung hinaus – durchweg positiv. So berichtet ein Bürgermeister, dass die einzige Kritik an den WELCOME-Häusern in der Frage aus der Bevölkerung besteht, warum man für den sozialen Wohnungsbau „so schöne Häuser“ errichten würde.



Haustyp „Welcome“



Haustyp „Welcome“

Die niedrigen Herstellkosten von VISTA, FAIRHOME und WELCOME resultieren aus der Optimierung der Grundrisse (minimale Verkehrsflächen, auf die Möblierung abgestimmte Raumgrößen) sowie der Kostenvorteile der seriellen Fertigung, die Skaleneffekte wie Fixkostendegression, Nutzung von Normteilen, günstigen Einkauf von Markenprodukten, Reduzierung von Planungs-, Entwicklungs- und Overheadkosten beim Bauträger und den Zulieferern, Optimierung der Prozesse, Lernkurveneffekte und Minimierung von Mängeln und Fehlern ermöglicht.

Fazit

Die im Bauträgersgeschäft entwickelten und bewährten Technologien des kostengünstigen Bauens können genutzt werden, um neue Sozialwohnungen sowie Wohnungen für Flüchtlinge zu schaffen, die qualitativ, langlebig und nachhaltig sind sowie Segregationen und Stigmatisierung vermeiden. Reihenhäuser und maßstäbliche Geschosswohnungen ermöglichen städtebaulich verträgliche Lösungen, schaffen hohe Wohnqualität und minimieren Quellen für soziale Konflikte.

Prof. Dr. Volker Eichener ist Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule Düsseldorf.

Martin Dornieden ist Vorsitzender des Landesverbands Nordrhein-Westfalen im BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen.

Wohnraum schaffen, aber wie? Akteure und Verfahren

Wohnungsgenossenschaften im Feld der sozialen Wohnungsversorgung

Joscha Metzger

Angesichts steigender Wohnungs- und Mietpreise in Universitäts- und Großstädten ist in Deutschland seit einigen Jahren von einer Wiederkehr der Wohnungsfrage die Rede (Schönig 2013; Holm 2014). Vor dem Hintergrund historischer Debatten um das Wohnen lässt sich feststellen, dass der eigentliche Kern der Wohnungsfrage in der Zunahme konflikthafter Auseinandersetzungen um die gesellschaftliche Wohnungsversorgung liegt (Häussermann/ Siebel 1996). In der Gegenwart drücken sich diese Konflikte vielfach in Form von Gentrifizierung aus. Kapital wird in Wohnungsbestände investiert, welche einen potenziell höheren Ertrag versprechen, als bisher ausgenutzt wurde (Holm 2012). Gegen die mit dieser immobilienwirtschaftlichen Aufwertung einhergehende soziale Verdrängung formiert sich seit Mitte der 2000er Jahre in vielen Städten Protest. Entsprechend der Erkenntnisse der klassischen Gentrificationforschung finden diese Prozesse infolge des postfordistischen Strukturwandels zumeist in den Altbauvierteln der großen Städte statt (Blasius 2008). Insbesondere zwei Entwicklungen haben jedoch dazu beigetragen, dass auch die bisher eher von Gentrifizierung ausgenommenen Bereiche der Städte zunehmend betroffen sind: Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1990 und weitere wohnungspolitische Änderungen haben die Verwertbarkeit vieler Wohnungsbestände aus den 1950er bis 1980er Jahren erhöht. Die Ertragslücke in diesen Beständen wird nun gegenwärtig durch (infolge der Krise seit 2007) anlagesuchendes Kapital zunehmend geschlossen – was im Ergebnis zu steigenden Investitionen und damit zu steigenden Preisen und Mieten führt (Unger 2013).

Während traditionelle Wohnungsgenossenschaften, die in den 1950-70er Jahren zu mittleren oder großen Wohnungsunternehmen herangewachsen sind, in den Debatten um Gentrifizierung in den vergangenen Jahrzehnten kaum eine Rolle gespielt haben, führen die skizzierten Entwicklungen dazu, dass auch diese sich dem Thema von Aufwertung und Verdrängung zunehmend stellen (müssen). Aus meiner laufenden Forschung zu Genossenschaften und sozialer Wohnungsversorgung in Hamburg, lässt sich als Zwischenergebnis eine ambivalente Thematisierung der Genossenschaften und ihrem Verhältnis zu Gentrifizierungsprozessen feststellen: Während Genossenschaften in den sogenannten Gründerzeitvierteln in Hamburg vielfach als „Verhinderer“ bzw. „das Gegenteil von Gentrifizierung“ wahrgenommen werden (wie es z.B. bei Bauvorhaben auf St. Pauli und zuletzt in St. Georg diskutiert wurde), lässt sich ebenfalls eine Diskussion um Genossenschaften als mögliche Auslöser von Verdrängung beobachten. So wurde z.B. angesichts des Abriss eines Wohnhauses in einem Stadtteil mit überwiegend aus den 1950er Jahren stammendem Wohnungsbestand in den Medien intensiv debattiert, ob die Gentrifizierung nun diesen Teil der Stadt erreicht hätte (Metzger 2015). Auch in anderen Teilen der Stadt, welche außerhalb der üblichen Gentrifizierungsgebiete liegen, planen Genossenschaften (teilweise) Abrisse und Neubau, um ihre Wohnungsbestände zu erneuern. Zur Begründung der Maßnahmen wird von den Genossenschaften zumeist Bezug genommen auf das Konzept der „sozialen Mischung“ (Harlander et al. 2012): Diese sei in vielen Quartieren der 1950er und 1970er Jahre „nicht optimal“, weswegen die Struktur der Wohnungsbestände entwickelt werden müsse, um auch für (sozial-, kultur- sowie ökonomisch) kapitalstärkere Nachfragergruppen interessant zu werden. Im Zusammenspiel dieser beiden Debatten lässt sich konstatieren, dass Genossenschaften sowohl das Potenzial bieten, Konflikte um Wohnraumversorgung zu entschärfen und somit zum sozialen Frieden beizutragen, als auch gleichermaßen – als Teil der marktorientierten

Wohnungswirtschaft – im Zuge der allgemeinen Aufwertung an Verdrängungsprozessen beteiligt zu sein.

Das Spannungsverhältnis von der Bereitstellung von Wohnraum zu verhältnismäßig günstigen Konditionen bei Anpassung an die herrschenden Marktbedingungen und der gleichzeitigen Befriedung von stadtpolitischen Konflikten, in dem sich Genossenschaften bewegen, verweist seinerseits auf historische Debatten zur Wohnungsfrage: Können Genossenschaften im Rahmen der Marktverhältnisse einen relevanten Beitrag zur Lösung der Wohnungsversorgungsprobleme beitragen oder dient ihre unternehmerische Praxis (auch) der Legitimierung von Verdrängungsprozessen, von denen sie – gewissermaßen „nachholend“ (Metzger 2015) – als Wohnungsunternehmen ebenfalls profitieren? Mögliche Antworten auf diese Frage hängen ihrerseits von verschiedenen Faktoren ab: Welche Interessen setzen sich innerhalb der genossenschaftlichen Entscheidungsprozesse durch, welche Ziele verfolgen einzelne Genossenschaften als Wohnungsunternehmen? Welche Bedeutung weisen Genossenschaften als spezifisches Segment auf einem Wohnungsmarkt auf? Und welche Rahmenbedingungen für das Handeln von Wohnungsmarktakteuren werden auf politischer Ebene geschaffen?

Joscha Metzger ist Doktorand am Institut für Geographie der Universität Hamburg.

Literaturangaben

Blasius, J. (2008): 20 Jahre Gentrification-Forschung in Deutschland. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (11/12), S. 857–860.

Harlander, T.; Kühn, G.; Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies, Wohnungspolitik in Europa, historische Analyse. Stuttgart.

Häussermann, H.; Siebel, W. (1996): Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Weinheim.

Holm, A. (2012): Gentrification. In: Eckardt, F. (Hg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden, S. 661–687.

Holm, A. (2014): Wiederkehr der Wohnungsfrage. In: *APuZ* 64 (20-21), S. 25–29.

Metzger, J. (2015): Genossenschaften als Alternative zur Gentrifizierung? In: *RaumPlanung* (179 (3)), S. 28–33.

Schönig, B. (2013): Die neue Wohnungsfrage. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (2), S. 17–20.

Unger, K. (2013): Der große Ausverkauf. Die Finanzialisierung der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Deutschland. In: *Z. Zeitschrift für Marxistische Erneuerung* (95), S. 24–35.

„Wirtschaft macht Wohnen“: Bezahlbare Mitarbeiterwohnungen als Beitrag zur Entlastung kommunaler Wohnungsmärkte

Lena Abstiens

Wohnungsmärkte sind aktuell in vielen Regionen Deutschlands angespannt. Dies liegt unter anderem am Zuzug der Menschen in die Städte und der verminderten Bautätigkeit der Wohnungsunternehmen aufgrund der entspannten Wohnungsmärkte der letzten Jahrzehnte. Der Neubau von (bezahlbaren) Wohnungen braucht Zeit und Vorlauf – momentan wird deswegen in viele Richtungen nach Antworten auf diese neue Wohnungsfrage gesucht.

Dabei stellt sich immer die Frage danach, wie neuer Wohnraum geschaffen werden kann, und insbesondere: Durch wen? Die traditionellen Bauträger der gemeinwohlorientierten, kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen sind zum Großteil vor Jahren privatisiert worden, beschränken sich auf die Verwaltung bestehender Wohnungen – oder steigen erst langsam wieder in den Wohnungsbau ein. Dennoch passiert offenbar nicht genug.

Das Beispiel *eines* zusätzlichen Akteurs mit Entlastungspotenzial am Wohnungsmarkt soll im Folgenden skizziert werden. Betrachtet werden gewerbliche Unternehmen, also Wirtschaftsunternehmen, die in ihrem Tagesgeschäft keinen Wohnungsbau betreiben. In den letzten Jahren haben sich einige Unternehmen in unterschiedlichen Märkten und unter verschiedenen Rahmenbedingungen dafür entschieden, Wohnraum für ihre Mitarbeitenden zu schaffen. Je nach Größe und Motivlage wählen diese Unternehmen unterschiedliche Ansätze, um ihren Mitarbeitenden Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Hauptmotiv ist dabei der Wettbewerbsvorteil bei der Werbung um und der Sicherung von Fachkräften.

Große Wirtschaftsunternehmen können im Fall von Fachkräftemangel und angespannten Wohnungsmärkten Wohnzulagen zahlen, die es ihren Mitarbeitenden ermöglichen, höhere Mieten zu zahlen. Mit Blick auf die Versorgungssituation am Wohnungsmarkt schafft dieser Mechanismus allerdings keine einzige zusätzliche Wohnung, die Miete wird sogar eher getrieben. Zudem sind diese Zulagen nicht allen möglich, wie beispielsweise tariflich gebundenen oder kommunalen Unternehmen. In München haben deswegen die Stadtwerke ihr Potenzial an Baukompetenz und Flächen genutzt, um durch Wohnraum neue Mitarbeitende zu gewinnen. Der Aktivierung von Bauland in innerstädtischen Lagen kommt dabei eine Schlüsselrolle in der Debatte um bezahlbaren Wohnraum zu. Die Stadtwerke errichten daher auf unternehmenseigenen Flächen selbst Wohnungen, die sie zur ortsüblichen Vergleichsmiete an Betriebsangehörige vermieten.

Um den möglichen Einfluss der kommunalen Seite darzustellen, soll ein weiteres Beispiel vorgestellt werden. In List auf Sylt wollte die Hotelkette A-ROSA eines ihrer Resorts erweitern und brauchte dazu die Genehmigung der Gemeinde. Die Gemeinde stimmte dieser Erweiterung zu, allerdings unter der Bedingung, dass Wohnraum für die Angestellten geschaffen wird. Dazu ermöglichte die Gemeinde dem Projekt Zugang zu Bauland auf einer Konversionsfläche. Diese Fläche wurde an den wohnungswirtschaftlichen Partner des Hotels in diesem Projekt, die GEWOBA Nord, verkauft. Die Wohnungsgenossenschaft errichtete etwa 100 Wohnungen, davon zwei Drittel im Bereich des geförderten Wohnungsbaus. Diese Wohnungen sind über einen langfristigen Mietvertrag an das Hotel als Generalmieter vergeben. Das Hotel kümmert sich um Mietangelegenheiten, kleinere Instandhaltungen und die Prüfung der Wohnberechtigung. Außerdem hat das Unternehmen so Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für die Beschäftigten und dies stellt – gerade in Kontext angespannter Wohnungs- und Arbeitsmärkte – einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil dar. Den Angestellten bietet sich einerseits der Vorteil einer gesicherten Unterkunft – allerdings nur für die Dauer des Arbeitsvertrags, da der Mietvertrag an diesen gekoppelt ist. Andererseits sind Wohn- und Arbeitsort räumlich sehr nah, die Kolleg_innen dadurch gleichzeitig auch Nachbar_innen.

Im Allgemeinen sind die Herausforderungen dieses Modells in der Fristigkeit der Mietverträge zu sehen, die häufig an die Arbeitsverträge gekoppelt sind. So geht mit einem Arbeitgeberwechsel in der Regel auch ein Wohnungswechsel einher. Grundsätzlich ist die Kooperation von gewerblicher und Wohnungswirtschaft ratsam um Risiken für das gewerbliche Unternehmen zu minimieren, die Kompetenz der Wohnungswirtschaft zu nutzen und gute Bedingungen für die Mitarbeitenden als Mietende zu schaffen. Neue Ansätze für Kooperationsmodelle könnten beispielsweise den mittelbaren oder flexibilisierten Zugriff des gewerblichen Unternehmens auf die Wohnungen

umfassen. Durch eine Art Kontingent des gewerblichen beim Wohnungsunternehmen könnten Mietende, die das Unternehmen verlassen, potenziell weiter in der Wohnung leben.

Bieten also Akteure aus der gewerblichen Wirtschaft Entlastungspotenzial für Wohnungsmärkte? Zusätzlicher Neubau durch Mitarbeiterwohnen kann einen wichtigen Beitrag zur Entlastung angespannter Wohnungsmärkte leisten. Aus den in der Studie betrachteten Beispielen und Modellen lassen sich einige Ansatzpunkte zur Beantwortung dieser Frage beziehen:

- Zusätzlicher Akteur: Mit (gewerblichen) Unternehmen lassen sich zusätzliche Akteure ansprechen, die bezahlbaren Wohnraum schaffen.
- Bezahlbare Angebote: Diese Akteure haben durch den Fokus auf die Versorgung der eigenen Angestellten vor allem ein Interesse an bezahlbaren Angeboten und nicht an einer renditeorientierten Vermietung.
- Langfristige Perspektive: Das Motiv, die eigenen Angestellten mit Wohnraum zu versorgen, führt zu langfristigen Vorhaben und soll keine kurzfristigen Renditeerwartungen befriedigen.
- Zugriff auf / eigene Flächen: Hinzu kommt, dass diese Akteure mitunter eigene Flächen besitzen oder Zugriff auf Flächen haben, die für eine Wohnbebauung geeignet sind oder (künftig) geeignet sein können. Die Aktivierung von Bauland stellt gerade in hochverdichteten Räumen einen wichtigen Ansatzpunkt dar.
- Bau- oder Planungskompetenz: Obwohl gewerbliche Unternehmen als solche Unternehmen definiert sind, die sich nicht primär mit der Schaffung von Wohnraum beschäftigen, können möglicherweise dennoch eigene Planungs- oder Baukompetenzen aufgerufen werden, die dann kostengünstig in das Projekt „Mitarbeiterwohnen“ fließen können.

Zur Unterstützung dieses Entlastungspotenzials für Wohnungsmärkte sollten auf kommunaler Ebene Dialoge angestoßen werden. Wichtig ist die Etablierung von Kommunikation und Formaten, um die gewerblichen Unternehmen anzusprechen, diese in Kontakt mit der lokalen Wohnungswirtschaft zu bringen und kommunale Wohnungsunternehmen als Partner der gewerblichen Wirtschaft aufzustellen. Zusätzlich können bestehende Wohnflächenpotenzialkataster breiter angelegt werden, in dem Flächen in privat(wirtschaftlichem) Besitz mitgedacht werden.

Lena Abstiens ist Mitarbeiterin der RegioKontext GmbH in Berlin.

Konzeptverfahren und Liegenschaftsfonds für eine strategische Wohnungspolitik – erste Erfahrungen in Frankfurt am Main

Birgit Kasper und Katharina Wagner

Einige deutsche Großstädte praktizieren bei der Vergabe von Grundstücken erfolgreich das Konzeptverfahren für gemeinschaftliche Wohnformen und investieren auf diese Weise in sozialen Zusammenhalt, kalkulierbare Wohnkosten und lebendige Quartiere. Dies ist eine vielversprechende Alternative zu Grundstücksvergaben nach dem Höchstpreis-, Windhund- oder Audienzverfahren. Entsprechende bewährte Praxisbeispiele aus Tübingen, Hamburg, München und Berlin hat das FORUM Gemeinschaftliches Wohnen e.V. – Bundesvereinigung untersucht und in einer vom BMFSFJ geförderten Broschüre zusammengestellt.

In Frankfurt am Main startete 2015 auf der Grundlage eines Stadtverordnetenbeschlusses ein vergleichbares Konzeptverfahren. Zu Beginn entschloss sich die Stadt, zwei städtische Bürogebäude auszuschreiben, die zur Konversion an gemeinschaftliche Wohninitiativen

verpachtet werden sollen. Darüber hinaus werden durch einen städtischen Liegenschaftsfonds künftig Grundstücke per Konzeptverfahren für den Zweck des gemeinschaftlichen und genossenschaftlichen Wohnens bereitgestellt. Hintergrund für diese Entscheidung ist die Tatsache, dass diese Akteure im Vergleich zur gewerblichen Wohnungswirtschaft im Wettbewerb um Liegenschaften strukturell benachteiligt sind, weil sie dauerhaft kalkulierbare, beständige Wohnkosten erreichen wollen.

Mit der Bearbeitung des Liegenschaftsfonds wurde eine halbstädtische Entwicklungsgesellschaft betraut. Angekauft werden im Moment durch den Fonds vorwiegend mindergenutzte Grundstücke, Baulücken oder nicht marktgängige Grundstücke mit Entwicklungshemmnissen, so dass auch das Ziel der Stadtreparatur erreicht wird. Die Liegenschaften werden also angekauft und baureif gemacht, durch eine Bauvoranfrage wird das Baufeld entsprechend abgesichert, der Wert wird ermittelt und dann erfolgt die Ausschreibung zum Festpreis.

Wichtig ist im gesamten Verfahren ein transparenter Bewertungsprozess mit qualitativen Kriterien. Zuständig für die Entscheidung ist ein Beirat, in dem neben den Fachämtern auch politische Vertreter/innen beteiligt sind.

Ein bundesweit standardisiertes Kriterien- und Bewertungssystem bei der Konzeptvergabe gibt es nicht, sondern der kommunalen Selbstverwaltung entsprechend wurden bislang eigenständige Verfahren erarbeitet. Die Konzeptverfahren zielen – so wie in Frankfurt auch - auf gemeinschaftliche und genossenschaftliche Wohnprojekte, die sich von üblichen Wohnungsmarktakteuren durch folgende Aspekte unterscheiden:

- Rechtsform und Finanzierung (an Gemeinnützigkeit orientierte Rechtsform für eine auf Dauer angelegte Hausgemeinschaft; solides Finanzierungskonzept für möglichst kalkulierbare, beständige Wohnkosten usw.)
- Räumliche Gestalt (Nachbarschaft fördernde städtebauliche Strukturen, öffentliche Räume, Raumprogramme und Grundrisse; Akteursvielfalt; möglichst (halb-)öffentliche Erdgeschossnutzung; nachhaltiges Bauen, usw.)
- Soziale Qualität (dauerhaft selbstbestimmte Zusammensetzung der Hausgemeinschaft, Selbstnutzer, Mitbestimmung der künftigen Bewohner/innen bei Planung, Organisation und Verwaltung des Projekts usw.)

Ziel des Konzeptverfahrens ist es, zivilgesellschaftliches Engagement und innovative Wohnformen an einem Standort zu realisieren. Insofern ist der erste Schritt bei der Bewertung von Konzepten die Schlüssigkeit und der Gesamteindruck eines vorgeschlagenen Wohnprojekts. Im Einzelnen wird neben den baulichen, rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Kriterien auch der Prozess bewertet, nämlich mit welchen professionellen Partnern (z.B. Finanzberatung, Architekturbüro, Wohnprojektberatung) eine Wohninitiative oder Genossenschaft zusammenarbeitet.

Im Sinne eines niederschweligen Verfahrens sind zur Darstellung des baulichen Innovationsgehalts keine ausgereiften architektonischen Planzeichnungen gefordert. Vielmehr sind Skizzen ausreichend, die das Raumprogramm z.B. mit innovativen Clustergrundrissen, gemeinschaftlich gestaltbaren Bereichen und öffentlichkeitswirksamen Nutzungen plausibel darstellen. Alle weiteren innovativen und nachhaltigen Aspekte des Bauens können von den künftigen Nutzer/innen vorgeschlagen werden.

In vergleichbarer Weise wird die soziale Qualität der Projekte bewertet, bei der einerseits der Mehrwert für die Bewohner/innen in einer Nachbarschaft und für das Quartier beurteilt werden kann. Andererseits können durch das Konzeptverfahren auch Akteure zum Zug kommen, die als Selbstnutzer bis hin zum Selbsthilfeprojekt auf dem gewerblichen Wohnungsmarkt keine

Zugangsmöglichkeiten haben. Nicht zuletzt werden hier Antworten auf den demographischen Wandel und sich ausdifferenzierende Wohnbiographien gegeben.

Entscheidend ist außerdem die gewählte Rechtsform mit den daraus folgenden Wohnkosten. Da die Schaffung von Wohnraum das Verwertungsinteresse überwiegt, sind in Frankfurt klassische Eigentümergemeinschaften ausgeschlossen, während beispielsweise Gemeinschaftseigentum in Form einer eG sehr gut geeignet ist. Die Projekte sollen zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes beitragen, deshalb sind die geplanten Mietkosten und sparsamer individueller Flächenkonsum wichtige Kriterien. Nach der Entscheidung gibt es die sogenannte Phase der Anhandgabe für ein Jahr, wo die Gruppen ihre Genehmigungsplanung und die Finanzierung fertig stellen. Diese Phase wird auch im Sinne einer Qualitätssicherung begleitet und ein Monitoring ist beabsichtigt.

Für Frankfurt sind Konzeptverfahren und Liegenschaftsfonds ein Beginn, um aktive Liegenschaftspolitik und Bodenbevorratung zu betreiben. Im nächsten Schritt müssen die Möglichkeiten einer sozial orientierten Bodenpolitik bzw. -bevorratung abgewogen werden. Dafür muss wiederum am Beispiel anderer Städte orientiert die Frage diskutiert werden, ob und wie Kommunen Konzeptverfahren auf nichtstädtischen Liegenschaften und bei Neubaugebieten steuern können. Gerade bei aktuellen Neubaugebieten kann man gut erkennen, welche Defizite entstehen, wenn bei der Quartiersentwicklung auf Akteurs- und Nutzungsvielfalt kein Einfluss genommen wird.

Zu betonen ist daher, dass Kommunen das Konzeptverfahren nicht allein einführen sollten, damit Investoren günstiger an ein Grundstück kommen. Die inhaltlichen Ziele müssen durch geeignete Auswahlkriterien und die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure durchgesetzt werden.

Die aktuelle wohnungspolitische Debatte zeigt, dass wieder verstärkt inhaltliche Kriterien in den Vordergrund rücken müssen. Das Konzeptverfahren ist dabei ein strukturpolitisches Instrument, denn Maßnahmen zur Schaffung von Akteursvielfalt, qualitätsvoller Quartiersentwicklung und kalkulierbaren, beständigen Wohnkosten sind Investitionen, die sich absehbar für Kommunen rechnen werden.

Dipl.-Ing. Dipl.-Verw. Birgit Kasper ist Koordinatorin des Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V.

Dipl.-Soz. Katharina Wagner ist Mitarbeiterin im Amt für Wohnungswesen der Stadt Frankfurt am Main.

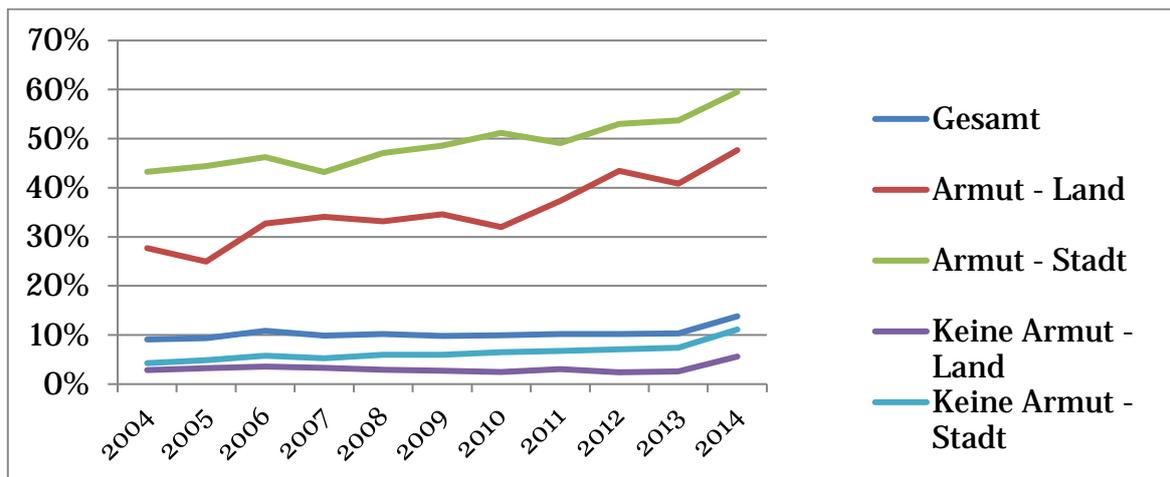
Wohnen im Sozialstaat

Armut und Wohnen

Annette Spellerberg

Wenn Menschen Wohnungen beziehen, hat das eine große Bedeutung für die Alltagsgestaltung und die Lebensqualität. Wohnungen bieten physischen Schutz, Beständigkeit im Alltag, sozial-räumliche Vertrautheit, den Ausgangspunkt für Aktivitäten, Raum für Privatheit, Familie; Selbstbetätigung und Selbstverwirklichung. Armut versperrt den Zugang zu weiten Teilen des Wohnungsmarktes. Prekäres Wohnen bezieht sich primär auf den physisch unzureichenden Zustand der Wohnung, eine Überbelegung, zu hohe Kosten und schwierige Nachbarschaften.

Auf Basis einer Analyse des Sozio-oekonomischen Panels, ergibt sich, dass die nicht arme Bevölkerung 2014 zu 46% im Eigentum lebte, von den Armen sind es immerhin 22% (Armutsschwelle definiert als Haushaltsäquivalenzeinkommen kleiner als 60% des Medians). Ein erheblicher Anteil der Armen trägt eine Mietbelastung von mehr als 40 % des (sehr geringen) Einkommens.



Datenbasis: SOEP.v31, eigene Berechnungen. Anteil der Haushalte mit Miete höher als 40% des Haushaltsnettoeinkommens

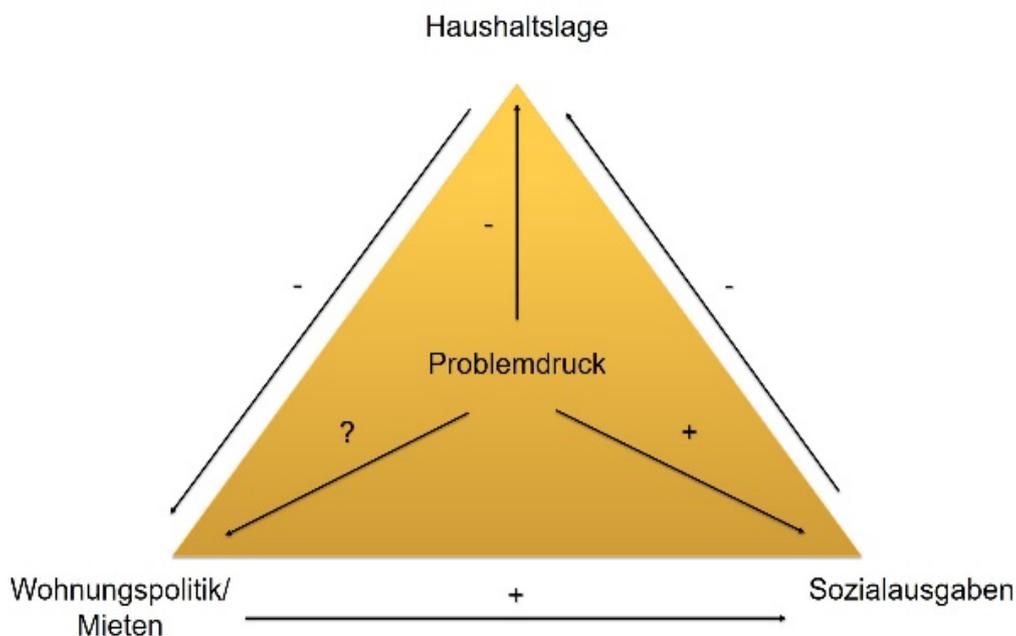
Nach den Daten des SOEP verfügten 2014 fünf Prozent (Ost) bzw. sechs Prozent (West) der armen Haushalte nicht über einen Raum pro Person. Die Belastungen unzureichender Wohnverhältnisse werden an diesen Daten jedoch kaum deutlich. Anhand des Fallbeispiels „Aster- und Geranienweg“ in Kaiserslautern, wird gezeigt, was es bedeutet, vergleichsweise segregiert in Schlichthwohnungen untergebracht zu sein. Beide Perspektiven, die repräsentativen Verteilungsinformationen ebenso wie die fallspezifischen Analysen, sind für die politische und sozialplanerische Praxis von Bedeutung.

Prof. Anne Spellerberg lehrt am Fachbereich Umwelt-und Raumplanung an der Technischen Universität Kaiserslautern

Wohnungspolitik als Sozialpolitik? Zum Wechselspiel von Haushaltslage, Sozialausgaben und kommunalen Investitionen in Wohnraum

Stephan Grohs und Steffen Zabler

Die aktuellen Herausforderungen der Wohnungspolitik (neben der allgegenwärtigen Unterbringungsfrage für Flüchtlinge) und deren Rückkehr auf die politische Agenda machen auch vor der kommunalen Sozialpolitik nicht halt. Gerade den Kommunen wird im Bereich der Wohnungspolitik eine zentrale Rolle zugeschrieben, obwohl diese aufgrund zahlreicher übertragener Aufgaben und mancherorts eklatanten Haushaltsproblemen an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit arbeiten. Allerdings gibt es gute Argumente dafür, dass gerade eine vorausschauende Wohnungspolitik für Entlastung in angrenzenden Ausgabebereichen sorgen könnte. Angesichts der kommunalen Haushaltsprobleme geraten Sozial- und Wohnungspolitik in ein Wechselspiel: Auf der einen Seite wird unter den gegebenen Bedingungen krisenhafter Haushalte von einer Verdrängung von kommunalen Investitionen durch die mit Rechtsansprüchen bewehrten sozialen Leistungen ausgegangen. Einige Städte reagierten auf ihre Verschuldungssituation gar mit dem Verkauf eigener Wohnungsinfrastruktur. Auf der anderen Seite spielen die lokalen Wohnungsmärkte auch eine wichtige Rolle dafür, wie hoch Sozialleistungen letztendlich ausfallen – am offensichtlichsten bei den „Kosten für Unterkunft und Heizung“, aber auch bei anderen Leistungsarten, die ihrerseits wiederum verantwortlich für einen Teil der kommunalen Schuldenlast sind. Abbildung 1 fasst die eben skizzierten Zusammenhänge zusammen. Insgesamt betrachtet könnte eine strategische Wohnungspolitik auch eine eigenständige Form der Sozialpolitik darstellen, angesichts häufig kommunal fragmentierter Zuständigkeiten läuft es vielerorts jedoch nicht auf eine solch integrierte Sichtweise hinaus.



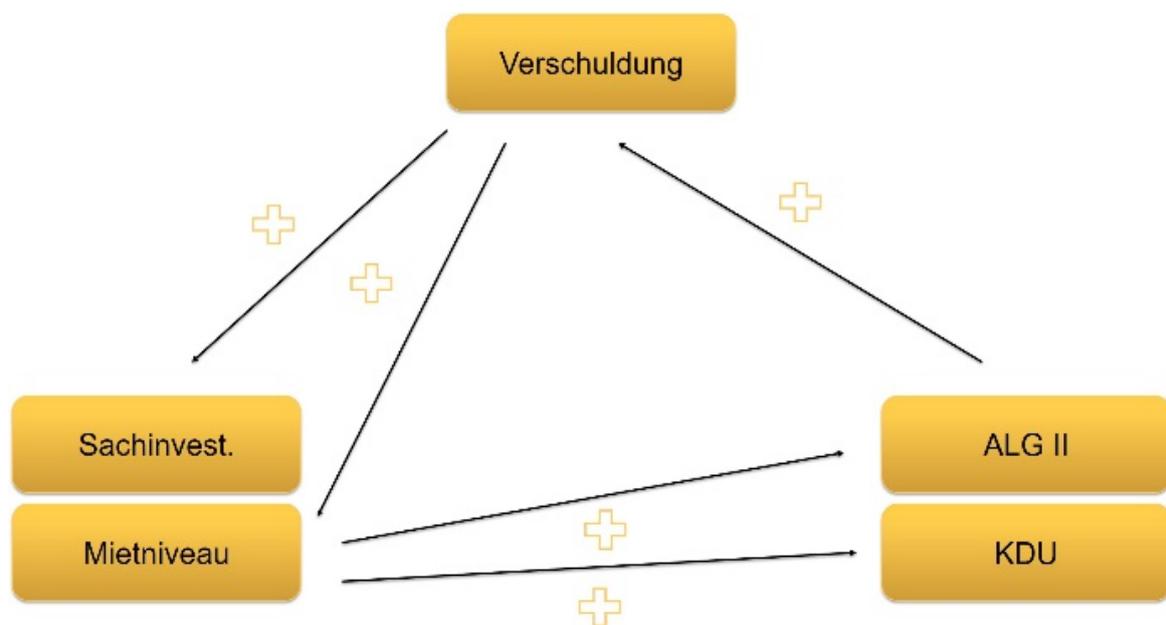
Theoretisches Zusammenspiel zwischen Sozialausgaben, Haushaltslage und Wohnungspolitik

Der Beitrag versucht in diesem Wechselspiel empirische Muster zwischen Sozialausgaben, lokalen Mieten und kommunalem Investitionsverhalten aufzudecken. Dafür werden die Haushalte der deutschen kreisfreien Städte analysiert und in Bezug zu möglichen Erklärungsvariablen gesetzt. Wie vorausgegangene Arbeiten zeigen konnten (vgl. Grohs/ Reiter 2011), weisen die in der

öffentlichen Debatte häufig genannten Belastungsfaktoren wenig direkten Zusammenhang mit der Höhe und Struktur der Sozialaufgaben auf.

Um das vermutete Zusammenspiel zwischen den kommunalen Sozialausgaben, der Haushaltssituation und der kommunalen Wohnraumsituation und -politik genauer betrachten zu können, werden quantitative Daten zu den kreisfreien Städten in Deutschland (107) von 2005 bis 2014 genutzt. Da das Zusammenspiel dieser Dimensionen für Deutschland bisher nicht empirisch untersucht wurde, ist ein explorativer Zugang zur Datenanalyse notwendig. Um dennoch für die Analyseergebnisse ein gewisses Maß an Zuverlässigkeit garantieren zu können, ermöglicht die Analyse von Daten über Zeit eine (zumindest erhöhte) Kontrolle unbeobachteter Einflussfaktoren und des Problems der kausalen Richtung. Genauer können mithilfe eines sog. Fixed-Effects-Modells zeitstabile Faktoren durch die Nutzung von Varianz innerhalb von Beobachtungseinheiten „herausgerechnet“ werden. Eine substantielle Rechtfertigung erlangt dieses Vorgehen aufgrund der Tatsache, dass bei der Nutzung reiner Querschnittsdaten teilweise gänzlich andere Ergebnisse produziert werden.

Insgesamt wurden fünf Modelle gerechnet (siehe Abbildung 2), bei denen zusätzlich zu den zentralen Pfaden für den Problemdruck in den Kommunen (Arbeitslosenquote, BIP, Gewerbesteuerereinnahmen, Einkommensniveau) kontrolliert wird. In einem ersten Schritt zeigt sich ein zu erwartender positiver Effekt der ALGII-Ausgaben pro Kopf auf die Pro-Kopf-Verschuldung; ein Euro höhere ALGII-Ausgaben pro Kopf bedingen eine um 1,73€ höhere Pro-Kopf-Verschuldung. Im nächsten Schritt, in dem die Frage nach der Wohnungspolitik bzw. deren Auswirkungen im Zentrum steht, zeigen sich eher überraschende Ergebnisse: Eine höhere Verschuldung bedingt ein höheres Mietniveau; pro zusätzlichen Euro Pro-Kopf-Verschuldung steigt die durchschnittliche Kaltmiete pro m² um 0,15 Cent. Dies könnte darauf hindeuten, dass bei höheren Schulden kein Spielraum für Wohnrauminvestitionen besteht und konsequenterweise das Mietniveau anzieht, auf der anderen Seite steht eine höhere Verschuldung nicht generell mit niedrigeren Sachinvestitionen (sondern sogar mit höheren) im Zusammenhang, wie man es dann vermuten sollte. Der letzte Schritt folgt dann wiederum ganz den theoretischen Erwartungen: Eine um einen Euro höhere durchschnittliche Kaltmiete pro m² führt zu 3,49€ höheren Pro-Kopf-SGBII Ausgaben und zu 7,56€ höhere Kosten der Unterkunft pro Kopf.



Zusammenfassende Ergebnisse der empirischen Analyse

Zusammenfassend bestätigen sich einige der theoretischen Erwartungen, andere wiederum vorerst nicht. Vor allem bezüglich des wenig intuitiven zweiten Schritts des Modells lohnt sich ein vertiefter Blick, um dieses „Puzzle“ zu lösen. Dafür müssten zum einen detailliertere Informationen über die tatsächlichen kommunalen Investitionen in Wohnraum vorliegen, statt sich auf den eher kruden Proxy der Sachinvestitionen verlassen zu müssen. Zum anderen könnten vertiefte Fallstudien Licht in das Dunkel der Mechanismen und Determinanten kommunaler Wohnungspolitik bringen.

Praktisch deuten die hohe Varianz und die Abweichungen vom „üblichen“ Muster in mehr als nur einzelnen Fällen auf unterschiedliche Strategien in den Städten hin. Nach dem langjährigen Rückzug der Kommunen aus dem sozialen Wohnungsbau ist das Thema in vielen Kommunen neu auf der Agenda, da eine bloße Steuerung über Belegrechte an ihre (auch kostenmäßigen) Grenzen stößt. Die Integration sozialpolitischer und wohnungspolitischer Aufgabenfelder spiegelt sich auch in unterschiedlicher administrativer und politischer Ansiedlung der „Wohnungsfrage“ (Wohnungsbau- und -bestandspolitik, Wohnungsnotfälle) wider. Ressortegoismen (Soziales versus Stadtplaner etc.) und ihre unterschiedlichen Problemlösungsframes (z.B. Subjekt- vs. Objektförderung) verhindern dabei häufig integrierte Ansätze.

Prof. Dr. Stephan Grohs hat den Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer inne.

Steffen Zabler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Zielkonflikte und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Anerkennung von Unterkunftsbedarfen im Rahmen der Grundsicherung

Max-Christopher Krapp und Christian v. Malottki

Die soziale Absicherung des Wohnens, als eine wieder in den Fokus der Aufmerksamkeit rückende Aufgabe des Sozialstaats, erfolgt neben den wohnungspolitischen Instrumenten der sozialen Wohnraumförderung und des Wohngelds über die Übernahme von Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB). Während das Wohngeld lediglich als Zuschuss zu den Wohnkosten konzipiert ist, werden KdU zur Deckung existenzsichernder Bedarfe anerkannt und sind so von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung der Existenzsicherung. Nach Vorgabe von § 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII sind Unterkunftsstellen anzuerkennen, sofern diese „angemessen“ sind. Aufgrund der regional unterschiedlichen Wohnungsmarktbedingungen werden entsprechende Angemessenheitsgrenzen durch die Kommunen festgelegt und durch diese unter Beteiligung des Bundes finanziert. Neben der grundlegenden Bedeutung der Existenzsicherung handelt es sich aufgrund der Ausgaben in Höhe von 15,6 Mrd. Euro im Jahr 2013 für ca. 4 Millionen Haushalte auch in quantitativer Hinsicht um eine besonders bedeutende Sozialleistung und nimmt auch unter den wohnungspolitischen Instrumenten einen deutlich herausragenden Stellenwert ein.

Trotz der gesetzlichen KdU-Vorgaben im SGB II und XII sowie der mittlerweile umfangreichen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts sind bei der Bemessung der Angemessenheitsgrenzen durch die Kommunen komplexe Zielabwägungen erforderlich, die unten den aktuellen Engpässen am Wohnungsmarkt an zusätzlicher Brisanz gewinnen. Denn neben dem grundlegenden Ziel der Existenzsicherung –, dass die Bedarfsdeckung durch tatsächliche anmietbare Wohnungen

sicherstellen und zugleich die Leistungskosten begrenzen muss, – werden an die KdU-Praxis weitere Zielsetzungen herangetragen. Zu diesen Zielen zählen insbesondere sozialpolitische (Vermeidung von erforderlichen Umzügen), wohnungspolitische (Vermeidung mietpreissteigernder Wirkungen; Abstimmung mit kommunalen Wohnungsunternehmen), stadtentwicklungs- bzw. raumpolitische (Vermeidung von Segregationseffekten; Stadt-Umland-Entwicklung), klimapolitische (Anmietung sanierter Wohnungen) und letztlich finanzpolitische (Beschränkung auf Bedarfsdeckung) Vorgaben. Im Rahmen eines Forschungsprojektes des Instituts Wohnen und Umwelt für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurden anhand einer bundesweiten Kommunalbefragung sowie vertiefende Fallstudien eine sehr heterogene Umsetzungspraxis festgestellt. Durch unterschiedliche Vorgehensweisen bei räumlichen Gültigkeitsgrenzen (Vergleichsraumbildung), bei der Einbeziehung von Datengrundlagen sowie unterschiedlichen Auswertungsmethodiken als auch letztlich durch unterschiedliche Anerkennungspraktiken bei verschiedenen Gruppen reagieren die kommunalen Träger letztlich auch auf die skizzierten Zielkonflikte.

Dr. Joachim Kirchner und Dr. Max-Christoph Krapp sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts Wohnen und Umwelt in Darmstadt.

Kontexte und Bedingungen lokalen Handelns

Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik in deutschen Großstädten

Daniel Gardemin, Andrej Holm, Dieter Rink, Barbara Schöning

Die deutschen Metropolen, Groß- und Universitätsstädte und erfahren derzeit ein z.T. dynamisches Wachstum, das vielfach zu Anspannungen auf den lokalen Wohnungsmärkten geführt hat. Zusätzlicher Handlungsdruck ist durch die Zuwanderung von Asylsuchenden insbesondere in 2015 und 2016 entstanden. Allerdings gibt es keine allgemeine bzw. flächendeckende Wohnungs-knappheit bzw. –not wie in vergangenen Jahrzehnten. Vielmehr lassen sich stark divergierende Wohnungsmarktentwicklungen beobachten, neben angespannten gibt es entspannte Märkte mit z.T. hohen Leerständen. Auch die Knappheiten sind unterschiedlich ausgeprägt, in den betroffenen Städten lassen sich starke Varianzen hinsichtlich der Bevölkerungs- und Nachfragedynamiken, Preisdynamiken und Leerstandsquoten verzeichnen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen:

- Wie gelangt die „neue Wohnungsfrage“ auf die kommunalpolitische Agenda?
- Wie sehen die neuen kommunalen Wohnungspolitiken aus?
- Welche Handlungsspielräume haben Kommunen unter den aktuellen Bedingungen überhaupt?
- Kann man von einem Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik sprechen?

Die Studie beruht auf der Analyse und dem Vergleich der Wohnungspolitik in fünf deutschen Großstädten bzw. Metropolen: Berlin, Dresden, Hannover, Leipzig und München. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass sie starke Dynamiken aufweisen und sich hier Unterschiede, Wirkungen und Innovationen der Wohnungspolitik untersuchen lassen. Die Auswahl ist nicht repräsentativ und kam eher zufällig zustande. Dennoch lassen sich in diesen fünf Großstädten exemplarisch die Dynamiken des aktuellen Wohnungspolitikzyklus analysieren, denn sie bilden einige Pole gegenwärtiger Wohnungsmarktentwicklungen und Wohnungspolitiken ab. So hat etwa Leipzig das niedrigste Miet- und Preisniveau der 15 größten deutschen Städte, München dagegen das höchste. Berlin hat ein mittleres Preisniveau, weist aber eine starke Dynamik auf, während Hannover für relativ schwache Dynamiken steht. Dresden ist vor allem deshalb interessant, weil es hier vor über zehn Jahren eine Totalprivatisierung des kommunalen Wohnungsunternehmens gegeben hat.

In den fünf Städten gibt es intensive öffentliche Diskussionen zu unterschiedlichen wohnungspolitischen Themen. Häufig haben neue (MieterInnen-)Initiativen sowie Recht auf Stadt-Netzwerke das Thema Wohnungspolitik auf die Agenda gebracht. Den Hintergrund bilden unterschiedliche Aktionsformen, insbesondere öffentliche Veranstaltungen, aber auch kleinere Proteste, Besetzungen oder etwa das Bürgerbegehren in Berlin. Es gibt außerdem zahlreiche politische Aktivitäten in den Stadträten bzw. dem Berliner Senat, insbesondere aus dem rot-rot-grün-orangen Spektrum. Die Diagnose einer „neuen Wohnungsnot“ wird allerdings z.T. kontrovers beurteilt und diskutiert. Alle Städte haben in den letzten Jahren neue wohnungspolitische Konzepte verabschiedet bzw. sind dabei (Dresden).

In den letzten Jahren lässt sich eine mehr oder weniger starke Abkehr von neoliberalen Wohnungspolitiken, wie insbesondere Privatisierungen, beobachten. Die neuen Wohnungspolitiken legen generell den Fokus auf die Schaffung bezahlbarer Wohnungen. Eine der wichtigsten politischen Aktivitäten besteht in der Erarbeitung umfassender bzw. integrativer sowie langfristig ausgerichteter wohnungspolitischer Konzepte und Pläne. In praktisch allen Städten gibt

es einen (neuen) sozialen Wohnungsbau mit unterschiedlichen Ansätzen und Modellen. Es werden neue Instrumente erprobt bzw. eingesetzt, wie etwa die Konzeptvergabe oder die sozialen Bodenordnung (SoBon). Es wird Angebotsausweitung betrieben, mit unterschiedlichen Instrumenten wird der Neubau beschleunigt. Das wird mit Instrumenten kombiniert, die auf die Dämpfung der Mietpreisdynamik zielen, wie etwa Milieuschutzsatzungen, abgesenkten Kappungsgrenzen oder Mietpreisbremsen. Des Weiteren lassen sich Aktivitäten in der Verwaltung beobachten, wie etwa die Schaffung bzw. Aufstockung von Verwaltungsstrukturen. Es erfolgt der Aufbau neuer bzw. Reaktivierung alter Governance-Strukturen, außerdem wird mit partizipativen bzw. Stakeholder-Verfahren gearbeitet. Schließlich wird in den Städten eine aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben, um die Aktivitäten sowie insbesondere die erzielten Erfolge der Bevölkerung zu kommunizieren. Die Handlungsspielräume der kommunalen Wohnungspolitik sind unterschiedlich und abhängig von politischen Kompetenzen, der Verfügung über Wohnungsbestände, der Verfügbarkeit von Boden, den Finanzen und dem Personal. Da dies jeweils in unterschiedlichem Maße vorhanden ist, sind keine Generalisierungen möglich.

Zusammenfassend kann man sagen, dass Wohnungspolitik auf der kommunalen Agenda zurück ist und dass sie deutlich an politischem Stellenwert gewonnen hat, auch auf Länder- bzw. bundespolitischer Ebene. Es lässt sich von einer partiellen Neuausrichtung der kommunalen Wohnungspolitik ohne grundsätzlichen Paradigmenwechsel sprechen. Es gibt wieder eine stärkere Hinwendung zu Förderprogrammen, kommunalem Wohnungsbau und Regulationsversuchen, aber keinen Bruch mit der ursächlichen Verwertungslogik. Ein Paradigmenwechsel müsste wesentlich auf Bundes- und Länderebene vollzogen werden und in einer Reregulierung, neuen wohlfahrtsstaatlichen Programmatik sowie umfassenden Finanzierung bestehen. Die hier betrachteten Großstädte haben in unterschiedlichem Maße umgesteuert: Berlin und Dresden stark, Hannover und Leipzig graduell, in München lässt sich dagegen eine Kontinuität bzw. Intensivierung einer ohnehin aktiven Wohnungspolitik verzeichnen. Insofern kann man von stark lokal geprägten Wohnungspolitiken sprechen. Angesichts der Bevölkerungsprognosen und der erwarteten Nachfrageentwicklungen dürfte Wohnungspolitik zunächst noch ihre Relevanz behalten. Ob der Zenit des aktuellen Wohnungspolitikzyklus bereits überschritten ist, lässt sich derzeit nicht sagen.

Dr. Daniel Gardemin ist Lehrbeauftragter für Politische Soziologie an der Leibniz Universität Hannover.

Dr. Andrej Holm ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

Prof. Dr. Dieter Rink lehrt und forscht am Institut für Kulturwissenschaften der Universität Leipzig.

Prof. Dr.- Ing. Barbara Schönig hat die Professur Stadtplanung der Bauhaus-Universität Weimar.

Literaturangaben

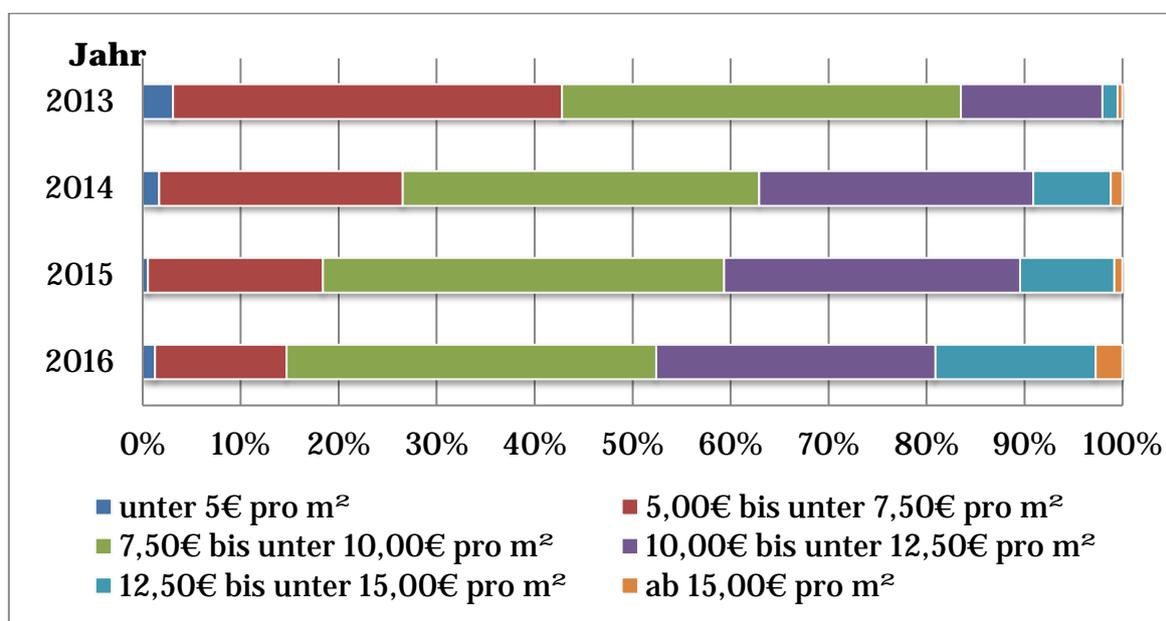
Schönig, B., Rink, D., Gardemin, D., Holm, A. (2017): Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat, in: Barbehön, M., Münch, S. (Hg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik, Wiesbaden, 25-62.

Mietpreissteigerungen und neue Wohnungsnot jenseits der Agglomerationsräume

Michael Mießner

Seit einigen Jahren wird sehr intensiv darüber diskutiert, dass viele Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland Probleme haben, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Beispielsweise wurden im Jahr 2016 im Bundestag zweimal die damit verbundenen Probleme und Lösungsmöglichkeiten verhandelt und die Bundesregierung kündigte bereits 2015 eine Wohnungsbau-Offensive an. Zunehmende Wohnungsknappheit und steigende Mietpreise sind jedoch mittlerweile nicht nur in Ballungszentren zu verzeichnen, sondern auch in kleineren Großstädten sowie in Mittelstädten. Ursächlich dafür ist die Verlagerung des finanzgetriebenen Anlagedrucks von den Großstädten in B-Lagen- und C-Lagen-Städte aufgrund des Sinkens der *rent gap* in den Großstädten (Fehlberg/Mießner 2015). Diese Dynamik überformt das deutsche Städte-Hierarchie-System.

Die beiden Fallstudien in der rund 130.000 EinwohnerInnen zählenden Universitätsstadt Göttingen und im ca. 80 Kilometer nördlich von Berlin gelegenen Mittelzentrum Neuruppin (30.000 EinwohnerInnen) machen deutlich, dass die Immobilien- und Mietpreissteigerungen nicht durch einen großen Zuwachs an Bevölkerung erklärt werden können (vgl. Wieland 2014). Beide Städte erfahren in den letzten Jahren zwar ein leichtes Bevölkerungswachstum, in den 1990er Jahren lebten jedoch bereits mehr Menschen in diesen Städten. In der Stadt Göttingen sind seit 2013 die Angebotsmietpreise um 21,1% auf aktuell 9,71€/m² gestiegen (eigene Erhebungen). In Neuruppin stiegen die Angebotsmieten zwischen 2012 und 2016 um 14,3% auf mittlerweile 6,05€/m² (Empirica 2017). In Göttingen sank aufgrund dieser Preissteigerungen der Anteil der Wohnungen mit einem Angebotsmietpreis von weniger als 7,50€/m² von knapp 45% auf 15% der inserierten Wohnungen.



(Erhebung: Geographisches Institut Göttingen, Grafik: J. Kliegel & J. Kortekamp)

Während in den Agglomerationen internationale (Groß-) Investoren aktiv sind, treten diese in den untersuchten Fallstädten nur vereinzelt auf. Stattdessen sind eher nationale und vor allem lokale Investoren in diesen beiden Städten aktiv. Insbesondere lokale Ober- und Mittelschichtshaushalte

scheinen Immobilien als Anlage zur Altersabsicherung entdeckt zu haben. Dabei konzentrieren sich die VermieterInnen in der Universitätsstadt Göttingen stark auf Studierende als MieterInnenklientel. Das Wohnverhalten der Studierenden ermöglicht es den VermieterInnen, im studentischen Segment höhere Mieten zu erwirtschaften (Mießner 2017):

- Mittels Wohngemeinschaften können Studierende höhere Mieten zahlen, als Mittelschichtsfamilien.
- Die hohe Fluktuationsrate der Studierenden ermöglichen den VermieterInnen regelmäßige Mietpreisanpassungen.
- Studierende erwarten selten hohe Ausstattungsstandards und sind dennoch bereit, bezogen auf den Quadratmeter relativ hohe Mieten zu zahlen.

Dies hat jedoch sozialräumliche Verdrängungsprozesse zur Folge (Mießner/Klinge 2017):

- Die soziale Mischung in den Göttinger Stadtteilen sinkt.
- TransferleistungsempfängerInnen und Haushalte mit geringen Einkommen konzentrieren sich auf immer weniger Stadtteile.
- Familien werden zunehmend an den Stadtrand verdrängt.

Diese Entwicklungen zeigen, dass der Fokus von Politik und Wissenschaft nicht einzig auf die Agglomerationsräume beschränkt bleiben sollte: Im Anschluss an die globale Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 wird überschüssiges Kapital nicht nur in Immobilien in den Agglomerationsräumen angelegt. Aufgrund des Anlagedrucks werden dort Immobilien immer knapper und kostenintensiver und die Renditen sinken. Deshalb weichen die (Finanz-) Investoren zunehmend auch auf prosperierende B- und C-Lagen nicht nur innerhalb der Agglomerationsräume, sondern auch entlang des Städte-Hierarchie-Systems (sogenannte B- und C-Lagen-Städte) aus. Dies wiederum führt zu sozialräumlichen Polarisierungsprozessen auch jenseits der Agglomerationsräume. Auch hier sind Strategien zum Erhalt und zur Schaffung bezahlbaren Wohnens dringend von Nöten, wie die beiden Beispiele Göttingen und Neuruppin zeigen.

Dr. Michael Mießner ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geographischen Institut in der Abteilung Humangeographie der Georg-August-Universität Göttingen.

Literaturangaben

Empirica [Empirica-Systeme GmbH] (2017): Forschungsdatensatz Wohnungsmarkt. Unveröffentlichte Daten.

Fehlberg, T. / Mießner, M. (2015): Mietpreissteigerungen und Wohnungsengpässe abseits der Ballungsräume. Investitionen in B-Lagen und Regionalzentren – das Beispiel Göttingen. In: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung. 3. Jg., H. 1, S. 25-44 (URL: <http://www.zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/167>).

Mießner, M. (2017): Studentische Wohnungen als Anlageobjekte. Zu den sozialräumlichen Implikationen einer Investitionsstrategie in der Universitätsstadt Göttingen. In: RaumPlanung – Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung, H. 1, S. 46-51.

Mießner, M. / Klinge, T. J. (2017): Sozialräumliche Segregation in der Universitätsstadt Göttingen. Verdrängungsprozesse im Spannungsfeld von Investorenstrategien und sozial gerechter Wohnraumversorgung. In: Dittrich, C. / Harteisen, U. / Reeh, T. (Hg.): Land und Stadt: Lebenswelten und planerische Praxis. Göttinger Geographische Abhandlungen. – im Druck.

Wieland, T. (2014): Der Göttinger Wohnungsmarkt. Eine Analyse der Angebots- und Nachfragesituation auf dem Göttinger Wohnimmobilienmarkt unter besonderer Berücksichtigung der Mietpreise für Wohnungen (Göttinger Statistik Aktuell). Göttingen.

Stadtentwicklung und Wohnungspolitik – vom Nutzen einer Einbettung und Weitung wohnungspolitischer Ziele

Uwe Altröck

Die aktuelle wohnungspolitische Debatte in der Öffentlichkeit greift an vielen Stellen zu kurz. Die angespannte Lage in vielen Ballungsräumen wird seit Jahren politisch vorrangig durch eine Doppelstrategie adressiert: Auf der einen Seite soll ein verschärftes mietenpolitisches Repertoire dazu dienen, Mietsteigerungen im Zaum zu halten. Hierfür steht insbesondere die sogenannte Mietbremse, die von Anfang an deswegen zum Scheitern verurteilt war, weil Vermieter gegenüber Mietinteressenten keine Auskunft über die Miethöhe des Vorgängervertrags schuldig waren. Auf der anderen Seite wird versucht, die Neubautätigkeit anzukurbeln, um die verfügbare Gesamtwohnfläche zu vergrößern. Es ist seit Jahrzehnten bekannt, dass die damit angestrebten Sockereffekte kaum eintreten und Neubauwohnungen aus unterschiedlichen Gründen fast immer deutlich teurer angeboten werden (müssen) als Bestandswohnungen.

Parallel sind dramatisch abschmelzende Belegungsbindungen und eine vielerorts beinahe schon ideologische Ablehnung kommunalen Wohnungsbaus in Verbindung mit im Neubau wenig handlungsfähigen städtischen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen zu beobachten – und das bei einem Zinsniveau, das es gerade diesen Trägern in größerem Umfang erlauben würde, sogar sehr erschwinglichen Neubau zu errichten, der überdies, als Nachverdichtung in Wohnsiedlungen der Nachkriegszeit ausgeführt, zu deren Qualifizierung dienen könnte und nicht von der Preisexplosion auf den Grundstücksmärkten beeinträchtigt wäre. In diesem Umfeld greifen mehr und mehr Städte zu an der Münchener SoBoN (Sozialgerechte Bodennutzung) angelehnten Modellen einer verpflichtenden Errichtung von quotierten Mindestanteilen preiswerten Wohnraums durch private Träger. In der Debatte spielen die Entwicklungen im abgeschriebenen Altbaubestand und die dortige Bereitstellung preiswerten Wohnraums für Geringverdiener vielfach nur eine untergeordnete Rolle. Ja, mancherorts werden kommunale Wohnungsunternehmen sogar dazu gezwungen, Beiträge zur Konsolidierung der städtischen Haushalte abzuführen. Die extrem gesunkenen Leerstandsquoten, die sich inzwischen weit unter dem Niveau von Leerstandsreserven auf funktionierenden Märkten bewegen, verdeutlichen sehr plastisch, dass sich in diesem Umfeld kaum noch ein Mieterhaushalt bewegt, wenn er nicht muss – zu hoch wären die Mietsteigerungen, die bei einem Vertragswechsel fällig werden. Das oben beschriebene Repertoire ist allerdings kaum in der Lage, die enormen Mietsteigerungen zu dämpfen.

Hierfür ist eine intensive strategische Verknüpfung von stadtentwicklungspolitischen und wohnungspolitischen Instrumenten erforderlich, um die Möglichkeiten der Nutzung preiswerter Bestände für die Versorgung von Geringverdienern auszuschöpfen und so gut wie möglich die deutlich erkennbaren sozialräumlichen Folgen der Marktentwicklung wie soziale Entmischung und Verdrängung abzumildern. Weitere Ziele sollten die Vorhaltung und Schaffung eines typologisch differenzierten Angebots, eine Anpassung des Angebots an veränderte gesellschaftliche Qualitätsstandards und eine sinnfällige räumliche Einbettung des Wohnens in die Stadt darstellen.

Zwar werden in vielen Großstädten wohnungspolitische Ziele durch Stadtentwicklungsansätze ergänzt, doch sind letztere vielfach routiniert fortgeschriebene und wenig schlagkräftige, ja manchmal sogar ungeliebte weiche Instrumente, die nach der umfassenden Kritik an der

traditionellen umfassenden Stadtentwicklungsplanung in den 1980er und 1990er Jahren widerwillig und mit wenig Verbindlichkeit ihr Dasein fristen. Insbesondere sind sie zu wenig dazu angetan, die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen, die sich aus der Abstimmung von Liegenschaftspolitik, Verkehr und sozialer Infrastruktur im Zusammenhang mit Versuchen einer systematischen Ankurbelung der Neubautätigkeit auf Quartiersebene ergeben. Überdies fehlt es ihnen an Mechanismen, die durch Innenentwicklung örtlich entstehenden Belastungen über Kompensationen wie die Aufwertung von Parks und anderen Freiflächen, die Reparatur städtebaulicher Missstände oder die Zivilisierung des Verkehrs auf Hauptverkehrsstraßen auszugleichen bzw. diesbezügliche stadtentwicklungspolitische Anstrengungen wirkungsvoll zu kommunizieren.

Aufgaben und Bausteine der Integrierten Stadtentwicklung

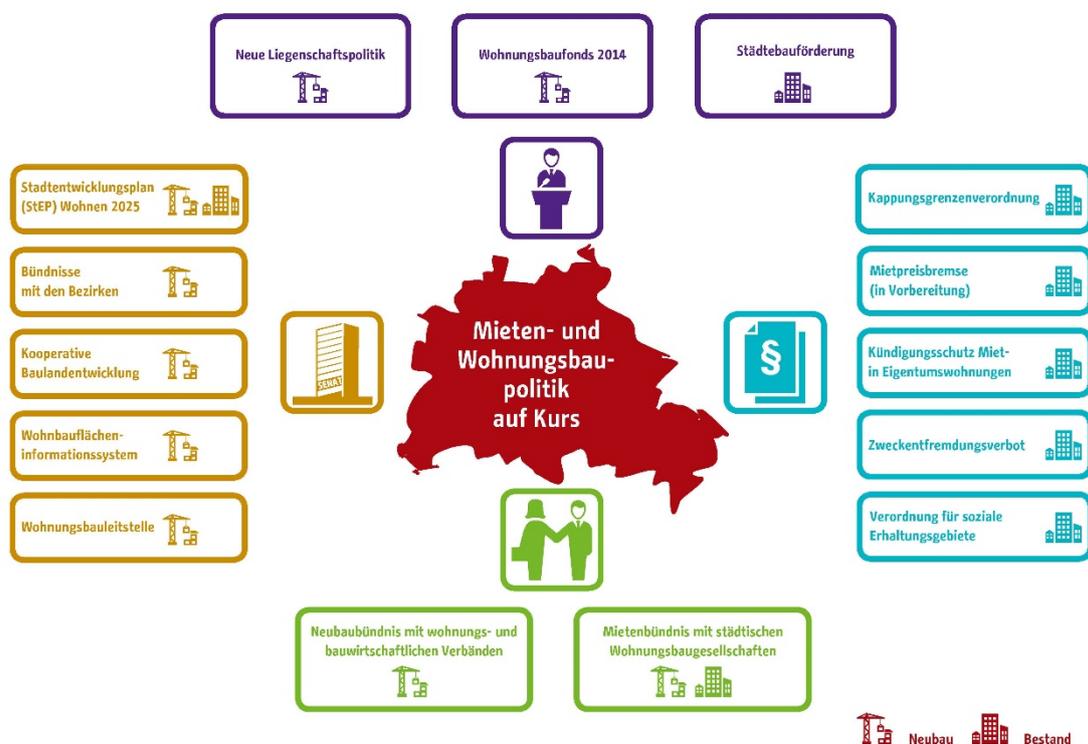


Aufgaben und Bausteine der Integrierten Stadtentwicklung. Darstellung nach Gerhard Kienast, Universität Kassel

Tatsächlich sind Stadtentwicklungsansätze je nach politischem Klima, Haushaltssituation, Verfügbarkeit von öffentlichen Flächen und anderen Faktoren bisweilen problemrelativierend, aktionistisch und übermäßig entstaatlichend. Auffallend sind außerdem die geringe Tiefe der immobilienwirtschaftlichen Debatte und das Fehlen von Strategien im Umgang mit externen Einflüssen wie dem Zinsniveau oder der Nachfrage ausländischen Anlagekapitals nach Wohnungen in attraktiven Lagen. Im Ergebnis muss sich die Standortentwicklungstätigkeit für den Wohnungsbau vielerorts mit massiv ablehnenden Bürgerinitiativen auseinandersetzen, die sich keineswegs alle vorwerfen lassen müssten, sie betrieben nur Klientelpolitik nach dem St.-Florians-Prinzip.

Am Beispiel von Berlin lässt sich zeigen, dass die Vernachlässigung der genannten Verknüpfung zu einer mehrjährigen Phase der Neuorientierung geführt hat, während derer die Mietpreisexplosion fast ungebremst weitergelaufen ist. Nach einer umfassenden Entstaatlichung mit begleitender Entwertung der Stadtentwicklungsplanung und einem Krisenmanagement mit Wohnungsprivatisierung und Liegenschaftsverwertung in einer schwierigen Haushaltssituation kam es zunächst Ende der 2000er Jahre zu wohnungspolitischen Schnellschüssen und im Zuge

einer Immobilienpreisexplosion zu Verdrängung und Bestandsunterformung sowie dem Verlust preiswerter Bestände. Nachfolgende Umsetzungsblockaden lassen sich bis heute aufgrund von öffentlichen Protesten und massiven Infrastrukturdefiziten beobachten. Erst allmählich greift die neue Wohnungsbaupolitik auch über eine einfache Verwertung von kleineren und größeren Baulücken hinaus, so dass derzeit zwar eine Steigerung der Fertigstellungszahlen auf dem Wohnungsmarkt erkennbar ist, eine spürbare Entlastung des Markts aber nicht nur nicht in Sicht ist, sondern weitere Verschärfungen der Situation auch für Bestandsmieter absehbar sind. Stadtentwicklungspolitisch bleibt die Stadt trotz ihrer inzwischen sehr komplexen Ansätze insofern in einer Zwickmühle, als sich weitere Verfügbarkeitsgrenzen großer Neubaupotentiale abzeichnen und eine abgestimmte Entwicklung mit den brandenburgischen Umlandkommunen wegen deren divergierenden Eigeninteressen schwierig ist.



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.): Mieten- und Wohnungsbaupolitik auf Kurs. Flyer, Berlin 2014, S. 2

In der Bilanz lässt sich festhalten, dass erhebliche Verzögerungen und Handlungsblockaden durch frühzeitiges und strategisches Handeln möglicherweise auflösbar gewesen wären. In jedem Fall zeigen die dramatischen Immobilienpreisexplosionen in Ballungsräumen, dass viele Städte auf die sich abzeichnende Renaissance der Kernstädte nicht entschlossen reagiert haben – sei es aus Nachlässigkeit, politischem Kalkül oder anderen Gründen. Der immer wieder vorgebrachte Verweis darauf, man könne bei steigender Attraktivität der Ballungsräume und angesichts der geringen Investitionsneigung privater Wohnungsmarktakteure kaum in größerem Umfang preiswerte Wohnungen für Geringverdiener vorhalten, ohne wie vor Jahrzehnten auf damals als gescheitert geltende Instrumente mit erheblichem Subventionsaufwand zurückgreifen zu müssen, verfängt jedenfalls nicht, so lange ein schlüssiger Mix aus

- wohnungspolitischen Instrumenten (Belegungsbindungen, moderate Herabsetzung von Standards, differenzierte Bestandspolitik),

- ressortübergreifender Integration der Wohnungsfrage (Verknüpfung mit Liegenschaftspolitik, Planung und Bau von sozialer und technischer Infrastruktur, dauerhafter Sicherung von wohnungspolitischen Sanierungszielen in Stadtumbau und Stadterneuerung, Bearbeitung raumstruktureller Fragen auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung (strategische Flächenmobilisierung, aktive Begleitung des Generationswechsel in Einfamilienhausgebieten, Attraktivierung schwieriger Lagen, strategischer Umgang mit Fragen der doppelten Innenentwicklung und der Kompensation neuer Belastungen) sowie
- die innovative Beantwortung akteursbezogener Fragen (Aufbau wohnungspolitischer Netzwerke, intensive Einbeziehung öffentlicher Wohnungsmarktakteure in die Wohnungsproduktion, umfassende Einbeziehung alternativer Träger)

nur halbherzig angegangen wird.

Genau hier liegt eine Chance darauf, unabhängig von Schweinezyklen und medialer Aufmerksamkeitspolitik eine Stadtentwicklungspolitik mit Kontinuität zu betreiben, die sich Handlungsspielräume bewahrt und diese zielgerichtet nutzt, schon bevor sich eine neuerliche „Wohnungsnot“ abzeichnet.

Prof. Dr. Uwe Altröck ist Professor für Stadterneuerung und Stadtumbau an der Universität Kassel.

Ansprüche und Ansätze aus kommunaler Sicht

Mögliche Lösungsansätze zwischen inzentivierender und regulativer Wohnungspolitik aus kommunaler Sicht

Hilmar von Lojewski

Die vielfach verbreitete Haltung und damit verbundene Erleichterung der 2000er-Jahre, die Wohnungsfrage sei im Wesentlichen gelöst, entpuppt sich heute als Trugbild: Die Kombination unterschiedlicher Entwicklungstrends führt sowohl zu einer Unterversorgung an Wohnraum in den Ballungsräumen verbunden mit einem überdurchschnittlichen Preisanstieg, als auch zu einem Angebotsüberhang in einigen ländlichen Räumen, gekoppelt an einen Preisverfall. In Teilbereichen mit besonders kurzfristigem Zuzug und überdurchschnittlichem Preisanstieg führt dies wiederum zu Verdrängung und Segregation. Regionen mit abnehmender Bevölkerung dagegen drohen Überalterung und Leerstand.

Wieder einmal wird deutlich, wie eng der Erhalt des sozialen Friedens und der Zusammenhalt von Stadtgesellschaften mit der erfolgreichen Beantwortung drängender wohnungspolitischer Fragen verbunden sind. Vor allem Sicherung und Neuschaffung „bezahlbaren Wohnraums“ sind gemäß ihrem zyklischen Charakter erneut quer durch Bund, Länder und Kommunen zu einem wohnungspolitischen Imperativ geworden.

Die zentralen Herausforderungen für die künftigen Jahre lauten:

- Eine antizyklischen, langfristig angelegten Wohnungspolitik zu verorten und
- den „ewigen Kampf“ zwischen den Denkschulen des „Wohnens als sozialem Gut“ und des „Wohnens als Wirtschaftsgut“ und ihren entsprechenden Handlungs- und Finanzierungsformen zu befrieden.

Für beide Ansätze müssen die richtigen instrumentellen Ansätze entwickelt und – wann erforderlich – auch angepasst werden. Der wohnungspolitische Instrumentenkasten muss zudem räumlich nach wachsenden, sich konsolidierenden und schrumpfenden Städten und Regionen und objektbezogen differenziert werden. Nur so kann dem „Gießkannenprinzip“ und Fehlförderungen vorgebeugt und die eingesetzten Mittel effektiv und für nach ihrem Standort, Bauform und dem Wohnungsangebot nachhaltige Wohnformen eingesetzt werden. Es gilt, ein Gleichgewicht zwischen inzentivierenden, subventionierenden und regulierenden Instrumenten zu finden. Dieses muss gleichermaßen

- der wohnungswirtschaftlichen Herausforderung Rechnung tragen, Wohnen und Wohnungsbau ohne überbordende staatliche Intervention im Rahmen der marktwirtschaftlichen Triebkräfte eigenständig funktionieren zu lassen, wie auch
- der sozialen Verpflichtung genügen, Wohnen als ein Grundrecht für alle Menschen in Deutschland zu akzeptieren, verbunden mit dem sozial-fürsorgerischen Ansatz zur Wohnraumversorgung von gering verdienenden Menschen – ohne wachsenden Anspruchshaltungen und überbordenden Flächen- und Ausstattungsstandards Vorschub zu leisten.

Eine sozialgerechte Wohnraum- und Bodenpolitik bedarf daher folgender Rahmenbedingungen:

- verstärkte Gemeinwohlorientierung raumbezogener Politiken auf allen staatlichen Ebenen als Voraussetzung für eine nachhaltige Stadtentwicklung;
- ressortübergreifende und antizyklische Bearbeitung mit hoher Priorität auf allen staatlichen Ebenen in enger Abstimmung mit der Wohnungswirtschaft und der Öffentlichkeit;

- langfristige Ausrichtung der Wohnungspolitik, die gleichermaßen die Bereitstellung von Wohnbauflächen, die Förderung der zu bauenden Objekte wie auch die Unterstützung der Bauwilligen und der Mieterinnen und Mieter erfordert;
- ausgleichende und aktiv steuernde Raumordnungspolitik, welche dem anhaltenden Wohlstandsgefälle in Deutschland entgegenwirkt sowie eine bundeseinheitliche Strukturpolitik die geeignet ist, Einfluss auf Wanderungsbewegungen zu nehmen und sich damit zumindest mittelbar auf die Wohnungspolitik auswirkt.

Die Städte und Gemeinden müssen in die Lage versetzt werden, Wohnraummangel durch Flächenaktivierung im Innenbereich und zur Arrondierung des Innenbereichs und auf besonders geeigneten Flächen auch im Außenbereich zu begegnen. Für eine sozialorientierte Stadtentwicklung sind Bodenspekulation und fehlender Zugriff auf (potenzielles) Bauland zu fiskalisch leistbaren Konditionen entscheidende Hemmnisse. Erforderlich dafür ist eine deutliche Stärkung der Gemeinwohlverpflichtungen im Bodenrecht. Eine finanzielle und steuerliche Förderung der Wohneigentumsbildung muss nach

- Zielgruppen („Subjekten“),
- Fördergegenständen („Objekten“) und
- räumlich („Standorten“)

differenziert werden, um mit den eingesetzten Fördermitteln den größtmöglichen Effekt zu erzielen, Fehlförderungen zu vermeiden und Beiträge für einen nachhaltigen wirksamen Wohnungsmarkt zu leisten.

Zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen werden die Städte, insbesondere in den Ballungsräumen nicht ohne Zusammenwirken mit den umliegenden Gemeinden in der Lage sein. Entsprechend sind Stadt-Umland Kooperationen durch Bund und Länder zu fördern und die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen.

Es muss konstatiert werden, dass es über die Aktivitäten der vergangenen Jahre hinaus erheblicher weiterer Anstrengungen bedarf, um den dargestellten Problemen wirksamer entgegen zu treten. Umso dringender ist es, unabhängig von den grundsätzlichen Überlegungen für eine nachhaltige Wohnungspolitik einen Instrumentenmix auf den Weg zu bringen, der die zuvor genannten Zielsetzungen wirksam unterstützt.

Eine Lösung der Wohnungsfrage wird im Spannungsfeld zwischen Allgemeinwohl und Marktwirtschaft weder nur durch Anreize noch ausschließlich durch Regulation möglich sein. Eine Vernachlässigung der Wohnungsfrage und das alleinige Vertrauen auf die selbstregulierenden Kräfte des Marktes verbieten sich eingedenk der Erfahrungen aus den vergangenen Jahrzehnten. Aber auch Dauersubventionierung ist kein Königsweg – zumindest nicht dann, wenn dafür kein dauerhafter Gegenwert steht, nämlich dem Verwertungsdruck entzogener Wohnungsbestand, der für Kommunen voll verfügbar ist.

Hilmar von Lojewski ist Beigeordneter für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr des Deutschen Städtetags.

Schlaglichter

Koordinierte Politik oder Policy-Fragmentierung? Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in Wien und Washington, DC

Danielle Gluns

Während Stadtwachstum in der Regel als Erfolg im Städtewettbewerb wahrgenommen wird, sorgt es auch für vielfältige Probleme auf dem Wohnungsmarkt. Die Preise steigen aufgrund der wachsenden Nachfrage, was zur Verdrängung von einkommensarmen Gruppen aus der Stadt führen kann. Oft konzentrieren sich die verbleibenden kostengünstigen Wohnungen in wenigen Vierteln, was zu einer sozialräumlichen Segregation führt. Sowohl Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik als auch die städtische Wohnungspolitik versuchen, die negativen Effekte des Stadtwachstums zu begrenzen oder abzufedern. Wohnungspolitische Instrumente wie die Förderung des Wohnungsneubaus können aber auch Wohnsegregation verstärken, wenn sich geförderter Wohnraum in den Stadtvierteln mit den geringsten Grundstückspreisen konzentriert.

Vor diesem Hintergrund befasste sich der Vortrag mit der Frage, wie Städte mit diesen Spannungen umgehen und inwiefern sie Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik koordinieren. Er ist Teil einer Dissertation, die die Umsetzung stadtplanerischer Leitbilder in der Wohnungspolitik wachsender Städte untersucht. Hierfür wurden zwei Städte ausgewählt, deren Interventionen auf dem Wohnungsmarkt sich stark unterscheiden. Auf der einen Seite steht Wien mit einer langen Tradition kommunalen und geförderten Wohnungsbaus, auf der anderen Seite Washington, DC als marktliberale Stadt. Dieser Auswahl liegt die Annahme zugrunde, dass eine stärkere kommunale Intervention und die damit einhergehenden Steuerungsmöglichkeiten der Stadt auch zu einer stärkeren Koordination der Politikfelder führen müssten. Um diese Hypothese zu überprüfen, wurde zunächst eine qualitative Policy-Analyse durchgeführt, um zu ermitteln, inwiefern sich die Leitbilder der jeweiligen Stadtentwicklungspläne in wohnungspolitischen Zielen und Instrumenten wiederfinden. Anschließend wurde die Interaktion verschiedener Akteure bzw. die Governance der lokalen Wohnungspolitik untersucht, um mögliche Barrieren für die Umsetzung zu ermitteln.

Insgesamt zeigt sich, dass es sowohl inhaltliche als auch strukturelle Hindernisse für die Umsetzung der Leitbilder gibt. Inhaltliche Hindernisse umfassen Zielkonflikte innerhalb der Stadtentwicklungspläne und unklare Prioritäten, während strukturelle Barrieren vor allem auf eine fragmentierte Akteurskonstellation, fehlende Steuerungsressourcen und ein Beharrungsvermögen bestehender Strukturen zurückzuführen sind. Enge Netzwerke zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren hingegen erleichtern eine „Übersetzung“ stadtentwicklungspolitischer Ziele in wohnungspolitische Instrumente.

Danielle Gluns ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

„Institutional inertia“ und zyklische Versorgungsempässe am Wohnungsmarkt. Zur Reaktionsgeschwindigkeit öffentlicher Problembewusstseins und politischer Verhaltensänderung und ihre Folgen.

Martin Vaché

Problemstellung

Demografischer Wandel und arbeitsmarktbedingte Zuwanderung führen in Deutschland zurzeit wieder zu verstärktem Wachstum der Wohnungsnachfrage in den verstäderten Räumen. Was sich auf kurze Sicht als neuer Trend darstellt, reiht sich jedoch bei längerfristiger Betrachtung in ein Muster wiederholter zyklischer Phasen städtischen Wachstums und Schrumpfung ein, die u.a. auch zu Beginn der 1980er und 1990er zu Perioden angespannter Wohnungsmärkte geführt haben (vgl.). Erkennbar ist eine starke Kopplung der Zuwanderungsdynamik an die konjunkturelle Lage und damit die Arbeitsnachfrage. Rezessive Phasen wie die zweite Ölkrise Anfang der 1980er-Jahre oder die Korrektur nach der Wiedervereinigung 1993 sind daher jeweils mit Perioden negativer Wanderungsgewinne verbunden. Erkennbar ist auch, dass die sog. Finanzkrise nicht als Reaktion im Wanderungssaldo erkennbar ist; vermutlich, weil diese in Deutschland nicht zu einer andauernden Rezession führte.

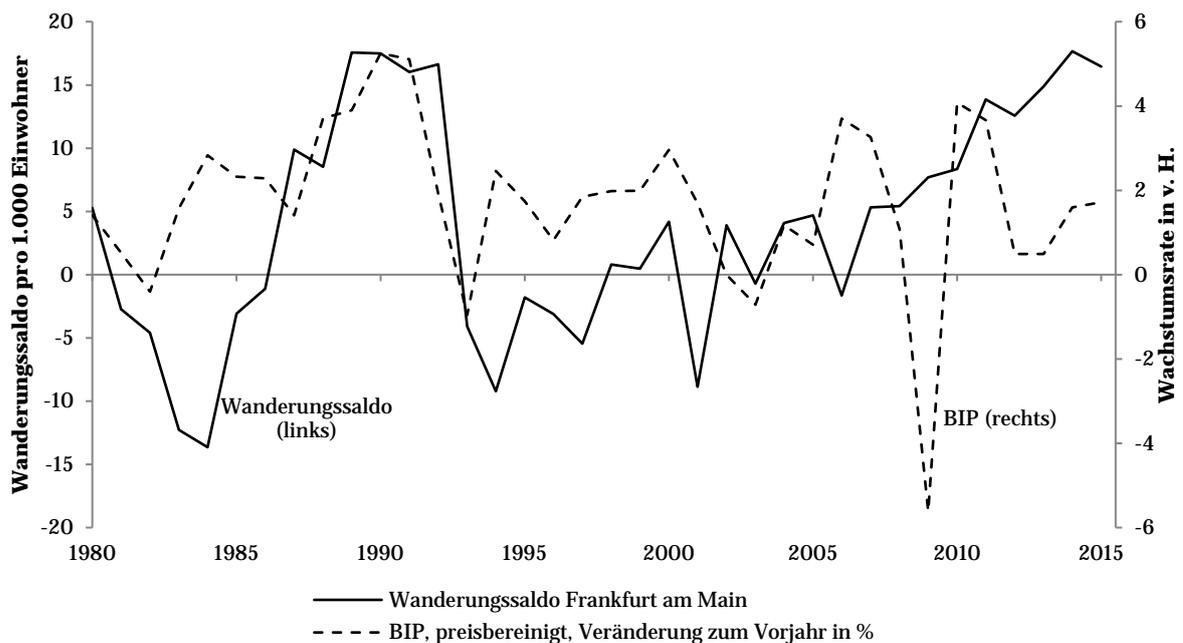


Abb. 1: Jährlicher Wanderungssaldo der Stadt Frankfurt pro 1.000 Einwohner (links), Veränderungsrate des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts in Deutschland (rechts) 1980 bis 2015. Eigene Darstellung. Datenquellen: Hessisches Statistisches Landesamt, Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen.

Auch wenn die Auslöser nachfrageseitiger Schwankungen aus Sicht lokaler Politik exogene Faktoren darstellen, kann die Intensität von Wohnungsmarktzyklen durch planungspolitisches Handeln in erheblichem Maß mitbeeinflusst werden. Von besonderer Bedeutung für die Anpassung des Wohnangebots an unerwartete Nachfrageschocks ist nämlich das Zusammenspiel zweier separater Märkte, des Baumarktes und des Bodenmarktes. Während der Baumarkt durch fragmentierte, vorwiegend privatwirtschaftlich organisierte Akteure geprägt ist, die im Rahmen eines partiell deregulierten bauordnungsrechtlichen Rechtsregimes agieren, ist der Markt für die Baulandgewinnung besonders dort hochgradig von institutionellen Einzelfallentscheidungen

abhängig, wo Flächennutzungen im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse erst bestimmt werden müssen, d.h. bei der großflächigen Siedlungs- und Stadterweiterungsplanung. Kurzfristig kann eine Ausweitung der Neubautätigkeit daher weitgehend verzögerungsfrei auf Nachfragesteigerungen reagieren, soweit genug bebaubare Flächen durch die Anbieter vorgehalten werden. Mittelfristig ist eine Anpassung der Baulandkapazitäten durch Neuschaffung von Landnutzungsrechten für Wohnfunktionen erforderlich. Durch das zeitlich versetzte Zusammenspiel beider Teilmärkte können sich daher erhebliche Verzögerungen in der Anpassungsreaktion ergeben.

Untersuchungsansatz

Anhand einer Gegenüberstellung empirischer Befunde zur Wohnungsmarktlage, einem Index öffentlicher Problemwahrnehmung, der Baugenehmigungsstatistik und der Fortschreibung des Wohnungsbauentwicklungsprogramms der Stadt Frankfurt am Main wurde exemplarisch die Rolle institutioneller Trägheit in der Wohnungsbaupolitik untersucht.

Dabei stand zunächst die Frage des Informationsstandes der Akteure im Raum. Wie schnell sind Akteure in der Lage, Veränderungen in der Intensität des Wohnungsneubaubedarfs zu erfassen? Als Hilfsgröße für den unbekanntenen Informationsstand professioneller Akteure (Bauwirtschaft und planungspolitische Akteure) wurde eine Kennzahl „Öffentliches Problembewusstsein“ herangezogen, die aus der jährlichen Bürgerbefragung der Stadt Frankfurt gewonnen wurde. Diese Kennzahl drückt die Antworthäufigkeit aus, mit der der Wohnungsmarkt durch die Befragten in der jährlichen Bürgerbefragung als „größtes Stadtproblem“ bezeichnet wurde (Stadt Frankfurt am Main, Bürgeramt, Statistik und Wahlen 2016a). Damit ist die Hypothese verbunden, dass der Kenntnisstand professioneller Akteure mindestens dem Kenntnisstand der lokalen Öffentlichkeit entspricht, zugleich zu erwarten ist, dass professionelle Akteure über zeitnähere und detailliertere Kenntnisse verfügen.

Aus dem Vergleich zwischen Problembewusstsein und Wohndefizit in wird deutlich, dass das öffentliche Problembewusstsein weitgehend verzögerungsfrei und in offenbar angemessener Stärke auf Veränderungen der tatsächlichen Marktlage reagiert. Es scheint das tatsächliche Wohnungsdefizit sogar um einige Jahre zu antizipieren. Dies dürfte vermutlich damit zu begründen sein, dass das Problembewusstsein nicht auf den abstrakten Sachverhalt „Wohndefizit“, sondern auf Mietpreisinformationen als Indikator für die Wohnungsmarktlage reagiert. Die zyklische Komponente von Mietpreisen ist ihrerseits kausal mit dem Wohnungsdefizit⁵ verbunden. Wie zeigt, antizipieren Mietpreise in Folge von eingepreisten adaptiven Erwartungshaltungen über die zukünftige Miethöhe den Verlauf des Wohnungsdefizits ebenfalls, was die frühe Reaktion der Öffentlichkeit erklären dürfte.

⁵ In der Standardliteratur (z.B. Wheaton 1990) wird anstelle des Wohnungsdefizits in der Regel die komplementäre Größe Leerstandsrate verwendet.

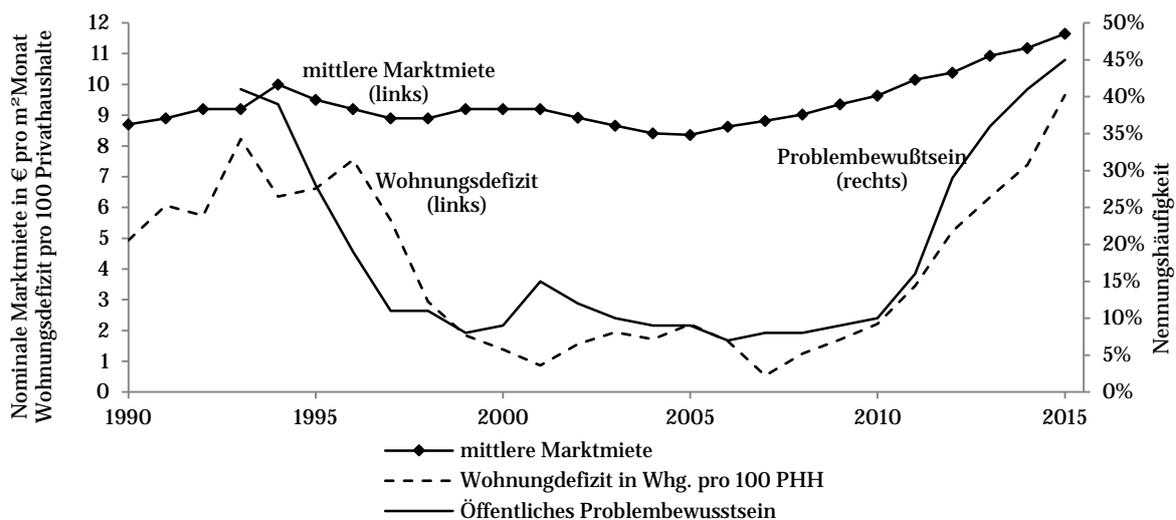


Abb. 2: Wohnungsdefizit in Einheiten pro 100 Privathaushalte, nominale Marktmiete (links) 1990 bis 2015, Nennungshäufigkeit „Wohnungsmarkt ist größtes Stadtproblem“ (rechts) 1993 bis 2015. Eigene Darstellung. Datenquellen: Stadt Frankfurt am Main, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (versch. Jg.); RDM-Preisstatistik; IDN Immodaten, eigene Berechnungen.

Wie schnell sind nun professionelle Akteure der Anbieterseite in der Lage, den Informationsstand in Handlungen umsetzen zu können? Aus Abbildung 2 wird deutlich, dass Marktinformationen fast verzögerungsfrei in eine Intensivierung der Neubautätigkeit umgesetzt werden können, wengleich diese auch geringer ausfällt, als erforderlich wäre, um das Wohnungsdefizit zeitnah abzubauen. So wurde die Intensität der Wohnungsbaugenehmigungen von 6,4 Einheiten pro 100 Wohnungen im Bestand im Jahr 2006 auf 14,4 im Jahr 2013 gesteigert, parallel mit dem Wiederanstieg der Problemwahrnehmung von 7 % im Jahr 2006 auf 36 % im Jahr 2014. Dies entspricht der Annahme, dass vorhandene Baulandvorhaltungen sowie kleinteilige Flächenerwerbungen, für die bereits Baurecht besteht, durch die Unternehmen der Bauwirtschaft kurzfristig aktivierbar sind.

Eine relativ zeitnahe und prozyklische Adaption der Wohnbaulandpotenziale und Reserven ist in Abbildung 3 auch für die Periode bis ca. 2002 erkennbar. Hier lag die Fortschreibung der Baulandpotenziale im Mittel mindestens bei dem zehnfachen der jährlichen Genehmigungsintensität. Zwischen den Jahren 2000 und 2008 wurden die Potenziale dagegen weitgehend abgebaut; im Jahr 2008 lagen sie mit Potenzialflächen für 5 Wohnungen pro 100 Wohnungen im Bestand trotz des sehr niedrigen Neubauvolumens nur noch bei dem siebenfachen der jährlichen Genehmigungstätigkeit. Erst etwa zwei Jahre nach der Trendwende auf dem Wohnungsmarkt 2006 ist eine Ausweitung der Potenzialflächen zu erkennen, allerdings auf sehr niedrigem Niveau. Im Jahr 2014 weist das Wohnbauland-Entwicklungsprogramm der Stadt Frankfurt (Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt 2015) Potenziale für 6,1 zusätzliche Wohneinheiten auf 100 Bestandswohnungen aus, dies entspricht etwa dem Fünffachen der jährlichen Neubaugenehmigungsintensität.

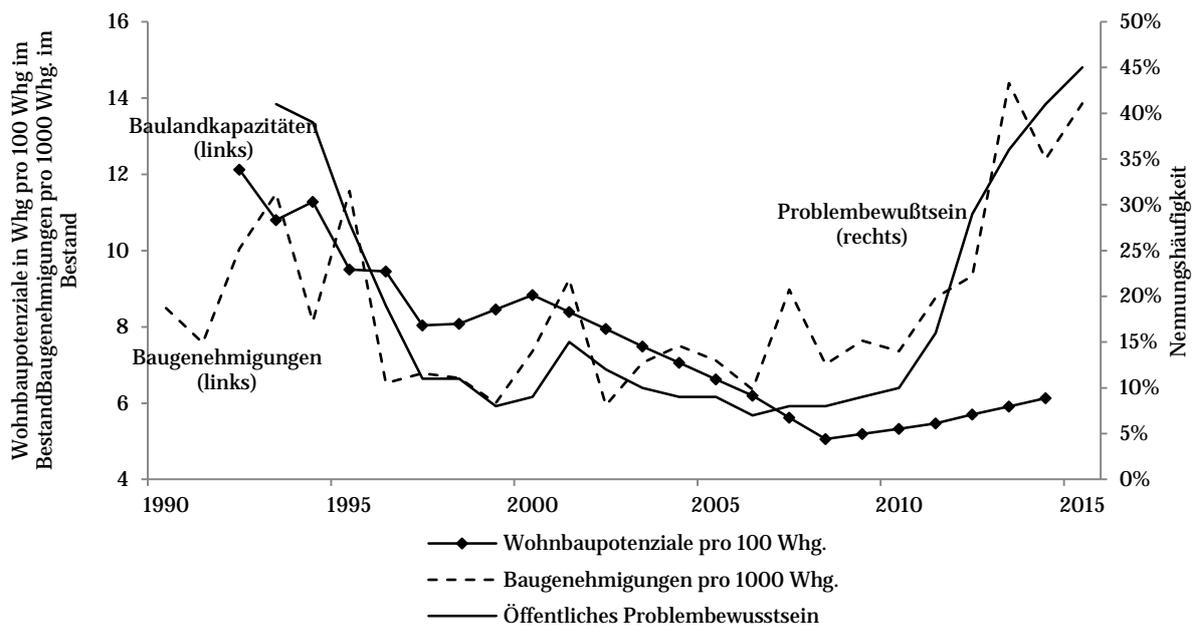


Abb. 3: Baugenehmigungen pro 1.000 Wohnungen (links) 1990 bis 2015, Wohnbaupotenziale pro 100 Wohnungen (links) 1992 bis 2014, Nennungshäufigkeit „Wohnungsmarkt ist größtes Stadtproblem“ (rechts) 1993 bis 2015.

Eigene Darstellung. Datenquellen: Hessisches Statistisches Landesamt, Stadt Frankfurt am Main, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (versch. Jg.), Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt (versch. Jg.) eigene Berechnungen.

Fazit

Insgesamt ist also eine deutlich trägere Kehrwende der Baulandpolitik erkennbar, die ca. 2 Jahre hinter dem öffentlichen Informationsstand liegt. Zudem ist ein, verglichen mit der Bautätigkeit unterproportionaler Aufbau von Flächenreserven erkennbar. Beide Effekte zusammen dürften zu einer deutlichen Verstärkung und Verlängerung der aktuellen Versorgungsengpässe und, infolge der dadurch verursachten Mietpreissteigerungen, damit zu erheblichen Effizienzverlusten von wohnungspolitischen Markteingriffen wie der sozialen Wohnbauförderung oder dem Wohngeld beitragen.

Wesentlich zu dieser Entwicklung beigetragen haben dürfte die Fehlinterpretation der kurzfristigen Entspannung auf den Wohnungsmärkten in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre als langfristiges Trendnarrativ „schrumpfende Städte durch demografischen Wandel“, die zu einer verzögerten Korrekturbereitschaft von offensichtlich nicht mehr kontextangepassten Containment-Paradigmen (z.B. Nivola 1999, Hague 2007) führten. Mit der Verengung der zuwandernden Alterskohorten auf jüngere Personen einher ging eine gestiegene Komplexität im Aushandlungsprozess über Landnutzungen im bebauten Kontext durch die ortsansässige Bevölkerung, in denen neben ökonomischen Partikularinteressen (Menzl 2014) auch (kohortenspezifisch begründbare) Differenzen in Wertordnungen (Eranti 2017) oder Unzufriedenheit mit demokratischen Entscheidungsstrukturen (Hornig und Bauer 2016) zum Ausdruck gebracht werden.

Für lokale Planungs- und Wohnungspolitiken stellt sich insgesamt die Herausforderung, in angemessener Geschwindigkeit und Intensität auf Veränderungen in der Wohnungsnachfrage reagieren zu müssen, deren weiterer Verlauf hochgradig von Unsicherheit geprägt ist. Verbesserungspotenziale werden in einem besseren Verständnis der Wirkungszusammenhänge

und Auslöser volatiler Wohnungsbedarfe innerhalb der Institutionen gesehen, zusammen mit einer Flexibilisierung des Planungsregimes zur schnelleren Anpassung des mittel- und langfristigen Wohnbauflächenangebots. Flankierend ist auch eine Optimierung der Kommunikation und der Verteilung von Kosten- und Nutzen wachstumsorientierter Stadtpolitik (Doberstein, Hickey, und Li 2016) anzustreben.

Martin Vaché ist Architekt und Mitarbeiter am Institut Wohnen und Umwelt in Darmstadt.

Literaturangaben

Doberstein, Carey, Ross Hickey, und Eric Li. 2016. „Nudging NIMBY: Do Positive Messages Regarding the Benefits of Increased Housing Density Influence Resident Stated Housing Development Preferences?“ *Land Use Policy* 54 (Juli): 276–89.

Eranti, Veikko. 2017. „Re-Visiting NIMBY: From Conflicting Interests to Conflicting Valuations“. *The Sociological Review* 65 (2): 285–301.

Hague, Cliff. 2007. „Urban Containment: European Experience of Planning for the Compact City“. *Incentives, Regulations and Plans: The Role of States and Nation-states in Smart Growth Planning*, 17.

Hornig, Eike-Christian, und Simon R. Bauer. 2016. „Infrastrukturproteste und Demokratieunterstützung: Die Demonstrationen gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens zwischen NIMBY- und Demokratieprotest“. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26 (2): 153–72.

Menzl, Marcus. 2014. „Nimby-Proteste? Ausdruck neu erwachten Partizipationsinteresses oder eines zerfallenden Gemeinwesens?“ In *Stadt und soziale Bewegungen*, herausgegeben von Norbert Gestring, Renate Ruhne, und Jan Wehrheim, 65–81. Wiesbaden.

Nivola, Pietro S. 1999. *Laws of the Landscape: How Policies Shape Cities in Europe and America*. Brookings Institution Press.

Stadt Frankfurt am Main, Bürgeramt, Statistik und Wahlen, Hrsg. 2003. Statistisches Jahrbuch 2003. Frankfurt am Main.

———. , Hrsg. 2006. Statistisches Jahrbuch 2006. Frankfurt am Main.

———. , Hrsg. 2011. Statistisches Jahrbuch 2011. Frankfurt am Main.

———. , Hrsg. 2012. Statistisches Jahrbuch 2012. Frankfurt am Main.

———. , Hrsg. 2013. Statistisches Jahrbuch 2013. Frankfurt am Main.

———. , Hrsg. 2014. Statistisches Jahrbuch 2013. Frankfurt am Main.

———. , Hrsg. 2015. Statistisches Jahrbuch 2013. Frankfurt am Main.

———. , Hrsg. 2016a. Statistik aktuell 10. Frankfurt am Main.

———. , Hrsg. 2016b. Statistisches Jahrbuch 2016. Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt. 2015. „Wohnbauland-Entwicklungsprogramm 2015“. Frankfurt am Main.

Wheaton, William C. 1990. „Vacancy, Search, and Prices in a Housing Market Matching Model“. *Journal of Political Economy* 98 (6): 1270–92.

Gebaute Transformation. Leitbilder und lokale Varianzen sozialen Wohnungsbaus nach der Transformation des Wohlfahrtsstaats.

Barbara Schöning

Der Beitrag präsentiert Ergebnisse eines laufenden empirischen Forschungsvorhabens, das darauf zielt, die Parameter der Produktion und Gestaltung sozialen Wohnungsbaus nach dem Ende des „goldenen Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaats in Deutschland zu identifizieren. Ausgangspunkt der Forschung ist die Annahme, dass sich im Zuge des Wechselspiels der Transformation nationaler wohlfahrts-staatlicher Politik sowie der damit verbundenen Stärkung subnationaler und lokaler Verantwortung für soziale Wohnraumversorgung, von unternehmerischer Stadtpolitik und dem Wandel städtebaulicher Leitbilder seit den 1980er Jahren ein nach-fordistisches Modell sozialen Wohnungsbaus herausgebildet hat. Dieses weist im lokalen Vergleich Konvergenzen auf hinsichtlich der gesellschaftlichen Funktion sozialen Wohnungsbaus, d.h. seiner Bedeutung als Teil der Daseinsvorsorge, zeigt hinsichtlich seiner baulich-räumlichen und organisatorischen Form aber deutliche Varianzen, die aus der Stärkung subnationaler Verantwortung sowie der Diversifizierung von Akteuren und Finanzierungsstrategien resultieren. Im Zuge der Forschungen wird sozialer Wohnungsbau seit den frühen 1980er Jahren in Frankfurt am Main sowie München, und damit zwei Metropolen mit ähnlichen Wohnungsmarkt- und Wachstumsdynamiken aber unterschiedlichen wohnungspolitischen Strategien vergleichend betrachtet. Genutzt wird hierzu ein integrierter Forschungsansatz, der sowohl die gesellschaftliche Funktion ebenso wie die institutionellen und baulich-räumlichen Formen des sozialen Wohnungsbaus in den Blick nimmt.

Der Vortrag selbst stellt die vergleichende Betrachtung der planerischen Umsetzung und baulich-räumlichen Gestaltung sozialen Wohnungsbaus seit den 1980er Jahren ins Zentrum, die sich im Zuge der (städte-)baulichen Postmoderne sowie der wohlfahrtsstaatlichen und stadtentwicklungspolitischen Transformationen entwickelt haben und als deren bauliche Materialisierung zur sozialräumlichen Restrukturierung der Stadt beitragen. Betrachtet werden dabei sowohl die stadträumliche Verteilung, die städtebaulichen Typologien, die Lage sozialen Wohnungsbaus im Quartier, Architektur und Grundrisse, Freiräume und Grünflächen sowie die Ausstattung mit Infrastrukturen. Mit dieser Perspektive nimmt der Beitrag die – jenseits von Best Practice Berichten – bislang kaum komparativ betrachtete stadtplanerische sowie baulich-räumliche Dimension sozialen Wohnungsbaus in den Blick, die seine Qualität und gesellschaftliche Akzeptanz maßgeblich bestimmt. Sie generiert zugleich Hinweise, welche Varianzen und Spielräume sich bei der Gestaltung sozialen Wohnungsbaus auf lokaler Ebene identifizieren und nutzen lassen.

Erste Zwischenergebnisse lassen zweierlei Schlüsse zu: Erstens zeigen sich keine einheitlichen Typologien sozialen Wohnungsbaus. Im Sinne einer Dominanz lokaler städtebaulicher und architektonischer Kontextualität lassen sich eher projektabhängige als lokale Varianzen der Neubauprojekte in Städtebau und Architektur identifizieren. In der Regel gilt aber, dass der Gestaltung und Differenzierung von Freiräumen und öffentlichen Räumen, infrastruktureller Ausstattung sowie architektonischer und städtebaulicher Qualität von städtischer Seite und seitens der Wohnungsunternehmen in Konzeption und Umsetzung große Bedeutung zugemessen wird. Zweitens lässt sich allerdings im interkommunalen Vergleich ein vergleichbares Leitbild für die Entwicklung sozialen Wohnungsbaus im Untersuchungszeitraum identifizieren, das sich mit „urban, gemischt und unsichtbar“ zusammenfassen lässt.

Dieses Leitbild lässt sich erklären mit der Restrukturierung der gesellschaftlichen Funktion sozialen Wohnungsbaus, im Zuge derer sozialer Wohnungsbau zu einem „Ausnahmesegment“ des Wohnungsmarkts wird. Mit sozialem Wohnungsbau im Sinne dieses Leitbildes wird unter den

gegebenen Bedingungen reduzierter Wohnraumförderung, grundsätzlich marktgesteuerter Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik sowie einer gezielten Vermeidung von räumlicher Konzentration und architektonischer Stigmatisierung sozialen Wohnungsbaus zwar hochwertiger und räumlich vergleichsweise integrierter Wohnraum bereit gestellt. Quantitativ aber wird dieser den Bedarfen an günstigem Wohnraum in den Städten nicht gerecht. In diesem Sinne stellt der soziale Wohnungsbau nach der Transformation des Wohlfahrtsstaats, gerade kein residualisiertes „Restsegment“ des Wohnungsmarkts dar, sondern eben ein „Ausnahmesegment“ im Gefüge der restrukturierten sozialen Wohnraumversorgung. Allerdings zeigen sich gerade lokal Varianzen hinsichtlich der Ausdehnung dieses Segments, die sich u.a. mit der Bedeutung von Wohnungspolitik im Kontext von Stadtentwicklung und der hieraus folgenden Intensität der Nutzung planerischer sowie wohnungspolitischer Instrumente zur Schaffung geförderten Wohnraums, erklären lässt.

Prof. Dr.-Ing. Barbara Schönig hat die Professur für Stadtplanung an der Bauhaus-Universität Weimar.

Wohnen und Vielfalt: Integrativ, inklusiv oder zielgruppengerecht?

Zum Umgang mit einer vielfältiger werdenden Stadtbevölkerung in räumlicher Planung und Wohnraumpolitik

Christian Jacobs

Ausgangslage und Forschungsansatz

Durch den vermehrten Zuzug in die deutschen Großstädte ist die Wohnraumversorgung in den letzten Jahren vermehrt auf die politische Agenda gerückt und wird heute als zentrales Handlungsfeld der Stadtentwicklungspolitik verstanden. Die anhaltenden Migrationsprozesse führen gleichzeitig zu einer zunehmenden Heterogenität der städtischen Bevölkerung. Im Zuge dieser Entwicklungen stehen die Großstädte in Deutschland vor zwei zentralen Herausforderungen: Wie können alle Bevölkerungsgruppen mit bezahlbarem Wohnraum versorgt werden und wie möchte und kann die städtische Politik mit einer zunehmenden gesellschaftlichen Vielfalt umgehen? Diese beiden Handlungsfelder wurden in dem vorliegenden Beitrag miteinander verknüpft.

Vorgestellt wurden Forschungsergebnisse zur Wahrnehmung von Segregationsentwicklungen, Bewertungen des Handlungspotenzials städtischer Akteure und konkrete Handlungsmaßnahmen und Leitprinzipien einzelner Städte auf dem Wohnungsmarkt sowie in der räumlichen Planung. Die vorgestellten Inhalte basieren auf Interviews mit Stadt- und SozialplanerInnen in verschiedenen deutschen Großstädte, Beobachtungen auf stadtplanerischen Veranstaltungen und einer Studie der 20 größten deutschen Städte mit 445 Beteiligten. In dieser Studie wurden Akteure aus der städtischen Verwaltung, Politik, Wirtschafts- und Wohlfahrtsverbänden sowie weiteren Bereichen mit Bezug zur städtischen Vielfalt schriftlich befragt (mehr Informationen unter: <http://www.mmg.mpg.de/de/subsites/citydiv/ueber-das-projekt/>).




Das Projekt „Städte und die Herausforderung der Vielfalt: eine Studie in Deutschland und Frankreich“ (CityDiv)

- Untersuchungsinteresse: Wie reagieren städtische Akteure in Deutschland und Frankreich auf eine vielfältiger werden Bevölkerung?
- Die 20 größten Städte in Deutschland (ausgenommen Stadtstaaten) und Frankreich werden untersucht. Methoden:
 - Umfangreiche schriftliche Befragung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (Frühjahr 2015 bis Anfang 2016; für DE: n=445)
 - Stadt = „komplexe Akteure“ (formelle Organisationen, Dachverbände), involviert in Politik und das Handlungsfeld „Diversität“
 - Leitfadengestützte Interviews mit ExpertInnen in verschiedenen Großstädten.
 - Beobachtungen bei politischen und stadtplanerischen Veranstaltungen auf lokaler und nationaler Ebene.

Christian Jacobs: Zum Umgang mit einer vielfältiger werdenden Stadtbevölkerung 5

Zusammenfassung des Forschungsansatzes

Ergebnisse

Zunächst einmal ist zu sagen dass die vielfältiger werdenden Stadtgesellschaften nicht nur ein statistisches Phänomen sind, sondern diese auch von den Befragten Akteuren wahrgenommen werden: 92% der Befragten in unserer Studie geben an, dass ihre Stadt in den letzten 20 Jahren vielfältiger geworden ist. Ganz grundsätzlich bekennen sich die deutschen Städte heute ganz breit zu der Vielfalt ihrer BewohnerInnen und sehen diese häufig als positives Charakteristikum und eine Ressource für ihre eigene Entwicklung. Gleichzeitig werden, gerade vor dem Hintergrund der verstärkten Zuwanderung der letzten Jahre, Herausforderungen gesehen, die eine zunehmende Vielfalt der städtischen Bevölkerung mit sich bringt. Im Zusammenhang mit dem Wohnungsmarkt wurde in den Interviews immer wieder die Gefahr einer möglichen „Ghettobildung“ angesprochen. In den letzten Jahren sind die Angst vor Überfremdung und abgespalteten Gemeinschaften in deutschen Städten vermehrt in der öffentlichen und politischen Diskussion aufgetaucht, welche es unbedingt zu verhindern gelte um den Zusammenhalt der Bevölkerung zu sichern.

Ein weiteres Ergebnis der schriftlichen Befragung ist, dass die befragten Akteure eine zunehmende sozialräumliche Segregation beobachten. Die Mehrheit (53 %) gibt an, dass sich die Viertel in ihrer Stadt in den letzten 20 Jahren eher auseinander entwickelt haben. Die Befragung ergab des Weiteren, dass ein Eingreifen auf dem Wohnungsmarkt von einem Großteil der Beteiligten als notwendig angesehen wird: 80 % antworteten, dass ihre Stadt in den Wohnungsmarkt eingreifen sollte. Dies bekommt – wie bereits erwähnt - im Zuge der verstärkten Zuwanderung der letzten Jahre eine neue Dynamik. Die Schaffung preisgünstigen Wohnraums und die Verteilung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen werden in engem Zusammenhang mit der Sicherung des sozialen Zusammenhalts der städtischen Bevölkerung insgesamt gesehen.



Zur aktuellen Debatte um Vielfalt und Wohnen

- Wohnraumversorgung und sozialräumliche Segregation sind eng mit der Frage des städtischen Zusammenlebens verknüpft. Dieses Thema hat vor allem in den letzten Jahren an Brisanz gewonnen.
- Die Diskussionen der letzten Jahre waren geprägt durch den Fokus auf gesellschaftlichen Zusammenhalt und soziale Interaktion. Dabei werden bestimmte soziale Verteilungsmuster als problembehaftet angesehen.

Beweggründe:
→ Angst vor „Ghettos“ / „Parallelgesellschaften“ in den Großstädten

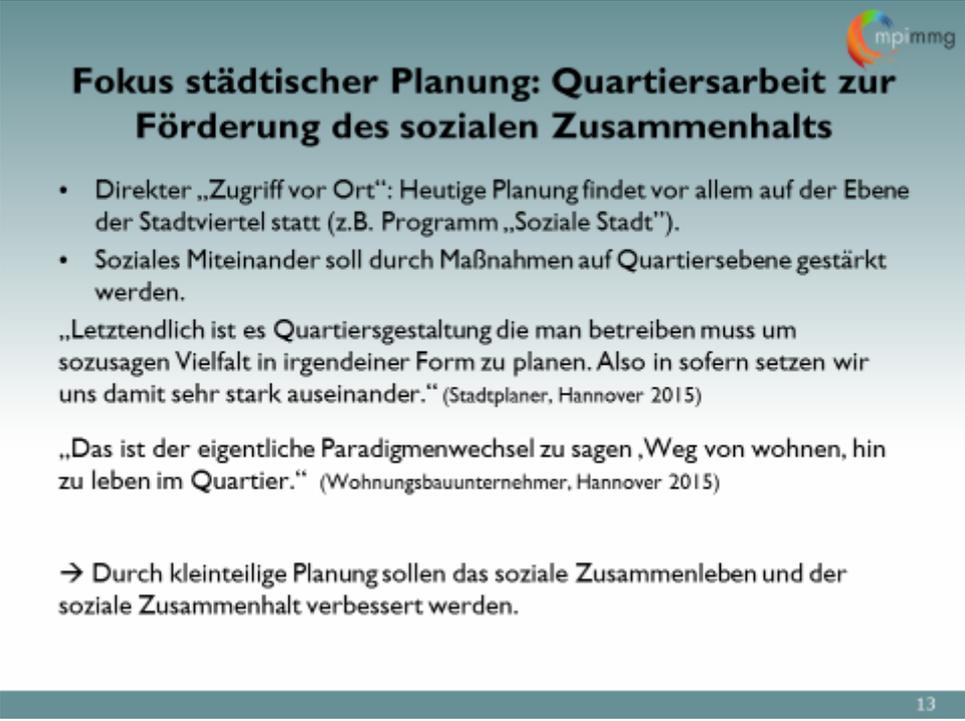
Stadtplanerische Ziele:

- sozialen Zusammenhalt stärken
- Segregation und „Ghettobildung“ entgegenwirken bzw. vermeiden

8

Doch der direkte Zugriff auf den Wohnungsmarkt gestaltet sich heute als schwer. Der Wunsch, durch städtische Planung Marktmechanismen auf dem Wohnungsmarkt zu ‚korrigieren‘ ist deshalb nur sehr bedingt umsetzbar.

Programme mit dem Ziel der Gestaltung des sozialen Miteinanders können heute vor allem auf der Stadtteilebene ausgemacht werden. Durch bauplanerische Maßnahmen soll unter anderem das Ziel einer „guten sozialen Mischung“ in den Wohnvierteln realisiert und die Interaktion der StadtbewohnerInnen gefördert werden.



Fokus städtischer Planung: Quartiersarbeit zur Förderung des sozialen Zusammenhalts

- Direkter „Zugriff vor Ort“: Heutige Planung findet vor allem auf der Ebene der Stadtviertel statt (z.B. Programm „Soziale Stadt“).
- Soziales Miteinander soll durch Maßnahmen auf Quartiersebene gestärkt werden.

„Letztendlich ist es Quartiersgestaltung die man betreiben muss um sozusagen Vielfalt in irgendeiner Form zu planen. Also in sofern setzen wir uns damit sehr stark auseinander.“ (Stadtplaner, Hannover 2015)

„Das ist der eigentliche Paradigmenwechsel zu sagen ‚Weg von wohnen, hin zu leben im Quartier.‘“ (Wohnungsbauunternehmer, Hannover 2015)

→ Durch kleinteilige Planung sollen das soziale Zusammenleben und der soziale Zusammenhalt verbessert werden.

13

Schluss

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein neues ‚soziales Bewusstsein‘ für komplexere Problemlagen und Lösungsstrategien in der räumlichen Planung erkennbar ist. Über das Stadtquartier wird versucht einen direkten Einfluss auf das Zusammenleben zu nehmen und das soziale Miteinander zu stärken. Wie gezeigt, stehen die Diskussionen über die Möglichkeiten zur Schaffung von vor allem preiswertem Wohnraum in enger Verbindung mit städtebaulichen Konzepten des Zusammenlebens.

Abschließend wurde in dem Beitrag darauf hingewiesen, dass die Entscheidungen darüber, in welcher Form und in welchen Teilen der Stadt neue Wohnräume entstehen sollen, einen Einfluss auf die Verteilung verschiedener Bevölkerungsgruppen und damit auch deren Chancen zur Teilhabe am städtischen Leben haben. Es gilt Verdrängungsprozesse zu vermeiden und die Ausgrenzung spezifischer Gruppen zu verhindern. Gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten und Chancengleichheit sind stark durch die Wohnungsmarktsituation und den gleichberechtigten Zugang hierzu beeinflusst. Diese sind entscheidende Faktoren für die Chance auf Individualität und ein selbstbestimmtes Leben in einer vielfältigen Gesellschaft.

Christian Jakobs ist Doktorand am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen.

Kommunale Wohnungspolitik: Balanceakt zwischen sozialem Inklusivitätsanspruch und notwendiger Zielgruppenorientierung

Tülin Kabis-Staubach und Reiner Staubach

Anders als die Großstädte der Rheinschiene waren die Ruhrgebietsstädte bis noch vor wenigen Jahren von Bevölkerungsrückgängen geprägt. Dennoch konnte auch zu jener Zeit keinesfalls von einer generellen Entspannung im Verhältnis von Angebot und Nachfrage über alle Wohnungsmarktsegmente hinweg gesprochen werden. Noch weniger konnte von Standortgerechtigkeit, d.h. fairem Zugang zu Wohnraum in integrierten Lagen oder sogar in besseren Vierteln für weniger zahlungskräftige oder von Diskriminierung betroffene Haushalte die Rede sein.

Den umfangreichen Privatisierungswellen seit den 90er Jahren, zunächst in den unternehmensgebundenen, dann vermehrt in den öffentlichen Mietwohnungsbeständen, folgte mit der voranschreitenden Globalisierung der Kapital- und Immobilienmärkte auch in Dortmund eine starke Zunahme börsennotierter Unternehmen und Finanzinvestoren auf ca. 20% des Mietwohnungsbestandes. („Die Vermieter verloren ihr Gesicht“!). Zusammen mit den planmäßig auslaufenden oder vorzeitig abgelösten Bindungen im belegungsgebundenen Bestand führte dies zu einer massiven Dezimierung des Angebotes an preiswerten Wohnungen. So musste vor dem Hintergrund der zuwanderungsbedingt steigenden Bevölkerungszahlen im Wohnungsmarktbericht der Stadt Dortmund von 2015 konstatiert werden, dass sich im preiswerten Segment die Dynamik in Richtung Anspannung rasant erhöht habe (Stadt Dortmund 2015: 10f.). Bis Ende 2015 war die Anzahl der sozial gebundenen Wohnungen auf 27.054 WE gesunken, davon 2.427 Eigentumsmaßnahmen (Stadt Dortmund 2016: 45). Nach vielen Jahren ohne einen Sozialen Wohnungsbau in nennenswertem Umfang wurden in demselben Jahr erstmals wieder 353 Wohnungen neu gebaut. Zukünftig sollen entsprechend des Ratsbeschlusses vom 10. April 2014 in Neubaugebieten in der Regel 25% für öffentlich geförderten Mietwohnungsbau reserviert werden.

Während sich im Hinblick auf Geflüchtete auch in Dortmund überaus erfreuliche Ansätze einer lokalen „Willkommenskultur“ entwickelt haben, waren die mit der EU-Erweiterung seit 2007 vermehrt hier ankommenden Neuzuwanderer aus Bulgarien und Rumänien von Beginn an mit massiven Abwehrreaktionen konfrontiert. Die vorherrschende Reaktionsform bestand aus ordnungspolitischen Maßnahmen (z.B. Taskforce-Nordstadt), wobei die bestehenden sozialen Hilfesysteme zu Anfang nur wenig Offenheit und Responsivität zeigten. In Bezug auf die wohnörtliche Unterbringung mussten Neuzuwanderer nicht selten in heruntergekommenen Problemhäusern bzw. Schrottimmobilien Zuflucht suchen – mit der Folge einer sozial-räumlichen Konzentration in den benachteiligten Quartieren, in Dortmund vor allem in der Nordstadt als traditionellem Ankunftsstadtteil (vgl. Staubach 2014).

Insbesondere die in der Wahrnehmung durch die Akteure des Wohnungsmarktes den Roma zugeschriebenen Haushalte haben auch weiterhin erhebliche Zugangsprobleme, da sie oft nicht nur auf stereotype Vorurteilsstrukturen stoßen, sondern mit signifikanten Ungleichbehandlungen zu kämpfen haben, die mitunter in die Nähe rassistischer Diskriminierung und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit rücken (vgl. FRA/UNDP 2012). In einigen Städten nahm die Neuzuwanderung aus Südosteuropa in quantitativer Hinsicht zum Teil noch erheblichere Dimensionen an als die später einsetzende Flüchtlingsdynamik, wurde aber in den lokalen politischen Diskursen äußerst negativ konnotiert und unter dem Stichwort „Armutszuwanderung“ über die mediale Darstellung noch zusätzlich alarmistisch überhöht. Dabei wurden Neuzuwanderer aus Bulgarien und Rumänien statt als Opfer von Ausbeutungspraktiken (durch Schleuser, Vermittler von Schwarzarbeit oder Matratzenlagern, Zuhälter etc.) häufig eher als

Verursacher für die insbesondere in der Nordstadt feststellbaren Erscheinungsformen von Desinvestition und Verwahrlosung bezeichnet, anstatt deren nicht nur prekäre sondern menschenunwürdige Wohnsituationen zu thematisieren und anzugehen.

Das prinzipiell für Migranten (und insbesondere Roma) als Nachfrager zugängliche Wohnungsmarktsegment ist durch mehr oder weniger systematische Belegungspraktiken institutioneller Vermieter (z.B. selektive Steuerung in weniger attraktive und schlechter vermietbare Standorte) oder durch individuelle Vermietungsentscheidungen einzelner privater Vermieter als „Gatekeeper“ des Wohnungsmarktes zusätzlich deutlich eingeschränkt oder nur durch Inkaufnahme höherer Transaktionskosten (z.B. Diskriminierungsmieten) für sie verfügbar (vgl. Häußermann/Siebel 1996: 210). Zu den durch die jeweiligen Anbieter induzierten Restriktionen können noch Nachfrager bedingte Determinanten hinzukommen (z.B. individuelle Präferenzen wie etwa die Nähe zur eigenen Herkunfts-Community), die das Alternativenset bei der Wohnungs- und Standortwahl für einzelne Haushalte noch weiter reduzieren.

In der von der Stadt Dortmund entwickelten „integrierten Wohnungszugangsstrategie“ wurde im Sinne eines generellen Anspruchs auf Gleichbehandlung in der Wohnungsversorgung benachteiligter Gruppen argumentiert, dass Neuzuwanderer nur eine Bedarfsgruppe unter vielen seien, die keine „Sonderbehandlung“ erfahren dürften. Um die vermeintlich stigmatisierenden Wirkungen einer zielgruppenorientierten Bedarfsdeckung zu vermeiden, sollen sie im Rahmen der normalen Versorgungsanstrengungen der Kommune bedacht werden. Gleichwohl werden spezifische Vermittlungsbedarfe als notwendig erachtet, um angesichts gängiger Vorbehalte auf Seiten von Vermietern, die oftmals insbesondere Roma die „Mietfähigkeit“ grundsätzlich absprechen, überhaupt Zugangsmöglichkeiten zu eröffnen. Auffällig ist demgegenüber, dass für Geflüchtete sehr schnell zusätzliche zielgerichtete Angebote entwickelt wurden. Neben dem Aufbau der obligatorischen Erst- und Zwischenunterbringungseinrichtungen umfasste dies etwa den Aufbau eines „Wohnungspools“ mit Hilfe der institutionellen Wohnungswirtschaft und auch privater Einzel-Vermieter zur möglichst dezentralen wohnörtlichen Integration. So wird im Wohnungsmarktbericht 2016 ausdrücklich die „enorme Unterstützungsbereitschaft der in Dortmund agierenden Wohnungsunternehmen sowie zahlreicher privater Eigentümerinnen und Eigentümer“ gelobt (Stadt Dortmund 2016: 11). Zwar kam es vor allem in der Nordstadt durch die DOGEWO21 zum Ankauf, zur Räumung sowie Instandsetzung und Modernisierung einiger Problemimmobilien. Bei deren späterer Belegung werden aber erklärtermaßen andere Adressaten in den Blick genommen („Ein Herz für Studierende“; RN 22.08.2014), obwohl etwa die Wohnraumsituation für Studierende trotz steigender Nachfrage insgesamt als ausgeglichen gesehen wird (Stadt Dortmund 2016: 11). Erkennbar handlungsleitend sind dabei an Mischungsstrategien anknüpfende sozial-räumliche Stabilisierungsziele, sowie nicht minder auch der Umstand, dass eine Belegung mit Neuzuwanderern mit der Befürchtung verbunden wird, politische Neid-Debatten bei der angestammten Wähler-Klientel auszulösen.

Angesichts der längst auch empirisch belegten diskriminierenden Selektivitäten auf den Wohnungsmärkten gegenüber Migranten werden sich im Rahmen der derzeitigen Versorgungsanstrengungen der Kommune zumindest für EU-Neuzuwanderer – darunter insbesondere Roma – auch zukünftig kaum Zugänge zum Wohnungsmarkt jenseits prekärer Unterbringungssituationen oder gar Obdachlosigkeit eröffnen. Beispiele aus Dortmund und Duisburg zeigen, dass die an sich begrüßenswerte Renovierung von Problemhäusern so unversehens zur Verdrängungsstrategie gerät, mit der Folge der weiteren Peripherisierung von Armutshaushalten. Die zweifelsohne vorhandenen Barrieren zur Vermietung von Normalwohnraum an Haushalte, die von den Wohnungsmarktanbietern dieser Gruppe zugeschrieben werden, können nur aufgebrochen werden, wenn Projekte gelingender Integration

im Wohnbereich auch hier Verbreitung finden. Insbesondere Berliner erfolgreiche Beispiele wie die integrierte Erneuerung von ehemaligen „Problembeständen“ in Neukölln oder Reinickendorf belegen eindeutig: „Das Problem sind nicht die Nutzer/innen sondern die (un)sozialen Verhältnisse“! Der Weg zu Lösungen ist also bekannt, nur am Willen ihn tatsächlich zu gehen, scheint es vielen Kommunen und ihren Wohnungsunternehmen noch zu fehlen.

Tülin Kabis-Staubach ist Architektin und Vorstand des Planerladen e.V. in Dortmund.

Prof. Dr. Reiner Staubach ist Stadtplaner und Vorstand des Planerladen e.V. in Dortmund. Er lehrt an der Detmolder Schule für Architektur und Innenarchitektur.

Literaturangaben

FRA - Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/ UNDP – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (Hrsg.): Die Situation der Roma in elf EU-Mitgliedsstaaten. Luxemburg 2012; http://fra.europa.eu/sites/default/files/2099-fra-2012-roma-at-a-glance_de_0.pdf | 30.09.2013

Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter: Soziologie des Wohnens. Weinheim/München 1996

Stadt Dortmund – Amt für Wohnen und Stadterneuerung (Hrsg.): Wohnungsmarktbericht 2015. Dortmund 2015;

https://www.dortmund.de/media/p/wohnungsamt/downloads_afw/Wohnungsmarktbericht_2015.pdf | 09.07.2017

Stadt Dortmund – Amt für Wohnen und Stadterneuerung (Hrsg.): Wohnungsmarktbericht 2016. Dortmund 2016;

https://www.dortmund.de/media/p/wohnungsamt/downloads_afw/Wohnungsmarktbericht_2016.pdf | 09.07.2017

Staubach, Reiner: (Armut-)Zuwanderung aus Südosteuropa: Dortmunder Nordstadt - Erkundungen in einem „Ankunftsstadtteil“; in: Gans, Paul / Westerheide, Peter (Hrsg.): Internationale Migration, Integration und Wohnungswirtschaft (Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, Band 12/2014). Mannheim 2014 S. 3 – 22

Von der Wohnungs- zur Wohnpolitik. Kommunen im Fokus einer altersgerechten Wohnpolitik

Rolf G. Heinze

Ausgehend vom Siebten Altenbericht der Bundesregierung, der eine Wiederbelebung der sozialen Wohnraumversorgung fordert, sollen im geplanten Beitrag die Herausforderungen, mögliche Blockaden und Optionen für ein selbstbestimmtes Wohnen im Alter diskutiert werden. Die Wohnung und das Wohnumfeld werden im Alter zur zentralen Variable für Lebensqualität und geraten deshalb sowohl vor dem Hintergrund des demografischen Wandels als auch aktueller Wohnengpässe in manchen Städten verstärkt in den Blickpunkt des öffentlichen Interesse und der Politik. Dabei ist von einer wachsenden Heterogenisierung der Lebenslagen insbesondere auch bei älteren Menschen auszugehen, die sich kleinräumig in Wohnquartieren widerspiegeln. Soziale Ungleichheiten treffen Ältere auch dadurch stärker, dass sie nicht so mobil sind wie jüngere Generationen und oft jahrzehntelang im gleichen Quartier wohnen. Deshalb ist die lokale Ebene die entscheidende räumliche Dimension, auf der Wohn- und Betreuungsbedarfe gedeckt werden müssen.

Verbunden mit dem steigenden Alter wachsen die Anforderungen und Ansprüche an die Wohnqualität, vor allem in den Bereichen Sicherheit, Komfort und auch Bezahlbarkeit. Moderate Mieten sind besonders wichtig, zumal auch die Älteren immer mehr von steigenden Mietkosten betroffen sind (regional allerdings unterschiedlich). Allgemein ist die monatliche Wohnkostenbelastung in Prozent des Einkommens in den letzten Jahren deutlich angestiegen und wird weiter wachsen – und damit die Armutsrisiken im Alter ansteigen lassen. Parallel kommt es auch zu einer Pluralisierung der Wohnwünsche Älterer, die eine differenzierte Angebotsstrategie erfordert. Da es nicht nur um eine altersgerechte Wohnungsumgestaltung geht, sondern das Quartier an Bedeutung gewonnen hat, ist eine ressortübergreifende Strategie erforderlich, die mit den zentralen Akteuren auf dem Wohnungsmarkt (den Wohnungsunternehmen und -genossenschaften) und im Sozialsektor organisiert werden muss. Neben der eigenen Leistungserbringung erwächst den Kommunen zunehmend die Aufgabe, Akteure zu mobilisieren, neue Kooperationsformen zu initiieren und zu moderieren und die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern zu gestalten. Neben der Aufbereitung der zentralen Argumentationsstränge sollen lokale Experimente und deren Ausstrahlungskraft skizziert werden.

Prof. Dr. Rolf G. Heine ist Professor für Soziologie an der Ruhr-Universität Bochum.

Dialogcafé 1: Die Wohnungsfrage im Quartier

Moderation: Sebastian Fellner, Schader-Stiftung

Impulse:

- Cordula Fay, Quartiersmanagement degewo Berlin
- Svenja Grzesiok, Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V.

Wie können die Herausforderungen einer wachsenden Stadt im Wohnquartier bewältigt werden?

Cordula Fay

Berlin wächst gegenwärtig um etwa 40.000 Menschen pro Jahr. Besonders Neubau kann mittelfristig zu einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt führen.

Mit dem Ziel, jährlich 1.000 Wohnungen dem Wohnungsmarkt zusätzlich zur Verfügung zu stellen, kommt degewo seinem Auftrag, für bezahlbare Mieten und kostengünstigen Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung zu sorgen, nach.

Als kommunales Wohnungsunternehmen plant und entwickelt degewo langfristig Quartiere. Mit einer eigenen Abteilung Quartiersmanagement werden nachbarschaftliche Aktivitäten im Quartier unterstützt. Durch lokale Kundenzentren besteht die Möglichkeit sich direkt vor Ort um die Belange der Mieter zu kümmern. Die Kenntnis über die Bedarfe der Bewohner und Kontakte zu ihnen hilft bei der Planung und Umsetzung von Wohnungsneubau und Sanierungsvorhaben.

Potentielle Neubau- und Entwicklungsquartiere werden frühzeitig im Vorfeld der Planungen untersucht. In einem interdisziplinären Team aus Architekten, Planern, Vermietern und Quartiersmanagern wird der Bedarf an neuen Wohn- und Gewerberäumen sowie nachbarschaftlichen Angeboten bereits in der projektvorbereitenden Leistungsphase 0 analysiert. Auf diese Weise wird ein wichtiger Schritt getätigt, den zukünftigen Neubau in das Quartier zu integrieren und die Akzeptanz vor Ort zu erhöhen.

Probleme frühzeitig erkennen, um Lösungen zu finden, darin liegt der Schwerpunkt in der Quartiersentwicklung. Deshalb werden Mieter und Anwohner vor Baubeginn informiert. Denn frühzeitige, kontinuierliche Kommunikation stellt Partizipation dar, den ein kommunales Wohnungsunternehmen als Eigentümerin der Grundstücke mit dem Auftrag Wohnungsneubau zu realisieren, darstellen kann.



Das Ziel sind ausgewogene Quartiere als Beitrag einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Bedarfsgerechte Angebote sichern die Lebensqualität und Weiterentwicklung des Standortes. Bei vielen Neubauprojekten bietet es sich an, Bewohner aktiv an der Gestaltung der neuen Gemeinschaftsflächen oder Außenanlagen zu beteiligen.

Alle größeren degewo-Quartiere haben einen von der Mieterschaft gewählten Mieterbeirat. Das Gremium trifft sich regelmäßig mit degewo-Vertretern, um Ideen und Interessen der Mieter für das Quartier zu besprechen. In welchem Rahmen Anwohner, Mieter und Interessierte an den Neubauplanungen beteiligt werden können, ist standortabhängig und wird in einem Handlungsleitfaden definiert.

Neben der Aufgabe der Information und Teilhabe der Bewohner zur Schaffung von Akzeptanz und nachbarschaftlichem Zusammenleben bleiben darüber hinaus langfristig Aspekte von Neubau und Verdichtung, die zusammen mit Land und Kommune angegangen werden müssen. Das ist zum einen die Sicherung der sozialen Infrastruktur bei wachsender Nachfrage nach z.B. Kita- oder Schulplätzen und das sind zum anderen Fragen des Mobilitätsverhaltens und die daraus resultierenden Erfordernisse an überfrequentierte Infrastruktur.

Die Wohnungsfrage kann nicht im Quartier gelöst, aber gesteuert und umgesetzt werden. Durch umfassende Beteiligungs- und Quartiersmaßnahmen können Neumieter besser in den Stadtteil integriert werden. Das grundsätzliche Neubauklima muss auf höherer Ebene gebildet und vertreten werden um somit die Grundlagen der Akzeptanz für eine wachsende Stadt zu legen

Cordula Fay ist Abteilungsleiterin Quartiersmanagement des Wohnungsunternehmens degewo in Berlin

Kein Geld, kein Personal und kein Willkommenskultur - Warum sind Bündnisse für Wohnen auch im Quartier eine passende Lösung auf die neue Wohnungsfrage?

Svenja Grzesiok

Gemeinsam mit dem VdW Rheinland Westfalen hat der ehemalige Bauminister Nordrhein-Westfalens, Michael Groschek, im letzten Jahr nach einer „Willkommenskultur für Baukräne“ verlangt. Die Tagung hat gezeigt, dass der Minister damit gewiss nicht falsch lag, führt man sich die breite Palette an Beispielen einer *Not in my Backyard*-Kultur oder einer eher „Meinwohl“ als Gemeinwohl orientierten zivilgesellschaftlichen Diskussion vor Augen.

Dabei ist eines deutlich geworden: Letztendlich treten die Herausforderungen beispielsweise zum demografischen und gesellschaftlichen Wandel im Quartier besonders zu Tage und werden dort unmittelbar vor allem für die Quartiersbewohner spürbar. Im Quartier entscheidet sich, ob das Miteinander und das Zusammenleben verschiedener Generationen und verschiedener Kulturen auch künftig funktioniert oder langfristig verbessert werden kann. Folglich werden im Quartier die Weichen dafür gestellt, ob der Umgang mit der „neuen Wohnungsfrage“ zu einer Erfolgsgeschichte wird oder ob hier die „Problemquartiere“ von morgen geschaffen werden.

Der Neubau von Wohnungen war über beide Tage dieser Veranstaltung hinweg diskussionsleitend. Seine Relevanz wird unter anderem durch die verschiedenen Bündnisse für Wohnen auf der Ebene des Bundes, das „Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen“, und der Länder betont. So haben bis auf Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt alle Bundesländer Formate, die unter dem Begriff „Bündnis“ oder „Allianz für Wohnen“ geführt werden. Und auch auf der kommunalen

Ebene finden sich gerade in wachsenden Regionen zunehmend Beispiele für Bündnisse für Wohnen, die sich der Frage widmen, wie es gelingen kann, eine solche „Willkommenskultur für Baukräne“ in unseren Städten und Quartieren zu initiieren.

Bündnisse für Wohnen verdeutlichen demnach auf verschiedenen räumlichen Ebenen, dass die Schaffung qualitätvollen und bezahlbaren Wohnraums keines Falls die Aufgabe eines Einzelnen sein kann, sondern Gemeinschaftsaufgabe ist! Und diese Gemeinschaftsaufgabe beginnt im Quartier – hier gilt es, geeignete Formate zu finden, die Akzeptanz für den Wohnungsneubau auf der einen Seite zu schaffen und auf der anderen Seite Qualitäten für ein Mehr an Miteinander zu ermöglichen. Warum also nicht auch ein Bündnis für Wohnen im Quartier initiieren, bei denen die Zivilgesellschaft und die Bewohner Gestaltungsansprüche formulieren, gleichzeitig aber auch unterschiedliche Nutzungsansprüche und Zielsetzungen weiterer Stakeholder, wie etwa Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, ausgehandelt werden können?

Neben der zentralen Handlungsebene des Quartiers ist folglich der Aushandlungsprozess über unterschiedliche Ansprüche, Bedarfe, Zielsetzungen, Realisierungsmöglichkeiten und -ressourcen sowie die langfristige Tragbarkeit von Entwicklungsmaßnahmen entscheidend – und das nicht nur mit Blick auf die Willkommenskultur von Baukränen, sondern auch mit Blick auf die Entwicklung bestehender Quartiere. Neben aller Neubau-Euphorie gilt es daher, den Wohnungsbestand nicht aus den Augen zu verlieren:

Denn gerade bei der Entwicklung bestehender Quartiere geht die Schere zwischen Realisierungsmöglichkeiten von Investitionen und der Refinanzierung über steigende Mieten immer weiter auseinander. So stehen auf der einen Seite nachgefragte Quartiere, bei denen es zunehmend durch steigende Mieten zu Herausforderungen der Wohnraumversorgung von Haushalten im unteren aber auch mittleren Einkommen kommt. Auf der anderen Seite finden sich wiederum jene Quartiere, in denen sich Investitionen in den Bestand nur schwer Refinanzieren lassen und Abwärtsspiralen die Folge sind. Gerade hier überlagern sich häufig die Probleme, so dass solche Quartiere zumeist im Fokus öffentlicher Förderprogramme stehen, um entsprechende Wohn- und Lebensqualitäten herzustellen und zu sichern.

Es sind die Bestandsquartiere in denen die Antworten auf die scheinbar „neue“ Wohnungsfrage gefunden werden müssen und Fragen der Bezahlbarkeit von Wohnraum ebenso im Fokus stehen, wie die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Kooperative Prozesse, wie etwa ein Bündnis für Wohnen, eignen sich dafür, Interessen auszuloten, Ressourcen zu bündeln und gemeinsam mit den Bewohnern und anderen starken Akteuren, wie etwa Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, im Quartier umzusetzen – und so können auch Themen der Nachverdichtung in einem gemeinschaftlichen Prozess angegangen und umgesetzt werden.

Damit dies gelingt, bedarf es jedoch entsprechender Strukturen und einer öffentlichen Hand, die das kooperative Miteinander als Potenzial erkennt und entsprechend fördert. Das Initiieren gemeinsamer Arbeitstreffen, ein vertrauensvolles Arbeitsverhältnis, oder die Erarbeitung einer gemeinsamen Zielsetzung sind dabei ebenso entscheidend, wie das Anerkennen anderer Handlungslogiken und unterschiedlicher Ressourcen des Kooperationspartners.

Unter diesen Voraussetzungen ist es beispielsweise in Köln Kalk mit dem so genannten Wohndialog gelungen, völlig heterogene wohnungswirtschaftliche Akteure, angefangen von einem großen privaten Wohnungsunternehmen bis hin zum privaten Einzeleigentümer, an einen Tisch zu holen. Gemeinsam wurden dann Maßnahmen erarbeitet, Investitionsentscheidungen abgestimmt und eine ganzheitliche Strategie für das Quartier verfolgt, so dass sich Kalk in den letzten Jahren zu einem bunten und lebenswerten Veedel entwickelt hat. Auch andere Beispiele zeigen, dass gerade die Einbindung von Wohnungsunternehmen und -genossenschaften sowie relevanter

zivilgesellschaftlicher Akteure und die federführende Beteiligung der öffentlichen Hand zielführende Lösungen darstellen können, um sowohl im Bestand als auch Wohnungsneubau Aushandlungsprozesse der integrierten Quartierentwicklung erfolgreich durchzuführen.

Svenja Grzesiok ist Referentin für Städtebau, Baukultur, Stadt- und Quartiersentwicklung im Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V.

Dialogcafé 2: Wohnraumknappheit und Inklusion

Moderation: Verena Fries, Schader Stiftung

Impulse:

- *Regina Heilbrock, Sozialplanerin, Stadt Karlsruhe*
- *Dr. Martin Lenz, Bürgermeister der Stadt Karlsruhe*
- *Sabine Bösing, Paritätischer Gesamtverband Berlin*
- *Jennifer Puls, Paritätischer Gesamtverband Berlin*

Inklusion am lokalen Wohnungsmarkt kann mit Belegungssteuerung erreicht werden - trotz Wohnraumknappheit!

Martin Lenz und Regina Heilbrock

„Den Armen bleibt die Straße“, lautete 1993 die Überschrift eines Beitrags in der ZEIT, der auf eine „neue Wohnungsnot“ aufmerksam machen wollte und die staatliche Bauförderung kritisierte, da diese die Kluft zwischen Arm und Reich vergrößere. Zu Beginn der 2000er Jahre sollte in ähnlicher Form, vor allem in wachsenden Städten, die Wohnungsfrage auf die politische Agenda zurückkehren. Aktuell bedarf es wie damals auf kommunaler Ebene innovativer Konzepte, die sozial- und wohnungspolitischen Ansprüchen einer sozialen Durchmischung gerecht werden.

Anhand der Karlsruher sozialen Wohnraumversorgung von am angespannten Wohnungsmarkt benachteiligter Personen wird deutlich, wie in Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge Innovationsmanagement und Sozialwirtschaft verknüpft werden können, um den sozial- und wohnungspolitischen Herausforderungen gerecht werden zu können. Ein solches Konzept stellt die Karlsruher „Wohnraumakquise durch Kooperation“ dar – inzwischen für viele Städte und Gemeinden Vorbild, vor allem auch für die Wohnraumversorgung von Geflüchteten (vgl. KGST 2016, Dt. Bundestag Ausschussdrucksache 18(11)681).

Die Stadt Karlsruhe gewährt für die leerstehende Wohnung einen Sanierungszuschuss und schließt eine zehnjährige Belegungsvereinbarung nach §§ 14, 26 WoFG inklusive Mietausfallgarantie mit den Eigentümern ab. Die Bewohner bekommen im ersten Jahr die Möglichkeit einer sozialarbeiterischen Begleitung sowie einen Nutzungsvertrag über die Stadt. Nutzungsverträge sind in diesem Zusammenhang die Vorstufe zu Mietverträgen. Treten keine Probleme auf, die Bedenken bezüglich eines Mietverhältnisses rechtfertigen, erhalten die Betroffenen einen eigenen Mietvertrag vom Wohnungseigentümer. Die Stadt Karlsruhe setzt jährlich 500.000 Euro für Akquise und Sanierung von leer stehendem Wohnraum ein.

Dem Wohnungsmarkt leerstehenden Wohnraum wieder zuzuführen, ist erheblich kostengünstiger als die Schaffung desselben. So ist die sozialintegrative Wohnungspolitik auch unter sozialwirtschaftlichen Aspekten für Städte mit geringem Leerstand bedeutsam (vgl. Heilbrock/Lenz 2016). Es bedarf eines agenda setting auf lokaler Ebene, um die nachhaltige Unterstützung aller relevanter sozial- und wohnungspolitischen Akteure bei der Bewältigung der aktuellen „Rückkehr der Wohnungsfrage“ zu gewährleisten (vgl. Karlsruher Schriftenreihe „Wohnungssicherung am angespannten Wohnungsmarkt“ 2009 ff).

Dr. Martin Lenz ist Bürgermeister der Stadt Karlsruhe.

Regina Heilbrock in Sozialplanerin der Stadt Karlsruhe.

Wohnungspolitik als Teil staatlicher Daseinsvorsorge - Wie kann das Recht auf Wohnen im kommunalen Rahmen für alle verwirklicht werden?

Sabine Bösing und Jennifer Puls

In Wachstumsregionen und ländlichen Gebieten ist es zunehmend schwer geworden bezahlbaren und passenden Wohnraum zu finden. Dieser Mangel geht besonders zu Lasten von Menschen mit sozialen Unterstützungsbedarfen wie Menschen mit Behinderung, geflüchteten Menschen, psychisch erkrankten Menschen, älteren Menschen oder einkommensschwachen Haushalten, die es zunehmend schwerer haben einen ihren Bedürfnissen angemessenen Wohnraum zu finden. Viele soziale Träger sehen sich mit der Situation konfrontiert, Menschen nicht betreuen zu können, da sie keinen bezahlbaren Wohnraum finden. Der Zugang dieser Menschen und Träger zu dem Wohnungsmarkt ist zudem durch Diskriminierungsstrukturen geprägt, welches die Suche nach einem angemessenen Wohnraum zusätzlich erschwert. Das strukturelle Problem des Mangels an bezahlbarem Wohnraum führt zur Verdrängung dieser Menschen und Klienten/-innen aus den Innenstädten in periphere Gebiete, wo sie wenig soziokulturelle Teilhabe und Inklusion erfahren. Damit beeinflusst Wohnungspolitik die Umsetzung der Ziele der sozialen Arbeit entscheidend.

Der Paritätische Gesamtverband hat eine Befragung von psychiatrienerfahrenen Nutzern/-innen zur Identifikation von Barrieren und Ressourcen zum Wohnraumerhalt und zur Wohnraumbeschaffung durchgeführt. Ziel der Befragung ist es, die Inklusion von Menschen mit Unterstützungsbedarfen im Bereich Wohnen zu fördern und strukturelle Lösungsansätze gegen den Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu entwickeln. Die Ergebnisse der Befragung zeigten, dass soziale Träger der psychiatrischen Versorgung durch ihre Unterstützungsleistungen einen erheblichen Anteil an Problemen in den Bereichen der Wohnraumversorgung, Nachbarschaft oder der Kommunikation mit den Vermietern kompensieren. Bezüglich der Diskriminierung bei der Wohnungssuche wurde deutlich, dass überwiegend nicht die psychiatrische Beeinträchtigung als Grund von Benachteiligung benannt wurde, sondern der Bezug von Transferleistungen (Stigmata, lange Wartezeit bei der Ausstellung von Dokumenten wie der Mietschuldenübernahme, Schufa-Auskunft etc.). Für ein inklusives Wohnumfeld wurden durchmischte Nachbarschaften, die Schaffung sozio-kultureller Partizipationsmöglichkeiten und das Miteinander von Menschen mit und ohne psychische Beeinträchtigung genannt. Deutlich wurde, dass die Probleme der mangelnden Wohnraumversorgung nicht zielgruppenspezifisch zu lösen sind, sondern dass es strukturelle Lösungsoptionen braucht.

Um eine inklusive Wohnraumversorgung zu erreichen, ist es somit auf kommunaler Ebene notwendig, dass Kommunen öffentliche Wohnungsunternehmen stärken, den sozialen Wohnungsbau verstärken, Bodenvergabe nach gemeinwohlorientierten Aspekten durchführen und hier Partizipationsmöglichkeiten für freie Träger schaffen. Darüber hinaus sollte die Kooperation zwischen Kommune und sozialen Trägern in Bereichen der Stadtplanung und Wohnungspolitik verstärkt werden und die Kosten der Unterkunft an die realen Mietpreisentwicklungen angepasst werden.

Sabine Bösing und Jennifer Puls sind Mitarbeiterinnen des Paritätischen Gesamtverbandes in Berlin.

Dialogcafé 3: Wohnungspolitik und die Wohnenden

Moderation: Steffen Zabler, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Impulse:

- Tobias Bernet, Netzwerk Leipzig – Stadt für alle
- Klaus Schotte, Haus- und WagenRat e.V., Leipzig
- Margit Heilmann, Mieterbund Darmstadt Region Südhessen e.V.

Wie können Erfahrungen mit Selbstorganisation den sozialen Wohnungsbau transformieren? Was kann „sozialer Wohnungsbau von unten“ leisten?

Tobias Bernet und Klaus Schotte

Während Leipzig in den frühen 2000er-Jahren noch ein Lieblingsobjekt von *shrinking-cities*-Diskursen war, ist es heute prozentual eine der am schnellsten wachsenden Großstädte Deutschlands. Und während Mainstream-Medien in ihren schwärmerischen Artikeln – Stichwort „Hypezig“ – weiterhin von hohem Leerstand und billigen Mieten fantasieren, wissen wir als Akteur*innen vor Ort: Der Leipziger Wohnungsmarkt ist schon länger in einem dramatischen Wandel begriffen.

Durch den seit 2011 konstant hohen, von den offiziellen Prognosen zuverlässig unterschätzten Zuzug ist der marktaktive Leerstand mittlerweile auf eine Umzugsreserve von 3% abgesunken. Berücksichtigt man die Höhe der Haushaltseinkommen, so ist das Wohnen in Leipzig mittlerweile ähnlich teuer wie in anderen deutschen Großstädten. Die Angebotsmieten steigen rasch.

In diesem Umfeld arbeiten verschiedene Gruppen seit mehreren Jahren daran, der oft beschwichtigenden und investorenhörigen Wohnungspolitik Beine zu machen. Auf diesem Feld haben sich durch Erfahrungswissen und organisatorische Kontinuität insbesondere der „Haus- und WagenRat“ (HWR) und das Netzwerk „Stadt für alle“ etablieren können. Während der HWR aus der Vernetzung von selbstverwalteten Wohnprojekten und Wagenplätzen entstanden ist und sein politisches Hauptaufgabenfeld demgemäß im Lobbying für alternative Wohnformen sieht, hat sich „Stadt für alle“ vor allem durch eine kritische Begleitung und Intervention in lokale Politik und Verwaltungsarbeit (intern „Verwaltungs-*watch*“ genannt) einen Namen gemacht. Öffentliche Stellungnahmen der Gruppen haben etwa bei der Erarbeitung des neuen Wohnungspolitischen Konzepts der Stadt Leipzig 2015 teilweise erfolgreich Stadtratsbeschlüsse beeinflussen können.

Ca. 70 kollektive Wohnprojekte sind seit der Wiedervereinigung in Leipzig – vornehmlich durch Sanierungen im Altbau – entstanden. Davon sind manche als Verein organisiert, manche als (Ein-Haus-) Genossenschaft und manche im Verbund des Mietshäuser Syndikats als GmbHs.

Diese Projekte zeigen, was selbstverwaltetes Wohnen zu leisten vermag: Die Mieten liegen oft deutlich unter den Vergleichsmieten und steigen anders als diese nicht, denn die Häuser sind dem spekulativen Markt entzogen. Die Projekte sind im Stadtteil verortet, bieten oft Raum für Nachbarschaftsinitiativen. Dies sind, ganz kurz gefasst, die Leistungen eines solchen „sozialen Wohnungsbaus von unten“.

Die Erfahrungen aus dem Leipzig der Jahre bis ca. 2014 zeigen zunächst, dass solche Projekte gerade an weniger nachgefragten Standorten gute Chancen haben. In dynamischen Märkten haben selbstverwaltete Wohnprojekte demgegenüber ohne aktive Unterstützung durch die öffentliche Hand kaum eine Chance. Konkret sind erforderlich:

- Augenhöhe in der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Wohnprojektgruppen;

- erleichterter Zugang zu Immobilien und Boden, bspw. durch Konzeptvergabeverfahren bei der Vergabe von Grundstücken in städtischem Besitz (wobei Erbbaurechte gegenüber dem Verkauf öffentlichen Grundbesitzes zu bevorzugen ist);
- die öffentliche Finanzierung von Beratungsangeboten, die in der Wohnprojekte-„Szene“ oft durch ehrenamtliches Engagement entstehen;
- geeignete Förderprogramme

Hindernisse gibt es weiterhin genug, Wohnprojektgruppen haben inhärente Nachteile gegenüber profitorientierten Investoren, was die rasche Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit angeht. Hier kann eine gewisse „Zentralisierung“ Abhilfe schaffen – bei gleichzeitiger Beachtung und Wertschätzung der Autonomie der jeweiligen Projekte. Im Umfeld der genannten Leipziger Akteure wurde deshalb – nach bestehenden Vorbildern wie etwa der Wogeno in München oder der Schanze eG in Hamburg – die Gründung einer neuen Dachgenossenschaft initiiert, um eine auf dem Immobilienmarkt handlungsfähige Trägerschaft für Wohnprojekten mit sozialer Zielsetzung zu schaffen. Die SoWo Leipzig eG i.G. will explizit auch Mieter*innengemeinschaften im Bestand ermutigen, „ihr“ Haus zu übernehmen. „Sozialer Wohnungsbau“ ist in diesem Zusammenhang ein zu kurz gefasster Begriff: Alle Menschen, auch diejenigen mit geringem Einkommen, sollen Zugang zu dauerhaften und günstigen Wohnraum bekommen – Wohnraum ist keine Ware!

Unter geeigneten Bedingungen könnten die Erfahrungen mit Selbstorganisation auch bei etablierten Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften noch viel stärkere Berücksichtigung finden. Dabei ist sowohl an die Realisierung neuer Projekte in Kooperation mit Gruppen zu denken wie auch an stärkere Mieter*innen-Mitbestimmung und -Selbstverwaltung in den Beständen.

So könnten selbstorganisierte Projekte einen deutlich höheren Anteil in den jeweiligen Wohnungsmärkten erreichen. Das Potential ist bei Weitem noch nicht ausgeschöpft.

Tobias Bernet ist im Netzwerk Leipzig – Stadt für alle.

Klaus Schotte ist im Haus- und WagenRat e.V. in Leipzig.

Seit Jahrzehnten gehen die von der Politik gewählten Instrumente der Wohnungspolitik an den Bedürfnissen der Menschen vorbei und verfehlen ihre eigenen Ziele. Warum ist das so?

Margit Heilmann

Ausgangspunkt: die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum gehört zur allgemeinen Daseinsvorsorge des Sozialstaats. Sie ist logistisch und wirtschaftlich nur auf den drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen zu bewältigen.

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt 2017 ist nicht zufällig entstanden.

- Durch den beschlossenen Wegfall der steuerlichen Begünstigung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen im Rahmen eines zum 1.1.1990 in Kraft getretenen Steuerpakets wurde der soziale Wohnungsbau faktisch abgeschafft.
- von den 1987 noch 3,9 Mio Sozialwohnungen blieben 2001 nur noch 1,8 Mio.
- Am 1.9.2001 wurde das Gesetz zu dieser Situation passend gemacht: der Adressatenkreis nach dem Wohnraumförderungsgesetz sind künftig nicht mehr die „breiten Schichten der

Bevölkerung, sondern nur noch „die Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können.“

- 2006 wurde im Rahmen einer Föderalismusreform die ausschließliche Zuständigkeit der Länder für die Wohnraumförderung festgelegt. Der Bund verabschiedete sich aus seiner Verantwortung.
- 2019 wird es zu einem vollständigen Wegfall der wirtschaftlichen Verantwortung und der rechtlichen Zuständigkeit des Bundes für sozialen Wohnraum kommen.
- Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum 2017 ist die folgerichtige Konsequenz einer Reihe von politischen Entscheidungen der letzten 40 Jahre.

Die derzeitige Bautätigkeit im Neubau und der Sanierung des Altbaus führt in erster Linie dazu, Mieten zu steigern.

- Die (wärmetechnische) Modernisierung des Altbaus ist nötig, vernichtet aber weiter bezahlbaren Wohnraum. Die rechtlich legalen Möglichkeiten, Mieten grundsanielter Wohnungen um 100 bis 150 % zu steigern, führt zur Vertreibung der Bewohner und Vernichtung bezahlbaren Wohnraums. Der Klimaschutz - eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe – vernichtet im Moment im großen Stil bezahlbaren Wohnraum.
- der Neubau von Sozialwohnungen betrifft nur eine Seite des Problems. Wegen der engen Förderungshöchstgrenzen können zunehmend mehr Menschen mit mittleren Einkommen keine geförderte Wohnung anmieten, gleichzeitig aber nicht die 10 Euro-Mieten des freien Marktes bezahlen. Diese Lücke muss geschlossen werden.

Den Anteil fehlerhafter Prognosen hinterfragen

- fehlerhafte Prognosen z. B. des Bevölkerungsrückgangs in den städtischen Regionen (vgl. Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Darmstadt von 2003) haben dazu geführt, dass der Wohnungsneubau in den darauf folgenden 10 Jahren praktisch gen Null tendierte.
- zweifelhafte Theorien wie die Filterring-Theorie, die auf Sickereffekte durch hochpreisigen Wohnungsneubau abstellt, sind längst überholt und werden dennoch auch heute wieder als Feigenblatt für Notwendigkeit teurer Neubauten bemüht.

Margit Heilmann ist Geschäftsführerin des Mieterbundes Darmstadt Region Südhessen e.V.

Dialogcafé 4: Spielräume kommunaler Wohnungspolitik

Moderation: Dr. Tobias Robischon, Schader Stiftung

Impulse:

- Iris Behr, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt
- Valerie Niemann-Delius, Technische Universität Darmstadt

Die Spielräume der Kommunen sind begrenzt: Vor allem Bund und Länder bestimmen den Umgang mit der Wohnungsfrage. Dennoch ist eine ganzheitliche kommunale Wohnungspolitik möglich.

Iris Behr

Spielraum 1: Kommunale Wohnungspolitiken können und müssen politisch definiert werden.

Politische Aussagen finden sich in Masterplänen, Beispiel: *Stadtentwicklung 2030 – ein Masterplan für die Wissenschaftsstadt Darmstadt*, in Wohnraumversorgungskonzepten oder in integrierten Stadt-Teil-Entwicklungskonzepten. Politische Aussagen bedürfen der Priorisierung und gleichzeitig der „Intersektoralen Allianzen“, um Wohnungspolitik mit den anderen lokalen Politikfeldern Infrastruktur, Mobilität, Freiflächenentwicklung und Resilienz gesamthaft zu behandeln.

„Politik“ wird im Wahlprogramm formuliert, in Koalitionsvereinbarungen vereinbart und durch die parlamentarischen Mehrheiten der Regierungsparteien und Fraktionen im Stadtparlament abgesichert und durch die Verwaltung vollzogen. So stellt der *Masterplan Stadtentwicklung 2030* „eine umfassende und politische Willensbekundung mit Bindungskraft für dann folgende Planungsschritte dar“. Zu den Leitmotiven für ein zukunftsfähiges Darmstadt gehören die Themen Wohnen, Klimaökologie, Umwelt, Energiewende und Mobilität der Zukunft für die Stadt der kurzen Wege.

Bei der Prioritätensetzung sollte statt im „Schweinezyklus“ – dem kurzfristigen Reagieren auf sichtbar gewordene Bedarfe – in längerfristig angelegten Politiken gedacht und gearbeitet werden.

Hier stellt sich die Frage, ob angesichts stets wandelnder aktueller, auf das kommunale Geschehen einwirkender Phänomene und ungenügender übergeordneter Rahmenbedingungen, vorausschauende „Policies“ und proaktives kommunales Handeln möglich sind. Die Verstetigung und Berechenbarkeit von übergeordneten Politiken und Förderprogrammen wäre für alle wohnungspolitisch tätigen (kommunalen) Akteure förderlich.

Bereits bei der Politikdefinition sind alle Akteure des kommunalen Geschehens einzubeziehen: die Verwaltung, das kommunale Wohnungsunternehmen, die städtischen Töchter die zur Daseinsvorsorge beitragen, Mieterinnen und Vermieter und die lokale Zivilgesellschaft.

Spielraum 2: Bodenpolitik und Planungsrecht

Es kommt darauf an, dass die Kommunen (den eigenen und den im Eigentum Dritter stehenden) Boden strategisch für die kommunale Wohnungspolitik einsetzen.

Preisdämpfend kann die Kommune durch die Bodenvergabe im Erbbaurecht (statt des Grundstückverkaufs) wirken, durch die Anwendung kommunaler Vorkaufsrechte oder durch einen zonierte Hebesatz bei der Grundsteuer.

Strategische Bodenpolitik beinhaltet die Konzeptvergabe, d. h. die Flächenbereitstellung in Verbindung mit qualitativen und quantitativen Zielen zur Bodenentwicklung. Verlangt werden zunehmend das Einhalten von Quoten z. B. 30 % geförderte und belegungsgebundene Wohnungen, 20 % belegungsgebundene Wohnungen ohne Förderung; die Schaffung von Infrastruktur, die Reduktion von Stellplätzen. Durch die Kombination von Bebauungsplänen und städtebaulichen Verträgen können mit den Investoren die o.g. Anforderungen vereinbart werden. Ohne den Abschluss solcher Verträge sollten die Gemeinden kein neues Baurecht schaffen.

Durch politische Programme und Beschlüsse wird sozial gerechte Bodennutzung vorhersehbar, berechenbar und gleichförmig für alle Investoren. Dies zeigt die Praxis in München, Nürnberg, Köln, in Berlin, Hannover, Stuttgart, neuerdings auch in Düsseldorf, Münster und Darmstadt. Investoren können und müssen sich auf diese Art der Planung und die Bodenentwicklung einstellen.

Die Ziele sind politisch gesetzt, die Verwaltung konkretisiert und bereitet die Umsetzung vor. Die beschriebenen Möglichkeiten gibt es nur bei der Schaffung von neuem Baurecht, nicht jedoch bei Bestandsentwicklungen, wo die Erteilung einer Baugenehmigung nach § 34 BauGB geregelt ist. Dort sind die Spielräume für Politik und Verwaltung enger. Sie zu nutzen bedarf vor allem guter Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung.

Spielraum 3: Kommunale Kooperation und Kommunikation

Kooperation und Kommunikation ist einerseits nach innen auf das Zusammenwirken von Politik und Verwaltung gerichtet und den Strukturen der Verwaltung untereinander. Hier gilt es, die administrativen „Säulen“ oder „Silos“ durch eine „Intersektorale Allianz“ zu ersetzen. Dass die kommunale Realität hinter diesen Anforderungen herhinkt, wurde in verschiedenen Beiträgen der Fachtagung thematisiert. Kommunikation und Kooperation ist ebenso notwendig mit der lokalen Gemeinschaft: mit den kommunalen Unternehmen, den privaten Investoren, den Wohnprojekten und der Bürgerschaft. Formate hierfür sind Bürgerumfragen, Bürgerwerkstätten, Bürgerinformationen, digitale Bürgerbeteiligung und Fachdialoge um Politik, Verwaltung, Bürgerschaft, städtische Töchter und private Investoren in den Dialog zu bringen.

Resümee zur Diskussion

Die Rolle der (kommunalen) Wohnungsgesellschaften wurde ausführlich diskutiert. Anforderungen an politische Steuerung und Kontrolle, Transparenz im Wohnungsunternehmen und Verantwortung gegenüber dem Stadtparlament wurden artikuliert. Die Forderungen nach bezahlbaren Mieten, energetischer Modernisierung, Neubau von geförderten und freifinanzierten Wohnungen sind auszubalancieren mit den Erfordernissen der gewählten Rechtsformen (Aktiengesellschaft) und den Erwartungen des Kämmers, Gewinne der Unternehmen auszuschütten. Diese Gewinne dienen der Finanzierung weiterer kommunaler Aufgaben wie z. B. des ÖPNV, Mobilität, Errichtung von Kindertagesstätten und anderen freiwilligen Leistungen die das Umfeld der Wohnungsversorgung betreffen. Gemeinsam wurde festgestellt, dass Aufgabedefinition und Aufgabenerfüllung im kommunalen Wohnungsunternehmen nur so gut sein können wie es der politische Wille des (kommunalen) Eigentümers vorgibt.

„In den Systemen ist viel Geld enthalten“. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus könnte zielgerichteter und effizienter eingesetzt werden, wenn die verschiedenen Programme gebündelt würden: hier wurde beispielhaft das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt als Modell zur Mittelbündelung herangezogen. Die Programme sollten integriert und zusammen mit den

kommunalen Mitteln für bezahlbaren Wohnraum eingesetzt werden. Auch der Einsatz des Instrumentes der Fehlsubventionierungsabgabe (wie es in Rheinland-Pfalz oder in Hessen angewendet wird), bedarf der politischen Einbettung: In Mainz wird das kommunale Wohnungsprogramm durch die Einrichtung einer Leitstelle Wohnen, beim Oberbürgermeister angesiedelt.

Der Spagat zwischen den (verwaltungs-)aufwändig zu erstellenden Bebauungsplänen und städtebaulichen Verträgen gegenüber den rascher zu erteilenden einzelnen Baugenehmigungen nach § 34, die komplexe Erhaltungssatzung und Innenentwicklungsmaßnahmen, der vorhabenbezogene Bebauungsplan macht deutlich, dass für die Umsetzung einer integrierten Wohnungspolitik (mehr) finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssten.

Hieran mangelt es in vielen Kommunen, in denen die Ziele Haushaltskonsolidierung, Schuldenabbau und damit eng verbunden Personaleinsparungen im Vordergrund stehen.

Iris Behr ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Wohnen und Umwelt in Darmstadt. Sie ist ehrenamtliche Stadträtin der Wissenschaftsstadt Darmstadt und Aufsichtsratsmitglied des kommunalen Wohnungsunternehmens.

Über welche Steuerungspotenziale zugunsten einer sozialen Wohnraumversorgung verfügt kommunale Wohnungspolitik?

Valerie Niemann-Delius

Der Impuls zum zweiten Dialogcafé „Spielräume kommunaler Wohnungspolitik“ leitet sich aus den Ergebnissen der Masterarbeit „Perspektiven sozialer Wohnraumversorgung: Kommunale Steuerungsmöglichkeiten öffentlich geförderten Wohnraums. Eine Untersuchung anhand der Stadt Dortmund.“ ab - abgeschlossen im November 2016 an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund.

Vor dem Hintergrund der Anspannungen auf den städtischen Wohnungsmärkten ist das Ziel der Arbeit, Kommunen bei der sozialen Wohnraumversorgung Unterstützung zu bieten. Fokussiert wird dabei die Rolle des öffentlich geförderten Wohnungsbaus aus planerischer Perspektive in quantitativer, qualitativer und siedlungsstruktureller Dimension.

Die Quantitative Dimension bezieht sich auf die mengenmäßige Deckung des Bedarfs an Wohnraum mit entsprechendem Angebot, die Qualitative Dimension auf die Eigenschaften der Wohnungen bezogen auf individuelle Haushaltsanforderungen, und die Siedlungsstrukturelle Dimension auf die Lage der Wohnungen im Stadtgefüge.

Mittels einer qualitativen Einzelfallstudie anhand der Stadt Dortmund werden Versorgungsdefizite und Steuerungsmöglichkeiten im öffentlich geförderten Wohnungsbau aufgezeigt. Neben Dokumenten- und Datenanalysen werden praktische Erkenntnisse insbesondere aus leitfadengestützten Experteninterviews mit vier kommunalen Akteuren der Wohnungspolitik gewonnen. Die Aussagen der Experten aus Stadtverwaltung, Wohnungsbauwirtschaft und Mieterschaft verschaffen einen umfassenden Blick auf den defizitären Status Quo des öffentlich geförderten Wohnungsbaus in allen drei Zieldimensionen, sowie seine Steuerung, Steuerungsumsetzung und –wirkung.

Steuerungspotenziale werden identifiziert insbesondere in der Bauleitplanung und darauf aufbauenden Steuerungsansätzen. Diese finden sich in konzeptionellen Grundlagen (Monitoring, Konzeptpapiere,...), beim Flächen- und Bestandsmanagement (kommunale Investitionen,

(Konzept-)Vergabeverfahren, ...), bei der Baurechtschaffung (Quoten, Priorisierung,...) und durch Beeinflussung des Investitionsklimas (Image, Kooperation mit lokalen Trägern,...). Um diese zielführend für die soziale Wohnraumversorgung zu nutzen, sind Steuerungsansätze strategisch zu kombinieren und politisch zu fokussieren.

Mit dem Einblick in praktische Perspektiven kommunaler Steuerung öffentlich geförderten Wohnraums soll ein Spielraum kommunaler Wohnungspolitik aufgezeigt und ein Impuls zur Diskussion weiterer Spielräume zugunsten einer sozialen Wohnraumversorgung gesetzt werden.

Valerie Niemann-Delius war bis 2017 Mitarbeiterin der Fakultät Raumplanung an der Technischen Universität Darmstadt.

Dialogcafé 5: Neue Wohnformen und die Wohnungsfrage

Moderation: Dr. Kirsten Mensch, Schader Stiftung

Impulse:

- Josef Bura, Bundesvereinigung FORUM Gemeinschaftliches Wohnen e.V.
- Entfallen: Jörn Luft, Montag Stiftung Urbane Räume

Die Wohnungsfrage auf quantitative Aspekte zu reduzieren, greift zu kurz. Neue Wohn- und Wohn-Pflegeformen sind bürgerschaftlich getragene Selbsthilfeoptionen im Wohnen, die eine bedeutende Rolle für den sozialen Zusammenhalt von Quartieren spielen.

Josef Bura

Wohnungsfragen in Stichworten

Heute sind die gesellschaftlichen Szenarien, auf die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik Antworten finden müssen, sehr komplex. Die Ausgangsbedingungen, Einfluss auf die Wohnungsversorgung zu nehmen, sind nicht einfacher geworden. Ein paar Hinweise dazu:

- Die Herausforderungen des demographischen Wandels stellen viele Kommunen vor sehr ernste Probleme in der Sicherstellung einer angemessenen Wohnungsversorgung, jeweils andere, je nachdem, ob viele Bewohner*innen ab- oder zuwandern.
- Renditeverdächtige lokale Grundstücks- und Wohnungsmärkte Deutschlands gelangen in den letzten Jahren immer stärker in den Fokus globalisierter Finanzströme, gegen die die lokalen Politiken ohnmächtig erscheinen. Aus ihnen, so scheint es, gibt es kein Entkommen, wie Wohnungs- und Grundstückspreise in Metropolen aller Kontinente zeigen.
- Die Migration stellt weitere Anforderungen an lokale Wohnungsmärkte. Kommunen stehen vor der Frage, nicht nur Wohnraum bereit zu stellen, sondern auch das Hineinwachsen der geflüchteten Menschen in die Gesellschaft zu gestalten.
- Mit der Ratifizierung der UN-Charta der Menschenrechte für Menschen mit Behinderung sind Anforderungen an die Wohnraumversorgung verbunden, die in der bundesdeutschen Wohnungspolitik sträflich vernachlässigt werden. Das Thema Inklusion verlangt auch im Wohnungs- und Städtebau neue Antworten.
- Sozialbindungen, so sie denn noch vorhanden sind, laufen überall aus und damit wird die Wohnraumversorgung von unterstützungsbedürftigen Haushalten immer schwieriger. Versuche von Kommunen, dagegen anzugehen, sind wenig erfolgreich.
- Die größer werdende Schere zwischen Arm und Reich lässt sich auf sozialen Landkarten von Bundesländern und von Stadtgebieten auch im Wohnen lokalisieren. D.h. Wo ich wohne bestimmt zunehmend meine Lebenschancen.

In diesem Umfeld agiert Wohn- und Stadtentwicklungspolitik heute und muss neue Lösungen finden.

Was sind neue Wohn- und Wohn-Pflegeformen und was zeichnet sie aus?

Unter neuen Wohnformen sind „besondere Wohnsettings“ zu verstehen, die sich in der Bundesrepublik vermehrt seit den 80er und 90er Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelt haben. Es handelt sich um Selbsthilfe- und Selbstorganisationsformen von Menschen, die „anders als gewohnt“ wohnen wollen.

Sie haben gemeinschaftsorientierte Wohnformen entwickelt, in denen es ihnen um verbindliche Nachbarschaften geht. Sie leben jeweils in eigenen Wohnungen aber gemeinschaftlich unter einem Dach und haben sich das Entwicklungsversprechen gegeben, sich im Wohnalltag gegenseitig zu unterstützen.

Sie sind zwar immer noch eine Nische in der Wohnungsversorgung: Aber sie drängen zunehmend in Wohnungsmärkte hinein. Neue Wohnformen sind entstanden aus der Selbstermächtigung von Bürgerinnen und Bürgern, sich in den Wohnungsmarkt einzumischen, ähnlich wie dies ab Mitte der 1850er Jahre durch die neu entstandenen genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen geschehen ist. Ähnlich verhält es sich mit neuen Wohn-Pflege-Formen. Diese sind im ambulanten Setting Alternativen zur Pflegeindustrie mit ihren diskriminierenden großkalibrigen Einrichtungen.

Neue Wohn- und Wohn-Pflegeformen sind Investments aus der Nutzerperspektive. Nicht Rendite ist ihr vorrangiges Ziel, sondern Selbstversorgung und Selbstbestimmung im Wohnen und in der Pflege. Gerade neue Wohnformen haben Impulse für Nachhaltigkeit im Bauen gesetzt: durch gesunde(re) Baumaterialien, Ressourcen- und Energieeinsparung, niedrigeren Flächenverbrauch und Preisdämpfung. Sie wirken oft als soziale Hotspots und beleben „ihre“ Quartiere.

Warum sind heute neue Wohnformen im Kommen?

Neue Wohnformen in den Medien sind präsent von Apothekenumschau, in der Yellow Press, Spielfilmen, Ausstellungen, Magazinen, in Fachbüchern bis hin zu Wochenendausgaben von Tageszeitungen. In der Politik sind sie in Förderprogrammen von Bundesländern, des Bundesfamilienministeriums und mit direkter oder indirekter Förderung in vielen Städten der Republik enthalten. Die Nachfrage besteht vor allem aus zwei Personengruppen: aus jungen Familien und älteren Menschen.

Bei jungen Familien gibt es ökonomischen Druck auf beide Elternteile, sich am Erwerbsleben zu beteiligen insbesondere auch durch Wohnungsmarktentwicklungen. Kinder gelten als Einstellungs- und Karriererisiko (social freezing). Der familiäre Mehrgenerationenzusammenhalt (alt hilft jung) als Entlastungsfaktor funktioniert immer weniger. Die Suche nach sozialen Alternativlösungen durch wahlfamiliäre Nachbarschaften ist die Folge.

Bei älteren Menschen: Die Zeit des langen Lebens ist völlig neu in der Menschheitsgeschichte. Die Möglichkeiten, sich im Alter nach dem Wegzug von Kindern neu zu orientieren sind auf dem Wohnungsmarkt in ländlichen Regionen nicht vorhanden und in der Stadt schwer zu realisieren. Der familiäre Mehrgenerationenzusammenhang (jung hilft alt) funktioniert auch hier aus räumlichen Gründen immer weniger. Eine Gruppe älterer Menschen ist sehr im Wachsen begriffen: alleinlebende Ältere ohne Kinder. Die Folge: die Angst vor Alterseinsamkeit wächst und ebenso ein Bedarf nach anderen sozialen Bindungen: nach der Wahlfamilie.

Fazit

Neue Wohn- und Wohn-Pflegeformen sind Antworten auf neue soziale Bedarfe. Sie sind Experimentierfelder für das Wohnen der Zukunft. Wahlfamiliäre Bindungen werden gesucht, um familiäre Unterstützungsverluste zu kompensieren. Für Wohn- und Städtebaupolitik bedeutet dies:

- Jede Normallösung im Wohnungsbau ist eine vertane Chance.
- Stattdessen: Für eine inhaltlich ausgewiesene konzeptbezogene kommunale Grundstücksvergabe und Wohnungsbauförderung,
- Von der Wohnungspolitik zur Wohnpolitik

Dr. Josef Bura ist Vorstandsvorsitzender des FORUM Gemeinschaftliches Wohnen e. V.

Dialogcafé 6: Konfliktfeld Innenentwicklung

Moderation: Prof. Dr. Stephan Grohs, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Impuls:

- *Entfallen: Elinor Schües, Denkmalrat der Stadt Hamburg, pmp Architekten*
- *Christian Strauß, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e.V., Müncheberg*
- *Thomas Weith, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e.V., Müncheberg*

Können die Konflikte zwischen Innenentwicklung und stadtreionaler Klimaanpassung aufgelöst werden?

Frederik Epping, Karsten Rusche, Christian Strauß, Thomas Weith

Die hohe Nachfrage nach Wohnungen stellt Städte und Regionen in Deutschland vor die Herausforderung, alle möglichen Innenentwicklungspotenziale auszuloten. Innenentwicklung kann dabei einen Teil einer nachhaltiger Siedlungsentwicklung darstellen, da Ressourcenschutz, Ressourceneffizienz und die Stabilisierung von Nachbarschaften unterstützt sowie Landnutzungskonflikte im Außenbereich reduziert werden können. Dabei werden jedoch oftmals zugleich Konflikte mit einer klimagerechten Stadt- und Regionalentwicklung hervorgerufen, insbesondere mit Blick auf die Freiraumsicherung für Klimaanpassungsprozesse.

Klimagerecht und konfliktarm: Eckpunkte der Flächenentwicklung als Basis einer nachhaltigen Wohnpolitik

Mögliche Lösungsansätze hierzu wurden in einem Projekt des Leibniz-Zentrums für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V. und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, gefördert durch das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen erarbeitet. Wichtige Bausteine für die Konfliktlösung sind die integrative Festlegung von Zielen, die ausgewogene Prozessgestaltung und Akteursbeteiligung sowie der Einsatz eines Instrumentenmix.

Als wichtige Eckpunkte sind zu nennen:

- Flächensparende Innenentwicklung und Klimaanpassung verbinden (Freihaltung und Bebauung strategisch anlegen)
- Klimaschutz und Klimawandel auch auf gleichen Flächen gemeinsam angehen (z.B. Biomassenutzung plus Kühlungseffekte nutzen)
- Freiflächenqualitäten und -quantitäten berücksichtigen: Betroffenheit / Nutzungsoptionen frühzeitig berücksichtigen
- Partizipation und Beteiligung wichtiger Akteure gestalten
- Verwaltungsinterne Zusammenarbeit ressortübergreifend bearbeiten
- Ansprechpartner nach Innen und Außen benennen
- Integrierte Konzepte mit breiter Informations- und Wissensbasis erarbeiten
- Nutzung von Fördermitteln, wettbewerblich vergebenen Preise oder neue gesetzliche Rahmenbedingungen als Türöffner nutzen
- Integrierte Kommunikation: Vielfältige Informations- und Kommunikationsangebote anbieten.

Von besonderer Bedeutung ist dabei zum einen, ob von Beginn an konfrontativ oder integrativ über Flächenansprüche diskutiert wird, und zum anderen, ob ein konkreter Ansprechpartner für den (potenziellen) Konfliktlösungsprozess zur Verfügung steht.

Dr.-Ing. Christian Strauß ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozioökonomie am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e. V.

apl. Prof. Dr.-Ing. Thomas Weith ist Mitarbeiter des Instituts für Sozioökonomie am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V.

Kommunale Konzepte – Die Sicht der Praxis

Konzept Wohnen in Mainz

Oliver Bördner

Die Landeshauptstadt Mainz findet sich seit längerer Zeit auf der Rangliste der deutschen Städte mit den teuersten Mietpreisen wieder. Hinter Städten wie München, Stuttgart und Frankfurt am Main rangiert auch die rheinland-pfälzische Landeshauptstadt auf einem der Spitzenplätze.

Mainz ist als Schwarm- und Wissenschaftsstadt weit davon entfernt, demografisch zu schrumpfen. Im Gegenteil: Die Einwohnerschaft und damit der Bedarf an Wohnraum nehmen kontinuierlich zu. Mainz benötigt deswegen deutlich mehr – insbesondere erschwinglichen – Wohnraum und damit große Anstrengungen im Wohnungsneubau und vor allem eine Intensivierung des geförderten Wohnungsbaus.

Es geht hierbei um die soziale Frage des noch neuen 21. Jahrhunderts in unseren Städten. Die Stadt Mainz baut in Eigenregie keine Wohnungen und ist hier auf die Initiativen der Wohnungsbauunternehmen angewiesen. Aus diesem Grund hat die Landeshauptstadt Mainz am 21.07.2015 ein Bündnis für das Wohnen gegründet. Diesem sind neben der stadtnahen Wohnungsbaugesellschaft auch private Unternehmen, die Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer, das Land Rheinland-Pfalz und viele weitere Organisationen beigetreten.

Der Miet- sowie auch der Eigentumswohnungsmarkt müssen einen neuen Schub bekommen, um Perspektiven für auf dem überhitzten Wohnungsmarkt bieten zu können.

Die Landeshauptstadt Mainz hat deswegen ein "Konzept Wohnen in Mainz" vorgelegt, mit dem erstmals ein Gesamtüberblick über Entwicklungen, Projekte, Instrumente und Perspektiven für das Wohnen in unserer Stadt gegeben wird.

Das Konzept wurde von der Leitstelle Wohnen im Büro des Oberbürgermeisters erstellt und vom Stadtrat zustimmend zur Kenntnis genommen.

Das Konzept ist unter folgendem Link einsehbar (siehe Download am Ende der Seite):

<http://www.mainz.de/leben-und-arbeit/bauen-und-wohnen/leitstelle-wohnen.php>

Oliver Bördner ist Koordinator der Leitstelle Wohnen der Stadt Mainz.

Das Handlungsprogramm Wohnen der Stadt Heidelberg

Carsten Schaber

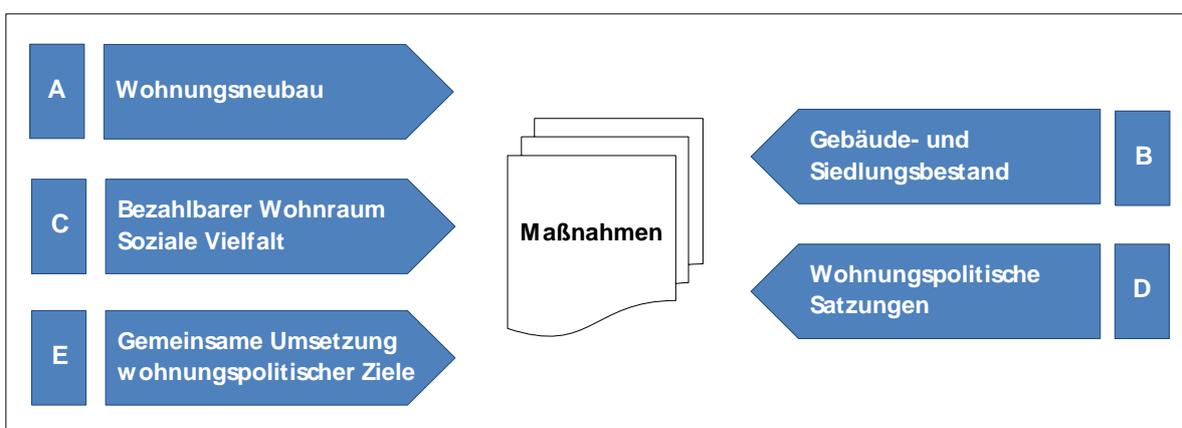
1. Heidelberg ist eine attraktive und prosperierende Stadt

Heidelberg ist eine international renommierte Wissenschaftsstadt. Die Stadt ist ein sehr attraktiver Wohnstandort mit einer hohen Lebensqualität. Die Attraktivität der Universitätsstadt und die Prosperität des Wirtschaftsstandorts haben in den vergangenen Jahren zu einem starken Bevölkerung- und Beschäftigtenzuwachs geführt. Aktuelle Untersuchungen attestieren Heidelberg eine anhaltend positive Entwicklung.

Die amtliche Einwohnerzahl⁶ ist in Heidelberg in der vergangenen Dekade, mit zuletzt steigender Dynamik, um 9,3 Prozent auf rund 156.300 Personen Ende 2015 angestiegen. Zwischen 2005 und 2015 sind dadurch rund 13.300 Einwohner hinzugekommen. Die Bevölkerungsentwicklung der Stadt liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt (+ 1,3 % seit 2005) und über dem der baden-württembergischen Stadtkreise (+ 4,1 % seit 2005). Das Bevölkerungswachstum Heidelbergs beruht auf ausgeprägten Fernwanderungsgewinnen. Die nationalen und internationalen Zuzüge überkompensieren regionale Wanderungsverluste mit dem Rhein-Neckar-Kreis und der Nachbarstadt Mannheim.

Die Bevölkerungsentwicklung hat die vorhandenen Engpässe auf dem Heidelberger Wohnungsmarkt weiter verschärft, weil die Neubautätigkeit lange Zeit hinter dem Bedarf zurückgeblieben ist. Die Folge ist ein sehr angespannter Wohnungsmarkt mit einem überdurchschnittlich hohen Preisniveau sowohl für Miet- als auch für Kaufpreise. Der Mangel führt zu einer Verdrängung von Haushalten mit mittleren und unteren Einkommen. Nach einer Umfrage sind die Wohnkosten in Heidelberg ein Hauptmotiv für einen Umzug in das Umland.

Die perspektivische Angebotslücke bis 2030 beträgt gemäß der prognostizierten Haushaltsentwicklung und dem fortgeschriebenen Wohnungsbestand 6.200 Wohneinheiten⁷. Dieser Wohnungsbedarf besteht über die geplanten Kontingente des Stadtumbauprojekts der Bahnstadt und der Bestandwohnungen der Konversionsflächen mit insgesamt 5.200 Wohnungen hinaus. Der prognostizierte Gesamtbedarf an neuen Wohnungen aus der absehbaren Einwohnerentwicklung beläuft sich somit auf 11.400 Wohneinheiten.



2. Das Handlungsprogramm Wohnen als strategisches Rahmenkonzept

Handlungsschwerpunkte und Elemente des Handlungsprogramms Wohnen.

Quelle: Amt für Stadtentwicklung und Statistik, 2017 .

Zu den jüngsten wohnungspolitischen Meilensteinen der Stadt Heidelberg gehören die erste Klausursitzung Wohnen des Gemeinderats mit Vertretern der Wohnungswirtschaft (11/2014), die

⁶ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

⁷ Wohnraumbedarfsanalyse GEWOS 2013

Einrichtung einer Koordinierungsstelle „Strategische Wohnungspolitik“ (seit 11/2015), die Verabschiedung des Handlungsprogramms Wohnen (02/2017) sowie die zweite Klausursitzung des Gemeinderats (06/2017), der die Verabschiedung von Maßnahmenpaketen folgen soll.

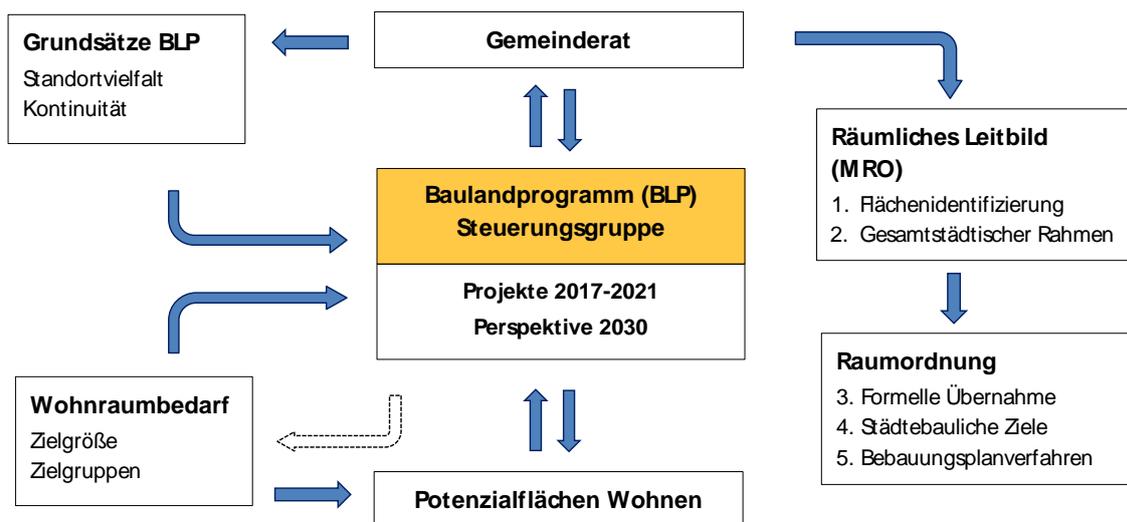
Das 2017 vom Heidelberger Gemeinderat verabschiedete Handlungsprogramm Wohnen bildet die Grundlage für die zukünftige wohnungspolitische Ausrichtung der Stadt. Es präzisiert das im Rahmen des Stadtentwicklungsplan (STEP) Heidelberg 2015 an alle planerisch und politisch Handelnden adressierte Ziel „Wohnraum für Alle“. Das Handlungsprogramm Wohnen ist als Rahmenkonzept zu verstehen und bündelt die wohnungspolitischen Maßnahmen und Strategien der Wohnungsbauoffensive und soll eine quantitative und qualitative Wohnraumversorgung und damit die Zukunftsfähigkeit Heidelbergs sicherstellen. Wesentliches Ziel ist die Schaffung von Wohnraum in ausreichender Zahl und Qualität für die Bedürfnisse unterschiedlicher Nutzergruppen. Die Bezahlbarkeit der Wohnungen für Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen stellt dabei eine zentrale Herausforderung dar. Die Erarbeitung des Handlungsprogramms Wohnen wurde von einer dezernats- und ämterübergreifenden Arbeitsgruppe begleitet.

3. Aktuelle kommunale Handlungsschwerpunkte

Die strukturierte Mobilisierung von Wohnungsbauflächen und die Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zum Wohnungsmarkt für untere und insbesondere mittlere Einkommensgruppen sind zentrale Herausforderungen, für die derzeit Maßnahmenpakete vorbereitet werden.

3.1 Die Mobilisierung von Wohnungsbauflächen

Um den ermittelten Gesamtwohnungsbedarf bis 2030 zu decken, ist nach bisherigen Berechnungen eine Zielgröße beim Wohnungsneubau von mindestens 800 Wohnungen pro Jahr erforderlich.



Schema des Baulandprogramms (BLP) zur Steuerung des Wohnungsbaus

Quelle: Amt für Stadtentwicklung und Statistik, 2017

Um diese Zielgröße zu erreichen, sollen zukünftig jederzeit genügend Bauflächen in den unterschiedlichen Entwicklungsphasen zwischen der formellen Verankerung im Flächennutzungsplan bis hin zur Baureife zur Verfügung stehen. Das Baulandprogramm soll als neu zu schaffendes Instrument die Verfügbarkeit der Bauflächen gewährleisten. Aus heutiger Perspektive ergeben sich ab 2025 gravierende Engpässe sowohl bezüglich der verfügbaren Wohnungsbauflächen als auch im Hinblick auf die Standortvielfalt.

Das Baulandprogramm kann als vielfältiges Steuerungsinstrument für eine kontinuierliche Schaffung von Wohnraum von der Flächensicherung bis zum Monitoring des erstellten Wohnungsbaus eingesetzt werden. Gegenstand der Steuerung sind nicht nur die quantitative Erfüllung vorgegebener Zielgrößen, sondern auch qualitative Aspekte wie die Standortvielfalt.

3.2 Das duale Vorgehen der Stadt Heidelberg zur Schaffung von Wohnraum für untere und mittlerer Einkommensgruppen

Vor allem eine kontinuierlich hohe Neubauleistung kann preisdämpfend auf den gesamten Wohnungsmarkt wirken und den Zugang aller Bevölkerungsgruppen zum Wohnungsmarkt sichern. Dabei setzt Heidelberg auf ein duales Vorgehen. Eine Säule ist das 2005 eingeführte Baulandmanagement, das die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Sinne eines kooperativen Baulandmodells vorschreibt. 20 Prozent der gesamten Wohnfläche müssen immer dann für bezahlbaren Wohnraum angeboten werden, wenn die Stadt neues Baurecht schafft. Diese Vorgabe gilt pauschal in der gesamten Stadt und kommt in der Praxis vor allem bei kleineren und mittleren Vorhaben zum Tragen.

Bei größeren Projekten wie der Konversion, bei denen die Stadt Grundstückseigentümerin ist, sind maßgeschneiderte Vorgaben erforderlich, welche zielgenaue und standortaffine Lösungen ermöglichen. Das wohnungspolitische Konzept zum Masterplan Südstadt setzt zum Beispiel einen Akzent auf die Versorgung unterer Einkommensgruppen sowie auf Angebote für Schwellenhaushalte. 40 Prozent der Wohnfläche ist für Mietwohnungen reserviert, die zwischen 5,50 und 8 Euro pro Quadratmeter kosten dürfen. 30 Prozent der Wohnfläche soll zusätzlich für Schwellenhaushalte im Eigentum angeboten werden.

Eine derartige Festlegung wäre für das bevorstehende Konversionsvorhaben Hospital nicht zielführend. In dessen Umfeld gibt es bereits zahlreiche Sozialwohnungen. Hier will die Stadt verstärkt mittlere Einkommensgruppen und Zielgruppen wie Familien, Senioren und Gemeinschaftsprojekte fördern. Die Unterstützung mittlerer Einkommensbezieher hat sich zu einer wichtigen kommunalen Aufgabe entwickelt. Diese Gruppe erhält einkommensbedingt keine Fördermittel, kann sich aber auf dem Heidelberger Wohnungsmarkt immer weniger selbst mit Wohnraum versorgen. Legt man eine maximale Mietbelastungsquote von 30 Prozent zugrunde, muss das Haushaltsnettoeinkommen dieser Gruppe um bis zu 60 Prozent über den Einkommensgrenzen der Landesförderung liegen, damit sich diese Haushalte auf dem Wohnungsmarkt versorgen können. Mittlere Einkommensgruppen sind daher ein wichtiges Aufgabenfeld der kommunalen Wohnungspolitik in Heidelberg. Die Stadt bereitet folglich ein Maßnahmenpaket für diese Haushalte vor, das für die anstehenden Neubauquartiere greifen soll. Der Einsatz vorhabenspezifischer wohnungspolitischer Konzepte soll dabei für zielgenaue Vorgaben sorgen.

4. Zusammenfassung

Um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen richtet die Stadt Heidelberg ihre Wohnungspolitik neu aus. Das Handlungsprogramm Wohnen ist ein wichtiger Schritt in dieser Hinsicht. Als ein Rahmenkonzept bündelt es kommunale Aktivitäten und stimmt diese aufeinander ab.

Für die Umsetzung der Maßnahmen bedarf es geeigneter Steuerungsinstrumente. Bei der Schaffung von Wohnraum soll durch den Aufbau eines Baulandprogramms eine kontinuierliche und strukturierte Bereitstellung von Bauflächen für Wohnen sowie eine Standortvielfalt gewährleistet werden. Bei der Schaffung von Wohnraum für untere und mittlere Einkommensgruppen setzt man auf ein duales Vorgehen bestehend aus pauschalen Vorgaben im Zuge des Baulandmanagements und vorhabenspezifischen wohnungspolitischen Konzepten, die bei größeren Vorhaben zielgenau formuliert werden. Die Versorgung mittlerer Einkommensgruppen hat sich dabei zuletzt zu einer wichtigen kommunalen Aufgabe entwickelt.

Carsten Schaber ist Wohnungspolitischer Koordinator der Stadt Heidelberg

Kommunale Konzepte – Die Sicht der Wissenschaft

Nur für die Schublade? Die Wirkung von Konzepten zum Wohnen in wachsenden Großstädten

Judith Marie Böttcher

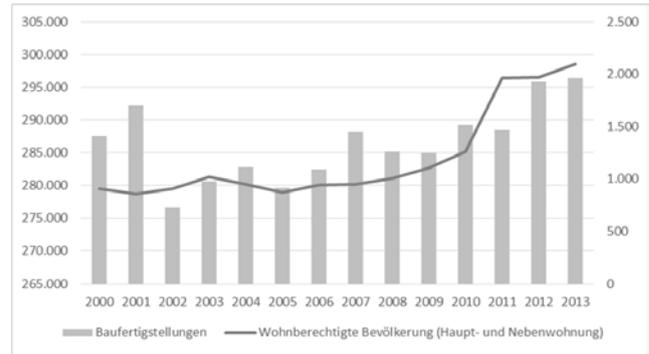
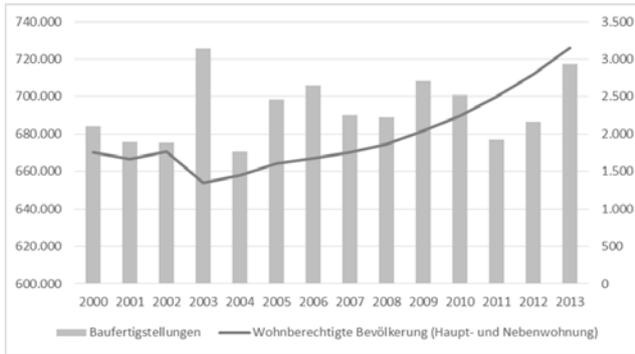
Im Handlungsfeld Wohnen werden seit einigen Jahren wieder kommunale Konzepte zum Wohnen vor allem in wachsenden Großstädten erarbeitet sowie weitere kommunikative und kooperative Entwicklungsansätze initiiert. Die Kommunen suchen nach Strategien für einen Umgang mit Wohnungsknappheit, sozialräumlicher Polarisierung und der Bereitstellung preiswerten Wohnraums. Viele unterschiedliche Akteure auch aus Wohnungswirtschaft und Zivilgesellschaft sind an den Entwicklungsprozessen beteiligt und sollen für die Umsetzung gewonnen werden.

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, was strategische Planungsprozesse und Konzepte zum Wohnen tatsächlich bewirken und vor allem wie sie wirken. Die reale Umsetzung und Anwendung von Konzepten zum Wohnen über einen Zeitraum von etwa zehn Jahren sowie deren Einflussfaktoren standen dabei im Fokus.

Direkte Steuerungswirkung - Strategieumsetzung -	Indirekte Steuerungswirkung - Strategieanwendung -
<ul style="list-style-type: none">▪ Umsetzung über (Groß)Projekte▪ Verknüpfung mit formellen Planwerken wie der Bauleitplanung (§ 1 VI BauGB) oder Fachplanungen▪ Im Rahmen von Förderprogrammen (Konzepte sind Voraussetzung)	<ul style="list-style-type: none">▪ Kommunikation über Handlungspotenziale, Restriktionen und Chancen▪ Gemeinsame Lernprozesse▪ Orientierungsrahmen für das Handeln▪ Legitimation und Vorsteuerung des Verwaltungshandelns

Steuerungswirkungen der strategischen Stadtentwicklungsplanung (Thesen), Quelle: eigene Darstellung

Mit den Fallstudien Frankfurt am Main und Münster wurden zwei wachsende Großstädte unterschiedlicher Bevölkerungsgröße vorgestellt, die bereits seit vielen Jahren eine aktive Wohnungspolitik betreiben und beide im Jahr 2005 ein strategisches Konzept zum Wohnen aufgestellt haben. Nach dem Beschluss der kommunalen Konzepte zum Wohnen sind trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, kommunalen Lenkungsinstrumente sowie Handlungsmöglichkeiten der Städte ähnliche Entwicklungstendenzen im Bereich Wohnen zu beobachten: Wohnungsknappheit insb. im preiswerten Wohnungssegment, Baulandmangel, Preissteigerungen, Verdrängungsprozesse. In den Fallstudien wurden jeweils formelle und informelle, also restriktive und aktivierende Steuerungsinstrumente durch die Kommune angewandt, um sich den konkreten Aufgaben zu stellen. Ein Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Entwicklungsgeschehen ist demnach nicht zu erkennen.



Einwohner- und Wohnungsbauentwicklung in Frankfurt am Main (links) und Münster (rechts) (2000-2013),
Quelle: Stadt Frankfurt am Main 2014, Stadt Münster 2014

Von den Konzepten zum Wohnen gingen Wirkungen aus, wie der Beitrag zeigte, allerdings deutlich eingeschränkt. Die Strategieumsetzung wurde in besonderem Maße durch die institutionelle Einbindung wie auch durch externe Rahmenbedingungen geprägt, die Einfluss auf die Handlungsweisen der einzelnen Akteure besaßen.

Die unverkennbare Dynamik von Stadtentwicklungsprozessen schränkte die mittel- bis langfristige Wirksamkeit der Strategien deutlich ein. Eine direkte bzw. kurzfristige Umsetzung von strategischer Stadtentwicklungsplanung konnte in beiden Fallstädten vor allem durch unerwartete Gelegenheiten und die kurzfristige Anpassung an diese ermöglicht werden.

FAZIT DER STUDIE

- Paradigma „Wachsende Stadt“ führt zu ähnlichen emergenten Realentwicklungen, z.B. Baulandentwicklung, sozialer Wohnungsbau
- Eingeschränkte Wirkungen der Konzepte, v.a. Grenzen der Strategieumsetzung
- Kein Rückzug der öffentlichen Hand
- Kombination von formellen und informellen, restriktiven und aktivierenden Instrumenten
- Plan als Zwischenprodukt, Prozess entscheidend
- Beteiligung kann den Diskurs und Handlungsorientierungen beeinflussen
- Frühz. Einbeziehung der Kommunal-/Ortspolitik
- Dynamische Anpassung, Vorbereitung und langfristiges Setzen von Themen
- „Windows of Oportunities“





Quelle: eigene Fotos

Wesentliche Erkenntnisse der Forschungsarbeit, Quelle: eigene Darstellung nach Böttcher i.E.

Für Kommunen ist es dennoch sinnvoll, sich auch trotz schwer einschätzbarer Entwicklungen und Rahmenbedingungen mithilfe von Konzepten zum Wohnen und des Aufbaus von Bündnissen für

Wohnen vorzubereiten und die erforderlichen Entscheidungsfindungsprozesse einzuleiten. Durch die wiederholte Thematisierung und nachhaltige Verankerung von wohnungspolitischen Themen in Stadtgesellschaft und -politik wurde die Strategieranwendung durch die Akteure eindeutig gefördert. Arbeitskreise und Bündnisse für Wohnen sind für einige Kommunen die Chance, die Auseinandersetzung mit lokalen wohnungspolitischen Aufgaben zu fördern. Es kommt jedoch auf lokale Lösungen an, die bedarfsgerecht auf die jeweiligen Aufgaben in den einzelnen Kommunen eingehen und bereits bestehende Akteurskonstellationen berücksichtigen.

Der Beitrag basiert auf den empirischen Erkenntnissen der abgeschlossenen Dissertation der Autorin im Fach Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg, die 2017 veröffentlicht wird.

Dr.-Ing. des. Judith Marie Böttcher ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Projektentwicklung und Projektmanagement in der Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg.

Literaturangaben

Böttcher, J.M. (i.E.): *Wie wirkt Planung? Theorie und Praxis strategischer Stadtentwicklungsplanung am Beispiel Wohnen in wachsenden Großstädten.* Rohn Verlag. Stadt Frankfurt am Main (2014): *Statistisches Jahrbuch.* Bürgeramt, Statistik und Wahlen. Frankfurt am Main.

Stadt Münster (2014): *Jahres-Statistik 2013 der Stadt Münster.* Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung. Münster.

Nachdenken über die Wohnungsfrage - Modelle und Theorien zur Wohnungsfrage in „Bündnissen für das Wohnen“

Eva Kuschinski

Die Herausforderung, welche die Knappheit bezahlbaren Wohnraums in deutschen Ballungszentren in Zeiten fiskalischer Austerität darstellt, ist enorm. Die Konsequenzen globaler ökonomischer Dynamiken, nationaler sowie regionaler Politiken und demographischer Entwicklungen sind vor allem lokal spürbar (Rolnik 2013). Die Wohnungsfrage ist zurück auf der politischen Agenda und wird auf verschiedenen Maßstabsebenen neu verhandelt (Marcuse/Madden 2016; Schönig et al. 2017). Eine politische Antwort, die sich zunächst lokal herausbildete, stellen „Bündnisse für (bezahlbares) Wohnen“ dar, welche seit 2011 in SPD-regierten Kommunen entstehen. Seit 2014 hat zudem das BMUB auch auf Bundesebene das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ ins Leben gerufen (BMUB 2014). Die Bündnisse gelten als Gesprächsplattform zwischen Politik und Verwaltung sowie Wohnungsverbänden, Bau- und Immobilienwirtschaft und in geringerem Maße auch Mieter_innenvertretung und Gewerkschaften (BMUB 2014).

In meiner Forschung analysiere ich diesen Modus der Wohnungspolitik als multiskalaren, sozial produzierten Prozess. Die Bündnisse stellen sich als multiskalare Rekonfiguration wohnungspolitischer (Ver-)Handlungsfähigkeit dar, in deren struktureller Verfasstheit bereits die vermeintliche Informalität von Bündnissen angelegt ist und deren Beteiligte teilweise widersprüchliche Interessen vertreten. Innerhalb und durch die Bündnisse werden zudem *policy-*

Wissen, (Legitimations-)Diskurse und stadtentwicklungspolitischen Theorien (re-)produziert (Peck/Theodore 2010, 2012; Künkel 2015). Dies geschieht einerseits über öffentliche Kongresse und nicht-öffentliche Spitzengespräche, andererseits durch Begleitforschung, die durch das BBSR und private Forschungsinstitute geleistet wird, welche wiederum auf Fachtagungen präsentiert wird (vgl. u.a. BBSR 2017). In Begleitstudien und auf Tagungen zeichnen sicher immer wieder bestimmte Erklärungsangebote und Konzepte ab, aus welchen Handlungsempfehlungen abgeleitet werden und die zumindest einen bestimmten Möglichkeits- und Handlungsrahmen vorgeben. Meine Perspektive auf diese Art von Wissensproduktion beruht auf der Annahme, dass in jedem Politik- bzw. Praxisfeld eine bestimmte Ideengeschichte existiert und bestimmte Normen und Vorstellungen, z.B. bezüglich der Dynamiken auf Wohnungsmärkten vorherrschen (vgl. Peck/Theodore 2010, 2012; McCann 2011; McCann/Ward 2011; Künkel 2015). Mit Sicherheit haben nicht alle Akteure im Feld der Wohnungspolitik die gleichen Vorstellungen. Und doch lässt sich beobachten, dass bestimmte Ideen eine gewisse Festigkeit bekommen und damit auch in dem, was politisch sinnvoll und möglich scheint – und vor allem auch was nicht – wirkmächtig werden.

Hierbei lässt sich beobachten, dass sich die Analysen zur Wohnungsfrage von privaten Forschungsunternehmen, Praktiker_innen und Politiker_innen stark vom wissenschaftlichen Diskurs in der (kritischen) Stadtforschung unterscheiden. Während bspw. in der Humangeographie oder Stadtsoziologie Diskussionen um Finanzialisierung (Aalbers 2009, Heeg 2013) Grundrententheorie (Smith 1979; Holm 2014) und Preissteigerungen im Nachgang der Wirtschafts- und Finanzkrise (Aalbers/Christophers 2014) sowie ungleiche räumliche Entwicklung (Harvey 2005) geführt werden, stehen im praktischen Feld meist nachfrageorientierte oder demographische Modelle im Vordergrund. Es lässt sich zudem feststellen, dass bestimmte Erklärungsangebote und Handlungsempfehlungen eigene Dynamiken im politischen Prozess entwickeln und sich ein bestimmtes policy-Wissen institutionalisiert.

Exemplarisch lässt sich hier das Erklärungsangebot „Schwarmstadt“ herausstellen. In einer Studie für die GdW entwickelt das private Forschungsunternehmen *empirica ag* den Begriff und erklärt die starke Wohnungsmarktpolarisierung in Deutschland zum Nachfrageproblem, nach welchem die Polarisierung hauptsächlich eine Frage der Alterskohortenwanderung sei (Simons/Weiden 2015). Während dies in der Studie zunächst als problematische Entwicklung eingestuft wird, entwickelt sich die „Schwarmstadt“ zunehmend zum positiven Label für Kommunen, was möglicherweise damit zusammenhängt, dass die Wohnungsknappheit hier gerade nicht als Ergebnis politischer Entscheidungen und ökonomischer Prozesse analysiert wird.

Eine der Hauptprämissen der aktuellen Wohnungspolitik ist die Förderung von Neubau (BMUB 2016). In diesem Zusammenhang sollen u.a. Anreize für freifinanzierten, also nicht-preisgebundenen Neubau geschaffen werden. Der Zusammenhang zu „bezahlbarem Wohnen“ wird über die Vorannahme des „Sickereffekts“ konstruiert (BMUB 2015: 5). Bei dieser, in der wissenschaftlichen Debatte schon lange mehr als umstrittenen theoretischen Annahme (vgl. Westphal 1978), geht man davon aus, dass sich durch Umzugsketten in höherpreisige Wohnungen letztlich alle Nachfragegruppen mit (preislich) angemessenem Wohnraum versorgt würden (von Einem 2016: 300 ff.). Allerdings kommt der Sickereffekt bei angespannten Märkten und wachsenden Städten gerade nicht zum Tragen (ebd.), die höheren Mieten treiben über die Mietenspiegel die Preise meist noch mehr in die Höhe und die Annahme eines Wohnungsmarktes ohne weitere Zugangsbarrieren (vgl. Kabis-Staubach/Staubach in diesem Band) ist unrealistisch.

In meinem Vortrag habe ich zwei im momentanen wohnungspolitischen Diskurs dominante Denkmuster herausgestellt. Festzuhalten ist an dieser Stelle zunächst, dass sich diese von Analysen der sozialwissenschaftlichen, weniger praxisorientierten Stadtforschung deutlich unterscheiden. Im Weiteren kann angezweifelt werden, ob die Annahmen, die den Erklärungs- und

Handlungsangeboten zugrunde liegen, dazu beitragen die aktuelle Wohnungskrise abzuschwächen. In an diese Überlegungen anschließender Forschung muss jedoch die Frage gestellt und empirisch untersucht werden, welche Annahmen und Erklärungsmuster tatsächlich auf den unterschiedlichen politischen Ebenen vorhanden sind und wie diese in verschiedenen Handlungsrahmen wirkmächtig werden können.

Eva Kuschinski ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Arbeitsgebiet Geschichte und Theorie der Stadt an der Hafencity Universität Hamburg.

Literaturangaben

Aalbers, M. B. (2009): The Sociology and Geography of Mortgage Markets: Reflections on the Financial Crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2): 281-290.

Aalbers, M. B./Christophers, B. (2014) Centring Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society* 31 (4): 373-394.

Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (2017): Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern. Online unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2015/LokaleBuendnisse/LokaleBuendnisse_node.html (letzter Zugriff :20:07.2017).

Bundesministerium für Umwelt- Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit/BMUB (2014): Breites Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Auftaktgespräch unter der Leitung von Ministerin Hendricks. Pressemitteilungen Nr.120/14. Online unter: <http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/breites-buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen-und-bauen/> (letzter Zugriff: 07.06.2017).

Bundesministerium für Umwelt- Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit/BMUB (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen. Online unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_arbeitsgruppen_handlungsempfehlungen_bf.pdf (letzter Zugriff: 07.06.2017).

Bundesministerium für Umwelt- Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit/BMUB (2016): Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive. Online unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_bezahlbares_wohnen_bauen_bf.pdf (letzter Zugriff: 07.06.2017).

Harvey, D. (2005): Räume der Neoliberalisierung. Anmerkungen zu einer Theorie der ungleichen geographischen Entwicklung. Hamburg (VSA).

Heeg, S. (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 1: 75–99.

Holm, A. (2014). Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert. München (Droemer Knauer).

Künkel, J. (2015). Urban policy mobilities. Theoretische Grenzen und Rekonzeptualisierungen. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 3(3): 75-98

Marcuse, P., und Madden, D. (2016): In Defense of Housing: The Politics of Crisis. New York (Verso).

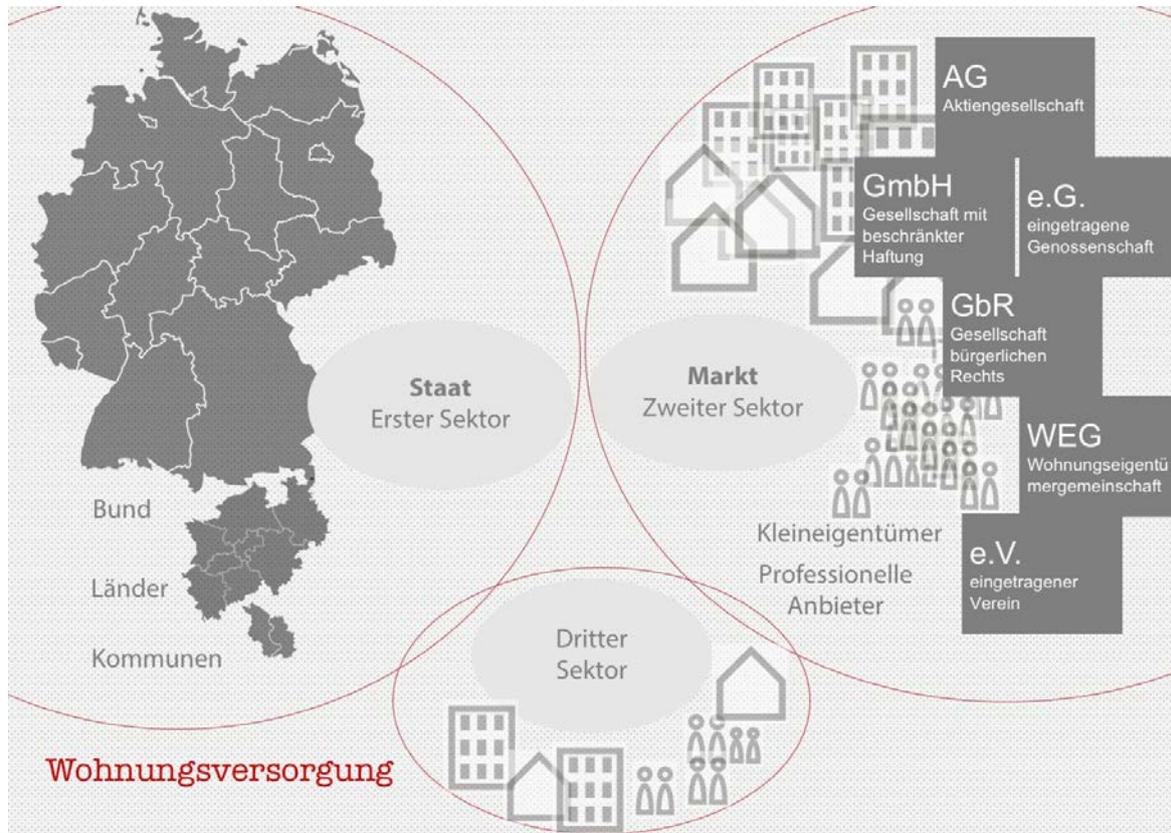
- McCann, E. (2011): Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1): 107-130.
- McCann, E., und Ward, K. (2011): Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age (Vol. 17). University of Minnesota Press.
- Peck, J. und Theodore, N. (2010): Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2): 169-174.
- Peck, J. und Theodore, N. (2012): Follow the policy: a distended case approach. *Environment and Planning A* 44(1): 21-30.
- Rolnik, R. (2013). Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research* 37(3): 1058-1066.
- Schönig, B. (2013): Die neue Wohnungsfrage. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 13 (2): 17-20.
- Schönig, B.; Kadi, J.; Schipper, S. (Hrsg.) (2017): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld (transcript).
- Simons H./ Weiden L. (2015): Die Wohnungswirtschaft Deutschland – GdW Studie: Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster, Endbericht. Berlin (GdW).
- Smith, N. (1979): Toward a Theory of Gentrification: Back to the City Movement by Capital not by People, *Journal of the American Planning Association*, 45(4): 538-548.
- Westphal, H. (1978): Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungsmarktpolitik. *Leviathan* 6 (4): 536-557.

New Deals: Wohnungsversorgung als Gemeinschaftsaufgabe

Giesela Schmitt

Wohnungspolitik gerät periodisch wiederkehrend unter Handlungsdruck. Damit verknüpft sind widersprüchliche, politisch und theoretisch aufgeladene Diskurse. Die Tatsache, dass die Wohnraumversorgung in der Bundesrepublik Deutschland vom Grundsatz her marktförmig organisiert ist, impliziert den Doppelcharakter der Wohnung als Wirtschafts- und Gebrauchsgut. Nach der Finanzmarktkrise kommt verschärfend hinzu, dass das „Wirtschaftsgut“ zum „Anlageprodukt“ wurde. Jenseits der immer wieder auftretenden Krisen gilt die Wohnungsversorgung in Deutschland jedoch auch als ein seit dem 19. Jahrhundert erfolgreich praktiziertes Zusammenspiel von Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft – ohne dass in den verschiedenen Epochen die jeweiligen Bilder vom „starken Staat“ oder dem „selbstregulierenden Markt“ der komplexen Realität auf dem Wohnungsmarkt entsprochen hätten. Das Verständnis von Wohnungsversorgung als „Co-Produktion“ ist das Thema dieser Ausführungen – es erscheint als geeignet, den oft festgefahrenen Diskursen eine (neue) produktive Richtung zu geben.

Bewährte Konstellation?



Das Zusammenspiel von Staat und Markt in der Wohnungsversorgung wird häufig in Sektoren skizziert. Traditionell steht der *Staat* (1. Sektor) für die Daseinsvorsorge, aktuell oftmals gleichgesetzt mit der Gewährleistung einer angemessenen Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum. Die staatlichen Eingriffe werden in historischer Kontinuität als eine Reaktion auf das „Marktversagen“ legitimiert. Zur Erledigung dieser Aufgabe steht dem Staat, auch nach einer Phase der Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung, ein breites ausgereiftes Instrumentarium zur Verfügung – als stützende Säulen galten lange Zeit der soziale Wohnungsbau und die Wohnungsgemeinnützigkeit (vgl. Deutscher Bundestag 2017). Vielfach beschrieben sind die Umbrüche staatlicher Wohnungsversorgung in den letzten beiden Jahrzehnten, die parallel zur Transformation des Wohlfahrtsstaates verliefen und sich letztendlich in dem Rückzug des Bundes aus der Wohnraumförderung, der Verlagerung der Verantwortung auf die Länder und einer Vielfalt von Wohnungspolitikern auf der lokalen Ebene zeigen.

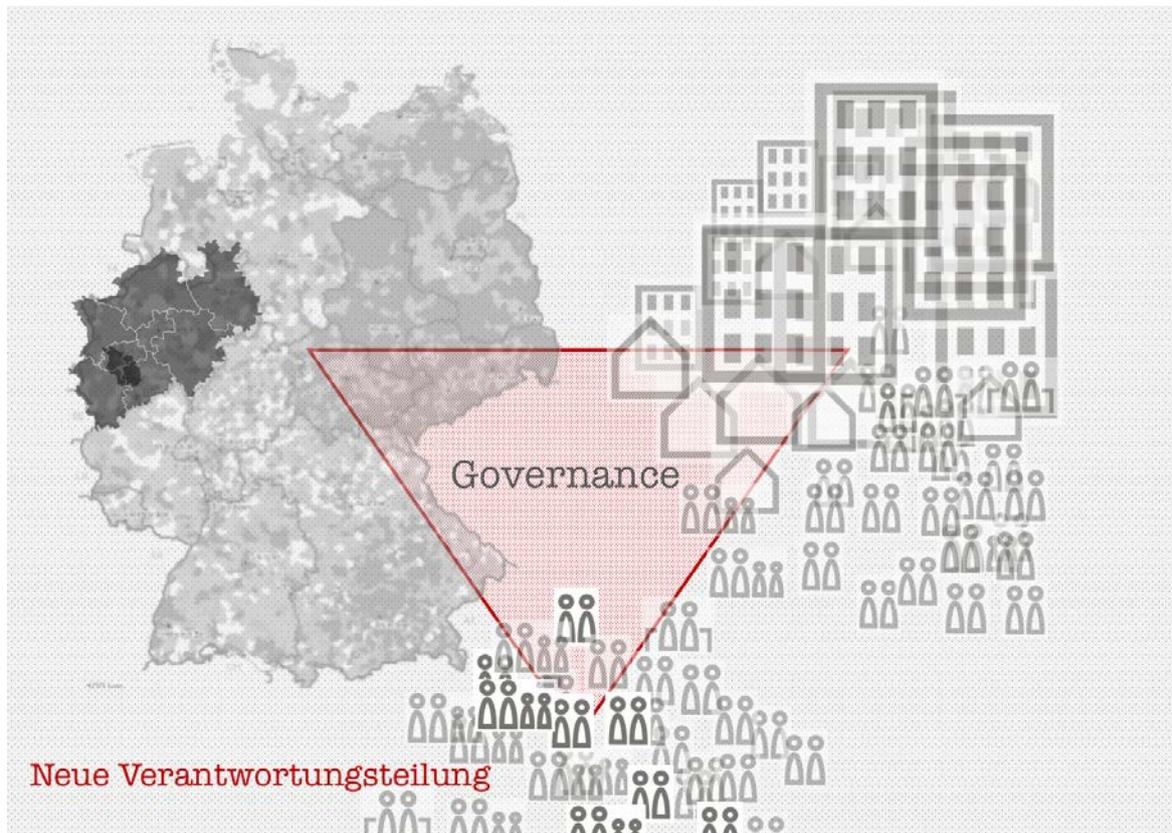
Der *Markt* (2. Sektor) gilt seit jeher als „unvollkommener Markt“, da das Wirtschaftsgut Wohnen einige Besonderheiten aufweist, die – mehr oder minder als „Systemfehler“ – die Preisgestaltung und das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage immer wieder aus dem Gleichgewicht bringen. Die Anbieterstruktur ist sehr heterogen, ein hoher Anteil an Kleineigentümern und neue, oft international und global agierende Unternehmen spannen ein breites Feld unterschiedlicher Bewirtschaftungs- und Portfoliostrategien auf. Anders als in anderen europäischen Staaten sind die öffentlich geförderten Wohnungen nicht nur in der Hand von „gemeinwohlorientierten“ Trägern und fallen daher nach dem Bindungsende an den „freien Markt“ zurück. Die aktuelle Lage auf dem Wohnungsmarkt ist nicht zuletzt durch die enge Verzahnung mit den Entwicklungen auf den Boden-, Immobilien- und Finanzmärkten sowie die Gleichzeitigkeit eines „Immobilienhypes“

in den prosperierenden Städten/Regionen und Wohnungsüberhängen an schrumpfenden Standorten gekennzeichnet.

Die Zugehörigkeit zum *Dritten Sektor*, in dem weder hoheitliche noch privatwirtschaftliche Zwecke im Vordergrund stehen, lässt sich in aller Kürze mit dem Stichwort „ideelle oder nichtprofitorientierte Zwecke“ umreißen. Nichtprofitorientierte Unternehmen – oftmals Stiftungen, Vereine und Genossenschaften – haben in Deutschland eine lange Tradition: Explizit gemeinnützige Anliegen konnten in der Vergangenheit von steuerlichen Sonderregelungen profitieren. Aktuell sind es vor allem die Baugruppen und gemeinschaftlichen Wohnprojekte, die, oft selbstorganisiert, für ein erstarkendes bürgerschaftliches Engagement stehen und dem Dritten Sektor zugerechnet werden.

Das Wohnungswesen in Deutschland war von jeher ein komplexes System, das sich vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten noch stärker ausdifferenziert hat und nur im Zusammenspiel verschiedener Akteure funktioniert (vgl. Holm, 2011; Ginski/Koller/Schmitt 2012).

Neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft?

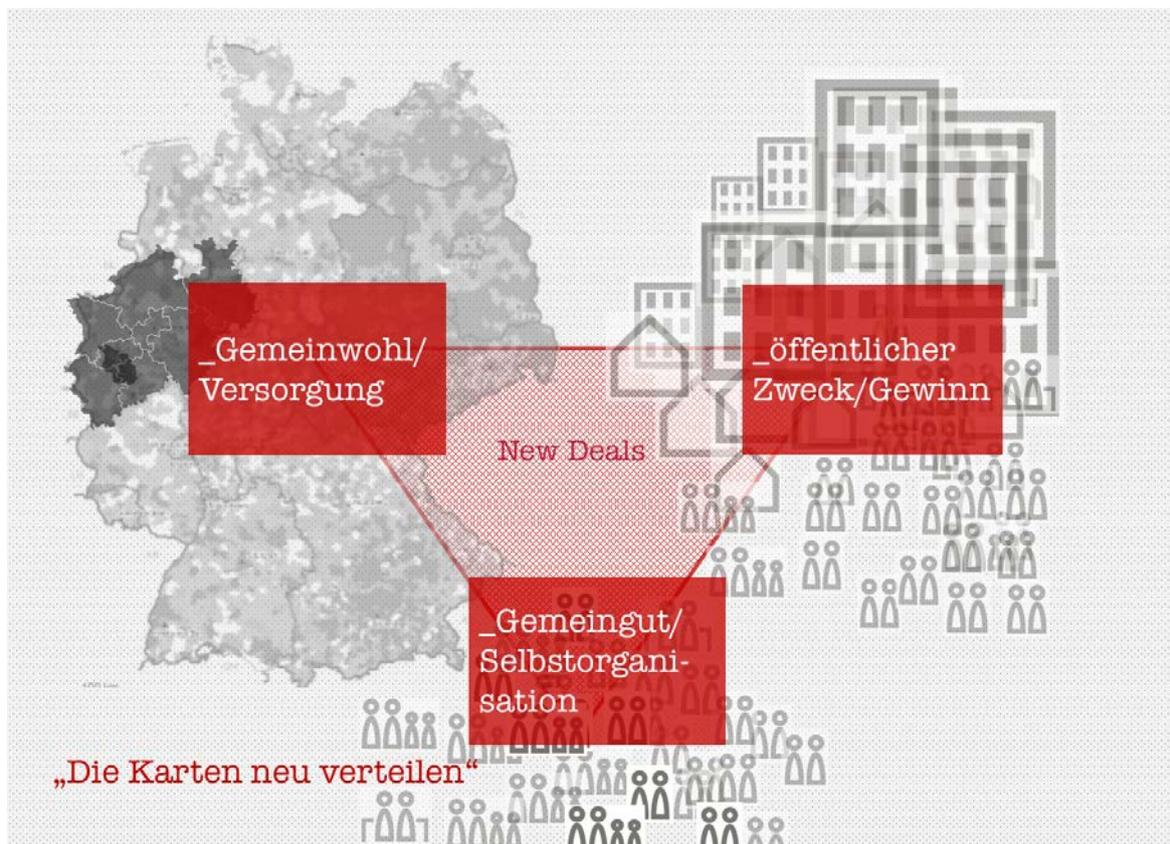


Die Umbrüche auf dem Wohnungsmarkt sind einhergegangen mit einem gewandelten Staatsverständnis. Die veränderte Sicht auf das Verhältnis von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, in der nicht der Staat allein für die Lösung der gesellschaftlichen Probleme zuständig ist, sondern diese „wo immer möglich, an die Zivil- oder Bürgergesellschaft zurückgegeben werden“ (Schuppert 2008,190) wird in steuerungstheoretischen Diskursen mit dem Begriff „Gewährleistungsstaat“ umschrieben und erweist sich als anschlussfähig an den Governance-Diskurs, der eine neue Sicht auf die Aufgabenteilung in der Wohnungsversorgung erlaubt. Governance, als analytischer Ansatz genutzt, ermöglicht es, das Handeln aller beteiligten Akteure

sowie die vorhandenen Regulationsstrukturen und Interdependenzen zu erfassen (vgl. Mayntz 2004; Schuppert 2008). Diese Perspektive schließt hoheitlich gesetzte regulative Vorgaben, die Gemeinwohlorientierung und damit auch die Kritik an neoliberaler Wohnungspolitik ein, setzt aber bei der Lösung der zahlreichen Wohnungsfragen nicht mehr ausschließlich auf staatliche Intervention und einzelne, vermeintlich starke Instrumente wie den Sozialen Wohnungsbau oder ausgewählte Akteure wie (neue) gemeinnützige Wohnungsunternehmen.

Von Interesse für die Wohnungsversorgung sind vor allem all die „Leistungen“, die dem *Gemeinwohl* unterliegen. Was das Wohl der Allgemeinheit im Wohnungssektor umfasst, lässt sich nicht kurz auf einen Nenner bringen und bedarf einer (Neu-)Definition der Gemeinwohlbelange als Ergebnis von gesellschaftlichen und politischen Aushandlungsprozessen (vgl. u.a. Blankart/Gehrmann 2006). Die aktuelle Literatur zur Wohnungsversorgung sortiert mit dem Blick auf die handelnden Akteure und ihre Orientierung am Gemeinwohl in der Regel stark verkürzt nach der Formel „Versorgungsprinzip versus Profitmaximierung“.

New Deals* – „Neuverteilung der Karten“!



Ziel des Beitrags ist es, unter der Überschrift „*new deals*“ Wohnungspolitik mit dem Hinweis auf neue Aktivitäten und Arrangements der Wohnungsversorgung, in deren Kontext Staat, Wirtschaft und Bürger miteinander – als Gemeinwohllakteure – agieren, neu zu positionieren. Aus der Vielzahl der Handlungsfelder, in denen Städte heutzutage Wohnungsfragen lösen müssen, soll hier zur Veranschaulichung das Thema der (sozialgerechten) *Bodennutzung* aufgegriffen werden. Städte stehen vor der komplexen strategischen Aufgabe mit einer langfristigen Siedlungspolitik sowohl den nachhaltigen Umgang mit dem Boden als auch die Mobilisierung von Bauland zu bewerkstelligen sowie dämpfend auf die Bodenpreisentwicklung einzuwirken, private

Planungsgewinne zu begrenzen und gleichzeitig Anreize für neue Investitionen zu schaffen. Bodenpolitik in Deutschland ist ein Dauer- und Tabuthema zugleich, so dass auch in der nächsten Legislaturperiode nicht mit grundlegenden Reformen zu rechnen ist. Dennoch ermöglichen erprobte Strategien und ein breites Instrumentarium einen anderen Umgang mit dem Boden auf der lokalen Ebene.

Aufgaben lokaler Wohnungspolitik



Über Community Land Trusts (CLT) in Belgien und das gemeinschaftliche Wohnprojekt L'Espoir in Brüssel wurde auch in Deutschland bereits häufiger berichtet (vgl. u.a. de Pauw o.J.; Horlitz 2012) – hier sollen sie in der gebotenen Kürze als innovative Arrangements skizziert werden: CLTs stehen für Gemeineigentum an Grund und Boden (Gemeinschaftsland); Nutzer werden Eigentümer der darauf errichteten Gebäude und zahlen Pacht; der Pachtvertrag limitiert die Wertsteigerungsgewinne und legt die Aufteilung zwischen Trust und Hauseigentümern fest. Trusts werden gemeinschaftlich verwaltet und kontrolliert (je zu einem Drittel von Hauseigentümern, Nachbarn und Vertretern öffentlicher Behörden). In dem Projekt L'Espoir wurden nach dem vorgestellten Prinzip 14 neue Wohnungen für einkommensschwache Familien mit Migrationshintergrund staatlich gefördert. Entstanden ist Wohnraum im Eigentum, der mit öffentlichen Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert wurde und über den CLT dauerhaft gesichert ist. Dies ist nur ein Beispiel, das in seiner Wirkung nicht überhöht werden soll – die Prinzipien stehen für viele Ansätze einer *sozialgerechten Wohnungsversorgung*, die in den aktuellen Diskursen als „Komplementäre“ oder „Nischen“ gelten, aber genauso gut als Multiplikatoren gesehen werden können (vgl. u.a. Ginski/Schmitt 2015).

Was folgt daraus?

- Zur Lösung der Wohnungsfragen sollten stärker „gemeinwohlorientierte und kooperativ organisierte Leistungen“ in der Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft und die erforderlichen neuen institutionellen Arrangements auf allen Ebenen in den Blick genommen werden.
- Regulative Vorgaben werden damit nicht überflüssig – sie dienen als notwendige Leitplanken, um Orientierung zu bieten und letztlich auch förderndes und restriktives Handeln des „Governments“ zu legitimieren.
- Die Definition von gemeinwohlorientierten Leistungen entsteht als Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren – materielle und ideelle Mehrwerte sollten messbar und transparent sein.
- Nischenprojekte werden zum Normalfall, wenn sie als konstitutiver Teil städtischer Wohnungspolitik gesehen und ihre Chancen auf Verbreiterung und Anschlussfähigkeit entwickelt werden.

Gisela Schmitt ist Wissenschaftliche Angestellte am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der Rheinisch-Westfälischen Technischen Universität Aachen.

Literaturangaben

Blankart, Ch.B., Gehrman, B. (2006): Der Dritte Sektor in der Europäischen Union: Die Daseinsvorsorge aus ökonomischer Sicht. In: H.-J. Schmidt-Trenz und R. Stober, Hg., Jahrbuch Recht und Ökonomik des dritten Sektors, Baden-Baden, Nomos, S. 36-71.

Deutscher Bundestag; 18.Wahlperiode (2017): Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit – Fair, gut und günstig wohnen. Drucksache 18/10928

Ginski, S.; Koller, B.; Schmitt, G. (2012): Wohnungsbau und öffentliche Förderung, Studie im Rahmen der Vorbereitung zur IBA Berlin 2020. PT-Materialien Nr. 29, RWTH Aachen, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung. Aachen

Ginski, Sarah; Schmitt, Gisela 2015: Gemeinschaftliche Wohnformen - ein Beitrag zur Wohnungsversorgung? In: pnd|online I|2015

Holm, A. (2011): Wohnung als Ware: zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung. In: Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich 31 82011), 121, S.9-20; www.ssoar.info/ssoar/handle/document/40238

Horlitz, S. (2012): Housing Beyond Profit: A Comparison of U.S. and German Alternative Ownership Models. In: American Institute for Contemporary German Studies; <http://www.aicgs.org/publication/housing-beyond-profit-a-comparison-of-u-s-and-german-alternative-ownership-models>,

Mayntz, R. (2004): Governance theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? (MPIfG Working Paper 1);

www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html

de Pauw, Geert (o.J.): Die Stadt von morgen steht auf Gemeinschaftsland. In: Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat. <http://band1.dieweltdercommons.de>

Schuppert, G.F. (2008): Die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft – oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: vhwFW Heft 4/2008, S. 189-193

* Geprägt wurde der Begriff des „New Deal“ durch Franklin D. Roosevelt in den 1930-er Jahren für eine Reihe von Wirtschafts- und Sozialreformen in den Vereinigten Staaten. Das aus dem Kartenspiel übernommene Schlagwort „New Deal“ bedeutet übersetzt "Neuverteilung der Karten" und sollte auf eine gerechtere Neuverteilung der gesellschaftlichen Chancen, insbesondere unter Berücksichtigung des „kleinen Mannes“ anspielen. (vgl. u.a. Bundeszentrale für politische Bildung (2014): Die US-amerikanische Wirtschaft. <https://www.bpb.de/izpb/181041/die-us-amerikanische-wirtschaft?p=all>)

Fachtagung

Die Rückkehr der Wohnungsfrage.

Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik

#wohnungsfrage

Montag, 19. bis Dienstag, 20. Juni 2017
Schader-Forum, Darmstadt

Die Wohnungsfrage ist auf die politische Agenda zurückgekehrt. Den damit verbundenen Herausforderungen für die Städte sowie den vielfältigen Ansätzen lokaler Politik zu deren Bewältigung ist diese Fachtagung gewidmet.

Dank boomender Arbeitsmärkte, Bildungseinrichtungen, ausgebauter technischer Infrastruktur und kulturellen Angeboten werden die Städte immer attraktiver und erfahren einen stetigen Bevölkerungszuwachs. Damit wächst der Entwicklungsdruck auf die Stadtgesellschaften, der sich in vielen Bereichen bemerkbar macht. So wird als unmittelbare Folge des Zuzugs in die Städte der Wohnraum knapp, was sich vielerorts in stark steigenden Mietpreisen niederschlägt. Gleichzeitig stellt das Bevölkerungswachstum höhere Anforderungen an Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die städtische Infrastruktur und das soziale Netz in der Stadt.

Für die lokale Ebene in Deutschland stellt diese Entwicklung eine besondere Herausforderung dar. In der Wohnungspolitik spielt der soziale Wohnungsbau nur noch eine untergeordnete Rolle, darüber hinaus sind mit den in den Verfassungen von Bund und Ländern verankerten „Schuldenbremsen“ zukünftige Investitionen (zunächst) wirksam begrenzt. Die Wohnungspolitik ist damit darauf angewiesen, dass die betroffenen Städte handeln – was sich angesichts der angespannten Haushalts-

lage vieler Kommunen schwierig gestaltet. Zugleich lässt eben diese finanzielle Situation kaum eigene, kostenintensive städtische Akzente auf dem Politikfeld der Sozialpolitik zu. Die Städte sind also mit der doppelten Herausforderung konfrontiert, den Zuzug räumlich und sozial zu verarbeiten ohne mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet zu sein.

Die Tagung soll einen intensiven Austausch zwischen Praxis und Gesellschaftswissenschaften über Handlungsmöglichkeiten und -grenzen lokaler Politik in der Wohnungsfrage ermöglichen. Die dabei zu diskutierenden Ansätze und Herausforderungen gehen über die zumeist im Mittelpunkt stehende Frage hinaus, wie zügig in größerem Umfang preisgünstiger und doch qualitativvoller Wohnraum geschaffen werden kann. Thematisiert werden sollen auch die Kontexte und Bedingungen lokalen Handelns, die Rolle des Sozialstaats, die Vielfalt der Wohnbevölkerung und die Konfliktlinien, mit denen lokale Politik in der Wohnungsfrage konfrontiert ist.

Angesprochen sind Praktiker aus Stadtentwicklung, lokaler Politik, Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Sozialwesen und verwandten Bereichen, sowie thematisch einschlägige Forschende der Politikwissenschaft, der Stadt- und Regionalsoziologie, der Planungswissenschaften, der sozialen Arbeit und angrenzender Disziplinen.

Weitere Informationen zur Tagung finden Sie unter: www.schader-stiftung.de/wohnungsfrage

Gefördert von der **Hans Böckler
Stiftung**



Stand: 12.06.2017

Programm – Montag, 19. Juni 2017

- 10:30 – 10:40 Uhr **Begrüßung**
Alexander Gemeinhardt, Schader-Stiftung, Darmstadt
- 10:40 – 11:30 Uhr **Einführung**
Moderation: *Dr. Christof Eichert, Schader-Stiftung*
- Die Wohnungsfrage in der Metropolregion Frankfurt Rhein Main**
Ludger Stive, Verbandsdirektor des Regionalverbands FrankfurtRheinMain
- Lokale Wohnungspolitik in Deutschland – Mietbelastung in Großstädten und Handlungsspielräume lokaler Akteure**
Max Kayser, Technische Universität Darmstadt
- Diskussion**
- 11:35 – 12:30 Uhr **Panel 1: Wohnraum schaffen, aber wie? Masse machen**
Moderation: *Dr. Tobias Robischon, Schader-Stiftung*
- Small but Smart: neue Ansätze für schnelles Bauen**
Axel Koschany, Koschany + Zimmer Architekten KZA, Essen
- Mehr bezahlbares Wohnen durch aktive Wohnraumförderung auf der kommunalen Ebene**
Arnt von Bodelschwingh, RegioKontext GmbH, Berlin
- Höher, kompakter, breiter? – Fragen der Wohnflächenaufteilung und Stadtentwicklung**
Dr. Stefan Brauckmann, Moses Mendelsohn Institut, Hamburg
- Diskussion**
- 11:35 – 12:30 Uhr **Panel 2: Wohnraum schaffen, aber wie? Potentiale heben**
Moderation: *PD Dr. Björn Egner, Technische Universität Darmstadt*
- Wohnraumpotential Einfamilienhausgebiete der 1960er bis 1980er Jahre**
Uwe Höger, akp Stadtplanung+Regionalentwicklung, Kassel
- Stadtfrost vs. „Landlust“. Wohnraumpotentiale in Deutschland – neue Trends, neue Ideen**
Dr. Jürgen Römer, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Korbach
- Ist die beste Antwort „Bauen!“? Potentiale neuer Wohnformen, veränderter Nutzermodelle, flexibler Eigentumsformen**
Arne Steffen, werk.um architekten, Darmstadt
- Diskussion**
- 12:30 – 13:45 Uhr **Mittagspause**

- 13:45 – 14:45 Uhr **Panel 3: Wohnraum schaffen, aber wie? Qualität und Wirtschaftlichkeit**
Moderation: *Dr. Tobias Robischon*, Schader-Stiftung
- Gut. Bezahlbar. Wohnen. Strategien für erschwinglichen Wohnraum**
Klaus Dömer, Schnoklake Betz Dömer Architekten, Münster
Prof. Dipl.-Ing. Joachim Schultz-Granberg, MSA – Münster School of Architecture
- Die Lincoln-Siedlung: Ein gelungener Spagat zwischen sozialem Anspruch und Wirtschaftlichkeit im Wohnungsbau**
Sybille Wegerich, bauverein AG, Darmstadt
- Optionen für kostengünstigen und qualitätsvollen Wohnungsbau unter immobilienwirtschaftlichen, wohnungspolitischen und stadtentwicklungs-politischen Aspekten**
Prof. Dr. Volker Eichener, Hochschule Düsseldorf
Martin Dornieden, Dornieden Generalbau, Düsseldorf
- Diskussion**
- 13:45 – 14:45 Uhr **Panel 4: Wohnraum schaffen, aber wie? Akteure und Verfahren**
Moderation: *PD Dr. Björn Egner*, Technische Universität Darmstadt
- Wohnungsgenossenschaften im Feld der sozialen Wohnungsversorgung**
Joscha Metzger, Universität Hamburg
- „Wirtschaft macht Wohnen“: Bezahlbare Mitarbeiterwohnungen als Beitrag zur Entlastung kommunaler Wohnungsmärkte**
Lena Abstiens, RegioKontext GmbH, Berlin
- Konzeptverfahren und Liegenschaftsfonds für eine strategische Wohnungspolitik**
Birgit Kasper, Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnungswesen
Katharina Wagner, Stadt Frankfurt am Main, Amt für Wohnungswesen
- Diskussion**
- 14:50 – 15:50 Uhr **Wohnen im Sozialstaat**
Moderation: *Dr. Christof Eichert*, Schader-Stiftung
- Armut und Wohnen**
Prof. Dr. Annette Spellerberg, Technische Universität Kaiserslautern
- Wohnungspolitik als Sozialpolitik? Zum Wechselspiel von Sozialausgaben und kommunalen Investitionen in Wohnraum**
Prof. Dr. Stephan Grohs / Steffen Zabler, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Zielkonflikte und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Anerkennung von Unterkunftsbedarfen im Rahmen der Grundsicherung**
Dr. Joachim Kirchner / Dr. Max-Christopher Krapp / Dr. Christian von Malottki, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt
- Diskussion**
- 15:50 – 16:10 Uhr Pause

16:10 – 17:10 Uhr

Kontexte und Bedingungen lokalen Handelns

Moderation: *PD Dr. Björn Egner*, Technische Universität Darmstadt

Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik in deutschen Großstädten

Dr. Daniel Gardemin, Leibniz-Institut Hannover

Dr. Andrej Holm, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Dieter Rink, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH, Leipzig

Prof. Dr.-Ing. Barbara Schönig, Bauhaus-Universität Weimar

Mietpreissteigerungen und neue Wohnungsnot jenseits der Agglomerationsräume. Die finanzmarktgetriebene Überformung des deutschen Städte-Hierarchie-Systems

Dr. Michael Mießner, Georg-August-Universität Göttingen

Stadtentwicklungsplanung und Wohnungspolitik – vom Nutzen einer Einbettung und Weitung wohnungspolitischer Ziele

Prof. Dr. Uwe Altröck, Universität Kassel

Diskussion

17:10 – 17:25 Uhr

Pause

17:25 – 18:15 Uhr

Ansprüche und Ansätze aus kommunaler Sicht

Moderation: *Prof. Dr. Stephan Grohs*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Zwischen Wachstumsglück und Wachstumsschmerzen. Wohnungspolitik muss einen Gestaltungsanspruch entwickeln

Ricarda Pätzold, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Mögliche Lösungsansätze zwischen inzentivierender und regulativer Wohnungspolitik aus kommunaler Sicht

Hilmar von Lojewski, Deutscher Städtetag, Berlin

Diskussion

ab 18:30 Uhr

Get Together

Programm – Dienstag, 20. Juni 2017

- 09:00 – 09:45 Uhr **Schlaglichter**
Moderation: *Prof. Dr. Stephan Grohs*, Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer
- Koordinierte Politik oder Policy-Fragmentierung? Wohnungs- und
Stadtentwicklungspolitik in Wien und Washington, D.C.**
Danielle Gluns, Westfälische Wilhelms-Universität Münster
- „Institutional inertia“ und zyklische Versorgungsengpässe am Wohnungsmarkt.
Zur Reaktionsgeschwindigkeit öffentlichen Problembewusstseins und politischer
Verhaltensänderung und ihrer Folgen**
Martin Vaché, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt
- Gebaute Transformation. Leitbilder und lokale Varianzen sozialen
Wohnungsbaus nach der Transformation des Wohlfahrtsstaats**
Prof. Dr.-Ing. Barbara Schönig, Bauhaus-Universität Weimar
- 09:45 – 10:00 Uhr Pause
- 10:00 – 11:00 Uhr **Wohnen und Vielfalt: Integrativ, inklusiv oder zielgruppengerecht?**
Moderation: *Dr. Christof Eichert*, Schader-Stiftung
- Zum Umgang mit einer vielfältiger werdenden Stadtbevölkerung in
räumlicher Planung und Wohnraumpolitik**
Christian Jacobs, Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser
und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen
- Kommunale Wohnungspolitik: Balanceakt zwischen sozialem
Inklusivitätsanspruch und notwendiger Zielgruppenorientierung**
Tülin Kabis-Staubach / Prof. Dr. Reiner Staubach, Planerladen e.V., Dortmund
- Von der Wohnungs- zur Wohnpolitik. Kommunen im Fokus altersgerechter
Wohnpolitik**
Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum
- Diskussion**

11:05 – 12:00 Uhr

Dialogcafés: Konfliktlinien und Lösungsansätze 1

1 – Die Wohnungsfrage im Quartier

Impuls: *Cordula Fay*, degewo Quartiersmanagement, Berlin

Moderation: *Sebastian Fellner*, Schader-Stiftung

Wie können die Herausforderungen einer wachsenden Stadt im Wohnquartier bewältigt werden? Was sind die Erfolge, wo liegen die Schwierigkeiten?

2 – Wohnraumknappheit und Inklusion

Impuls: *Regina Heibroch*, Sozialplanerin, Stadt Karlsruhe

Dr. Martin Lenz, Bürgermeister der Stadt Karlsruhe

Moderation: *Verena Fries*, Schader-Stiftung

Inklusion am lokalen Wohnungsmarkt kann mit Belegungssteuerung erreicht werden – trotz Wohnraumknappheit!

3 – Wohnungspolitik und die Wohnenden

Impuls: *Tobias Bernet*, Netzwerk Leipzig – Stadt für alle

Klaus Schotte, Haus- und WagenRat e.V., Leipzig

Moderation: *Steffen Zabler*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Wie können Erfahrungen mit Selbstorganisation den sozialen Wohnungsbau transformieren? Was kann sozialer Wohnungsbau von unten leisten?

4 – Spielräume kommunaler Wohnungspolitik

Impuls: *Iris Behr*, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Moderation: *Dr. Tobias Robischon*, Schader-Stiftung

Die Spielräume der Kommunen sind begrenzt. Vor allem Bund und Länder bestimmen den Umgang mit der Wohnungsfrage. Dennoch ist eine ganzheitliche kommunale Wohnungspolitik möglich.

5 – Neue Wohnformen und die Wohnungsfrage

Impuls: *Dr. Josef Bura*, Bundesvereinigung FORUM Gemeinschaftliches Wohnen e.V.

Moderation: *Dr. Kirsten Mensch*, Schader-Stiftung

Die Wohnungsfrage auf quantitative Aspekte zu reduzieren, greift zu kurz. Neue Wohn- und Wohn-Pflegeformen sind bürgerschaftlich getragene Selbsthilfeoptionen im Wohnen, die eine bedeutende Rolle für den sozialen Zusammenhalt von Quartieren spielen.

6 – Konfliktfeld Innenentwicklung

Impuls: *Elinor Schües*, Denkmalrat der Stadt Hamburg, pmp Architekten

Moderation: *Prof. Dr. Stephan Grohs*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Denkmalschutz in der Defensive: Typische Konflikte und mögliche Lösungen in einer Metropole mit hohem Wohnungsbaudruck.

12:00 – 13:15 Uhr

Mittagspause

13:15 – 14:10 Uhr

Dialogcafés: Konfliktlinien und Lösungsansätze 2

1 – Die Wohnungsfrage im Quartier

Impuls: *Svenja Grzesiok*, Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW Rheinland Westfalen), Düsseldorf

Moderation: *Sebastian Fellner*, Schader-Stiftung

Kein Geld, kein Personal und keine Willkommenskultur – Warum sind Bündnisse für Wohnen auch im Quartier eine passende Lösung auf die neue Wohnungsfrage?

2 – Wohnraumknappheit und Inklusion

Impuls: *Sabine Bösing*, Paritätischer Gesamtverband Berlin
Jennifer Puls, Paritätischer Gesamtverband Berlin

Moderation: *Verena Fries*, Schader-Stiftung

Wohnungspolitik als Teil staatlicher Daseinsvorsorge – Wie kann das Recht auf Wohnen im kommunalen Rahmen für alle verwirklicht werden?

3 – Wohnungspolitik und die Wohnenden

Impuls: *Margit Heilmann*, Mieterbund Darmstadt Region Südhessen e.V.

Moderation: *Steffen Zabler*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Seit Jahrzehnten gehen die von der Politik gewählten Instrumente der Wohnungspolitik an den Bedürfnissen der Menschen vorbei und verfehlen ihre eigenen Ziele. Warum ist das so?

4 – Spielräume kommunaler Wohnungspolitik

Impuls: *Valerie Niemann-Delius*, Technische Universität Dortmund

Moderation: *Dr. Tobias Robischon*, Schader-Stiftung

Über welche Steuerungspotentiale zugunsten einer sozialen Wohnraumversorgung verfügt kommunale Wohnungspolitik?

5 – Neue Wohnformen und die Wohnungsfrage

Impuls: *Jörn Luft*, Montag Stiftung Urbane Räume

Moderation: *Dr. Kirsten Mensch*, Schader-Stiftung

Was können zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich mit der Entwicklung von Immobilien für ihren Stadtteil engagieren, in einem Umfeld von Wohnraumknappheit und stark steigenden Immobilienpreisen leisten?

6 – Konfliktfeld Innenentwicklung

Impuls: *Dr.-Ing. Christian Strauß*, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V., Müncheberg
apl. Prof. Dr.-Ing. Thomas Weith, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V., Müncheberg

Können die Konflikte zwischen Innenentwicklung und stadtreionaler Klimaanpassung aufgelöst werden?

Moderation: *Prof. Dr. Stephan Grohs*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

- 14:15 – 15:00 Uhr **Kommunale Konzepte – Die Sicht der Praxis**
Moderation: *Dr. Christof Eichert*, Schader-Stiftung
- Konzept Wohnen in Mainz**
Oliver Bördner, Stadt Mainz, Leitstelle Wohnen, Büro des Oberbürgermeisters
- Handlungsprogramm Wohnen der Stadt Heidelberg**
Carsten Schaber, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Heidelberg
- Diskussion**
- 15:00 – 15:15 Uhr Pause
- 15:15 – 16:10 Uhr **Kommunale Konzepte – Die Sicht der Wissenschaft**
Moderation: *PD Dr. Björn Egner*, Technische Universität Darmstadt
- Nur für die Schublade? Die Wirkung von Konzepten zum Wohnen in wachsenden Großstädten**
Dr.-Ing. des. Judith Marie Böttcher, HafenCity Universität Hamburg
- Nachdenken über die Wohnungsfrage – Modelle und Theorien zur Wohnungsfrage in „Bündnissen für das Wohnen“**
Eva Kuschinski, HafenCity Universität Hamburg
- New Deals? Wohnungsversorgung als Gemeinschaftsaufgabe**
Gisela Schmitt, RWTH Aachen
- Diskussion**
- 16:10 – 16:30 Uhr **Was nun? Versuch eines gemeinsamen Fazits**
- ca. 16:30 Uhr Ende der Veranstaltung