

Den Lebensraum Stadt aktiv gestalten

JAN KUHNERT

DIE STADT IM SPANNUNGSFELD VON MARKT UND POLITIK

In den letzten Jahren gibt es eigentlich keine aktive Wohnungspolitik mehr in Deutschland. Ob dies durch die noch nicht beendete „Deregulierungswelle“ der vergangenen Jahrzehnte oder durch die Verlagerung der Zuständigkeit vom Bund auf die Länder verursacht ist, eine Motivsuche erscheint sinnlos. Im Blick auf kommende Jahrzehnte drängt sich der Eindruck auf, dass zu schnell die „Instrumente“ der früher erfolgreichen Wohnungspolitik zum alten Eisen geworfen wurden:

Die einstmals große Anzahl der Sozialwohnungen wird durch Auslaufen der Bindungen immer kleiner, weil die Fördermittel zurückgezahlt wurden und damit die Bindungen an reduzierte Mieten und einen begrenzten Kreis von Mietberechtigten aufgehoben werden. Diese bisherigen Sozialwohnungen, vom Staat mit billigen Krediten finanziert und die Darlehen durch die Mieter zurückgezahlt, werden als ‚freifinanziert‘ nun zu Marktmieten vermietet. Gerade jetzt wäre für die große Zahl der Sozialwohnungen der (ehemals gemeinnützigen) öffentlichen Wohnungsgesellschaften und der Genossenschaften die Bindung nach dem 1990 aufgehobenen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz WGG wichtig gewesen, da dieses WGG eine dauerhafte Kostenmiete mit nur moderater Eigenkapitalverzinsung (4%) auch nach Auslaufen der Förderbindung vorsah (und auch einen Verkauf an „Investoren“ nicht zuließ). Jetzt aber geraten die lagegünstigen früheren Sozialwohnungen mehr und mehr unter Aufwertungsdruck und gehen damit der ‚klassischen‘ Zielgruppe verloren, für die diese Wohnungen eigentlich gebaut worden waren.

Die klassische Förderung von Sozialwohnungen mit Mietpreisbegrenzung und langen Bindungen ist immer mehr Zinssubventionsprogrammen für untere Mittelschichten mit kurzen Laufzeiten und höheren Mieten gewichen. Die traditionellen Bauherren für Sozialwohnungen, die Genossenschaften und die kommunalen Gesellschaften, rufen die Fördermittel bei den Ländern nicht mehr ab: die einen, weil sie vielleicht ihre genossenschaftliche Gemeinschaft nicht mit neuen, fremden ‚Problemhaushalten‘ belasten wollen, die anderen, weil

die klammen kommunalen Kassen Gewinnausschüttung statt Neubau verlangen. Es fehlen also zunehmend preiswerte, moderne Mietwohnungen mit zielgerichteten Bindungen für am Wohnungsmarkt benachteiligte Haushalte.

In dem Maße, in dem der soziale Wohnungsneubau zurückgeschraubt wurde, hat sich in den Städten mit angespanntem Mietwohnungsmarkt die soziale Segregation in Stadtteilen ablesbar verschärft; das Programm „Soziale Stadt“ kann hier nur lindern, nicht einmal „reparieren“.

Schließlich kommt auf das Wohnen zur Miete eine neue Welle von Anforderungen zu: Für die Klimaschutzpolitik ist das Wohnen (neben der Energieerzeugung) als zentrales Aktionsfeld festgelegt worden, welches große Einsparungen an Treibhausgasen möglich machen soll und das auch noch in möglichst kurzer Frist (vielleicht weil das Autofahren und Fliegen in Deutschland nicht so leicht regulierbar ist wie das Wohnen?). Klare Vorgaben für Wohnungsneubau sind mehr als sinnvoll: sie vermindern den Energieverbrauch und verstärken den Einsatz moderner Technik, die dadurch preiswerter wird. Aber es ist nicht sinnvoll, für ältere Wohngebäude nun über eine Anpassungspflicht bis hin zum Passivhausniveau nachzudenken, denn über die damit verbundenen Kosten werden die Mieten für immer weitere Kreise der Bevölkerung untragbar.

Dies sind nur einige der aktuellen Herausforderungen, die aus meiner Sicht eine Renaissance der Wohnungspolitik erforderlich machen, wenn das Leben in der Stadt auch noch in Jahrzehnten unseren Vorstellungen einer „Europäischen Stadt“ entsprechen soll. Ich sehe derzeit einige wenige Ansatzpunkte, um wieder zu einer Diskussion zu kommen über

Die Zukunft der Städte

1. Immer mehr Menschen fragen sich, ob die Zukunft der Stadt tatsächlich in „parallelen Gesellschaften“ bestehen soll: hier die noblen aufgewerteten innenstadtnah-

men Viertel (nach außen abgeschottet im Sinne von gated communities) und dort am Stadtrand die verwahrlosten Bestände früherer Sozialwohnungen, in denen sich die Benachteiligten immer mehr konzentrieren. Die „soziale Segregation“ der Städte schreitet fast überall sichtbar voran. Die Diskussion um das „Recht auf Stadt“ hat sich bisher leider darauf beschränkt, preiswertes Wohnen und Arbeiten in angesagten Stadtquartieren zu verteidigen, aber die Entwicklung in der Gesamtstadt dabei nicht konkret thematisiert; hier ist noch eine Ausweitung der Diskussion hin zum Thema „Solidarische Stadt“ anzustreben.

2. Die in der „Privatisierungswelle“ 2004 bis 2007 verkauften großen Bestände der Wohnungsunternehmen des Bundes und mancher Kommunen landen allmählich am Ende der Wertungskette: die heruntergefahrenen Instandhaltungsaufwendungen reichen nicht aus, um die Wohnungen in einem akzeptablen Zustand zu halten, nur allein „billige Miete“ ist keine wohnungswirtschaftliche Perspektive. Wenn die Anschlussfinanzierung (z.B. Darlehensverlängerung nach Ablauf einer 10jährigen Zinsbindung) scheitert, dann sind viele dieser verkauften Bestände massiv bedroht. Die „Investoren“ haben längst ihr zum Kauf eingesetztes Eigenkapital mit extrem hoher Verzinsung herausgezogen und beim Scheitern der Anschlussfinanzierung lassen sie die extra gebildeten Firmen mit dem Immobilienbesitz in Konkurs gehen oder verweigern praktisch jede Investition. Allmählich beginnt bei Betroffenen und einzelnen Kommunen eine Diskussion, was denn geschehen soll, wenn sich Eigentümer „auf die Bahamas“ verflüchtigen und die Häuser quasi ‚herrenlos‘ werden. Die Wohnungspolitik hat das Thema unter „Schrottimmobilien“ aufgegriffen und für eine Änderung des BauGB auf die Tagesordnung gesetzt.

3. Die Zunahme von Gemeinschaftsprojekten des Wohnens, in unterschiedlicher Intensität der Gemeinschaft, spricht eine deutliche Sprache: eine aktive und freigewählte Nachbarschaft ist eine besondere Qualität des Wohnens in der Stadt. Diese Qualität entsteht nicht dort, wo Zuweisungsregeln oder krasse Marktbedingungen die Menschen in bestimmte Quartiere zwingen. Aus den faktisch ‚entmischten‘ Stadtquartieren ziehen aufstiegsorientierte Haushalte mit Migrationshintergrund weg, weil sie für ihre Kinder in anderen Stadtteilen bessere Lern- und

Lebenschancen sehen. Neue Gemeinschaftsprojekte können in solchen Quartieren (eventuell durch verbilligte städtische Grundstücke gefördert) helfen, dass wieder aktive Nachbarschaften im unmittelbaren Umfeld gebildet werden und damit die dringend erforderlichen „Brücken“ zu anderen Kulturen und Lebensstilen gebaut werden können. So kann das Engagement der Wohnprojekte vielleicht für ein aktiveres Einmischen in die Entwicklung der Stadt genutzt werden.

Es ist ein inzwischen offenkundiger Irrtum, dass der Markt es schon richten werde und deshalb ein faktischer Verzicht auf Wohnungspolitik möglich sei (wie es auch die rot-grüne Bundesregierung meinte und die Deregulierung fortsetzte). Aber wo ansetzen? Wie lassen sich die unterschiedlichen Probleme so angehen, dass integriertes zukunftsorientiertes Handeln und nicht Reparatur die ‚Richtschnur‘ ist? Dazu möchte ich einige Überlegungen zur Diskussion stellen, die auf diesem Problemhorizont aufbauen:

Neue Energie – neue Gemeinnützigkeit

Wenn der Umsetzungsdruck für eine Klimaschutzpolitik in den Wohnungsbeständen so hoch ist, dann ist auch der Zeitpunkt günstig, die daraus resultierenden Anforderungen und geplanten staatlichen Förderungen mit weiteren – sozialen – Zielen zu verknüpfen:

- Die ständige Steigerung von Bauvorschriften zur Energieeinsparung beim Neubau bringt nicht die Wende im Energieverbrauch beim Wohnen. Nur durch die Anpassung der bestehenden Wohngebäude ist der erwünschte Mengeneffekt zu erreichen. Die Kosten hierfür sind – angesichts der energieverwendenden Bauweise früherer Jahre – enorm. Nur wenn ein massives staatliches



Förderprogramm aufgelegt wird, kann in kürzerer Zeit ein deutlicher Einspareffekt erreicht werden. Es ist nicht realistisch und für mich auch nicht akzeptabel, ‚einfach‘ die Verbrauchsnormen für Bestandsgebäude zu reduzieren und es Vermietern und Mietern zu überlassen, wie die Kosten geschultert werden. Energieeinsparvorgaben und Miethöhenbegrenzungen gleichzeitig vorzuschreiben führt allerdings nicht zum gewünschten Masseneffekt, da dann die Einsparinvestitionen schlicht unterbleiben.

- Die aktuelle Diskussion dreht sich um die Verteilung der unrentierlichen Kosten der energetischen Sanierung, die nicht durch Einsparungen ‚gegenfinanziert‘ werden können. Hier einfach die „Vorschriftenschrauben“ zu drehen und eine Einsparungsvorschrift für den Wohnungsbestand zu erlassen, wird in den Gebieten, wo die Mietpreise wegen schwacher Nachfrage niedrig sind, faktisch nicht von den Immobilieneigentümern umgesetzt werden, da sie sonst insolvenzgefährdet wären. In den angespannten Märkten hingegen würden die Mieten dann noch mehr als in den letzten Jahren regelrecht explodieren. Um hier eine ‚Lösung‘ des Widerspruchs zwischen Energieeffizienz im Bestand und sozial tragbaren Wohnungsmieten zu erreichen, wird vom Deutschen Mieterbund (DMB) die Verteilung der Kosten gleichmäßig auf Staat, Vermieter und Mieter vorgeschlagen: *„Im Ergebnis müssen die Kosten für Klimaschutz und mehr Energieeffizienz geteilt werden: Ein Drittel muss der Staat über öffentliche Förderungen zahlen, ein Drittel der Vermieter, der von Wertsteigerungen und der besseren Vermietbarkeit seiner Immobilie profitiert, und ein Drittel der Mieter, der weniger Heizkosten zahlen muss“*.¹
- Es kann auch von der Umweltpolitik nicht gewollt sein, dass im Gefolge der erstrebten Energiewende unsere Städte sich noch weiter sozial entmischen, wenn die Mieten – in den attraktiven oder kernstadtnahen Lagen – durch energetische Modernisierung steigen und viele Haushalte aus ihren angestammten Quartieren wegziehen müssen, da sie sich die erhöhte Miete nicht leisten können. Also schlage ich vor, die Kosten der notwendigen energetischen Ertüchtigung des Wohnungsbestandes stärker zu subventionieren, den Vermietern somit höhere Zuschüsse zu geben und dabei mietpreisdämpfende Bindungen zu verankern; mit einer zusätzlichen Förderstufe könnte die finanzielle Belastung der Vermieter eventuell noch mehr gesenkt werden, wenn er im Gegenzug der Kommune eine Belegungsbindung an der so geförderten Wohnung

einräumt, so dass bei Neuvermietung das örtliche Wohnungsamt einen Vermittlungsvorschlag machen kann. Auf diese Weise könnte neuer sozialer Wohnraum im Bestand in gemischten städtischen Lagen entstehen, der durch Neubau nie erreichbar wäre.²

- Ich bin darüber hinaus der Meinung, dass es für den Bereich Wohnen Zeit ist für eine „neue Gemeinnützigkeit“: Viele Veranstalter laden Wohnungspolitiker und Stadtverantwortliche aus Wien ein, weil dort die energetische Modernisierung mit sehr moderaten Miethöhen umgesetzt wird. Die Basis für dieses Handeln ist jedoch das Österreichische Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz³; also sollte jetzt, wenn so viel Fördergeld „in die Hand genommen“ werden soll, dringlich darüber diskutiert werden, ob nicht neue Regelungen einer „Gemeinnützigkeit“ oder einer gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft mit der umfassenden Förderung verbunden werden sollten.

Dies führt mich zu der Frage, wer eigentlich als ein solcher zukunftsorientierter und sozialverantwortlich handelnder Wohnungsanbieter auftreten soll? Viele private Kleinvermieter werden sich nicht für eine solche „gebundene Förderung“ begeistern können und sie eher ablehnen und auch bei Wohnungsgenossenschaften wird sich das Interesse in Grenzen halten. Trotzdem würden auch von diesen Unternehmen einige mitmachen und mit solcher Förderung neue gebundene Wohnungen in ihrem Bestand schaffen. Aber im Kern wird ein solches Angebot auf die kommunalen Wohnungsunternehmen ‚passen‘.

Kommunale Wohnungsunternehmen: dauerhaftes Vermögen mit Mieterkontrolle – neue Träger

Zwar ist die Verkaufswelle aus öffentlichem Wohnungsbestand von 2004 bis 2007 abgeebbt, in der neben allen Beständen des Bundes und vieler Länder, große Wohnungsbestände von Kommunen verkauft wurden, aber an der finanziellen Ausstattung der Kommunen hat sich nichts zum Positiven geändert, vielmehr ist sie noch schlechter geworden. Wenn demnächst die Schuldenbremse anfangt zu wirken, wird der Verkaufsdruck auf die Kommunalpolitiker wieder deutlich größer werden. Daher sollte die Zeit noch genutzt werden, den kommunalen Bestand dauerhaft zu schützen:

2) Sicherlich ist – neben vielen anderen Problemen – zu prüfen, ob überhaupt die zu modernisierenden Gebäude angesichts künftiger demographischer Entwicklungen benötigt werden. Wir brauchen keine energieoptimierten Häuser in entleerten Dörfern oder eigentlich zum Abriss vorzusehenden Trabantenstädten.

3) Aktueller Stand siehe: [http://www.jusline.at/Wohnungsgemeinnuetzigkeitsgesetz_\(WGG\).html](http://www.jusline.at/Wohnungsgemeinnuetzigkeitsgesetz_(WGG).html)

1) Dr. Franz-Georg Rips, Präsident DMB in www.mieterbund.de/3170.9.html / Presseerklärung vom 20.05.11

- Mit einer vermögensrechtlichen Neuregelung, zum Beispiel der Umwandlung der städtischen Wohnungsgesellschaft in eine Stiftung oder der Änderung des Gesellschaftsvertrages dahingehend, dass die Veräußerung des städtischen Wohnungsunternehmens der Zustimmung eines von Mieterinnen und Mietern zu besetzenden Mitbestimmungsorgans der Gesellschaft bedarf, könnten diese Bestände dauerhaft vor Veräußerung geschützt werden. Sie sind auch – gerade nach Auslaufen der Förderungsbindungen nach Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen – für eine Wohnungsversorgung der am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte künftig zwingend erforderlich.
- Die Umsetzung der kommenden großen Modernisierungsmaßnahmen im Zuge der Energieeinsparung im Bestand muss an den Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner orientiert werden. Der wohnungswirtschaftlich nahe liegende Schritt, wenn schon energetische Modernisierung dann auch „komplett“ alles zu modernisieren, wird die Mieten in untragbare Höhen treiben. Hier sollte von der Geschäftsführung gemeinsam mit einer Mietervertretung eine behutsame Modernisierungsstrategie entwickelt werden; die Einbeziehung der Mieterschaft wird auch einen Konsens über die notwendige zeitliche Streckung der Modernisierungsmaßnahmen zur Folge haben.⁴
- Gerade die Wohnungsbestände der kommunalen Wohnungsunternehmen sind durch soziale Segregation gekennzeichnet, da oft nur hier die stigmatisierten Haushalte Wohnungen anmieten können, während andere Vermieter ihnen ‚die Tür weisen‘. Nachbarschaftskonflikte und zunehmende Kosten der Instandhaltung von Haus und Wohnumfeld sind an der Tagesordnung. Dies ist nicht alles durch mehr Sozialarbeit oder mehr öffentliche Förderungen zu lösen, vielmehr ist gerade die Mobilisierung der Kräfte der Nachbarschaft im Sinne von Empowerment überhaupt erst ein möglicher „Lösungs-“Ansatz. Daher plädiere ich dafür, in den kommunalen Wohnungsunternehmen siedlungsbezogene Bewohnergenossenschaften zu bilden, wobei mit bereits engagierten Siedlungsinitiativen begonnen werden könnte. Diese Mieterorganisation kann dann schrittweise Aufgaben der Bestandsverwaltung (aber kein Eigentum!) übernehmen und so in Verantwortung hineinwachsen und im Gegenzug eine Kontrolle über die bauliche Weiterentwicklung ihrer Wohnungen bekommen. Diese Siedlungsorganisationen delegieren schließlich Vertreter in einen Unternehmensmierrat, der als Mitbestimmungsorgan eigene Kontrollrechte gegenüber der Geschäftsführung ausübt und im Aufsichtsrat vertreten ist.
- Eine solche Symbiose der positiven Seiten zweier Rechtsformen des Wohnens, das kommunal als Stiftung dauerhaft gesicherte und politisch kontrollierte städtische Wohnungsunternehmen einerseits mit einer genossenschaftlich organisierten demokratischen Mitentscheidungsstruktur andererseits, ermöglicht die Bündelung der Kräfte und den Ausgleich der divergierenden Interessen, so dass ein Träger entsteht, der die kommenden Herausforderungen auch tragen kann. Dies ist nicht nur die Bewältigung der energetischen Bestandsertüchtigung, sondern auch die Aufgabe, als „Auffangträger“ für die von den (zumeist ausländischen) Finanzinvestoren vernachlässigten Bestände bereit zu stehen oder im Konkursfalls diese Bestände zu übernehmen und für eine kostengünstige Wohnungsversorgung zu erhalten.
- Wo solche kommunalen Wohnungsunternehmen nicht mehr existieren oder – wie im Ruhrgebiet – eine Stadt bei der Übernahme solcher verwaorsten Bestände überfordert wäre, sollte über die Bildung regionaler Auffangträger nachgedacht werden, für die ein eigenes Förderprogramm aufgestellt werden müsste, das eigenkapitalersetzende Mittel bereit stellt, wenn im Gegenzug die so übernommenen Wohnungen dauerhaft als kommunale Belegrechte gesichert werden würden. Dieses Förderprogramm könnte auch bestehenden kommunalen Wohnungsunternehmen zur Verfügung stehen, wenn sie diese – gemeinnützigkeitsähnlichen – Bindungen mit Belegrechten und dauerhaftem Wohnungsbestand übernehmen. Ob auch private Vermieter oder Wohnungsgenossenschaften sich einer solchen „neuen Gemeinnützigkeit“ anschließen wollen, hängt davon ab, welche Förderung oder Steuererleichterung im Gegenzug dazu eingeräumt würde – hier bleibt viel zu diskutieren, aber wir sollten damit anfangen!

4) Bei dem städtischen Wohnungsunternehmen in Gießen, der Wohnbau Gießen, ist jede Modernisierungsmaßnahme an die Diskussion mit Mietervertretern aus den betroffenen Bezirken gebunden und ein Unternehmensmierrat muss der Maßnahme zustimmen; bisher ist meiner Kenntnis nach keine sinnvolle Modernisierungsmaßnahme blockiert worden.

Jan Kuhnert, Jahrgang 1951, 1997 bis 2002 Geschäftsführer der städtischen Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover, seit 1987 Geschäftsführer der KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH

eMail: kuhnert@kub-beratung.de