

Aktive kommunale Wohnungsbestandssicherung

Erhalten statt entmischen

Wachsende Einwohnerzahlen, immer weniger, vor allem bezahlbare Wohnungen und soziale Polarisierung: Dieses Bild zeichnen die großen Städte. Wie kommt man gegen die räumliche und soziale Entmischung an?

> Klaus Habermann-Nieße und Maximilian Grafinger

Studierende und gut qualifizierte Berufstätige, MigrantInnen, mobile ältere Menschen und junge Familien – sie alle ziehen die Stadt dem suburbanen Raum vor. Dabei üben die zentralen Wohnlagen eine besondere Anziehungskraft aus. Ihre gute Infrastruktur sowie sozi-

ale und funktionale Vielfalt sind noch attraktiver als die eher monofunktionalen und sozial homogenen Stadtteile der Außenbezirke.

Bis heute aber prägen typischerweise auch Haushalte mit geringeren Einkom-

men und Migrationshintergrund die innerstädtischen Gebiete. Diese Quartiere geraten nach Jahren einer relativ stabilen Entwicklung in sozialer Vielfalt unter Druck. Der Rückzug von Investoren, Substanzschwächen sowie soziale Benachteiligung haben viele Städte seit den 1980ern bewogen, Aufwertungsstrategien zu entwickeln. Die sollten dabei dem Leitbild einer behutsamen Stadterneuerung folgen. Eine hohe Zahl von Arbeitslosen, Alten und Auszubildenden galt als Merkmal für die Funktionschwäche eines Stadtteils. Mit Hilfe von Sozialplänen und besonderem Städtebaurecht wurden nicht nur Industriebrachen umgewandelt, sondern auch versucht, eine sozial verträgliche Modernisierung zu fördern.

Einige dieser Stadtteile entwickeln sich heute zu attraktiven Wohnstandorten der besserverdienenden Mittelschichten. Das Resultat ist eine stärkere soziale Entmischung der beliebten Quartiere und vor allem der Verlust des dort noch vorhandenen preisgünstigen Wohnungsbestandes.

Das Recht auf Stadt für alle

Der Idealtypus der sogenannten Europäischen Stadt ist das Muster nach dem wir beurteilen sollten, ob Stadtentwicklung gelingt. Das Ziel ist eine kompakte, funktional und soziokulturell durchmischte Stadt. Nur auf diese Weise kann die Integration und gesellschaftliche Teilhabe aller BürgerInnen mit lokalen Arbeitsmärkten, sozialen Netzen und vor allem mit kultureller Heterogenität hergestellt werden. Viele Städ-



Protest in der Fliederstraße 5 in Hannover

Foto: Bauartarchitekten Friedhelm Birth



Die Mischung macht's!

Foto: Unsplash

te werden diesem Idealbild aber nicht mehr gerecht. In den gemischten Stadtquartieren – bisher als Orte der Emanzipation der Lebensstile und Heterogenität gepriesen – geht das vielgeforderte Recht auf Stadt für alle verloren. Es ist der Einsatz bodenrechtlicher Instrumente gefragt, die Verdrängungsprozesse aus den innenstadtnahen Wohnquartieren und die nachfolgende soziale Segregation unterbinden.

Milieuschutz als Strategie gegen Segregation

Auf der Quartiersebene wird vor allem in Hamburg und München, teilweise schon seit über 25 Jahren, mit dem Instrument der sozialen Erhaltungssatzung – § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, auch Milieuschutzsatzung genannt – die Modernisierung von Altbauten reguliert. Negative soziale Folgen von Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen sollen durch gesetzliche Vorgaben eingeschränkt werden.

In den Erhaltungssatzungsgebieten sind Modernisierungen, die über die Herstellung eines zeitgemäßen Standards hinausgehen, genehmigungspflichtig und werden nur in Ausnahmen von der Kommune gestattet. Auf der Grundlage des mit der Satzung verbundenen gesetzlichen Vorkaufsrechts wird gewährleistet, dass die BewohnerInnen beziehungsweise die Gemeinde durch die EigentümerInnen über einen geplanten Verkauf der Wohnungen informiert werden müssen.

Mit einer sogenannten Abwendungserklärung können KäuferInnen das Vorkaufsrecht der Stadt abwenden, verpflichten sich aber, in einem festgesetzten Zeitraum keine Umwandlungen in Eigentumswohnungen und unangemessene Modernisierungen vorzunehmen. Da eine Erhaltungssatzung ein Instrument des Baurechts ist, werden mit der Satzung nicht direkt Mieterhöhungen, sondern nur bauliche Veränderungen

beeinflusst. Geschützt wird die Struktur des Gebietes, so dass auch Haushalte mit geringerem Einkommen einen für sie angemessenen Wohnraum im Gebiet finden.

Erhaltungssatzung mit Umwandlungsverbot

Um preisgünstigen Wohnraum und somit gemischte Bevölkerungsstrukturen effektiver zu erhalten, können auf der Grundlage des Baugesetzbuches die jeweiligen Landesregierungen das Umwandeln von Miet- in Eigentumswohnungen in Erhaltungssatzungsgebieten als genehmigungspflichtig deklarieren. Das geschieht dann durch eine Rechtsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB. Im Falle der Untersagung der Umwandlung kann ein Eigentümer eine Übernahme durch die Kommune verlangen gemäß § 173 Abs. 2 BauGB. Die Ausübung dieses Übernahmeverlangens kann auch auf Dritte, zum Beispiel kommunale Unternehmen übertra-

gen werden. Damit verbunden werden kann, ebenfalls im Wege einer Verordnung der Landesregierung, eine Verlängerung der Kündigungsfristen auf zehn Jahre (§ 577a BGB). Insgesamt machen Kommunen die Erfahrung, dass Erhaltungsverordnungen mit eingebundenem Umwandlungsverbot den Transformationsprozess innerstädtischer Quartiere zwar nicht aufhalten können aber dämpfend wirken.

Bodenpreisspirale bremsen

Soziale Milieus zu schützen, beginnt beim Angebot von ausreichendem Wohnraum für alle Wohnungsmarktsegmente. Bezahlbarer Wohnraum benötigt dafür die gesteuerte kommunale Bodenvergabe, den Einsatz preisdämpfender planungsrechtlicher Instrumente und preisbildender Fördermittel für Modernisierung und Neubau von Wohnungen. Eine steuernde und zweckgebundene Bodenvergabe durch die Kommune wiederum muss auf eine aktive Bodenvorratspolitik aufbauen.

Für die Vergabe kommunaler Grundstücke sind Regelungen zu treffen, die das

Ziel der sozial gemischten Stadt unterstützen. Dazu sollten diese Grundstücke – wenn überhaupt – auf der Grundlage von durchdachten Konzepten verkauft werden, statt sie zum Höchstpreis auf dem Markt zu veräußern.

Die Konzepte sollten daraufhin bewertet werden, dass sie innovative Wohn- und Arbeitsformen anbieten und im Kleinen die gewünschten gemischten Milieus abbilden: generationenübergreifend, freifinanzierte und öffentlich geförderte Wohnungen, Gemeinschaftsnutzungen von Räumen und Autos/Rädern, Energieeffizienz. Aspekte sind in die Vergabe einzubeziehen, die nicht nur den BewohnerInnen dienen sondern eine Gemeinwohlkomponente haben und damit eine bevorzugte Vergabe rechtfertigen.

Ein klassisches kommunales Steuerungsinstrument ist die aktuell an Bedeutung gewinnende Bodenvergabe im Erbbaurecht. Hiermit bewahrt die Eigentümerin – zum Beispiel die Gemeinde – die Verfügungsmacht über die Art und das Maß der Grundstücksverwertung auf

Dauer. Bodenwertsteigerungen verbleiben bei der Eigentümerin, ohne dass sie diese in preistreibender Weise realisieren müsste.

Für eine aktive kommunale Wohnungspolitik

Kommunale Wohnraumversorgung, die dem Mangel an bezahlbaren Wohnungen, geringer Durchlässigkeit und Ausgrenzung entgegenwirken will, also für soziale Mischung einsteht, bedarf einer klaren politischen Botschaft: Das Ziel ist eine aktive kommunale Wohnungspolitik!

Zu den Instrumenten gehören etwa die erwähnte Bodenvorratspolitik, Grundstücksvergabe im Erbbaurecht, Konzeptvergabe und Nutzung des Planungsrechts. Die wichtigsten bundesrechtlichen Ansätze, die von einer Kommune angewendet werden können, sind im Baugesetzbuch, dem Mietrecht und dem Steuerrecht zu finden. Außerdem kann sie von landesrechtlich gesetzten Werkzeugen wie zum Beispiel Regelungen zur Wohnraumzweckentfremdung oder Wohnungsaufsichtsgesetzen Gebrauch machen.

Wirkung erzielen diese Instrumente allerdings nur, wenn sie gut aufeinander abgestimmt sind und wenn sie auf einem wohnungspolitischen Gesamtkonzept beruhen. Hierfür muss ein kommunalpolitischer Grundkonsens hergestellt werden für eine Stadtentwicklung des sozialen Zusammenhalts, die den preisgünstigen Bestand sichert und einer sozialen Wohnungsversorgung höchste Priorität einräumt.

> Dr. Klaus Habermann-Nieße ist seit 2005 Geschäftsführer von „plan zwei“ Stadtplanung und Architektur. Er ist Aufsichtsratsmitglied der Wohnungsgenossenschaft WOGÉ Nordstadt e. G. und im Vorstand des Wohnbundes e. V. sowie berufenes Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

> M. Sc. Maximilian Grafinger ist seit 2018 Mitarbeiter des Architektur- und Stadtplanungsbüros „plan zwei“. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Städtebauförderung und Stadtforschung.

Studie

Neue Wohngemeinnützigkeit



Im Auftrag der Grünen Bundestagsfraktion hat die Projektagentur „Kiehle-Beratung: Wohnen“ den Vorschlag für ein Bundes-Investitionsprogramm „Neue Wohngemeinnützigkeit“ untersucht. Das Ergebnis zeigt, dass die Forderung nach günstigen Mieten im Wohnungsbau keine Utopie ist. In der Studie werden Neubauten in zwei Städten verglichen, im vergleichsweise billigen Neuss und im teuren München. Mit dem Programm seien sogar Kaltmieten von 6 bis 8 Euro vorstellbar.

Investoren sollen Zuschüsse in Höhe von zehn bis 20 Prozent der Kosten erhalten und außerdem von einigen Steuern befreit werden. Allerdings nur, wenn sie dauerhafte Obergrenzen für Mieten setzen und die Gewinnausschüttung auf 3,5 Prozent des investierten Eigenkapitals limitieren. Zudem soll es die Förderung nur in Gebieten geben, deren Wohnungsmarkt tatsächlich problematisch ist. Der Endbericht der Studie kommt zu dem Ergebnis, dass ein Investitionsprogramm Neue Wohngemeinnützigkeit des Bundes am effektivsten ist, wenn es auf eine Landeswohnraumförderung als Bonus aufbaut.

Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen: „Mietsenkungs- und Mengeneffekte des Investitionsprogramms des Bundes Neue Wohngemeinnützigkeit“, PDF (44 Seiten) auf gruene-bundestag.de: <https://gruenlink.de/1jye>