

Bericht zur Tagung "Herausforderungen für eine neue Wohnungspolitik zwischen Gemeinwohlorientierung, Umweltgerechtigkeit und ökonomischer Tragfähigkeit" der Arbeitskreise Stadtzukünfte und Geographische Wohnungsmarktforschung sowie dem Geographischen Institut der Humboldt Universität zu Berlin am 17./18. März 2023 in Berlin

Die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände, die Liberalisierung der Wohnungspolitik und das Abschmelzen des sozialen Wohnungsbaus haben zu einer inzwischen mehr als zehn Jahre bestehenden neuen Wohnungskrise geführt. Damit ist die Sicherung der Wohnungsversorgung zu einer der zentralen Herausforderungen der Stadtentwicklung geworden. Die Zuwanderung Geflüchteter, steigende Zinsen und Baukosten, die Energiekrise und Energiearmut, unterbrochene Lieferketten und Lieferengpässe sowie der Fachkräftemangel haben in jüngster Zeit die ohnehin höchst angespannte Lage auf den städtischen Wohnungsmärkten weiter verschärft. Infolge des Klimawandels steigen gleichzeitig die Anforderungen an die Wohnungswirtschaft und die Stadtentwicklung zur Schaffung klimaneutraler und an den Klimawandel angepasster Wohnungsbestände in Verbindung mit Forderungen nach Flächeneinsparungen, Ressourcenschutz und Kreislaufwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund hatten die DGfG-Arbeitskreise Stadtzukünfte und Geographische Wohnungsmarktforschung sowie das Geographische Institut der Humboldt Universität zu Berlin zu einer gemeinsamen Tagung am 17. und 18. März 2023 nach Berlin eingeladen. An der Tagung nahmen über 70 Akteure aus der Wissenschaft, Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft teil. Am ersten Tagungstag diskutierten vier geladene Gäste mit dem Publikum über Fragen einer sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltigen Wohnungspolitik und Wohnungsversorgung. Am zweiten Tagungstag stellten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in zwei Sessions aktuelle Forschungsprojekte zur Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung vor. Zum Abschluss folgte eine Exkursion zur Entwicklung des Wissenschafts- und Wohnungsstandortes Berlin Adlershof.

Zum Auftakt der Tagung waren vier Gäste eingeladen worden, um aus jeweils unterschiedlicher Perspektive die aktuellen Herausforderungen bei der Aushandlung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Interessen der Wohnungsversorgung aufzuzeigen.

Prof. Dr. Jürgen Aring übernahm als Vertreter des vhw, des Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung, die Vorstellung der kommunalen Perspektive. Von der historischen Entwicklung der bundesdeutschen Wohnungspolitik ausgehend resümierte er die aktuelle Problemsituation mit zwei Schlussfolgerungen: Erstens greift das Marktmodell des Schweinezyklus nicht mehr – d.h. die neoklassische Knappheitsstrategie „Bauen, Bauen, Bauen“ kommt an ihre Grenzen, wobei sich die negativen Folgen vor allem bei der Wohnungsversorgung in unteren Preissegmenten zeigen. Zweitens unterliegen Wohnungsbau und Wohnungsversorgung deutlichen Kostensteigerungen und anlagegetriebenen Interessen. Die Folge sind enorme Immobilienpreissteigerungen für Boden und Wohneigentum, die zu einer Entkopplung von Anlagemarkt und Versorgungsfunktion führen. Städte und Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt reagieren auf diese Trends vor allem mit vier Strategien: der stärkeren Ausrichtung auf die Innenentwicklung und Nachverdichtung, der Stärkung regionaler Zusammenhänge und Kooperationen, der Schaffung wohnungspolitischer Bündnisse sowie dem Ausbau von Instrumenten der kommunalen Bodenpolitik. Weil zusätzlich die Herausforderungen zur Anpassung an den Klimawandel bestehen, plädiert Jürgen Aring für eine ausgewogene Strategie, die sowohl auf den Neubau als auch den Bestand ausgerichtet ist. Dabei muss insbesondere die soziale Wohnraumversorgung stärker über den Bestand gesichert werden. Weiterhin gilt es, den Schwerpunkt bei der Transformation der Städte auf die Quartiersperspektiven zu legen, denn momentan wird die klimagerechte Sanierung zu stark vom Gebäude aus gedacht. Darüber hinaus muss sich der Neubau stärker am Bestand orientieren, denn die Erfahrung zeigt: Wenn Nachverdichtungen keinen Mehrwert für die Bestandsstrukturen schaffen, geraten sie schnell in die Kritik. Wohnungspolitisch mahnt er maßvolle Regelungen und Aushandlungen an. Gefordert ist pragmatisches Denken, keine Ideologie.

Die Sichtweise der Wohnungswirtschaft stellte Dr. Christian Lieberknecht vom GdW vor, dem Verband der Wohnungswirtschaft, der kommunale, genossenschaftliche und private Wohnungsunternehmen vertritt. Der GdW begrüßt die Debatte über eine Aushandlung sozialer, ökologischer und

wirtschaftlicher Interessen der Wohnungsversorgung, er weist aber auch darauf hin, dass die Anforderungen an die Wohnungswirtschaft noch weit vielfältiger sind. So geht es neben der Bezahlbarkeit des Wohnens sowie der Klimaneutralität und Klimaanpassung auch um Stellplatzbedarfe und Mobilitätskonzepte, die Singularisierung und Alterung, die Zuwanderung Geflüchteter, den Fachkräftemangel, Preissteigerungen sowie höhere Anforderungen durch baurechtliche Regelungen und technische Standards. So haben die jüngsten Preissteigerungen zu einer Welle der Stornierungen von Neubauprojekten geführt, darunter auch im sozialen Wohnungsbau. Die Neubauten sind unter diesen Rahmenbedingungen nicht mehr rentabel – genauer gesagt, die dann aufzurufenden Neubaumieten sind nicht mehr marktgerecht. Die Wohnungspolitik hat darauf zwar mit einer Ausweitung der Fördermittel reagiert, insgesamt ist die Förderkulisse aber an zu hohe und sich ständig ändernde Anforderungen geknüpft. Auch der GdW sieht die Zukunft in einer stärkeren Ausrichtung auf die Bestandsentwicklung – „hier muss es ein komplettes Umsteuern geben“. Der Fokus muss dabei viel konsequenter auf die Quartiere und die gesamte Stadt ausgerichtet werden – wie beispielsweise in der Wärmeplanung. Größere Potenziale bestehen zum Beispiel in Aufstockungen und Flächenumwidmungen, wie eine jüngere Studie der ARGE Kiel gezeigt hat. Wohnungspolitisch plädiert der GdW für eine Stärkung des bestehenden Systems wohnungspolitischer Interventionen, bei dem bedarfsorientiert in den Markt eingegriffen wird, zum Beispiel mittels Mehrwertsteuersenkung für den sozialen Wohnungsbau. Das Instrument der Neuen Gemeinnützigkeit sieht der GdW hingegen kritisch.

Dr. Lisa Vollmer, von der Bauhaus Universität Weimar, hat den Blick aus der zivilgesellschaftlichen Perspektive eingebracht. Für die Betrachtung der Auseinandersetzungen um die sozial-ökologische Wohnungsfrage schlägt sie die Unterscheidung von manifesten und institutionellen Zielkonflikten vor. Manifeste Zielkonflikte ergeben sich aus der Konkurrenz um nur einmal nutzbare Ressourcen (z.B. Boden). Diese Zielkonflikte sind grundlegend und nicht auflösbar. Institutionalisierte Zielkonflikte ergeben sich hingegen aus politisch geschaffenen Regulierungen – wofür sie mit den energetischen Modernisierungen und dem Flächenverbrauch zwei Beispiele vorstellte. So sind energetische Modernisierungen eine zentrale Anforderung an den Umbau der Wohnungsbestände. Die politische Regulierung ist in der Bundesrepublik aber bisher so ausgestaltet, dass lediglich Anreize mittels Modernisierungsumlage und Förderung gesetzt werden. Eine Verpflichtung für eine Modernisierung sowie Formen der Mieterbeteiligungen bestehen nicht. In der Folge ergeben sich Zielkonflikte zwischen Wohnungsanbietern, die energetische Modernisierungen für verdeckte Mietsteigerungen nutzen, und Miethaushalten, die Mieterhöhungen in Kauf nehmen müssen, aber keinen Einfluss auf Art und Umfang der Umbaumaßnahmen haben. Das politische Ziel einer Reduzierung der jährlichen Flächenneuersiegelung kann seit Jahren nicht gehalten werden. Ein wesentlicher Treiber dafür ist die Flächeninanspruchnahme durch den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern. Einen Grund dafür bildet die institutionell bedingte interkommunale Konkurrenz um Einwohnerinnen und Einwohner sowie daran gekoppelte Steuereinnahmen. Diese Rahmenbedingung fördert die Flächenausweisung in suburbanen Räumen und die Abwanderung aus den Städten. Zivilgesellschaftliche Akteure sind Teil dieser institutionalisierten Zielkonflikte. Dabei kommt es inzwischen auch zu Bündnissen zwischen Mieter- und Umweltverbänden, die sowohl soziale als auch ökologische Ziele verfolgen und gemeinsam die wohnungspolitische Debatte auf Bundesebene adressieren. Wesentliche Strategie im Umgang mit den Zielkonflikten sollte eine stärkere Einbeziehung der Mieterinnen- und Mieter-Perspektiven sein – „denn die Mieterinnen und Mieter wissen am besten, wo es in ihrem Haus und in ihrer Wohnung zieht“.

In einem abschließenden Einführungsvortrag stellte Dr. Andrej Holm vom Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt Universität zu Berlin einen wissenschaftlichen Blick auf die Debatten um soziale, ökologische und wirtschaftliche Zielkonflikte vor. Eine Auswertung der Literatur zur Wohnungsforschung offenbart, dass sich diese überwiegend mit Fragestellungen der sozialen Wohnungsversorgung sowie der politischen Einflussnahmen auf Wohnungsmärkte befasst. Ökologische Themenstellungen werden eher selten betrachtet. Für eine wohnungswissenschaftliche Forschung, die sich der Trias aus sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen widmet, stellte Andrej Holm drei grundlegende Forderungen auf. Erstens sollte die Forschung die grundsätzlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung untersuchen und das kontinuierlich und nicht nur zyklisch, d.h. den Krisenerscheinungen folgend. Ein solcher Blick würde

dann zeigen, dass die Erstellung und Bewirtschaftung der Wohnungen primär marktförmig organisiert ist und dabei auf einer privaten Eigentumsordnung aufbaut, die auf Gewinnstreben statt Bedarfsorientierung ausgerichtet ist. Zweitens sollte Wohnungsforschung die politischen Steuerungsmechanismen und Eingriffe in den Wohnungsmarkt untersuchen und bewerten. Entsprechende Analysen zeigen dann beispielsweise, dass staatliche Eingriffe systematisch mit dem auf Privateigentum basierenden Marktmodell in Konflikt geraten und Förderungen immer nur zeitlich befristete Effekte haben. Die Instrumente stimulieren und imitieren den Markt lediglich. In der Folge manifestieren sie die strukturellen Problemlagen. Drittens wäre eine Wohnungsforschung auf eine grundlegende Transformation der Wohnungsversorgung auszurichten – wofür Andrej Holm zwei Strategien vorschlägt: Umverteilungen und Dekommodifizierung. Vergleichbar mit dem sozialen Gut Bildung sollte auch das Wohnen als soziale Infrastruktur verstanden werden, als eine öffentlich bereitzustellende und zu finanzierende Grundversorgung, die sich an Bedarfen und nicht an Kosten orientiert.

Im Anschluss an die Vorstellung der vier Perspektiven waren die Vortragenden in einer Podiumsdiskussion dazu eingeladen, miteinander und mit dem Publikum ins Gespräch zu kommen. Die Diskussion spitzte sich zum einen auf die Frage zu, ob Anpassungen der Wohnungspolitik innerhalb des bestehenden Systems oder als Transformation des Systems erfolgen sollten. Die Wohnungspolitik bietet zwar eine Vielzahl an wohnungspolitischen Interventionen an, diese haben aber immer nur begrenzte Wirkungen und führen nicht selten zu nicht-intendierten Effekten. Betont wurde, dass die Betrachtung der Zielkonflikte der Wohnungsversorgung ein sehr wichtiger Gegenstand von Forschung und Debatten sein sollte. Die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Perspektiven sind dabei drei bedeutsame, aber längst nicht alle Sichtweisen. Hinzu kommen beispielsweise auch bautechnische, rechtliche und baukulturelle Perspektiven. Für die Hochschulausbildung gilt es, in der Lehre auf diese Zielkonflikte und Perspektivendifferenzen hinzuweisen, in der Wohnungsforschung könnte untersucht werden, wie Zielkonflikte historisch verhandelt wurden und in früheren Zeiten zu Transformationen der Wohnungsversorgung geführt haben.

Am zweiten Tag der Tagung wurde die Diskussion im Rahmen von zwei Sessions und einer Exkursion fortgesetzt.

Dr. Björn Egner (TU Darmstadt) diskutierte in einem gemeinsam mit Prof. Dr. Dieter Rink (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung) vorbereiteten Vortrag die aktuellen Strategien und Instrumente der Bundesregierung zur Sicherung der sozialen Wohnungsversorgung. Dabei musste resümiert werden, dass das selbstgesteckte wohnungspolitische Ziel der Schaffung von jährlich 100.000 Sozialwohnungen trotz deutlicher Aufstockung der Fördermittel bisher nicht erreicht wurde und wohl auch in den nächsten Jahren nicht zu schaffen sein wird. In der Folge werden weiterhin mehr Wohnungen aus der Sozialbindung fallen als neue hinzukommen. Die Suche nach einer leistbaren Wohnung wird daher für viele zu einer „Versorgungslotterie“. Grundlegendes Problem ist, dass die bestehenden Förderverfahren lediglich reaktiviert, aber nicht umfassend neu konzipiert wurden.

In einem zweiten Vortrag stellte Dr. Carola Fricke (Universität Freiburg) ein mit Christiane Meyer-Habighorst (Universität Zürich) bearbeitetes Projekt zu Wissensaustausch und Lernprozessen in der städtischen Wohnungspolitik vor. Die grundlegenden Fragen des Forschungsvorhabens lauten: Über welche Wege erfolgt der Wissenstransfer zur Ausgestaltung und Anwendung wohnungspolitischer Instrumente? Woher beziehen die städtischen Akteure ihr Wissen? Wie verbreiten sich Innovationen? Wer agiert als „knowledge broker“ und welche Bedingungen ermöglichen eine lokale Mobilisierung des Wissens?

Der dritte Vortrag widmete sich der Frage, wie Bewohnerinnen und Bewohner aufgrund von Verdrängungsprozessen politisiert und Teil einer sozialen Bewegung von Mieterinnen und Mietern werden. Die Studie von Judith Keller (Universität Heidelberg) untersucht dazu das Projekt Barry Farm in Washington D.C., bei dem eine Siedlung des sozialen Wohnungsbaus abgerissen und durch Neubauten baulich und sozial neu strukturiert wird, wodurch ein Teil der Bewohnerinnen und Bewohnern verdrängt wird. Das Projekt verfolgt einen ethnographisch, rekonstruierenden Ansatz mit dem Ziel, die „Stimmen der Betroffenen“, den Umgang mit Verlusterfahrungen und den Aufbau sozialer Netzwerke zu dokumentieren.

Im vierten Vortrag stellte Dr. Martin Klamt (Stadt München) die Herausforderungen sowie wohnungspolitischen Strategien, Konzepte und Projekte der Stadt München vor. Für München werden seit Jahren die höchsten Miet- und Immobilienpreise bundesrepublikanischer Städte registriert – was aber in keiner Weise die Attraktivität und den Zuzug in die Stadt verringert hat. Für die nächsten Jahre wird mit einem weiteren Wachstum gerechnet – auch aufgrund neuer Unternehmensansiedlungen. Auf die hohe Nachfrage, das sehr hohe Preisniveau und die Versorgungsengpässe reagiert die Stadt München bereits seit vielen Jahren mit einer Vielzahl an Instrumenten, die unter dem Etikett der „Münchner Mischung“ vorgestellt wurden. Zu den wichtigsten kommunalen Strategien und Konzepten zählen die langfristige Siedlungsentwicklung zur frühzeitigen bodenrechtlichen und planerischen Vorbereitung von Wohnungsbaustandorten, das wohnungspolitische Handlungskonzept mit eigenem Förderbudget, die soziale Bodenordnung mit einer Sozialbauverpflichtung und Belegungsbindungen von inzwischen 40 Jahren, soziale Erhaltungssatzungen und neue Konzepte zur Nachverdichtung sowie zum flächensparenden Bauen.

Dr. Fabian Beran (Humboldt Universität zu Berlin) hat in seiner Rolle als Mitglied der GSP Genossenschaft Berlin ein aktuelles Wohnungsneubauprojekt der Genossenschaft vorgestellt. Ziel des Vortrages war es, einen praktischen Einblick in die Herausforderungen bei der Organisation und Planung eines genossenschaftlichen Neubauprojekts zu geben, das sich anspruchsvolle soziale und ökologische Ziele setzt. So soll unter anderem möglichst flächensparend, aus Holz, mit Effizienzhausstandard 55 und moderner Energieversorgung gebaut werden. 40 Prozent der Wohnungen sollen eine Mietpreis- und Belegungsbindung haben, ein Carsharing-Angebot und eine Kita sollen integriert sowie die Grün- und Freiräume öffentlich zugänglich gehalten werden. Finanziert wird das Projekt mit einem Mix aus Bankdarlehen, Fördermitteln für den sozialen Wohnungsbau des Landes Berlin, KfW-Fördermitteln für Genossenschaftsgründungen sowie Eigenkapital der Genossenschaftsmitglieder.

Den sechsten Vortrag übernahm der Gastgeber der Tagung Robert Kitzmann (Humboldt Universität zu Berlin). Ausgehend von der Nachhaltigkeitsstrategie der Suffizienz stellte er die Möglichkeiten und Herausforderungen von Projekten zum Wohnungstausch vor. Mit dem Wohnungstausch werden immer wieder große Hoffnungen zu einer effizienteren Verteilung und Nutzung von Wohnraum verbunden. In der praktischen Umsetzung zeigen sich aber deutliche Grenzen. So gibt es zwar in einigen Städten Konzepte bei kommunalen Wohnungsunternehmen – darunter Berlin, Potsdam, Hamburg und München, doch bleiben die Erfolge zumeist sehr begrenzt. Hürden sind vor allem die hohe emotionale Bindung der vor allem älteren Bewohnerinnen und Bewohner an die Wohnung und das Quartier, sehr spezifische Vorstellungen über die Art und Ausstattung der Zielwohnung, die logistischen Herausforderungen bei einem Wohnungstausch an einem Tag sowie die fehlenden ökonomischen Anreize für die daran beteiligten Wohnungsunternehmen.

Den Abschluss der Tagung bildete eine Exkursion über den Wissenschaftsstandort Berlin Adlershof, die von Frank Lauterbach (Forum Adlershof e.V.) geleitet wurde. Der Standort hatte sich zunächst von einem der ersten zivilen Flugplätze in Deutschland Anfang des 20. Jahrhunderts zu einem der wichtigsten Forschungsstandorte der Luftfahrt in den 1920er und 1930er Jahren entwickelt. Nach dem Zweiten Weltkrieg lag das Gebiet an der Grenze zu West-Berlin und erlebte eine Transformation zu einem Standort des Militärs sowie des Rundfunks und Fernsehens der DDR. Nach 1990 kam es zu einer erneuten Transformation zu einem Standort der Wissenschaft (u.a. Geographie der Humboldt Universität zu Berlin) und Wirtschaft. Am Standort Adlershof wurden aber auch umfassende und vielfältige Wohnungsangebote sowie auf einem Teil des ehemaligen Flugfeldes ein großes Naturschutzgebiet geschaffen.

Wir danken allen Mitwirkenden und Teilnehmenden der Tagung. Die Präsentationen der Vorträge stehen auf den Homepages der Arbeitskreise zur Verfügung.

Ludger Basten, Jan Glatter, Robert Kitzmann, Sebastian Schipper, Claus Christian Wiegandt



Podiumsdiskussion am ersten Tagungstag (Foto: Christian Krajewski)



Exkursion am Wissenschafts- und Wohnstandort Berlin Adlershof (Foto: Jan Glatter)