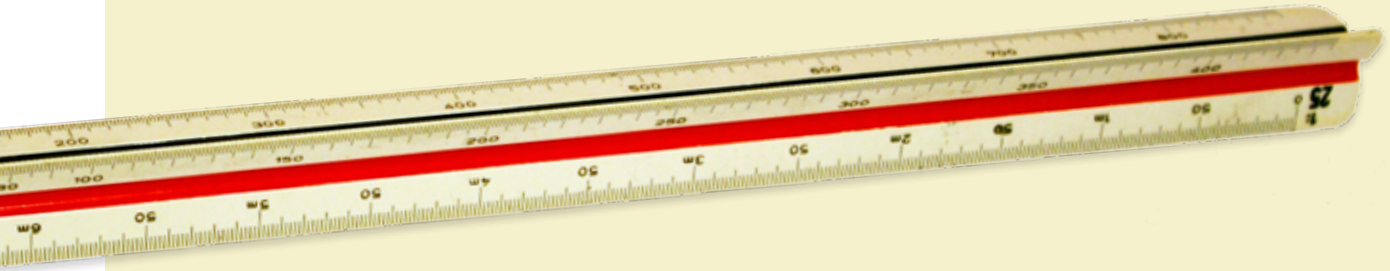




GRUNDRISSE FÜR BEZAHLBAREN WOHNRAUM

Situationsanalyse - Entwicklungsszenarien - Lösungsansätze
für München und die Region



Impressum

Matthias Wirtz, Torsten Bölting, Sonja Borchard, Carolin Krüger

Grundrisse für bezahlbaren Wohnraum

Eine Studie zur Wohnungswirtschaftlichen
Initiative 2010 für die Stadt/Region München

Im Auftrag:

DGB Region München

Schwanthalerstr. 64
80336 München
Telefon: 089 / 51700 - 102
Telefax: 089 / 51700 - 111
E-Mail: muenchen@dgb.de
www.dgb-muenchen.de

Mieterverein München e.V.

Sonnenstr. 10
80331 München
Tel. 089/55 21 43-0
Fax 089/554 554
E-Mail: mail@mieterverein-muenchen.de
www.mieterverein-muenchen.de



InWIS Forschung & Beratung GmbH
Springorumallee 5
44795 Bochum

Telefon: 0234-89034-0
Telefax: 0234-89034-49

E-Mail: info@inwis.de
www.inwis.de

InWIS wird getragen von der Gesellschaft der Freunde und Förderer des InWIS e.V.



GRUNDRISSE FÜR BEZAHLBAREN WOHNRAUM



GRUNDRISS FÜR BEZAHLBAREN WOHNRAUM

Vorwort

Das wichtigste Problem für die Bürgerinnen und Bürger in der Stadt und Region München ist die Erhaltung von preiswertem Wohnraum. Mehr als 60 Prozent der Bevölkerung sehen hierin offensichtlich einen politischen Handlungsbedarf. Dieser Wert überrascht nicht. Gerade Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die mit durchschnittlichen Gehältern auf bezahlbare Mietwohnungen angewiesen sind, müssen einen immer höheren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für die Miet- und Mietnebenkosten ausgeben.

Auch aus diesem Grund sind immer mehr Menschen in unserer Region darauf angewiesen, mehr als einen Arbeitsplatz anzunehmen. So hat sich die Zahl derer, die neben ihrer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit noch einen Minijob ausüben müssen, seit dem Jahr 2003 mehr als verdoppelt. Immer mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in unserer Region leben um zu arbeiten, ohne davon leben zu können. Selbstverständlich ist es die Aufgabe von Gewerkschaften, durch ihre Tarifpolitik auf der Einnahmeseite für auskömmliche Löhne und Gehälter zu sorgen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Mieterverein München setzten sich dafür ein, im Interesse ihrer Mitglieder die Ausgabenbelastungen sozial ausgewogen zu gestalten. Dabei spielen in München die Mieten eine entscheidende Rolle.

Im Auftrag des Mietervereins und des Deutschen Gewerkschaftsbundes hat die InWIS Forschung und Beratung GmbH die Ihnen nun vorliegende Studie erstellt. Selbstverständlich erheben wir nicht den

Anspruch einer allumfassenden Problemlösungsskizze. Vielmehr wollen wir die Vorlage für einen qualifizierten Diskussionsprozess der Münchner Regionalgesellschaft liefern und erste politische Ansätze aufzeigen, um die Herausforderung nach mehr bezahlbarem Wohnraum anzunehmen. Wir freuen uns, mit der InWIS Forschung und Beratung GmbH eine Partnerin gefunden zu haben, die mit hohem Engagement, Sachverstand und Kreativität unseren Auftrag umgesetzt hat. Der Stadtparkasse München gebührt unser herzlicher Dank für ihre freundliche Begleitung bei der Darstellung unserer Studie.

Kurz zusammengefasst: Der Weg ist das Ziel. Wir sind gespannt auf den Austausch mit Ihnen. Dazu wird es in unserer Auftaktveranstaltung und in den darauf folgenden Foren Gelegenheit geben. In unserem Blog unter der Internetadresse www.grundrisse-wohnen.de stellen wir stets die aktuellen Ergebnisse unseres Diskussionsprozesses dar, bieten Hintergrundinformationen, an und selbstverständlich haben Sie selbst die Möglichkeit, aktiv teilzunehmen.

Es würde uns freuen, wenn es uns gemeinsam gelänge, die Grundrisse für bezahlbaren Wohnraum im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Mieterinnen und Mieter in der Region München passgenau zuzuschneiden und auszugestalten.

Christoph Frey
Vorsitzender
DGB Region München

Beatrix Zurek
Vorsitzende
Mieterverein München

Inhalt

1.	Einleitung	04
-----------	-------------------	-----------

2.	Der Münchner Wohnungsmarkt - angespannt und teuer	06
2.1.	Wachstum erfordert Wohnraum	07
2.2.	Viel gebaut - aber doch zu wenig	09
2.3.	München: teuer, aber gefragt	11
2.4.	Zwischenfazit	14

3.	Stadtplanung und Wohnungspolitik in München	16
3.1.	Wohnungspolitische Akteurskonstellation	16
3.2.	Wohnungspolitische Zielsetzungen	18
3.2.1	Mehr bezahlbare Wohnungen!	18
3.2.2	Bleiben Qualität und Ästhetik auf der Strecke?	19
3.3.	Wohnungspolitisches Instrumentarium	21
3.3.1	Formelle / regulative Instrumente	21
3.3.2	Informelle / kommunikative Instrumente	24
3.3.3	Finanzielle Instrumente	25
3.3.4	Sonstige Instrumente	27
3.4.	Resümee	28

4.	Wohnstandort stärken heißt Wirtschaft fördern!	29
4.1.	Weicher Standortfaktor Wohnen wird hart	29
4.2.	Effekte von Gebäudesanierungsprogrammen auf die Beschäftigungsentwicklung	31
4.3.	Auswirkungen des Wohnungsneubaus auf die Beschäftigungsentwicklung	32
4.4.	Auswirkungen der Privatisierung von Wohnungsbeständen auf die Beschäftigungssituation	33

5.	Vom Ausland lernen?	36
5.1.	Niederlande: VINEX	36
5.2.	Niederlande: Neue Dimensionen sozialen Wohnungsbaus	38
5.3.	Barcelona: Eigentum vor Miete	41
5.4.	Kopenhagen: Stabilität durch Genossenschaften	43
5.5.	Schweden: 20.000 Wohnungen für Stockholm	47
5.6.	Frankreich / Paris: Subjektförderung und Wohnungsbau	50
5.7.	Dortmund: Vom Ruhrpott lernen?	52

6.	Handlungsfelder	56
6.1.	Stärkung eines attraktiven, nachfragerechten (bezahlbaren) Wohnungsangebots	56
6.2.	Vermeidung von Segregation durch integrierte Planungen	58
6.3.	Bestandsmanagement – maßvolle Modernisierungen	59

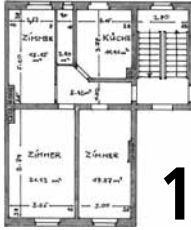
7.	To Do - Wie kommt München weiter	61
7.1.	München braucht die Kooperation mit der Region!	61
7.2.	München braucht Entlastung!	62
7.3.	München braucht Mietwohnungen	63
7.4.	München braucht Vielfalt!	64
7.5.	München braucht Gemeinschaft!	66
7.6.	München braucht Engagement aus der Wirtschaft!	67
7.7.	München braucht mehr Dichte!	68
7.8.	München braucht Verlässlichkeit staatlicher Fördermittel!	69

Abbildungen

Abbildung 1:	Kaufkraftkennziffer pro Person in München (PLZ-Bezirke; GfK)	08
Abbildung 2:	Vergleich der Baufertigstellungen von Wohnungen im Jahr 2009	10
Abbildung 3:	Mieten im Münchener Umland 2010	13
Abbildung 4:	Summe der Wohn- und Mobilitätskosten für Haushaltstyp C2 (Zwei Erwachsene, ein Schulkind)	14

Tabellen

Tabelle 1:	Wesentliche Kennziffern des Standortes München im Vergleich	08
Tabelle 2:	Bauintensitäten im Durchschnitt der letzten drei Jahre im Vergleich	10
Tabelle 3:	Mietpreisklassen für Bestandswohnungen in München im ersten Halbjahr 2010 (Quelle: ImmobilienScout24)	11
Tabelle 4:	Vergleich der Mietpreise an den Standorten München-Lehel und Hasenberg! in 2010 (Quelle: ImmobilienScout24)	12



Einleitung

Soziodemographische Trends bedingen regional unterschiedliche Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage

Die Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland befinden sich in einer strukturellen Anpassungskrise, von der sachliche Teilmärkte und einzelne Regionen in unterschiedlichem Maß betroffen sind. In vielen Regionen und einzelnen Marktsegmenten bestehen daher hartnäckige Diskrepanzen zwischen dem vorhandenen Angebot in seinen quantitativen und qualitativen Dimensionen sowie den im jeweiligen räumlichen Teilmarkt anhängigen Wohnungsbedarfen und einer vielfältig ausdifferenzierten Wohnungsnachfrage.

Die Gründe dieser Entwicklungen sind vielfältig und mittlerweile weitgehend analysiert. Neben demographischen Trends wie etwa der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung, wurden in den vergangenen zehn Jahren mehr und mehr soziologische und sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze wie der „gesellschaftliche“ Wertewandel bzw. die Pluralisierung von Lebensstilen angeführt. Zugleich kommt es zu kausalen oder konsekutiven Zusammenhängen zwischen soziologischen und demographischen Trends, wie etwa beim Trend der „Singularisierung“. Diese Komplexität der Entwicklungen lässt bereits vermuten, dass (standardisierte) Lösungen für das Problem nicht einfach zu finden sind.

Im Ergebnis entsteht das Dilemma, dass ein weitgehend „statisches“ Produkt (Immobilie) auf eine (quantitativ und qualitativ) zunehmend „dynamische“ Nachfrage trifft. Hinzu kommt, dass sich diese Diskrepanzen in verschiedenen Regionen und sogar kleinräumig äußerst unterschiedlich ausprägen. Im Zusammenhang mit dem vergleichsweise großen Kapitalaufwand, der erforderlich ist, das Produkt herzustellen oder herzurichten, führt dies zu wachsenden Unsicherheiten und v.a. in schrumpfenden oder stagnierenden wie auch in stark prosperierenden Regionen zu unausgeglichene Märkten mit negativen Auswirkungen für alle Marktteilnehmer.

Wohnungsmangel und Bestandsanpassungskrise treffen München gleichzeitig

In München - eine der Wachstumsregionen Deutschlands - besteht seit vielen Jahren ein konstanter Mangel an ausreichendem und qualitativ hinreichendem Wohnraum, um die aufgelaufene und zukünftige Nachfrage zu bedienen. Hinzu kommt, dass - wie in anderen Städten auch - der Wohnungsbestand in vielerlei Hinsicht nicht mehr den sich zunehmend emanzipierenden Wohnwünschen unterschiedlicher Zielgruppen entspricht. Das betrifft längst nicht mehr nur die Wohnung selbst - auch die Beschaffenheit bzw. das Ambiente des unmittelbaren Wohnquartiers und des Stadtteils spielen eine immer größere Rolle.

In München besteht somit die anspruchsvolle Aufgabe, in Politik und Verwaltung Weichen

zu stellen, um der Marktkrise und den Bedarfsunterdeckungen konstruktiv zu begegnen. Denn neben wirtschaftlichen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen ist auch das Angebot von passendem Wohnraum für vielfältige Nachfragergruppen ein Standortfaktor, der nicht zu unterschätzen ist.

Auf diese Problemlage reagiert die Stadt seit langem mit einer Ausweitung des Angebots bei gleichzeitiger Sicherung der Qualität. Dadurch ist es in den vergangenen Jahren wie in kaum einer anderen Stadt gelungen, in großem Umfang neue Wohneinheiten errichten zu lassen und gleichzeitig eine lebenswerte Stadtlandschaft zu erhalten. Neben der klassischen vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung, einem strategischen Baulandmanagement und einer Vielzahl informeller und innovativer Instrumente, wie der „Perspektive München“ / „Wohnen im München I-IV“ und dem „München Modell“ bzw. dem Ansatz „SoBoN“ (Sozialgerechte Bodennutzung) haben auch die kommunalen Wohnungsunternehmen intensive Anstrengungen unternommen, um dämpfend auf den Markt einzuwirken. Dennoch bleiben die Probleme offensichtlich: Nach wie vor besteht in der Millionenmetropole und der umgebenden Region mit insgesamt 2,6 Mio. Einwohnern ein erhebliches Versorgungsproblem besonders für einkommensschwächere Haushalte und Zielgruppen mit individuellen Wohnwünschen. Mittlerweile ist die Wohnungsmarktsituation aber sogar für einen wachsenden Teil der Mittelschicht an der Grenze des Zumutbaren; die hohen Wohnkosten belasten zusehends große Teile der Bevölkerung in München und der umgebenden Metropolregion.

Die quantitativen Probleme (Zahl der Wohneinheiten und Preise) überdecken dabei oftmals zukünftig wichtiger werdende qualitative Fragestellungen. Attraktive Standorte müssen sich wandelnden Nachfragetrends anpassen, um langfristig ihre Positionen zu halten. Während dies in hochpreisigen Wohnungsmarktsegmenten funktioniert, stagnieren die unteren Preis- und Qualitätssegmente. Ein Nachfrageüberhang wie in München und der Region wirkt dabei kontraproduktiv, indem so modernisierungsfeindliche Marktanreize gesetzt und eine Differenzierung zwischen guten und schlechten Wohnungsanbietern am Markt weitgehend verhindert wird.

Bei der Fortschreibung des Programms „Wohnen in München V“ (2012-2016) sind daher neue Herausforderungen zu beachten, die vor allem auf eine stärkere Vernetzung setzen müssen: Zum einen gilt es, die Vernetzung mit der Region und dem Umland stärker als bisher zu betonen sowie gemeinsam mit den unterschiedlichen Akteursgruppen neue Entwicklungen anzustoßen. Themen, die aber nicht mehr nur die öffentlichen Akteure alleine betreffen, sind Wieder- und Mehrfachnutzung von Flächen sowie die Qualitätssicherung, Erneuerung und Qualifizierung des Bestands, die Eröffnung neuer Entwicklungsmöglichkei-

München: Leuchtturm aber noch kein „Land in Sicht?“

Quantitative Engpässe drohen die perspektivische Notwendigkeit qualitativer Anpassung des Wohnungsbestands zu überlagern!

ten für den Wohnungsbau sowie die Reduzierung des Flächenverbrauchs bei Neuplanungen. Hinzu kommen Themen wie die steigenden Energiekosten und der Klimawandel. Zu beachten ist dabei u.a., dass in den vergangenen Jahren mit dem ökonomischen Wandel noch eine Flächenbereitstellung durch aufgegebene Industrie-, Militär- und Verkehrsnutzungen möglich war, wie sie zukünftig nicht mehr zu erwarten ist.

„Grundrisse für bezahlbaren Wohnraum ist eine Initiative des Mietervereins München und der DGB-Region München“

Mieterverein München und DGB-Region München vertreten eine Mitgliederschaft, die besonders von der o.g. Marktsituation betroffen ist. Der Entschluss, wohnungspolitische Fragen in den Fokus politischen Handelns zu rücken und Einfluss auf anstehende kommunale Entscheidungen zu nehmen, ist daher folgerichtig. In der vorliegenden Studie sollen daher die aktuelle Situation am regionalen Wohnungsmarkt zusammenfassend dargestellt und die Folgen der unvermindert angespannten Versorgungssituation skizziert werden. Die bisherigen wohnungspolitischen Handlungsansätze werden einer kritischen Würdigung unterzogen und neue Ansätze für Impulse in die Entwicklung des Wohnstandortes München in den nächsten Jahren diskutiert. Hierzu werden Beispiele aus dem europäischen Ausland betrachtet und hinsichtlich ihrer Vorbildfunktion und Übertragbarkeit auf München untersucht. Abschließend werden Empfehlungen erarbeitet, wie mit der Fortschreibung des Handlungsprogramms über die bestehenden - anerkannt vorbildhaften - Ansätze hinaus weitere Impulse für den Wohnungsmarkt in München initiiert werden können.



Der Münchner Wohnungsmarkt - angespannt und teuer

Das München teuer ist, ist keine neue Erkenntnis. Nicht zuletzt öffentlichkeitswirksame Aktionen, wie die (gescheiterte) Verfassungsklage eines Münchener Kriminalhauptkommissars auf eine „Ballungsraumzulage“ angesichts deutlich höherer Lebenshaltungskosten in München oder das „Protest-Campen“ der Studenten vor der Ludwig-Maximilians-Universität, um auf den fehlenden Wohnraum aufmerksam zu machen, haben dieses Wissen auch deutschlandweit bekannt gemacht. Aber worin liegen die Gründe für diese Entwicklung und welches Ausmaß hat sie insbesondere auf dem Wohnungsmarkt. Anhand ausgewählter statistischer Auswertungen soll diesen Fragen im Folgenden in gegebener Kürze nachgegangen werden.

Wachstum erfordert Wohnraum

2.1

Die gesamte Region München und auch die kreisfreie Stadt München waren über Jahre hinweg von Bevölkerungswachstum geprägt, der noch bis heute anhält. Über einen Zeitraum von zehn Jahren (2000-2009) ist die Bevölkerung der Stadt München von 1.247.934 um 9,3 Prozent auf 1.364.194 angewachsen. Das Bevölkerungswachstum wird maßgeblich durch arbeitsmarktbedingte Zuzüge (insbesondere jüngerer Menschen) und eine stabile Geburtenrate getragen. Ähnlich gestaltet sich die Situation in der Planungsregion München 14 (kurz: Region München). Auch hier ist die Bevölkerung in den letzten Jahren stark auf zurzeit 2,6 Mio. Menschen angestiegen. Auch zukünftig wird München weiter wachsen: Die Bevölkerungsvorausberechnung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung München (2007) zeigt eine kontinuierlich ansteigende Bevölkerungsentwicklung, die sich nur allmählich abschwächt. Bis zum Jahr 2020 ergibt sich ein Zuwachs von knapp 67.000 Wohnberechtigten bzw. 4,9 Prozent gegenüber dem Ausgangsjahr 2006. Die Probleme der Wohnraumversorgung werden sich somit mit steigender Bevölkerungszahl und sich weiter ausdifferenzierenden Wohnbedürfnissen weiter verschärfen.

Starke Bevölkerungszuwächse durch anhaltenden Trend der Zuwanderung und stabile Geburtenrate

Die Zuwanderung jüngerer Altersgruppen bewirkt nicht nur ein Bevölkerungswachstum, sondern führt auch dazu, dass in den letzten zehn Jahren keine gravierende Verschiebung in der Altersstruktur stattfand. München widersetzt sich somit vorerst den aus vielen anderen Städten bekannten aktuellen demographischen Trends „Schrumpfung“ und „Alterung“ erfolgreich.

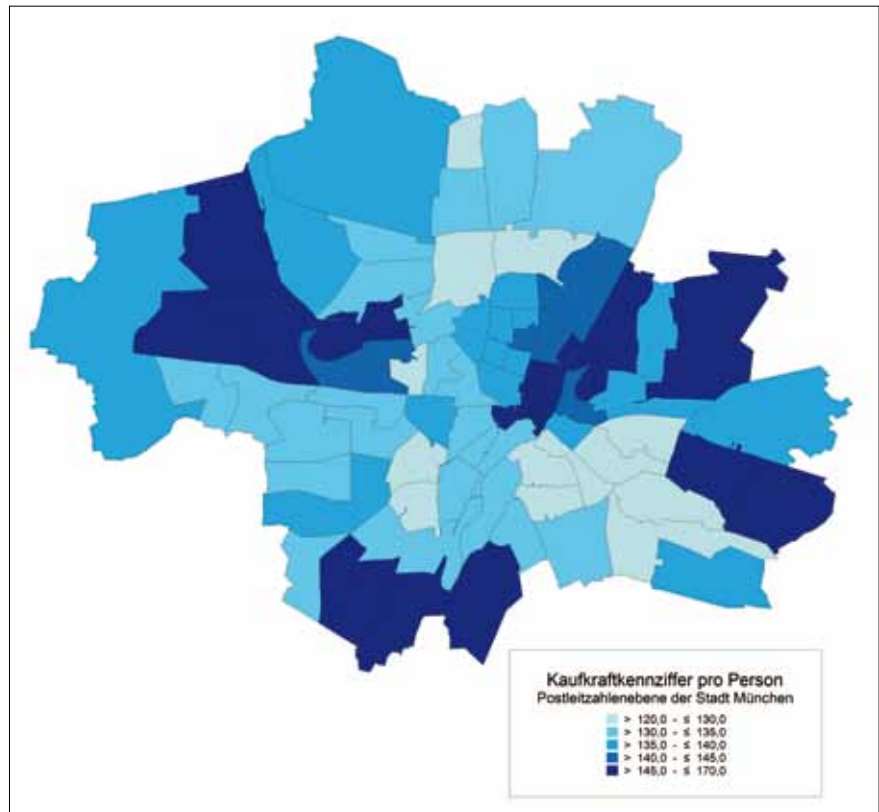
München altert (noch) nicht

Kleinräumig zeichnen sich allerdings sehr wohl differenzierte Entwicklungen ab. So sind beispielsweise die Stadtteile Ludwigsvorstadt und Isarvorstadt von überdurchschnittlich vielen Personen im erwerbsfähigen Alter geprägt, während die westlich am Stadtrand gelegenen Bezirke Pasing-Obermenzing und Aubing-Lochhausen-Langwied deutlich mehr ältere Menschen beheimaten. Auch hat das Bevölkerungswachstum Münchens nicht in allen Stadtteilen gleichermaßen stattgefunden. Insbesondere dort, wo größere Neubauprojekte realisiert wurden, wie bspw. in Trudering-Riem und Aubing-Lochhausen-Langwied ist die Bewohnerschaft erheblich angewachsen.

München ist nicht überall gleich!

Auch unter den wirtschaftlich wachsenden Regionen Deutschlands nimmt München deutlich den ersten Rang ein. Während die öffentliche Debatte oft die hohen Lebenshaltungskosten thematisiert, wird die gleichzeitig stark überdurchschnittliche Kaufkraft weniger beachtet. Der Erfolg und die immense Dynamik des Arbeitsstandorts München ist eine Voraussetzung des geschilderten überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums.

Abbildung 1: Kaufkraftkennziffer pro Person in München (PLZ-Bezirke; GfK)



GfK - Gesellschaft für Konsumforschung 2009; Deutschland = 100

Allerdings verfügen bei weitem nicht die Einwohner aller Stadtteile über eine so hohe Kaufkraft, wie die Karte in Abbildung 1 deutlich zeigt, auch wenn einzelne Stadtbezirke Spitzenwerte erreichen, wie z.B. Bogenhausen (165).

Tabelle 1: Wesentliche Kennziffern des Standortes München im Vergleich

Stadt	Arbeitslosenquote in % (Jahresdurchschnitt 2009)	Beschäftigte am Arbeitsort pro Einw. zw. 15-65 (12/2008)	Kaufkraftindex pro Haushalte 2009 (100 = BRD gesamt)	Zentralitätskennziffer 2009 (100 = BRD gesamt)	Durchschnittliche jährl. Bev.-Entw. in % (2006-2008)
München	6,0	1,01	117	121	1,78
Stuttgart	10,4	1,14	104	129	0,42
Frankfurt/Main	8,3	1,05	99	115	0,66
Bayern	4,8	0,80	112	103	0,14

Viel gebaut - aber doch zu wenig

2.2

Bevölkerungswachstum führt zu einem steigenden Wohnungsbedarf. Verstärkt wird dies durch die stetig sinkende durchschnittliche Haushaltsgröße infolge einer Zunahme von Single- und Paarhaushalten. Die Zahl der Haushalte als Wohnungsbedarfsträger wächst somit noch stärker als die Bevölkerung. Im Wohnungsmarktbericht 2009 der BayernLabo prognostiziert die empirica ag bis zum Jahr 2027 mehr als 167.000 zusätzliche Haushalte (+12,4 Prozent) in der Raumordnungsregion München. Zusammen mit weiteren Effekten, wie einem Ersatzbedarf für ältere Gebäude und Nachholbedarfen, wird ein Neubaubedarf von insgesamt gut 250.000 Wohnungen (12.000 jährlich). prognostiziert¹.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass sich der Trend der jüngeren Vergangenheit fortsetzen wird und die bisherigen Anstrengungen, das Wohnraumangebot auszuweiten, fortgesetzt werden müssen. Dabei wurden bereits beachtliche Erfolge im Neubau erreicht. Der Gesamtwohnungsbestand in der Stadt München hat sich in den Jahren von 1999 bis 2008 um ca. 45.500 Einheiten (ca. 6,5 Prozent) auf 742.820 Wohnungen erhöht. Die Anzahl fertig gestellter Wohnungen hat sich seit dem - in ganz Deutschland beobachteten Rückgang 2001 - wieder erholt und näherte sich zuletzt wieder der Marke von 3.000 bis 4.000 fertig gestellten Wohnungen pro Jahr.

Mit diesem Fertigstellungsvolumen weist München die mit Abstand höchste Bauintensität in Deutschland auf. Allerdings zeigen Ausreißer wie das Jahr 2006 mit über 12.000 fertig gestellten Einheiten in Folge der Realisierung mehrerer Großprojekte (Umwandlung von Konversions- in Wohnflächen und die Bebauung der Messestadt Riem), dass die Aufnahmefähigkeit des Marktes noch deutlich höher ist.

**Eine Viertel Million
neue Wohnungen
werden benötigt**

¹ Wohnungsmarkt Bayern 2009 (2009): BayernLabo Download: http://www.labo-bayern.de/images/stories/download/Wohnungsmarkt_Bayern_Beobachtung_Ausblick_2009.pdf S.93ff

**3.000 - 4.000
neue Wohnungen
jährlich neu gebaut**

**Trotz der höchsten
Bauintensität in
Deutschland kann der
Markt mehr vertragen**

Abbildung 2: Vergleich der Baufertigstellungen von Wohnungen im Jahr 2009



Die hohen Fertigstellungszahlen sind auch ein Erfolg der Wohnungsprogramme „Wohnen in München I bis IV“. Insbesondere der hohe Anteil öffentlich geförderter Neubauwohnungen hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Versorgungssituation für entsprechende Haushalte nicht noch schlechter ist. Vor allem einige Großprojekte, wie z.B. die neue Messestadt Riem, sorgten zeitweise für Entlastung. Bis zum Projektabschluss im Jahr 2013 sollen dort auf 555 ha insgesamt 6.100 Wohneinheiten entstehen.

Tabelle 2: Bauintensitäten im Durchschnitt der letzten drei Jahre im Vergleich

Stadt	Bauintensität gesamt (p.a.)	Bauintensität WE in EFH u. ZFH (p.a.)	Bauintensität WE in MFH (p.a.)	Durchschnittliche jährl. Bev.-Entw. in % (2006-2008)
München	3,4	0,5	2,9	1,78
Berlin	0,9	0,6	0,3	0,36
Hamburg	1,9	0,8	1,1	0,70
Frankfurt/Main	3,3	0,8	2,5	0,66
Stuttgart	2,0	0,5	1,5	0,42
Köln	2,6	0,7	1,9	0,41

München: teuer, aber gefragt

2.3

Steigende Mieten sowie Angebotsengpässe in vielen Segmenten kennzeichnen die aktuelle Marktlage² in der teuersten deutschen Stadt. Nicht nur Haushalte mit geringem Einkommen haben es schwer, sich auf dem Münchener Wohnungsmarkt mit Wohnraum zur Miete versorgen zu können, sondern gerade auch Personen und Familien, die sich im sogenannten mittleren Einkommensbereich befinden (und ggf. gerade aus der öffentlichen Förderung herausfallen). Die Engpässe ergeben sich aufgrund der geringen Anzahl verfügbarer Wohnungen und dem sehr hochpreisigen Angebot. Insbesondere im unteren Preissegment ist das Angebot, wie die folgende Tabelle belegt, knapp. Der Anteil der angebotenen Wohnungen im unteren und mittleren Preissegment von etwa 5,00 Euro/m² bis 10,00 Euro/m² liegt nur bei etwa 16,1 Prozent. Über 80 Prozent der im ersten Halbjahr 2010 angebotenen Mietwohnungen (IS24) befinden sich somit im höherpreisigen Segment, in dem Wohnungssuchende über 10,00 Euro/m² bezahlen müssen. Hieraus ergibt sich, bezogen auf Bestandswohnungen im Münchener Stadtgebiet, ein Durchschnittsmietpreis von 11,83 Euro/m², wobei v.a. der Anteil der Wohnungen mit Mietpreisen über 12 Euro/m² besonders groß ist. Hohe Nachfragewerte belegen die angespannte Situation auf dem Markt in allen Preissegmenten. Während im 1. Halbjahr 2010 in Deutschland der Indexwert bei 1383 Hits/Monat lag, liegen die Werte in München deutlich darüber.

² Die folgenden Analyseergebnisse basieren auf Auswertungen der Angebotsdatenbestände des ImmobilienScout24, die InWIS in vollständiger Form vorliegen. Berücksichtigt wird bei der Dateninterpretation, dass es sich um Angebotspreise handelt. In München wird gesondert beachtet, dass ein vergleichsweise großer Anteil der Marktbewegungen „unter der Hand“ stattfindet oder nur in Zeitungen dokumentiert ist. Daher werden alle Aussagen mit weiteren Daten überprüft sowie ergänzende Informationen ausgewertet. Genutzt worden sind Daten des Gutachterausschusses, Informationen des Referats für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt München (u.a. Mietspiegel), die Ergebnisse der Analysen von BulwienGesa und F & B, die auf die Datenquellen des Regionalen Immobilienwirtschaftlichen Informationssystems auf den F&B-Mietspiegelindex 2009 zurückgreifen.

Tabelle 3: Mietpreisklassen für Bestandswohnungen in München im ersten Halbjahr 2010 (Quelle: ImmobilienScout24)

Preisklasse	Mittelwert Kaltmiete in Euro/m ²	Anzahl Angebote im ersten Halbjahr 2010	Preis/m ² von...	Bis...	Nachfrage in Hits/Monat
A	5,80	33	4,28	6,98	7819
B	9,17	3044	6,99	9,99	2865
C	12,35	15997	10,00	37,93	2275

Für die vergangenen Jahre kann eine moderate Mietpreissteigerung in München konstatiert werden: So sind nach Angaben der BulwienGesa AG die Erstbezugsmieten für Wohnungen im Zentrum Münchens um 17 Prozent gestiegen. Vergleichbare Aussagen trifft das Wohnungsmarktbarometer der Stadt München. Das Barometer belegt außerdem, dass es zu starken Preisdifferenzierungen nach Wohnungsgröße kommt. So ist die Mietpreisspreizung bei den kleinen und großen Wohnungen in München deutlich stärker als bei den mittelgroßen Wohnungen - eine Situation, welche sich insbesondere für Wohnraumsuchende Ein-Personen- und Familienhaushalte als schwierig erweist.

Aber auch in München zeigt sich eine räumlich ausdifferenzierte Angebotsstruktur: In der Altstadt, Harlaching und Solln - laut Wohnungsmarktbarometer der Stadt München gute und beste Lagen - werden überwiegend große Wohnungen angeboten. Ein deutlich höherer Anteil kleiner Appartements wird in Fürstenried, Forstenried, Riem, Milbertshofen, in der Maxvorstadt sowie in Schwabing erreicht. Mit etwa 15,00 Euro/m² erzielen dabei die kleinen Appartements in Schwabing derzeit neben der Isarvorstadt und Lehel den höchsten Quadratmeterpreis bei der Wiedervermietung. Am günstigsten sind mit durchschnittlich 10,13 Euro/m² die Mieten in Ramersdorf. Deutlich belegen die in Tabelle 4 dargestellten Daten der Immobilienscout24-Datenbank die große Preisschere innerhalb Münchens: So weisen Top-Wohnstandorte wie Lehel Durchschnittsmieten von etwa 15,00 Euro/m² auf, während Standorte wie HasenbergI Durchschnittswerte von etwa 9,00 Euro/m² erzielen und demnach sehr hohe Nachfragerwerte erzielen können. Aufgrund von Lagevorteilen, die sich im Preis bemerkbar machen, bilden sich damit Quartiere aus, die für einkommensschwächere Gruppen kaum erreichbar sind. Aus diesem Grund ist vor dem Hintergrund einer nachfragegerechten Wohnungsversorgung darauf zu achten, eine Segregation in „gute“ und „schlechte“ Quartiere durch eine Durchmischung der Bewohner zu verhindern.

Tabelle 4: Vergleich der Mietpreise an den Standorten München-Lehel und HasenbergI in 2010 (Quelle: ImmobilienScout24)

	Mittelwert Kaltmiete in Euro/m ²	Anzahl Angebote im ersten Halbjahr 2010	Preis/m ² von...	Bis...	Nachfrage in Hits/Monat
HasenbergI	9,78	84	5,99	14,13	4644
Lehel	14,96	167	10,00	33,33	2854

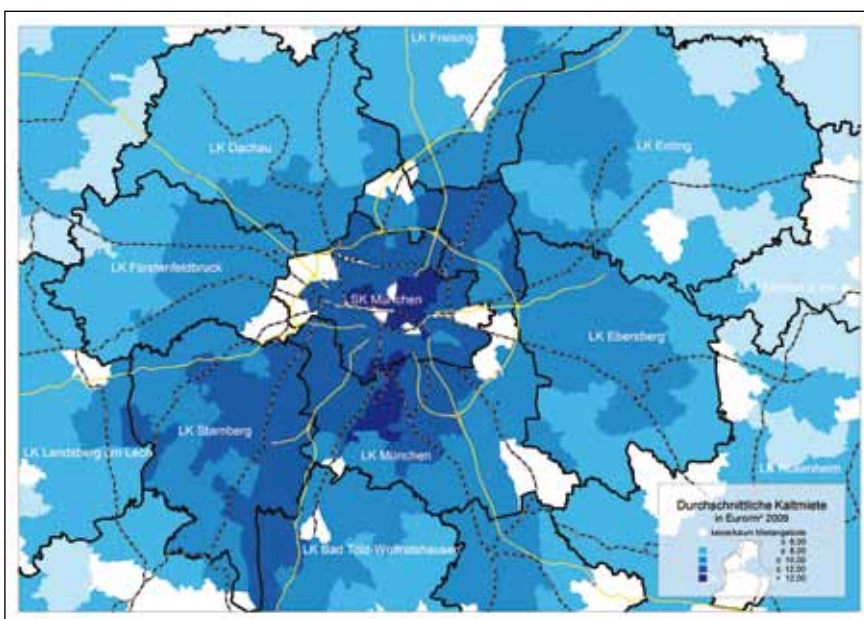
Das hohe Mietpreisniveau und die zielgruppenspezifische Problematik der Wohnraumversorgung verdeutlicht ein nationaler Vergleich der Wohnungsmärkte. So zahlen laut F&B-Mietspiegelindex 2009 Haushalte in München im Schnitt 71 Prozent mehr für eine

Wohnung als im Bundesdurchschnitt. Mit 20 bis 30 Prozent überdurchschnittlichen Mieten folgen die Städte Wiesbaden, Köln und Stuttgart. München sticht somit im Vergleich mit anderen deutschen Wachstumsregionen deutlich hervor.

Trotz des sehr hohen Verwertungsdrucks und der immer häufigeren Umwandlung von Miet- in Eigentumsformen, befindet sich München hinsichtlich seines Mietwohnungsanteils bundesweit im Durchschnitt. Die Wohnungsstichprobe des Mikrozensus 2006 weist für München eine Eigentumsquote von 23 Prozent aus, somit werden 77 Prozent der ca. 743.000 Wohnungen, nach städtischen Angaben (2010), von Mietern bewohnt (Eigentumsquoten im Vergleich: Dortmund: 22,5 %, Köln, 25,6 %, Stuttgart: 30 %, Hamburg: 22 %, Frankfurt: 16 %).

Nach einer aktuellen Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, wird in München die Wohnungsnachfrage bis 2025 stärker zunehmen als in jeder anderen deutschen Großstadt (+13,5 Prozent kumulierter Wohnfläche ausgehend vom Basisjahr 2006). Vor dem Hintergrund der enormen Bevölkerungsdichte, die auf die geringe Stadtfläche zurückzuführen ist, sind anhaltende Einwohnerzuwächse in den umliegenden Gemeinden sehr wahrscheinlich. Die Mieten im Münchener Umland haben sich, wie die Auswertung der vorliegenden Datenquellen zeigt, seit 2004 stabil entwickelt. So sind traditionell die Gemeinden, die südlich von München liegen sowie die Gemeinden an den S-Bahntrassen durch höhere Mietpreise gekennzeichnet, wie die folgende Karte zeigt.

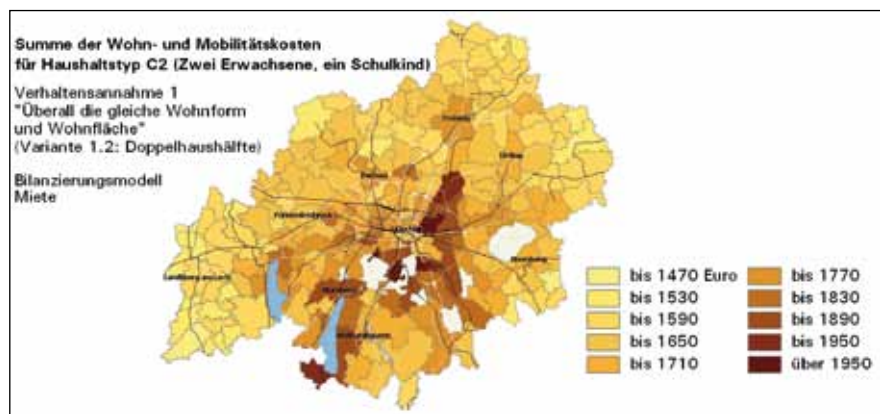
Abbildung 3: Mieten im Münchener Umland 2010



Quelle: ImmobilienScout24, Darstellung InWIS Forschung und Beratung

Der hohe Druck auf dem Wohnungsmarkt führt in München dazu, dass es immer häufiger zu Umzügen in das Umland kommt bzw. der Zuzug direkt in die Umlandgemeinden erfolgt. Jedoch müssen dabei auch die Mobilitätskosten betrachtet werden, wie Abb. 4 zeigt. Diese Betrachtungsweise wird von vielen Haushalten bislang noch vernachlässigt, gewinnt aber mit steigenden Preisen immer mehr an Bedeutung. Somit wird auch an dieser Stelle deutlich, dass nur ein regionaler Blick auf den Münchener Wohnungsmarkt die vorliegende Komplexität erfassen kann.

Abbildung 4: Summe der Wohn- und Mobilitätskosten für Haushaltstyp C2 (Zwei Erwachsene, ein Schulkind)



Quelle: aus: Siedlungsentwicklung und Mobilität, Kurzfassung, Seite 24, Hrsg: Arbeitsgemeinschaft nachhaltige Siedlungsentwicklung, München 2008. Modellrechnung und Visualisierung: J.-M. Gutsche / S. Schoubye

2.4 Zwischenfazit

Die hohe Lebens- und Wohnqualität und der konjunkturelle Aufschwung bescheren einer der führenden Wirtschaftsregionen Europas sowohl Beschäftigten- als auch Einwohnerzuwächse. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit seit Mitte 2006 auf aktuell rd. 5 Prozent ist maßgeblich auf den Arbeitsplatzzuwachs zurückzuführen. Arbeitsmarktbedingte Zuzüge insbesondere jüngerer Menschen und eine stabile Geburtenrate führen zu Bevölkerungswachstum.

Steigende Mieten seit zwei Jahren und leichte Preissteigerungen sowie Angebotsengpässe in einigen Segmenten kennzeichnen die aktuelle Marktlage in der teuersten deutschen Stadt. Die wieder deutlich belebte Wohnungsnachfrage ist getragen durch arbeitsplatzbedingte Zuwanderung sowie vom Trend zum urbanen Wohnen. Um der gestiegenen Nachfrage gerecht zu werden, sollen gemäß dem Wohnungsbauprogramm „Wohnen in

München IV“ jährlich rd. 7.000 neue Einheiten (davon 1.800 öffentlich geförderte) gebaut werden. In den vergangenen sechs Jahren lag der Neubau mit durchschnittlich 6.000 Wohnungen unter der angestrebten jährlichen Zielgröße. In den größeren zentrumsnahen Neubaugebieten Ackermannbogen, Hirschgarten und Nymphenburg-Süd entsteht sukzessive ein breites Angebot an Eigentumswohnungen und Eigenheimen in attraktiven Lagen. Am Beispiel der Mietentwicklung der Landeshauptstadt zeigt sich, dass trotz konjunktureller Schwankungen ein Preissteigerungstrend in den vergangenen Jahren ablesbar war – dies bestätigen alle befragten Marktexperten sowie das aktuelle Wohnungsmarktbarometer Münchens. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass ein Nebeneinander von stark boomenden Teilregionen und eher stagnierenden Teilregionen besteht. Diese Diversifizierung wird sich fortsetzen.

Insbesondere am Mietwohnungsmarkt gibt es einen deutlichen Angebotsengpass. Dies gilt vor allem für innerstädtische, urbane Lagen mit guter Verkehrsanbindung, differenzierter Infrastruktur und attraktivem Wohnumfeld, wie z.B. in Stadtteilen Schwabing, Haidhausen oder Bogenhausen. Das oft begrenzte Angebot führt nahezu zwangsläufig zu weiter steigenden Mieten in gefragten Wohnlagen. Am deutlichsten sichtbar wurde der Preisanstieg bei innerstädtischen Luxuswohnungen. In Top-Lagen (z.B. Herzogpark Bogenhausen) hat sich die Zahlungsbereitschaft im Top-Segment durch verstärkte Nachfrage auch eines internationalen Klientels deutlich erhöht. Aktuell werden in Spitzenlagen Preisniveaus über 10.000 Euro pro m² für Eigentumswohnungen akzeptiert.

Die Folge ist, dass bereits vorhandene Segregationsbewegungen weiter zunehmen. Nachfragüberhänge im Segment preisgünstigen Wohnraums werden trotz massiver Anstrengungen in der Vergangenheit und durchaus beachtlicher Erfolge beim Neubau von (Sozial-)Wohnungen auch weiterhin bestehen. Nicht nur einkommensschwache Haushalte, sondern auch Durchschnittsverdiener und insbesondere auch ausbildungs- und arbeitsbedingten Zuwanderungsgruppen sind davon zunehmend betroffen. Neben den Anstrengungen zur Preisdämpfung und Angebotsausweitung wird es daher auch zukünftig notwendig sein, negative Auswirkungen dieser Marktlage für diese Gruppen abzumildern. Hierbei muss auch darauf geachtet werden, die preiswerteren Standorte attraktiv zu halten und Stigmatisierungen zu verhindern.



Stadtplanung und Wohnungspolitik in München

Die skizzierten Engpässe und Probleme am Münchner Wohnungsmarkt sind vor allem Folge des wirtschaftlichen Erfolgs und der Anziehungskraft der Landeshauptstadt. Aktiver als die meisten anderen Städte Deutschlands hat sich der Münchner Stadtrat bislang bemüht, problematische Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt zu vermeiden oder einzuschränken. Dabei wurden oft neue, innovative Instrumente ausprobiert. Angesichts der anhaltenden Versorgungsprobleme und der sich wandelnden Ansprüche der Kunden an das Wohnen gilt es, diese Kultur innovativen Agierens mit neuen Impulsen zu versorgen. Zunächst sollen hier die vorhandenen Akteure, Ziele und Instrumente kurz skizziert werden.

3.1 Wohnungspolitische Akteurskonstellation

Das Thema „Wohnen“ ist in der Münchner **Stadtverwaltung** nicht eindeutig einem Ressort zugeordnet. Vielmehr sind drei Referate beteiligt:

- Stadtplanung und Bauordnung
- Soziales
- Arbeit und Wirtschaft³

Und damit auch die zuständigen Ausschüsse des Stadtrats.

Diese Aufteilung ist grundsätzlich zu begrüßen, wird doch das Thema „Wohnen“ als querschnittsorientiertes Aufgabenfeld verstanden, das in viele Ressorts hineingreift. Nicht zuletzt wegen dieser Interdisziplinarität ist eine allein formalistische Behandlung des Themenfeldes kaum zeitgemäß und führt in vielerlei Hinsicht nicht zu den gewünschten Ergebnissen

³ Mit Vertretern aller drei Referate wurden im Rahmen dieser Untersuchung Gespräche geführt.

Trotz der höchsten Bauintensität in Deutschland kann der Markt mehr vertragen

(vgl. 3.2). Daher kommt neben dem formellen Instrumentarium auch eine breite Palette informeller Instrumente im Kontext „Wohnen“ zum Einsatz (vgl. 3.3)

Die Stadt verfügt über zwei kommunale **Wohnungsbaugesellschaften**⁴ - die GEWO-FAG⁵ und die GWG⁶ - mit zusammen rund 60.000 Wohnungen. Der Oberbürgermeister Christian Ude hat sich in seiner Funktion als Präsident bzw. Vizepräsident des Deutschen Städtetags mehrfach für den Erhalt kommunaler Wohnungsunternehmen ausgesprochen, da Städte auf diese Weise die Möglichkeit haben, direkt auf der Angebotsseite regulierend im Markt zu agieren und Steuerungsmöglichkeiten in der Stadtentwicklung besitzen. Beide Gesellschaften sind entsprechen stark (auch) im Neubau engagiert, aber auch in der Bestandsmodernisierung und Quartiersentwicklung. In der öffentlichen Debatte besteht mittlerweile auch weitgehend Einigkeit, dass Privatisierungen kommunaler Wohnungsunternehmen zwar einen positiven fiskalischen Effekt erbringen, langfristig gesehen aber nicht erstrebenswert sind.

Viele örtliche Initiativen, insbesondere im Bereich Gentrifizierung und Privatisierung von Wohnungsbeständen werden von den Bezirksausschüssen aktiv unterstützt und beraten. Die Bezirksausschüsse entsenden auch ihre Vertreter in den Mieterbeirat.

Die Stadt München verfügt insgesamt über eine einzigartige Planungskultur: eine breit angelegte Bürgerbeteiligung mit einer Vielzahl von **Initiativen** und **Aktiven**, die sich regelmäßig zu bestimmten Themen einbringen.

4 Weitere kommunal(nah)e Gesellschaften werden unter „Sonstige Instrumente“ (3.3.4) geführt.

5 Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG

6 Gemeinnützige Wohnstätten- und Siedlungsgesellschaft mbH

3.2 Wohnungspolitische Zielsetzungen

3.2.1 Mehr bezahlbare Wohnungen!

7 Lediglich in Frankfurt am Main konnten (in Städten über 500.000 Einwohner) zuletzt ähnliche Bauintensitäten erreicht werden.

**6.000 Wohnungen
pro Jahr - 15 Jahre „Luft“!**

**Schon die klassische
„Mittelschicht“ hat
Probleme, eine passende
Wohnung (zum akzeptab-
len Preis) zu finden!**

Seit vielen Jahren verfolgt München wie kaum eine andere Stadt in Deutschland⁷ mit ihren wohnungspolitischen Instrumenten vor allem zwei Ziele:

Ausweitung des Angebots

Zuletzt ist es in München gelungen, 5.000 - 6.000 Wohneinheiten[<] pro Jahr fertigzustellen. Das ist - gemessen an der Größe Münchens - eine enorme Leistung (zum Vergleich: Berlin ca. 3.500 Whg, Hamburg: 3.700-4.000). Bislang ist es dank extensiver Flächenpolitik in den Außenbezirken und konsequent zügiger Nachnutzung von Konversionsflächen sowie der zeitnahen Aufbereitung kleinerer Grundstücke im Innenbereich gelungen, dieses Niveau zu erreichen. Doch angesichts der Flächenknappheit in München gehen Experten davon aus, dass das noch bestehende Flächenpotenzial für ca. 50.000 Wohneinheiten ca. in 15-20 Jahren aufgebraucht sein wird. Spätestens innerhalb dieser „Gnadenfrist“ muss die Stadt München einen Weg finden, das Wohnraumproblem zu lösen - sonst wird sie zwangsläufig die „Grenzen des Wachstums“ (bezogen auf Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftliche Entwicklung) erreicht haben.

Bereitstellung bezahlbarer Wohnungen

Mit preisdämpfenden Maßnahmen und durch ein breites Instrumentarium (u.a. SoBoN, vgl. 3.3.2) hat die Stadt mit wohnungspolitischen Programmen seit den 1990er Jahren versucht, auch für Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten infolge begrenzter Einkommen ein ausreichendes Angebot bereit zu halten. Auch wenn diese Programmatik und weitgehend auch deren Umsetzung weithin gelobt werden, ist doch zu konstatieren, dass das Ziel bislang nicht erreicht ist. Zu nennenswerten Preissenkungen oder zu einer nachhaltigen Verlangsamung oder gar Umkehrung des Trends steigender Preise ist es bislang nicht bzw. nicht in dem Maße gekommen, wie es für einkommensschwächere Haushalte notwendig wäre. Anders als in Städten mit ausgeglichenem Wohnungsmarkt zählt in München auch die oftmals als „Mittelschicht“ klassifizierte Mitte der Gesellschaft bereits zu der Gruppe der am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte. Schon jetzt drückt sich das in fehlenden Mitarbeitern in Altenpflegeheimen oder auch bei der Polizei aus - auch Berufe mit einem mittleren Einkommen reichen nicht aus, um eine den Wohnwünschen angemessene Wohnung zu finanzieren. Das ist auch für die wirtschaftliche Entwicklung ein Problem, aus dem zurzeit noch kein Ausweg gefunden scheint.

Bleiben Qualität und Ästhetik auf der Strecke?

3.2.2

Daneben bestehen weitere Ziele, die angesichts der angespannten Marktsituation meist in den Hintergrund getreten sind. Hierzu zählen im Einzelnen:

Bestandsentwicklung

Insbesondere energetische Modernisierung und der altersgerechte Umbau von Wohnungen sind angesichts des Klimawandels und der unaufhaltsamen Alterung der Bevölkerung in den letzten Jahren wichtige Themen, die in weiten Teilen der Republik zunehmend das Marktgeschehen prägen. In München jedoch gibt es zwei Besonderheiten: Zum einen besteht für viele Eigentümer wegen guter Vermietungschancen auch qualitativ „schlechter“ Wohnungen kaum Anlass, z.B. in energetische Modernisierung zu investieren. Zum anderen ist München noch eine „junge“ Stadt und wird dies vorerst bleiben - anders als viele von Schrumpfung gekennzeichnete Städte sind die älteren Haushalte als wachsende Zielgruppe in München noch nicht im Fokus der Investoren, da andere Zielgruppen (noch) schneller wachsen. Es besteht jedoch kein Zweifel, dass die demographischen Trends München zeitversetzt einholen werden.

Ausnahmen gibt es allerdings; so hat z.B. die städtische GEWOFAG angekündigt, in den kommenden zehn Jahren alleine 600 Mio. Euro zu investieren - davon immerhin 200 Mio. Euro in die Bestandssanierung.

Zielgruppenadäquate Angebote

In Regionen, die nicht (mehr) so stark von quantitativen Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage geprägt sind, treten qualitative Merkmale von Wohnungen und Wohnumfeld mehr in den Vordergrund. Angesichts sich weiter ausdifferenzierender Wohnwünsche in der Gesellschaft im Zusammenhang mit der Pluralisierung von Lebensstilen ist zu beobachten, dass Kommunen und Investoren versuchen, mit einzelnen Projekten Nischen zu besetzen und konkret einzelne Zielgruppen anzusprechen. Dies ist in München bislang nicht in größerem Umfang ersichtlich; selbstverständlich gibt es in hochpreisigen Segmenten kaum Grenzen, was die Befriedigung spezieller Wohnwünsche angeht, doch für weniger zahlungskräftige „außergewöhnliche“ Zielgruppen, die etwa gemeinschaftliche oder sonstige „besondere“ Wohnformen suchen, gibt es bislang kaum ein größeres (bezahlbares) Angebot in München.

Energetische Modernisierung und altersgerechter Umbau sind wichtige Zukunftsfelder, treten aber bislang in den Hintergrund!

Die Ausdifferenzierung der Nachfrage erfordert perspektivisch eine zielgruppengenaue Projektentwicklung!

**Die „europäische Stadt“
mit ihren spezifischen
Qualitäten ist seit 1.500
Jahren beliebt!**

Sicherung der Stadtbildqualität

Städte und Gemeinden haben längst das Potenzial ihrer baulichen Erscheinung für Marketing und Tourismus erkannt. Das gilt auch für München. Trotz erheblicher Kriegsschäden ist es dort gelungen, viele alte Gebäude wiederaufzubauen. Auch Neubauten orientierten sich - anders in vielen anderen deutschen Städten - oftmals an alten Stilen. Daher gibt es zahlreiche gut erhaltene Bauten aus Gotik, Renaissance und Klassizismus; auch die in Bayern im sakralen und höfischen Bauwesen verbreiteten Barock- und Rokokointerpretationen können bewundert werden. Doch auch die Moderne hat sichtbare Spuren hinterlassen - bekannt ist z.B. das Dach des Olympiastadions von Behnisch/Otto.

Hinzu kommt eine Vielzahl traditionsreicher Parks und Freiflächen, wie dem Englischen Garten oder dem Schlosspark Nymphenburg, die heute für ein hohes Maß an Wohnqualität in den umliegenden Wohngebieten sorgen.

Im Zuge der Diskussionen um „mehr Dichte“ ergeben sich Zielkonflikte. Der Bürgerentscheid gegen Hochhäuser (über 100 m) sowie die Zielsetzung, den Freiflächenanteil von zurzeit 42 Prozent zu erhalten, zeigen dies deutlich.

Wohnungspolitisches Instrumentarium

3.3

Über die vergangenen Jahrzehnte hat die Stadt München ein vielfältiges formelles und informelles Instrumentarium aufgebaut, um die o.g. Ziele zu erreichen. Neben den formellen Instrumenten kommen auch informelle bzw. kommunikative und finanzielle Instrumente zum Einsatz.

Formelle / regulative Instrumente

3.3.1

Vorbereitende Bauleitplanung - Flächennutzungsplanung

Die Stadt München verfügt über einen intensiv überarbeiteten Flächennutzungsplan (FNP). Im Zuge der letzten Aktualisierung (2009) erfolgte die Integration der Landschaftsplanung. Im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit wurde eine intensive Diskussion über Inhalte des FNP geführt; dies insbesondere auch im Benehmen mit anderen, informellen (vorbereitenden und begleitenden) Instrumenten, wie dem Prozess „Perspektive München“.

München verfügt über einen aussagekräftigen FNP, der in einem kooperativen Prozess entwickelt wurde

Die offene Vorgehensweise ist zu begrüßen; sie sichert ein hohes Maß an Akzeptanz der Aussagen und Planungsziele. Angesichts aktueller Diskussionen, wie sie z.B. in Stuttgart um das Projekt „Stuttgart 21“ geführt werden, ist eine weit reichende Bürgerbeteiligung für die zukünftige Stadtentwicklung wichtig.

Verbindliche Bauleitplanung - Bebauungspläne

Etwa 30 Prozent des Stadtgebietes sind mit Bebauungsplänen überzogen. Damit besteht dort ein hohes Maß an Verbindlichkeit bzgl. der künftigen Stadtentwicklung. Die B-Pläne zeigen viele Inhalte, die den o.g. Zielen entsprechen:

Die Ausnutzung der Möglichkeiten des BauGB unterstützt die Ziele Münchens

- Mehr Wohnraum: Häufig sind hohe Geschossflächenzahlen vorgesehen, um möglichst viele Wohnungen realisieren zu können bzw. durch Art und Maß baulicher Nutzungen die Kristallisationspunkte neuer Kernbereiche definiert (so z.B. im Bereich „Zentrale Bahnflächen - Birketweg“).
- Das Leitbild „kompakt, urban, grün“ aus dem Prozess PERSPEKTIVE MÜNCHEN wird umgesetzt, indem kompakte Baukörper vorgeschrieben werden (so z.B. in der Messestadt Riem, wo auch „weit draußen“ eindeutig ein zentrumsähnlicher Städtebau umgesetzt wurde).
- Vorgaben zur Umsetzung günstigen Wohnraums nach dem „München Modell“ sind meist enthalten; damit wird früh verhindert, dass etwa ausschließlich hochpreisige Angebote entstehen. Investoren wissen mit den erprobten Regeln des „München Modells“, worauf sie sich einlassen.
- Einige B-Pläne gehen neben der Beeinflussung des Preisniveaus zugunsten einkommensschwächerer Haushalte auch auf die vermeintlich nachrangigen Ziele wie etwa das Angebot zielgruppenspezifischer Wohnungsbauprojekte ein, indem z.B. Flächenanteile für Baugruppen und/oder Genossenschaften reserviert sind.
- Die Aufstellung der B-Pläne geschieht in zufriedenstellendem Tempo - große Projekte können in für Investoren verträglichen Zeitspannen realisiert werden. Allerdings kommt es auch vor, dass (fast) fertige B-Pläne vorerst zurückgestellt werden, da das Planungsamt sich angesichts begrenzter Ressourcen auf einige Vorhaben konzentrieren muss.

Die Qualität der verbindlichen Bauleitplanung zeigt, dass die Notwendigkeit einer Ausweitung des Wohnungsangebotes von den Münchner Behörden ernst genommen und im Rahmen des geltenden Rechtsrahmens umgesetzt wird.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff BauGB)

Größere Vorhaben wie z.B. Konversionsflächen in München (z.B. „Virginia Depot“ „Funkkaserne“) werden in der Regel mithilfe städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen nach besonderem Städtebaurecht umgesetzt. Das bietet bei konsequenter Umsetzung den Vorteil einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung gegenüber den üblichen Verfahren (Bebauungsplan, Vorhaben- und Erschließungsplan) und unterstützt somit das Ziel, möglichst schnell neue Wohnbauflächen zu mobilisieren. Hinzu kommt, dass sich solche Vorhaben auf

**Städtebauliche
Entwicklungsmaßnahmen
helfen bei der
Urbanisierung von
Konversionsflächen**

diese Weise deutlich besser steuern lassen. Voraussetzung ist allerdings, dass bei der Stadt Klarheit herrscht, was am Standort erreichen werden soll.

Erhaltungssatzungen (§ 172 BauGB) und Vorkaufsrechte (§ 24 BauGB)

Die Stadt setzt schon seit Jahren konsequent Erhaltungssatzungen ein, um der Gentrifizierung in gründerzeitlichen, altstadtnahen Quartieren zu begegnen. Die zurzeit 14 Erhaltungssatzungen gelten für knapp 93.000 Wohnungen⁸ und sorgen dafür, dass dort keine größeren Umbaumaßnahmen (oder ein Abriss) erlaubt sind, die zu deutlichen Mietsteigerungen führen würden. Damit greift dieses Instrument zwar nicht in Bezug auf die Schaffung von mehr Wohnraum, es sichert aber den Bestand verhältnismäßig günstigen Wohnraums innerhalb innenstadtnaher Quartiere und ermöglicht somit den Fortbestand der „Münchner Mischung“. Die Satzungen sind keine reine „Verhinderungsplanung“.

Eine weiteres (Teil-) Instrument ist dabei bedeutsam: das allgemeine Vorkaufsrecht im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen (§ 24, Abs. 1 Satz 4 BauGB). Die Stadt bzw. die GIMA⁹ können so zum Verkauf stehende Objekte erwerben und z.B. einer genossenschaftlichen Nutzung zuführen. So tritt zwar ein Eigentumsübergang ein, die Mieter können aber als Mitglied der Genossenschaft langfristig ihre Wohnumstände sichern.

Zweckentfremdungssatzung

In eine ähnliche Richtung geht auch die Münchner Zweckentfremdungsverordnung. Sie soll dafür sorgen, dass im Bestand vorhandene Wohnflächen dem Markt zur Verfügung stehen und nicht in Büroflächen o.Ä. umgewandelt werden oder spekulativ ungenutzt bleiben. In einigen Regionen mit weniger angespannter Marktsituation sind solche Verordnungen teils nicht mehr in Kraft (z.B. ist in NRW die Zweckentfremdungsverordnung 2006 ausgelaufen). Mietervereine und andere Akteure haben dies kritisiert, da auch in weniger angespannten Märkten kleinräumig Gentrifizierung stattfindet und Spekulation mit (leerstehendem) Wohnraum und die Umwandlung von Wohnungen existiert.

Erhaltungssatzungen helfen, preiswerten Wohnraum zu erhalten

8 Vgl. website Stadt München; Stand: September 2010

§ 24 BauGB und GIMA: Genossenschaften zur Sicherung günstigen Wohnraums

Wohnungen sollen dem Markt nicht vorenthalten werden!

9 „Die GIMA München eG (Genossenschaftliche Immobilienagentur München eG) ist ein Zusammenschluss von derzeit 14 Wohnungsunternehmen in München und vermittelt Mehrfamilienhäuser oder ganze Wohnanlagen an Genossenschaften oder Unternehmen, die ihre Wurzeln in der Gemeinnützigkeit haben. Unsere Aufgabe ist es, verkaufsinteressierte Eigentümer und Wohnungsgesellschaften, die am Erwerb interessiert sind, zusammenzubringen. Unser Ziel sind optimale Zukunftslösungen für Hausbesitzer und der langfristige Erhalt bezahlbaren Mietwohnraums in München und Umgebung.“ (website GIMA).

3.3.2 Informelle / kommunikative Instrumente

PERSPEKTIVE MÜNCHEN Masterplan für die zukünftige Entwicklung

¹⁰ Vgl. website Stadt München; Stand: September 2010

PERSPEKTIVE MÜNCHEN

In den 1990er Jahren wurde die Stadtentwicklungskonzeption „PERSPEKTIVE MÜNCHEN“ initiiert. Ziel war, gemeinsam mit den Bürgern die „Zukunft der Stadt“ und langfristige Stadtentwicklungsperspektiven aufzuzeigen. In zahlreichen Veranstaltungen wurden bislang 13 Leitlinien formuliert und vom Rat verabschiedet. Die enthaltenen Zielformulierungen reichen z.B. von „Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung durch qualifizierte Innenentwicklung - kompakt, urban, grün“ über „Münchener Stadtgestalt bewahren, neue Architektur fördern“ bis zu „Familien mit Kindern stärken“. Die Leitlinien sollten in konkreten Leitprojekten umgesetzt werden. Dazu zählen große Stadterweiterungen, wie z.B. die Theresienhöhe, die Zentralen Bahnflächen und die Messestadt Riem. So werden die „finanziellen, räumlichen und personellen Ressourcen [Münchens] auf strategisch bedeutsame Handlungsfelder konzentriert“¹⁰

München ist eine der ersten Städte, die in einem solch aufwändigen Prozess eine umfassende Zukunftsplanung in Angriff genommen hat. Andere Städte, wie z.B. Dortmund, haben in den vergangenen Jahren ebenfalls damit begonnen, vielfältige Themenbereiche städtischer Entwicklungen in (beteiligungsintensiven) Masterplanprozessen umzusetzen. Der Münchner Weg ist jedoch insofern einzigartig, als er sehr umfassend und insbesondere prozessual angelegt ist. Die PERSPEKTIVE MÜNCHEN ist Ausdruck einer historisch gewachsenen Planungskultur, in der politische Entscheidungen Ausdruck einer Beteiligung der Akteure auf allen Ebenen sind. Insbesondere die Aktivitäten verschiedener Vereine und Gruppen (z.B. „Münchner Forum - Diskussionsforum für Stadtfragen e.V.“) und die offene Diskussionskultur in der städtisch initiierten zentralen Informationsstelle „PlanTreff“ sind hierbei positiv hervorzuheben.

Wohnen in München (I-IV)

Ein wesentlicher Baustein von PERSPEKTIVE MÜNCHEN sind die wohnungspolitischen Handlungsprogramme „Wohnen in München“ (WiM), die erstmalig 1989 etabliert wurden. Deren Fortschreibung („Wohnen in München V“) ist Anlass zur Erstellung dieses Gutachtens. Das aktuelle Handlungsprogramm ist Deutschlands umfangreichstes kommunales Wohnungsbauförderprogramm. Es orientiert sich an den Leitbildern und Zielen aus dem prozessualen Programm PERSPEKTIVE MÜNCHEN und fasst hauptsächlich Förder- und Maßnahmenpakete zur Neubau-, aber auch zur Bestandsentwicklung zusammen und stellt den Mittelbedarf für deren Umsetzung dar.

Einige finanzielle Instrumente (vgl. 3.3.3) wurden erstmals in WiM IV auf „einkommensorientierte Förderung“ (EOF) umgestellt. Thematisch stand die Bereitstellung eines angemessenen Angebotes für verschiedene Zielgruppen im Mittelpunkt - neben familiengerechten und altersgerechten Wohnformen werden auch alternative Wohnmodelle genannt. Wichtig war/ist außerdem wichtig die Qualitätssicherung beim Bauen bei gleichzeitig kostensparender Bauweise.

Finanzielle Instrumente

3.3.3

München Modell

Von den „München Modell“ genannten Fördervarianten für Eigentum, Miete und Genossenschaften sollen v.a. Familien und Berufspendler mit mittlerem Einkommen profitieren. Das Modell funktioniert in drei Säulen (Eigentum, Miete und Genossenschaften) und war zuletzt über eine Laufzeit von fünf Jahren mit einem Volumen von 350 Mio. Euro ausgestattet; langfristiges Fortschreibungsziel ist mindestens der Erhalt dieses Volumens. Die Stadt baut das Modell in die Ausschreibung von Grundstücken an Investoren fest ein (prozentual). Für die Wohnungen gilt ein ermäßigter Kauf- / Mietpreis; über Bindungsfristen soll Missbrauch verhindert werden (z.B. beim Kauf einer selbstgenutzten München-Modell-Wohnung, 10 Jahre). Zusätzlich sind ökologische Standards einzuhalten. Das Programm wird regelmäßig evaluiert und angepasst.

Umfangreichstes kommunales Wohnungs- bauförderprogramm

Wenngleich das Modell grundsätzlich erfolgreich ist, sind doch Schwierigkeiten erkennbar:

- Die statischen Einkommensgrenzen sind relativ niedrig angesetzt; z.B. dürfte eine vierköpfige Familie in der Einkommensgruppe 2 (3) über nicht mehr als rd. 50.000 (70.000) Euro brutto im Jahr verfügen. Daraus ergeben sich zwei Probleme:
- Das zulässige Einkommen ist angesichts hoher Lebenshaltungskosten in München und der (auch im München-Modell) beachtlichen Kaufpreise vergleichsweise niedrig, was eine Finanzierung erschwert
- Haushalte, die leicht über den Grenzen liegen, profitieren nicht von dem Modell, werden aber mit der vollen Härte des Marktes konfrontiert. Damit fällt dieser mittleren Einkommensgruppe der Marktzugang u.U. noch schwerer, als den Haushalten, die vom München-Modell profitieren können.¹¹

11 Etwas Abhilfe leistet die neu eingeführte „einkommensorientierte Förderung“.

- Voraussetzung für die Inanspruchnahme ist, dass die Haushalte bereits in München wohnen oder drei (Familien: ein) Jahre pendeln. Das erfordert u.U. eine sehr „harte“ Zeit des „Wartens auf das Modell“.
- Beantragung und Vergabe gelten als kompliziert, was ggf. abschreckend wirkt. Das beschreibt allerdings ein grundsätzliches bürokratisches Problem vieler (Bundes-, Landes-) Förderprogramme. Gut gemeinte Ziele erfordern ausgefeilte Anforderungskataloge, wodurch aufwändige Kontrollen zur Einhaltung derselben entstehen. Der Modellrechner auf der Wohnungsamts-Homepage ist ein erster Schritt zur Vereinfachung.
- Von einigen Seiten wurde eine intransparente Darstellung des Programmerfolgs bemängelt.

SoBoN: Quote für sozialen Wohnungsbau

SoBoN - Sozialgerechte Bodennutzung

Die hohen Grundstückspreise Ende der 1980er Jahre brachten die Stadt in eine Zwangslage, da sozialer Wohnungsbau nicht mehr finanzierbar war. Auf Beschluss des Stadtrats wurde daher 1989 eine Neuregelung eingeführt: 40 Prozent der ausgewiesenen Wohnbauflächen müssen für den sozialen Mietwohnungsbau reserviert werden. Nach politischen Kontroversen wurde nach der Einführung des städtebaulichen Vertrags im BauGB durch den Stadtrat 1994 ein Grundsatzbeschluss zur „Sozialgerechten Bodennutzung“ SoBoN gefasst, der seitdem fortgeschrieben wird. Dieser regelt, dass die Kosten der Baulandentwicklung von den Grundstückseigentümern mitgetragen und 30 Prozent der Fläche dem sozialen Wohnungsbau zugeführt werden müssen. Es gelten festgeschriebene Grundstückswerte und Erschließungspauschalen. SoBoN ist somit auch ein Instrument zur Entlastung des städtischen Haushalts durch Mitfinanzierung städtebaulicher Planungen.

Durch SoBoN konnte die Ausweisung von Grundstücken für sozialen Wohnungsbau erheblich gesteigert und ein wichtiger Beitrag zur zügigen Realisierung bedarfsgerechter und anspruchsvoller Stadtplanung geleistet werden.

KomPro: Bekämpfung von Wohnungslosigkeit

KomPro - Kommunales Wohnungsbauprogramm

Parallel realisierte das Sozialreferat das Kommunale Wohnungsbauprogramm (KomPro - „Wohnen statt Unterbringen“) für Geringverdienende und sozial benachteiligte Personengruppen, die kurz vor akutem Wohnungsverlust stehen oder aus der Wohnungslosigkeit zurückkehren möchten und dafür Unterstützung benötigen. Für Bauherren und Immobilieneigentümer werden in Form von Fördermitteln Anreize geschaffen, entsprechende Wohnungen (für Einzelpersonen, Paare, Alleinerziehende oder Familien mit Kindern) fertigzustellen oder zu sanieren. Fehlende Flächenkapazitäten wurden durch den Erwerb von

Belegungsrechten an Wohnungen aufgefangen. Vorgesehen ist eine gleichmäßige Verteilung über das Stadtgebiet, um die Integration der Mieter in die Gesellschaft sicherzustellen. Über die Belegung entscheidet eine Kommission aus Vertretern des Wohnungsamts, dem Vermieter und einem Integrationshelfer. Diese kooperative Vorgehensweise ist zu begrüßen.

Weitere

Darüber hinaus sieht WiM IV auch Fördermittel für die Errichtung von **altengerechten Wohnungen** (betreuten Wohnungen) sowie vollstationären Pflegeeinrichtungen vor, die hier jedoch nicht näher erläutert werden sollen. Ebenfalls werden Bundes- und Landesmittel aus der **Städtebauförderung** v.a. für Maßnahmen in der sozialen Stadterneuerung („Soziale Stadt“) eingesetzt; Die Errichtung von Wohnungen wird dadurch jedoch nicht gefördert.

Sonstige Instrumente

3.3.4

Mit der **Münchner Gesellschaft für Stadterneuerung MGS** verfügt die Stadt über ein eigenes Projektsteuerungsunternehmen, das v.a. als Sanierungsträger tätig ist. Flankierend zu vielfältigen anderen Maßnahmen und gemeinsam mit z.B. den kommunalen Wohnungsunternehmen und anderen Akteuren können so in Quartieren und Sanierungsgebieten ganzheitliche Ansätze umgesetzt werden.

Der **Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München** hat das Thema Wohnen bislang wenig behandelt. Die aktuelle Studie zum Thema Wohn- und Mobilitätskosten ist ein erster Ansatz dem Thema eine höhere Bedeutung zuzumessen

München verfügt derzeit über kein **Baulückenkataster**, wie es einige andere Kommunen zur Verfügung stellen. Hintergrund ist, dass die Problematik längerfristig baureifer Baulücken offenbar nicht in nennenswertem Umfang besteht, da durch den hohen Marktdruck schnell Bebauung realisiert wird.¹²

Darüber hinaus besteht eine laufende **Wohnungsmarktbeobachtung**; alle zwei Jahre erscheint ein Bericht zur Wohnungsmarktsituation. Zudem werden laufend Anzeigen der Süddeutschen Zeitung ausgewertet und in einem Wohnungsmarktbarometer aufgearbeitet. Alle zwei bis drei Jahre findet außerdem eine Expertenbefragung statt, die Wohnungsunternehmen, Bauträger und andere Akteure zu ihrer Einschätzung der Lage befragt.

12 Vgl. Besler/Wiegand 2006 in: Lobeck, Wiegand, Wiese-von-Ofen 2006: 11

3.4 Resümee

**Mehr und günstige
Wohnungen für ein breites
Zielgruppenspektrum
schaffen!**

13 Vgl. Koalitionsvertrag bis 2014.

**„Wohnen“ ist zentrales
Thema in München**

**Problem erkannt - aber
noch nicht gebannt!**

Die Ziele sind klar abgesteckt - München möchte mehr Wohnungen und v.a. mehr günstige Wohnungen bereitstellen, sieht sich gleichzeitig aber einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“¹³ im Sinne von Qualitätssicherung bei Wohnungsbau und Stadtgestalt, Bestandsoptimierung und zielgruppenadäquatem Bauen verpflichtet. Gleichzeitig bleiben - trotz Wirtschafts- und Finanzkrise - infolge des Nachfragedrucks und des hohen Preisniveaus erhebliche Marktzugangs- und Versorgungsschwierigkeiten für viele Haushalte bestehen. Das gilt nicht nur für Geringverdiener, sondern zunehmend auch für die Mittelschicht.

Wesentliche **Akteure** in diesem Kontext sind neben den politischen Entscheidungsträgern und den Parteien v.a. die im Bereich Wohnen bislang stark aufgestellte Verwaltung. Auch die kommunalen Wohnungsunternehmen sowie weitere kommunal(nah)e Gesellschaften (GIMA, MGS) und Mieterverein engagieren sich im Themenfeld Wohnen.

München wendet wie kaum eine andere Stadt ein sehr breites Instrumentarium an, um die wohnungspolitischen Ziele zu erreichen. Neben der Nutzung formeller Instrumente sind insbesondere der frühzeitig gestartete und breit angelegte kommunikative Prozess „PERSPEKTIVE MÜNCHEN“ sowie die daraus entstandenen Leitprojekte und Förderprogramme zu nennen. Insgesamt setzt die Stadt (auch aus der Not heraus) weitaus deutlicher einen Schwerpunkt auf das Themenfeld „Wohnen“, als das viele andere Städte tun. An einzelnen Stellen der Förderprogramme bestehen geringfügige Nachbesserungsmöglichkeiten, die jedoch bereits in den Diskussionen um „Wohnen in München V“ diskutiert wurden (z.B. Einkommensgrenzen, Vergabepaxis „München Modell“).

Dennoch bleibt ein zentrales Problem bestehen: Eine wirkliche Entspannung am Wohnungsmarkt (insbesondere für Zielgruppen mit niedrigen und mittleren Einkommen) ist bislang nicht eingetreten. Im Gegenteil: Nach wie vor steigen Mieten weiter und bleibt die Nachfrage nach Wohnungen hoch. Natürlich lässt sich argumentieren, dass es ohne all' die Anstrengungen und Instrumente noch schlimmer hätte kommen können; aber dennoch ist zu konstatieren, dass dies offenbar noch nicht ausreicht, um wirklich eine Trendumkehr herbeizuführen. Das allerdings muss zentrale Aufgabe der Stadt bleiben - die Verfügbarkeit und die Qualität von „Wohnen“ wird zunehmend als Standortfaktor auch in unternehmerischen Entscheidungsprozessen in der Wirtschaft diskutiert. Wegen des sich verschärfenden „Kampfes um Fachkräfte“ können oft solche Orte entscheidende Pluspunkte bei einer Standortentscheidung verbuchen, die ein hochwertiges, vielfältiges und kreatives Wohnungsangebot in attraktiven Lagen bieten (und zwar nicht nur für die Vorstandsetage). Es ist daher zu überlegen, wie die vorbildlichen Ansätze einer Wohnraumversorgungsstrategie ausgebaut und optimiert werden können.

Wohnstandort stärken heißt Wirtschaft fördern!



Die Entwicklung von Wohnungsmärkten und Wirtschaftsstandorten ist eng miteinander verflochten. Dass Arbeitsplatzangebote Zuwanderung auslösen, konnte in den vergangenen Jahrhunderten immer wieder beobachtet werden. Der wirtschaftliche Strukturwandel, verstärkt durch die Potenziale des technologischen Fortschritts und den Freiheiten der Globalisierung, hat dazu geführt, dass Unternehmen ihre Standorte flexibler wählen und verlegen. Zugleich ist festzustellen, dass qualifizierte Arbeitskräfte - und das sind nicht nur die sogenannten High-Potentials - weltweit ein knappes Gut sind („War for talents“). Mehr und mehr gilt, dass weniger lokale Verbundenheit oder günstige Gewerbesteuerhebesätze, sondern vielmehr die Attraktivität eines Standorts für Arbeitskräfte wichtiger Faktor für die Standortentscheidung von Unternehmen ist. Neben diesem „weichen“ Standortfaktor ist auch die „harte“ wirtschaftliche Bedeutung des Immobiliensektors selbst nicht zu vernachlässigen.

Weicher Standortfaktor Wohnen wird hart

Beschäftigungseffekte ergeben sich jedoch nicht nur durch Bau und Modernisierung von Wohnungsbeständen, sondern auch durch die Entspannung des Wohnungsmarktes. Denn attraktive (und bezahlbare) Wohn- und Lebensräume in den Quartieren einer Stadt werden immer mehr zu einer zentralen Frage der Wirtschaftsförderung. Hat München heute noch aufgrund seines Images, seiner Infrastruktur, seines Freizeitangebotes, seiner Nähe zu den Alpen und Italien sowie insbesondere seiner wirtschaftlichen Stärke und vieler Arbeitsplätze eine hohe Anziehungskraft als Wohnstandort, so stellt der Mangel an (preislich und qualitativ) adäquatem Wohnraum dennoch eine schleichende Gefahr für die wirtschaftliche Entwicklung dar.

4.1

**Attraktive und bezahlbare
Wohnungsangebote
sind ein wichtiger
Standortfaktor!**

Der schwierige Zugang zum beliebten Arbeits- und Wohnstandort München hat bereits heute negative Effekte auf die Arbeitsmarktentwicklung. Insbesondere in den geringer bezahlten Berufsgruppen bestehen erhebliche Wohnraumversorgungsprobleme. Herauszustellen ist an dieser Stelle jedoch, dass viele Berufsgruppen mit mittleren Einkommen, wie z.B. Altenpflegekräfte, Feuerwehrleute, Polizisten, Handwerker etc. in München dringend benötigt werden, da sich hier (nicht zuletzt wegen der Situation am Wohnungsmarkt) bereits ein Arbeitskräftemangel abzeichnet. Diese Situation zeigt sich auch auf dem Ausbildungsmarkt Münchens. Viele Ausbildungsstellen bleiben unbesetzt, weil die Bewerber keinen bezahlbaren Wohnraum im Stadtgebiet finden.

Attraktive und bezahlbare Wohnungsangebote sind ein wichtiger Standortfaktor!

-
- 14 IS24-Auswertung:
Angebot vom September 2010,
69,5 m², 765 € (kalt) ~ 11,00 Euro / m²
 - 15 TVÖD Pflege/Betreuung (Bayern)
Entgeltgruppe E7, Stufe 1
 - 16 Tarifliche Grundvergütung SvB München, Quelle: Gewerkschaften

Das Phänomen wird leicht verständlich, wenn man beispielhaft mit konkreten Zahlen rechnet. Für eine durchschnittliche 70 m² Wohnung in Ramersdorf sind zurzeit min. 1.000 (warm) zu kalkulieren.¹⁴ Geht man davon aus, dass beispielsweise ein Altenpfleger (examiniert) etwa 2.100 Euro brutto monatlich (Einstiegsgehalt) verdient¹⁵, macht allein die Miete einen Anteil von fast 50 Prozent am Bruttogehalt aus. Noch schwieriger wird es, wenn z.B. ein alleinerziehendes Elternteil, z.B. beschäftigt als Verkäuferin im Einzelhandel mit ca. 2.140 Euro brutto mit einem Kind eine Wohnung sucht. Vergleichbar sieht die Situation bei Familien aus, die sich nur auf ein Einkommen stützen können, beispielsweise im Bereich Kfz-Mechatroniker, dessen Einkommen bei ca. 2.170 Euro brutto liegt. In all diesen, in München auch dringend benötigten Berufsgruppen¹⁶, sind bis zu 50 Prozent des Bruttogehalts für die Warmmiete zu veranschlagen. Aber auch in Berufen mit höherem Bruttogehalt, zum Beispiel bei einem Assistenzarzt mit durchschnittlich 3.730 Euro brutto monatlich oder einem Ingenieur (FH/ Chemie) mit durchschnittlich 3.992 Euro brutto, macht allein die Kaltmiete einer Wohnung einen erheblichen Anteil des Verdienstes aus.

-
- 17 Siehe auch die im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft „Nachhaltige Siedlungsentwicklung vom Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum und dem Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV) erstellte Studie „Siedlungsentwicklung und Mobilität“ (<http://www.pv-muenchen.de/aktuell/sum.htm>)

Ein Ausweichen auf Wohnstandorte außerhalb Münchens ist nur bedingt ein Lösungsansatz. Neben der Tatsache, dass auch in der Region um München Wohnraum knapp und vergleichsweise teuer ist, bedeuten tägliche Pendlerverkehre erheblichen Zeitaufwand, Kosten und erzeugen zudem unerwünschte externe Effekte. Auch sind die vorhandenen Verkehrswege vielerorts bereits an ihren Kapazitätsgrenzen angelangt. Wenngleich es notwendig und nicht vermeidbar ist, dass eine Ausweitung in die Region erfolgt und daher vor allem die Kapazitäten der Verkehrsströme - prioritär des ÖPNV - auszuweiten und möglichst Kosten des Pendelns zu reduzieren sind, sind weitere Anstrengungen auch in München selber zwingend erforderlich. Andernfalls droht eine weitere Verschärfung des Arbeitskräftemangels, der die wirtschaftliche Entwicklung Münchens negativ beeinflussen wird.¹⁷

Effekte von Gebäudesanierungsprogrammen auf die Beschäftigungsentwicklung

4.2

Der Schutz des Klimas, die Sicherung der Energieversorgung und sozial tragbare Energiepreise sind zentrale europäische und nationale Ziele der Umwelt- und Wohnungspolitik. Besonders im Bereich Hauswärme bestehen noch große Einsparpotentiale. Eine wichtige Rolle nimmt hierbei die KfW-Bankengruppe ein, die seit 1990 die energetische Gebäudesanierung fördert. Nicht nur der Neubau von Wohnungen fördert die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Belebung des Wirtschaftsmarktes, sondern auch die Sanierung und Modernisierung von Gebäudebeständen. Die KfW hat von dem unabhängigen Bremer Energie Institut ermitteln lassen, welche Effekte von den Sanierungsprogrammen ausgehen - und zwar nicht nur hinsichtlich Energieeinsparung bzw. CO₂-Reduktion, sondern auch bezüglich der Bedeutung für Beschäftigung.

Für das Jahr 2008 ergab die Abschätzung bezogen auf das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm einen Beschäftigungseffekt von etwa 51.000 Personenjahren. Im Vergleich mit dem Jahr 2007 ergibt sich damit ein Zuwachs von etwa 16.000 Personenjahren, welcher auf den Anstieg des Kreditvolumens und des Investitionsvolumens um rund 50 Prozent zurückzuführen ist. In beiden Betrachtungsjahren ist der direkte Beschäftigungseffekt im Baugewerbe stärker als der indirekte Beschäftigungseffekt in den anderen beteiligten Wirtschaftssektoren. Die bevölkerungsreichen (und daher auch „wohnungsreichen“) Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen sind mit jeweils mehr als 9.000 Personenjahren Spitzenreiter. Rund 80 Prozent der Effekte sichern bzw. schaffen Arbeitsplätze im Mittelstand.

CO₂-Gebäudesanierung bringt Beschäftigung im Umfang von min. 51.000 Personenjahren

Problematisch ist (ebenfalls) in diesem Zusammenhang allerdings die Tatsache, dass aktuell infolge der krisenbedingt desolaten Haushaltslage des Bundes auch die energetischen Fördermittel im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm drastisch gesenkt werden sollen. Dadurch gehen naturgemäß auch die positiven Beschäftigungseffekte verloren. Für den Fall, dass dennoch Modernisierungen umgesetzt werden, da etwa diesbezügliche politische Zielsetzungen und Anforderungen erhalten bleiben (Klimaschutzziele der Bundesregierung), bleibt eine Umlage von Modernisierungskosten auf die Miete nicht aus; dies kann dazu führen, dass besonders Mieter durch diese Regelungen finanziell stark belastet werden.

4.3

Auswirkungen des Wohnungsneubaus auf die Beschäftigungsentwicklung

Laut Angaben des Pestel-Institutes, das 2009 im Auftrag des Bundesverbands freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. die wirtschaftlichen Auswirkungen des Wohnungsbaus untersucht hat, führt der seit 1995 rückläufige Wohnungsneubau neben den Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt auch zu negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation.

Verlust von 1 Mio. Arbeitsplätzen im Baugewerbe in den letzten 20 Jahren!

Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes waren im Jahr 1995 – dem Jahr mit der höchsten Erwerbstätigkeit im Baugewerbe in den vergangenen 20 Jahren - gut 3,2 Mio. Personen in dieser Branche beschäftigt. Die Zahl der Erwerbstätigen in dieser Branche ist über 2,77 Mio. im Jahr 2000 auf 2008 nur noch 2,2 Mio. gesunken. Der Anteil des Baugewerbes an der Erwerbstätigkeit insgesamt ist damit von 8,6 auf 5,4 Prozent zurückgegangen. Neben den positiven wohnungspolitischen Konsequenzen eines anziehenden Wohnungsneubaus sind somit auch die konjunkturellen Effekte nicht zu unterschätzen. Außerdem erzielen die im Wohnungsbau beschäftigten Personen (anteilig) einkommensteuer- und sozialabgabenpflichtige Einkommen und tragen damit zur Finanzierung staatlicher Aufgaben einschließlich der gesetzlichen Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung bei.

Der Bau eines Einfamilienhauses bringt ein Jahr Beschäftigung für vier Personen; eine Eigentumswohnung für 2,3 Personen!

Gemäß den Ergebnissen der Input-Output-Analyse des Pestel-Institutes resultiert aus einer Bauinvestition in Höhe von 1 Mrd. € eine Beschäftigung in Höhe von knapp 22.500 Personenjahren, d. h. 22.500 Personen werden aufgrund der Investition ein Jahr lang Vollzeit beschäftigt. Umgerechnet sorgt somit der Neubau eines Einfamilienhauses etwa ein Jahr lang für die Vollzeitbeschäftigung von vier, der Bau einer Geschosswohnung von 2,3 Erwerbstätigen. Da die ausgelöste Beschäftigung überwiegend direkt auf den Baubereich entfällt, kann davon ausgegangen werden, dass in hohem Maße Beschäftigung lokal am Ort der Investition geschaffen wird.

Die Tatsache, dass die Wohnungsbauziele in München nicht erreicht wurden, kosten die Stadt ca. 6.500 Arbeitsplätze!

Wenn der Bau eines neuen Einfamilienhauses zur Beschäftigung von vier Personen für ein Jahr führt, dann würden 100.000 Einfamilienhäuser 400.000 Menschen für ein Jahr einen Arbeitsplatz verschaffen. Könnte man den Neubau auf dem höheren Niveau verstetigen, würden diese Arbeitsplätze auch dauerhaft ausgelastet. Eine Erhöhung des Neubauvolu-

mens in Deutschland auf 190.000 Einfamilienhäuser und 210.000 Geschosswohnungen würde somit zu Einnahmen von 33 Mrd. € und einer Beschäftigung von knapp 1.250.000 Personen führen. Gelänge es in München, die geplanten 7.000 Wohnungen (statt der 2009 realisierten rd. 4.300 Einheiten) im Jahr zu errichten, würde das (bei gleichbleibendem Anteil Ein- und Zweifamilienhäusern) jedes Jahr Arbeit für rd. 6.500 zusätzliche Beschäftigte bedeuten.

Auswirkungen der Privatisierung von Wohnungsbeständen auf die Beschäftigungssituation

In den vergangenen Jahren hat sich die Situation auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten grundlegend verändert¹⁸. Internationale Finanzinvestoren haben durch ihren Einstieg in den deutschen Wohnungsmarkt die Anbieterstrukturen signifikant verändert. Anders als im bis heute existierenden Selbstverständnis eines großen Teils der Branche, wo trotz des Wegfalls der Gemeinnützigkeit weiterhin ein sozial verantwortlicher und nachhaltiger Unternehmensansatz als richtig und wirtschaftlich sinnvoll gilt, sind viele neue Investoren von kurzfristigen Interessen getrieben. Nicht das Gut Wohnung ist hier von Belang, sondern damit verbundene Zahlungsströme (Cash-Flow). Unter Einbeziehung hoher Fremdfinanzierungsanteile bemühen sich die Investoren um möglichst hohe und kurzfristige Verzinsungen ihres Eigenkapitals (Stichwort Leverage-Effekt) wobei ein zeitnaher Ausstieg (Exit) von vornherein kalkuliert wird, so dass für langfristige Investitionszyklen voraussichtlich keine Zeit bleibt.

Diese neuen Akteure am deutschen Wohnungsmarkt sind zu einem Zeitpunkt aufgetreten, an dem sich viele öffentliche Akteure von ihren Wohnungsbeständen trennen wollten oder vermeintlich mussten. Neben dem Ankauf vieler privater Bestände wurden daher auch große Teile ehemals öffentlicher Wohnungsbestände an Finanzinvestoren bzw. von diesen dominierte Wohnungsunternehmen privatisiert. Öffentliche Diskussion um die Folgen dieser Veränderungen waren und sind oft hitzig und von großen Sorgen begleitet.

4.4

Investoren entdecken den Markt

¹⁸ S. dazu auch Studie „Beschäftigungspolitische Konsequenzen und Folgen für bisherige Mieter und neue Eigentümer“, 2010 von InWIS im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellt

Mietsteigerung und Qualitätsverlust wurden befürchtet und sind teilweise zu beobachten

Massive Mieterhöhungen, auch durch „Luxusmodernisierungen“, einerseits und Kostensenkungen bei der Instandhaltung auf der anderen Seite werden zumindest in der öffentlichen Diskussion als die größten Bedrohungsszenarien beim Einstieg privater Investoren in das Vermietungsgeschäft angesehen. Auf angespannten Märkten zeigt sich, dass bei fehlenden Mietpreisbindungen in der Tat die Mieten auf das Marktniveau ansteigen und somit Angebote, die z.B. wegen des Selbstverständnisses des Unternehmens oder aufgrund seines öffentlichen Auftrages vor dem Verkauf unterhalb von Marktkonditionen angeboten wurden, im unteren Preissegment verloren gehen.

Verkäufe und Privatisierungen haben allerdings überwiegend nicht in angespannten Märkten stattgefunden. Befürchtungen, dass Investitionen für Modernisierung und Instandhaltung nach der Privatisierung erheblich zurückgefahren werden, bestätigen sich nur in einigen Fällen. Besonders die neuen, teils sehr großen neuen Wohnungsunternehmen mussten erkennen, dass Wohnungswirtschaft nur begrenzt mit anderen Finanzinvestitionen z.B. im produzierenden Sektor vergleichbar ist. Infolgedessen findet zurzeit ein bemerkenswertes Umsteuern statt. So reklamiert etwa die Deutsche Annington, Tochterunternehmen des britischen Private-Equity-Fonds Terra Firma Capital Partners und größtes deutsches Wohnungsunternehmen mit ca. 217.000 Wohnungen mittlerweile für sich, ein langfristig orientiertes Unternehmen zu sein.

**Durch Privatisierung gehen
u.U. Arbeitsplätze im
Unternehmen und bei
lokalen Auftragnehmern
verloren!**

Wenngleich die Geschäftsmodelle der neuen Anbieter von der Realität in Teilen eingeholt wurden, so sind dennoch negative Folgen der Privatisierungen auf die lokale Wirtschaft und Beschäftigungssituation zu konstatieren. Der Erwerb der Wohnungen zu vergleichsweise hohen Einstandspreisen - die einen Verkauf öffentlicher Immobilien angesichts der desolaten Finanzlage vieler kommunaler Haushalte attraktiv machten und machen - wurde mit dem Schlagwort „undermanaged“ begründet. Neben der Absicht, Mieten zu „optimieren“, ist dadurch vor allem das Ziel einer höheren Kosteneffizienz zu verstehen. Durch professionelleres Management und z.B. die Automatisierung von Unternehmensabläufen werden Kosten gesenkt und Renditen gesteigert. Das kann z.B. in der Praxis bedeuten, dass neue, zentralisierte und digitalisierte Kundenkommunikationsmodelle eingeführt werden, um Personal einsparen zu können. Ob die Qualitätsstandards dabei gehalten werden können, hängt von dem jeweiligen Konzept ab und ist nicht abschließend zu beurteilen. Meist tritt für die Mitarbeiter bei der Überführung des Unternehmens an die neuen Gesellschafter meist keine sofortige Verschlechterung ein. Doch schnell wird angesichts des Kostendrucks ein „anderes“ Arbeiten Realität und im Rahmen der Mitarbeiterfluktuation werden ggf. Arbeitsplätze abgebaut, Lohnstrukturen verändert und Arbeitnehmerrechte des Branchentarifvertrags in Frage gestellt.

Außerdem wird nach Privatisierungen oft eine kostenbewusstere Instandhaltungsstrategie umgesetzt. Das hatte in berichteten Einzelfällen auch zur Folge, dass, statt wie bisher, das lokale Handwerk mit Aufträgen zu betrauen, überregional tätige Unternehmen und teils (günstige) Arbeitskräfte aus dem osteuropäischen Ausland eingesetzt wurden. Dies führt - je nach Volumen - mittelfristig zu spürbaren Auswirkungen in der Struktur des lokalen Marktes für entsprechende Dienstleistungen.

Zusätzlich zu den Auswirkungen auf die örtliche Beschäftigungssituation deutet vieles darauf hin, dass Privatisierungsmaßnahmen zu Steuerungsverlusten auf lokalen Wohnungsmärkten führen bzw. die Ausgangssituation für politische Steuerungsversuche verschlechtern. Durch den Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen und -bestände gehen Einflussmöglichkeiten von Städten und Gemeinden auf den Wohnungsmarkt zurück.

Angesichts der Erfahrungen mit Privatisierungen der letzten Jahre ist der angedachte Verkauf der GBW AG durch die BayernLB mit großer Sorge zu betrachten. Immerhin 10.000 Wohnungen sind alleine in München betroffen. Dabei sollte die Aufmerksamkeit weniger der Frage des Mieterschutzes durch eine Sozialcharta gelten. Untersuchungen haben gezeigt, dass es kaum möglich ist, über die ohnehin gesetzlich vorhandenen Mieterrechte hinaus (die Bestandsmieter in der Regel vor den größten Risiken schützen) wesentliche Rechte zu verankern. Zudem ist das Problem der Überprüfung dieser Vereinbarungen kaum lösbar und wenn, dann nur auf Kosten des Verkaufspreises. Bislang geschlossenen Sozialcharten kam meist eher die Aufgabe einer „Beruhigungspille“ für Öffentlichkeit und Mieter zu, als dass sie nüchtern betrachtet substanzielle Verbesserungen der Mieterrechte erzielt hätten.

Die zentralen Risiken sind, dass langfristig einigermaßen preisgünstiger Wohnraum im innerstädtischen Raum verloren geht (und wenn es nicht die gegenwärtigen Mieter betrifft, so drohen bei Neuvermietungen Preisaufschläge) sowie der Verlust eines überaus wichtigen Partners auf dem Wohnungsmarkt. Die GBW stützt nachhaltig die Entwicklungen auf dem Münchener Wohnungsmarkt und ist ein verlässlicher Partner für die Quartiersentwicklung. Aufgrund der komplexen Eigentümerstruktur der GBW und des Beihilfsrecht der Europäischen Union muss die BayernLB vermutlich an den Meistbietenden verkaufen, so dass die Auswahl eines Käufers, der die bisherige Unternehmensphilosophie fortsetzt, nicht garantiert werden kann. Analog zu anderen Privatisierungsvorgängen ist zu befürchten, dass bei einem Verkauf zukünftig auch das lokale Handwerk deutlich weniger Aufträge erhalten wird und somit negative Beschäftigungseffekte zu befürchten sind.

Privatisierungen schmälern die direkte Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt

Risiko: GBW-Verkauf!



5

Vom Ausland lernen?

5.1 Niederlande: VINEX

Mit dem landesweiten Wohnungsbauförderungsprogramm VINEX wurde in den Niederlanden der Bau von rd. 750.000 neuen Wohnungen angestoßen, um insbesondere in verdichteten Stadtregionen und Kernbereichen dem hohen Wohnungsbedarf zu begegnen.

Beschreibung

Die Niederlande erlebten nach 1945 ein enormes Bevölkerungswachstum. Zwischen 1970 und 2000 stieg die Zahl der Haushalte um 70 Prozent. Besonders betroffen war die stark verstädterte „Randstadt“-Region zwischen Rotterdam und Amsterdam. Trotz langer Traditionen des sozialen Wohnungsbaus mussten in dem von Wirtschaftsliberalismus geprägten Land staatliche Interventionen noch verstärkt werden, um dem Bedarf gerecht werden zu können.

Die Regierung führte daraufhin nach 1991 das sog. „VINEX-Programm“¹⁹ ein, das mit dem 1.1.1995 startete. Ziel war, innerhalb von 20 Jahren landesweit 750.000 neue Wohnungen zu schaffen (!)²⁰. Mittlerweile geht man davon aus, dass das Ziel erreicht, wenn nicht sogar übertroffen wird.

Im Rahmen des Programms sollte ein „neuer Städtebau“ umgesetzt werden; in der Nähe urbaner Kerne wurden gezielt Flächen für neue Trabantenstädte gesucht, die dann als „VINEX-wijken“ in großem Stil und v.a. bei gleichzeitigem Aufbau einer urbanen Infrastruktur umgesetzt wurden und werden. Charakteristisch für die Niederlande und mit München vergleichbar ist die begrenzte Verfügbarkeit bebaubarer Fläche.

Daher galt das Leitbild der „Kompakten Stadt“ - Wohnen und Arbeiten sollten in räumlicher Nähe stattfinden; kreative Wohn- und Grundrisskonzepte sowie neue Haustypen wa-

19 Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra - Viertes Programm über die räumliche Ordnung „Extra“

20 Das entspricht etwa 37.500 Einheiten pro Jahr (Bauintensität von rd. 2,2 Einheiten pro 1.000 Einwohner; zum Vergleich Deutschland 2009: rd. 102.000 fertiggestellte Wohnungen insgesamt entsprechen ca. 1,25 Einheiten pro 1.000 Einwohner)

Ambitioniertes landesweites Wohnungsbauprogramm von 1995-2015

„Neuer Städtebau“: Mut zu Experimenten und Pragmatismus

ren gefordert. Zudem müssen jeweils 30 Prozent Wohnungen für einkommensschwächere (siehe 5.2) und 30 Prozent Einfamilienhäuser für wohlhabende Haushalte entstehen. Heute bestehen zahlreiche VINEX-wijken in nahezu allen größeren Städten des Landes.

Übertragbarkeit

Teile des Modells werden in anderer Form bereits in München angewandt - die Quoten für sozialen Wohnungsbau z.B. kommen dem „München-Modell“ nahe.

Entscheidende Vorteile liegen in der Kultur der Niederländer und sind in der überschaubaren Größe des Landes begründet. Wirtschaftliches und behördliches Handeln in den Niederlanden sind von einem gewissen „Pragmatismus“ gekennzeichnet, ohne einen diskursiven Ansatz in der Beteiligung der Bevölkerung zu vernachlässigen. Programme starten zudem selten mit dem Anspruch, „perfekt“ zu sein - die permanente Evaluation und Nachbesserung gilt als Standard. Hinzu kommt, dass Programme einer vergleichbaren Größenordnung in Deutschland letztlich nur länderübergreifend zu realisieren wären - der Bund müsste Fördermittel in erheblichem Umfang zur Verfügung stellen, um ein solches Volumen stemmen zu können - schwierig in einem föderalen System, wenn nicht alle Regionen von ähnlichen Problemen betroffen sind.

Bezeichnend in den Niederlanden ist darüber hinaus jedoch, dass von vornherein der Fokus nicht nur auf die quantitative Dimension des Problems gelegt wurde. Das Programm wurde schon mit dem Impetus eines „Neuen Städtebaus“ gestartet - durch die Möglichkeit, neue Wohnkonzepte etc. auszuprobieren und vor dem Hintergrund einer schlanken Genehmigungsplanung wurden viele Planer und Architekten aber auch Bauherren angeregt, neue Wege des Bauens für sehr unterschiedliche und teils sehr spezielle Zielgruppen zu probieren. So kommt es, dass etwa gemeinschaftliche Wohnformen vielerorts verhältnismäßig „normal“ sind. Ein solcher Mut zu Experimenten könnte möglicherweise auch in München zu einer Renaissance des Städtebaus und somit zu mehr „Freude am Bauen“ beitragen. Ein weiterer Aspekt sind die Erfahrungen mit einer kostensparenden Bauweise (und deren Akzeptanz durch Kunden). Dieser Vorteil wird allerdings durch die häufig hohen Bodenpreise (ähnlich wie in München) neutralisiert.

In München mit seinem weitläufigen Umland bieten die vorhandenen Siedlungsstrukturen das Potenzial für multifunktionale Siedlungskerne, die in die Entwicklung des Großraums München integriert sind, so dass keine reinen „Trabantenstädte“ entstehen. Das ist aufgrund des vielschichtigen Ansatzes in den Niederlanden in vielen Orten gelungen.

5.2 Niederlande: Neue Dimensionen sozialen Wohnungsbaus

Die Niederlande setzen auf ein erfolgreiches Modell des sozialen Wohnungsbaus mit Maximalpreisen, Mietspiegel-Punktesystemen und einer flexiblen Subjektförderung, das tatsächlich auf die „breiten Schichten der Bevölkerung“ ausgerichtet ist und somit auch nicht zu Stigmatisierung führt.

Beschreibung

Hoher Anteil von „sozialen“ Mietwohnungen

Der Anteil sozialer Mietwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in den Niederlanden ist mit etwa 40 Prozent höher als in allen anderen europäischen Ländern. Der private / kommerzielle Sektor umfasst dagegen nur ca. zehn Prozent, das Segment des Wohnungseigentums etwa 50 Prozent des Wohnungsbestands. Nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ umfasst der soziale Sektor ein breites Spektrum von Wohnformen. Mehr als die Hälfte der sozial vermieteten Wohnungen sind z.B. Einfamilienhäuser. Spezielle Sozialwohnungen für einkommensschwache Haushalte wie in Deutschland gibt es dagegen nicht. In den Niederlanden unterliegt nicht die Wohnung einer Sozialbindung, sondern der Wohnungsbauträger ist an soziale Grundsätze gebunden.

Mietpreisbegrenzung durch Punktesystem

Das Mietpreisrecht für sozial und privat vermietete Wohnungen regelt die Mietpreisfestsetzung. Die Wohnungsmiete darf einen Maximalwert nicht übersteigen. Das sichert die Versorgung mit bezahlbaren Wohnungen. In den 1990ern hat sich in den Niederlanden eine Veränderung auf dem sozialen Mietwohnungsmarkt ergeben. Seitdem sind gemeinnützige Wohnungsunternehmen wirtschaftlich selbstständig, so dass die Mieten kostendeckend sein müssen. Aus diesem Grund wurde bei der Mietpreisfindung ein vom zuständigen Ministerium überwacht Punktesystem eingeführt, das - ähnlich den Mietspiegeln in Deutschland - nach der jeweiligen Lage, Größe und Qualität der Mietwohnung Punkte verteilt und so einen Mietpreis festlegt.

Innovative, dynamische Subjektförderung

Statt der Subjektförderung für Haushalte mit niedrigem Einkommen, wie sie in Deutschland praktiziert wird, gibt es in den Niederlanden eine individuelle Wohnbeihilfe, die allen Haushalten zugänglich ist. Mieter in den Niederlanden können Wohngeld in Form eines Mietzuschlages (huurtoeslag) beantragen. Ziel ist, dass auch Haushalte mit geringem Einkommen angemessene Wohnungen mieten können.

Der Zuschlag orientiert sich an der Höhe des zu versteuernden Einkommens (und Vermögens) des Haushaltes, an der Haushaltsstruktur und am subventionsfähigen Mietpreis (Kaltmiete plus einige Nebenkostenarten).

Trotz dieser Maßnahmen kommt es zu angespannten Wohnungsmärkten - etwa in Amsterdam. Diesem Problem ist man u.a. mit Eigentumsbildung durch die Privatisierung sozialer Mietwohnungen begegnet. Hierbei ist jedoch Vorsicht geboten, um den Mietwohnungsmarkt nicht noch weiter zu destabilisieren.

Übertragbarkeit

Einige Aspekte der niederländischen Wohnungspolitik bergen interessante Ansätze für eine Erprobung in München:

- Sozialer Wohnungsbau ist nicht stigmatisiert, da aufgrund von Subjektförderung fast in jeder zweiten Wohnung begünstigte Haushalte leben. München weist mit dem München-Modell diesbezüglich eine Besonderheit auf, die großes Potenzial bietet, der Stigmatisierung im öffentlichen Wohnungsbau entgegenzuwirken, wenn auch eine entsprechende Förderquote zeitnah kaum erreichbar scheint. Die engagierten Bündnispartner in München können den positiven Bedeutungswandel im öffentlich geförderten Wohnungsbau u.a. durch die Ansprache eines breiten Zielgruppenspektrums und durch qualitativ hochwertigen Städtebau und Architektur gewährleisten.
- Die Mietpreisbegrenzung unterliegt handhabbaren Regelungen - eine regelmäßige Pflege und Kontrolle des Mietspiegels ist dabei wichtig. Die Aufstellung und Fortschreibung des Mietspiegels sollte in jedem Fall nach wissenschaftlichen Grundsätzen und durch neutrale Akteure (Forschungsinstitute) erfolgen, um auf diese Weise einen gerichtsfesten Mietspiegel zu erhalten. Zugleich können so besondere Faktoren, wie etwa „Contracting-Modelle“ und ggf. die ökologische Qualität von Gebäuden adäquat berücksichtigt werden. Ansonsten kann es u.a. angesichts steigender Energiekosten dazu kommen, dass es zwar gelingt, die Kaltmiete auf erträglichem Niveau zu halten, jedoch die Belastungen durch die „Zweite Miete“ (Neben- / Betriebskosten) dennoch zu einer hohen Bruttobelastung der Mieter führt und somit der Mietspiegels seinen Zweck letztlich verfehlt.

- Mit dem „huurtoeslag“ verfügen die Niederlande über ein pragmatisches und v.a. dynamisches Instrument der Subjektförderung. Ohne allzu starre Grenzen können bezogen zum Einkommen und zum geforderten Mietpreis Zuschläge gewährt werden. Der Einstieg in die „Einkommensorientierte Förderung“ in München ist ein Schritt in diese Richtung und sollte weiter verfolgt werden. Perspektivisch könnte so gewährleistet werden, dass auch Haushalte, die bislang knapp aus der Förderfähigkeit herausfallen, mit einem geringeren Beitrag in die Lage versetzt werden, Eigentum zu erwerben oder eine geförderte Wohnung zu beziehen.
- Mit dem „huurtoeslag“ verfügen die Niederlande über ein pragmatisches und v.a. dynamisches Instrument der Subjektförderung. Ohne allzu starre Grenzen können bezogen zum Einkommen und zum geforderten Mietpreis Zuschläge gewährt werden. Der Einstieg in die „Einkommensorientierte Förderung“ in München ist ein Schritt in diese Richtung und sollte weiter verfolgt werden. Perspektivisch könnte so gewährleistet werden, dass auch Haushalte, die bislang knapp aus der Förderfähigkeit herausfallen, mit einem geringeren Beitrag in die Lage versetzt werden, Eigentum zu erwerben oder eine geförderte Wohnung zu beziehen.
- Die Festsetzung von Maximalmietpreisen wird auch in Deutschland immer wieder diskutiert (so z.B. im Rahmen einer Bundesratsinitiative des Landes Berlin). Letztlich ist ein solches Instrument in einem marktwirtschaftlichen System äußerst restriktiv und zudem mit der Gefahr verbunden, dass dann andere (Neben-)Kosten steigen bzw. hinzukommen. Wenn, müssten solche Modelle auf Landes- bzw. Bundesebene diskutiert werden.

Der Verkauf von Sozialwohnungen zur Erhöhung der Eigentumsquote erscheint in München als zu riskant; hier ist bereits mit dem München Modell Eigentum ein guter Weg gefunden, den man ausbauen kann.

Barcelona: Eigentum vor Miete

5.3

Zu welchen Problemen die alleinige Konzentration auf Eigentumsförderung in angespannten Märkten führen kann, zeigt das Beispiel Barcelona.

Beschreibung

Spanien hat traditionell eine hohe Eigentumsquote. Gleichzeitig fehlt ein an sozialen Grundsätzen orientiertes Mietrecht. Hinzu kommen neben der Unterversorgung mit Wohnungen teils exorbitante Preisniveaus, Schattenwirtschaft sowie soziale und rechtliche Unsicherheit. Zusehends zeigt sich, dass die alleinige Förderung von Wohneigentumsbildung und die vermeintliche Bedeutung des Mietsektors nur als „Zwischenstation“ in bestimmten Lebenszyklen mit der sozialen Funktion von Wohnraum und einem „Recht auf Wohnung“ nicht vereinbar sind. Gleichzeitig hat das Streben nach (Alters-) Sicherheit durch Eigentum dazu geführt, dass Quartiere und Gebäude vollständig fragmentiert sind. Kaum ein größeres Gebäude ist im Besitz eines Eigentümers. Dadurch sind Instandhaltungstau und Investitionsbedarfe kaum zu steuern.

Die wenigen Sozialwohnungen werden per Los zugeteilt, wodurch eine stabilisierende Belegungspolitik von vornherein ausgeschlossen wird. Zudem sorgen die grundsätzlich auf fünf Jahre befristeten Mietverträge in Barcelona für weitere künstlich herbeigeführte Fluktuation. Auch das verbreitete „Immobilienmobbing“ von Eigentümern mit dem Ziel, Mieter durch das Kappen von Versorgungsleitungen zum Auszug zu bewegen, um die Wohnung als Eigentumswohnung veräußern zu können, trägt nicht gerade zu einer Stabilisierung des Marktgeschehens bei.

Außerdem bestehen keine Regelungen zur Begrenzung der Miethöhe. Damit sind Mieter der Willkür von Vermietern ausgesetzt, die teilweise Wohnungen künstlich verteuern und somit aus Spekulationsgründen „unbewohnbar“ machen. Das geschieht allerdings häufig auch ganz von selbst, da es keine rechtlichen Möglichkeiten für Mieter gibt, Sanierungsmaßnahmen einzufordern oder selbst durchzuführen. Der Zustand vieler Wohnanlagen verschlechtert sich deshalb zusehends. Leergezogene Wohnungen bleiben häufig leer, da sie als Spekulationsobjekt eine höhere Rendite erwarten lassen. Somit wird künstlich Leerstand bei gleichzeitigem Nachfrageüberhang aufgebaut.

Konzentration auf Eigentumsförderung (u.a. zur Absicherung im Alter)

Desolate Belegungsstrategien

Mieter sind Willkür und Spekulation ausgesetzt

Übertragbarkeit

Dieses Beispiel zeigt sehr deutlich, dass eine Eigentumsförderung, wie sie in Barcelona bzw. Spanien betrieben wurde, nicht nur zu einem zersplitterten und angespannten Wohnungsmarkt führt, sondern eine nachfrage- und zielgruppengerechte Wohnraumversorgung gänzlich ausschließt.

Ein nachhaltig bewirtschafteter Mietsektor ist unerlässlich

Durch die spekulativen Tendenzen im Markt besteht praktisch kein freier Mietwohnungsmarkt mehr, da alle Wohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt werden. Das Beispiel der Stadt Barcelona verdeutlicht somit sehr gut, dass eine ausschließliche Betrachtung und Förderung des Eigentumssektors zu ausgewachsenen Problemen auf dem Wohnungsmarkt führen kann. Aufgrund zahlreicher Proteste, insbesondere von jungen Erwachsenen, die kaum Chancen haben, eine Mietwohnung in Barcelona zu bekommen, diskutiert das Wohnungsministerium derzeit über einen Strategiewechsel hin zur Förderung des Mietwohnungsmarktes. Zunächst wurden massive steuerliche Sanktionen für Eigentümer angekündigt, die sich weigern, leer stehenden Wohnraum zu vermieten. Auch eine Art „befristetes Vorkaufsrecht“ der katalanischen Regierung wird diskutiert, um freigezogene Wohnungen schnell wieder dem Markt zuführen zu können.

Eine Übertragbarkeit ist nicht gegeben; die alleinige Konzentration auf Eigentumsförderung zusammen mit weiteren (rechtlichen) Unzulänglichkeiten führte zu immensen sozialen Verwerfungen. Die Entwicklungen in Barcelona zeigen nachdrücklich, dass der Erhalt von Mietwohnungen in der Hand verantwortlich handelnder Wohnungsunternehmen und -genossenschaften wichtig ist.

Kopenhagen: Stabilität durch Genossenschaften

5.4

Durch regulatorische Eingriffe ist es dem dänischen Staat gelungen, vermehrt Bürger zur Gründung von Wohnungsgenossenschaften und zur aktiven Gestaltung ihre Wohn- und Lebensumfeldes zu motivieren.

Beschreibung

In Dänemark (5,3 Mio. Einwohner) ist die Eigentumswohnung nahezu unbekannt. Kopenhagen hat eine sehr dynamische Entwicklung genommen und wird in internationalen Rankings als eine der attraktivsten Metropolen Europas ausgezeichnet. Sie übt besonders auf junge, urbane Zielgruppen - die sog. „Creative Class“ - eine hohe Anziehungskraft aus, woraus Wohnungsknappheit und steigenden Mieten folgen. Gentrification und das Verhalten von Investoren sind in der Öffentlichkeit präsent.

Neben privaten Mietwohnungsangeboten, gemeinnützigen, meist kommunalverbundenen Wohnungsunternehmen und „klassischen“ (gemeinnützigen) Genossenschaften, sind in der jüngeren Vergangenheit die sogenannten „privaten Wohnungsgenossenschaften“ in Erscheinung getreten. Während gemeinnützige Wohnungsunternehmen und -genossenschaften vor allem der Aufgabe sozialer Wohnraumversorgung nachkommen²¹ sind die privaten Genossenschaften klassische Selbsthilfeorganisationen. Ihre Gründung in großer Zahl wurde durch das Mietgesetz forciert, in dem 1976 ein Vorkaufsrecht der Mieter bei Veräußerung eines Mietwohnungsobjektes festgeschrieben wurde. Voraussetzung für die Ausübung des Vorkaufrechtes ist die Gründung einer Genossenschaft, der mindestens ein Drittel der Bewohner eines Hauses zustimmen müssen (Mieter die keine Anteile an der neuen Genossenschaft erwerben wollen, behalten jedoch ein Wohnrecht). Ziel dieser Gesetzgebung war, die schließlich 1979 für ältere Wohngebäude komplett ausgeschlossene Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen zu unterbinden.

Der Erfolg dieses Modells ist beeindruckend: Fast ein Drittel des Kopenhagener Wohnungsbestandes befindet sich heute im Eigentum privater Wohnungsgenossenschaften. In der Folge haben diese Genossenschaften, die in der Regel ja nur aus einer Hausgemeinschaft

**Ein nachhaltig
bewirtschafteter
Mietsektor ist unerlässlich**

**Neues Modell: „Private“
Wohnungsgenossen-
schaften verhindern
Umwandlung in
Eigentumswohnungen**

²¹ in Dänemark stehen Sozialwohnungen allen Einkommensschichten offen. Hohe Qualitäten und innovative Wohnangebote führen allerdings durchaus zu hohen Mieten, die durch ein differenziertes System der Subjektförderung ausgeglichen werden

bestehen, eine hohe Verantwortungs- und Teilhabebereitschaft an der Gestaltung und Entwicklung ihrer Quartiere gezeigt. Begleitet durch öffentliche Förderprogramme des Stadtumbaus und motiviert durch einen - typisch skandinavisch - hohen Grad an basisdemokratischer Bürgerbeteiligung und Mitsprache sind die heutigen Ergebnisse des Stadtumbaus in vielen Kopenhagener Stadtteilen vorbildhaft. Insbesondere die gemeinsamen Innenhofgestaltungen, für die oft die Zusammenarbeit mehrerer privater Genossenschaften plus privater oder gemeinnütziger Unternehmen erforderlich war, haben eine vielfältige Kultur gemeinschaftlicher Räume und Nutzungen entstehen lassen.

30 Prozent der Wohnungen gehören heute privaten (Klein-) Genossenschaften

Die Einschränkung der Einzelprivatisierung verbunden mit der Privilegierung der privaten Genossenschaften ist somit grundsätzlich als Erfolg zu verzeichnen. Es ist gelungen, ein breites, innovatives Spektrum an Mietwohnungen am Markt zu halten. Spekulanten, die Wohnungsbestände aufgekauft und zum Teil in Büronutzungen umgewandelt haben oder über die Vermarktung als Eigentumswohnungen kurzfristig Rendite erwirtschaften wollten, wurde ein Riegel vorgeschoben. Stattdessen ist es gelungen, eine Vielzahl an privaten Akteuren für ein ehrenamtliches Engagement zu gewinnen, die über die Jahre eine hohe Verantwortungsbereitschaft gezeigt und eine Wohnkultur entwickelt haben, die geprägt ist von Nachbarschaft und Gemeinsinn. Gerade in den innerstädtischen Quartieren konnte so ein guter Kompromiss zwischen den positiven Aspekten der Aufwertung ehemals benachteiligter Quartiere und dem Ziel einer sozial ausgewogenen Wohnraumversorgung erzielt werden. Einzuschränken ist, dass natürlich auch diese Entwicklung nicht vollkommen ohne Verdrängung einzelner Gruppen erfolgen konnte, diese allerdings vergleichsweise übersichtlich verblieb. Ehrenamtliches Engagement und die Führung einer, wenn auch sehr kleinen, Genossenschaft erfordert natürlich dennoch gewisse Kompetenzen und spricht ein klassisch intellektuelles Milieu an.

Bürger motivieren Verantwortung zu übernehmen: Genossenschaften gründen

Übertragbarkeit

Die Vielfalt und das hohe Engagement der Bürger in den Kopenhagener Quartieren sind vorbildhaft und erstrebenswert. Auch wenn die dänische Rechtssituation nicht zeitnah in Deutschland umgesetzt werden dürfte, so lohnt es sich dennoch, nach Wegen zu suchen, das dänische Modell zu kopieren. Im Kern heißt dies, das Ziel zu formulieren, heutige Mieter zu motivieren, gemeinschaftlich Verantwortung für ihr Haus und ihr Quartier zu übernehmen. Es geht also nicht alleine um die Verhinderung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, wie es bspw. durch das Handeln der GIMA bereits heute erfolgt. Ziel soll es sein, neue Genossenschaftsgründungen sehr kleinteilig zu initiieren. Dabei sollten zwei Aspekte Beachtung finden: Zum einen ist zu klären, wie juristische Wege gefunden werden können, diese Prozesse mit geltendem deutschen Recht zu erreichen.

Zum anderen muss ein solches Vorgehen durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und Beratungs-, Coaching- und Unterstützungsangeboten für Interessierte begleitet werden. Vorhandene Kompetenzen in den kommunalen Wohnungsunternehmen und den existierenden Genossenschaften - insbesondere auch die GIMA - sind mit einzubeziehen. Weitgehende Kooperationen bzgl. der wohnungswirtschaftlichen Verwaltung und technischen Instandhaltung mit qualifizierten Wohnungsunternehmen und Genossenschaften sind anzustreben. **Zudem wird es erforderlich sein, für die Finanzierung zum einen Mittel (bspw. ein Fond oder ein zinsvergünstigtes Programm) und zum anderen professionelle Beratung bereit zu stellen.** Der Zusatznutzen gegenüber den jetzigen Aktivitäten der GIMA (die fortgeführt, bzw. intensiviert werden sollten) ist, dass bei kleinteiligen Neugründungen von Genossenschaften ein deutlich höheres Maß an Aktivitätsbereitschaft und Identifikation der Mieter mit ihrer neuen Genossenschaft entsteht.

Gründungsberatung und Unterstützung in der Finanzierung

Exkurs Hamburg Umwandlung von Mietwohnungen verhindern

Für die rechtliche Fragestellung ist zu prüfen, inwieweit das Instrumentarium der Erhaltungssatzung mit den Möglichkeiten der Verhinderung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (§172 BauGB) noch intensiver und restriktiver angewandt werden kann. Die Stadt Hamburg hat als einziges deutsches Bundesland bereits Erfahrungen mit diesem Instrumentarium gesammelt und bereits im Jahr 1998 die Umwandlungsverordnung erlassen. Sie ist fünf Jahre gültig, wurde bisher zwei Mal verlängert und gilt aktuell bis 2013. In München gibt es im Moment nur 14 Erhaltungssatzungsgebiete. Der Freistaat müsste eine Verordnung erlassen, welche die Umwandlung unter den Genehmigungsvorbehalt der Kommune stellt. Für eine Anwendung der Verordnungen müssen in einem Gebiet Rahmenbedingungen herrschen, die in einem zweistufigen Verfahren wissenschaftlich nachgewiesen und regelmäßig überprüft werden müssen. In erster Linie dürfte dieses Instrumentarium für die bisherigen Erhaltungssatzungsgebiete gerichtsfest anwendbar sein. Eigentümer, deren Gebäude von der Erhaltungsordnung in Hamburg betroffen sind, müssen bauliche Veränderungen, die mit Mietsteigerungen verbunden sind, vom zuständigen Bezirksamt genehmigen lassen. Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen sind darüber hinaus auch genehmigungspflichtig. Die Erfahrungen in Hamburg zeigen, dass Mietsteigerungen und Luxussanierungen nur in begrenzten Fällen verhindert, dagegen

§ 172 Baugesetzbuch intensiv nutzen - Umwandlungen verhindern

aber Umwandlungen und Verkäufe vergleichsweise gut gesteuert werden konnten. Auch das in vielen Gebieten geltende Vorkaufsrecht der Stadt Hamburg zeigte hierbei Wirkung. In 65 Fällen konnten mithilfe der Sozialen Erhaltungsverordnung und dem Vorkaufsrecht spekulative Immobilienverkäufe verhindert oder in sozial verträgliche Bahnen gelenkt werden (Stand: Juli 2010).

Der Erfolg dieses Instrumentenbaukastens in Hamburg zeigt sich auch daran, dass von der bundesweit ersten schwarz-grünen Koalition aus CDU und GAL ein sehr interventionistisches Konzept zur Bekämpfung negativer Folgen der Gentrifizierung in die Hamburger Bürgerschaft eingebracht und dort beschlossen wurde. Der „Umwandlungsverordnung“ und damit dem Ziel, die Aufteilung von Mietshäusern in Eigentumswohnungen zu verhindern und stattdessen Alternativen zu fördern und forcieren, wird dabei eine hohe Bedeutung zugesprochen. Wenngleich sich in München anders als in Hamburg der Widerstand der Bürger noch deutlich weniger formiert hat, so sind die Entwicklungstendenzen sehr ähnlich. Die guten Erfahrungen, die laut Münchner Stadtverwaltung mit dem Einsatz von Erhaltungs-satzungsgebieten und dem Instrument des Vorkaufsrechts gemacht wurden, sollten daher durch eine Umwandlungsverordnung ergänzt werden. Leider hat die bayerische Staatsregierung wiederholt Anträge und Petitionen, welche sich für eine Umwandlungsverordnung ausgesprochen haben, abgelehnt.

Ebenfalls ergänzend sollten bereits stattgefundene Initiativen auf Bundes- und Landesebene im Rahmen von Gesetzesnovellen, insbesondere der anstehenden Novellierung des Baugesetzbuchs - intensiviert und erneuert werden, um Städten und Kommunen bessere Handhabe in diesen Themenfeldern zu ermöglichen.

Schweden: 20.000 Wohnungen für Stockholm

5.5

In Schweden mit seiner ausgeprägten sozialstaatlichen Tradition sollte ein auf die (größte) Wachstumsregion Stockholm zugeschnittenes Modell u.a. mit diversen fiskalischen Förderansätzen und dem Versuch, Wohnungsbauprojekte zu beschleunigen, den Neubau von Wohnungen verstärken - im Ergebnis ist dieses Modell nur teilweise als Erfolg zu werten.

Beschreibung²²

Die schwedische Wohnungspolitik war seit den frühen 1990er Jahren durch Deregulierungsbestrebungen gekennzeichnet. Dies äußerte sich u.a. in der Vereinfachung der Baugesetzgebung sowie in der Verringerung von Subventionen und die Vereinfachung der Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungen mit Wohnrecht (sog. „Botsrätter“²³). Dennoch ging der Mietwohnungsbau aus mehreren Gründen zurück:

- Die Wohnungsnot der Nachkriegszeit galt um 1990 als überwunden. Mit dem „Millionenprogramm“ konnte 1965-1975 die enorme Bauleistung von knapp 1,0 Mio. Wohnungen erreicht werden.²⁴ Dies gelang v.a. durch die Subventionierung von Darlehen.
- Ein Wohnungsverbesserungsprogramm aus den 1980er Jahren führte dazu, dass viele Wohnungen auf einem guten technischen Stand waren.
- Die weitreichende Steuerreform von 1991 wurde v.a. über den Wohnungsbausektor finanziert (Senkung der Einkommenssteuer bei Anhebung der Mehrwertsteuer für Bauleistungen und Nebenkosten).
- Exorbitante Mietsteigerungspotenziale bestehen im Prinzip nicht seit 1968 die Mietkontrolle (Gesetz über Nutzungswert von Mietwohnungen) eingeführt wurde. Danach darf sich die Wohnungsmiete nur am Nutzen des Mieters an der Wohnung bemessen - also nicht teurer sein, als eine vergleichbare Wohnung am gleichen Ort. Das ähnelt auf den ersten Blick der deutschen „ortsüblichen Vergleichsmiete“, mit dem Unterschied, dass sich die Mieten in Schweden am günstigsten Angebot orientieren. Dieses wird meist von kommunalen Wohnungsunternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht vorgehalten²⁵, so dass Renditen im Mietwohnungsbau kaum reichen, um die Baukosten zu decken. Dieser Effekt wurde durch gestiegene Bodenpreise in den Großstädten verstärkt.

Schweden hatte die Wohnungsnot überwunden, bis im Zuge der Aufgabe der Wohnungsbauförderung neue Engpässe entstanden

22 Ausführliche Darstellungen können entnommen werden: Schreiber, Tatjana 2010: Ein Wohnungsbauprogramm zur Innenentwicklung - gelingt die Behebung von Wohnraumangel? Am Beispiel des Projekts 20.000 Wohnungen für Stockholm. Berlin: TU-Verlag

23 Teileigentum ist in Schweden weitgehend unbekannt; neben Eigentum (insbes. Einfamilienhäuser) und Miete gibt es die Mischvariante „Botsrätt“ (Wohnrecht). Über einen am Markt gebildeten (hohen) Preis wird ein unbegrenztes Wohnrecht an einer Wohnung erworben; die Wohnung selbst bleibt jedoch im Besitz einer Gesellschaft. An diese wird auch eine (geringe) Miete abgeführt, die Nebenkosten und (teilweise) Reparaturen deckt und der Gesellschaft einen Gewinn bringt.

24 Das entspricht einer Bauintensität von knapp 12 Wohnungen pro Einwohner und Jahr in dieser Zeit! Vgl. Schwedisches Institut (Hrsg.) 2001: Tatsachen über Schweden: 1

25 Etwa 46 % aller schwedischen Wohnungen sind Mietwohnungen; die Hälfte davon ist in der Hand von kommunalen Unternehmen. Daran lässt sich die enorme Marktmacht ablesen.

Seit den 1990er Jahren entstanden aber auch insbesondere in den Großstädten aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung neue Wachstumsimpulse; die steigende Zuwanderung machte die Neuschaffung von Wohnraum erforderlich. Daher wurde 2001 erneut eine Wohnungsgesetzgebung eingeführt, die den Gemeinden auferlegt, gemäß wohnungspolitischer Zielsetzung dafür zu sorgen, dass alle Einwohner in guten Wohnverhältnissen leben können. Insbesondere Gemeinden mit starken wirtschaftlichen und räumlichen Verflechtungen sollen diese Aufgabe gemeinsam angehen. Verstärkte Investition in den Wohnungsbau sollten durch mehrere Instrumente, die direkt oder indirekt (über Steuervergünstigungen) aus dem schwedischen Staatshaushalt finanziert wurden, erreicht werden:

Vielfältige objekt- und subjektorientierte Förderanreize bestehen (wieder) seit 2001

- Steuerliche Absetzbarkeit von max. 30 Prozent der Zinskosten von Krediten
- Zinsbeitrag: Anträge auf eine staatliche Subvention der Darlehnszinsen konnten befristet (bis 30.06.2007) eingereicht werden (Bemessung des Beitrags anhand der Wohnungsgröße und des Subventionszinssatzes und nicht etwa anhand des Marktzinsniveaus).
- Investitionsunterstützung: befristet (bis 30.06.2007) wurden privaten und kommunalen Bauherren Zuschüsse gewährt, die zum Bau von Mietwohnungen anregen sollten. Voraussetzung war, dass eine Vermietung über die kommunalen Vermittlungsbüros²⁶ erfolgt. Das Programm wurde von 2007 bis 2011 mit dem Fokus auf den altersgerechten Umbau von Wohnungen fortgesetzt.
- Wohngeld: Bereits seit 1948 existiert diese Subjektförderung zur Unterstützung einkommensschwacher Haushalte unabhängig von der Wohnform (Miete, Wohnrecht, Eigentum). Seit den 1990er Jahren wurde der Fokus von Familien v.a. auf Alleinerziehende verlagert und die Haushaltsmittel wurden gekürzt.
- Investitionsanregung für den Bau von Studentenwohnungen: Anlässlich des Wohnungsmangels in Universitätsstädten wurde die Steuerreform von 1991 für dieses Segment teilweise zurückgenommen und die Umsatzsteuer diesbezüglich von 25 auf 6 Prozent gesenkt, um günstige Mietniveaus zu ermöglichen (ebenfalls befristet bis 2007).
- Kreditbürgschaft zur Erleichterung der Finanzierung beim Neu- und Umbau von Wohnungen (Miete und Wohnrecht), Bau von Eigenheimen und Erwerb von Wohnungen zur Umwandlung in Wohnrecht.

²⁶ Die kommunalen Vermittlungsbüros für Mietwohnungen sind eine weitere Besonderheit des schwedischen Wohnungswesens. Sie organisieren den Zugang von Haushalten zum Mietwohnungsmarkt, der somit eigentlich gar kein freier „Markt“ ist. Haushalte sammeln durch jährliche Zahlungen an die Vermittlungsbüros Anwartschaften auf die „Zuteilung“ einer Mietwohnung. Wenn sie ausreichend Punkte haben, können sie selbst ein passendes Angebot suchen und erhalten dann beim Vermittlungsbüro melden und - je nach Anwartschafts-Punkten - früher oder später die Möglichkeit, die Wohnung zu besichtigen und ggf. zu mieten (wenn der Vermieter einverstanden ist). Im Erfolgsfall wird eine erneute Zahlung an das Vermittlungsbüro fällig und die bislang gesammelten „Wartepunkte“ verfallen. Das System führt dazu, dass Haushalte nach der Anmietung einer Wohnung sofort wieder beginnen, Anwartschaften „auf Vorrat“ zu sammeln, wodurch stetig Kosten entstehen, ohne dass klar ist, wann und ob ein erneuter Umzug stattfindet und ob in diesem Fall die gewünschte Wohnung wirklich angemietet werden kann. Gleichzeitig schränkt das Modell die Haushalte bei der freien Wahl von Wohnungen stark ein.

Die Stadt Stockholm hat in diesem Kontext in ihren 2003 aufgestellten Richtlinien zur Wohnraumversorgung den „Durchführungsplan für den Bau von 20.000 Wohnungen im Zeitraum von 2003 bis 2006“ aufgestellt. Die 20.000 Wohnungen sollen in allen Teilssegmenten entstehen - also sowohl familienaugliche Wohnungen, wie auch Wohnungen für Studierende oder Wohnungen für sehr wohlhabende Haushalte. Es sollten sowohl Mietwohnungen als auch Wohnungen mit Wohnrecht auf innerstädtischen Brachflächen (und nach energetischen Gesichtspunkten) entstehen. Um dieses Ziel zu erreichen, greift die Stadt auf bestehende Planungen zurück. V.a. aus spekulativen Gründen wurden zahlreiche Wohnungsprojekte, die schon genehmigt waren, nicht gebaut. Deren Fortschritt wird durch die Wiederaufnahme der Planungen angeregt.

Übertragbarkeit

Auch wenn das Ziel, 20.000 Wohnungen zu errichten, gut klingt, ist doch zu beachten, dass es nicht vollständig erreicht wurde. Der Mietwohnungsbestand ging sogar zurück (zugunsten des Bestands an Wohnrechts-Wohnungen). Zudem geht das Programm zwar von ähnlichen Markt Voraussetzungen, aber von anderen strukturellen Voraussetzungen aus, als sie in München herrschen. In München werden schon seit Jahren hohe Baufertigstellungszahlen erreicht; sie reichen jedoch noch nicht aus, um der Nachfrage zu entsprechen.

Zudem ist die schwedische Wohnungspolitik in einigen Details kaum mit der deutschen vergleichbar; Einrichtungen wie die „Wohnungsvermittlung“ oder das Wohnrecht-Modell existieren hier nicht in vergleichbarem Umfang. Auch besteht (zumindest in München) nicht das Problem, dass Projekte mit Baurecht nicht ausgeführt werden. Insbesondere die fiskalischen Finanzierungsansätze sind z.T. deutlich weitgehender, als in Deutschland, wo von Seiten des Bundes zuletzt die Wohnungsbau- (Eigentums-) Förderung und auch andere Förderinstrumente stark eingeschränkt wurden. Eine Übertragbarkeit allein auf München wäre jedoch kaum möglich, da hierzu Bundes- und ggf. Landesrecht geändert werden müsste. Hinzu kommt, dass im Rahmen einer solchen fiskalischen Lösung viele Steuerungsmöglichkeiten, die andere Modelle der Subjekt- und Objektförderung bieten, nicht oder nur erschwert nutzbar sind.

Ein erfolgversprechender Ansatz ist im Grunde die Beschleunigung von (teils weit gediehenen) Vorhaben; allerdings ist hierbei zu bedenken, dass die städtischen Behörden in München bereits jetzt an der Kapazitätsgrenze arbeiten und daher eine höhere Ausweisungsquote daher mit den zurzeit zur Verfügung stehenden Ressourcen kaum zu erreichen sein wird.

Stockholm: ruhende Projekte werden wieder angestoßen!

Stockholmer Modell birgt interessante (Finanzierungs-)ansätze, ist jedoch wegen der Rahmenbedingungen kaum übertragbar

Ruhende Projekte anstoßen: Guter Ansatz, der jedoch mit bestehenden Ressourcen kaum zu bewältigen ist

5.6 Frankreich / Paris: Subjektförderung und Wohnungsbau

Die Mischung aus Subjekt- und Objektförderung im sozialen Wohnungsbau in Frankreich ist ein Beispiel dafür, wie durch fehlende Abstimmung zwischen Instrumenten, eine zentralistische Förderpolitik und die Überforderung sozialer Wohnungsbauunternehmen mit viel Aufwand wenig erreicht wird.

Beschreibung

In Frankreich sind ca. 18 Prozent des Wohnungsbestands „Sozialwohnungen“ (ca. 4,3 Mio.). Gleichzeitig werden gemessen am BIP verhältnismäßig viele Mittel investiert - v.a. in die Subjektförderung (Wohngeld, Beihilfezahlungen), so dass bis zu 25 Prozent aller Haushalte zu den Empfängern gehören. Die Objektförderung wurde in den 1970er Jahren weitgehend eingestellt bzw. auf Subjektförderung umgestellt, da damals die Versorgungslage als ausreichend galt.

Sozialwohnungen konzentrieren sich v.a. in problematischen Randlagen der Kernstädte

Ein großer Teil der französischen Sozialwohnungen ist daher vorher in den 1950er- bis 1970er Jahren entstanden. Damals gab es eine starke Landflucht und Zuwanderung aus den (ehemaligen) Kolonien des Landes, ohne dass es eine entsprechende Integrationspolitik gegeben hätte. Zudem wurde besonders in Frankreich auf eine industrielle Bauweise und die Errichtung monofunktionaler Trabantenstädte gesetzt, weshalb viele dieser Wohnungen in heute stigmatisierten Großwohnsiedlungen am Rand der Städte zu finden sind; v.a. in Paris auch außerhalb der Stadt selbst innerhalb der Banlieue. Die sozialen Wohnungsbauunternehmen („HLM“²⁷) haben heute sehr ambivalente Aufgaben. Einerseits sollen sie der anhaltenden Wohnungsnot in den Zentren mit Neubau begegnen; andererseits veraltete Wohnungen abreißen oder modernisieren und für ein gut durchmischtes soziales Milieu sorgen.²⁸

Der sich v.a. in den Großstädten stetig verschlechternden Wohnungssituation sollte 2002 mit dem Gesetz zur „Solidarität und Stadterneuerung“ begegnet werden. Demnach müssen alle Kommunen in Ballungsgebieten bis 2020 min. 20 Prozent des Wohnungsbestands als Sozialwohnungen bereithalten. Dennoch nehmen viele Kommunen lieber Strafzahlungen in Kauf, als sich um den Neubau von Sozialwohnungen zu kümmern - zumal das meist nur an den Stadträndern möglich wäre, da die Innenstädte zu dicht und die Bodenpreise

27 Habitation à loyer modéré; frz. Sozialer Wohnungsbau; wörtl. „Wohnungen mit verminderter Miete“

28 Vgl. Laurent Stourdé / Mieterverein Berlin; <http://www.bmgev.de/mieterecho/312/16-swb-fr-ls.html>

dort zu hoch sind. Seit den Unruhen in vielen Vorstädten 2005 wollen viele Städte jedoch vermeiden, in diesen Vorstädten noch mehr Menschen anzusiedeln. Parallel wurde durch das Gesetz „Sozialer Zusammenhalt“ die Errichtung von 500.000 neuen Sozialwohnungen in fünf Jahren gefördert. Dies ist auch darin begründet, dass seit 1990 in Frankreich das „Recht auf Wohnen“ besteht.

Auch aus diesem Grund hat die Regierung 2003 beschlossen, die Erneuerung der Banlieue-Großsiedlungen in den Mittelpunkt der Wohnungspolitik zu rücken. In fünf Jahren sollten 200.000 Wohnungen abgerissen, 200.000 saniert und 200.000 neu gebaut werden, wofür ein Budget von ca. 2,5 Mrd. Euro zur Verfügung stand. Dieses wurde allerdings von einer Zentralagentur nur jährlich bewilligt, weshalb für Bauherren kaum Planungssicherheit entstand. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Frankreich die Errichtung von Sozialwohnungen in verschiedenen Güteklassen gefördert wird - im Prinzip in der guten Absicht, die „Soziale Mischung“ in Quartieren zu fördern. Die besten Güteklassen orientieren sich hinsichtlich des Preisniveaus am freien Markt und bieten einen gehobenen Standard (sind aber für bedürftige Haushalte oft nicht erschwinglich). Diese kombinierten Maßnahmen führten zu einigen Problemen:

- Durch die Abrissförderung (v.a. von „einfachen“ Sozialwohnungen minderer Qualität) und weil mit den Neubau-Fördermitteln gleichzeitig „hochwertige“ Sozialwohnungen errichtet werden, verschärft sich die Situation für einkommensschwache Haushalte zusehends. Zurzeit stehen ca. 5 Mio. Haushalte auf Wartelisten für Sozialwohnungen. Diese sind oft gezwungen, sich am untersten Ende des freien Marktes zu bedienen und eine Verschlechterung der Wohnsituation in Kauf zu nehmen.
- Die multidirektionale Zielsetzung, mit der sich Kommunen und (private wie öffentliche) soziale Wohnungsbauunternehmen konfrontiert sehen, führt zu Überforderungen. Da gleichzeitig Abriss, Erneuerung, Neubau und social caretaking / Quartiersmanagement von den gleichen Unternehmen und Stellen gefordert wird, wäre eine integrierte und integrierende Planung notwendig; dies erfolgt jedoch nicht.
- Die Akzeptanz vieler Maßnahmen ist gering bzw. wird nicht überprüft; in der Demokratie mit stark zentralistischen Traditionen sind Bürgerbeteiligung, Abwägung und Gegenstromprinzip nicht in dem Maße, wie in Deutschland, implementiert.

**Abriss, Neubau, Umbau
wird gleichzeitig
gefördert!**

Übertragbarkeit

Allein der zentralistische Aufbau des französischen Staates verhindert die unmittelbare Übertragung solcher in dieser Konsequenz umgesetzten Programme auf deutsche Verhältnisse. Insbesondere wegen der hier üblichen Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange und Bürgern sowie dem (positiven) Trend zu integrierten Handlungsansätzen ist eine derart polarisierende Wohnungspolitik auch nicht wünschenswert.

Zudem sehen sich v.a. die französischen Vorstädte mit einer immens verschärften Problemlage konfrontiert - die Verhältnisse in München würden dort als (kaum erreichbares) Ziel gelten. Insbesondere soziale Problemlagen verstärken zudem die (quantitative) Wohnungsnot.

**Modell ist nicht geeignet,
alle Ziele zu erreichen,
aber es zeigt, dass darauf
zu achten ist Akteure nicht
zu überfordern.**

Es wird jedoch deutlich, dass - besonders, wenn vielschichtige und multidirektionale Zielsetzungen und Maßnahmen notwendig sind - eine Überforderung ausführender Stellen eintreten kann. Das heißt für München, dass der alleinige Ruf nach den beiden kommunalen Unternehmen, möglichst alle Probleme zu beseitigen, die Gefahr in sich birgt, dass eine Überforderung eintritt und letztlich eine für alle schlechtere Situation entstünde.

5.7 Dortmund: Vom Ruhrpott lernen?

Dortmund hat trotz schwieriger struktureller Ausgangslage einen wohnungspolitischen Ansatz etabliert, der regional akzeptiert und eingebettet ist. Auf der Basis breit diskutierter städtischer Leitlinien und einer flächendeckenden, kontinuierlichen und kleinräumigen Wohnungsmarkbeobachtung wurden erfolgreiche Ansätze zur (qualitativen und quantitativen) Sicherung und Verbesserung der Wohnraumversorgung umgesetzt.

Beschreibung

Obwohl Dortmund und das Ruhrgebiet in den vergangenen Jahrzehnten infolge des tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandels, der durch den Niedergang der Montanindustrie entstand, eher als schrumpfende und auch nicht wirtschaftlich prosperierende Region in den Schlagzeilen war und somit auf den ersten Blick ein Vergleich mit München nicht sinnvoll scheint, so kann der Blick an Rhein und Ruhr dennoch Neues bieten.

Geprägt von den wirtschaftlichen Verwerfungen und seit Ende der 1990er Jahre auch von einem eindeutigen Nachfragermarkt in den meisten Segmenten des Wohnungsmarktes sowie unter dem Eindruck eines bis in die letzten Jahre anhaltenden Einstiegs von cash-flow-orientierten bzw. fondsgetragenen Eigentümergesellschaften in den Wohnungsmarkt, hat v.a. die

**Andere wirtschaftliche
Ausgangslage als in
München - aber dennoch
kreative Instrumente**

Stadt Dortmund in einem beispielhaften Prozess (auch) das Thema „Wohnen“ neu gestaltet.

In einem aufwändigen **Masterplanprozess**, der auf allen Ebenen der Verwaltung sowie mit einer intensiven Bürgerbeteiligung umgesetzt wurde und verschiedene sachliche Teilbereiche umfasste (Mobilität, Einzelhandel, Umwelt, Wohnen), ist es gelungen, einen breiten Konsens für die zukünftige Entwicklung der Stadt zu finden. Traditionell hat das Thema „Wohnen“ einen hohen Stellenwert in Dortmund, was nicht zuletzt in der dort ansässigen größten Raumplanungsfakultät an einer deutschsprachigen Universität sowie in einer noch aus den Zeiten von Hausbesetzungen für günstigen Wohnraum geprägten Akteursszene begründet liegt. Begünstigt wurde die Umsetzung dieses Prozesses auch durch den damaligen Stadtbaurat und heutigen Oberbürgermeister Ulrich Sierau, der sich das Thema Wohnen zu Eigen gemacht hatte, so dass sich schon früh für ein „starkes“ Wohnungsamt etablieren konnte.

Gleichzeitig wurde zur Bewältigung des Strukturwandels ein für Dortmunder Verhältnisse gigantisches Strukturförderprogramm aufgelegt - mit dem sog. „**dortmund-project**“ sollten nicht nur innerhalb weniger Jahre 70.000 neue Jobs in zukunftsträchtigen Branchen entstehen. Teil des Programms war auch (trotz des vermeintlich „schwachen“ Marktes!) die Umsetzung hochwertiger Wohnungsbauprojekte. Auch wenn der Erfolg in der Wirtschaftsförderung umstritten ist, so gelang es dennoch, aufsehenerregende Projekte, wie den neuen Phoenix-See mit qualitativ hochwertiger Wohnbebauung, zu positionieren.

Ausgehend von Dortmund gelang es schließlich auch, das Thema „**Masterplan Wohnen**“ **regional** anzugehen. In einem beispielhaften Prozess entstanden ein erster regionaler Wohnungsmarktbericht und ein mittlerweile fortgeschriebener „Masterplan Wohnen“ auf Ebene der Kernstädte des Ruhrgebietes. Dies war angesichts der ansonsten in wirtschaftlichen und kulturellen Fragen häufig konkurrierenden Metropolen der „Polypole Ruhr“ nicht zu erwarten.

Darüber hinaus gelang es in Dortmund, mit dem „**Dortmunder Weg**“ ein vonseiten des Wohnungsamtes und der Stadt initiiertes und moderiertes Verfahren anzulegen, mit dem insbesondere auf die Transformationsprozesse in „verkauften“ oder vom Verkauf bedrohten ehemaligen Werkwohnungs-siedlungen reagiert wurde. Im Zuge des Verkaufs der aus der VEBA Wohnen und Raab Karcher hervorgegangenen Viterra AG an einen britischen Finanzinvestor (Deutsche Annington) kam es zu zahlreichen Privatisierungs- und Weiterverkaufsketten in einzelnen Quartieren. Mit dem „Dortmunder Weg“ gelang es in einigen Fällen, über vertragliche Vereinbarungen („Siedlungsvereinbarung“) mit dem Käufer und Verkäufer Wohnrechte für bestimmte Bevölkerungsgruppen (z.B. ältere Mieter, körperlich beeinträchtigte Mieter, ...) zu vereinbaren (zusätzlich waren und sind einige Wohnungen bzw. Mieter immer noch durch Bergmanns-Belegungsrechte geschützt). Zum anderen konnte auch in Teilen eine „Wildwuchs-Privatisierung“ verhindert werden

Masterplan zur Kommunikation der Ziele von Stadtplanung in die Breite

„dortmund.project“: groß-angelegte Wirtschaftsförderung bezieht das Thema Wohnen mit ein!

Regionale Diskussion von Zielen und Abstimmung von Maßnahmen angestrebt

Sicherung günstigen Wohnraums in Siedlungen, die von Privatisierung betroffen sind

In einigen dieser Siedlungen, wo eine entsprechende Vereinbarung nicht zustande kam, zeichnen sich jedoch bis heute verschärfende Problemlagen ab. Besonders, wenn viele unterschiedliche neue Eigentümer (die häufig als „Briefkastenfirma“ gar nicht ansprechbar sind) in einem Quartier zu finden sind, gibt es oft ein Nebeneinander von (zaghafter) Modernisierung und - weitaus häufiger - starker Vernachlässigung von Beständen. Dadurch brechen stabilisierende Mieterschichten weg und es bleiben die, die sich andere Wohnungen nicht leisten können. Mittlerweile verfolgt die Stadt die Strategie, mit **Erhaltungssatzungen und v.a. Vorkaufsrechten** diesem Problem zu begegnen.

**Neues ausprobieren:
housing improvement
district**

Darüber hinaus wird in der Nordstadt als Gründerzeitquartier, das seit Jahrzehnten als „Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf“ auf unterschiedliche Weise gefördert wird (Bund, Land, EU-URBAN-II Mittel), mit einem **„Housing Improvement District“** in einem begrenzten Quartier Modernisierung voranzutreiben, indem Eigentümer per Mehrheitsbeschluss zu Maßnahmen gezwungen werden können und um Erfahrungen mit dem Instrument zu sammeln.

**Förderung und Beratung
bei „alternativen Wohnfor-
men“**

Ein weiterer Schwerpunkt der städtischen Aktivitäten in Dortmund liegt seit einigen Jahren auf dem Thema **„Alternative Wohnformen“**. Die Stadt hat hierzu eigens eine Beratungsstelle eingerichtet, die gezielt Gruppenbildungsprozesse etwa für gemeinschaftliche Wohnformen unterstützt und Investoren anspricht, die ggf. ein solches Projekt umsetzen wollen. Insbesondere die Initiativen um den Verein W.I.R. e.V. (Wohnen innovativ realisieren) laufen sehr erfolgreich und haben deutschlandweit Aufsehen erregt.

Übertragbarkeit

Viele der Dortmunder Ansätze werden in München in ähnlicher Weise verfolgt - wenn auch aus andere Gründen. Bezeichnend ist jedoch, dass es in der von wirtschaftlichen Problemen und Konkurrenz geprägten Region gelungen ist, einen regionalen strategischen Prozess zum Thema „Wohnen“ anzustoßen. Das war nicht selbstverständlich, auch wenn es aus wissenschaftlicher Sicht wegen der engen räumlichen Verflechtungen innerhalb der 5,3-Mio.-Metropole Ruhrgebiet sinnvoll erschien.

Das „dortmund-projekt“ und auch der Masterplan-Prozess in Dortmund zeigen, wie sehr die Stadt auf die Einbettung des Themas „Wohnen“ in den gesamtstädtischen Kontext Wert gelegt hat. Über die Verknüpfung mit anderen Bereichen, wie „Verkehr“; „Umwelt“; „Wirtschaftsförderung“ wurde versucht, nachhaltige Erfolge zu erzielen. Wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang war v.a. das Verständnis von „Wohnen als Standortfaktor“ - die hochwertige Bebauung um den Phoenix-See beispielsweise korrelierte mit dem Anspruch, forschungsintensive Wirtschaftszweige (und die entsprechenden Arbeitskräfte) nach Dortmund zu holen bzw. an Dortmund zu binden.

Gerade das flächenmäßig begrenzte und deutlich dichtere München²⁹ könnte von einer verstärkten regionalen Kooperation profitieren; genau wie die München umgebenden Gemeinden auch. Auf diese Weise ließen sich Strategien, Ziele und Maßnahmen wohnungspolitischer Art regional abstimmen, so dass Suburbanisierungsprozesse besser gesteuert werden können.

Ebenfalls vergleichsweise einfach umsetzbar und dennoch erfolgreich ist die städtische Agentur für die Förderung alternativer Wohnformen. Auch wenn das sicher kein Massenphänomen ist, so lassen sich auf diese Weise dennoch willkommene Zielgruppen an die Stadt binden.

Regionalisierung des Themas

Wohnen als Standortfaktor begreifen

München und das Umland könnten von Kooperation profitieren!

Alternative Wohnformen bieten Wohnraum für neue Zielgruppen

²⁹ Dortmund etwa hat mit knapp unter 600.000 weniger als die Hälfte der Einwohnerzahl Münchens, verfügt aber mit rd. 280 km² über 90 Prozent der Fläche, die München zur Verfügung steht.



6

Handlungsfelder

Die vorausgegangene Analysen zeigt, dass in München Handlungsbedarf in mehrfacher Hinsicht besteht:

- Auf dem Wohnungsmarkt besteht ein großer Nachfragedruck, der sich in hohen Preisen und einem geringen Angebot zeigt.
- Kleinräumige Unterschiede zeigen zudem, dass eine insgesamt deutlich komplexere Situation besteht - auch in München gibt es sehr unterschiedliche Sozialräume mit differenzierter wohnungspolitischer Ausgangslage - daher besteht die Notwendigkeit des Umgangs mit Segregationstendenzen.
- Die Stadt verfügt bereits über ein umfangreiches Instrumentarium der Stadtplanung und Wohnungspolitik, das sich allerdings bislang hauptsächlich auf den Neubau konzentrierte. Trotz der nach wie vor quantitativen Unausgeglichenheit des Marktes werden auch qualitative Aspekte immer wichtiger

6.1 Stärkung eines attraktiven, nachfragererechten (bezahlbaren) Wohnungsangebots

In München ist die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum ein Ziel der Wohnraumpolitik. Insbesondere junge Familien, aber auch ältere Menschen haben vielfach Probleme angemessenen Wohnraum zu finden. Es bedarf daher Maßnahmen, um diese Zielsetzung zu realisieren. Preisdämpfend und stabilisierend wirken insbesondere das München Modell, der Erlass von Erhaltungssatzungsgebieten und die Arbeit der Wohnungsbaugenossen-

schaften. Jedoch stellt die Entwicklung der Miet- und Kaufpreise nur einen der beiden hemmenden Faktoren dar. Hinzu kommt, dass vielfach die Ausstattung der Wohnungen und des Wohnumfeldes v.a. für Familien, aber auch ältere Menschen keine adäquate Versorgung gewährleistet und keine passende Infrastruktur anbietet. In den Quartieren müssen daher auch niederschwellige Angebote für eine wohnungsnaher Infrastruktur gegeben sein (z.B. Mittagsbetreuung für Kinder, Vereinsleben, Kleingewerbe). Aufgrund der reinen Bewertung für den Wohnungsbau sind hier jedoch nur geringe Realisierungschancen gegeben. Hinzu kommt, dass die Stadt zu Marktkonditionen verkaufen muss und aufgrund des bestehenden Renditedrucks nicht mehr alle wünschenswerten Nutzungen zu verwirklichen sind.

Bei Zielgruppen, die sich für kleinere Wohnungen interessieren, ergeben sich Problemlagen, da hier die Mieten pro m² besonders hoch sind (> 20 €/m²), Kauttionen und Provision anfallen. WG-taugliche Bestände unterliegen einem hohen Umwandlungsdruck und werden in der Regel verkauft und stehen so für diese Wohnform kaum zur Verfügung. Besonders betroffen von dieser Situation sind junge Menschen (Studierende, Auszubildende, junge Erwerbstätige), die sich in der Phase der wirtschaftlichen Konsolidierung befinden und kaum über finanzielle Ressourcen verfügen. Neben der Problematik der Finanzierung des Wohnraums stellt sich häufig noch die Schwierigkeit dar, dass in der Phase des Berufseinstiegs häufig eine große Flexibilität aufgebracht werden und nur temporär eine Versorgung mit Wohnraum erfolgen muss. Gerade hier zeigt sich, dass in München die Versorgung der Nachwuchskräfte durchaus schwierig ist, was langfristig auch Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung haben kann.

Auch ältere Menschen können sich am Wohnungsmarkt nicht optimal versorgen. Aufgrund der höheren Preise in kleineren Wohnungen und der langlaufenden Mietverträge, lohnt sich der Umzug aus größeren Wohnungen in kleinere, altersgerechte Wohnungen kaum. Auch bei bestehendem Umzugswunsch mit dem Ziel einer Verkleinerung empfiehlt sich der Umzug dieser Zielgruppe aufgrund der bestehenden Konditionen häufig nicht.

6.2 Vermeidung von Segregation durch integrierte Planungen

Auch in München haben sich in einigen Stadtteilen Problemlagen entwickelt, die ein Eingreifen erfordern. Zum einen existieren Gebiete mit schlechter Bausubstanz, verdichteter Bebauung und fehlender Grünräume in Innenstadtnähe. Weitere Problemlagen bestehen in den Großsiedlungen der 1960er/70er Jahre am Stadtrand, die zumeist aufgrund von Mängeln in Funktion und Versorgung unbeliebt sind. Die Bewohnerstruktur führt außerdem zu Konflikten.

Der Anspruch, dass in München „jeder an jedem Ort wohnen können“ soll, ist unter der gegebenen Wohnungsmarktsituation nicht denkbar und auch nicht erstrebenswert. Eine vollkommene Durchmischung der Stadt wird auch auf lange Sicht nicht möglich sein. Schon aufgrund von sich im Preis niederschlagenden Lagevorteilen werden immer Quartiere entstehen, die für einkommensschwächere Gruppen nicht erreichbar sind. Vielmehr ist darauf zu achten, dass eine Segregation in „gute“ und „schlechte“ Quartiere durch eine Durchmischung der Bewohner verhindert wird. Die Kommune hat diesbezüglich durch ein strategisches Belegungsmanagement bei Sozialwohnungen sowie beim Ankauf von Belegungsrechten die Möglichkeit der Steuerung. Dies gilt auch für informelle Instrumente, insbesondere durch die Einbindung der nicht-öffentlichen Akteure in Diskussionsprozesse.

Um soziale Segregationserscheinungen zu verhindern, ist es erforderlich, Konzentrationen zu vermeiden. Modelle zur gezielten Wohnraumförderung einzelner Gruppen können dazu beitragen, Konzentrationsprozesse zu verhindern. Ein Ansatzpunkt sollte die Förderung der jungen Erwachsenen sein, die sich noch in Ausbildung oder gerade am Einstieg in das Berufsleben befinden. Insbesondere diese Gruppe kann durch gezielte Förderung für eine Durchmischung der Quartiere sorgen. Aufgrund geringer Finanzkraft (u.a. für die Kautions- oder Einlage) und der Notwendigkeit einer hohen Mobilität und Flexibilität, haben gerade diese Zielgruppen besondere Versorgungsschwierigkeiten. Insbesondere der Wohnraum der Gesellschaften und Genossenschaften ist dieser Gruppe in München kaum zugänglich. Gerade diese Zielgruppen werden aber in anderen deutschen Kommunen durch die kommunalen Unternehmen oder die Genossenschaften besonders favorisiert. Sie werden in der Regel bereits als junge Mieter für den Bestand gewonnen, um Quartiere zu stabilisieren und zu durchmischen: Wohnungsgenossenschaften bieten preisgünstige Wohnmodelle für

Auszubildende und Studenten an.³⁰ Möblierte Ein- und Zweiraumwohnungen werden zum Beispiel kautionsfrei von Wohnungsgenossenschaften angeboten. Insbesondere in benachteiligten Quartieren kann eine gezielte Wohnungsbelegung so dazu beitragen, Stadtteile zu stabilisieren und Konzentrationsprozesse in Beständen zu verhindern. Dabei muss aber auch die Gefahr von Gentrificationen beachtet werden. Der gezielte Zuzug junger Arbeitskräfte darf nicht ganze Quartiere aufgrund eines „upgrading“-Prozesses in einen steigenden Verwertungsdruck bringen. Auch wenn die Situation in München diese Vorgehensweise nicht immer ermöglicht, sollten zumindest Überlegungen getroffen werden, inwiefern beispielsweise temporäre Nutzungen im Bestand durch diese Zielgruppe möglich sind, während der Bestand für Umbau oder Abriss leer gezogen wird. Ebenso relevant sind Überlegungen gestaffelter Zahlungen für Kautions- oder Einlagen, die auch jungen Menschen, die ohne finanzielle Unterstützung auskommen müssen, Perspektiven bieten.

Die bestehende Problematik der Segregation ist in München gegenwärtig nur in Ansätzen zu konstatieren. Für urbane, lebendige Quartiere sind daher Maßnahmen zu treffen, die einkommensschwächeren den Zuzug in hochpreisige Quartiere ermöglicht (u.a. durch das München Modell) und Maßnahmen, die vermeintlich unattraktive Quartiere auch für einkommensstarke Haushalte aufgrund innovativer Produkte für einen Zuzug interessant machen (Mehr-Generationen Wohnen, Stadthäuser etc.).

Bestandsmanagement – maßvolle Modernisierungen

6.3

Schwierig erweist sich weiterhin der Einfluss auf die privaten Eigentümer. Aufgrund der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt sehen Einzeleigentümer, die ihre Immobilie vermieten, vielfach keinen Grund für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Ebenso wenig sind sie für gemeinsames Handeln zu gewinnen. Wohnungen lassen sich auch in einem baulich und energetisch schlechten Zustand vermieten, was in der Folge zu teuren Wohnungen bei einer schlechten Qualität führt. Hier sollte das Augenmerk darauf liegen, privaten Eigentümern ein Bewusstsein für die nachhaltige Entwicklung einer Immobilie und deren Bedeutung für ein Quartier zu verschaffen. Bauliche Defizite einer Immobilie haben auch Auswirkungen auf das Wohnumfeld. Downgrading-Tendenzen und Segregationserscheinungen können die Folge vernachlässigter Quartiersentwicklung sein. In die Diskussion zur Weiterentwicklung des Münchener Wohnungsmarktes gehört auch

30 Beispiel Leipzig:
<http://www.wbg-kontakt.de/index.php?id=59>

Beispiel WohnSinn:
http://www.deutsche-annington.com/de/artikel/da_web_artikel_de_478238.html

die Forderung nach einer gemäßigten Modernisierung im Bestand. Modernisierte Bestände bieten nicht nur neue Wohnqualitäten, sondern ermöglichen auch wichtige grundlegende Funktionen. Ein altersgerechter Umbau im Bestand ist mit Hinblick auf die zunehmende Veränderung der demografischen Struktur der Bewohner der Region München von hoher Relevanz. Die energetische Sanierung der Bestände trägt neben vielen Vorteilen auch dazu bei, dass die immer weiter steigende „2. Miete“ gesenkt werden kann. Ausbauten im Dachgeschoss ggf. auch das Aufsetzen einer weiteren Etage schaffen weiteren Wohnraum. Modernisierungen führen aber immer auch zu Steigerungen der Mietkosten, so dass hier nur ein gemäßigtes Handeln zu fordern ist. Modernisierungen sollen nicht Verdrängungsphänomene verstärken und einkommensschwächere Schichten (aber durchaus auch mittlere Einkommensschichten) in einzelnen Quartieren den Zugang zum Wohnungsbestand erschweren. Bisher stehen Sanierungen häufig in einem Konflikt zu der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum. Bauliche und energetische Aufwertungsmaßnahmen sowie Investitionen lassen die Preise in Quartieren steigen. In der Folge können sich immer weniger Bewohner die gestiegenen Wohnkosten leisten. Nach und nach findet ein Verdrängungsprozess statt, von dem vor allem einkommensschwächere Gruppen, aber durchaus auch mittlere Einkommen betroffen sind. Beispielhaft für diese Entwicklungen sind aktuell in München die Stadtbezirke Maxvorstadt, Schwanenthale Höhe und Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt. Insbesondere an diesen Standorten wird deutlich, wie gering die städtischen Handlungsspielräume nur noch sind. Fehlende Instrumente und geringe Möglichkeiten der Einflussnahme auf die v.a. privaten Eigentümer erfordern neue Instrumente. Dazu müssen die Bündnisse mit Partnern aus Wirtschaft und Gesellschaft gestärkt werden. Nur so können die Bestände in den Quartieren maßvoll weiterentwickelt werden und notwendige Modernisierungen umgesetzt werden.

To Do - Wie kommt München weiter



Der Handlungsdruck ist erkannt und sicherlich besonders hoch. Die Frage ist, was München über die vielfältigen positiven und vorbildlichen Ansätze der vergangenen Jahre und Jahrzehnte hinaus noch tun kann bzw. wo ggf. eine andere Schwerpunktsetzung erfolgen könnte. Die folgenden Thesen sollen Denkanstöße in diese Richtung geben.

München braucht die Kooperation mit der Region!

7.1

Die Stadt München kann aufgrund des begrenzten Flächenpotenzials und wegen der bereits jetzt starken funktionalen und räumlichen Verknüpfungen das Problem des engen Wohnungsmarktes nicht langfristig alleine bekämpfen. Ziel muss es daher sein, perspektivisch einen regionalen Prozess in Gang zu setzen, der (auch) das Thema Wohnen umfasst.

Ähnlich wie in Dortmund und dem Ruhrgebiet könnte ein gemeinsamer Strategieprozess, wie mit dem „Masterplan“ als Start einer später zu vertiefenden Kooperation fungieren. Mittel- bis langfristig ist auch über eine neue regionale Kompetenzverteilung nachzudenken; letztlich haben die Entwicklungen vieler Metropolen in Wachstumsphasen gezeigt, dass dem Problem der Wohnraum- und Infrastrukturversorgung und der Bevölkerung offenbar anders beizukommen ist (vgl. etwa „Groß-Berlin“ in den 1920er Jahren oder auch „Greater London“. In Paris ist letztlich aufgrund der starken Machtbefugnisse der Zentralregierung ein größerer Zusammenschluss von Kommunen in der Île-de-France ausgeblieben). Neuere Ansätze (vgl. Region Hannover, Städteregion Aachen, Region Bonn-Rhein-Sieg/Ahrweiler, Planungsverband Stuttgart, Planungsverband Frankfurt am Main) setzen ordnungspolitisch auf unterschiedlichen Ebenen an.

In München könnte mittelfristig der bestehende Planungsverband Funktionen der Wohnraumvorsorgeplanung übernehmen und koordinieren. Voraussetzung ist, dass es auch die Kommunen im Münchner Umland bereit sind, in einen kooperativen Prozess einzusteigen und Verantwortung zu übernehmen. Dies erfordert auch, dass eine neue Kultur des gemeinsamen Agierens gefunden wird. Es gilt, gemeinsam den Standort Region München nachhaltig zu stärken.

7.2 München braucht Entlastung!

In eine ähnliche Richtung geht auch diese These. Hintergrund ist, dass München zukünftig kaum alle Anforderungen, die an die Stadt gestellt werden, hinsichtlich der Bereitstellung von Wohn- und Gewerbeflächen wird erfüllen können. Daher sollten im Umfeld Münchens konsequent Entlastungsstädte ausgebaut werden. Entscheidend ist, dass diese nicht (wie die Trabantenstädte der 1960er und 1970er Jahre) monofunktional angelegt sind, sondern als selbständige, multifunktionale und vielfältig strukturierte Städte in der Region München funktionieren. Damit einher geht zwar vordergründig der (vermeintliche) Verzicht etwa auf Gewerbesteuererinnahmen und die einwohnerzahlbezogenen Landeszuweisungen. Doch langfristig ist es (auch für München) besser, die Unternehmen und Menschen in der Region zu halten, als sie ggf. an völlig andere Regionen zu verlieren.

31 Sog. „Edge Cities“
nach Joel Garreau, 1992

Bevor sich allerdings, wie z.B. in den USA zu beobachten, suburbane Nebenzentren zum Nachteil der Kernstadt selbständig entwickeln³¹, sollte unbedingt in einem regional abgestimmten diskursiven Prozess eine Vorgehensweise etabliert werden, die eine ausgewogene Entwicklung von Kernstadt und Umlandgemeinden ermöglicht.

Ein solches Vorhaben erfordert vielfältige Maßnahmen, wie z.B. eine integrierte regionale Verkehrsplanung und ein regionales Baulandmanagement. Grundlage dafür könnte ein regionaler Flächennutzungsplan sein oder aber zumindest eine regional abgestimmte Planungs Kooperation. In Deutschland stellen hier die Kooperationen im Ruhrgebiet (Städteregion Ruhr 2010) und im Frankfurter Raum erste Beispiele dar. Der erste RFNP in Deutschland gilt seit Mai 2010 in der Städteregion Ruhr, im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main liegt der Entwurf vor.

München braucht Mietwohnungen

7.3

Ein ausgewogener und attraktiver Mietwohnungsmarkt ist elementarer Kern eines attraktiven Wohn- und Lebensstandortes. Diese Qualitäten zu erhalten heißt, Mietwohnungen im Bestand zu schützen und im Neubau zu forcieren. Vor allem in den Innenstadtgebieten, in denen die Umwandlung von Mietwohnungsbeständen in Eigentumswohnungen eine kurzfristig lukrative Alternative für viele Immobilieneigentümer ist, sollte auch weiterhin durch den Einsatz der sozialen Erhaltungssatzungen und ergänzt um das Instrument der Umwandlungsverordnung aktiv agiert werden.

Im Neubau ist in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Wohnungsunternehmen und den lokalen Genossenschaften zu prüfen, wie das Fertigstellungsvolumen an Mietwohnungen weiter erhöht werden kann. Hierbei sind natürlich vor allem Fragen der Verfügbarkeit von Bauland und Fragen der Finanzierung zu diskutieren. Es sollte aber auch geprüft werden, inwieweit ein stärkeres Engagement außerhalb des München Modells möglich ist, da auch die Erhöhung des Fertigstellungsvolumens im höherpreisigen Segment eine Entlastung des gesamten Marktes darstellt. Gegenwärtig beschränkt sich das Engagement dieser Unternehmen im Segment Mietwohnungen im Neubau auf den öffentlich geförderten Bereich. Aufgrund sehr hoher Bodenpreise (über 1300 Euro/m²) für Grundstücke ohne Bindung sind Gesamtkosten zu veranschlagen, die Mietpreise über 15 Euro/m² erforderlich machen und somit nicht dem Unternehmenszweck entsprechen. Gegenwärtig erweist sich auch die Erhöhung der Fertigstellungszahl als schwierig, da kaum Neubaugebiete ausgewiesen sind. Flächen mit Umnutzungen (u.a. Agfa Gelände oder Gelände der Stadtwerke München Isoldenstraße) sind einem sehr hohen Nachfragedruck ausgesetzt, der zu noch höheren Preisen (z.T. über 1.800 Euro/m²) als in den Neubaugebieten führt und aktuell die Bebauung durch die o.g. Unternehmen i.d.R. verhindert. Somit erfordert eine Zusammenarbeit zur Erhöhung des Fertigstellungsvolumens auch eine Prüfung der Möglichkeiten zur preisdämpfenden Wirkung auf Bodenpreise im freifinanzierten Markt.

7.4 München braucht Vielfalt!

Neben der Bereitstellung von ausreichend Wohnungen wird es zukünftig (auch in München) immer wichtiger werden, für unterschiedliche Zielgruppen passenden Wohnraum zur Verfügung zu stellen, um diese Zielgruppen an München und die Region binden zu können. Es erscheint daher geboten, den erstmalig mit „Wohnen in München IV“ eingeschlagenen Weg der Diversifizierung des Wohnungsangebotes weiter zu verfolgen und z.B. gezielt für Baugruppen, Mehrgenerationengruppen und sonstige alternative Wohnprojekte Flächen vorzuhalten.

Vielfältige Maßnahmen könnten die vorhandenen Programme ergänzt werden, um den vielfältigen Ansprüchen an das Wohnen (zukünftig) begegnen zu können.

Als Beispiel seien genannt:

- Tauschbörsen: Quartiersbezogene Wohnungstauschnetzwerke könnten städtisch initiiert und gesteuert werden und somit ggf. durch eine teilweise Dämpfung von Mietsprüngen bei den Haushalten, die eine alte (ggf. zu große oder z.B. nicht barrierefreie) Wohnung aufgeben dazu beitragen, dass eine passendere Verteilung des knappen Gutes Wohnung erreicht wird. Gleichzeitig ermöglichen solche Tauschbörsen den Verbleib im Quartier auch für ältere Menschen - es ist so möglich, bestehende persönliche Kontakte und Netzwerke aufrecht zu erhalten.
- Durch die sukzessive Anpassung des Bestands an die Bedürfnisse neuer bzw. wachsender Zielgruppen (z.B. altersgerechte Wohnungsanpassung) ist auch langfristig eine gute Auslastung des lokalen Handwerks und der Bauwirtschaft gesichert mit entsprechend positiven konjunkturellen Auswirkungen. Insbesondere große Eigentümer (Wohnungsunternehmen) kommen jedoch angesichts stetig steigender (politischer) Anforderungen an die energetische Qualität von Wohnungen an die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Daher sollte darauf geachtet werden, bevorzugt Maßnahmen umzusetzen, die auch (etwa durch gleichzeitige Nachverdichtung oder Dachgeschossausbauten) eine Vermehrung von Wohnraum ermöglichen.

- Besonders für junge Nachfrager (Auszubildende, Studierende) mit einer nur geringen Wohnkaufkraft ist die Situation am Wohnungsmarkt sehr schwierig; daher sollten gezielt Vorhaben zur Bereitstellung etwa studentischen Wohnraums angestoßen werden. Hier könnte besonders ein Interesse der lokalen Wirtschaft bestehen, sich zu beteiligen (um die Ausbildung von dringend benötigten Fachkräften sicherstellen zu können).
- Die Möglichkeiten des BauGB (z.B. Erhaltungssatzung, Milieuschutzsatzung) können weiterhin extensiv genutzt werden; zu prüfen wäre die Ausweisung von „Housing Development Districts“ als Pendant zu zurzeit erprobten „Housing Improvement Districts“. Das wäre ein Versuch, durch ordnungspolitische Maßnahmen neue Wohnungsbauflächen aufzuschließen. Insgesamt ist aber zu bedenken, dass viele der Akteure, die ggf. von solchen Methoden im negativen Sinne betroffen wären, an anderer Stelle dazu beitragen können, die Situation zu entschärfen. Grundsätzlich sollte der Freiwilligkeit immer Vorrang gewährt und in einem diskursiven Prozess angestrebt werden, vorhandene Potenziale zu erkennen und zu nutzen.

7.5 München braucht Gemeinschaft!

Gerade das schlechte Beispiel aus Barcelona hat gezeigt, dass ein differenziertes Mietwohnungsangebot für einen funktionierenden und attraktiven Wohnstandort erforderlich ist. Garantieren gerade die kommunalen Wohnungsunternehmen die Versorgung einkommensschwächerer Haushalte, bieten die Wohnungsgenossenschaften darüber hinaus eine Wohnform die - als Zwischenform von Eigentum und Miete - auch für einkommensstärkere Bewohnergruppen attraktive Angebote bieten kann. Wie in Kopenhagen beobachtbar, können auch sehr kleine Genossenschaften eine Plattform für gemeinschaftliches Engagement für die direkte Lebensumgebung bieten und bisherige Mieter motivieren, selbstverantwortlich ihre Bestände und Wohnumfelder attraktiv weiterzuentwickeln.

In einer Genossenschaftsinitiative sollte daher versucht werden, die Aktivitäten der vorhandenen Wohnungsgenossenschaften weiter zu stärken und auszubauen. Dazu zählen insbesondere die Ankaufstrategien der GIMA, die eine erstrebenswerte Alternative zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen oder die Veräußerung an Finanzinvestoren darstellen. Hier gilt es vor allem, über den Einsatz von Vorkaufsrechten und den Anwendungsmöglichkeiten der sozialen Erhaltungssatzung und Umwandlungsverordnung zu agieren. Es ist aber auch zu klären, inwieweit die Genossenschaften bei den Anforderungen der Finanzierung unterstützt werden können und eng damit verbunden, wie das Engagement der bestehenden Genossenschaften im Neubau erhöht werden kann.

Der zweite Schwerpunkt einer Initiative für mehr Wohnungsgenossenschaften in München sollte - am Kopenhagener Vorbild orientiert - Neugründungen kleinerer Genossenschaften (ein Haus oder am besten ein Wohnblock) initiieren. Diese Gründungen gilt es nicht nur durch die benannten rechtlichen Instrumente zu ermöglichen, sondern vor allem auch durch Öffentlichkeitsarbeit, durch Managementberatung und durch ein spezielles Finanzierungsprogramm (bspw. ein Fonds oder ein zinsvergünstigtes Programm) intensiv zu unterstützen. Den eingeseessenen Genossenschaften und den kommunalen Unternehmen kann dabei die Rolle einer Mentorenschaft und die Übernahme einer Vielzahl wohnungswirtschaftlicher Kernaufgaben (Teil-Fremdverwaltung) zukommen. So kann eine rechtlich und inhaltlich korrekte Bewirtschaftung sichergestellt werden und zugleich Ressourcen bei den ehrenamtlich Aktiven freigehalten werden, die in das Quartiersengagement fließen können.

München braucht Engagement aus der Wirtschaft!

7.6

Besonders die großen Münchner Unternehmen, aber auch soziale Träger und teilweise Behörden und Verwaltung haben bereits jetzt Probleme, Fachkräfte zu gewinnen, da diese keine Aussicht auf eine ihren Bedürfnissen entsprechende und bezahlbare Wohnung in München haben. Vermehrt suchen daher besonders die großen Wirtschaftsunternehmen (temporäre) Wohnungen für ihre Mitarbeiter/innen, insbesondere aus dem mittleren Management.

Im Sinne einer nachhaltigen Sicherung der Wirtschaftskraft der Region ist es im ureigenen Interesse der Unternehmen, gemeinsam mit der öffentlichen Hand dafür zu sorgen, die Situation zu entschärfen. Es gilt daher, die Unternehmen in den Prozess der Wohnraumbereitstellung zu integrieren und zugleich Verantwortung von ihnen einzufordern.

Zwar gibt es bereits jetzt ein breites Akteursspektrum im Wohnungsbau und auch die Finanzierung des Wohnungsbaus stellt nicht unbedingt das größte Problem Münchens dar. Was aber fehlt, sind geeignete Flächen, die einer Wohnnutzung zugeführt werden können sowie ggf. Akteure, die eine Umsetzung von Wohnungsbau dort in die Hand nehmen. Hohe Bodenpreise und gestiegene Baukosten haben die Renditeerwartungen der Investoren reduziert, so dass es in Teilen zu erheblichen Verzögerungen in der Umsetzung von fertigen Bebauungsplänen kommt.

Die Münchner Wirtschaft könnte in einer konzertierten Aktion einen Flächenpool aufstellen und versuchen, u.a. durch Flächentausch (auch mit der Kommune bzw. in der Region) oder durch ein Bestandsflächenmanagement Flächen für Wohnungsbau zu evaluieren und zur Verfügung zu stellen. Die Stadt München könnte dies unterstützen, indem sie zeitnah für aus diesem Prozess resultierende Flächen Baurecht schafft und ggf. die Unternehmen beim Aufbau und Betrieb der „Flächenbörse“ unterstützt.

Darüber hinaus kann es für einige Unternehmen sinnvoll sein, sich selbst (mittelbar oder unmittelbar) im Wohnungsbau zu engagieren. Hinderlich daran ist jedoch, dass der Wohnungsbau häufig für Entwicklung und Produktion benötigtes Kapital über sehr lange Zeit bindet. Daher wäre denkbar, dass führende Unternehmen (ggf. zusammen) einmalig eine Stiftung oder einen revolvierenden Fonds gründen, aus der/dem heraus Wohnungen für ihre Beschäftigten (z.B. mit Belegungsrechten) errichtet werden könnten. Um die Verwaltung der Wohnungen sicherstellen zu können, wäre ein Joint-Venture mit Wohnungsunternehmen (ggf. den kommunalen Wohnungsunternehmen) denkbar. Mit einem solchen Modell würde München innovativ Neuland betreten.

7.7 München braucht mehr Dichte!

In der am dichtesten besiedelten Stadt Deutschlands mehr Dichte zu fordern, klingt zunächst fragwürdig. Dennoch bleibt ggf. gar keine andere Wahl. Wenn zukünftig Flächenpotenziale erschöpft sind, gleichzeitig aber das Bauen in die Höhe begrenzt und die Sicherung der Freiflächen erhalten bleiben soll und München sich nicht (etwa durch Eingemeindungen) vergrößert, stehen in der Stadt (außer „nach unten“) keine Flächen für Wohnungsbau mehr zur Verfügung. Das Wachstum der Stadt wäre damit limitiert.

Eine Möglichkeit, Dichte zu fördern, wäre die Einführung eines Baulückenkatasters, das ggf. auch (noch umzulegende) Freiflächen einbezieht. Im Vorfeld könnten durch geschulte Teams und Luftbilddauswertung auch im Innenbereich Höfe und innenliegende Freiflächen evaluiert werden, die ggf. für eine Nachverdichtung geeignet sind. Die Stadt könnte dann aktiv auf Eigentümer zugehen und versuchen, diese Flächen für den Wohnungsneubau zu sichern. Das sichert einerseits eine kleinteilige Einbindung des Wohnungsbaus in die bestehenden städtischen Strukturen und eröffnet die Möglichkeit, häufig verbaute und unnutzbare Innenbereiche aufzuwerten (und somit auch einen Mehrwert für die jetzigen Bewohner zu schaffen). Flankierend könnten gezielte Aufkaufs-Strategien, beschleunigte Umlegungs- und Genehmigungsverfahren (falls notwendig) und ggf. ein Bonussystem bei der Grundsteuer (falls rechtlich zulässig) die Nachverdichtung auch für Eigentümer und Investoren attraktiveren.

Mittelfristig wird es in München erforderlich sein, hierbei eine erweiterte Definition von „Baulücken“ zu entwickeln. Unzureichende Flächenausnutzungen, geringe Bauhöhen und erheblicher Modernisierungsbedarf gerade der Nachkriegsbestände bilden die Basis für die Wirtschaftlichkeit von Abriss- und Neubauprojekten, die mehr und attraktiveren Wohnraum gewährleisten. Es wird darauf ankommen, die Anzahl an Ersatzbauten erheblich zu steigern. Hierzu wird nicht nur die Identifikation derartiger Potenzialflächen und -gebäude, sondern vor allem auch die Aufklärung der heutigen Eigentümer erforderlich sein.

Letztlich müssen die Stadt, Ihre Bürger und das Umland sich entscheiden, was gewünscht ist. An einer der geschilderten Stellschrauben bedarf es einer Korrektur, um Wohnungsbau auch mittel- und langfristig im geforderten und bei anhaltendem Wirtschaftswachstum notwendigen Umfang durchführen zu können. Dabei sei darauf verwiesen, dass eine einfache Eingemeindung von Kommunen das Problem nicht unbedingt löst, wenn kein räumlich-funktionaler Zusammenhang besteht - denkbar wäre auch die gemeinsame Steuerung von Suburbanisierung in die Vorstädte.

München braucht Verlässlichkeit staatlicher Fördermittel!

7.8

München ist wie viele andere Regionen in Deutschland auch von den aktuell diskutierten Einschnitten im Bereich der Förderung des energetischen Bauens / Modernisierens sowie der Städtebauförderung hart getroffen.

Besonders prekär ist die Lage im Bereich der energetischen Modernisierung von Wohnungsbeständen. Wenn die Maßgabe bestehen bleibt, den Wohnungsbestand stärker in die Erreichung von Klimaschutzzielen einzubeziehen (was angesichts der hohen Anteile von CO₂-Emissionen des Wohnungssektors wahrscheinlich ist), gleichzeitig aber die staatliche Förderung des energetischen Umbaus zurückgefahren wird, führt das dazu, dass einerseits Vermieter und Wohnungsunternehmen nicht mehr so viele Modernisierungsmaßnahmen umsetzen können oder wenn, alternative Finanzierungsmöglichkeiten dafür anstreben müssen. Dadurch wiederum werden Mieter hart getroffen, wenn die Kosten auf sie umgelegt werden. Nur durch Fördermittel gelingt es zurzeit (wenn überhaupt), solche Sanierungsmaßnahmen für Mieter weitgehend „kostenneutral“ umzusetzen (höhere Kaltmiete und niedrigere Heizkosten gleichen sich aus).

Auch die Kürzung der Städtebauförderungsmittel wird dramatische Auswirkungen haben, die durch finanziell klamme Kommunen niemals ausgeglichen werden können, auch wenn München sich hier besonders engagiert. Zwar fließen diese Mittel nicht direkt in den sozialen Wohnungsbau, doch können sie dazu beitragen, lebenswerte und für viele Zielgruppen geeignete Quartiere zu erhalten oder zu schaffen und somit auch sozialen Verwerfungen am Wohnungsmarkt zu begegnen.

Gleichzeitig führen die Kürzungen bei den Förderprogrammen dazu, dass die Bauwirtschaft in geringerem Maße von den Umbaumaßnahmen profitieren kann und es somit zu negativen konjunkturellen Auswirkungen kommt.

