

**Harald Stöger**

## **KOMMUNALE WOHNUNGSVORSORGE – KEIN AUSLAUFMODELL**

Die kommunale Wohnungsvorsorge umfasst die Bereitstellung von zeitgemäßen Wohnungsangeboten und bewohnergerechten Wohnumfeldbedingungen durch Wohnungsunternehmen, die im Eigentum von oder in einer Kooperationsbeziehung zu den Kommunen stehen. Das Paper untergliedert sich in drei Schwerpunkte:

- (1) Die Entwicklung und aktuelle Restrukturierung der kommunalen Wohnungsvorsorge
- (2) die neuen (erwerbs-)gesellschaftlichen Problemlagen, die für kommunale Wohnungsvorsorge sprechen
- (3) Varianten einer Neuformierung der kommunalen Wohnungsvorsorge.

(1) Das Konzept der kommunalen Daseinsvorsorge gilt als Charakteristikum der „Europäischen Stadt“, deren sozial integrative Stadtpolitiken auf die Vermeidung sozialer Ausgrenzung und sozialräumlicher Segregation abzielten. Der Wohnungssektor markierte während des 20. Jahrhunderts eines der wichtigsten Felder kommunaler Daseinsvorsorge. Kommunale Wohnungspolitik richtete sich auf mehrere Handlungsfelder (Grundstücksbereitstellung, Neubau, Sanierung, Wohnumfeldgestaltung) und operierte mit verschiedenen Steuerungsinstrumenten. Eine Schlüsselrolle spielte die Etablierung eines marktfernen, preisregulierten Wohnungssegmentes durch Wohnungsgesellschaften in kommunalem Eigentum. Da während des „goldenen Zeitalter des sozialen Wohnungsbaus“ (Häussermann/Siebel) in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts wohnungspolitische Kompetenzen und finanzielle Ressourcen (Wohnbauförderungen) auf (zentral)staatlicher Ebene konzentriert waren, kooperierten die Kommunen eng mit staatlichen Förderinstanzen.

Der Rückzug des Staates aus der öffentlichen Wohnbauförderung und die Verschiebung von Zuständigkeiten und Ressourcen zwischen verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen lenken den Fokus der Wissenschaft auf die Kommunen in ihrer Rolle als wohnungspolitische Akteure. In zahlreichen europäischen Städten wird die Ausrichtung kommunaler Wohnungspolitik in lokalen politischen Diskursen zum Teil kontroversiell debattiert (als Überblick vgl. Matznetter 2006). Als Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die kommunalpolitischen Akteure häufig gegen den Erhalt oder die Erweiterung

wohnungspolitischer Steuerungskompetenzen entscheiden. Begünstigt durch veränderte lokale Machtkonstellationen, budgetpolitische „Sachzwänge“ und die Verschiebung der kommunalpolitischen Prioritätensetzungen (von sozialer Kohäsions- zu „Wettbewerbs- und Standortpolitik“) privatisieren Kommunen ihre Wohnbauunternehmen an Investoren. Wo Städte (vorerst) an Beteiligungen festhalten, wächst häufig der Ertragsdruck, da die kommunalen Wohnungsunternehmen erhöhte Dividendenleistungen für das städtische Budget erwirtschaften sollen. Indem sie ihre Wohnungsunternehmen privatisieren oder unter verstärkten Ökonomisierungsdruck setzen, lösen sich die Kommunen von der traditionellen Konzeption der Daseinsvorsorge am Wohnungssektor und treiben die Durchsetzung einer „marktgesteuerten Wohnraumversorgung“ voran.

(2) Das Kernproblem liegt darin, dass sich die Marktsteuerung der Wohnungsversorgung nicht in einer Phase relativer Stabilität, sondern unter den Bedingungen eines beschleunigten und irreversiblen erwerbsgesellschaftlichen Wandels durchsetzt (Kronauer/Linne 2006). Während die Zahl der Haushalte mit geringen Einkommen aus prekärer Erwerbsarbeit oder Sozialtransfers deutlich wächst, verengt sich durch Schrumpfung des kommunalen Sozialwohnungssegments zugleich jener Teilwohnungsmarkt, der zur Versorgung wenig kaufkräftiger Haushalte dient (Häussermann et al 2004).

Unsere These lautet, dass unter dem Problemdruck dieses erwerbsgesellschaftlichen Wandels eine kommunale Wohnungsvorsorge unverändert notwendig und auch politisch organisierbar ist. Sie muss den veränderten Wohnbedürfnissen der Haushalte und den Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen gleichermaßen gerecht werden.

(3) Wo kommunale Wohnungsunternehmen nicht veräußert werden, sind flachere Hierarchien, eine stärkere Orientierung an Kundenbedürfnissen und Bereitschaft zur Beteiligung der (potenziellen) Bewohner an Planungsprozessen, der Wohnumfeldgestaltung und Sanierungsprojekten gefordert (Sinning 2006; Jakubowski 2006).

Wenn die Kommunen diese Option verwerfen, bietet sich eine Kooperation mit genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen als spezifische Form eines „public-private-partnerships“ an. Genossenschaftliche Organisationsformen basieren auf den Prinzipien der Solidarität, Gemeinschaft und Partizipation, die Potenzial für eine Neuorganisation der kommunalen Wohnungsvorsorge bieten können. Bereits praktizierte Varianten sind die

Neugründung einer Genossenschaft zur Übernahme der kommunalen Wohnungsbestände oder die Fusion des kommunalen Wohnungsunternehmens mit einer bestehenden Genossenschaft. Daraus resultiert eine win-win-Situation für die beteiligten Akteure. Die Wohnungsmieter profitieren weiterhin von nicht marktkonformen Mieten und Investitionen in Wohnungsbestände und Wohnumfeld; für die Kommune ist der Verkaufserlös zwar geringer als bei Veräußerung an einen privaten Investor, doch gewährleisten die Wohnungsgenossenschaften eine sozial ausgewogene Quartiersentwicklung und entlasten Kommune und öffentliche Hand dadurch von Folgekosten, die sich aus der Verschärfung sozialräumlicher Segregationsprozesse infolge von Wohnungsprivatisierungen ergeben. Im Unterschied zu privaten Wohnungsunternehmen sind genossenschaftliche Wohnungsbestände durch eine deutlich höhere Stabilität der Eigentumsverhältnisse, eine sozial heterogenere Bewohnerstruktur und geringere Fluktuationsraten gekennzeichnet. Aufgrund ihrer Bindung an bestimmte Stadtquartiere zeigen die Genossenschaftsmitglieder verständlicherweise hohes Interesse an intakten Wohnumfeldbedingungen und einer sozialen Durchmischung der Bewohnerschaft. Ein Effekt sind Investitionen in soziale Infrastrukturen (Bewohnertreffs, Vereine etc.), die durch informelle Vernetzungsmöglichkeiten und konkrete Hilfestellungen Mehrwert für die lokale Bewohnerschaft generieren.

Genossenschaftliche Lösungsansätze sind allerdings nur dort realistisch, wo aufgrund entsprechender Traditionen an intakte Genossenschaftsstrukturen angeknüpft werden kann. Erfolgsperspektiven für eine Kooperation von Genossenschaften und Kommunen am Wohnungssektor bestehen, wenn die Genossenschaften normative Grundsätze wie Solidarität oder Partizipation tatsächlich praktizieren und öffentliche Förderungen erhalten, um Defizite ihrer Eigenkapitalausstattung zu kompensieren. Eine funktionierende Kooperation von Kommunen und Genossenschaften in der Quartiersentwicklung verlangt nach institutionellen Lösungsansätzen in Gestalt von Quartierarbeitskreisen zur Interessenskoordinierung zwischen Stadtverwaltung, Genossenschaften und weiteren lokalen Bewohnerinitiativen (vgl. Schlomka 2005).

Wo Kommunen ihre Wohnungsgesellschaften privatisieren und keine genossenschaftlichen Lösungsmodelle realisierbar sind, fallen die kommunalen wohnungspolitischen Steuerungskompetenzen im Regelfall gering aus. Allenfalls beschränken sich die Kommunalverwaltungen auf Belegungsrechte für Wohnungen, die als „poor services for the poor“ der Versorgungsfunktion für jene Haushalte erfüllen, die aufgrund ihres Einkommens

oder Diskriminierungen durch private Wohnungsanbieter den wenig regulieren Mietwohnungsmarkt nicht nutzen können.

Vor dem Hintergrund sich wandelnder Anforderungen auf den urbanen Wohnungsmärkten erscheint eine strikte Prolongierung traditioneller Muster kommunaler Wohnungsvorsorge als ebenso problematische Politikoption wie die Aufgabe wohnungspolitischer Steuerung durch die Kommunen. Gefragt sind vielmehr innovative Policy-Strategien, die neue Ansätze kommunaler Wohnungsvorsorge unter verstärkter Nutzung der Potenziale intermediärer Akteure (Wohnungsgenossenschaften, Bewohnerinitiativen etc.) entwickeln, um die wohnungspolitische Handlungsfähigkeit der Städte zu sichern.

Referenzen:

H. Häussermann/W. Siebel, Stadtsoziologie, Frankfurt/Main 2004.

H. Häussermann et al, An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt/Main 2004.

P. Jakubowsky, Urban Governance. Bunte Vielfalt und fünf Faustregeln für die Praxis, in: vhw FW 1 (2006), 96-100.

M. Kronauer/G. Linne, Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Düsseldorf 2007.

W. Matznetter, Quo vadis, comparative housing research? Paper presented at the ENHR Conference in Lubljana, Solvenia (2006).

B. Schlomka, Mögliche Beiträge von Wohnungsgenossenschaften zur Stabilisierung von Quartieren in schrumpfenden Städten, in: Jahrbuch StadtRegion 2004/2005, Wiesbaden 2005, 91-105.

W. Siebel, Die Europäische Stadt, Frankfurt/Main 2004.

H. Sinning, Urban Governance und Stadtentwicklung. Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent, in: vhw FW 1 (2006), 87-90.

Dr. Harald Stöger

Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik

Johannes-Kepler-Universität Linz