

Uta Hassler, Niklaus Kohler  
Matthias Rach, Jan Zak

**Institutional Regimes for  
Sustainable Collective Housing :**  
Volkswohnung GmbH Karlsruhe,  
Nassauische Heimstätte Frankfurt

Working paper de l'IDHEAP 2009  
Chaire Politiques publiques et durabilité  
Collective Housing Stocks no 4



Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

# Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing

Volume 4

Volkswohnung GmbH Karlsruhe,  
Nassauische Heimstätte Frankfurt

Uta Hassler  
Niklaus Kohler  
Matthias Rach  
Jan Zak

Chaire Politiques publiques et durabilité

Working paper de l'IDHEAP  
2009

*Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications*

© 2009 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Route de la Maladière 21  
CH-1022 – Chavannes-près-Renens – Lausanne  
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09  
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch



Der vorliegende Werkbericht, der im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 54 des Schweizerischen Nationalfonds über "Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung" Projekt 405440-107088 durch das IDHEAP publiziert wird, wurde im Rahmen eines von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt geförderten Projektes erarbeitet. Dieses Projekt wird in einer vollständigeren Publikation parallel dokumentiert.

Die Autoren danken der Geschäftsleitung und den Mitarbeitern der Volkswohnung Karlsruhe und der Nassauischen Heimstätten Frankfurt für die hervorragende Zusammenarbeit, die weit über das in Forschungsprojekten übliche hinausging. Wir danken insbesondere

Volkswohnung:

- Reiner Kuklinski (Geschäftsführer)
- Heidrun Huss (Sekretariat Geschäftsführung)
- Werner Emmerich (Bauabteilung)
- Walter Brotz (Finanzen)
- Bruno Schneider (Hausbewirtschaftung)
- Karl Nagel (ehem. Geschäftsführer)

Nassauische Heimstätte:

- Harry Schröfel (Projektentwicklung)
- Henning Schomburg (Controlling)
- Bernhard Spiller (leitender Geschäftsführer)
- Dirk Schumacher (Geschäftsführer)
- Wolfgang Heimberger (Mietrecht/Mieten)
- Ulrich Albersmeyer (Geschäftsstellenleiter)

THS Gelsenkirchen:

- Lothar Löchter (Geschäftsführer der THS Consulting GmbH)

GdW Berlin:

- Siegfried Rehberg (Energie, Technik, Normung)

sowie

- Prof. Helmut Feußner (ehem. Geschäftsführer Wohnstadt Kassel)

Der Werkbericht wurde von Mitarbeitern des Instituts für Industrielle Bauproduktion der Universität Karlsruhe (ifib) und des Instituts für Denkmalpflege und Bauforschung der ETH Zürich (IDB) verfasst. Die Projektverantwortung lag bei Prof. Dr. Uta Hassler und Prof. Dr. Niklaus Kohler. Die Sachbearbeitung erfolgte durch Dipl.Ing. Matthias Rach und Dipl. Ing. Jan Zak.

Das erste Kapitel, *Der analytische Rahmen der Institutionellen Regime*, wurde von Prof. Dr. Peter Knoepfel und von Lee Ann Nicol (beide IDHEAP) verfasst.

Karlsruhe und Zürich September 2008



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Der analytische Rahmen der institutionellen Regime</b>	<b>1</b>
1.1	Einleitung .....	1
1.1.1	Kontext	1
1.1.2	Zu diesem Werkbericht	2
1.1.3	Aufbau des Werkberichts	2
1.2	Der analytische Rahmen: Die Institutionellen Regime.....	2
1.2.1	Die institutionellen Regime	2
1.2.2	Das institutionelle Regime von Wohnbaubeständen	5
1.2.3	Regulierung	11
1.2.4	Ausmaß und Kohärenz eines institutionellen Regimes	13
1.3	Wohnbaubestände und ihre institutionellen Regime.....	14
1.3.1	Hypothese 1 – Veränderungen der Strategien und Nutzungen im betrachteten Zeitraum	14
1.3.2	Hypothese 2 – Das Regime und der physische Zustand des Gebäudebestands	14
1.3.3	Hypothese 3 – Bedeutung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie Nicht-Wohnnutzung	15
1.3.4	Hypothese 4 – Kontinuität der Schlüsselakteure	16
1.4	Abschließende Bemerkungen .....	16
<b>2</b>	<b>Rahmenbedingungen der Fallstudien</b>	<b>18</b>
2.1	Vorstellung der Fallstudien und Auswahlkriterien .....	18
2.2	Volkswohnung GmbH, Karlsruhe.....	19
2.2.1	Entwicklung des Unternehmens	19
2.2.2	Entwicklung des Wohnungsbestands der Volkswohnung	21
2.2.3	Fallstudie: Rintheimer Feld	22
2.2.4	Veränderung bei der Nutzung bestimmter Güter und Dienstleistungen oder Akteurs- und Eigentümerwechsel	24
2.2.5	Regionaler/lokaler Kontext	24
2.2.6	Managementstrategien	24
2.3	Nassauische Heimstätten, Frankfurt.....	27
2.3.1	Entwicklung des Unternehmens und seines Wohnbaubestands	27
2.3.2	Fallstudie: Fritz-Kissel-Siedlung (FKS)	29
2.3.3	Regionaler / lokaler Kontext	30
2.3.4	Managementstrategien	30
2.4	Ressourcen: verwendete Methoden und Auswahlkriterien .....	32
2.4.1	Wohnungsbestände als Ressourcen	32
2.4.2	Chronologische Betrachtung	33
2.4.3	Bezugsebenen (Top-Down und Bottom-Up)	33
2.4.4	Gebäudebestände	34
<b>3</b>	<b>Analyse der Güter und Dienstleistungen</b>	<b>37</b>
3.1	Übersicht über die Güter und Dienstleistungen eines Bestandes .....	37
3.2	Fallstudie Volkswohnung, Karlsruhe .....	39
3.2.1	W Wohnnutzung	39
3.2.2	NW Nicht-Wohnnutzung	53
3.2.3	PF Produktionsfaktor	73
3.2.4	ME Material- und Energieverwertung	85
3.2.5	UF Urbane Funktionen	114
3.2.6	NM Nicht-materielle Nutzung	127
3.3	Fallstudie Nassauische Heimstätte, Frankfurt.....	153
3.3.1	W Wohnnutzung	153
3.3.2	NW Nicht-Wohnnutzung	159
3.3.3	PF Produktionsfaktor	169

3.3.4	ME Material- und Energieverwertung	179
3.3.5	UF Urbane Funktionen	196
3.3.6	NM Nichtmaterielle Nutzung	205
<b>4</b>	<b>Diskussion der Bewirtschaftungsstrategien</b>	<b>223</b>
<b>4.1</b>	<b>Einfluss des Bestandseigentümers und Managementstrategien .....</b>	<b>223</b>
4.1.1	Der Bestandseigentümer als besonderer Nutzerakteur	223
4.1.2	Strategien und Maßnahmen des Bestandseigentümers	224
4.1.3	Einfluss des Bestandseigentümers auf die Nutzung anderer Güter und Dienstleistungen der Ressource	227
<b>4.2</b>	<b>Managementstrategien in der Beziehung zu den vier Projekthypothesen .....</b>	<b>231</b>
4.2.1	Besonderheit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft	231
4.2.2	Managementstrategien der Wohnungsunternehmen in wechselseitiger Abhängigkeit zum institutionellen Regime	231
4.2.3	Abhängigkeit der Nutzung der Ressource von Nicht-Wohnnutzungen insbesondere der Kategorien Material und Energieverwertung, Produktionsfaktor und Nicht-Materielle Nutzungen	232
4.2.4	Änderungen im institutionellen Regime und Auswirkungen auf die Managementstrategien	233
4.2.5	Strategien der Kooperationspartner	237
4.2.6	Volkswohnung	237
4.2.7	Nassauische Heimstätte	238
<b>5</b>	<b>Regime Analyse</b>	<b>240</b>
<b>5.1</b>	<b>Die Ressource Wohnbaubestand: Ein Wirtschafts- und Sozialgut zwischen ökonomischer Verwertung und sozialem Versorgungsauftrag .....</b>	<b>240</b>
<b>5.2</b>	<b>Beschreibung des institutionellen Regimes.....</b>	<b>241</b>
<b>5.3</b>	<b>Bestimmung von zeitlichen Perioden für die Analyse der Institutionellen Regime.. .....</b>	<b>241</b>
<b>5.4</b>	<b>Bestimmung des Ausmaßes und der Kohärenz des institutionellen Regimes .....</b>	<b>244</b>
5.4.1	Periode 1 (<1970)	244
5.4.2	Periode 2 (1970-1989): Elemente für die Bewertung von Ausmaß und Kohärenz	245
5.4.3	Periode 3 (1990-2007): Elemente für die Bewertung von Ausmaß und Kohärenz	249
<b>5.5</b>	<b>Bewertung von Ausmaß und Kohärenz.....</b>	<b>254</b>
5.5.1	Fallstudie Karlsruhe	254
5.5.2	Fallstudie Frankfurt	255
5.5.3	Konflikte	257
5.5.4	Position der Kooperationspartner zum Mietrecht	258
5.5.5	Fazit	259
5.5.6	Komplexität der Nutzungen	259
<b>6</b>	<b>Anhänge</b>	<b>260</b>
<b>A1</b>	<b>– Fokusgebiete .....</b>	<b>260</b>
<b>A2</b>	<b>Zur Notwendigkeit der Betrachtung des Wohnungsbestandes aus ressourcen-ökonomischer Sicht.....</b>	<b>260</b>
<b>A3</b>	<b>Die Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands.....</b>	<b>260</b>
<b>A4</b>	<b>Überblick über die Wohnungsbaupolitik und -produktion in Deutschland.....</b>	<b>260</b>
<b>A1</b>	<b>– Fokusgebiete .....</b>	<b>261</b>
A1.1	Wohnungsgemeinnützigkeit	261
A1.2	Das wohnungspolitische Instrumentarium	263
A1.3	Förderung (leistungspolitische Instrumente)	265
A1.4	Sozialer Wohnungsbau	267
A1.5	Mietrecht (ordnungspolitische Instrumente)	269
A1.6	Bau- und Bodenrecht	272

<b>A2 Zur Notwendigkeit der Betrachtung des Wohnungsbestands aus ressourcen- ökonomischer Sicht.....</b>	<b>272</b>
<b>A3 Die Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands.....</b>	<b>274</b>
A3.1 Wohnungsbestand	274
A3.2 Bautätigkeit Wohnungsbau	276
A3.3 Bedeutung der Wohnungsunternehmen	277
A3.4 Mietwohnungsbestand	279
A3.5 Bestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen	280
A3.6 Sozialwohnungsbestand	281
<b>A4 Überblick über die allgemeine Wohnungsbaupolitik und Wohnungsproduktion in Deutschland .....</b>	<b>285</b>
A4.1 Historische Entwicklung der Wohnungspolitik, der Wohnungswirtschaft und des Wohnungsmarktes	285
A4.2 Mitte des 19. Jh. bis 1918: Wohnungsreform und Urbanisierung	288
A4.3 1918-1933: Weimarer Republik: Beginn der staatlichen Förderung des Wohnungsbaus.	290
A4.4 1933-1945: Drittes Reich: Verschärfte bis totale Wohnungszwangswirtschaft, Schaffung der rechtlichen Grundlage der Wohnungsgemeinnützigkeit	291
A4.5 1945-1949: Ausgangslage nach 1945: Übergangsphase zur Sicherstellung einer Mindestversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum	292
A4.6 1950-1956: Die Aufbauphase (Wiederaufbau und Erweiterung)	293
A4.7 ab 1956: Breite Streuung von Wohneigentum und Verbesserung der Wohnungsqualität, Einführung des II. Wohnungsbaugesetzes	295
A4.8 1960-1965: Übergang zu marktwirtschaftlichen Prinzipien	296
A4.9 1965-1970: Sicherstellung der Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum	297
A4.10 1970-1976: Herstellung eines umfassenden Mieterschutzes	299
A4.11 1976-1980: Phase der Nachbesserungen und der Ausweitung und Förderung von Bestandsmaßnahmen (Modernisierung)	300
A4.12 1980-1989: Herstellung einer stärker marktwirtschaftlich orientierten Ordnung im Wohnungswesen. Politik der Liberalisierung des Wohnungsmarktes	302
A4.13 1990-Ende der 1990er/2001 Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützig- keitsgesetzes, die Wiedervereinigung Deutschlands und deren Folgen	303
A4.14 2001-heute: Neuorientierung der Wohnungsförderpolitik durch das WoFG	304

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1 <i>Entwicklung des Wohnungsbestandes der Volkswohnung seit 1948</i> .....	22
Abbildung 2.2 <i>Instandhaltung und Modernisierung der Volkswohnung seit 1952, gesamthaft</i> .....	26
Abbildung 2.3 <i>Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen Volkswohnung seit 1952 pro Wohneinheit</i> .....	26
Abbildung 2.4 <i>Entwicklung des Wohnungsbestand der Nassauischen Heimstätte seit 1948</i> .....	28
Abbildung 2.5 <i>Entwicklung von Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen der Nassauischen Heimstätte seit 1955</i> .....	31
Abbildung 2.6 <i>Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen der Nassausche Heimstätte pro Wohneinheit seit 1955</i> .....	32
Abbildung 3.1 <i>Übersicht über die Güter und Dienstleistungen eines Wohnungsbausbestandes</i> .....	38
Abbildung 3.2 <i>Entwicklung der Kosten für das Wohnen [GDW 2007]</i> .....	51
Abbildung 3.3 <i>Entwicklung der Rahmenbedingungen</i> .....	87
Abbildung 3.4 <i>Strom Anbieter. Quelle: VDEW/Stand 2006</i> .....	88
Abbildung 3.5 <i>Entwicklung der Strompreise zum Referenzjahr 1998 [VDE 2007]</i> .....	89
Abbildung 3.6 <i>Energieverbrauch nach Anwendungsbereichen [dena 2006]</i> .....	91
Abbildung 3.7 <i>Abfallentsorgung in Zahlen Stadt Karlsruhe (Stadt Karlsruhe 2007)</i> ....	95
Abbildung 3.8 <i>Übersicht zur Struktur der wasserrechtlichen Vorschriften</i> .....	103
Abbildung 3.9 <i>Übersicht über die Genehmigungserfordernisse und deren Rechtsgrundlagen (auf Basis des Wasserhaushaltsgesetzes WHG und des Wassergesetzes Baden-Württemberg)</i> .....	104
Abbildung 3.10 <i>Entwicklung der Trinkwasserpreise in Baden Württemberg</i> :.....	106
Abbildung 3.11 <i>Änderungen der Rahmenbedingungen für Abwasser</i> .....	109
Abbildung 3.12 <i>Änderungen der Rechtsform in der Stadt Freiburg mit Einfluss der Stadt [ifib 2006]</i> .....	112
Abbildung 3.13 <i>Erhöhter Kontrollaufwand durch die Ausgliederung des operativen Geschäfts in der Abwasserentsorgung der Stadt Freiburg [ifib 2006]</i> .....	113
Abbildung 3.14 <i>Karlsruher Verkehrsverbund GmbH</i> .....	118
Abbildung 3.15 <i>Aufwendungen für Instandhaltung</i> .....	174
Abbildung 3.16 <i>Entwicklung des Kapitals der NH</i> .....	174
Abbildung 3.17 <i>Abfallmengen im Frankfurter Stadtgebiet 1995-2005, Statistisches Jahrbuch Frankfurt 2006</i> .....	188
Abbildung 3.18 <i>Vor- und Nachteile verschiedener Gebührenmodelle [BBR 2006]</i> ...	190
Abbildung 4.1 <i>Funktion des Eigentümers; ifib 2007; in Anlehnung an idheap 2006</i> ..	224
Abbildung 4.2 <i>KAM-Ansatz; in Anlehnung an idheap 2006, ifib 2007</i> .....	225
Abbildung 4.3 <i>Strategische Bewirtschaftungsentscheide; in Anlehnung an Schubiger 1996, ifib 2007</i> .....	225
Abbildung 4.4 <i>Alterung von Gebäuden; [ifib 2007]</i> .....	227
Abbildung 4.5 <i>Einfluss des Eigentümers auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungen durch andere Akteure [ifib 2007]; in Anlehnung an idheap 2006</i> .....	228
Abbildung 4.6 <i>Beeinflussbarkeit und Klassifizierung einzelner Betriebskostenarten [GDW 2005]</i> .....	230
Abbildung 4.7 <i>Zusammensetzung der Warmmiete (2004)</i> .....	234
Abbildung 4.8 <i>Entwicklung der Mieten und Nebenkosten, 1991 bis 2006 (Index: 2000)</i> .....	236

Abbildung 5.1 <i>Langfristige Abhängigkeit der Management Strategien und der Institutionellen Regime</i> .....	242
Abbildung 5.2 <i>Die drei gewählten Perioden des Institutionellen Regimes</i> .....	242
Abbildung 5.3 <i>Wohnungsgemeinnützigkeit</i> .....	243
Abbildung 5.4 <i>Wohnraumförderung</i> .....	243
Abbildung 5.5 <i>Wohnungspolitik</i> .....	244
Abbildung a.1 <i>Qualitativer Wandel im Regime: 1. Referenz Gesetz-Gesellschaftsvertrag (GV), 2. Integration der Bedingungen aus dem Gesetz in den GV, 3. Möglicher Streichung der Elemente aus den GV während diese auch gesetzlich nicht mehr geregelt sind.</i> 263	
Abbildung a.2: <i>Das wohnungspolitische Instrumentarium (Quelle: GEWOS)</i> .....	264
Abbildung a.3 <i>Struktur des gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögens</i> .....	273
Abbildung a.4 <i>Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands</i> .....	274
Abbildung a.5 <i>Wohnungsbestand 2002 nach Altersklassen</i> .....	275
Abbildung a.6 <i>Fertiggestellte Wohnungen (ehem. Bundesgebiet)</i> .....	277
Abbildung a.7 <i>Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2002</i> .....	278
Abbildung a.8 <i>Geförderte Wohnungen in Deutschland 1960-2004</i> .....	282
Abbildung a.9 <i>Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland</i> .....	282
Abbildung a.10 <i>Zahl der Arbeitslosen in Deutschland</i> .....	283
Abbildung a.11 <i>Entwicklung Sozialwohnungsbestand Karlsruhe</i> .....	283
Abbildung a.12 <i>Entwicklung Anzahl Arbeitslose Karlsruhe</i> .....	284
Abbildung a.13 <i>Entwicklung Anzahl Sozialhilfeempfänger Karlsruhe</i> .....	284
Abbildung a.14 <i>Bestand an öffentlich geförderten Wohnungen in Frankfurt am Main 2004</i> .....	285
Abbildung a.15 <i>Überblick über die Periodisierung in der Wohnungsbaupolitik</i> .....	287



# 1 DER ANALYTISCHE RAHMEN DER INSTITUTIONELLEN REGIME

## 1.1 Einleitung

### 1.1.1 Kontext

Die Publikation des Brundlandt Berichtes, “Unsere gemeinsame Zukunft“, enthielt eine neue gemeinsame Definition von nachhaltiger Entwicklung als “Entwicklung, die die Bedürfnisse heutiger Generationen befriedigt ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, zu schmälern” (WCED 1987, 24). Obwohl der Begriff “nachhaltige Entwicklung” relativ neu ist, wurden im Bereich der langfristigen Bewirtschaftung von Wohnbauten ähnliche Prinzipien seit langem angewandt, sowohl in Europa als auch in anderen Teilen der Welt. Allerdings wurde die Praxis nur sehr teilweise theoretisch fundiert und ein großer Teil der in der Forschung in den letzten Jahren erreichten Ergebnisse sind kaum in die tägliche Praxis eingeflossen.

Einer der Gründe dafür ist, dass für Wohnbaubestände bisher kaum der Versuch unternommen wurde, den Einfluss der Gesamtheit der Regeln des öffentlichen und des privaten Rechts sowie der vertraglichen Regelungen zwischen einzelnen Parteien (die auch als institutionelle Regimes, oder IR, bezeichnet werden) systematisch zu untersuchen. Aus diesem Grunde sind im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung konsistente Politiken gerade in diesem Bereich kaum je entwickelt und implementiert worden. Es ist deshalb notwendig zu verstehen, wie sich die einzelnen Akteure im Falle von Änderungen solcher Regelwerke verhalten und welche Konsequenzen damit für die Entwicklung der Bestände verbunden sind. Ein besseres Verständnis der institutionellen Rahmenbedingungen erlaubt öffentlichen und privaten Akteuren rationelle und langfristig sinnvolle Entscheidungen zu Bauwerken in ihren städtischen Zusammenhängen zu treffen. In diesem Sinne lassen sich neue Gesetzgebungen und entsprechende Wohnungspolitikern definieren, die die Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung umzusetzen erlauben.

Der vorliegende Werkbericht beschreibt eine von sieben Fallstudien zur Entwicklung institutioneller Regime kollektiver Wohnbaubeständen, die in der Schweiz, in Deutschland und in Spanien durchgeführt wurden und auf dem gleichen analytischen Ansatz beruhen. Die Möglichkeit und das Ausmaß einer nachhaltigen Entwicklung stehen dabei im Zentrum folgender gemeinsamen Fragestellung:

- Wie haben sich die institutionellen Regime von Wohnbaubeständen in den letzten 20 Jahren entwickelt und verändert und wie haben diese das Verhalten der verschiedenen Akteure, die für die langfristige Bewirtschaftung (Betrieb, Erneuerung, Neubau etc.) solcher Bestände verantwortlich waren, beeinflusst?
- Wie haben sich die Strategien der Eigentümer und Verwalter der Wohnbaubestände über die Zeit verändert und wie haben sich diese Änderungen auf die Werterhaltung der Bestände ausgewirkt? Wie haben sich Kontinuität und Brüche institutioneller Rahmenbedingungen, sowie deren Ausmaß und Kohärenz auf solche Strategien ausgewirkt?
- Sind mangelnde Einsichten über regulatorische Schwächen (Fehlen von Regeln, nicht angepasste Regeln, widersprüchliche Regeln) dafür verantwortlich, dass bisherige Nachhaltigkeitsbestrebungen im Bereich kollektiver Wohnbaubestände insbesondere bezüglich ihres ökonomischen und sozialen Gehalts lückenhaft sind?

### **1.1.2 Zu diesem Werkbericht**

Dieser Werkbericht stellt die Resultate einer von sieben Fallstudien vor, die in der Schweiz, in Deutschland und in Spanien gleichzeitig durchgeführt wurden. Er ist Teil eines international vergleichenden Forschungsprojekts, das vom Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität und der ETHL (Schweiz) dem Institut für Industrielle Bauproduktion (IFIB) der Universität Karlsruhe (Deutschland) des Instituts für Regierung und öffentliche Politiken (IGOP) der autonomen Universität von Barcelona (Spanien) und dem Institut für Denkmalpflege und Bauforschung (IDB) der ETHZ getragen wurde. Das Projekt wird vom Nationalen Forschungsprogramm 54 des Schweizerischen Nationalfonds über "Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung" gefördert (Nr. 405440-107088). Es wird geleitet durch Peter Knoepfel (IDHEAP, Schweiz), Niklaus Kohler (IFIB, Deutschland), Joan Subirats (IGOP, Spanien) und Uta Hassler (IDB, Schweiz).

### **1.1.3 Aufbau des Werkberichts**

Das erste Kapitel stellt den analytischen Rahmen der institutionellen Regime (IR) und seine Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand vor (kollektive Wohnbaubestände als künstliche Ressource). Dieses Kapitel ist in allen Fallstudien identisch. Die Autoren sind Peter Knoepfel und Lee Ann Nicol (IDHEAP)<sup>1</sup>.

Das zweite Kapitel beschreibt den Hintergrund der Fallstudie. Es beginnt mit einem historischen Überblick über die Entwicklung des Bestandes, der sich verändernden Bewirtschaftungsstrategien und der Nutzung der einzelnen Güter und Dienstleistungen. Beschrieben werden hier ferner allgemeine Wohnungssituation und die Wohnungspolitik während des untersuchten Zeitraums. Das Kapitel endet mit der Darstellung der für die Auswahl der einzelnen Bestände und ihrer Besitzer verwendeten Kriterien und der Forschungsmethode.

Das dritte Kapitel enthält die detaillierte Beschreibung der Güter und Dienstleistungen von zwei Teilbeständen. Beschrieben werden hier die Nutzungsakteure, die den Bestand nutzen, die Nutzungen selbst, die Rivalitäten und Komplementaritäten die sich aus den Nutzungen ergeben, die Auswirkungen der Nutzungen sowie relevante öffentliche Politiken wie Gesetze und Verträge, die diese Nutzungen regeln. Zum Schluss werden die Kriterien vorgestellt, die es erlauben, das Ausmaß und die Kohärenz der Regime zu beschreiben und zu bewerten.

Aufbauend auf den vorherigen Kapiteln enthält das vierte Kapitel eine Diskussion der Änderungen der Art der Nutzung der erfassten Güter und Dienstleistungen und der Bewirtschaftungsstrategien der Bestandseigner und ihrer Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen. Kapitel 5 bewertet das Ausmaß und die Kohärenz der Regime und Kapitel 6 enthält erste Schlussfolgerungen.

## **1.2 Der analytische Rahmen: Die Institutionellen Regime**

### **1.2.1 Die institutionellen Regime**

Ein institutionelles Regime ist ein mehr oder weniger koordiniertes Zusammenspiel von öffentlichem Recht, privatem Recht (im Wesentlichen Eigentumsrechten) und Verträgen. Es betrifft alle Akteure, die an der Nutzung einer Ressource beteiligt sind und die daher die Re-

---

<sup>1</sup> Vgl. Englische Version : Nicol und Knoepfel, 2008 (Revue suisse de sciences politiques)

produktionsfähigkeit (d.h. insbesondere den dauerhaften Erhalt) der Ressource und damit deren Nachhaltigkeit direkt oder indirekt beeinflussen. Der Ansatz der institutionellen Regime verbindet Aspekte der institutionellen Ökonomie und der Theorie der Eigentumsrechte mit Ansätzen der Politikanalyse. Dieser auf dem „Institutional Natural Resources Regimes Framework“ des IDHEAP basierende Ansatz eignet sich in besonderem Maße für die Analyse von Situationen einer gemeinschaftlichen Nutzung einer Ressource durch unterschiedliche Akteure. Dies gilt insbesondere für jene Situationen, in denen unterschiedliche Nutzungen miteinander rivalisieren. (Knoepfel, Kissling-Näf and Varone 2001: 11-48; Knoepfel, Kissling-Näf and Varone 2003: 1-58). Eingehende Darstellungen dieses analytischen Rahmens finden sich in: Kissling-Näf and Varone (2000a), (2000b); Knoepfel, Kissling-Näf and Varone (2001: 11-48), (2003: 1-58); Nahrath (2003 : 5-55); Gerber et al. 2008; Gerber 2006; Savary 2008; Knoepfel und Gerber 2008.

Das Konzept dieser institutionellen Regime resultiert aus einer Reflexion zu verschiedenen Konzeptualisierungen des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung, welche sich, wie Abb. 1.1 darstellt, auf drei Ebenen bewegen können. Dabei zeigt sich, dass jede dieser Ebenen komplexer und umfassender ist als die vorherige (Knoepfel and Nahrath 2005). Die einfachste, u. E. unvollständige Konzeptualisierung von Nachhaltigkeit ist jene der herkömmlichen Immissionspolitik, die mit Schutz- und Nutzungspolitiken in Form von Nutzungsbeschränkungen schädliche Umwelteinflüsse zu reduzieren sucht.

Die zweite Ebene ist jene der traditionellen drei Säulen der Nachhaltigkeit. Diese fordert Regulierungen, die eine nachhaltige Nutzung der Güter und Dienstleistungen einer Ressource im Hinblick auf deren ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen garantieren. Da diese Regulierungen sich jedoch nur auf einzelne Segmente beziehen, berücksichtigen sie die Ressource als Ganzes nicht systematisch. Damit besteht die Gefahr, dass ihre Regulierungen die Nutzung einzelner Güter und Dienstleistungen zulasten anderer Güter und Dienstleistungen derselben Ressource fördern, was zulasten der Ressource als Gesamtheit gehen kann, für die eine nachhaltige Entwicklung daher nicht sichergestellt ist.

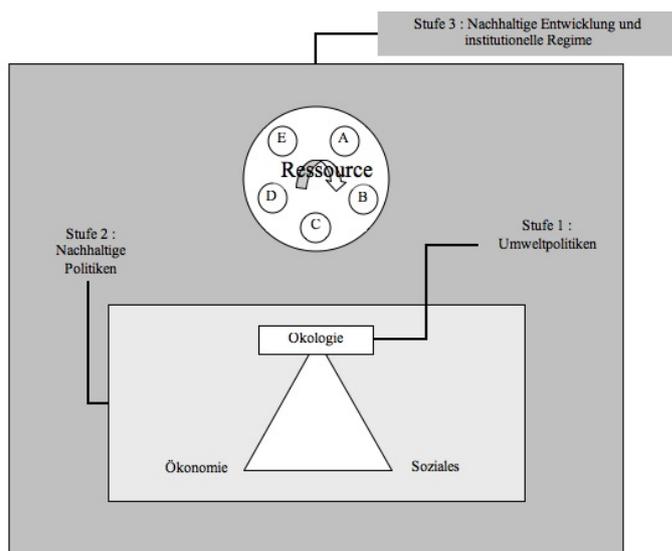


Abb. 1.1 Entwicklungsstufen des Institutionellen Regimes für eine nachhaltige Entwicklung

Die dritte Ebene, welche die Basis für die hier verwendete Konzeption der nachhaltigen Entwicklung mittels der Figur der institutionellen Regime bildet, ist jene der betroffenen Res-

sources selbst. Dieser Ansatz unterscheidet zwischen der nachhaltigen Nutzung der Ressource als Ganzem und der nachhaltigen Nutzung einzelner Güter und Dienstleistungen. Er geht davon aus, dass die Nutzung der einzelnen Güter und Dienstleistungen einer Ressource nur dann als nachhaltig bezeichnet werden kann, wenn diese die Reproduktionsfähigkeit und damit insbesondere den Erhalt der Ressource nicht gefährdet. Daher muss das Verhalten aller Nutzer der Güter und Dienstleistungen zwingend derart reguliert werden, dass ihre Nutzung das Limit der Reproduktionsfähigkeit nicht überschreitet bzw. den langfristigen Erhalt nicht gefährdet.

Dieses IR-Konzept bietet sich für die Analyse einer Ressource an, die vielfältige Güter und Dienstleistungen bereit stellt, die von verschiedenen Nutzungsakteuren genutzt werden. Den Nutzungsakteuren werden dabei mit Hilfe von Regulierungen Nutzungsrechte und -pflichten an Gütern und Dienstleistungen eingeräumt bzw. auferlegt. Diese sollen Rivalitäten zwischen verschiedenen Nutzungsakteuren regeln, die dann auftreten, wenn die Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung die Nutzung eines anderen Guts oder einer anderen Dienstleistung beeinträchtigt. Regime können umgekehrt auch sich ergänzende Nutzung fördern, die dann eintreten, wenn ein Nutzungsakteur durch die Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung einem anderen Nutzungsakteur behilflich ist.

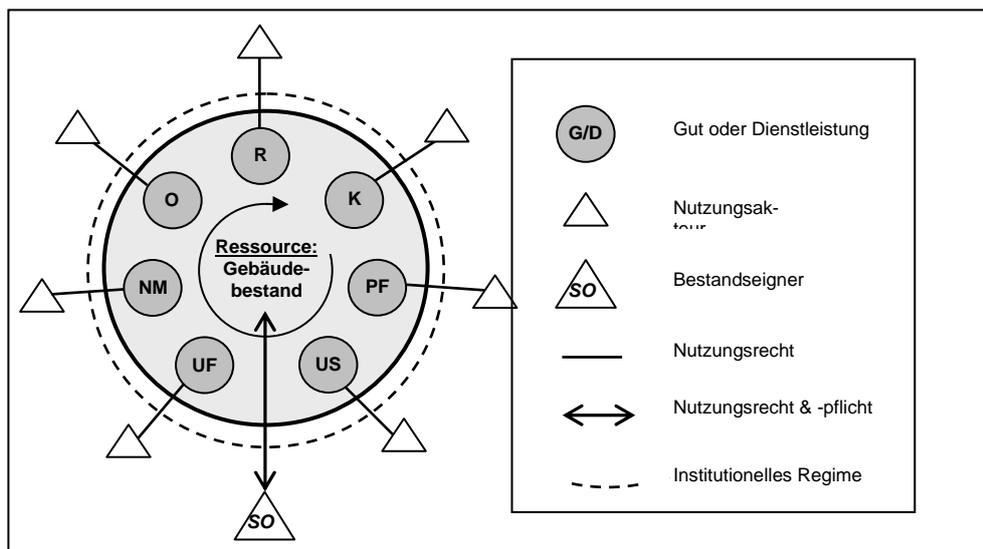


Abb. 1.2 – Institutionelles Regime für Wohnbaubestände (Quelle: Nicol and Knoepfel 2008)

Ein institutionelles Regime lässt sich durch sein Ausmaß und seine Kohärenz charakterisieren (Abb. 1.3). Das Ausmaß eines IR gibt an, ob Regulierungen für alle Nutzungen einer Ressource existieren (hohes Ausmaß) oder nicht (niedriges Ausmaß). Die Kohärenz beschreibt den Grad der Abstimmung der öffentlichen Politiken mit privatrechtlichen Regelungen und Verträgen, welche das Regime bestimmen. Ein integriertes Regime (hohes Ausmaß und hohe Kohärenz) ist eine notwendige wenn auch nicht eine ausreichende Voraussetzung für die nachhaltige Nutzung einer Ressource.

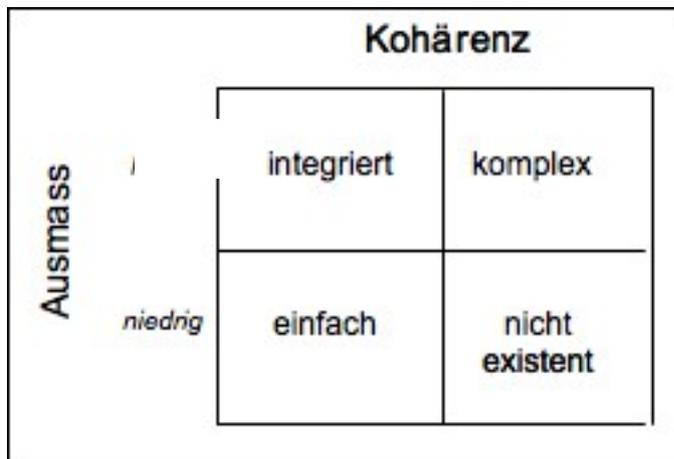


Abb. 1.3 – Charakterisierung eines Institutionellen Regimes (Quelle (inter alia): Knoepfel et al. 2001:38)

## 1.2.2 Das institutionelle Regime von Wohnbaubeständen

Obwohl der analytische Rahmen der institutionellen Regime bisher vornehmlich für natürliche Ressourcen verwendet wurde, ist das Konzept auch für nicht natürliche oder künstliche Ressourcen geeignet. Im vorliegenden Forschungsprojekt wird der Wohnbaubestand als eine künstliche, d.h. künstlich geschaffene Ressource verstanden, die unterschiedlichen Nutzungsakteuren bestimmte Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Die Nutzung dieser Güter und Dienstleistungen kann zu Rivalitäten führen, welche wiederum die Möglichkeit des Bestandes, sich selbst zu erneuern bzw. dessen langfristigen Erhalt bedrohen. Dafür sind u. a. auch institutionelle Regime dieser Bestände verantwortlich. Sie haben eine starke Auswirkung auf das Verhalten der Bestandseigentümer (die Inhaber der Eigentumsrechte sind), sowie auf verschiedene andere Nutzungsakteure, welche Nutzungsrechte an diversen wohn- oder nicht-wohnbezogenen Gütern und Dienstleistungen haben, die Wohnbaubestände erzeugen. Änderungen im Verhalten der Akteure können maßgeblich auf eine nachhaltige oder unnachhaltige Entwicklung des Bestands wirken.

### 1.2.2.1 Untersuchungsgegenstand Wohnbaubestand

Der Untersuchungsgegenstand der Fallstudien ist die künstliche Ressource „Wohnbaubestand“. Als Bestand wird eine Gruppe von Gebäuden definiert, die einer juristischen oder natürlichen Person gehören und für die diese Personen eine bestimmte Bewirtschaftungsstrategie festlegen. Für die Definition eines Bestandes ist somit das Charakteristikum der gemeinsamen Eigentümerschaft und nicht der gleichen geographischen Lage entscheidend. Die Gebäude eines Wohnbaubestandes können über einen Bezirk, eine Stadt oder eine ganze Region verteilt sein. Bewirtschaftungsstrategien und Entscheidungen auf der Ebene des Bestandes (z.B. Vertragsabschlüsse mit einzelnen Dienstleistungsanbietern oder die Koordinierung von Renovierungsarbeiten) haben zur Folge, dass Gebäude bezüglich ihrer nachhaltigen Entwicklung in verschiedenen Nachbarschaften ähnliche oder gleiche Charakteristika aufweisen.

Demnach ist die gemeinsame Lage der Gebäude in einem einzigen geographischen Bereich kein Kriterium für die Auswahl des untersuchten Bestandes. Gleichwohl mögen regionale Variationen in der Implementierung von Strategien existieren, weshalb auch bestimmte Teilbestände Gegenstand der Analyse sein können. Zudem müssen die Bestände der Fallstudien lang genug existieren, um verschiedene Regimephasen durchlebt zu haben: sie müssen ausreichend groß sein und Gegenstand einer irgendwie gearteten Langzeitmanagement-Strategie sein. Da die hier verwendete Definition eines Bestands auf Eigentumsrechten und nicht auf dem Standort basiert, kann es vorkommen, dass sich eine einzelne Nachbarschaft aus mehreren Beständen zusammensetzt, wovon jeder einem anderen Regime (z.B. Genossenschaftliches Wohnen, Investorenobjekte, Sozialer Wohnungsbau etc.) untersteht. Deren unterschiedlichen Eigenschaften sind zum Beispiel bei der Stadtplanung zu berücksichtigen. Dabei muss ein funktionsfähiges Steuerungssystem entwickelt werden, das auf verschiedene Strategien der Bestandseigner und auf die unterschiedlichen Regime passt, um eine nachhaltige Planung zu gewährleisten. Werden diese unterschiedlichen Regime ignoriert, droht eine fragmentierte Entwicklung.

Abbildung 1.3 stellt die Hauptkomponenten institutioneller Regime von Wohnbaubeständen in schematischer Form dar. Die nachfolgenden Abschnitte beschreiben die prinzipiellen Komponenten: Güter und Dienstleistungen (G&D), Akteure, Nutzungen, Regulierungen und Anwendungen sowie Effekte.

#### **1.2.2.2 Güter und Dienstleistungen des Wohnungsbestands**

Der fundamentale Bestandteil institutioneller Regime für Wohnbaubestände sind die Güter und Dienstleistungen, die von den Nutzungsakteuren genutzt werden. Diese umfassen eine breite Palette von Nutzungen. Tabelle 1.1 zeigt die Güter und Dienstleistungen, die im Rahmen der Studie identifiziert wurden.

Tabelle 1.1 - Güter und Dienstleistungen des Wohnbaubestands

<b>W Wohnnutzung</b>	
W 1 Wohnraum	W 2 Innenraumklima, Ausstattung
<b>NW Nichtwohnnutzung</b>	
NW 1 nicht-wohndienliche Nutzflächen	NW 3 funktionale (kollektiv genutzte) Innenraumflächen
NW 2 kollektiv genutzte Innenraumflächen	NW 4 kollektiv genutzte Aussenraumflächen
<b>PF Produktionsfaktor</b>	
PF 1 Kapitalverwertung	PF 3 Arbeitsverwertung
PF 2 Landverwertung	
<b>ME Material und Energienutzung</b>	
ME 1 Energieabnahme	ME 4 Wasserlieferung
ME 2 Materialablagerung und –Senke	ME 5 Wasserabnahme
ME 3 Materiallieferung	ME 6 Abwasserlieferung
<b>UF Urbane Funktionen</b>	
UF 1 Gestalten von öffentlichem Raum	UF 3 Nachfrage nach institutionellen Dienstleistungen
UF 2 Nachfrage nach verkehrstechnischer Infrastruktur	UF 4 Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe
<b>NM Nichtmaterielle Nutzung</b>	
NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse	NM 4 Sicherstellung sozialer und kultureller Qualität
NM 2 Befriedigung spezieller nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse	NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität
NM 3 Prägung eines charakteristischen Landschaftsbildes	
<b>A Andere</b>	
A 1 politisches Wählerpotenzial	A 2 Hebel der Konjunkturpolitik

Die größte Herausforderung bei der Identifikation der Güter und Dienstleistungen einer künstlichen Ressource ist die intuitiv zunächst „verkehrt“ anmutende Herangehensweise, welche die Wohnbaubestände als „Anbieter“ von Gütern und Dienstleistungen und nicht als „Abnehmer“ betrachtet. So ist ein Wohnbaubestand nicht Abnehmer von Elektrizitätsdienstleistungen, sondern Anbieter des Bedarfs an solchen Leistungen. Ebenso liefern Investoren nicht Kapital an den Bestand sondern der Bestand liefert eine Möglichkeit zur Kapitalanlage und ein Schulbezirk ist Inhaber eines „Nutzungsrechts“ an den Kindern des Wohnbaubestands für seine Schulen.

### 1.2.2.3 Akteure

Innerhalb eines institutionellen Regimes interagieren folgende fünf Typen von Akteuren:

(1) Der **Eigentümer des Bestandes** (Bestandseigner) spielt im institutionellen Regime eine zentrale Rolle. Er hat nicht nur das Recht den Bestand zu nutzen, sondern auch die Verpflichtung, ihn zu erhalten. Er ist durch formelle Eigentumstitel am Bestand berechtigt, im Rahmen möglicher Beschränkungen durch öffentliche Politiken mittels Vertragsvergabe auszuwählen, welche Nutzungsakteure welche Rechte an der Nutzung welcher Güter und Dienstleistungen (Nutzungs- und Verfügungsrechte) zugestanden erhalten. Die Art der Ausübung der Eigentümerstellung ist für die Nutzungsakteure bedeutsam. So kann etwa ein Bestandseigner alle Transaktionen mit Mietern durch einen Zwischenhändler, z.B. eine Verwaltungsgesellschaft abwickeln. Dieser kann nicht nur das tägliche Vermietungsgeschäft sondern auch Schlüsselentscheidungen bezüglich des Betriebs und der Instandhaltung treffen. Aus der Sicht der Mieter ist der Eigentümer somit nicht direkt verantwortlich für den Zustand des Gebäudes oder ihrer Wohnung. Die Konstellation der Nutzungsakteure ist damit eine andere als jene, in der der Bestandseigner selbst auftritt. Ein deutlich komplexerer Zusammenhang besteht in Fällen einer indirekten Eigentümerschaft an einem Bestand, wie z.B. im Falle von Immobilienfonds. In diesem Fall figuriert als formeller Eigentümer der Fondsverwalter, welcher wiederum einer Vielzahl von Investoren verantwortlich ist, die daran Anteilscheine erwerben. Dieses Eigentümermodell, bei welchem der Eigentümer vom direkten Management des Bestands weit entfernt ist, verdeutlicht die für nachhaltige Bestandsentwicklung bedeutsame Rolle desjenigen Akteurs, der als Manager zwar eine eigentümerähnliche Stellung innehat, der jedoch nicht im Besitz der formellen Eigentumsrechte ist.

- Die **Nutzungsakteure** nutzen direkt ein Gut oder eine Dienstleistung, welche durch den Wohnungsbestand bereitgestellt werden. Dies geschieht durch zwei Mechanismen. Entweder steht ihnen das Recht auf Nutzung aufgrund einer öffentlich- oder privatrechtlichen Regulierung zu, oder sie eignen sich eine Nutzung an, die nicht von Regulierungen abgedeckt ist. Ausserdem lassen sich Nutzungsakteure generell in zwei Gruppen unterteilen:
  - Nutzungsakteuren an Einzelbeständen, die ausschließlich Nutzungsrechte an Gütern und Dienstleistungen eines einzelnen Bestands innehaben (z.B. Mieter, die das Nutzungsrecht an der Wohnnutzung in einem speziellen Haus innehaben).
  - Nutzungsakteuren, die gleichzeitig Nutzungsrechte an mehreren Beständen innehaben (z.B. Abwasser Sammel- und Aufbereitungsdienstleister, welche gleichzeitig das Nutzungsrecht an Abwässern aus verschiedensten Beständen innehaben).
- **Akteure, die durch Nutzungsakteure betroffen sind**, nutzen die vom Wohnungsbestand bereitgestellten Güter und Dienstleistungen nicht direkt, sondern sind von der Nutzung des Bestandes durch die Nutzungsakteure betroffen. Hierzu können Umweltgruppen, Wohnungsverbände, die lokale oder globale Öffentlichkeit, etc. zählen.
- **Ausgeschlossene Akteure** sind potenzielle Nutzungsakteure, die aber zu einem bestimmten Zeitpunkt von der Ausübung von Nutzungsrechten ausgeschlossen sind; hierzu zählen z.B. Personen, die eine Wohnung beziehen möchten, wegen des Wohnungsmangels dazu aber nicht in der Lage sind.
- **Regulatoren**, wie staatliche Verwaltungen, Gerichte oder Vertragspartner, formulieren und implementieren die Regulierungen, welche die Nutzungsrechte der Nutzungsakteure definieren.

Es ist eine besondere Stärke des Ansatzes der institutionellen Regime, alle entscheidenden Akteure abzubilden und die wechselseitige Beeinflussung zwischen Entscheidungen von der nationalen bis hin zur lokalen Ebene einzubeziehen. Denn nicht nur der Bestandseigner und die Mieter beeinflussen die nachhaltige Entwicklung eines Wohnbaubestandes. Oftmals sind es gerade die anderen Akteure, wie die Finanzierer, die Energie- und Materiallieferanten, die Handwerker oder die Abfallbeseitigungsfirmen, die mit ihren unterschiedlichsten Interessen an den Gütern und Dienstleistungen des Wohnbaubestandes einen wesentlichen Einfluss auf

dessen nachhaltige Entwicklung ausüben können. Traditionellerweise werden all diese Akteure und ihre Aktivitäten sektoral reguliert. Solche Regulierungen, die für die Nutzung eines bestimmten Guts oder einer Dienstleistung geschaffen werden, können ungewollte Folgen für die Nutzung eines anderen Guts oder einer anderen Dienstleistung haben. Diese können ihrerseits zu einer Veränderung des Verhaltens anderer Akteure und damit zu einer Gefährdung der nachhaltigen Entwicklung des Bestands führen.

Die folgende Auflistung soll einige beispielhafte Akteure zeigen, die in der Kategorie *W-Wohnnutzung* involviert sind:

- *Nutzungsakteure*: Mieter, die ein geregeltes Recht auf den Wohnraum innerhalb des Bestandes haben;
- *Akteure, die durch Nutzungsakteure beeinflusst werden*: Mietervereine;
- *ausgeschlossene Akteure*: potenzielle Mieter, die nicht in der Lage sind, den Wohnraum des Bestandes zu nutzen, da entweder alle Wohnungen vollständig vermietet oder die Mieten zu hoch sind, etc.;
- *Regulatoren*: Bundes-, Landes- oder kommunale Gesetzgeber, die eine Wohnungspolitik definieren, welche beschreibt, wie Mieter den Wohnraum nutzen können.

#### **1.2.2.4 Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung**

Es muss klar unterschieden werden zwischen folgenden zwei unterschiedlichen Nutzungen eines Gutes oder einer Dienstleistung, ob sie reguliert sind oder nicht.

Die **zulässige Nutzung** charakterisiert die normale Verwendung eines Gutes oder einer Dienstleistung, welche explizit in Regulierungen beschrieben sein kann. Diese wird von der Gesellschaft als die normale und akzeptable Nutzung der Güter und Dienstleistungen betrachtet, so dass man sie die normale Nutzung nennen kann. Umgekehrt stellt die **missbräuchliche Nutzung** („abusive use“) die nicht akzeptierbare Verwendung von Gütern und Dienstleistungen der Ressource dar und tritt in drei Formen auf:

- potenzielle Missbräuche, die durch Regulierungen definiert und verhindert werden;
- Missbräuche, die bekannt sind aber die im Interesse einer Mehrheit oder einer dominierenden Gruppe nicht reguliert sind;
- Missbräuche, die nicht klar zu identifizieren sind oder die bisher noch nicht reguliert sind.

Hinzu kommt die Modalität der Nutzung, welche zeitliche und/oder räumliche Nutzungsanordnungen beschreibt.

#### **1.2.2.5 Dimensionen der Untersuchung institutioneller Regime von Wohnbaubeständen**

##### **Rivalität, Komplementarität und Konflikt**

Für jede endliche oder erneuerbare Ressource muss das Maß der Nutzung der Güter und Dienstleistungen begrenzt werden, wenn die Reproduktionsfähigkeit oder der langfristige Erhalt gefährdet sind. Als Konsequenz aus solchen Begrenzungen können Rivalitäten zwischen den Nutzern auftreten, die das Maß ihrer Nutzung über das verfügbare Maß hinaus erhöhen wollen. Rivalität an sich ist zunächst nicht grundsätzlich schlecht; tatsächlich kann sie sogar entscheidend zu einer höheren Effizienz bei der Nutzung sowie zu Innovationen beitragen. Anstatt Rivalität kann auch Komplementarität die Kooperation verschiedener Akteure fördern. In diesem Falle fördert die Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung durch einen

Akteur die Nutzung des gleichen oder eines anderen Guts oder Dienstleistung durch einen anderen Akteur. Dies kann sowohl gewollt als auch ungewollt geschehen.

Ein integriertes institutionelles Regime nachhaltig genutzter Wohnbaubestände reguliert Nutzungsrivalitäten in der Weise, dass möglichst viele Nutzungsakteure Güter und Dienstleistungen nutzen können, ohne dass dadurch die Ressource gefährdet wird. Falls institutionelle Regime Rivalitäten nicht befriedigend regulieren, können diese zu Konflikten führen, da übermäßig Güter und Dienstleistungen entnommen werden, welche die Reproduktionsfähigkeit oder den langfristigen Erhalt der Bestände gefährden. Konflikte können besonders aus ungleichen Kräfteverhältnissen zwischen verschiedenen Akteuren und ihren Nutzungsrechten an Gütern und Dienstleistungen herrühren. Konflikte sind in der Regel ein Zeichen dafür, dass ein institutionelles Regime die Nutzungen nicht ausreichend und/oder nicht kohärent regelt.

### **Effekte**

Die Konsequenzen der zulässigen oder missbräuchlichen Nutzungen eines Guts oder einer Dienstleistung werden als **Effekte** bezeichnet. Obwohl missbräuchliche Nutzungen definitionsgemäß zumeist negative Effekte nach sich ziehen, können auch zulässige Nutzungen positive und negative Effekte zeitigen.

Es werden grundsätzlich drei Kategorien von Effekten unterschieden:

- **externe Effekte** sind im Sinne der traditionellen Nachhaltigkeitsdimensionen bestimmte ökologische, ökonomische, soziale oder kulturelle Auswirkungen auf externe, nicht an der Nutzung der fraglichen Ressource beteiligte Akteure.
- **interne oder konkurrierende Effekte** sind demgegenüber Auswirkungen auf andere Nutzungsakteure. Sie sind das Resultat konkurrierender Interessen zwischen verschiedenen Nutzungsakteuren. Dabei gibt es zwei Typen interner Effekte. Beim ersten Typ sind die Nutzungen homogen, d.h. sie werden von ein und derselben Gruppe von Nutzungsakteuren vorgenommen. Beim zweiten Typ sind die Nutzungen heterogen, was bedeutet, dass sie von unterschiedlichen Gruppen von Nutzungsakteuren getätigt werden.
- die **Effekte auf den Bestand** sind das Ergebnis verschiedener Nutzungen, die einen direkten Einfluss auf die Reproduktionsfähigkeit bzw. den dauerhaften Erhalt des Wohnbaubestandes haben.

Tabelle 1.2 - Beispiele von Effekten

<p><b>Externe Effekte</b> Ein Mieter nutzt die Dienstleistung <i>W2 Innenraumklima, Ausstattung</i> in missbräuchlicher Weise in dem er bei geöffnetem Fenster heizt. Der hierdurch entstehende hohe Energieverbrauch hat einen negativen Effekt auf die Umwelt.</p> <p><b>Interner homogener Effekt</b> Ein Mieter, der die Dienstleistung <i>W1 Wohnnutzung</i> missbräuchlich nutzt in dem er laute Partys feiert, verursacht negative Effekte auf andere Mieter des Gebäudes (Mieter betrifft Mieter)</p> <p><b>Interner heterogener Effekt</b> Ein Handwerker, der die Dienstleistung <i>PF3 Arbeitsverwertung</i> nutzt, um das Gebäude zu renovieren und die Innenraumluftqualität zu verbessern, bewirkt einen positiven Effekt auf die Mieter des Gebäudes (Handwerker betrifft Mieter)</p> <p><b>Effekt auf den Bestand</b> Ein Bestandseigentümer entschließt sich dazu, seinem Recht oder seiner Verpflichtung zur Instandhaltung nicht nachzukommen. Das Gebäude zerfällt und wird unbrauchbar.</p>
--

### 1.2.3 Regulierung

Das Verhalten von Bestandseignern und Nutzungsakteuren in Bezug auf ihre Nutzung der Güter und Dienstleistungen sowie die daraus resultierenden Effekte sind abhängig von einem komplexen Gefüge von Regulierungen, welche die Bedingungen zur Nutzung der Ressource Wohnbaubestand konkret beschreiben. Diese Regulierungen entstammen dem Privatrecht (Eigentumsrechte), Verträgen und/oder öffentlichen Politiken.

#### 1.2.3.1 Privatrecht

Das Privatrecht definiert die Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte an Boden und an Gebäulichkeiten und es gestaltet die Vertragsverhältnisse (z.B. Mietverhältnisse) zwischen natürlichen oder juristischen Personen (*das Zivilgesetzbuch bzw. Obligationsrecht* in der Schweiz, *das Bürgerliche Gesetzbuch* in Deutschland und *der Código Civil* in Spanien). Diese Regulierungen des Privatrechts unterliegen weit weniger Veränderungen als öffentliche Politiken oder Verträge. Im Privatrecht finden sich zwei wesentliche Elemente institutioneller Regime von Wohnbaubeständen: die Eigentumsrechte der Bestandseigner und wesentliche Nutzungsrechte einiger Nutzungsakteure (insbes. Mieter). Das Eigentumsrecht wird in der Regel vom Staat garantiert und rechtskonstituierend dokumentiert (Grundbuch). Der Halter des Eigentumstitels hat das Recht, von diesem Eigentum zu profitieren und damit innerhalb der von der Rechtsordnung gesetzten Grenzen „zu machen was er will“. Es beschreibt somit die Rechte des Eigentümers an seinem Gebäudebestand. Als Halter der Eigentumsrechte hat der Eigentümer u. a. das Recht, den Zugang zum Bestand zu kontrollieren und Entscheidungen bzgl. seines Erhalts zu treffen. Außerdem hat er das Recht auf dessen Ertrag.

Generell liegt in der Handhabe dieser beiden Rechte der Hauptgrund für eine mehr oder weniger nachhaltige Bewirtschaftung (Nahrath 2003). Aufgrund des im Eigentum enthaltenen Verfügungsrechts kann der Bestandseigentümer (im Rahmen öffentlicher Politiken) beliebige Nutzungsrechte umschreiben und an die oben beschriebenen Nutzungsakteure mit oder ohne

Gegenleistung vergeben. Obwohl manche dieser Nutzungsrechte und (je nach deren Umschreibung) -pflichten, insbesondere jene der Mieter, formell im Privatrecht verankert sind, werden die meisten anderen Nutzungsrechte in öffentlichen Politiken reguliert.

### **1.2.3.2 Öffentliche Politiken**

Öffentliche Politiken sind in der Regel im öffentlichen Recht begründet. Öffentliche Politiken entstehen aus dem Bestreben des Staates, öffentlich als solche anerkannte gesellschaftliche Probleme zu lösen. Sie bestehen aus Gesetzen, Regulierungen, Entscheidungen und Regierungshandlungen. Es gibt eine Vielzahl von Definitionen von öffentlichen Politiken. Für die vorliegende Studie wird die Definition von Knoepfel et al (2007,24) verwendet:

*Eine öffentliche Politik ist ein „Ensemble von intentional zusammenhängenden Entscheidungen oder Tätigkeiten verschiedener öffentlicher oder gegebenenfalls privater Akteure mit unterschiedlichen Ressourcen, institutionellen Bindungen und Interessen, die in der Absicht erfolgt, gezielt ein politisch als kollektiv definiertes Problem zu lösen. Diese Entscheidungen und Tätigkeiten bestehen in mehr oder weniger bindenden und formalisierten staatlichen Aktivitäten, die das Verhalten jener gesellschaftlichen Gruppen zu steuern versuchen, die als Verursachende oder aber als steuerungsbefähigte Akteure für das zu lösende kollektive Problem betrachtet werden (Zielgruppen). Durch diese Verhaltensänderung soll die Situation jener gesellschaftlichen Gruppen verbessert werden, die die negativen Auswirkungen des besagten Problems tragen (Politikbegünstigte)“.*(Knoepfel et al. 2008: 31 f)

Beispiele solcher öffentlicher Politiken, die für Wohnbaubestände bedeutsam sind, sind etwa die Gewässerschutzpolitik sowie die regionale oder kommunale Flächennutzungsplanung. Diese Politiken haben Auswirkungen auf den Bestandseigentümer und auf die Nutzungsakteure. So definieren sie zunächst Grenzen und Beschränkungen der Eigentumsrechte des Eigentümers. Zum Beispiel verhindern Gewässerschutzgesetze, dass der Eigentümer unbehandelte Abwässer in natürliche Gewässer einleitet. Weiterhin umschreiben öffentliche Politiken auch anderen Personen als dem Eigentümer zustehende Nutzungsrechte. Solche sichern den Nutzungsakteuren gesetzliche Rechte an der Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Gebäudebestände. Demnach sind Nutzungsrechte entweder direkt vom Bestandseigentümer vertraglich abgeleitet, oder sie sind in öffentlichen Politiken begründet. Im letzteren Sinne erhält etwa die städtische Abwasserbeseitigungsanstalt das Nutzungsrecht an den Abwässern eines Gebäudebestands, wenn sie das Wasser den gesetzlichen Auflagen gemäß aufbereitet.

Öffentliche Politiken können die Güter und Dienstleistungen des Bestands auch indirekt beeinflussen. Anstatt die Eigentümer oder die Nutzungsakteure direkt zu regulieren, können sie auch besondere Leistungen oder Beschränkungen vorsehen, die für die Wohngebäudenutzung generell von Bedeutung sein können. Beispielsweise können sie Eigentümern günstigere Bedingungen bei der Kapitalbeschaffung gewähren, wenn diese im Gegenzug bestimmte Standards beim Bau der Wohnungen einhalten. Ebenso kann eine finanzielle Unterstützung für gering verdienende Mieter die Nutzung umweltfreundlicher Energien fördern.

### **1.2.3.3 Verträge**

Verträge sind gerichtlich durchsetzbare Vereinbarungen zwischen zwei oder mehr Parteien, die das Verhalten des Bestandseigners und vor allem jenes der Nutzungsakteure steuern sollen. Wenn solche Verträge mit den Bestimmungen des Privatrechts und der einschlägigen öffentlichen Politiken vereinbar sind, können Sie beliebige Nutzungsanordnungen enthalten. Entscheidend sind die Auswirkungen dieser Bedingungen auf das Verhalten der beteiligten Akteure. Im Gegensatz zu öffentlichen Politiken oder zum Privatrecht sind Verträge wesentlich flexibler. Verträge können außerdem mehr oder weniger exklusiv, langfristig oder kurz-

fristig sein. In Institutionellen Regimen von Wohnbaubeständen entspringt das Recht, Verträge abzuschließen, dem Eigentumsrecht des Bestandeigners. Ohne den Besitz am Bestand könnten keine Verträge abgeschlossen werden. Verträge werden typischerweise zwischen folgenden Parteien abgeschlossen:

- Eigentümer und Nutzungsakteure (z.B. Miet- oder Kreditvertrag mit einem Finanzinstitut)
- Eigentümer und Staat (z.B. um ein Grundstück an das öffentliche Kanalnetz anzuschließen)
- Nutzungsakteure und Staat (z.B. der Energieversorger schließt einen Servicevertrag mit der Stadt ab)
- Nutzungsakteure und Nutzungsakteure (z.B. ein Mieter schließt einen Vertrag mit einem Kabelfernsehanbieter)

#### **1.2.3.4 Regulierungen nichtstaatlicher Organisationen**

Solche Normen und Regelwerke können durch das Gesetz verbindlich erklärt werden (Beispiele: DIN-Normen, SIA-Normen). In einigen Fällen muss der Nutzungsakteur zu einer Mitgliederorganisation gehören, um rechtlich als Nutzungsakteur zu bestehen. In anderen Fällen ist der Vorteil der Zugehörigkeit (oder der Nachteil einer mangelnden Mitgliedschaft) so groß, dass ein Nutzungsakteur in Wirklichkeit gezwungen ist Mitglied zu werden. In diesen Fällen beeinflussen die internen Regeln der Organisation das Verhalten der Nutzer besonders stark.

### **1.2.4 Ausmaß und Kohärenz eines institutionellen Regimes**

#### **1.2.4.1 Ausmaß**

Das Ausmaß eines institutionellen Regimes beschreibt, inwiefern das Regime für alle tatsächlich stattfindenden Nutzungen der Ressource Regulierungen vorsieht und damit unregulierte Nutzungen vermeidet. Dies ist vor allem für rivalisierende Nutzungen bedeutsam. Typischerweise sind die meisten Güter und Dienstleistungen von Wohnbaubeständen bis zu einem gewissen Maß reguliert. Unabhängig davon kann ein Gut oder eine Dienstleistung jedoch klar oder unklar reguliert sein. Ein Gut oder eine Dienstleistung ist dann ausreichend reguliert, wenn alle Aspekte der Nutzung berücksichtigt werden. So kann beispielsweise *W1 Wohnnutzung* infolge der hier anzutreffenden Regulierungsdichte als ausreichend reguliertes Gut betrachtet werden. Ein nicht ausreichend reguliertes Gut kann demgegenüber leicht zu Konflikten führen. So muss vermutlich das Gut *NW4 Kollektive Außenraumnutzung* oft als nicht ausreichend reguliertes Gut bezeichnet werden, wenn zwar die Nutzung von Hofflächen und Wegen durch die Mieter geregelt sind, jedoch Lücken bezüglich der sonstigen Aktivitäten im Außenbereich bestehen (z.B. Fußball spielende Kinder geraten in Konflikt mit älteren, Ruh suchenden Mietern).

Allerdings ist es weder möglich noch wünschenswert, jedes Detail der Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung zu regulieren. Wenn jedoch ein Konflikt auftritt, ist eine mögliche Ursache eine unzureichende Regulierung. Wenn ein Regime viele unzureichend regulierte Nutzungen aufweist, ist dessen Ausmaß als niedrig zu bezeichnen.

#### **1.2.4.2 Kohärenz**

Die Kohärenz oder Stimmigkeit eines Regimes ist abhängig vom Grad der zwingenden und in der Praxis durchgesetzten Abstimmung zwischen privatrechtlichen Regulierungen, öffentlichen Politiken und Verträgen, welche das Regime bestimmen. Ein Regime ist kohärent wenn:

- die Nutzungsrechte (abgeleitet aus den Eigentumsrechten und den Verträgen) für die Praxis eindeutig definiert sind,

- es keine Widersprüche zwischen der Umsetzung öffentlicher Politiken eines Regimes gibt und
- keine Widersprüche bestehen zwischen Verträgen (und Eigentumsrechten) und öffentlichen Politiken.

Dabei sei angemerkt, dass hiermit nicht nur Widersprüche im Sinne von gesetzeswidrigen Bestimmungen öffentlicher Politiken oder Verträge gemeint sind, sondern auch Situationen, bei denen die Einhaltung einer Bestimmung eines Gesetzes die Einhaltung eines anderen Gesetzes erschwert oder gar unmöglich macht. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die Regulierungen von zwei unterschiedlichen gesetzgebenden Körperschaften stammen, beispielsweise vom Bund und von einem Bundesland. Je unkoordinierter und damit inkohärenter ein Regime ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass durch die Nutzung der Güter und Dienstleistungen eines Wohnbaubestands negative Effekte auftreten. So wie beim Ausmaß das Vorhandensein eines Konflikts zwischen Akteuren auf eine unzureichende Regulierung hinweisen kann, ist es möglich, dass solche Konflikte auch auf Widersprüche zwischen an sich klaren Regulierungen und/oder deren Umsetzung zurückzuführen sind. Solche Inkohärenzen werden beispielsweise dann sichtbar, wenn Gerichte benötigt werden, um Konflikte zu lösen.

### **1.3 Wohnbaubestände und ihre institutionellen Regime**

Die Fallstudien sollen es erlauben, Hypothesen zu institutionelle Regime von Wohnbaubeständen und deren Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit dieser Bestände zu formulieren. Obwohl deren Überprüfung nicht anhand einer Untersuchung einiger weniger Gebäudebestände erfolgen kann, geben die Fallstudien doch nützliche Hinweise über deren Plausibilität.

#### **1.3.1 Hypothese 1 – Veränderungen der Strategien und Nutzungen im betrachteten Zeitraum**

Die Managementstrategien und das Verhalten der Nutzungsakteure von Wohnbaubeständen zeigen eindeutige Veränderungen in der Zeitreihe. Diese lassen sich zum Teil interpretieren als Reaktionen auf Veränderungen der Nutzungsrechte oder der Ausübung derselben durch bestimmte Nutzungsakteure. In jedem Fall sollten Veränderungen der Managementstrategien und des Nutzungsverhaltens nicht als autonome Entscheidungen dieser Akteure verstanden werden, sondern zumindest teilweise auch als Konsequenz eines sich verändernden Regimes. Für diese Veränderungen lassen sich drei mögliche Ursachen identifizieren:

- die gesetzliche Neudefinition von Eigentumsrechten der Bestandseigner (z.B. Einführung des Stockwerkeigentums und Wegfallen von Formen kollektiven Besitzes).
- Veränderungen der Definition der Nutzungsrechte der Güter und Dienstleistungen *NW Nichtwohnnutzung* auf der Ebene öffentlicher Politiken ( z.B. Hypothekenrecht, Immobilienrecht, Arbeitsrecht, Material- und Energiebereitstellung). Solche Änderungen betreffen in der Regel auch das Ausmaß der Vertragsautonomie der Bestandseigner.

#### **1.3.2 Hypothese 2 – Das Regime und der physische Zustand des Gebäudebestands**

Die Managementstrategie des Eigentümers und das Verhalten der Nutzungsakteure geben Hinweise auf eine nachweislich unnachhaltige Nutzung des Gebäudebestands, wenn eine der folgenden drei Bedingungen erfüllt ist:

- das Regime ist einfach: die Anzahl der regulierten Nutzungen ist deutlich kleiner als die Zahl der tatsächlich genutzten Güter und Dienstleistungen des Bestands.

- das Regime ist komplex: die Rivalitäten zwischen verschiedenen (regulierten) Gütern und Dienstleistungen sind aufgrund von fehlenden, für die Nutzungsakteure bindenden Koordinierungsmechanismen nicht hinreichend geregelt.
- Koordinierungsmechanismen existieren zwar, aber die Regulierung der Rivalitäten bevorzugt die Güter und Dienstleistungen der Kategorie *NW-Nicht-Wohnnutzung* mit dem Ergebnis, dass der Wohnbaubestand zur „Gans, die goldene Eier legt“ verkommt, und damit die gesamte Ressource in Gefahr gerät.

In diesem dritten Fall, tritt leicht ein physischer Verfall des Gebäudebestands auf, da es das Regime erlaubt, dass die Güter und Dienstleistungen der Kategorie Wohnnutzung gegenüber den anderen Gütern und Dienstleistungen zweitrangig behandelt werden. Eine nachhaltigkeitsorientierte politische Kontrolle des Wohnbaubestands muss daher eine Vetoposition zugunsten derjenigen Akteuren beinhalten, die Nutzungsrechte an Gütern und Dienstleistungen inne halten, die für die Wohnnutzung im eigentlichen Sinne relevant sind. Dementsprechend können Mietervereinigungen für die nachhaltige Nutzung der Güter und Dienstleistungen des Wohnbaubestands eine wichtige Rolle spielen. Genossenschaften sind ein Garant dafür, dass die Stimme der Mieter gehört wird. Hinreichend gesichert ist Wohnnutzung dann, wenn die Mieter gleichzeitig Investoren sind und sie darüber hinaus auch über ihr Stimmrecht Druck ausüben können. Dasselbe gilt dann, wenn Mieter Interessenverbänden beitreten, um sicherzustellen, dass die Güter und Dienstleistung der Kategorie Wohnnutzung weiterhin Priorität haben vor Gütern und Dienstleistungen der Kategorie Nicht-Wohnnutzung.

### **1.3.3 Hypothese 3 – Bedeutung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie Nicht-Wohnnutzung**

Die oben beschriebene Vetoposition der Wohnnutzung kann durch die Gesetzgebung über kollektives Eigentum (z.B. kommunaler Wohnungsbau, Wohnungsgenossenschaften) oder durch den Schutz von Nutzungsrechten an den für die Wohnnutzung wichtigen Gütern und Dienstleistungen durch öffentliche Politiken implementiert werden. Die Veränderung oder Abschaffung des Status des kollektiven Eigentums am Bestand (z.B. Wechsel von öffentlichem zu privatem Besitz) ist daher bedeutend für die Nachhaltigkeit der Nutzungen. Wir vermuten, dass solche kollektiven Formen des Eigentums grundsätzlich eine nachhaltige Nutzung begünstigen. Trotzdem ist zu vermuten, dass Regime die nachhaltige Nutzung des Bestands gefährden können wenn sie die Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie Nicht-Wohnnutzung vollständig verunmöglichen.

Diese Hypothese widerspricht der Idee, dass kollektive Formen des Wohnungsbaus generell und „a priori“ nachhaltige Nutzungen fördern. Zu vermuten ist vielmehr, dass Wohnbaubestände nur dann dauerhaft nutzbar sind, wenn ihre Regime Nutzungsrechte an den Gütern und Dienstleistungen der Kategorie Nicht-Wohnnutzung zulassen und (limitierend) regulieren. Tatsächlich haben Nicht-Wohnnutzungen einen großen Einfluss auf die Wohnnutzung. So besteht beispielsweise die Miete in vielen Ländern aus einem Teil für die Miete der Wohnung und einem für die Nutzung anderer Güter und Dienstleistungen von Wohnbaubeständen, wie technische Dienstleistungen oder Parkmöglichkeiten. Diese zusätzlichen Kosten dürfen nicht unterschätzt werden, da sie zukünftig einen immer größeren Anteil der Miete ausmachen dürften. Die Einführung eines „Facility Management“, welches nicht nur die oben genannten Güter- und Dienstleistungskategorien, sondern auch „Lifestylegüter und –dienstleistungen“ vom Gebäude- und Objektschutz bis zur Golfclub-Mitgliedschaft und der schulischen Ausbildung beinhaltet, wird weitere zusätzliche Kostenbestandteile bringen, die insgesamt leicht die eigentlichen Mietkosten übersteigen.

#### **1.3.4 Hypothese 4 – Kontinuität der Schlüsselakteure**

Die nachhaltige Nutzung von Wohnbaubeständen ist nur möglich, wenn die wichtigsten Nutzungsakteure über verschiedene Phasen des Lebenszyklus des Gebäudebestands hinweg dieselben bleiben. Häufige Wechsel bedeuten zum einen steigende Interaktionskosten und zum anderen den Verlust des kollektiven Gedächtnisses des Gebäudebestands, welches sich etwa in einer Verwirrung darüber äußert, wer welche Rechte an der Nutzung welcher Güter und Dienstleistungen innehat. Gleichwohl muss das Regime ein Mindestmaß an Austauschbarkeit der Nutzungsakteure gewährleisten, um die Gefahr einer Unternutzung wichtiger Güter und Dienstleistungen zu vermeiden. Diese Hypothese widerspricht der allgemeinen Auffassung, dass eine nachhaltige Nutzung von Gebäuden eine höhere (im Falle einer eher marktgeprägten Auffassung) oder eine niedrigere (im Falle einer eher staatsgeprägten Auffassung) Flexibilität als eine nicht-nachhaltige Nutzung benötigt. Keine dieser beiden Extrempositionen kann eine nachhaltige Nutzung des Gebäudebestands garantieren.

Diese Hypothese sagt nichts über das Verhältnis von Nachhaltigkeit und individuellem Wohneigentum aus. Während einige Länder wie die Schweiz oder Deutschland eine geringe Wohneigentumsquote haben und daher den Zugang zum Wohneigentum fördern, verfügen andere Länder wie Spanien über eine hohe Wohneigentumsquote und fördern den Mietwohnungsmarkt. Dies bedeutet, dass es dazu derzeit keine allgemein anerkannte Doktrin gibt; vermutlich ist eher eine optimale Mischung aus Wohneigentum und Mietwohnungen nötig.

#### **1.4 Abschließende Bemerkungen**

Obwohl Wohnbaubestände nur einen Teil der gebauten Umwelt ausmachen, sind viele Akteure, die ihre Güter und Dienstleistungen nutzen, primär in Bereichen wie dem Banken- und Versicherungswesen oder im Ver- oder Entsorgungsbereich aktiv. Wenn Gebäudebestände ein Element einer nachhaltigen gebauten Umwelt sein sollen, müssen nicht nur die Regime dieser Bestände sondern auch jene der von den Nutzungsakteuren anderswo genutzten Ressourcen Nachhaltigkeit sicherstellen.

Wir gehen davon aus, dass diese Studie neue Ergebnisse liefert, die zu fundierten Entscheidungen im nachhaltigen Wohnungsbau beitragen.

## Bibliographie

- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. 2001: Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion / Régimes institutionnels de ressources naturelles en action. Basel ; Genf : Helbing & Lichtenhahn, Collection Oekologie & Gesellschaft Bd. 19.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. 2003 : Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt. Basel ; Genf [etc.] : Helbing & Lichtenhahn, Collection Oekologie & Gesellschaft Bd. 17
- Nahrath, S. 2003 : La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990. Lausanne : IDHEAP-Université de Lausanne, Thèse de doctorat
- Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F. 2008. Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis, *Ecological Economics*, doi:10.1016/j.ecolecon.2008.06.013
- Gerber, J.-D. 2006. Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage. Une analyse comparée de trois cas alpins. *Écologie & Société*. Zürich : Rüegger Verlag.
- Savary, J. 2008. Politiques publiques et mobilité urbaine : analyse de processus conflictuels dans quatre villes suisses. Zürich : Rüegger Verlag
- Knoepfel, P. und Gerber, J.-D. 2008. Institutionelle Landschaftsregime – Lösungsansatz für Landschaftskonflikte / Institutional Landscape Regimes – An Approach to the Resolution of Landscape Conflicts. Zürich : Vdf Hochschulverlag.

## **2 RAHMENBEDINGUNGEN DER FALLSTUDIEN**

### **2.1 Vorstellung der Fallstudien und Auswahlkriterien**

Das internationale Forschungsprojekt „Institutionelle Regime für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen“ untersucht die Entwicklung von Wohnbaubeständen aus ressourcenökonomischer Sicht. Es wird versucht über den analytischen Rahmen der institutionellen Regime für Wohnbaubestände – die Koordination von öffentlichen Politiken und dem privatrechtlichen Regelwerk (Eigentums-, Nutzungs- und Verfügungsrechte) inklusive der Verträge zwischen den verschiedenen Akteuren, Erkenntnisse über die nachhaltige Nutzung der Ressource Wohnbaubestand zu gewinnen. Der lange historische Zeitraum der Betrachtung deckt Verknüpfungen und Abhängigkeiten auf, die unter anderen, kurzfristigeren Gesichtspunkten nicht erkennbar sind.

Der Ressourcenansatz beruht darauf, dass analog zu natürlichen Ressourcen, auch die Ressource Wohnbaubestand Güter- und Dienstleistungen produziert, die von bestimmten Akteuren genutzt werden. Aus der Nutzung dieser Güter und Dienstleistungen können Rivalitäten zwischen den Nutzern entstehen, welche die Erneuerungsfähigkeit und den Fortbestand der Ressource und damit ihre nachhaltige Nutzung gefährden. Dieser Ansatz ist für die Analyse gemeinschaftlicher Nutzungssituationen von Bedeutung, da Zusammenhänge und Abhängigkeiten bei den unterschiedlichen Nutzungen von Ressourcen durch verschiedene Akteure aufgedeckt werden können.

Diese Hypothesen werden anhand von Untersuchungen über die langfristige Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen durch zwei Wohngesellschaften sowie über zwei detaillierten Fallstudien überprüft. Im Gegensatz zu einer akteursbezogenen Betrachtung der Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen, die sich auf den Bestandseigentümer und den Mieter beschränkt, erlaubt der ressourcenbezogene Ansatz die Identifikation sämtlicher Nutzungen der Ressource und der dazugehöriger Nutzerakteure. Das institutionelle Regime, also der gesetzlich, rechtliche Rahmen für die Nutzung der Ressource, hat letztlich nicht nur großen Einfluss auf den Bestandseigentümer (Inhaber der Eigentumsrechte am Bestand), sondern auf alle Nutzerakteure die Nutzungsrechte an Gütern und Dienstleistungen des Wohnbaubestands haben. Die Hypothese wird sowohl aus einer ganzheitlichen Perspektive (Top-Down Ansatz) als auch aus einer fallbasierten Perspektive (bottom-up Ansatz) untersucht.

Die Volkswohnung (VW) GmbH in Karlsruhe wurde aufgrund ihrer Eigenschaft als städtisches, ehemals gemeinnütziges Wohnungsunternehmen der Stadt Karlsruhe und somit langjährige Bestandsbewirtschafterin eines großen Mietwohnungsbestandes in Karlsruhe, ausgewählt. Die räumliche Nähe zur Universität Karlsruhe, als Ort der Bearbeitung des Forschungsprojektes, sowie die Erfahrung einer erfolgreichen Kooperationen in anderen gemeinsamen Forschungsprojekten (GISMO) des Instituts für industrielle Bauproduktion, sind weitere Gründe für die Wahl dieses Kooperationspartners. In Zusammenarbeit mit der Volkswohnung wurde im Projektverlauf das Rintheimer Feld im Stadtteil Rintheim als Fallstudie gewählt. Dieses räumlich klar abgegrenzte Gebiet mit Bauphasen in den 1950er und 70er Jahren stellt einen typischen Vertreter des deutschen sozialen Wohnungsbaus und der nachfolgenden langjährigen Bewirtschaftung durch ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmens dar.

Die Nassauische Heimstätte (NH) in Frankfurt wurde als Kooperationspartner des Forschungsprojektes gewählt, da sie ein öffentliches Bestand haltendes und Bestand bewirtschaftendes Wohnungsunternehmen ist. Sie unterscheidet sich damit von der Volkswohnung mit

mehreren Gesellschaftern. Der Wohnbaubestand der NH entspricht etwa der vierfachen Größe dessen der Volkswohnung und die Geschäftsaktivität verteilt sich auf zahlreiche Gemeinden in Hessen, worin sie sich ebenfalls vom Projektpartner in Karlsruhe unterscheidet. Durch vormalige Kooperationen in Rahmen wissenschaftlicher Projekte ist das Frankfurter Wohnungsunternehmen dem Institut für industrielle Bauforschung ebenfalls bekannt.

Der folgende Text enthält zuerst Angaben zur Situation der Wohnungsgesellschaften, ihre Position in einem größeren geographischen wie auch funktionalen Umfeld, sowie ihre langfristigen Reaktionen auf die Veränderung der Rahmenbedingungen. Danach wird anhand von zwei detaillierten Fallstudien versucht, die verschiedenen Güter und Dienstleistungen, die Beziehungen der Akteure sowie die verschiedenen Institutionellen Regime zu charakterisieren. Der Anhang enthält einen Abriss über die Entwicklung der deutschen Wohnungswirtschaft und den Einfluss der Institutionellen Regime in den verschiedenen Perioden.

## **2.2 Volkswohnung GmbH, Karlsruhe**

### **2.2.1 Entwicklung des Unternehmens**

Die heutige Volkswohnung GmbH entsteht im Jahr 1951 aus dem Zusammenschluss dreier Wohnungsbauunternehmen – der Wohnungsgesellschaft Ettliger Tor mbH, der Volkswohnung gemeinnützige GmbH (1928) und der Neubürgersiedlung gemeinnützige GmbH (1947). Vorgängergesellschaft der heutigen Volkswohnung ist die Wohnungsbau für Industrie und Handel GmbH, welche 1922 gegründet wird, um der Wohnungsnot nach dem Ersten Weltkrieg in den Jahren der Wirtschaftskrise zu begegnen und Abhilfe zu schaffen. Wie in der gesamten Republik fehlen auch in Karlsruhe preisgünstige Kleinwohnungen. Sie sollen über die neue städtische Gesellschaft bereitgestellt werden, da private Bauherren, sofern sie in der schlechten Wirtschaftslage überhaupt investieren, zumeist größere Wohnungen bauen. Bereits seit diesen Anfängen ist das formulierte Ziel des Vorgängerunternehmens der Volkswohnung, „familiengerechte und preisgünstige Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung zu bauen“ ein Wortlaut, der knapp dreißig Jahre später im ersten Wohnungsbaugesetz wieder zu finden ist.

Die Volkswohnung GmbH wird am 27. Dezember 1928 auf Initiative der Stadt Karlsruhe anlässlich des Baus der Dammerstock-Siedlung im Rahmen der Bauausstellung „Die Gebrauchswohnung“ gegründet.

Nach der Stadtratsvorlage Karlsruhe vom 1. Juni 1928 soll die Volkswohnung GmbH dabei – gemäß den Ideen der Moderne – „unter Anwendung der neuesten Errungenschaften rationaler Wohnungsgestaltung und Einrichtung dem Ideal der Volkswohnung, das ist der zureichenden und zugleich erschwinglichen Wohnung der großen Masse der Bevölkerung, näher kommen“. Die unter der Leitung von Walter Gropius im Jahre 1929 errichtete Dammerstock-Siedlung, mit Mehr- und Einfamilienhäusern in Zeilenbauweise, soll demzufolge „praktische Gebrauchswohnungen“ schaffen, die „trotz solider technischer Durchführung und anmutiger Gestaltung für das Einkommen erschwinglich sind“. Die Volkswohnung errichtet damals 52 Reihenhäuser mit 56 Einheiten.

Die bereits erwähnte Wohnungsbau für Industrie und Handel gemeinnützige GmbH wird zu Beginn der 1930er Jahre in Wohnungsgesellschaft Ettliger Tor mbH umbenannt, wobei sie mit der Volkswohnung gGmbH eine Personal- und Bürounion bildet.

Im Zweiten Weltkrieg werden rund 50 Prozent des Wohnungsbestandes der beiden Gesellschaften zerstört oder erheblich beschädigt. Im Jahr 1947 wird mit der Neubürgersiedlung gemeinnützige GmbH ein weiteres Unternehmen gegründet, um die Flüchtlinge mit Kleinwohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus zu versorgen.

1951 fusionieren die Volkswohnung gGmbH, die Wohnungsbaugesellschaft Ettlinger Tor mbH (1929) und die Neubürgersiedlung gGmbH (1947) zur „neuen“ Volkswohnung gemeinnützige GmbH. Die gegebenen Voraussetzungen zur wohnungspolitischen Zielsetzung und der Gedanke, ein leistungsfähiges Wohnungsunternehmen entstehen zu lassen, an dem die Stadt Karlsruhe maßgeblich beteiligt ist, begründen diese Zusammenlegung.

In den Folgejahren setzt eine rege Neubautätigkeit ein, wodurch sich die Volkswohnung im Laufe der Jahrzehnte zu einem der größten Wohnungsunternehmen in Baden-Württemberg entwickelt und bis heute das kommunale Wohnungsunternehmen der Stadt Karlsruhe ist, an dem die Kommune eine Beteiligung von 99,5% und die Sparkasse Karlsruhe von 0,5% hält. Insbesondere in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg baut die Volkswohnung zahlreiche Wohnhäuser, die das Erscheinungsbild bestimmter Karlsruher Stadtteile im Laufe der Zeit entscheidend prägen, wie beispielsweise in Oberreut, Durlach, der Waldstadt, im Mühlburger Feld, in Rintheim und in der Nordweststadt. Charakteristisch für die Volkswohnung ist das Verfolgen zweier Leitgedanken: Neben dem Bau von Mietwohnungen auch der Bau von Reiheneigenheimen und Eigentumswohnungen, welche an Kaufanwärter veräußert werden.

Bei der Planung und Umsetzung ihrer Geschäftsaktivitäten reagiert die Volkswohnung auf Veränderungen in städtebaulichen und architektonischen Zielsetzungen als auch auf technologische Weiterentwicklung und Umweltaforderungen sowie auf gesellschaftlichen Veränderungen.

In den über 80 Jahren der Unternehmensgeschichte werden insgesamt über 10.240 Mietwohnungen in eigener Bauherrschaft erstellt und darüber hinaus mehr als 1.520 Eigentumsobjekte, darunter 486 Reihenhäuser, gebaut. Zum Jahresende 2003 sind insgesamt 16.120 Objekte vermietet. Neben den Neubauvorhaben in Miet- und Eigentumsobjekten zählen verschiedene Um- und Ausbaumaßnahmen wie auch die Sanierung und Modernisierung des eigenen Bestandes, zu den Schwerpunkten der Unternehmenstätigkeit. Mit der Konversion einer ehemaligen amerikanischen Militärsiedlung zum neuen Wohngebiet Karlsruhe-Nordstadt prägt die Volkswohnung Mitte der 1990er Jahre in kurzer Zeit einen Stadtteil mit über 1.600 Eigentums- und Mietwohneinheiten.

Zu den Hauptgeschäftsfeldern der Volkswohnung zählen die Vermietung und Verwaltung der eigenen Wohnungen, Objekten der Stadt Karlsruhe und der Gemeinde Philippsburg. Weitere Felder der Geschäftstätigkeit sind die Erstellung und der Verkauf von Eigentumswohnungen und Reiheneigenheimen sowie die Verwaltung von Wohnungseigentümergeinschaften im Stadtgebiet Karlsruhe und in Hügelsheim. Für besondere Serviceleistungen und Aufgabenstellungen hat die Volkswohnung GmbH Tochtergesellschaften gegründet, wobei Geschäftsbesorgungsverträge eine umfangreiche technische und kaufmännische Zusammenarbeit regeln.

Die Volkswohnung Bauträger- und Verwaltungs- GmbH (VBV), die am 20. Dezember 1989 als 100-prozentiges Tochterunternehmen der Volkswohnung GmbH gegründet wird und mit der ein Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag besteht, übernimmt vorwiegend Service-, Bau- und Versorgungsaufgaben für die Volkswohnung GmbH und deren Tochterunternehmen. Haupttätigkeitsbereiche sind die Versorgung mit Breitbandkommunikationstechnik, der Gartenbau und die Bauunterhaltung. Dienstleistungen der Regiebetriebe werden von der

Hausbewirtschaftung und der Wohneigentumsverwaltung in Anspruch genommen. Die 1994 von der Volkswohnung GmbH und der Gemeinde Hügelsheim gegründeten, Kommunalen Wohnungsbaugesellschaft mbH Hügelsheim hat die partnerschaftliche Lösung von Aufgaben der regionalen Städtebaupolitik zum Ziel. Mit dem 1999 gegründeten Tochterunternehmen Konversionsgesellschaft Karlsruhe mbH (KGK), an der die Volkswohnung mit 60% beteiligt ist, reagiert die Volkswohnung auf die Anforderungen der Stadtentwicklungs- und Stadtplanungspolitik in Bezug auf das Nutzen städtebaulichen Chancen nach der Auflösung der US-Garnison Karlsruhe. Dies bedeutet unter anderem, dass vorzugsweise kostengünstiges Wohneigentum für junge Familien geschaffen wird, um dem Trend der „Stadtflucht“ entgegenzuwirken und dazu beizutragen, dass Eigenheime auch in Karlsruhe möglich werden.

Eine 40-prozentige Beteiligung hält die Volkswohnung an der kommunalen, 2001 gegründeten Entwicklungsgesellschaft Cité Baden-Baden mbH, die als Aufgabenschwerpunkte die Entwicklung, Erschließung und Vermarktung eines ca. 30 ha großen ehemaligen Militärareals in Baden-Baden hat. Im Mai 2003 wird die KES – Karlsruher Energieservice GmbH – gegründet, deren Aufgabenbereich die Entwicklung umweltfreundlicher Versorgungs- und Infrastrukturleistungen u. a. die Erstellung und der Betrieb von Blockheizkraftwerken sowie die Installation und den Betrieb von telemetrischen Anlagen zur funkgesteuerten Ablesung des Verbrauchs (u. a. von Energie und Wasser) sowie Contracting umfasst.

Die Unternehmensgruppe Volkswohnung beschäftigt derzeit rund 220 Mitarbeiter und bildet 10 Auszubildende aus.

## **2.2.2 Entwicklung des Wohnungsbestands der Volkswohnung**

Die Unternehmensgruppe Volkswohnung bewirtschaftet (zum Stand 31.12.2005) 11.963 Mietwohnungen, hiervon gehören 11.867 Wohneinheiten (WE) zur Volkswohnung GmbH. Deren vermietete Wohnfläche beträgt 794.386,62 m<sup>2</sup>. Der Wohnungsbestand der Volkswohnung (11.867 WE) gliedert sich zum Jahresende 2005 auf in 2.656 öffentlich geförderte und 9.211 freifinanzierte Wohnungen. Einschließlich aller sonstigen Mietverhältnisse, wie beispielsweise Mansarden, Gewerberäume, Garagen etc. ergeben 15.568 Mieteinheiten den Gesamtbestand des Konzerns Volkswohnung.

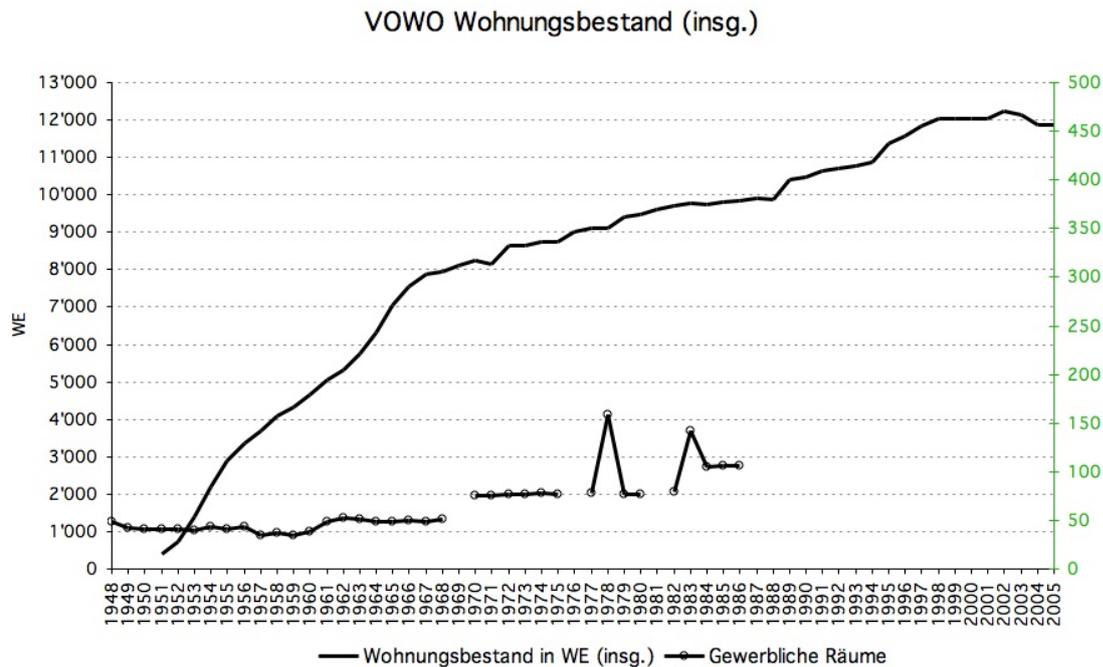


Abbildung 2.1 Entwicklung des Wohnungsbestandes der Volkswohnung seit 1948

### 2.2.3 Fallstudie: Rintheimer Feld

Das Rintheimer Feld, ein ca. 13 ha großes Gelände nord-östlich der Karlsruher Innenstadt, wird als eines der größeren Bauvorhaben des sozialen Wohnungsbaus in Karlsruhe von der Volkswohnung (damals noch gemeinnützige) GmbH in zwei Phasen bebaut.

Die, in den Jahren von 1954 bis 1957 errichteten, 874 Wohneinheiten in fünfgeschossigen, Nord-Süd gerichteten Zeilenbauten und drei Punkthochhäusern werden umschlossen von der Haid-und-Neu-Straße, dem Hirtenweg, der Mannheimer Straße und der Forststraße. Die Heilbronner Straße teilt das Gelände in ein nördliches und ein südliches Gebiet. Von diesem Mitte der 1950er Jahre errichteten Bestand sind heute noch 55 Häusern mit 708 Wohnungen erhalten. Zwischen 1970 und 1975 werden in einer so genannten „Nachverdichtung“ 348 Wohnungen in sechs acht- bzw. neungeschossigen Punkthäusern, zwei zwölfgeschossigen und einem sechzehngeschossigen Hochhäusern im südlichen Gebiet gebaut. Die Zeilenbauten der 1950er Jahre werden zwischen 1998 und 1999 komplett modernisiert. Neue Balkonkonstruktionen vermeiden Energieverluste durch Wärmebrücken und erhöhen den Wohnwert.

Heute umfasst die Bebauung der Volkswohnung auf dem Rintheimer Feld 981 Wohneinheiten. Wenn das Rintheimer Feld auch größtenteils von der Volkswohnung bebaut wurde und bis heute bewirtschaftet wird, gehören zwei Gebäudezeilen süd-östlich der Heilbronner Straße der Eisenbahner Wohnungsgesellschaft, welche inzwischen von der Deutschen Annington aufgekauft wurde. Die Ladenzeile mit Einrichtungen des Einzelhandels im Zentrum des Quartiers und das sich daran südlich anschließende Altenwohnheim aus den 1970er Jahren gehören ebenfalls nicht der Volkswohnung und sind daher auch nicht in ihrem unmittelbaren Einflussbereich.

Mit zwei Straßenbahnlinien (auf unterschiedlichen Trassen) ist das Rintheimer Feld gut an das Netz der Karlsruher Verkehrsbetriebe angeschlossen. Die Haltestellen liegen im Norden an der Haid-und-Neu-Straße und im Süden an der Mannheimer Straße.

Abseits der Straßen ist das Gelände von mehreren Wegeverbindungen durchzogen, wobei eine wichtige Nord-Süd-Fußgängerverbindung von Haltestelle zu Haltestelle führt und dabei die Ladenzeile und das Altenwohnheim passiert. Eine dazu parallele Verbindung führt zur Heinrich-Köhler-Schule und zur St.-Martin-Kirche im Süden des Gebietes.

Die in den 1970er Jahren, zum großen Teil in die Freiräume zwischen den knapp zwanzig Jahre älteren Zeilenbauten, angelegten Tiefgaragen werden wie die ebenerdig erschlossenen Garagenhöfe an der Heilbronner Straße von den vorhandenen Straßen direkt erschlossen.

Das Rintheimer Feld ist geprägt durch großzügig freigehaltene Außenraumzonen, die sich sowohl aus den großzügigen Abstandsflächen zwischen den 50er-Jahre-Zeilen als auch aus dem im Zentralbereich des Quartiers als Spielstraße ausgebildeten Grünzug ergeben, der hauptsächlich mit Einrichtungen für Kinder und Jugendliche bestückt ist.

#### *Exkurs: Eigentumsmaßnahme im Rintheimer Feld*

*Im Rahmen der Verdichtungsmaßnahme Anfang der 1970er Jahre wird eines der Punkthäuser an der Mannheimer Straße nur mit Eigentumswohnungen errichtet. Die Bewirtschaftung und Verwaltung des Gebäudes liegt in den Händen Volkswohnung. Im Rahmen der Fallstudie wird diese Eigentumsmaßnahme nicht detailliert untersucht, da das Objekt bzw. die einzelnen Wohnungen nicht im Eigentum der Volkswohnung sind. Auf die Besonderheiten im Hinblick auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungs- Kategorien [W] Wohnnutzung und [NW] Nicht-Wohnnutzung soll an dieser Stelle dennoch kurz verwiesen werden.*

*Nach Angaben der Hausbewirtschaftungsabteilung der Volkswohnung ist das Gebäude verglichen mit dem entsprechenden Objekt mit Mieteinheiten in einem deutlich besseren Zustand. Die Eigentümer pflegten ihren eigenen Wohnraum im Sinne der Nutzung der Güter und Dienstleistungen [W1] Wohnnutzung mehr und hielten auch die gemeinschaftlich genutzten Flächen [Güter und Dienstleistungen NW 2, 3 und 4] besser instand, indem sie pfleglicher mit ihm umgingen. Darüber hinaus gäbe es deutlich weniger soziale Spannungen, wenn diese überhaupt aufträten.*

*In der Diskussion um Mieterprivatisierungen und Förderung des Wohneigentums ist die besondere Behandlung des Eigentums im Vergleich zum Mietobjekt ein Argument der Befürworter des Wohneigentums. Im Rintheimer Feld kann dieses Argument anhand des oben genannten Objektes nachvollzogen und bestätigt werden. Gerade in den anderen Punkt- und Hochhäusern im Bestand der Volkswohnung treten im Vergleich mit den Zeilenbauten der 1950er Jahre und der Eigentumsmaßnahme verstärkt soziale Spannungen und Konflikte auf. Auch ist hier die Zahl der Vandalismusschäden höher und es lässt sich häufiger ein unsachgemäßer Umgang mit der Mietsache und den gemeinschaftlich genutzten (funktionalen) Flächen feststellen. Die hieraus resultierenden negativen Effekte gehen mit dem Typus Hochhaus aufgrund der hohen Zahl der Mieteinheiten und dadurch bedingt größerer Anonymität und geringerer sozialer Kontrolle einher. Sie lassen sich aber teilweise auch aus der Bewohnerstruktur und einer höheren Fluktuation als in anderen Gebäudetypen herleiten. Es zeigt sich, dass sich die Wohnungseigentümer deutlich mehr mit ihrer Wohnung identifizieren und ihr Eigentum in qualitativ besserem Zustand erhalten als dies die Mieter tun, Das Resultat ist ein nachhaltigerer Nutzung und Umgang mit den Gebäuden.*

#### **2.2.4 Veränderung bei der Nutzung bestimmter Güter und Dienstleistungen oder Akteurs- und Eigentümerwechsel**

Bei der Nutzung der Güter und Dienstleistungen des Wohnungsbestandes der Volkswohnung, im Besonderen des Rintheimer Felds, haben sich im Rahmen der Nutzung der Güter und Dienstleistungen [ME 3] Materiallieferung, Änderungen ergeben. Dadurch musste, neben den kommunalen Abfallentsorgern, ein neuer Akteur eingesetzt wird, um den Müll in den Abfallbehältern vorzupressen und somit das Volumen zu reduzieren.

Darüber hinaus haben die Mieter seit der Liberalisierung des Energiemarktes die Möglichkeit, den Stromanbieter frei zu wählen, so dass im Sinne des Güter und Dienstleistungen [ME 1] Energieverwertung neue Akteure auftreten können.

Darüber hinaus haben sich keine maßgeblichen Akteurs- bzw. Eigentümerwechsel bei der Analyse der Güter und Dienstleistungen identifizieren lassen. Ebenso ergeben sich keine weiteren bedeutenden Veränderungen bei der Nutzung der Güter und Dienstleistungen. Das ist unter anderem der Tatsache zu verdanken, dass die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen in der Stadt Karlsruhe noch nicht so weit vorangeschritten ist, wie in anderen Kommunen, etwa Frankfurt oder Freiburg. Zahlreiche Dienstleistungen der städtischen Infrastruktur – Versorgung mit Wohnraum, Energie, Wasser, ÖPNV, etc. – sind in Karlsruhe noch vollständig oder wenigstens mehrheitlich in kommunaler Hand (siehe: Homepage der Stadt Karlsruhe: Liste der stadtnahen Einrichtungen und Unternehmen, <http://www.karlsruhe.de/fb5/unternehmen>, aufgesucht am 22.08.07). Die im bundesweiten Vergleich recht solide haushaltspolitische Lage der Stadt aufgrund einer guten wirtschaftlichen Situation lässt derzeit keine Notwendigkeiten für den Rückzug der Kommune aus Beteiligungen der Institutionen und Unternehmen erkennen, wenngleich der rechtliche Rahmen dies zumeist erlaubt.

#### **2.2.5 Regionaler/lokaler Kontext**

Sämtliche Gesprächspartner der geführten Interviews im Rahmen der Fallstudie in Karlsruhe betonten unabhängig von einander den positiven Kontext innerhalb dessen sie agierten. Hierfür sind verschiedene Faktoren maßgeblich: die gute Haushaltssituation der Kommune, die geringe Arbeitslosenquote und die insgesamt gute ökonomische Situation der Stadt, aber auch die für die Wasserversorgung der Stadt günstige topographische Lage auf einer „Wasserblase“.

Insbesondere die solide Haushaltssituation der Stadt Karlsruhe bedingt, dass die Volkswohnung beispielsweise die erzielte Dividende bzw. den Bilanzgewinn anstatt an die Gesellschafterin auszuschütten in die eigenen Rücklagen einstellen kann, um die Mittel wohnungspolitisch optimal wieder zu investieren. Dadurch erhöht sich letztendlich der bilanzierte Wert des Unternehmens insgesamt durch Ausweitung oder qualitative Verbesserung des Wohnbaubestandes. Anders als in anderen deutschen Gemeinden konnte und kann das Wohnungsunternehmen der Stadt aktuell gemäß dem wohnungspolitischen Auftrag, preisgünstigen Wohnraum anzubieten, agieren ohne finanziell aufgezehrt zu werden oder kurz vor einem Verkauf zu stehen.

#### **2.2.6 Managementstrategien**

Die Auswertung der Geschäftsberichte der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen unter anderem über Bilanzzahlen und Angaben zu baulichen Aktivitäten lässt über den Zeitverlauf Tendenzen und Entwicklungen erkennen, die Aufschluss auf die strategischen Entscheidungen geben, ohne dass diese explizit formuliert sind. Der Zusammenhang zwischen beispielsweise der Wohnungsbestandsentwicklung, den Investitionen in Neubau oder Instandhal-

tung/Modernisierung und den (wohnungs-)politischen Entscheiden auf Bundesebene oder im Land bzw. der Gemeinde, ist in diesem Zusammenhang offensichtlich.

Die Volkswohnung verfolgt seit ihrer Gründung zur Erfüllung des Unternehmensziels und – zwecks zwei Strategien: (1) Bauen und Bewirtschaften von Mietwohnungen für den eigenen Bestand und (2) das Bauen von Wohneinheiten, Reiheneigenheimen und Eigentumswohnungen, zur Veräußerung (Bauträrgeschäft). Mit der Möglichkeit als Bauträger für Wohnbauten zu agieren, erwirtschaftet die Volkswohnung Mittel, die bauliche Maßnahmen für den eigenen Bestand (Neubau als auch bestandserhaltende Maßnahmen) mitfinanzieren.

Bis in die Mitte der 1960er Jahre zielt die Unternehmensstrategie voll und ganz auf den Neubau, so dass in dieser Zeit der eigene Bestand besonders stark wächst. Bis zum Ende der 1990er Jahre wird der Bestand mittels Neubau weiter vergrößert, wenn auch nicht mehr so rasant wie in den 1950er und 60er Jahren. Ab Anfang der 1990er Jahre liegt die Strategie verstärkt auf Wert erhaltenden und Wert steigernden Maßnahmen im Bestand (Instandhaltung, Modernisierung). Ab 1990 kann das Wohnungsunternehmen mit seiner neu gegründeten Tochtergesellschaft Volkswohnung Bauträger- und Verwaltungs- GmbH (VBV) auch abseits des Wohnbaus tätig werden, wodurch Mittel erwirtschaftet werden, die teilweise in den eigenen Wohnungsbestand fließen. Seit Ende der 1990er Jahre verstärkt die Volkswohnung die Investitionen in den Bestand (Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung) und baut dadurch den aufgelaufenen Instandhaltungsrückstau teilweise ab.

Die jährlichen Geschäftsberichte geben Aufschluss über explizite Unternehmensstrategien und die Maßnahmen, wie diese verfolgt werden sollen. Darüber hinaus wird die eigene Unternehmenspolitik zum wirtschaftlich Umfeld – hierarchisch gegliedert nach: Weltwirtschaft, Deutschland, Baden-Württemberg und Karlsruhe – in Beziehung gesetzt. Der Zusammenhang zwischen der unternehmerischen Entscheidung und den externen Faktoren sowie dem regulativen Rahmen wird somit deutlich. Im jüngsten Geschäftsbericht des Unternehmens (2006) werden etwa Auswirkungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) auf das Vermietungsgeschäft ebenso umrissen, wie die Folgen steigender Energie- und Nebenkosten, denen der Bestandseigentümer durch bauliche Maßnahmen beizukommen versucht, wodurch der Verbrauch der Mieter und damit die Kosten im Rahmen gehalten werden können. Die Bedeutung der baulichen Modernisierung im Rahmen Klima schützender Maßnahmen und der Konversionsflächen im Rahmen der Nutzung bereits bebauter Areale, wird in diesem Zusammenhang herausgestellt. Der Abschaffung der Eigenheimzulage als Instrument der Eigentumsförderung begegnet die Volkswohnung mittels neuer Vertriebswege, welche Anreiz und Unterstützung für Interessierte am Erwerb einer Immobilie darstellen.

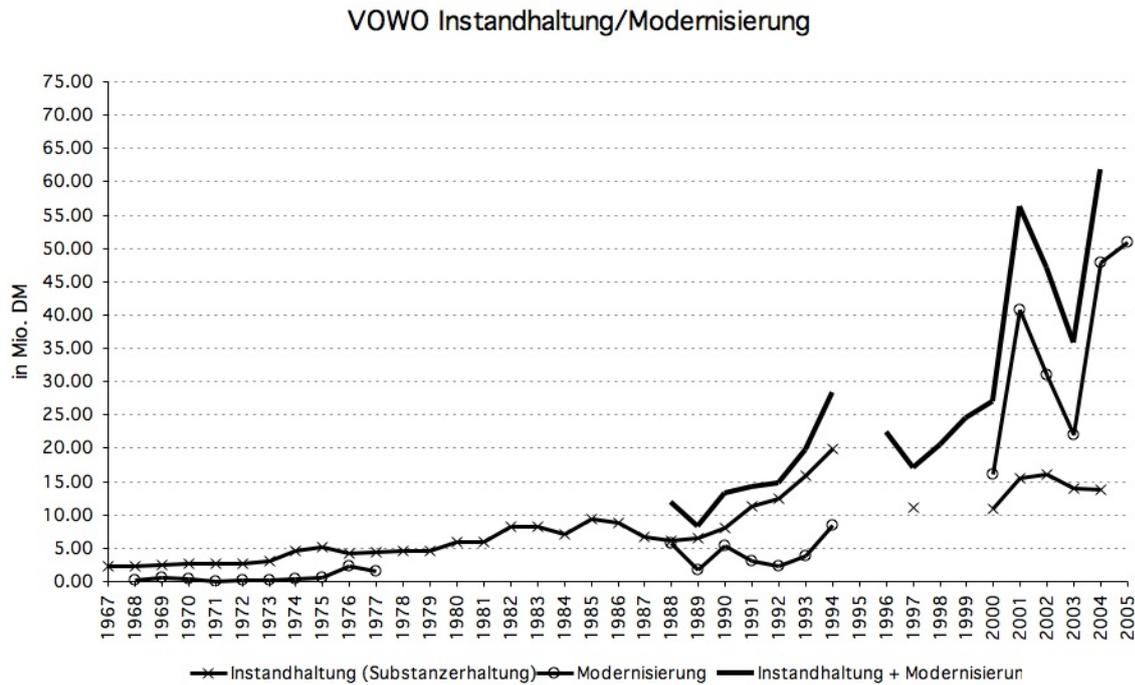


Abbildung 2.2 Instandhaltung und Modernisierung der Volkswohnung seit 1952, gesamthaft

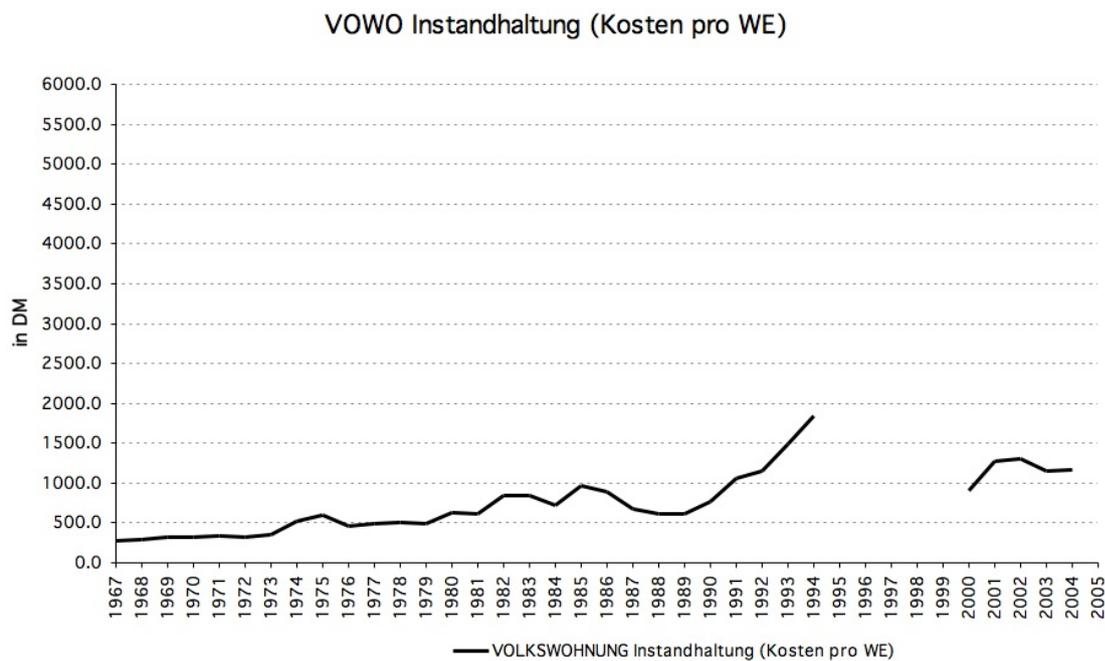


Abbildung 2.3 Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen Volkswohnung seit 1952 pro Wohneinheit

Die Entwicklung der Investitionstätigkeit in den Bestand für Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen liegen bei der Volkswohnung in Karlsruhe und bei der Nassauischen Heimstätten in Frankfurt in der gleichen Größenordnung.

Wichtig ist der Hinweis auf die begriffliche Abgrenzung zwischen Instandhaltung (Werterhaltung) und Modernisierung (Wertsteigerung). Jede Modernisierung beinhaltet einen, allerdings variablen, Anteil Instandhaltung und Instandsetzung.

Trotz Anpassung des institutionellen Regimes in der Mitte der 1970er Jahre, etwa durch die ersten Wohnungsmodernisierungsgesetze und entsprechende Programme, ist keine maßgebliche Veränderung in Bezug auf die Investitionen in Instandhaltung und Modernisierung zu erkennen. Gründe hierfür könnten die Bedingungen der Wohnungsgemeinnützigkeit, welche den Schwerpunkt auf Neubau legt sowie der Bedarf nach Ausweitung des Wohnraumangebots in der entsprechenden lokalen und regionalen Situation (Karlsruhe) sein.

## **2.3 Nassauische Heimstätten, Frankfurt**

### **2.3.1 Entwicklung des Unternehmens und seines Wohnbaubestands**

Die Nassauische Heimstätte (NH) mit Sitz in Frankfurt am Main wird 1922 als Organ der staatlichen Wohnungspolitik gegründet und dient somit von Beginn an der Umsetzung wohnungspolitischer Vorgaben der öffentlichen Hand. Ihre Tätigkeit liegt dadurch im Spannungsverhältnis zwischen Reichs- bzw. Bundes- und Länderinteressen einerseits sowie gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen andererseits. Auf diesem Sachverhalt begründet kann das unternehmerische Handeln der NH nur vor dem Hintergrund politischer Entscheidungen und ihrer Konkretisierung in Gesetzen, Verordnungen und anderen Regulierungen verständlich werden.

Im Sinne des Heimstättengedankens besteht die Aufgabe der Heimstätte darin, als Partner für öffentliche, institutionelle und private Auftraggeber, die Bauherren und Unternehmen bei der Verwirklichung ihrer Projekte zu unterstützen. Dazu zählen: die Beschaffung des Baulandes und die Finanzierung, die Entwicklung der Baupläne und die Verhandlungen zu ihrer Genehmigung, sowie die Mitwirkung bei der Ausführung der Bauten und die schlüsselfertige Übergabe an den Eigentümer. An ihrem, in den Statuten festgeschriebenen, ursprünglichen Versorgungsauftrag hat sich im Wesentlichen in der fast 85-jährigen Unternehmensgeschichte nichts geändert. Somit bilden die Wohnungsverwaltung und die Entwicklung von Wohngebieten als historische Basis auch heute noch den Kern der Unternehmensleistung. Hierzu gehören die Wohnungserstellung, das Verwalten, Instandhalten, Bewirtschaften und das Sozialmanagement in verantwortlicher Wahrnehmung des sozialen Versorgungsauftrages für mehr als 100.000 Mieter.

Die seit 1922 bestehende Nassauische Heimstätte fungiert von Anbeginn als Bauträger, während 1928 die Nassauische Heim Siedlungsgesellschaft mbH als Tochter der Heimstätte gegründet wird, um den nicht absetzbaren Wohnungsbestand der Nassauischen Heimstätte zu verwalten. Bis nach dem Zweiten Weltkrieg bleibt die NH Alleingesellschafterin beim Nassauische Heim, mit der sie eine Personal- und Bürounion bildet. 1991 fusionieren die zwei Gesellschaften nach dem Impuls aus der Aufhebung der Wohngemeinnützigkeit zur Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH.

Als Wohnungsgesellschaft bewirtschaftet die NH heute rund 44.000 vermietete Wohnungen mit mehr als 100.000 Kunden in über 90 Gemeinden und Städten, wobei diese Kommunen in Hessen auch die größten Auftraggeber sind – davon allein in Frankfurt 16.000 Wohnungen. Aus dem Wohnbaubestand der NH werden 3.990 Wohnungen vor 1949 gebaut. Das Gros des Bestandes wird jedoch in den Aufbaujahren 1949-1968 errichtet. In dieser Zeit entstehen mit 30.425 Wohnungen rund 70 Prozent des heutigen Bestands. In der Baualtersklasse 1969-1988

kommen 8.207 Mietwohnungen hinzu. Zwischen 1989-1997 folgen weitere 900 Wohneinheiten. Seit der Gründung des Unternehmens werden über 180.000 Wohnungen sowohl durch öffentliche Förderung als auch in freier Finanzierung gebaut.

Neben der Leistung als Wohnungsgesellschaft haben sich mit den Jahren Kompetenzbereiche wie Stadtentwicklung, Stadtumbau, innovative Projektentwicklungsaufgaben, Facility Management- sowie Public-Private-Partnership Leistungen etabliert. Modelle des Sozialmanagement im Zuge der Verbesserung des Wohnklimas in den Miethaus-Ensembles, aber auch das Bauen auf eigene Rechnung mit Refinanzierungskonzepten für Auftragspartner gehören zur Angebotspalette.

Nach dem Ausstieg des Bundes als Mitgesellschafter und der Übernahme seiner Anteile durch das Land Hessen hat sich das Beteiligungsverhältnis entscheidend geändert. Erstmals gibt es mit dem Land Hessen einen Mehrheitsgesellschafter (54%). Maßgebliche Anteile halten darüber hinaus die Stadt Frankfurt (31%) und die Stadt Wiesbaden (7%).

Mit dem Erwerb der Anteile des Landes Hessen an der Wohnstadt Kassel durch die Nassauische Heimstätte hat zu Beginn des Jahres 2005 die gemeinsame Zukunft eines neuen Unternehmensverbundes der Immobilienwirtschaft in Hessen und Thüringen begonnen.

Die NH beschäftigt heute ca. 500 technisch und kaufmännisch ausgebildete Mitarbeiter aus allen Disziplinen der Bau- und Wohnungswirtschaft. Die Betreuung erfolgt zentral in sieben Geschäftsstellen, sechs Sanierungsbüros, vier Entwicklungsbüros und einem Bauleitungsbüro. Der von der Nassauischen Heimstätte bewirtschaftete Bestand umfasst (Stand 31.12.2005) 43.743 Wohneinheiten (WE) und 5.226 sonstige Einheiten.

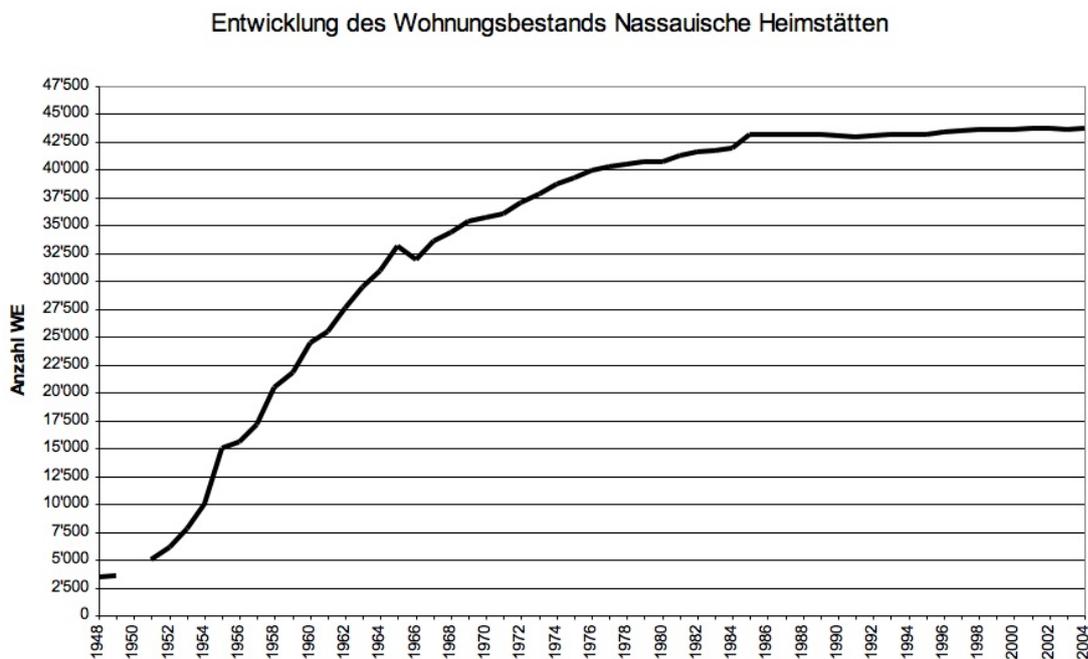


Abbildung 2.4 Entwicklung des Wohnungsbestand der Nassauischen Heimstätte seit 1948

### 2.3.2 Fallstudie: Fritz-Kissel-Siedlung (FKS)

Die Nassauische Heimstätte besitzt und bewirtschaftet in der Fritz-Kissel-Siedlung (FKS) in acht Straßen 80 Häuser mit insgesamt 997 Wohneinheiten, die zwischen 1951 und 1972 errichtet wurden. Die zur NH gehörende Fläche umfasst dabei 76.821 m<sup>2</sup>, wovon 17.451 m<sup>2</sup> bebaut sind. Die verbleibenden 59.370 m<sup>2</sup> werden als Grünfläche genutzt. Nach der Nationalitätenstatistik der NH (Stand Mitte 2006), in der nur die Vertragspartner der NH erfasst werden, sind von den 1.046 Mietern 821 deutscher Nationalität (78,49%) und 225 anderer Nationalität (21,51%).

Die Fritz-Kissel-Siedlung (FKS), gebaut zwischen 1950 und 1955, am Westrand Sachsenhausens ist nach der Währungsreform das erste geschlossene Frankfurter Siedlungsbauprojekt auf dem freien Feld. Die Nachkriegsplanung für die FKS, die auf den Generalplan der 1920er Jahre zurückgreift, hat ein annähernd rechteckiges Straßenraster und setzt alle Häuserzeilen quer zur Mörfelder Landstraße. Die NH weist für den Erstbezug Gesamtkosten von 13,78 Millionen DM für die Siedlung aus. Die 2.400 Wohnungen der FKS entstehen auf einem ehemaligen Obstgarten. Das Gebiet ist bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts durch die frühere Waldbahn nach Neu-Isenburg mit der Stadt verbunden. So liegt die Siedlung im Grünen und ist zugleich mit öffentlichen Verkehrsmitteln bestens an das Stadtgebiet angeschlossen. Die leicht geschwungenen und teilweise in sich gestaffelten Häuserzeilen brechen mit der Strenge der Formen der 1920er Jahre und spiegeln das zeitgenössische Leitbild der „aufgelockerten und gegliederten Stadt“ wieder. Dieses Ideal ist unter dem Eindruck des Krieges in der NS-Zeit geprägt worden. So äußert der für Rüsselsheim zuständige Stadtbaumeister noch 1948: „Die künftigen Siedlungsstraßen müssen von einer solchen Breite sein, dass bei einem künftigen Krieg die Schuttkegel der zerstörten Häuser die Durchfahrt von Rettungsfahrzeugen nicht behindern.“ Zur Trennung von Fuß- und Fahrbahnverkehr wird die Siedlung von Gehwegen als zweites Verkehrsnetz durchzogen.

Der gefürchteten Gleichförmigkeit begegnen die Architekten mit dem Bau unterschiedlicher Gebäudetypen, die sich unter anderem in der Ausformung der Balkone und der Dachneigung unterscheiden. Die Anzahl der Geschosse variiert zwischen drei bis fünf Etagen. Bis auf wenige Häuserzeilen an der Breslauerstraße haben alle Häuser ein Flachdach. Diese sind jedoch nicht als Dachterrassen angelegt, sondern stellen eine rein formale Lösung, welche zudem einen Preisvorteil bot. Die Planer versuchen – entsprechend dem Anliegen der 1950er Jahre möglichst viele Menschen unterzubringen – auf kleinsten Flächen möglichst viele Räume zu bilden. Hierfür entwickeln die Wohnungsbaugesellschaften so genannte Grundtypen, wie sie bereits im Führererlass von 1940 vorgesehen waren. Die durchschnittliche Grundfläche der Wohneinheiten der NH liegt im Jahr 1955 bei knapp 60 m<sup>2</sup>; dies sind ca. 5 m<sup>2</sup> mehr als der Bundesdurchschnitt.

Die Ein- bis Fünf-Zimmerwohnungstypen der FKS (26-110 m<sup>2</sup>), davon die meisten Zweieinhalb und Drei-Zimmerwohnungen (46-79,5 m<sup>2</sup>), sind vor allem für Familien mit Kindern konzipiert. Den Moralvorstellungen der 1950er Jahre verpflichtet, sollten Jungen und Mädchen getrennt schlafen, so dass extrem kleine Räume mit 8 m<sup>2</sup> und Durchgangszimmer den Bewohnern nur wenige Spielräume bei der Zuweisung der Funktionen an die Räume geben.

Ähnlich den „Wohnungen für das Existenzminimum“ der Weimarer Jahre werden nur die vom Wohnungsbaugesetz vorgeschriebenen Mindestanforderungen und die ermittelten Minimalbedürfnisse berücksichtigt. In den Weimarer Jahren erhielten die Wohnungen in Frankfurt jedoch ausgeklügelte Einbaumöbel (Stichwort: Frankfurter Küche), welche das erste Wohnungsbaugesetz jedoch nicht vorsieht. Die Begründung war, es müssten mit den verfügbaren Mitteln schnell möglichst viele Wohnungen errichtet werden. Die Ansprüche an die Größe

der Wohnung könnten relativ niedrig angesetzt werden, da die Wohnungssuchenden ohnedies keine Möbel mehr hätten. Damit wurde die minimale Ausstattung und geringe Größe der Wohnungen durch das Ministerium legitimiert. Die Ausstattung besteht aus Spülstein, Herd und in einigen Wohnungen in einem nach außen belüfteten Speiseschrank, der den Külschrank ersetzt. Die meisten Wohnungen werden entsprechend dem I. WoBauG mit Einzelöfen beheizt. Gas- und Elektrospeicherboiler sowie Kohlebadeöfen sorgen für warmes Wasser.

Die zu ihrer Entstehungszeit von der Presse gefeierten Gemeinschaftsanlagen erscheinen im Vergleich zu späteren Anlagen bescheiden. Die Arkaden des vierstöckigen Laubenganghauses gegenüber der Gaststätte beherbergen 13 Läden, des Weiteren gibt es eine Pavillonschule, eine Wäscherei sowie 30 Garagen. Von den sieben auf dem B-Plan vorgesehenen ovalen Ladenpavillons werden nur 2 und ein kleiner Kiosk realisiert. Alle Grünzonen zwischen den Häusern sind öffentlich, trotzdem ist das Betreten des Rasens oder gar dort zu spielen verboten. Zwischen den Häuserzeilen werden schon zu Beginn einige Spielplätze und eine Rollschuhbahn eingerichtet.

Alle Wohnungen der FKS unterstehen der kommunalen Wohnungsvermittlung. Die Durchschnittsmieten liegen bei Erstbezug bei 1,21 DM/m<sup>2</sup>. Dies ist die äußerste Grenze der vom Wohnungsbaugesetz zulässigen Höchstmiete.

Seit Ende der 1990er Jahre bis 2005 werden in der FKS binnen sieben Jahren rund 33 Mio. Euro in Sanierungsmaßnahmen investiert. Im Zuge der Sanierung erhalten alle 785 Wohnungen neue Bädern und neue Versorgungsleitungen. Die Fassaden und Außenanlagen werden instand gesetzt. Darüber hinaus wird die Erschließung der Punkthäuser am südlichen Rand der Siedlung erstmalig zusätzlich durch Aufzüge ermöglicht, welche sich in gläsernen Anbauten vor den Treppenhausbereich befinden.

### **2.3.3 Regionaler / lokaler Kontext**

Die Gesprächspartner der geführten Interviews im Rahmen dieser Fallstudie spiegelten einerseits die hohe fachliche Kompetenz eines großen, in der Region gut verankerten Unternehmens. Zugleich wurde jedoch sichtbar, dass sich die Umgebung des Unternehmens in den letzten Jahren stark verändert hatten, dass das Unternehmen sich diesen Änderungen bis jetzt gut angepasst hatte und die Chancen ausgenutzt hatte, dass aber die zukünftige Entwicklung nicht unbedingt voraussehbar war. Selbst im kurzen Zeitraum der vorliegenden Untersuchung hat sich die Tendenz in Deutschland gesamthaft mehrfach geändert. Man denke nur an den Verkauf der GSW in Berlin, die negative Abstimmung zum geplanten Verkauf von Wohnungen durch die Stadt Freiburg und durch die internationale Verunsicherung der Immobilienmärkte durch die Krise der amerikanischen Subprime Hypotheken und der damit verknüpften Derivaten und anderen Finanzprodukten.

### **2.3.4 Managementstrategien**

Die beiden Geschäftsaktivitäten Bauen von Wohnraum sowie dessen Bewirtschaftung werden bis 1991 von den zwei Unternehmen Nassauische Heimstätte und Nassauisches Heim verfolgt. Seit der Fusion zu einem Unternehmen fungiert die Nassauische Heimstätte weiterhin als Bauträger und als Bestandsbewirtschafter. Für das Bundesland Hessen setzen in Bezug auf den Neubau von Wohnungen über viele Jahre die technischen Wohnungsbauförderrichtlinien (TWBR 93) besondere Anforderungen an die Qualität von Baumaßnahmen und zielen damit auf langlebige und dauerhafte bauliche Lösungen. Der durch den Regierungswechsel in Hes-

sen bedingte Politikwechsel – von einer sozialdemokratisch geführten zu einer konservativen Regierung – führt zur Abschaffung der TWBR 93.

Die Neubauaktivitäten des Unternehmens sind bis Ende der 1960er Jahre besonders stark (Aufbaujahre des Wohnbaubestands) und schwächen sich im Verlauf der folgenden Jahrzehnte ab, insbesondere für den eigenen Bestand. Mitte der 1980er Jahre erreicht der Wohnbaubestand des Unternehmens faktisch seine heutige Größe, wengleich weiter neu gebaut wird und gleichzeitig Wohneinheiten aus dem Bestand an die Mieter veräußert werden (innere Dynamik).

Die Unternehmensstrategie erfährt ab Mitte der 1970er Jahre einen schrittweisen Wechsel zugunsten bestandserhaltender Maßnahmen, wengleich die Investitionen erst Ende der 1990er Jahre sprunghaft ansteigen und um das Jahr 2000 ihren Höhepunkt erreichen. Ursachen für die intensiven und umfangreichen Investitionen in diesen Jahren sind (1) die Notwendigkeit in Folge des baulichen Zustands der Objekte, (2) die Aktivierung der Instandhaltungsrücklagen und Bauerneuerungsrückstellungen, um die entsprechenden finanziellen Mittel im Wohnbaubestand zu binden damit (3) die Attraktivität eines Verkaufs des Unternehmens an Kapitalmarktanleger sinkt. In den folgenden Jahren liegt der Schwerpunkt der Unternehmensaktivität auf werterhaltenden und wertsteigernden Maßnahmen im eigenen Bestand.

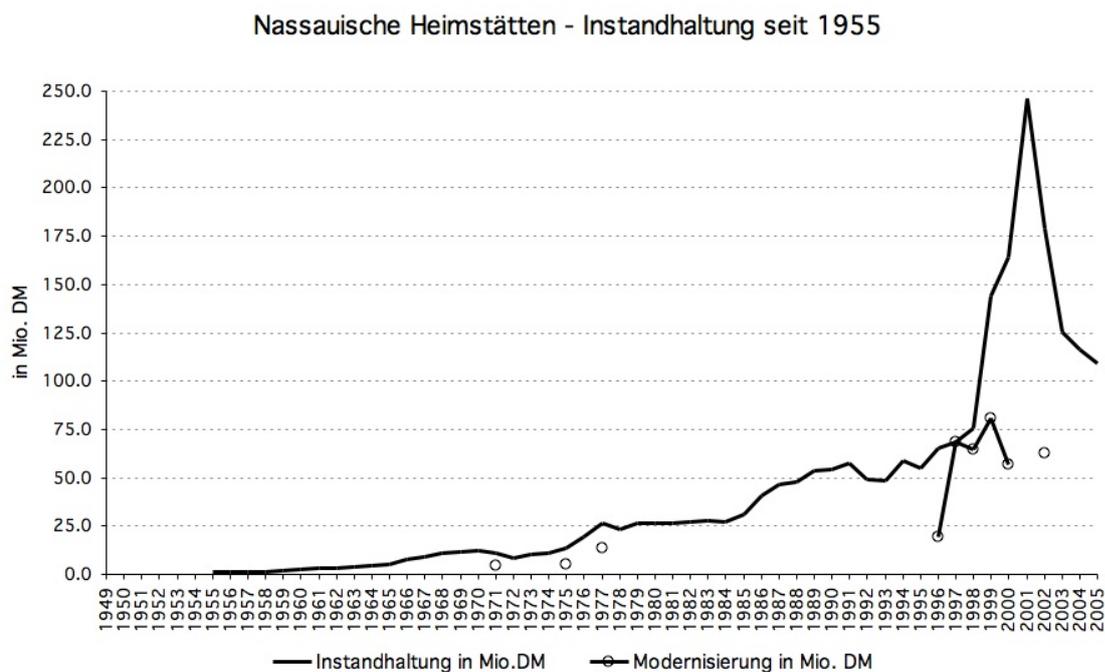


Abbildung 2.5 Entwicklung von Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen der Nassauischen Heimstätte seit 1955

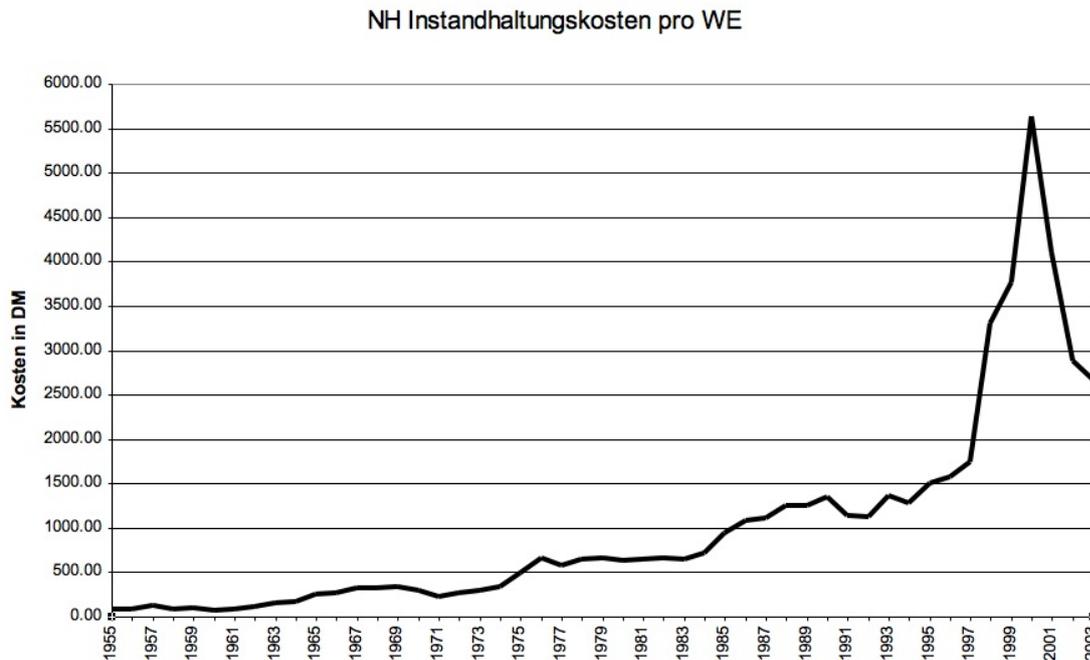


Abbildung 2.6 *Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen der Nassausche Heimstätte pro Wohneinheit seit 1955*

## 2.4 Ressourcen: verwendete Methoden und Auswahlkriterien

### 2.4.1 Wohnungsbestände als Ressourcen

Die Fragestellung des Projektes umfasst im Rahmen der politischen Steuerung nicht nur öffentliche Politiken, sondern auch staatlich festgelegte Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte sowie politisch-administrativ anerkannte Nutzungsansprüche an Wohnbaubeständen. Die Einbeziehung von Nutzungsrechten ist für den analytischen Rahmen entscheidend, da diese in bestimmtem Ausmaß dazu führen können, die Anordnungen öffentlicher Politiken zu konterkarieren. Derartige Rechte oder Ansprüche, wie sie etwa die Verfassung oder das BGB garantieren, können zu institutionellen Regimen von Ressourcen führen, die berechnete Akteure durchaus in die Lage versetzen, öffentliche Politiken zu ignorieren bzw. sich diesen ohne Konsequenzen zu widersetzen.

Ressourcenökonomisch argumentiert produziert der Wohnbaubestand, als Ressource, Güter und Dienstleistungen, deren Nutzung identifizierbaren Akteuren aufgrund rechtlich abgesicherter Nutzungsansprüche zugeordnet wird. Die Akteure können Finanzinstitute (Hypothekenwesen), Versicherer (Gebäudeversicherung), andere Stadtbewohner (Gebäudefassaden), Gebäudenutzer (gegenwärtige oder zukünftige Mieter) oder Energie- bzw. Materiallieferanten bzw. –abnehmer (Abbruch) sein. Sie alle können unter gewissen Voraussetzungen wohnbauliche Nachhaltigkeitsaspekte zugunsten (kurzfristiger) Nutzungs- oder Verwertungsinteressen vernachlässigen.

Die Vorgehensweise beruht auf dem analytischen Bezugsrahmen des Projektes im Sinne des Analysekonzepts der institutionellen Regime. Dieser Rahmen erlaubt, die heute gemeinhin nutzbaren Güter und Dienstleistungen von Wohnbauten als wichtige gesellschaftliche Ressourcen zu identifizieren und aufzuzeigen, wie diese Güter und Dienstleistungen identifizier-

baren Akteurgruppen mittels Nutzungsrechten oder –ansprüchen zugeordnet werden. Im Weiteren werden die Regulierung möglicher Rivalitäten der Nutzung dieser Rechte und Ansprüche sichtbar gemacht und aufgezeigt welche dieser Nutzungsrechte und Rivalitätsregulierungen politischer Steuerung zugänglich sind. In diesen Regulierungen können die Mechanismen sichtbar gemacht werden die erlauben die Nutzungsrivalitäten im Sinne der Postulate der Nachhaltigkeit zu lösen bzw. nicht zu lösen.

## **2.4.2 Chronologische Betrachtung**

Die Erkenntnisse des Projektes resultieren aus einer historischen Untersuchung, welche chronologisch die Entwicklung der Wohnungspolitik und Politiken, die das Wohnungswesen betreffen, und deren Einfluss auf die Bestände nachzuvollziehen versucht. Die Analyse der aktuellen Situation (etwa 1990 bis 2007) besteht in zwei Fallstudien der Kooperationspartner des Projektes und in einem Ausblick mit Szenarien für die Zukunft (nach 2007), die sich aus den heutigen Herausforderungen ergeben können.

Mittels der historischen und aktuellen Untersuchung des deutschen Wohnbaubestands und der Entwicklung des institutionellen Regimes über einen Top-Down Ansatz lassen sich grundsätzliche Aussagen zur deutschen Situation treffen. Die historische Perspektive erlaubt die Identifikation der maßgeblichen Regimewechsel im gesetzlich-rechtlichen Rahmen mit entsprechenden Konsequenzen für die Nutzung der Ressource, darunter strategische Entscheide bei der Bewirtschaftung, und die Entwicklung des Wohnungsbestands.

## **2.4.3 Bezugsebenen (Top-Down und Bottom-Up)**

Die Analyse des institutionellen Regimes und seiner historischen Entwicklung sowie die Prozesse im Wohnbaubestand werden durch zwei komplementäre Ansätze (Top-Down, Bottom-Up) vorgenommen.

### **Ebene 1: Bundes- und Landessituation (top-down)**

Über den Top-Down-Ansatz wird der gesetzliche und rechtliche Rahmen auf Bundes- und Landesebene, der Ebene der öffentlichen Politiken (Public Policies, PP) und dem eigentums- und verfügungsrechtlichem Regelwerk (Property Rights, PR), untersucht sowie die Entwicklung des deutschen Wohnungsbestandes nachvollzogen. Rückschlüsse hieraus helfen bei den Fallstudien (Bottom-Up), in dem Hinweisse auf Akteure und die Regulierungsmechanismen für die Güter und Dienstleistungen der Ressource gegeben werden.

### **Ebene 2: Fallstudien (bottom-up)**

Im Rahmen des Projektes wird mit vier ehemals als gemeinnützig anerkannten wohnungswirtschaftlichen Unternehmen kooperiert. Diese sind:

- Volkswohnung GmbH, Karlsruhe
- Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main
- THS Treuhandstelle für Bergmannswohnstätten im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbezirk GmbH, Gelsenkirchen
- GSW Immobilien GmbH, Berlin

Die Fallstudienuntersuchung auf Teilbestandsebene der Kooperationspartner, in Karlsruhe das Rintheimer Feld der Volkswohnung und in Frankfurt am Main die Fritz-Kissel-Siedlung der Nassauischen Heimstätte, erlaubt über den Bottom-Up-Ansatz die Validierung des analytischen Rahmens. Das Güter- und Dienstleistungsmodell ermöglicht die Identifikation der an

der Nutzung der Ressource Wohnbaubestand beteiligten Akteure und deren Beziehung zueinander. Der zuvor in Projekten zu institutionellen Regimen für natürliche Ressourcen erarbeitete und erprobte analytische Rahmen kann im Projektverlauf an die veränderten Bedingungen für die künstliche Ressource Wohnbaubestand angepasst werden.

Während auf Fallstudienebene die kleinräumigen Besonderheiten des entsprechenden Mikrostandortes abgebildet werden können, berücksichtigt die Untersuchung der Kooperationspartner, ihre historischen Wurzeln, den Aufbau ihres Wohnbaubestands und die Charakteristika des regionalen oder lokalen Kontextes.

Der Einfluss des institutionellen Regimes, insbesondere der Regimewechsel, auf die strategischen Entscheide der Unternehmen, daraus resultierende Maßnahmen und letztendlich die Auswirkungen innerhalb der Bestände kann nachvollzogen werden, wobei sich die Veränderungen wechselseitig bedingen. Es ist festzustellen, dass Regulierungen mit bundeseinheitlicher Gültigkeit, bedingt durch starke regionale oder sogar lokale Disparitäten auf die verschiedenen Bestände und deren Nutzung unterschiedlich starke bis gar keine Einflüsse haben können.

#### **2.4.4 Gebäudebestände**

Ein Bestand wird in Rahmen des Forschungsprojektes als Gruppe von Gebäuden „die einem Besitzer gehören und/oder von ihm bewirtschaftet werden“<sup>2</sup> definiert.

Die Gestaltung und Erhaltung der gebauten Umwelt löst die größten gesellschaftlichen Stoff- und Energieflüsse sowie sehr große und langfristige Investitionen aus. Sowohl der Gebäude- als auch der Infrastrukturbestand stellen zentrale gesellschaftliche Ressourcen dar. Der langfristig sorgfältige Umgang mit Freiflächen und die materielle Erhaltung des Bestandes ist gesellschaftlich von besonderer Bedeutung und benötigt sowohl langfristig robuste Planungs- und Nutzungsentscheide als auch die Entwicklung und Anwendung von neuen umwelt- und gesundheitsschonenden Verfahren.

Der Bewirtschaftung von Gebäudebeständen, insbesondere von Wohnbaubeständen kommt hierbei eine entscheidende strategische Bedeutung in Verhältnis zwischen Einzelgebäuden und Agglomerationen zu. Die langfristigen Zusammenhänge in diesem Bereich sind bis jetzt nur sehr partiell untersucht worden und es gibt wenig Anhaltspunkte für nachhaltige Bewirtschaftungsstrategien von Beständen. Dies lässt sich sicher zum Teil daraus erklären, dass sich die Auswirkungen einer Änderung der Bewirtschaftungspolitik nur langsam durchsetzen, von kurzfristigen Phänomenen überlagert werden (z.B. Kriege) und oft überhaupt nicht identifiziert und untersucht werden konnten. Dabei besteht bei der Mehrheit der maßgeblichen Akteure in der Wohnungswirtschaft ein Konsens, dass es sich bei der nachhaltigen Bewirtschaftung von Beständen um ein wichtiges Problem handelt. Gerade im sozialen Wohnungsbau bestehen heute klare Beziehungen zwischen dem (physischen) Zustand der Gebäude und der Einstellung der Mieter zu den Gebäuden. Eine zu lange aufgeschobene Modernisierung kann zur Abwanderung von anspruchsvollen (und deshalb auch regelmäßig zahlenden) Mietern führen, dem schnell eine Segregation folgen kann, die ihrerseits zu einem (sozialen und dann auch ökonomischen) Wertverlust der Liegenschaften führt.

---

<sup>2</sup> siehe Projektantrag

## **Wohnbaubestände insbesondere Bestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen**

Wohnungsbauten, in der Summe Wohnbaubestände, sind nicht nur ein Produkt ingenieurwissenschaftlichen Kombinierens von Materialien, Energieflüssen oder Kommunikationstechniken, sondern darüber hinaus auch Produkt des Zusammenwirkens einer Vielzahl von Regelwerken, die das Verhalten der daran beteiligten Akteure beeinflussen.

Die Fragestellung des Projektes geht dem Einfluss der politisch-administrative Steuerung, in Gestalt von wohnbaurelevanten öffentlichen Politiken, auf die Nachhaltigkeit in der Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen nach. Hierbei stellen sich Fragen nach den tatsächlich nachhaltigkeitsrelevanten Steuerungsdimensionen öffentlicher Politiken im Bereich des Wohnungswesens. Sind dies die ‚klassischen‘ Wohnungspolitik<sup>3</sup>, die (mit diesen nicht selten konkurrierenden) Städtebaupolitiken oder schlicht die strengen Sektoralpolitiken in den Bereichen Materialverbrauch, Abfall oder Energieverbrauch? Oder sind es vielmehr die ökonomische Anreize beinhaltenden, Zins-, Hypothekar- oder Fiskalpolitiken, wenn nicht sogar Ausländer-, Gesundheits- oder gar Denkmalschutzpolitiken?

Die Wahl von Wohnbaubeständen ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, als Summe von Wohnbauten, die gemeinhin den zentralen Gegenstand öffentlicher Politiken in diesem Politikfeld bilden, wurde daher getroffen, um die Abhängigkeit der Bestände und den Einfluss des gesetzlich, rechtlichen Rahmens auf deren Bewirtschaftung beantworten zu können. Diese Bestände waren (zumindest in einer Phase ihres Lebenszyklus) Gegenstand öffentlicher Wohnbauförderung und hatten zumindest nicht von Anfang an primär zum Zweck, Wohnungseigentum abstrakt zu fördern. In eben diesem Wohnungsmarktsegment des gemeinnützigen Wohnungsbaus werden Ausmaß, Qualität und Intensität staatlicher Steuerung klar sichtbar, weil die Möglichkeiten privater Gegensteuerung vermutlich am geringsten sind. Staatliche Steuerung wird hier in teilweise reiner Form reflektiert. Gleichwohl bestehen auch hier noch beträchtliche Spielräume für autonome Akteursentscheidungen, welche ihre Ursache aber oft ebenfalls in staatlichen Regulierungen haben. Diese Regulierungen sind Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte bzw. rechtlich geschützte oder gesellschaftlich anerkannte Nutzungsansprüche identifizierbarer Akteure an ausgewählten Gütern und Dienstleistungen, die Wohnungsbauten in den verschiedenen Phasen ihrer Lebenszyklen zur Verfügung stellen.

### **Bewirtschaftungsstrategien für Bestände**

Während für die Planung von Gebäuden klare Zielvorstellungen, was deren Nachhaltigkeit betrifft, vorliegen, ist bis jetzt kaum untersucht worden, wie die Nachhaltigkeit von Beständen (Zustand) oder die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung von Beständen (Strategie) definiert werden können. Für die Beurteilung des Zustandes eines Bestandes können zweifellos bekannte Indikatoren für Umweltbelastung oder Sozialverträglichkeit verwendet werden (z.B. Energieverbrauch, Bodenversiegelung, soziale Durchmischung, Rückstellungen für periodische Erneuerung etc.). Die wichtigen Indikatoren, die die Ressourcenerhaltung betreffen, ha-

---

<sup>3</sup> Wohnungspolitik bezeichnet alle politischen und verbindlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen. Dabei wird die Wohnungspolitik durch zwei gegensätzliche Leitbilder beherrscht: a) das privatwirtschaftliche und b) das staatlich-öffentliche Modell. Während ersteres staatliche Eingriffe ablehnt, allenfalls in sozial begründeten Fällen staatliche Mietkostenzuschüsse duldet, setzt letzteres auf staatliche (öffentliche, genossenschaftliche) Errichtung preiswerten Wohnraums. Wichtige Interessengruppen sind in diesem Politikfeld der Deutsche Mieterbund (DMB) und der Deutsche Verband der Haus- und Grundstückseigentümer (Haus und Grund) sowie der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW). Quelle: Schubert, Klaus; Martina Klein: Das Politiklexikon. Bonn 2006

ben einen zentralen Zeitaspekt und können beim heutigen Kenntnisstand und ohne Bezug zu realen Situationen nicht ohne weiteres definiert werden.

Für die Beurteilung einer Strategie muss unterschieden werden zwischen der Vergangenheit und der Zukunft. Bewertet wird, wie sich die aus einer Bewirtschaftungsstrategie resultierenden Maßnahmen längerfristig ausgewirkt haben. Also nicht, ob das Gebäude heute ‚nachhaltig‘ ist, sondern ob es über 50 Jahre ‚gut‘ bewirtschaftet wurde und deshalb seinen Wert erhalten hat. Interessant ist dabei z.B. wie viele der ursprünglichen Gebäuden des Bestandes überhaupt noch vorhanden sind (Überlebenskurve) bzw. länger ‚leben‘ als in vergleichbaren Gebäudebeständen, ob der Bestand regelmäßig instand gehalten (repariert) wurde, ob die kumulierten Stoffströme (Durchsatz, d.h. Input + Output) unterdurchschnittlich waren, ob die Mieterschaft eine gute Alters- und Sozialstruktur aufweist und ob nicht-materielle Qualitäten beibehalten werden konnten oder ob die Gebäude völlig verwandelt (verschandelt) wurden.

#### **Quellen für die Analyse:**

Die am Forschungsprojekt beteiligten Unternehmen haben z.T. mit beträchtlichem Aufwand verbunden, eine Vielzahl von Dokumenten zur Verfügung gestellt:

- Geschäftsberichte der Volkswohnung
- Gesellschaftsverträge der Volkswohnung
- Interviews
- Nassauische Heimstätte (Hrsg.); Drummer, Heike; Zwilling, Jutta: Nassauische Heimstätte 75. Wir geben Ihnen Raum. Frankfurt am Main 1997 (Jubiläumsbroschüre)
- Geschäftsberichte der Nassauischen Heimstätte
- Interviews

### 3 ANALYSE DER GÜTER UND DIENSTLEISTUNGEN

#### 3.1 Übersicht über die Güter und Dienstleistungen eines Bestandes

Die Güter und Dienstleistungen (G&D), die eine nicht-natürliche Ressource bereitstellt, sind oftmals weniger offensichtlich wie diejenigen von natürlichen Ressourcen, trotzdem existieren sie. Obwohl es auf den ersten Blick so erscheint, als würde die der Wohnungsbestand als Ressource sowohl Güter und Dienstleistungen anbieten (z.B. eine Unterkunft) als auch erhalten (z.B. Elektrizität), ist dies nicht der Fall. Im Sinne des IR-Ansatzes ist der Wohnungsbestand als Ressource ausschließlich der aktive Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, dies bedeutet z.B., dass es eine Dienstleistung des Bestandes ist, Energie abzunehmen. So auch beim Schmutzwasser, wo der Wohnungsbestand den Betreibern von Wasseraufbereitungsanlagen das Gut Schmutzwasser bereitstellt (und nicht: die Betreiber von Wasseraufbereitungsanlagen bieten die Dienstleistung der Wasseraufbereitung), oder bei der Kapitalinvestition, wo der Wohnungsbestand die Dienstleistung bietet, ein Kapitalinvestitionspotential für mögliche Investoren zu sein (und nicht: Die Kapitalinvestoren bieten dem Gebäudeeigentümer Kapital). Dieses Verständnis ist für die Identifikation der Akteure und ihrer Nutzungen und damit einhergehend möglicher Rivalitäten von entscheidender Bedeutung.

Sechs qualifizierte Güter- und Dienstleistungskategorien des Wohnungsbestandes enthalten einzelne Güter und Dienstleistungen, die in der folgenden Übersicht erläutert werden.

Kategorie	G&D	Kommentar
Wohnnutzung (W)	Wohnraum	Unter Wohnraum wird die Wohnnutzung ergo die Nutzung des Bestands zu einem sozialverträglichen Mietzins wird die Möglichkeit verstanden, den bereitgestellten Wohnraum zu einem Preis zu nutzen, der auch von finanzschwächeren Bevölkerungsgruppen aufgewendet werden kann.
	Innenraumklima und Ausstattung	Diese Kategorie umfasst alle Dienstleistungen, die zu einer behaglichen Wohnnutzung nötig sind.
Nicht-Wohnnutzung (NW)	Nicht-wohndienliche Flächen	Unter Nicht-wohndienlichen Nutzflächen werden Flächen für z.B. Läden, Kindergärten, Schulen und Restaurants verstanden.
	Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Hierbei handelt es sich um Räume, die für eine kollektive Nutzung vorgesehen sind, wie z.B. Gemeinschaftsräume.
	Funktionale (kollektiv genutzte) Innenraumflächen	Alle Flächen mit funktionalem Zweck, die für den Bestand unabdingbar sind. Dazu gehören alle Erschließungsflächen wie Treppenhäuser, Aufzüge etc., aber auch Technikräume, Heizungsräume usw.
Produktionsfaktor (PF)	Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Alle zum Bestand gehörenden Außenraumflächen
	Kapitalverwertung	Die Investition von Kapital zur Erwirtschaftung eines Ertrags
	Landverwertung	Die Verwertung von Land
Material- und Energieverwertung (ME)	Arbeitsverwertung	Hierunter wird das Potential des Bestands verstanden Arbeit zu generieren.
	Energieabnahme	Die Abnahme von Energie durch verschiedene Energieträger
	Materialabnahme und -senke	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D sowohl den Bedarf als auch die Lieferung von Material (Baumaterial)

	Materiallieferung (Abfall)	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Lieferung von Abfällen.
	Wasserabnahme (Frischwasser)	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an Trinkwasser.
	Abwasserlieferung	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Lieferung von Abwasser.
Urbane Funktionen (UF)	Gestalten von öffentlichem Raum	Es ist eine Dienstleistung des Bestands den öffentlichen Raum zu gestalten.
	Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an verkehrstechnischer Infrastruktur. Dazu gehören Infrastruktur für den Individualverkehr sowie für den öffentlichen Personen Nahverkehr (ÖPNV).
	Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an kollektiven institutionellen Dienstleistungen wie beispielsweise 1. Schulen 2. Kindergärten 3. Kirchen
	Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe	Potential des Bestands zur Generierung eines Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe
Nicht-materielle Nutzung (NM)	Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse	
	Befriedigung spezieller nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse	
	Prägung eines charakteristischen Landschaftsbildes	
	Soziale und kulturelle Komplexität	
	Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität	

Abbildung 3.1 Übersicht über die Güter und Dienstleistungen eines Wohnungsbausbestandes

## 3.2 Fallstudie Volkswohnung, Karlsruhe

### 3.2.1 W Wohnnutzung

#### 3.2.1.1 W 1 Wohnraum (Wohnraum zu einem sozial verträglichen Mietzins)

<b>W 1</b>	<b>Wohnraum</b>
	Unter dem G&D W1 Wohnraum wird die Nutzung des Wohnbaubestands zum Wohnen verstanden.
<b>Nutzungsakteure</b>	Mieter, die in diesen Wohnungen leben.
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Alle Personen, die nicht in diesen Wohnungen leben  Bei den öffentlich geförderten Wohnungen, die noch den Bindungen unterliegen, sind grundsätzlich alle Akteure ausgeschlossen, die nicht die erforderlichen Auflagen zur Berechtigung der Anmietung einer solchen Wohnung erfüllen. D.h. alle Personen ohne Wohnberechtigungsschein (WBS)
<b>Betroffene Akteure</b>	Mieterverbände, z.B. der Mieterverein  Stadtverwaltung, welche die Berechtigungen zum Bezug einer öffentlich geförderten Wohnung prüft  Verbände der Wohnungswirtschaft, z.B. der GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen) oder der vbw (Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.)
<b>Intendierte Nutzung</b>	Leben in einer behaglichen Wohnung zur Erfüllung der menschlichen Grundbedürfnisse wie Essen, Schlafen und Wohnen, und darüber hinaus die Möglichkeit der persönlichen Entfaltung bis hin zur Nutzung als Heimarbeitsplatz.
<b>Modalität</b>	Die Mieter haben während der Mietzeit uneingeschränkten Zugang zu ihren Wohnungen. Die Benutzung der Wohnung ist jedoch mit bestimmten Verpflichtungen verbunden. Diese werden durch den Mietvertrag und – soweit vorhanden – die Hausordnung geregelt. Die Mietverträge für diese Wohnungen sind unbefristet gültig. Die Anlage zu diesem G&D gibt Aufschluss über die verschiedenen Formen von Mietverträgen.  Die Volkswohnung führt generell auch größere Modernisierungen in bewohntem Zustand aus, was in der Folge zu Nutzungseinschränkungen während dieser Zeit führt.

<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Missbräuchliche Nutzungen sind Nutzungen, die gegen den Mietvertrag und/oder gegen die Hausordnung verstoßen. Hierzu zählen insbesondere Lärmbelästigung, mutwillige Zerstörung, Nicht-Entrichtung des Mietzinses, unberechtigte Untervermietung, Überbelegung, Zweckentfremdung von Wohnraum sowie Verstöße gegen die Regeln der Abfallbeseitigung.
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Andere Vermieter PF 1 Kapitalverwertung Mieter der Volkswohnung reduzieren die Anzahl der potentiellen Mieter anderer Wohnungsanbieter. Hierdurch ergibt sich eine Rivalität mit anderen Anbietern.
<b>Effekte</b>	<p><b>Ökonomisch</b> Ein wachsendes Problem innerhalb der Siedlung ist die mutwillige Zerstörung und mangelnde Sorgfalt im Umgang mit der Bausubstanz und den technischen Anlagen. Dies führt zu einem erhöhten Instandhaltungsaufwand und damit zu steigenden Kosten der Bewirtschaftung, die letztlich alle Mieter zu tragen haben.</p> <p><b>Ökologisch</b> Die durch Vandalismus verkürzte Lebensdauer der Bauteile führt zu größeren Energie- und Stoffströmen.</p> <p><b>Sozial/Kulturell</b> Die Wohnung als Grundlage der sozialen Sicherheit, als Raum zur freien Entfaltung, bildet nicht nur die kleinste Zelle einer funktionierenden Nachbarschaft, sondern sichert letztendlich das Funktionieren des gesamten Stadtorganismus.</p> <p><b>Intern homogen</b> Mangelnde Rücksichtnahme, Verstöße gegen die Hausordnung, insbesondere der Reinigungspflichten und Ruhezeiten, sowie Vandalismus und fehlende Sorgsamkeit im Umgang mit Bausubstanz und technischen Anlagen führt zu Spannungen unter den Mietern, die durch die sehr inhomogene Mieterstruktur verstärkt werden kann. Dies zeigt sich insbesondere im Zusammenleben zwischen Jungen und Alten sowie Deutschen und Ausländern bzw. Aussiedlern.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p>Verträge Mietvertrag Hausordnung</p> <p>Thematisch geordnete Regulierungen <b>Grundgesetz (GG)</b> GG Art. 13 – Besondere Stellung der Wohnung. Inhalt: Unverletzlichkeit der Wohnung. Wer darf unter welchen Voraussetzungen dieses Recht beschränken. GG Art. 2 – Recht auf freie Entfaltung. Inhalt: Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persön-</p>

lichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

GG Art. 3 (3) – Gleichheitsgebot.

Inhalt: Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

GG Art. 4 – Religionsfreiheit.

Inhalt: Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich. Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.

### **Allgemeine Vorschriften über Mietverhältnisse BGB**

BGB §§535-555 – Allgemeines über die Mietkonditionen

§535 Inhalt und Hauptpflichten des Mietvertrags

§536 Mietminderung bei Sach- und Rechtsmängeln

§536a Schadens- und Aufwendungsersatzanspruch des Mieters wegen eines Mangels

§536b Kenntnis des Mieters vom Mangel bei Vertragsschluss oder Annahme

§536c Während der Mietzeit auftretende Mängel; Mängelanzeige durch den Mieter

§536d Vertraglicher Ausschluss von Rechten des Mieters wegen eines Mangels

§537 Entrichtung der Miete bei persönlicher Verhinderung des Mieters

§538 Abnutzung der Mietsache durch vertragsgemäßen Gebrauch

§539 Ersatz sonstiger Aufwendungen und Wegnahmerecht des Mieters

§540 Gebrauchsüberlassung an Dritte

§541 Unterlassungsklage bei vertragswidrigem Gebrauch

§542 Ende des Mietverhältnisses

§543 Außerordentliche fristlose Kündigung aus wichtigem Grund

§544 Vertrag über mehr als 30 Jahre

§545 Stillschweigende Verlängerung des Rechtsverhältnisses

§546 Rückgabepflicht des Mieters

§546a Entschädigung des Vermieters bei verspäteter Rückgabe

§547 Erstattung der im Voraus entrichteten Miete

§548 Verjährung der Ersatzansprüche und des Wegnahmerechts

§549 Auf Wohnraumverhältnisse anwendbare Vorschriften

§550 Form des Mietvertrags

§551 Begrenzung und Anlage von Mietsicherheiten

§552 Abwendung des Wegnahmerechts des Mieters

§553 Gestattung der Gebrauchsüberlassung an Dritte

§554 Duldung von Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen

§554a Barrierefreiheit

§555 Unwirksamkeit einer Vertragsstrafe

	<p>BGB §§556-562 – Vereinbarungen über die Miete  Hierin werden insbesondere die Art und Abrechnung der Betriebskosten, die Miethöhe, die Möglichkeiten der Erhöhung und die Widerspruchsmöglichkeiten des Mieters geregelt.</p> <p>§556 Vereinbarung über Betriebskosten  §556a Abrechnungsmaßstab für Betriebskosten  §556b Fälligkeit der Miete, Aufrechnungs- und Zurückbehaltungsrecht  §557 Mieterhöhungen nach Vereinbarung oder Gesetz  §557a Staffelmiete  §557b Indexmiete  §558 Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete  §558a Form und Begründung der Mieterhöhung  §558b Zustimmung zur Mieterhöhung  §558c Mietspiegel  §558d Qualifizierter Mietspiegel  §559 Mieterhöhung bei Modernisierung  §559a Anrechnung von Drittmitteln  §559b Geltendmachung der Erhöhung, Wirkung der Erhöhungserklärung  §560 Veränderung der Betriebskosten  §561 Sonderkündigungsrecht des Mieters nach Mieterhöhung</p> <p>BGB §§563-567b – Wechsel der Vertragsparteien  Insbesondere der Todesfall des Mieters und der Wechsel zu einem neuen Vermieter wird geregelt.</p> <p>BGB §§568-574c – Beendigung des Mietverhältnisses  §568 Form und Inhalt der Kündigung  §569 Außerordentliche und fristlose Kündigung aus wichtigem Grund  §570 Ausschluss des Zurückbehaltungsrechts  §571 Weiterer Schadensersatz bei verspäteter Rückgabe von Wohnraum  §572 Vereinbartes Rücktrittsrecht; Mietverhältnis unter auflösender Bedingung  §573 Ordentliche Kündigung des Mieters  §573a Erleichterte Kündigung des Vermieters  §573b Teilkündigung des Vermieters  §573c Fristen der ordentlichen Kündigung  §573d Außerordentliche Kündigung mit gesetzlicher Frist  §574 Widerspruch des Mieters gegen die Kündigung  §574a Fortsetzung des Mietverhältnisses nach Widerspruch  §574b Form und Frist des Widerspruchs  §574c Weitere Fortsetzung des Mietverhältnisses bei unvorhergesehenen Umständen</p> <p>BGB §§575-575a – Mietverhältnisse auf bestimmte Zeit  §575 Zeitmietvertrag  §575a Außerordentliche Kündigung mit gesetzlicher Frist</p>
--	--

BGB §§576-576b – Werkwohnungen  
Besonderheiten bei Werkwohnungen

BGB §§577-577a – Besonderheiten bei der Bildung von Wohnungseigentum an vermieteten Wohnungen  
Regelt die Besonderheiten beim Verkauf von vermieteten Wohnungen.

§577 Vorkaufsrecht des Mieters

§577a Kündigungsbeschränkung bei Wohnungsumwandlung.

Siehe hierzu auch die jeweilige Landesverordnung zur Sperrfrist z.B. Hessen

Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MietRverbG) Art. 6 – Zweckentfremdung von Wohnraum

Landesregierungen werden ermächtigt für Gemeinden, in denen die ausreichende Wohnungsversorgung gefährdet ist, Rechtsverordnungen gegen Zweckentfremdung zu erlassen.

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - Hartz IV

### **Ruhestörung/Lärm**

Ordnungswidrigkeitengesetz OWiG §117 – unzulässiger Lärm

Definition: Was ist Lärm?

Gemeindefassung der Stadt Karlsruhe 5/1

§1 Nachtruhe

§2 Tonwiedergabegeräte

§3 Haus- und Gartenarbeit

§4 Gaststätten und Versammlungsräume

§5 Haustiere

§6 Ausnahmen

§7 Ordnungswidrigkeiten

Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (TA Lärm) – Lärmschutz

Insbesondere Begriffsbestimmungen und Immissionsrichtwerte

Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Klassifizierung der Baugebiete – wichtig für Immissionsrichtwerte

BGB §1004

Wird das Eigentum in anderer Weise als durch Entziehung oder Vorenthaltung des Besitzes beeinträchtigt, so kann der Eigentümer von dem Störer die Beseitigung der Beeinträchtigung verlangen. Sind weitere Beeinträchtigungen zu besorgen, so kann

der Eigentümer auf Unterlassung klagen.

BGB §862

1. Wird der Besitzer durch verbotene Eigenmacht im Besitze gestört, so kann er von dem Störer die Beseitigung verlangen. Sind weitere Störungen zu besorgen, so kann der Besitzer auf Unterlassung klagen.
2. Der Anspruch ist ausgeschlossen, wenn der Besitzer dem Störer oder dessen Rechtsvorgänger gegenüber fehlerhaft besitzt und der Besitz in dem letzten Jahre vor der Störung erlangt worden ist.

Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV)

DIN 4109/VDI 4100 – Technischer Schallschutz innerhalb des Gebäudes

### **Wohneigentum**

Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (WEG oder WoEigG)

I. [Teil – Wohnungseigentum](#) (§§1 - 30)

§1 (Begriffsbestimmungen)

1. Abschnitt: [Begründung des Wohnungseigentums](#) (§§2 - 9)

2. Abschnitt: [Gemeinschaft der Wohnungseigentümer](#) (§§10 - 19)

3. Abschnitt: [Verwaltung](#) (§§20 - 29)

4. Abschnitt: [Wohnungserbbaurecht](#) (§30)

II. Teil – [Dauerwohnrecht](#) (§§31 - 42)

III. [Teil – Verfahrensvorschriften](#) (§§43 - 58)

1. Abschnitt: [Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit in Wohnungseigentumsachen](#) (§§43 - 50)

2. Abschnitt: [Zuständigkeit für Rechtsstreitigkeiten](#) (§§51 - 52)

3. Abschnitt: [Verfahren bei der Versteigerung des Wohnungseigentums](#) (§§53 - 58)

IV. Teil – [Ergänzende Bestimmungen](#) (§§59 - 64)

### **Sozialer Wohnungsbau**

Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (WoBindG)

WoBindG §8 – Miethöhe hier Kostenmiete

Der Verfügungsberechtigte darf die Wohnung nicht gegen ein höheres Entgelt zum Gebrauch überlassen, als zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist (Kostenmiete). Die Kostenmiete ist nach den §§ 8a und 8b zu ermitteln.

WoBindG §4, I – Wer ist berechtigt in geförderten Wohnungen zu wohnen

Wohnberechtigungsschein, wer kommt als Vertragspartner in Frage

	<p><b>Wohngeld</b>  Wohngeldgesetz (WoGG)  Das Wohngeld stellt einen Rechtsanspruch dar, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Als nicht zurückzahlender Zuschuss zu den Wohnkosten soll das Wohngeld Mietern von Wohnungen und selbst nutzende Eigentümer von Eigenheimen und Eigentumswohnungen ermöglichen, die angemessenen Wohnkosten tragen zu können. Das Wohngeld hat indes keine Beschränkung auf ein besonders preisgünstiges und deshalb enges Marktsegment im Wohnungsbestand zur Folge und kann zur Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen in den Wohnquartieren beitragen. Seit dem 1. Januar 2005 wird das Wohngeld nur noch an Nicht-Transferleistungsbezieher ausbezahlt.</p> <p>Wohngeldverordnung (WoGV)</p> <p><b>Soziales</b>  ALG II (Hartz IV)  II. Sozialgesetzbuch, SGB II Unterabschnitt I – Arbeitslosengeld II  § 22 Leistungen für Unterkunft und Heizung</p> <p><b>Sonstiges</b>  Gemeindecsatzung Stadt Karlsruhe 1/9 – Streu und Räumpflicht des Gehwegs</p> <p>Eine ausführliche Erläuterung der Entwicklung des deutschen Mietrechts findet sich im Anhang: Fokusgebiete.</p>
--	--

### **Erläuterung**

Alle potentiellen Mieter der Vowo müssen sich in einen Bewerbungsgespräch für eine Wohnung bewerben und gelangen so auf eine Warteliste. Freier Wohnraum wird im Regelfall mit Personen aus dieser Warteliste belegt. Nur im Ausnahmefall werden Personen, z.B. mit besonderer Dringlichkeit, unabhängig von dieser Liste für die Belegung einer Wohnung herangezogen. (Siehe hierzu auch die Ausführungen zur mittelbaren Belegung im Abschnitt G&D PF 1 Kapitalverwertung)

Freifinanzierter Wohnungsbau:

Freifinanzierter Wohnraum sowie Wohnraum, bei dem die Bindungen ausgelaufen sind, unterliegen keinen Restriktionen.

Öffentlich geförderter Wohnungsbau:

Für öffentlich geförderten Wohnraum gelten gesonderte Bedingungen:

Objekte, die bis zum 31.12.2002 gefördert wurden:

Ausgeschlossen sind alle Personen, welche die Anforderungen an eine Bescheinigung über die Wohnberechtigung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau (WBS) nicht erfüllen. Ein Wohnberechtigungsschein (WBS) wird dem wohnungssuchenden Haushalt ausgestellt, sofern das anrechenbare Einkommen eine Einkommensgrenze, die sich aus der Perso-

nenzahl ergibt, nicht überschreitet. Die Einkommensgrenze lag zum November 2006 beispielsweise für einen Zwei-Personenhaushalt bei 20.130 Euro und für eine Familie mit zwei Kindern bei 28.700 Euro. Der WBS gilt für ein Jahr und enthält Angaben über die Personenzahl und die maximale Größe der Wohnung, die bezogen werden darf.

Seit 01.01.2003 geförderte Objekte unterliegen den Vorschriften des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) und benötigen einen Bezugsschein. Maßgeblich ist hier die Einhaltung der Einkommensgruppe A, die den Grenzen des allgemeinen Wohnberechtigungsscheines entspricht.

Ein Bezugsschein wird für Wohnungen, die nach dem zweiten Förderweg bis 31.12.2002 gefördert worden sind (nicht öffentliche Mittel), ausgestellt. Hierbei kann die maßgebende Einkommensgrenze des §9 (2) WoFG um bis zu 60% überschritten werden. Für Objekte, die ab dem 01.01.2003 gefördert worden sind, gilt eine 40%-ige Einkommensüberschreitung (Einkommensgruppe B). Der allgemeine Wohnberechtigungsschein (1. Förderweg/Einkommensgruppe A) berechtigt grundsätzlich auch zum Bezug einer Wohnung im 2. Förderweg/Einkommensgruppe B.

Ändert sich das Einkommen der Mieter einer öffentlich geförderten Wohnung, muss er zum Ausgleich eine Fehlbelegungsabgabe entrichten. Dies gilt für Inhaber von öffentlich geförderten Wohnungen, deren Einkommen die Grenze, die zum Bezug einer staatlich geförderten Wohnung berechtigt, um mehr als 20% übersteigt. Sie beträgt, je nach Einkommenshöhe, zwischen 0,25 und 1,00 Euro/qm Wohnfläche. (Vgl. Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen vom 22.12.1981). Nicht mehr gerechtfertigte Subventionsvorteile - in Form einer preisgünstigen Miete - werden somit durch die Fehlbelegungsabgabe abgeschöpft.

In bestimmten Zeitabschnitten werden die Einkommensverhältnisse aller Sozialwohnungsinhaber geprüft. Es wird so ermittelt, ob die Einkommensgrenze, deren Einhaltung für den Bezug der Sozialwohnung maßgebend war, inzwischen um einen bestimmten Prozentsatz überschritten wird.

Auf Inhaber von Wohnungsfürsorgewohnungen finden dieselben Vorschriften Anwendung. Die Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe sind für die soziale Wohnraumförderung zweckgebunden. Bei erneut veränderten Bedingungen kann sich die Fehlbelegungsabgabe verändern.

Eine Besonderheit ergibt sich durch die Einführung der Arbeitsmarktreform Hartz IV im Zusammenhang mit dem Begriff des angemessenen Wohnraums bei der Übernahme der Wohnkosten durch die entsprechenden Stellen der öffentlichen Verwaltung. Im Sozialgesetzbuch heißt es dazu: „Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in der Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind.“<sup>4</sup> Die ungenaue Definition des Gesetzgebers führte bereits zu mehreren Klagen bis vor das Bundessozialgericht (Az.: B 7b AS 18/06 R, Az.: B 7b AS 2/05 R und Az.: B 7b AS 10/06 R). Bisher sind jedoch noch immer keine konkreten Werte für die Angemessenheit des Wohnraums definiert worden. In den Urteilsbegründungen des Bundessozialgerichts heißt es dazu lediglich: „Als Vergleichsmaßstab ist der Wohnungsstandard am konkreten Wohnort heranzuziehen“. Somit ist die Frage der Abgemessenheit weiter ungeklärt. Im Quartier der Fallstudie mussten aufgrund dieser Änderung bereits mehrere Mieter Ihre Wohnung aufgeben.

---

<sup>4</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende; § 22 Leistungen für Unterkunft und Heizung

Die besondere soziale Bedeutung der Wohnung veranlasste bereits die Politiker der Weimarer Zeit für die Bevölkerung ein Recht auf Wohnung einzuräumen. So hieß es in Artikel 155 der Weimarer Verfassung<sup>5</sup>: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Missbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern.“

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gibt es allerdings keinen Hinweis, aus dem sich ein Grundrecht auf Wohnraum ableiten lässt. Der besonderen Bedeutung der Wohnung für die freie Entfaltung jedes einzelnen wird jedoch mit dem Artikel 13 des Grundgesetzes Rechnung getragen.

Für die Bewertung des Regimes bedeutet dies, dass die Nutzung seit der Einführung der Mietrechtsgesetze in den 70er Jahren ausreichend reguliert ist. Auch wenn einige kleinere Probleme in Form von internen homogenen Effekten festzustellen sind, lässt sich kein nennenswerter Nutzungskonflikt verzeichnen. Die in der Beschreibung angegebenen Schwierigkeiten durch Vandalismus werden an der jeweils auftretenden Stelle in den anderen Gütern und Dienstleistungen behandelt.

---

<sup>5</sup> Weimarer Verfassung, Fünfter Abschnitt – Das Wirtschaftsleben, Artikel 155

### 3.2.1.2 W 2 Innenraumklima und Ausstattung

<b>W 2</b>	<b>Innenraumklima und Ausstattung</b>
	Das G&D W 2 umfasst alle Dienstleistungen, die zu einer behaglichen Wohnnutzung nötig sind.
<b>Nutzungsakteure</b>	Mieter
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Nicht-Mieter des Bestands
<b>Betroffene Akteure</b>	Mieterverbände wie z.B. der Mieterverein
<b>Intendierte Nutzung</b>	Behagliches Wohnen durch die Nutzung verschiedener Dienstleistungen wie Heizung, Warmwasser, Trinkwasser, Strom, Abwasserentsorgung, Müllentsorgung etc.
<b>Modalität</b>	<p>Je nach Dienstleistung haben die Mieter regelmäßigen oder dauerhaften Zugang zu diesen Dienstleistungen während ihrer Mietzeit.</p> <p>Im Falle der Heizung ist die Situation je nach Heizungssystem unterschiedlich. Im Rintheimer Feld befinden sich derzeit zwei verschiedene Heizsysteme. Der Großteil der Gebäude besitzt Zentralheizungen. In diesem Fall ist die Nutzung der Dienstleistung sowohl jahreszeitlich – in der Heizperiode – als auch tageszeitlich – Nachtabenkung – eingeschränkt. Einige Gebäude der Zeilenbebauung entlang der Heilbronnerstraße sind bis heute mit Einzelöfen ausgestattet. In diesen Wohnungen ist die Nutzung der Heizungsanlage dauerhaft zu jeder Jahres- und Tageszeit uneingeschränkt möglich.</p>

<p><b>Missbräuchliche Nutzung</b></p>	<p><b>Exzessive Nutzung</b>  Die exzessive Nutzung einer der o.g. Dienstleistungen ist aus ökologischer Sicht grundsätzlich als missbräuchlich anzusehen, da die übermäßige Nutzung der Heizung zu einem Mehrverbrauch der natürlichen Ressourcen führt und somit eine zusätzliche Belastung der Umwelt ist. Ob die exzessive Nutzung vom ökonomischen Standpunkt aus betrachtet als missbräuchliche Nutzung anzusehen ist, ist abhängig von der Art der Abrechnung der Dienstleistung. Sofern die Abrechnung verbrauchsgenau erfolgt, wird die exzessive Nutzung in der Regel nicht als missbräuchlich angesehen, da dem Verursacher die Kosten entstehen. Wird jedoch mittels einer Umlageabrechnung, z.B. über Quadratmeter oder Anzahl der Personen, abgerechnet, geht die exzessive Nutzung eines Einzelnen zu Lasten der Hausgemeinschaft und ist daher mit Blick auf die Gebührengerechtigkeit missbräuchlich. Aus ökologischer Sicht ist diese Art der Gebührenberechnung grundsätzlich problematisch, da sie den Nutzern keine ökonomischen Anreize zu einer sparsamen Nutzung gibt.</p> <p><b>Fehlnutzung</b>  Die Fehlnutzung der verschiedenen Dienstleistungen ist eine oftmals zu beobachtende Art der missbräuchlichen Nutzung. Hierzu zählen z.B. ein falsches Lüftungsverhalten mit der Folge von Schimmelbildung, das unerlaubte Einleiten von Fremd- und Giftstoffen in die Kanalisation sowie die Fehlbenutzung der Müllsammelanlagen. In der Fallstudie trifft Letzteres insbesondere bei Personen mit Migrationshintergrund zu. Hier ist zu beobachten, dass sich verhältnismäßig zur Gesamtheit der Bewohner des Viertels besonders viele Fehlbenutzungen feststellen lassen.</p> <p><b>Nicht-Bezahlen der Rechnung</b>  Ein weiterer Missbrauch ist die Nutzung der Dienstleistung ohne Entgelt-Entrichtung. Hierbei handelt es sich jedoch in den seltensten Fällen um eine mutwillige Verweigerung der Zahlung, sondern in der Regel um eine finanzielle Notlage der Mieter.</p>
<p><b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b></p>	<p>Sämtliche Nutzungen der G&amp;D-Kategorie ME (Energie, Wasser, Abwasser, Abfall) sind zur Nutzung dieses G&amp;D komplementär.</p> <p>Die Nutzung dieses G&amp;D ist durch die stetig steigenden Wohnnebenkosten zur Nutzung des G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung durch den Akteur Bestandseigentümer rivalisierend geworden. Die zunehmende Belastung durch steigende Wohnnebenkosten begrenzt das Kapitalverwertungspotential des Eigentümers - in Form von Mieteinnahmen - erheblich.</p>

<b>Effekte</b>	<p><b>Ökologisch</b> Für die Nutzung dieses G&amp;D werden natürliche Ressourcen wie Wasser, fossile Energieträger etc. genutzt und Emissionen freigesetzt. Die exzessive Nutzung dieses G&amp;D ist daher besonders problematisch. Auch die Umlageabrechnung ist aus oben genanntem Grund ökologisch negativ zu bewerten.</p> <p><b>Ökonomisch</b> Der Anteil der Betriebskosten an der Gesamtmiete ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Aktuell liegt er im Bundesdurchschnitt bei insgesamt rund 40%.</p> <p><b>Intern homogen</b> Insbesondere die Abrechnung über Umlageverteiler kann bei missbräuchlicher Nutzung zu Ungerechtigkeiten bei der finanziellen Belastung der einzelnen Mietparteien führen.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p><b>Land Baden-Württemberg</b> Betriebskostenverordnung (BetrKV) basiert auf den Regelungen des § 27 II. Berechnungsverordnung sowie der Anlage 3 zur II. Berechnungsverordnung und löst diese als gesonderte Definition der Betriebskosten ab. Die Heizkostenverordnung (HeizkostenV) ist eine Rechtsverordnung, die die Abrechnung über die Heizkosten und Warmwasser im Mietverhältnis und im Wohnungseigentümerverhältnis regelt. Die II. Berechnungsverordnung (II. BV) ist eine Rechtsverordnung, in der die Wirtschaftlichkeitsberechnung von Wohnraum geregelt ist. Der Anwendungsbereich der II. BV ist zunächst der soziale Wohnungsbau sowie der steuerbegünstigte freie Wohnungsbau.</p> <p><b>Verträge</b> Mietvertrag Lieferverträge mit dem Energieversorger (Strom, Gas)</p>

## Erläuterung

Das Innenraumklima und die Ausstattung als G&D bilden die Grundlagen, um die Wohnung bewohnbar zu machen. Dazu gehören Heizung, Elektrizität, Wasser- und Abwasserversorgung sowie die dazugehörigen Ausstattungsgegenstände. Die Kosten für die Nutzung dieses G&D werden in der Regel separat von den Mietkosten in Form einer Betriebskostenabrechnung aufgestellt.

Welche Kostenarten als Betriebskosten gesetzlich anerkannt sind, ist abschließend in der Betriebskostenverordnung und in der Heizkostenverordnung geregelt. Es kann mietvertraglich vereinbart werden, dass die "kalten" Betriebskosten (ohne Heizung und Warmwasser) als angemessene Vorauszahlungen oder als Pauschale ausgewiesen werden (§ 556 BGB). Möglich ist auch die Vereinbarung einer Inklusivmiete, in der die kalten Betriebskosten in Teilen oder in Gänze in der Miete enthalten sind und keine gesonderte Ausweisung der kalten Betriebskosten erfolgt. Wurde nichts anderes vereinbart, sind die kalten Betriebskosten grundsätzlich anteilig nach der Wohnfläche umzulegen (§ 556a BGB). Bei einem erfassten Verbrauch (z.B. für Kaltwasser) sind die entsprechenden Betriebskosten nach einem Maßstab umzulegen, der

dem Verbrauch Rechnung trägt. Die Erfassung und Abrechnung der Kosten für Zentralheizung und Warmwasser müssen sich nach der Heizkostenverordnung richten. Diese sieht vor, dass an allen Heizkörpern Geräte zur Wärmeaufnahme angebracht sein müssen, damit die Kosten gerechter verteilt werden und ein finanzieller Anreiz zur Einsparung von Heizenergie besteht. Dies gilt analog auch bei zentraler Warmwasserversorgung. Die anfallenden Heiz- und Warmwasserkosten müssen jedoch nur zu mindestens zu 50 % "verbrauchsabhängig" abgerechnet werden. Der Vermieter kann diesen Prozentsatz aber eigenverantwortlich bis auf 70 % festlegen. Wenn alle betroffenen Mieter zustimmen, kann dieser Satz sogar auf 100 % gesteigert werden. In Ausnahmefällen ist der Vermieter von der Pflicht, Wärmeaufnahme-Geräte anzubringen, befreit. Zum Beispiel dann, wenn die "Zähler" nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten angebracht werden können. Im Sinne eines Kostenanreizes zur Verringerung des Energie- und Wasserverbrauchs sollte der Anteil der verbrauchsabhängig abgerechnet wird weiter erhöht werden.

Es zeigt sich, dass zwar die Abrechnung der Nutzungsgebühren sehr stark reguliert ist, nicht jedoch die Nutzung selbst. Es gibt keine Regulierung, welche aus ökologischen Gründen die Intensität der Nutzung einschränkt. Auch gibt es keine Regulierung, die eine Mindestnutzung, z.B. der Heizung, in den Wintermonaten vorschreibt.

Zeitweilige Einschränkungen der Nutzung z.B. der Wasser- oder Stromversorgung, wie sie besonders im Hochsommer in Südeuropa oder seit längerer Zeit in Kalifornien häufiger vorkommen, sind hier nicht bekannt.

Die zunehmende Steigerung der Wohnnebenkosten belastet die Kapitalverwertungsmöglichkeiten des Bestandseigentümers. Den Mietern steht zur Nutzung der beiden G&D Wohnnutzung und Ausstattung nur ein Gesamtgeldbetrag zu Verfügung. Hiervon muss ein zunehmender Teil für die Nutzung des G&D Ausstattung aufgewendet werden. Im langjährigen Vergleich verteuerten sich die warmen Betriebskosten von 2000 bis 2006 im Bundesdurchschnitt um rund 53 Prozent. Die Steigerung bei den Nettokaltmieten sowie bei den kalten Betriebskosten lag mit 7 und 11 Prozent deutlich darunter.

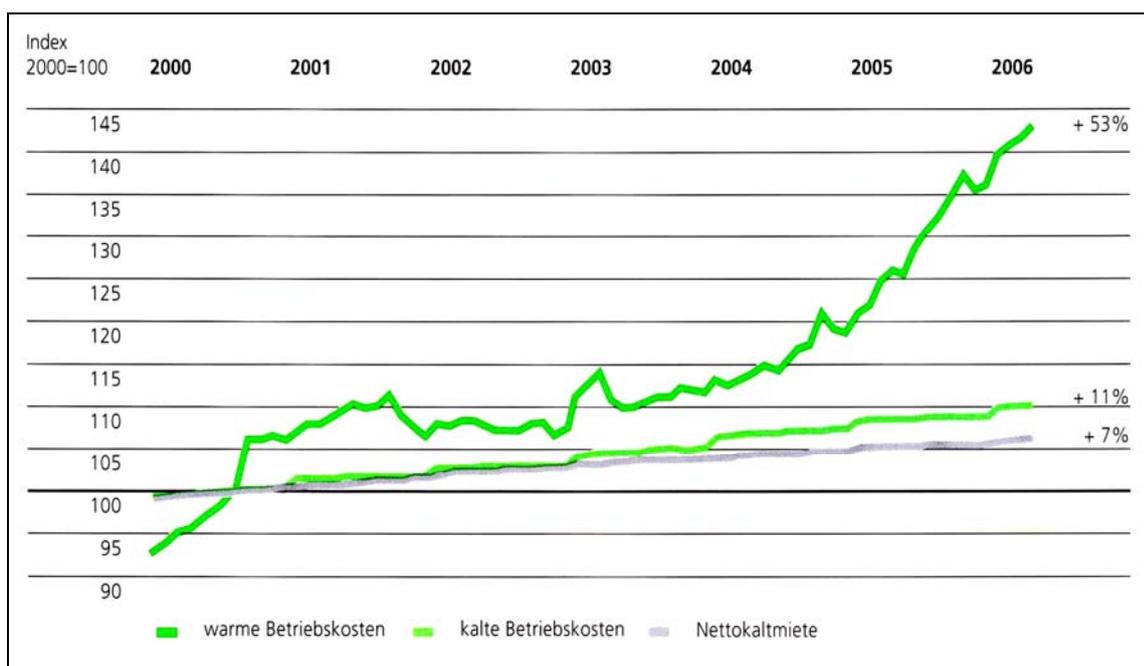


Abbildung 3.2 Entwicklung der Kosten für das Wohnen [GDW 2007]6

<sup>6</sup> auf Basis von Statistisches Bundesamt Fachserie 17, Reihe 7 Verbraucherpreisindex

Für die Bewertung des institutionellen Regimes sind zwei Dinge entscheidend. Erstens ist die Nutzung nicht ausreichend reguliert. Es gibt weder eine Maximal- noch eine Mindestnutzungsregelung. Zumindest eine Regulierung der Nutzungsobergrenze wäre im Sinne einer Reduzierung des Energieverbrauchs aus ökologischer Sicht wünschenswert. Gleichzeitig besteht ein Widerspruch in den Politiken, da es keine Verpflichtung zur vollständig verbrauchsabhängigen Abrechnung gibt, was allgemeinen Umweltschutzpolitiken widerspricht, welche eine drastische Reduzierung des Energieverbrauchs in Deutschland fordern. Hinzu kommt seit der Einführung der Ökosteuer das Problem, dass hiermit eine Umweltschutzpolitik zur Reduzierung des Energieverbrauchs verfolgt werden soll, gleichzeitig die Mieter aber nur bedingt die nötigen Eigentumsrechte besitzen, um ihren Energieverbrauch zu senken.

### 3.2.2 NW Nicht-Wohnnutzung

#### 3.2.2.1 NW 1 Nicht-wohndienliche Flächen

NW 1	Nicht-wohndienliche Flächen
	Unter der Nutzung des G&D NW 1 wird die Nutzung nicht-wohndienlicher Flächen für z.B. Läden, Kindergärten, Schulen und Restaurants verstanden.
<b>Nutzungsakteure</b>	Kindergärten Läden Gewerbetreibende, im untersuchten Fall Steuerberater, freie Künstler  Im Rintheimer Feld befinden sich eine Grund- und Hauptschule sowie eine Realschule, die jedoch nicht Mieter von Räumlichkeiten der Volkswohnung sind und damit dieses G&D nicht nutzen. Allerdings nutzen sie das G&D UF3 Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen.
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	– Ausgeschlossen ist störendes Gewerbe (durch Lärm, Geruchsbelästigung etc.)
<b>Betroffene Akteure</b>	Landesjugendamt (für die Erteilung der Betriebserlaubnis) Verbände (Kommunalverband für Jugend und soziales Baden-Württemberg)
<b>Intendierte Nutzung</b>	Anmietung von Räumen zum Betrieb eines Kindergartens für Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren Anmietung von Räumen zum Betrieb eines Gewerbes
<b>Modalität</b>	Unbefristeter Mietvertrag über die Vermietung von Gewerberäumen. Abgesehen von dem Zusatz „zum Betrieb eines Kindergartens“ gibt es keine Hinweise auf gesonderte Rechte und Pflichten, die in Bezug auf die Nutzung der Räume oder der Gemeinschaftsflächen als Kindergarten stehen. Unbefristeter Mietvertrag über die Vermietung von Gewerberäumen
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Missbräuchliche Nutzungen sind alle Nutzungen, die gegen den Mietvertrag und/oder gegen die Hausordnung verstoßen. In der Fallstudie wurden keine Missbräuchlichen Nutzungen genannt

<p><b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b></p>	<p>Rivalisierende Nutzungen</p> <p>G&amp;D NW 3 Funktionale Flächen- Akteur Mieter  In der vorhandenen Nutzung der nicht-wohndienlichen Flächen sind keine Rivalitäten auszumachen, jedoch kann es (nachgelagert) bei der Nutzung des G&amp;D NW 3 „funktionaler Flächen“ mit den Mietern zu Konflikten kommen, z.B. wenn der Besucherverkehr der Gewerbefläche die kollektiv genutzten, funktionalen Innenraumflächen über Gebühr beansprucht.</p> <p>G&amp;D NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen- Akteur Mieter  Die Flächen, die heute als Gewerbefläche z.B. an den Kindergarten vermietet werden, wurden früher als Gemeinschaftsflächen (so genannte Mehrzweckflächen) genutzt. Da die Nutzung als Gemeinschaftsfläche auf Grund der stark missbräuchlichen Nutzung aufgegeben werden musste (siehe G&amp;D NW2), wurde für die Räume nach dem Leerstand eine neue Nutzung gesucht. Die neue Nutzung als Gewerberaum ist somit zugleich komplementär zur Wohnnutzung, da sie den Leerstand verhindert, und somit die Räume beheizt und bewirtschaftet werden, aber auch zugleich rivalisierend zur Nutzung der kollektiv genutzten Innenraumflächen, da diese Nutzung nicht mehr möglich ist.</p> <p>G&amp;D NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen - Akteur Mieter  Die Nutzung gemeinschaftlicher Außenraumflächen wie Spielplätzen oder Rasenflächen kann ob der Lautstärke durch Kinder zu Konflikten mit Mietern führen, die sich hierdurch belästigt fühlen. In der Fallstudie wurden derartige Konflikte jedoch nicht festgestellt.</p> <p>W 1 Wohnnutzung – Akteur Mieter  Die Nutzung von Räumen, die für nicht-wohndienliche Zwecke vorbehalten sind, kann durch störendes Gewerbe zu Konflikten mit Mietern führen.</p> <p>Komplementäre Nutzungen:</p> <p>UF 3 Kollektive institutionelle Infrastruktur - Akteur Anbieter institutioneller Infrastruktur  Die Nutzung als Kindergarten steht allen Kindern im Alter von 3 bis 6 Jahren zur Verfügung, sofern die Familie Mitglied im Verein wird. Damit stellt der freie Kindergarten auch inhaltlich eine Ergänzung zu den Angeboten der kirchlichen Träger dar.</p> <p>W 1 Wohnnutzung – Akteur Mieter  Das durch den Kindergarten erweiterte Angebot steigert den Wohnwert und stellt so komplementäre Nutzung zum G&amp;D W 1 Wohnnutzung dar.</p> <p>Mieter W 1 Wohnnutzung  Die Nutzung von nicht-wohndienlichen Nutzflächen durch Läden ist gerade für ältere Bewohner eine Grundvoraussetzung, um eine selbstständige Lebensführung zu ermöglichen, und ist damit komplementär zur Nutzung des G&amp;D W 1 Wohnnutzung durch die Mieter.</p> <p>Bestandseigentümer VoWo PF 1 Kapitalverwertung  Durch die Nutzung wird nicht nur der Leerstand der Räume vermieden, sondern auch das Dienstleistungsangebot im Gebiet erweitert, was den ökonomischen Wert des Gebiets steigert, und so eine komplementäre Nutzung zum G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung darstellt.</p>
--	---

	<p>UF 3 Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen – Akteur Geschäftstreibende</p> <p>UF 4 Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe - Akteur Gruppen, Vereine</p> <p>Die Nutzung des G&amp;D NW 1 Nicht-wohndienliche Nutzflächen ist in der in vielen Fällen komplementär zur Nutzung der G&amp;D UF 3 Nachfrage an kollektiven institutionellen Dienstleistungen sowie G&amp;D UF 4 Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe. Geschäftsleute und Gruppen wie Vereine, die nichtwohndienliche Nutzflächen mieten, nutzen auch gleichzeitig den durch die Bewohner des Bestands erzeugten Bedarf an diversen G&amp;S.</p>
<p><b>Effekte</b></p>	<p><b>Ökonomisch</b>  In diesem Fall wird durch die Umnutzung der Räume als Gewebeflächen der Leerstand der Räumlichkeiten vermieden. Damit, und mit der Aufwertung des Gebiets durch ein erweitertes Dienstleistungsangebot, entsteht ein positiver ökonomischer Effekt.</p> <p><b>Ökologisch</b>  Die räumliche Nähe der Angebote verringert das Verkehrsaufkommen und damit die Umweltbelastungen, die mit dem Verkehr verbunden sind oder aus ihm resultieren.</p> <p><b>Sozial</b>  Die Nutzung von nicht-wohndienlichen Flächen für Schulen und Kindertagesstätten führt zu einer räumlich nahen Versorgung des Gebiets mit sozialer Infrastruktur. Obwohl diese Art von Infrastruktur üblicherweise von den Gemeinden bereitgestellt wird, ist die zusätzliche Versorgung von hohem Nutzen. Als der Kindergarten aus der Taufe gehoben wurde, herrschte ein Mangel an Kindergartenplätzen, der heute beseitigt ist. Derzeit besteht allerdings ein Mangel an Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahren, der in absehbarer Zeit von der öffentlichen Hand nicht behoben werden kann. Somit ist die Bereitstellung von Flächen für eine nichtwohndienliche Nutzung ein entscheidender Beitrag zur Erweiterung des Dienstleistungsangebots des Bestands.  Auch die Nutzung nicht-wohndienlicher Flächen als Läden, Cafés, Restaurants etc. leistet einen wichtigen sozialen Beitrag, da diese Nutzungen soziale Kontakte der Bewohner ermöglichen und/oder fördern. Zugleich können diese für das Quartier identifikationsfördernd wirken</p> <p><b>Kulturell</b>  Die Bereitstellung von nicht-wohndienlichen Nutzflächen des Bestands für Handwerksbetriebe (Bäcker, Friseur etc.), die einen - durch die Bewohner hervorgerufenen - Bedarf decken, leistet einen Beitrag zur Bewahrung handwerklicher Kenntnisse und Fähigkeiten.</p> <p>Nicht wohndienliche Flächen sind die Grundlage der Stadtidee, also der räumlichen Nähe von Wohnen und Arbeiten, und der Versorgung mit Infrastruktur des täglichen Bedarfs.</p>

<b>Regulierungen</b>	Land Baden-Württemberg Kindergartengesetz Landesbauordnung  Stadt Karlsruhe Bebauungsplan und BauNVO  Verträge Mietverträge Hausordnung  Sonstige Für die Betriebserlaubnis einer Kindertageseinrichtung ist §45 SGB VIII maßgeblich. Die Landesjugendämter sind Kontaktstellen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis. Es gibt keine bundeseinheitliche Regelung.
----------------------	---

### **Erläuterung**

Im räumlichen Gebiet der Fallstudie gibt es zwei Schulen (Heinrich-Köhler-Grund- und Hauptschule und Tulla Realschule) sowie zwei Kindergärten (evangelischer Kindergarten „Zum guten Hirten“ und katholischer Kindergarten „St. Martin“), die sich jedoch nicht im Bestand der Volkswohnung befinden.

Des Weiteren befindet sich im Rintheimer Feld ein Ladenzentrum mit mehreren Geschäften, einem Café und einer Polizeistation, die ebenfalls nicht zum Bestand der Volkswohnung gehören.

Im Bestand der Volkswohnung auf dem Rintheimer Feld befinden sich in den Erdgeschosszonen der Hochhäuser Räume, die nicht zum Wohnen genutzt werden. In einem Gebäude wurden diese ehemals als Gemeinschaftsräume vorgesehenen Räumlichkeiten, von einem Verein für die Nutzung als Kindergarten angemietet.

Missbräuchliche Nutzungen seitens des Kindergartens sind nicht benannt worden.

Der Kindergarten befindet sich im Erdgeschoss eines Wohnhochhauses. Es kommt vor, dass Mieter der darüber liegenden Stockwerke Gegenstände in den vom Kindergarten genutzten Außenbereich fallen lassen.

Da der Kindergarten über einen eigenen Eingang verfügt, gibt es keine Rivalitäten mit dem G&D NW 3 „Funktionale Innenraumflächen“ in der Nutzung der funktionalen Räume wie dem Eingangsbereich und dem Treppenhaus.

Obwohl der Kindergarten auch die gemeinschaftlichen Außenanlagen (G&D NW 4), wie etwa den Spielplatz, nutzt, gibt es diesbezüglich keine Rivalitäten mit anderen Mietern. Dies ist in besonderem Maße erstaunlich, da es über die Nutzung der Außenanlagen keine gesonderte Regelung gibt, und die Nutzung des Außenraums durch Kinder aufgrund des entstehenden Lärms bekanntermaßen in vielen Fällen zu Problemen führen kann.

Der Kindergarten hat einen Teil des Außenraums eingezäunt, was grundsätzlich eine Rivalität mit der Nutzung des G&D NW 4 „Kollektivnutzung Außenraum“ darstellt, da die Kollektivnutzung in diesem Bereich eingeschränkt ist. Im vorliegenden Fall gibt es jedoch, sowohl nach Aussagen des Eigentümers als auch des Kindergartens, diesbezüglich keine Beschwerden der anderen Mieter. Ein Grund für das Ausbleiben einer Beschwerde könnte der insgesamt sehr großzügige und begrünte Außenraum sein.

Grundsätzlich kann die Nutzung nicht-wohndienlicher Flächen durch störendes Gewerbe die Nutzung der G&D W 1 Wohnnutzung sowie der G&D PF 1 Kapitalverwertung beeinträchtigen. Aus diesem Grund ist störendes und Lärm verursachendes Gewerbe von der Nutzung der Räume ausgeschlossen (s. ausgeschlossene Akteure).

Die Nutzung dieses G&D wurde durch die Schließung der Gemeinschaftsräume und damit durch die Einstellung der Nutzung des G&D NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen erst möglich. Der Zeitpunkt der Umnutzung liegt innerhalb der Zeitspanne von 1990 bis 2007. Um diese Veränderung jedoch mittels der vereinfachten Periodisierung bei der Bewertung des institutionellen Regimes abbilden zu können, wird der tatsächliche Zeitpunkt an die Zeitgrenze der Bewertungstabelle vorverlegt. Konflikte sind bei der Nutzung keine zu beobachten.

3.2.2.2 NW 2

**Kollektiv genutzte Innenraumflächen**

<b>NW 2</b>	<b>Kollektiv genutzte Innenraumflächen</b>
	Bei der Nutzung des G&D NW 3 handelt es sich um Räume, die für eine kollektive Nutzung vorgesehen sind, wie z.B. Gemeinschaftsräume.
<b>Nutzungsakteure</b>	Mieter (generell)  In der Fallstudie Rintheimer Feld sind derlei Räume verschlossen und nicht zur Nutzung freigegeben.
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Nicht-Mieter
<b>Betroffene Akteure</b>	-
<b>Intendierte Nutzung</b>	Nutzen der Gemeinschaftsräume durch die Mieter des Hauses zum Treffen, Spielen, Feiern.
<b>Modalität</b>	Dauerhafte Nutzung während der Mietzeit, wobei die Nutzung der Gemeinschaftsräume im Mietvertrag und der Hausordnung geregelt wird.
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Die missbräuchliche Nutzung dieser Räume bedingt die Tatsache, dass sie heute nicht mehr als Gemeinschaftsräume zur Verfügung stehen. Aus dieser Erfahrung heraus plant die VoWo bei Neubauten keine Gemeinschaftsräume mehr.
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Rivalisierende Nutzungen Bestandseigentümer VoWo PF 1 Kapitalverwertung  Komplementäre Nutzungen Mieter W 1 Wohnnutzung Gemeinschaftlich genutzte Räume können das originäre Angebot des Bestands für die Mieter (reine Wohnnutzung) positiv ergänzen.
<b>Effekte</b>	Ökonomisch In einer funktionierenden Anlage kann das zusätzliche Angebot zu einem erhöhten Wohnwert und damit auch zu einem ökonomischen Mehrwert führen. In der Fallstudie produzierten jedoch insbesondere der unachtsame Umgang sowie die gewaltsame Zerstörung des Gemeinschaftseigentums hohe Kosten und hatten damit einen negativen ökonomischen Effekt.  Ökologisch Die durch Vandalismus verkürzte Lebensdauer der Bauteile führt zu größeren Energie- und Stoffströmen.  Sozial Verschlossene Gemeinschaftsräume bieten keine Möglichkeit der so-

	<p>zialen Kontakte innerhalb der Bewohnerschaft, was im Umkehrschluss allerdings nicht bedeutet, dass offene Gemeinschaftsräume zwangsläufig zu sozialen Kontakten und einer stabileren Nachbarschaft führen. Bei verstärkter missbräuchlicher Nutzung kehrt sich der positive soziale Effekt um, denn Lärmbelästigung und Zerstörung der Gemeinschaftsanlagen führen zu Spannungen innerhalb der Mieterschaft.</p> <p><b>Intern Homogen</b> Die missbräuchliche Nutzung der Räumlichkeiten führte zu großen Spannungen in der Mieterschaft. Aus diesem Grund wurden die Räume verschlossen und die Nutzung eingestellt.</p> <p><b>Intern Heterogen</b> Die missbräuchliche Nutzung führte zu einem erhöhten Bewirtschaftungsaufwand des Eigentümers, der diesen nicht abrechnen konnte. Trotz großer Bemühungen, wie Zugangskontrollen durch die zentrale Verwahrung der Schlüssel, konnte die missbräuchliche Nutzung nicht beseitigt werden.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p>Verträge Mietvertrag Hausordnung</p>

### Erläuterung

In den Punkt- und Hochhäusern der Siedlung sind bis heute Gemeinschaftsräume oder Mehrzweckräume zumeist in den Keller- und Erdgeschossen vorhanden, die von Beginn an als Gemeinschaftsräume geplant waren. Ende der 1990er Jahre war die zunehmende missbräuchliche Nutzung, von der Lärmbelästigung bis zur mutwilligen Zerstörung, Grund für die Schließung dieser Räume. Bis zur Schließung war jeder Mieter zur Nutzung der Räume berechtigt. Die Räume waren abgeschlossen, und der Schlüssel war über das Stadtteilbüro der VoWo zu bekommen. Zeitgleich mit der Schließung des Stadtteilbüros wurde die Nutzung dieser Räume als Gemeinschaftsräume jedoch aufgegeben. Die Räume stehen heute leer oder werden als Gewerberäume für Kindergärten, Gewerbetreibende oder als Ateliers vermietet.

In diesem Fall zeigt sich besonders deutlich, dass obwohl die Nutzung des G&D eindeutig und ausreichend reguliert wird, die Nutzung auf Grund der missbräuchlichen Nutzung nicht dauerhaft möglich ist. Ursache hierfür ist demnach nicht die fehlende oder nicht ausreichende Regulierung, sondern die fehlende Macht zur Durchsetzung der Einhaltung dieser Regulierung. Dieser wiederum beruht auf einer Inkohärenz zwischen den Verträgen, in diesem Fall dem Mietvertrag, und einer öffentlichen Politik. Obwohl die Nutzung und damit auch die Konsequenzen, die aus einer missbräuchlichen Nutzung resultieren, über den Mietvertrag und die Hausordnung geregelt sind, fehlt der Volkswohnung die notwendige Macht zur Durchsetzung der Regulierung, aufgrund ihres speziellen Auftrags, Bevölkerungsgruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt zu behausen. Damit ergibt sich für die Volkswohnung ein anderer Handlungsspielraum wie für ein freies Wohnungsunternehmen. Sie beherbergt damit nicht nur mehr potentiell schwierige Mieter, sondern ist auf Grund ihres Auftrags und ihrer Marktstellung auch in Ihren Sanktionsmaßnahmen gegenüber vertragsbrüchigen Mietern eingeschränkt. Von der Hauptgesellschafterin, der Stadt Karlsruhe, wird von der Volkswohnung erwartet, dass sie andere Lösungen zu Behebung eines Konflikts findet, als

den Mietern ihren Mietvertrag zu kündigen. Aus diesem Grund gibt es bei einigen - im Wesentlichen die Kollektiv-Nutzung betreffenden G&D - das Problem der Durchsetzung der Regulierungen, da das entscheidende Machtinstrument die Wohnraumkündigung beschnitten ist. Diese Erwartungshaltung der Gesellschafter ergibt sich aus einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung. In vielen Fällen ist das Risiko eines schwerwiegenden sozialen Abstiegs und damit einhergehend enormen volkswirtschaftlichen Kosten bei einer Wohnraumkündigung so hoch, dass es gesamtwirtschaftlich günstiger ist, die Kosten, die durch eine missbräuchliche Nutzung entstehen, zu tragen. Obwohl es schriftlich fixierte Hinweise für diese besondere Handlungsstrategie der Volkswohnung gibt<sup>7</sup>, handelt es sich bei der von den Gesellschaftern formulierten Handlungsanleitung nicht um eine explizite Schutzpolitik. Im Rahmen der Beschreibung des Regimes kann diese jedoch als Schutzpolitik verstanden werden.

---

<sup>7</sup> So heißt es in §2 des Gesellschaftsvertrags: (...)Dabei sind im Besonderen auch Wohnungssuchende zu berücksichtigen, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse oder Umstände Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche haben.

### 3.2.2.3 NW 3

### Funktionale (kollektiv genutzte) Innenraumflächen

<b>NW 3</b>	<b>Funktionale (kollektiv genutzte) Innenraumflächen</b>
	Die Nutzung des G&D NW 3 umfasst sämtliche Flächen mit funktionalem Zweck, die für den Bestand unabdingbar sind. Dazu zählen Erschließungsflächen, wie Treppenhäuser, Aufzüge etc., aber auch Technikräume, Heizungsräume usw.
<b>Nutzungsakteure</b>	Erschließungsflächen Mieter und andere Personen mit Zutritt zum Gebäude (u.a. Hausmeister, Reinigungsdienste, Sicherheitsdienste, Rettungsdienste etc.). Technikfläche Alle Personen mit einem berechtigten Interesse für das Betreten dieser Räume.
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Personen ohne Zugang zum Haus. Im Falle von verschlossenen Räumen, Personen ohne Zugang zum Schlüssel. Besonders bei den Technikräumen stellt sich die Frage, wer ein berechtigtes Interesse am Zutritt zu diesen Räumen hat, und wie und von wem sich die Legitimation dieser Personen prüfen lässt.
<b>Betroffene Akteure</b>	Versicherungen
<b>Intendierte Nutzung</b>	Nutzen der funktionalen Innenraumflächen zur Erschließung. Zutritt zu den Technikräumen für die Wartung oder die Ablesung von Zählern.
<b>Modalität</b>	Dauerhaft und uneingeschränkt (24 Stunden am Tag) Zeitweise je nach Akteur auch zeitlich eingeschränkt. In Notfällen muss der Zutritt jederzeit möglich sein
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Nichterfüllung der zur Nutzung gehörenden Pflichten wie beispielsweise das Reinigen des Treppenhauses.  Generell: Mutwillige Zerstörung Lagerung von Müll und anderen Gegenständen Lärm verursachende Tätigkeiten
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Reinigungsdienste PF 3 Arbeitsverwertung. Reinigen die Mieter ihre funktionalen kollektiv genutzten Flächen selbst, besteht im Sinne des Forschungsdesigns eine Rivalität mit der Nutzung des G&S PF 3 Arbeitsverwertung, da keine Akteure das G&D Arbeitsverwertung nutzen können. Reinigungsdienste PF 3 Arbeitsverwertung, Mieter W 1 Wohnnutzung Eine weitere schwerwiegende Rivalität entsteht zwischen dem G&S PF 3 Arbeitsverwertung und dem G&S W 1 Wohnnutzung zu einem sozialverträglichen Preis, da die Nebenkosten durch die Vergabe der Reinigung steigen. Aus diesem Grund vergibt die VoWo auch bei Problemen in der Durchführung der Hausordnung die Reinigung nicht

	<p>an Dritte. Mieter W 1 Wohnnutzung</p> <p>Die Beschränkung der Nutzergruppe der funktionalen kollektiven Innenflächen kann eine Einschränkung der Nutzung des G&amp;D W 1 Wohnnutzung zur Folge haben, die als Rivalität gewertet werden kann.</p> <p>Über das Abschließen der Außentüre zur Nachtzeit wird unter Sicherheits Gesichtspunkten versucht, den Personenkreis zu dieser Zeit einzuschränken. Gleichzeitig wird damit die Nutzung für berechtigte Personen (Mieter) eingeschränkt. Zudem ist damit möglicherweise die Wohnnutzung eingeschränkt, da Ausstattungsgegenstände, wie ein automatischer Türöffner, nicht mehr nutzbar sind. Gerade im Notfall ist die Einschränkung des Zugangs zum Gebäude problematisch, da der Zugang sowohl von außen (Notarzt, Feuerwehr, Polizei) als auch von innen (z.B. im Brandfall) eingeschränkt ist.</p> <p>Mieter W 2 Innenraumklima und technische Ausstattung</p> <p>Für die Technikräume stellt sie die Frage der Zugangskontrolle ebenso. In Notfällen muss der Zugang zu jeder Tages- und Nachtzeit möglich sein, während gleichzeitig Unbefugten der Zutritt verwehrt werden muss. Im Gegensatz zu den Verkehrsflächen besteht hier jedoch hauptsächlich die Frage der Legitimationsprüfung. Wer hat ein Zutrittsrecht und wie wird es geprüft?</p>
<p><b>Effekte</b></p>	<p>Ökonomisch</p> <p>Der unsorgsame Umgang mit den Gemeinschaftsflächen, sowie gegebenenfalls die Verweigerung der Reinigung, können zu einer schnelleren Abnutzung der Bauteile und damit zu einem schnelleren Wertverlust des Gebäudes führen.</p> <p>Gehen die Mieter den Reinigungspflichten nicht nach, ist es grundsätzlich möglich, für die Reinigung der technischen Flächen, externe Dienstleister heranzuziehen, und die so entstehenden Kosten auf die Mieter umzulegen. Dies führt zu einem erhöhten Bewirtschaftungsaufwand und damit zu einer erhöhten Miete.</p> <p>Intern homogen</p> <p>Die Frage der Zugangsberechtigung zu den Verkehrsflächen kann zu großen Spannungen zwischen den Mietern sorgen.</p> <p>Mit der Nutzung der Verkehrsflächen ist auch eine Verpflichtung zur Reinigung enthalten. Das Erfüllen der Reinigungsverpflichtung funktioniert in vielen Fällen nicht und führt so zu Problemen innerhalb der Mieterschaft.</p> <p>Intern heterogen</p> <p>Das o. g. Problem kann ebenso zu Spannungen zwischen Vermieter und Mieter führen.</p>

<b>Regulierungen</b>	Verträge Mietvertrag Hausordnung
----------------------	--

## Erläuterung

### Reinigung der kollektiven Flächen

Wird das Reinigen der Verkehrsflächen von einem Reinigungsdienst übernommen, werden die Kosten auf die Mieter umgelegt, was zu einer Erhöhung der Mietkosten führt. Da es der Wunsch der Volkswohnung sowie ihrer Hauptgesellschafterin ist, an dieser Stelle möglichst preisgünstigen Wohnraum anzubieten, versucht sie auch bei Unregelmäßigkeiten auf die Dienste einer Reinigungsfirma zu verzichten. Darüber hinaus wäre eine Beauftragung einer Reinigungsfirma aufgrund der Mietverträge nur mit Zustimmung der Mieter möglich.

### Technikräume

Besonders für die Ablesung von Zählern besteht das Problem des Zugangs zu den Technikräumen. Die Volkswohnung begegnet diesem, indem sie verstärkt in telemetrische Zählerablesung investiert, und darüber hinaus eine eigene Gesellschaft, die KES, führt, die diese Aufgaben übernimmt.

### Zu den Regulierungen der Nutzung der funktionalen Innenraumflächen

Das Reinigen des Treppenhauses wird über den Mietvertrag geregelt. Es gibt diesbezüglich keine gesetzliche Regelung. Allerdings gibt es regionale Gepflogenheiten, die, beispielsweise über die im Vertrag festgehaltene Verpflichtung zur Reinigung hinaus, Regeln beinhalten.

Die schwäbisch alemannische Kehrwoche, die ihren Ursprung in den mittelalterlichen Gassensäuberungs-Ordnungen hat, ist so ein Beispiel. Im Jahre 1492 erteilt Graf Eberhard im Bart die Stadtordnung und legt damit den Grundstein der Kehrwoche. „Damit die Stadt rein erhalten wird, soll jeder seinen Mist alle Wochen hinausführen, (...) jeder seinen Winkel alle vierzehn Tage, doch nur bei Nacht, sauber ausräumen lassen und an der Straße nie einen anlegen. Wer kein eigenes Sprechhaus (WC) hat, muss den Unrat jede Nacht an den Bach tragen".<sup>8</sup> So hat es sich im Laufe der Zeit in Baden-Württemberg eingebürgert, dass die Kehrwoche nicht an einem beliebigen Tag und Uhrzeit, sondern speziell am Samstag Früh zu erledigen ist. Die Kehrwoche ist damit ein ideales Beispiel einer Konvention als Teil des institutionellen Regimes.

### Zugang zum Haus

Die Frage des Zugangs, insbesondere des Verschließens der Haustür zu Nachtzeiten, ist erstaunlicherweise nicht reguliert. Es gibt keine Verordnung oder gar ein Gesetz, das den Zugang zum Haus eindeutig regelt. Da diesbezüglich auch noch kein höchstrichterliches Urteil ergangen ist, bleibt die Modalität der Nutzung dieses G&D unreguliert. In diesem Fall wird zudem der Einfluss der Versicherungen als betroffener Akteur deutlich. Sollte diese im Schadensfall bei einer nicht abgeschlossenen Haustüre die Zahlung verweigern, würde sich daraus eine Handlungsanleitung ergeben, die einer Regulierung gleich kommt. Damit lässt sich feststellen, dass auch das Handeln eines betroffenen Akteurs die Nutzung eines G&D entschei-

<sup>8</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) besucht am 22.01.07  
[www.stuttgart-tourist.de](http://www.stuttgart-tourist.de) besucht am 22.01.07

dend beeinflussen kann. In der Fallstudie überlässt die Volkswohnung den Mietern die Entscheidung, in der Nacht die Haustüre abzuschließen, d.h. die Volkswohnung nimmt keinen Einfluss im Bezug auf das Abschließen der Außentüren.

Bei der Bewertung des Regimes ist zu beachten, dass es bei der Nutzung dieses G&D zwei Konflikte gibt. Zum einen handelt es sich um die Frage des Zugangs, Ursache hierfür ist eine unzureichende Regulierung, zum anderen handelt es sich um das Problem der Pflege der funktionalen Innenraumflächen. Letzteres betrifft jedoch nicht den Konflikt zwischen den Mietern, sondern den Konflikt aus einer Inkohärenz zwischen Vertrag und öffentlicher Politik, entsprechend den Ausführungen des vorhergehenden G&D.

3.2.2.4 NW 4

**Kollektiv genutzte Außenraumflächen**

<b>NW 4</b>	<b>Kollektiv genutzte Außenraumflächen</b>
	-
<b>Nutzungsakteure</b>	Alle Personen mit Zugang zum Außenraum
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Aufgrund des offenen Zugangs sind keine Akteure ausgeschlossen. Das Hausrecht des Grundstückseigentümers sieht jedoch vor, bestimmten Personen gezielt den Zutritt zum Grundstück zu verbieten.
<b>Betroffene Akteure</b>	Versicherungen
<b>Intendierte Nutzung</b>	Erholung im gestalteten Außenraum Parken, insb. spezielle Parkplätze für Mieter und Besucher Spielen (insb. Kinder) in sicheren und nahen Bereichen Abfalllagerung bis zur Abholung durch den Entsorger Individuelle private Gärten (Fallstudie: freier Kindergarten „Wilde 15“) Nutzung des Außenraums als Erschließungsfläche Grünraum mit ökologischem Nutzen
<b>Modalität</b>	Dauerhafter Zugang, jedoch mit Einschränkung bestimmter Nutzungen in der Nacht (Ruhe) Dauerhafter Zugang (während der Gültigkeit des Mietvertrags) Dauerhafter Zugang, jedoch mit Einschränkung bestimmter Nutzungen in der Nacht (Ruhe und Sicherheit) Dauerhafter Zugang, jedoch mit Einschränkung der Nutzung in der Nacht (Ruhe) Abholung des Abfalls entsprechend des Entsorgungskalenders Dauerhafter Zugang (während der Gültigkeit des Mietvertrags) Dauerhafter Zugang
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Abhängig von der intendierten Nutzung ergeben sich folgende missbräuchlichen Nutzungen:  Fallstudie Vereinnahmung des Außenraums durch einzelne Gruppen – Nichteinhaltung der Nutzungszeiten unsachgemäße Abfalllagerung → „Vermüllung“ Mutwillige Zerstörung, Graffitis, Lagerung von Müll und anderen Gegenständen, Lärm verursachende Tätigkeiten Generell – unerlaubter Verkauf bestimmter Nutzungsrechte, unerlaubte Handlungen wie Autowaschen, Ölwechseln etc. – – – Nichteinhaltung der Vertraglichen Pflichten wie Gehwegreinigung

	und Räumdienst bei Schneefall
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Fallstudie Mieter W 1 Wohnnutzung Möglicherweise lautstarke Nutzungen, wie das Spielen von Kindern, können eine rivalisierende Nutzung zum G&amp;D W 1 Wohnnutzung darstellen. Aus diesem Grund sind die Nutzungszeiten der Spielanlagen eingeschränkt. Hervorzuheben ist, dass der freie Kindergarten die Spieleinrichtungen der Wohnanlage nutzt, ohne dass dies zu Problemen mit anderen Bewohnern der Anlage führt. Dies ist auffällig, da die Kinder aus dem Kindergarten selbst nicht im Rintheimer Feld wohnen. Durch die Einzäunung eines Teils der Außenflächen zum Zwecke der exklusiven Nutzung durch den Kindergarten (s. G&amp;D NW 1 Nichtwohndienliche Flächen), werden andere Mieter in der Nutzung der Außenfläche eingeschränkt. Obwohl dies formell eine interne homogene Rivalität darstellt, wird dies von den Mietern nicht beanstandet.</p> <p>Die Nutzung des Außenraums durch Jugendliche, hauptsächlich der Bänke in den Abend- und Nachtstunden, führte zu großen Problemen mit anderen Mietern und damit zu einer Rivalität mit den G&amp;D W 1 Wohnnutzung und G&amp;D NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen. Da sich die Durchsetzung der Hausordnung im Bezug auf die Nutzung des Außenraums nicht durchsetzen ließ, entschied sich die VoWo, die Bänke aus dem Außenraum des Bestands zu entfernen.</p> <p>Generell Bei der Nutzung des Außenraums sind einige Rivalitäten evident, denn schon innerhalb der Gruppe des Nutzerakteurs Mieter ergeben sich rivalisierende Nutzungen. Spielen, Parken, Erholen im Sinne eines Ruheraums sowie aktives Erholen, z.B. durch Gartenarbeit, sind Nutzungen, die zumeist aus Platzgründen rivalisierend sind. Hinzu kommen anderer Akteure, die den Außenraum nutzen. Hierzu gehören z.B. die Feuerwehr (Feuerwehruzufahrt), die Abfallentsorger (Stellfläche für Abfallbehälter), die Stadtplaner und Ökologen (Schaffung von Grünraum zur Vernetzung von Biotopen, Verbesserung des Mikroklimas, Filterung von Staub und Schmutz aus der Luft), deren Anforderungen i.d.R. durch behördliche Auflagen formuliert werden.</p> <p>Komplementäre Nutzungen Mieter W 1 Wohnnutzung Die Nutzung des Raumes in den zugestandenen intendierten Nutzungen stellt eine sinnvolle und oftmals notwendige Ergänzung zur Nutzung des G&amp;D W 1 Wohnnutzung dar. Bestandseigentümer PF 1 Kapitalverwertung Die Bereitstellung und damit gegebene Möglichkeit, den Außenraum adäquat nutzen zu können, kann die Attraktivität des Bestands in erheblichem Maße steigern und somit dessen Bewirtschaftung erleichtern, und schlussendlich die Erwirtschaftung des Ertrags sichern helfen und ggf. steigern.</p>

<p><b>Effekte</b></p>	<p>Ökonomisch Der unsorgsame Umgang mit den Gemeinschaftsflächen sowie gegebenenfalls die Verweigerung der Reinigung, können zu einer schnelleren Abnutzung der Bauteile und damit zu einem schnelleren Wertverlust des Gebäudes führen.</p> <p>Generell Ökologisch In Abhängigkeit von der Gestaltung der Außenanlagen können sich sowohl positive Effekte, z.B. durch den Einsatz von Regenwasserver-sickerungstechniken, als auch negative Effekte, wie bei hohen Versie-gelungsgraden, ergeben.</p> <p>Sozial: Für die Entwicklung von Kindern ist ein kindgerechter Außenraum wichtig, damit sie sich abseits der Wohnung auch draußen entfalten können. Das Rintheimer Feld verfügt über einen derart gestalteten Außenraum, der die Möglichkeit zum Spielen bietet und relativ ver-kehrssicher ist.</p> <p>Doch nicht nur für Kindern, sondern für Personen jeglicher Alters-gruppe, ist ein sinnvoll gestalteter und den verschiedenen Bedürfnis-sen an gepasster Außenraum von Bedeutung, um sich im bewohnten Quartier sicher und wohl zu fühlen, und sich über die eigene Wohnung hinaus mit dem Umfeld identifizieren zu können und wollen.</p> <p>In der Karlsruher Fallstudie ist das Verhalten einiger Jugendlicher ein großes Problem. Diese nutzen die Parkbänke und Spielplätze als Treffpunkte vor Allem in den Abendstunden. Der hierdurch entste-hende Lärm führt zu großer Unzufriedenheit bei den anderen Mietern, sodass sich der Bestandseigentümer gezwungen sieht, aktiv dagegen vorzugehen.</p> <p>Aufgrund mangelnder Kompetenzen ist der Eigentümer inzwischen schlichtweg dazu übergegangen, den Jugendlichen die Treffpunkte zu nehmen, indem er Bänke und andere Sitzgelegenheiten (etwa ein Sandkasten mit Betonumrandung) entfernen lässt. Obwohl dieses Vorgehen die Nutzung des Außenraums auch für vertragstreue Mieter einschränkt, ist es in weiten Teilen der Wohnungswirtschaft üblich geworden.</p> <p>Für ältere Menschen ist die Nutzung des Außenraums mit der Demon-tage der Parkbänke indes stark eingeschränkt worden, denn den Be-wohnern wurde nicht nur die Möglichkeit zur Erholung im begrünten Außenraum, sondern auch eine wichtige Möglichkeit für soziale Kon-takte genommen. Diese Beeinträchtigung wiegt umso schwerer, da sich im Zentrum der Siedlung eine große Seniorenwohnanlage befin-det, die jedoch nicht zum Bestand der Volkswohnung gehört.</p>
<p><b>Regulierungen</b></p>	<p>Stadt Karlsruhe Satzung der Stadt Karlsruhe</p> <p>Verträge</p>

	<p>Mietverträge Hausordnung</p> <p>Formlose Konventionen Konventionen über das Verhalten im Umgang miteinander und jedes Einzelnen im öffentlichen Raum, so beispielhaft die Rücksichtnahme ist diesbezüglich zu nennen.</p> <p>Entsprechend der intendierten Nutzungen: Umlage der Betriebskosten Zweite Berechnungsverordnung (II. BV), Anlage 3 zu §27 Abs. 1 Aufstellung der Betriebskosten, 10. Die Kosten der Gartenpflege: Hierzu gehören die Kosten der Pflege gärtnerisch angelegter Flächen einschließlich der Erneuerung von Pflanzen und Gehölzen, der Pflege von Spielplätzen einschließlich der Erneuerung von Sand und der Pflege von Plätzen, Zugängen und Zufahrten, die dem nichtöffentlichen Verkehr dienen.</p> <p>Bereitstellung von Parkplätzen Landesbauordnung Baden-Württemberg LBO, §37 Stellplätze und Garagen: (1) Bei der Errichtung von Gebäuden mit Wohnungen ist für jede Wohnung ein geeigneter Stellplatz herzustellen (notwendiger Stellplatz). Bei der Errichtung sonstiger baulicher Anlagen und anderer Anlagen, bei denen ein Zu- und Abfahrtsverkehr zu erwarten ist, sind notwendige Stellplätze in solcher Zahl herzustellen, dass sie für die ordnungsgemäße Nutzung der Anlagen unter Berücksichtigung des öffentlichen Personennahverkehrs ausreichen. Statt notwendiger Stellplätze ist die Herstellung notwendiger Garagen zulässig; nach Maßgabe des Absatzes 7 können Garagen auch verlangt werden. (2) Bei Änderungen oder Nutzungsänderungen von Anlagen sind Stellplätze oder Garagen in solcher Zahl herzustellen, dass die infolge der Änderung zusätzlich zu erwartenden Kraftfahrzeuge aufgenommen werden können. Eine Abweichung von dieser Verpflichtung ist zuzulassen bei der Teilung von Wohnungen sowie bei Vorhaben zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum durch Ausbau, Anbau, Nutzungsänderung, Aufstockung oder Änderung des Daches, wenn die Baugenehmigung oder Kenntnissgabe für das Gebäude mindestens fünf Jahre zurückliegt, und die Herstellung auf dem Baugrundstück nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist. (3) Die Baurechtsbehörde kann zulassen, dass notwendige Stellplätze oder Garagen erst innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Fertigstellung der Anlage hergestellt werden. Sie hat die Herstellung auszusetzen, solange und soweit nachweislich ein Bedarf an Stellplätzen oder Garagen nicht besteht, und die für die Herstellung erforderlichen Flächen für diesen Zweck durch Baulast gesichert sind. (4) Die notwendigen Stellplätze oder Garagen sind herzustellen 1. auf dem Baugrundstück, 2. auf einem anderen Grundstück in zumutbarer Entfernung oder 3. mit Zustimmung der Gemeinde auf einem Grundstück in der Gemeinde. Die Herstellung auf einem anderen als dem Baugrundstück muss für diesen Zweck durch Baulast gesichert sein. Die Baurechtsbehörde kann, wenn Gründe des Verkehrs dies erfordern, mit Zustimmung der Gemeinde bestimmen, ob die Stellplätze oder Garagen auf dem Bau-</p>
--	--

	<p>grundstück oder auf einem anderen Grundstück herzustellen sind. (5) Lassen sich notwendige Stellplätze oder Garagen nach Absatz 4 nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten herstellen, so kann die Baurechtsbehörde mit Zustimmung der Gemeinde zur Erfüllung der Stellplatzverpflichtung zulassen, dass der Bauherr einen Geldbetrag an die Gemeinde zahlt. Der Geldbetrag muss von der Gemeinde innerhalb eines angemessenen Zeitraums verwendet werden für 1. die Herstellung öffentlicher Parkeinrichtungen, insbesondere an Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs, oder privater Stellplätze zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen, 2. die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen oder 3. bauliche Anlagen, andere Anlagen oder Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen verringern, wie Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs oder für den Fahrradverkehr. Die Gemeinde legt die Höhe des Geldbetrages fest. (6) Absatz 5 gilt nicht für notwendige Stellplätze oder Garagen von Wohnungen. Eine Abweichung von der Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 ist zuzulassen, soweit die Herstellung 1. bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten, auch unter Berücksichtigung platzsparender Bauarten der Stellplätze oder Garagen, unmöglich oder unzumutbar ist oder 2. auf dem Baugrundstück auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften ausgeschlossen ist. (7) Stellplätze und Garagen müssen so angeordnet und hergestellt werden, dass die Anlage von Kinderspielplätzen nach §9 Abs. 2 nicht gehindert wird. Die Nutzung der Stellplätze und Garagen darf die Gesundheit nicht schädigen; sie darf auch das Spielen auf Kinderspielplätzen, das Wohnen und das Arbeiten, die Ruhe und die Erholung in der Umgebung durch Lärm, Abgase oder Gerüche nicht erheblich stören. (8) Das Abstellen von Wohnwagen und anderen Kraftfahrzeuganhängern in Garagen ist zulässig.</p> <p>§74 Örtliche Bauvorschriften: (2) Soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, können die Gemeinden für das Gemeindegebiet oder für genau abgegrenzte Teile des Gemeindegebiets durch Satzung bestimmen, dass 1. die Stellplatzverpflichtung (§37 Abs. 1), ausgenommen die Stellplatzverpflichtung für Wohnungen, eingeschränkt wird, 2. die Stellplatzverpflichtung für Wohnungen (§ 37 Abs. 1) auf bis zu zwei Stellplätze erhöht wird; für diese Stellplätze gilt § 37 entsprechend, 3. die Herstellung von Stellplätzen und Garagen eingeschränkt oder untersagt wird, 4. Stellplätze und Garagen auf anderen Grundstücken als dem Baugrundstück herzustellen sind, 5. Stellplätze und Garagen nur in einer Platz sparenden Bauart hergestellt werden dürfen, zum Beispiel als kraftbetriebene Hebebühnen oder als automatische Garagen, 6. Abstellplätze für Fahrräder in ausreichender Zahl und geeigneter Beschaffenheit herzustellen sind.</p> <p>Verpflichtung des Vermieters zur Bereitstellung von Spielplätzen Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO BW), §9 Nichtüberbaute Flächen der bebauten Grundstücke, Kinderspielplätze: (2) Bei der Errichtung von Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen, die jeweils mindestens zwei Aufenthaltsräume haben, ist auf dem Grundstück ein Kinderspielplatz anzulegen. Dies gilt nicht, wenn in unmittelbarer Nähe eine Gemeinschaftsanlage geschaffen wird oder vorhanden ist oder wenn die Art der Wohnungen oder die Lage der Gebäude</p>
--	---

	<p>dies nicht erfordern. Die Kinderspielplätze müssen stufenlos erreichbar sein; §39 Abs. 3 Satz 1 gilt entsprechend. Die Art, Größe und Ausstattung der Kinderspielplätze bestimmt sich nach der Zahl und Größe der Wohnungen auf dem Grundstück. Für bestehende Gebäude nach Satz 1 kann die Anlage von Kinderspielplätzen verlangt werden, wenn hierfür geeignete nicht überbaute Flächen auf dem Grundstück vorhanden sind oder ohne wesentliche Änderung oder Abbruch baulicher Anlagen geschaffen werden können.</p> <p>§40 Gemeinschaftsanlagen: (1) Die Herstellung, die Instandhaltung und die Verwaltung von Gemeinschaftsanlagen (wie Stellplätzen, Garagen, Kinderspielplätzen, Abfall- und Wertstoffbehältern sowie Einrichtungen für die Kompostierung), für die in einem Bebauungsplan Flächen festgesetzt sind, obliegen den Eigentümern der Grundstücke, für die diese Anlagen bestimmt sind. Soweit die Eigentümer nichts anderes vereinbaren, sind die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Gemeinschaft mit der Maßgabe anzuwenden, dass sich das Rechtsverhältnis der Eigentümer untereinander nach dem Verhältnis des Maßes der zulässigen baulichen Nutzung ihrer Grundstücke richtet. Ein Erbbauberechtigter tritt an die Stelle des Eigentümers. Ist der Bauherr nicht Eigentümer oder Erbbauberechtigter, so obliegt ihm die Beteiligung an der Herstellung, Instandhaltung und Verwaltung der Gemeinschaftsanlage. Die Verpflichtung nach Satz 1 gilt auch für die Rechtsnachfolger. Die Baurechtsbehörde kann verlangen, dass die Eigentümer von Gemeinschaftsanlagen das Recht, die Aufhebung der Gemeinschaft zu verlangen, für immer oder auf Zeit ausschließen und diesen Ausschluss gemäß §1010 des Bürgerlichen Gesetzbuches im Grundbuch eintragen lassen. (2) Die Gemeinschaftsanlage muss hergestellt werden, sobald und soweit dies erforderlich ist. Die Baurechtsbehörde kann durch schriftliche Anordnung den Zeitpunkt für die Herstellung bestimmen. (3) Eine Baugenehmigung kann davon abhängig gemacht werden, dass der Bauherr in Höhe des voraussichtlich auf ihn entfallenden Anteils der Herstellungskosten der Gemeinschaftsanlage Sicherheit leistet.</p> <p>§74 Örtliche Bauvorschriften: (4) Durch Satzung kann für das Gemeindegebiet oder genau abgegrenzte Teile des Gemeindegebiets auch bestimmt werden, dass für bestehende Gebäude unter den Voraussetzungen des §9 Abs. 2 Kinderspielplätze anzulegen sind. Allgemeine Ausführungsverordnung des Wirtschaftsministeriums zur Landesbauordnung (LBO): §1 Kinderspielplätze (Zu §9 Abs. 2 LBO): (1) Kinderspielplätze müssen in geeigneter Lage und von anderen Anlagen, von denen Gefahren oder erhebliche Störungen ausgehen können, ausreichend entfernt oder gegen sie abgeschirmt sein. Sie müssen für Kinder gefahrlos zu erreichen sein. (2) Die nutzbare Fläche der nach §9 Abs. 2 LBO erforderlichen Kinderspielplätze muss mindestens 3 m<sup>2</sup> je Wohnung, bei Wohnungen mit mehr als drei Aufenthaltsräumen zusätzlich mindestens 2 m<sup>2</sup> je weiteren Aufenthaltsraum, insgesamt jedoch mindestens 30 m<sup>2</sup> betragen. Diese Spielplätze müssen für Kinder bis zu sechs Jahren geeignet und entsprechend dem Spielbedürfnis dieser Altersgruppe angelegt und ausgestattet sein.</p>
--	--

## **Erläuterung**

Wie bei den zuvor beschriebenen kollektiv genutzten G&D zeigt sich, dass ausreichende Regulierungen allein nicht genügen, um eine nachhaltige Nutzung zu gewährleisten, sondern dass eine Kontrollinstanz mit der ausreichenden Macht ausgestattet sein muss, um diese Regulierungen durchzusetzen. Da die Einhaltung der Regeln durch den Eigentümer nur bedingt kontrollierbar und durchsetzbar ist, kommt es oftmals zu radikalen Maßnahmen, welche die Nutzung einzelner G&D einschränken, teilweise sogar unmöglich machen. Beispiele hierfür sind die Schließung der Gemeinschaftsräume und das Entfernen der Sitzbänke im Außenbereich.

Für die Bewertung des Institutionellen Regimes ergibt sich damit auch an dieser Stelle ein Konflikt zwischen einer öffentlichen Politik und den Verträgen. Deutlicher als bei den anderen Gütern und Dienstleistungen tritt hier jedoch zusätzlich das Problem einer fehlenden Kontrollmöglichkeit zu Tage.

## **Anhang zu NW 4 Kollektivnutzung Außenbereich**

### **Rivalität zwischen Spielen und Erholen**

Rechtsprechung

OVG Lüneburg 9 LA 113/04

Duldung des Lärms eines nahe gelegenen sehr großen öffentlichen Spielplatzes

Auszug:

[...] Die mit der bestimmungsgemäßen Nutzung des Spielplatzes typischerweise verbundenen Geräusche seien von den Klägern als ortsübliche und sozialadäquate Folge der natürlichen Lebensäußerungen von Kindern hinzunehmen, auch wenn dadurch insbesondere im Sommer die Nutzung des Gartenbereichs ihres Grundstücks und bei geöffnetem Fenster auch die Nutzung einiger Wohnräume beeinträchtigt werde. Die Lage der Spielgeräte trage dem Gebot der Rücksichtnahme auf die Belange der Anwohner hinreichend Rechnung. Es werde auch nicht durch den von den Klägern dargelegten Missbrauch des Spielplatzes verletzt. Die nicht erlaubte Benutzung des Spielplatzes durch Jugendliche - insbesondere in den Abendstunden - überschreite noch nicht die Schwelle zu einer Verletzung geschützter Nachbarrechte im baurechtlichen Genehmigungsverfahren. Eine überdurchschnittlich häufige missbräuchliche Nutzung des Spielplatzes liege nicht vor. Vielmehr realisiere sich lediglich die allgemeine Gefahr, dass auf Spielplätzen und sonstigen Grünanlagen Treffen Jugendlicher abgehalten würden. Insoweit seien die Kläger auf das Polizei- und Ordnungsrecht zu verweisen [...]

Landgericht München WM 87, 121

Spielen in Hof und Garten

[...] Grundsätzlich dürfen Kinder im Hof- und Gartenraum spielen. Sie müssen von den Eltern aber angehalten werden, während der Ruhezeiten nicht oder nur leise zu spielen. Verbote, die den Sinn haben, die Ruhe der Mitbewohner zu schützen, sind zu beachten. Allerdings braucht man keine Rücksicht auf Schikane zu nehmen - das wäre z.B. ein Spielverbot, wenn niemand gestört werden kann oder wenn es sonst keine Möglichkeit zum (sicheren) Spielen (unter Aufsicht der Eltern) im Freien gibt.

- Wird der Innenbereich einer großen Wohnanlage vertragsgemäß für Sport und Spiel von Kindern genutzt, können die Mitmieter wegen der Lärmbelästigung o.ä. nicht die Miete mindern. [...]

BGH AZ.: V ZR 62/91

## Kinderlärm

Kinder und Jugendliche dürfen nach Ansicht des Bundesgerichtshofes (BGH) ruhig mal laut sein. Lärm "als Begleiterscheinung kindlichen und jugendlichen Freizeitverhaltens" müsse in "höherem Maße" hingenommen werden. Die Richter begründeten ihre Grundsatzentscheidung mit dem "Interesse der Allgemeinheit an einer kinder- und jugendfreundlichen Umgebung". Das Urteil erging im Zusammenhang mit der Klage von Hauseigentümern wegen Lärmbelästigung durch einen gemeindeeigenen Jugendzeltplatz in einem Seitental der Lahn.

### 3.2.3 PF Produktionsfaktor

#### 3.2.3.1 PF 1 Kapitalverwertung

PF 1	Kapitalverwertung
	Unter Kapitalverwertung wird die Investition von Kapital von Akteuren verstanden, die dieses G&D nutzen, um einen finanziellen Ertrag zu erwirtschaften.
Nutzungsakteure	<p>Volkswohnung (Wohnungsunternehmen, Bestandseigentümer)          Gesellschafter des Wohnungsunternehmens: Stadt Karlsruhe (öffentliche Hand), welche als Gesellschafterin der Volkswohnung direkt eine 99,5%ige und über die Sparkasse Karlsruhe eine 0,5%ige Beteiligung (Einlage im Stammkapital der Gesellschaft) an der Volkswohnung hält.</p> <p>LBBW (Landesbank Baden-Württemberg) bei nahezu allen nicht geförderten Bauvorhaben, bei der verfügt die Volkswohnung über einen großen Sicherheitenpool, d.h. über hohe Sicherheiten, und erhält daher einfacher die benötigten Darlehen und Kredite.          andere Banken als Kredit- oder Darlehensgeber</p>
Ausgeschlossene Akteure	<p>andere Wohnungsunternehmen          jegliche Nichtgesellschafter des Unternehmens          sämtliche Kapitalgeber abseits der Banken (Versicherungen, Opportunity Funds, Pensionsfonds, Anbieter an Kapitalmarkt, die Verbriefungs- oder Schuldverschreibungsmöglichkeiten anbieten, etc.)          wie 3.</p>
Betroffene Akteure	<p>Bankenaufsicht (Basel II)          KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)</p>
<b>Intendierte Nutzung</b>	<p>Verwertung des erwirtschafteten Kapitals zur Bestandserhaltung (Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung) und Bestandserweiterung je nach entsprechenden Erfordernissen und Nachfrage sowie zur Bildung notwendiger Rücklagen/Rückstellungen., Die Volkswohnung benötigt für die Zwischenfinanzierung von Bau-trägermaßnahmen keine Fremdmittel, sondern finanziert diese aus dem eigenen Budget und ist somit unabhängig von Kreditkonditionen und der Zinsentwicklung.</p> <p>Ausschüttung angemessener, jährlicher Dividenden auf das Stammkapital (bis 1990 durch das WGG auf vier Prozent begrenzt) seitens der Volkswohnung an die Kommune, welche mittels finanzieller Einstellungen ins Stammkapital der Gesellschaft direkt in das Unternehmen investiert. Die Stadt Karlsruhe verzichtet auf die Ausschüttung einer Dividende und ermöglicht dem Unternehmen stattdessen, den Bilanzgewinn in die Rücklagen einzustellen. Als Gesellschafterin hat die Stadt Karlsruhe über den Gesellschaftsvertrag und über Richtlinien für alle städtischen Tochterunternehmen starken Einfluss auf die Ziele des Unternehmens, wenn auch nicht unmittelbar auf das operative Geschäft.</p>

	Vergabe angemessener Darlehen und Kredite für wohnungswirtschaftliche Zwecke zur Finanzierung von Bauvorhaben bei niedrigem Risiko und akzeptablem Ertrag nach gültigen Zinsbedingungen wie 3.
Modalität	Die Nutzung der Ressource im Rahmen der Kapitalverwertung muss nach klaren, vereinbarten Konditionen in Bezug auf Laufzeiten und der Tilgungs- bzw. Zinsentwicklung erfolgen. – – Langfristige Kredite seitens der Banken: I. Hypothekarkredit (Kapitalmarktdarlehen): a. Festzins- und zinsvariable Darlehen; b. Forward-Darlehen; c. Annuitäten-, Raten- und endfällige Darlehen. II. Bauspardarlehen. III. Förderdarlehen. IV. Schuldscheindarlehen
Missbräuchliche Nutzung	Unsachgemäße Verwendung des eingesetzten Kapitals, insbesondere der öffentlichen Mittel Fokussierung auf größtmöglichen Cash Flow/Rendite zulasten des sozialen Auftrags des Unternehmens Forderung nach zu hohen Ausschüttungen/Dividenden des Unternehmens, welche dem Unternehmen die finanzielle Basis für die Bestandsbewirtschaftung entzögen Verkauf des Unternehmens an finanzwirtschaftliche Akteure, insbesondere opportunistische Anleger mit primärer Ausrichtung auf den Cash Flow und eine kurzfristige maximale Rendite sowie einem kurzfristigen Anlagehorizont. Unverhältnismäßig starke Einschränkung der Eigentums- und Nutzungsrechte der Volkswohnung durch die Kommune durch Eingriffe beispielsweise bei den Belegungsrechten unverhältnismäßig ungünstige/teure Angebote für die Finanzierung Genereller Ausschluss von öffentlich-rechtlichen Unternehmen Unangemessen schlechtes Rating im Rahmen von Basel II und demzufolge mangelnde Kreditwürdigkeit wie 3.
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Rivalisierende Nutzungen a. mit anderen potentiellen Vermietern (Bestandseigentümer) PF 1 Kapitalverwertung: Bedingt durch den großen Wohnbaubestand in Karlsruhe der Volkswohnung hat ihre Bewirtschaftung der Wohnungen sowohl direkten als auch indirekten Einfluss auf andere Eigentümer. Direkt kann die Geschäftspolitik der Volkswohnung beispielsweise die Mietpreise der Wohnungen innerhalb eines bestimmten Quartiers oder sogar der Stadt (im Fall eines Mietspiegels, als Vergleichsmiete) beeinflussen und sich somit die Kapitalverwertungsmöglichkeiten anderer Vermieter auswirken. Ein indirekter Einfluss kann zum Beispiel über das Auswahlverfahren der Mieter entstehen, der andere Vermieter veranlasst, bestimmte Personengruppen als Mieter zu akzeptieren oder diese auszuschließen. b.

	<p>mit Stadt Karlsruhe (Gesellschafter der Volkswohnung) NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse: Die Kapitalverwertung seitens des Bestandseigentümers kann potentiell mit den wohnungspolitischen Zielen der Kommune kollidieren, jedoch ist dies in der Fallstudie nicht zu beobachten.</p> <p>a. mit der Volkswohnung als Tochterunternehmen der Stadt Karlsruhe PF Kapitalverwertung: Die Forderung nach hohen Dividendenausschüttungen an die Stadt Karlsruhe kann die Volkswohnung in ihrer Geschäftspolitik beeinträchtigen, da die erwirtschafteten Mittel nicht wieder in den Wohnungsbestand fließen und der Bestand langfristig somit abgewertet werden könnte. Dies ist bislang jedoch nicht festzustellen. Im Gegenteil, die Stadt Karlsruhe verzichtet auf die Ausschüttung einer Dividende</p> <p>Komplementäre Nutzungen mit potentiellen Mietern, Gesellschaft (NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse) Die Kapitalverwertung seitens der Volkswohnung zumeist in form baulicher Maßnahmen ermöglicht und unterstützt die Versorgung der Bevölkerung, in jüngerer Zeit insbesondere sozial- und finanzschwache, bedürftiger Haushalte mit Wohnraum. Die Investitionen der Stadt Karlsruhe in die Volkswohnung durch Einstellungen in das Stammkapital, zumeist durch das Einbringen von Grundstücken, ist ein bedeutender Beitrag zur Lösung wohnungspolitischer Probleme und hilft darüber hinaus mittelbar z.B. bei der Befriedigung stadtentwicklungspolitischer oder sozialer Bedürfnisse. (siehe NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse) Die Kapitalverwertung seitens der Banken und Kreditinstitute im Allgemeinen und der LBBW im Speziellen ist neben den öffentlichen Fördermitteln der staatlichen Förderbanken (KfW, L-Bank) der Katalysator von wohnungswirtschaftliche Investitionen mit entsprechenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt etc..</p>
<b>Effekte</b>	<p>auf den Bestand Die mittel- bis langfristige Perspektive ohne spekulative Absichten von öffentlichen Wohnungsunternehmen wie der VoWo garantieren dem von ihnen bewirtschafteten Gebäudebestand größtmögliche Kontinuität. Sozial Für die (ökonomische) Situation der Mieter bedeutet die langfristig orientierte, bestandshaltende Bewirtschaftungsperspektive der Volkswohnung Sicherheit in Hinblick auf die eigene Mietsituation einschließlich des qualitativen Zustands des Bestands und der Mietentwicklung, obgleich hierbei der Einfluss externer Faktoren (insbesondere die Entwicklung der Nebenkosten, vgl. G&amp;D ME 1 Energieverwertung) beträchtlich sein kann. Sozial Soziale Stabilität in Quartieren und damit der Stadt kann durch gezielte Förderung im Sinne einer aktiven Belegungspolitik im Zuge einer</p>

	<p>öffentlichen Wohnraumversorgung insbesondere für sozial- und finanzschwache Personen und Haushalte, die am freien Markt keinen Zugang zu angemessenem Wohnraum finden, erreicht werden. Ungezielt eingesetzte Subventionen bzw. starre Belegungsbindungen können indes auch negative Folgen haben, so z.B. einseitige Belegungsstrukturen, die sich zu überforderten Nachbarschaften entwickeln können. Flexibilität bei der Belegungspolitik (mittelbare Belegung, s. u.) und die Erfahrungen der Wohnungsunternehmen bei der Bewirtschaftung der Bestände können in diesem Zusammenhang können diesen negativen Effekten entgegen wirken.</p> <p>Ökonomisch</p> <p>Die öffentliche finanzielle Förderung (insbesondere die Objektförderung = sozialer Wohnungsbau) kann ausbleibenden Investitionen auf dem Wohnungsmarkt verursachen oder diese beträchtlich mindern (Stichwort: Wettbewerbsverzerrungen auf dem Wohnungsmarkt).</p>
<p><b>Regulierungen</b></p>	<p>Bund (auszugsweise)</p> <p>Mietrecht BGB §§556-562 – Vereinbarungen über die Miete</p> <p>II. Berechnungsverordnung mit den Festlegungen zur Kostenmiete für die öffentlich geförderten Wohnungen</p> <p>Neubaumietenverordnung (NMV)</p> <p>Zinsvorschriften</p> <p>Investmentgesetz (InvG)<sup>9</sup></p> <p>Basel II<sup>10</sup></p> <p>Die Unternehmensbewertung im Rahmen von Basel II ergibt für die Volkswohnung ein AAA Rating, womit sie zum ‚besten‘ Kundenkreis zählt.<sup>11</sup></p> <p>GmbH-Gesetz <a href="http://www.gesetze-im-internet.de/gmbhg/index.html">http://www.gesetze-im-internet.de/gmbhg/index.html</a><sup>12</sup></p> <p>Bürgerliches Gesetzbuch (BGB): Darlehensvertrag: §488 - §611, Allgemeine Vorschriften über Recht an Grundstücken: §873 - §928, Hypotheken/Grundschuld: §1113 - §1203</p> <p>Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG)<sup>13</sup></p> <p>Investitionszulagengesetz 2005 (InvZulG2005)</p> <p>bis 1990: Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG)</p> <p>Stadt Karlsruhe, Verträge</p> <p>Gesellschaftsvertrag der Volkswohnung</p>

<sup>9</sup> Das deutsche Investmentgesetz (InvG) wurde durch das Investmentmodernisierungsgesetz geschaffen und reformierte auf Initiative der Bundesregierung folgende bis dahin das Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG) und das Auslandsinvestment-Gesetz (AusInvestmG), welche seit Inkrafttreten des InvG nicht mehr gelten. (Quellen: juris, <http://bundesrecht.juris.de/invvg/>, aufgesucht am 17.08.07); Wikipedia, [http://de.wikipedia.org/wiki/Investmentgesetz\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Investmentgesetz_(Deutschland)), aufgesucht am 17.08.07)

<sup>10</sup> Basel II bezeichnet die Gesamtheit der Eigenkapitalvorschriften, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht in den letzten Jahren vorgeschlagen wurden. Die Regeln müssen gemäß den EU-Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG seit dem 1. Januar 2007 in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union für alle Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute angewendet werden.

Basel II bezweckt die Stärkung der Sicherheit und Zuverlässigkeit des Finanzsystems, die Verbesserung der Wettbewerbsgleichheit und eine vollständigere Erfassung der Risiken. Die Regelung enthält nicht nur die bisherige einzige Säule der Mindesteigenmittelvorschriften (1. Säule), sondern umfasst neu auch die zwei weiteren Säulen des Aufsichtsverfahrens (2. Säule) und der Marktdisziplin (3. Säule). Neu werden die operationellen Risiken getrennt von den Kreditrisiken betrachtet und sind ebenfalls mit eigenen Mitteln zu unterlegen. Das Regelwerk spiegelt die Fortschritte im Risikomanagement international tätiger Banken und deren Kritik an der geltenden Regelung wider. Die Umsetzung in deutsches Recht ist durch das Kreditwesengesetz, die „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ (MaRisk) für die „zweite Säule“ von Basel II sowie die Solvabilitätsverordnung (SolV) für die „erste“ und „dritte Säule“ von Basel II erfolgt. (Quellen: Eidgenössische Bankenkommission, <http://www.ebk.admin.ch/d/internat/basel.html>, aufgesucht am 17.08.07; Wikipedia, [http://de.wikipedia.org/wiki/Basel\\_II](http://de.wikipedia.org/wiki/Basel_II), aufgesucht am 17.08.07)

<sup>11</sup> Telefoninterview mit Herrn Walter Brotz, Qualitätsmanagement der Volkswohnung, am 19.07.2007

<sup>12</sup> Das Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz), aus dem Jahr 1892 und seitdem mehrfach geändert, regelt in Deutschland im Wesentlichen die besondere Form der GmbH, ihre Errichtung, ihre Organe und ihre Stellung im Rechtsverkehr. Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 73 Nr. 5 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Das GmbH-Gesetz ist in Bezug auf die

## Erläuterung

Bei der Analyse des institutionellen Regimes gilt der Nutzung des G&D PF 1 Kapitalverwertung ein besonderes Augenmerk, da diese für die nachhaltige Nutzung der Ressource von entscheidender Bedeutung ist, bildet sie die Grundlage für die Errichtung (Bau) und Erhaltung (Instandhaltung, Modernisierung) der Ressource Wohnbaubestand. Die Volkswohnung als ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wirtschaftet in diesem Zusammenhang ebenfalls gewinnorientiert, wenngleich die Höhe des erwirtschafteten Ertrags keiner Maximierungstendenz folgt bzw. folgen muss. Das Unternehmen investiert die erzielten Gewinne in den eigenen Bestand, um weiterhin die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum gewährleisten zu können. Im Vergleich zu anderen Städten und Unternehmen werden Unternehmensgewinne durch die Gesellschafter nicht abgeschöpft, sondern bleiben im Unternehmen.

In Bezug auf den regulativen Rahmen für die Kapitalverwertung als Nutzung des Wohnbaubestands haben sich zwei maßgebliche Regimewechsel ereignet: in der ersten Hälfte der 1970er Jahre die Herstellung eines umfassenden Mietrechts mit Regulierungen die Miethöhe und den Kündigungsschutz betreffend sowie die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) zum 01.01.1990.

Der Gesetzgeber sieht die Notwendigkeit zur Einführung eines umfassenden Mietrechts, um der wachsenden Rivalität aus Kapitalverwertung und Wohnnutzung zu begegnen. Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MietVerbG) im Jahr 1971 wird der Mietanstieg begrenzt; seitdem müssen sich Mieterhöhungen an der ortsüblichen Vergleichsmiete (Mietspiegel) orientieren. Weitere Gesetze wie das Wohnraumkündigungsschutzgesetz 1971 folgen und festigen den Kompromiss zwischen den Verwertungsinteressen der Vermieter und der sozialen Sicherung für Mieter. Ein erhöhtes Ausmaß der Regulierungen der G&D Wohnnutzung und Kapitalverwertung ist die Folge.

Während das Mietrecht die Beziehungen zwischen Bestandseigentümer (Vermieter) und Mieter reguliert, richtet sich das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz in Bezug auf die Kapitalverwertung vorwiegend an die Unternehmen und deren Geschäftspolitik sowie die Beziehungen zwischen dem Unternehmen (Wohnungsgesellschaft) sowie dessen Eigentümern (Gesellschaftern). Die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes ermöglicht Veränderungen in der Kapitalverwertung, deren Auswirkungen jedoch aufgrund verschiedener Umstände erst zeitverzögert offenkundig werden.

Ein Beispiel ist der Wegfall der Dividendenbeschränkung nach §9 des WGG. Danach ist die Ausschüttung einer Dividende jährlich auf vier Prozent des eingesetzten Stammkapitals der Gesellschaft beschränkt. Der Gesellschaftsvertrag der Volkswohnung in Karlsruhe wird in der Voraussicht auf die Abschaffung des WGG bereits im Dezember 1989 mit der Übernahme dieser Ausschüttungsbeschränkung in §21 angepasst. Mit einem Stammkapital von seinerzeit 72 Mio. DM bedeutet dies eine Beschränkung der Dividende für die Stadt Karlsruhe auf 2,88

---

GmbH lex specialis zu den Vorschriften des Handelsgesetzbuches und des Bürgerlichen Gesetzbuches. Mit seinen Strafvorschriften gehört das GmbH-Gesetz auch zum Nebenstrafrecht. (Quellen: juris, <http://bundesrecht.juris.de/gmbhg/>, aufgesucht am 17.08.07; Wikipedia, [http://de.wikipedia.org/wiki/Gesetz\\_betreffend\\_die\\_Gesellschaften\\_mit\\_beschr%27C3%A4nkter\\_Haftung](http://de.wikipedia.org/wiki/Gesetz_betreffend_die_Gesellschaften_mit_beschr%27C3%A4nkter_Haftung), aufgesucht am 17.08.07)

<sup>13</sup> Das Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) regelt die Besteuerung von Rechtsvorgängen, die sich auf inländische Grundstücke beziehen, insbesondere den Grundstückskauf, aber auch den Tausch und den Erwerb von Grundstücken in der Zwangsversteigerung. Die Grunderwerbsteuer bemisst sich grundsätzlich nach dem Wert der Gegenleistung, also beispielsweise nach dem Kaufpreis. (Quellen: juris, [http://www.gesetze-im-internet.de/grestg\\_1983/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/grestg_1983/index.html), aufgesucht am 17.08.07; Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Grunderwerbsteuergesetz>, aufgesucht am 17.08.07)

Mio. DM. Wie den Geschäftsberichten des Unternehmens zu entnehmen ist, wird bis ins Jahr 2004 dieser Betrag als Reingewinn ausgewiesen, allerdings nicht an die Gesellschafterin (Stadt Karlsruhe) ausgeschüttet, vielmehr werden mit ihm die Rücklagen und damit das Eigenkapital der Wohnungsgesellschaft erhöht.

Im Fall der Volkswohnung bedeutet dies, dass die Kommune als Eigentümerin des Unternehmens auf eine Auszahlung der, ihr zustehenden, Dividende auf das Stammkapital verzichtet. Durch die Einstellung der Unternehmensgewinne in die Rücklagen als Teil des Eigenkapitals wird das Unternehmen bilanztechnisch wertvoller.

Anderenorts führt die Aufhebung der Dividendenbeschränkung für einen deutlichen Kapitalabfluss aus den Unternehmen in die kommunalen Haushalte. In diesen Fällen wird der Passus der vierprozentigen Dividendenbeschränkung aus dem WGG nicht in die GV übernommen und den Unternehmen damit langfristig die finanzielle Basis für die notwendigen Investitionen entzogen. Die öffentlichen Haushalte vieler Kommunen und Länder sind indes aufgrund zahlreicher struktureller Ursachen unterfinanziert und hoch verschuldet, weshalb mancherorts kein verfassungsgemäßer Haushalt mehr aufgestellt werden kann.

Mit der Abschaffung der Dividendenbeschränkung und der Annahme, die Unternehmen könnten mehr als vier Prozent Dividende erwirtschaften und ausschütten, steigt der darüber hinaus der ökonomische Druck auf die Bestandseigentümer. Der mit der Aufhebung des WGG einhergehende Wegfall der Zweckbindung der Mittel an den Wohnungsbau ermöglicht, forciert durch einen höheren wirtschaftlichen Druck seitens der Gesellschafter, die Suche nach neuen Ertragsquellen und somit die Erschließung neuer Geschäftsfelder.

Die Volkswohnung reagiert auf die neuen Bedingungen durch den Wegfall des WGG frühzeitig, im Jahr 1989, mit der Gründung der Volkswohnung Bauträger- und Verwaltungs- GmbH, welche vorwiegend Service-, Bau- und Versorgungsaufgaben für die Volkswohnung übernimmt. Mit dieser 100-prozentigen Tochtergesellschaft ist die Volkswohnung in der Lage, andere Tätigkeitsfelder abseits des Wohnungsbaus und der Bewirtschaftung zu besetzen und somit Erträge zu erwirtschaften.

Angesichts gravierender wohnungsstruktureller Probleme in den von massiver Abwanderung betroffenen Regionen, vor allem in den neuen Bundesländern, der „überforderten Nachbarschaften“ in vielen Teilen der Republik und wachsender sozialstruktureller Probleme geraten die ehemals gemeinnützigen Unternehmen immer stärker in den Konflikt aus wachsendem ökonomischen Druck seitens ihrer Gesellschafter und gleichzeitig größerer Herausforderungen, auf den sozialen Wandel in den Quartieren und Teilbeständen umfassend zu reagieren. Soziale Dienstleistungen sind in vielen Beständen unverzichtbare Maßnahmen zur Sicherung einer dauerhaften Vermietbarkeit und damit der notwendigen Erträge für die Erhaltung des Bestands. Der Wegfall des WGG stärkte diesen unternehmensstrategischen Konflikt zwischen einer notwendigen streng wirtschaftlichen Ausrichtung einerseits und der Wahrnehmung sozialer Aufgaben, welche zusätzliche Mittel binden und kostenintensiv sind, andererseits.

Die Abschaffung des WGG ist darüber hinaus Voraussetzung für eine problematische Tendenz auf dem deutschen Wohnungsmarkt: dem Verkauf gesamter Wohnungsunternehmen und deren Bestände. Bis 1990 regelt §11 des WGG, dass der Erlös aus dem Verkauf oder der Auflösung einer gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft wieder in den privilegierten Zweck des Wohnungsbaus zu investieren ist. Das bedeutet: erst seit der Aufhebung des Gesetzes ist der Eigentümer ermächtigt, den Verkaufserlös frei zu verwenden.<sup>14</sup> Diese Möglichkeit wird aller-

---

<sup>14</sup> Schader-Stiftung (Hrsg.), Hans Jörg Duvigneau: Die neue Rolle der Wohnungsunternehmen, 2001

dings seit Ende der 1990er Jahre von vielen Kommunen genutzt, um durch den Erlös durch die Privatisierung des kommunalen Vermögens in Form der städtischen Wohnungsunternehmen ihre Haushaltsprobleme zu bewältigen. Prominente Beispiele sind u. a. die Verkäufe der GSW in Berlin an ein Bankenkonsortium aus Cerberus und Whitehall, der WoBa in Dresden an Fortress sowie der geplante, jedoch an einem Bürgerentscheid gescheiterte, Verkauf der Stadtbau in Freiburg.

## Basel II

Sowohl für den Nutzerakteur Bestandseigentümer als auch für die Banken und Finanzinstitute haben sich seit der Anwendung von Basel II für den Erhalt bzw. die Vergabe von Darlehen und Krediten maßgebliche Änderungen in Bezug auf die Eigenkapitalregeln ergeben. Wenn gleich der Akteur Volkswohnung aufgrund der guten Unternehmenssituation und des sehr guten Ratings keine Probleme bei der Fremdkapitalbeschaffung gibt, können zahlreiche öffentliche Wohnungsunternehmen die neuen Anforderungen weniger oder nicht erfüllen, was die Finanzierung wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen erschwert.

### 3.2.3.2 PF 2 Landverwertung

PF 2	Landverwertung
	Unter Landverwertung wird die Möglichkeit verstanden, Land (Grund und Boden, Grundstücke) zu veräußern oder zu verpachten, um sie im Sinne der Schaffung von Wohnraum zu bebauen.
<b>Nutzungsakteure</b>	Stadt Kommune Land Baden-Württemberg Bund private Landeigentümer
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Gebietskörperschaften ohne baulich zu verwertendes Land
<b>Betroffene Akteure</b>	Volkswohnung
<b>Intendierte Nutzung</b>	Verkauf oder Verpachtung von baureifem Land (Grundstücken), um es vom Bestandseigentümer bebauen zu lassen und somit den Bestand zu erweitern.
<b>Modalität</b>	Verkauf der Grundstücke per Vertrag und somit vollständige Übertragung der Eigentumsrechte auf die Volkswohnung (Bestandseigentümer) Verpachtung über Erbbaurecht <sup>15</sup> (grundstücksgleiches Recht für eine bestimmte Zeit) Die von der Volkswohnung bebauten Grundstücke befinden sich heute vollständig im Eigentum des Wohnungsunternehmens.

<sup>15</sup> Das Erbbaurecht (veraltet auch Erbpacht -umgangssprachlich-) ist, aus der Sicht des Erbbauberechtigten, das veräußerliche und vererbliche Recht, auf oder unter der Erdoberfläche des Grundstücks eines fremden Eigentümers ein Bauwerk zu besitzen. Aus der Sicht des Eigentümers des Grundstücks ist das Erbbaurecht ein beschränktes dingliches Recht, das auf seinem Grundstück lastet. Das Erbbaurecht wird selbst wie ein Grundstück behandelt (so genanntes „grundstücksgleiches Recht“) und im Grundbuch (in Abteilung II) wie ein Grundstück eingetragen. Es kann selbst belastet werden, beispielsweise mit Grundpfandrechten (Grundschild und Hypothek). Meist wird vereinbart, dass der Erbbauberechtigte an den Eigentümer des Grundstücks eine einmalige Gegenleistung oder monatliche Zahlungen (den sog. Erbbauzins) leisten muss. (Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Erbbaurecht> aufgesucht am 20.07.2007)

<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	zu hohe Preise für die Grundstücke Markt verzerrende Sonderkonditionen für die Volkswohnung
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Komplementäre Nutzung Die Nutzungen der G&D der Kategorie PF ergänzen sich prinzipiell. So bedingt die Nutzung des G&D PF 2 durch einen Nutzerakteur der öffentlichen Hand durch die Bereitstellung von Bauland die Kapitalverwertung (G&D PF 1) durch etwa den Bestandseigentümer und hat im Rahmen der Nutzung des G&D PF 3, etwa durch anfallende Bauarbeiten, die Arbeitsverwertung durch Akteure der Bauwirtschaft zur Folge.
<b>Effekte</b>	Ökologisch Die Verwertung des Bodens im Rahmen einer Bebauung hat erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt. Im Hinblick auf eine nachhaltige Bodenpolitik ist die Versiegelung unbebauter Flächen zu minimieren und im städtischen Raum eine Verdichtung (Konversionsflächen, Umnutzung) anzustreben, damit die Zersiedelung der Landschaft und das Ausfransen der Städte begrenzt wird.
<b>Regulierungen</b>	Bund Bodenpolitik, Bodenordnung <sup>16</sup> Bodenwertermittlung, Grundstückswertermittlung <sup>18</sup>  Baden-Württemberg Landesplanung (Bauordnungsrecht): Landesbauordnung Baden-Württemberg  Stadt Karlsruhe Bauleitplanung <sup>19</sup> Sanierungsgebiete <sup>20</sup> Erhaltungsbereiche Städtebauliche Gebote Städtebauliche Verträge

## Erläuterung

„Der Bodenmarkt ist ein künstliches Gebilde, genauso wie das Hochhaus am Stadtrand oder die Mietskaserne.“<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Die Grundlagen der Bodenordnung ist die Eigentumsregelung, welche im Privatrecht (§903 BGB: Befugnisse des Eigentümers) sowie nach dem Grundgesetz (Art. 14 GG: Eigentumsgarantie) festgeschrieben ist. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 378f)

<sup>17</sup> Bodenordnung bezeichnet in der Bundesrepublik Deutschland die hoheitliche Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden. Grundlage für die Bodenordnung im städtischen Raum ist das Baugesetzbuch (BauGB). Aufgrund des Umlegungsbeschlusses der Umlegungsstelle (Gemeinde) erstellt diese einen Umlegungsplan auf Grundlage eines Bebauungsplanes. Eine Umlegung ist auch in nicht beplanten Innenbereichen nach §34 Baugesetzbuch (BauGB) möglich. (Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Bodenordnung>, aufgesucht am 16.08.07)

<sup>18</sup> Die Rechtsgrundlagen für die Grundstückswertermittlung sind im Baugesetzbuch (§§192ff) und der Wertermittlungs-Verordnung (WertV) geregelt. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 388ff).

<sup>19</sup> Die Bauleitplanung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, gebunden an die Grundsätze der Raumordnung (Bund) und Landesplanung. Das Baugesetzbuch sieht hierbei ein zweistufiges Verfahren aus Flächennutzungs- und Bebauungsplan vor. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 397)

<sup>20</sup> Sanierungsgebiete werden nach besonderem Städtebaurecht des zweiten Kapitels des BauGB (§§136ff) definiert. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 402)

Die Nutzung des G&D PF 2 Landverwertung ist umfangreich reguliert, wobei sich die verschiedenen planungs- und baurechtlichen Vorgaben der unterschiedlichen gebietkörperschaftlichen eng aufeinander beziehen.

### **Volkswohnung**

Die meisten Grundstücke, auf denen sich der Bestand der Volkswohnung verteilt, sind von der Stadt Karlsruhe erworben oder vormals im Erbaurecht genutzt. Darüber hinaus wurden auch Flächen anderer Gebietskörperschaften erworben, sowohl vom Land Baden-Württemberg als auch vom Bund, hier insbesondere die Konversionsareale auf den ehemaligen Kasernengeländen der in Karlsruhe stationierten alliierten Truppen.

Die Stadt Karlsruhe verkauft ihre Grundstücke zum Verkehrswert und räumt dabei der Volkswohnung keine Preisvorteile ein. Preisvorteile, die aufgrund einer Bebauung der Grundstücke mit gefördertem Wohnungsbau eingeräumt werden, hätten andere Käufer analog erhalten.

Preisabschläge, wie etwa beim Kauf der Konversionsareale, kommen wegen der schieren Größe der Grundstücke (Menge an Fläche) zustande.

Angaben der Volkswohnung<sup>22</sup> zufolge liegt es indes durchaus im Interesse der Kommune, die Volkswohnung als kommunalem Wohnungsunternehmen als Käufer bestimmter Grundstücke zu wissen, da mit dem Unternehmen als wohnungspolitischem Instrument aktiv der Wohnungsmarkt und Wohnungsbestand in der Stadt gestaltet werden kann. Die Kommune sei sich der Bedeutung des Unternehmens in dieser Hinsicht bewusst, weshalb auch ein Verkauf der Volkswohnung (bislang) nicht zur Debatte stünde.

### **Fallstudie Rintheimer Feld**

Der Grund und Boden, auf dem das Rintheimer Feld in den 1950er bis 70er Jahren errichtet wurde, war zuvor städtischer Grund und wurde von der Kommune als Einlage in das Stammkapital der Wohnungsgesellschaft eingebracht, so dass die Grundstücke auch aktuell im Eigentum des Bestandeigentümers sind. Dieser Vorgang ist weder formaler Kauf, den das Unternehmen finanzieren muss, noch Schenkung, da die Stammkapitalerhöhung in die Bilanz einfließt und beispielsweise bewirkt, dass die auszuschüttende Dividende auf das erhöhte Stammkapital steigt.

### **3.2.3.3 PF 3 Arbeitsverwertung**

PF 3	Arbeitsverwertung
	<p>Unter Arbeitsverwertung wird das Potential zur Schaffung von Arbeit verstanden.</p> <p>Die Ressource Wohnbaubestand stellt neben dem Bestandeigentümer verschiedensten Akteuren Arbeit zur Verfügung, hierzu zählen Architekten und Planer, Akteure der Bauwirtschaft, sämtliche Anbieter von Dienstleistungen, die bei der Bewirtschaftung und Nutzung des Wohnbaubestands beauftragt werden.</p> <p>Aufgrund des großen Ausmaßes soll nicht im Einzelnen auf jeden Akteur eingegangen werden, der das G&amp;D PF 3 nutzt, indem er durch die Ressource bereitgestellte Arbeit in Anspruch nimmt. Auf das große Spektrum der möglichen Arbeiten soll daher nur verwiesen werden</p>

<sup>21</sup> Pfeiffer, Ulrich: Zur Konzeption einer sozialeren Wohnungspolitik auf einem sozialeren Markt. in: de Bruyn, Gerd (Hrsg.): Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen. Markt – Stadtplanung – Sozialpolitik. Werkstattbericht zum wohnungspolitischen Kolloquium. Darmstadt 1998, S. 25

<sup>22</sup> Telefoninterview mit Herrn Walter Brotz, Qualitätsmanagement der Volkswohnung, am 19.07.2007

	und anhand der Akteure der Bauwirtschaft die Analyse der Nutzung des G&D PF 3 erfolgen.
<b>Nutzungsakteure</b>	Akteure der Bauwirtschaft sonstige: u. a. Volkswohnung (Bestandseigentümer), Architekten und Planer, Reinigungsfirmen, Postzusteller, Telekommunikationsunternehmen
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Akteure, die keinen Vertrag mit der Volkswohnung haben
<b>Betroffene Akteure</b>	Volkswohnung; Verbände: ZDB Zentralverband deutscher Baugewerbe e.V.; Verband Bauwirtschaft Nordbaden e.V.
<b>Intendierte Nutzung</b>	Nutzen des Arbeitsbedarfs, der durch die Bau- und Erhaltungs- und Bewirtschaftungsaktivitäten der Volkswohnung generiert wird
<b>Modalität</b>	Auftragsvergabe nach Ausschreibung
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	-
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Komplementäre Nutzung Die Nutzungen der G&D der Kategorie PF ergänzen sich prinzipiell. So bedingt die Nutzung des G&D PF 3 durch einen Nutzerakteur aus der Bauwirtschaft die Kapitalverwertung (G&D PF 1) durch etwa den Bestandseigentümer und ist im Fall eines Neubaus die Folge der Nutzung des G&D PF 2, indem Land zur Bebauung eingesetzt wird.
<b>Effekte</b>	Ökonomisch Mit einem Anteil von 9,33% am Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2006 spielen die Bauinvestitionen trotz des sinkenden Anteils in den letzten Jahren eine entscheidende volkswirtschaftliche Rolle. Im gleichen Jahr waren im Baugewerbe 2,15 Mio. der 39 Mio. Erwerbstätigen in Deutschland beschäftigt. <sup>23</sup>

<sup>23</sup> Zentralverband der deutschen Bauindustrie: Analyse und Prognose, Bauwirtschaftlicher Bericht 2006/2007, Berlin 2007

<b>Regulierungen</b>	Bund: Arbeitsrecht <sup>24</sup> der Branche und/oder dem Berufsfeld entsprechende Gesetze
----------------------	--

## Erläuterung

### Baugewerbe

Die Untersuchung dieses G&D konzentriert sich auf die Akteure der Bauwirtschaft und dabei insbesondere auf die Nutzungsberechtigung der Akteure. Grundsätzlich können Bauleistungen auf Grundlage des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) oder nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ausgeschrieben werden. Die VOB besteht aus drei Teilen, von denen der erste Teil A die allgemeinen Bestimmungen, sowie in Abschnitt 1 die Vorschriften für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte und in Abschnitt 2 die Bestimmungen für Aufträge oberhalb der Schwellenwerte enthält. Der zweite Teil (VOB/B) enthält allgemeine Vertragsbedingungen über die Ausführung von Bauleistungen und ersetzt bei Vereinbarung der Regelung im Bauvertrag die entsprechenden Regelungen des BGB. Der dritte Teil (VOB/C) ist gewerkbezogen und regelt allgemeine technische Vertragsbedingungen.

Handelt es sich um einen öffentlichen Auftraggeber, wie bei der Volkswohnung, und/oder werden die Schwellenwerte überschritten, sind umfangreiche vergaberechtliche Richtlinien sowie zusätzliche Regelwerke wie beispielsweise das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB), die Vergabeordnung (VgV), sowie im Falle von Wohnungsunternehmen der 2. Abschnitt der VOB zu beachten und in der Konsequenz europaweite Ausschreibungen durchzuführen. Die Schwellenwerte ergeben sich aus der europäischen Baukoordinationsrichtlinie 93/37/EWG, welche durch die nationale Gesetzgebung mit einem derzeitigen Netto-Auftragswert von fünf Millionen Euro festgelegt sind. Erfolgt eine Ausschreibung nach den Grundsätzen der GWB ist die Auftragsvergabe stark reglementiert und zudem leicht angreifbar. Dazu gehört beispielsweise die Verpflichtung zur öffentlichen Bekanntmachung sowie die nachvollziehbare Dokumentation für Dritte nach dem Transparenzgrundsatz (§97, §102 GWB) sowie das Gleichbehandlungsgebot (§97 GWB), wonach alle Teilnehmer gleich zu behandeln sind. Damit ist beispielsweise eine Auftragsvergabe an regionale Anbieter, was aus ökonomischer und ökologischer Sicht möglicherweise sinnvoll wäre, nicht gezielt möglich.

Handelt es sich ausschließlich um einen öffentlichen Auftraggeber unterhalb der Schwellenwerte muss dennoch nach VOB/A ausgeschrieben werden. Hieraus ergeben sich Konsequenzen hinsichtlich der Formulierung von Ausschreibungstexten, des Verfahrensablaufs sowie der Zuschlagserteilung und damit für die Nutzung des G&D Materialabnahme.

Zwar handelt es sich bei der Volkswohnung GmbH um ein Unternehmen in einer Privatrechtsform, jedoch ist sie aufgrund der Bestimmungen des §98 GWB als öffentlicher Auftraggeber einzustufen, da ihre Aufsichtsorgane zu mehr als der Hälfte aus Mitgliedern beste-

<sup>24</sup> Das deutsche Arbeitsrecht regelt die Rechtsbeziehungen zwischen einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitgebern (Individualarbeitsrecht), sowie zwischen den Koalitionen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und zwischen Vertretungsorganen der Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber (Kollektives Arbeitsrecht). Deutschland besitzt keine einheitliche Kodifikation des Arbeitsrechts. Regelungen finden sich in folgenden Rechtsquellen: Europarecht (meist Richtlinien); Gesetze, darunter u. a.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) - insb. Art. 9 Abs. 3, Koalitionsfreiheit; Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) - insb. §§611 ff. BGB, Dienstvertrag; AEntG Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Kündigungsschutzgesetz (KSchG); Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) und Personalvertretungsgesetze (öffentlicher Dienst); Tarifvertragsgesetz (TVG); Mitbestimmungsgesetz (regelt Beteiligung der Arbeitnehmer am Aufsichtsrat); Altersteilzeitgesetz AltTZG; Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG); Entgeltfortzahlungsgesetz (EntgFG); Bundesurlaubsgesetz (BUrlG); Arbeitszeitgesetz (ArbZG); AÜG Arbeitnehmerüberlassungsgesetz; Mutterschutzgesetz (MuSchG); Nachweisgesetz (NachwG); Arbeitsplatzschutzgesetz (ArbPlSchG); Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG); Berufsbildungsgesetz (BBiG) sowie Ausbildungsverordnungen der einzelnen Berufe; Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) und Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) sowie Bildschirmarbeitsverordnung; Sozialgesetzbuch IX (SGB IX) – Schwerbehindertenrecht; Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG); Tarifverträge für Branchen sowie Einzelunternehmen; Betriebsvereinbarungen und Dienstvereinbarungen (öff. Dienst); Einzelarbeitsverträge. (Quelle: Wikipedia, [http://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitsrecht\\_%28Deutschland%29](http://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitsrecht_%28Deutschland%29), aufgesucht am 15.08.07)

hen, die von der öffentlichen Hand bestimmt werden. Darüber hinaus ist in einer konkreten Einzelprüfung der sog. „funktionale Auftraggeberbegriff“ von Bedeutung. Dem zufolge ist entscheidend, ob die betreffende Einrichtung Funktionen der öffentlichen Hand ausübt und öffentliche Interessen unabhängig von der jeweiligen Rechtsform verfolgt. Durch die Nutzung des G&D NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse sowie des besonderen sozialen Auftrags, welcher sich aus der Satzung der Gesellschaft ergibt, ist im Falle der Volkswohnung (wie auch der Nassauischen Heimstätte in der Fallstudie Frankfurt) von einem öffentlichen Auftraggeber auszugehen. Welche öffentlichen Auftraggeber Vergaben nach VOB/A durchzuführen haben, wird auf Länderebene, in Baden-Württemberg in der Verwaltungsvorschrift der Ministerien über die Einführung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teile A und B, geregelt. Nach dieser Bestimmung gehören Wohnungsunternehmen jedoch nicht dazu. Während sich für die Volkswohnung durch eine mögliche Einstufung als funktionaler Auftraggeber oberhalb der Schwellenwerte die Pflicht ergeben kann, Bauaufträge nach VOB/A Abschnitt 2 europaweit auszuschreiben, gibt es keine rechtliche Verpflichtung unterhalb der Schwellenwerte zur Ausschreibung nach VOB/A. Diese Inkohärenz wird jedoch dadurch aufgehoben, dass die Volkswohnung prinzipiell nach VOB/A ausschreibt.

### 3.2.4 ME Material- und Energieverwertung

#### Kooperationspartner Volkswohnung, Karlsruhe:

Die Kooperationspartner der Volkswohnung in Karlsruhe sind als übergeordnete Firma die KVVH (Karlsruher Versorgungs-, Verkehrs- und Hafen GmbH (Holding) die zu 100 % im Besitz der Stadt Karlsruhe sind. Ihr gehören an die:

Stadtwerke Karlsruhe GmbH (Strom Erdgas, Wärme und Trinkwasser)

VBK – Verkehrsbetriebe Karlsruhe GmbH

KBG- Planungs- und Bausgesellschaften

#### 3.2.4.1 ME 1 Energieabnahme

ME 1	Energieabnahme
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Abnahme von Energie in Form verschiedener Energieträger.
Nutzungsakteure	Die Nutzungsakteure unterscheiden sich nach dem Energieträger. Stromlieferanten Gaslieferant (noch ausschließlich Stadtwerke Karlsruhe) Fernwärmelieferanten (Stadtwerke Karlsruhe) Lieferanten von festen Brennstoffen wie Holz, Kohle Öllieferanten (nicht in der Fallstudie)
Ausgeschlossene Akteure	Akteure die keine Energie an den Bestand liefern.
Betroffene Akteure	-
Intendierte Nutzung	Liefern von Energie in Form von unterschiedlichen Energieträgern
Modalität	Der Strom wird dauerhaft und kontinuierlich geliefert. Das Gas wird dauerhaft und kontinuierlich geliefert. Fernwärme wird dauerhaft und kontinuierlich geliefert. Feste Brennstoffe werden abhängig von den Klimabedingungen einmal bis mehrmals jährlich geliefert.
Missbräuchliche Nutzung	Fallstudie Missbräuchliche Nutzungen sind keine bekannt. Generell Nicht-Versorgung eines bestimmten Gebiets. Erhebung von überhöhten Gebühren zum Zwecke der Gewinnmaximierung.
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Komplementäre Nutzungen ÖPNV UF 2 Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur Mit den Gewinnen der Stadtwerke (Strom, Gas, Fernwärme, Trinkwasser), werden die Verluste des Öffentlichen Personen Nahverkehrs (ÖPNV) sowie der Karlsruher Bäder Gesellschaft ausgeglichen

Effekte	<p><b>Ökonomisch</b> Die Energiekosten sind ein wichtiger Faktor in der Gesamtmietbelastung der Mieter. Die steigenden Energiekosten entwickeln sich immer stärker zu einem finanziellen Problem, insbesondere für einkommensschwache Mieter. Da die Mieter nur ein begrenztes Budget für die gesamte Mietbelastung haben, entwickeln die steigenden Energiepreise auch einen stärker werdenden Druck auf die Vermieter.</p> <p><b>Ökologisch</b> Jegliche Art von Energieverbrauch hat Umweltbelastungen zur Folge. Derzeit werden die mit Zentralheizung ausgestatteten Gebäude mit Erdgas betrieben. Die Volkswohnung erwägt jedoch diese auf die Versorgung mit Fernwärme umzustellen. Einige der Gebäude werden noch immer mit Einzelöfen beheizt. Diese würden dann auch mit Fernwärme versorgt werden. Ökologisch gesehen wäre dies von Vorteil, da die Wärme bei der Fernwärmeversorgung ohnehin anfällt und so effizienter genutzt werden kann.</p> <p><b>Intern Heterogen</b> Die Stadtwerke Karlsruhe bieten sowohl Gas als auch Fernwärme an. Beide Abteilungen möchten ihren Geschäftsanteil vergrößern.</p>
Regulierungen	<p><b>Bund</b> Stromeinspargesetz Konzessionsabgabenverordnung EU-Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt Energiewirtschaftsgesetz Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform Stromsteuergesetz Erneuerbare-Energien-Gesetz Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz Haushaltsbegleitgesetz (Änderung der Mehrwertsteuer) Novellierung des Energiewirtschaftsgesetz Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Stromnetzentgeltverordnung</p> <p><b>Sonstige</b> EU-Richtlinie Rahmenvorgaben zur Liberalisierung des Gasmarkts</p>

**G&D:** ME1 Energieverwertung

**Teilgebiet:** Strom-, Gasmarkt

**Veränderung:** Liberalisierung, verstärkter Einsatz regenerativer Energien, höhere steuerliche Belastung

**Effekt auf die Nutzung der Ressource:**

Steigerung der Wohnnebenkosten → Rivalität mit G&D A1 Wohnnutzung

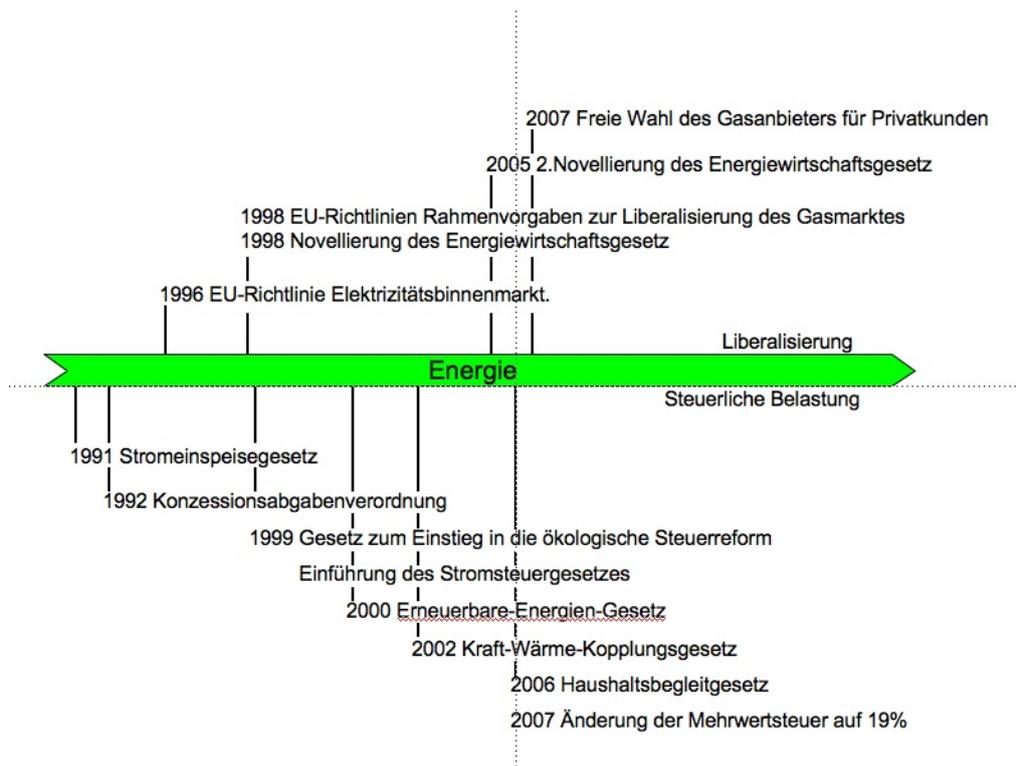


Abbildung 3.3 Entwicklung der Rahmenbedingungen

### Erläuterung

Bis 1998 bestanden in Deutschland Gebietsmonopole, d.h. Versorgungsunternehmen hatten in ihren jeweiligen Versorgungsgebieten ein gesetzlich anerkanntes Monopol inne, und es erfolgte, neben der staatlichen Fach- und Preisaufsicht, eine kartellbehördliche Missbrauchsaufsicht.

Der Beginn der Liberalisierung des Energiemarktes erfolgte auf europäischer Ebene. Die Europäische Kommission entwickelte bereits in den achtziger Jahren eine Grundkonzeption zur Verwirklichung des europäischen Energiebinnenmarktes. Auf diesem Konzept bauten die EU-Binnenmarktrichtlinien Elektrizität und Gas mit dem Zweck auf, ein wettbewerbsorientiertes Marktgeschehen zu verwirklichen.

Mit dem novellierten Energiewirtschaftsgesetz des Jahres 1998 wurde die EU-Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt in nationales Recht umgesetzt. Seither verfolgt das EnWG die Öffnung des Marktes für leitungsgebundene Energie. Die staatlich eingerichteten Gebietsmonopole waren damit abgeschafft. Im Jahr 2003 erfolgte mit einer Neuregelung des Energiewirtschaftsgesetzes die Umsetzung der EU-Richtlinie zum Gasbinnenmarkt.

Noch im selben Jahr wurden auf europäischer Ebene neue Richtlinien zur Verwirklichung des Energiebinnenmarktes beschlossen. Mit diesen Beschleunigungsrichtlinien verfolgte der europäische Gesetzgeber die Absicht, die Liberalisierung im Energiebereich und die Schaffung von einheitlichen Wettbewerbsbedingungen auf dem Erdgas- bzw. Elektrizitätsbinnenmarkt weiter voranzutreiben. Anders als die Binnenmarktrichtlinien, überlassen die Beschleunigungsrichtlinien dem Mitgliedstaat nicht mehr die Wahl zwischen einem verhandelten oder regulierten Zugang zum Netz. Vielmehr wurde der regulierte Netzzugang als einzig mögliche Umsetzung europäischen Rechts festgelegt.

Auf der Grundlage der Binnenmarkttrichtlinien für Strom und Gas 2003 erfolgt, mit Inkrafttreten der Energierechtsnovelle 2005 am 13. Juli 2005 (Zweites Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts), der Übergang vom verhandelten zum regulierten Netzzugang. Die Geschäftsbedingungen und Entgelte des Netzzugangs ergeben sich von nun an aus genaueren Vorgaben in Gesetz und Rechtsverordnungen, die durch Entscheidungen der Regulierungsbehörden gegebenenfalls ergänzt und durchgesetzt werden. Für die Durchführung der Regulierung auf Bundesebene ist die bisherige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post zuständig, die in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) umbenannt worden ist. Daneben gibt es Landesregulierungsbehörden in den Ländern, denen bei der Kontrolle kleinerer und mittlerer Netzbetreiber zugewiesen worden sind.

Während die Liberalisierung des Strommarktes bereits weit vorangeschritten ist, steht der freie Gasmarkt für den Privatkunden noch am Anfang. Erst seit dem Jahr 2006 können Privatkunden den Gasanbieter frei wählen. Anders als die Strompreise, haben die Erdgaspreise nach unten ein geringeres Potenzial. Beim Strom besteht kaum Wettbewerb zu anderen Energieträgern, mit denen das Gas direkt konkurriert. Außerdem drücken in der Stromwirtschaft noch immer erhebliche Überkapazitäten, während die Gaswirtschaft von einem Lieferanten-Oligopol abhängig ist. Dazu ist es unrealistisch, dass das ökologisch vorteilhafte Erdgas von der generellen Energiepreisentwicklung abgekoppelt werden könnte. Da darüber hinaus das Problem der Netzregulierung noch immer nicht gelöst ist, sind zumindest im Privatkundenbereich des Gasmarkts noch keine signifikanten Änderungen zu beobachten.

<b>Anbieter</b>	<b>Anteil (%)</b>
Mittlere und kleine Stadt- und Gemeindewerke	65
Handel Ökostrom	12
Kleine lokale private Versorger	9
Regionale Versorger	7
Reine Stromerzeugung	5
Größere Stadtwerke	2

Abbildung 3.4 *Strom Anbieter. Quelle: VDEW/Stand 2006*

Seit der Liberalisierung des Strommarkts im Jahr 1998 haben - nach Aussage des Verbandes der Elektrizitätswirtschaft - ca. 12 Mio. Haushalte in Deutschland ihren Stromanbieter gewechselt. Rund zwei Millionen private Kunden wählten einen neuen Lieferanten, etwa zehn Millionen entschieden sich für ein anderes Stromprodukt ihres bisherigen Versorgers. Seit Beginn der Liberalisierung wechselten damit fünf Prozent der Haushaltskunden sowie sieben Prozent der Gewerbebetriebe (ohne Industrie) ihr Energieversorgungsunternehmen. Derzeit gibt es nach Verbandsangaben ca. 1000 Stromversorgungsunternehmen, darunter ca. 700 kleine und mittlere Stadtwerke. Der neue Wettbewerb hat auch die Stadtwerke dazu veranlasst, ihre Unternehmensstrategie anzupassen. Dazu gehören Veränderungen der Tarife, z.B. mit Vergünstigungen bei langfristigen Vertragsbindungen, aber auch verstärkte Investitionen in den Kundenservice. Einige der von den Stadtwerken bereits früher betriebenen Dienstleistungen haben heute jedoch einen anderen Zweck. So hat sich die Aufklärung zum Energiesparen von einer vom Gesellschafter (Stadt Karlsruhe) gewünschten politisch motivierten Erziehungsmaßnahme zu einem Marketinginstrument entwickelt, das der Vertrauensbildung beim Kunden dienen soll.

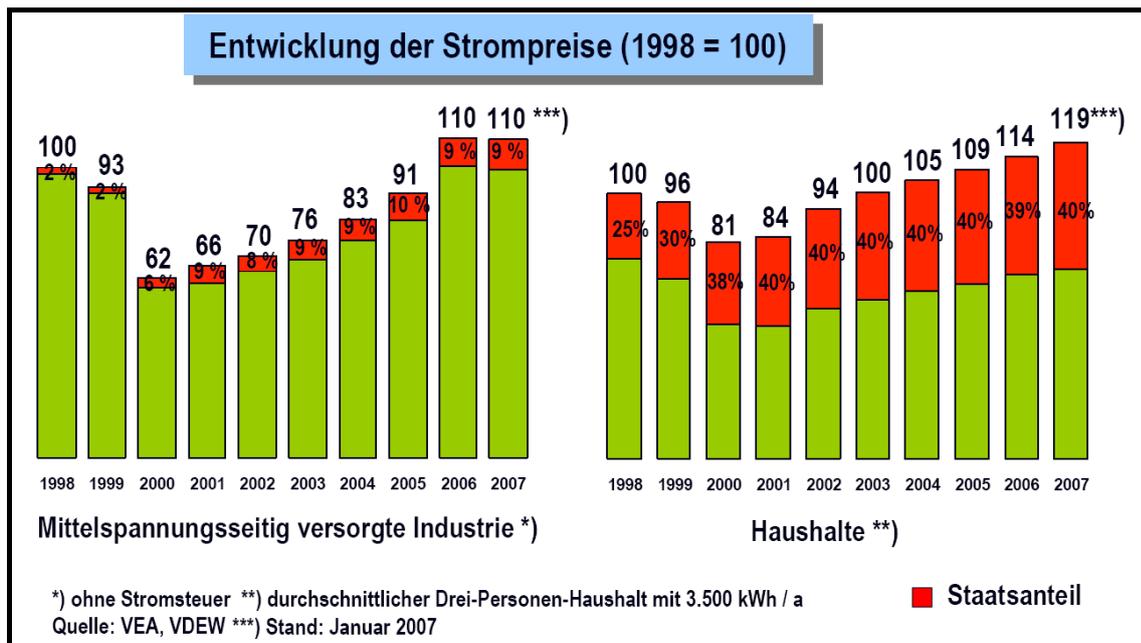


Abbildung 3.5 Entwicklung der Strompreise zum Referenzjahr 1998 [VDE 2007]

Die Strompreise für Haushalte und Industrie sind im Jahresvergleich Januar 2006 zu Januar 2007 um 4,6 bzw. 8,1 Prozent gestiegen, obwohl die Strompreise netto niedriger als vor der Liberalisierung sind. Grund für den Preisanstieg ist die deutliche Erhöhung des Anteils der Staatslasten am Strompreis dieser beträgt 2007 40 Prozent während er 1998 bei 25 Prozent lag. Bezogen auf die absoluten Werte haben sich die Staatslasten im vorgenannten Zeitraum fast verdoppelt.

Die Liberalisierung des Energiemarkts - und damit verbunden die Vielzahl neuer Akteure - sorgt durch den so entstehenden Wettbewerb jedoch nicht nur für Bewegung bei den Preisen und dem Kundenservice, sondern wirft auch die Frage nach der Sicherstellung der Versorgungsqualität auf. Mit den zwei schwerwiegenden Stromausfällen Ende November 2005 und Anfang November 2006 rückte die Debatte um die Verantwortung und die Kontrolle der Versorgungssicherheit auch in den Blickpunkt des Medieninteresses. Spätestens mit den Pannenserien in den AKWs Krümmel und Brunsbüttel, im Juni und Juli 2007, hat die Diskussion um die Sicherheit und Qualität der Versorgung ein neues Niveau erreicht. In Schleswig-Holstein mussten die beiden AKWs am selben Tag nach Störfällen heruntergefahren werden. In Brunsbüttel gab es einen Kurzschluss, zwei Stunden später brach auf dem Gelände des Kraftwerks Krümmel ein Feuer aus. Wenige Wochen später drohte die für die Reaktorsicherheit zuständige Schleswig-Holsteinische Sozialministerin Gitta Trauernicht gar mit dem Lizenzentzug für den Betreiber Vattenfall. Sie scheute keine Schritte gegen den Konzern, "denn ganz offensichtlich liegt die Sicherheitskultur hier im Argen", sagte sie am 9. Juli 2007 dem NDR. Bereits im Jahr 2006 war der Betreiber Vattenfall mit einem Zwischenfall im schwedischen AKW Forsmark-1 in die Kritik geraten. Am 25.07.2006 kommt es im schwedischen AKW-Block Forsmark-1 zu einem Kurzschluss, der zur Trennung des Reaktors vom Stromnetz führt. Daraufhin versagt die Notstromversorgung. Spätere Untersuchungen zeigen, dass die Anlage nur Minuten von einem GAU entfernt war. Vier Meiler werden vom Netz genommen. Experten sprechen in der Folge vom schwersten Zwischenfall seit Tschernobyl und Harrisburg.

Neben der Frage der Qualität und Sicherheit der Versorgung sowie der Bereitstellung der Energie, beschäftigt den Gesetzgeber seit längerem das Problem des unvollkommenen Marktes. Denn überregional gibt es nur vier große Energieunternehmen, EON (Mitte), RWE (Wes-

ten), ENBW (Süden) und Vattenfall (Norden und Osten). Diese vereinen rund 90% der Kraftwerkskapazität auf sich. Diese oligarchischen Strukturen veranlassen den Gesetzgeber immer wieder neue Regulierungen zu schaffen, um den Wettbewerb zu fördern. Unter anderem ordnete der Gesetzgeber über die komplexen Vorgaben des neuen Energiewirtschaftsgesetzes an, den Netzbetrieb gesellschaftsrechtlich von den Bereichen Erzeugung und Vertrieb zu trennen, um so anderen Anbietern einen erleichterten Zugang zum Energiemarkt zu schaffen. Für die Nutzung des Netzes wird dann ein sogenanntes Netznutzungsentgelt verlangt. In der Vergangenheit wurde von den neuen Anbietern oftmals beklagt, dass das Netznutzungsentgelt zu hoch sei, so dass hierdurch Wettbewerb verhindert werde. In der Folge muss jedes Unternehmen, das Stromnetze bereitstellt seine Netznutzungsentgelte genehmigen von der Bundesnetzagentur genehmigen lassen. Dies gilt jedoch auch für die Stadtwerke, die in der Regel im Besitz der Anschlussleitungen an den Bestand sind. Die Bundesnetzagentur hat 2006 angekündigt, die Netzdurchleitungsentgelte zu senken, um den Wettbewerb zu fördern und damit vor allem Druck auf die vier großen Anbieter auszuüben. Die städtischen Gesellschaften befürchten daher deutliche Umsatzrückgänge, welche wiederum ein großes Loch in den ohnehin finanziell schlecht ausgestatteten kommunalen Haushalten hinterlassen würden. In den meisten Kommunen, so auch in Karlsruhe und Frankfurt, werden die Gewinne der städtischen Energieversorger genutzt, um die Verluste aus dem öffentlichen Personennahverkehr auszugleichen. Durch die aktuelle Entwicklung befürchten die Betreiber des ÖPNV in Karlsruhe jedoch deutliche Einschnitte bei der Quersubventionierung.

In allen Energiebereichen wurde zudem, mit der Einführung der ökologischen Steuerreform im Jahr 1999, ein steuerlicher Zuschlag eingeführt. Dazu gehörten unter anderem die Einführung der Stromsteuer sowie die Staffelung nach ökologischen Kriterien der Mineralölsteuer. Letztere wurde mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform vom 23. Dezember 2002 erneut erhöht. Die Erträge aus der so genannten Ökosteuern sind jedoch nicht zweckgebunden, das heißt, sie werden nicht ausschließlich zu ökologischen Zwecken eingesetzt. Dies war jedoch nicht von Beginn an das Ziel, so wurde die Einführung der Ökosteuern nicht ausschließlich mit ihrer ökologischen Lenkungswirkung, sondern auch im Zusammenhang mit der gesetzlich verordneten Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen argumentiert. Ein Teil des Steueraufkommens dient daher teilweise der Reduzierung der Beitragssätze für die Sozialversicherung und damit der Senkung der Lohnnebenkosten. Über diesen steuerlichen Umweg wird somit die Nutzung dieses G&D des Wohnbaubestands für nicht-wohnungspolitische Zwecke, namentlich arbeitsmarktpolitische Zwecke, genutzt. Wie der Namensgebung des Gesetzes zu entnehmen ist, ist die Besteuerung des knappen Gutes Energie, mit dem Ziel der Steigerung der Effizienz des Energieeinsatzes, jedoch das primäre Ziel. Diese führt im Bereich des Wohnbaubestands jedoch zu einem Konflikt, da die Mieter als Akteur der finanziell für die Nutzung des G&D Energielieferung aufkommen muss nur einen beschränkten Einfluss auf den Energieverbrauch haben. Der überwiegende Teil der Energie im Sektor Haushalte - ca. 87% - wird in den Bereichen Raumwärme und Warmwasser verbraucht. Während der elektrische Energieverbrauch, unter anderem für Beleuchtung, stark vom Mieter zu beeinflussen ist, gilt dies für den entscheidenden Bereich Raumwärme nicht. Dieser ist, im Gegensatz zu den anderen Bereichen, besonders stark von den baulichen Gegebenheiten, wie der Gebäudehülle abhängig, für welche der Mieter jedoch nicht die Verantwortung trägt d.h. für welche er jedoch nicht die nötigen Verfügungsrechte hat, um gegebenenfalls eine notwendige Veränderung herbeizuführen.

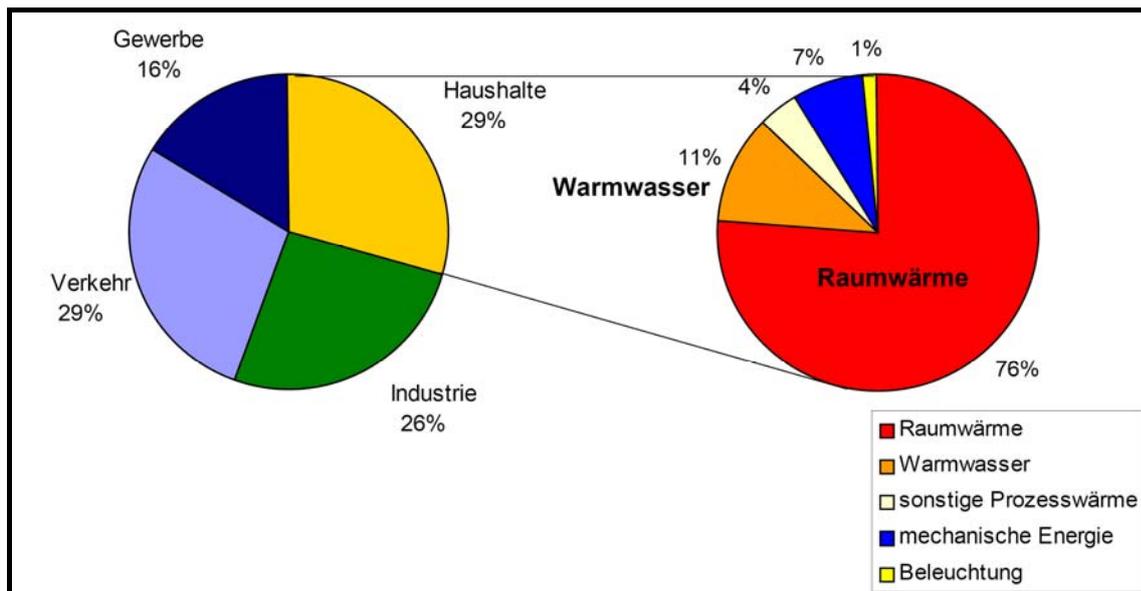


Abbildung 3.6 Energieverbrauch nach Anwendungsbereichen [dena 2006]

Damit gibt es einen Widerspruch, denn die Ökosteuer zielt zwar auf eine Reduzierung des Energieverbrauchs ab, adressiert aber für den entscheidenden Bereich nicht den Eigentümer als Akteur mit den notwendigen Verfügungsrechten, da diesem durch §556 BGB sowie über die Betriebskostenverordnung ermöglicht wird die Kosten für den Energieverbrauch auf den Mietern umzulegen.

### 3.2.4.2 ME 2 Materialabnahme und –senke

ME 2	Materialabnahme und -senke
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Abnahme und Lieferung von (Bau-) Materialien
<b>Nutzungsakteure</b>	Anbieter von Baumaterialien für die Errichtung, Instandhaltung und Modernisierung des Bestands  Verwerter von Bauabfällen
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	-
<b>Betroffene Akteure</b>	z.B. Branchenverbände
<b>Intendierte Nutzung</b>	Die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen zur Herstellung von Baumaterialien zur Errichtung und Instandhaltung des Wohnbaubestands
<b>Modalität</b>	Intervallweise bzw. unregelmäßig während der Lebenszeit des Gebäudes, Maßnahmenabhängig per Vertrag
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Das Verhindern der Nutzung dieses G&D

<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Die Nutzung dieses G&D ist notwendig, um die anderen Nutzungen aufrecht zu erhalten.
<b>Effekte</b>	Ökonomisch Der Gebäudebestand ist ein gigantisches Materiallager mit dem entsprechenden Wert.
<b>Regulierungen</b>	Verträge Mietvertrag BGB §535 Inhalt und Hauptpflichten des Mietvertrags

### 3.2.4.3 Erläuterung

Im Laufe der Interviews kristallisierte sich heraus, dass die Nassauische Heimstätte bei ihren Instandhaltungsmaßnahmen sehr hochwertige und besonders langlebige Materialien einsetzt. Diese Strategie, hierdurch die Instandhaltungszyklen zu verlängern, wird jedoch oftmals durch die technische Obsoleszenz oder die Vorschriftenobsoleszenz in Frage gestellt. In vielen Fällen werden Bauteile vor dem Ende ihrer technischen Lebensdauer ausgetauscht, weil sie entweder nicht mehr aktuellen technischen Standards bzw. den gestiegenen Anforderungen entsprechen, oder weil die Bauteile nicht mit vernünftigem Aufwand an die bestehenden Vorschriften angepasst werden können. Dies betrifft insbesondere Wärme- und Schallschutz. Aus diesem Grund folgen viele Wohnungsunternehmen einer anderen Strategie, nämlich preiswertere Materialien mit einer kürzeren technischen Lebensdauer zu verwenden.

Die Auswahl der Nutzerakteure richtet sich nach den Ausführungen des G&D PF3 Arbeitsverwertung.

### 3.2.4.3 ME 3 Materiallieferung (Abfall)

<b>ME 3</b>	<b>Materiallieferung (Abfall)</b>
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Lieferung von Abfällen.
<b>Nutzungsakteure</b>	Stadt Karlsruhe, Amt für Abfallwirtschaft (Regiebetrieb) Die Entsorgung der Abfälle durch die Stadt Karlsruhe ergibt sich aus dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG). Das alleinige Recht der Entsorgung des im Stadtgebiet anfallenden Abfalls ergibt sich aus der Satzung der Stadt Karlsruhe über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (Abfallentsorgungssatzung) 7/11 §3 „Anschluss- und Benutzungszwang, Überlassungspflicht“. Dabei ist zu beachten, dass die Stadt Karlsruhe als Entsorgungsträger nicht alle Abfälle entsorgt. Die Paragraphen §3 Abs. 3, §4, §7, §8 und §9 beschreiben, welche Abfälle von der Entsorgungspflicht ausgeschlossen sind. Damit sind die Nutzungsrechte abhängig von der Art des Abfalls. Zwischenverwerter Über den Entsorgungsbetrieb der Stadt Karlsruhe hinaus, gibt es wei-

	tere Akteure, die den Abfall vor der Abholung durch die Entsorgungsbetriebe vorbehandeln. Zwei Methoden der Vorbehandlung sind indes bekannt: Verdichtung und Vorsortierung.
Ausgeschlossene Akteure	Ausgeschlossene Akteure ergeben sich aus der gleichen rechtlichen Grundlage wie die Nutzungsakteure. Der oben genannte Benutzungszwang aus der Satzung der Stadt Karlsruhe 7/11 schließt für die Entsorgung jeden anderen Akteur außer der Stadt Karlsruhe als Entsorgungsträger aus. Auch hier besteht eine Abhängigkeit zwischen der Art des Abfalls und der Nutzungsberechtigung der Dienstleistung.
Betroffene Akteure	Mannheimer Energieversorgungsunternehmen MVV Energie Duales System Deutschland (DSD)
Intendierte Nutzung	Abnahme von Hausmüll einer bestimmten Güte (siehe Gemeindecatsatzung 7/11 §4) zur Entsorgung und Wiederverwertung Sortierung und Nachverdichtung von Hausmüll in den Abfallcontainern
Modalität	Bei der Abnahme des Abfalls (Hausmüll) handelt sich um eine regelmäßige und dauerhafte Dienstleistung der Stadt Karlsruhe, die durch die Satzung der Stadt Karlsruhe geregelt wird. Die Modalität für die „Zwischenverwerter“ ist abhängig von der jeweiligen Vertragsgestaltung. Über die Verträge mit den „Zwischenverwertern“ sind jedoch, im Rahmen der Untersuchungen der Fallstudien, keine Informationen vorhanden.
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Fallstudie Missbräuchliche Nutzungen sind keine bekannt  Generell Nicht Versorgung eines bestimmten Gebiets. (Der Ausschluss bestimmter Nachbarbarschaften von der Entsorgungspflicht wird durch die Satzung der Stadt Karlsruhe verhindert)  Erhebung von überhöhten Gebühren zum Zwecke der Gewinnmaximierung
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	-
Effekte	Ökonomisch Die Beseitigung des Hausmülls ist ein wesentlicher Posten der kalten Betriebskosten.  Ökologisch Die Endlagerung bzw. Verarbeitung des Mülls verursacht Verschmutzungen. Mit der Mülltrennung wird jedoch versucht den Anteil des nicht verwertbaren Restmülls zu reduzieren. Die Nichtbeachtung der Sortierregeln führt zu einiger geringeren Effizienz des Systems und

	<p>hat daher einen negativen ökologischen Effekt.</p> <p><b>Intern Heterogen</b> Die missbräuchliche Nutzung, in diesem Fall die Nichtbeachtung der Sortierregeln, führt zu Problemen mit dem Abfallentsorger und damit zu höheren Kosten für alle Mieter.</p> <p><b>Auf den Bestand</b> Ein großes Problem in der Siedlung ist die Unordnung auf den Müllplätzen. Einige Mieter halten sich hier nicht an die Sortierregeln und an die Hausordnung. Viele Müllbehälter werden nicht in, sondern neben die Tonnen gestellt. Oftmals werden diese Behältnisse durch Tiere oder den Wind aufgerissen, sodass sich der Müll in größerem Umkreis verteilt. Wird das Abfallproblem nicht gelöst, steigt die Gefahr der Vermüllung der gesamten Siedlung rapide an.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p><b>Bund</b> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW/AbfG)</p> <p><b>Land Baden-Württemberg</b> <i>Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen in Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz LAbfG)</i> Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) Kommunalabgabengesetz (KAG)</p> <p><b>Stadt Karlsruhe</b> Gemeindecsetzung der Stadt Karlsruhe 7/11 Satzung der Stadt Karlsruhe über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (Abfallentsorgungssatzung) 7/12 Satzung der Stadt Karlsruhe über die Benutzung ihrer Abfallentsorgungseinrichtungen 7/13 Satzung der Stadt Karlsruhe über Gebühren für die Abfallentsorgung (Abfallgebührensatzung)</p>

## Erläuterung

In der Fallstudie Rintheimer Feld der Volkswohnung Karlsruhe wird der Müll in den Tonnen verdichtet. Dadurch sinkt das Volumen, und es müssen weniger Behälter bereitgestellt werden. Für die anschließende Sortierung in der Abfallsortieranlage spielt dies jedoch keine Rolle. Im Bestand der Nassauischen Heimstätte in Frankfurt wird in einigen Teilbeständen der Abfall durch einen „Zwischenverwerter“ vorsortiert. Hierdurch soll der Restmüllanteil verringert werden.

Im Bereich der Endverarbeitung des Mülls gab es in den vergangenen Jahren einige Änderungen. Seit dem 1. Juni 2005 ist die Deponierung unbehandelter Abfälle gesetzlich verboten. Ziel ist es, gegenwärtige Entsorgungsprobleme nicht durch Deponierung auf zukünftige Generationen zu verlagern. Mischabfälle, die bis zum 1. Juni 2005 deponiert werden konnten, müssen nun sortiert und behandelt werden, um dann entweder recycelt oder in Heizkraftwerken verbrannt werden zu können.

Abbildung 3.7 *Abfallentsorgung in Zahlen Stadt Karlsruhe (Stadt Karlsruhe 2007)*

Dieser Mehraufwand sowie höhere Verbrennungskosten spiegeln sich in den Entsorgungskosten für Mischabfälle wieder. Ausnahme bilden nicht brennbare Abfälle mit einem organischen Anteil mit weniger fünf Prozent. Seitdem werden jährlich ca. 166.000 Tonnen Hausmüll aus dem Landkreis und der Stadt Karlsruhe nach Mannheim zur Endverarbeitung gefahren.

Die Umstände, die dazu geführt haben, sind sehr komplex und stehen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Nutzung des Wohnungsbestands und werden deshalb an dieser Stelle nicht ausführlicher betrachtet. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass der Transport ins rund 65km entfernte Mannheim eine zusätzliche Umweltbelastung darstellt.

In den vergangenen 10 Jahren hat sich mit der Einführung des Dualen Systems der Anteil des Restmülls deutlich von ca. 90.000 Tonnen auf ca. 53.000 Tonnen verringert. Während es in der Fallstudie Frankfurt bei der Gebührenentwicklung der Abfallbeseitigung besonders seit der Privatisierung deutliche Veränderungen gegeben hat, ist eine solche Entwicklung im Bereich des Stadtgebiets Karlsruhe nicht zu beobachten. Ein für die Entsorgung im Geschosswohnungsbau üblicher Großmüllbehälter mit 1100 Liter Volumen kostete in der Entsorgung im Jahr von 1997 bis 2004 umgerechnet 136,36 Euro für Restmüll sowie 61,72 Euro für Wertstoff. Eine Preisänderung gab es erst im Jahr 2004, bei der die Gebühr für Restmüll um knapp 7 Prozent auf 145,65 angehoben, und gleichzeitig die Gebühr für Wertstoff um knapp 8 Prozent gesenkt wurde. Seit 2006 wurde eine Pflicht-Biotonne für Bioabfälle eingeführt, deren schrittweise Einführung bereits im Jahr 1991 begonnen hatte. Nachdem sie im Jahr 1995 als Pflichttonne auf Basis eines Anschluss- und Benutzungszwangs eingeführt wurde, galt sie dann Ende der neunziger Jahre als gescheitert und wurde als Pflichttonne wieder abgeschafft. Seit der Wiedereinführung sind deren Entsorgungskosten durch die Gebühren der Restmülltonne gedeckt.

Dass sich das institutionelle Regime auch auf eine veränderte Bewirtschaftungsstrategie anpasst, zeigt sich bei der Nutzung dieses G&D besonders deutlich. Die Einführung immer weiterer Tonnen, und damit einhergehend der immer größere Stellplatzbedarf für die Abfallbehälter, veranlasste die Volkswohnung, einen Auftrag über eine sogenannte Stellplatzdienstleistung zu vergeben. Hierbei handelte es sich um den Auftrag die Abfälle in den Tonnen vor zu sortieren und zu verpressen, um so Behälter und Gebühren einzusparen. Dabei finanziert sich die Dienstleistung aus den eingesparten Abfallgebühren. Diese werden jeweils zur Hälfte an den Dienstleister als Vergütung sowie an die Mieter als Betriebskostensparnis weitergegeben. Da die Abfallgebühren der Stadt jedoch nach Volumen bemessen waren, reagierte die Gemeinde im Jahr 2006 mit einer Änderung der Abfallgebührensatzung. Danach ist für verpresste Müllbehälter ein 50-prozentiger Aufschlag zu entrichten. Trotzdem ist das Prinzip weiterhin rentabel und wird von der Volkswohnung so fortgeführt.

Weitere Ausführungen, zur Gebührenbemessung, die im Hinblick auf die ökologische Nachhaltigkeit besondere Bedeutung hat, finden sich in der Erläuterung dieses G&D in der Fallstudie Frankfurt.

Ebenso wie die Trinkwasserver- und die Abwasserentsorgung ist auch die umweltgerechte und ordnungsgemäße Abfallentsorgung prinzipiell eine kommunale Pflichtaufgabe und fällt damit in den Bereich der Daseinsvorsorge. Wie bei der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung gilt auch bei der kommunalen Abfallentsorgung der so genannte Benutzungszwang. Für die privaten Haushalte bedeutet dies, keine freie Wahl des Versorgers. Der

Benutzungszwang gilt allerdings nicht für alle Abfallarten und Abfallverursacher. Für private Haushalte gilt die Überlassungspflicht ohne Einschränkung nur noch für Abfälle zur Beseitigung. Abfälle zur Verwertung (z.B. Papier, Bioabfall) sind davon ausgenommen. Es existiert allerdings weder im deutschen noch im europäischen Abfallrecht eine eindeutige Definition von Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung. Gerade im Hinblick auf eine weitere Liberalisierung der Abfallwirtschaft ist dies ein ständiges Diskussionsthema und führt ganz aktuell auch in Karlsruhe zu einer neuen Situation auf dem Entsorgungsmarkt. Im Sommer 2007 verstärkten sich die Bemühungen eines privaten Versorgungsunternehmens, eine blaue Tonne zur Sammlung von Altpapier einzuführen. Diese sollte den Bürger nichts kosten. Der juristische Dienst der Stadt Karlsruhe ist jedoch der Auffassung, dass dies nicht zulässig ist. Die Stadt wies darauf hin, dass die Tonne dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallentsorgungsgesetz entgegen laufe. Sie rechnete vor, dass die Tonne für die Bürger nicht kostenneutral sein könne, weil das Amt für Abfallwirtschaft entgehende Einnahmen von rund vier Millionen Euro jährlich über höhere Abfallgebühren hereinholen müsse. Einer gewerblichen Entsorgung der Abfälle aus privaten Haushalten stünden deshalb überwiegende öffentliche Interessen entgegen.<sup>25</sup>

Neben dem Benutzungszwang wirkt sich die Definition der Abfallentsorgung als Bereich wirtschaftlicher oder nicht-wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen auf die Organisation der Leistungserbringung aus, denn während die nicht-wirtschaftliche Leistungserbringung einer öffentlichen Institution von der Steuerpflicht befreit ist, sind so genannte wirtschaftliche Leistungen steuerpflichtig. Die kommunale Abfallentsorgung ist nach EU-Recht eine wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen, die ebenso von anderen, privaten Unternehmen übernommen werden könnte und somit besteuert werden müsste. Dies wurde durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes bestätigt, wonach aus Wettbewerbsgründen die Umsatzsteuerpflicht für kommunale Entsorgungsbetriebe einzuführen ist. In Deutschland ist dies für Entsorgungsbetriebe mit öffentlich-rechtlicher Organisationsform jedoch noch nicht umgesetzt worden.

### **Anhang zu ME 3 Materiallieferung (Abfall)**

#### ***Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW/AbfG)***

§13 Überlassungspflichten: „... sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen verpflichtet, diese den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger) zu überlassen...“

§ 14 Duldungspflichten bei Grundstücken: (1) Die Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, auf denen überlassungspflichtige Abfälle anfallen, sind verpflichtet, das Aufstellen zur Erfassung notwendiger Behältnisse sowie das Betreten des Grundstücks zum Zwecke des Einsammelns und zur Überwachung der Getrennthaltung und Verwertung von Abfällen zu dulden.

#### ***Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen in Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz LAbfG)***

§5 Pflichten der öffentlichen Hand

§6 Entsorgungspflicht

§8 Satzung

→ Gemeinden regeln Abfallentsorgung durch Satzung

---

<sup>25</sup> <http://www.ka-news.de/karlsruhe/news.php4?show=phf2007710-267C>, aufgesucht am 25.7.2007

## **Gemeindesatzung der Stadt Karlsruhe**

### **7/11 Satzung der Stadt Karlsruhe über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (Abfallentsorgungssatzung)**

§1 (1) Die Stadt als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträgerin im Sinne von § 15 in Verbindung mit § 13 Abs. 1 Satz 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) betreibt im Rahmen ihrer gesetzlichen Entsorgungspflicht die Erfassung und die Entsorgung (Verwertung und Beseitigung) der in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle als öffentliche Einrichtung.

§3 (1) Die Eigentümer von Grundstücken im Stadtgebiet, denen Erbbauberechtigte, Wohnungseigentümer, Wohnungserbbauberechtigte, Nießbraucher und sonstige zur Nutzung eines Grundstücks dinglich Berechtigte gleichstehen, sind berechtigt und verpflichtet, ihre Grundstücke an die Einrichtungen der öffentlichen Abfallentsorgung anzuschließen, diese zu benutzen und die auf ihren Grundstücken anfallenden Abfälle im Rahmen der gesetzlichen Überlassungspflicht der öffentlichen Abfallentsorgung zu überlassen. Die Verpflichtung zur vorschriftsmäßigen Überlassung von Abfällen trifft auch jeden zur Nutzung des Grundstücks Berechtigten (z. B. Mieter, Pächter) oder die das Grundstück tatsächlich nutzenden Personen.

### **7/12 Satzung der Stadt Karlsruhe über die Benutzung ihrer Abfallentsorgungseinrichtungen**

### **7/13 Satzung der Stadt Karlsruhe über Gebühren für die Abfallentsorgung (Abfallgebührensatzung)**

§3 Bemessungsgrundlagen

§4 Gebührenhöhe

§5 Fälligkeit

### **Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO)**

§4 Satzungen: (1) Die Gemeinden können die weisungsfreien Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit die Gesetze keine Vorschriften enthalten. Bei Weisungsaufgaben können Satzungen nur erlassen werden, wenn dies im Gesetz vorgesehen ist. (2) Wenn nach den Vorschriften dieses Gesetzes eine Hauptsatzung zu erlassen ist, muss sie mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Gemeinderats beschlossen werden. (3) Satzungen sind öffentlich bekannt zu machen. Sie treten am Tage nach der Bekanntmachung in Kraft, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist. Satzungen sind der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen.

(4) Satzungen, die unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften dieses Gesetzes oder auf Grund dieses Gesetzes zu Stande gekommen sind, gelten ein Jahr nach der Bekanntmachung als von Anfang an gültig zu Stande gekommen. Dies gilt nicht, wenn 1. die Vorschriften über die Öffentlichkeit der Sitzung, die Genehmigung oder die Bekanntmachung der Satzung verletzt worden sind, 2. der Bürgermeister dem Beschluss nach § 43 wegen Gesetzeswidrigkeit widersprochen hat oder wenn vor Ablauf der in Satz 1 genannten Frist die Rechtsaufsichtsbehörde den Beschluss beanstandet hat oder die Verletzung der Verfahrens- oder Formvorschrift gegenüber der Gemeinde unter Bezeichnung des Sachverhalts, der die Verletzung begründen soll, schriftlich geltend gemacht worden ist. Ist eine Verletzung nach Satz 2 Nr. 2 geltend gemacht worden, so kann auch nach Ablauf der in Satz 1 genannten Frist jedermann diese Verletzung geltend machen.

Bei der Bekanntmachung der Satzung ist auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften und die Rechtsfolgen hinzuweisen. (5) Absatz 4 gilt für anderes Ortsrecht und Flächennutzungspläne entsprechend.

### **Kommunalabgabengesetz (KAG)**

§2 Abgabensatzungen: (1) Die Kommunalabgaben werden auf Grund einer Satzung erhoben. Die Satzung soll insbesondere den Kreis der Abgabenschuldner, den Gegenstand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie die Entstehung und die Fälligkeit der Abgabenschuld bestimmen.

§13 Gebührenerhebung: (1) Die Gemeinden und die Landkreise können für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Technisch getrennte Anlagen, die der Erfüllung derselben Aufgabe dienen, bilden eine Einrichtung, bei der Gebühren nach einheitlichen Sätzen erhoben werden, sofern durch die Satzung nichts anderes bestimmt ist; § 17 Abs. 1 Nr. 2 bleibt unberührt. (2) An Stelle von Benutzungsgebühren können, unabhängig von der weiteren rechtlichen Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses, privatrechtliche Entgelte erhoben werden.

§14 Gebührenbemessung: (1) Die Gebühren dürfen höchstens so bemessen werden, dass die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen insgesamt ansatzfähigen Kosten (Gesamtkosten) der Einrichtung gedeckt werden, wobei die Gebühren in Abhängigkeit von Art und Umfang der Benutzung progressiv gestaltet werden können. Versorgungseinrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen können einen angemessenen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen. (2) Bei der Gebührenbemessung können die Gesamtkosten in einem mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens fünf Jahre umfassen soll.

Übersteigt am Ende des Bemessungszeitraums das Gebührenaufkommen die Gesamtkosten, sind die Kostenüberdeckungen bei ein- oder mehrjähriger Gebührenbemessung innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen; Kostenunterdeckungen können in diesem Zeitraum ausgeglichen werden. (3) Zu den Kosten nach Absatz 1 Satz 1 gehören auch 1. die angemessene Verzinsung des Anlagekapitals und angemessene Abschreibungen; dabei sind auch die aus dem Vermögen der Gemeinde oder des Landkreises bereitgestellten Sachen und Rechte mit dem Wert zum Zeitpunkt der erstmaligen Bereitstellung zu berücksichtigen, 2. Verwaltungskosten einschließlich Gemeinkosten und 3. bundes- und landesrechtliche Umweltabgaben und das Wasserentnahmeentgelt nach dem Wassergesetz für Baden-Württemberg.

§18 Gebühren für die Benutzung der öffentlichen Abfallentsorgung: (1) Für die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der öffentlichen Abfallentsorgung gilt ergänzend, dass 1. die Gebühren so gestaltet werden können, dass sich daraus nachhaltige Anreize zur Vermeidung und Verwertung sowie zur Abfalltrennung ergeben, 2. alle Abfallverwertungs- und Abfallbeseitigungsanlagen einschließlich der stillgelegten Anlagen, solange sie der Nachsorge bedürfen, eine Einrichtung des Trägers bilden, bei der Gebühren nach einheitlichen Sätzen erhoben werden, sofern durch Satzung nichts anderes bestimmt ist, 3. bei der Gebührenbemessung auch a) die Kosten der Beratung und Aufklärung über Abfallvermeidung und Abfallverwertung, b) die Zuführung zu Rücklagen oder Rückstellungen für die vorhersehbaren späteren Kosten der Stilllegung und der Nachsorge, c) die Kosten der Stilllegung und der Nachsorge für stillgelegte Abfallverwertungs- und Abfallbeseitigungsanlagen, soweit dafür nach Buchstabe b keine Rücklagen oder Rückstellungen gebildet wurden, und d) die Kosten der Verwertung und Beseitigung in unzulässiger Weise auf öffentlichen Flächen oder außerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile abgelagerter Abfälle, soweit die öffentlich-rechtlichen Ent-

sorgungsträger zu deren Entsorgung verpflichtet sind, berücksichtigt werden sollen, 4. beim Gebührenmaßstab auch das Aufkommen der Abfälle zur Beseitigung und der Abfälle zur Verwertung berücksichtigt werden kann, 5. auch die Grundstückseigentümer, im Falle des Erbbaurechts die Erbbauberechtigten als Gebührenschuldner bestimmt werden können, 6. im Falle der Ablagerung von Abfällen die Gebühren alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Deponie, einschließlich der Kosten einer vom Betreiber zu leistenden Sicherheit oder eines zu erbringenden gleichwertigen Sicherungsmittels, sowie die geschätzten Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren abdecken müssen; dies gilt entsprechend für die Abdeckung der Kosten von Anlagen zur Lagerung von Abfällen, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in Verbindung mit Nummer 8.14 des Anhangs zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) bedürfen, 7. bei Wegfall der Restnutzungsdauer abweichend von § 14 Abs. 3 Satz 6 Halbsatz 2 der Restbuchwert einer Abfallbeseitigungsanlage während der Dauer der Stilllegung und der Nachsorge weiter abgeschrieben werden kann und 8. bei der Gebührenbemessung ferner die in ordnungsgemäßer Wahrnehmung der Aufgabe nach § 15 Abs. 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes entstandenen Kosten für Planung und Entwicklung nicht verwirklichter Vorhaben berücksichtigt werden können; diese Kosten sind über einen angemessenen Zeitraum zu verteilen. (2) Die Landkreise können die Gemeinden durch Satzung verpflichten, die von dem Landkreis beschlossenen Benutzungsgebühren gegen Kostenersatz in seinem Namen für ihn zu erheben. Die Pflicht zur Erhebung der Gebühren geht zu dem in der Satzung bestimmten Zeitpunkt auf die Gemeinden über. Der Verband Region Stuttgart kann die Stadt- und Landkreise durch Satzung verpflichten, in seinem Namen Benutzungsgebühren zu erheben; Satz 2 gilt entsprechend. (3) Gemeinden, denen vom Landkreis nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 des Landesabfallgesetzes das Einsammeln und Befördern übertragen worden ist, können Gebühren für das Einsammeln und Befördern sowie für die weitere Entsorgung der Abfälle erheben, soweit der Landkreis ihnen die Kosten der weiteren Entsorgung durch Satzung auferlegt. Für die Erhebung der Gebühren durch die Gemeinden und für die vom Landkreis gegenüber den Gemeinden festzulegende Abgabe für die weitere Entsorgung gilt Absatz 1 entsprechend. Die Befugnis der Landkreise nach Absatz 2 bleibt unberührt.

#### 3.2.4.4 ME 4 Wasserabnahme (Frischwasser)

ME 4	Wasserabnahme (Frischwasser)
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an Trinkwasser.
<b>Nutzungsakteure</b>	Stadtwerke Karlsruhe
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Ausgeschlossen sind alle Akteure außer den Stadtwerken. Dies ergibt sich aus der Satzung der Stadt Karlsruhe (8/1 Satzung über die öffentliche Wasserversorgung der Stadt Karlsruhe §1, § 3, § 4). Auch die DIN 2000 macht hierzu eine Anmerkung unter Abs. 4.1. („Diese Anforderungen (siehe Punkt D.2.3.) werden am besten durch eine zentrale Trinkwasserversorgung sichergestellt.“)
<b>Betroffene Akteure</b>	Katastrophenschutz Feuerwehr Klärwerk

<b>Intendierte Nutzung</b>	Nutzen der regionalen Wasservorräte, um Wasser in ausreichender Menge und Qualität an den Gebäudebestand zu liefern.
<b>Modalität</b>	<p>Die Wasserversorgung wird dauerhaft ohne Einschränkung gewährt. Dies ergibt sich auch aus der DIN 2000 Abs. 4.2. („Trinkwasser ist lebensnotwendig; es kann nicht ersetzt werden. Trinkwasser muss jederzeit den Anforderungen nach Abschnitt 5 entsprechen und in ausreichender Menge sowie mit genügend Druck an jeder Übergabestelle zur Verfügung stehen.“)</p> <p>Ein weiterer Verweis auf die Dauerhaftigkeit findet sich in der AVB-WasserV §5 Abs. 1. („Das Wasserversorgungsunternehmen ist verpflichtet, Wasser im vereinbarten Umfang jederzeit am Ende der Anschlussleitung zur Verfügung zu stellen.“)</p> <p>Vertragspartner ist der Grundstückseigentümer.</p>
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	<p>Fallstudie: Missbräuchliche Nutzungen sind keine bekannt</p> <p>Generell: Nicht Versorgung eines bestimmten Gebiets (Der Ausschluss bestimmter Nachbarbarschaften von der Entsorgungspflicht wird durch die Satzung der Stadt Karlsruhe verhindert.) Vorsätzliche oder fahrlässige Versorgung mit Wasser, welches nicht den Qualitätsanforderungen entspricht Nicht ausreichende Unterhaltung der Versorgungsanlagen Verlangen einer unverhältnismäßigen Gebühr für Frischwasser Einleiten von Zusatzstoffen in das Trinkwasser (z.B. Impfstoffe)</p>
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Rivalisierende Nutzungen Bestandseigentümer G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung, G&amp;D NM 1 Befriedigung wohnungspolitischer Bedürfnisse Die Trinkwasserversorgung ist eine absolute Notwendigkeit, um eine angemessene Wohnnutzung zu ermöglichen. Die Nutzung dieses G&amp;D ME 4 Wasserabnahme ist unabdingbares für die Nutzung des G&amp;D W 1 Wohnnutzung. Durch die Kosten der Trinkwasserversorgung kann es jedoch auch zu einer Rivalität mit dem G&amp;D NM Sozialer Versorgungsauftrag sowie PF 1 Kapitalverwertung kommen.</p> <p>Mineralwasserindustrie G&amp;D ME 4 Wasserabnahme Die kommerziellen Getränkeanbieter haben die Intention, ihre Produkte zu verkaufen, was durch den vermehrten Konsum von Trinkwasser aus dem Hahn konterkariert wird.</p>

<b>Effekte</b>	<p><b>Ökologisch</b> Da die Ressource Wasser in Karlsruhe nicht knapp ist, sind keine negativen Auswirkungen des Wasserverbrauchs auszumachen.</p> <p><b>Sozial</b> Die zuverlässige und dauerhafte Nutzung dieses G&amp;D durch die öffentlichen Wasserversorger ist inzwischen eine Selbstverständlichkeit, wodurch das Bewusstsein für die besondere Bedeutung der Wasserversorgung schwindet. Dies zeigt sich auch in den verstärkten Diskussionen um eine Privatisierung der Wasserversorgung in Deutschland.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p><b>Bund</b> AVBWasserV – Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser Trinkwasserverordnung (TrinkwV) – Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch Infektionsschutzgesetz Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV)</p> <p><b>Land Baden-Württemberg</b> Wasserhaushaltsgesetz (WHG) Baden-Württemberg Wassergesetz (WG) Baden-Württemberg</p> <p><b>Stadt Karlsruhe</b> Satzung der Stadt Karlsruhe 8/1 Hierin werden die Rechte und Pflichten der Stadtwerke Karlsruhe als Wasserversorger, sowie des Grundstückeigentümers als Abnehmer geregelt. Sie bestimmt die Stadtwerke Karlsruhe als einzig zulässigen Versorger (§4 Benutzungszwang) und schließt damit andere Akteure automatisch aus. Die Satzung regelt u.a. das Anschlussrecht, Anschlusszwang, Benutzungszwang, Befreiung vom Benutzungszwang in Härtefällen, Vollstreckung, Zuwiderhandlung, bestehende Wasserrechte. Darüber hinaus stellt sie grundsätzliche Anforderungen an die Versorgung und Qualität des Frischwassers. Die Satzung regelt die Verfügbarkeit, den Schutz von Gewässerressourcen, die Versorgungsanlagen, Versorgungsunterbrechung, hygienische Anforderungen, technische Anforderungen, Anforderungen an Planung und Bau von Versorgungsanlagen, Anforderungen an die Werkstoffe, Anforderungen an Betrieb und Unterhaltung von Versorgungsanlagen.</p> <p><b>Verträge</b> Anschlussvertrag mit den Stadtwerken Karlsruhe</p> <p><b>Normen</b> DIN 2000 – Leitsätze für Anforderungen an Frischwasser, Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen</p>

## Erläuterung

Der Trinkwasserpreis in Karlsruhe liegt mit 1,66 Euro knapp unter dem durchschnittlichen Preis in Baden-Württemberg von 1,78 Euro (Stand 2006). (Zum Vergleich: In den Städten und Gemeinden variiert der Kubikmeterpreis für Trinkwasser aus dem öffentlichen Netz zwischen 48 Cent und 3,75 Euro (Stand 2006). ( Vgl. Anlage ME 4 Wasserabnahme)

Durch die besondere Lage der Stadt Karlsruhe im Rheingraben steht Trinkwasser in ausreichender Menge zur Verfügung. Aus diesem Grund entsteht durch die Nutzung des Trinkwassers zur Versorgung des Wohnungsbestands keine Rivalität mit der Nutzung des Trinkwassers durch andere Akteure.

Eine Rivalität besteht jedoch zwischen den Akteuren der Trinkwasserversorgung und der Mineralwasserindustrie. In zunehmendem Maße wird auch in Deutschland Mineralwasser konsumiert, wobei besonders der Anteil des stillen Wassers wächst.<sup>26</sup> Aus qualitativer Sicht gibt es jedoch keinen Grund abgepacktes stilles Wasser dem Leitungswasser vorzuziehen. Um diesem Trend entgegenzuwirken betreiben die Stadtwerke Karlsruhe eine intensive Imagekampagne zur Qualität ihres Trinkwassers. Danach ist kein Lebensmittel in Deutschland einer strengeren Qualitätskontrolle unterworfen als das Trinkwasser. Allerdings tragen die Stadtwerke die Verantwortung für die Wasserqualität ausschließlich bis zur Übergabestelle, d.h. bis zur Bauwerksgrenze. Innerhalb des Gebäudes ist der Gebäudeeigentümer für die Wasserqualität verantwortlich. In der Praxis ist dies jedoch oftmals problematisch, da sich viele Eigentümer nicht über ihre Verantwortung bewusst sind und zudem nicht über die notwendigen fachlichen Kenntnisse verfügen. Auf Grund der Professionalität des Bestandseigentümers in der untersuchten Fallstudie trifft dies jedoch nicht zu, so dass die Regulierungen für die Bewertung des institutionellen Regimes in diesem Fall als ausreichend bewertet werden. Grundsätzlich ist dies jedoch aus eben genannten Grund trotz aller Strenge der Qualitätsanforderungen zu bezweifeln.

---

<sup>26</sup> Im April 2006 veröffentlichte der Stern eine Befragung über die Trinkgewohnheiten von Nichtalkoholischen Getränken in Deutschland. Demnach trinken knapp drei Viertel der Deutschen (73 Prozent) mindestens einmal täglich Mineralwasser. Auf die Frage welches Wasser sie hauptsächlich trinken, antworteten 19,3% der Befragten „Leitungswasser aus dem Wasserhahn“ und 17,1% „stilles Wasser“.

## Anhang zu ME 4 Wasserabnahme (Frischwasser)

### Wasserrecht Baden-Württemberg

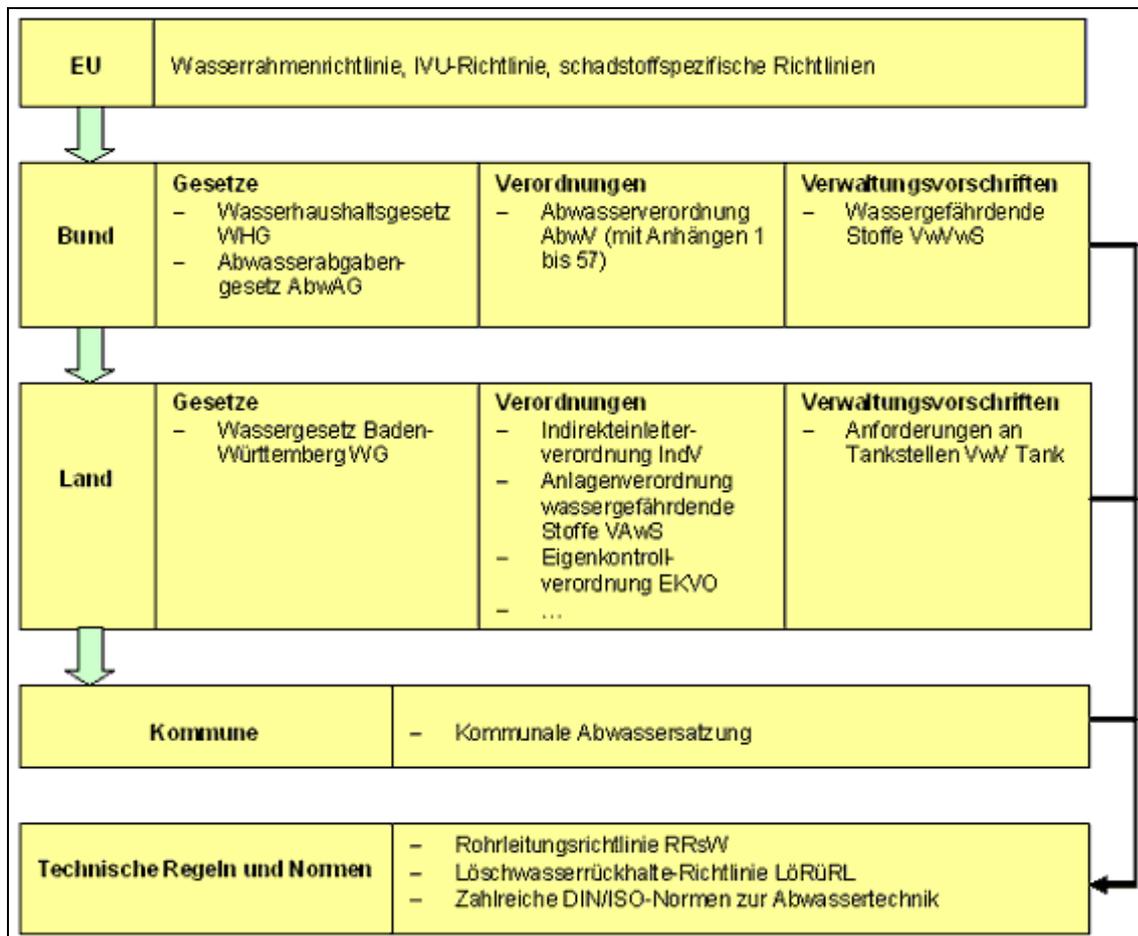


Abbildung 3.8 Übersicht zur Struktur der wasserrechtlichen Vorschriften

(Quelle: ABAG-itm, 2004, <http://www.umweltschutz-bw.de/index.php?lvl=1758>, aufgesucht am 06.12.2006)

### Satzung der Stadt Karlsruhe 8/1

Geregelt werden die Rechte und Pflichten der Stadtwerke Karlsruhe als Wasserversorger, sowie des Grundstückseigentümers als Abnehmer. Sie bestimmt die Stadtwerke Karlsruhe als einzig zulässigen Versorger (§4 Benutzungszwang) und schließt damit andere Akteure automatisch aus. Die Satzung regelt u. a. das Anschlussrecht, Anschlusszwang, Benutzungszwang, Befreiung vom Benutzungszwang in Härtefällen, Vollstreckung, Zuwiderhandlung, bestehende Wasserrechte. Die Satzung regelt u. a. die Verfügbarkeit, den Schutz von Gewässerressourcen, die Versorgungsanlagen, Versorgungsunterbrechung, hygienische Anforderungen, technische Anforderungen, Anforderungen an Planung und Bau von Versorgungsanlagen, Anforderungen an die Werkstoffe, Anforderungen an Betrieb und Unterhaltung von Versorgungsanlagen.

Sachverhalt	Beispiel	Bezeichnung des Verfahrens	wesentliche Rechtsgrundlagen
Gewässerbenutzung	Entnehmen von Wasser aus oberirdischen Gewässern oder aus Grundwasser Einleiten von Abwasser in oberirdische Gewässer oder in Grundwasser (Direkteinleitung) Aufstau von Gewässern zur Wasserkraftnutzung	Erlaubnis (unterschieden wird zwischen gehobener Erlaubnis, beschränkter Erlaubnis und beschränkter Erlaubnis im vereinfachten Verfahren) Bewilligung	§§2, 3, 7,7a WHG; Abwasserverordnung AbwV und WG Baden-Württemberg, Teil 3, 1. Abschnitt
Einleitungen von Abwasser mit bestimmten gefährlichen Inhaltsstoffen in öffentliche Abwasseranlagen	z.B. Galvanikabwasser wird in eine kommunale Kanalisation eingeleitet (Indirekteinleitungen)	(Indirekteinleiter-) Genehmigung (neben der Anschlussgenehmigung des Trägers der Kanalisation erforderlich)	§7a Abs. 4 WHG; Abwasserverordnung AbwV; §45k WG Baden-Württemberg; §5 Indirekteinleiterverordnung
Abwasserbehandlungsanlagen	Bau, Betrieb, wesentliche Änderung einer kommunalen oder industriellen Kläranlage, sonstige Abwasserbehandlungsanlage	Planfeststellung Genehmigung	§18c WHG und §45e WG Baden-Württemberg
Errichtung und Betrieb von Rohrleitungen zum Befördern wassergefährdender Stoffe	Transport wassergefährdender Stoffe	Genehmigung	§§19a ff. WHG
Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen	Lagerbehälter, Abfüllanlagen	Eignungsfeststellung (kann u. U. entfallen, z.B. wenn eine Bauartzulassung vorliegt)	§§19h ff. WHG und §25b WG Baden-Württemberg; §§15 ff. VAWS
Ausbau oberirdischer Gewässer	Uferbefestigung oder Umgestaltung	Planfeststellung	§31 WHG

Abbildung 3.9 Übersicht über die Genehmigungserfordernisse und deren Rechtsgrundlagen (auf Basis des Wasserhaushaltsgesetzes WHG und des Wassergesetzes Baden-Württemberg)  
Quelle: ABAG-itm, 2004; angepasst durch B.A.U.M., 2006, <http://www.umweltschutz-bw.de/index.php?lvl=1758>, aufgesucht am 06.12.2006

### AVBWasserV – Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser

Die AVBWasserV regelt die inhaltliche Ausgestaltung des Versorgungsvertrags. Sie ist für alle Wasserversorger bindend, sofern diese für die öffentliche Versorgung mit Wasser Vertragsmuster oder Vertragsbedingungen verwenden, die für eine Vielzahl von Verträgen vorformuliert sind. (§1 Abs.1). Die Verordnung regelt u. a. Vertragsabschluss, Bedarfsdeckung, Art der Versorgung, Umfang der Versorgung, Benachrichtigung bei Versorgungsunterbrechungen, Haftung bei Versorgungsstörungen, Grundstücksbenutzung, Baukostenzuschüsse, Hausanschluss, Messeinrichtungen an der Grundstücksgrenze, Kundenanlage, Inbetriebsetzung der Kundenanlage, Überprüfung der Kundenanlage, Betrieb, Erweiterung und Änderung von Kundenanlage und Verbrauchseinrichtungen, Mitteilungspflichten, Zutrittsrecht, technische Anschlussbedingungen, Messung, Nachprüfung von Messeinrichtungen, Ablesung, Berechnungsfehler, Verwendung des Wassers, Vertragsstrafe, Abrechnung, Preisänderungsklauseln, Abschlagszahlungen, Klauseln zur Zahlung.

## **Trinkwasserverordnung (TrinkwV) – Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch**

Die Trinkwasserverordnung regelt insbesondere die mikrobiologischen und chemischen Anforderungen an Trinkwasser sowie deren Überwachung. Dazu gibt sie mikrobiologische und chemische Grenzwerte vor. Die Verordnung regelt u. a.: 1. Abschnitt Allgemeine Vorschriften – Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen; 2. Abschnitt Allgemeine Anforderungen – mikrobiologische Anforderungen, chemische Anforderungen, Indikatorparameter, Maßnahmen im Falle der Nichteinhaltung von Grenzwerten und Anforderungen, besondere Abweichungen für Wasser für Lebensmittelbetriebe; 3. Abschnitt Aufbereitung – Aufbereitungsstoffe und Desinfektionsverfahren, Aufbereitung in besonderen Fällen; 4. Abschnitt – Pflichten des Unternehmers und des sonstigen Inhabers einer Wasserversorgungsanlage, Anzeigepflichten, Untersuchungspflichten, Untersuchungsverfahren und Untersuchungsstellen, besondere Anzeige und Handlungspflichten, besondere Anforderungen; 5. Abschnitt Überwachung – Überwachung durch das Gesundheitsamt, Umfang der Überwachung, Anordnungen des Gesundheitsamts, Information der Verbraucher und Berichtspflichten; 6. Abschnitt – Aufgaben der Bundeswehr, Aufgaben des Eisenbahnbundesamtes; 7. Abschnitt Straftaten und Ordnungswidrigkeiten – Straftaten, Ordnungswidrigkeiten; Anlage 1 – Mikrobiologische Parameter; Anlage 2 – Chemische Parameter.

## **Infektionsschutzgesetz**

Das Gesetz ermächtigt die Gesundheitsämter zur Überwachung und das Bundesministerium für Gesundheit und Soziales zum Erlass von Rechtsverordnungen im Hinblick auf die Anforderungen von Wasser für den menschlichen Gebrauch. Darüber hinaus verpflichtet es den Unternehmer oder sonstigen Inhaber einer Wassergewinnungs- oder Wasserversorgungsanlage die ihm auf Grund von Rechtsverordnungen nach § 38 Abs. 1 und 2 obliegenden Untersuchungen auf eigene Kosten durchzuführen oder durchführen zu lassen. Die zuständige Behörde hat notwendige Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung der Vorschriften und Rechtsverordnungen sicherzustellen sowie Gefahren für die menschliche Gesundheit abzuwenden, die von Wasser für den menschlichen Gebrauch ausgehen können.

Das Umweltbundesamt hat im Rahmen dieses Gesetzes die Aufgabe, Konzeptionen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von durch wasserübertragbaren Krankheiten zu entwickeln.

Zum Inhalt gehören u. a. die Beschaffenheit von Wasser für den menschlichen Gebrauch sowie von Schwimm- und Badebeckenwasser, Überwachung, Erlass von Rechtsverordnungen, Untersuchungen, Maßnahmen der zuständigen Behörde, Aufgaben des Umweltbundesamtes, Abwasser.

## **DIN 2000 – Leitsätze für Anforderungen an Frischwasser, Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen**

### 4 Allgemeine Anforderungen

4.1 Grundsätzliches: An Wasser, das im Haushalt verwendet wird, sind aus hygienischen Gründen grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie an Trinkwasser als Lebensmittel zu stellen. Dies gilt vorrangig für Wasser, das für die Zubereitung von Speisen und zum Reinigen von Gegenständen, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen, dient, und für Wasser, das zur Körperpflege und zum Wäschewaschen benutzt wird. Auch für gleichartige Verwendungszwecke in öffentlichen Einrichtungen, Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft ist

Trinkwasserqualität zu fordern. Bei Verwendung von Wasser anderer Herkunft (z. B. Hausbrunnen, Dachablaufwasser) hat der Betreiber sicherzustellen, dass von diesen Anlagen keine Gefahren für die Nutzer oder für das Versorgungsnetz zu besorgen sind.

4.2 Verfügbarkeit von Trinkwasser: Trinkwasser ist lebensnotwendig; es kann nicht ersetzt werden. Trinkwasser muss jederzeit den Anforderungen nach Abschnitt 5 entsprechen und in ausreichender Menge sowie mit genügendem Druck an jeder Übergabestelle zur Verfügung stehen.

## 5 Anforderungen an Trinkwasser

5.1 Grundanforderungen: Die Anforderungen an die Trinkwassergüte müssen sich an den Eigenschaften eines aus genügender Tiefe und nach Passage durch ausreichend filtrierende Schichten gewonnenen Grundwassers einwandfreier Beschaffenheit orientieren, das dem natürlichen Wasserkreislauf entnommen und in keiner Weise beeinträchtigt wurde. Trinkwasser sollte appetitlich sein und zum Genuss anregen. Es muss farblos, klar, kühl sowie geruchlich und geschmacklich einwandfrei sein. Trinkwasser muss keimarm sein. Es muss mindestens den gesetzlichen Anforderungen genügen.

	Trinkwasser	Abwasser	Wasserversorg.
	Preis/m <sup>3</sup>	Preis/m <sup>3</sup>	Grundgebühr
	€/m <sup>3</sup>	€/m <sup>3</sup>	€/Monat
1979	.64	.56	
1984	.88	0.83	
1988	.97	.96	
1991	1.07	1.12	1.65
1996	1.45	1.81	2.01
2001	1.57	1.96	2.14
2006	1.78	2.15	2.39

Abbildung 3.10 Entwicklung der Trinkwasserpreise in Baden Württemberg:

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.): Statistisches Monatsheft 9/2006, Stuttgart 2006)

## ME 5 Abwasserlieferung

<b>ME 5</b>	<b>Wasserlieferung (Abwasser)</b>
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Lieferung von Abwasser.
<b>Nutzungsakteure</b>	Stadt Karlsruhe – Tiefbauamt (Regiebetrieb)
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	<p>Ausgeschlossen sind alle Akteure außer der Stadt Karlsruhe.  Satzung der Stadt Karlsruhe 7/1:  §1 „Die Stadt Karlsruhe beseitigt das in ihrem Gebiet angefallene Abwasser durch eine öffentliche Einrichtung. Sie stellt die hierzu erforderlichen öffentlichen Abwasseranlagen bereit.“  §4 „Die Eigentümer und andere dinglich Nutzungsberechtigte von Grundstücken, auf denen Abwasser anfällt, sind nach näherer Bestimmung dieser Satzung berechtigt und verpflichtet, ihre Grundstücke an die öffentliche Abwasserbeseitigung anzuschließen, deren Einrichtungen zu benutzen, und das gesamte auf den Grundstücken anfallende Abwasser der Stadt zu überlassen. Besitzer von Grundstücken, auf denen Abwasser anfällt, sind berechtigt und verpflichtet, das Abwasser der Stadt zu überlassen.“</p>
<b>Betroffene Akteure</b>	<p>Katastrophenschutz  Feuerwehr  Klärwerk</p>
<b>Intendierte Nutzung</b>	Abnahme von Abwasser und Regenwasser einer bestimmten Güte (s. Satzung der Stadt Karlsruhe 7/1 §5), um das Wasser aufzubereiten und dem Wasserkreislauf wieder zur Verfügung zu stellen.
<b>Modalität</b>	Dauerhaft und jeder Zeit
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	<p>Fallstudie  Missbräuchliche Nutzungen sind keine bekannt</p> <p>Generell  Nicht Versorgung eines bestimmten Gebiets (Der Ausschluss bestimmter Nachbarbarschaften von der Entsorgungspflicht wird durch die Satzung der Stadt Karlsruhe verhindert)  Nicht ausreichende Unterhaltung der Versorgungsanlagen  Verlangen einer unverhältnismäßigen Gebühr für Abwasser</p>
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Rivalisierende Nutzung  Die zunehmend heißen und trockenen Sommermonate bereiten bei der Abwasseraufbereitung Probleme. Durch den geringeren Wasseranteil bei gleicher Schmutzfracht steigt die Schmutzkonzentration des Wassers. Dieser Effekt könnte durch die zunehmende Wassereinsparung G&amp;D ME 4 noch verschärft werden.</p> <p>Wie in der Fallstudie des Schweizer Projekts zur SCHL beschrieben, besteht auch in Deutschland die Wahrscheinlichkeit, dass die Abwäs-</p>

	<p>ser mit Medikamentenrückständen belastet sind. (s. hierzu auch Studie des Österreichischen Umweltbundesamts BE201: Arzneimittelwirkstoffe im Zu- und Ablauf von Kläranlagen, Wien 2002 oder 1. Kölner Wasser und Abwassertage 29.-20. Nov. 2005). Da das Abwasser im Raum Karlsruhe jedoch nicht auf Medikamenten Rückstände geprüft wird, lassen sich keine Aussagen über die Bedeutung dieser Rivalität mit dem G&amp;D A.2. Innenraumklima und Ausstattung machen. Soweit die Recherche zeigt, gibt es in Deutschland keine Grenzwerte und damit auch keine Untersuchungspflicht für Medikamentenrückstände im Ab- und Trinkwasser.</p> <p>Komplementäre Nutzungen Der im Klärwerk entstandene Klärschlamm wird verbrannt und treibt eine Dampfturbine mit einer Leistung von ca. 1,2 Mio. KWh im Jahr an. Diese derart erzeugte Energie wird zum Betrieb der Kläranlage verwendet. Sie beträgt allerdings nur 5% des Gesamtenergiebedarfs der Anlage. Die Abwärme wird zudem genutzt, um den Klärschlamm vor zu trocknen.</p>
<b>Effekte</b>	<p>Ökonomisch Bisher werden die Abwassergebühren nach dem Frischwassermaßstab erhoben, wodurch Schmutzwasser und Regenwasser gleichbehandelt werden. Zum 1. Januar 2008 wird auch in Karlsruhe die gesplittete Abwassergebühr nach dem „Freiburger Modell“ eingeführt, wonach Schmutzwasser und Regenwasser getrennt berechnet werden. Dies soll einerseits ökologische Maßnahmen der Regenwasserversickerung fördern und andererseits für mehr Gebührengerechtigkeit sorgen.</p> <p>Ökologisch und Sozial Die ungeklärte Frage der Medikamentenrückstände im Ab- und damit auch im Frischwasser birgt Risiken für Mensch und Umwelt.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p>Bund Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (AbwV) Vorschriften der Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung von Wasser (BGBI. I 1980 S. 750) (AVBWasserV) Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG) Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (AbwAG)</p> <p>Land Baden-Württemberg Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) Kommunalabgabengesetz (KAG)</p> <p>Stadt Karlsruhe Gemeindsatzung der Stadt Karlsruhe 7/1 Satzung der Stadt Karlsruhe über die öffentliche Abwasserbeseitigung (Entwässerungssatzung)</p>

	<p>Gemeindefassung der Stadt Karlsruhe 7/2 Satzung der Stadt Karlsruhe über Gebühren für die öffentliche Abwasserbeseitigung (Entwässerungsgebührensatzung)</p> <p>Normen DIN 38402 bis DIN 38415 (Deutsche Einheitsverfahren zur Wasser-, Abwasser- und Schlammmuntersuchung) DIN EN ISO 9308-3 (Wasserbeschaffenheit, Nachweis und Zählung von Escherichia coli und coliformen Bakterien in Oberflächenwasser und Abwasser)</p>
--	---

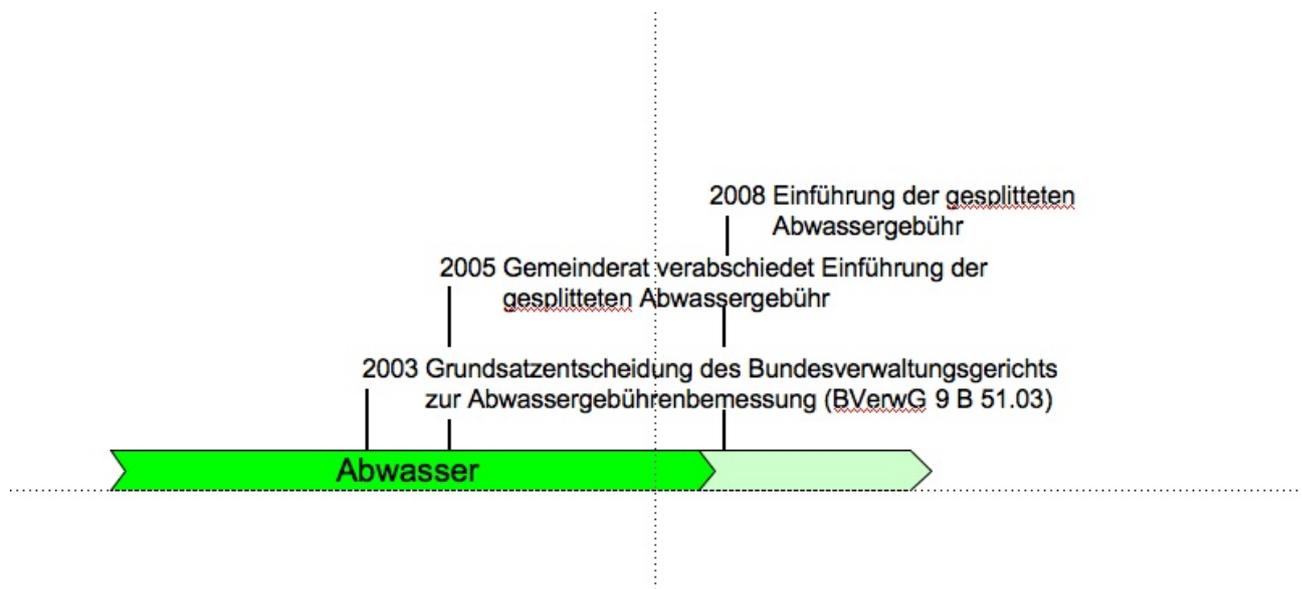


Abbildung 3.11 Änderungen der Rahmenbedingungen für Abwasser

### Erläuterung

Wie die Nutzung der vorhergehenden G&D der Kategorie Material- und Energieverwertung, nimmt auch die Nutzung des G&D Wasserlieferung (Abwasser) eine wichtige Rolle für die Wohnnutzung der Ressource Wohnungsbestand ein. Dies gilt sowohl aus technischer als auch zunehmend aus ökonomischer Sicht, da die Kosten für die Nutzung dieses G&D in den vergangenen Jahren stetig gestiegen sind. Derzeit liegt Karlsruhe mit einem Abwasserpreis von 1,38 Euro pro m<sup>2</sup> jedoch noch immer deutlich unter dem baden-württembergischen Durchschnitt von 2,15 (stand 2006).<sup>27</sup> Verglichen mit anderen Städten steht in Karlsruhe die Entwicklung der regulativen und gesellschaftsrechtlichen Änderungen im Bereich der Abwasserentsorgung noch am Anfang. Während viele andere Städte die Abwasserentsorgungsbetriebe bereits umstrukturiert haben, wurde in Karlsruhe auf diesen Schritt bisher verzichtet, sodass diese Aufgabe nach wie vor von einem Regiebetrieb, dem Tiefbauamt, durchgeführt wird. Hinsichtlich der Gebührenbemessung befindet sich die Abwasserentsorgung jedoch in einem Wandel, da ab dem 1.1.2008 vom derzeitigen Frischwassermaßstab auf die sogenannte gesplittete Abwassergebühr nach dem Freiburger Modell umgestellt wird. Ursächlich hierfür ist, trotz zu erwartender positiver ökologischer Effekte, nicht ausschließlich eine ökologische Motivation, sondern insbesondere die größere Gebührengerechtigkeit dieser Bemessungsme-

<sup>27</sup> Statistisches Landesamt: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 9/2006, Trink- und Abwasserpreise 2006, Stuttgart 2006

thode. Wie viele andere Gemeinden ergibt sich für Karlsruhe eine Verpflichtung zur Umstellung aus einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Oktober 2003 (BVerwG 9 B51.03). Danach sind die Kommunen verpflichtet, die Abgaben für die Grundstücksentwässerung nach dem tatsächlichen Aufkommen zu erheben. Eine pauschale Erhebung, die sich nach dem Trinkwasserverbrauch richtet, ist damit nicht mehr zulässig. Die Rechtsprechung akzeptiert den Frischwassermaßstab nur dann, wenn bei der Kommune eine homogene Bebauung vorhanden ist oder die Kosten für die Regenwasserableitung gemessen an den Gesamtwässerungskosten nur geringfügig sind. Beide Anforderungen sind in Karlsruhe nicht erfüllt, so dass eine Gebührenumstellung auf den Weg gebracht wurde. Für die Bewertung des institutionellen Regimes bedeutet diese Umstellung eine Steigerung der Kohärenz der öffentlichen Politiken.

Die Umstellung des Gebührenmaßstabs auf das Freiburger Modell legt zudem, nahe einen Blick auf die Entwicklungen und deren Auswirkungen in der Stadt Freiburg zu werfen.

### **Exkurs: Die Entwicklung der städtischen Abwasserbeseitigung in der Stadt Freiburg**

Das Inkrafttreten des Eigenbetriebsgesetzes im Jahr 1992 in Baden-Württemberg eröffnete den Kommunen eine neue Möglichkeit im Hinblick auf die Rechtsform kommunaler Unternehmen. So wie in Karlsruhe bis zum heutigen Zeitpunkt, war die Stadtentwässerung Freiburg bis zum Jahr 1992 eine Abteilung des Tiefbauamts. Da die Abteilung Stadtentwässerung des Regiebetriebs Tiefbauamt wegen ihrer Eingliederung in die Verwaltung der Gemeinde mit allen Ausgaben und Einnahmen im Haushalt der Gemeinde erschien - dazu gehörten auch die rund 60 Mio. DM Schulden - bot sich ein Wechsel der Rechtsform in einen Eigenbetrieb an, da der Eigenbetrieb finanzwirtschaftlich als Sondervermögen auszuweisen ist. Verwaltungstechnisch werden somit das Vermögen und die Schulden des Eigenbetriebs gegenüber der Gemeinde abgegrenzt und gesondert verwaltet. Dies geschieht über einen eigenständigen Wirtschaftsplan und eigene Buchführung mit Rechnungslegung sowie evtl. einer Sonderkasse des Eigenbetriebs. Durch die Schaffung des Eigenbetriebs konnte der Haushalt der Stadt Freiburg mit einem Mal um 60 Mio. DM entlastet werden und war damit wieder genehmigungsfähig.

Die wirtschaftliche Eigenständigkeit des Eigenbetriebs hatte indes nicht nur für den Haushalt der Stadt Freiburg vorteilhafte Effekte. Durch die bisherige Führung des Regiebetriebs im Haushalt der Stadt, standen die Erlöse der Stadtentwässerung nicht nur dem Eigenbetrieb zur Verfügung, sondern konnten beliebigen Haushaltszwecken zugeordnet werden. Vielfach wurde diese Möglichkeit genutzt, um dringendere oder politisch wichtigere Themen anzugehen. So wurden etwa, anstelle von Sanierungen im Erdreich geführter Kanäle, politisch wirksamere Schulgebäude- oder Straßensanierungsprojekte bevorzugt.

Im Sinne des Ressourcenansatzes des Projekts bedeutet dies eine komplementäre Nutzung zwischen dem G&D ME 5 Abwasserlieferung und G&D UF 3 Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen. Die Umwandlung in einen Eigenbetrieb hat diesbezüglich eine eindeutige Veränderung zur Folge, da die Einnahmen des Eigenbetriebs nun vollständig in den Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs einfließen. Damit ist diese Art der Querfinanzierung - und damit auch die komplementäre Nutzung - nicht mehr möglich, gleichzeitig konnten aber die Sanierungsaufwendungen im Abwasserbereich von 5 auf 8-10 Mio. DM gesteigert werden. Zum 01. Januar 1999 ereignete sich mit dem Outsourcing des operativen Geschäfts eine weitere bedeutende Neuerung im Bereich der Abwasserbeseitigung, da dies seitdem von der neu gegründeten Abwasser Freiburg (AWF) GmbH, einer hundertprozentigen Tochter des städtischen Stadtwerke-Konzerns, durchgeführt wird. Ziel dieses Outsourcings war es, Synergieeff-

fekte im operativen Geschäft der AWF und der Freiburger Energie und Wasser AG (FEW) zu schaffen, da sowohl die Arbeiten der Stadtentwässerung als auch der FEW in vielen Fällen im Erdreich stattfinden. Es stellte sich jedoch heraus, dass es kaum bis keine Synergieeffekte gibt, da die Arbeiten am Kanal wenig bis gar nicht mit Arbeiten an Gas-, Wasser- oder Stromleitungen zu vergleichen sind.

Die Liberalisierung der Energiemärkte und der damit verbundene Druck auf kommunale Stadtwerke durch die privatwirtschaftliche Konkurrenz hatten einige Verkäufe städtischer Unternehmen zur Folge. Durch die Fusion der FEW – bis 2000 gliederten sich die Stadtwerke Freiburg in die FEW und VAG (Freiburger Verkehrs AG) auf – mit fünf anderen südbadischen Energieversorgungsunternehmen zwischen Lörrach und Offenburg zur Badenova AG & Co. KG wurde die Energieversorgung regional ausgerichtet. Mit der Ausgliederung der FEW aus dem Stadtwerke-Konzern ging auch das operative Geschäft auf die Badenova AG über. Die Folgen der Liberalisierung des Strommarkts hatten damit auch direkte Konsequenzen für den Bereich der Stadtentwässerung, die indes kritisch zu bewerten sind.

### **Auswirkungen der Änderung der Rechtsform**

Die Umwandlung vom Regie- zum Eigenbetrieb hatte vor allem haushaltswirtschaftliche Änderungen zur Folge, die nicht nur für den Gemeindehaushalt, sondern auch für die Bilanz des Eigenbetriebs als positiv zu bewerten sind. Zum einen konnten die Schulden des Eigenbetriebs ausgeglichen und zum anderen die Investitionen in das Kanalnetz nahezu verdoppelt werden. Für die Nutzung des G&D ME 5 Abwasserlieferung bedeutet dies, dass einerseits die Qualität der Nutzung gesteigert wurde, aber andererseits die komplementäre Nutzung zu G&D UF 3 Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen nicht mehr möglich ist.

Betrachtet man die Unternehmensprozesse, führte die höhere Eigenverantwortlichkeit der Betriebsleitung zu einer Optimierung der Führungsprozesse. Für die Geschäftsprozesse des operativen Geschäfts hatte die Umwandlung jedoch keine maßgebliche Auswirkung. Dies änderte sich jedoch mit der Ausgliederung des operativen Geschäfts, denn seitdem mussten sämtliche Arbeiten an eine Fremdfirma, in diesem Fall die AWF bzw. FEW, vergeben werden, was bedeutet, dass Geschäftsprozesse, die bisher durch interne Arbeitsanweisungen vollzogen wurden, externalisiert und nun per Vertrag vergeben werden müssen.

Hieraus ergeben sich zwei entscheidende Veränderungen: Durch die Vergabe der Arbeiten an ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen muss auf alle Leistungen ein Aufschlag in Höhe von knapp 30 Prozent addiert werden, der sich aus Wagnis und Gewinn sowie der Mehrwertsteuer zusammensetzt. Mit der Erhöhung der MwSt. zum 01. Januar 2007 wird dieser Anteil wahrscheinlich mehr als 30 Prozent betragen. Damit erhöhen sich entsprechend die Gebühren, was zu einer Rivalität mit dem G&D W 1 Wohnnutzung (zu einem sozialverträglichen Mietzins) führt.

Den Einfluss der zusätzlich aufzubringenden MwSt. auf die städtische Verwaltung verdeutlicht das folgende Beispiel: Zum Ende des Jahres 2006 möchte die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung Freiburg GmbH (ASF) die Parkreinigung vom Tiefbauamt Freiburg übernehmen. Gleichzeitig unterliegt das Tiefbauamt Freiburg der Vorgabe, bis 2010 in allen Bereichen 20 Prozent der Ausgaben einzusparen. Eine Vergabe der Parkreinigung an die ASF hätte eine (notwendige) Verbilligung in Höhe der vorgegebenen Einsparziele von 20 Prozent plus die künftigen 19 Prozent aus der MwSt. zur Folge, damit die Vorgaben erreicht werden.

Abseits dieser ökonomischen Aspekte kann der sinkende Einfluss der öffentlichen Hand von entscheidender Bedeutung für die Nutzung des G&D ME 5 Abwasserlieferung werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die identifizierten generellen missbräuchlichen Nutzungen „nicht Versorgung eines bestimmten Gebiets“ sowie „Erhebung von überhöhten Gebühren zum Zwecke der Gewinnmaximierung“. Wie bedeutsam der Einfluss der öffentlichen Hand gerade hier ist, zeigen Erfahrungen aus dem Ausland, in denen sich die öffentliche Hand aus diesem Bereich zurückgezogen hat (s. hierzu Argentinien, Buenos Aires oder England, Wasserversorgung Thames Water).

Durch die Auslagerung des operativen Geschäfts ist die Kontrolle der Arbeiten bzw. die Einhaltung der Verträge mit einem wesentlich größeren Aufwand als früher verbunden. Dieser erhöhte Kontrollaufwand ist für die Bewirtschaftung von großer Bedeutung und wird bei derartigen Veränderungen der Unternehmensstruktur oftmals nicht ausreichend berücksichtigt. Essentiell in diesem Zusammenhang ist der Einflussverlust auf die Ausführungsqualität der Arbeit durch den Verlust des direkten Einflusses auf die Arbeitsanweisung und den Arbeiter. Insbesondere bei zyklischen oder regelmäßigen Arbeiten, wie dem Spülen eines Kanals, ist eine Kontrolle der Arbeit nur stichprobenartig möglich. Die Einflussnahme auf den Arbeiter in Form der Arbeitsanweisung, aber auch über das Personalmanagement, stellt daher, ergänzend zur Ergebniskontrolle, eine Möglichkeit der vorgelagerten Kontrolle dar. Mit dem Verlust dieses Einflusses ergibt sich eine Verschiebung des Kontrollsystems in Richtung der Erstellung des Leistungsverzeichnisses sowie der Ausarbeitung des Vertrags. Aufgrund der verschiedenen Unternehmensziele muss jedoch damit gerechnet werden, dass das tatsächliche Ergebnis vom gewünschten Ergebnis abweicht, was verstärkte Kontrollen der Maßnahmen erfordert.

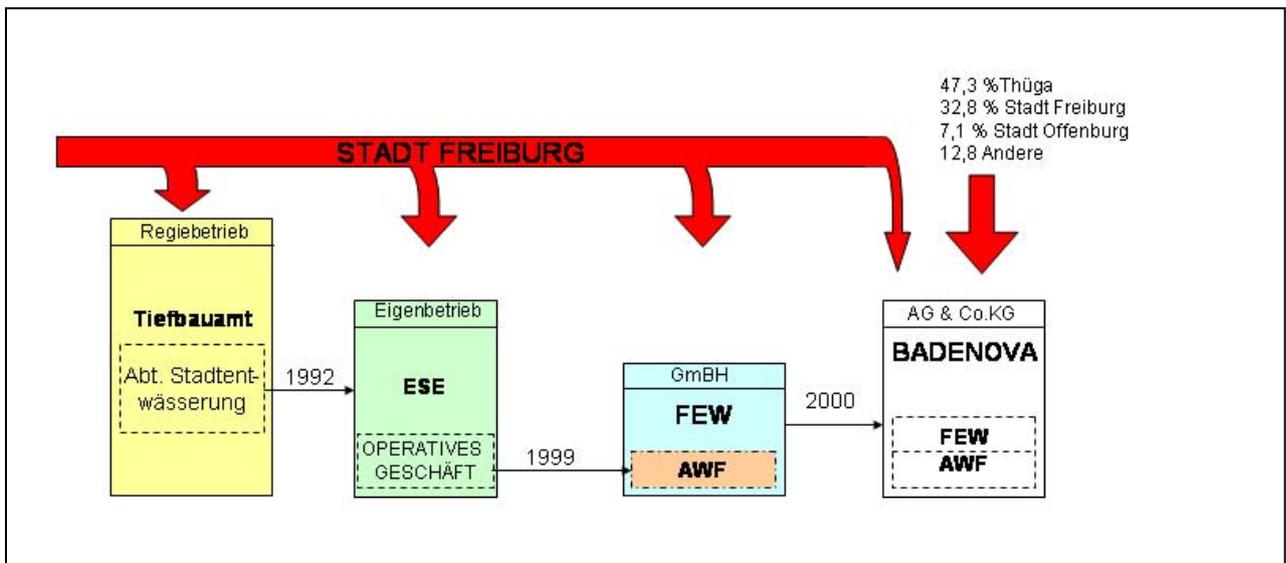


Abbildung 3.12 Änderungen der Rechtsform in der Stadt Freiburg mit Einfluss der Stadt [ifib 2006]

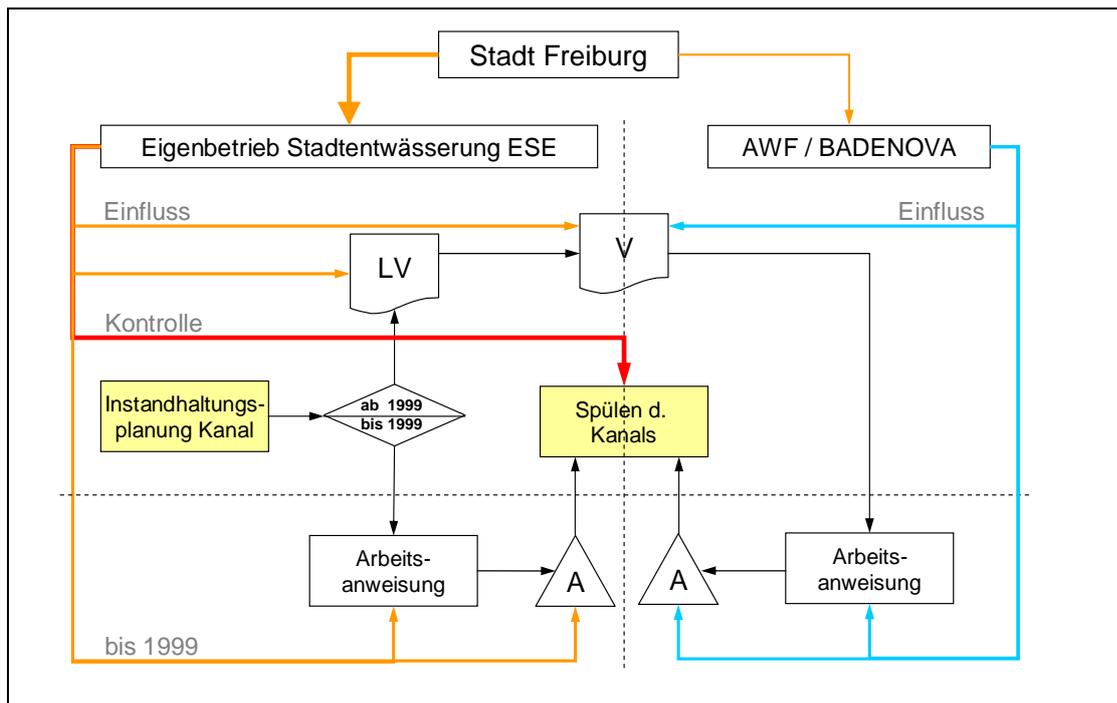


Abbildung 3.13 Erhöhter Kontrollaufwand durch die Ausgliederung des operativen Geschäfts in der Abwasserentsorgung der Stadt Freiburg [ifib 2006]

### 3.2.5 UF Urbane Funktionen

#### 3.2.5.1 UF 1 Gestalten von öffentlichem Raum

UF 1	Gestalten von öffentlichem Raum
	Als G&D bietet der Bestand die Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums.
Nutzungsakteure	Stadtverwaltungen Stadtplaner Architekten
Ausgeschlossene Akteure	-
Betroffene Akteure	Bewohner der Nachbarschaft zu den Wohnungsbeständen, in der Fallstudie die Bewohner Rintheims allgemein: Gesellschaft, Öffentlichkeit
Intendierte Nutzung	Gestalten eines qualitativ hochwertigen öffentlichen Raums als Lebensraum für die Bewohner des Gebiets
Modalität	Dauerhaft
Missbräuchliche Nutzung	Nichtbeachtung der Bedürfnisse der Bewohner bei der Gestaltung des Raums. Keine dauerhafte Gestaltung z.B. durch unsolide Ausführung, fehlende Wartung und Pflege des Bestands einschließlich der Außenanlagen
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	Rivalisierende Nutzung Akteure Grundstückseigentümer/Gemeinde G&D PF 2 Landverwertung Die Nutzung des Bestands zur Gestaltung des öffentlichen Raums kann in Bezug auf die Dichte der Bebauung rivalisierend mit der Nutzung des G&D PF2 Landverwertung sein. Im Rintheimer Feld wirkt sich diese Rivalität nicht problematisch aus.
Effekte	Ökonomisch Über die Frage einer ökonomischen Bewertung der Ausnutzung eines Grundstücks hinaus, ist die Monetarisierung räumlicher Qualität nur über Umwege möglich. Indikatoren wie Verweildauer, Fluktuation oder Vandalismusschäden können Aufschluss über die Zufriedenheit der Bewohner mit der Räumlichen Qualität des bebauten Raums geben. Gleichzeitig ist über diese Indikatoren eine ökonomische Bewertung der räumlichen Qualität möglich.
Regulierungen	Bund Bodenpolitik <sup>28</sup> , Bodenordnung <sup>2930</sup>

<sup>28</sup> Instrumente der staatlichen Intervention zur Steuerung des Bodenmarktes: Raumordnung und Landesplanung; Bauleitplanung; Flurbereinigung; Enteignung;

	Raumordnung (Raumordnungsgesetz) Natur und Landschaftsschutz: Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)  Baden-Württemberg Landesplanung (Bauordnungsrecht): Landesbauordnung Baden-Württemberg  Stadt Karlsruhe Bauleitplanung <sup>31</sup> Sanierungsgebiete <sup>32</sup> Stadtumbaugebiete Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen <sup>33</sup> Erhaltungsbereiche <sup>34</sup> Städtebauliche Gebote <sup>35</sup> Städtebauliche Verträge <sup>36</sup>
--	---

## Erläuterung

Durch das Einfügen baulicher Artefakten etwa in Form von Wohnbauten oder zusammenhängender baulicher Bestände erfährt der öffentliche Raum zwangsläufig einen erheblichen Eingriff. Die öffentlichen Akteure können mit der Entscheidung zum Aufbau, Ausbau, Umbau oder Abbruch des Wohnbaubestands durch Nutzung G&D UF 1 den öffentlichen Raum gestalten, indem sie beispielsweise im Rahmen der Raumordnung und der Bauleitplanung Vorgaben für die Flächen- und bauliche Nutzung schaffen und umsetzen.

Die Nutzung des G&D UF 1 ist somit zum einen faktisch die Schaffung regulativer Rahmenbedingungen für die Bebauung (Wohnbaubestand) und die Gestaltung des Außenraums und zum anderen die Planung der baulichen und gestalterischen Eingriffe in den öffentlichen Raum.

<sup>29</sup> Die Grundlagen der Bodenordnung ist die Eigentumsregelung, welche im Privatrecht (§903 BGB: Befugnisse des Eigentümers) sowie nach dem Grundgesetz (Art. 14 GG: Eigentumsgarantie) festgeschrieben ist. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 378f)

<sup>30</sup> Bodenordnung bezeichnet in der Bundesrepublik Deutschland die hoheitliche Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden. Grundlage für die Bodenordnung im städtischen Raum ist das Baugesetzbuch (BauGB). Aufgrund des Umlegungsbeschlusses der Umlegungsstelle (Gemeinde) erstellt diese einen Umlegungsplan auf Grundlage eines Bebauungsplanes. Eine Umlegung ist auch in nicht beplanten Innenbereichen nach §34 Baugesetzbuch (BauGB) möglich. (Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Bodenordnung>, aufgesucht am 16.08.07)

<sup>31</sup> Die Bauleitplanung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, gebunden an die Grundsätze der Raumordnung (Bund) und Landesplanung. Das Baugesetzbuch sieht hierbei ein zweistufiges Verfahren aus Flächennutzungs- und Bebauungsplan vor. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 397)

<sup>32</sup> Sanierungsgebiete werden nach besonderem Städtebaurecht des zweiten Kapitels des BauGB (§§136ff) definiert. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 402)

<sup>33</sup> Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen in Stadt und Land werden nach dem besonderen Städtebaurecht des BauGB (§§165 ff) durchgeführt. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 403)

<sup>34</sup> Gemeinden haben gemäß §172 BauGB die Möglichkeit zur Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten Satzungen zu erlassen. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 404)

<sup>35</sup> Im Rahmen städtebaulicher Gebote, neben Bau-, Modernisierungs- und Instandsetzungsgeboten auch Rückbau- und Entsiegelungsgeboten (§§ 175 ff BauGB), können Gemeinden die Bodennutzung steuern. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 405)

<sup>36</sup> Hierzu zählen: Erschließungsverträge, Bauplanungs- und Bauvorbereitungsverträge, der Baureifmachungverträge, Baurealisierungsverträge, Folgekostenverträge sowie vorgezogene Bebauungspläne, Vorhaben- und Erschließungspläne. Mittels städtebaulicher Verträge versuchen die Gemeinden mehr Akzeptanz für ihr Handeln zu finden, Zeit zu sparen und die finanziellen Lasten der Erschließung zu verringern. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 405 ff)

Architekten und Planer agieren in dem, von den staatlichen Akteuren abgesteckten, Rahmen und haben auf die Entwicklung der Bestände insbesondere auch auf deren Rezeption durch die Bewohner großen Einfluss.

Die Nutzung des G&D UF 1 ist umfangreich reguliert, wobei die zahlreichen regulativen Instrumente der verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen eng miteinander verzahnt und abgestimmt sind.

### 3.2.5.2 UF 2 Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur

UF 2	Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur. Hierzu gehören die Infrastruktur für den Individualverkehr sowie die für den öffentlichen Personen Nahverkehr (ÖPNV).
Nutzungsakteure	Stadt Karlsruhe (Tiefbauamt) als Bereitsteller obenflächenbezogener baulicher Infrastruktur (Straßen, Parkplätze etc.) Karlsruher Verkehrsverbund (KVV), Verkehrsbetriebe Karlsruhe GmbH (VBK) als Anbieter des ÖPNV
Ausgeschlossene Akteure	-
Betroffene Akteure	Gesellschaft (Fußgänger, Autofahrer, Nutzer des ÖPNV) als Nutzer der Infrastruktur Stadtwerke Karlsruhe Deutsche Bahn private Unternehmen
Intendierte Nutzung	Bereitstellung und Vorhaltung der, für den privaten und öffentlichen Verkehr notwendigen, baulichen Infrastruktur. Deckung der Nachfrage und des Bedarfs am ÖPNV.
Modalität	Dauerhafte und regelmäßige Wartung und Pflege der existierenden Infrastruktur. Dauerhafte und regelmäßige (gemäß dem Fahrplan) Bedarfsdeckung (Benutzbarkeit der Verkehrsinfrastruktur).
Missbräuchliche Nutzung	Innerhalb der Fallstudie sind keine missbräuchlichen Nutzungen offenkundig. Vorstellbar wäre indes eine Nicht-Versorgung eines bestimmten Gebiets und somit ein fehlender Anschluss der Bewohner des Gebiets Rintheimer Feld an das öffentliche Verkehrsnetz oder ausbleibende notwendige Instandhaltungsmaßnahmen des Netzes oder der Fahrzeuge.
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Innerhalb dieses G&D besteht eine rivalisierende oder zumindest konkurrierende Nutzung zwischen der Versorgung des Gebiets mit Infrastruktur für den Individualverkehr sowie der Versorgung des Gebiets mit dem ÖPNV. Gleichzeitig können sich die Versorgung eines räumlichen Gebiets mit

	<p>Infrastruktur sowohl für den Individualverkehr als auch für den ÖPNV ergänzen, da PKW wie Autobusse auf Straßen fahren, die gebaut und unterhalten werden müssen.</p> <p>Die Nutzung des G&amp;D Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur ist wie die Nutzung zahlreicher anderer G&amp;D komplementär zur Nutzung des G&amp;D W1 Wohnnutzung, da die Anbindung an das städtische und regionale Verkehrsnetz für die Mieter von erheblicher Bedeutung ist.</p> <p>Wie in vielen Städten Deutschlands wird auch in Karlsruhe das defizitäre Geschäft des öffentlichen Nahverkehrs über die Gewinne der Stadtwerke quersubventioniert. Damit besteht zwischen der Nutzung dieses G&amp;D und des G&amp;D ME 4 Energie eine komplementäre Nutzung.</p>
Effekte	<p><b>Ökologisch</b> Eine gute Anbindung des Gebiets an den ÖPNV reduziert den Anteil an Individualverkehr und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von zusätzlichem CO<sub>2</sub>-Ausstoß und somit zum Klimaschutz.</p> <p><b>Sozial</b> Insbesondere für ältere Menschen ist die Anbindung des Gebiets an den ÖPNV wesentlich für eine selbstständige Lebensführung. Auch für Kinder und Jugendliche, im Hinblick auf den Besuch von Schulen in anderen Stadtteilen, wie auch für Berufstätige, ist die Anbindung an den ÖPNV von Bedeutung.</p>
Regulierungen	<p><b>Bund</b> Baugesetzbuch (BauGB) Straßenverkehrsordnung (StvO) Personenbeförderungsgesetz (PBefG)<sup>37</sup></p> <p><b>Baden-Württemberg</b> Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO BW) Straßengesetz Baden-Württemberg Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPNVG)</p>

<sup>37</sup> Den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) unterliegt die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsbussen und mit Kraftfahrzeugen. Als Entgelt sind auch wirtschaftliche Vorteile anzusehen, die mittelbar für die Wirtschaftlichkeit einer auf diese Weise geförderten Erwerbstätigkeit erstrebt werden. (Quellen: juris, <http://bundesrecht.juris.de/pbefg/index.html>; Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Personenbef%C3%B6rderungsgesetz>, aufgesucht am 20.08.07)

## Erläuterung

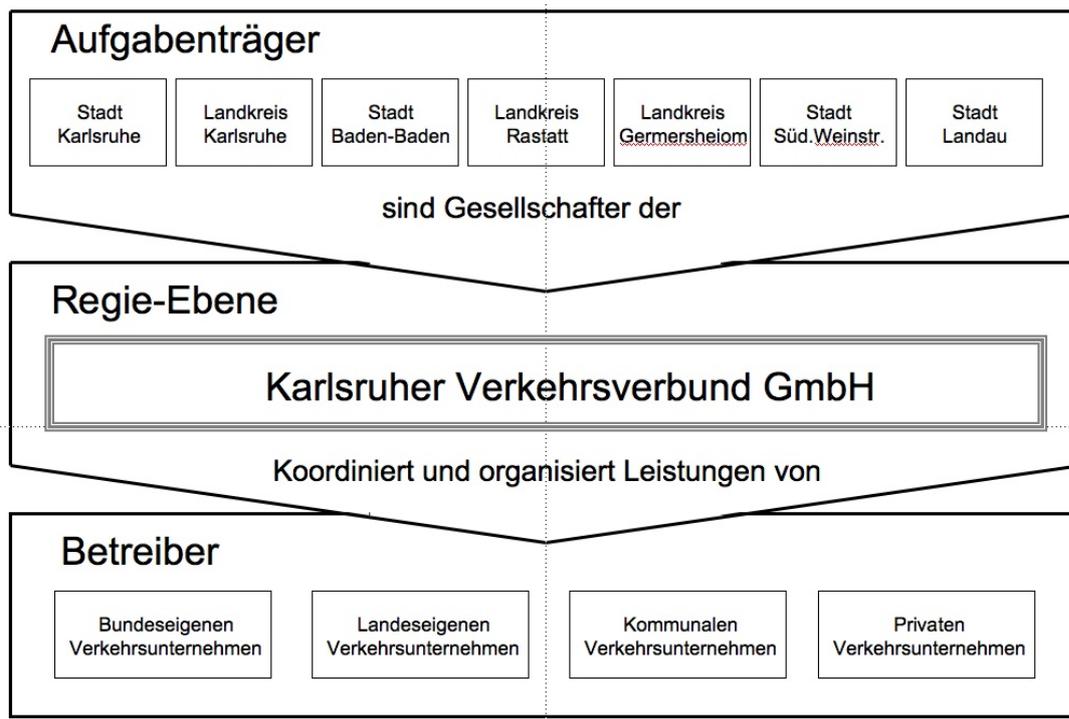


Abbildung 3.14 *Karlsruher Verkehrsverbund GmbH*<sup>38</sup>

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist ein wichtiger Bestandteil für eine nachhaltige Entwicklung in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, sowohl auf kommunaler als auch auf globaler Ebene. Denn durch die Reduktion des PKW-Verkehrs liefert der ÖPNV nicht nur einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der global wirkenden CO<sub>2</sub>-Emissionen, sondern führt gleichzeitig zu einer Verringerung der Feinstaub- und anderen Luftbelastungen auf regionaler Ebene. Neben den eindeutigen ökologischen Vorteilen, Verringerung der Emissionen und des Flächenverbrauchs, birgt er auch soziale Vorteile, wie z.B. eine Verringerung des Lärms für alle Bevölkerungsgruppen. Der geringere Flächenverbrauch ist darüber hinaus nicht nur ein ökologischer, sondern auch ein ökonomischer Vorteil, zu dem auch die Entlastung der Städte vom Parkraumdruck zählt. Aus diesem Grund sieht der Flächennutzungsplan in Karlsruhe Entwicklungsachsen entlang des Schienennetzes vor.

Ein leistungsfähiger und attraktiver ÖPNV kann erfahrungsgemäß als Alternative zum wachsenden Autoverkehr dazu beitragen, die Verkehrs- und Umweltprobleme in Städten deutlich zu verringern. Gleichzeitig ist er ein relevantes städtebauliches und siedlungspolitisches Instrument, mit dem es möglich ist, Bestände gezielt auf- gleichwohl auch abzuwerten, bis zur Beeinflussung der Bewohnerstruktur eines Siedlungsgebiets. Umgekehrt mitbestimmt die Bebauungs- und Bewohnerstruktur eines Siedlungsgebiets den Bedarf an Öffentlichem Personennahverkehr und damit die Nutzung des G&D UF 2. Diese Wechselwirkung zwischen dem Angebot einerseits und der Nachfrage andererseits, kann sich auf die nachhaltige Entwicklung eines Gebäudebestands erheblich auswirken.

Der Bedarf an der Nutzung dieses G&D und damit dessen werden maßgeblich von der Dichte eines Bebauungsgebietes und damit dessen Einwohnerzahl beeinflusst. Daneben ist die Siedlungsstruktur für die Nutzung des G&D von entscheidender Bedeutung. Hierbei wird der Be-

<sup>38</sup> Quelle: Homepage des KVV, [http://www.kvv.de/kvv/der\\_kvvt/start.php?navid=51](http://www.kvv.de/kvv/der_kvvt/start.php?navid=51), aufgesucht am 22.08.07

darf durch einen hohen Anteil Berufstätiger, Kinder und Jugendlicher bis 17 Jahre, älterer Bewohner und Frauen positiv beeinflusst. Umgekehrt lässt sich dieser Zusammenhang nutzen, um durch ein entsprechendes Angebot Bedarf zu generieren, und somit die Siedlungsstruktur mitzuprägen. Die Nutzung der Verkehrsplanung dient in diesem Falle indirekt als (wohnungs-)politisches Instrument.

Die kommunale Daseinsvorsorge steht inzwischen auch im Bereich des öffentlichen Personen-Nahverkehrs vor neuen Herausforderungen. Die Anpassung der Ausschreibungen an das EU-Wettbewerbsrecht durch die Verordnung zur Neuregelung des ÖPNV wird voraussichtlich 2009 in Kraft treten.<sup>39</sup> Entgegen dem ursprünglichen Verordnungsentwurf der Kommission vom Juni 2000, der vorsah, den Wettbewerbsregeln des EU-Binnenmarktes den Vorrang vor dem öffentlichen Interesse zu geben und eine allgemeine Ausschreibungspflicht im ÖPNV verbindlich festzuschreiben, können Städte und Regionen beschließen, selbst öffentliche Personenverkehrsdienste zu erbringen (Inhouse-Geschäft) oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit zu vergeben. Werden die Dienste Dritter, die keine internen Betreiber sind, in Anspruch genommen, so müssen die öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Wege eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens erteilt werden. Dieses Verfahren muss allen Betreibern offen stehen, fair sein und den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung genügen. Damit steht es Regionen und Kommunen auch zukünftig frei, zu entscheiden, ob sie Verkehrsdienste selbst erbringen oder für den Wettbewerb öffnen wollen. Nach Informationen der Karlsruher Verkehrsbetriebe wird die Stadt Karlsruhe die Geschäfte weiterführen wie bisher und die öffentlichen Personenverkehrsdienste selbst erbringen.

Die Gewinnerwartungen der Kommunen und der Konkurrenzdruck durch private Wettbewerber führen verstärkt dazu, dass die Leistungserstellung der kommunal gebundenen Unternehmen zunehmend nur noch nach ökonomischen Vorgaben erfolgt. Damit besteht die Gefahr, dass die gewohnte flächendeckende, zuverlässige und gleichmäßige Versorgung künftig nicht in diesem Maße aufrecht zu erhalten ist. Bereits aktuell führen die sinkenden staatlichen Mittel für Fahrgeldsurrogate, die Ausgleichszahlungen für die ermäßigten Tarife im Ausbildungsverkehr und die Freifahrt für Schwerbehinderte<sup>40</sup>, zu Schwierigkeiten bei der sozial ausgewogenen Tarifgestaltung des ÖPNV. Diese Kürzungen gehen auf das sog. „Koch-Steinbrück-Papier“ zur Kürzung von Subventionen<sup>41</sup> zurück. Neben den gestiegenen Aufwendungen waren besonders die Kürzungen der Fahrgeldsurrogate dafür verantwortlich, dass in Karlsruhe im Geschäftsjahr 2006, trotz steigender Fahrgastzahlen und einer Fahrpreiserhöhung im April 2006, das Geschäftsergebnis nicht verbessert werden konnte.<sup>42</sup>

Das Defizit von 23,8 Mio. Euro der Verkehrsbetriebe Karlsruhe GmbH (VBK) wird, wie in vielen anderen Gemeinden auch, über die Gewinne aus dem Versorgungsgeschäft der Stadtwerke ausgeglichen. Rechtlich möglich ist dies, da beide Unternehmen Gesellschaften der Karlsruher Versorgungs-, Verkehrs- und Hafen GmbH (KVVH) sind, mit der ein Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag besteht.<sup>43</sup>

Neben dem allgemeinen ökonomischen Druck durch sinkende finanzielle Möglichkeiten der Kommunen besteht insbesondere die Gefahr, dass sinkende Einnahmen aus dem Versorgungsgeschäft eine derartige Quersubventionierung nicht mehr möglich machen. Verantwortlich hierfür sind zum einen der Verkauf von Geschäftsanteilen an den Versorgungsunterneh-

---

<sup>39</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0174&language=DE#BKMD-2> besucht am 11.6.2007

<sup>40</sup> Personenbeförderungsgesetz (PBefG) § 45 a

<sup>41</sup> Roland Koch, Peer Steinbrück: Subventionsabbau im Konsens, 2004

<sup>42</sup> VBK Verkehrsbetriebe Karlsruhe: Geschäftsbericht 2006, Karlsruhe 2007

<sup>43</sup> Ebd.

men sowie sinkende Einnahmen aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs im Energie- und Gassektor.

Zukünftig werden jedoch auch andere Entwicklungen für den ÖPNV an Bedeutung gewinnen. Hierzu zählen sinkende Einnahmen aus staatlichen Fördermitteln, wie z.B. den Regionalisierungsmitteln, die Bindung von Mitteln durch Großprojekte, wie Stuttgart 21, sowie der zunehmende Vandalismus und die künftigen Herausforderungen des Klimawandels.

Wie sich zukünftig steigende Energiepreise auf die Gesamtbilanz auswirken ist unklar. Zwar werden die Betriebskosten steigen, doch können steigende Fahrgastzahlen, resultierend etwa aus dem Umstieg vom PKW auf den ÖPNV, bei der Verbesserung des Gesamtergebnisses helfen. Eine weitere Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten könnte bedeuten, dass die Verkehrsbetriebe ihren Leistungsumfang erhöhen müssten, ohne dass dem nennenswerte Mehreinnahmen gegenüberstünden. Im Hinblick auf den Klimawandel könnten steigende Durchschnitts- und Höchsttemperaturen den Druck auf die Verkehrsbetriebe erhöhen, ihren Fuhrpark mit Klimaanlage auszustatten. Die Folgen wären sowohl höhere Anschaffungskosten bzw. Kosten für die Nachrüstung als auch, wegen des höheren Gewichts und dem Betrieb der Anlagen, höhere Betriebskosten durch erhöhten Fahrstrom oder Kraftstoffverbrauch.<sup>44</sup>

Angesichts der Entwicklungen im europäischen Wettbewerbsrecht und der Veränderungen im Energierecht in Verbindung mit den zukünftigen Herausforderungen aus sinkenden Zuschüssen, steigenden Kosten für Energie und Material, zusätzlichen technischen Ausstattungen auf Grund des Klimawandels sowie dem wachsenden ökonomischen Druck auf die Gemeinden ist die flächendeckende, zuverlässige und gleichmäßige Versorgung in vielen Gemeinden langfristig gefährdet. Im Rahmen der Bewertung des institutionellen Regimes lassen sich diesbezüglich Inkohärenzen feststellen.

### 3.2.5.3 UF 3 Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen

UF 3	<b>Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen</b>
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an kollektiven institutionellen Dienstleistungen wie beispielsweise (1.) Schulen, (2.) Kindergärten und (3.) Kirchen.
<b>Nutzungsakteure</b>	Personen und Gruppen, die o.g. kollektive institutionelle Dienstleistungen anbieten. In der Fallstudie Rintheimer Feld zählen dazu: Die Stadt Karlsruhe und das Land Baden-Württemberg als Betreiber der Heinrich-Köhler Grund- und Hauptschule und der Tulla Realschule u. a. die Elterninitiative „Wilde 15 e.V.“ Katholische Kirche mit der Kirchengemeinde St. Martin Evangelische Kirche mit der Kirchengemeinde „Zum guten Hirten“
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	-

<sup>44</sup> Ebd.

<b>Betroffene Akteure</b>	-
<b>Intendierte Nutzung</b>	Deckung des Bedarfs an kollektiven institutionellen Dienstleistungen, wie etwa an Kindergartenplätzen oder eines adäquaten Schulangebots in räumlicher Nähe.
<b>Modalität</b>	Dauerhafte und zuverlässige Bedarfsdeckung (sichergestelltes Angebot an Schulplätzen etc.)
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Nicht-Deckung des Bedarf an diesen kollektiven Dienstleistungen
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Rivalisierende Nutzung  Eine Rivalität mit der Nutzung anderer G&amp;D der Ressource Wohnungsbestand ist nicht erkennbar. Generell ist eine Rivalität zwischen Nutzern dieses G&amp;D und Anbietern von Gütern und Dienstleistungen in der Nachbarschaft (G&amp;D UF 5) möglich, sobald die beiden Akteure um Flächen im Rahmen des G&amp;D NW 1 Nichtwohndienliche Nutzung konkurrieren. Dies ist jedoch im Rintheimer Feld nicht gegeben, da die EG-Zonen der Punkt- und Hochhäuser, welche in einzelnen Fällen an Gewerbetreibende oder soziale Einrichtungen vermietet sind, nicht rivalisieren, sondern sich eher positiv verstärken.</p> <p>Komplementär  Einen großen Einfluss auf die komplementären Nutzungen der G&amp;D W 1 Wohnnutzung und UF 3 Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen hat die Regelung der Schulbezirke im Schulgesetz Baden Württemberg (§25), in dem nach §76 jeder Schulpflichtige die Schule zu besuchen hat, in deren Schulbezirk (behördlich festgelegt) dieser wohnt. Die Regelung gilt für alle für Grund-, Haupt- und Berufsschulen, wodurch weder die Bewohner eines Gebiets die Schule frei wählen können, noch die Schule einen Einfluss auf die Auswahl der Schüler hat.</p> <p>Akteur Mieter W1 Wohnnutzung  Die Einmietung der Elterninitiative „Wilde 15“ in Räumlichkeiten der Volkswohnung im Bestand des Rintheimer Feld ist eindeutig als komplementäre Nutzung zu verschiedenen G&amp;D, insbesondere der W 1 Wohnnutzung zu werten, auch wenn keines der betreuten Kinder der KITA in den Gebäuden der Fallstudie wohnt. Nach Angaben von Vertretern der Volkswohnung<sup>45</sup> ist man indes zufrieden über die Tatsache, einen solchen Mieter in diesem Bestand zu wissen und bemüht sich, dessen Konditionen im Rahmen des Möglichen zu verbessern.</p>

<sup>45</sup> Interview mit Herrn Reitmaier am 30.01.07

<b>Effekte</b>	<p><b>Ökonomisch</b> Die Deckung des Bedarfs an institutionellen Dienstleistungen erhöht den Wohnwert und damit die Attraktivität der Siedlung, was in der Folge möglichen Leerständen und somit finanziellen Einbußen aus Seiten der Volkswohnung als Bestandseigentümer entgegenwirkt.</p> <p><b>Ökologisch</b> Das Ziel der Bereitstellung institutioneller Dienstleistungen wie Schulen und Kindergärten in fußläufiger Erreichbarkeit kann zu einer Verringerung des Verkehrsaufkommens beitragen, wobei die Schulbezirksregelung sicherstellen soll, dass die Kinder wohnortnah die Schule besuchen.</p> <p><b>Sozial</b> Die Deckung des Bedarfs an kollektiven institutionellen Einrichtungen wie Schulen und Kindergärten ist von hoher Bedeutung für die Wohnqualität in einem Quartier. Der demographische Wandel und die sinkenden Kinderzahlen ebenso wie Wanderungsbewegungen innerhalb der Städte, so auch in Karlsruhe, führen jedoch zu einer geringeren Nachfrage an und damit zu Auslastungsproblemen einiger Schulen. Mitunter auch aus diesem Grund wird in Karlsruhe aktuell die Schulbezirksregelung für Hauptschulen abgeschafft.</p> <p><b>Auf den Bestand</b> Sämtliche o. g. Effekte haben positive Einflüsse auf den Bestand, in dem sie helfen können, die soziale Situation im Quartier zu stabilisieren. Gleichzeitig kann die Verweigerung der Nutzung dieses G&amp;D und dadurch eine fehlende Deckung des Bedarfs zu einem Verlust der Standortqualität führen, wodurch die Attraktivität und letztlich auch die Rentabilität des Bestands sinken. Darüber hinaus kann eine nahe gelegene Schule Freizeitaktivitäten bieten, die Jugendliche von mutwilligen Zerstörungen aus Langeweile abhält.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p>Land Baden-Württemberg Schulgesetz für Baden-Württemberg: §25 Schulbezirk: (1) Jede Grundschule, Hauptschule mit Ausnahme des sechsten Schuljahres, Berufsschule und Sonderschule mit Ausnahme der Heimsonderschulen hat einen Schulbezirk. §76 Erfüllung der Schulpflicht: (2) Der Schulpflichtige hat die Schule zu besuchen, in deren Schulbezirk er wohnt. Kindergartengesetz Baden-Württemberg (KgaG)<sup>46</sup></p>

## Erläuterung

Die Nutzung des G&D UF 3 durch Schaffung einer Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen, wie etwa Schulen, ist etwa durch die Schulbezirksregelung in Bezug auf den regulativen Rahmen für die Nutzung dieses G&D mitbestimmt, wobei die Auswirkungen dieser Regulierung aufgezeigt werden sollen.

<sup>46</sup> Mitte 2005 ist die Zuständigkeit für die Kindergärten in Baden-Württemberg wegen der Bedeutung der vorschulischen Bildung vom Ministerium für Arbeit und Soziales auf das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport übertragen worden. (Quelle: <http://www.sozialministerium-bw.de/de/Kindergaerten/80778.html>)

Die Schulen in direkter Umgebung des Rintheimer Felds verfolgen insbesondere auf Grund der Schulbezirkregelung die Stadtentwicklung mit großem Interesse. Die benachbarte Grund- und Hauptschule befürchtet etwa nach dem Abriss von vier Wohngebäuden direkt gegenüber der Schule eine deutliche Verminderung der Schülerzahlen. In Folge dessen signalisiert Sie der Volkswohnung als Bestandeigentümer, dass diese an selber Stelle zukünftig wieder Wohnungen für Familien errichten solle. Während die Schulbezirksregelung den Einzugsbereich der Schüler für die Schulen genau festlegt, ist die Volkswohnung nicht gezwungen, tatsächlich familienorientiertes Wohnen zu realisieren, wenngleich die Neubebauung auf den Grundstücken der abgerissenen 50er-Jahre-Wohnbauten auch auf Familien ausgerichtet ist.

Die Folgen der Schulbezirksregelung werden indes nahezu ausschließlich im Hinblick auf die Folgen für die jeweiligen Schulen diskutiert. Derzeit rücken jedoch verstärkt die Auswirkungen auf die städtischen Quartiere und die Dynamik der Mieter in den Fokus. So ist vielerorts zu beobachten, dass Eltern bei Erreichen des schulpflichtigen Alters ihrer Kinder umziehen, um den Kindern einen Platz in die Schule ihrer Wahl zu garantieren und nicht etwa in der Schule des entsprechenden Schulbezirks. Eine mögliche, mancherorts bereits eingetretene Folge ist eine soziale Segregation in Quartieren und Wohnungsbeständen, da sich zumeist nur wirtschaftlich besser gestellte und gleichzeitig bildungsinteressierte Familien den Umzug leisten können und wollen. Nach der Flucht dieser „Mittelschicht“ bleiben bildungsfernere, sozialschwache Familien, oftmals mit Migrationshintergrund, in den Beständen zurück.

Je nach Bundesland ist die Wahlfreiheit der Eltern in Bezug auf die Auswahl der Grund- und Hauptschule unterschiedlich groß, wobei es starke Tendenzen zu mehr Freiheit bei der Wahl der Schule gibt. Zugleich befürchten die Befürworter der Schulbezirksregelung, dass eine Abschaffung des sog. „Sprengelprinzips“ zu einer Zweiklassengesellschaft der öffentlichen Schulen führt. Ob der Weg zu mehr Freiheit bei der Grundschulwahl ein adäquater Schritt zur Stabilisierung der Viertel ist, der gleichzeitig zu mehr Wettbewerb zwischen den Schulen führt, wird derzeit kontrovers diskutiert. Obwohl die Einschränkung der Wahlfreiheit durch die Schulbezirksregelung schon seit Jahrzehnten besteht, wird sie lange Zeit nicht als Konflikt wahrgenommen und bewertet. Erst die neuerliche Diskussion um die Qualität der Schulbildung im Kontext der PISA-Studie sowie die Ereignisse an der Berliner-Rütli Schule im März 2006<sup>47</sup> haben den Konflikt in die öffentliche Wahrnehmung gehoben.<sup>48</sup>

In Bezug auf die Bewertung des Regimes ist hier kein Wechsel im Regime festzustellen, vielmehr bedingt ein gesellschaftlicher Wandel, dass die bisherigen Regelungen den neuen Umständen nicht mehr entsprechen.

### 3.2.5.4 UF 4 Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe

UF 4	Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D UF 4 den Bedarf an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe. Hierzu zählen im Besonderen Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs wie Lebensmittel und die Verfügbarkeit von Apotheken, Ärzte, Poststellen, Banken, etc.

<sup>47</sup> Die Schule geriet bundesweit in die Schlagzeilen, als Lehrer im März 2006 in einem Brief an die Senatsverwaltung Berlin die Auflösung der Schule in dieser Zusammensetzung verlangten, weil sie der Gewalt durch Schüler nicht mehr standhalten könnten. Dies führte zu einer innenpolitischen Debatte über das Schulsystem in Deutschland, der Gewalt an Schulen und der Integration von Immigrantenkindern. <http://www.tagesspiegel.de/berlin/Berlin;art114,1863361> besucht am 31.7.2007

<sup>48</sup> Die Zeit: Abschied vom Sprengel; erschienen am 1.2.2007

<b>Nutzungsakteure</b>	<p>Generell: Geschäfte, Personen und Gruppen, die o. g. Güter und Dienstleistungen anbieten</p> <p>Im Zentrum des Rintheimer Felds befindet sich eine Ladenzone, welche jedoch nicht im Besitz der Volkswohnung ist. Die Nutzer dieses G&amp;D UF3 sind somit gleichzeitig Nutzer eines anderen Bestands (den Geschäftsräumen der Ladenzone).</p>
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	-
<b>Betroffene Akteure</b>	-
<b>Intendierte Nutzung</b>	Deckung des Bedarfs an entsprechenden Gütern und Dienstleistungen
<b>Modalität</b>	Dauerhafte und zuverlässige Bedarfsdeckung (sichergestelltes Angebot)
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Missbrauch einer eventuell auftretenden Monopolstellung
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p><b>Rivalisierende Nutzung</b></p> <p>Generell ist eine Rivalität zwischen Nutzern dieses G&amp;D und Nutzern des G&amp;D UF 3 möglich, sobald die beiden Akteure um Flächen im Rahmen des G&amp;D NW 1 Nichtwohndienliche Nutzung konkurrieren. Da keine Räumlichkeiten des Bestands der Volkswohnung für die Nutzung des G&amp;D UF 4 vermietet werden, ist eine Rivalität mit der Nutzung anderer G&amp;D des Wohnbaubestands im Rintheimer Feld demnach nicht zu identifizieren.</p> <p><b>Komplementäre Nutzung</b></p> <p>Mieter G&amp;D W1 Wohnnutzung Die Deckung des Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen in der räumlichen Nähe ist, ebenso wie die Deckung des Bedarfs an institutionellen Dienstleistungen, komplementär zur Nutzung des G&amp;D W1 Wohnnutzung.</p> <p>Mieter G&amp;D NW1 nichtwohndienliche Flächen In diesem Fall ist die Nutzung des G&amp;D NW1 Nichtwohndienliche Flächen eines anderen Bestands (Bestand der Ladenzone) komplementär mit der Nutzung des G&amp;D UF 4 Bedarf an Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs.</p>

<p><b>Effekte</b></p>	<p><b>Ökonomisch</b> Die Deckung des Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs erhöht den Wohnwert und damit die Attraktivität der Siedlung, was in der Folge möglichen Leerständen und somit finanziellen Einbußen aus Seiten der Volkswohnung als Bestandseigentümer entgegenwirken kann.</p> <p><b>Ökologisch</b> Die Nutzung dieses G&amp;D und damit die Deckung des Bedarfs kann das Kraftverkehrsaufkommen in Folge ausbleibender längerer Wege und damit die Schadstoffemissionen verringern.</p> <p><b>Sozial</b> Die Nutzung des G&amp;D UF 4 Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe kann für die Wohnqualität in einem Quartier mitentscheidend sein. Sie bietet den Bewohnern nicht nur die Möglichkeit zur Deckung ihres täglichen Bedarfs an lebensnotwendigen Gütern, sondern ist gleichzeitig für die sozialen Kontakte der Nachbarschaft überaus wichtig. Die Nutzungen dieses G&amp;D über Läden, Apotheken, Ärzte, Friseure etc. bieten den Bewohnern des Quartiers den Raum für soziale Kontakte und dienen gleichzeitig als Informationsaustausch. Ein Funktionieren der Nachbarschaft eines Bestands hat über die Nutzung dieses G&amp;D zwar nicht garantiert werden, doch ist es diesbezüglich durchaus förderlich.</p> <p><b>Auf den Bestand</b> Sämtliche o. g. Effekte haben positive Einflüsse auf den Bestand, in dem sie zur Stabilität der sozialen Situation im Quartier beitragen. Zugleich kann die Verweigerung der Nutzung dieses G&amp;D, und somit eine fehlende Deckung des Bedarfs, zu einer wesentlichen Verlust der Standortqualität führen. Damit sinken die Attraktivität und letztlich auch die Rentabilität des Bestands.</p>
<p><b>Regulierungen</b></p>	<p>Bund und Baden-Württemberg Gewerberecht<sup>49</sup> arbeitsrechtliche Gesetze mit ordnungsrechtlichem Charakter (wie z.B. Arbeitsschutzgesetz u. a.) Umweltrecht: Bundesimmissionsschutzgesetz</p>

### **Erläuterung**

Die Bedeutung der Nutzung dieses G&D und damit die Deckung des Bedarfs der Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe werden häufig unterschätzt. Im vorliegenden Fall existiert eine Ladenzone im Zentrum des Quartiers, deren Räumlichkeiten nicht im Besitz der Volkswohnung sind. In der Unternehmenspolitik der Volkswohnung spielt die Bewirtschaftung von Gewerberäumen und insbesondere von Ladengeschäften keine Rolle.

Die Möglichkeiten auf die Entwicklung der Ladenzone im Rintheimer Feld seitens der Volkswohnung Einfluss zu nehmen sind mittelbar beschränkt und unmittelbar faktisch nicht

<sup>49</sup> Verfassungsrechtlich ist das Gewerberecht in Deutschland auf Art. 12, 14, 2 Abs. 1 des Grundgesetzes gestützt. Wichtige Regulierungen des Gewerberechts im engeren Sinne sind: die Gewerbeordnung, die Handwerksordnung, das Gaststättengesetz, das Ladenschlussgesetz und das Personenbeförderungsgesetz. (Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Gewerberecht>, aufgesucht am 20.08.07)

vorhanden. Im unternehmenseigenen Bestand sieht die Volkswohnung keine Bereitstellung von Flächen zur Nutzung dieses G&D vor.

Innerhalb des institutionellen Regimes lässt sich kein Konflikt mangels fehlender Kohärenz bzw. kein zu geringes Ausmaß identifizieren.

### 3.2.6 NM Nicht-materielle Nutzung

#### 3.2.6.1 NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse (Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum)

NM 1	Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse
	<p>Dieses G&amp;D versteht den Wohnungsbestand als Instrument zur Lösung wohnungspolitischer Probleme insbesondere zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum.</p> <p>Mit dem Wohnungsbestand der Volkswohnung als kommunalem Unternehmen wird der soziale Versorgungsauftrag der öffentlichen Hand erfüllt.</p> <p>Die Bestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen tragen somit zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum bei, indem die öffentlichen Unternehmen als wohnungspolitisches Instrument („Organ der staatlichen Wohnungspolitik“) der jeweiligen Gebietskörperschaft die Politik des Gesetzgebers in konkrete Maßnahmen umsetzen.</p> <p>Die Kapitel zur historischen Entwicklung der Wohnungspolitik und -wirtschaft sowie die Unternehmensgeschichte fassen diese Entwicklung ohne Anspruch auf Vollständigkeit zusammen. Die historischen Zusammenhänge und Wurzeln der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und des sozialen Wohnungsbaus werden darüber hinaus in der wissenschaftlichen Literatur umfassend beleuchtet und analysiert (siehe Jenkis, Kühne-Büning, Murfeld, et al.).</p> <p>Ziel und Zweck der öffentlichen Wohnungsunternehmen der Volkswohnung ist es, die bundes- und landespolitischen Vorgaben zur Wohnungspolitik sowie die kommunalen wohnungspolitischen Vorgaben in konkrete Maßnahmen zu übersetzen, worin sich eine enge Kooperation mit den öffentlichen Akteuren begründet.</p>
Nutzungsakteure	<p>Stadt Karlsruhe, welche als Gesellschafterin direkt eine 99,5%ige und indirekt über die Sparkasse Karlsruhe eine 0,5%ige Beteiligung (Einlage im Stammkapital der Gesellschaft) an der Volkswohnung hält. Als Tochtergesellschaft der Stadt Karlsruhe investiert die Kommune mit entsprechenden Einstellungen ins Stammkapital der Gesellschaft direkt finanziell in das Unternehmen und macht es damit handlungsfähig.</p> <p>Als Gesellschafterin hat die Stadt Karlsruhe per Gesellschaftsvertrag und über Richtlinien für alle städtischen Tochterunternehmen starken Einfluss auf die Ziele des Unternehmens, wenn auch nicht unmittelbar auf das operative Geschäft.</p> <p>Land Baden-Württemberg Bund L-Bank (Staatsbank für Baden-Württemberg, Förderbank), über die die KfW-Darlehen und Zuschüsse ausgegeben werden, bei Mietwohnungsbauvorhaben, die öffentlich gefördert werden Volkswohnung (Bestandseigentümer)</p>

Ausgeschlossene Akteure	andere Kommunen andere Bundesländer – Bei Mietwohnungsbau für den eigenen Bestand sämtliche anderen Kredit- und Darlehensgeber, da diese ausschließlich mit öffentlicher Förderung und somit über die L-Bank finanziert werden. andere, freie Wohnungsunternehmen
Betroffene Akteure	Volkswohnung Volkswohnung; Stadt Karlsruhe, etwa bei der Erfordernis von kommunalen Komplementärmitteln bei Förderung über das Land Volkswohnung; Land Baden-Württemberg; Stadt Karlsruhe KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) Verbände: GdW Bundesverband der deutschen Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.; vbw Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
Intendierte Nutzung	Ausstattung des kommunalen Wohnungsunternehmens mit solider finanzieller Grundlage; Kooperation mit der Volkswohnung in Fragen der Versorgung der Bevölkerung oder bestimmter ihrer Teile mit Wohnraum Schaffung von Gesetzes- und Rechtsgrundlagen zur Gewährleistung des sozialen Versorgungsauftrags: Ausgestaltung des gesetzlichen Instrumentariums hinsichtlich der Lösung wohnungspolitischer Probleme wie die Versorgung breiter Schichten oder bedürftiger Kreise der Bevölkerung mit Wohnraum etwa durch angemessene Förderpolitik (Subventionen) über Landesbauprogramme; Schaffung von Anreizen für den Neubau des benötigten Wohnraums sowie für notwendige Werterhaltungs- bzw. Wertsteigerungsmaßnahmen im Bestand (Instandhaltung, Instandsetzung, Sanierung, Modernisierung) durch Vergabe entsprechender finanzieller Förderung; Verhinderung der Umwidmung von wohndienlichen Flächen in Zeiten der Wohnungsknappheit. wie 2., wenngleich im Rahmen der Föderalismusreform etwa die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung seit 2007 vom Bund auf die Länder übertragen worden ist. Vergabe von günstigen Darlehen, Krediten oder Zuschüssen für wohnungswirtschaftliche Zwecke (Baumaßnahmen) gemäß der gültigen Gesetzeslage (Förderpolitik des Landes und Bundes). Bereitstellung von angemessenem, qualitativem und solidem Wohnraum zur Deckung des Bedarfs der Wohnraumnachfrage. Vorausschauende und langfristige Planung und Bewirtschaftung des vorhandenen Wohnbaubestands.
<b>Modalität</b>	Sinnvolle und angemessene Administration auf Basis der gültigen Rechtslage. Gesetzgebungsverfahren wie 2. Vergabe der öffentlichen Mittel gemäß den entsprechenden Förderprogrammen

	Operatives Geschäft des Unternehmens: Bau und Bewirtschaftung von Wohnbauten unter Verwendung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen.
Missbräuchliche Nutzung	<p>Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages in einem Maße, welches die Volkswohnung in ihrer Unternehmensaktivität erheblich behindert und damit die letztendlich die Erfüllung des Versorgungsauftrags und den Bestandserhalt gefährdet.</p> <p>Unverhältnismäßig starke Einschränkung der Eigentums- und Nutzungsrechte der Volkswohnung durch die Kommune durch Eingriffe beispielsweise bei den Belegungsrechten.</p> <p>Versorgung bedürftiger Gruppen innerhalb der Bevölkerung mit Wohnraum mittels direkter Belegung des Wohnungsbestands der Volkswohnung seitens der Stadt Karlsruhe ohne Rücksicht auf einseitige Belegungsstrukturen in den Quartieren (Rintheimer Feld) mit der Folge einer möglichen Segregation.</p> <p>Verfehlte wohnungspolitische Vorgaben beispielsweise im Sinne einer ausbleibenden oder falschen Förderung seitens der verschiedenen öffentlichen Akteure.</p> <p>Unverhältnismäßig schlechte Bedingungen für die Bewilligung und Bereitstellung der öffentlichen Mittel, die als zu starker Eingriff in die Verfügungsrechte der Volkswohnung zu werten wären.</p> <p>wie 2.</p> <p>Unverhältnismäßig ungünstige/teure Angebote für die Finanzierung Dem Unternehmensziel bzw. –Zweck nicht nachzukommen, beispielsweise durch Fokussierung auf den Bau luxuriöser Wohnungen für die finanzstarken Kreise der Bevölkerung und Vernachlässigung der bedürftigen Kreise der Bevölkerung (ausbleibendes Angebot an preisgünstigem Wohnraum).</p>
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Rivalisierende Nutzungen</p> <p>Bestandseigentümer G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung, G&amp;D NM 1 wohnungspolitische Bedürfnisse:</p> <p>Bei geförderten Wohnungen hat die Kommune ein Belegungsrecht und schränkt damit das Verfügungsrecht des Wohnungsunternehmens ein.</p> <p>Analog kann das Wohnungsunternehmen auf die Inanspruchnahme von öffentlichen Fördergeldern verzichten, wodurch die freie Wahl der Auswahl der Miete gewährleistet wäre.</p> <p>Bestandseigentümer G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung, G&amp;D NM 1 wohnungspolitische Bedürfnisse, Mieter G&amp;D W 1 Wohnnutzung:</p> <p>Die für den sozialen Wohnungsbau festgeschriebenen Obergrenzen etwa für Wohnungsgröße oder Mietzins schränken insbesondere das Wohnungsunternehmen ein. Die Mieter werden hiervon indes teilweise ebenso betroffen (Größe des zu nutzenden Wohnraums).</p> <p>wie 2.</p> <p>–</p> <p>Anderen potentielle Vermieter (Bestandseigentümer) G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung:</p> <p>Bedingt durch den großen Wohnbaubestand in Karlsruhe der Volkswohnung hat ihre Bewirtschaftung der Wohnungen sowohl direkten</p>

	<p>als auch indirekten Einfluss auf andere Eigentümer. Direkt kann die Geschäftspolitik der Volkswohnung beispielsweise die Mietpreise der Wohnungen innerhalb eines bestimmten Quartiers oder sogar der Stadt (im Fall eines Mietspiegels, als Vergleichsmiete) beeinflussen und sich somit die Kapitalverwertungsmöglichkeiten anderer Vermieter auswirken. Ein indirekter Einfluss kann zum Beispiel über das Auswahlverfahren der Mieter entstehen, der andere Vermieter veranlasst, bestimmte Personengruppen als Mieter zu akzeptieren oder diese auszuschließen.</p> <p><b>Komplementäre Nutzungen</b> Grundsätzlich arbeiten in Karlsruhe die öffentlichen Akteure und die Volkswohnung eng zusammen. Mieter W 1 Wohnnutzung: Öffentlich geförderter Wohnungsbau ermöglicht insbesondere sozial- und finanzschwachen Personengruppen den Zugang zum Wohnungsmarkt.</p> <p>Potentielle Mieter G&amp;D NM 2 Befriedigung nichtwohnungspolitischer Bedürfnisse: Die Vergabe von öffentlichen finanziellen Mitteln in Form günstiger Konditionen für Darlehen oder von Zuschüssen ermöglicht und unterstützt die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum.</p> <p>Akteure, die an Planung, Konstruktion und Ausführung von Baumaßnahmen beteiligt sind G&amp;D PF 3 Arbeitsverwertung, G&amp;D ME 2 Materialabnahme und –senke: Baumaßnahmen in Folge öffentlicher Förderung geben Architekten, Bauunternehmern, Handwerkern etc. die Möglichkeit Aufträge zu erhalten und dadurch ihrem Geschäft nachzugehen. Ankurbelung der Bauwirtschaft, gesamtwirtschaftlichen Entwicklung</p> <p>Volkswohnung G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung: Die Möglichkeit der Volkswohnung, öffentliche Fördermittel in Form von günstigen Darlehen oder Zuschüssen in Anspruch nehmen zu können, ermöglicht den Neubau für Bedürftige und damit die Erfüllung des Unternehmensziels. wie 1. wie 1.</p>
<b>Effekte</b>	<p>Auf den Bestand</p> <p>Die mittel- bis langfristige Bewirtschaftungsstrategie ohne spekulative Absichten von öffentlichen Wohnungsunternehmen, wie der Volkswohnung, garantieren dem von ihnen bewirtschafteten Gebäudebestand eine lange Lebensdauer und eine kontinuierliche Entwicklung. Die Subventionen der öffentlichen Hand in den Mietwohnungsbau, gerade in den 1950er Jahren, lassen solide Bestände entstehen, die trotz zum Teil langjährig ausbleibenden Werterhaltungsmaßnahmen in bewohnbarem Zustand bleiben, auch nach sechs Jahrzehnten der dauerhaften Nutzung. Umfassende Werterhaltungsmaßnahmen im Rahmen von Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung erhöhen indes die Gebrauchsfähigkeit und die Lebenserwartung der Bestände.</p>

	<p><b>Sozial</b> Für die (ökonomische) Situation der Mieter bedeutet die langfristig orientierte (unspekulative) Bewirtschaftungsperspektive der Volkswohnung Sicherheit in Hinblick auf die eigene Mietsituation einschließlich des qualitativen Zustands des Bestands und der Mietentwicklung, obgleich hierbei der Einfluss externer Faktoren (insbesondere die Entwicklung der Nebenkosten, vgl. ME 1 Energieverwertung) beträchtlich sein kann.</p> <p>Soziale Stabilität in Quartieren kann durch gezielte Förderung im Sinne einer aktiven und sorgfältigen Belegungspolitik insbesondere für sozial- und finanzschwache Personen und Haushalte, die am freien Markt keinen Zugang zu angemessenem Wohnraum finden, erreicht werden. Subventionen bzw. starre Belegungsbindungen können indes auch negative Folgen haben, so z.B. einseitige Belegungsstrukturen, die sich zu überforderten Nachbarschaften entwickeln können. Flexibilität bei der Belegungspolitik (mittelbare Belegung, s. u.) und die langjährigen Erfahrungen der Wohnungsunternehmen bei der Bewirtschaftung der Bestände können in diesem Zusammenhang diesen negativen Effekten entgegen wirken.</p> <p><b>Ökonomisch</b> Die öffentliche finanzielle Förderung (insbesondere die Objektförderung = sozialer Wohnungsbau) als direkte Investitionen in den Wohnungsmarkt kann ausbleibende private Investitionen verursachen oder diese beträchtlich mindern (Stichwort: Wettbewerbsverzerrungen auf dem Wohnungsmarkt).</p> <p>Der staatliche Eingriff im Rahmen der Wohnraumförderung hat Einfluss auf den Arbeitsmarkt im Besonderen auf die an der Planung (Architekten, Ingenieure etc.) sowie an der Konstruktion und Ausführung (Bauunternehmen, Handwerker etc.) Beteiligten durch Vergabe die von Aufträgen.</p> <p><b>Ökologisch</b> Grundsätzlich bedeutet jede Baumaßnahme (Neubau, Renovation etc.) einen negativen ökologischen Effekt, ob durch Versiegelung von Oberflächen, Energieverbrauch, Störung des ökologischen Gleichgewichts, Gebrauch nicht-erneuerbarer, fossiler oder toxikologischer Stoffe, Umweltverschmutzung, Lärm etc. Eine Reduktion dieser Einflüsse ist demnach wünschenswert und wird mittels verschiedener Maßnahmen versucht. Hierzu zählen u. a. Energieeffizienz (BHKW), Energieeinsparung (Gebäudedämmung, kompakte Bauformen, Baukonstruktion), Nutzung erneuerbarer Energien, Verwendung „gesunder“ Baustoffe, Fokussierung auf Verdichtung im Bestand sowie die Erschließung benachbarter Gebiet zur Vermeidung überflüssiger Infrastruktur und nachfolgender Effekte (Wege...).</p>
Regulierungen	<p>Bund Wohnraumförderung (siehe Anhang Fokusgebiete: Das wohnungspolitische Instrumentarium) bis 2001:</p>

	<p>Zweites Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG), sozialer Wohnungsbau, öffentliche Förderung</p> <p>Im sozialen Wohnungsbau: Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (WoBindG)</p> <p>WoBindG §8 – Miethöhe hier Kostenmiete: Der Verfügungsberechtigte darf die Wohnung nicht gegen ein höheres Entgelt zum Gebrauch überlassen, als zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist (Kostenmiete). Die Kostenmiete ist nach den §§ 8a und 8b zu ermitteln.</p> <p>WoBindG §4, I: Wer ist berechtigt in geförderten Wohnungen zu wohnen? (Stichwort: Wohnberechtigungsschein)</p> <p>Ab 2002:</p> <p>Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), soziale Wohnraumförderung</p> <p>Wohnraumförderungsbestimmungen 2002</p> <p>Ab 2007:</p> <p>Übertragung der Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung an die Bundesländer</p> <p>Steuervergünstigungen</p> <p>Abschreibungen (Zusatzabschreibung, degressive Abschreibung)</p> <p>Steuerbefreiungen (partiell oder vollständig)</p> <p>Land Baden-Württemberg:</p> <p>Landeswohnraumförderungsprogramm 2006</p> <p>Politische Kontrolle und Steuerungsmöglichkeit auf den Wohnungsmarkt, dessen Rahmenbedingungen und die Stadtplanungspolitik</p> <p>Stadt Karlsruhe, Verträge:</p> <p>Gesellschaftsvertrag der Volkswohnung</p> <p>Im privatrechtlichen Gesellschaftsvertrag (GV) zwischen den Gesellschaftern der Volkswohnung (Stadt Karlsruhe, Sparkasse Karlsruhe) in der Rechtsform einer GmbH sind neben den Rechten und Pflichten der Gesellschafter der Zweck und Gegenstand der Gesellschaft formuliert. Über den GV definieren die Gesellschafter somit die Richtung der Unternehmenspolitik.</p> <p>Belegungsbindungen, mittelbare Belegung</p>
--	--

## Erläuterung

Die soziale Wohnraumförderung ist ein wichtiges Instrument der Wohnungspolitik, denn auch wenn die Wohnungsmärkte insgesamt ausgeglichen sind (regional gibt es diesbezüglich große Disparitäten), gibt es Haushalte, die sich aus eigener Kraft nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Die Gründe können zum einen darin liegen, dass das Haushaltseinkommen zu niedrig ist, um die Miete einer am Markt angebotenen Wohnung zu bezahlen, aber auch darin, dass bestimmte Benachteiligungen oder soziale Merkmale die Akzeptanz bei den Vermietern erschweren, oder dass geeigneter Wohnraum mit der erforderlichen Größe und Ausstattung örtlich oder regional nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht. So haben es etwa kinderreiche Haushalte, Alleinerziehende und behinderte Menschen häufig schwer, eine ihren Bedürfnissen angemessene Wohnung zu finden. Die Unterstützung dieser Haushalte bei der Wohnraumversorgung ist Aufgabe des Sozialstaates. Seine wesentlichen Ansatzpunkte sind die Gewährung von Wohngeld zur Stärkung der Mietzahlungsfähigkeit und die soziale Wohnraumförderung. Die soziale Wohnraumförderung ist nach der Re-

form der rechtlichen Grundlagen im Jahr 2002 an die Stelle des sozialen Wohnungsbaus getreten, der vor allem in den Nachkriegsjahren Millionen von Haushalten mit Wohnraum versorgt hat.<sup>50</sup>

Im Rahmen der Föderalismusreform wurde die Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur Sozialen Wohnraumförderung zum 01. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen, so dass ab 01. Januar 2007 Bundesfinanzhilfen für die Soziale Wohnraumförderung nicht mehr möglich sind. Diese Aufgabenübertragung berücksichtigt, dass sich der Wohnungsbedarf regional sehr unterschiedlich entwickelt hat und die Wohnraumversorgungsprobleme weitgehend gelöst sind. Bereits mit der Reform des Wohnungsbaurechts im Jahr 2001 waren die bundesrechtlichen Regelungen flexibilisiert und die Spielräume der Länder, über den Einsatz von Fördermitteln zu entscheiden, deutlich vergrößert worden. Soweit das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) des Bundes nicht durch landesrechtliche Regelungen ersetzt wird, bleibt es weiterhin gültig. Die Länder konkretisieren in ihren Fördervorschriften die Vorgaben des Wohnraumförderungsgesetzes und bestimmen mit ihren Programmen je nach der regionalen Wohnungsmarktsituation und Bedarfslage die Schwerpunkte der Förderung. Sie bewilligen den Antragstellern (z.B. Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und Einzelbauherren) die Fördermittel. Auf die Förderung besteht kein Rechtsanspruch. Sie erfolgt durch Bereitstellung von Darlehen zu Vorzugsbedingungen und von Zuschüssen, die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie durch die Bereitstellung von verbilligtem Bauland.<sup>51</sup>

Auf Ebene der Unternehmen und wohnungswirtschaftlichen Verbände wird aktuell angestrebt, die Möglichkeit der mittelbaren Belegung, wie in Karlsruhe praktiziert, in den Gesetzentwurf für die Fördervorschriften des Landes Baden-Württemberg aufzunehmen.

Als kommunales und ehemals gemeinnütziges Wohnungsunternehmen setzt die Volkswohnung die Wohnungspolitik des Landes und Bundes in konkrete Maßnahmen baulicher Art in Karlsruhe um. In den ersten vier Nachkriegsjahrzehnten bedeutet dies zumeist den Aufbau und Ausbau des eigenen Bestands, neben den Bauträgermaßnahmen zur Erwirtschaftung der fehlenden finanziellen Mittel für den Mietwohnungsbau.

Innerhalb der politischen Administration kann es interne homogene Effekte von der Landes- auf die kommunale Ebene geben, sofern beispielsweise Bedingungen aus Landesprogrammen festlegen, dass die Zuteilung von Landesmitteln Komplementärmittel der Kommune bedingt.

Die Unternehmenspolitik der Volkswohnung, wie vieler anderer öffentlicher Wohnungsunternehmen in Deutschland auch), besonders in Bezug auf die Höhe des Mietzinses kommt den Mietern zugute. So wird versucht, den Mietzins (für Wohnungen ohne Förderung oder aus der Bindung gelaufene Wohnungen) und die anfallenden Nebenkosten auf einem niedrigen Niveau zu begrenzen, wobei im geförderten Wohnungsbau bis 2001 die Miete nach der II. Berechnungsverordnung als Kostenmiete festgesetzt wird und damit für diese wenig Gestaltungsspielraum besteht. Bei den aus der Bindung gelaufenen Wohnungen liegt der Mietzins in der Regel deutlich (in Fall der Volkswohnung bei ca. einem Euro pro m<sup>2</sup>) unter dem höchstmöglichen, so dass Mieterhöhungsspielräume die nach dem Gesetz zu erzielen wären, nicht ausgeschöpft werden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass Karlsruhe über keinen offiziellen Mietspiegel verfügt.

---

<sup>50</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): <http://www.bmvbs.de/-,1568.22591/Soziale-Wohnraumfoerderung.htm>, aufgesucht am 19.07.2007

<sup>51</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): <http://www.bmvbs.de/-,1568.22591/Soziale-Wohnraumfoerderung.htm>, aufgesucht am 19.07.2007

Durch Einschaltung Dritter bei mietnahen Dienstleistungen, wie der Müllabnahme, werden von der Volkswohnung im untersuchten Teilbestand darüber hinaus Unternehmen mit dem Ziel beauftragt, die Nebenkosten zu senken. So wird etwa der Abfall in der Tonne vorgepresst, um dadurch das Volumen und die somit die Kosten für den Mieter zu reduzieren. Selbst nach einer Reaktion der städtischen Müllentsorger in Form einer 50-prozentigen Preiserhöhung für die Abholung sog. „vorverpresster“ Tonnen, rechnet sich der Mehraufwand für die Volkswohnung, die die erzielte Einsparung an ihre Mieter weitergibt, um den Kostenanteil der „zweiten Miete“ zu senken (siehe dazu: G&D-Kategorie ME Material- und Energieverwertung). Weitere Kooperationen dieser Art sind denkbar und für sämtliche Akteure von Interesse.

Im Fall einer missbräuchlichen Nutzung funktionaler (kollektiv genutzter) Innenraumflächen, etwa dem Treppenhaus, durch Unterlassung dessen Reinigung durch die Mieter, verzichtet der Bestandseigentümer auf die Einschaltung professioneller Reinigungsanbieter, da hierdurch die Nebenkosten stiegen und auch diejenigen Mieter eine höhere Gebühr entrichten müssten, die ihrer Reinigungspflicht stets nachkommen.

### **Gesellschaftsvertrag der Volkswohnung**

Bis 1989 ist im Gesellschaftsvertrag (GV) der Volkswohnung der Verweis auf das bis dato gültige Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz (WGG) zu finden, nach dem sich die Errichtung, die Bewirtschaftung und die sonstigen Geschäfte zu richten haben.

Ab 1990 ergibt sich für die ehemals gemeinnützigen Unternehmen und deren Gesellschafter die Notwendigkeit, die GV an die sich abzeichnenden, neuen Bedingungen zeitnah anzupassen. Die durch den Wegfall des WGG obsolet gewordenen Beschränkungen werden teilweise in die neuen GV integriert, bestimmte Elemente „alten“ Korsetts aber auch abgelegt.

Für die Volkswohnung wird noch zum Ende des Jahres 1989 ein neuer GV formuliert, der sich naturgemäß nicht mehr auf das WGG bezieht, vielmehr zahlreiche Elemente (Bindungen) des Gesetzes integriert (z.B. die Beschränkung des ausgeschütteten Gewinnanteils auf 4% der Stammeinlage der Gesellschafter) und den bis dahin geltenden GV aus dem Jahr 1981 ersetzt. Mitte 2004 wird für die Gesellschaft ein neuer GV vereinbart, der sich bereits in §2 ‚Gegenstand des Unternehmens‘ klar von seinem Vorgänger unterscheidet. So erhält die Gesellschaft erstmals den Auftrag, betont wirtschaftlich zu agieren und daher die Preise für ihre Leistungen so zu bemessen, „dass sie eine Kostendeckung einschließlich einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals sowie die Bildung ausreichender Rückstellungen und Rücklagen ermöglichen“<sup>52</sup>. Neben vielen weiteren Überarbeitungen im Vergleich zum Vorgängervertrag soll auf §2 (3) des GV verwiesen werden. Hierin wird erstmalig formuliert, dass die Volkswohnung mit ihren Unternehmensgegenständen „öffentliche Zwecke im Sinne der Gemeindeordnung Baden-Württemberg in der jeweils gültigen Fassung“<sup>53</sup> verfolgen soll, was wiederum durch den letzten Satz der Präambel desselben GV unterstrichen wird, worin es heißt: „Entstehende Konflikte im Zusammenspiel von Gesellschaften und der Kernverwaltung sowie den Gesellschaften untereinander sind immer der Lösung zuzuführen, die dem Gesamtinteresse des ‚Konzerns Stadt‘ am besten dient.“<sup>54</sup> Dies bedeutet, dass der Einfluss der Gemeindevorstellung auf den Unternehmensgegenstand bindend für alle „städtischen Töchter“, also auch für das kommunale Wohnungsunternehmen – die Volkswohnung – ist. Durch einen mögli-

---

<sup>52</sup> Gesellschaftsvertrag der Volkswohnung GmbH, durch Gemeinderatsbeschluss am 26.07.2004 in Kraft getreten

<sup>53</sup> ebenda

<sup>54</sup> ebenda

chen Paradigmenwechsel in der Gemeindeverwaltung kann/muss somit auch die Unternehmenspolitik angepasst werden.

Die ökonomischen Effekte der Erfüllung des sozialen Versorgungsauftrags der öffentlichen Hand mittelbar durch die öffentlichen Akteure und unmittelbar durch die öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften wurde und wird noch immer (der aktuellen Situation geschuldet) kontrovers diskutiert. Dieses Thema ist bis heute aktueller Forschungsgegenstand und soll hier nicht im Detail durchleuchtet werden. Entscheidend ist, dass es durch die Eingriffe des Staates in den Wohnungsmarkt klar zu einer Beeinflussung der Marktgeschehen gekommen ist, mit offensichtlichen Auswirkungen in der Gegenwart. Die Diskussion über den Fortbestand zahlreicher kommunaler Wohnungsunternehmen oder anderer ehemals gemeinnütziger Wohnungsanbieter ist in den vergangenen Monaten Gegenstand der öffentlichen Diskussion und kontroverser politischer Debatte gewesen. (vgl.: von Weizäcker, Ernst Ulrich (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Stuttgart 2006; Rügemer, Werner: Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz. Münster 2006; Presse: FAZ, SZ, Handelsblatt, WELT, ZEIT etc.)

## **Volkswohnung**

An jegliche Subventionen im öffentlich geförderten Wohnungsbau sind Bedingungen geknüpft, die den Verfügungsrahmen des Bestandseigentümers (Volkswohnung) einschränken. In den vergangenen Jahrzehnten, zwischen 1950 und 2000, wird die Wohnraumförderung stets um weitere Elemente erweitert, die den Umfang der Förderung reduziert wie auch die Beschränkungen stetig gelockert (vgl.: erster, zweiter, dritter Förderweg und vereinbarte Förderung)<sup>55</sup>. Um den Einfluss der öffentlichen Hand, zumeist die Belegungsrechte der Kommune, zu minimieren, verzichten Wohnungsunternehmen und mehr noch Genossenschaften auf die Inanspruchnahme der öffentlichen Förderung und entgehen damit den Bindungen.

Zwischen der Volkswohnung und der Stadt Karlsruhe besteht eine Vereinbarung über die sog. mittelbare Belegung, was bedeutet, dass die Volkswohnung bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln für Neubaumietwohnungen nicht diese Wohnungen mit berechtigten Personen belegen muss (kein Benennungsrecht der Kommune), sondern eine gleiche Anzahl vergleichbarer Wohnungen aus dem Bestand wählen und der Kommune vorschlagen kann, auf welche die Bindungen übertragen werden. Im Gegensatz zu den üblichen, unmittelbaren Belegungsbindungen (oder auch Benennungs-/Besetzungsrechte) der Kommune, bei der die Bindungen auf den geförderten Wohnungen liegen, gestattet die Stadt Karlsruhe ihrem Wohnungsunternehmen somit, die Bindungen im Wohnungsbestand zu verteilen und ermöglicht dem Unternehmen so einen größeren Spielraum bei der aktiven Belegungspolitik, die zum Ziel hat, für ausgewogene soziale Verhältnisse (Mischung) in ihrem Bestand zu sorgen. Darüber hinaus erlaubt diese Regelung, dass die teureren Neubauwohnungen von finanzstärkeren Mietern bezogen werden können, während potentielle Mieter mit Wohnberechtigungsschein in die mit Belegungsbindungen versehenen Wohnungen im Bestand ausweichen können, die zumeist deutlich günstiger als Neubauwohnungen sind.

Angaben der Volkswohnung<sup>56</sup> zufolge werden, solange die Option der mittelbaren Belegung gilt, weiterhin Fördermittel für den Bau und die Maßnahmen im Bestand in Anspruch genommen, da der Bau von Mietwohnungen ohne öffentliche Förderung für das Unternehmen wirtschaftlich nicht sinnvoll sei. Der Einfluss der Kommune auf das operative Geschäft der

---

<sup>55</sup> Jenkis, Helmut: Grundlagen der Wohnungsbaufinanzierung. München, Wien 1995, S. 82ff

<sup>56</sup> Telefoninterview mit Herrn Walter Brotz, Qualitätsmanagement der Volkswohnung, am 19.07.2007

Volkswohnung wird, bedingt durch die Möglichkeit der mittelbaren Belegung, nicht als hinderlicher Eingriff in die Eigentums- und Verfügungsrechte des Unternehmens verstanden.

Die in Anspruch genommenen öffentlichen Mittel aus dem Landeswohnraumförderungsprogramm 2006 sind sog. OS-10-Darlehen, die über die L-Bank (Staatsbank für Baden-Württemberg) ausgegeben werden. Bei diesen Darlehen ist eine Zinsfestschreibung für zehn Jahre gegeben. Die Fördermittel stammen hierbei von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), werden aber in Baden-Württemberg nicht unmittelbar über die KfW, sondern über die L-Bank ausgegeben. Das Land erhöht die Fördermittel der KfW darüber hinaus etwa durch einen über Landesmittel gesenkten Zinssatz. Als Alternative zu diesen Annuitätsdarlehen besteht die Möglichkeit einen pauschalen Zuschuss zur Finanzierung in Anspruch zu nehmen, was im Einzelfall (z.B. bei einer anderweitig günstigen Finanzierung über die LBBW) für die Volkswohnung betriebswirtschaftlich sinnvoller sein kann.

### **Fallstudie Rintheimer Feld**

Die Fallstudie Rintheimer Feld als Teilbestand der Volkswohnung in Karlsruhe wurde in verschiedenen Etappen über etwa 20 Jahre (Mitte der 1950er bis Ende der 1970er Jahre) im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus mit öffentlichen Mitteln errichtet und kann als Repräsentant für ein neu geschaffenes Quartier in Karlsruhe aus der Nachkriegszeit und ein „klassisches“ Beispiel für den sozialen Wohnungsbau in Deutschland herangezogen werden.

Zur Zeit der Untersuchung der Fallstudie unterliegen die Gebäude aus den 1970er Jahren im Rintheimer Feld noch immer der Belegungsbindung. Die Bauten in dem Gebiet aus den 1950er Jahren sind bereits aus der Förderung gelaufen. Unabhängig jedoch vom „Status“ der Wohnungen, ob belegungsgebunden oder nicht, versorgt die Volkswohnung diejenigen Personen in Karlsruhe mit Wohnraum, welche zu Wohnraum privater Anbietern mangels ausreichender finanzieller Ausstattung keinen Zugang finden. Das Unternehmen erfüllt damit den, durch die Stadt vorgegebenen, Versorgungsauftrag, welcher im Gesellschaftsvertrag formuliert ist. Somit nutzt die Kommune die Ressource Wohnbaubestand im Rahmen des G&D NM 1 als Instrument zur Erfüllung der wohnungspolitischen Ziele.

Für einen großen Teil der Bevölkerung sowohl in Deutschland im Großen als auch in Karlsruhe im Kleinen war und ist die Nutzung dieses G&D von erheblicher Bedeutung, da sich zahlreiche Haushalte (Einzelpersonen bis zu mehrköpfigen Familien) aus eigener Kraft nicht mit angemessenem Wohnraum am freien Markt versorgen könnten. Hierbei ist die Situation in Karlsruhe, einem angespannten Mietwohnungsmarkt geschuldet, wie in anderen (Groß-)Städten auch, für Haushalte der unteren Einkommensgruppen besonders schwierig. Die Versorgung dieser Gruppen mit Wohnraum ist der Auftrag des Unternehmens, welcher im Gesellschaftsvertrag als Ziel des Unternehmens formuliert wird.

Mietinteressenten können sich direkt bei dem Wohnungsunternehmen auf die Vergabe einer Wohnung bewerben, wobei die Nachfrage hierbei deutlich über dem verfügbaren Angebot liegt, so dass die Bewerberliste im Jahr 2007 mehr als 7.000 Interessenten umfasst. Berechtigte Personengruppen erhalten im Amt für Vermessung, Liegenschaften und Wohnen der Stadt Karlsruhe einen Wohnberechtigungsschein, der Voraussetzung für das Anmieten einer Sozialwohnung ist<sup>57</sup>. Die Stadt Karlsruhe hat darüber hinaus keinen unmittelbaren Einfluss auf die Vergabe einer Wohnung ihres Wohnungsunternehmens. Die Volkswohnung hat dadurch

---

<sup>57</sup> Der Wohnberechtigungsschein (WBS) ist eine amtliche Bescheinigung, mit deren Hilfe ein Mieter nachweisen kann, dass er berechtigt ist, eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Wohnung („Sozialwohnung“) zu beziehen. Der WBS wird vom Wohnungsamt der Gemeinde an Personen ausgestellt, deren Einkommen die Grenzen nach dem Wohnraumförderungsgesetz nicht übersteigt. Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Wohnberechtigungsschein>, aufgesucht am 10.08.07

„freie Hand“ bei der Vermietung der freien (nicht vermieteten) Wohnungen an Personen aus dem Bewerberpool. Somit liegt auch die Verantwortung für ausgewogene Sozialstrukturen in den entsprechenden Teilbeständen bei dem Unternehmen.

Nach Angaben der Hausbewirtschaftungsabteilung der Volkswohnung hat das Unternehmen kein Problem, die freien Wohnungen im Rintheimer Feld zu vermieten, was auch der angespannten Lage am Karlsruher Wohnungsmarkt geschuldet ist<sup>58</sup>. Dennoch versucht der Bestandsbewirtschafter auch im Fallstudiengebiet, keine homogene kulturelle oder ethnische Bewohnerstruktur entstehen zu lassen und für eine soziale Durchmischung zu sorgen. Dem Unternehmen zu Folge ist diese Aufgabe dank der Regelung mit der Stadt, welche die Hausbewirtschaftung und somit Belegung der Wohnungen nicht unmittelbar tangiert, etwa durch Vorgabe von Quoten oder einem Benennungsrecht seitens der Stadt, in der Vergangenheit und Gegenwart zu lösen.

Im Rintheimer Feld wohnen insbesondere in den älteren Gebäuden der 1950er Jahre noch immer Erstmietler, die häufig inzwischen allein in den ehemals mit zwei oder mehr Personen bewohnten Wohnungen leben. Neumieter sind vermehrt mehrköpfige Familien mit Migrationshintergrund, die inzwischen einen bedeutenden Anteil der Mieter bilden. In Folge einer festzustellenden Binnenwanderung in Karlsruhe ziehen solvente Mieter auch aus dem Bestand im Rintheimer Feld in andere (neue) attraktivere Quartiere im Karlsruher Norden.

Die Punkt- und Hochhäuser im Rintheimer Feld weisen eine deutlich höhere Fluktuation auf als in den anderen Gebäudetypen. Die Fluktuationsrate im Rintheimer Feld (2005: 7,8%) liegt über der durchschnittlichen des Wohnungsbestandes der Volkswohnung (2005: 7,3%). Obwohl die Volkswohnung die Möglichkeit hat, sich ihre Mieter für eine ihrer Wohnungen auszusuchen<sup>59</sup>, ist sie doch in ihrer Auswahloption beschränkt, da sich die Interessentengruppe (Bewerberliste) zu beträchtlichen Teilen aus Kreisen einkommens- und auch sozialschwacher Personen sowie Personen und Familien mit Migrationshintergrund zusammensetzt. Nicht, dass diese Gruppen a priori als nachteilig einzuordnen sind, doch erschwert eine einseitige Bewohnerstruktur in einem Quartier wie auch im Bestand der Fallstudie das Miteinander der Alt- und Neumieter sowie eventuelle Integrationsbemühungen. Verschiedene Entwicklungen erschweren das soziale Miteinander innerhalb der Bewohnerschaft. Hierzu zählen ungünstigen Heterogenitäten wie etwa das Nebeneinander von Alt und Jung, Personen mit unterschiedlichen sozio-kulturellen Hintergründen, ob resultierend aus unterschiedlicher nationaler Herkunft oder sozialer Schicht, was mitunter auch der Tatsache geschuldet ist, dass die Volkswohnung, bis auf extreme Härtefälle, keine Mietbewerber ablehnt (ablehnen kann), da es ihr Auftrag durch die Gesellschafter (Stadt Karlsruhe) ist, Wohnungen für diese Personengruppe vorzuhalten. Probleme, die im Zusammenhang mit einer „überforderten Nachbarschaft“<sup>60</sup> zu sehen sind (soziale Spannungen zwischen Bewohnern, Vandalismus etc.), können im Rintheimer Feld nach Angaben des Bestandseigentümers<sup>61</sup> festgestellt werden.

## NM 1 Anhang

Ausführliche Angaben zu den aufgeführten Politik- und Rechtsgebieten im Anhang zu Fokusgebiete.

---

<sup>58</sup> Interview mit Herrn Reitmaier, 30.01.2007

<sup>59</sup> Die Volkswohnung führt eine eigene Bewerberliste mit Interessierten für Wohnungen aus Ihrem Bestand, darunter Personen mit und ohne WBS für belegungsgebundene und –freie Wohnungen.

<sup>60</sup> GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.): Überforderte Nachbarschaften und die Zukunft der Stadt. GdW-Kongress mit Bundespräsident Roman Herzog. 6. Mai 1999 Berlin. Berlin 1999  
GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern. Berlin 1998

<sup>61</sup> Interview mit Herrn Reitmaier, 30.01.2007

Bis 31.12.2001 Wohnungsbauförderung über II. WoBauG (Sozialer Wohnungsbau)  
 Ab 01.01.2002 Wohnraumförderung über WoFG

Das Mietrecht als öffentliche Schutzpolitik in den 1970er Jahren neu initiiert und nach anfangs zeitlich beschränkter Gültigkeitsdauer zum Ende desselben Jahrzehnts als dauerhafte Regelung in das BGB integriert. Das Mietrecht stellt hierbei einen klaren Eingriff in die Eigentums- und Verfügungsrechte der Vermieter dar.

Wohnungsgemeinnützigkeit

Bis 31.12.1989 Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz (WGG) und dessen Durchführungsverordnung (WGGDV)

### 3.2.6.2 NM 2 **Befriedigung spezieller nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse**

NM 2	<b>Befriedigung nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse</b>
	<p>Dieses G&amp;D versteht den Wohnungsbestand als Instrument zur Deckung nicht-wohnungspolitischer zumeist sozialer Bedürfnisse.</p> <p>In Abgrenzung zur Nutzung des Wohnbaubestands im Rahmen des G&amp;D NM 1, im Rahmen dessen der Bestand den Zweck erfüllt, die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, wird unter der Nutzung des G&amp;D NM 2 die Möglichkeit verstanden, seitens der öffentlichen Hand Probleme anderer Politikfeldern, wie allgemein der Sozial- oder der Ausländer-, Integrations-, Arbeitsmarkt-, Städtebau- oder Stadtplanungspolitik zu lösen.</p> <p>Als strategisches Instrument der Kommune nutzt die Volkswohnung Karlsruhe ihre Investitionskraft zur Förderung von Stadtentwicklung, Wirtschaft und Arbeit neben dem eigentlichen Unternehmenszweck, Wohnraum zu schaffen.</p>
<b>Nutzungsakteure</b>	Öffentliche Hand auf den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund; Land: Baden-Württemberg; Kommune: Karlsruhe)
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	–
<b>Betroffene Akteure</b>	<p>Verbände: GdW Bundesverband der deutschen Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.; vbw Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.; Institutionen, die sich der sozialen Arbeit widmen; Volkswohnung (Bestandseigentümer); andere Bestandseigentümer in der Nachbarschaft zum Bestand der Volkswohnung.</p> <p>Im Rintheimer Feld: Wohnungseigentümer (Selbstnutzer); Deutsche Annington als Bestandseigentümer der benachbarten Häuserzeilen entlang der Heilbronner Straße</p>
<b>Intendierte Nutzung</b>	Die Stadt Karlsruhe kann etwa im Rahmen einer aktiven Wohnungs- und Belegungspolitik nicht nur die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum sicherstellen, sondern auch versuchen, ausgewogene Sozialstrukturen der Bewohnerschaft in den Stadtquartieren (Rintheimer

	<p>Feld) zu erreichen, um einer möglichen kulturellen, ethnischen oder einkommensbezogenen Homogenität entgegen zu wirken. Mittels der Bestände der öffentlichen Wohnungsunternehmen kann dadurch in Abstimmung mit der Kommune eine sinnvolle Integrationspolitik begleitet und umgesetzt werden. Im Zuge arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (Stichwort Hartz IV), welche u.a. die Miethöhe und die Größe des zulässigen Wohnraums beschränken, kann der Wohnbaubestand der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (Volkswohnung) diesen preisgünstigen Wohnraum bereitstellen. Der Wohnungsbau als Auftraggeber der Bauwirtschaft liefert einen Beitrag zur Ankurbelung der wirtschaftlichen Entwicklung. Mit dem Wohnungsbestand als Instrument zur Bildung gesellschaftlicher Gruppen im Sinne von Familien, Wohngemeinschaften etc. hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, mittelbar (über ihre Wohnungsunternehmen) bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu fördern.</p>
<b>Modalität</b>	Gesetz- und Rechtsgrundlage der entsprechenden Gebietskörperschaft (Bund; Baden-Württemberg: Landesgesetze; Stadt Karlsruhe: Stadtrecht, Gesellschaftsvertrag der Volkswohnung)
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	<p>Außerachtlassen der wohnungswirtschaftlichen Notwendigkeiten aufgrund einer zu starken Fokussierung auf sozialpolitische Belange, insofern als dass die Unternehmensaktivität der Volkswohnung zu stark eingeschränkt wird. Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages der Volkswohnung in einem Maße, welches die Volkswohnung in ihrer Unternehmensaktivität erheblich behindert. Schaffung einseitiger Belegungsstrukturen durch Auswirkung sozialpolitischer oder arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Stichwort: Unterkunftskosten bei Arbeitslosengeld II-Bezieher) Versuch mit Hilfe des Wohnungsbestands der Volkswohnung sozialpolitische Probleme. Ausgrenzung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (Singles, Ausländer etc.)</p>
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Rivalisierende Nutzungen Eine auf die Erwirtschaftung von kurzfristig hohen Renditen ausgerichtete Geschäftspolitik der Bestandseigentümer, im Falle opportunistisch orientierter Investoren aber auch Kommunen ohne haushaltspolitischen Handlungsspielraum als Gesellschafter der Wohnungsunternehmen, kann die Nutzung des G&amp;D NM 2 der Ressource entgegenstehen. Im Fall der Volkswohnung ist dies nicht festzustellen.</p> <p>Komplementäre Nutzungen Grundsätzlich arbeiten die öffentlichen Akteure und die öffentlichen Wohnungsunternehmen eng zusammen. G&amp;D NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse Prinzipiell ergänzen sich die Nutzungen der G&amp;D NM 1 und 2 durch die öffentlichen Akteure häufig, wodurch die Nutzung des Wohnungsbestands die Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer sowie</p>

	<p>darüber hinaus nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse erlaubt. Allein durch den Aufbau der Ressource wird einerseits der Wohnungsnot begegnet (G&amp;D NM 1) und des Weiteren beispielsweise die Integration der Flüchtlinge und Zuwanderer in Gesellschaft (G&amp;D NM 2) versucht sowie die Bauwirtschaft angeregt. Heutzutage stellt sich heraus, dass in zahlreichen Städten die Versorgung der Bevölkerung insbesondere der Personenkreise fremder kultureller oder ethnischer Herkunft (Migrationshintergrund) insbesondere im sozialen Wohnungsbau in Folge sozialer Segregation zu einseitigen Bewohnerstrukturen führen, die sich zu „überforderten Nachbarschaften“ entwickeln können. Entscheidend hierbei ist, dass der Wohnbaubestand der Volkswohnung, ebenso wie der anderer öffentlicher Partner der Wohnungswirtschaft auch, einen wichtigen Beitrag leisten kann, den Herausforderungen in der Stadtentwicklungs-, Städtebau- und prinzipiell der Sozialpolitik zu begegnen, wenngleich nur im Rahmen einer ganzheitlichen, aufeinander abgestimmten Politik mit diversen komplementären Instrumenten. Grundlegend hierfür ist die Handlungsfähigkeit der Bestandseigentümer, in diesem Fall die Volkswohnung, und die enge Kooperation mit den öffentlichen (lokalen, regionalen) Akteuren.</p>
<p><b>Effekte</b></p>	<p><b>Sozial</b></p> <p>Für die (ökonomische) Situation der Mieter bedeutet die langfristig orientierte (unspekulative) Bewirtschaftungsperspektive der Volkswohnung Sicherheit in Hinblick auf die eigene Mietsituation inkl. des qualitativen Zustands des Bestands und der Mietentwicklung, obgleich hierbei der Einfluss externer Faktoren (insbesondere die Entwicklung der Nebenkosten, vgl. G&amp;D ME 1 Energieverwertung) beträchtlich sein kann.</p> <p>Soziale Stabilität in Quartieren kann durch gezielte Förderung im Sinne einer aktiven und sorgfältigen Belegungspolitik im Rahmen einer öffentlichen Wohnraumversorgung insbesondere für sozial- und finanzschwache Personen und Haushalte, die am freien Markt keinen Zugang zu angemessenem Wohnraum finden, erreicht werden.</p> <p>Eine sorgfältige Belegungspolitik der Wohnungen kann Segregations-tendenzen in den Beständen verhindern oder zumindest bremsen und eine gesunde Bewohnerstruktur herzustellen versuchen, um damit soziale Stabilität in den Quartieren zu erreichen. Hierzu zählt auch die Integration „problematischer“ Bevölkerungskreise in „gesunde“ Nachbarschaften. Die geförderten Wohnungen können als „Starterpaket“ gerade für Junge und sozial Schwächere fungieren. Eine homogene Belegung kann hingegen die Entmischung verschiedener Bevölkerungskreise, sei es nach kultureller, ethnischer oder sozialer Herkunft vorantreiben, mit der Folge möglicher „überforderter Nachbarschaften“<sup>62</sup>. Die öffentliche Hand als Nutzerakteur dieses G&amp;D hat, neben dem Bestandseigentümer als Bewirtschafter, durch Ausgestaltung seiner kommunalen Politik Sorge zu tragen, dass der öffentliche Wohnungsbestand kein Ort der Ausgrenzung wird.</p>

<sup>62</sup> GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.): Überforderte Nachbarschaften und die Zukunft der Stadt. GdW-Kongress mit Bundespräsident Roman Herzog. 6. Mai 1999 Berlin. Berlin 1999

GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern. Berlin 1998

<b>Regulierungen</b>	Bund (ohne Anspruch auf Vollständigkeit): Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (WoFG) Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) <sup>63</sup> Sozialgesetzbuch, Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) als gesetzliche Grundlage für das ALG II (Hartz IV), seit 01.01.2005
----------------------	--

## Erläuterung

Um der Wohnungsnot im Nachkriegsdeutschland zu begegnen werden grundsätzlich zwei Wege eingeschlagen, die ihre Wurzeln in den Reformbewegungen der Mitte des 19. Jahrhunderts haben<sup>64</sup>. Zum einen die Förderung des privaten Eigenheims, später auch der Eigentums-etagenwohnung, zum anderen der zumeist städtische soziale Mietwohnungsbau. Neben der Beseitigung der Wohnungsnot und der Verbesserung der Wohnverhältnisse für die Bevölkerung wird mit der Wohnungspolitik, insbesondere der Wohnungsbauförderung auch ein Beitrag zur Konsolidierung gesellschaftlicher Gruppenbildung geleistet. Während die Förderung des privaten Eigenheims insbesondere auf der (konservativen) Idee der „klassischen“ Familie beruht, unterstützt der städtische soziale Wohnungsbau allein durch die größere Vielfalt an verfügbaren Wohnungsgrößen und –typen relativ früh neben der Familie die Bildung verschiedener Haushaltstypen (Alleinerziehende, Ein-Personen-Haushalte, Wohngemeinschaften).

Für die Nutzung dieses G&D der Ressource seitens des Staates ist entscheidend, dass etwa das politische Ziel, die Familie zu fördern, auch durch wohnungspolitische Instrumente unterstützt werden kann. Die Förderung des Eigenheimbaus kann in diesem Zusammenhang somit auch als Beitrag zur Förderung der „klassischen“ (konservativen) Familie verstanden werden. Die Wohnungsbestände, im Besonderen die Mietwohnbestände der gewerblichen Anbieter (darunter die ehemals gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften) haben aufgrund ihres Anteils am deutschen Wohnungsmarkt somit einen Einfluss auf die gesellschaftliche Gruppenbildung. Anders als die privaten Selbstnutzer oder private Kleinanbieter/Amateurvermieter hatten und haben die ehemals gemeinnützigen, oftmals kommunalen, Unternehmen den Auftrag, jene Teile der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, die am privaten Wohnungsmarkt keine Zugangschance haben. Die mit der Finanzschwäche dieser Haushalte nicht selten einhergehende soziale Schwäche, ebenso wie mögliche kulturelle oder ethnische Unterschiede, stellt die Unternehmen wie auch die Bewohner- und Nachbarschaft heute mehr zuvor vor elementare Herausforderungen.

Das Wohnen im Mehrparteienhaus bietet andere Herausforderungen und Möglichkeiten für die Bewohnerschaft als das Leben im Einfamilienhaus auch in enger Nachbarschaft. Neben den unterschiedlichen Voraussetzungen für das Wohnen auf der Etage im Vergleich zum eigenen Hauseingang, ergeben sich qualitative Unterschiede zwischen dem Wohnen zur Miete oder im Eigentum.

<sup>63</sup> Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) – umgangssprachlich auch Antidiskriminierungsgesetz genannt – ist ein deutsches Bundesgesetz, das ungerechtfertigte Benachteiligungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität verhindern und beseitigen soll. Zur Verwirklichung dieses Ziels erhalten die durch das Gesetz geschützten Personen Rechtsansprüche gegen Arbeitgeber und Private, wenn diese ihnen gegenüber gegen die gesetzlichen Diskriminierungsverbote verstoßen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes bezieht sich u.a. auch auf den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum (Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Antidiskriminierungsgesetz>, aufgesucht am 16.08.07; juris, <http://www.gesetze-im-internet.de/agg/>, aufgesucht am 16.08.07))

<sup>64</sup> siehe Kapitel Historische Entwicklung

Bis in die Gegenwart ist das Wohnen zur Miete in Beständen ehemals gemeinnütziger, häufig öffentlicher, Wohnungsunternehmen für zahlreiche Haushalte, darunter Familien ebenso wie Wohngemeinschaften und zunehmend generationenübergreifender Wohnformen, nicht nur die einzige Möglichkeit, sondern auch bevorzugte Alternative. Insbesondere in Hochschulstädten bedeutet die Möglichkeit für Studierende, Wohngemeinschaften zu bilden, nicht nur die Befriedigung der Bedürfnisse nach Wohnraum, sondern darüber hinaus eine bevorzugte Form des sozialen Miteinanders und Austausches.

Das Bestehen weitreichender sozialer Auswirkungen durch die Erfüllung des sozialen Versorgungsauftrages der öffentlichen Hand, welcher über die reine Befriedigung wohnungspolitischer Notwendigkeiten hinausreicht, ist unbestritten. In weiten Teilen hat eine gelungene Förderpolitik das Entstehen (sozial-) stabiler Quartiere und Nachbarschaften zur Folge, wobei verschiedene Faktoren, die zumeist unabhängig vom jeweiligen Wohnungsbestand sind, gerade in jüngster Zeit auch zu negativen Entwicklungen in den Beständen führen.

Die öffentliche Hand fördert bestimmte gesellschaftliche Gruppen unmittelbar durch direkte Förderung, wie etwa im Bereich der Familienförderung (Kindergeld, Kinderfreibetrag etc.) oder der Förderung der Ehegemeinschaft (Ehegattensplitting etc.). Über den geförderten und sozialen Wohnbaubestand kann der Staat darüber hinaus mittelbar die Konsolidierung gesellschaftlicher Gruppenbildung unterstützen.

Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte lassen sich in diesem Zusammenhang verschiedene Beispiele für die Nutzung dieses G&D finden. Hierbei tritt die öffentliche Hand sowohl als treibende Kraft für gesellschaftliche Entwicklungen, im Bereich der Familienförderung in der gesamten Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, jedoch mit verschiedenen Instrumenten und in variierendem Ausmaß, als auch als reagierender Akteure, etwa im Bereich des altengerechten Wohnens in Erscheinung.

Wohnungspolitik muss in diesem Zusammenhang stets als Teil der Sozialpolitik des Staates verstanden werden, die neben zahlreichen weiteren Anliegen auch die Förderung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen beinhaltet.

Um Diskriminierungen bestimmter Personengruppen zu verhindern und zu beseitigen, verabschiedet der Gesetzgeber im August 2006 das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), welches auch die Vergabe von Wohnraum betrifft. Das Gesetz hat indes für die ehemals gemeinnützige Wohnungswirtschaft eine geringere Tragweite als für die privaten Anbieter auf dem Wohnungsmarkt, da es Aufgabe der öffentlichen Bestandseigentümer ist, den sozialen Versorgungsauftrag zu erfüllen und insbesondere die Personen mit Wohnraum zu versorgen, die keinen Zugang zum freien Markt bekommen.

### **Belebung des wirtschaftlichen Geschehens**

Die Bauwirtschaft gilt über viele Jahrzehnte in der Bundesrepublik als Lokomotive der Wirtschaft und trägt maßgeblich zum Aufschwung in der jungen Bundesrepublik bei. Der Wohnungsbau hat an den bauwirtschaftlichen Aktivitäten den größten Anteil, was sich wiederum an der Zusammensetzung des gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögens ablesen lässt.

Die öffentliche Hand nutzt dieses G&D der Ressource zu deren Auf- und Ausbau neben dem Zweck, Kreise der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen (G&D NM 1), zur Förderung der ökonomischen Aktivitäten insbesondere der Bauwirtschaft. Arbeitsmarktpolitisch bedeutet dies üblicherweise die Schaffung neuer Arbeitsplätze bzw. den Erhalt der bestehenden.

### 3.2.6.3 NM 3 **Prägung eines charakteristischen Landschaftsbildes (heimatgeschichtliche Bedeutung), Urbanität**

<b>NM 3</b>	<b>Prägung des Landschaftsbildes (heimatgeschichtliche Bedeutung), Urbanität</b>
	<p>Die Art und Qualität der gebauten Umwelt hat erheblichen Einfluss auf das Landschaftsbild und dessen Rezeption und Wirkung. Im Rahmen der Nutzung des G&amp;D NM 3 wird der Blick von außen auf den Bestand analysiert.</p> <p>Stadtquartiere, so auch das Rintheimer Feld in Karlsruhe, prägen ganze Stadtteile durch einen erheblichen quantitativen baulichen Eingriff in die räumliche Situation, wodurch der städtebaulichen und architektonischen Qualität der Bestände eine besondere Bedeutung zukommt.</p>
<b>Nutzungsakteure</b>	<p>Stadt Karlsruhe: Stadtplanungsamt, Ordnungsamt Land Baden-Württemberg Bund Volkswohnung (Bestandseigentümer) Denkmalschutzbehörde, Vereine (mit Zielen und Inhalten, die die Prägung des Landschafts- bzw. Stadtbildes betreffen)</p>
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	<p>Nicht öffentliche Akteure (als Nicht-Berechtigte verbindliche Regulierungen festzulegen) wie 1. wie 1. jegliche Akteure abseits des Bestandseigentümers, sofern ein baulicher oder sonstiger gestalterischer Eingriff nicht explizit gestattet ist (etwa im Fall von Mietern) –</p>
<b>Betroffene Akteure</b>	<p>Volkswohnung (Bestandeigentümer) Stadt Karlsruhe, Volkswohnung Land Baden-Württemberg, Stadt Karlsruhe, Volkswohnung Mieter, Öffentlichkeit (Gesellschaft) Öffentliche Akteure, Bestandseigentümer</p>
<b>Intendierte Nutzung</b>	<p>Sinnvolle – lokal bzw. regional angepasst auf die besondere Situation – Vorgaben für die bauliche Gestaltung der Stadt/Landschaft durch gebaute Umwelt Ausgestaltung angemessener Vorgaben gemäß der föderal geregelten Zuständigkeiten Rahmengesetzgebung gemäß der Zuständigkeit des Bundes (Raumordnung) Planung und Durchführung der baulichen Maßnahmen innerhalb des regulativen Rahmens Kontrolle der Einhaltung besonderer Schutzvorschriften</p>

<b>Modalität</b>	<p>Verbindliche und dauerhafte Planungs- und Rechtsgrundlage wie 1. wie 1. Legale und angemessene bauliche Eingriffe in die Umwelt gemäß gültiger Gesetzes- bzw. Rechtslage</p>
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	<p>Planungs- und Bebauungsvorgaben, die einseitig auf die bestmögliche finanzielle Verwertung des Bodens aus Renditeüberlegungen zielt und die Charakteristika und Geschichte des Ortes nicht reflektiert</p>
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Rivalisierende Nutzungen Bestandseigentümer (Volkswohnung) G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung Auch wenn der planungsrechtliche Rahmen, innerhalb dessen der Bestandseigentümer seine Bauvorhaben plant und baut, seine Möglichkeiten eingrenzt, kann in der Fallstudie keine Rivalität der Nutzungen der G&amp;D NM 3 und PF 1 festgestellt werden. Banken, opportunistische Anleger G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung Tendenziell können allerdings Kapitalverwertungsinteressen insbesondere von Akteuren mit kurzfristigeren und höheren Renditeerwartungen im Widerspruch zu planungsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf die Bodenverwertung stehen.</p> <p>Komplementäre Nutzungen Die planungs- und baurechtlichen Vorgaben für die Gestaltung der Landschaft und somit der Prägung des Stadt- bzw. Landschaftsbildes können die Nutzung des G&amp;D NM 1 unterstützen.</p>
<b>Effekte</b>	<p>Kulturell Insbesondere für die kulturelle Komponente der Nachhaltigkeit ist die Nutzung dieses G&amp;D bedeutend. Das bau- und planungsrechtliche Instrumentarium hat auf die Gestaltung des Stadtbildes erheblichen Einfluss, in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung kann sich dieser Einfluss positiv, aber auch negativ auswirken. Negative Effekte im Sinne einer oftmals weitreichenden Zerstörung vorhandener Substanz in den 1960er Jahren aber auch den darauf folgenden Jahrzehnten werden gerade durch ein entsprechendes Planungsrecht gerade auf kommunaler Ebene verstärkt. Die Wohnungsbestände der gemeinnützigen zumeist öffentlichen Wohnungsunternehmen werden, allein aufgrund der Gesellschafterstruktur in enger Abstimmung mit den städtischen Behörden innerhalb des regulativen Rahmens geplant und gebaut. Positive Beispiele insbesondere der 1950er Jahre sind in diesem Zusammenhang ebenso vorhanden wie auch negative, viele Großsiedlungen der 1970er Jahre etwa.</p> <p>Ökologisch Die planungs- und baurechtlichen Vorgaben für die Gestaltung der Landschaft und die damit einhergehende Prägung des Stadt- bzw. Landschaftsbildes kann bei sinnvoller Ausgestaltung eine ökologisch nachhaltige Entwicklung fördern.</p>

	Die Möglichkeit der Nutzung dieses G&D seitens der öffentlichen Akteure ist für den Umgang der planenden und bauenden Akteure mit der Umwelt, durch die Versiegelung und Bebauung von Flächen, entscheidend. Eine restriktive Ausweisung von Bauland, eine Fokussierung auf Verdichtungsmaßnahmen in bereits bestehenden Siedlungsräumen oder auch ein bestimmter Ausschluss von baulichen Nutzungen kann im Sinne einer (ökologisch) nachhaltigen Politik und Strategie förderlich sein.
<b>Regulierungen</b>	<p>Stadt Karlsruhe:  Stadtrecht (Gemeindesatzung):  z.B. Abschnitt 6: Bau- und Wohnungswesen, Straßen, Gewässer; 6/1 Allgemeines; 6/2 Sanierungsgebiete; 6/3 Erhaltungssatzung</p> <p>Land Baden-Württemberg:  Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO-BW)<sup>65</sup></p> <p>Bund:  Baugesetzbuch (BauGB)<sup>66</sup>  Bauleitplanung<sup>67</sup>  Bauordnungen<sup>68</sup></p>

## Erläuterung

Planungsrechtliche Vorgaben für bauliche Eingriffe in die Umwelt, die zur Prägung eines Landschafts- bzw. Stadtbildes beitragen, sind auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen vorhanden. Die Nutzerakteure behalten sich mit den entsprechenden Instrumenten vor, die bauli-

<sup>65</sup> Die Bauordnung (BauO) oder Landesbauordnung (LBO) des jeweiligen Bundeslandes ist in Deutschland wesentlicher Bestandteil des öffentlichen Baurechts. Aufgrund eines Rechtsgutachtens des Bundesverfassungsgerichtes liegt die Kompetenz für das Bauordnungsrecht bei den deutschen Bundesländern. Sie regelt als Hauptbestandteil des Bauordnungsrechts die Bedingungen, welche bei jedem Bauvorhaben zu beachten sind. Dagegen werden die Bedingungen, auf welchen Grundstücken überhaupt und in welchem Art und Ausmaß gebaut werden darf, durch das Bauplanungsrecht bestimmt. Die Anforderungen der Bauordnung beziehen auf das Grundstück, und seine Bebauung. Neben den materiellen Regelungen, regeln die Bauordnungen die Formalien des Bauordnungsrechts, wie den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens, die Organisation der Bauaufsichtsbehörden und die Voraussetzungen für die Bauvorlageberechtigung. Die Bauordnung wird ergänzt durch zugehörige Erlasse und Durchführungsbestimmungen, sowie technische Baubestimmungen und bauaufsichtlich eingeführte Bauordnungen. (Quelle: Wikipedia. <http://de.wikipedia.org/wiki/Landesbauordnung>, aufgesucht am 14.08.07)

<sup>66</sup> Das deutsche Baugesetzbuch (BauGB) ist das wichtigste Gesetz des Bauplanungsrechts. Seine Bestimmungen haben großen Einfluss auf Gestalt, Struktur und Entwicklung des besiedelten Raumes und die "Bewohnbarkeit" der Städte und Dörfer. Es definiert die wichtigsten stadtplanerischen Instrumente, die den Gemeinden zur Verfügung stehen. Diese Darstellung folgt der Gliederung des Baugesetzbuches in die vier Teile Allgemeines Städtebaurecht, Besonderes Städtebaurecht, Sonstige Vorschriften und Überleitungs- und Schlussvorschriften, beschränkt sich jedoch auf einen allgemeinen Überblick über Gegenstände und Instrumente des Gesetzes. (Quelle: Wikipedia. <http://de.wikipedia.org/wiki/Baugesetzbuch>, aufgesucht am 14.08.07)

<sup>67</sup> Die Bauleitplanung ist das wichtigste Planungsinstrumentarium zur Lenkung und Ordnung der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde in Deutschland. Sie wird zweistufig in amtlichen Verfahren vollzogen, die im Baugesetzbuch (BauGB) umfassend geregelt sind. Zunächst wird in der vorbereitenden Bauleitplanung ein Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt (§§5–7 BauGB). In der verbindlichen Bauleitplanung werden sodann Bebauungspläne für räumliche Teilbereiche des Gemeindegebiets aufgestellt (§§8–10 BauGB). Während der Flächennutzungsplan nur behördenverbindliche Darstellungen über die Grundzüge der Bodennutzung enthält, regeln die Festsetzungen der Bebauungspläne die bauliche und sonstige Nutzung von Grund und Boden detailliert und allgemeinverbindlich. Die Bebauungspläne bestimmen somit wesentliche bauplanungsrechtliche Voraussetzungen, unter denen die Bauaufsichtsbehörden für Bauvorhaben Baugenehmigungen erteilen (sofern nicht nach Maßgabe der Bauordnungen der Länder sog. Genehmigungsfreistellungsverfahren durchgeführt werden).

Für die Aufstellung der Bauleitpläne sind die Gemeinden zuständig (kommunale Selbstverwaltung). Sie unterliegen dabei der Rechtsaufsicht höherer Verwaltungsbehörden und der Normenkontrolle der Justiz.

Bei der Bauleitplanung müssen die Gemeinden Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen beachten (§1 Abs. 4 BauGB, Anpassungspflicht) sowie öffentliche und private Belange berücksichtigen (§1 Abs. 7 BauGB, Abwägungspflicht). (Quelle: Wikipedia. <http://de.wikipedia.org/wiki/Bauleitplanung>, aufgesucht am 14.08.07)

<sup>68</sup> Bauordnungen sind Werte für Baurichtmaße und die daraus abgeleiteten Einzel-, Rohbau- und Ausbaumaße (DIN 4172). Alle Baustoffe und -konstruktionsarten sind nach DIN genormt. Die Normen bestimmen Qualität, Menge und Masse von Baustoffen. Sie legen Prüf- und Arbeitsvorschriften fest, stellen Sicherheitskriterien und Lieferbedingungen. Bauordnungen nach DIN bilden zugleich die Grundlage für Ansprüche auf Gewährleistung. Jedes Bundesland bestimmt in Eigenregie in der Liste der Technischen Baubestimmungen, welche DIN- und sonstigen Normen es einführt (dazu gehören die ETB-Richtlinien, die europäischen EN-Normen und evtl. als ISO-DIN die internationalen ISO-Normen). (Quelle: <http://www.architektur-lexikon.de/lexikon/bauordnungen.htm>, aufgesucht am 14.08.07)

che Gestaltung der Umwelt durch Festlegung eines bestimmten Rahmens zu flankieren. Die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen haben diesbezüglich unterschiedliche Zuständigkeiten, wobei der Bund den generellen Rahmen vorgibt, während die Kommunen gezielter, etwa über bestimmte Erhaltungssatzungen für klar definierte räumliche Gebiete, reagieren können. Das Ausmaß wie auch die Kohärenz des institutionellen Regimes in Bezug auf die Nutzung dieses G&D ist als hoch zu bewerten, und zugleich lässt der regulative Rahmen den planenden und bauenden Akteure einen relativ großen Spielraum bei der Gestalt der Eingriffe.

### **Fallstudie Rintheimer Feld**

Die Bebauung auf dem Rintheimer Feld ist eine „klassische“ 1950er-Jahre-Siedlung mit vier- und fünfgeschossigen Zeilen sowie drei Punkthäusern aus dieser Zeit in typischer städtebaulicher Konzeption jener Zeit. Eine zweite Bauetappe der 1970er Jahren verdichtet die vorhandene Bebauung mit fünf Punkt- und drei Hochhäusern.

Das Rintheimer Feld (RF) wird Angaben des Bestandseigentümers<sup>69</sup> zufolge sowohl von den Bewohnern als auch von der Bevölkerung nicht durchwegs positiv wahrgenommen. Im Gesamtbestand der Volkswohnung gilt das Quartier im Vergleich zu Teilbeständen in anderen Stadtteilen als problematischer. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig: Einen Anteil daran trägt sicherlich die bauliche Ausformung der „Verdichtung“<sup>70</sup> aus den 1970er Jahren mit fünf Punkt- und drei Hochhäusern, welche allerdings zur Zeit ihrer Projektierung samt der Maßnahmen im Außenraum das Ziel hatten, „die erforderlichen Verbesserungen der Gesamtsituation des Rintheimer Feldes“ sicherzustellen. Heutzutage ist die Situation in den Hoch- und Punkthäusern wie auch die im Außenraum schwierig. Nur exemplarisch soll auf das Konfliktpotential resultierend aus der hohen Anzahl an Wohneinheiten pro Haus, bei den Hochhäusern bis zu 80, und der unzureichenden Ausgestaltung der funktionalen Innenraumflächen (Treppenhaus, Eingangsbereich) verwiesen werden. Sowohl im Innen- wie im Außenraum sieht sich die Volkswohnung mit Schäden durch Vandalismus konfrontiert. Nachdem etwa die Sitzmöglichkeiten im Außenraum mehrfach beschädigt oder zerstört wurden, ließ der Bestandseigentümer diese entfernen, um dem Problem so zu begegnen. In Folge dessen wurde nunmehr die Nutzung des Außenraumes (Verweilen) durch Bewohnern und Nutzer der Siedlung deutlich eingeschränkt, was gerade die Bewohner der Seniorenwohnanlage im Quartier betrifft.

---

<sup>69</sup> Interview mit Herrn Reitmaier, 30.01.2007

<sup>70</sup> aus: Vorwort des Bürgermeisters Jahn, S. 2, in: Baudezernat der Stadt Karlsruhe (Hrsg.): Mitteilungen des Baudezernats. Stadtplanung 21. Bebauung Rintheimer Feld Mitte. Karlsruhe 1973

### 3.2.6.4 NM 4

### Soziale und kulturelle Komplexität

<b>NM 4</b>	<b>Soziale und kulturelle Komplexität</b>
	<p>Die Wohnungsbestände stellen als Teil der gebauten Umwelt den größten Anteil des langfristigen kulturellen und materiellen Kapitals der Gesellschaft dar. Aus ökonomischer Sicht, gemessen am gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlagevermögen Deutschlands, beträgt ihr Anteil rund 50 Prozent<sup>71</sup>.</p> <p>Anhand der Wohnbaubestände als bauliche Artefakte lassen sich historische Kontexte nachvollziehen sowie die Langfriststabilität der Systeme erkennen. Hierbei sind die Bestände des sozialen Wohnungsbaus bauliche Manifestationen für die gesellschaftlichen Bestrebungen der letzten etwa 150 Jahre, seit den ersten reformatorischen Bewegungen zur Linderung der Wohnungsnot und zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Besondere Bedeutung hat der soziale Wohnungsbau für die Versorgung der Bevölkerung, insbesondere der finanz- und/oder sozialschwachen Haushalte sowie für die Entwicklung der Kommunen im 20. Jahrhundert. Die Quartiere und Bestände der öffentlichen, oftmals kommunalen ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen haben auf die Funktionsfähigkeit der Städte und die Stadttrendite maßgeblichen Einfluss.</p>
<b>Nutzungsakteure</b>	Gesellschaft
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	-
<b>Betroffene Akteure</b>	-
<b>Intendierte Nutzung</b>	<p>Das Interesse der Gesellschaft sollte sich auf die Erhaltung und Vermehrung des gesamten gesellschaftlichen Kapitals richten, welches den Gebäudebestand und als dessen Teil den Wohnungsbestand umfasst. Neben der monetären Abbildung des Wertes etwa über den Anteil des volks- und betriebswirtschaftlichen Kapitalstocks ist der Wert unter kulturellen und sozialen Gesichtspunkten kaum abzubilden. Die gerade durch die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen erzielte Stadttrendite ist hierbei kaum zu beziffern. Die soziale und kulturelle Komplexität reicht hierbei über die reinen Substanzwerte der Bestände hinaus.</p>
<b>Modalität</b>	-
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Zulassen der Wertminderung durch Verluste als Folge unzureichender Maßnahmen des Werterhalts oder bewusste Wertminderung durch Abriss von Gebäudesubstanz.

<sup>71</sup> Siehe Kapitel: Zur Betrachtung des Wohnungsbestands aus ressourcen-ökonomischer Sicht

<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Fokussierung auf rein ökonomische Belange im Sinne einer höheren Rendite der Bodenverwertung, z.B. durch Ersatz von Wohngebäuden durch gewerbliche Nutzungen (Büroobjekte)
<b>Effekte</b>	
<b>Regulierungen</b>	<p>Der gewissen Abstraktion in der Definition dieses G&amp;D geschuldet ist die Zuordnung konkreter Regulierungen schwierig.</p> <p>Obwohl der Erhalt der sozialen und kulturellen Komplexität im Hinblick auf das gesamtgesellschaftliche Kapitals absolut entscheidend ist, wird dieser Bereich nur in geringem Ausmaß reguliert.</p> <p>Abseits der klassischen Denkmalschutzgesetze, deren Gültigkeit sich nur auf die geringe Anzahl der Baudenkmale erstreckt, zielen wenige Schutzpolitiken auf den Erhalt der sozialen und kulturellen Komponente der Ressource.</p> <p>Hingegen erschweren kürzere Nutzungszyklen und Abschreibungszeiten (degressive Abschreibung) eine langfristige und nachhaltige Perspektive für die Ressource.</p>

### **Erläuterung**

Der gesellschaftspolitische Auftrag der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, den sie mehrheitlich durch Beibehaltung der Unternehmensziele und –zwecke auch nach Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes verfolgen, lässt solide Wohnbaubeständen als baulichen Artefakten entstehen und liefert einen entscheidenden Beitrag zum sozialen und kulturellen gesellschaftlichen Gefüge. Die Siedlungen und Quartiere des sozialen Städtebaus gerade der 1950er und 60er Jahren, so auch die Bebauung auf dem Rintheimer Feld der Volkswohnung in Karlsruhe, gebaut für breite Kreise der Bevölkerung (nicht sozialschwacher Schichten), entwickeln sich vielerorts zu sozial-stabilen Quartieren und Stadtteilen, in denen sich in jüngerer Zeit die Tendenz zu einseitigen Belegungsstrukturen aufzeigen lässt.

### **Volkswohnung**

Die Volkswohnung als kommunales Wohnungsunternehmen ist als Bestandhalter charakterisieren, der seine Strategie auf eine langfristige Vermögensakkumulation und nachhaltige Stadtteils- und Quartiersentwicklung ausrichtet. Hierbei grenzt sich die Volkswohnung als bestandshaltendes Wohnungsunternehmen von Immobilienhändlern und „Investoren“ mit einseitiger Ausrichtung auf cashflow- und Wertrealisierung in kurzfristigen Planungszyklen ab.

Wie zahlreiche weitere öffentliche und ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen leistet die Volkswohnung einen maßgeblichen Beitrag zur nachhaltigen Stadtpolitik insbesondere im sozialen Bereich, indem sie ihre Geschäftspolitik nicht auf Profitmaximierung ausrichtet und in einem mittel- bis langfristigen Planungs- und Handlungsrahmen agiert.

3.2.6.5 NM 5  
tät

**Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität**

<p><b>NM 5</b></p>	<p><b>Erhaltung und Tradierung historischer (materieller, handwerklicher und stofflicher Qualitäten) und sozialer Werte</b></p>
	<p>Wohnungsbestände dienen der Gesellschaft, als größter Anteil der gebauten Umwelt, als materielles Gedächtnis. In diesem Zusammenhang fungieren die Wohnbaubestände als primäres historisches Dokument anhand dessen sich Bau-, Konstruktions- und Kulturtechniken an den Gebäuden ablesen und darüber hinaus über die städtebauliche Situation der Bestände Rückschlüsse auf stadträumliche Ideen ziehen lassen.</p> <p>Dokumentation von Bauhandwerk und Baukunst Für die kulturelle und soziale Identität, also die Werte einer Gesellschaft sind dinglich und sinnlich wahrnehmbare historische Zeugnisse von entscheidender Bedeutung, da sich hierin das kulturelle Erbe manifestiert. Baudenkmale dokumentieren traditionelles Bauhandwerk und lokale bzw. regionale Baukunst der entsprechenden Zeit. Der rechtliche Rahmen des Denkmalschutzes ist innerhalb dieses G&amp;D als Instrument zur Erhaltung und Tradierung historischer und sozialer Werte zu verstehen. Er greift indes nur bei unter Schutz gestellten Objekten, welche gemessen am deutschen Gesamtwohnbaubestand einen verschwindend geringen Anteil ausmachen.</p> <p>Der Gewährleistung der Erhaltung und Tradierung historischer Werte kommt im Hinblick auf die kulturelle Komponente einer nachhaltigen Politik eine besondere Bedeutung zu, wenngleich sich diese nicht in einem entsprechenden rechtlich gesetzlichen Rahmen abbildet. Regulierungen, wie Zweckentfremdungsverbote in Bezug auf Wohnbauten zielen nicht auf die Erhaltung der baulichen Substanz um ihrer selbst willen, sondern sollen, zumeist einer Wohnungsknappheit geschuldet, verhindern, dass die Größe des vorhandenen Wohnraums reduziert wird.</p>
<p><b>Nutzungsakteure</b></p>	<p>Öffentliche Akteure Gesellschaft, Öffentlichkeit Administrative Stellen, Denkmalschutzbehörden (oberste, höhere, untere Denkmalschutzbehörde, Landesarchiv) Wissenschaft, Forschung</p>
<p><b>Ausgeschlossene Akteure</b></p>	<p>-</p>
<p><b>Betroffene Akteure</b></p>	<p>Volkswohnung, Mieter wie 1. Volkswohnung Der Denkmalstatus schränkt den Bestandseigentümer in seinen Nutzungsrechten in Bezug auf bauliche Maßnahmen (Instandhaltung, Modernisierung) zum Teil erheblich ein. Im Rintheimer Feld steht allerdings kein Gebäude unter Denkmalschutz, so dass die Ausführun-</p>

	gen im Folgenden zum Denkmalschutz in der Fallstudie nicht nachgewiesen werden können.
<b>Intendierte Nutzung</b>	Schaffung von Rahmenbedingungen für den Erhalt der baulichen Substanz im Rahmen einer nachhaltigen Politik (Erhalt und Bewahrung des kulturellen Erbes in Form der historischen Zeugnisse). Pfleglicher Umgang mit dem Bestand Erhalt und Überlieferung des Wissens um die materiellen und handwerklichen Qualitäten Dokumentation der baulichen Maßnahmen Erforschung historischer Substanz Bestimmung und Anwendung einer Erhaltungsstrategie
<b>Modalität</b>	– – Dokumentieren und Erforschen der architektonischen Substanz, der historischen Information des Bestands (Materialien, Bautechnik, Architektur, Konstruktion, Technik, historischer Kontext, d.h. heimatgeschichtliche, künstlerische und wissenschaftlich Gründe eines öffentlichen Interesses)
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Inkaufnahme des Verfalls oder Abbruchs der ursprünglichen Bausubstanz mit der Folge des Verlustes „historischer“ materieller, handwerklicher oder stofflicher Qualitäten und der Techniken, mit denen diese geschaffen wurden Verstoß gegen die Erhaltungspflicht (Abriss, Umbau und Erweiterung, die mit der Zerstörung der Substanz einhergeht) Unsachgemäße Nutzung, die der Substanz (Bestand) schadet Unterschutzstellung nicht schützenswerter Objekte und somit mögliche Behinderung notwendiger baulicher Entwicklungen „falsche“ Denkmalpflege – Restaurierung im Sinne der Herstellung eines vermeintlich „authentischen“ (bauzeitlichen) Zustands
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Bestandseigentümer G&D PF 1 Kapitalverwertung, PF 2 Landverwertung Verwertung des Bestands bzw. des Bodens unter rein ökonomischen Belangen in form einer höheren Rendite – Bestandseigentümer, Eigentümer des Unternehmens G&D PF 1 Kapitalverwertung Nutzung, die dem Denkmalschutz entgegensteht → ökonomische Belange
<b>Effekte</b>	Kulturell Bei Inkaufnahme des Verlustes des Bestands aufgrund fehlender bestandserhaltender Maßnahmen und mangelnder Überlieferung des Wissens gehen materielle, stoffliche, handwerkliche und technische Qualitäten verloren.

<b>Regulierungen</b>	<p><b>Bund:</b> Steuerrecht – EStG §7i</p> <p><b>Land Baden-Württemberg:</b> Denkmal, Denkmalpflege, Denkmalschutz<sup>72</sup>: Denkmalschutzgesetz Baden-Württemberg (DSchG BW)<sup>73</sup> Baurecht</p>
----------------------	---

## Erläuterung

Die sozialen Wohnungsbestände der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, so auch das Rintheimer Feld der Volkswohnung, vermittelt ob seiner für die zwei Bauphasen der Siedlung typischen Bauformen einen Eindruck von der Baukultur der 1950er und 1970er Jahre.

<sup>72</sup> Zur Klärung der Begrifflichkeiten „Denkmalpflege“ und „Denkmalschutz“ sollen diese kurz erläutert werden:

Als Denkmalpflege bezeichnet man die geistigen, technischen, handwerklichen und künstlerischen Maßnahmen, die zur Er- und Unterhaltung von Kulturdenkmälern erforderlich sind. So beurteilt die Denkmalpflege den Zustand von Kulturdenkmälern und entscheidet über gegebenenfalls zu ergreifende Maßnahmen des Unterhalts oder Erhalts. In der Regel ist auf Seiten der zuständigen Behörden die entsprechende wissenschaftliche und technische Kompetenz beim Denkmalamt, der Denkmalfachbehörde des jeweiligen Bundeslandes konzentriert. Die Denkmalfachbehörde berät die Denkmalschutzbehörden fachlich und ist in der Regel auch für die finanzielle Förderung der Denkmaleigentümer zuständig, der durch die Benennung eines Baudenkmals oftmals finanziellen Belastungen ausgesetzt ist. Die Sonderbelastung des Denkmaleigentümers beruht auf Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG, der Sozialbindung des Eigentums. Diese Beschränkung seines Eigentums ist lediglich im Rahmen des Zumutbaren rechtlich zulässig. Somit ist auch die Denkmalpflege nur in diesen Grenzen zulässig.

Der Denkmalschutz umfasst dagegen die rechtlichen Anordnungen, Verfügungen, Genehmigungen und Auflagen, die die Denkmalpflege sicherstellen. Hierbei verfolgt der Denkmalschutz (in Deutschland) das Ziel, Kulturdenkmale dauerhaft zu erhalten. In Deutschland liegt die Gesetzgebungskompetenz für Denkmalschutz und Denkmalpflege bei den Bundesländern. Die so genannte „Kulturhoheit“ der Länder bedingt, dass es in Deutschland 16 Denkmalschutzgesetze gibt, die die Begriffe Kulturdenkmal und Denkmalschutz unterschiedlich definieren. Doch obwohl die Gesetze im Detail also unterschiedlich gestaltet sind, beruhen sie auf inhaltlich einheitlichen Grundprinzipien. Allen Gesetzen ist gemein, dass sie den Denkmalschutz als ein „öffentliches Interesse“ definieren.

Neben den Denkmalschutzgesetzen hat der Gesetzgeber in weiteren Gesetzen, wie einzelnen Landesverfassungen oder dem Raumordnungsgesetz, dem Denkmalschutz einen besonderen Stellenwert eingeräumt. Mittels verschiedener Rechtsvorschriften, Genehmigungen, Auflagen, Förderprogramme und Steuergesetze will der Staat den Denkmalschutz gewährleisten. Vom jeweiligen Bundesland abhängig ist der Denkmalschutz hierarchisch ein- bis dreistufig (wie in Baden-Württemberg) organisiert. Während die Oberste Denkmalschutzbehörde beim zuständigen Ministerium angesiedelt ist, befindet sich die Untere Denkmalbehörde zumeist bei den Kommunen und Landkreisen und erteilt in der Regel die denkmalrechtlichen Genehmigungen. Je nach Bundesland kann sie diese indes nur im Einvernehmen oder Benehmen mit der Denkmalfachbehörde (Landesamt für Denkmalpflege oder auch andere Bezeichnung) aussprechen. (Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Denkmalpflege>, <http://de.wikipedia.org/wiki/Denkmalschutz>, aufgesucht am 13.08.07)

<sup>73</sup> Das DSchG BW formuliert in den ersten beiden Abschnitten die Aufgaben des Denkmalschutzes und Denkmalpflege und definiert den Gegenstand sowie die Organisation des Denkmalschutzes. In den weiteren Abschnitten werden die allgemeinen Schutzvorschriften und anschließend der zusätzliche Schutz für eingetragene Kulturdenkmale festgeschrieben.

Die Benennung von Gebäuden zum Kulturdenkmal kann nach §2 (1) DSchG BW erfolgen, wenn es heimatgeschichtlich, künstlerisch und wissenschaftlich begründet werden kann. Die Frage der Ästhetik spielt in diesem Zusammenhang, obwohl sie es nicht sollte, eine nicht unerhebliche Rolle, so dass die Frage nach dem Erhalt von Gebäuden auch in Abhängigkeit zum subjektiven Empfinden von Schönheit der am Prozess Beteiligten steht.

§2 Gegenstand des Denkmalschutzes: (1) Kulturdenkmale im Sinne dieses Gesetzes sind Sachen, Sachgesamtheiten und Teile von Sachen, an deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht; (2) Zu einem Kulturdenkmal gehört auch das Zubehör, soweit es mit der Hauptsache eine Einheit von Denkmalwert bildet.

(3) Gegenstand des Denkmalschutzes sind auch 1. die Umgebung eines Kulturdenkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung ist (§15 Abs. 3), sowie 2. Gesamtanlagen (§19). §6 Erhaltungspflicht: Eigentümer und Besitzer von Kulturdenkmalen haben diese im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und pfleglich zu behandeln. Das Land trägt hierzu durch Zuschüsse nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bei.

An den Gebäuden der ersten Bauetappe lassen sich die städtebaulichen Leitbilder ebenso wie die bauliche Ausformulierung noch heute gut ablesen, wenngleich die ersten großen Instandhaltungs- und Modernisierungsphasen die Häuser durch Balkonanbauten beispielsweise baulich verändert haben.

### **Erkenntnisse zum Denkmalschutz**

Ausschlaggebend für den Erfolg des Denkmalschutzes ist neben den Regulierungen und damit verbundenen Zwängen die Kooperation der staatlichen Stellen und der Denkmaleigentümer sowie der Öffentlichkeit im Allgemeinen. Für den Erhalt der Denkmäler ist es unabdingbar, die Öffentlichkeit und im Besonderen die Eigentümer der Denkmale für die Bedeutung des kulturellen Erbes zu sensibilisieren und deren Interesse für die Belange der Denkmalpflege zu wecken.

In Zeiten, in denen ökonomische und damit häufig kurzfristige Belange in den Fokus rücken, geraten soziokulturelle Umstände aus dem Blick und/oder dem Interesse. Für den langfristigen Erhalt des kulturellen Erbes wurde in Deutschland mit den verschiedenen Denkmalschutzgesetzen ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, der jedoch ohne Kooperation auf der Denkmaleigentümerseite und in der Öffentlichkeit nicht zum Schutz der Baudenkmale ausreicht. Letztendlich ergeben sich aus dem Sparzwang der staatlichen Behörden auch im Bereich des Denkmalschutzes Probleme, da die personellen Ressourcen zur Überprüfung der Einhaltung der behördlichen Auflagen bei Eigentümer und Nutzer beschränkt sind und in manchen Kommunen und Regionen nicht mehr ausreichen.

### **Fallstudie Rintheimer Feld**

Im Rintheimer Feld steht kein Objekt unter Denkmalschutz. Allerdings befinden sich im Gesamtbestand der Volkswohnung mehrere unter Schutz gestellte Gebäude, wie beispielsweise Teile der Siedlung Dammerstock, anlässlich dessen Baus die Volkswohnung 1928 gegründet wird.

### 3.3 Fallstudie Nassauische Heimstätte, Frankfurt

#### 3.3.1 W Wohnnutzung

##### 3.3.1.1 W 1 Wohnraum (Wohnraum zu einem sozial verträglichen Mietzins)

<b>W 1</b>	<b>Wohnraum</b>
	Nutzung der Wohnräume des Bestands zum Wohnen, zu einem sozial-verträglichen Mietzins
Nutzungsakteure	Mieter, die in diesen Wohnungen leben.
Ausgeschlossene Akteure	Alle Personen die nicht in diesen Wohnungen leben.  Bei den öffentlich geförderten Wohnungen, die noch den Bindungen unterliegen, sind grundsätzlich alle Akteure ausgeschlossen, die nicht die erforderlichen Auflagen zur Berechtigung der Anmietung einer solchen Wohnung erfüllen. D.h. alle Personen ohne Wohnberechtigungsschein (WBS).
Betroffene Akteure	Mieterverbände, z.B. der Mieterverein  Stadtverwaltung, welche die Berechtigungen zum Bezug einer öffentlich geförderten Wohnung prüft und der Wohnungsgesellschaft die Personen zum Bezug der Wohnung vorschlägt.  Verbände der Wohnungswirtschaft, z.B. der GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen) oder der vbw (Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.) sowie Mietervereinigungen wie der Deutsche Mieterbund.
Intendierte Nutzung	Leben in einer behaglichen Wohnung zur Erfüllung der menschlichen Grundbedürfnisse Essen, Schlafen und Wohnen, und darüber hinaus der Möglichkeit der persönlichen Entfaltung bis hin zur Nutzung als Heimarbeitsplatz.
Modalität	Die Mieter haben während der Mietzeit uneingeschränkten Zugang zu ihren Wohnungen. Die Benutzung der Wohnung ist jedoch mit bestimmten Verpflichtungen verbunden. Diese werden durch den Mietvertrag und – soweit vorhanden – die Hausordnung geregelt. Die Mietverträge für diese Wohnungen sind unbefristet gültig.
Missbräuchliche Nutzung	Missbräuchliche Nutzungen wie Lärmbelästigung etc. sind in der Fritz-Kissel-Siedlung nach Angaben des Eigentümers kaum zu beobachten.
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Andere Vermieter PF 1 Kapitalverwertung Mieter der Nassauischen Heimstätte reduzieren die Anzahl der potentiellen Mieter anderer Wohnungsanbieter. Hierdurch ergibt sich eine

	Rivalität mit anderen Anbietern.
Effekte	<p>Ökonomisch Anders als in der Fallstudie Rintheimer Feld sind mutwillige Zerstörung und mangelnde Sorgfalt im Umgang mit der Bausubstanz in der Fritz-Kissel-Siedlung nicht zu beobachten. Lediglich im Bereich der Mörfelder Landstrasse gibt es vereinzelt Schäden an den Fassaden durch Graffiti. Für den gesamten Bestand der NH gilt, dass Schäden durch Graffiti in den vergangenen Jahren rückläufig sind.</p> <p>Sozial/Kulturell Die hohe Zahl der Erstmieter und die im Verhältnis zum Gesamtbestand geringe Fluktuationsrate sind Indizien für eine gut funktionierende Nachbarschaft.</p> <p>Intern homogen Es wurden keine negativen intern homogene Effekte berichtet.</p>
Regulierungen	<p>Bund Wohnungsbindungsgesetz Wohnraumförderungsgesetz</p> <p>Stadt Frankfurt Frankfurter Vertrag Frankfurter Registrier- und Vergaberichtlinien</p> <p>Verträge Mietvertrag Hausordnung</p>

### Erläuterung

Innerhalb der Fritz-Kissel-Siedlung unterliegen nur noch 64 der 997 Wohneinheiten den Bindungen der sozialen Wohnraumförderung. Die restlichen Wohnungen sind frei vermietbar. Für beide Fälle gilt jedoch, dass die Nutzung des G&D Wohnnutzung des Bestands der Nassauischen Heimstätte den besonderen Bestimmungen des sogenannten „Frankfurter Vertrags“ vom 18.03.1999 unterliegt. In diesem Vertrag räumen die Frankfurter Wohnungsunternehmen, darunter die Nassauische Heimstätte, der Stadt das Recht ein, die Mieter für sämtliche ihrer bezugsfertig- oder freiwerdenden öffentlich geförderten Wohnungen in Frankfurt am Main vorzuschlagen. Dabei gelten neben den gesetzlichen Bestimmungen (siehe auch Fallstudie Karlsruhe) insbesondere die Bestimmungen dieses Vertrags. Gleichzeitig verpflichten sich die Wohnungsunternehmen auch für nicht oder nicht mehr öffentlich geförderte Wohnungen das Vorschlagsrecht an die Stadt zu übertragen oder, wie im Fall der Nassauischen Heimstätte, die Wohnungsvermittlung nach den Maßgaben des Frankfurter Vertrags zu betreiben. Ausgenommen von dieser Regelung sind 10% aller freiwerdenden nicht öffentlich geförderten Wohnungen und Einfamilienhäuser des jeweiligen Wohnungsunternehmens sowie Wohnungen und Einfamilienhäuser mit einem Mietpreis oberhalb von 15,00 DM (7,67 €) pro m<sup>2</sup> Wohnfläche und Monat. Zur Wahrnehmung der aus dem Vertrag resultierenden Auf-

gaben hat die Stadt Frankfurt am Main eine kommunale Wohnungsvermittlungsstelle eingerichtet.<sup>74</sup>

Die Grundlage für die Registrierung und Vermittlung von Wohnungssuchenden bilden die Frankfurter Registrier- und Vergaberichtlinien, die in Form einer Anlage Teil des „Frankfurter Vertrags“ sind. Diese regeln die wesentlichen Registriervoraussetzungen, die Dringlichkeitseinstufung und die Vermittlungsabläufe. Hier ist die Unterscheidung verschiedener Dringlichkeitsstufen besonders hervorzuheben. Seit 1974 ist die Stadt Frankfurt gemäß der Verordnung des Landes Hessen vom 31.05.1974 Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf. In diesen Gebieten ist die Gemeinde verpflichtet, den Verfügungsberechtigten mind. 3 registrierte Bewerber nach Dringlichkeit zu benennen.<sup>75</sup>

Die Benennung von drei Bewerbern ergibt sich auch aus §2 des „Frankfurter Vertrags“. Darüber hinaus wird an dieser Stelle der Kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle die Möglichkeit gegeben in dringenden Fällen auch Einzelvorschläge oder – im Falle einer Schwervermietbarkeit der Wohnung auch mehr als drei Bewerber – zu unterbreiten.<sup>76</sup>

Um eine sozialverträgliche Belegung sicher zu stellen, müssen die Unternehmen die freiwerdenden Wohnungen mit Informationen über die bestehenden Mieterstrukturen melden. Als Orientierungsmaßstab für die Belegung gilt die sogenannte Quotenregelung von 30% Ausländer, 15% Bezieher von Sozialleistungen, 10% Aussiedler, 25% Bewerber aus dem Stadtteil sowie hinsichtlich des restlichen Prozentsatzes freie Bewerber. Die Ablehnung mietwilliger Bewerber kann nur aus wichtigem Grund und nur im Ausnahmefall erfolgen.<sup>77</sup>

Obwohl die Bestandseigentümer mit dieser Regelung einen Großteil ihres Einflusses auf die Mieterstruktur und damit einen wichtigen Teil ihres Einflusses auf die Bewirtschaftung verlieren, wurde dies auch auf Nachfrage während des Interviews im Grundsatz nicht als problematisch hinsichtlich einer nachhaltigen Bewirtschaftung bewertet. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass das Vermittlungsverfahren einige Mängel aufweist, welche zunehmend Schwierigkeiten bereiten. So haben die Bewerber bei der Registrierung die Möglichkeit, die gewünschte Wohngegend nach Stadtteilen anzugeben. Hierdurch gibt es im Gesamtbestand der Nassauischen Heimstätte Stadtteile, in denen die Stadt keine Bewerber vorschlagen kann, da es für diese Gebiete keine Bewerber gibt. Aufgrund der Attraktivität des untersuchten Teilbestands tritt dieser Effekt im Bestand der Fallstudie selbst jedoch nicht auf.

Des Weiteren führt die Zuteilung der Bewerber oftmals zu Verzögerungen in der Vermietung, da die Wohnungsvermittlungsstelle zum Zeitpunkt des Vorschlags der Bewerber keine Prüfung der Aktualität des jeweiligen Datensatzes des Bewerbers durchführt. Dies führt regelmäßig dazu, dass von den benannten Bewerbern nur ein Teil oder keiner zum Bewerbungstermin erscheint.

Die Bewertung des institutionellen Regimes erfolgt entsprechend. Seit der Einführung der Mietrechtsgesetze in den 70er Jahren ist die Wohnnutzung ausreichend reguliert. Der Zugang zu dieser Nutzung unterliegt im Vergleich zur Fallstudie Karlsruhe jedoch zusätzlich Regulierungen, die sich aus der besonders angespannten Wohnraumsituation im Ballungsraum Frankfurt ergeben. Hierbei ist der sogenannte Frankfurter Vertrag besonders hervorzuheben. Trotz seines Namens handelt es sich hierbei jedoch nicht um einen Vertrag, sondern um eine öffent-

---

<sup>74</sup> Frankfurter Vertrag in der Fassung vom 18.03.1999

<sup>75</sup> Stadt Frankfurt am Main, Abteilung Wohnungswesen: Jahresbericht 2004/2005, Frankfurt 2006, (Vgl. §5 Wohnungsbindungsgesetz WoBindG)

<sup>76</sup> Frankfurter Vertrag in der Fassung vom 18.03.1999

<sup>77</sup> Ebd.

liche Politik, welche trotz der Quotenregelung – zumindest im Bereich der Fallstudie - nicht zu Konflikten führt. Dies liegt unter anderem daran, dass auch ohne diese Quotenregelung bei der Wohnraumbewirtschaftung auf eine möglichst ausgewogene Mieterstruktur geachtet wird, so dass sich durch die Regelung diesbezüglich keine wesentliche Handlungsveränderung ergibt.

### 3.3.1.2 W 2 Innenraumklima und Ausstattung

<b>W 2</b>	<b>Innenraumklima und Ausstattung</b>
	Diese Kategorie umfasst alle Dienstleistungen, die zu einer behaglichen Wohnnutzung nötig sind.
<b>Nutzungsakteure</b>	Mieter
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Nicht-Mieter des Bestands
<b>Betroffene Akteure</b>	Mieterverbände wie z.B. der Mieterverein
<b>Intendierte Nutzung</b>	Behagliches Wohnen durch die Nutzung verschiedener Dienstleistungen wie Heizung, Warmwasser, Trinkwasser, Strom, Abwasserentsorgung, Müllentsorgung etc.
<b>Modalität</b>	<p>Je nach Dienstleistung haben die Mieter regelmäßigen oder dauerhaften Zugang zu diesen Dienstleistungen während ihrer Mietzeit. Nur die Nutzung der Heizung wird durch eine Nachtabsenkung sowie über Außentemperaturfühler eingeschränkt.</p> <p>Mit der Modernisierung im Jahr 1998/99 wurden alle Gebäude mit Zentralheizung ausgestattet. Davon wird ein Teil der Gebäude über Blockheizkraftwerke mit Wärme versorgt. Alle Systeme arbeiten mit Erdgas als Energieträger.</p>
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	<p>Exzessive Nutzung</p> <p>Die exzessive Nutzung einer der o. g. Dienstleistungen ist aus ökologischer Sicht grundsätzlich als missbräuchlich anzusehen, da die übermäßige Nutzung der Heizung zu einem Mehrverbrauch der natürlichen Ressourcen führt und somit eine zusätzliche Belastung der Umwelt ist. Ob die exzessive Nutzung vom ökonomischen Standpunkt aus betrachtet als missbräuchliche Nutzung anzusehen ist, ist abhängig von der Art der Abrechnung der Dienstleistung. Sofern die Abrechnung verbrauchsgenau erfolgt, wird die exzessive Nutzung in der Regel nicht als missbräuchlich angesehen, da dem Verursacher die Kosten entstehen. Wird jedoch mittels einer Umlageabrechnung, z.B. über Quadratmeter oder die Belegung abgerechnet, geht die exzessive Nutzung eines Einzelnen zu Lasten der Hausgemeinschaft und ist daher mit Blick auf die Gebührengerechtigkeit missbräuchlich. Aus ökologischer Sicht ist diese Art der Gebührenberechnung grundsätzlich problematisch, da sie den Nutzern keine ökonomischen Anreize zu einer sparsamen Nutzung gibt.</p>

	<p><b>Fehlnutzung</b> Die Fehlnutzung der verschiedenen Dienstleistungen ist eine oftmals zu beobachtende Art der missbräuchlichen Nutzung. Hierzu zählen z.B. ein falsches Lüftungsverhalten mit der Folge von Schimmelbildung, das unerlaubte Einleiten von Fremd- und Giftstoffen in die Kanalisation sowie die Fehlbenutzung der Müllsammelanlagen.</p> <p><b>Nicht-Bezahlen der Rechnung</b> Ein weiterer Missbrauch ist die Nutzung der Dienstleistung ohne Entgeltentrichtung. Im Vergleich zum Gesamtbestand ist der Anteil der Mietrückstände aufgrund der vergleichsweise guten Mieterstruktur deutlich geringer.</p>
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	Sämtliche Nutzungen der G&D-Kategorie ME (Energie, Wasser, Abwasser, Abfall) sind zur Nutzung dieses G&D komplementär.
Effekte	<p><b>Ökologisch</b> Für die Nutzung dieses G&amp;D werden natürliche Ressourcen, wie Wasser, fossile Energieträger etc., genutzt, und Emissionen freigesetzt. Die exzessive Nutzung dieses G&amp;D ist daher besonders problematisch. Auch die Umlageabrechnung ist aus oben genanntem Grund ökologisch negativ zu bewerten.</p> <p><b>Intern homogen</b> Insbesondere die Abrechnung über Umlageverteiler kann bei missbräuchlicher Nutzung zu Ungerechtigkeiten bei der finanziellen Belastung der einzelnen Mietparteien führen.</p>
Regulierungen	<p><b>Verträge</b> Mietvertrag Lieferverträge mit dem Energieversorger (Strom, Gas)</p> <p><b>Betriebskostenverordnung (BetrKV)</b> Sie basiert auf den Regelungen des § 27 II. Berechnungsverordnung sowie der Anlage 3 zur II. Berechnungsverordnung und löst diese als gesonderte Definition der Betriebskosten ab.</p> <p>Die Heizkostenverordnung (HeizkostenV) ist eine Rechtsverordnung, die die Abrechnung über die Heizkosten und Warmwasser im Mietverhältnis und im Wohnungseigentümergehörnis regelt.</p> <p>Die II. Berechnungsverordnung (II. BV) ist eine Rechtsverordnung, in der die Wirtschaftlichkeitsberechnung von Wohnraum geregelt ist. Der Anwendungsbereich der II. BV ist zunächst der soziale Wohnungsbau sowie der steuerbegünstigte freie Wohnungsbau.</p>

### **Erläuterung**

Innerhalb der Fallstudie werden die Heizkosten zu gleichen Teilen nach Quadratmeter und nach Verbrauch abgerechnet. Das individuell verbrauchte Wasser sowie Strom werden mittels Zähler nach Verbrauch, der allgemein Verbrauch an Wasser und Strom nach Quadratmetern

abgerechnet. Treppenhausreinigung und Kabelfernsehen werden nach Wohneinheit abgerechnet.

Den nach der Modernisierung gehäuft aufgetretenen Schäden infolge eines falschen Lüftungsverhaltens begegnete die Nassauische Heimstätte mit einer Broschüre zum Thema „Richtig Heizen und Lüften“.

Wie bereits in der Fallstudie Karlsruhe beschrieben, gilt auch hier, dass ein Abrechnungsmaßstab, der nicht zu 100% verbrauchsabhängig ist, der allgemeinen Umweltschutzpolitik zur Reduzierung des Energieverbrauchs zuwider ist. Nur eine 100% verbrauchsabhängige Abrechnung gibt die bestmöglichen Sparanreize für jeden Einzelnen, seinen Energieverbrauch einzuschränken. Dieser Widerspruch wurde mit der Einführung der Ökosteuer sogar noch verstärkt. Ebenso besteht auch hier das Problem, dass der Mieter nur in geringem Umfang die Möglichkeit besitzt, den Energieverbrauch einzuschränken. 87 % der Energie des Sektors Haushalt wird in den Bereichen Räumwärme und Warmwasser aufgewendet. Um diesen Energieverbrauch zu reduzieren, kann der Mieter nur die Nutzung des G&D Innenraumklima und Ausstattung einschränken. Für eine notwendige größere Energieeinsparung sind jedoch bauliche Maßnahmen nötig, hierfür besitzt der Mieter jedoch nicht die notwendigen Eigentumsrechte. Da die Betriebskosten jedoch nicht vom Vermieter zu tragen sind, hat dieser kein primäres Interesse an einer energetischen Optimierung des Gebäudes. Dies ändert sich erst, wenn der Wohnungsmarkt soweit entspannt ist, dass Mieter eine ausreichende Wahlfreiheit haben, sodass eine energetisch schlechte Wohnung ein Vermarktungsrisiko darstellt. In einer Region wie Frankfurt wird diese Entwicklung zumindest mittelfristig jedoch nicht eintreffen.

### 3.3.2 NW Nicht-Wohnnutzung

#### 3.3.2.1 NW 1 Nicht-wohndienliche Flächen

NW 1	Nicht-wohndienliche Flächen
	Unter Nicht-wohndienlichen Nutzflächen werden Flächen für z.B. Läden, Kindergärten, Schulen und Restaurants verstanden.
Nutzungsakteure	1. Läden Friseurbetrieb 2. Gemeinnütziger Verein Lebenshilfe e.V.
Ausgeschlossene Akteure	Da der Wohnraum der FKS zu den ertragreichen Beständen der Nassauischen Heimstätte gehört, besteht kein Bedarf über die bisherigen Flächen hinaus, Wohnraum gewerblich zu nutzen.
Betroffene Akteure	-
Intendierte Nutzung	Zu 1. Anmietung eines Ladenpavillions zum Betrieb eines Friseurgeschäfts  Zu 2. Anmietung von ehemaligem Wohnraum zur Nutzung als Büroraum
Modalität	Zu 1. Unbefristeter Mietvertrag über die Vermietung von Gewerberäumen  Zu 2. Unbefristeter Mietvertrag über die Vermietung von Gewerberäumen
Missbräuchliche Nutzung	Missbräuchliche Nutzungen sind alle Nutzungen, die gegen den Mietvertrag und/oder gegen die Hausordnung verstoßen. In der Fallstudie wurden keine missbräuchlichen Nutzungen genannt
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Rivalisierende Nutzungen Zu 2. W 1 Wohnnutzung – Akteur Mieter Die gewerbliche Nutzung von Wohnräumen verringert das Angebot an Wohnraum. Aus diesem Grund gab es bis zum Mai 2004 das Hessische Gesetz über das Verbot von Wohnraumzweckentfremdung, das eine andere Nutzung als die Wohnnutzung für Wohnraum untersagte.  Komplementäre Nutzungen: Zu 1. UF 4 Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe Die Nutzung des G&D NW 1 Nicht-wohndienliche Nutzflächen ist oftmals komplementär zur Nutzung der G&D UF 3 Nachfrage an kollektiven institutionellen Dienstleistungen sowie G&D UF 4 Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe. Geschäftsleute

	und Gruppen, wie Vereine, die nichtwohndienliche Nutzflächen mieten, nutzen auch gleichzeitig den durch die Bewohner des Bestands erzeugten Bedarf an diversen G&S.
Effekte	<p>Ökologisch Zu 1. Die räumliche Nähe der Angebote (inklusive derer in den weiteren Ladenpavillons) verringert das Verkehrsaufkommen und damit die Umweltbelastungen, die mit dem Verkehr verbunden sind oder aus ihm resultieren.</p> <p>Sozial Zu 1. Auch die Nutzung nicht-wohndienlicher Flächen als Läden oder in diesem Fall als Friseur leistet einen wichtigen sozialen Beitrag, da diese Nutzungen soziale Kontakte der Bewohner ermöglichen und/oder fördern. Zugleich können diese für das Quartier identifikationsfördernd wirken.</p> <p>Zu 2. Die Nutzung der Flächen erhält durch deren Nutzer, den Verein Lebenshilfe e.V., eine soziale Dimension.</p> <p>Kulturell Nicht wohndienliche Flächen sind die Grundlage der Stadtidee, also der räumlichen Nähe von Wohnen und Arbeiten und der Versorgung mit Infrastruktur des täglichen Bedarfs.</p>
Regulierungen	<p>Land Hessen Hessisches Gesetz über das Verbot von Wohnraumzweckentfremdung Verordnung zur Aufhebung des Verbots der Wohnraumzweckentfremdung von Wohnraum (lt. Beschluss der Hessischen Landesregierung vom 03.05.2004) Landesbauordnung</p> <p>Stadt Frankfurt Bebauungsplan und BauNVO</p> <p>Verträge Mietverträge Hausordnung</p>

### Erläuterung

Bereits bei der Planung des Siedlungsgebiets wurden entlang der Mörfelder Landstrasse Ladenpavillons für die Nahversorgung der Bevölkerung geplant. Von diesen drei Pavillons ist heute noch einer im Besitz der Nassauischen Heimstätte. Ob zu Beginn alle drei Pavillons im Besitz der NH waren, konnte im Verlauf der Gespräche mit der NH nicht geklärt werden. Auch heute noch befinden sich in den Pavillons Angebote für die Nahversorgung, im Pavillon der NH befindet sich ein Friseurbetrieb. Bei dem Gespräch mit den Partnern der Nassauischen Heimstätte wurde angedeutet, dass es sich hierbei wohl von Beginn an um ein Friseurgeschäft

gehandelt hat, das heute in der zweiten oder dritten Generation geführt wird. Ob und wie es zu einer Interaktion mit den Bewohnern der Siedlung, von denen es sich in vielen Fällen noch um Erstbewohner handelt, kommt, konnte leider nicht untersucht werden, da der Betrieb nicht zu einem Gespräch bereit war. Es ist aber davon auszugehen, dass durch die Kontinuität der Nutzung eine starke Beziehung zu den Bewohnern des Quartiers entstanden, ist und die Nutzung somit auch einen sozialen Effekt – im Sinne eines Treffpunkts für die Bewohner und eines Ortes des Informationsaustausches – hat.

Im Jahr 2002 wurde das Gebäude für den gemeinnützigen Verein Lebenshilfe e.V. als Nachverdichtung entlang der Mörfelder Landstrasse geplant. Da die genehmigungsfähige Geschossfläche nicht ausreichte, wurde die Umnutzung von Flächen der Wohnnutzung zu nicht-wohndienlichen Flächen nötig, um dem Gemeinnützigen Verein Lebenshilfe e.V. ausreichende Flächen bereitzustellen. Trotz der Schwierigkeiten bei der Umwandlung, und obwohl es sich hierbei um ertragreiche Wohnflächen handelte, setzte sich der Bestandseigentümer für die Nutzung durch den Verein ein.

Die Nutzung der Nicht-wohndienlichen Flächen verursacht keine Konflikte. Aus diesem Grund ist das Institutionelle Regime an dieser Stelle als ausreichend reguliert und kohärent zu beschreiben. Deutliche Veränderungen im Laufe der Zeit sind nicht erkennbar.

### 3.3.2.2 NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen

NW 2	Kollektiv genutzte Innenraumflächen
	Hierbei handelt es sich um Räume, die für eine kollektive Nutzung vorgesehen sind, wie z.B. Gemeinschaftsräume, Fahrradkeller
Nutzungsakteure	Mieter
Ausgeschlossene Akteure	Alle anderen
Betroffene Akteure	-
Intendierte Nutzung	Nutzen der Gemeinschaftsräume durch die Mieter des Hauses
Modalität	Dauerhaft während der Mietzeit
Missbräuchliche Nutzung	Es liegen keine missbräuchlichen Nutzungen vor
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	Komplementäre Nutzungen Mieter W 1 Wohnnutzung Gemeinschaftlich genutzte Räume können das originäre Angebot des Bestands für die Mieter (reine Wohnnutzung) positiv ergänzen.
Effekte	
Regulierungen	Verträge Mietvertrag Hausordnung

## **Erläuterung**

In der Fallstudie sind nur in einigen Häusern Waschkeller vorhanden. Diese wurden hauptsächlich zu der Zeit genutzt, als die einzelnen Haushalte noch nicht flächendeckend im Besitz einer Waschmaschine waren. In dieser Zeit wurden in diesen Räumen Gemeinschaftswaschmaschinen mit Münzeinwurf für die Bewohner bereitgestellt. Im Zuge der Modernisierung wurden alle Wohnungen mit Waschmaschinenanschlüssen ausgestattet, sodass diese Räume heute nicht mehr oder nur noch sporadisch genutzt werden. Im Gegensatz dazu werden die Fahrradkeller heute stärker genutzt.

Obwohl die Nutzung dieser Räume nicht explizit geregelt ist, gibt es, anders als in der Fallstudie Karlsruhe, keine nennenswerten Schwierigkeiten.

Damit sind bei der Bewertung des institutionellen Regimes keine Konflikte und keine wesentlichen Veränderungen festzustellen.

### 3.3.2.3 NW 3

### Funktionale (kollektiv genutzte) Innenraumflächen

NW 3	<b>Funktionale (kollektiv genutzte) Innenraumflächen</b>
	Alle Flächen mit funktionalem Zweck, die für den Bestand unabdingbar sind. Dazu gehören alle Erschließungsflächen, wie Treppenhäuser, Aufzüge etc., aber auch Technikräume, Heizungsräume usw.
<b>Nutzungsakteure</b>	<p>1. Erschließungsflächen Mieter und andere Personen mit Zutritt zum Gebäude (u.a. Hausmeister, Reinigungsdienste, Sicherheitsdienste, Rettungsdienste etc.)</p> <p>2. Technikfläche Alle Personen mit einem berechtigten Interesse für das Betreten dieser Räume</p>
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	<p>Zu 1. Personen ohne Zugang zum Haus. Im Falle von verschlossenen Räumen: Personen ohne Zugang zum Schlüssel.</p> <p>Zu 2. Besonders bei den Technikräumen stellt sich die Frage, wer ein berechtigtes Interesse am Zutritt zu diesen Räumen hat, und wie und von wem sich die Legitimation dieser Personen prüfen lässt.</p>
<b>Betroffene Akteure</b>	Versicherungen
<b>Intendierte Nutzung</b>	<p>Zu 1. Nutzen der funktionalen Innenraumflächen zur Erschließung.</p> <p>Zu 2. Zutritt zu den Technikräumen für die Wartung oder die Ablesung von Zählern.</p>
<b>Modalität</b>	<p>Zu 1. Dauerhaft und uneingeschränkt (24 Stunden am Tag)</p> <p>Zu 2. Zeitweise, je nach Akteur, auch zeitlich eingeschränkt. In Notfällen muss der Zutritt jederzeit möglich sein</p>
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Zu 1. Nichterfüllung der zur Nutzung gehörenden Pflichten, wie beispielsweise das Reinigen des Treppenhauses.
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Zu 1. PF 3 Arbeitsverwertung – Akteur Reinigungsdienste Reinigen die Mieter ihre funktionalen, kollektiv genutzten Flächen selbst, besteht im Sinne des Forschungsdesigns eine Rivalität mit der

	<p>Nutzung des G&amp;S PF 3 Arbeitsverwertung, da keine Akteure das G&amp;D Arbeitsverwertung nutzen können.</p> <p>Zu 1.  W 1 Wohnnutzung – Akteur Mieter  Die Beschränkung der Nutzergruppe der funktionalen kollektiven Innenflächen kann eine Einschränkung der Nutzung des G&amp;D W 1 Wohnnutzung zur Folge haben, die als Rivalität gewertet werden kann.  Über das Abschließen der Außentüre zur Nachtzeit wird unter Sicherheitsgesichtspunkten versucht, den Personenkreis zu dieser Zeit einzuschränken. Gleichzeitig wird damit die Nutzung für berechnigte Personen (Mieter) eingeschränkt. Zudem ist damit möglicherweise die Wohnnutzung eingeschränkt, da Ausstattungsgegenstände, wie ein automatischer Türöffner, nicht mehr nutzbar sind.  Gerade im Notfall ist die Einschränkung des Zugangs zum Gebäude problematisch, da der Zugang sowohl von außen (Notarzt, Feuerwehr, Polizei) als auch von innen (z.B. im Brandfall) eingeschränkt ist.</p> <p>Zu 2.  W 2 Innenraumklima und technische Ausstattung – Akteur Mieter  Für die Technikräume stellt sie die Frage der Zugangskontrolle ebenso. In Notfällen muss der Zugang zu jeder Tages- und Nachtzeit möglich sein, während gleichzeitig Unbefugten der Zutritt verwehrt werden muss. Im Gegensatz zu den Verkehrsflächen, besteht hier jedoch hauptsächlich die Frage der Legitimationsprüfung.</p>
--	---

<b>Effekte</b>	<p>Ökonomisch Der unsorgsame Umgang mit den Gemeinschaftsflächen sowie gegebenenfalls die Verweigerung der Reinigung können zu einer schnelleren Abnutzung der Bauteile und damit zu einem schnelleren Wertverlust des Gebäudes führen.</p> <p>Gehen die Mieter den Reinigungspflichten nicht nach, ist es grundsätzlich möglich für die Reinigung der technischen Flächen externe Dienstleister heranzuziehen, und die so entstehenden Kosten auf die Mieter umzulegen. Dies führt zu einem erhöhten Bewirtschaftungsaufwand und damit zu einer erhöhten Miete.</p> <p>Intern homogen Die Frage der Zugangsberechtigung zu den Verkehrsflächen kann zu großen Spannungen zwischen den Mietern sorgen.</p> <p>Mit der Nutzung der Verkehrsflächen ist auch eine Verpflichtung zur Reinigung enthalten.</p> <p>Intern heterogen Das o. g. Problem kann ebenso zu Spannungen zwischen Vermieter und Mieter führen.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p>Verträge Mietvertrag Hausordnung</p>

### Erläuterung

#### Reinigung der kollektiven Flächen

Wird das Reinigen der Verkehrsflächen von einem Reinigungsdienst übernommen, werden die Kosten auf die Mieter umgelegt, was zu einer Erhöhung der Mietkosten führt. Anders als in der Fallstudie Karlsruhe, wo die Volkswohnung zugunsten einer niedrigeren Miete auch im Konfliktfall auf die Dienstleistungen eines externen Reinigungsdienstes verzichtet, vergibt die NH in diesen Fällen die Reinigung an professionelle Dienstleister.

#### Zugang zum Haus:

Auch hier unterscheidet sich das Vorgehen der Nassauischen Heimstätte von dem der Volkswohnung Karlsruhe in der ersten Fallstudie. Die NH duldet das Abschließen der Hauseingangstüre aus Sicherheitsgründen nicht und weist ihre Mieter bei Bedarf darauf hin.

Das konsequente Eingreifen der Nassauischen Heimstätte führt dazu, dass in der Fallstudie weder beim Thema Reinigung noch beim Zugang zum Gebäude Konflikte auftreten. Die Nutzung der kollektiven Innenraumflächen ist somit klar und eindeutig geregelt.

### 3.3.2.4 NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen

NW 4	Kollektiv genutzte Außenraumflächen
	-

Nutzungsakteure	Alle Personen mit Zugang zum Außenraum
Ausgeschlossene Akteure	Aufgrund des offenen Zugangs sind keine Akteure ausgeschlossen. Das Hausrecht des Grundstückseigentümers sieht jedoch vor, bestimmten Personen gezielt den Zutritt zum Grundstück zu verbieten.
Betroffene Akteure	Versicherungen
Intendierte Nutzung	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erholung im gestalteten Außenraum</li> <li>2. Parken, insb. spezielle Parkplätze für Mieter und Besucher</li> <li>3. Spielen (insb. Kinder) in sicheren und nahen Bereichen</li> <li>4. Abfalllagerung bis zur Abholung durch den Entsorger</li> <li>5. Individuelle private Gärten (Fallstudie: freier Kindergarten „Wilde 15“)</li> <li>6. Nutzung des Außenraums als Erschließungsfläche</li> <li>7. Grünraum mit ökologischem Nutzen</li> </ol>
Modalität	<p>Zu 1. Dauerhafter Zugang, jedoch mit Einschränkung bestimmter Nutzungen in der Nacht (Ruhe)</p> <p>Zu 2. Dauerhafter Zugang (während der Gültigkeit des Mietvertrags)</p> <p>Zu 3. Dauerhafter Zugang, jedoch mit Einschränkung bestimmter Nutzungen in der Nacht (Ruhe und Sicherheit)</p> <p>Zu 4. Dauerhafter Zugang, jedoch mit Einschränkung der Nutzung in der Nacht (Ruhe) Abholung des Abfalls entsprechend des Entsorgungskalenders</p> <p>Zu 5. Dauerhafter Zugang (während der Gültigkeit des Mietvertrags)</p> <p>Zu 6. Dauerhafter Zugang</p>
Missbräuchliche Nutzung	Es sind keine nennenswerten missbräuchlichen Nutzungen zu verzeichnen
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Fallstudie W 1 Wohnnutzung – Akteur Mieter Möglicherweise lautstarke Nutzungen, wie das Spielen von Kindern, kann eine rivalisierende Nutzung zum G&amp;D W 1 Wohnnutzung darstellen. Aus diesem Grund ist das Spielen von Kindern nur in bestimmten Bereichen erwünscht.</p> <p>Generell Bei der Nutzung des Außenraums sind einige Rivalitäten evident, denn</p>

	<p>schon innerhalb der Gruppe des Nutzerakteurs Mieter ergeben sich rivalisierende Nutzungen. Spielen, Parken, Erholen im Sinne eines Ruheraums sowie aktives Erholen, z.B. durch Gartenarbeit, sind Nutzungen, die zumeist aus Platzgründen rivalisierend sind.</p> <p>Hinzu kommen andere Akteure, die den Außenraum nutzen. Hierzu gehören z.B. die Feuerwehr (Feuerwehrezufahrt), die Abfallentsorger (Stellfläche für Abfallbehälter) &amp; die Stadtplaner und Ökologen (Schaffung von Grünraum zur Vernetzung von Biotopen, Verbesserung des Mikroklimas, Filterung von Staub und Schmutz aus der Luft), deren Anforderungen i.d.R. durch behördliche Auflagen formuliert werden.</p> <p><b>Komplementäre Nutzungen</b>  <b>W 1 Wohnnutzung – Akteur Mieter</b>  Die Nutzung des Raumes in den zugestandenen, intendierten Nutzungen stellt eine sinnvolle und oftmals notwendige Ergänzung zur Nutzung des G&amp;D W 1 Wohnnutzung dar.</p> <p><b>VoWo PF 1 Kapitalverwertung – Akteur Bestandseigentümer</b>  Die Bereitstellung und damit gegebene Möglichkeit, den Außenraum adäquat nutzen zu können, kann die Attraktivität des Bestands in erheblichem Maße steigern und somit dessen Bewirtschaftung erleichtern und schlussendlich die Erwirtschaftung des Ertrags sicher helfen und ggf. steigern.</p>
<b>Effekte</b>	<p><b>Generell</b>  <b>Ökologisch</b>  In Abhängigkeit von der Gestaltung der Außenanlagen können sich sowohl positive Effekte, z.B. durch den Einsatz von Regenwasserversickerungstechniken, als auch negative Effekte, wie bei hohen Versiegelungsgraden, ergeben.</p> <p><b>Sozial:</b>  Für die Entwicklung von Kindern ist ein kindgerechter Außenraum wichtig, damit sie sich abseits der Wohnung auch draußen entfalten können.</p> <p>Doch nicht nur für Kinder, sondern für Personen jeglicher Altersgruppe, ist ein sinnvoll gestalteter und den verschiedenen Bedürfnissen angepasster Außenraum von Bedeutung, um sich im bewohnten Quartier sicher und wohl zu fühlen und sich über die eigene Wohnung hinaus mit dem Umfeld identifizieren zu können und wollen.</p> <p>Eine Vereinnahmung des Außenbereichs durch Jugendgruppen ist in der Fallstudie nicht der Fall.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p>Verträge  Mietverträge  Hausordnung</p> <p>Formlose Konventionen</p>

	Konventionen über das Verhalten im Umgang miteinander und jedes Einzelnen im öffentlichen Raum, wie beispielsweise die Rücksichtnahme.
--	--

### **Erläuterung**

Die Situation in der Fritz-Kissel-Siedlung stellt sich grundlegend anders da, als in der ersten Fallstudie in Karlsruhe. Der Außenbereich ist sehr gut gepflegt und wird von den Bewohnern sehr geschätzt. Mehr als 50 Jahre nach dem Bau der Siedlung hat sich das für diese Zeit typische Abstandsgrün zu einer parkähnlichen Situation mit hoher Aufenthaltsqualität gewandelt. Diese führt nicht nur zu einer hohen Bewohnerzufriedenheit, sondern ist auch eine maßgeblicher Grund für die hohe Nachfrage an Wohnraum in diesem Quartier.

Auch an dieser Stelle sind somit keine Konflikte identifizierbar, was für die Bewertung des institutionellen Regimes bedeutet, dass die Nutzung ausreichend und klar reguliert wird.

### 3.3.3 PF Produktionsfaktor

#### 3.3.3.1 PF 1 Kapitalverwertung

PF 1	Kapitalverwertung
	Unter Kapitalverwertung wird die Investition von Kapital von Akteuren verstanden, die dieses G&D nutzen, um einen finanziellen Ertrag zu erwirtschaften.
Nutzungsakteure	<p>Nassauische Heimstätte (Wohnungsunternehmen, Bestandseigentümer)</p> <p>Gesellschafter des Wohnungsunternehmens:</p> <p>Land Hessen (Anteil 54%)</p> <p>Stadt Frankfurt am Main (Anteil 31%)</p> <p>Stadt Wiesbaden (Anteil 7%)</p> <p>Deutsche Rentenversicherung Hessen</p> <p>Frankfurter Sparkasse</p> <p>Stadt Darmstadt</p> <p>Stadt Rüsselsheim</p> <p>Treuhandverwaltung der IG Metall GmbH</p> <p>Hattersheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH</p> <p>Stadt Langen</p> <p>Stadt Kelsterbach</p> <p>Wetzlarer Wohnungsbaugesellschaft mbH</p> <p>Stadt Pfungstadt</p> <p>Stadt Oberursel/Ts</p> <p>Landkreis Offenbach</p> <p>Main-Taunus-Kreis</p> <p>Hochtaunuskreis</p> <p>Wetteraukreis</p> <p>Stadt Mörfelden-Walldorf</p> <p>Landkreis Limburg-Weilburg</p> <p>Gemeinde Erlensee</p> <p>Landkreis Groß-Gerau</p> <p>Stadt Bad Homburg v.d.H.</p> <p>Stadt Bad Vilbel</p> <p>Stadt Neu-Isenburg</p> <p>Hessische Landgesellschaft mbH</p> <p>Stadt Hofheim/Ts</p> <p>Stadt Hadamar</p> <p>Banken als Kredit- oder Darlehensgeber</p>
Ausgeschlossene Akteure	<p>andere Wohnungsunternehmen</p> <p>jegliche Nichtgesellschafter des Unternehmens</p> <p>sämtliche Kapitalgeber abseits der Banken (Versicherungen, Opportunity Funds, Pensionsfonds, Anbieter an Kapitalmarkt, die Verbriefungs- oder Schuldverschreibungsmöglichkeiten anbieten, etc.)</p>
Betroffene Akteure	<p>Bankenaufsicht (Basel II)</p> <p>KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)</p>

Intendierte Nutzung	<p>Verwertung des erwirtschafteten Kapitals zur Bestandserhaltung (Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung) und Bestandserweiterung, je nach entsprechenden Erfordernissen und Nachfrage, sowie zur Bildung notwendiger Rücklagen/Rückstellungen.</p> <p>Ausschüttung angemessener, jährlicher Dividenden auf das Stammkapital (bis 1990 per WGG, seitdem durch den Gesellschaftsvertrag auf vier Prozent begrenzt) seitens der Nassauischen Heimstätte an die Gesellschafter.</p> <p>Vergabe angemessener Darlehen und Kredite für wohnungswirtschaftliche Zwecke zur Finanzierung von Bauvorhaben bei niedrigem Risiko und akzeptablem Ertrag nach gültigen Zinsbedingungen wie 3.</p>
Modalität	<p>Die Nutzung der Ressource im Rahmen der Kapitalverwertung muss nach klaren, vereinbarten Konditionen in Bezug auf Laufzeiten, Tilgungs- bzw. Zinsentwicklung erfolgen.</p> <p>–</p> <p>–</p> <p>Langfristige Kredite seitens der Banken: I. Hypothekarkredit (Kapitalmarktdarlehen): a. Festzins- und zinsvariable Darlehen; b. Forward-Darlehen; c. Annuitäten-, Raten- und endfällige Darlehen. II. Bauspardarlehen. III. Förderdarlehen. IV. Schuldscheindarlehen</p>
Missbräuchliche Nutzung	<p>Unsachgemäße Verwendung des eingesetzten Kapitals, insbesondere der öffentlichen Mittel. Fokussierung auf größtmöglichen Cash Flow/Rendite zulasten des sozialen Auftrags des Unternehmens</p> <p>Forderung nach zu hohen Ausschüttungen/Dividenden des Unternehmens, welche dem Unternehmen die finanzielle Basis für die Bestandsbewirtschaftung entzögen.</p> <p>Verkauf des Unternehmens an finanzwirtschaftliche Akteure, insbesondere opportunistische Anleger mit primärer Ausrichtung auf den Cash Flow und eine kurzfristige maximale Rendite sowie einem kurzfristigen Anlagehorizont.</p> <p>Unverhältnismäßig starke Einschränkung der Eigentums- und Nutzungsrechte der Nassauischen Heimstätte durch das Land und die Kommunen durch Eingriffe, beispielsweise bei den Belegungsrechten</p> <p>unverhältnismäßig ungünstige/teure Angebote für die Finanzierung</p> <p>Genereller Ausschluss von öffentlich-rechtlichen Unternehmen.</p> <p>Unangemessen schlechtes Rating im Rahmen von Basel II und demzufolge mangelnde Kreditwürdigkeit</p> <p>wie 3.</p>
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Rivalisierende Nutzungen</p> <p>a. mit anderen potentiellen Vermietern (Bestandseigentümer) PF 1</p> <p>Kapitalverwertung:</p> <p>Bedingt durch den großen Wohnbaubestand der Nassauischen Heimstätte in Frankfurt hat ihre Bewirtschaftung der Wohnungen sowohl direkten als auch indirekten Einfluss auf andere Eigentümer. Direkt kann die Geschäftspolitik der Nassauischen Heimstätte beispielsweise</p>

	<p>die Mietpreise der Wohnungen innerhalb eines bestimmten Quartiers oder sogar der Stadt (im Fall eines Mietspiegels, als Vergleichsmiete) beeinflussen und sich somit die Kapitalverwertungsmöglichkeiten anderer Vermieter auswirken. Ein indirekter Einfluss kann zum Beispiel über das Auswahlverfahren der Mieter entstehen, der andere Vermieter veranlasst, bestimmte Personengruppen als Mieter zu akzeptieren oder diese auszuschließen.</p> <p>b. mit Stadt Frankfurt (Gesellschafter der Nassauischen Heimstätte) NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse: Die Kapitalverwertung seitens des Bestandseigentümers kann potentiell mit den wohnungspolitischen Zielen der Kommune kollidieren, jedoch ist dies in der Fallstudie nicht zu beobachten.</p> <p>Komplementäre Nutzungen mit potentiellen Mietern, Gesellschaft (NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse) Die Kapitalverwertung seitens der Nassauischen Heimstätte in Form baulicher Maßnahmen ermöglicht und unterstützt die Versorgung der Bevölkerung, in jüngerer Zeit insbesondere sozial- und finanzschwache, bedürftige Haushalte mit Wohnraum.</p>
<p><b>Effekte</b></p>	<p>auf den Bestand Die mittel- bis langfristige Perspektive ohne spekulative Absichten von öffentlichen Wohnungsunternehmen, wie der VoWo, garantieren dem von ihnen bewirtschafteten Gebäudebestand größtmögliche Kontinuität.</p> <p>Sozial Für die (ökonomische) Situation der Mieter bedeutet die langfristig orientierte, bestandserhaltende Bewirtschaftungsperspektive der Nassauischen Heimstätte Sicherheit in Hinblick auf die eigene Mietsituation, einschließlich des qualitativen Zustands des Bestands und der Mietentwicklung, obgleich hierbei der Einfluss externer Faktoren (insbesondere die Entwicklung der Nebenkosten, vgl. G&amp;D ME 1 Energieverwertung) beträchtlich sein kann.</p> <p>Sozial Soziale Stabilität in Quartieren, und damit der Stadt, kann durch gezielte Förderung im Sinne einer aktiven Belegungspolitik im Zuge einer öffentlichen Wohnraumversorgung, insbesondere für sozial- und finanzschwache Personen und Haushalte, die am freien Markt keinen Zugang zu angemessenem Wohnraum finden, erreicht werden. Ungezielt eingesetzte Subventionen bzw. starre Belegungsbindungen können indes auch negative Folgen haben, so z.B. einseitige Belegungsstrukturen, die sich zu überforderten Nachbarschaften entwickeln können. Flexibilität bei der Belegungspolitik und die Erfahrungen der Wohnungsunternehmen bei der Bewirtschaftung der Bestände können in diesem Zusammenhang diesen negativen Effekten entgegen wirken.</p> <p>Ökonomisch Die öffentliche finanzielle Förderung (insbesondere die Objektförderung = sozialer Wohnungsbau) kann ausbleibenden Investitionen auf dem Wohnungsmarkt verursachen oder diese beträchtlich mindern</p>

	(Stichwort: Wettbewerbsverzerrungen auf dem Wohnungsmarkt).
Regulierungen	Bund (auszugsweise): Mietrecht BGB §§556-562 – Vereinbarungen über die Miete II. Berechnungsverordnung mit den Festlegungen zur Kostenmiete für die öffentlich geförderten Wohnungen Neubaumietenverordnung (NMV) Zinsvorschriften Investmentgesetz (InvG) Basel II Bürgerliches Gesetzbuch (BGB): Darlehensvertrag: §488 - §611, Allgemeine Vorschriften über Recht an Grundstücken: §873 - §928, Hypotheken/Grundschuld: §1113 - §1203 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) Investitionszulagengesetz 2005 (InvZulG2005) bis 1990: Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG)  Verträge Gesellschaftsvertrag der Nassauischen Heimstätte

## Erläuterung

Bei der Analyse des institutionellen Regimes gilt der Nutzung des G&D PF 1 Kapitalverwertung ein besonderes Augenmerk. Da diese für die nachhaltige Nutzung der Ressource von entscheidender Bedeutung ist, bildet sie die Grundlage für die Errichtung (Bau) und Erhaltung (Instandhaltung, Modernisierung) der Ressource Wohnbaubestand. Die Nassauische Heimstätte, als ehemals gemeinnütziges Wohnungsunternehmen, wirtschaftet in diesem Zusammenhang ebenfalls gewinnorientiert, wenngleich die Höhe des erwirtschafteten Ertrags keiner Maximierungstendenz folgt bzw. folgen muss. Das Unternehmen investiert die erzielten Gewinne in den eigenen Bestand, um weiterhin die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum gewährleisten zu können. Dies zeigt sich dadurch, dass die Dividendenbeschränkung des §9 des WGG nach dem Wegfall des Gesetzes in den Gesellschaftsvertrag aufgenommen wurde und bis heute Bestand hat. Diese werden auch, im Gegensatz zur Fallstudie Karlsruhe, regelmäßig an die Gesellschafter ausgeschüttet.

Anderenorts führt die Aufhebung der Dividendenbeschränkung für einen deutlichen Kapitalabfluss aus den Unternehmen in die kommunalen Haushalte. In diesen Fällen wird der Passus der vierprozentigen Dividendenbeschränkung aus dem WGG nicht in den GV übernommen und den Unternehmen damit langfristig die finanzielle Basis für die notwendigen Investitionen entzogen. Die öffentlichen Haushalte vieler Kommunen und Länder sind indes aufgrund zahlreicher struktureller Ursachen unterfinanziert und hoch verschuldet, weshalb mancherorts kein verfassungsgemäßer Haushalt mehr aufgestellt werden kann. Mit der Abschaffung der Dividendenbeschränkung und der Annahme, die Unternehmen könnten mehr als vier Prozent Dividende erwirtschaften und ausschütten, steigt der ökonomische Druck auf die Bestandseigentümer.

Die Abschaffung des WGG ist darüber hinaus Voraussetzung für eine problematische Tendenz auf dem deutschen Wohnungsmarkt: dem Verkauf gesamter Wohnungsunternehmen und deren Bestände. Bis 1990 regelt §11 des WGG, dass der Erlös aus dem Verkauf oder der Auflösung einer gemeinnütziges Wohnungsgesellschaft wieder in den privilegierten Zweck des

Wohnungsbaus zu investieren ist. Das bedeutet: erst seit der Aufhebung des Gesetzes ist der Eigentümer ermächtigt, den Verkaufserlös frei zu verwenden.<sup>78</sup> Diese Möglichkeit wird seit Ende der 1990er Jahre von vielen Kommunen genutzt, um mit dem Privatisierungserlös ihre Haushaltsprobleme zu bewältigen. Auch bei der Nassauischen Heimstätte wurde ein Verkauf bereits seit Ende der 90er Jahre immer wieder thematisiert. Besonders das Land Hessen als Mehrheitsgesellschafter forcierte die Diskussion immer wieder in Richtung eines Verkaufs. So meldet die FAZ im Mai 2006: „Verkauf der Nassauischen Heimstätte absehbar“<sup>79</sup> Nur das Vetorecht der Stadt Frankfurt, als zweitgrößter Gesellschafter, scheint bis zu diesem Zeitpunkt dem geplanten Verkauf entgegenzustehen. Eine neue Rechtsauffassung bezüglich dieses Vetorechts soll nun aber den Verkauf der Nassauischen Heimstätte ermöglichen. Ein Jahr später ist jedoch von einem Verkauf keine Rede mehr. „Der Verkauf der Nassauischen Heimstätte steht derzeit nicht auf der Agenda“, wird das Finanzministerium nun in der FAZ zitiert.<sup>80</sup> Nachdem die Planungen für einen Verkauf der Nassauischen Heimstätte im Jahr zuvor bereits weit gediehen waren – geplant war ein Börsengang unter dem Dach der Landesbank Hessen-Thüringen – scheiterte der Verkauf wohl durch den Einspruch der Stadt Frankfurt. Gleichzeitig ist der ökonomische Druck auf die Landesregierung durch das gestiegene Steuerertragsrückgang deutlich gesunken. Der Verkauf der Nassauischen Heimstätte ist nun nicht mehr zwingend notwendig, um das Defizit im Landehaushalt auf eine genehmigungsfähige Höhe zu reduzieren.

Vor allem aber hat sich das Interesse der ausländischen Investoren an Wohnungsgesellschaften deutlich abgeschwächt. Die großen ausländischen Kapitalgeber hatten auf die steuerbegünstigten Reit's (Real Estate Investmenttrusts) gesetzt, diese wurden jedoch vom Gesetzgeber von dieser neuen Anlageform ausgeschlossen. Hierdurch wurde eine wichtige Exit-Strategie hinfällig. Hinzu kommen steigende Immobilienpreise bei den Großverkäufen sowie steigende Zinsen, die den Kauf für die Großinvestoren zunehmend verteuern. Überdies zeigen die Erfahrungen, dass die Privatisierung einzelner Wohnungen in der Regel weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Dies gilt nicht nur für die Privatisierung durch die Private-Equity-Unternehmen wie Blackstone oder Ceberus, sondern in gleichem Maße auch für die noch kommunalen Unternehmen und ihre Mieterprivatisierung.

Der drohende Verkauf könnte erklären, dass die Nassauische Heimstätte Ende der 90er Jahre massiv Kapital aus ihren Rücklagen in die Bauerhaltung und Bauerneuerung investierte. Im Hinblick auf einen drohenden Verkauf des Unternehmens, wurden so die Mittel aus den Rücklagen gebunden und andererseits der Bestand in seinem Wert aufgewertet.

---

<sup>78</sup> Schader-Stiftung (Hrsg.), Hans Jörg Duvigneau: Die neue Rolle der Wohnungsunternehmen, 2001

<sup>79</sup><http://www.faz.net/s/RubFAE83B7DDEFD4F2882ED5B3C15AC43E2/Doc~E0D4F053BCE4D4EE98663D06B77069FED~ATpl~Ecom mon~Scontent.html>, aufgesucht am 27.08.2007

vergleiche auch:

[http://www.main-rheiner.de/region/objekt.php3?artikel\\_id=2381148](http://www.main-rheiner.de/region/objekt.php3?artikel_id=2381148), aufgesucht am 27.08.2007

<sup>80</sup>

<http://www.faz.net/s/RubFAE83B7DDEFD4F2882ED5B3C15AC43E2/Doc~EE02F777ABF784E9DB644F16536C3954A~ATpl~Ecommo n~Scontent.html>, aufgesucht am 27.08.2007

### Nassauische Heimstätten - Instandhaltung seit 1955

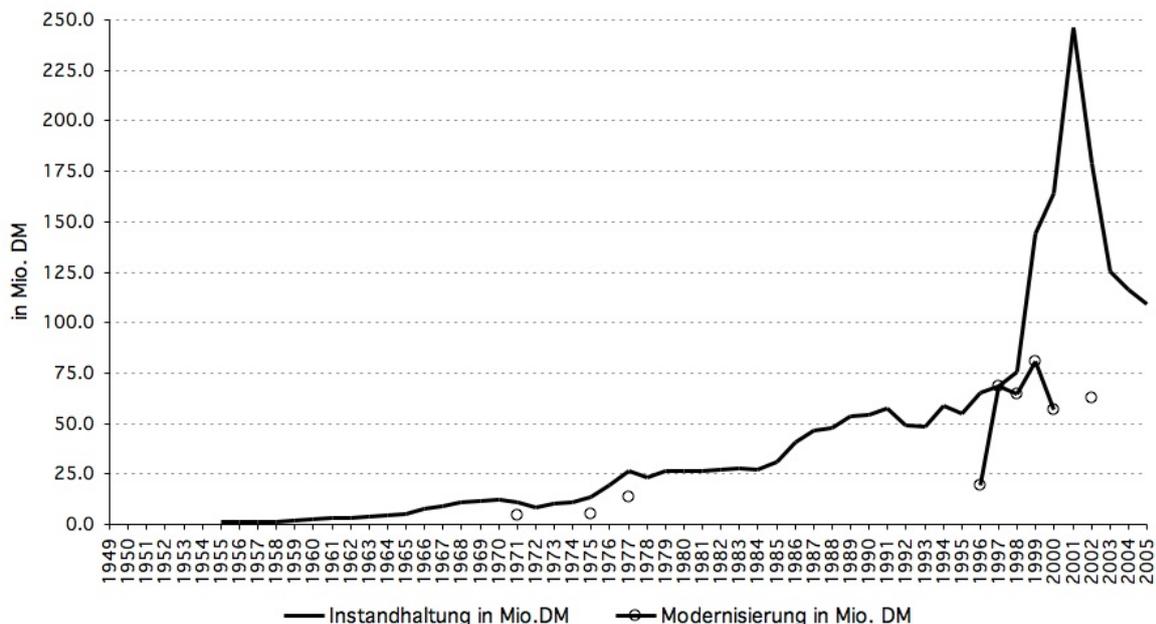


Abbildung 3.15 Aufwendungen für Instandhaltung

### Nassauische Heimstätten - Entwicklung des Eigenkapitals

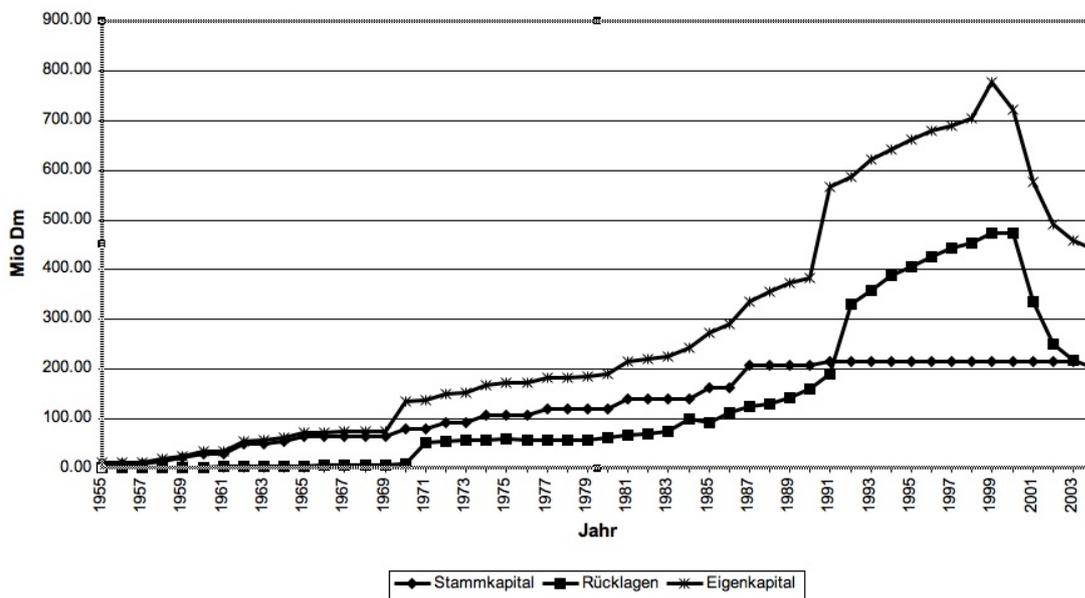


Abbildung 3.16 Entwicklung des Kapitals der NH

Durch die Abschaffung des WGG wurde das Ausmaß der Regulierung der Nutzung PF 1 Kapitalverwertung deutlich reduziert. Damit entstanden oder entstehen insbesondere interne Konflikte zwischen den einzelnen Akteuren dieses G&D, z.B. zwischen Kommune oder Land sowie dem Unternehmen, als auch zwischen dem G&D Kapitalverwertung und verschiedenen anderen G&D wie der Wohnnutzung, dem Lösen genereller Wohnungsprobleme oder dem Lösen nicht wohnungspolitischer Probleme.

### 3.3.3.2 PF 2 Landverwertung

PF 2	Landverwertung
	Unter Landverwertung wird die Möglichkeit verstanden, Land (Grund und Boden, Grundstücke) zu veräußern oder zu verpachten, um sie im Sinne der Schaffung von Wohnraum zu bebauen.
Nutzungsakteure	Stadt, Kommune Land Hessen Bund private Landeigentümer
Ausgeschlossene Akteure	Gebietskörperschaften ohne baulich zu verwertendes Land
Betroffene Akteure	Nassauische Heimstätte
Intendierte Nutzung	Verkauf oder Verpachtung von baureifem Land (Grundstücken), um es vom Bestandseigentümer bebauen zu lassen und somit den Bestand zu erweitern.
Modalität	Verkauf der Grundstücke per Vertrag, und somit vollständige Übertragung der Eigentumsrechte auf die Volkswohnung (Bestandseigentümer) Verpachtung über Erbbaurecht (grundstücksgleiches Recht für eine bestimmte Zeit)
Missbräuchliche Nutzung	zu hohe Preise für die Grundstücke marktverzerrende Sonderkonditionen für die Nassauische Heimstätte
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	Komplementäre Nutzung Die Nutzungen der G&D der Kategorie PF ergänzen sich prinzipiell. So bedingt die Nutzung des G&D PF 2 durch einen Nutzerakteur der öffentlichen Hand durch die Bereitstellung von Bauland die Kapitalverwertung (G&D PF 1) durch etwa den Bestandseigentümer und hat im Rahmen der Nutzung des G&D PF 3, etwa durch anfallende Bauarbeiten, die Arbeitsverwertung durch Akteure der Bauwirtschaft zur Folge.
Effekte	Ökologisch Die Verwertung des Bodens im Rahmen einer Bebauung hat erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt. Im Hinblick auf eine nachhaltige Bodenpolitik ist die Versiegelung unbebauter Flächen zu minimieren und im städtischen Raum eine Verdichtung (Konversionsflächen, Umnutzung) anzustreben, damit die Zersiedelung der Landschaft und das Ausfransen der Städte begrenzt wird.

Regulierungen	<p>Bund Bodenpolitik, Bodenordnung<sup>8182</sup> Bodenwertermittlung, Grundstückswertermittlung<sup>83</sup></p> <p>Land Hessen Landesplanung (Bauordnungsrecht): Landesbauordnung Hessen</p> <p>Stadt Frankfurt Bauleitplanung<sup>84</sup> Sanierungsgebiete<sup>85</sup> Erhaltungsbereiche Städtebauliche Gebote Städtebauliche Verträge</p>
---------------	---

## Erläuterung

In der Vergangenheit hat die Nassauische Heimstätte viel und häufig Vorratsland gekauft, was zu großen Zuwächsen führte. Diese Strategie hat sich mittlerweile geändert, so dass die NH heute nur noch sofort bebaubare Flächen kauft. Eine weitere Änderung ergibt sich durch die militärischen Konversionsflächen. Hier wird zwar Bauland entwickelt, jedoch in der Regel noch nicht bebaut. Des Weiteren ist seit kurzem die Entwicklung von Gewerbeflächen in das Tätigkeitsfeld aufgenommen worden.

### 3.3.3.3 PF 3 Arbeitsverwertung

PF 3	Arbeitsverwertung
	<p>Unter Arbeitsverwertung wird das Potential zur Schaffung von Arbeit verstanden.</p> <p>Die Ressource Wohnbaubestand stellt neben dem Bestandeigentümer verschiedenen Akteuren Arbeit zur Verfügung. Hierzu zählen Architekten und Planer, Akteure der Bauwirtschaft und sämtliche Anbieter von Dienstleistungen, die bei der Bewirtschaftung und Nutzung des Wohnbaubestands beauftragt werden.</p> <p>Aufgrund des großen Ausmaßes soll nicht im Einzelnen auf jeden Akteur eingegangen werden, der das G&amp;D PF 3 nutzt, indem er durch die Ressource bereitgestellte Arbeit in Anspruch nimmt. Auf das große Spektrum der möglichen Arbeiten soll daher nur verwiesen werden, und anhand der Akteure der Bauwirtschaft die Analyse der Nutzung des G&amp;D PF 3 erfolgen.</p>

<sup>81</sup> Die Grundlagen der Bodenordnung ist die Eigentumsregelung, welche im Privatrecht (§903 BGB: Befugnisse des Eigentümers) sowie nach dem Grundgesetz (Art. 14 GG: Eigentumsgarantie) festgeschrieben ist. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 378f)

<sup>82</sup> Bodenordnung bezeichnet in der Bundesrepublik Deutschland die hoheitliche Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden. Grundlage für die Bodenordnung im städtischen Raum ist das Baugesetzbuch (BauGB). Aufgrund des Umlegungsbeschlusses der Umlegungsstelle (Gemeinde) erstellt diese einen Umlegungsplan auf Grundlage eines Bebauungsplanes. Eine Umlegung ist auch in nicht beplanten Innenbereichen nach §34 Baugesetzbuch (BauGB) möglich. (Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Bodenordnung>, aufgesucht am 16.08.07)

<sup>83</sup> Die Rechtsgrundlagen für die Grundstückswertermittlung sind im Baugesetzbuch (§§192ff) und der Wertermittlungs-Verordnung (WertV) geregelt. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 388ff).

<sup>84</sup> Die Bauleitplanung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, gebunden an die Grundsätze der Raumordnung (Bund) und Landesplanung. Das Baugesetzbuch sieht hierbei ein zweistufiges Verfahren aus Flächennutzungs- und Bebauungsplan vor. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 397)

<sup>85</sup> Sanierungsgebiete werden nach besonderem Städtebaurecht des zweiten Kapitels des BauGB (§§136ff) definiert. (Quelle: Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005, S. 402)

Nutzungsakteure	Akteure der Bauwirtschaft sonstige: u.a. Nassauische Heimstätte (Bestandseigentümer), Architekten und Planer, Reinigungsfirmen, Postzusteller, Telekommunikationsunternehmen
Ausgeschlossene Akteure	Akteure, die keinen Vertrag mit der Nassauischen Heimstätte haben
Betroffene Akteure	Nassauische Heimstätte; Verbände: ZDB Zentralverband deutscher Baugewerbe e.V.
Intendierte Nutzung	Nutzen des Arbeitsbedarfs, der durch die Bau- und Erhaltungs- und Bewirtschaftungsaktivitäten der NH generiert wird
Modalität	Auftragsvergabe nach Ausschreibung
Missbräuchliche Nutzung	-
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	Komplementäre Nutzung Die Nutzungen der G&D der Kategorie PF ergänzen sich prinzipiell. So bedingt die Nutzung des G&D PF 3 durch einen Nutzerakteur aus der Bauwirtschaft die Kapitalverwertung (G&D PF 1), durch etwa den Bestandseigentümer, und ist im Fall eines Neubaus die Folge der Nutzung des G&D PF 2, indem Land zur Bebauung eingesetzt wird.
Effekte	Ökonomisch Mit einem Anteil von 9,33% am Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2006 spielen die Bauinvestitionen, trotz des sinkenden Anteils in den letzten Jahren, eine entscheidende volkswirtschaftliche Rolle. Im gleichen Jahr waren im Baugewerbe 2,15 Mio. der 39 Mio. Erwerbstätigen in Deutschland beschäftigt. <sup>86</sup>
Regulierungen	Bund Arbeitsrecht <sup>87</sup> der Branchen und/oder dem Berufsfeld spezifische Gesetze

<sup>86</sup> Zentralverband der deutschen Bauindustrie: Analyse und Prognose, Bauwirtschaftlicher Bericht 2006/2007, Berlin 2007

<sup>87</sup> Das deutsche Arbeitsrecht regelt die Rechtsbeziehungen zwischen einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitgebern (Individualarbeitsrecht), sowie zwischen den Koalitionen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und zwischen Vertretungsorganen der Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber (Kollektives Arbeitsrecht). Deutschland besitzt keine einheitliche Kodifikation des Arbeitsrechts. Regelungen finden sich in folgenden Rechtsquellen: Europarecht (meist Richtlinien); Gesetze, darunter u. a.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) - insb. Art. 9 Abs. 3, Koalitionsfreiheit; Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) - insb. §§611 ff. BGB, Dienstvertrag; AEntG Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Kündigungsschutzgesetz (KSchG); Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) und Personalvertretungsgesetze (öffentlicher Dienst); Tarifvertragsgesetz (TVG); Mitbestimmungsgesetz (regelt Beteiligung der Arbeitnehmer am Aufsichtsrat); Altersteilzeitgesetz (AltTZG); Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG); Entgeltfortzahlungsgesetz (EntgFG); Bundesurlaubsgesetz (BUrlG); Arbeitszeitgesetz (ArbZG); AÜG Arbeitnehmerüberlassungsgesetz; Mutterschutzgesetz (MuSchG); Nachweisgesetz (NachwG); Arbeitsplatzschutzgesetz (ArbPlSchG); Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG); Berufsbildungsgesetz (BBiG) sowie Ausbildungsverordnungen der einzelnen Berufe; Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) und Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) sowie Bildschirmarbeitsverordnung; Sozialgesetzbuch IX (SGB IX) – Schwerbehindertenrecht; Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG); Tarifverträge für Branchen sowie Einzelunternehmen; Betriebsvereinbarungen und Dienstvereinbarungen (öff. Dienst); Einzelarbeitsverträge. (Quelle: Wikipedia, [http://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitsrecht\\_%28Deutschland%29](http://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitsrecht_%28Deutschland%29), aufgesucht am 15.08.07)

## **Erläuterung**

Grundsätzlich können Bauleistungen auf Grundlage des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) oder nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ausgeschrieben werden. (siehe hierzu auch die Ausführungen der Fallstudie Karlsruhe). Die Ausschreibung nach VOB/A ist jedoch für die NH nur bei Verwendung von öffentlichen Haushaltsmitteln verpflichtend, also bei öffentlich gefördertem Wohnungsbau. Eine generelle Ausschreibung nach VOB/A auch unterhalb des Schwellenwerts gibt es bei der NH nicht.

### 3.3.4 ME Material- und Energieverwertung

#### 3.3.4.1 ME 1 Energieabnahme

ME 1	Energieabnahme
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Abnahme von Energie in Form verschiedener Energieträger
Nutzungsakteure	Die Nutzungsakteure unterscheiden sich je nach Energieträger  1. Stromlieferanten Für die einzelnen Wohnungen steht es jedem Mieter frei, seinen Stromversorger selbst zu wählen, daher lassen sich die Nutzungsakteure in diesem Bereich nicht namentlich nennen.  Der allgemeine Strom (z.B. Treppenhaus, Außenanlagen etc.) wird ausschließlich von der Mainova geliefert.  2. Gaslieferant (noch ausschließlich Mainova)
Ausgeschlossene Akteure	Akteure die keine Energie an den Bestand liefern.
Betroffene Akteure	z.B. der Öffentliche Personennahverkehr, Städtischen Schwimmbäder
Intendierte Nutzung	Zu 1. Liefern von Energie in Form von unterschiedlichen Energieträgern
Modalität	Zu 1. Der Strom wird dauerhaft und kontinuierlich geliefert.  Zu 2. Das Gas wird dauerhaft und kontinuierlich geliefert
Missbräuchliche Nutzung	Fallstudie Missbräuchliche Nutzungen sind keine bekannt  Generell Nichtversorgung eines bestimmten Gebiets. Erhebung von überhöhten Gebühren zum Zwecke der Gewinnmaximierung
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Komplementäre Nutzungen UF 2 Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur – Akteur ÖPNV Mit den Gewinnen der Stadtwerke Strom-/Wärmeversorgungsgesellschaft mbH sowie der Mainova (Strom, Gas, Fernwärme, Trinkwasser) werden die Verluste des Öffentlichen Personennahverkehrs (Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH (VGF)) sowie der Bäder Betriebe Frankfurt GmbH ausgeglichen.

Effekte	<p>Ökonomisch Die Energiekosten sind ein wichtiger Faktor in der Gesamtmietbelastung der Mieter. Die steigenden Energiekosten entwickeln sich immer stärker zu einem finanziellen Problem, insbesondere für einkommensschwache Mieter. Da die Mieter nur ein begrenztes Budget für die gesamte Mietbelastung haben, entwickeln die steigenden Energiepreise auch einen stärker werdenden Druck auf die Vermieter.</p> <p>Ökologisch Jegliche Art von Energieverbrauch hat Umweltbelastungen zur Folge. Im Zuge der Modernisierung wurde der Energieverbrauch deutlich gesenkt. Gleichzeitig wurde ein Teil der Bestände auf die Versorgung durch ein Block-Heiz-Kraftwerk umgestellt.</p>
Regulierungen	<p>Verträge Einzelne Versorgungsverträge mit den Stromlieferanten im Falle der Mieter. Versorgungsvertrag zwischen dem Bestandseigentümer und der Mainova im Falle des allgemeinen Stroms. Versorgungsvertrag zwischen dem Gaslieferanten und der Nassauischen Heimstätte</p>

### Erläuterung

Wie bereits in der Fallstudie Karlsruhe, besteht auch hier ein Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag zwischen den Stadtwerken (Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH) und den Verkehrsbetrieben (Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH (VGF) sowie den Bäderbetrieben Frankfurt GmbH (BBF). Die Verluste des öffentlichen Personennahverkehrs können so zwar nicht vollständig ausgeglichen jedoch stark gemindert werden. Im Jahr 2005 weist der Geschäftsbericht der Holding eine negative Gesamtbilanz von 3,7 Mio. Euro bei einem Verlust der VGF von 47 Mio. Euro und der BBF von 20 Mio. Euro aus. Diese Art der Quersubventionierung wird zunehmend durch die schlechte finanzielle Lage der Gemeinden gefährdet. Bereits heute ist die Mainova, wie viele andere Stadtwerke, nicht mehr im Alleinbesitz der Gemeinde. Ein Umstand, der in der Regel der Neuorientierung im Zuge der Liberalisierung des Energiemarkts geschuldet ist. Während die Mainova immerhin noch mit einer Dreiviertel Mehrheit (75,2) im Besitz der Stadt Frankfurt ist, hält die Stadt Karlsruhe im Vergleich nur einen 70 prozentigen Anteil an ihren Stadtwerken. Noch dramatischer ist die Situation, in der während der ersten Fallstudie beschriebenen Stadt Freiburg i.Br., wo die Stadt nicht einmal ein Drittel an den früheren Stadtwerken, der heutigen Badenova, besitzt. In allen drei Städten ist die Thüga, eine 100-prozentige Tochter der E.ON Ruhrgas, beteiligt. In Karlsruhe hält sie 10%, in Frankfurt 24,4% und in Freiburg 47,3% der Anteile.

Mit der finanziellen Notlage einiger Gemeinden sind jedoch nicht nur die Wohnungsbestände in den Blick der Stadtkämmerer geraten, sondern zunehmend auch die städtischen Anteile an den Energieversorgern. So beriet die Stadtverwaltung der Stadt Freiburg jüngst offen über die Frage eines Verkaufs ihrer verbliebenen Anteile an der Badenova AG, nachdem in einem Bürgerentscheid der Verkauf der städtischen Wohnungen gescheitert war. Da sowohl die Wohnungen als auch die Anteile an den Energieversorgern in vielen Fällen die letzten veräußerbaren Werte darstellen, scheint es nur eine Frage der Zeit, bis die Gemeinden zunehmend

von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden. Damit wäre jedoch die wichtige Quersubventionierung der öffentlichen Transportsysteme nicht mehr möglich.

Die Entwicklungen im institutionellen Regime für das G&D Energieverwertung – Teilbereich Strom und Gas – entsprechen in wesentlichen Teilen denen der Fallstudie Karlsruhe. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle auf die Ausführungen in der Fallstudie Karlsruhe verwiesen.

### 3.3.4.2 ME 2 Materialabnahme und -senke

<b>ME 2</b>	<b>Materialabnahme und -senke</b>
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Abnahme und Lieferung von (Bau-) Materialien
Nutzungsakteure	Anbieter von Baumaterialien für die Errichtung, Instandhaltung und Modernisierung des Bestands  Verwerter von Bauabfällen
Ausgeschlossene Akteure	-
Betroffene Akteure	z.B. Branchenverbände
Intendierte Nutzung	Die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen zur Herstellung von Baumaterialien zur Errichtung und Instandhaltung des Wohnbaubestands
Modalität	Intervallweise bzw. unregelmäßig während der Lebenszeit des Gebäudes, Maßnahmenabhängig per Vertrag
Missbräuchliche Nutzung	Das Verhindern der Nutzung dieses G&D
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	Die Nutzung dieses G&D ist notwendig, um die anderen Nutzungen aufrecht zu erhalten.
Effekte	Ökonomisch Der Gebäudebestand ist ein gigantisches Materiallager mit dem entsprechenden Wert.
Regulierungen	Verträge Mietvertrag BGB §535 Inhalt und Hauptpflichten des Mietvertrags

#### Erläuterung

Im Laufe der Interviews kristallisierte sich heraus, dass die Nassauische Heimstätte bei ihren Instandhaltungsmaßnahmen sehr hochwertige und besonders langlebige Materialien einsetzt. Diese Strategie, hierdurch die Instandhaltungszyklen zu verlängern, wird jedoch oftmals

durch die technische Obsoleszenz oder die Vorschriftenobsoleszenz in Frage gestellt. In vielen Fällen werden Bauteile vor dem Ende ihrer technischen Lebensdauer ausgetauscht, weil sie entweder nicht mehr aktuellen technischen Standards bzw. den gestiegenen Anforderungen entsprechen, oder weil die Bauteile nicht mit vernünftigem Aufwand an die bestehenden Vorschriften angepasst werden können. Dies betrifft insbesondere Wärme- und Schallschutz. Aus diesem Grund folgen viele Wohnungsunternehmen einer anderen Strategie, nämlich preiswertere Materialien mit einer kürzeren technischen Lebensdauer zu verwenden.

Die Auswahl der Nutzerakteure richtet sich nach den Ausführungen des G&D PF3 Arbeitsverwertung.

### 3.3.4.3 ME 3 Materiallieferung (Abfall)

ME 3	Materiallieferung (Abfall)
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Lieferung von Abfällen.
Nutzungsakteure	<p>1. Stadt Frankfurt, Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH</p> <p>Die Aufgabe der Entsorgung der Abfälle durch die Stadt Frankfurt basiert auf dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG). Das alleinige Recht der Entsorgung des im Stadtgebiet anfallenden Abfalls, ergibt sich aus der Satzung der Stadt Frankfurt über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (Abfallsatzung AbfS) §5 „Anschluss- und Benutzungszwang“. Dabei ist zu beachten, dass die Stadt Frankfurt als Entsorgungsträger nicht alle Abfälle entsorgt (siehe § 4 Abfs). Damit sind die Nutzungsrechte abhängig von der Art des Abfalls.</p> <p>2. Zwischenverwerter</p> <p>Über den Entsorgungsbetrieb der Stadt Frankfurt hinaus, gibt es weitere Akteure, die den Abfall vor der Abholung durch die Entsorgungsbetriebe vorbehandeln. In diesem Fall handelt es sich um eine Vorsortierung zur Reduzierung des Restmüllaufkommens.</p>
Ausgeschlossene Akteure	Ausgeschlossene Akteure ergeben sich aus der gleichen rechtlichen Grundlage wie die Nutzungsakteure. Der oben genannte Benutzungszwang aus der Satzung der Stadt Frankfurt schließt für die Entsorgung jeden anderen Akteur außer der Stadt Frankfurt als Entsorgungsträger aus. Auch hier besteht eine Abhängigkeit zwischen der Art des Abfalls und der Nutzungsberechtigung der Dienstleistung.
Betroffene Akteure	Duales System Deutschland (DSD)
Intendierte Nutzung	<p>Zu 1. Abnahme von Hausmüll einer bestimmten Güte (siehe Gemeindegatsung §3) zur Entsorgung und Wiederverwertung</p> <p>Zu 2.</p>

	Sortierung und Nachverdichtung von Hausmüll in den Abfallcontainern
Modalität	<p>Zu 1. Bei der Abnahme des Abfalls (Hausmüll) handelt sich um eine regelmäßige und dauerhafte Dienstleistung der Stadt Frankfurt, die durch die Satzung der Stadt Frankfurt geregelt wird.</p> <p>Zu 2. Die Zwischenverwerter kommen 5x pro Woche für die Sortierung</p>
Missbräuchliche Nutzung	<p>Fallstudie Missbräuchliche Nutzungen sind keine bekannt</p> <p>Generell Nichtversorgung eines bestimmten Gebiets. (Der Ausschluss bestimmter Nachbarbarschaften von der Entsorgungspflicht wird durch die Satzung der Stadt Frankfurt verhindert)</p> <p>Erhebung von überhöhten Gebühren zum Zwecke der Gewinnmaximierung</p>
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	-
Effekte	<p>Ökonomisch Die Beseitigung des Hausmülls ist ein wesentlicher Posten der kalten Betriebskosten. Zwischen 1998 und 2005 stieg die Abfallgebühr überproportional zur Kaltmiete.</p> <p>Ökologisch Die Endlagerung bzw. Verarbeitung des Mülls verursacht Verschmutzungen. Mit der Mülltrennung wird jedoch versucht, den Anteil des nicht verwertbaren Restmülls zu reduzieren. Die Nichtbeachtung der Sortierregeln führt zu einer geringeren Effizienz des Systems und hat daher einen negativen ökologischen Effekt.</p> <p>Die Erhöhung der Gebühren und die effizientere Verwertung von Wertstoffen führten in den vergangenen Jahren zu einem stetig sinkenden Müllaufkommen.</p> <p>Intern heterogen Die missbräuchliche Nutzung, in diesem Fall die Nichtbeachtung der Sortierregeln, führt zu Problemen mit dem Abfallentsorger und damit zu höheren Kosten für alle Mieter.</p>
Regulierungen	<p>Bund Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW/AbfG)</p>

	Land Hessen Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (HAKA) Hessische Gemeindeordnung (HGO) Kommunalabgabengesetz (KAG)
	Stadt Frankfurt Gemeindefassung der Stadt Frankfurt Satzung der Stadt Frankfurt über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (Abfallsatzung) Satzung der Stadt Frankfurt über die Gebühren für die Abfallentsorgung (Abfallgebührensatzung)

## Erläuterung

Die hervorgehobene Stellung der Stadt Frankfurt als Oberzentrum hat immer wieder in verschiedenen Bereichen dazu geführt, die Stadt mit ihrem Umland zu einer Region zusammen zu führen. Aus diesem Grund wurde 1974 der Umlandverband Frankfurt gegründet (UVF). Einer der Arbeitsbereiche der Region war zwischen 1987 und 1999 die Abfallwirtschaft, deren Zuständigkeit in dieser Zeit beim UVF angesiedelt war. Andauernde Konflikte, in deren Folge im Jahr 1997 zwischen den „Kooperationspartnern“ etwa 70 Gerichtsverfahren anhängig waren, bewegte das Land Hessen dazu zum 1.1.1999 die Zuständigkeit wieder auf die kreisfreien Städte und Gemeinden zu übertragen, die seitdem einen gemeinsamen Abfallwirtschaftsbetrieb in privater Rechtsform betreiben. Gleichzeitig gehört die Stadt Frankfurt zu den ersten deutschen Städten, die Anteile ihres Entsorgungsbetriebs an private Unternehmen verkauften. Sowohl die Entwicklung der regionalen Kooperation als auch die Privatisierung des Entsorgungsbetriebs als Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH (FES) machen die nähere Betrachtung der Entwicklung notwendig.

Die Gründe für das Scheitern der Region als Entsorgungsträger können an dieser Stelle nicht ausführlich beschrieben werden, da die Komplexität des Sachverhalts den Rahmen an dieser Stelle sprengen würde. Zusammenfassend lässt sich jedoch festhalten, dass mit der Übertragung der Abfallentsorgung an den UVF 1987, ein wesentlicher Kompetenzverlust der Kommunen einherging, der in der Folge zu tiefgreifenden Interessensgegensätzen zwischen den zur Zusammenarbeit gezwungenen Gebietskörperschaften führte, so dass auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft eine weitgehende Handlungsunfähigkeit entstand.<sup>88</sup>

Zeitgleich mit der Gründung des Eigenbetriebs Stadtentwässerung in der Stadt Freiburg im Jahr 1993 (vgl. Fallstudie Karlsruhe), gab es auch in der Stadt Frankfurt erste Überlegungen, ob die Form eines Regiebetriebs für die Abfallwirtschaft noch angemessen ist. So würde der in der Verpackungsverordnung deutlich werdende Trend zur Liberalisierung den städtischen Abfallwirtschaftsbetrieb zu einer erheblichen Steigerung seiner Wirtschaftlichkeit und zur Ausweitung seiner Geschäftstätigkeit zwingen. Ein von der Stadt in Auftrag gegebenes Gutachten, welches den effektivsten und kostengünstigsten Weg zu Bewältigung dieser Aufgabe bestimmen sollte, schlug deshalb im Mai 1993 vor, das Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung in eine GmbH zu überführen.

Hierbei wurde von Beginn an erwogen, Anteile der Gesellschaft an private Entsorgungsunternehmen zu verkaufen, um die schwierige Haushaltslage zu entlasten. (Zu dieser Zeit war die

<sup>88</sup> Osthorst, Winfried: Die De-Kommunalisierung der Abfallwirtschaft in den Städten; Arbeitspapier Nr.40, Universität Bremen, ZWE „Arbeit und Region“, Bremen 2001

Stadt Frankfurt mit 8 Mrd. DM Schulden die höchstverschuldete Stadt in Deutschland). Im Herbst 1994 wurde diese Umgründung vorbereitet und im Jahr 1995 vom der Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Zum 1.1.1996 nahm die Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH (FES) ihre Tätigkeit auf. Um den Vertragspartnern eine angemessene Investitions- und Versorgungssicherheit zu gewährleisten, wurden mit der FES Leistungsverträge für hoheitliche Aufgabenfelder über einen Zeitraum von 20 Jahren und weitere Leistungsverträge über einen Zeitraum von 3 Jahren abgeschlossen. Obwohl für die ersten drei Jahre mit einem defizitären Jahresabschluss gerechnet wurde, konnte die FES bereits im Jahr 1997 Gewinne erzielen. Mitte 1997 erklärte der damalige FES Geschäftsführer über den geplanten Verkauf von Unternehmensanteilen, dass sie keinen Dritten im Bunde benötigen würden. Zu befürchten sei vielmehr, dass der Stadt für einen kurzfristigen Gewinn längerfristig höhere Einnahmen entgehen werden. Trotzdem stimmten die Gremien der Stadt im Dezember 1997 dem Verkauf von 49% der Geschäftsanteile an die Firma Rethmann zu einem Preis von 75 Mio. Euro zu. Zusätzlich verdiente die Stadt 140 Mio. DM durch den Verkauf von Betriebsgrundstücken und Geschäftsausstattung an die FES. Bereits während der Bieterphase machte die Firma Rethmann deutlich, dass die FES zukünftig alle wichtigen Abfallentsorgungsleistungen für die Stadt anbieten und gleichzeitig als privater Anbieter weitere Einnahmen erzielen sollte. In der Folge bekamen die privaten Entsorgungsunternehmen der Region die Konkurrenz des privatisierten, städtischen Unternehmens zu spüren, das zunehmend dieselben Kunden wie sie umwarb. Die privaten Entsorgungsbetreiber sahen daher in der Geschäftspolitik des FES einen Missbrauch, der nach wie vor bestehenden Monopolstellung des Betriebes. Zudem kritisierten sie, dass die FES immer weniger Aufträge an andere Entsorgungsunternehmen vergab und stattdessen mit den vom ehemaligen Amt übernommenen Kapazitäten einen wachsenden Teil der Leistungen selbst erbrachte. Mit dem Verkauf der Anteile wurde auch die operative Führung dem privaten Entsorger übertragen.<sup>89</sup>

Die Umwandlung in eine GmbH führte nicht direkt zu einer Erhöhung der Entsorgungsgebühren. Nach einer Anhebung zum 1.1.1994 wurden die Gebühren erst wieder zum April 1998 erhöht. Dabei ging dieser Erhöhung um 27% eine Erhöhung der Mitte 1997 vom UVF beschlossene Anhebung der Beseitigungskosten um 50% voraus. Damit wurde die Anhebung der Beseitigungskosten nur zeitverzögert und nicht im vollen Umfang weitergegeben, da zuerst die bestehenden Rücklagen in Höhe von 20 Mio. DM aufgebraucht wurden. Doch schon im Jahr 2000 wurde eine weitere Erhöhung um 10% notwendig, um die Entstehung weiterer Defizite zu verhindern. Die jährliche Gebühr für die wöchentliche Leerung einer 120l Tonne stieg damit von 360 DM über 457,20 DM (1999), auf 484,80 DM ab Juli 2002. Ab 2005 beträgt die Gebühr 319 Euro (623,91 DM) inklusive Grundgebühr ohne Zuschläge. Damit hat sich der Preis innerhalb von 7 Jahren nahezu verdoppelt.

Rückwirkend betrachtet hat sich die Kompetenzverlagerung für die Abfallwirtschaft auf den Umlandverband UVF als nicht tragfähig erwiesen, weil das zentrale Interesse der betroffenen Kommunen an der Gestaltung ihrer Belange bei der Gebührenfestsetzung und der Errichtung der Entsorgungsanlagen nicht berücksichtigt wurde. Dies bedeutet, dass die alten Nutzungsakteure zugunsten einer stärkeren Interessengemeinschaft ein zu hohes Maß ihrer Nutzungsrechte einbüßten. Zudem empfanden die kommunalen Akteure die 1974 geschaffene Konstellation stets als aufgezwungen, was die Situation zusätzlich erschwerte. Die so entstandenen Konflikte wurden durch persönliche Gegensätze zwischen führenden Vertretern der beteiligten Institutionen so verschärft, dass eine funktionierende Kooperation nicht mehr möglich war.

Mit der Privatisierung der Frankfurter Entsorgungsbetriebe und dem Verkauf der Gesellschaftsanteile ist ein gemischtwirtschaftlicher Betrieb entstanden, der sich im Spannungsfeld

---

<sup>89</sup> Ebd.

zwischen der städtischen Fürsorge und damit dem Interesse der Öffentlichkeit an der Kontrolle der FES und dem wirtschaftlichen Wohlergehen des Betriebs und damit insbesondere den Interessen der Eigentümer befindet. Dabei geschieht die Regulierung der Beziehungen innerhalb dieses Spannungsfelds im Wesentlichen durch die vereinbarten Verträge.<sup>90</sup>

Durch die Privatisierung und die strategische Ausrichtung des Betriebs ist aus dem ehemals öffentlichen Betrieb ein starker Konkurrent für die privaten Entsorger gewachsen, der gleichzeitig durch seine in der Satzung der Stadt geregelte Monopolstellung eine Sonderrolle einnimmt.

## **Generelle Entwicklung der Abfallbeseitigung in Deutschland**

Für die Entwicklung der Abfallbeseitigung in Deutschland lassen sich parallel zur Entwicklung der Abwasserversorgung in Deutschland vier Bereiche identifizieren, die entscheidend zur Veränderung des jeweiligen Entsorgungssystems beigetragen haben. Dies sind:

- Das Entsorgungs- und das Sammelsystem
- Die Entwicklung der Rechtsform der kommunalen Betriebe
- Die Ausgestaltung der Kooperation zwischen Entsorgungsträgern einer Region
- Die Gestaltung der Gebührensystems

Während die Kooperation zwischen Entsorgungsträgern einer Region bereits im vorangegangenen Abschnitt Erwähnung fand, und die Entwicklung der Rechtsform der kommunalen Betriebe in der Fallstudie Karlsruhe ausführlich beschrieben wurde, sollen nachfolgend kurz die wesentlichen Veränderungen im Bereich der Entsorgungs- und Sammelsysteme sowie der Gestaltung der Gebührensysteme skizziert werden.

Das Anwachsen der Müllmengen führte Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre zu einem Höchststand der Müllmengen und damit zu einem offenen Entsorgungsproblem in einigen Städten und Gemeinden, darunter auch in Frankfurt. Da die Neuplanung von neuen Verbrennungsanlagen in vielen Städten an dem erheblichen Widerstand der Bürger scheiterte, wurden vielerorts gleichzeitig zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um verschiedene Abfallfraktionen getrennt zu erfassen und zu verwerten. Eine wichtige Maßnahme war die Wiederverwertung von Baurestmassen. Die Umlenkung dieser teils erheblichen Massen haben innerhalb von wenigen Jahren die administrativen Probleme der Entsorgung gelöst. So auch in der Stadt Frankfurt, wo noch 1991 im Frankfurter Osthafen eine Abfall-Umladestation für 45 Mio. DM errichtet wurde, zu deren Einweihung die Entsorgungssituation, aufgrund des veränderten Umgangs mit unbelastetem Bauschutt und Erdaushub, bereits derart entspannt war, dass bei der Eröffnung die geladenen Gäste vergeblich auf Müllwagen warteten, die ihre Fracht verladen lassen wollten.<sup>91</sup>

Spätestens mit der Einführung des DSD – Dualen-Systems-Deutschland und dem Inkrafttreten der von der Bundesregierung verordneten Verpackungsverordnung im Jahr 1992 gewann die getrennte Erfassung von Wertstoffen rapide an Bedeutung. Während die getrennte Sammlung von Wertstoffen Bundesweit vorgeschrieben ist, ist die getrennte Erfassung von Biomüll länderspezifisch unterschiedlich geregelt. In beiden Bundesländern der untersuchten Fallstudien

---

<sup>90</sup> Osthorst, Winfried: Die De-Kommunalisierung der Abfallwirtschaft in den Städten; Arbeitspapier Nr.40, Universität Bremen, ZWE „Arbeit und Region“, Bremen 2001

<sup>91</sup> Osthorst, Winfried: Die De-Kommunalisierung der Abfallwirtschaft in den Städten; Arbeitspapier Nr.40, Universität Bremen, ZWE „Arbeit und Region“, Bremen 2001

ist eine getrennte Erfassung der biologischen Abfälle durch die Landesabfallgesetze vorgeschrieben.

Der Bereich Gebühren bildet ein Handlungsfeld, welches traditionell für ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit sorgt und daher von der Politik und damit den Gemeindeverwaltungen äußerst sensibel behandelt wird. Den wichtigsten Kostenfaktor auf der Seite der Entsorgungskosten stellen die Ausgaben der Entsorgungsanlagen dar. In allen Städten sind seit Anfang der 90er Jahre erhebliche Investitionen in die Entsorgungsanlagen getätigt worden. Grund hierfür war die Einführung der 17. Bundes-Immissionsschutzverordnung im Jahr 1990, die für die Entwicklung der Müllentsorgung ein Meilenstein war. Sie hat die mangelnde Akzeptanz gegenüber Müllverbrennungsanlagen durch den damals strengen Dioxingrenzwert von 0,1 ng/m<sup>3</sup> TE verbessert und heute noch gültige, europaweite Maßstäbe gesetzt. Um die neu definierten Grenzwerte zu erreichen, wurden bei vielen Anlagen teure Nachrüstungen erforderlich. Oftmals konnten die Auflagen sogar nur durch einen Neubau erreicht werden. Gleichzeitig wurde in vielen Fällen das Ende der Laufzeit der ersten Generation von Müllverbrennungsanlagen aus den 60er Jahren erreicht. Diese finanziellen Belastungen trugen deutlich zur Erhöhung der Entsorgungskosten bei. Hinzu kamen weitere zusätzliche Kosten, aufgrund der Einführung neuer Sammelsysteme und differenzierter Entsorgungsleistungen. Da sich die Modernisierungsphase über mehrere Jahre erstreckt, ist ein direkter Vergleich der Gebühren zwischen einzelnen Städten kaum möglich.

Der Rückgang der Einnahmen aus gewerblichen Abfällen ist der zweite entscheidende Aspekt, der die finanziellen Rahmenbedingungen der Abfallwirtschaft in den Kommunen entscheidend geprägt hat. Während der Rückgang der gewerblichen Abfälle zu Beginn der 90er Jahre noch ein abfallpolitischer Erfolg war, stellte sich später heraus, dass die hierdurch weggefallenen Gebühren zunehmend die Lage der Kommune erschwerten. So mussten die privaten Haushalte die Entsorgungskosten alleine tragen, obwohl die städtischen Infrastrukturen auch für gewerbliche Abfallmengen geplant und errichtet wurden. Damit wirken sich sowohl die gestiegenen Entsorgungskosten als auch die Einnahmerückgänge bei den gewerblichen Abfallanlieferungen auf die Gebührenpolitik der Gemeinden aus. Obwohl die Gebührenerhebung im Detail in den Kommunen sehr unterschiedlich ist, zeigt sich jedoch, dass alle Kommunen den Versuch unternehmen, über die Gebührenstaffelung den Umgang der Haushalte mit Abfällen zu verändern. Insgesamt verringerten sich so das Abfallvolumen und damit das bereitgestellte Gefäßvolumen.<sup>92</sup> (Vgl. Abbildung 3.17)

---

<sup>92</sup> Ebd.

Jahr	Abfallmenge insgesamt	davon			
		Hausmüll		Gewerbeabfälle	Sonstiges (2)
	in t	in %	in t		
1995	389 538	214 402	55,0	105 208	69 928
1996	359 472	209 782	58,4	73 042	76 648
1997	332 729	210 234	63,2	56 940	65 555
1998	296 645	209 120	70,5	37 003	50 522
1999	246 032	205 257	83,4	20 589	20 186
2000	227 806	197 682	86,8	12 908	17 216
2001	217 247	193 707	89,2	6 018	17 522
2002	212 392	188 242	88,6	10 508	13 642
2003	190 138	173 965	91,5	3 376	12 797
2004	189 989	173 627	91,4	3 439	12 923
<b>2005</b>	<b>186 398</b>	<b>169 103</b>	<b>90,7</b>	<b>4 742</b>	<b>12 553</b>

Abbildung 3.17 *Abfallmengen im Frankfurter Stadtgebiet 1995-2005, Statistisches Jahrbuch Frankfurt 2006*

Mit der Erhöhung und Veränderung der Gebührenstruktur sollen die Bürger dazu angehalten werden, insbesondere das Restmüllaufkommen zu verringern. Somit wird auch im Bereich Abfall versucht über finanzielle Anreize ein ökologisches Verhalten der Bürger zu fördern. Im Gegensatz zum Energieverbrauch ergibt sich hier jedoch das Problem, dass zumindest im Geschosswohnungsbau mit dem vorhandenen System keine verbrauchsgenaue Abrechnung möglich ist, da die Abfallbeseitigung über Sammelbehälter stattfindet. Die Kosten der Nutzung dieser Behälter werden dann über Umlageschlüssel, wie Wohnfläche oder Haushaltsmitglieder, auf die einzelnen Haushalte umgelegt. Einem einzelnen Haushalt ist es damit nicht möglich, seine Gebührenbelastungen durch sein Abfallverhalten zu verändern. Anders in der Schweiz, wo der Abfall über im Einzelhandel zu erwerbende Abfallsäcke gesammelt und entsorgt wird. Hierdurch entsteht ein persönlicher Anreiz zur Verringerung des Hausmüllaufkommens, da jeder direkt für sein Abfallaufkommen und damit für seine Abfallgebühren verantwortlich ist.

Wie die Zahl der Organisationsmodelle, ist die Zahl der möglichen Gebührenmodelle im Prinzip unbegrenzt. Die verursachergerechte Berechnung der Gebühren ist jedoch mit keinem der Systeme vollständig möglich, ebenso ist eine exakte Kontrolle der Abfallerzeuger nicht realisierbar. Generell wird zwischen ein- und mehrteiligen Gebührenmodellen unterschieden. Obwohl die pauschalen einteiligen Modelle für den Verbraucher keine Rückschlüsse auf die Anteile der Grund- und Leistungsgebühren sowie die individuelle Inanspruchnahme der Entsorgungssysteme zulassen und damit intransparent sind, finden sie weite Verbreitung, so auch in der Fallstudie Karlsruhe. Oftmals findet auch eine theoretische Umformung in ein mehrteiliges System, das die Aufteilung in Grund- und Leistungsgebühr vorsieht, Verwendung. An der wenig verursachergerechten Erfassung ändert das allerdings nichts. Wirklich verursachergerecht sind erst Gebührenmodelle, die eine Einteilung in Grund- und Leistungsgebühr vorsehen. Dabei gibt es verschiedene technische Möglichkeiten, die Leistungsgebühr nachdem tatsächlichen Müllvorkommen zu bemessen. Jedoch ist keines dieser Systeme fehlerfrei, wie die folgende Aufstellung zeigt. Der selbst wählbare Abholrhythmus ist die einfachste Methode einer nutzungsabhängigen Leistungsgebühr. Dies kann in Form von Banderolen die vorher beim Entsorger bezahlt werden, oder über ein sogenanntes Identssystem, mit dem die Zahl der Leerungen erfasst wird geschehen. Weitaus äquivalenter ist jedoch die Messung der pro Haushalt angefallenen Abfallmengen. Grundlage hierfür ist ein sogenanntes Identwägesystem, das die Wiegung der einzelnen Abfallbehälter während des Ladevorgangs ermög-

licht. Ebenfalls möglich ist das Volumensystem, bei dem per Ultraschall die Füllhöhe der Behälter gemessen wird. Da in den Entsorgungs- und Behandlungsanlagen der gelieferte Abfall jedoch nach Gewicht abgerechnet wird, ist eine Erfassung des Volumens mittels zusätzlichem technischen Aufwand jedoch die ungünstigere Lösung.<sup>93</sup>

Im Sinne des ökologischen Ziels der Vermeidung von Abfällen ist bei der Nutzung dieses G&D somit ein Konflikt festzustellen, der auf widersprüchlichen Regulierungen beruht. Wie schon bei der Nutzung des G&D W2 Innenraumklima und Ausstattung, ist es auch hier ein erhebliches Problem, dass die Abrechnung der Gebühren nicht in ausreichendem Maße nach dem Verursacherprinzip erfolgt. Gerade bei großen Wohnanlagen, wie sie in der Fallstudie vorhanden sind, kommt es durch die Gemeinschaftstonne immer wieder zu Problemen – von der falschen Befüllung bis hin zu einer ungerechten Gebührenabrechnung. Hinzu kommen Konflikte bei den Nutzungsrechten durch die Monopolstellung der Kommune einerseits und den Interessen privater Entsorger bzw. der Privatisierung der Dienstleistung andererseits. Aus diesem Grund ist die Nutzung dieses G&D weder als ausreichend noch als kohärent zu bewerten.

Modell	Vorteile	Nachteile
Pauschal-/ Einheitsgebühr		
Personenbezogen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kalkulationssicherheit</li> <li>• bestimmte Kosten abhängig von der Anzahl der Personen im Haushalt (Spermmüll-, Schadstoffentsorgung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hoher Verwaltungsaufwand bei Einführung</li> <li>• hoher Pflegeaufwand</li> <li>• bestimmte Kosten sind haushaltsorientiert</li> </ul>
Behälterbezogen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kalkulationssicherheit</li> <li>• einfache Handhabung</li> <li>• geringer Verwaltungsaufwand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Restabfallbehältergröße ist für die Bemessung der Kosten für sperrigen Abfall, Altpapier etc. weniger geeignet, da kein direkter Zusammenhang zwischen dem Restabfallaufkommen und dem Aufkommen an sperrigem Abfall, Altpapier etc. besteht.</li> </ul>
Leistungsgebühr		
Volumentarif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anreiz zur Vermeidung und Verwertung von voluminösen Abfällen</li> <li>• verhältnismäßig geringer Verwaltungsaufwand</li> <li>• Tarif für Bürger nachvollziehbar bei freier Behälterwahl</li> <li>• sichere Gebührenkalkulation</li> <li>• fester Entsorgungsrhythmus vorteilhaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anreiz zur Unterschreitung eines spezifischen Mindestbehältervolumen</li> <li>• Tendenz zu kleinen Abfallbehältern: höhere Abfuhrkosten</li> <li>• kleinere Behälter: höheres Spermmüllaufkommen</li> <li>• Fehleinschätzung der benötigten Behältervolumen</li> <li>• saisonale Schwankungen des Abfallaufkommens</li> </ul>
Entleerungstarif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Annäherung an Wirklichkeitsmaßstab</li> <li>• Bereitstellung voller Behälter zur Entleerung</li> <li>• Anreiz zur Vermeidung und Verwertung voluminöser Abfälle</li> <li>• Entsorgungsverhalten vom Abfuhrturnus entkoppelt</li> <li>• für Bürger nachvollziehbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hygienische Probleme</li> <li>• Anfahren aller Stellplätze erforderlich, obwohl nur einige Behälter herausgestellt werden</li> <li>• Verpressung der Abfälle in die Behälter</li> <li>• stärkere Anreize zur Fehlentsorgung</li> </ul>
Gewichtstarif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• starker Anreiz zur Vermeidung und Verwertung von schweren Abfällen, Wirklichkeitsmaßstab</li> <li>• für Bürger nachvollziehbar</li> <li>• keine Verdichtung des Abfalls</li> <li>• hygienische Entsorgung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• höhere Investitions- und Wartungskosten</li> <li>• Behälter werden zum Teil nur halbvoll zur Entleerung bereit gestellt</li> <li>• Anreiz zur Fehlentsorgung</li> <li>• keine wesentliche Einsparung bei der Sammelzeit</li> </ul>

<sup>93</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Gute Beispiele zur Stabilisierung der Wohnnebenkosten in der kommunalen Praxis –Trinkwasser, Abwasser und Abfall, Bonn 2006

Technisches Gebührensystem		
Müllmarke	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorauszahlungen der in Anspruch genommenen Leistung</li> <li>• geringste Kosten im Vergleich zu anderen Systemen</li> <li>• Vorgabe von Mindestentleerungen möglich, jedoch zu großer Verwaltungsaufwand (Auszahlung verbrauchter Marken am Quartalsende)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürger müssen Müllmarken im Voraus erwerben</li> <li>• erhöhter Verwaltungsaufwand</li> <li>• Überfüllungen/Verdichtungen</li> <li>• geringer Anreiz für Müllexport</li> <li>• Diebstahl</li> <li>• schwierige Umsetzung in dicht besiedelten Bebauungsstrukturen</li> <li>• Entleerung von Behältern ohne bzw. mit falscher Müllmarke möglich</li> </ul>
Identsystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• komfortabler für Bürger als das Müllmarkensystem</li> <li>• elektronische Datenerfassung</li> <li>• Anreiz zur Vermeidung und getrennten Sammlung voluminöser Teile verbessert Behälterlogistik</li> <li>• Anwendung optimierter Gebührenmodelle möglich (Vorgabe Entleerung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• höherer technischer Aufwand, bedingt störanfällig</li> <li>• höhere Kosten durch höhere Investitionen, Wartungen sowie Gebührenabrechnung</li> <li>• Überfüllung und stärkerer Anreiz zum Müllexport</li> <li>• schwierig in dicht besiedelten Bebauungsstrukturen</li> <li>• Verdichtungen</li> </ul>
Identwägesystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirklichkeitsmaßstab</li> <li>• elektronische Datenerfassung</li> <li>• keine Verdichtung des Abfalls</li> <li>• Anwendung optimierter Gebührenmodelle möglich</li> <li>• Anreiz zur Vermeidung und getrennten Sammlung</li> <li>• bessere Tourenplanung</li> <li>• hygienischer, da Möglichkeit den Müllbehälter in nicht vollständig gefülltem Zustand leeren zu lassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hoher technischer Aufwand und größere Störanfälligkeit</li> <li>• höhere Kosten als Identsystem durch höhere Investitionen, Wartungen usw.</li> <li>• Nebengestellungen, Mengenverlagerungen</li> <li>• schwierige Umsetzung in dicht besiedelten Bebauungsstrukturen</li> <li>• starker Anreiz zum Müllexport</li> </ul>

Abbildung 3.18 Vor- und Nachteile verschiedener Gebührenmodelle [BBR 2006]

### 3.3.4.4 ME 4 Wasserabnahme (Frischwasser)

<b>ME 4</b>	<b>Wasserabnahme (Frischwasser)</b>
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an Trinkwasser.
<b>Nutzungsakteure</b>	Mainova AG
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Alle anderen
<b>Betroffene Akteure</b>	Katastrophenschutz Feuerwehr Klärwerk
<b>Intendierte Nutzung</b>	Nutzen der regionalen Wasservorräte, um Wasser in ausreichender Menge und Qualität an den Gebäudebestand zu liefern.
<b>Modalität</b>	Die Wasserversorgung wird dauerhaft ohne Einschränkung gewährt. Dies ergibt sich auch aus der DIN 2000 Abs. 4.2. („Trinkwasser ist lebensnotwendig; es kann nicht ersetzt werden. Trinkwasser muss jederzeit den Anforderungen nach Abschnitt 5 entsprechen und in ausreichender Menge sowie mit genügend Druck an jeder Übergabestelle zur Verfügung stehen.“) Ein weiterer Verweis auf die Dauerhaftigkeit findet sich in der AVB-WasserV §5 Abs. 1. („Das Wasserversorgungsunternehmen ist verpflichtet, Wasser im vereinbarten Umfang jederzeit am Ende der Anschlussleitung zur Verfügung zu stellen.“) Vertragspartner ist der Grundstückseigentümer.
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Fallstudie: Missbräuchliche Nutzungen sind keine bekannt  Generell: Nichtversorgung eines bestimmten Gebiets (Der Ausschluss bestimmter Nachbarbarschaften von der Entsorgungspflicht wird durch die Satzung der Stadt Frankfurt verhindert.) Vorsätzliche oder fahrlässige Versorgung mit Wasser, welches nicht den Qualitätsanforderungen entspricht. Nicht ausreichende Unterhaltung der Versorgungsanlagen Verlangen einer unverhältnismäßigen Gebühr für Frischwasser Einleiten von Zusatzstoffen in das Trinkwasser (z.B. Impfstoffe)
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Rivalisierende Nutzungen Nassauische Heimstätte (PF 1 Kapitalverwertung, NM 1 Sozialer Versorgungsauftrag) Die Trinkwasserversorgung ist eine absolute Notwendigkeit, um eine angemessene Wohnnutzung zu ermöglichen. Die Nutzung dieses G&D ME 4 Wasserabnahme ist unabdingbar für die Nutzung des G&D W 1 Wohnnutzung. Durch die Kosten der Trinkwasserversorgung kann es jedoch auch zu einer Rivalität mit dem G&D NM Sozial-

	<p>ler Versorgungsauftrag sowie PF 1 Kapitalverwertung kommen.</p> <p>Mineralwasserindustrie (ME 4 Wasserabnahme)  Die kommerziellen Getränkeanbieter haben die Intention, ihre Produkte zu verkaufen, was durch den vermehrten Konsum von Trinkwasser aus dem Hahn konterkariert wird.</p>
<b>Effekte</b>	<p>Sozial</p> <p>Die zuverlässige und dauerhafte Nutzung dieses G&amp;D durch die öffentlichen Wasserversorger ist inzwischen eine Selbstverständlichkeit, wodurch das Bewusstsein für die besondere Bedeutung der Wasserversorgung schwindet. Dies zeigt sich auch in den verstärkten Diskussionen um eine Privatisierung der Wasserversorgung in Deutschland.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p>Bund</p> <p>AVBWasserV – Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser  Trinkwasserverordnung (TrinkwV) – Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch  Infektionsschutzgesetz  Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV)</p> <p>Land Hessen</p> <p>Hessische Grundwasserabgabe</p> <p>Normung</p> <p>DIN 2000 – Leitsätze für Anforderungen an Frischwasser, Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen</p>

## Erläuterung

Mit dem schrittweisen Wegfall der Hessischen Grundwasserabgabe in den Jahren 2001 und 2003 konnte der Trinkwasserpreis kontinuierlich gesenkt werden. Die Hessische Grundwasserabgabe wurde 1992 von der Rot-Grünen Landesregierung eingeführt und stellte ein das Ordnungsrecht flankierendes ökonomisches Instrument dar, das insbesondere dem vorsorgenden Grundwasserschutz dienen sollte. 95 Prozent der Bevölkerung in Hessen werden aus Grundwasser versorgt, und einige Gewinnungsgebiete waren bereits überbeansprucht. Daher erhoffte man sich von der Verteuerung der Ressource einerseits einen bewussten, sparsameren Umgang mit Wasser; andererseits sollten neben dieser Lenkungswirkung auch Fördermittel aus der Abgabe bereitgestellt werden, um sowohl eine quantitative Reduktion des Grundwasserverbrauchs als auch eine Verbesserung der Grundwasserqualität zu erreichen.<sup>94</sup> Mit der neuen Landesregierung aus CDU und FDP im Jahr 1999 wurde die Grundwasserabgabe per Gesetz abgeschafft.

Für das Problem der Qualitätssicherung ab der Bauwerksgrenze gelten die Ausführungen der Fallstudie Karlsruhe. Konflikte sind somit keine zu erkennen. Die Nutzung des G&D scheint daher ausreichend und kohärent reguliert.

<sup>94</sup> Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) GmbH: Effizienter Einsatz von Mitteln aus der Hessischen Grundwasserabgabe, Frankfurt 1998

### 3.3.4.5 ME 5 Abwasserlieferung

<b>ME 5</b>	<b>3.3.4.6 Wasserlieferung (Abwasser)</b>
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Lieferung von Abwasser.
<b>Nutzungsakteure</b>	Eigenbetrieb Stadtentwässerung Frankfurt am Main
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	Ausgeschlossen sind alle Akteure außer der Stadt Frankfurt. Satzung über die Entwässerung der Stadt Frankfurt am Main §1 „Die Stadt stellt in Erfüllung ihrer Abwasserbeseitigungspflicht für die Entwässerung der Grundstücke im Stadtgebiet ihre Entwässerungsanlagen und die Fäkalienabfuhr als öffentliche Einrichtung bereit.“ §2 „Jedes Grundstück, auf dem Abwasser anfällt und das an einer betriebsfertigen öffentlichen Entwässerungsanlage liegt, ist an diese Anlage anzuschließen.“
<b>Betroffene Akteure</b>	Katastrophenschutz Feuerwehr Klärwerk
<b>Intendierte Nutzung</b>	Abnahme von Abwasser und Regenwasser einer bestimmten Güte, um das Wasser aufzubereiten und dem Wasserkreislauf wieder zur Verfügung zu stellen.
<b>Modalität</b>	Dauerhaft und jeder Zeit
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Fallstudie Missbräuchliche Nutzungen sind keine bekannt  Generell Nichtversorgung eines bestimmten Gebiets Nicht ausreichende Unterhaltung der Versorgungsanlagen Verlangen einer unverhältnismäßigen Gebühr für Abwasser
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	
<b>Effekte</b>	Ökonomisch Seit 1994 ist die Abwassergebühr nicht gestiegen.
<b>Regulierungen</b>	Bund Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) Abwasserabgabengesetz (AbwAG), Rahmen-Abwasser-Verwaltungsvorschrift über Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Rahmen-Abwasser-VwV)

	<p>Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserverordnung - AbwV)  Verordnung über die Herkunftsbereiche von Abwasser (Abwasserherkunftsverordnung - AbwHerkV)</p> <p>Land Hessen  Hessisches Wassergesetz (HWG)  Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (KomAbw-VO)  Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz (HAbwAG)  Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasseranlagen (Abwassereigenkontrollverordnung, EKVO)  Verordnung über das Einleiten oder Einbringen von Abwasser mit gefährlichen Stoffen in öffentlichen Abwasseranlagen (Indirekteinleiterverordnung - VGS)  Verwaltungsvorschrift über die Überwachung der Abwasseranlagen, Abwassereinleitungen und der oberirdischen Gewässer in Hessen  Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz  Verwaltungsvorschrift für die Verwendung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe  Verwaltungsvorschrift über die Überwachung der Abwasseranlage</p> <p>Stadt Frankfurt  Satzung über die Entwässerung der Stadt Frankfurt am Main</p> <p>Normung  DIN/ISO Normen Auszug:  DIN 38402 bis DIN 38415 (Deutsche Einheitsverfahren zur Wasser-, Abwasser- und Schlammuntersuchung)  DIN EN ISO 9308-3 (Wasserbeschaffenheit, Nachweis und Zählung von Escherichia coli und coliformen Bakterien in Oberflächenwasser und Abwasser)</p>
--	---

## Erläuterung

Die fachgerechte Entsorgung des „Abwassers“ ist eine historisch alte Umwelt-Dienstleistung, der Gemeinden. Für die Lebensqualität der Städte ist sie unverzichtbar. Organische Stoffe und andere Substanzen aus Abwässern belasten Fließgewässer und verunreinigen die Weltmeere, daher ist die Abwasserentsorgung auch eine wichtige überregionale Aufgabe des Umweltschutzes.

Seit Beginn des Jahres 1999 wird in der Stadt Frankfurt am Main die Abwasserentsorgung von der als Eigenbetrieb organisierten „Stadtentwässerung Frankfurt am Main“, dem früheren Stadtentwässerungsamt wahrgenommen.

Infolge des Klimawandels wird die Abwasserentsorgung zukünftig vor einer großen Herausforderung stehen. Die zunehmende Zahl von Wetter-Extremereignissen wird zu einer großen

zeitlichen Ungleichverteilung des Wasseranbots führen. Zeiten extremer Trockenheit und gleichzeitig Niederschlagextremereignisse haben eine direkte Auswirkung auf die Wasserver- und Entsorgungsinfrastruktur, auf Hochwasser- und Überflutungsschutz sowie indirekt auf die Wassergüte. Zukünftige klimabedingte Verhaltensänderungen der Stadtbewohner z.B. bei der Bewässerung, Nutzung der Maingewässer etc. könnten die Lage zusätzlich verschärfen.

Die heute vorhandene Infrastruktur ist diesen Herausforderungen aller Voraussicht nach nicht gewachsen. Aufgrund der Planungshorizonte von mindestens 30-50 Jahren für diese Infrastruktur und der Komplexität und Dynamik der Veränderungen ist die frühzeitige Entwicklung flexibler Anpassungsstrategien an den Klimawandel notwendig. Die frühzeitige Anpassung des Institutionellen Regimes ist von großer Bedeutung, um die zukünftige Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Anlagen weiterhin zu gewährleisten.

Aus heutiger Sicht ist das institutionelle Regime als ausreichend reguliert und kohärent zu bewerten, allerdings gilt es, aufgrund der langen Planungshorizonte der Infrastrukturanlagen, das Regime möglichst schnell an die zukünftigen Herausforderungen anzupassen.

### 3.3.5 UF Urbane Funktionen

#### 3.3.5.1 UF 1 Nutzung des Raums – Gestalten von öffentlichem Raum

UF 2	Nutzung des Raums – Gestalten von öffentlichem Raum
	Eine Dienstleistung des Bestands ist die Nutzung und Gestaltung von öffentlichem Raum
Nutzungsakteure	Stadtplaner Architekten Stadtverwaltungen
Ausgeschlossene Akteure	-
Betroffene Akteure	Bewohner der Nachbarschaft
Intendierte Nutzung	Gestalten eines qualitativ hochwertigen öffentlichen Raums als Lebensraum für die Bewohner des Gebiets
Modalität	Dauerhaft
Missbräuchliche Nutzung	Nichtbeachtung der Bedürfnisse der Bewohner bei der Gestaltung des Raums. Keine dauerhafte Gestaltung z.B. durch fehlende Instandhaltung
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	Rivalisierende Nutzung G&D PF 2 Landverwertung – Akteure Grundstückseigentümer/Gemeinde Die Nutzung des Bestands zur Gestaltung einer räumlichen Qualität kann in Bezug auf die Dichte der Bebauung rivalisierend mit der Nutzung des G&D PF2 Landverwertung sein.
Effekte	Ökonomisch Über die Frage einer ökonomischen Bewertung der Ausnutzung eines Grundstücks hinaus ist die Monetarisierung räumlicher Qualität nur über Umwege möglich. Indikatoren wie Verweildauer, Fluktuation oder Vandalismusschäden können Aufschluss über die Zufriedenheit der Bewohner mit der Räumlichen Qualität des bebauten Raums geben. Gleichzeitig ist über diese Indikatoren eine ökonomische Bewertung der räumlichen Qualität möglich.

#### 3.3.5.2 UF 2 Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur

UF 2	Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur. Dazu gehören Infrastruktur für den Individualverkehr sowie für den öffentlichen Personen Nahverkehr (ÖPNV).

<b>Nutzungsakteure</b>	<p>1. Bereitsteller obenflächenbezogener baulicher Infrastruktur (Straßen, Parkplätze etc.) Stadt Frankfurt (Tiefbauamt)</p> <p>2. Anbieter des ÖPNV Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main in Person der a. In-der-City-Bus GmbH b. Main Mobil Frankfurt GmbH c. Vias GmbH</p>
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	-
<b>Betroffene Akteure</b>	<p>Zu 2. Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH Deutsche Bahn private Verkehrsunternehmen</p>
<b>Intendierte Nutzung</b>	<p>Zu 1. Bereitstellung und Vorhaltung der für den privaten und öffentlichen Verkehr notwendigen baulichen Infrastruktur.</p> <p>Zu 2. Deckung des Bedarfs an den ÖPNV.</p>
<b>Modalität</b>	<p>Zu 1. Dauerhafte und regelmäßige Wartung und Pflege der existierenden Infrastruktur.</p> <p>Zu 2. Dauerhafte und regelmäßige (gemäß dem Fahrplan) Bedarfsdeckung (Benutzbarkeit der Verkehrsinfrastruktur).</p>
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	<p>Innerhalb der Fallstudie sind keine missbräuchlichen Nutzungen offenkundig. Generell denkbar wäre indes eine Nichtversorgung eines bestimmten Gebiets, und somit ein fehlender Anschluss der Bewohner des Gebiets Rintheimer Feld an das öffentliche Verkehrsnetz oder ausbleibende notwendige Instandhaltungsmaßnahmen des Netzes oder der Fahrzeuge.</p>
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p>Zu 1. Schon innerhalb dieses G&amp;D besteht eine rivalisierende oder zumindest konkurrierende Nutzung zwischen der Versorgung des Gebiets mit Infrastruktur für den Individualverkehr sowie der Versorgung des Gebiets mit dem ÖPNV. Gleichzeitig können sich die Versorgung eines räumlichen Gebiets mit Infrastruktur sowohl für den Individualverkehr als auch für den ÖPNV ergänzend zueinander verhalten, da schließlich PKW wie Autobusse auf Straßen fahren, die gebaut und unterhalten werden müssen.</p>

	<p>Die Nutzung des G&amp;D „Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur“ ist wie die Nutzung vieler anderer G&amp;D komplementär zur Nutzung des G&amp;D W 1 „Wohnnutzung“, da es die Anbindung an das städtische und regionale Verkehrsnetz für die Mieter von erheblicher Bedeutung ist.</p> <p>Zu 2. Wie in vielen Städten Deutschlands, wird auch in Frankfurt das defizitäre Geschäft des öffentlichen Nahverkehrs über die Gewinne der Stadtwerke quersubventioniert. Damit besteht zwischen der Nutzung dieses G&amp;D und des G&amp;D ME 4 „Energie“ eine komplementäre Nutzung.</p>
<b>Effekte</b>	<p>Zu 2. Ökologisch: Eine gute Anbindung des Gebiets an den ÖPNV reduziert den Anteil an Individualverkehr und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von zusätzlichem CO<sub>2</sub>-Ausstoß und somit zum Klimaschutz.</p> <p>Zu Sozial: Besonders für ältere Menschen ist die Anbindung des Gebiets an den ÖPNV ein wesentlicher Faktor für eine selbständige Lebensführung. Doch auch für Kinder und Jugendliche – zum Besuch von Schulen in anderen Stadtteilen – wie auch für Berufstätige ist die Anbindung an den ÖPNV von Bedeutung.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p>Zu 1. Bund Baugesetzbuch (BauGB)</p> <p>Land Hessen Straßengesetz Hessen StvO Straßenverkehrsordnung Landesbauordnung (LBO)</p> <p>Zu 2. Bund ÖPNVG (Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs) Personenbeförderungsgesetz</p>

## Erläuterung

Auch der öffentliche Personennahverkehr der Stadt Frankfurt wird über den Firmenverbund der Stadtwerke aus den Gewinnen der Mainova quersubventioniert. Im Jahr 2005 (stand des letzten Geschäftsberichts) wurde im Geschäftsabschluss ein Jahresfehlbetrag von 47,58 Mio. Euro ausgewiesen. Für das Berichtsjahr 2005 ergibt sich ein rechnerischer Kostendeckungsgrad von 82,13 % (Vorjahr 81,57 %).<sup>95</sup> Für die Zusammenhänge und zukünftigen Risiken gelten ansonsten die Ausführungen zu diesem G&D in der Fallstudie Karlsruhe.

<sup>95</sup> Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main: Geschäftsbericht 2006, Frankfurt 2006

### 3.3.5.3 UF 3 Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen

UF 3	Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an kollektiven institutionellen Dienstleistungen wie beispielsweise 1. Schulen 2. Kindergärten 3. Kirchen
Nutzungsakteure	Personen und Gruppen, die o. g. kollektive, institutionelle Dienstleistungen anbieten, wozu zählen: 1. Die Stadt Frankfurt und das Land Hessen als Betreiber der „Riedhof Grundschule“ 2. Diverse Kindergärten in einem Umreis von 2 km. Die am nächsten gelegene Einrichtung ist der katholische Kindergarten St. Aposteln der katholischen Gemeinde St. Aposteln. 3.1. Katholische Kirche „St. Aposteln“ mit der Kirchengemeinde „St. Bonifatius“ 3.2. Evangelische Kirche „Osterkirche“ mit der Kirchengemeinde „Maria Magdalena“
Ausgeschlossene Akteure	-
Betroffene Akteure	-
Intendierte Nutzung	Deckung des Bedarfs an kollektiven institutionellen Dienstleistungen, wie etwa an Kindergartenplätzen oder eines adäquaten Schulangebots in räumlicher Nähe.
Modalität	Dauerhafte und zuverlässige Bedarfsdeckung (sichergestelltes Angebot an Schulplätzen etc.)
Missbräuchliche Nutzung	-
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Eine Rivalität mit der Nutzung anderer G&D der Ressource Wohnungsbestand ist nicht erkennbar. Generell ist eine Rivalität zwischen Nutzern dieses G&D und Anbietern von Gütern und Dienstleistungen in der Nachbarschaft (G&D UF 5) möglich, sobald die beiden Akteure um Flächen im Rahmen des G&D NW 1 „Nichtwohndienliche Nutzung“ konkurrieren. Dies ist jedoch im untersuchten Beispiel nicht der Fall, da die EG-Zonen der Punkt- und Hochhäuser, welche z.T. an Gewerbetreibende oder soziale Einrichtungen vermietet sind, nicht gegeneinander stehen, sondern sich eher positiv verstärken.  Komplementär Zu 1.

	<p>Einen besonderen Einfluss auf die komplementäre Nutzung der G&amp;D Wohnnutzung und Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen hat die Regelung der Schulbezirke in Hessen (§143), wo nach jeder Schulpflichtige die Schule zu besuchen hat, in deren Schulbezirk (behördlich festgelegt) er wohnt. Diese Regelung gilt für alle Grund- und Berufsschulen. Durch diese Regelung können weder die Bewohner eines Gebiets die Schule frei wählen, noch hat die Schule einen Einfluss auf die Auswahl der Schüler.</p>
<b>Effekte</b>	<p><b>Ökonomisch</b> Die Deckung des Bedarfs an institutionellen Dienstleistungen erhöht den Wohnwert und damit auch den finanziellen Wert der Siedlung.</p> <p><b>Ökologisch</b> Das Ziel der Bereitstellung institutionellen Dienstleistungen wie Schulen und Kindergärten in fußläufiger Erreichbarkeit kann zu einer Verringerung des Verkehrsaufkommens beitragen, wobei die Schulbezirksregelung sicherstellen soll, dass die Kinder wohnortnah die Schule besuchen.</p> <p><b>Sozial</b> Die Deckung des Bedarfs an kollektiven, institutionellen Einrichtungen, wie Schulen und Kindergärten, ist von hoher Bedeutung für die Wohnqualität in einem Quartier. Der demographische Wandel und die sinkenden Kinderzahlen, ebenso wie Wanderungsbewegungen innerhalb der Städte, so auch in Frankfurt, führen jedoch zu einer immer geringeren Nachfrage und damit zu Auslastungsproblemen einiger Schulen und Kirchengemeinden (siehe Erläuterung).</p> <p><b>Auf den Bestand</b> Institutionelle Dienstleistungen wie Schulen und Kirchen können einen wichtigen Beitrag zu einer stabilen Nachbarschaft leisten. Gleichzeitig kann die Verweigerung der Nutzung dieses G&amp;D, und somit eine fehlende Deckung des Bedarfs, zu einem wesentlichen Verlust der Standortqualität führen. Damit sinken die Attraktivität und letztlich auch die Rentabilität des Bestands. Darüber hinaus kann eine nahe gelegene Schule Freizeitaktivitäten bieten, die Jugendliche von mutwilligen Zerstörungen aus Langeweile abhält.</p>
<b>Regulierungen</b>	<p>Zu 1. Land Hessen Schulgesetz für Hessen: §143 Schulbezirke (1) Für jede Grundschule ist ein Schulbezirk durch Satzung des Schulträgers zu bilden; der Zuschnitt der Bezirke ist jährlich zu überprüfen und bei Bedarf zu ändern. Benachbarte Schulbezirke können sich überschneiden. Das Staatliche Schulamt oder der Schulträger legen im Einvernehmen miteinander für die im Überschneidungsgebiet lebenden Schülerinnen und Schüler die jeweils zuständige Schule fest und weisen die Schülerinnen und Schüler dieser Schule mit dem Ziel zu, eine hohe Qualität des Lernens bei pädagogisch und organisatorisch</p>

## Erläuterung

In der Fallstudie Karlsruhe wurde bereits auf den Einfluss der Schulen und Kindergärten – insbesondere des Schulbezirks – hingewiesen. An dieser Stelle soll deshalb die Bedeutung der Kirchen als Nutzer dieses G&D kurz erläutert werden.

An den Rändern des Siedlungsgebiets befinden sich im Südosten eine katholische sowie im Nordwesten eine evangelische Kirche. Beide Kirchen wurden kurz nach Fertigstellung der Fritz-Kissel-Siedlung in den Jahren 1957 (evang.) und 1959 (kath.) geweiht und standen bzw. stehen derzeit vor größeren Umbrüchen. Während die katholische Kirche St. Aposteln, die zu Beginn mehr als 3400 Gemeindemitglieder, darunter viele Flüchtlinge aus den deutschen Ostgebieten hatte, bereits Mitte der 90er Jahre eine Zeit des Umbruchs erlebte, ist die evangelische Osterkirche der Maria-Magdalena-Gemeinde aktuell vom Umbruch betroffen. Ab Sommer 2007 werden die Gebäude des Gemeindezentrums, darunter das 1953 gebaute Gemeindehaus, die 1963 errichteten Pfarrhäuser, der 1968 erbaute Kindergarten mit dem Gemeindebüro sowie der 1980 hinzugefügte und 1996 umgebaute Kinderhort, einer fünf- bis siebengeschossigen Wohnbebauung weichen, die sich direkt an die Osterkirche anschließt, und in deren Erdgeschoss die Oster-Kindertagesstätte für zunächst 30 Jahre eingemietet werden wird. Grundlage der Neuplanung ist ein Beschluss der Regionalversammlung aus dem Dezember 1998, in welchem festgestellt wird, dass das Ostergelände nicht mehr aus den Kirchensteuereinnahmen unterhalten werden kann. Zu dieser Zeit hat die Kirchengemeinde bereits nicht einmal mehr ein Drittel der Mitglieder von damals. 1998 folgten erste Gespräche mit dem Kirchenvorstand, im Sommer 2000 wurden erste Pläne im Gemeindebrief vorgestellt. Nach mehreren vergeblichen Versuchen, eine andere Lösung herbeizuführen, wurde 2004 vom Kirchenvorstand die Zustimmung zu den Plänen des Evangelischen Regionalverbands als Eigentümer des Ostergeländes gegeben. Diese sehen vor, das Gelände um die Osterkirche an die Max Baum Immobilien GmbH in Erbpacht zu vergeben, um eine große Neubaulösung, wie sie oben vorgestellt worden ist, zu ermöglichen.<sup>96</sup>

Ähnliche Probleme zeichneten sich schon Ende der 80er Jahre in der katholischen Kirchengemeinde ab, als die 1957, wegen der rasant steigenden Mitgliederzahl aus der Not entstandene Kirche, im Jahr 1996 wegen sinkender Mitgliederzahlen geschlossen werden sollte. Damals hieß es: „St. Aposteln hat seit Jahren rückläufige Zahlen und ist stark überaltert. Die Wohnsubstanz ist so, dass nicht mit einer Veränderung der Tendenz zu rechnen ist. Es wird vorgeschlagen, die Pfarrei komplett der Mutterpfarrei St. Bonifatius einzuverleiben.“ Doch bereits zu dieser Zeit hatte die Kirchengemeinde den Tiefpunkt überwunden. Es entstand eine zwar kleine, aber aktive Kirchengemeinde, die insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung bis heute sehr aktiv ist. Noch im Jahr 1999 lehnten die Kirchenvertreter daher eine Fusion mit der größeren St. Bonifatius Kirche ab. Doch bereits im Jahr 2003 befürworteten der Pfarrgemeinderat und der Verwaltungsrat von St. Aposteln eine freiwillige Fusion, um einer drohenden Zwangsfusion zu entgehen. Seit 2004 ist die ehemalige St. Apostel Gemeinde Teil der St. Bonifatius Gemeinde.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> <http://www.maria-magdalena-gemeinde.de> besucht am 2.7.2007

<sup>97</sup> <http://www.st-aposteln-ffm.de/> besucht am 2.7.2007

### 3.3.5.4 UF 4 Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe

UF 4	Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe
	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe. Dazu gehören besonders Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs wie beispielsweise Lebensmittel, Apotheken, Ärzte, Post und Bank.
Nutzungsakteure	Personen und Gruppen, die o.g. Güter und Dienstleistungen anbieten  Es existierten mehrere Ladenpavillons an der Mörfelder Landstrasse. Hiervon ist einer bis heute im Besitz der NH. Nutzungsakteur hier ist ein Friseur (NW 1 Nicht wohndienliche Flächen)
Ausgeschlossene Akteure	-
Betroffene Akteure	-
Intendierte Nutzung	Deckung des Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen
Modalität	Dauerhafte und zuverlässige Bedarfsdeckung (sichergestelltes Angebot)
Missbräuchliche Nutzung	Missbrauch einer eventuell auftretenden Monopolstellung.
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	Rivalisierende Nutzung Eine Rivalität mit der Nutzung anderer G&D der Ressource Wohnungsbestand ist nicht erkennbar. Generell ist eine Rivalität zwischen Nutzern dieses G&D und Nutzern des (G&D UF 3) möglich, sobald die beiden Akteure um Flächen im Rahmen des G&D NW 1 „Nichtwohndienliche Nutzung“ konkurrieren.  Komplementäre Nutzung NW1 nichtwohndienliche Fläche – Akteur Mieter In diesem Fall ist die Nutzung des G&D NW1 nichtwohndienliche Flächen zumindest in einem Pavillion komplementär mit der Nutzung dieses G&D UF4 Bedarf an Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs.  W1 Wohnnutzung – Akteur Mieter Die Deckung des Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen in der räumlichen Nähe ist, ebenso wie die Deckung des Bedarfs an institutionellen Dienstleistungen, komplementär zu W1 Wohnnutzung.
Effekte	Ökonomisch Die Deckung des Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs erhöht den Wohnwert und damit auch den finanziellen

	<p>Wert der Siedlung.</p> <p>Ökologisch Die Nutzung dieses G&amp;D und damit die Deckung des Bedarfs verringert das Kraftverkehrsaufkommen und trägt damit wesentlich zur Verringerung der Schadstoffemissionen bei.</p> <p>Sozial Die Nutzung des G&amp;D Bedarf an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe ist von hoher Bedeutung für die Wohnqualität in einem Quartier. Sie bietet den Bewohnern nicht nur die Möglichkeit zur Deckung ihres täglichen Bedarfs an lebensnotwendigen Gütern, sondern ist gleichzeitig für die sozialen Kontakte der Nachbarschaft überaus wichtig. Die Nutzungen dieses G&amp;D wie Läden, Apotheken, Ärzte, Friseure etc. bieten den Bewohnern des Quartiers den Raum für soziale Kontakte und dienen gleichzeitig als Informationsverteiler. Für das funktionieren der Nachbarschaft eines Bestands hat die Nutzung diese G&amp;D daher eine besondere Bedeutung.</p> <p>Auf den Bestand Sämtliche o. g. Effekte haben positive Einflüsse auf den Bestand, in dem sie helfen können die soziale Situation im Quartier zu stabilisieren. Gleichzeitig kann die Verweigerung der Nutzung dieses G&amp;D, und somit eine fehlende Deckung des Bedarfs, zu einem wesentlichen Verlust der Standortqualität führen. Damit sinken die Attraktivität und letztlich auch die Rentabilität des Bestands.</p>
Regulierungen	-

### Erläuterung

Ebenso, wie bereits in der ersten Fallstudie in Karlsruhe, wird auch hier die Bedeutung der Nutzung dieses G&D und damit die Deckung des Bedarfs der Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe unterschätzt. Im vorliegenden Fall existieren mehrere Ladenpavillons, welche von Anbietern von Waren für den täglichen Bedarf genutzt werden. Ob es noch andere Akteure außerhalb des Bestands der Fritz-Kissel-Siedlung gibt, welche diesen Bedarf, nutzen wurde aus Zeitgründen nicht weiter untersucht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass, außer den Anbietern in den Ladenpavillons, noch andere Anbieter, wie z.B. Supermärkte dieses G&D nutzen. In der Unternehmenspolitik der Nassauischen spielt, ebenso wie bei der Volkswohnung Karlsruhe, die Vermietung von Gewerberäumen und insbesondere von Ladengeschäften keine Rolle. Auch innerhalb des untersuchten Bestands gibt es keine Bemühungen seitens der Nassauischen Heimstätte, die Entwicklung des Angebots zu beeinflussen. Aus einem Gespräch mit Vertretern der Nassauischen Heimstätte ging hervor, dass nur einmal in jüngerer Zeit beim Neubau einer Siedlung auch Ladenflächen zu Deckung des Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe geplant und gebaut wurden. Hierbei wurde u.a. an eine Bäckerei und eine Metzgerei vermietet. Im Laufe der Zeit hat sich dieses Konzept jedoch als nicht tragfähig erwiesen, da es der wachsenden Konkurrenz der großen Lebensmittelketten und Discounter, insbesondere in Gegenden mit einer finanzschwachen Mieterstruktur, nicht stand hält. In der Folge hatte die NH nicht nur mit häufigen Mieterwechseln und Leerständen zu kämpfen, gleichzeitig wurde sie von den Bewohnern für das Angebot der Dienstleistungen verantwortlich gemacht. Da sich darüber hinaus leer stehende

Gewerbeflächen nicht nur finanziell deutlich schlechter auf den Bestand auswirken, als das Fehlen von solchen Flächen (vergleiche hierzu die Fallstudien des katalanischen Teams), verzichtet die NH auf dieses Tätigkeitsfeld. Gleichwohl zeigt sich auch hier, dass die Bedeutung – insbesondere die sozialräumliche Bedeutung – unterschätzt wird.

### 3.3.6 NM Nichtmaterielle Nutzung

#### 3.3.6.1 NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse (Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum)

<p>NM 1</p>	<p><b>Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse</b></p> <p>Dieses G&amp;D versteht den Wohnungsbestand als Instrument zur Lösung wohnungspolitischer Probleme insbesondere zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum.</p> <p>Mit dem Wohnungsbestand der Volkswohnung als kommunalem Unternehmen wird der soziale Versorgungsauftrag der öffentlichen Hand erfüllt.</p> <p>Die Bestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen tragen somit zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum bei, indem die öffentlichen Unternehmen als wohnungspolitisches Instrument („Organ der staatlichen Wohnungspolitik“) der jeweiligen Gebietskörperschaft die Politik des Gesetzgebers in konkrete Maßnahmen umsetzen.</p> <p>Die Kapitel zur historischen Entwicklung der Wohnungspolitik und -wirtschaft sowie die Unternehmensgeschichte fassen diese Entwicklung ohne Anspruch auf Vollständigkeit zusammen. Die historischen Zusammenhänge und Wurzeln der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und des sozialen Wohnungsbaus werden darüber hinaus in der wissenschaftlichen Literatur umfassend beleuchtet und analysiert (siehe Jenkis, Kühne-Büning, Murfeld, et al.).</p> <p>Ziel und Zweck der öffentlichen Wohnungsunternehmen der Volkswohnung ist es, die bundes- und landespolitischen Vorgaben zur Wohnungspolitik sowie die kommunalen wohnungspolitischen Vorgaben in konkrete Maßnahmen zu übersetzen, worin sich eine enge Kooperation mit den öffentlichen Akteuren begründet.</p>
<p><b>Nutzungsakteure</b></p>	<p>Gesellschafter der Nassauischen Heimstätte: Land Hessen, Stadt Frankfurt am Main, Stadt Wiesbaden, Deutsche Rentenversicherung Hessen, Frankfurter Sparkasse, Stadt Darmstadt, Stadt Rüsselsheim, Treuhandverwaltung der IG Metall GmbH, Hattersheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH, Stadt Langen, Stadt Kelschterbach, Wetzlarer Wohnungsbaugesellschaft mbH, Stadt Pfungstadt, Stadt Oberursel/Ts, Landkreis Offenbach, Main-Taunus-Kreis, Hochtaunuskreis, Wetteraukreis, Stadt Mörfelden-Walldorf, Landkreis Limburg-Weilburg, Gemeinde Erlensee, Landkreis Groß-Gerau, Stadt Bad Homburg v.d.H., Stadt Bad Vilbel, Stadt Neu-Isenburg, Hessische Landgesellschaft mbH, Stadt Hofheim/Ts, Stadt Hadamar</p> <p>Land Hessen</p> <p>Bund</p> <p>LTH-Bank für Infrastruktur (Landestreuhandstelle)</p> <p>Diese ist eine wirtschaftlich und organisatorisch selbstständige und rechtlich unselbstständige Anstalt in der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba). Sie hat die Aufgabe, die vom Land Hessen übertragene Abwicklung staatlicher Förderprogramme (KfW-Mittel) zu realisieren.</p> <p>Nassauische Heimstätte (Wohnungsunternehmen, Bestandseigentümer)</p>

Ausgeschlossene Akteure	<p>–</p> <p>–</p> <p>–</p> <p>–</p> <p>andere, freie Wohnungsunternehmen</p>
Betroffene Akteure	<p>Nassauische Heimstätte</p> <p>–</p> <p>–</p> <p>KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)</p> <p>Verbände: GdW Bundesverband der deutschen Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., VdW südwest Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e.V.</p>
Intendierte Nutzung	<p>Ausstattung des kommunalen Wohnungsunternehmens mit solider finanzieller Grundlage (Stammkapital)</p> <p>Kooperation mit der Nassauischen Heimstätte in Fragen der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum</p> <p>Schaffung von Gesetzes- und Rechtsgrundlagen zur Gewährleistung des sozialen Versorgungsauftrags;</p> <p>Ausgestaltung des gesetzlichen Instrumentariums hinsichtlich der Lösung wohnungspolitischen Probleme wie die Versorgung der Bevölkerung oder bedürftiger Kreise der Bevölkerung mit Wohnraum etwa durch angemessene Förderpolitik (Subventionen) über Landesbauprogramme;</p> <p>Schaffung von Anreizen für den Neubau des benötigten Wohnraums sowie für notwendige Werterhaltungs- bzw. Wertsteigerungsmaßnahmen im Bestand (Instandhaltung, Instandsetzung, Sanierung, Modernisierung) durch Vergabe;</p> <p>Verhinderung von Umwidmung von wohndienlichen Flächen in Zeiten der Wohnungsknappheit.</p> <p>wie 2., wengleich im Rahmen der Föderalismusreform etwa die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung seit 2007 vom Bund auf die Länder übertragen worden ist.</p> <p>Vergabe von günstigen Darlehen, Krediten oder Zuschüssen für wohnungswirtschaftliche Zwecke (Baumaßnahmen) gemäß der gültigen Gesetzeslage (Förderpolitik des Landes und Bundes).</p> <p>Bereitstellung von angemessenem, qualitätsvollem und solidem Wohnraum zur Deckung des Bedarfs der Wohnraumnachfrage. Vorausschauende und langfristige Planung und Bewirtschaftung des vorhandenen Wohnbaubestands.</p> <p>Verwertung des durch die Nassauische Heimstätte erwirtschafteten Kapitals zur Bestandserhaltung (Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung) und Bestandserweiterung (Neubau) je nach entsprechenden Erfordernissen</p>
Modalität	<p>Sinnvolle und angemessene Administration auf Basis der gültigen Rechtslage.</p> <p>Gesetzgebungsverfahren wie 2.</p>

	<p>Vergabe der öffentlichen Mittel gemäß den entsprechenden Förderprogrammen</p> <p>Operatives Geschäft des Unternehmens: Bau und Bewirtschaftung von Wohnbauten unter Verwendung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen.</p>
Missbräuchliche Nutzung	<p>Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages in einem Maße, welches die Nassauische Heimstätte in ihrer Unternehmensaktivität erheblich behindert;</p> <p>Unverhältnismäßig starke Einschränkung der Eigentums- und Nutzungsrechte der Volkswohnung durch die Kommune durch Eingriffe beispielsweise bei den Belegungsrechten;</p> <p>Forderung unverhältnismäßig hoher finanzieller Ausschüttungen an die Gesellschafter (Dividende auf Stammkapital, Bilanzgewinn), welche die Investitionsmöglichkeiten des Unternehmens einschränken;</p> <p>Verkauf des Unternehmens an privatwirtschaftliche Investoren.</p> <p>Eine verfehlte oder vorsätzlich falsche Politik im Sinne einer verfehlten Förderung seitens der verschiedenen öffentlichen Akteure;</p> <p>Unverhältnismäßig schlechte Bedingungen für die Bewilligung und Bereitstellung der öffentlichen Mittel, die als zu starker Eingriff in die Verfügungsrechte der Volkswohnung zu werten wären.</p> <p>wie 2.</p> <p>Unverhältnismäßig ungünstige/teure Angebote bei der Finanzierung.</p> <p>Nicht-Erfüllen des Unternehmensziels bzw. -zwecks, beispielsweise durch Fokussierung auf den Bau luxuriöser Wohnungen für die finanzstarken Kreise der Bevölkerung und Vernachlässigung der bedürftigen Kreise der Bevölkerung (ausbleibendes Angebot an preisgünstigem Wohnraum).</p>
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	<p>Rivalisierende Nutzungen</p> <p>–</p> <p>mit Wohnungsunternehmen G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung, G&amp;D NM 1 wohnungspolitische Bedürfnisse, Mieter G&amp;D W 1 Wohnnutzung: Die für den sozialen Wohnungsbau festgeschriebenen Obergrenzen etwa für Wohnungsgröße oder Mietzins schränken insbesondere das Wohnungsunternehmen ein. Die Mieter werden hiervon indes teilweise ebenso betroffen (Größe des zu nutzenden Wohnraums).</p> <p>Wohnungsunternehmen G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung, G&amp;D NM 1 wohnungspolitische Bedürfnisse: Bei geförderten Wohnungen hat die Gemeinde ein Belegungsrecht und schränkt damit das Verfügungsrecht des Wohnungsunternehmens ein. Analog kann das Wohnungsunternehmen auf die Inanspruchnahme von öffentlichen Fördergeldern verzichten und somit darauf verzichten, die Wohnung an Sozialschwache zu vermieten.</p> <p>–</p> <p>–</p> <p>mit anderen potentiellen Vermietern (Bestandseigentümer) G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung: Bedingt durch den großen Wohnbaubestand der Nassauischen Heimstätte hat ihre Bewirtschaftung sowohl direkten als auch indirekten</p>

	<p>Einfluss auf andere Eigentümer. Direkt kann die Geschäftspolitik des Unternehmens beispielsweise die Mietpreise der Wohnungen innerhalb eines bestimmten Quartiers oder sogar der Stadt (im Fall eines Mietspiegels, als Vergleichsmiete) beeinflussen und sich somit die Kapitalverwertungsmöglichkeiten anderer Vermieter auswirken. Ein indirekter Einfluss kann zum Beispiel über das Auswahlverfahren der Mieter entstehen, der andere Vermieter veranlasst, bestimmte Personengruppen als Mieter zu akzeptieren oder diese auszuschließen.</p> <p>Komplementäre Nutzungen Grundsätzlich arbeiten die öffentlichen Akteure und die öffentlichen Wohnungsunternehmen eng zusammen. mit Mietern G&amp;D W 1 Wohnnutzung: Öffentlich geförderter Wohnungsbau ermöglicht insbesondere sozial- und finanzschwachen Personenkreisen erst den Zugang zum Wohnungsmarkt.</p> <p>mit potentiellen Mietern, Gesellschaft G&amp;D NM 2 Befriedigung nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse: Die Vergabe von öffentlicher finanzieller Mittel in Form günstiger Konditionen für Darlehen oder von Zuschüssen ermöglicht und unterstützt die Versorgung der Bevölkerung, in jüngerer Zeit insbesondere sozial- und finanzschwache, bedürftiger Haushalte mit Wohnraum.</p> <p>Öffentliche Akteure anderer gebietskörperschaftlicher Ebenen G&amp;D NM 1 Befriedigung wohnungspolitischer Bedürfnisse: Bestimmte Fördermittel insbesondere des Bundes oder des Landes setzen Komplementärmittel der Kommune voraus.</p> <p>Akteure, die an Planung, Konstruktion und Ausführung von Baumaßnahmenbeteiligt sind G&amp;D PF 3 Arbeitsverwertung, G&amp;D ME 2 Materialabnahme und –senke: Konkrete Baumaßnahmen als Folge öffentlicher Fördermittel geben Architekten, Bauunternehmern, Handwerkern etc. die Möglichkeit Aufträge zu erhalten und dadurch ihrem Geschäft nachzugehen.</p> <p>Nassauische Heimstätte G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung: Die Möglichkeit der Volkswohnung, öffentliche Fördermittel in Form von günstigen Darlehen oder Zuschüssen in Anspruch nehmen zu können, ermöglicht den Neubau für Bedürftige und damit die Erfüllung des Unternehmensziels. wie 1. wie 1.</p>
<b>Effekte</b>	<p>Auf den Bestand Die mittel- bis langfristige Bewirtschaftungsstrategie ohne spekulative Absichten von öffentlichen Wohnungsunternehmen, wie der Nassauischen Heimstätte, garantieren dem von ihnen bewirtschafteten Gebäudebestand eine lange Lebensdauer und eine kontinuierliche Entwicklung. Die Subventionen der öffentlichen Hand in den Mietwohnungsbau,</p>

gerade in den 1950er Jahren, lassen solide Bestände entstehen, die trotz zum Teil langjährig ausbleibenden Werterhaltungsmaßnahmen in bewohnbarem Zustand bleiben, auch nach sechs Jahrzehnten der dauerhaften Nutzung. Umfassende Werterhaltungsmaßnahmen im Rahmen von Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung erhöhen indes die Gebrauchsfähigkeit und die Lebenserwartung der Bestände.

#### Sozial

Für die (ökonomische) Situation der Mieter bedeutet die langfristig orientierte (unspekulative) Bewirtschaftungsperspektive der Nassauischen Heimstätte Sicherheit in Hinblick auf die eigene Mietsituation einschließlich des qualitativen Zustands des Bestands und der Mietentwicklung, obgleich hierbei der Einfluss externer Faktoren (insbesondere die Entwicklung der Nebenkosten, vgl. G&D ME 1 Energieverwertung) beträchtlich sein kann.

Soziale Stabilität in Quartieren kann durch gezielte Förderung im Sinne einer aktiven und sorgfältigen Belegungspolitik insbesondere für sozial- und finanzschwache Personen und Haushalte, die am freien Markt keinen Zugang zu angemessenem Wohnraum finden, erreicht werden. Subventionen bzw. starre Belegungsbindungen können indes auch negative Folgen haben, so z.B. einseitige Belegungsstrukturen, die sich zu überforderten Nachbarschaften entwickeln können. Flexibilität bei der Belegungspolitik (mittelbare Belegung, s. u.) und die langjährigen Erfahrungen der Wohnungsunternehmen bei der Bewirtschaftung der Bestände können in diesem Zusammenhang diesen negativen Effekten entgegen wirken.

#### Ökonomisch

Die öffentliche finanzielle Förderung (insbesondere die Objektförderung = sozialer Wohnungsbau) als direkte Investitionen in den Wohnungsmarkt kann ausbleibende private Investitionen verursachen oder diese beträchtlich mindern (Stichwort: Wettbewerbsverzerrungen auf dem Wohnungsmarkt).

Der staatliche Eingriff im Rahmen der Wohnraumförderung hat Einfluss auf den Arbeitsmarkt im Besonderen auf die an der Planung (Architekten, Ingenieure etc.) sowie an der Konstruktion und Ausführung (Bauunternehmen, Handwerker etc.) Beteiligten durch Vergabe die von Aufträgen.

#### Ökologisch

Grundsätzlich bedeutet jede Baumaßnahme (Neubau, Renovation etc.) einen negativen ökologischen Effekt, ob durch Versiegelung von Oberflächen, Energieverbrauch, Störung des ökologischen Gleichgewichts, Gebrauch nicht-erneuerbarer, fossiler oder toxikologischer Stoffe, Umweltverschmutzung, Lärm etc. Eine Reduktion dieser Einflüsse ist demnach wünschenswert und wird mittels verschiedener Maßnahmen versucht. Hierzu zählen u. a. Energieeffizienz (BHKW), Energieeinsparung (Gebäudedämmung, kompakte Bauformen, Baukonstruktion), Nutzung erneuerbarer Energien, Verwendung „gesunder“ Baustoffe, Fokussierung auf Verdichtung im Bestand sowie die Erschließung benachbarter Gebiet zur Vermeidung überflüssiger Infra-

	struktur und nachfolgender Effekte (Wege...).
<b>Regulierungen</b>	<p><b>Bund</b>  Wohnraumförderung (siehe Anhang Fokusgebiete: Das wohnungspolitische Instrumentarium)  bis 2001  Zweites Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG), sozialer Wohnungsbau, öffentliche Förderung  Im sozialen Wohnungsbau: Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (WoBindG)  WoBindG §8 – Miethöhe hier Kostenmiete: Der Verfügungsberechtigte darf die Wohnung nicht gegen ein höheres Entgelt zum Gebrauch überlassen, als zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist (Kostenmiete). Die Kostenmiete ist nach den §§ 8a und 8b zu ermitteln.  WoBindG §4, I: Wer ist berechtigt in geförderten Wohnungen zu wohnen? (Stichwort: Wohnberechtigungsschein)  Ab 2002  Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), soziale Wohnraumförderung  Wohnraumförderungsbestimmungen 2002  Ab 2007  Übertragung der Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung an die Bundesländer  Steuervergünstigungen  Abschreibungen (Zusatzabschreibung, degressive Abschreibung)  Steuerbefreiungen (partiell oder vollständig)</p> <p><b>Land Hessen</b>  Landeswohnraumförderungsprogramme des Landes Hessen  Politische Kontrolle und Steuerungsmöglichkeit auf den Wohnungsmarkt, dessen Rahmenbedingungen und die Stadtplanungspolitik</p> <p><b>Stadt Frankfurt</b>  Gesellschaftsvertrag der Nassauischen Heimstätte  Im privatrechtlichen Gesellschaftsvertrag (GV) zwischen den Gesellschaftern der Nassauischen Heimstätte sind neben den Rechten und Pflichten der Gesellschafter der Zweck und Gegenstand der Gesellschaft formuliert. Über den GV definieren die Gesellschafter somit die Richtung der Unternehmenspolitik.  Geförderte Wohnungen: Belegungsbindungen, mittelbare Belegung  Nicht (mehr) geförderte Wohnungen: „Frankfurter Vertrag“ zwischen der Stadt Frankfurt und den in Frankfurt agierenden Wohnungsunternehmen<sup>98</sup>.</p>

## Erläuterung

<sup>98</sup> Der sog. „Frankfurter Vertrag“ regelt ein besonderes Kooperationsmodell zwischen der Kommune und den in Frankfurt agierenden Wohnungsunternehmen. Die Wohnungsunternehmen räumen gemäß §1 Gegenstand des Vertrages der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle im städtischen Amt für Wohnungswesen das Recht ein, Mieter für freie, nicht (mehr) geförderte Wohnungen vorzuschlagen. Hierdurch ergänzt das Vertragswerk das für geförderte Wohnungen gültige Instrumentarium der kommunalen Belegungs- bzw. Benennungsrechte. Im „Frankfurter Vertrag“ sind, in §2 Verfahrensgrundsätze, Bedingungen und Quoten festgeschrieben, etwa Quotenregelungen im Sinne einer sozialverträglichen Belegung für den Anteil von Ausländern, Beziehen von Sozialhilfe, etc..

Allgemeiner Teil siehe in der Analyse der Güter und Dienstleistungen der Fallstudie Rintheimer Feld des Kooperationspartners Volkswohnung.

### **Nassauische Heimstätte**

Die Nassauische Heimstätte (NH), mit dem Land Hessen und der Stadt Frankfurt als größten Gesellschaftern, arbeitet im öffentlichen Auftrag in enger Kooperation mit den öffentlichen Akteuren, was sich in der Tatsache manifestiert, dass die Nassauische Heimstätte Vertragspartner im sog. Frankfurter Vertrag ist, welcher als bundesweit vorbildliches Modell für die Kooperation zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen gilt<sup>99</sup>.

Die NH, als „Organ der staatlichen Wohnungspolitik“, fungiert seit ihrer Gründung als Instrument der öffentlichen Hand zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum. Unternehmensziel und Unternehmenszweck sind im Gesellschaftsvertrag und den Unternehmensleitlinien (intern) festgeschrieben.

Innerhalb der Gesellschafterstruktur ergeben sich bei der NH Wechsel. So übernimmt etwa das Land die 6,99 Prozent Bundesanteile im Jahr 2003 und wird erstmalig Mehrheitsanteils-eigner, wodurch die Rolle des Landes gestärkt wird.

Mit dem Verkauf der landeseigenen Wohnstadt Kassel und deren Fusion mit der NH, durch Anteilsübernahme im Jahr 2005, erlöst das Land Hessen einen Millionenbetrag und behält weiterhin den Einfluss auf die Unternehmenspolitik des nunmehr gewachsenen Wohnungsunternehmens über die Anteile an der NH.

In der Zeit der Projektbearbeitung ist der Verkauf der Landesanteile an der NH mehrfach in der öffentlichen Diskussion, wenngleich es ob der hohen Sensibilität des Themas und der schwierigen Situation, insbesondere am Frankfurter Wohnungsmarkt, nicht zu einer Privatisierung kommt.

### **Fallstudie Fritz-Kissel-Siedlung**

Die NH verfolgt in Bezug auf die Reinigung von Treppenhäusern (NW 3) eine andere Strategie als die Kollegen aus Karlsruhe, indem sie diese Räume professionell mittels Dritter reinigen lässt, um möglichen Konflikten innerhalb der Hausgemeinschaft vorzubeugen. Die Kosten für diese Dienste werden über die Nebenkosten an die Mieter weitergegeben, sodass sich deren Bruttomietzins erhöht, jedoch das Konfliktpotential gesenkt wird. Nach Angaben der NH<sup>100</sup> zahle sich für diesen Bestand die verfolgte Strategie aus, während in anderen Beständen ebenso wie im Rintheimer Feld in Karlsruhe verfahren wird, da die Begrenzung der Miethöhe für die entsprechenden Haushalte elementar ist.

### **3.3.6.2 NM 2 Befriedigung spezieller nichtwohnungspolitischer Bedürfnisse**

NM 2	Befriedigung nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse
	Dieses G&D versteht den Wohnungsbestand als Instrument zur Deckung nicht-wohnungspolitischer zumeist sozialer Bedürfnisse. In Abgrenzung zur Nutzung des Wohnbaubestands im Rahmen des G&D NM 1, im Rahmen dessen der Bestand den Zweck erfüllt, die

<sup>99</sup> Hintzschke, Burkhard (Deutscher Städtetag): Einführung zum Expertengespräch. Demographischer Wandel. Determinanten für die Wohnungsversorgung in Frankfurt und Ansätze ihrer Bearbeitung. Frankfurt am 04.03.98

<sup>100</sup> Telefoninterview Hr. Albersmeier (NH), 04.05.2007

	<p>Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, wird unter der Nutzung des G&amp;D NM 2 die Möglichkeit verstanden, seitens der öffentlichen Hand Probleme anderer Politikfeldern, wie allgemein der Sozial- oder der Ausländer-, Integrations-, Arbeitsmarkt-, Städtebau- oder Stadtplanungspolitik zu lösen.</p> <p>Als strategisches Instrument der öffentlichen Hand nutzt die Nassauische Heimstätte ihre Investitionskraft zur Förderung von Stadtentwicklung, Wirtschaft und Arbeit neben dem eigentlichen Unternehmenszweck, Wohnraum zu schaffen.</p>
Nutzungsakteure	Öffentliche Hand auf den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund; Land: Hessen; Kommunen: Stadt Frankfurt etc.)
Ausgeschlossene Akteure	–
Betroffene Akteure	<p>Verbände: GdW Bundesverband der deutschen Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.; VdW südwest Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e.V.;</p> <p>Institutionen, die sich der sozialen Arbeit widmen;</p> <p>Nassauische Heimstätte (Bestandseigentümer);</p> <p>andere Bestandseigentümer in der Nachbarschaft zum Bestand der Volkswohnung.</p>
<b>Intendierte Nutzung</b>	<p>Die Stadt Frankfurt kann im Rahmen einer aktiven Wohnungs- und Belegungspolitik nicht nur die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum sicherstellen, sondern auch versuchen, ausgewogene Sozialstrukturen der Bewohnerschaft in den Stadtquartieren (Fritz-Kissel-Siedlung) zu erreichen, um einer möglichen kulturellen, ethnischen oder einkommensbezogenen Homogenität entgegen zu wirken. Mittels der Bestände der öffentlichen Wohnungsunternehmen kann dadurch in Abstimmung mit der Kommune eine sinnvolle Integrationspolitik begleitet und umgesetzt werden. Im Zuge arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (Stichwort Hartz IV), welche u. a. die Miethöhe und die Größe des zulässigen Wohnraums beschränken, kann der Wohnbaubestand der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (Nassauische Heimstätte) diesen preisgünstigen Wohnraum bereitstellen. Der Wohnungsbau als Auftraggeber der Bauwirtschaft liefert einen Beitrag zur Ankurbelung der wirtschaftlichen Entwicklung. Mit dem Wohnungsbestand als Instrument zur Bildung gesellschaftlicher Gruppen im Sinne von Familien, Wohngemeinschaften etc. hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, mittelbar (über ihre Wohnungsunternehmen) bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu fördern.</p>
Modalität	Gesetz- und Rechtsgrundlage der entsprechenden Gebietskörperschaft (Bund; Hessen: Landesgesetze; Stadt Frankfurt: Stadtrecht, Gesellschaftsvertrag, Frankfurter Vertrag)
Missbräuchliche Nutzung	Außerachtlassen der wohnungswirtschaftlichen Notwendigkeiten aufgrund einer zu starken Fokussierung auf sozialpolitische Belange, in-

	<p>sofern als dass die Unternehmensaktivität der Volkswohnung zu stark eingeschränkt wird.</p> <p>Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages derart, dass es die Nassauische Heimstätte in ihrer Unternehmensaktivität erheblich behindert.</p> <p>Schaffung einseitiger Belegungsstrukturen durch Auswirkung sozialpolitischer oder arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Stichwort: Unterkunftskosten bei Arbeitslosengeld II-Beziehern) Versuch mit Hilfe des Wohnungsbestands der Volkswohnung sozialpolitische Probleme. Ausgrenzung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (Singles, Ausländer etc.)</p>
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	<p><b>Rivalisierende Nutzungen</b></p> <p>Eine auf die Erwirtschaftung von kurzfristig hohen Renditen ausgerichtete Geschäftspolitik der Bestandseigentümer, im Falle opportunistisch orientierter Investoren aber auch Kommunen ohne haushaltspolitischen Handlungsspielraum als Gesellschafter der Wohnungsunternehmen, kann die Nutzung des G&amp;D NM 2 der Ressource entgegenstehen. Bei der Nassauischen Heimstätte ist dies nicht festzustellen.</p> <p><b>Komplementäre Nutzungen</b></p> <p>Grundsätzlich arbeiten die öffentlichen Akteure und die öffentlichen Wohnungsunternehmen eng zusammen.</p> <p>G&amp;D NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse</p> <p>Prinzipiell ergänzen sich die Nutzungen der G&amp;D NM 1 und 2 durch die öffentlichen Akteure häufig, wodurch die Nutzung des Wohnungsbestands die Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer sowie darüber hinaus nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse erlaubt. Allein durch den Aufbau der Ressource wird einerseits der Wohnungsnot begegnet (G&amp;D NM 1) und des Weiteren beispielsweise die Integration der Flüchtlinge und Zuwanderer in Gesellschaft (G&amp;D NM 2) versucht sowie die Bauwirtschaft angeregt. Heutzutage stellt sich heraus, dass in zahlreichen Städten die Versorgung der Bevölkerung insbesondere der Personengruppe fremder kultureller oder ethnischer Herkunft (Migrationshintergrund) insbesondere im sozialen Wohnungsbau in Folge sozialer Segregation zu einseitigen Bewohnerstrukturen führen, die sich zu „überforderten Nachbarschaften“ entwickeln können. Entscheidend hierbei ist, dass der Wohnbaubestand der Nassauischen Heimstätte, ebenso wie der anderer öffentlicher Partner der Wohnungswirtschaft auch, einen wichtigen Beitrag leisten kann, den Herausforderungen in der Stadtentwicklungs-, Städtebau- und prinzipiell der Sozialpolitik zu begegnen, wenngleich nur im Rahmen einer ganzheitlichen, aufeinander abgestimmten Politik mit diversen komplementären Instrumenten. Grundlegend hierfür ist die Handlungsfähigkeit der Bestandseigentümer und die enge Kooperation mit den öffentlichen (lokalen, regionalen) Akteuren.</p>
Effekte	<p>Sozial</p> <p>Für die (ökonomische) Situation der Mieter bedeutet die langfristig orientierte (unspekulative) Bewirtschaftungsperspektive der Nassauischen Heimstätte Sicherheit in Hinblick auf die eigene Mietsituation</p>

	<p>inkl. des qualitativen Zustands des Bestands und der Mietentwicklung, obgleich hierbei der Einfluss externer Faktoren (insbesondere die Entwicklung der Nebenkosten, vgl. G&amp;D ME 1 Energieverwertung) beträchtlich sein kann.</p> <p>Soziale Stabilität in Quartieren kann durch gezielte Förderung im Sinne einer aktiven und sorgfältigen Belegungspolitik im Rahmen einer öffentlichen Wohnraumversorgung insbesondere für sozial- und finanzschwache Personen und Haushalte, die am freien Markt keinen Zugang zu angemessenem Wohnraum finden, erreicht werden.</p> <p>Eine sorgfältige Belegungspolitik der Wohnungen kann Segregations-tendenzen in den Beständen verhindern oder zumindest bremsen und eine gesunde Bewohnerstruktur herzustellen versuchen, um damit soziale Stabilität in den Quartieren zu erreichen. Hierzu zählt auch die Integration „problematischer“ Bevölkerungskreise in „gesunde“ Nachbarschaften. Die geförderten Wohnungen können als „Starterpaket“ gerade für Junge und sozial Schwächere fungieren. Eine homogene Belegung kann hingegen die Entmischung verschiedener Bevölkerungskreise, sei es nach kultureller, ethnischer oder sozialer Herkunft vorantreiben, mit der Folge möglicher „überforderter Nachbarschaften“<sup>101</sup>. Die öffentliche Hand als Nutzerakteur dieses G&amp;D hat, neben dem Bestandseigentümer als Bewirtschafter, durch Ausgestaltung seiner kommunalen Politik Sorge zu tragen, dass der öffentliche Wohnungsbestand kein Ort der Ausgrenzung wird.</p>
Regulierungen	<p>Bund (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):  Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (WoFG)  Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)<sup>102</sup>  Sozialgesetzbuch, Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) als gesetzliche Grundlage für das ALG II (Hartz IV), seit 01.01.2005</p> <p>Stadt Frankfurt:  Frankfurter Vertrag (zwischen der Stadt und Wohnungsunternehmen)</p>

## Erläuterung

Allgemeiner Teil siehe in der Analyse der Güter und Dienstleistungen der Fallstudie Rintheimer Feld des Kooperationspartners Volkswohnung.

Im Rahmen der Analyse der Nutzung des G&D NM 2 Befriedigung nichtwohnungspolitischer Bedürfnisse muss, wie schon im Rahmen des G&D NM 1, auf den sog. Frankfurter Vertrag verwiesen werden. Mit dem Ziel einer sozialverträglichen Wohnraumbelegung durch eine

<sup>101</sup> GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.): Überforderte Nachbarschaften und die Zukunft der Stadt. GdW-Kongress mit Bundespräsident Roman Herzog. 6. Mai 1999 Berlin. Berlin 1999

GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern. Berlin 1998

<sup>102</sup> Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) – umgangssprachlich auch Antidiskriminierungsgesetz genannt – ist ein deutsches Bundesgesetz, das ungerechtfertigte Benachteiligungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität verhindern und beseitigen soll. Zur Verwirklichung dieses Ziels erhalten die durch das Gesetz geschützten Personen Rechtsansprüche gegen Arbeitgeber und Private, wenn diese ihnen gegenüber gegen die gesetzlichen Diskriminierungsverbote verstoßen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes bezieht sich u.a. auch auf den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum (Quelle: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Antidiskriminierungsgesetz>, aufgesucht am 16.08.07; juris, <http://www.gesetze-im-internet.de/agg/>, aufgesucht am 16.08.07))

gezielte Wohnungsvermittlung des nicht oder nicht mehr geförderten Wohnungsbestandes, räumt der Bestandseigentümer der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle hiermit ein, Vorschlagsrecht von Personen für eine neu gebaute oder frei gewordene Wohnung ein. Das vertragliche Instrument, welches nicht obligatorisch ist, hat neben dem Ziel der Versorgung bestimmter Gruppen der Bevölkerung, welche sich bei Vermittlungsstelle bei entsprechenden Voraussetzungen als Wohnungssuchende registrieren lassen können, das soziale Gefüge der Stadt derart zu gestalten, dass möglichst keine Quartiere mit einseitigen Belegungsstrukturen entstehen, welche sich zu überforderten Nachbarschaften entwickeln könnten.

Obwohl die NH bei der Belegung ihrer nicht gebundenen Wohnungen frei wäre, kooperiert sie zugunsten sozial stabiler Quartiere und zur zügigen Versorgung nachfragender Personen/Haushalte mit der Kommune, indem sie ihr bei der Belegung ihrer Wohnungen ein Vorschlagsrecht einräumt.

### 3.3.6.3 NM 3 Prägung eines charakteristischen Landschaftsbildes (heimatgeschichtliche Bedeutung), Urbanität

NM 3	Prägung des Landschaftsbildes (heimatgeschichtliche Bedeutung), Urbanität
	Die Art und Qualität der gebauten Umwelt hat erheblichen Einfluss auf das Landschaftsbild und dessen Rezeption und Wirkung. Im Rahmen der Nutzung des G&D NM 3 wird der Blick von außen auf den Bestand analysiert. Stadtquartiere, wie die Fritz-Kissel-Siedlung in Karlsruhe, prägen ganze Stadtteile durch einen erheblichen quantitativen baulichen Eingriff in die räumliche Situation, wodurch der städtebaulichen und architektonischen Qualität der Bestände eine besondere Bedeutung zukommt.
Nutzungsakteure	Stadt Frankfurt: Stadtplanungsamt, Ordnungsamt Land Hessen Bund Nassauische Heimstätte (Bestandseigentümer) Denkmalschutzbehörde, Vereine (mit Zielen und Inhalten, die die Prägung des Landschafts- bzw. Stadtbildes betreffen)
Ausgeschlossene Akteure	Nicht öffentliche Akteure (als Nicht-Berechtigte verbindliche Regulierungen festzulegen) wie 1. wie 1. jegliche Akteure abseits des Bestandseigentümers, sofern ein baulicher oder sonstiger gestalterischer Eingriff nicht explizit gestattet ist (etwa im Fall von Mietern) –
Betroffene Akteure	Nassauische Heimstätte (Bestandeigentümer) Stadt Frankfurt, Nassauische Heimstätte Land Hessen, Stadt Frankfurt, Nassauische Heimstätte Mieter, Öffentlichkeit (Gesellschaft) Öffentliche Akteure, Bestandseigentümer

Intendierte Nutzung	<p>Sinnvolle – lokal bzw. regional angepasst auf die besondere Situation – Vorgaben für die bauliche Gestaltung der Stadt/Landschaft durch gebaute Umwelt</p> <p>Ausgestaltung angemessener Vorgaben gemäß der föderal geregelten Zuständigkeiten</p> <p>Rahmengesetzgebung gemäß der Zuständigkeit des Bundes (Raumordnung)</p> <p>Planung und Durchführung der baulichen Maßnahmen innerhalb des regulativen Rahmens</p> <p>Kontrolle der Einhaltung besonderer Schutzvorschriften</p>
Modalität	<p>Verbindliche und dauerhafte Planungs- und Rechtsgrundlage wie 1.</p> <p>wie 1.</p> <p>Legale und angemessene bauliche Eingriffe in die Umwelt gemäß gültiger Gesetzes- bzw. Rechtslage</p>
Missbräuchliche Nutzung	<p>Planungs- und Bebauungsvorgaben, die einseitig auf die bestmögliche finanzielle Verwertung des Bodens aus Renditeüberlegungen zielt und die Charakteristika und Geschichte des Ortes nicht reflektiert</p>
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	<p>Rivalisierende Nutzungen</p> <p>Bestandseigentümer G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung</p> <p>Auch wenn der planungsrechtliche Rahmen, innerhalb dessen der Bestandseigentümer seine Bauvorhaben plant und baut, seine Möglichkeiten eingrenzt, kann in der Fallstudie keine Rivalität der Nutzungen der G&amp;D NM 3 und PF 1 festgestellt werden.</p> <p>Banken, opportunistische Anleger G&amp;D PF 1 Kapitalverwertung</p> <p>Tendenziell können allerdings Kapitalverwertungsinteressen insbesondere von Akteuren mit kurzfristigeren und höheren Renditeerwartungen im Widerspruch zu planungsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf die Bodenverwertung stehen.</p> <p>Komplementäre Nutzungen</p> <p>Die planungs- und baurechtlichen Vorgaben für die Gestaltung der Landschaft und somit der Prägung des Stadt- bzw. Landschaftsbildes können die Nutzung des G&amp;D NM 1 unterstützen.</p>
Effekte	<p>Kulturell</p> <p>Insbesondere für die kulturelle Komponente der Nachhaltigkeit ist die Nutzung dieses G&amp;D bedeutend. Das bau- und planungsrechtliche Instrumentarium hat auf die Gestaltung des Stadtbildes erheblichen Einfluss, in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung kann sich dieser Einfluss positiv, aber auch negativ auswirken. Negative Effekte im Sinne einer oftmals weitreichenden Zerstörung vorhandener Substanz in den 1960er Jahren aber auch den darauf folgenden Jahrzehnten werden gerade durch ein entsprechendes Planungsrecht gerade auf kommunaler Ebene verstärkt.</p> <p>Die Wohnungsbestände der gemeinnützigen zumeist öffentlichen Wohnungsunternehmen werden, allein aufgrund der Gesellschafter-</p>

	<p>struktur in enger Abstimmung mit den städtischen Behörden innerhalb des regulativen Rahmens geplant und gebaut. Positive Beispiele insbesondere der 1950er Jahre sind in diesem Zusammenhang ebenso vorhanden wie auch negative, viele Großsiedlungen der 1970er Jahre etwa.</p> <p><b>Ökologisch</b> Die planungs- und baurechtlichen Vorgaben für die Gestaltung der Landschaft und die damit einhergehende Prägung des Stadt- bzw. Landschaftsbildes kann bei sinnvoller Ausgestaltung eine ökologisch nachhaltige Entwicklung fördern. Die Möglichkeit der Nutzung dieses G&amp;D seitens der öffentlichen Akteure ist für den Umgang der planenden und bauenden Akteure mit der Umwelt, durch die Versiegelung und Bebauung von Flächen, entscheidend. Eine restriktive Ausweisung von Bauland, eine Fokussierung auf Verdichtungsmaßnahmen in bereits bestehenden Siedlungsräumen oder auch ein bestimmter Ausschluss von baulichen Nutzungen kann im Sinne einer (ökologisch) nachhaltigen Politik und Strategie förderlich sein.</p>
<p><b>Regulierungen</b></p>	<p><b>Bund</b> Baugesetzbuch (BauGB)<sup>103</sup> Bauleitplanung<sup>104</sup> Bauordnungen<sup>105</sup></p> <p><b>Land Hessen</b> Hessische Bauordnung (HBO)<sup>106</sup></p> <p><b>Stadt Frankfurt</b> Stadtrecht (Gemeindefassung): z.B. I. Satzungen und Rechtsverordnungen: Abschnitt 6: Bauwesen, Grünflächen, Stadtentwässerung II. Anhang: Verwaltungsvorschriften: Abschnitt 6: Bauwesen, Grünflächen, Stadtentwässerung</p>

<sup>103</sup> Das deutsche Baugesetzbuch (BauGB) ist das wichtigste Gesetz des Bauplanungsrechts. Seine Bestimmungen haben großen Einfluss auf Gestalt, Struktur und Entwicklung des besiedelten Raumes und die "Bewohnbarkeit" der Städte und Dörfer. Es definiert die wichtigsten stadtplanerischen Instrumente, die den Gemeinden zur Verfügung stehen. Diese Darstellung folgt der Gliederung des Baugesetzbuches in die vier Teile Allgemeines Städtebaurecht, Besonderes Städtebaurecht, Sonstige Vorschriften und Überleitungs- und Schlussvorschriften, beschränkt sich jedoch auf einen allgemeinen Überblick über Gegenstände und Instrumente des Gesetzes. (Quelle: Wikipedia. <http://de.wikipedia.org/wiki/Baugesetzbuch>, aufgesucht am 14.08.07)

<sup>104</sup> Die Bauleitplanung ist das wichtigste Planungsinstrumentarium zur Lenkung und Ordnung der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde in Deutschland. Sie wird zweistufig in amtlichen Verfahren vollzogen, die im Baugesetzbuch (BauGB) umfassend geregelt sind. Zunächst wird in der vorbereitenden Bauleitplanung ein Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt (§§5–7 BauGB). In der verbindlichen Bauleitplanung werden sodann Bebauungspläne für räumliche Teilbereiche des Gemeindegebiets aufgestellt (§§8–10 BauGB). Während der Flächennutzungsplan nur behördenverbindliche Darstellungen über die Grundzüge der Bodennutzung enthält, regeln die Festsetzungen der Bebauungspläne die bauliche und sonstige Nutzung von Grund und Boden detailliert und allgemeinverbindlich. Die Bebauungspläne bestimmen somit wesentliche bauplanungsrechtliche Voraussetzungen, unter denen die Bauaufsichtsbehörden für Bauvorhaben Baugenehmigungen erteilen (sofern nicht nach Maßgabe der Bauordnungen der Länder sog. Genehmigungsfreistellungsverfahren durchgeführt werden).

Für die Aufstellung der Bauleitpläne sind die Gemeinden zuständig (kommunale Selbstverwaltung). Sie unterliegen dabei der Rechtsaufsicht höherer Verwaltungsbehörden und der Normenkontrolle der Justiz.

Bei der Bauleitplanung müssen die Gemeinden Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen beachten (§1 Abs. 4 BauGB, Anpassungspflicht) sowie öffentliche und private Belange berücksichtigen (§1 Abs. 7 BauGB, Abwägungspflicht). (Quelle: Wikipedia. <http://de.wikipedia.org/wiki/Bauleitplanung>, aufgesucht am 14.08.07)

<sup>105</sup> Bauordnungen sind Werte für Baurichtmaße und die daraus abgeleiteten Einzel-, Rohbau- und Ausbaumaße (DIN 4172). Alle Baustoffe und -konstruktionsarten sind nach DIN genormt. Die Normen bestimmen Qualität, Menge und Masse von Baustoffen. Sie legen Prüf- und Arbeitsvorschriften fest, stellen Sicherheitskriterien und Lieferbedingungen. Bauordnungen nach DIN bilden zugleich die Grundlage für Ansprüche auf Gewährleistung. Jedes Bundesland bestimmt in Eigenregie in der Liste der Technischen Baubestimmungen, welche DIN- und

## Erläuterung

Allgemeiner Teil siehe in der Analyse der Güter und Dienstleistungen der Fallstudie Rintheimer Feld des Kooperationspartners Volkswohnung.

### Fallstudie Fritz-Kissel-Siedlung

Die Fritz-Kissel-Siedlung ist eine typische und prägende Siedlung der 1950er Jahre in Frankfurt mit Zeilenbauten und Punkthäusern. Sie erfuhr lediglich Mitte der 1960er (vier Gebäude) und Anfang der 1970er Jahre (ein Gebäude) kleinere Verdichtungsmaßnahmen und wurde Ende der 1990er Jahre vollständig modernisiert. Trotz oder wegen der Modernisierung, in deren Rahmen die Punkthäuser, zur besseren Vertikalerschließung, mit vorgestellten Aufzugstürmen ausgestattet wurden, präsentiert sich die Fritz-Kissel-Siedlung auch gegenwärtig als typische Wohnsiedlung der 1950er Jahre.

Ihre positive Erscheinung und Rezeption seitens der Mieterschaft, des Unternehmens selbst und der Öffentlichkeit hat sich die Fritz-Kissel-Siedlung (FKS) über fünfzig Jahre behaupten können, so dass der Bestandseigentümer heute, in Bezug auf die FKS, von seinem „Prunkstück“<sup>107</sup> in Frankfurt spricht. Die Siedlung prägt den Stadtteil Sachsenhausen und das nähere Umfeld der Siedlung sowohl architektonisch als auch städtebaulich. Hierbei können die lange Mietdauer der Bewohner, die niedrige Fluktuation sowie die Alters- und Sozialstruktur der Mieterschaft als ein Beleg für die Zufriedenheit mit dem Bestand bewertet werden. Neben der soliden Qualität der Objekte ist hier insbesondere die innenstadtnahe Lage in Frankfurt mit einer guten verkehrstechnischen Anbindung verantwortlich. Darüber hinaus ist die FKS mit den an der Mörfelder Landstraße gelegenen Einrichtungen für die Deckung des täglichen und periodischen Bedarfs besonders für ältere und weniger mobile Mieter attraktiv.

#### 3.3.6.4 NM 4 Soziale und kulturelle Komplexität

NM 4	Soziale und kulturelle Komplexität
	<p>Die Wohnungsbestände stellen als Teil der gebauten Umwelt den größten Anteil des langfristigen kulturellen und materiellen Kapitals der Gesellschaft dar. Aus ökonomischer Sicht, gemessen am gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlagevermögen Deutschlands, beträgt ihr Anteil rund 50 Prozent<sup>108</sup>.</p> <p>Anhand der Wohnbaubestände als bauliche Artefakte, lassen sich historische Kontexte nachvollziehen sowie die Langfriststabilität der Systeme erkennen. Hierbei sind die Bestände des sozialen Wohnungsbaus bauliche Manifestationen für die gesellschaftlichen Bestrebungen der letzten etwa 150 Jahre, seit den ersten reformatorischen Bewegungen zur Linderung der Wohnungsnot und zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Besondere Bedeutung hat der soziale Wohnungsbau</p>

sonstigen Normen es einführt (dazu gehören die ETB-Richtlinien, die europäischen EN-Normen und evtl. als ISO-DIN die internationalen ISO-Normen). (Quelle: <http://www.architektur-lexikon.de/lexikon/baunormen.htm>, aufgesucht am 14.08.07)

<sup>106</sup> Die Bauordnung (BauO) oder Landesbauordnung (LBO) des jeweiligen Bundeslandes ist in Deutschland wesentlicher Bestandteil des öffentlichen Baurechts. Aufgrund eines Rechtsgutachtens des Bundesverfassungsgerichtes liegt die Kompetenz für das Bauordnungsrecht bei den deutschen Bundesländern. Sie regelt als Hauptbestandteil des Bauordnungsrechts die Bedingungen, welche bei jedem Bauvorhaben zu beachten sind. Dagegen werden die Bedingungen, auf welchen Grundstücken überhaupt und in welchem Art und Ausmaß gebaut werden darf, durch das Bauplanungsrecht bestimmt. Die Anforderungen der Bauordnung beziehen auf das Grundstück, und seine Bebauung. Neben den materiellen Regelungen, regeln die Bauordnungen die Formalien des Bauordnungsrechts, wie den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens, die Organisation der Bauaufsichtsbehörden und die Voraussetzungen für die Bauvorlageberechtigung. Die Bauordnung wird ergänzt durch zugehörige Erlasse und Durchführungsbestimmungen, sowie technische Baubestimmungen und bauaufsichtlich eingeführte Baunormen. (Quelle: Wikipedia. <http://de.wikipedia.org/wiki/Landesbauordnung>, aufgesucht am 14.08.07)

<sup>107</sup> Zitat: „Fritz-Kissel-Siedlung ist unser Prunkstück in Frankfurt“, Telefoninterview Hr. Albersmeier (NH), 04.05.2007

<sup>108</sup> Siehe Kapitel: Zur Betrachtung des Wohnungsbestands aus ressourcen-ökonomischer Sicht

	für die Versorgung der Bevölkerung, insbesondere der finanz- und/oder sozialschwachen Haushalte sowie für die Entwicklung der Kommunen, im 20. Jahrhundert. Die Quartiere und Bestände der öffentlichen, oftmals kommunalen ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, haben auf die Funktionsfähigkeit der Städte und die Stadtrendite maßgeblichen Einfluss.
<b>Nutzungsakteure</b>	Gesellschaft
<b>Ausgeschlossene Akteure</b>	-
<b>Betroffene Akteure</b>	-
<b>Intendierte Nutzung</b>	Das Interesse der Gesellschaft sollte sich auf die Erhaltung und Vermehrung des gesamten gesellschaftlichen Kapitals richten, welches den Gebäudebestand und als dessen Teil den Wohnungsbestand umfasst. Neben der monetären Abbildung des Wertes etwa über den Anteil des volks- und betriebswirtschaftlichen Kapitalstocks ist der Wert unter kulturellen und sozialen Gesichtspunkten kaum abzubilden. Die gerade durch die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen erzielte Stadtrendite ist hierbei kaum zu beziffern. Die soziale und kulturelle Komplexität reicht weit über die reinen Substanzwerte der Bestände hinaus.
<b>Modalität</b>	-
<b>Missbräuchliche Nutzung</b>	Zulassen der Wertminderung durch Verluste als Folge unzureichender Maßnahmen des Werterhalts oder bewusste Wertminderung durch Abriss von Gebäudesubstanz.
<b>Rivalisierende und komplementäre Nutzungen</b>	Fokussierung auf rein ökonomische Belange im Sinne einer höheren Rendite der Bodenverwertung, z.B. durch Ersatz von Wohngebäuden durch gewerbliche Nutzungen (Büroobjekte)
<b>Effekte</b>	
<b>Regulierungen</b>	Der gewissen Abstraktion in der Definition dieses G&D geschuldet, ist die Zuordnung konkreter Regulierungen schwierig. Obwohl der Erhalt der sozialen und kulturellen Komplexität, im Hinblick auf das gesamtgesellschaftliche Kapital, absolut entscheidend ist, wird dieser Bereich nur in geringem Ausmaß reguliert. Abseits der klassischen Denkmalschutzgesetze, deren Gültigkeit sich nur auf die geringe Anzahl der Baudenkmale erstreckt, zielen wenige Schutzpolitiken auf den Erhalt der sozialen und kulturellen Komponente der Ressource. Hingegen erschweren kürzere Nutzungszyklen und Abschreibungszeiten (degressive Abschreibung) eine langfristige und nachhaltige Perspektive für die Ressource.

## Erläuterung

Allgemeiner Teil siehe in der Analyse der Güter und Dienstleistungen der Fallstudie Rintheimer Feld des Kooperationspartners Volkswohnung

### Fallstudie Fritz-Kissel-Siedlung:

Die nach Angaben der Nassauischen Heimstätte positive Bewertung der FKS und deren Umfeldes seitens der Mieterschaft lässt (auch) auf ein gesundes soziales und soziokulturelles Miteinander innerhalb einer Nachbarschaft schließen. Die Mieterstruktur der Fallstudie weist ein Verhältnis von deutschen zu nicht-deutschen Haushalten von etwa 80:20 auf, was kein Garant für ein gesundes Miteinander in der Nachbarschaft ist, jedoch Angaben des Bestandeigentümers zufolge weniger Risiko für eine Brennpunktsituation bietet, als beispielsweise ein Verhältnis von 60:40.

Die niedrige Fluktuationsrate und die Tatsache, dass von den knapp 1.000 Mietparteien nach fünfzig Jahren noch achtzig als Erstmieter in ihren Wohnungen leben, können als Indizien für ein gesundes Mietmilieu gewertet werden. Darüber hinaus waren alle Mieter zur Zeit des Abschlusses des Mietvertrages in einem Beschäftigungsverhältnis.

Die Notwendigkeit mietnaher und sozialer Dienste, wie Nachbarschaftskonfliktlösung, Schuldnerberatung oder ein vom Bestandeigentümer initiiertes Sportangebot, ergibt sich nach Angaben der NH in der FKS, im Gegensatz zu anderen Teilbeständen des Unternehmens, nicht, da die FKS schlichtweg kein „Problemkind“<sup>109</sup> sei.

Die für die Wahrnehmung der FKS und den Wohnwert der Bewohner nicht unerheblichen Vandalismusschäden bleiben nach Angaben des Bestandeigentümers aus. Allerdings hinterlassen am Rand des Quartiers, an der Mörfelder Landstraße, einige Zerstörungswillige ihre Spuren, welche zeitnah von entsprechenden Handwerksbetrieben ausgebessert werden. Die NH versucht demnach, im Falle von Schäden der Bausubstanz und Beeinträchtigungen des Wohnwertes, zeitnah zu reagieren, um das Problem zu beseitigen.

### 3.3.6.5 NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität

NM 5	Erhaltung und Tradierung historischer (materieller, handwerklicher und stofflicher Qualitäten) und sozialer Werte
	<p>Wohnungsbestände dienen der Gesellschaft, als größter Anteil der gebauten Umwelt, als materielles Gedächtnis. In diesem Zusammenhang fungieren die Wohnbaubestände als primäres, historisches Dokument, anhand dessen sich Bau-, Konstruktions- und Kulturtechniken an den Gebäuden ablesen und darüber hinaus über die städtebauliche Situation der Bestände Rückschlüsse auf stadträumliche Ideen ziehen lassen.</p> <p>Dokumentation von Bauhandwerk und Baukunst Für die kulturelle und soziale Identität, also die Werte einer Gesellschaft, sind dinglich und sinnlich wahrnehmbare historische Zeugnisse von entscheidender Bedeutung, da sich hierin das kulturelle Erbe manifestiert. Baudenkmale dokumentieren traditionelles Bauhandwerk und lokale bzw. regionale Baukunst der entsprechenden Zeit. Der rechtliche Rahmen des Denkmalschutzes ist innerhalb dieses G&amp;D als</p>

<sup>109</sup> Zitat: „Die Fritz-Kissel-Siedlung ist kein Problemkind“, Herr Albersmeier im Telefoninterview, 04.05.2007

	<p>Instrument zur Erhaltung und Tradierung historischer und sozialer Werte zu verstehen. Er greift indes nur bei unter Schutz gestellten Objekten, welche gemessen am deutschen Gesamtwohnbaubestand einen verschwindend geringen Anteil ausmachen.</p> <p>Der Gewährleistung der Erhaltung und Tradierung historischer Werte kommt, im Hinblick auf die kulturelle Komponente einer nachhaltigen Politik, eine besondere Bedeutung zu, wenngleich sich diese nicht in einem entsprechenden rechtlich gesetzlichen Rahmen abbildet. Regulierungen, wie Zweckentfremdungsverbote in Bezug auf Wohnbauten, zielen nicht auf die Erhaltung der baulichen Substanz um ihrer selbst willen, sondern sollen, zumeist einer Wohnungsknappheit geschuldet, verhindern, dass die Größe des vorhandenen Wohnraums reduziert wird.</p>
Nutzungsakteure	<p>Öffentliche Akteure Gesellschaft, Öffentlichkeit Administrative Stellen, Denkmalschutzbehörden (Oberste, Höhere, Untere Denkmalschutzbehörde, Landesarchiv) Wissenschaft, Forschung</p>
Ausgeschlossene Akteure	-
<b>Betroffene Akteure</b>	<p>Volkswohnung, Mieter wie 1. Volkswohnung Der Denkmalstatus schränkt den Bestandseigentümer in seinen Nutzungsrechten in Bezug auf bauliche Maßnahmen (Instandhaltung, Modernisierung) zum Teil erheblich ein. Im Rintheimer Feld steht allerdings kein Gebäude unter Denkmalschutz, so dass die Ausführungen im Folgenden zum Denkmalschutz in der Fallstudie nicht nachgewiesen werden können.</p>
Intendierte Nutzung	<p>Schaffung von Rahmenbedingungen für den Erhalt der baulichen Substanz im Rahmen einer nachhaltigen Politik (Erhalt und Bewahrung des kulturellen Erbes in Form der historischen Zeugnisse). Pflegerischer Umgang mit dem Bestand Erhalt und Überlieferung des Wissens um die materiellen und handwerklichen Qualitäten Dokumentation der baulichen Maßnahmen Erforschung historischer Substanz Bestimmung und Anwendung einer Erhaltungsstrategie</p>
Modalität	<p>– – Dokumentieren und Erforschen der architektonischen Substanz, der historischen Information des Bestands (Materialien, Bautechnik, Architektur, Konstruktion, Technik, historischer Kontext, d.h. heimatgeschichtliche, künstlerische und wissenschaftlich Gründe eines öffentlichen Interesses)</p>

Missbräuchliche Nutzung	Inkaufnahme des Verfalls oder Abbruchs der ursprünglichen Bausubstanz mit der Folge des Verlustes „historischer“ materieller, handwerklicher oder stofflicher Qualitäten und der Techniken, mit denen diese geschaffen wurden. Verstoß gegen die Erhaltungspflicht (Abriss, Umbau und Erweiterung, die mit der Zerstörung der Substanz einhergeht) Unsachgemäße Nutzung, die der Substanz (Bestand) schadet Unterschutzstellung nicht schützenswerter Objekte und somit mögliche Behinderung notwendiger baulicher Entwicklungen „falsche“ Denkmalpflege – Restaurierung im Sinne der Herstellung eines vermeintlich „authentischen“ (bauzeitlichen) Zustands
Rivalisierende und komplementäre Nutzungen	Bestandseigentümer G&D PF 1 Kapitalverwertung, PF 2 Landverwertung Verwertung des Bestands bzw. des Bodens unter rein ökonomischen Belangen in Form einer höheren Rendite – Bestandseigentümer, Eigentümer des Unternehmens G&D PF 1 Kapitalverwertung Nutzung, die dem Denkmalschutz entgegensteht → ökonomische Belange
Effekte	Kulturell Bei Inkaufnahme des Verlustes des Bestands, aufgrund fehlender bestandserhaltender Maßnahmen und mangelnder Überlieferung des Wissens, gehen materielle, stoffliche, handwerkliche und technische Qualitäten verloren.
Regulierungen	Land Hessen Denkmal, Denkmalpflege, Denkmalschutz Denkmalschutzgesetz Hessen (DSchG) Erläuterungen hierzu in der Analyse der Güter und Dienstleistungen der Fallstudie Rintheimer Feld der Volkswohnung.

## Erläuterung

Allgemeiner Teil siehe in der Analyse der Güter und Dienstleistungen der Fallstudie Rintheimer Feld des Kooperationspartners Volkswohnung (Kapitel VII.b.)

In der FKS stehen keine Objekte unter Denkmalschutz. Im Gesamtbestand der Nassauischen Heimstätte befindet sich jedoch beispielsweise (seit 1993) die, der Fritz-Kissel-Siedlung benachbarte, Heimatsiedlung, welche 1989 als Gesamtanlage, wegen ihrer künstlerischen und geschichtlichen Bedeutung, als eindrucksvolles Beispiel des experimentellen Siedlungsbaus des Neuen Frankfurt der Ära Ernst May, in die Liste der erhaltenswerten Kulturdenkmäler des Landes Hessen aufgenommen wurde.

## **4 DISKUSSION DER BEWIRTSCHAFTUNGSSTRATEGIEN**

### **4.1 Einfluss des Bestandseigentümers und Managementstrategien**

#### **4.1.1 Der Bestandseigentümer als besonderer Nutzerakteur**

Das Forschungsprojekt untersucht die Nutzung der von der Ressource Wohnbaubestand bereitgestellten Güter und Dienstleistungen (G&D). In diesem Zusammenhang nimmt der Eigentümer eine besondere Rolle im Vergleich mit den anderen Nutzerakteuren ein (siehe Abb. 4.,1). Damit wird der besonderen Bedeutung des Eigentümers auf die Nutzung und damit auf die Bewirtschaftung der Ressource Rechnung getragen.

Im Gegensatz zu einer natürlichen Ressource muss die künstliche Ressource vom Menschen geschaffen werden. Über die ursprüngliche Erstellungsphase hinaus muss, im Gegensatz zu einer natürlichen Ressource, das Bestehen der Ressource an sich gesichert werden. Während natürliche Ressourcen ohne die Nutzung des Menschen bestehen können (z.B. Wälder, Seen etc.), bedarf es bei der Ressource Wohnungsbestand, unabhängig von der Nutzung, dauerhafter Aufwendungen um das Bestehen des Bestands sicherzustellen. Die entsprechende Aufgabe, in Form von Instandhaltung und Modernisierung, liegt beim Eigentümer. Zugleich ist der Bestandseigentümer für das Ende des Bestehens der Ressource, den Abriss, verantwortlich. Dieser Fall kann sich durch Verzicht auf regelmäßige und dauerhafte Aufwendung einstellen. Diese Aufgaben (Initiierung und Koordination der Errichtung, Instandhaltung, Instandsetzung und Abriss) begründen die Sonderrolle des Eigentümers im Vergleich zu anderen Nutzern der Ressource.

In Rahmen der nutzungsbezogenen Analyse ist der Bestandseigentümer vor allem Nutzerakteur des Güter und Dienstleistungskategorie [PF 1] Kapitalverwertung, dessen intendierte Nutzung die Erwirtschaftung eines Ertrags ist und zu deren Erfüllung sich das Wohnungsunternehmen der Errichtung, der Bewirtschaftung und (letztlich) dem Abriss oder dem Verkauf der Ressource bedient. Die für die Erstellung, Erhaltung, Verbesserung oder Abriss notwendigen Maßnahmen entsprechen gemäß dem analytischen Rahmen insbesondere die Nutzungen der Güter und Dienstleistungen der Kategorien PF und ME.

Zur angemessenen Abbildung der Rolle des Bestandseigentümers ist neben der Analyse der Güter und Dienstleistungen die spezifische akteursbezogenen Analyse sinnvoll, welche den Akteur und nicht das Güter und Dienstleistungen ins Zentrum der Analyse stellt. Der Bestandseigentümer ist nur bei wenigen Güter und Dienstleistungen Nutzerakteur, steuert und koordiniert jedoch zahlreiche weitere Nutzungen durch die Vergabe von Nutzungsrechten per Vertrag an entsprechende Nutzerakteure der Güter und Dienstleistungen. Um seine Ziele im Rahmen der Kapitalverwertung (G&D PF 1) zu erreichen und den sozialpolitischen Auftrag (G&D NM 1 und 2) zu erfüllen, muss der Eigentümer somit zahlreiche weitere Nutzerakteure unterschiedlicher Güter und Dienstleistungen in die Nutzung einbeziehen, darunter Banken, die Kredite vergeben und Bauunternehmungen, die die Gebäude errichten. In vielen Fällen hat der Bestandseigentümer sowohl das Recht als auch die Verpflichtung den Nutzungsakteur und die Art der Nutzung der Güter und Dienstleistungen zu bestimmen oder einzugrenzen (vgl. Abb. 4.1).

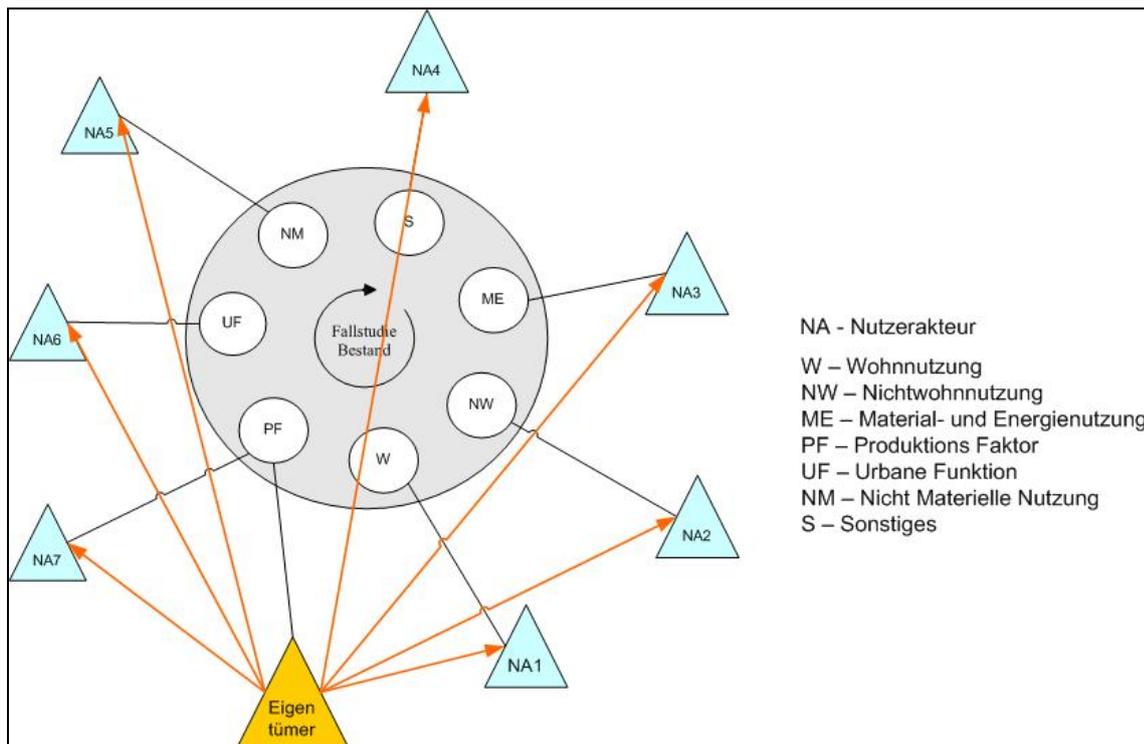


Abbildung 4.1 Funktion des Eigentümers; ifib 2007; in Anlehnung an idheap 2006

#### 4.1.2 Strategien und Maßnahmen des Bestandseigentümers

Von rechtlichen Verpflichtungen abgesehen ist die Art und Weise sowie die Frequenz (bzw. der Zyklus), in welchem der Eigentümer diese Nutzungen durch andere Akteure organisiert, das Resultat der Managementstrategie des Eigentümers. Der Eigentümer muss unterschiedliche Nutzungen organisieren, wobei für die Verwaltung im Wesentlichen die Nutzungen der Güter und Dienstleistungen in den Kategorien W Wohnnutzung und NW Nichtwohnnutzung sowie die Nutzung des G&D PF 3 Arbeitsverwertung organisiert werden. In Bezug auf bauliche Maßnahmen hingegen, wie Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung und Umbau, liegt der Schwerpunkt auf der Organisation der Nutzungen der G&D PF 1 Kapitalverwertung, PF 3 Arbeitsverwertung und ME 2 Materialabnahme, welcher als KAM-Ansatz bezeichnet wird (vgl. Abb. 4.2).

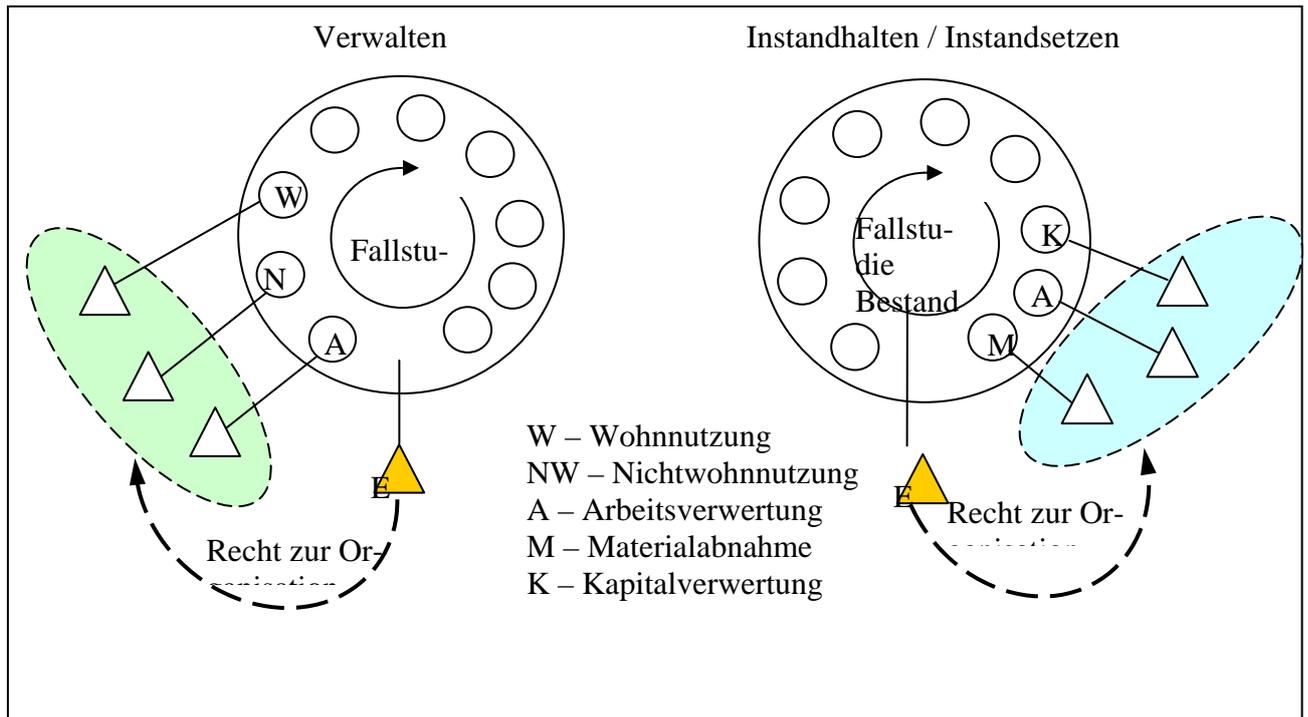


Abbildung 4.2 KAM-Ansatz; in Anlehnung an idheap 2006, ifib 2007

Da sich der Bestand im Gegensatz zu natürlichen Ressourcen nicht selbst reproduzieren und erhalten kann, obliegen dem Eigentümer strategische Entscheidungen, die den Fortbestand der Ressource betreffen. Grundsätzlich lassen sich gemäß Schubiger<sup>110</sup> vier unterschiedliche strategische Bewirtschaftungsentscheide identifizieren:

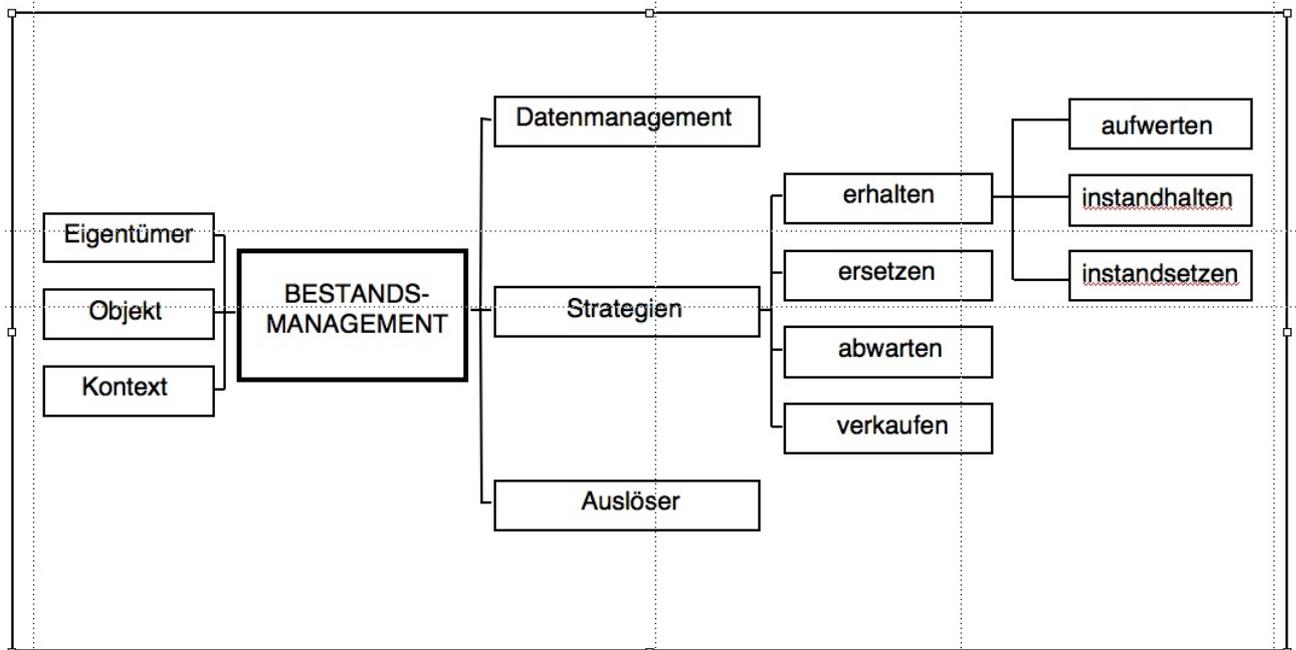


Abbildung 4.3 Strategische Bewirtschaftungsentscheide; in Anlehnung an Schubiger 1996, ifib 2007

<sup>110</sup> Bundesamt für Konjunkturfragen (Hrsg.); Schubiger, Richard: Immobilienwirtschaftung in der Praxis. Bern 1996

Abhängig von der Strategie des Bestandseigentümers kann dieser die anderen Akteure und deren Nutzungen zugunsten seiner Ziele steuern. Hierfür ergeben sich vier Optionen, welche abhängig vom regulativen System unterschiedlich großen Gestaltungsspielraum bieten.

Die Wahl der Akteure:

In den meisten Fällen besitzt der Eigentümer das Recht die anderen Nutzungsakteure der Ressource zu bestimmen. So zum Beispiel die Mieter oder die Baufirma.

Die Definition der Nutzungsrechte:

Über den Vertrag, z.B. den Mietvertrag, können die Nutzungsrechte der anderen Nutzerakteure definiert werden. Die Definition der Nutzungsrechte bietet dem Eigentümer jedoch nicht nur die Rechte der anderen Akteure einzuschränken, sondern ermöglicht es ihm, die Nutzungsrechte mit entsprechenden Auflagen zu verbinden. In den Fällen in denen der Eigentümer der Rechteinhaber ist, wird er im Gegenzug zur Verleihung seiner Rechte eine Entschädigung verlangen (zum Beispiel den Mietzins)

Die Modalität der Nutzung:

Über die Vergabe von Rechten erfolgt auch eine Definition der Modalität. Die Modalität bestimmt den Zeitraum oder das Intervall der Nutzung von Gütern und Dienstleistungen. Dazu gehört z.B. die Bestimmung der Reinigungsintervalle der Gebäudereinigung.

Intervall der Vergabe eines Nutzungsrechts:

Einige Nutzungsrechte wie das Recht auf Arbeitsverwertung und Materialabnahme werden in Intervallen und für einen bestimmten Zeitraum vergeben, etwa bei Instandhaltungsmaßnahmen. In diesem Fall entspricht das Intervall der Vergabe der Nutzungsrechte an den G&D PF 3 und ME 2 dem Instandhaltungsintervall. Der Zeitraum des Nutzungsrechts entspricht hier der Bauphase.

Maßgeblich für die Qualität der Maßnahmen und damit auch für die nachhaltige Bewirtschaftung der Bestände sind die Definition der Nutzungsrechte (Ausmaß der Nutzung und damit ihrer Wertigkeit, Instandhaltungsaufwand) sowie das Intervall der Vergabe eines Nutzungsrechts (Instandhaltungszyklus). Der jährliche Instandhaltungsaufwand, in Abb. 4.4 als laufender Unterhalt dargestellt, variiert in seinem Ausmaß in Abhängigkeit von dem eingesetzten Kapital sowie dem Arbeits- und Materialaufwand. Hingegen definiert sich der Instandhaltungs- oder Instandsetzungszyklus, hier dargestellt als Teil- oder Gesamterneuerung, durch das Intervall der Vergabe der Nutzungsrechte an Materialabnahme und Arbeitsverwertung.

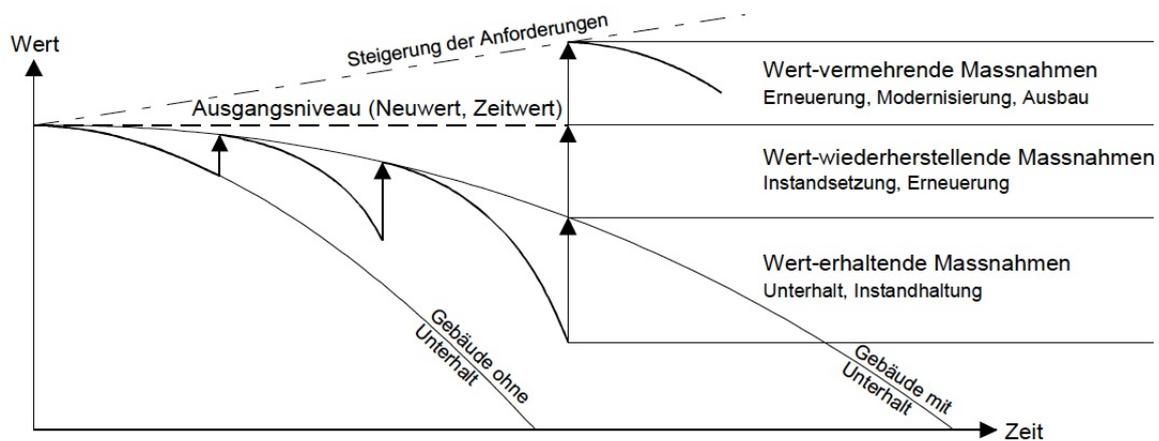


Abbildung 4.4 Alterung von Gebäuden; [ifib 2007]

#### 4.1.3 Einfluss des Bestandseigentümers auf die Nutzung anderer Güter und Dienstleistungen der Ressource

Die Analyse der Fallstudie zeigt den eingeschränkten Einflussbereich des Eigentümers in Bezug auf die Nutzungen der Güter und Dienstleistungen der Ressource. Für das Verhältnis zwischen Eigentümer und den an der Nutzung der Ressource beteiligten Akteure gilt es grundsätzlich vier unterschiedliche Konstellationen zu unterscheiden (vgl. Abb. 4.5):

- Uneingeschränkter Einfluss auf den Akteur mit eingeschränktem Einfluss auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungen (Beispiel: Mieter in der freifinanzierten Wohnung)
- Eingeschränkter Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung des Akteurs (Beispiel: Mieter in einer geförderten Wohnung)
- Grundlegend eingeschränkter Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung des Akteurs (Beispiel: Wasserwerke, Abfallentsorgung, Abwasserentsorgung)
- Kein Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung (Beispiel: Stromlieferant)

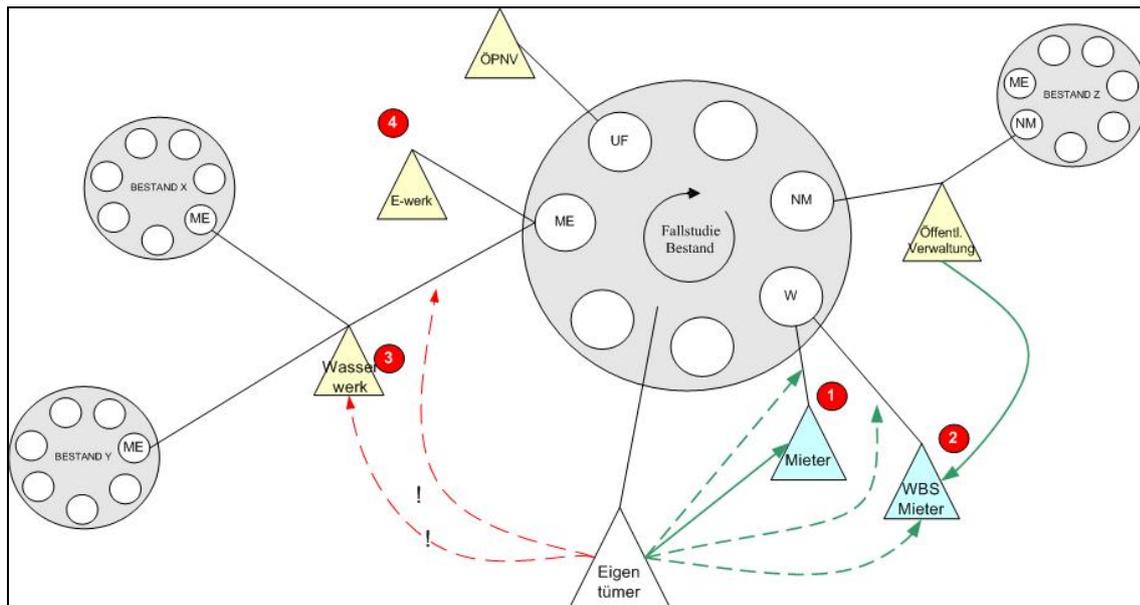


Abbildung 4.5 Einfluss des Eigentümers auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungen durch andere Akteure [ifib 2007]; in Anlehnung an idheap 2006

1. Uneingeschränkter Einfluss auf den Akteur mit eingeschränktem Einfluss auf die Nutzung des Güter und Dienstleistungen:

Das G&D W 1 Wohnnutzung ist hierfür typisch. Der Eigentümer nutzt in der Regel sowohl das Recht den Nutzungsakteur zu bestimmen als auch die Nutzungsrechte des Nutzungsakteurs zu steuern. In beiden Fällen dient ihm hierfür einen Vertrag (Mietvertrag) als Instrument. Während der Eigentümer bei der Wahl des Mieters für nicht geförderte Wohnungen uneingeschränkt ist, wird er bei der Gestaltung der Nutzungsrechte des Mieters durch das Mietrecht sowie die Rechtsprechung bereits deutlich eingeschränkt.

Selbstaufgelegte Beschränkungen der Auswahl der Mieter seitens der Akteure der öffentlichen ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, so auch der Volkswohnung, etwa durch Vermietung an Bevölkerungskreise mit Problemen am Wohnungsmarkt auch ohne WBS, zeichnen die Akteursgruppe aus. Durch diese Form der Unternehmenspolitik wird dem Unternehmensziel und –zweck entsprochen.

2. Eingeschränkter Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung des Akteurs:

Der Einfluss des Eigentümers auf die Akteure und deren Nutzungsrechte wird in vielen Fällen durch öffentliches und privates Recht sowie durch öffentliche Schutzpolitiken eingeschränkt. Handelt es sich z.B. um eine öffentlich geförderte Wohnung wird das Recht auf die Auswahl des Nutzerakteurs Mieter beschränkt oder sogar stark eingeschränkt. In einigen Fällen wird das Recht zur Bestimmung des Nutzerakteurs sogar vollständig auf die öffentliche Verwaltung übertragen (Benennungsrecht).

3. Grundlegend eingeschränkter Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung des Akteurs:

In einigen wenigen Fällen ist der Einfluss des Eigentümers auf die Auswahl und die Rechte des Nutzungsakteurs grundlegend eingeschränkt. Dies ist beispielsweise bei der Nutzung einiger Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME Material- und Energieverwertung der

Fall, da die Gemeindegsetzungen (Stadtrecht) vielen Nutzerakteuren dieser Kategorie ein alleiniges Nutzungsrecht einräumen und dazu parallel die Nutzungsrechte und –Bedingungen regeln. Bei zahlreichen Akteuren der Güter und Dienstleistungen Kategorie ME kommt hinzu, dass es sich hierbei um „unbeschränkte Akteure“ („unrestricted actors“) handelt, die einen potentiell größeren Einfluss insbesondere auf beschränkte Akteure (z.B. Mieter) haben. Der Einfluss dieser „unbeschränkten Akteure wird durch die Einschränkung der Verfügungsrechte des Bestandseigentümers noch verstärkt.

#### 4. Kein Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung:

Unabhängig von der Einflussgröße ist die Nutzung der Güter und Dienstleistungen in den drei vorangegangenen Beispielen immer mit einem Vertrag mit dem Bestandseigentümer verbunden. Die Analyse der Güter und Dienstleistungen zeigt jedoch, dass es manche Güter und Dienstleistungen gibt, deren Nutzung nicht per Vertrag mit dem Bestandseigentümer geregelt wird, weshalb der Eigentümer keinen Einfluss auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungen hat. Dazu gehören z.B. die Nutzung des Bedarfs an Energie (G&D ME 1) durch den Energieversorger oder die Nutzung des Bedarfs an institutionellen Einrichtungen wie Schulen (G&D UF 3) ebenso wie die Nutzung des Bedarfs an verkehrstechnischer Infrastruktur (G&D UF 2) durch die jeweilige Gemeinde und das Land.

Die Bewirtschaftung des Wohnbaubestands durch dessen Eigentümer, als Organisation der Nutzungsrechte und Nutzungsakteure anderer Güter und Dienstleistungen, ist in stark abhängig vom Einfluss des Eigentümers auf die Akteure und deren Nutzungsrechte. Besonders in der Nutzungskategorie Material- und Energieverwertung ist der Einfluss des Eigentümers auf die Akteure der Energie- und Wasserversorgung sowie der Abfallentsorgung begrenzt. In Bezug auf das G&D W 1 Wohnnutzung als Nutzung der Ressource zu einem sozial verträglichen Preis, ist der Einfluss der Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME Material- und Energieverwertung immens, da sie die so genannte „zweite Miete“ erheblich beeinflussen. Entsprechende Güter und Dienstleistungen wurden in der Vergangenheit hauptsächlich von Akteuren der öffentlichen Hand genutzt bzw. gesteuert.

Beeinflussbarkeit einzelner Betriebskostenarten durch	Kommune, kommunale Ver- / Entsorger	WU	Mieter / Mitglied	
Grundsteuer	XX	O	O	<b>öffentlich beeinflusste Betriebskosten</b> Grundsteuer Be- und Entwässerung, Straßenreinigung/Müllbeseitigung Kehrgebühren } ca. 42%
Wasserversorgung (HH)	XX	(X) <sup>1</sup>	XX	
Entwässerung (HH)	XX	(X) <sup>1</sup>	XX	
Raumwärme / Warmwasser	O	X	XX	<b>gebäudespezifische Betriebskosten</b> Raumwärme/Warmwasser Aufzugskosten } ca. 44% Beleuchtungskosten Sachversicherungen Sonstige Betriebskosten (teilweise)
Aufzugskosten	O	XX	O	
Straßenreinigungskosten	XX	O	O	
Müllbeseitigungskosten	XX	(X) <sup>2</sup>	X	
Gebäudereinigung	O	XX	X	
Ungezieferbekämpfung	O	O/ X	XX	<b>leistungsabhängige Betriebskosten (Service)</b> Gebäudereinigung } ca. 14% Gartenpflegekosten Hauswartkosten Antennenversorgung Sonstige Betriebskosten (teilweise)
Gartenpflegekosten	O	XX	X	
Beleuchtungskosten	XX	(X) <sup>1</sup>	O	
Schornsteinreinigungskosten	XX	O	O	
Sach- / Haftpflichtversicherungen	O	XX	O	
Hauswartkosten	O	XX	O / X	
Antennenversorgung	O	XX	O	
Sonstige Betriebskosten	O	XX	O	

XX : stark  
X : gering, teilweise  
O : gar nicht, selten

<sup>1</sup> = durch technische Maßnahmen  
<sup>2</sup> = durch optimales Abfallmanagement

Abbildung 4.6 Beeinflussbarkeit und Klassifizierung einzelner Betriebskostenarten [GDW 2005]111

Beabsichtigte und vollzogene Privatisierungsbemühungen der öffentlich-rechtlichen Akteure lassen eine Analyse der Rechtsformen der beteiligten Akteure und der damit verbundenen Einflussmöglichkeit auf deren Geschäftspolitik sinnvoll erscheinen.

<sup>111</sup> GdW Information 112, Betriebskostenspiegel – Gefahren und Chancen; Berlin Oktober 2005

## **4.2 Managementstrategien in der Beziehung zu den vier Projekthypothesen**

### **4.2.1 Besonderheit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft**

Im Rahmen der Diskussion der Beziehung der Managementstrategien der ehemals gemeinnützigen wohnungswirtschaftlichen Unternehmen zu den Projekthypothesen wird nochmals auf die Besonderheiten dieser Akteursgruppe verwiesen. Die Tatsache, dass die öffentlichen Wohnungsgesellschaften Instrumente staatlicher Wohnungspolitik waren bzw. noch immer sind, legt eine enge Verflechtung mit dem regulativen Rahmen nahe. Zwei Voraussetzungen sind für die weitere Diskussion von Bedeutung: (1) Die Kooperationspartner und ihre Unternehmenspolitik sind exemplarisch für die Akteursgruppe der öffentlichen Wohnungsgesellschaften, wobei deren Charakteristika einer gemeinnützigen Unternehmenspolitik auch nach der Aufhebung des WGG (1990) fortgeführt werden, und (2) die Kooperationspartner sind als Bestandseigentümer, insbesondere aufgrund ihrer Eigenschaft als öffentliche und ehemals gemeinnützige Unternehmen und ihres Anteils, nicht repräsentativ für die Wohnraumanbieter auf dem deutschen Wohnungsmarkt.

### **4.2.2 Managementstrategien der Wohnungsunternehmen in wechselseitiger Abhängigkeit zum institutionellen Regime**

Managementstrategien resultieren aus dem institutionellen Regime (IR) sowie aus einem autonomen Entscheidungsrahmen des Bestandseigentümers und sind abhängig von der lokalen und regionalen Situation. Die Managementstrategien können:

- (1) dem regulativen Rahmen genügen oder über ihn hinaus reichen (etwa Modernisierungsmaßnahmen, die Bedingungen jenseits der Soll-Vorschriften erfüllen),
- (2) im Widerspruch zu Regulierungen stehen (Verbot von Haustierhaltung trotz genereller gesetzlicher Erlaubnis) oder (3) unabhängig von Regulierungen sein, da keine existieren (soziale Aktivitäten).

„Wo Spielräume und Freiheiten geschaffen werden, werden diese auch genutzt.“<sup>112</sup>

Das Zitat kann mit Blick auf eine nachhaltige Nutzung der Ressource, hier eine nachhaltige Bewirtschaftung durch den Bestandseigentümer, positive als auch negative Konsequenzen auf den Bestand haben.

In den geführten Interviews mit Vertretern der öffentlichen (kommunalen) Akteure betonen diese, dass innerhalb des „Konzerns Stadt“ Entscheidungen abseits des offiziellen Amtsweges, von Mensch zu Mensch, getroffen werden können. Gute persönliche Kontakte zu Mitarbeitern staatlicher administrativer Stellen können strategische Entscheidungen (des Wohnungsunternehmens) eindeutig positiv beeinflussen, wohingegen eine strapazierte Beziehung Prozesse behindern oder sogar scheitern lassen kann. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, ob es „der Einzelne [Akteur] versteht, den bestehenden rechtlichen Rahmen für sich bzw. die Sache zu nutzen.“<sup>113</sup> Auf Seiten der öffentlichen Hand ist sowohl die Verinnerlichung der gemeinsamen, gesellschaftlichen und politischen Ziele, als auch ein Bewusstsein für die Thematik von Bedeutung.

---

1. <sup>112</sup> Prof. Helmut Feußner, Interview, 31.08.2006

<sup>113</sup> ebd.

Wie im Rahmen der Fallstudienuntersuchung ausgeführt, lässt sich ein Zusammenhang zwischen den Managementstrategien der Unternehmen und dem maßgeblichen institutionellen Regime nachweisen, wobei der Einfluss des regulativen Rahmens von den Bestandseigentümern selbst herausgestellt wird. Deren Unternehmensziel ist über Jahrzehnte, breite Schichten oder bestimmte Kreise der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, weshalb sie in den Jahren des Bestandsaufbaus – 1950er und 60er, bedingt auch 70er Jahre – fast ausschließlich Neubau betreiben und seit Ende der 1970er Jahre, intensiv seit den 1990er Jahren, bestands-erhaltende (Instandhaltung und –setzung, Sanierung) oder -verbessernde Maßnahmen (Modernisierung) im Rahmen der strategischen Zielrichtung durchführen. In diesem Zusammenhang sind zwei wohnungspolitische Bereiche von besonderer Bedeutung, welche die Abhängigkeit der ehemals gemeinnützigen und zumeist öffentlichen Wohnungswirtschaft verdeutlichen: die Wohnungsbau-/Wohnraumförderung und die rechtliche Sonderstellung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen gemäß WGG. Deren historische Entwicklung wird in Anhang (Historische Entwicklung) beleuchtet und als Fokusgebiet hervorgehoben. In Kapitel über die Analyse des Institutionellen Regimes wird die Diskussion um die Bedeutung der Wohnung und dem Wohnungsbestand als Sozial- und Wirtschaftsgut<sup>114</sup> in den ressourcen-ökonomischen Forschungsansatz übersetzt.

#### **4.2.3 Abhängigkeit der Nutzung der Ressource von Nicht-Wohnnutzungen insbesondere der Kategorien Material und Energieverwertung, Produktionsfaktor und Nicht-Materielle Nutzungen**

Der Fortbestand der Ressource Wohnbaubestand sowie die Nutzung der Ressource innerhalb der Wohnnutzungskategorie durch den Nutzerakteur Mieter ist stark abhängig von der Nutzung anderer Güter- und Dienstleistungskategorien.

Für den Aufbau der Ressource sind insbesondere die Güter und Dienstleistungen der Kategorie NM Nicht-Materiellen Nutzung von Bedeutung, durch deren Nutzung die Akteure der öffentlichen Hand die Lösung wohnungspolitischer, aber auch anderer nicht-wohnungspolitischer Probleme anstreben. In der Kategorie PF Produktionsfaktor wird die Nutzung der Kapitalverwertung gerade in jüngster Zeit immer bedeutender. Wenn es auch in den Fallstudien nicht erscheint, so stehen öffentliche Wohnungsunternehmen unter zunehmend größerem ökonomischem Druck der Gesellschafter (Eigentümer der Unternehmen). Die öffentliche Hand fordert zunehmend höhere Renditen von den Unternehmen, um den kommunalen Haushalt zu entlasten. In Fällen des Verkaufs der Wohnungsunternehmen samt ihrer

---

<sup>114</sup> Rivalitäten in der Nutzung der Ressource Wohnungsbestand ergeben sich aus der Tatsache, dass die Wohnung und die Bestände als Summe, in einer sozialen Marktwirtschaft sowohl Wirtschaftsgut als auch Sozialgut sind. Hierbei bedeutet der Begriff Wirtschaftsgut nach Jenkis „dass die Kosten dieses Gutes von den Mietern oder den Eigennutzern ohne staatliche Subvention in vollem Umfang getragen werden müssen. In diesen Kosten ist auch die Verzinsung des Eigenkapitals enthalten, die zum Gewinn des Investors beziehungsweise des Vermieters führt. In marktwirtschaftlichen Systemen ist das Gut Wohnung ausschließlich oder vornehmlich ein Wirtschaftsgut.“ Weiter definiert Jenkis das Wohnen im Sinne eines Sozialguts als Nutzungsvorgang des Gutes Wohnen durch den Mieter. Das Entgelt – der Mietzins – für diese Nutzung kann abhängig von politischen oder ideologischen, sozialen, kulturellen oder anderen außerökonomischen Gründen vom Kosten- oder Marktpreis ganz oder teilweise nach unten abweichen.

Die Entwicklung der Betrachtung des Guts Wohnung in Deutschland (BRD) sei gekennzeichnet von einem Schwanken zwischen Ökonomie und Ideologie. Die Überführung der Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft konnte im Zuge der Währungsreform von 1948 noch nicht gelingen, aber 1960 mit dem „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ (Lücke-Gesetzgebung) eingeleitet werden. Seit dieser Zeit ist der Gesetzgeber, aber auch die Judikative (Bundesverfassungsgericht – BVG) stets um einen Interessenausgleich zwischen Mietern und Vermietern bemüht. Ein permanenter Balanceakt zwischen Wirtschafts- und Sozialgut.

Aufgrund eines steten Anstiegens der Zahl der Eingriffe seitens der öffentlichen Hand (allein) in den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik ist die Nutzungssituation umfangreich reguliert, wobei Rivalitäten sowohl entschärft wie auch verstärkt wurden.

Zur makroökonomischen Beurteilung der Frage, ob neben der Wohnung auch das Wohnen ein Sozialgut ist bemerkt Jenkis: „Das Wohnen ist ein ökonomischer Vorgang. Annähernd 25 Prozent des Einkommens werden regelmäßig hierfür verwendet. Wohnen ist aber ein rechtliches und zugleich gesellschaftliches Phänomen; denn in Siedlungen und Städten führt das Wohnen zu positiven und negativen zwischenmenschlichen Beziehungen, denen der Einzelne kaum ausweichen kann. Selbst zwischen Eigenheimnachbarn kann es Nachbarschaftsstreit geben, der zu den menschlich unerfreulichsten Auseinandersetzungen führt, die auch rechtliche kaum gelöst werden können. Weit problematischer ist die Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen in einigen Stadtteilen. Es bilden sich Ghettos, die nicht nur den einzelnen Eigenheimer oder Mieter betreffen, sondern die gesamte Stadtstruktur.“ (vgl.: Jenkis, Helmut: Wirtschaftsgut kontra Sozialgut. In FAZ Nr. 185, 11.08.06, S. 41)

Bestände an kapitalmarktorientierte Investoren verschärft sich diese Tendenz kurz- oder mittelfristig, da die neuen Eigentümer explizit andere Strategien verfolgen, die einen höheren Kapitalfluss aus den Wohnungsgesellschaften bedeuten.

Die Nutzung des G&D Kapitalverwertung und der Güter und Dienstleistungen in der Kategorie NM Nicht-Materielle Nutzungen durch zumeist öffentliche Akteure stehen daher mehr und mehr rivalisierend und konkurrierend gegenüber und beeinflussen darüber hinaus die Nutzung des Güter und Dienstleistungen Wohnnutzung durch den Nutzerakteur Mieter.

Die im Projektantrag formulierte Hypothese bezüglich der Abhängigkeit der Wohnnutzung von nicht-wohndienlichen Nutzungen kann somit eindeutig nachgewiesen und belegt werden.

#### **4.2.4 Änderungen im institutionellen Regime und Auswirkungen auf die Managementstrategien**

Die Aufhebung des WGG ist als maßgeblicher Regimewandel, im Zusammenhang mit einem wechselnden Verständnis des Staates und seiner Aufgaben, beeinflusst, mit erheblichen zeitverzögerten Effekten die Nutzung der Kapitalverwertung und der Befriedigung wohnungspolitischer als auch nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse. Darüber hinaus haben Deregulierungstendenzen und Privatisierungen im Bereich der Energieversorgung, der Telekommunikation sowie zahlreicher zuvor öffentlicher Dienstleistungen (öffentlicher Nahverkehr, Stadtwerke, etc.) sowie externe Faktoren, wie steigende Rohstoffpreise, auf die Wohnnutzung seitens des Mieters sowie die Möglichkeit der Kapitalverwertung durch den Bestandseigentümer, erheblichen Einfluss. Gerade die in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen warmen Mietnebenkosten, mit weiterem erheblichem Preissteigerungspotential, lassen deren Anteil an der Bruttowarmmiete wachsen.

Für den Bestandseigentümer kann die absolute Höhe der sog. „zweiten Miete“ und deren relativer Anteil an der Bruttowarmmiete, in Bezug auf den Gestaltungsspielraum bei der (Kalt-)Miethöhe, Einschränkungen bedeuten.

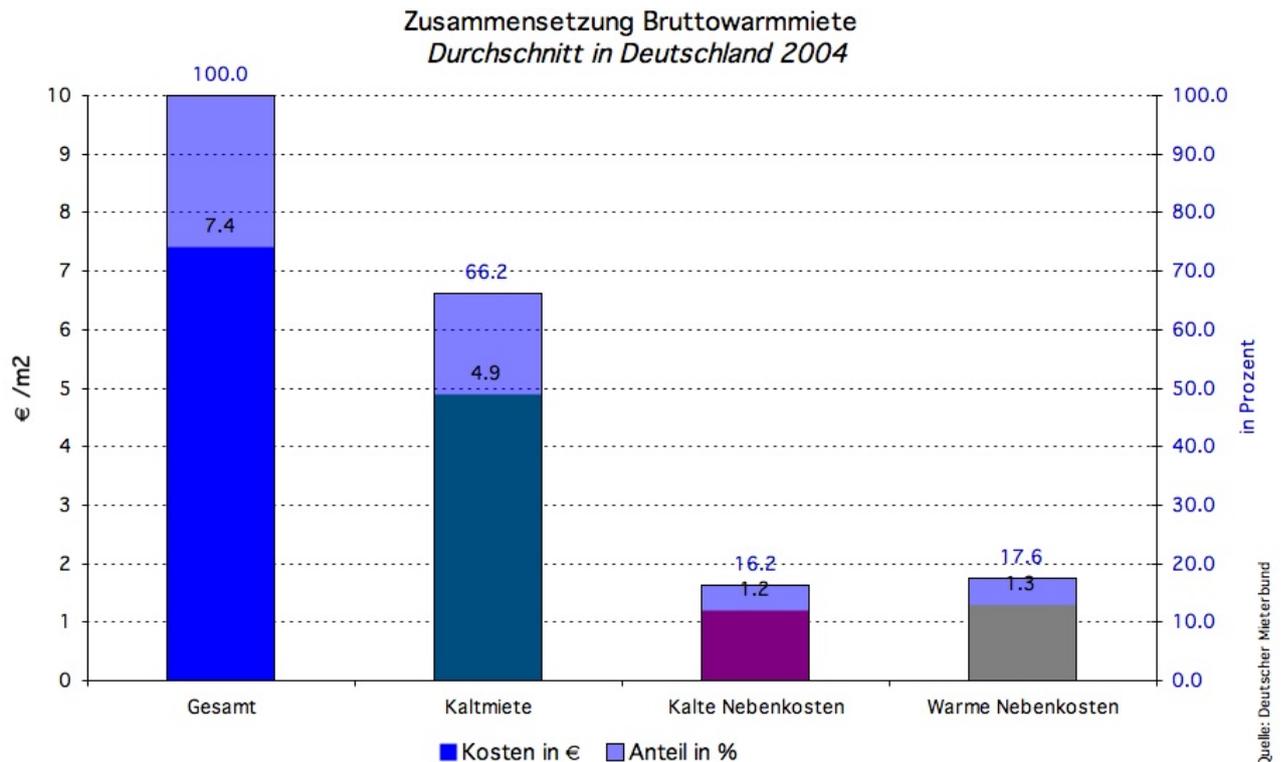


Abbildung 4.7 Zusammensetzung der Warmmiete (2004)

Wie die Analyse der Güter und Dienstleistungen der zwei Fallstudien unterstreicht, schöpft der Bestandseigentümer den, durch die entsprechenden Regulierungen begrenzten, Rahmen für die Festsetzung der Miethöhe oftmals nicht aus, da es dem Auftrag und Unternehmensziel entspricht, den Wohnraum preiswert und sozialverträglich anzubieten.

Das Wohnungsunternehmen muss dennoch wirtschaftlich angemessen und sinnvoll agieren, um seinen unternehmerischen Aufgaben nachzukommen und den Wohnbaubestand qualitativ zu erhalten, gegebenenfalls zu erweitern und ihn neuen Anforderungen anzupassen. Hierfür benötigt der Bestandseigentümer ausreichende, durch die Mieteinnahmen erwirtschaftete Erträge.

Um seinem Unternehmenszweck zu entsprechen ergibt sich für den Bestandseigentümer bei stark steigenden Nebenkosten, von denen er nicht profitiert, der Konflikt aus der Notwendigkeit, die für die unternehmerischen Aufgaben notwendigen Mittel zu generieren und gleichzeitig preisgünstigen Wohnraum anzubieten.

Bei gegebenen Umständen – steigenden Energiepreisen und sonstigen höheren Kosten für die kalten und warmen Nebenkosten – ergeben sich zur Lösung des Konfliktes aus ökonomischer Notwendigkeit (bis zum Druck) und dem sozialpolitischen Auftrag unterschiedliche Szenarien:

1. Die Mieter ziehen in eine preisgünstigere, womöglich kleinere Wohnung, um die Kosten zu senken. Diese Option kann im Fall zahlreicher Betroffener ungewünschte Wanderungsbewegungen (Segregation) und in der Konsequenz Quartiere mit ungünstiger Belegungsstruktur bewirken. Dieses Szenario bedingt weiterhin das Vorhandensein von günstigerem Wohnraum, der in den Aktionsräumen der Kooperationspartner (Karlsruhe, Frankfurt) knapp ist. Ferner bedeutet ein Umzug seitens der Mieter häufig einen höheren Quadratmetermietpreis in Folge des Neuabschlusses des Vertrages.

2. Der Bestandseigentümer nutzt Mieterhöhungsspielräume nicht aus und belässt oder senkt die Kaltmiete sogar, um der Situation zu begegnen. Die Option birgt die Gefahr, dem Unternehmen die Möglichkeit zu entziehen, ausreichende Mittel für die Bestandserhaltung zu erwirtschaften. In der Praxis bleiben die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bereits in ihrer Mietpreisgestaltung gemäß ihrem Auftrag oftmals unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete und auch deutlich unterhalb des rechtlich möglichen.

3. Der Bestandseigentümer optimiert sämtliche Möglichkeiten, die Mietnebenkosten zu senken. Hierzu gehören insbesondere die Dämmung der Gebäudehülle und der Ersatz der Heizungsanlage um den Verbrauch von Heizenergie massiv zu reduzieren. Die Kooperationspartner verfolgen die Strategie, den eigenen Bestand im Rahmen einer Gesamtstrategie zu sanieren und energetisch im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen zu verbessern. Der Größe der Bestände geschuldet, ist dies ein mittel- bis langfristiges Unterfangen, dessen Finanzierung darüber hinaus gewährleistet werden muss. Die Kosten für die Wert steigernden (Modernisierungs-) Maßnahmen können jährlich mit bis zu elf Prozent auf die Miete umgelegt werden, was wiederum eine Erhöhung der Kaltmiete bedeutet. Im besten Fall ergeben die gestiegenen Mietkosten, aufgrund der Umlage der Modernisierungskosten, zusammen mit den Einsparungen durch reduziertes Heizen keinen Anstieg der Belastungen für die Mieter, also ein Nullsummenspiel. Unter den Gesichtspunkten einer nachhaltigen Unternehmensstrategie, häufig in Folge entsprechender Förderung, ist Szenario 3 zu befürworten, sofern sich sozialpolitisch angemessene Lösungen finden.<sup>115</sup>

4. Die öffentliche Hand zahlt im Rahmen der Subjektförderung (Wohngeld) entsprechende finanzielle Mittel an die betroffenen Haushalte, so dass diese den Bruttomietzins aufbringen können und um zu verhindern, dass sie ihre Wohnungen verlassen müssen. Faktisch bezuschusst der Staat dadurch den Energieverbrauch, den er aus umweltpolitischer Perspektive einzuschränken versucht. Unnötiges und ökologisch unsinniges Heizen wird somit subventioniert.

---

<sup>115</sup> Der Wohngebäudesektor verbraucht in Deutschland die meiste Energie zum Beheizen der Räume. Das Energieeinsparpotential im Wohngebäudebestand im Hinblick auf eine Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes hat der Gesetzgeber hierbei erkannt. Über mögliche gesetzliche Instrumente zur Förderung von Maßnahmen zur Energieeinsparung im Gebäudebereich wird aktuell diskutiert und gestritten. Die Notwendigkeit für entsprechende Maßnahmen ist hingegen unbestritten. Ungeklärt bleibt bislang die Frage wie ein sozialgerechter Ausgleich zwischen ökologischen und ökonomischen Erfordernissen und sozialen Folgen für die Mieter gestaltet werden kann. Auf Ebene des institutionellen Regimes stehen das Mietrecht sowie sozialpolitische Zielen den Umlagen der erforderlichen Investitionen gegenüber.

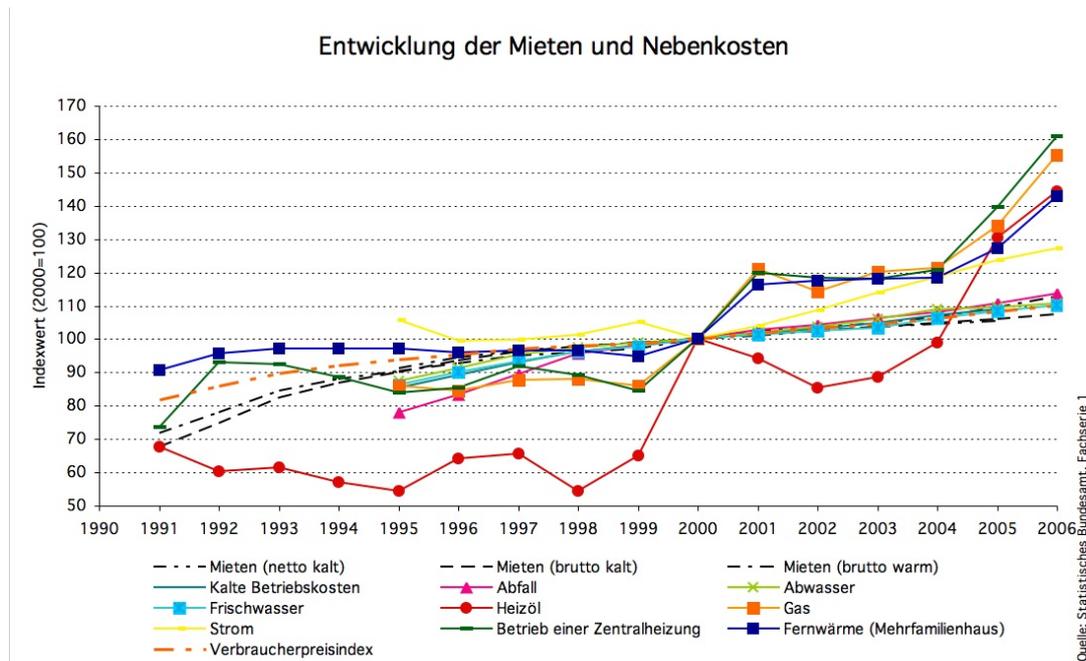


Abbildung 4.8 Entwicklung der Mieten und Nebenkosten, 1991 bis 2006 (Index: 2000)

Die Auswahl an Szenarien offenbart die Komplexität und Problematik anhand eines Beispiels aus der Nutzungssituation der Ressource. Mit dem Ziel einer nachhaltigen Nutzung der Ressource muss der Gesetzgeber die Voraussetzung schaffen, um den sozialpolitischen Auftrag weiterhin zu erfüllen, den umweltpolitischen/Klima schützenden Notwendigkeiten gerecht zu werden und positive ökonomische Effekte zu erzielen.

Die skizzierte Problematik hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verschärft, was insbesondere der Preisentwicklung der Mietnebenkosten geschuldet ist. Die Entwicklung im Energiesektor, auch im Hinblick auf den regulativen Rahmen (Stichwort: Privatisierung) haben nicht zu einer Senkung der Preise geführt. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und werden im Rahmen der Analyse der Güter und Dienstleistungen-Kategorie ME Material- und Energieverwertung umrissen. Mit Blick auf den analytischen Rahmen des Forschungsprojektes ist der Nachweis der Abhängigkeit der verschiedenen Nutzungen der Ressource entscheidend. Der Bestandseigentümer, etwa die Volkswohnung, ist bedingt durch die Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME durch die entsprechenden Nutzerakteure gezwungen, seine Unternehmensstrategie anzupassen, will er a) seinen Unternehmenszweck weiterhin erfüllen und b) die Attraktivität seines Bestands erhalten oder sogar steigern.

Anhand der vielschichtigen Zusammenhänge zwischen Unternehmensstrategie des Bestandseigentümers und vor allem der Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME lassen sich die Projekthypothesen untermauern und belegen. Die resultierenden Konflikte aus den teilweise rivalisierenden Nutzungen sind offensichtlich, wenn auch nicht leicht zu lösen. Auf der Ebene des institutionellen Regimes ist etwa die gesetzlich geregelte Besteuerung von Energie (Strom, Öl, Heizwärme) unter ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll, wenngleich sie soziale Ungleichheiten erzeugen oder forcieren kann. Das Ausmaß der regulierten Nutzung im maßgeblichen IR für den Wohnbaubestand ist als hoch zu bewerten, hingegen lassen die identifizierten Rivalitäten und Konflikte den Rückschluss auf mangelnde Kohärenz im IR zu. Am Beispiel der steigenden Nebenkosten im Hinblick auf die Nutzungen der Güter und Dienstleistungen der Kategorie W durch den Mieter, der G&D PF 1 durch den Bestandseigentümer als auch die Gesellschafter sowie der G&D der Kategorie ME durch die entsprechen-

den Akteure lassen sich einerseits die Komplexität der Nutzungssituation der Ressource und vor allem die inkohärente Regulierung der Nutzungen nachvollziehen.

#### **4.2.5 Strategien der Kooperationspartner**

Im Rahmen der Untersuchung der beiden Kooperationspartner und deren Unternehmensstrategien lassen sich Änderungen der Strategie sowohl korrespondierend zur Änderung im regulativen Rahmen als auch eine Änderung im regulativen Rahmen antizipierend nachweisen. Darüber hinaus ergeben sich Regimewechsel auch in Folge von geänderten Unternehmensstrategien.

Gewisse Regimewechsel ereignen sich binnen kurzer Zeit und bringen einschneidende Veränderungen mit sich (Abschaffung WGG 1990), andere Regimewechsel in den 1970er Jahren vollziehen sich hingegen als graduelle Wechsel über einen längeren Zeitraum. Im Hinblick auf den Regimewechsel zu Beginn der 1990er Jahre ist darüber hinaus interessant, dass der Wechsel auf Ebene des regulativen Rahmens als maßgeblich gewertet wird und die Unternehmensstrategien der Kooperationspartner sowohl antizipierend als auch im Anschluss daran verändert wird, ein deutlicher richtungsweisender Wechsel der Strategie indes ausbleibt. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis auf ausbleibende Veränderungen der Strategie infolge von Regimewechseln zu geben.

Wechsel von Vertragsparteien als Nutzer der Ressource oder Wechsel in der Vertragsterminologie zwischen Bestandseigentümer und Nutzerakteuren werden im Folgenden anhand der zwei Entwicklungen der zwei Kooperationspartner gegeben.

#### **4.2.6 Volkswohnung**

Der Zusammenhang zwischen der Managementstrategie der Unternehmen und der öffentlichen Förderung lässt sich u. a. anhand der Bestandsentwicklung der Volkswohnung nachvollziehen. Die Förderbedingungen des I. WoBauG (1950) und II. WoBauG (1956) sowie die daraus resultierenden Subventionen können als Erklärung für das schnelle Anwachsen des Wohnbaubestands in den 1950er bis 1970er Jahren herangezogen werden. Darüber hinaus fordert das bis 1990 gültige WGG den Wohnungsneubau und die Zweckbindung der Mittel, was die große Neubauaktivität unterstützt.

Ende der 1960er Jahre flacht die Neubau- und Bestandskurve des Unternehmens ab. Eine Entwicklung, die sich mit der Bundessituation deckt und sich mit der ersten wirtschaftlichen Rezession der BRD in dieser Zeit erklären lässt. Zu Beginn der 1970er Jahre investiert das Unternehmen wieder stärker in den Neubau, was gleichfalls mit der Bundessituation korreliert, wenngleich kein eindeutiger Höhepunkt in den Wohnungs-Neubauzahlen (1973) analog zur gesamtdeutschen Situation in den Neubauzahlen der Volkswohnung zu erkennen ist.

Anfang der 1990er Jahre und Mitte des gleichen Jahrzehnts erweitert das Karlsruher Wohnungsunternehmen den Bestand nochmals deutlich, was der großen Nachfrage und darauf reagierender Förderprogramme durch die Zuwanderung aus dem Osten Deutschlands und Europas geschuldet ist. Darüber hinaus übernimmt das Unternehmen Mitte der 1990er Konversionsflächen nord-westlich der Karlsruher Innenstadt vom Bund und baut auf dem ehemals militärisch genutzten Gebiet einen neuen Stadtteil.

Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes im Jahr 1990 hat für die Volkswohnung unmittelbare Konsequenzen, die sich anhand geänderter oder neuer Strategien nachwei-

sen lassen, wenngleich das Unternehmen weiterhin in Bezug auf den sozialen Versorgungsauftrag gemeinnützig agiert. Während sich in Bezug auf das Vermietungsgeschäft (bis heute) keine Folgen ergeben, die Bedingungen des Gesetzes werden diesbezüglich in den Gesellschaftsvertrag (GV) übernommen, erweitert die Volkswohnung ihre Geschäftstätigkeit und gründet einige Tochtergesellschaften, z.B. die VBV GmbH, welche als Bauträger im Nicht-Wohnungsbaubereich aktiv ist. Deren erwirtschafteten Erträge verbessern das Konzernergebnis, außerhalb des vorher eingeschränkten Aktionsrahmens. Weitere Tochterunternehmen folgen (siehe Abschnitt VII.a.iii.1.), wodurch die Volkswohnung ihren Geschäftsbereich weiter ausdehnen kann.

Die Volkswohnung investiert seit den 1990er Jahren stärker in Wert erhaltende und steigernde Maßnahmen (Instandhaltung und Modernisierung) als in den Neubau, was in direktem Zusammenhang mit der Förderpolitik des Bundes und Landes Baden-Württemberg steht. Insbesondere die finanzielle Förderung von Modernisierungsmaßnahmen seitens der öffentlichen Hand löst entsprechenden Maßnahmen aus im Rahmen der mittel- bis langfristigen Strategie der Anpassung des eigenen Wohnbaubestands an bauliche Standards, etwa im Rahmen der Reduzierung des Heizwärmeverbrauchs durch verbesserte Gebäudedämmung. Die Auswertung der Geschäftsberichte des Unternehmens spiegeln oftmals die Veränderungen im institutionellen Regime wider.

Das operative Geschäft der Volkswohnung erfährt flexible und spontane Anpassungen an aktuelle Veränderungen beispielsweise der Förderbedingungen des Landes. Auch im Rahmen der mittel- bis langfristigen Strategie der Volkswohnung in der große Teile des Bestands saniert und modernisiert werden, reagiert das Unternehmen trotzdem schnell auf Veränderungen bei den Förderbedingungen. Da sich die Förderbedingungen des Landes Baden-Württemberg beispielsweise nach dem 31.08.2006 erheblich verschlechtern, akquiriert das Unternehmen bis zu diesem Stichtag Mittel in zweistelliger Millionhöhe für Sanierungsmaßnahmen im eigenen Bestand, die nunmehr um drei Jahre vorgezogen werden. Hierbei wird die Unternehmensstrategie aufgrund der Modifikation der Förderkonditionen nicht grundlegend geändert, jedoch im Rahmen des ökonomisch sinnvollen angepasst. Die Instandhaltungszyklen der Gebäude des Bestands werden somit nicht nur durch die technische Lebensdauer der entsprechenden Bauteile bestimmt, sondern sie orientieren sich an der Verfügbarkeit der eigenen Mittel und an den Förderkonditionen.

#### **4.2.7 Nassauische Heimstätte**

Grundsätzlich ergeben sich für die Nassauische Heimstätte und deren strategische Entscheide ähnliche Abhängigkeiten wie auch für die Volkswohnung. Der Vergleich der verschiedenen Bilanzparameter und der Wohnbaubestandsentwicklung der beiden Kooperationspartner in Karlsruhe und Hessen weist kaum signifikante Unterschiede auf.

Die NH unternimmt jedoch in jüngerer Zeit, anders als die Volkswohnung, keine maßgeblichen Neubauaktivitäten für den eigenen Bestand mehr. Hingegen löst das Unternehmen einen Fusionsprozess mit der Wohnstadt Kassel aus, was sich in den Abbildungen noch nicht widerspiegelt.

Besonderes Augenmerk verdient jedoch die massive Investition in den eigenen Bestand um das Jahr 2000, sowie die Gründe hierfür. Die verschiedenen Graphen der Abbildungen verdeutlichen die Größenordnung und das Ausmaß der Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen (siehe: NH Eigenkapital, NH Rücklagen, NH Instandhaltung).

Neben der tatsächlichen Notwendigkeit aufgrund des vorhandenen Instandhaltungsrückstaus (endlich) massiv in den Bestand zu investieren, ist es Ziel der Geschäftsleitung die angesparten Rücklagen und Rückstellungen in dreistelliger Millionen-Euro-Höhe schnellstmöglich zu aktivieren und damit faktisch im Bestand zu binden. Ein Anlass hierfür ist die in dieser Zeit diskutierte und bereits begonnene Privatisierung vollständiger Wohnungsunternehmen an kapitalmarktorientierte Anleger oder über entsprechende Investmentvehikel. Die hohe Rücklagen, welche das Unternehmen zu dieser Zeit angespart hat, machen es für potentielle Investoren besonders interessant, da die finanziellen Mittel entgegen des ursprünglichen Zwecks auch zur Ausschüttung hoher Renditen an die Anleger hätte genutzt werden können. Durch Aktivierung der Mittel und deren Verwendung für Wert erhaltende und –steigernde Maßnahmen sinkt die Attraktivität des Wohnungsunternehmens für potentielle Käufer mit kurzfristigen Anlagehorizonten und möglichst hohen Renditezielen. Die Managemententscheidung zugunsten dieser Verwendung der Rücklagen liegt also nicht in einer akuten Veränderung des institutionellen Regimes begründet, sondern ist einerseits als Reaktion auf den Regimewechsel um 1990 und einem potentiellen Eigentümerwechsel vorbeugend und damit einem Regimewechsel antizipierend zu verstehen.

Die Nassauische Heimstätte steht in diesem Zusammenhang seit Ende der 1990er Jahre in der Diskussion verkauft zu werden. Insbesondere das Land Hessen denkt in den vergangenen Jahren über den Verkauf seiner Anteile am Unternehmen nach. Im Zuge der öffentlichen Debatte um den Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen und ersten negativen Erfahrungen mit den neuen Eigentümern (opportunistische Anleger) wird es um den Verkauf des Unternehmens in jüngerer Zeit stiller. Entsprechende Entscheidungen liegen indes nicht in der Hand der Geschäftsleitung, sondern der Eigentümer der Unternehmen.

## 5 REGIME ANALYSE

### 5.1 Die Ressource Wohnbaubestand: Ein Wirtschafts- und Sozialgut zwischen ökonomischer Verwertung und sozialem Versorgungsauftrag

„Das Wohnen ist ein ökonomischer Vorgang. Annähernd 25 Prozent des Einkommens werden regelmäßig hierfür verwendet. Wohnen ist aber ein rechtliches und zugleich gesellschaftliches Phänomen; denn in Siedlungen und Städten führt das Wohnen zu positiven und negativen zwischenmenschlichen Beziehungen, denen der Einzelne kaum ausweichen kann. Selbst zwischen Eigenheimnachbarn kann es Nachbarschaftsstreit geben, der zu den menschlich unerfreulichsten Auseinandersetzungen führt, die auch rechtliche kaum gelöst werden können. Weit problematischer ist die Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen in einigen Stadtteilen. Es bilden sich Ghettos, die nicht nur den einzelnen Eigenheimer oder Mieter betreffen, sondern die gesamte Stadtstruktur.“<sup>116</sup>

In einer sozialen Marktwirtschaft sind die Wohnung und die Wohnbaubestände als Summe, sowohl Wirtschaftsgut als auch Sozialgut. Hierbei bedeutet der Begriff Wirtschaftsgut gemäß Jenkis „dass die Kosten dieses Gutes von den Mietern oder den Eigennutzern ohne staatliche Subvention in vollem Umfang getragen werden müssen. In diesen Kosten ist auch die Verzinsung des Eigenkapitals enthalten, die zum Gewinn des Investors beziehungsweise des Vermieters führt. In marktwirtschaftlichen Systemen ist das Gut Wohnung ausschließlich oder vornehmlich ein Wirtschaftsgut.“<sup>117</sup> Der ressourcen-ökonomische Forschungsansatz bildet die Nutzung der Ressource als Wirtschaftsgut im Rahmen der Nutzung der *Güter und Dienstleistungen der Kategorie PF Produktionsfaktor*, insbesondere *PF 1 Kapitalverwertung*, ab. Darüber hinaus definiert Jenkis das Wohnen im Sinne eines Sozialguts als Nutzungsvorgang des Gutes Wohnen durch den Mieter<sup>118</sup>. Das Entgelt – der Mietzins – für diese Nutzung kann abhängig von politischen oder ideologischen, sozialen, kulturellen oder anderen außerökonomischen Gründen vom Kosten- oder Marktpreis ganz oder teilweise nach unten abweichen. Dieser Definition entsprechen die *Güter und Dienstleistungen der Kategorie W Wohnnutzung*, welche der Mieter in Anspruch nimmt. Darüber hinaus nutzt der Staat die Ressource im Rahmen der *Güter und Dienstleistungen Kategorie NM Nicht-materielle Nutzung* u.a. zur Befriedigung (nicht-) wohnungspolitischer zumeist gesellschaftlicher Bedürfnisse.

Im Hinblick auf die Prozesse im Rahmen eines institutionellen Regimes ist die Entwicklung der Funktion und Betrachtung des Gutes Wohnung in Deutschland (BRD) relevant. Diese ist gekennzeichnet von einem „Schwanken zwischen Ökonomie und Ideologie“<sup>119</sup>, einem „Balanceakt zwischen Wirtschafts- und Sozialgut“<sup>120</sup>. Während die Überführung der Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft im Zuge der Währungsreform von 1948 noch nicht gelingt, wird sie 1960 mit dem „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ (Lücke-Gesetzgebung) eingeleitet. Seit dieser Zeit ist der Gesetzgeber, aber auch die Judikative (Bundesverfassungsgericht – BVerfG) stets um einen Interessenausgleich zwischen Mietern und Vermietern bemüht.

Aufgrund eines steten Anstiegs der Zahl der Eingriffe seitens der öffentlichen Hand (allein) in den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik ist die Nutzungssituation umfangreich reguliert, wobei Rivalitäten sowohl entschärft wie auch verstärkt werden. Das Ausmaß der regu-

---

<sup>116</sup> Jenkis, Helmut: Wirtschaftsgut kontra Sozialgut. In FAZ Nr. 185, 11.08.06, S. 41

<sup>117</sup> ebd.

<sup>118</sup> ebd.

<sup>119</sup> ebd.

<sup>120</sup> ebd.

lierten Nutzungen im Institutionellen Regime steigt, während im Gegensatz dazu die Kohärenz teilweise stark divergiert.

## 5.2 Beschreibung des institutionellen Regimes

Der ressourcen-ökonomische Forschungsansatz erlaubt das Aufzeigen der Komplexität der Nutzungssituation der Ressource Wohnbaubestand im Besitz ehemals gemeinnütziger, öffentlicher Wohnungsunternehmen. Nach der Identifizierung sämtlicher Nutzungen der vom Wohnbaubestand bereitgestellten, Güter und Dienstleistungen erlaubt deren Analyse und die Frage nach deren Regulierung, Aussagen zum maßgeblichen institutionellen Regime.

Die Ausgestaltung des regulativen Rahmens hat Auswirkungen auf die Nutzung der Ressource und kann so eine nachhaltige Nutzung ermöglichen und oder verhindern. Die nachhaltige Nutzung und somit der nachhaltige Fortbestand des Wertes und der Ressource an sich erfordert ein institutionelles Regime, in dem sämtliche Nutzungen ausreichend und kohärent reguliert sind, was u. a. bedeutet, dass keine Nutzung von Güter und Dienstleistungen auf Kosten anderer, im Besonderen der Wohnnutzung, erfolgen kann.

## 5.3 Bestimmung von zeitlichen Perioden für die Analyse der Institutionellen Regime

Um das institutionelle Regime über einen Zeitverlauf hinweg zu bewerten, ist es notwendig, Zeitperioden festzulegen, welche die signifikanten Veränderungen im regulativen System für die Nutzung der unterschiedlichen Güter und Dienstleistungen umfassen. Die Analyse der historischen Entwicklung des übergeordneten wohnungspolitischen Rahmens und der zwei Fallstudien zeigt, dass Perioden größerer Veränderungen im regulativen Rahmen von Perioden mit geringerer Veränderungen gefolgt sind. Abhängig von jeweiligen Güter und Dienstleistungen differieren diese Perioden, d.h. sie sind zeitlich nicht kongruent. Während sich etwa der regulative Rahmen für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen W 1 Wohnnutzung* ab Anfang der 1970er Jahre grundlegend verändert, lassen sich maßgebliche Wechsel auf der Ebene des institutionellen Regimes für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen PF 1 Kapitalverwertung und NM 1 Befriedigung wohnungspolitischer Bedürfnisse* bereits Mitte/Ende der 1960er Jahre identifizieren.

Um eine einfache und übersichtliche Bewertung zu gewährleisten, welche die Gesamtheit der Veränderungen des Institutionellen Regime in Bezug auf die Nutzung der *23 Güter und Dienstleistungen* abbildet, wird eine Periodisierung verwendet, die sich aus dem gemeinsamen Nenner sämtlicher Veränderungen ergibt. Zugleich sollen die Perioden stellvertretend für einschneidende Veränderungen sein. Entsprechend dieser Anforderungen wird als maßgeblicher Wechsel im Institutionellen Regime die Einführung des Mietrechts zu Beginn der 1970er Jahre sowie die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 gewählt. Aus diesen beiden Paradigmenwechseln ergeben sich drei Perioden zur Bewertung des institutionellen Regimes.

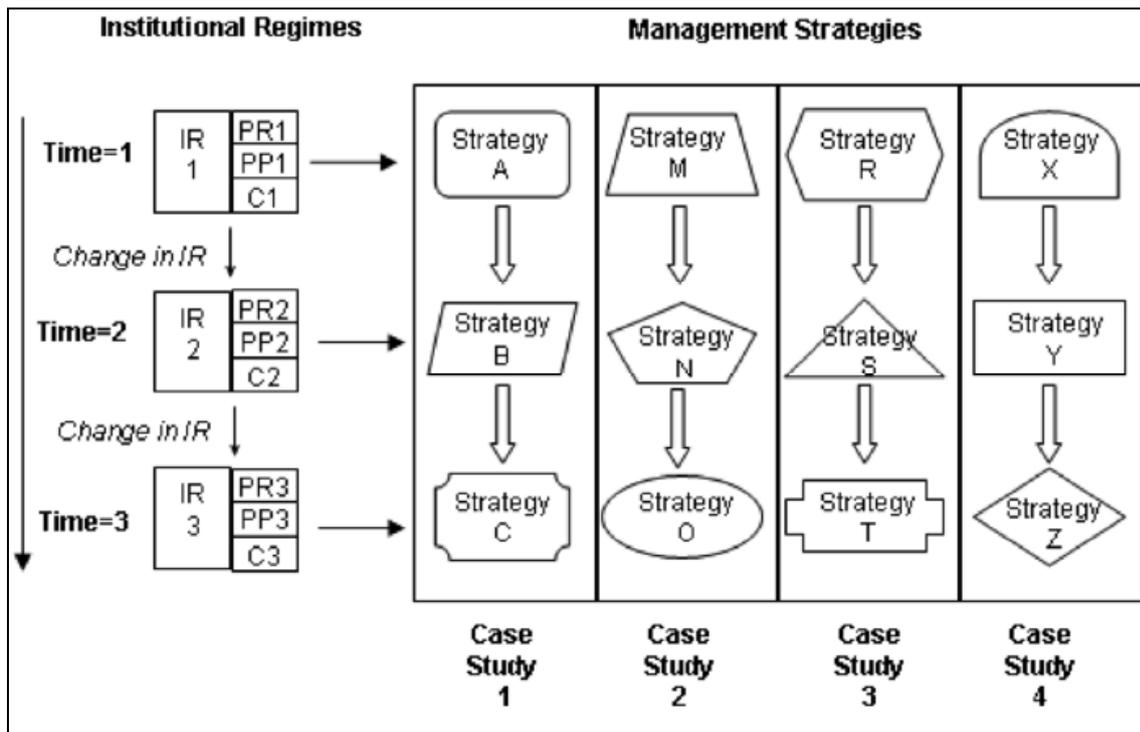


Abbildung 5.1 Langfristige Abhängigkeit der Management Strategien und der Institutionellen Regime

Periode 1	< 1970	<b>Wohnungsgemeinnützigkeit</b>
		Wechsel im IR hauptsächlich in Bezug auf die Nutzung der <i>G&amp;D-Kategorien W Wohnnutzung</i> und <i>NM Nicht-materielle Nutzung</i> (Bsp.: Einführung eines umfassenden Mietrechts)
Periode 2	1970 – 1990	<b>Wohnraumförderung</b>
		Wechsel im IR in Bezug auf nahezu alle <i>G&amp;D-Kategorien</i> außer <i>W Wohnnutzung</i> (Bsp.: Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit, Liberalisierung des Energiemarktes, Umstellung der Wohnraumförderung)
Periode 3	> 1990	<b>Wohnungspolitik</b>
		Rückgang der Ausmasses der regulierten Nutzungen. Wechsel im IR in Richtung einer erhöhten Komplexität

Abbildung 5.2 Die drei gewählten Perioden des Institutionellen Regimes

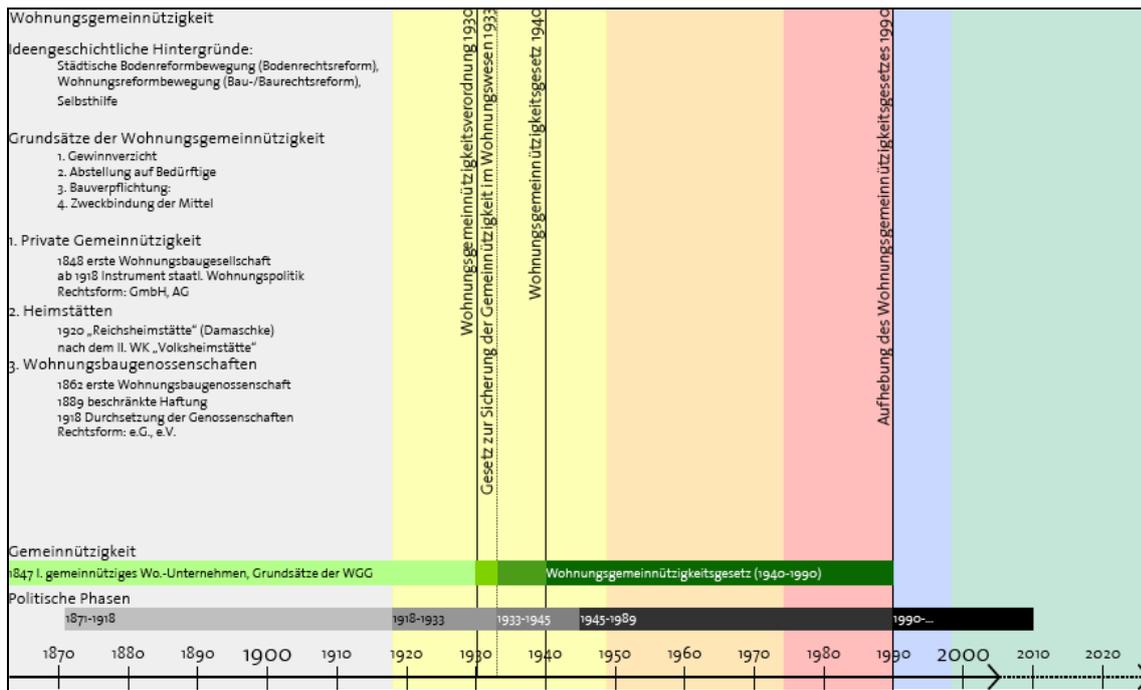


Abbildung 5.3 Wohnungsgemeinnützigkeit

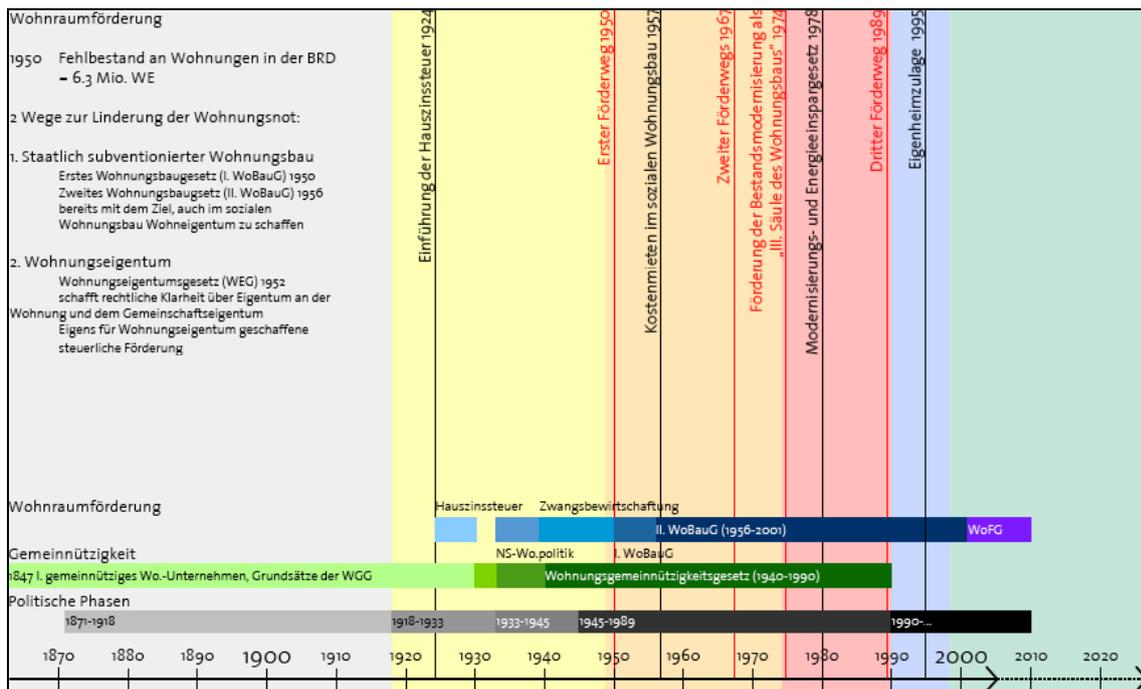


Abbildung 5.4 Wohnraumförderung

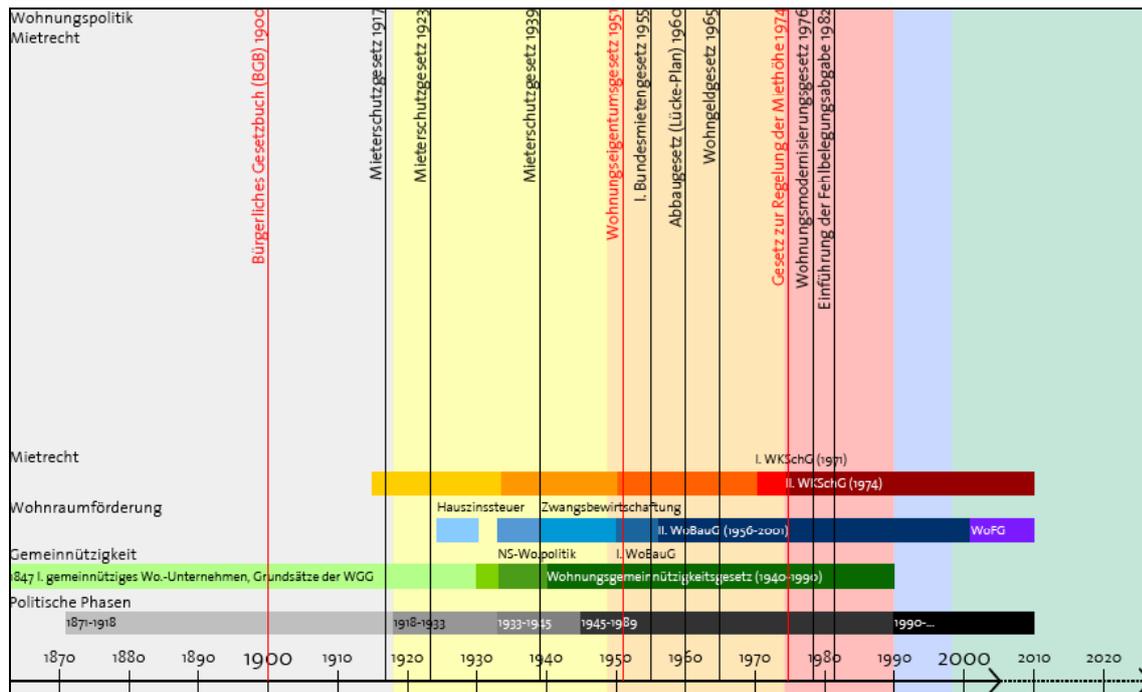


Abbildung 5.5 Wohnungspolitik

## 5.4 Bestimmung des Ausmaßes und der Kohärenz des institutionellen Regimes

### 5.4.1 Periode 1 (<1970)

In der Zeit vor 1970 ist das institutionelle Regime für den Wohnbaubestand der gemeinnützigen Unternehmen als integriert oder als in Richtung eines integrierten Regimes tendierendes zu bewerten, da die meisten Nutzungen eindeutiger als heute und zumeist kohärent reguliert sind.

Der regulative Rahmen zielt in dieser Zeit auf Wachstum und Neubau und ist somit die Grundlage für den Auf- und Ausbau der Ressource. Das zweite Wohnungsbaugesetz und das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz sind maßgebliche regulative Instrumente, die die Nutzung der Ressource in dieser Zeit umfassend und stimmig regulieren. Gleichwohl belegt die historische Entwicklung des regulativen Rahmens die stete Zunahme der Komplexität der Nutzungssituation der Ressource Wohnbaubestand (Stichwort: Überführung der Wohnungsmärkte in die soziale Marktwirtschaft) und die daraus resultierende Konflikthanfälligkeit bei der Nutzung der Ressource.

Im Folgenden sollen für die Perioden 2 und 3 das Ausmaß und die Kohärenz des institutionellen Regimes bewertet, sowie die Veränderungen im Zusammenhang mit dem Regimewechsel herausgestellt werden. Die maßgeblichen Veränderungen im Institutionellen Regime ergeben sich durch die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes und verschiedene gesetzliche Änderungen den Kapitalmarkt die bedeutend sind (InvG, KonTraG, Basel II) für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen PF 1 Kapitalverwertung* sowie durch die Liberalisierung des Energiemarkts für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME Material- und Energieverwertung* sowie die *Güter und Dienstleistungen der Kategorie UF Urbane Funktion*.

#### 5.4.2 Periode 2 (1970-1989): Elemente für die Bewertung von Ausmaß und Kohärenz

Fallstudie Karlsruhe Periode 2: 1970-1989						
Gut und Dienstleistung (G&D)	Ausmaß		Kohärenz			
	Reguliert?	Ausreichend?	Konflikt?	Schlecht definierte Eigentumsrechte?	Widersprüche in öffentlichen Politiken?	Inkohärenz zwischen Verträgen und öffentlichen Politiken?
Wohnnutzung						
W 1 Wohnnutzung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
W 2 Innenraumklima und Ausstattung	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Nicht-Wohnnutzung						
NW 1 Nichtwohndienliche Flächen	-	-	-	-	-	-
NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
NW 3 Funktionale kollektiv genutzte Innenraumflächen	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Ja	Ja	Ja*	Nein	Nein	Nein
Produktionsfaktor						
PF 1 Kapitalverwertung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
PF 2 Landverwertung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
PF 3 Arbeitsverwertung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Material und Energieverwertung						
ME 1 Energieabnahme	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
ME 2 Materialabnahme	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
ME 3 Materiallieferung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
ME 4 Wasserabnahme	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein
ME 5 Abwasserlieferung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Urbane Funktion						
UF 1 Gestalten von öffentlichem Raum	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
UF 2 Verkehrstechnische Infrastruktur	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
UF 3 Institutionelle Dienstleistungen	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
UF 4 G&D räumlicher Nähe	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Nicht-materielle Nutzungen						
NM 1 Befriedigung all-	Ja	Ja	Ja			

gemeiner Wohnungsbedürfnisse						
NM 2 Befriedigung nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
NM 3 Prägung eines charakteristischen Landschaftsbilds	Ja	Nein	Ja			
NM 4 Soziale & kulturelle Komplexität	Ja	Nein	Ja			
NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein

Fallstudie Frankfurt Periode 2: 1970-1989						
Gut und Dienstleistung (G&D)	Ausmaß		Kohärenz			
	Reguliert?	Ausreichend?	Konflikt?	Schlecht definierte Eigentumsrechte?	Widersprüche in öffentlichen Politiken?	Inkohärenz zwischen Verträgen und öffentlichen Politiken?
Wohnnutzung						
W 1 Wohnnutzung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
W 2 Innenraumklima und Ausstattung	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Nicht-Wohnnutzung						
NW 1 Nicht-wohndienliche Flächen	-	-	-	-	-	-
NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
NW 3 Funktionale kollektiv genutzte Innenraumflächen	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Produktionsfaktor						
PF 1 Kapitalverwertung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
PF 2 Landverwertung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
PF 3 Arbeitsverwertung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Material und Energieverwertung						
ME 1 Energieabnahme	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
ME 2 Materialabnahme	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
ME 3 Materiallieferung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein



zurück, wobei die Bewirtschaftungs- und Erneuerungsaktivitäten nur bedingt intensiviert werden.

In diesem Zusammenhang ist nochmals auf die Besonderheit der Bestände der ehemals gemeinnützigen, zumeist öffentlichen Wohnungswirtschaft zu verweisen. Zahlreiche dieser Wohnungsgesellschaften werden nach dem Ersten Weltkrieg gegründet, um die Wohnungsnot durch Schaffung von Wohnraum zu lindern, wobei diese Aktivitäten nach 1950, den Kriegszerstörungen geschuldet, verstärkt werden. Der Staat tritt hierdurch nicht unmittelbar am Wohnungsmarkt auf, sondern verfolgt mittels der öffentlichen Unternehmen, als Organen der staatlichen Wohnungspolitik, sowie über flankierenden politischen Maßnahmen (Wohnungsbauförderung, Subventionen) das politische Ziel, breite Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Aufgrund dieses grundsätzlichen Zusammenhangs zwischen der Strategie der öffentlichen und gemeinnützigen Bestandseigentümern und dem institutionellen Regime, haben Regimewechsel und sonstige Veränderungen im gesetzlich-rechtlichen Rahmen zumeist erheblichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik und –strategie. Der Zusammenhang zwischen Managementstrategie und Institutionellen Regime wird im Folgenden analysiert. Über alle Perioden hinweg erlaubt die Entwicklung der Gebäudebestände sowie die Verwendung der Mittel der einzelnen Wohnungsunternehmen, Rückschlüsse auf die Prozesse innerhalb eines Institutionellen Regime zu. Dies betrifft insbesondere die Förderung von Neubau oder Modernisierung (ab Ende der 1970er Jahre).

Die Ergebnisse der Analyse der *Güter und Dienstleistungen* insbesondere in *Kategorien W Wohnnutzung* und der *Güter und Dienstleistungen PF 1 Kapitalverwertung* durch den Bestandseigentümer und die Gesellschafter der Unternehmen sowie der *Güter und Dienstleistungen NM 1 und 2* lassen nur sehr bedingt Rückschlüsse auf den gesamten Wohnungsbestand zu, da die Eigentums- und Nutzungsrechte privater Vermieter sich von denen der öffentlichen Akteure deutlich unterscheiden. Aufgrund des fehlenden sozialen Versorgungsauftrags privater Vermieter wird beispielsweise das Mietrecht als weitaus größere Beschränkung der Eigentums- und Verfügungsrechte gewertet als von den öffentlichen Bestandseigentümern. Der Handlungsrahmen dieser Eigentümer wird ehemals durch das WGG und heute über die Gesellschaftsverträge abgesteckt und reicht weit über die Bedingungen des Mietrechts hinaus.

Im Bereich der Nutzungsrechte des Akteurs Mieter am *Güter und Dienstleistungen W 1 Wohnnutzung* vollziehen sich zu Beginn der Periode 2 entscheidende Veränderungen im institutionellen Regime mit der Einführung und Verankerung eines umfassenden Mietrechts, welches die Mieterrechte durch Regulierungen zur Begrenzung der Miethöhe und zum Kündigungsschutz deutlich stärkt (siehe Anhang Historische Entwicklung und Fokusgebiete). Hierdurch erhöht sich das Ausmaß der regulierten Nutzungen im Regime. In Bezug auf die Kohärenz des Regimes ist an dieser Stelle abermals auf die Besonderheiten der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zu verweisen. Der sozialpolitische Versorgungsauftrag, der über das WGG und die Gesellschaftsverträge für die Unternehmen bindend festgeschrieben ist und die Nutzungsrechte der Unternehmen beschränkt, bedingt, dass das neue Mietrecht den Eigentums- und Nutzungsrechten der Bestandseigentümer nicht widerspricht. Die Unternehmensziele und –zwecke reichen in diesem Zusammenhang noch über das neue Mietrecht hinaus. Das Institutionelle Regime der Wohnungsbestände der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ist in diesem Kontext durch ein hohes Ausmaß und eine hohe Kohärenz charakterisiert.

Die Wohnungsförderung, die die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen NM 1 und 2* sowie die *Güter und Dienstleistungen* der Kategorie *PF Produktionsfaktor* (insbesondere *PF 1*) betrifft, wird in der Periode 2 durch neue Instrumente (weiter) liberalisiert. Eine Entwicklung, die sich nach 1990 (Periode 3) beschleunigt fortsetzt. Trotz diesen Deregulierungstendenzen

im Bereich der Nutzungsrechte an o. g. Güter und Dienstleistungen sind Ausmaß und Kohärenz im Institutionellen Regime weiterhin als hoch zu bewerten.

Im Bereich der Nutzungsrechte der jeweiligen Akteure an den *Güter und Dienstleistungen* der Kategorien *ME Material- und Energieverwertung* und *UF Urbane Funktion* ist das Regime bis 1990 als ausreichend und kohärent zu beurteilen. Die Nutzerakteure dieser *Güter und Dienstleistungen* etwa der Stadtwerke oder der Anbieter des ÖPNV sind in Periode 2 noch hundertprozentig öffentlich (kommunal), da die Privatisierung erst nach 1990 einsetzt.

Charakteristisch für die Zeit bis 1990 ist die Tatsache, dass die öffentliche Hand bei der überwiegenden Anzahl der von der Ressource bereitgestellten *Güter und Dienstleistungen* der Nutzerakteur ist. Neben der Bereitstellung eines Wohnbaubestands (für breite Schichten der Bevölkerung und insbesondere diejenigen, die sich am freien Wohnungsmarkt nicht mit Wohnraum versorgen können) über kommunale Wohnungsunternehmen, fallen Leistungen der Wasser- und Energieversorgung (Strom, Fernwärme, Gas), Abwasser- und Abfallentsorgung, Telekommunikation, Postdienstleistungen, Rundfunk und des ÖV/ÖPNV (Transport) in den Bereich der staatlichen, häufig kommunalen, Daseinsvorsorge. Die entsprechenden *Güter und Dienstleistungen* des Wohnbaubestands sind den *Kategorien ME und UF* zugeordnet. Die Kommune tritt im Rahmen der Nutzung dieser Güter und Dienstleistungen unmittelbar als Amt, Eigen- oder Regiebetrieb oder kommunale Gesellschaft im „Konzern Stadt“ auf.

### **5.4.3 Periode 3 (1990-2007): Elemente für die Bewertung von Ausmaß und Kohärenz**

#### **5.4.3.1 Entwicklung in Richtung eines komplexen Regimes**

Prägen für die Periode ist dass das Ausmaß der regulierten Nutzungen und noch stärker die Kohärenz sinkt. Die öffentliche Hand zieht sich zurück ob über Deregulierung, Privatisierung oder die Kombination von beiden. Die Anpassung des institutionellen Regimes geht in Richtung komplexes Regime.

#### **5.4.3.2 Sinkendes Ausmaß, sinkende Kohärenz**

In Periode 3 (nach 1990) tendiert das institutionelle Regime in Richtung eines komplexen Regimes. Das Ausmaß der regulierten Nutzungen schwankt auf hohem Niveau mit sinkender Tendenz, jedoch nimmt die Kohärenz durch deregulierende Maßnahmen und beginnende Privatisierungen ab.

Zahlreiche Veränderungen auf Ebene des Institutionellen Regimes bewirken eine Zunahme von unregulierten Konflikten aufgrund unzureichender Definition der Eigentumsrechte und insbesondere Widersprüchen in öffentlichen Politiken sowie zwischen Verträgen und öffentlichen Politiken. Die hierdurch verringerte Kohärenz verursacht eine Entwicklung in Richtung eines komplexen Regimes.

Wesentliches und ausschlaggebendes Ereignis für den Regimewechsel ist die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) im Jahr 1990, welches exemplarisch für die Deregulierungspolitik der späten 1980er Jahre ist. Mit der Aufhebung des WGG entfallen Bedingungen insbesondere für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen der Kategorie PF Produktionsfaktor* (Dividendenbeschränkung, Zweckbindung der Mittel, Neubauzwang, Bauen für Bedürftige) ersatzlos und zugleich wird die Grundlage für spätere Privatisierungen (Komplettverkäufe der Unternehmen) gebildet.

### 5.4.3.3 Rückzug der öffentlichen Hand

Die öffentliche Hand zieht sich nach 1990 als unmittelbarer Nutzerakteur zahlreicher *Güter und Dienstleistungen* der *Kategorien ME* und *PF*, u. a. der Wasserver- und Entsorgung, der Energieversorgung, der Abfallentsorgung und dem öffentlichen Personennahverkehr (siehe Kapitel XII) zurück. Zahlreiche Privatisierungen erfolgen in diesen Bereichen in den letzten 15 Jahren, mit erheblichen Auswirkungen auf das Nutzeraktorsverhalten und den Einfluss auf die Nutzung der Ressource durch andere Akteure.

Dies gilt in besonderem Maße für die Kapitalverwertung der Akteure. Durch den Wegfall sämtlicher bundesweit verbindlicher Einschränkungen in Folge der Abschaffung des WGG (1990) ist ein Kapitalfluss aus den Wohnungsunternehmen möglich, zumeist in Form höherer ausgeschütteter Dividendenzahlungen oder Ausschüttung des Bilanzgewinns, etc. Die Konsequenz ist die Reduzierung der finanziellen Basis für bestandserhaltende und –verbessernde Maßnahmen seitens der Wohnungsunternehmen. Neue Akteure im Rahmen der Nutzung des Wohnbaubestands wie Immobiliengesellschaften oder kapitalmarktorientierte Investoren, deren Absicht häufig in der kurzfristigen Erzielung hoher Renditen auf dem eingesetzte Eigenkapital liegt, nutzen nach der Privatisierung der öffentlichen Unternehmen das *Güter und Dienstleistungen Potential PF 1* der Ressource Wohnbaubestand.

Die Privatisierungen öffentlicher Wohnungsunternehmen sind ohne entsprechende Weichenstellung im Institutionellen Regime nicht möglich oder unwahrscheinlich, da erst die Möglichkeit, die erzielten Gewinne nicht wohnungswirtschaftlich einzusetzen, das Interesse der Kapitalverwerter wie Hedge-Fonds oder Opportunity Funds geweckt haben. Gesetzliche Grundlagen<sup>121</sup> ermöglichen den neuen Akteuren den Zugang zur Nutzung der Ressource. Bisherige Erfahrungen mit privatisierten, ehemals öffentlichen Wohnungsunternehmen verdeutlichen, dass das Institutionelle Regime deren Nutzungsrechte in der aktuellen Periode unzureichend und insbesondere inkohärent reguliert, ohne Rücksicht auf Notwendigkeiten und Erfordernisse einer nachhaltigen Nutzung und Erhaltung der Bestände. Insbesondere im Fall der Kapitalanlagegesellschaften und ihrer Kapitalmarktprodukte (opportunistische Anleger, Hedge-Fonds etc.) wird der rechtlich mögliche Rahmen zur Steigerung der kurzfristigen finanziellen Rendite ausgeschöpft, ohne eine langfristige oder nachhaltige Perspektive für den Wohnbaubestand und dessen weitere Nutzungen anzustreben. Sie verstoßen dabei aber nicht gegen den gesetzlich-rechtlichen Rahmen. Die Nutzung des *Güter und Dienstleistungen PF 1 Kapitalverwertung* durch neue Eigentümer der Wohnungsunternehmen auf Kosten sämtlicher Nutzungen anderer Güter und Dienstleistungen (im Besonderen: *Güter und Dienstleistungen W I, Kategorie NM*) wird somit nicht unterbunden. Die durch das Mietrecht vorgegebenen Mieterhöhungsspielräume etwa werden „nur“ ausgeschöpft, worauf die bisherigen Eigentümer verzichteten; Modernisierungen nicht etwa Instandhaltungsmaßnahmen werden durchgeführt, um die Kosten mit jährlich elf Prozent auf die Mieten umzulegen; Mieterprivatisierungen werden forciert, um die Erlöse als Rendite auszuschütten und nicht in Bauerneuerungsrücklagen einzustellen. Die Auflistung ließe sich fortsetzen. Die Folgen sind mit Bezug auf eine nachhaltige Bewirtschaftungs- und Nutzungsperspektive fatal, da sie eine vollständige Fokussierung der ökonomischen Verwertung gestatten, ohne die gesellschaftliche sozial-kulturelle und ökologische Komponente einzubeziehen. Eine Anpassung des Institutionellen Regimes ist im Hinblick auf die politische Steuerung daraufhin dringend notwendig, um die Fortdauer eines gut unterhaltenen Wohnbaubestands zu sichern.

---

<sup>121</sup> u.a. Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG) 1969, Investmentgesetz (InvG), Investmentmodernisierungsgesetz (InvModG) 2003 (Quelle: juris, <http://bundesrecht.juris.de/invg/index.html>, aufgesucht am 22.08.07)

#### **5.4.3.4 Anpassung des institutionellen Regimes**

Wie in den Projekthypothesen postuliert, gilt es zu verhindern, dass die Nicht-Wohnnutzungen des Wohnbaubestands die Wohnnutzung durch den Akteur Mieter einschränken, be- oder gar verhindern. In diesem Zusammenhang ist die Regulierung der Nutzungen der *G&D-Kategorie ME* und die Wechsel der entsprechenden Nutzerakteure von Bedeutung. Der oben beschriebene Rückzug des Staates aus der unmittelbaren Erfüllung von Leistungen der Daseinsvorsorge, im Sinne von Privatisierungen oder Teilprivatisierungen, hat Konsequenzen für die Wohnnutzung und letztendlich den nachhaltigen Fortbestand der Ressource. Entscheidend ist, dass der private Nutzerakteur die Güter und Dienstleistungen der Ressource oftmals in einem anderen Maß nutzt als der öffentliche Akteur und dass der Nutzeraktorswechsel (Privatisierung) eine Anpassung des institutionellen Regimes erfordert, jedoch nicht im Sinne einer Deregulierung, sondern vielmehr im Sinne einer Stärkung des regulativen Rahmens zur Gewährleistung der nachhaltigen Nutzung<sup>122</sup>.

Die Liberalisierungspolitik in Bezug auf den Energiemarkt, die Telekommunikation, den Verkehr, die Abfallbeseitigung etc. haben das Ausmaß und die Kohärenz im Institutionellen Regime sinken lassen, wodurch sich die Tendenz in Richtung eines komplexen Regime begründet. Die Diskussion um die Folgen der Liberalisierung und Privatisierung der vormals staatlichen Leistungen soll an dieser Stelle nicht en detail erfolgen. Wesentlich ist, dass diese sinnvoll sein und eine nachhaltige Entwicklung unterstützen können, sofern das institutionelle Regime dem entsprechend angepasst wird. Ohne eine Reaktion im regulativen Rahmen auf neue Nutzerakteure, welche sich gemäß der eigenen Zielsetzung einseitig auf die ökonomische Verwertung konzentrieren, läuft die Ressource Wohnbaubestand Gefahr „ausgebeutet“ und somit unnachhaltig genutzt zu werden.

#### **5.4.3.5 Staatliche und private Akteure**

Ohne zu behaupten, dass der Staat grundsätzlich nachhaltiger handelt als privatwirtschaftliche Akteure, hat dieser zumeist neben der ökonomischen Zielrichtung ein großes Interesse an sozialer Stabilität und zunehmend an einer ökologisch sinnvollen Handlungsweise. Im Rahmen des Forschungsprojektes sind die neuen Akteure der Privatwirtschaft, welche nach vollzogenen Privatisierungen die entsprechende Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Ressource übernehmen, bislang den Beweis schuldig geblieben, dass sie die Ressource nachhaltiger nutzen (vgl. Stadtentwässerung Freiburg; Verkauf der WoBa in Dresden, Verkauf der GSW in Berlin).

Die für die Nachhaltigkeit der Ressource negativen Folgen durch erfolgte Privatisierungen staatlicher Leistungen, so auch dem Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen an Kapitalanlagegesellschaften, offenbaren sich in einigen Kommunen (als Beispiel kann der Verkauf der GSW in Berlin herangezogen werden<sup>123</sup>). Die Schwächen des Institutionellen Regime aufgrund unzureichend definierter Eigentums- und Nutzungsrechte und Widersprüchen zwischen öffentlichen Schutzpolitiken und Verträgen sind hier offensichtlich.

Die Anpassung des Regimes an die neuen Nutzerakteure wird hierbei bislang versäumt, weshalb es den Akteuren gelingt, Renditeerwartungen und –ausschüttungen derart zu erhöhen, dass die für die Bestandsbewirtschaftung notwendigen finanziellen Mittel mittel- bis langfris-

---

<sup>122</sup> „Was dagegen immer misslinge, sei eine Kombination von Privatisierung und Deregulierung. Nur wo der Staat (öffentlich-rechtliche Instanz/Gebietskörperschaft) vorher vertraglich eindeutig die Interessen der Öffentlichkeit festgeschrieben habe, seien Privatisierungen gelungen. [...] Mit anderen Worten: Privatisierung und Deregulierung ergänzen sich nicht, sie widersprechen einander. Privatisierung verlangt neue Regulierung.“ (Epler, Erhard in: Die ZEIT Nr. 50. Hamburg 07.12.06, S. 35.: Buchrezension: von Weizäcker, Ernst-Ulrich; Young, Oran R.; Finger, M. (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart 2006)

<sup>123</sup> Artikel ZEIT Nr. 35!!!

tig fehlen. Die öffentliche Diskussion fokussiert das deutsche Mietrecht als Sicherheitsgarantie für den (sozialen) Schutz der Mieter, ohne in Betracht zu ziehen, dass die vormaligen Akteure den Rahmen des Mietrechts nicht ausschöpften, um ihrem Unternehmenszweck zu entsprechen. Die Folgen ausbleibender notwendiger werterhaltender und –steigernder Maßnahmen auf die Ressource werden nicht oder kaum formuliert. Gleichwohl gibt es auch für die öffentlichen und sonstigen ehemals gemeinnützigen Unternehmen keine Verpflichtung die erwirtschafteten Mittel in den Bestand zu investieren, jedoch erfolgen diese Aufwendungen aufgrund der langfristigen bestandshaltenden und –bewirtschaftenden Perspektive der Akteure. Die fehlende Verpflichtung manifestiert sich somit erstmalig bei einem Wechsel zu Akteuren mit kurzfristigen hohen Renditezielen und einem schnellen Ausstieg aus der „Investition“.

Die Nutzungsrechte, welche die Bewirtschaftung des Bestands durch den Eigentümer unmittelbar betreffen, hierzu zählt die Nutzung *der Güter und Dienstleistungen PF 1, PF 3, ME 1*, erfordern eine neue ganzheitliche Regulierung, wobei die Bedingungen des ehemaligen WGG als Grundlage dienen könnte. Hierbei ist herauszustellen, dass die Bedingungen des WGG stark auf den Aufbau der Ressource zielen, hingegen für eine Bewirtschaftung und die Anpassung des Bestands an beispielsweise energetische Erfordernisse unzureichend geeignet ist. Hieran könnte eine neue Regulierung anknüpfen und somit den Rahmen für eine nachhaltige Nutzung des Wohnbaubestands seitens des Akteurs Bestandseigentümer bilden.

Die weiteren Nutzungsrechte an *Güter und Dienstleistungen der Kategorien ME und PF* müssen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Nutzung des Wohnbaubestands derart ausgestaltet sein, dass sie die *Güter und Dienstleistungen der Kategorien Wohnnutzung* und die *Nicht-materielle Nutzung* nicht einschränken oder gar verhindern. Letztendlich bedeutet das die Gewähr für die Ver- und Entsorgung mit Wasser, Material und Energie sowie die Einhaltung eines bestimmten Kostenrahmens. Das Konfliktpotential, welches es im Rahmen einer nachhaltigen Politik zu koordinieren und minimieren gilt, ist vielfältig und komplex. Der Staat muss die Versorgungssicherheit gewährleisten, die Verbrauchsminimierung anstreben, gleichzeitig auf veränderte Rahmenbedingungen durch den demographischen Wandel und die Rohstoffmärkte reagieren.

Das aktuelle institutionelle Regime kann den Herausforderungen und Ansprüchen einer nachhaltigen Nutzung der untersuchten Wohnbaubestände aufgrund eines unzureichenden Ausmaßes und vor allem einer mangelnden Kohärenz der Regulierungen nicht genügen. Der Dominanz der ökonomischen (Kapital-) Verwertung seitens neuer privatwirtschaftlicher, aber auch mancher finanzschwacher öffentlicher Akteure wird unzureichend begegnet oder durch entsprechende Änderungen im Regime in Periode 3 begünstigt. Widersprüche zwischen sektoralen Schutzpolitiken im gesellschaftlichen (sozial und kulturell) und ökologischen Bereich behindern die jeweiligen Ziele und konterkarieren nachhaltige Lösungen.

#### **5.4.3.6 Situation der Kooperationspartner in Karlsruhe und Frankfurt**

Im Gegensatz zu vielen anderen deutschen Gemeinden erfüllt die Stadt Karlsruhe zahlreiche Leistungen direkt über Regie- und Eigenbetriebe der Stadt oder kommunale Unternehmen bzw. Unternehmen mit mehrheitlich kommunaler Beteiligung. An der Volkswohnung als kommunaler Wohnungsbaugesellschaft ist die Stadt zu 99,5% beteiligt, der ÖPNV wird von einer städtischen Gesellschaft übernommen, die Abfall- und Abwasserentsorgung erfolgt über Regiebetriebe in entsprechenden Ämtern der Stadt, die Wasser- und Energieversorgung gewährleisten die Stadtwerke Karlsruhe, an denen die Stadt zu 70% beteiligt ist. Der direkte Einfluss der Kommune auf die Nutzung zahlreicher *Güter und Dienstleistungen der Katego-*

rien ME und UF ist in Karlsruhe aufgrund ihrer Rolle als Nutzerakteur als hoch zu bezeichnen.

Auf der Ebene der Kooperationspartner des Projektes aus der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft werden die grundlegenden Bedingungen des WGG nach dessen Aufhebung zeitnah (1989/90) in die Gesellschaftsverträge (GV) der Unternehmen integriert. Formal ist die Änderung der GV seitens der Gesellschafter jedoch jederzeit möglich, was den qualitativen Unterschied im institutionellen Regime zwischen dem Bundesgesetz (WGG) und den privatrechtlichen Vertrag begründet. Für die Unternehmenspolitik und die Managementstrategien hat dieser Wechsel im Institutionellen Regime Veränderungen zur Folge (Eröffnung neuer Tätigkeitsfelder, Ausweitung der Geschäftspolitik), wengleich die Wohnungsunternehmen, im Fall der Volkswohnung und der Nassauischen Heimstätte bis heute, in Bezug auf die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum insbesondere derer, die sich am freien Markt nicht mit Wohnraum versorgen können, den gemeinnützigen Prinzipien weiter folgen.

#### **5.4.3.7 Kontrollmöglichkeit und Durchsetzung des regulativen Rahmens**

Auf Ebene der Fallstudien offenbaren sich anhand der Nutzung der *Güter und Dienstleistungen* der *Kategorie NW Nichtwohnnutzung* Probleme bei der Kontrollmöglichkeit und Durchsetzung der Regeln, welche die Nutzungsrechte an den *Güter und Dienstleistungen* festlegen (siehe Fallstudie Rintheimer Feld in Karlsruhe). Während etwa in der Fallstudie Rintheimer Feld die Nutzung der *NW-Güter und Dienstleistungen* zumeist ausreichend und kohärent reguliert sind, erfolgen dennoch missbräuchliche Nutzungen mit entsprechenden Folgen für die soziale Stabilität innerhalb des Bestands und die baulichen Qualität der Gebäude. Der Volkswohnung ist die Problematik bewusst, jedoch nutzt sie ihr Potential an Sanktionen zur Gewährleistung der intendierten Nutzung nicht aus. Ursache ist der soziale Versorgungsauftrag des kommunalen Wohnungsunternehmens und somit die Interessen der Kommune, welche darauf dringt, dass auch problematische Haushalte von der Volkswohnung mit Wohnraum versorgt werden. Der fehlenden Kontroll- und Durchsetzungsmöglichkeit der, dieses *Güter und Dienstleistungen* betreffenden, Regulierungen liegt eine Inkohärenz zwischen dem sozialen Auftrag des Unternehmens und etwa der Hausordnung (gegen die faktisch im Rahmen einer missbräuchlichen Nutzung des *Güter und Dienstleistungen NW 3* verstoßen wird) zugrunde. Im Fall der missbräuchlichen Nutzung kann nicht beiden regulativen Instrumenten zugleich entsprochen werden, weshalb die Volkswohnung im Rintheimer Feld die Durchsetzung der Hausordnung geringer gewichtet als den Unternehmenszweck (sozialer Auftrag).

Der Kooperationspartner Nassauische Heimstätte hat, angesichts einer anderen Mieterstruktur innerhalb der Fallstudie Fritz-Kissel-Siedlung, hinsichtlich der Durchsetzung des regulativen Rahmens weniger Schwierigkeiten. Zum einen sind missbräuchliche Nutzungen seitens des Akteurs Mieter nicht zu identifizieren, zum anderen lassen sich die Konflikte durch Einschaltung Dritter (siehe *Güter und Dienstleistungen NW 3*), auf die die Volkswohnung in Karlsruhe verzichtet, schneller lösen.

## 5.5 Bewertung von Ausmaß und Kohärenz

### 5.5.1 Fallstudie Karlsruhe

Fallstudie Karlsruhe						
Gut und Dienstleistung (G&D)	Ausmaß			Kohärenz		
	1970-1989	1990-2007	Wechsel	1970-1989	1990-2007	Wechsel
Wohnnutzung						
W 1 Wohnnutzung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
W 2 Innenraumklima und Ausstattung	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	-
Nicht-Wohnnutzung						
NW 1 Nicht-wohndienliche Flächen	-	Hoch	↗	-	Hoch	↗
NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Hoch	-	↘	Niedrig	-	↘
NW 3 Funktionale kollektiv genutzte Innenraumflächen	Niedrig	Niedrig	-	Hoch	Niedrig	↘
NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Hoch	Hoch	+	Niedrig	Niedrig	-
Produktionsfaktor						
PF 1 Kapitalverwertung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
PF 2 Landverwertung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
PF 3 Arbeitsverwertung	Hoch	Hoch	+	Niedrig	Niedrig	↗
Material und Energieverwertung						
ME 1 Energieabnahme	Hoch	Niedrig	↘	Hoch	Niedrig	↘
ME 2 Materialabnahme	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
ME 3 Materiallieferung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Niedrig	↘
ME 4 Wasserabnahme	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
ME 5 Abwasserlieferung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
Urbane Funktion						
UF 1 Gestalten von öffentlichem Raum	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
UF 2 Verkehrstechnische Infrastruktur	Hoch	Hoch	↘	Hoch	Niedrig	↘
UF 3 Institutionelle Dienstleistungen	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
UF 4 G&D räumlicher Nähe	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
Nicht-materielle Nutzungen						
NM 1 Befriedigung allgemeiner Wohnungsbedürfnisse	Hoch	Hoch	↘	Hoch	Niedrig	↘
NM 2 Befriedigung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Niedrig	↘

nicht- wohnungspolitischer Bedürfnisse						
NM 3 Prägung eines charakteristischen Land- schaftsbilds	Niedrig	Niedrig	-	Hoch	Niedrig	↘
NM 4 Soziale & kultu- relle Komplexität	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	-
NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	↘

### 5.5.2 Fallstudie Frankfurt

Fallstudie Frankfurt						
Gut und Dienstleistung (G&D)	Ausmaß			Kohärenz		
	1970- 1989	1990- 2007	Wechsel	1970- 1989	1990- 2007	Wechsel
Wohnnutzung						
W 1 Wohnnutzung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
W 2 Innenraumklima und Ausstattung	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	-
Nicht-Wohnnutzung						
NW 1 Nicht- wohndienliche Flächen	-	Hoch	↗	-	Hoch	↗
NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Hoch	Niedrig	↘	Niedrig	Niedrig	-
NW 3 Funktionale kol- lektiv genutzte Innen- raumflächen	Niedrig	Hoch	↗	Hoch	Hoch	+
NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
Produktionsfaktor						
PF 1 Kapitalverwertung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
PF 2 Landverwertung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
PF 3 Arbeitsverwertung	Hoch	Hoch	+	Niedrig	Niedrig	↗
Material und Energie- verwertung						
ME 1 Energieabnahme	Hoch	Niedrig	↘	Hoch	Niedrig	↘
ME 2 Materialabnahme	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
ME 3 Materiallieferung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Niedrig	↘
ME 4 Wasserabnahme	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
ME 5 Abwasserlieferung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
Urbane Funktion						
UF 1 Gestalten von öf- fentlichem Raum	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+

UF 2 Verkehrstechnische Infrastruktur	Hoch	Hoch	↘	Hoch	Niedrig	↘
UF 3 Institutionelle Dienstleistungen	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
UF 4 G&D räumlicher Nähe	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
Nicht-materielle Nutzungen						
NM 1 Befriedigung allgemeiner Wohnungsbedürfnisse	Hoch	Hoch	↘	Hoch	Niedrig	↘
NM 2 Befriedigung nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse	Hoch	Hoch	+	Hoch	Niedrig	↘
NM 3 Prägung eines charakteristischen Landschaftsbilds	Niedrig	Niedrig	-	Hoch	Hoch	+
NM 4 Soziale & kulturelle Komplexität	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	↗
NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	↘

### Komplexes Regime:

Deregulierung = Abschaffung des WGG

Privatisierung = Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen

### Integriertes Regime → Komplexes Regime

Gemäß den Projekthypothesen kann nur ein integriertes Regime, mit einem hohen Ausmaß an und einer hohen Kohärenz der regulierten Nutzungen, eine nachhaltige Nutzung und somit die Nachhaltigkeit der Ressource gewährleisten. Ein integriertes Regime ist in diesem Zusammenhang die Voraussetzung, nicht aber die Garantie für eine nachhaltige Entwicklung der Ressource.

Einscheidender Paradigmenwechsel ist, wie erwähnt, die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes im Jahr 1990, welches als Zeitpunkt des Regimewechsels vom Institutionellen Regime 2 zum Institutionellen Regime 3 gewählt wird. Die bereits zuvor eingeleitete Deregulierungspolitik wird insbesondere in den Jahren nach 1990 fortgesetzt und verstärkt. Das aktuelle Institutionelle Regime des Wohnbaubestands tendiert zunehmend in Richtung eines komplexen Regimes und gefährdet die nachhaltige Nutzung der Ressource. Ursachen sind nicht ausreichend und kohärent regulierte Nutzungsrechte an bestimmten *Gütern und Dienstleistungen* des Wohnbaubestands.

Insbesondere seit dem letzten Regimewechsel bedingen zahlreiche deregulierende Maßnahmen, wofür die Aufhebung des WGG nur ein, wenngleich wesentliches Beispiel ist, die Abnahme ausreichend und kohärent regulierter Nutzungen verschiedener *Güter und Dienstleistungen* der Ressource. Eine Folge ist die Stärkung der Bedeutung der *Güter und Dienstleistungen*

tungen *PF 1 Kapitalverwertung* und deren Einflusses auf den nachhaltigen Fortbestand der Ressource.

Der Wechsel im Institutionellen Regime ermöglicht und treibt eine zunehmende Ökonomisierung der Geschäftspolitik der gemeinnützigen und öffentlichen Akteure voran (Steigerung der Renditen oder Verkaufserlös durch Privatisierung als Folge des Wegfalls der Dividendenbeschränkung und der Aufgabe des Zwangs zur wohnungswirtschaftlichen Verwendung der Mittel).

Wie im Rahmen der Fallstudienuntersuchung nachgewiesen, stehen sich die identifizierten Nutzungen oftmals komplementär, aber auch rivalisierend gegenüber. Rivalisierende Nutzungen bedeuten in diesem Zusammenhang keineswegs zwangsläufig negative Effekte auf den Bestand. Sie deuten ebenfalls nicht unbedingt auf fehlende Regulierungen hin, sondern können gleichfalls durch entsprechende Regulierungen entstehen. Beispielsweise kann die Begrenzung der im Mietrecht geregelten Miethöhe als soziale Schutzpolitik die Durchführung von Gebäudesanierungen zur Einsparung von Heizwärme (ökologisch) konterkarieren<sup>124</sup>. Auch stehen sich Bedingungen des Denkmalschutzes (kulturell) und des Umweltschutzes (ökologisch) teilweise rivalisierend gegenüber. Da das institutionelle Regime einige immanente Rivalitäten nicht lösen kann, muss es sicherstellen, dass die eine Nutzung nicht vollends auf Kosten der anderen betrieben wird und somit keine Konflikte forciert werden, die die nachhaltige Nutzung der Ressource gefährden.

### 5.5.3 Konflikte

Hinsichtlich einer nachhaltigen Nutzung der Ressource Wohnbaubestand muss das institutionelle Regime verhindern, dass unregulierte Nutzungskonflikte die Nutzung bestimmter Güter und Dienstleistungen auf Kosten anderer begünstigen. Unterschiedliche durch Wechsel im Regime ermöglichte Konflikte werden insbesondere in den letzten Jahren offensichtlich. Ein signifikantes Beispiel hierfür ist die auf kurzfristige und höhere Renditeerwartungen zielende Kapitalverwertung, welche die Nutzungen für gesellschaftliche (sozial und kulturell) und ökologische Zwecke einschränkt (Ökonomie auf Kosten der Gesellschaft und Ökologie). Die Senkung des Ausmaßes und der Kohärenz innerhalb des Regimes insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeiten der Kapitalverwertung vergrößern den Einfluss dieser Nutzung auf die Fortdauer des Bestands.

Ein potentieller Kapitalabfluss aus den Wohnungsgesellschaften hat negative Folgen für die Ressource mit folgenden möglichen Szenarien:

Höhere Dividendenausschüttungen an Gesellschafter (Kommune) bedeuten weniger Kapital für bestandserhaltende oder qualitätsverbessernde Maßnahmen. Die Folge ist ein Qualitätsverlust des Bestands mit (1) der Gefahr der Abwanderung bestimmter Mieter (Segregation) und entsprechenden sozialen Folgen sowie (2) direkten Effekten auf den Bestand, da dauerhaft schlechte Qualität der Substanz zum Abbruch und damit Verlust der Ressource führen kann.

Der Verkauf des Unternehmens an Finanzinvestoren, deren Investitionszeitraum kurzfristig ist und deren Ziel möglichst hohe Renditen sind. Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sind u. a.:

- Ausnutzung der Mieterhöhungsspielräume im Rahmen des deutschen Mietrechts, ohne Rücksicht auf die sozialen Umstände der Mieter;

<sup>124</sup> vgl. FAZ, Nr. 114. 18.05.07, S. 43: Das Mietrecht behindert den Umweltschutz

- umlagefähige Modernisierungen anstelle Instandhaltungen mit der Folge steigender Mieten und potentieller Verdrängung bestimmter Mieter aus dem Bestand;
- (Mieter-)Privatisierungen, welche direkte Erlöse für das Unternehmen bedeuten und bestimmte Mieter verdrängen;
- Abschöpfen der liquiden Mittel aus dem Unternehmen (Rücklagen und Rückstellungen) und ausbleibende langfristige Investitionen, die das eigene Renditepotential schmälern könnten mit negativen Konsequenzen für die bauliche Substanz;
- Abbau von Personal (Verkleinerung der Mitarbeiterzahl) im Wohnungsunternehmen durch (1) Auslagerung bestimmter Unternehmensleistungen, (2) Schließung von Zweig- und Anlaufstellen für Mieter, anstelle dessen telefonische Dienste mit möglichen negativen sozialen Folgen.

Der Einfluss von Nutzungen und entsprechenden Nutzerakteuren der *Güter und Dienstleistungen* -Kategorie ME auf den Wohnbaubestand nimmt im Zuge qualitativer Veränderungen im institutionellen Regime in Richtung einer geringeren Kohärenz und eines geringeren Ausmaßes ebenfalls zu. Die generelle Nutzung dieser *Güter und Dienstleistungen* im Sinne einer Ver- und Entsorgung des Bestands mit Wasser, Energie und Abfall ist über das Institutionellen Regime geregelt (gesetzliche, rechtliche Anschlusspflichten, etc.). Die Kosten für die Nutzung dieser Dienstleistungen steigen in den letzten zehn Jahren stark an, was sich in den „warmen“ Nebenkosten, der sog. „zweiten Miete“, ausdrückt. Mögliche Folgen hieraus sind: Einschränkung des ökonomischen Erwirtschaftungspotentials der Bestandeigentümer, da die Mieter nur eine bestimmte Höhe (Obergrenze) der Brutto-Warmmiete zahlen können; Soziale Folgen, sofern etwa Strom (Vertrag direkt zwischen Mieter und Anbieter) aufgrund ausbleibender Bezahlung nicht mehr bereitgestellt wird.

Ein weiteres Beispiel für einen grundsätzlichen Konflikt ist die Notwendigkeit der Ausnutzung des Energieeinsparpotentials im Wohnbaubestand (ökologisch), welche durch bauliche Maßnahmen erreicht werden kann und die Versorgung bestimmter Kreise der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum (sozial) gefährdet. Unbestritten ist die Notwendigkeit der energetischen Anpassung des Wohnbaubestands etwa im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen (Dämmung, Installation neuer Heizungsanlagen, etc.), um insbesondere Heizenergieeinsparungen zu erzielen. Diese ökologisch zumeist sinnvollen Maßnahmen erfordern beträchtliche Investitionen, die der Bestandeigentümer auf die Miete umlegen kann. In der öffentlichen Diskussion wird das deutsche Mietrecht, insbesondere in Bezug auf die Regulierung der Miethöhe, als zu starr befunden, da es die Eigentumsrechte des Bestandeigentümers zu sehr einschränke. Das Mietrecht schreibt fest, dass die Kosten für Modernisierungsmaßnahmen jährlich bis zu elf Prozent auf die Miete umgelegt werden können.

#### **5.5.4 Position der Kooperationspartner zum Mietrecht**

Im Fall der zwei Kooperationspartner als Vertreter der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wird jedoch auch in dieser Hinsicht das Mietrecht nicht als problematisch bezeichnet. Vielmehr ist neben der Finanzierung der Maßnahmen die Mietbelastung für die Mieter zu überdenken, da selbst die möglichen elf Prozent für zahlreiche Haushalte nicht tragbar wären.

Im Hinblick auf die nachhaltige Nutzung des Wohnbaubestands unter ressourcenökonomischer Sicht ist das Beispiel wesentlich. Der Staat hat sowohl ein Interesse an der energetischen Verbesserung des Bestands als auch am Schutz der Mieter und deren Versorgung mit Wohnraum. Während die öffentliche Hand Instrumente zur Förderung entsprechender baulicher Maßnahmen hat und finanzschwache Haushalte gezielt über das Wohngeld unterstützen kann, ist das Nutzungsverhalten der Mieter in Bezug auf den Konsum von Energie

oder auch Wasser (im Sinne von Obergrenzen), nicht reguliert. An dieser Stelle soll ferner nicht die Kontrolle des Nutzungsrechts der Mieter gefordert werden, jedoch auf Schwächen im Institutionellen Regime verwiesen werden, da selbst die Förderung ökologisch sinnvoller und sozial treffsicherer Maßnahmen nicht zwangsläufig in einer nachhaltigen Nutzung der Ressource münden.

Darüber hinaus ergeben sich potentielle Konflikte zwischen der Bewahrung des baulichen Zustands der Gebäude/Bestände (kulturelle Nachhaltigkeit) und der Anpassung an energetische Erfordernisse (ökologische Nachhaltigkeit).

### **5.5.5 Fazit**

Die Analyse des Institutionellen Regimes in den verschiedenen Perioden der historischen Entwicklung verdeutlicht, dass der Gesetzgeber auf äußere Umstände (externe Faktoren) mittels Anpassung des regulativen Rahmens reagiert. Die resultierenden Zeitverzögerungen aus Erkenntnis zur Notwendigkeit der Anpassung des regulativen Rahmens, dessen Adaption und der Wirkung auf die handelnden Akteure sind teilweise erheblich. Der Einflussbereich des Staates ist dabei zwischen 1950 und 1990 in Bezug auf die Nutzung der Ressource als hoch zu bewerten, da (1) die öffentliche Hand bei zahlreichen Nutzungen der Güter und Dienstleistungen selber als Akteur auftritt und (2) die Nutzungen der Ressource weitgehend ausreichend und kohärent reguliert sind – in den 1950ern vielfach noch zwangswirtschaftlich. Seit den 1980er Jahren gewinnt die Deregulierungspolitik an Bedeutung und Geschwindigkeit, da einerseits das Vertrauen in die bessere Qualität staatlicher Leistungen als auch die Höhe hierfür zur Verfügung stehenden Mittel sinkt.

Auf der Ebene des Institutionellen Regime vollzieht sich somit insbesondere seit Anfang der 1980er Jahre ein Wechsel von einem mehr oder weniger integrierten Regime mit einem hohen Ausmaß an kohärent regulierten Nutzungen zu einem komplexen Regime.

### **5.5.6 Komplexität der Nutzungen**

Die Nutzungssituation/Nutzungskonstellation an der Ressource Wohnbaubestand gewinnt über den Zeitverlauf an Komplexität. Bis in die 1980er sind zahlreiche Nutzerakteure öffentlich und nutzen die Ressource mit ähnlichen Zielen, welche sich ergänzen. Die Nutzakteure, zumeist im „Konzern Kommune“ geführt, verfolgen neben ökonomischen zumeist soziale Ziele, die sich unter dem Begriff der staatlichen Daseinsvorsorge zusammenfassen lassen.

Die auf Deregulierung und Privatisierung zielende Neuausrichtung im Institutionellen Regime der vergangenen zwanzig Jahre erhöht die Komplexität der Nutzungssituation der Ressource erheblich. Neue Akteure verfolgen andere Zielrichtungen, zumeist zulasten sozialer Gesichtspunkte und zugunsten höherer Erträge. Ebenso drängt die angespannte wirtschaftliche Haushaltsituation vieler Gebietskörperschaften die öffentlichen Unternehmen zur Änderung ihrer Geschäftspolitik.

Die Analyse der heutigen Nutzungssituation demonstriert das aktuelle Dilemma des Staates, die Aufgaben und Leistungen nunmehr weder eigenständig erfüllen zu können (die Privatisierungen sind bewusst erfolgt) noch über einen entsprechend konsistenten regulativen Rahmen zu verfügen, der die Aufgabenerfüllung seitens Dritter gewährleistet.

## Liste der Anhänge:

### **6 ANHÄNGE**

#### **A1 – Fokusgebiete**

- A1.1 Gemeinnützigkeit
- A1.2 Das wohnungspolitische Instrumentarium
- A1.3 Förderung (leistungspolitische Instrumente)
- A1.4 Sozialer Wohnungsbau
- A1.5 Mietrecht (ordnungspolitische Instrumente)
- A1.6 Bau- und Bodenrecht (ordnungspolitische Instrumente)

#### **A2 Zur Notwendigkeit der Betrachtung des Wohnungsbestandes aus ressourcen-ökonomischer Sicht**

#### **A3 Die Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands**

- A3.1 Wohnungsbestand
- A3.2 Bautätigkeit im Wohnungsbau
- A3.3 Bedeutung der Wohnungsunternehmen
- A3.4 Mietwohnungsbestand
- A3.5 Bestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen
- A3.6 Sozialwohnungsbestand

#### **A4 Überblick über die Wohnungsbaupolitik und -produktion in Deutschland**

- A4.1 Historische Entwicklung der Wohnungspolitik, der Wohnungswirtschaft und des Wohnungsmarktes
- A4.2 Mitte des 19. Jh. bis 1918: Wohnungsreform und Urbanisierung
- A4.3 1918-1933: Weimarer Republik: Beginn der staatlichen Förderung des Wohnungsbaus.
- A4.4 1933-1945: Drittes Reich: Verschärfte bis totale Wohnungszwangswirtschaft, Schaffung der rechtlichen Grundlage der Wohnungsgemeinnützigkeit
- A4.5 1945-1949: Ausgangslage nach 1945: Übergangsphase zur Sicherstellung einer Mindestversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum
- A4.6 1950-1956: Die Aufbauphase (Wiederaufbau und Erweiterung)
- A4.7 ab 1956: Breite Streuung von Wohneigentum und Verbesserung der Wohnungsqualität, Einführung des II. Wohnungsbaugesetzes
- A4.8 1960-1965: Übergang zu marktwirtschaftlichen Prinzipien
- A4.9 1965-1970: Sicherstellung der Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum
- A4.10 1970-1976: Herstellung eines umfassenden Mieterschutzes
- A4.11 1976-1980: Phase der Nachbesserungen und der Ausweitung und Förderung von Bestandsmaßnahmen (Modernisierung)
- A4.12 1980-1989: Herstellung einer stärker marktwirtschaftlich orientierten Ordnung im Wohnungswesen. Politik der Liberalisierung des Wohnungsmarktes
- A4.13 1990-Ende der 1990er/2001 Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, die Wiedervereinigung Deutschlands und deren Folgen

## A1 – Fokusgebiete

Zur Veranschaulichung der Zusammenhang und wechselseitigen Abhängigkeit von institutionellem Regime und Bewirtschaftungsstrategien als Nutzung der Ressource Wohnbaubestand sollen maßgebliche Regulierungen der Wohnungspolitik und ihr Einfluss auf den Wohnbaubestand erläutert werden. In Bezug auf den generellen Einfluss der öffentlichen Hand auf den Wohnungsmarkt zielen Ausführungen von Kobler<sup>125</sup> zum Staat und Eigentumsrechten auf die Abhängigkeit der Nutzungssituation vom institutionellen Rahmen.

### A1.1 Wohnungsgemeinnützigkeit

Neben den Ausführungen zu den historischen Wurzeln der Wohnungsgemeinnützigkeit in der Mitte des 19. Jahrhunderts und der rechtlichen Verankerung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts soll die Bedeutung der rechtlichen Sonderstellung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen kurz umrissen werden.

Der Begriff „gemeinnützige Wohnungsunternehmen“ wird erstmals in der „Verordnung über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ vom 1. Dezember 1930 festgelegt. Die bis 1990 gültige Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen, kurz Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz (WGG) vom 29.2.1940 sowie die hierzu ergangene Durchführungsverordnung zum WGG (WGGDV) vom 23.7.1949 (mehrfach geändert). Ein Wohnungsunternehmen darf die Bezeichnung „gemeinnützig“ nur tragen, wenn es gemäß dem WGG anerkannt ist. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sind durch die Befreiung von der Körperschafts-, Vermögens- und Gewerbesteuer steuerrechtlich begünstigt. Allerdings unterliegen die Unternehmen im Gegenzug gemäß WGG bestimmten Verhaltens-, Vermögens- und Zweckbindungen, im Wesentlichen: (1) Gewinnverzicht: Orientierung an der Kostendeckung und Verzicht der Gewinnmaximierung (Kostendeckungsprinzip, auf einen Gewinn wird nicht verzichtet); (2) Abstimmung auf Bedürftige: hierin liegt der historische Ansatzpunkt; (3) Bauverpflichtung: Im Gegensatz zu einem freien Wohnungsunternehmen ist ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen rechtlich dazu verpflichtet, laufend im Sinne einer volkswirtschaftlichen Bedarfsdeckungswirtschaft Wohnungen zu erstellen; (4) Zweckbindung der Mittel: Ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen kann, im Gegensatz zu einem privaten Bauherr oder einem freien Wohnungsunternehmen, nicht frei über sein Vermögen und seine Mittel verfügen. Die unbeschränkte Zweckbindung der Mittel bzw. des Vermögens (insbesondere der stillen Reserven) macht aus den Kapitaleinlagen praktisch ein Stiftungsvermögen<sup>126</sup> und ist eine Ergänzung des Kostendeckungsprinzips.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Kobler, Markus: Der Staat und die Eigentumsrechte: Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung. Tübingen 2000  
Kobler resümiert, „dass als Institutionen generell die gesellschaftlichen Regeln bezeichnet werden, welche die Menschen miteinander verbinden und ihr Zusammenleben koordinieren. [...] Die für die Märkte relevanten Regeln sind ökonomische Institutionen oder Eigentumsrechte. Damit ist das ‚Bündel an Rechten‘ (Kontroll- und Ertragsrechte) gemeint, das mit dem Eigentum an einer Sache verbunden ist. Sofern diese Rechte gegenüber allen gültig sind, werden sie als absolute Eigentumsrechte bezeichnet. Von relativen Eigentumsrechten ist die Rede, falls sie nur für die in ein Vertragsverhältnis involvierten Parteien gelten. [...] Die Eigentumsrechte stammen entweder aus dem allgemeinen institutionellen Rahmen (Eigentums- und Vertragsrecht) oder aus den individuellen institutionellen Vereinbarungen (explizite Verträge), wobei das Schaffen solcher Vereinbarungen Markttransaktionskosten verursacht.

Der Staat ist dann als stark oder mächtig zu bezeichnen, wenn er genügend Ressourcen hat, um effiziente Eigentumsrechte schaffen und durchsetzen zu können. Er ist umso mächtiger, je geringer seine Opportunitätskosten sind, effiziente Eigentumsrechte zu ‚produzieren‘, und je größer die Opportunitätskosten der Staatsangehörigen sind, sich dem zu widersetzen. [...] Je geringer die Qualität der politischen Institutionen, je weniger weit zeitlich betrachtet die politische Unabhängigkeit zurückliegt, je ungleicher die Einkommens- und Vermögensverteilung, je stärker die ethnische Fragmentierung, je kleiner und gleichzeitig je weniger dicht besiedelt das Land und je schlechter die Qualität der Infrastruktur sind, um so höher sind ceteris paribus die politischen Transaktionskosten und um so kleiner ist letztlich die staatliche Macht.

Von einer wirksamen Bindung des Staates an den institutionellen Rahmen kann dann gesprochen werden, wenn die Opportunitätskosten der Regelinhaltung kleiner als die der Regelverletzung sind. Ist dies nicht der Fall, sind die Eigentumsrechte nicht effizient.“

<sup>126</sup> Grosskopf, Werner (Hrsg.): Wohnungsgenossenschaften zwischen Markt und Staat. Stuttgart 1996

Mit der Aufhebung des WGG werden die gesetzlich verordneten Einschränkungen der Geschäftstätigkeit – Einschränkung der Eigentumsrechte – gestrichen und die nunmehr steuerpflichtigen Kapitalgesellschaften werden formal zu freien Wohnungsunternehmen. Darüber hinaus werden nach Aufhebung des WGG 1990 zahlreiche Bindungen des WGG in die Gesellschaftsverträge der Wohnungsunternehmen integriert, wohingegen vor der Aufhebung ein Verweis in diesen auf das Gesetz genügte, um den rechtlichen Rahmen der Unternehmenspolitik einzugrenzen.

Der Paradigmenwechsel durch die Veränderung der bundesweiten Rechtsgrundlage für die als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen erlaubt den Gesellschaftern der Unternehmen, den Rahmen für die Unternehmenspolitik zu justieren. In den vergangenen über 15 Jahren werden die Gesellschaftsverträge der Wohnungsunternehmen teilweise mehrfach geändert<sup>128</sup>, um sie neuen Rahmenbedingungen oder einer geänderten politischen Zielrichtung der Gesellschafter anzupassen.<sup>129</sup>

Auf der Ebene des institutionellen Regimes ist die Abschaffung des WGG als ein Paradigmenwechsel zu werten, der Veränderungen auf der Ebene des eigentumsrechtlichen Rahmens bewirkt, die jedoch den gleichzeitigen Umständen geschuldet (Wiedervereinigung Deutschland und dadurch bedingter Konjunkturschub etc.) teilweise erst Jahre später offenkundig werden und bestimmte aktuelle Entwicklungen begünstigen oder schlichtweg überhaupt ermöglichen. Dazu gehören der Zwang zu höherer Gewinnausschüttung, welche zuvor gesetzlich begrenzt war; der Verkauf ganzer Wohnungsunternehmen, um mit dem Erlös öffentliche Haushalte zu ‚sanieren‘ etc.

Die Literatur diskutiert vor und nach der Aufhebung des WGG die Abschaffung der rechtlichen Sonderstellung kontrovers. Aus heutiger Perspektive erscheint indes der rechtliche Rahmen durch die Wohnungsgemeinnützigkeit (etwa durch die Beschränkung der Gewinnausschüttung) ein adäquates Instrument zur Lösung der Wohnungsnot gewesen zu sein, der solide Bestände hat entstehen lassen, wobei die Bestandseigentümer eine Geschäftspolitik betrieben, die nach damaligen und heutigen Maßstäben als nachhaltig zu bewerten ist. Als problematisch ist der Zwang Neubau zu betreiben anzusehen. Er hätte sich indes durch Anpassung des Gesetzes - es bestand über fünfzig Jahre nahezu unverändert in der Formulierung von 1940 (!) – realisieren lassen können, etwa durch eine Verpflichtung Rücklagen für bestandserhaltende Maßnahmen (Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung) zu bilden und diese auch entsprechend aufzuwenden.

Die Problematik ergibt sich nunmehr aus einem Zusammenspiel verschiedener Veränderungen auf der gesetzlichen und rechtlichen Ebene im institutionellen Regime, von denen die Abschaffung des WGG als Maßnahme der Deregulierung einen entscheidenden Anteil hat, die die heutige Situation in Richtung einer nicht-nachhaltigen Entwicklung beeinflussen.

Während das WGG für alle, als gemeinnützig anerkannten, Wohnungsunternehmen Gültigkeit besaß, solange es vom Gesetzgeber nicht geändert oder abgeschafft wurde, sind die in Gesellschaftsverträgen integrierten Bedingungen und Inhalte ‚jederzeit‘ auf Beschluss der Ge-

---

<sup>127</sup> Jenkis, Helmut: Ursprung und Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Bonn, Hamburg 1973, S. 13ff

<sup>128</sup> Der Gesellschaftsvertrag der Volkswohnung in Karlsruhe wird etwa 1981, noch zur Zeit der Gültigkeit des WGG, 1989, vorbereitend für die neue Rechtslage nach 1989 sowie 2004 geändert. Nach Angaben der Geschäftsleitung des Unternehmens ist eine baldige Aktualisierung des Vertrages mit der Kommune als Gesellschafter wahrscheinlich. Der Gesellschaftsvertrag der Nassauischen Heimstätte wird 1991 der neuen Rechtssituation angepasst, seitdem jedoch nicht wieder.

<sup>129</sup> Die Änderungen die in den Gesellschaftsverträgen der letzten 25 Jahre bei den beiden Kooperationspartnern Volkswohnung und Nassauische Heimstätte vorgenommen werden und auf welcher rechtlichen und gesetzlichen Grundlage sie fußen wird im Schlussbereich des Projektes detaillierter erklärt.

sellschaferversammlung und ggf. durch Bestätigung des Aufsichtsrats (als Kontrollorgan der Gesellschaft) aus den Verträgen zu löschen. Im Fall der ehemals gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften, deren Gesellschafter häufig die öffentliche Hand, beispielsweise die Kommune, ist, bedeutet dies, dass etwa die Forderung nach höherer Dividendenausschüttung erhoben werden kann, falls keine Beschränkung per Vertrag vorliegt.

Der Verkauf der Wohnungsunternehmen und ihrer Bestände an private Investoren wäre ohne Aufhebung des WGG überdies unwahrscheinlich gewesen. Die oben beschriebenen, den Unternehmen aufgetragenen, Bedingungen, hätten verhindert die kurzfristigen hohe Renditeerwartungen der neuen Unternehmenseigner erfüllen zu können. Der Zwang die erwirtschafteten Mittel wohnungswirtschaftlich aufzuwenden, hätte die Attraktivität des Kaufs deutlich geschmälert.

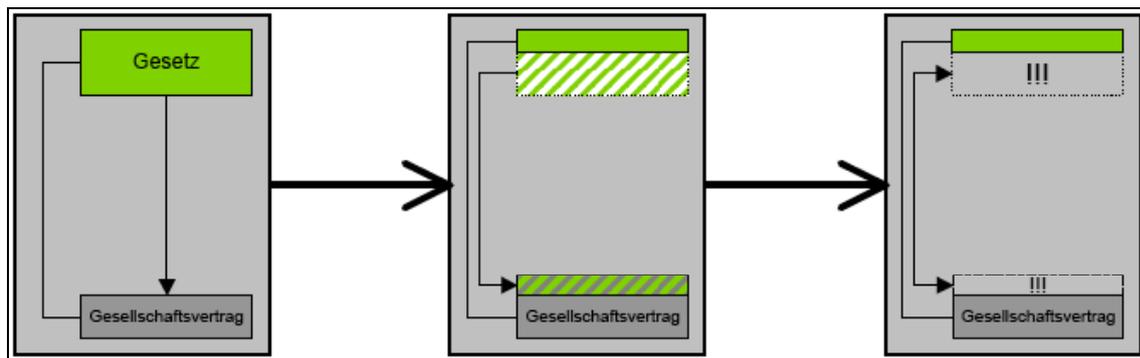


Abbildung 6.1 *Qualitativer Wandel im Regime: 1. Referenz Gesetz-Gesellschaftsvertrag (GV), 2. Integration der Bedingungen aus dem Gesetz in den GV, 3. Möglicher Streichung der Elemente aus den GV während diese auch gesetzlich nicht mehr geregelt sind.*

Eine Diskussion der konkreten Veränderungen in den Gesellschaftsverträgen und Unternehmensleitlinien wird im Zuge der Analyse der Güter und Dienstleistungen der Fallstudien in den entsprechenden Kapiteln geführt und ist für die Unternehmen Volkswohnung und Nassauische Heimstätte nachzuvollziehen.

## A1.2 Das wohnungspolitische Instrumentarium

Neben der prominenten Regulierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) als klarem insbesondere steuerrechtlichem Instrument mit weitreichenden Bindungen für den Bestandseigentümer, soll die Darstellung des wohnungspolitischen Instrumentariums einen Überblick über die unterschiedlichen Regulierungen bieten. Die Systematik der GEWOS (Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH), als Urheberin der Übersicht, basiert auf der direkten und indirekten Förderung, wobei der Aufbau im Weiteren den rechtlichen, finanzwirtschaftlichen und steuerrechtlichen Instrumenten folgt.<sup>130</sup> Zu den Regulierungen, die den Wohnungsbestand betreffen, zählen u. a. das Mietrecht, die Steuergesetzgebung, das Bau- und Bodenrecht, das Baugesetzbuch inklusive Flächennutzungsplan und Bebauungsplan (eingegrenzte Planungshoheit der Gemeinden), die Objektförderung (sozialer Wohnungsbau), die Subjektförderung (Wohngeld) sowie die Belegungsrechte der öffentlichen Hand.

<sup>130</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 88

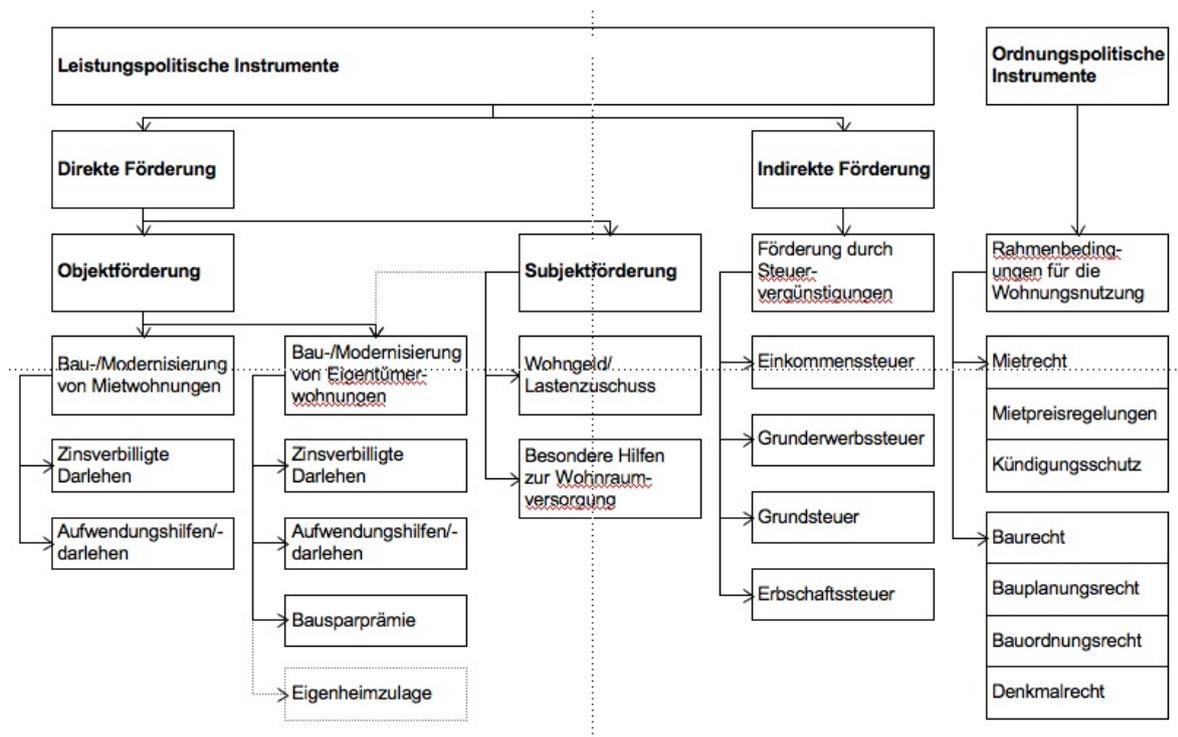


Abbildung 6.2: Das wohnungspolitische Instrumentarium (Quelle: GEWOS)<sup>131</sup>

Mitte der 1990er Jahre analysiert eine Expertenkommission im Auftrag der Bundesregierung die deutsche Wohnungspolitik und erarbeitete Vorschläge verschiedener Reformen, auf die an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen werden soll.<sup>132</sup>

Im Bereich der Wohnungspolitik stellt die Kommission als staatliche Eingriffe heraus:

1. den Sozialen Wohnungsbau (das Bauen mittels Subventionen);
2. das Mietrecht, in seinen zwei Bestandteilen: gesetzlicher Kündigungsschutz und Miethöherecht (größtenteils ein Kündigungsschutzfolgenrecht, welches einen deutlichen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellt);
3. die gravierende Beschränkung der Rechte der Eigentümer auf eigene Nutzung und auf Veränderung der ihm gehörenden Sache;
4. das Baurecht mit Baugeboten, Modernisierungsgeboten und Erhaltungssatzungen;
5. Zweckentfremdungsverordnungen als Reaktion auf den Wohnungsmangel;
6. Sicherungsgesetze der Länder.

Die folgenden Angaben aus dem Bericht der Kommission dienen dem Verständnis der Zuständig- und Abhängigkeiten der verschiedenen Gebietskörperschaften.<sup>133</sup>

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der Wohnungspolitik erstreckt sich auf verfassungsrechtliche Vorgaben sowie die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften auch unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Effizienz und verfassungspolitischer Zweckmäßigkeit. Im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist nach der föderalen Struktur des GG in Deutschland zwi-

<sup>131</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 89

<sup>132</sup> Im Auftrag der Bundesregierung verfasst von der Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen 1995

<sup>133</sup> Im Auftrag der Bundesregierung verfasst von der Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen 1995

schen der (1) Gesetzgebungsverantwortung (-kompetenz), (2) Verwaltungsverantwortung (-zuständigkeit) und (3) Finanzverantwortung zu unterscheiden.

zu (1):

Die Gesetzgebungskompetenz auf wohnungspolitischem Gebiet liegt grundsätzlich beim Bund. (Art. 74 Nr. 1 GG: Mietrecht; Art. 74 Nr. 18 GG: Wohnungswesen einschließlich Förderung des Wohnungsbaus, Bodenrecht einschließlich Erschließungs- und Erschließungsbeitragsrecht; Art. 105 II GG: Steuerrecht). Es handelt sich in der Regel um konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten, nach der die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat in diesem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht. Der Bereich des Kommunalrechts, soweit es wohnungspolitisch relevant ist (kommunaler Finanzausgleich, kommunales Abgabenrecht, kommunale Belegungsrechte etc.) fällt demgegenüber grundsätzlich in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 30, 70 GG).

zu (2):

Die Verwaltungszuständigkeit in der Wohnungspolitik liegt prinzipiell bei den Ländern. Dies gilt sowohl für die Ausführung von Bundesgesetzen (Art. 83 GG) wie für die Ausführung von Landesgesetzen und der gesetzesfreien Verwaltung (Art. 30 GG.). Länderverwaltung meint dabei auch die Verwaltung durch Gemeinden und Gemeindeverbände, die als öffentlich-rechtliche Träger von Zuständigkeiten ausschließlich dem Verfassungsbereich der Länder zugeordnet sind. Im Verhältnis zu ihrem Land kommt den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung zu (siehe Art. 28 II GG: garantiertes verfassungsmäßiges Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln). Die Gemeindeordnungen der Länder sehen daher vor, dass den Gemeinden auf ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlicher Aufgaben zusteht, sofern nicht Bundes- oder Landesgesetze eine andere Zuständigkeit vorsehen, wie etwa Art. 6 BayGO: sog. Allseitigkeit oder Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises.

zu (3):

Aus der Zuständigkeit für die Verwaltung einer öffentlichen Aufgabe folgt nach dem sog. Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104 a I GG die Zuständigkeit für die Finanzierung dieser Aufgabe. Die Finanzierung wohnungspolitischer Aufgaben ist also grundsätzlich Länder- oder Gemeindesache. Abweichend von diesem Grundsatz hat der Bund die Möglichkeit, Länderaufgaben teilweise mitzufinanzieren, wobei nach „Geldleistungsgesetzen“ (Art. 104 a III GG) und „Investitionshilfen“ (Art. 104 a IV GG) differenziert werden kann. Davon zu unterscheiden ist die Verantwortung des Bundes für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen, bei der Gestaltung des Länderfinanzausgleiches und des kommunalen Finanzausgleiches.

### **A1.3 Förderung (leistungspolitische Instrumente)**

Zur Verdeutlichung der verschiedenen Marktsegmente im deutschen Wohnungsmarkt wird auf die Unterschiede zwischen sozialem, steuerbegünstigtem und frei finanziertem Wohnungsbau verwiesen.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München 2004, S. 174ff

Marktsegment	Sozialer Wohnungsbau <sup>135</sup>	Steuerbegünstigter Wohnungsbau	Frei finanziierter Wohnungsbau
Förderinstrument	<i>Zinssubventionierte Baudarlehen, Aufwendungszuschüsse</i>	<i>Grundsteuervergünstigungen</i>	<i>Indirekte steuerliche Förderung</i>
Beschränkungen der unternehmerischen Freiheit	<i>Preisbindungen und Belegungsbindungen</i>	<i>nur Preisbindungen</i>	<i>Keine</i>

Tabelle 6.1: Unterschiede zwischen sozialem, steuerbegünstigtem und frei finanzierten Wohnungsbau<sup>136</sup>

Nachdem der Staat in den Nachkriegsjahren aufgrund eines unzureichenden privaten Kapitalmarkts massiv in den Wohnungsneubau investierte, sinkt der Anteil der öffentlichen Mittel an den gesamten Wohnungsbauinvestitionen im Jahr 1956 auf etwa 27 Prozent. Die Richtlinien für die Wohnungsförderung werden abhängig vom Bundesland unterschiedlich ausgestaltet. Auch die Höhe der Förderung variiert je nach Bundesland.

Prinzipiell lassen sich fünf grundsätzliche Möglichkeiten von Subventionen in der Wohnungswirtschaft unterscheiden.<sup>137</sup> 1. Subventionen in Form von Einnahmeverzichten der öffentlichen Hand: hierzu zählen Steuervergünstigungen durch Steuerbefreiungen, -ermäßigungen und -stundungen, eine teilweise und gänzliche Befreiung von Gebühren sowie eine Umwandlung und ein Erlass von Abgabeschulden; 2. Öffentliche Bürgschaften; 3. Mietsubventionen; 4. Subventionierung der Kapitallasten: dies sind Zinssubventionen und Annuitätsbeihilfen; 5. Kapitalsubventionen: Aufwands-)Darlehen und (Aufwands-)Zuschüsse (Aufwandssubvention, degressive Aufwandsförderung). Während zinsverbilligte Darlehen das Kapital, das der Bauherr für seine Baufinanzierung benötigt, direkt subventionieren, unterstützt die öffentliche Hand den Bauherrn, der sein Kapital selber aufbringen muss, mittels Aufwandszuschüssen bei Zins und Tilgung.

<sup>135</sup> Der steuerbegünstigte Wohnungsbau wurde mit einem Erlass der Grundsteuer für die Dauer von 10 Jahren subventioniert. Voraussetzung war, dass bestimmte Wohnflächenobergrenzen nicht überschritten wurden (rund 120% der Grenzen im Sozialen Wohnungsbau). Als Äquivalent für die Steuerbefreiung galt auch im steuerbegünstigten Wohnungsbau die Kostenmiete als Höchstmiete. Anders als die Sozialwohnungen unterlagen die steuerbegünstigten Wohnungen aber keiner Belegungsbindung, d.h. der Vermieter konnte unter den Mietbewerbern auswählen.

<sup>136</sup> Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München 2004, S. 175

<sup>137</sup> Böhme, Werner: Darstellung und Entwicklung des Subventionsverfahrens in der Wohnungswirtschaft. Kritik und Möglichkeiten der Umwandlung in ein einheitliches Subventionssystem. Münster 1960

1950	Erstes Wohnungsbaugesetz (I. WoBauG)
<b>6.1.1.1 Phase des II. WoBauG</b>	
1956	Zweites Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) - Kostenmiete - Einkommensgrenzen
1966	Zweiter Förderweg - geringere Förderintensität - höhere Einkommensgrenzen - Höchstdurchschnittsmieten
1989	Vereinbarte Förderung
1994	Wohnungsbauförderungsgesetz (WoBauFördG) - Einkommensorientierte Förderung
1997	Entwurf eines Wohnungsgesetzbuches - Konzentration der Förderung auf einkommensschwache Gruppen - Aufgabe der Kostenmiete - vereinbarte Förderung als Regelförderung
<b>6.1.1.2 Paradigmenwechsel mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts</b>	
2001	Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) - Rahmengesetz: Kompetenzerweiterung der Länder - Aufgabe der Kostenmiete - Wohnungsbauförderung 1950 - 2001 Zielgruppe: Haushalte, "die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können" - Bestandsorientierung der Förderung

Tabelle 6.2: Wohnungsbauförderung in Deutschland (1950 – 2001)<sup>138</sup>

#### A1.4 Sozialer Wohnungsbau

Bevor in Deutschland 2001 das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) verabschiedet wird, richtete sich die Wohnungsbauförderung nach dem mehrfach überarbeiteten zweiten Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) von 1956. Die folgenden Angaben beziehen sich auf diesen Zeitraum.

Der soziale Wohnungsbau als Objektförderung zählt zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wohnungswesen einschließlich der Förderung des Wohnungsbaus über das zweite Wohnungsbaugesetz. Hierzu § 1 I des II. WoBauG: „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern.“ Des Weiteren hat der Bund im sozialen Wohnungsbau von der Finanzierungskompetenz des Art. 104 a IV GG Gebrauch gemacht, um die Finanzierungsaufgabe der Länder nach dem II. WoBauG mit zu tragen.

Die Arten der Förderung wurden wie folgt unterschieden:

Erster Förderweg: Vergabe von öffentlichen Mitteln zum Bau von Wohnungen nach einem vom Gesetzgeber vorgegebenen Fördersystem gemäß §§ 5, 6, 25-72 II. WoBauG.

<sup>138</sup> <http://www.wowi.de/foerderung.html#7839>, besucht am 07.12.06

Zweiter Förderweg: Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen des Investors gemäß §§ 88-88 c II. WoBauG, wobei das Fördersystem wiederum gesetzlich konditioniert ist.

Dritter Förderweg: Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen des Investors, wobei das Nähere über die Förderung und die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen durch Vereinbarung bestimmt wird; § 88 d II. WoBauG.

Im Gegensatz zum frei finanzierten Wohnungsbau gilt im sozialen Wohnungsbau das Prinzip der Kostenmiete, wobei sich diese, nach der zweiten Berechnungsverordnung, aus sämtlichen Kapitalkosten (Eigen- und Fremdkapital) und Bewirtschaftungskosten (Abschreibung, Verwaltung, Instandhaltung etc.) zusammensetzt. Die Kostenmiete bildet somit die Obergrenze dessen, was der mit öffentlichen Mitteln subventionierte Bauherr von seinen Mietern verlangen darf. Sofern die Kostenmiete für einkommensschwache Mieter zu hoch ist, fördert der Staat die Differenz zwischen Kostenmiete und dem vom entsprechenden Bewohner zu zahlenden Mietzins durch den so genannten Härteausgleich.

### Grundlegender Paradigmenwechsel

Mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, durch welches bestehende Rechtsnormen geändert und neu geschaffen werden, vollzieht sich ein klarer Paradigmenwechsel innerhalb der Förderpolitik in Deutschland zum Jahresbeginn 2002. Neben der Verabschiedung des neuen Wohnraumförderungsgesetzes wurden zahlreiche Rechtsnormen geändert<sup>139</sup>. Nachfolgend die Inhaltsübersicht des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts<sup>140</sup>:

---

<sup>139</sup> Quelle: [http://www.rechtliches.de/info\\_Gesetz\\_zur\\_Reform\\_des\\_Wohnungsbaurechts.html](http://www.rechtliches.de/info_Gesetz_zur_Reform_des_Wohnungsbaurechts.html), besucht am 01.12.2006

<sup>140</sup> <http://www.sidiblume.de/info-rom/bgbl/2001s2376.htm#art28>

Art. 1	Wohnraumförderungsgesetz
Art. 2	Aufhebung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes
Art. 3	Aufhebung des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland
Art. 4	Aufhebung des Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetzes
Art. 5	Aufhebung der Ablösungsverordnung
Art. 6	Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes
Art. 7	Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
Art. 8	Änderung der Zweiten Berechnungsverordnung
Art. 9	Änderung der Neubaumietenverordnung
Art. 10	Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes
Art. 11	Änderung des Baugesetzbuchs
Art. 12	Änderung des Bundessozialhilfegesetzes
Art. 13	Änderung des Gesetzes zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt
Art. 14	Änderung des Bundeskleingartengesetzes
Art. 15	Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs
Art. 15a	Änderung des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen
Art. 16	Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung
Art. 17	Änderung des Wohngeldgesetzes
Art. 17a	Änderung des Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze
Art. 18	Änderung der Wohngeldverordnung
Art. 19	Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
Art. 20	Änderung des Bewertungsgesetzes
Art. 21	Änderung des Einkommensteuergesetzes
Art. 22	Änderung des Bundesversorgungsgesetzes
Art. 23	Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung –
Art. 24	Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung
Art. 25	Änderung der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
Art. 26	Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang
Art. 27	Neubekanntmachung
Art. 28	Inkrafttreten

Tabelle 6.3: *Inhaltsübersicht des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts*<sup>141</sup>

### **A1.5 Mietrecht (ordnungspolitische Instrumente)**

Eekhoff<sup>142</sup> bezeichnet das Mietrecht (zutreffend) als „Angelpunkt der Wohnungspolitik“. Die Bedeutung des Mietrechts veranschaulicht die Tatsache, dass knapp 60% der Haushalte in Deutschland zur Miete wohnen und etwa 85% aller Mietwohnungen dem allgemeinen Mietrecht unterliegen, also nicht mietpreisgebunden sind.

Das Mietrecht knüpft an die besonderen Merkmale des Wohnungsmarktes und des Gutes Wohnung an. Der Mieter ist gezwungen eine Wohnung zu haben (sofern es nicht Eigentümer werden kann), da die Alternative des Konsumverzichts bei diesem Gut nicht möglich ist. In der existentiellen Bedeutung der Wohnung für ein menschenwürdiges Leben und der stark begrenzten Substituierbarkeit des Wohnkonsums liegt die „grundsätzliche Marktunterlegenheit der Nachfrager gegenüber den Anbietern auf dem Wohnungsmarkt begründet“<sup>143</sup>.

Die zwei zentralen und sich gegenseitig ergänzenden Bereiche des Mietrechts sind die Vorschriften zur Regulierung der Miethöhe und zum Kündigungsschutz.

<sup>141</sup> <http://www.sidiblume.de/info-rom/bgbl/2001s2376.htm#art28>

<sup>142</sup> Eekhoff, Johann: Wohnungspolitik. Tübingen 1993, S. 14

<sup>143</sup> Wölling, Angelika: Zieladäquanz wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand. München, Wien 1991, S. 139

Mit Bezug auf die Einschränkung der Handlungsfreiheit der Akteure auf der Anbieterseite (Bereitsteller, Eigentümer der Wohnungsbestände) ist festzuhalten, dass das deutsche Mietrecht in seinen zwei Kernbereichen – Regulierung der Miethöhe und des Kündigungsschutzes der Mieter – für die ehemals gemeinnützigen (u. a. auch kommunalen und Industrie verbundenen) Wohnungsgesellschaften weniger als besondere Einschränkung bzw. Behinderung wirkte und wirkt als bei freien Wohnungsunternehmen und privaten Anbietern. Die ehemals gemeinnützigen Unternehmen verfolgten und arbeiten größtenteils weiterhin gemäß ihrem sozialpolitischen Auftrag, nach gleichen oder vergleichbaren Statuten wie zu Zeiten des WGG (siehe Gesellschaftsverträge und Unternehmensleitlinien), deren Intentionen sich mit denen des Mietrechts häufig deckten oder über diese hinaus reichten.

Die Entwicklung des deutschen Mietrechts ist nicht kontinuierlich oder linear verlaufen, stattdessen wechselten sich Phasen der Verschärfung sowie der Liberalisierung miteinander ab.<sup>144</sup> Nach einer Phase der Wohnungszwangswirtschaft während des NS-Regimes und auch noch in der direkten Nachkriegszeit kennzeichnen kontinuierliche Liberalisierungsschritte zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland die Entwicklung bis 1970 (Phase I: Überführung der Wohnungsmärkte in die Soziale Marktwirtschaft). Während für frei finanzierte Neubauwohnungen bereits 1950 wieder Marktmieten zugelassen werden, zieht sich der Abbau der Preisbindungen für die Altbauwohnungen bis in die 1970er Jahre hin, was eine Spaltung der Märkte für lange Zeit zur Folge hat. Mit dem „Abbaugesetz“ von 1960 wird im Grundsatz ein freies Kündigungsrecht geschaffen, wobei Kündigungen immer dann durchzusetzen sind, sofern der Mieter sich nicht auf eine besondere Härte berufen kann. Damit ist den Vermietern die Möglichkeit gegeben, Mietzinserhöhungen mittels Änderungskündigungen durchzusetzen. Um die Optionen der Vermieter einzuschränken, wird in der Folge das Vergleichsmietensystem eingeführt. Das deutsche Mietrecht mit diesem Schritt in den 1970er Jahren grundlegend reformiert (Phase II). Die Vergleichsmiete ist eine nach bestimmten Vorschriften zu ermittelnde marktorientierte Referenzmiete für Mieterhöhungen im Bestand. Im Zusammenhang mit ihrer Einführung wird das freie Kündigungsrecht der Vermieter wieder abgeschafft. Die Reform des Kündigungsrechts greift auf die Konstruktion des „Änderungsgesetzes“ von 1928 zurück. Kündigungen sind fortan nur bei einem berechtigten Interesse des Vermieters zulässig. Der Kündigungsschutz ist somit nicht länger auf die Härtefälle beschränkt. In der praktischen Umsetzung wirkt sich die Vergleichsmiete mietbegrenzend und Markt spaltend aus, worauf die Wohnungspolitik mit vielen Ergänzungen und Änderungen des Mietrechts reagiert. Die Gesetzgebung perforiert den einheitlichen marktorientierten Reformschritt des ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes mit zusätzlichen Mietbegrenzungen, systemwidrigen Umlageregelungen und gänzlich neuen Vertragsmodellen (Staffel- und Indexmiete) seit 1974 soweit, dass die Preisordnung des Wohnungsmarktes zu einem planlosen Nebeneinander nicht abgestimmter Regelungen degeneriert ist (Phase III: Vergleichsmiete: Ausweitung des Geltungsbereichs – stete Aufweichung des Prinzips). Obwohl es erscheint, als ob die Wohnungspolitik mit den Wirkungen des Vergleichsmietensystems nicht zufrieden ist, bringt sie nicht die Entschlossenheit für eine grundlegende Revision des Mietrechts auf. Stattdessen folgt die öffentliche Hand mit ihrer Gesetzgebung in Richtung eines zunehmenden Interventionismus. Die Maßnahmen zur Ausweitung des Anwendungsbereichs des Vergleichsmietensystems auf nicht preisgebundene Wohnungen der ehemals gemeinnützigen Unternehmen, auf die ehemals preisgebundenen ostdeutschen Wohnungsbestände, sowie in letzter Zeit auch auf die Bestände des sozialen Wohnungsbaus können daher

---

<sup>144</sup> Kofner, Stefan: Die historische Entwicklung des Mietrechts. 1996-2004, <http://www.wowi.de/info/history/mieten/mietgesetzentwicklung/1950-1995.htm>, aufgesucht am 07.12.06

nur mit Einschränkungen als Schritte zu einer freiheitlicheren Ordnung des Wohnungsmarktes bezeichnet werden.<sup>145</sup>

Phase I: Überführung der Wohnungsmärkte in die Soziale Marktwirtschaft	
1950	<i>Erstes Wohnungsbaugesetz</i> - Marktmieten für frei finanzierte Neubauwohnungen
1953	<i>Wohnraumbewirtschaftungsgesetz</i> - Zuteilung des Wohnraums nach der persönlichen und volkswirtschaftlichen Dringlichkeit der Wohnbedürfnisse (bspw. Nähe der Arbeitsstätte). Ausnahme des nach der Währungsreform fertig gestellten Wohnraums von der Bewirtschaftung
1955	<i>Erstes Bundesmietengesetz</i> - weitere Ausnahmen von der Preisbindung
1960	<i>Abbaugesetz</i> → Stufenweiser Abbau der Wohnungszwangswirtschaft - Ende der Wohnraumbewirtschaftung bis 1965 - stufenweiser Abbau der Preisbindungen für Altbauwohnungen - statt Aufhebungsklage freies Kündigungsrecht des Vermieters (Auslaufen des Mieterschutzgesetzes für 1965 angekündigt) - Widerspruchsmöglichkeit des Mieters mit Sozialklausel (§556a BGB) - Gericht wägt soziale Härte ab gegen ‚Belange des Vermieters‘ (seit 1967 ‚berechtigte Interessen‘)
Phase II: Epochaler Eingriff in die Preisbildung: gleiche Mieten für vergleichbare Wohnqualitäten	
1971	Härtefallgrund der Nicht-Beschaffbarkeit angemessenen Ersatzwohnraums in §556a BGB eingefügt <i>Erstes Wohnraumkündigungsschutzgesetz</i> - Kündigungsrecht des Vermieters nur bei berechtigtem Interesse (nach Artikel 1 §1 Abs.2, später §564b BGB: Eigenbedarf, angemessene wirtschaftliche Verwertung, Vertragsverletzungen des Mieters) - Widerspruch des Mieters mit Sozialklausel möglich - ortsübliche Vergleichsmiete wieder in das Preisrecht eingeführt
Phase III: Vergleichsmiete: Ausweitung des Geltungsbereichs - stete Aufweichung des Prinzips	
1974	<i>Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz</i> - Regelungen von 1971 als Dauerrecht (Gesetz zur Regelung der Miethöhe MHRG) - Angabe von Begründungsmitteln für Mieterhöhungen (nach §2 Abs. 2 MHRG Mietspiegel, Gutachten, drei Vergleichswohnungen) - Elemente der Kostenmiete eingeführt: Modernisierungszuschlag (nach §3 MHRG mit 14% der Kosten auf die Jahresmiete) und Kapitalkostenumlage (§5 MHRG)
1978	<i>Modernisierungs- und Energiespargesetz</i> - Senkung des Modernisierungszuschlags auf 11% (§3 MHRG)
1982	<i>Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen</i> - drei Jahre zeitlicher Rückbezug der Vergleichsmiete - Zulässigkeit von Staffelvereinbarungen (§10 Abs. 2 MHRG) - 30%-Kappungsgrenze für Mieterhöhungen im Bestand
1990	<i>Ende der Wohnungsgemeinnützigkeit</i> - Vergleichsmiete für die nicht preisgebundenen Wohnungen der ehemals gemeinnützigen Unternehmen - für diese Wohnungen zeitlich befristet Kappungsgrenzen von jährlich 5% durch Länderverordnungen
	Regelungen und Absichtserklärungen des Einigungsvertrags über die ostdeutschen Mieten - §11 in das MHRG eingefügt - Marktpaltung: keine Preisbindung für neu errichteten und rekonstruierten Wohnraum - Modernisierungszuschlag auch für preisgebundenen Wohnraum - Ermächtigung der Bundesregierung zur schrittweisen Anpassung der gebundenen Mieten, zur rascheren Anpassung der Neuvertragsmieten sowie zur Einführung einer Instandsetzungsumlage

<sup>145</sup> Kofner, Stefan: Die historische Entwicklung des Mietrechts, auf <http://www.wowi.de/mieten.html#7848>, aufgesucht am 09.08.07

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absichtserklärung: Überführung aller ostdeutschen Mieten in das Vergleichsmietensystem, Anpassung der preisgebundenen Mieten nur im Rahmen von Einkommenserhöhungen</li> </ul>
1991	<i>Erste Grundmietenverordnung für den preisgebundenen ostdeutschen Wohnraum</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhöhung der Grundmieten zum 01.10.1990</li> <li>- Differenzierung nach grundlegenden Ausstattungsmerkmalen sowie nach der Gemeindegröße</li> </ul>
1992	<i>Zweite Grundmietenverordnung</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhöhung der ostdeutschen Grundmieten zum 01.01.1993</li> <li>- Differenzierung nach grundlegenden Ausstattungsmerkmalen sowie nach der baulichen Beschaffenheit</li> <li>- Instandsetzungsumlage auf freiwilliger Basis</li> </ul>
1993	<i>Viertes Mietrechtsänderungsgesetz</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- engere Kappungsgrenzen für Wohnungen bis Baujahr 1980</li> <li>- vier Jahre zeitlicher Rückbezug der Vergleichsmiete</li> <li>- Indexmiete eingeführt (§ 10a MHRG)</li> </ul>
1995	<i>Mietenüberleitungsgesetz für den preisgebundenen ostdeutschen Wohnraum</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhöhung der Grundmieten zum 01.08.1995 und zum 01.01.1997 um 15 bzw. 5%</li> <li>- Differenzierung nach grundlegenden Ausstattungsmerkmalen, nach der Beschaffenheit sowie nach der Gemeindegröße</li> <li>- Wegfall der Preisbindungen zum 01.01.1998 bzw. nach der Übergangsvorschrift zum 01.07.1997</li> <li>- bei Neuabschlüssen Erhöhungsmöglichkeit um weitere 15%</li> <li>- Einbeziehung der gebundenen Mieten in die ersten ostdeutschen Mietspiegel</li> <li>- Kappung des Modernisierungszuschlags auf drei Mark pro Quadratmeter</li> </ul>

Tabelle 6.4: Die historische Entwicklung des Mietrechts in tabellarischer Form <sup>146</sup>

## A1.6 Bau- und Bodenrecht

Das Bau- und Bodenrecht kann differenziert werden in ortsbezogenes Baurecht im Rahmen der Bauleitplanung (nach Art. 28 II GG: Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbänden, die Teil der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder sind) und raumbezogen als Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, wobei das Raumordnungsrecht der Länder Entwicklungsziele vorgibt, die sich in einem fortschreitend enger werdenden „Trichter“ von Planungsvorgaben verdichten und für fortschreitend kleiner werdende Gebietseinheiten bindende Wirkung haben. Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) kann aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 75 Nr. 4 GG) grundsätzlich nur einen legislativen Rahmen geben, den das Raumordnungs- und Planungsrecht der Länder auszufüllen hat. Im ROG werden lediglich einzelne „Grundsätze“ der Raumordnung aufgeführt, die als abstrakte Zielvorgaben oder politische Leitvorstellungen über die Ordnung und Entwicklung von Räumen die Planungstätigkeit der Länder binden, aber nicht vorwegnehmen. <sup>147,148</sup>

## A2 Zur Notwendigkeit der Betrachtung des Wohnungsbestands aus ressourcen-ökonomischer Sicht

Die Bedeutung des Wohnbaubestands und dessen Werterhaltung allein aus ökonomischen Gesichtspunkten verdeutlicht dessen Anteil am gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögen in Deutschland, welcher 2005 mit 3.428 Mrd. Euro die Hälfte beträgt.

<sup>146</sup> Kofner, Stefan, Studiengang Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Hochschule für Technik, Wirtschaft und Sozialwesen Zittau/Görlitz

<sup>147</sup> Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt a.M. 2005, S. 395 ff

<sup>148</sup> Brauer, Kerry-U. (Hrsg.): Grundlagen der Immobilienwirtschaft. Wiesbaden 2003, S. 99 ff

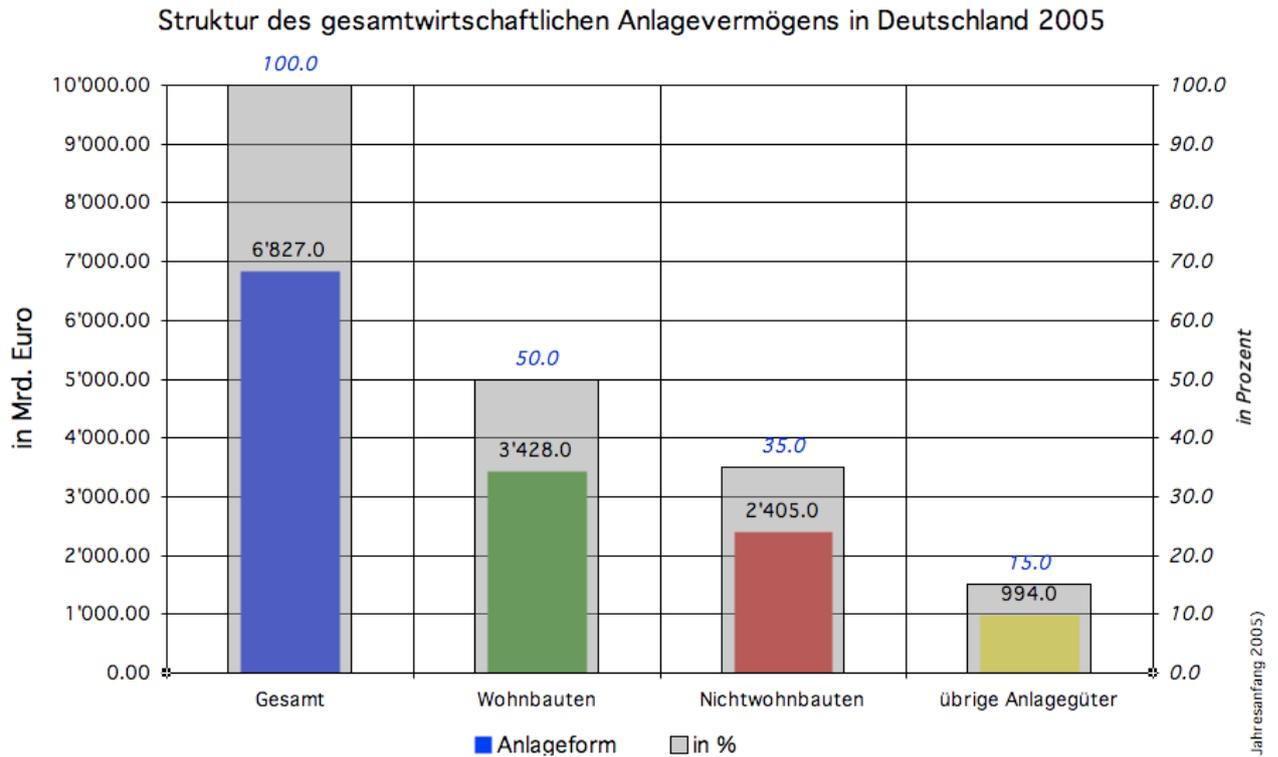


Abbildung 6.3 Struktur des gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögens<sup>149</sup>

Neben der rein monetären Abbildung des aggregierten Wertes der Wohnbaubestände und deren Anteil am Gesamtanlagevermögen der Gesellschaft stellen die Wohnungsbestände als Teil der gebauten Umwelt den größten Anteil des langfristigen kulturellen und materiellen Kapitals der Gesellschaft dar. Sie dienen der Gesellschaft ferner als materielles Gedächtnis und fungieren in diesem Zusammenhang als primäres historisches Dokument, anhand dessen sich Bau-, Konstruktions- und Kulturtechniken an den Gebäuden ablesen und darüber hinaus über die städtebauliche Situation der Bestände Rückschlüsse auf stadträumliche Ideen ziehen lassen.

Neben den, durch ihre Erstellung und Bewirtschaftung ausgelösten Stoff- und Energieflüssen mit entsprechend signifikanten ökologischen Effekten, sind sie materielles Zwischenlager und binden langfristige Investitionen. Der Erhalt und die Pflege dieser künstlichen (man-made) Ressource muss somit unter sowohl ökologischen, sozialen, kulturellen als auch ökonomischen Gesichtspunkten im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung im Interesse sämtlicher Akteure mit Weitblick (langfristige Perspektive) liegen.

<sup>149</sup> Quelle: GdW 2006 (Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1-3, Nettoanlagevermögen zum Jahresanfang 2005)

## A3 Die Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands

### A3.1 Wohnungsbestand

Im Zusammenhang mit der Entwicklung des deutschen Wohnungsbestandes und der Neubautätigkeit zeigt Kofner auf, dass sich der Gesamtbestand an Wohnungen in Westdeutschland zwischen 1950 und 1990 nahezu verdreifacht, welches einen Anstieg von 9,4 auf 26,9 Mio. Wohneinheiten bedeutet. In Ostdeutschland nimmt der Wohnungsbestand im gleichen Zeitraum dagegen nur um 37% zu, von 5,1 auf 7,0 Mio. Einheiten. Im Jahr 1990 zählt man in Deutschland 33,9 Mio. Wohnungen, wobei der Gesamtbestand bis 2002 auf 38,96 Mio. Wohnungen anwächst. Bei einer Gesamtbevölkerung von 82,54 Mio. Personen ergibt dies 2,12 Personen je Wohnung. Die Zahl der Haushalte entspricht mit 38,72 Mio. derzeit recht genau der Zahl der Wohnungen. Als Datenbasis für die Ermittlung des Wohnungsbestands dienen die in mehrjährigen Zeitabständen durchgeführten Wohnungszählungen sowie die Mikrozensus-Zusatzerhebungen. Die Zahl der vorhandenen Wohnungen wird auf dieser Grundlage in jährlichem Rhythmus fortgeschrieben.<sup>150</sup>

2002 gibt es Deutschland einen Bestand von 38,7 Mio. Wohnungen. Davon sind 28% Einfamilienhäuser, 18% Wohnungen in Zweifamilienhäusern und 54% Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.<sup>151</sup> Mit dem Trend zu immer größeren Wohnungen steigt die Wohnfläche pro Person stetig an, seit 1960 hat sich der Wert von 22 m<sup>2</sup> pro Person (1991: 35 m<sup>2</sup>) auf etwa 43 m<sup>2</sup> im Jahr 2002 beinahe verdoppelt, mit weiterhin anhaltender Tendenz.<sup>152</sup>

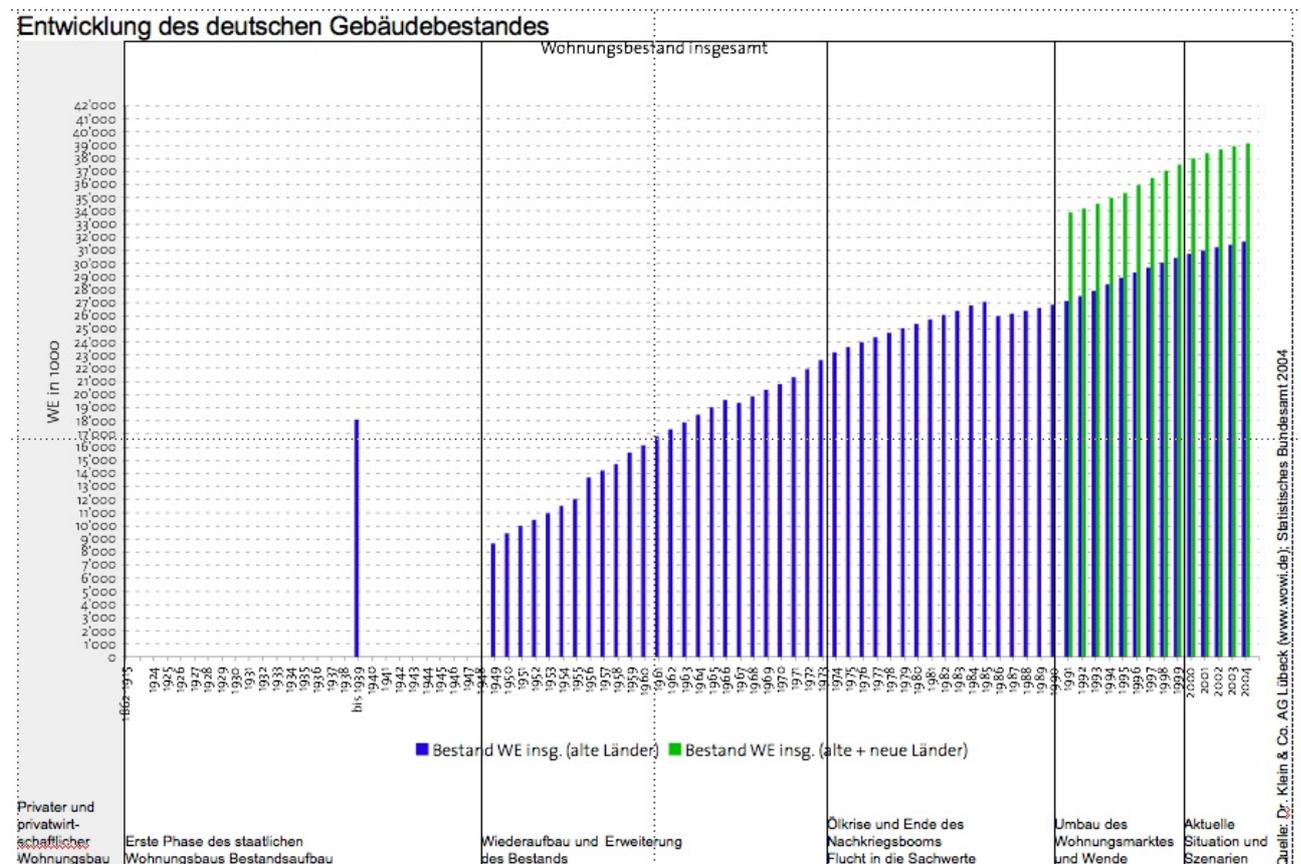


Abbildung 6.4 Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands<sup>153</sup>

<sup>150</sup> Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik. München 2004, S. 13 ff

<sup>151</sup> Statistisches Bundesamt Mikrozensus 2002; GdW Jahresstatistik 2002; GdW-Schätzungen auf Grundlage 1% Wohnungsstichprobe 1993 und Gebäude- und Wohnungszählung 1995

<sup>152</sup> Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. (ifs), Berlin; Statistisches Bundesamt

<sup>153</sup> Quelle: www.wowi.de Dr. Klein & Co. AG Lübeck (Homepage aufgesucht am 07.12.2005); Statistisches Bundesamt

Der deutsche Wohnungsbestand setzt sich im Jahr 2002 wie folgt zusammen:

Baujahr	Deutschland		Früheres Bundesgebiet		Neue Länder und Berlin-Ost	
bis 1900	3,267 Mio.	8.4%	2,224 Mio.	7,2%	1,044 Mio.	13,6%
1901 – 1948	7,600 Mio.	19.6%	5,348 Mio.	17,3%	2,253 Mio.	29,2%
1949 – 1978	18,095 Mio.	46.8%	16,024 Mio.	51,7%	2,070 Mio.	26,9%
1979 – 2002	7,392 Mio.	19.1%	7,392 Mio.	23,8%	2,335 Mio.	30,3%
Gesamt	38,690 Mio.	100%	30,988 Mio.	100%	7,702 Mio.	100%

Tabelle 6.5: Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum nach Baujahr im Jahr 2002<sup>154</sup>

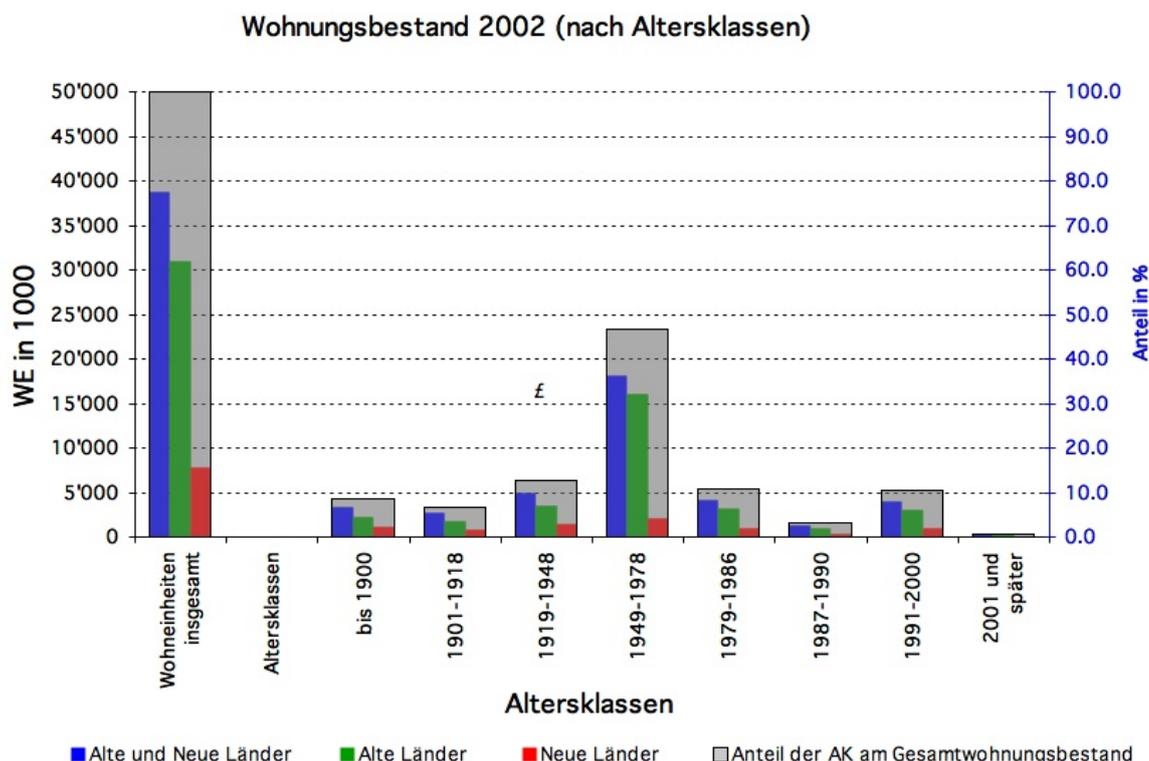


Abbildung 6.5 Wohnungsbestand 2002 nach Altersklassen<sup>155</sup>

Die Diagramme zur Bestandsentwicklung und zur Zusammensetzung des Wohnbaubestands nach Altersklassen verdeutlichen die hohen Bauleistungen der vergangenen sechs Jahrzehnte, insbesondere in den Jahren 1949 bis 1978 in denen sich der Bestand nahezu verdreifachte, so dass im Jahr 2002 der Anteil der Wohneinheiten aus dieser Zeit am Bestand im früheren Bundesgebiet mehr als Hälfte ausmacht. Für das gesamte Bundesgebiet beträgt er, den geringeren Bauleistungen der DDR geschuldet, etwas unter 50%. Wie bereits in der historischen Entwicklung erläutert, befördert die politische Steuerung in diesem Zeitraum diese Entwicklung durch die Installierung eines institutionellen Regimes, welches den Neubau von Wohnungen und somit den schnellen Auf- und Ausbau des Wohnbaubestandes forciert.

<sup>154</sup> Statistisches Bundesamt: Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum nach dem Baujahr

<sup>155</sup> Statistisches Bundesamt

### A3.2 Bautätigkeit Wohnungsbau

Die Kurve der Fertigstellungszahlen im deutschen Wohnungsbau in Deutschland zwischen 1950 und 2004 verläuft wellenförmig. In der Phase der Nachkriegszeit werden über fast zwei Jahrzehnte hinweg jährlich über eine halbe Million Wohnungen errichtet: die Wohnungsnachfrage ist, den kriegsbedingten Zerstörungen und Millionen von Flüchtlingen geschuldet, enorm. Ende der 1960er Jahre geht das Bauvolumen erstmals deutlich zurück, bevor bereits Anfang der 1970er Jahre die Neubauzahlen wieder steil ansteigen. In den Jahren 1972 bis 1974 erlebt der Wohnungsbau in Deutschland (im Rekordjahr 1973: über 700.000 Fertigstellungen) seinen Höhepunkt. In dieser Zeit entstehen unter anderem die vielen Groß-Siedlungen mit vorgefertigten Bauteilen.<sup>156</sup> Das institutionelle Regime in den ersten zweieinhalb Jahrzehnten der Bundesrepublik zielt vollends auf den Neubau von Wohnungen.

Mitte der 1970er Jahre gehen die Zahlen im Wohnungsbau zurück, wobei die Fertigstellungszahlen unter 400.000 Wohnungen pro Jahr sinken. Der Tiefpunkt des Wohnungsbaus ist 1988 erreicht, als lediglich etwas mehr als 200.000 Wohnungen fertig gestellt werden. Ende der 1980er Jahre werden die Folgen der rückläufigen Fertigstellungszahlen im Wohnungsneubau auf dem Wohnungsmarkt offensichtlich, so dass der hohe Bedarf nicht mehr gedeckt werden kann. Zur Nachfrage tragen sowohl die Wiedervereinigung als auch eine hohe Zuwanderung aus Osteuropa nach Deutschland bei. Mitte der 1990er Jahre werden im vereinten Deutschland erneut über 500.000 Wohnungen jährlich errichtet. Seit 1998 indes reduzieren sich die Neubauzahlen in zweistelligen Raten. Die kurzfristige Steigerung der Neubauzahlen im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr bedeutet keine Trendwende, denn zu dieser Zeit beflügelt die Diskussion über die Fortführung resp. Abschaffung der Eigenheimzulage den Bau von Einfamilienhäusern. Ein Boom, der bereits im Jahr 2005 beendet ist.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Deutscher Mieterbund (DMB), <http://www.mieterbund.de/>, besucht am 08.12.2006

<sup>157</sup> Deutscher Mieterbund (DMB), <http://www.mieterbund.de/>, besucht am 08.12.2006

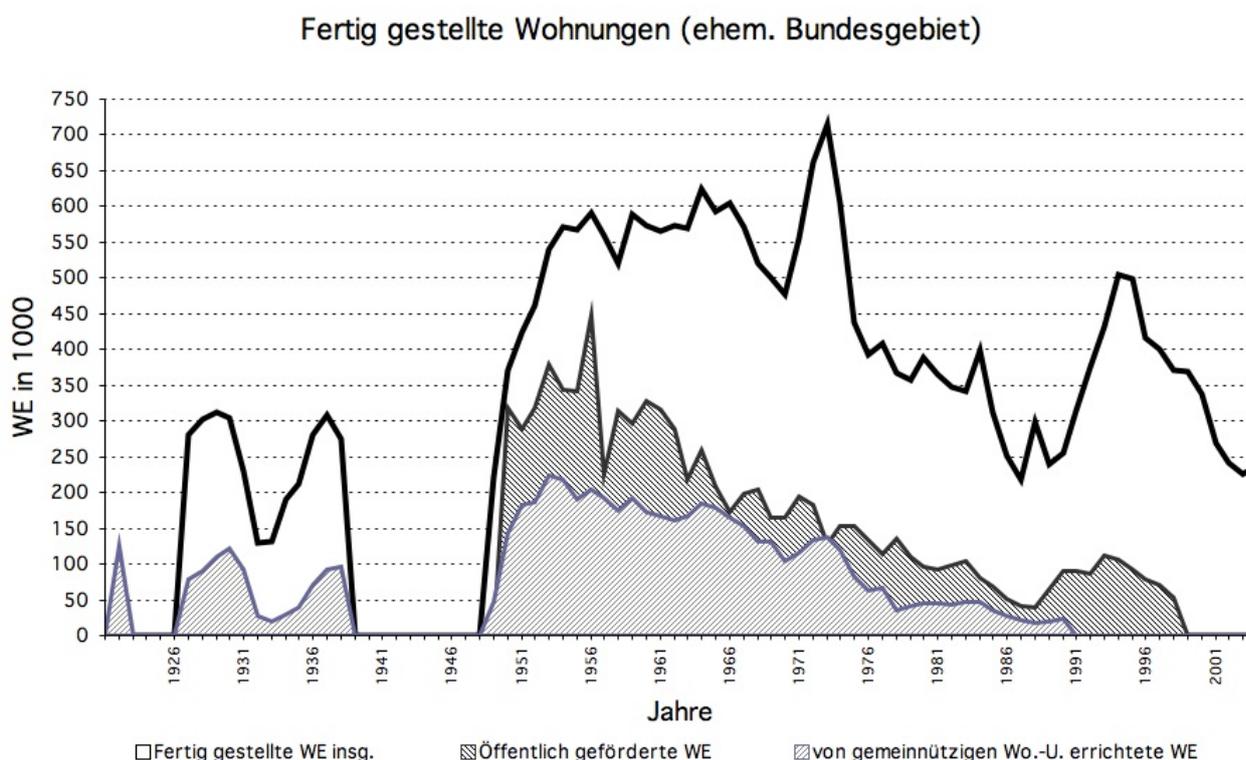


Abbildung 6.6 Fertiggestellte Wohnungen (ehem. Bundesgebiet)<sup>158</sup>

### A3.3 Bedeutung der Wohnungsunternehmen

Der Anteil der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft am im Wohnbaubestand gebundenen gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögen (s. o.) lässt sich anhand ihres Anteils am deutschen Wohnungsmarkt abschätzen. Die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zählen zur Gruppe der professionellen Anbieter nebst anderen Wohnungsunternehmen. Hierbei sind unter Wohnungsunternehmen „[...] Wirtschaftsunternehmen, deren nachhaltiger Zweck auf Ertrag bringende wohnungswirtschaftliche Betriebsleistungen gerichtet ist“<sup>159</sup>, zu verstehen. Die wissenschaftliche Literatur unterscheidet zudem drei Arten von Wohnungsunternehmen: ehemals gemeinnützige, Industrie verbundene und freie Wohnungsunternehmen, wobei diese Abgrenzung nicht überschneidungsfrei ist.<sup>160</sup> Die Bedeutung der professionellen Anbieter auf dem deutschen Wohnungsmarkt, darunter die Eigentümer der Wohnungsbestände der Fallstudien als Vertreter der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, verdeutlicht deren Anteil innerhalb der Anbieterstruktur am Wohnungsmarkt (siehe Abbildung 6.7). Mit über drei Millionen Wohnungen halten die kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen (ohne Genossenschaften) im Jahr 2002 einen Anteil von über acht Prozent der deutschen Wohnungen. Die Portfolioverkäufe der vergangenen Jahre und die von zahlreichen Unternehmen forcierten Mieterprivatisierungen haben diesen Anteil bis heute indes dezimiert. Neben den privaten Anbietern (private Kleinanbieter/Amateurvermieter und Selbstnutzer) sind Wohnungsunternehmen somit eine bedeutende Investorengruppe im Wohnungsbau. 1998 liegt der Anteil der in Deutschland von Unternehmen fertig gestellten Wohnungen bei 39%

<sup>158</sup> Quellen: Jenkis, Helmut: Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik. München 2004; www.wowi.de Dr. Klein & Co. AG Lübeck (Homepage aufgesucht am 07.12.2005)

<sup>159</sup> Schwarz, Martin E.: Strategisches Management in der Wohnungswirtschaft. München 2003, S. 14

<sup>160</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München, Wien 1996, S. 29 f; Buse, Christoph: Strategisches Management von industrieverbundenen Wohnungsunternehmen. Köln 1999, S. 21 ff

(davon Wohnungsunternehmen: 32%, Immobilienfonds: 2%, sonstige Unternehmen: 5%).<sup>161</sup> Während deutsche Gebietskörperschaften im Wohnungsbau kaum direkt als Investoren auftreten, ihr Anteil an Wohnungsfertigstellungen und Baukosten liegt 1998 bei jeweils 1%, sind zahlreiche Wohnungsunternehmen, insbesondere in den neuen Ländern, indes im Eigentum von Kommunen. Von den 3.049 Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW), mit insgesamt etwa 6.5 Mio. Wohnungen, sind 726 kommunale Wohnungsgesellschaften, welche insgesamt 43% der Wohnungen der im GdW organisierten Unternehmen bewirtschaften.<sup>162</sup>

Die Rolle der professionellen Anbieter auf dem deutschen Wohnungsmarkt insbesondere im Mietsegment verdeutlicht deren Anteil am Gesamtwohnungsbestand.

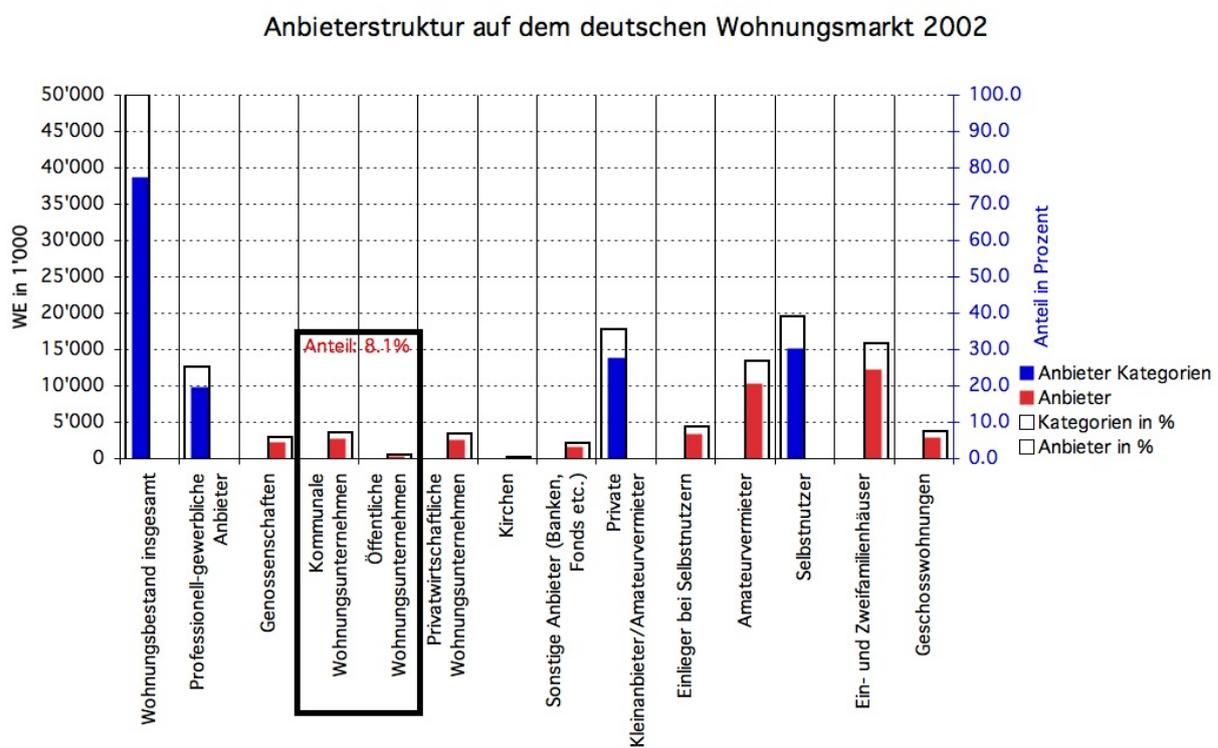


Abbildung 6.7 Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2002<sup>163</sup>

<sup>161</sup> Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): Finanzierung wohnungswirtschaftlicher Investitionen. Wie funktionstüchtig ist der Markt, welche Rolle spielt die KfW? Reihe: KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik, S. 6

<sup>162</sup> ebd., S. 6

<sup>163</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt Mikrozensus 2002; GdW Jahresstatistik 2002; GdW-Schätzungen auf Grundlage 1% Wohnungstichprobe 1993 und Gebäude- und Wohnungszählung 1995

Anbietergruppe	Anteil am gesamten Wohnungsbestand in %	Anteil am Wohnungsbestand in Gebäuden mit mehr drei und mehr Wohnungen in %
Privatpersonen	73,4	54,0
Gemeinde oder kommunales Wohnungsunternehmen	8,9	15,6
Wohnungsbaugenossenschaften	6,6	11,8
Wohnungsunternehmen	6,5	11,2
Kirchen, Religionsgemeinschaften	0,2	0,2
Bund, Land, Juristische Personen des öffentlichen Rechts	1,6	1,8
Versicherungen	0,6	1,1
Sonstige Unternehmen	1,1	1,7
Treuhandanstalt	0,3	0,3
Immobilienfonds	0,3	0,5
Kreditinstitute	0,2	0,2
Sonstige	0,3	1,6

Tabelle 6.6: Verteilung des Wohnungsbestandes auf die Eigentümergruppen 1998<sup>164</sup>

### A3.4 Mietwohnungsbestand

Dem Mietwohnungsmarkt kommt in Deutschland im Vergleich zum selbst genutzten Wohneigentum das größere Gewicht zu. 1998 sind 57,4% des Wohnungsbestandes Mietwohnungen (im Westen 55,4% und im Osten 65,8%). Die Zahlen verschieben sich in den Jahren zwischen 1998 und 2005, bedingt durch eine Konzentration der Fördermittel für Wohneigentum wie die Eigenheimzulage<sup>165</sup> oder steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten, weiter zu Gunsten des Wohneigentums.<sup>166</sup>

Der deutsche Mietwohnungsmarkt weist analog zum Wohnbaubestand eine heterogene Anbieterstruktur auf, wobei die Anbieter zu drei großen Gruppen zusammengefasst werden können: private Anbieter, Wohnungsbaugenossenschaften, Wohnungsunternehmen. Aufgrund ihres Anteils am Mietwohnungsmarkt von ca. 39% der Wohnungen (Stand 1998) sind Wohnungsunternehmen für die Wohnungswirtschaft von besonderer Bedeutung. Als Wohnungsunternehmen sind Unternehmen zu zählen, die laut Satzung den Bau und die Vermietung von Wohnungen im eigenen Namen, die wohnungswirtschaftliche Betreuung (Wohnungsverwaltung im Auftrag Dritter, Baubetreuung) oder die Errichtung und Veräußerung von Eigenheimen, Kleinsiedlungen und Eigentumswohnungen (Bauträgergeschäft) zum Unternehmensgegenstand haben. Demzufolge sind lediglich bestandshaltende Unternehmen als Wohnungsunternehmen zu charakterisieren, so dass Bauträger oder als Anbieter von Betreuungs- oder Verwaltungsleistungen für Dritte Agierende ausgeschlossen werden. Unternehmen anderer Wirtschaftszweige, die zwar wohnungswirtschaftliche Leistungen anbieten, jedoch andere satzungsbezogene Hauptzwecke verfolgen (Versicherungen, Banken) werden nicht zu den Wohnungsunternehmen gerechnet. Viele Wohnungsunternehmen erweitern hingegen ihr Angebot durch soziale Dienstleistungen, die das Wohnraumangebot zielgruppenbezogen ergänzen (z.B. Beratung, Betreuungs- und Pflegeleistungen, Kommunikationsangebote). Dazu kommen gewerbliche Dienstleistungen (z.B. Reparaturservice, Energieversorgung durch

<sup>164</sup> Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik. München 2004, S. 25

<sup>165</sup> Die Eigenheimzulage wird 1996 mit dem Eigenheimzulagengesetz (gleichzeitig wird § 10e EStG abgeschafft) eingeführt und zum 01.01.2006 mit dem Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage wieder abgeschafft. Mit diesem Instrument soll die Schaffung von selbstgenutztem Wohnungseigentum gefördert werden. Allein im Jahr 2004 wendet der Staat dafür rund 11,4 Mrd. € auf. Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Eigenheimzulage>, aufgesucht am 13.07.2007

<sup>166</sup> Statistisches Bundesamt

Fern- oder Blockheizwerke, Planungs-, Reinigungs-, Sicherheitsdienste) sowie öffentliche Dienstleistungen (z.B. Infrastrukturentwicklung für Kommunen, Projektentwicklung für Brachflächen, Altlastensanierung).<sup>167</sup>

In Folge der Aufhebung der rechtlichen Sonderstellung durch das WGG zum 01. Januar 1990 und der daraus resultierenden Neuorientierung der Unternehmen ist der Bestand der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU), 3,4 Mio. Wohnungen Ende der 1980er Jahre, bis heute erheblich zurückgegangen und dieser Trend setzt sich fort (Wohnungsbestand ehemals GWU 1998 ca. 2,5 Mio. Wohnungen).<sup>168</sup>

### **A3.5 Bestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen**

Im Rahmen des Projektes werden ausschließlich Wohnbaubestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen untersucht. Dieser Hinweis auf die Wahl von Beständen ist wichtig, da sich die Forschungsergebnisse sowohl aus dem Bottom-up-Ansatz durch die Analyse der Fallstudien als auch aus der Top-down-Perspektive über die Untersuchung des gesetzlich-rechtlichen Rahmens und der Bestandsentwicklung der Bundes- bzw. Landessituation auf diese besondere Auswahl, beziehen. Die Besonderheiten dieser Anbietergruppe und ihrer Bestände auf dem deutschen Wohnungsmarkt lassen sich nicht grundsätzlich auf den Gesamtwohnungsbestand skalieren. Insbesondere für die untersuchten Abhängigkeiten von institutionellen Regimen gilt, dass diese punktuell nur geringe oder auch überhaupt keine Bedeutung für diese Bestandseigentümer haben.

Festzuhalten ist, dass der institutionelle Rahmen für andere Anbietergruppen Auswirkungen in weitaus geringerer oder höherer Intensität haben kann. Der ordnungspolitische Bereich des Mietrechts, mit dessen Einschränkung der Eigentums- und Verfügungsrechte des Bestandseigentümers, ist nur ein Beispiel für die unterschiedlich starke Beeinflussung des operativen Geschäfts dieses Akteurs. Wenngleich das Mietrecht insbesondere für die privaten Amateurvermieter in seinen Konsequenzen bedeutend ist, geben die Kooperationspartner aus der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft an, vom Mietrecht nicht eingeschränkt zu werden, da die eigenen Unternehmensleitlinien und Bedingungen des Gesellschaftsvertrages darüber hinaus reichen.

Die Erkenntnisse aus der Analyse des deutschen Wohnungsbestandes und der historischen Entwicklung der politischen und rechtlichen Prozesse über den Top-Down-Ansatz sind für die Erklärung der Abhängigkeiten zwischen institutionellem Regime und dem Bestand sowie dessen Nutzung nicht ausreichend auf Grund der lokalen und regionalen Unterschiedlichkeiten des deutschen Wohnungsmarktes und des jeweiligen Kontextes. Die Untersuchung der Fallstudien belegen, dass die kommunalen und regionalen Voraussetzungen, unabhängig von den bundes- oder landespolitischen Rahmenbedingungen, stark variieren. Für die Geschäftstätigkeit und die strategische Ausrichtung der Wohnungsgesellschaften ist der lokale Kontext, hierzu zählen die demographische Entwicklung, die Arbeitslosenquote, die Lage (z.B. in Bezug auf Wasservorräte) ebenso wie die Haushaltssituation der Kommune, teilweise von weit- aus größerer Bedeutung als der übergeordnete institutionelle Rahmen.

Die Bedeutung der ehemals gemeinnützigen, aber auch sonstigen öffentlichen (kommunalen), Wohnungsunternehmen für das Angebot an preisgünstigem Wohnraum sowie deren Stellenwert für die ‚Stadttrendite‘, die Stadtentwicklung und die Wohnungspolitik im Allgemeinen,

---

<sup>167</sup> Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik. München 2004, S. 27

<sup>168</sup> Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik. München 2004, S. 30

wird im Zuge der Fallstudien diskutiert. Die Methodik des ressourcen-ökonomischen Ansatzes der institutionellen Regime hilft in diesem Zusammenhang bei der Abschätzung der Folgen der begonnenen und vorangetriebenen Privatisierung zahlreicher ehemals öffentlicher Akteure. Darunter fallen insbesondere die Wohnungsunternehmen als Bestandseigentümer, die Güter und Dienstleistungen der Ressource Wohnungsbestand nutzen.

### **A3.6 Sozialwohnungsbestand**

In den vergangenen fünf Jahrzehnten werden insgesamt über neun Millionen Sozialwohnungen gefördert, allerdings mit abnehmender Tendenz. Während 1955 im alten Bundesgebiet noch 341.000 Wohnungen im Sozialen Wohnungsbau errichtet werden, sind es 2001 nur noch 34.000.<sup>169</sup> Der Bestand an Sozialwohnungen, welcher 2005 rund zwei Millionen Wohnungen umfasst und sich damit seit 1978 halbiert hat, nimmt dabei jährlich um weitere etwa 100.000 ab, da ältere Wohnungen aus der Bindung fallen<sup>170</sup> und die geringen Fertigstellungszahlen im sozialen Wohnungsbau zu gering sind um diesen Rückgang zu kompensieren.

In diesem Zusammenhang verläuft die Entwicklung in den Städte Karlsruhe und Frankfurt am Main synchron mit der bundesweiten Entwicklung. In beiden Kommunen reduziert sich der Sozialwohnungsbestand (Förderung nach 1. Förderweg). Karlsruhe verfügt 2005 mit weniger als 5.000 Sozialwohnungen nur noch über ein Drittel des Standes von 1985 als noch etwa 15.000 Sozialwohnungen zur Verfügung standen. In Frankfurt sinkt die Zahl der Sozialwohnungen von 1992 mit knapp 66.000 auf fast 33.500 im Jahr 2005 und halbiert sich somit binnen 15 Jahren (siehe Graphiken).

Während der deutsche Sozialwohnungsbestand von Jahr zu Jahr schrumpft, steigen die Zahlen der Arbeitslosengeldbezieher und der Sozialhilfeempfänger, seit 2005 in der Statistik zusammengefasst als Arbeitslosengeld-II-Bezieher, mit variierender Intensität an oder stagnieren auf hohem Niveau. In jüngster Zeit (seit Mitte 2006) sinkt die Zahl der Arbeitslosen bedingt durch Reformen auf dem Arbeitsmarkt und eine gute konjunkturelle Lage, wenngleich sie sich weiterhin auf hohem Niveau bewegt. Diese parallelen Entwicklungen, einerseits ein schrumpfender Sozialwohnungsbestand andererseits eine steigende Zahl von Empfängern sozialer Transferleistungen (Arbeitslose, Rentner etc.) neben anderen Personengruppen, die preiswerten Wohnraum nachfragen (Studenten), verschärfen die Lage auf dem Wohnungsmarkt in zahlreichen deutschen Kommunen. Diese Problematik wird im Rahmen der Fallstudienuntersuchung sowie diskutiert.

---

<sup>169</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Wohnen und Bauen in Zahlen 2005, Daten des statistischen Bundesamtes

<sup>170</sup> GdW 2005 (BMVBW 2004 auf Datengrundlage nach ifo Institut 2005)

Geförderte Wohnungen 1960-2004

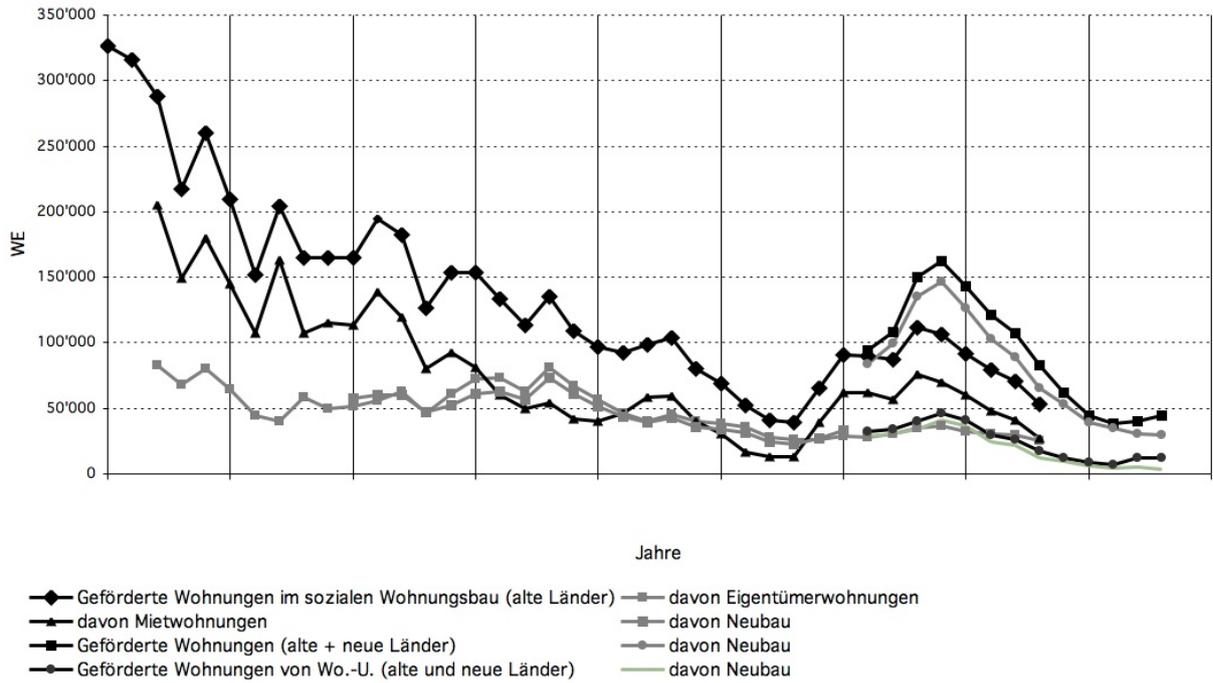


Abbildung 6.8 Geförderte Wohnungen in Deutschland 1960-2004<sup>171</sup>

Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland in 1000

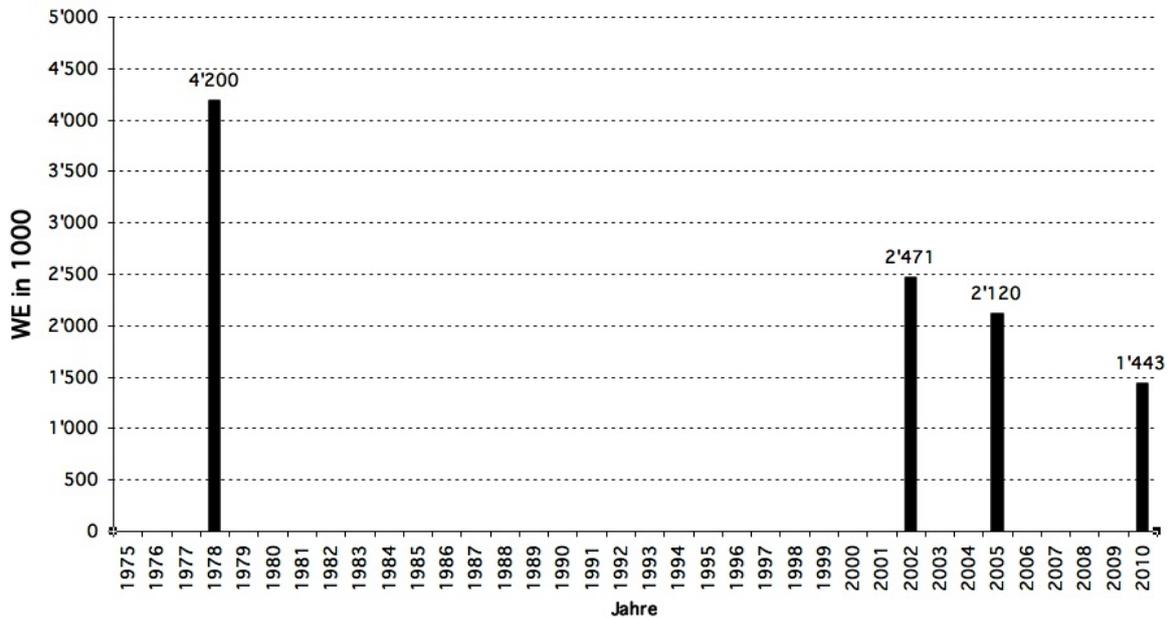


Abbildung 6.9 Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland<sup>172</sup>

<sup>171</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Wohnen und Bauen in Zahlen 2005, Daten des statistischen Bundesamtes

<sup>172</sup> Quelle: GdW 2005 (BMVBW 2004 auf Datengrundlage nach ifo Institut 2005)

## Zahl der Arbeitslosen

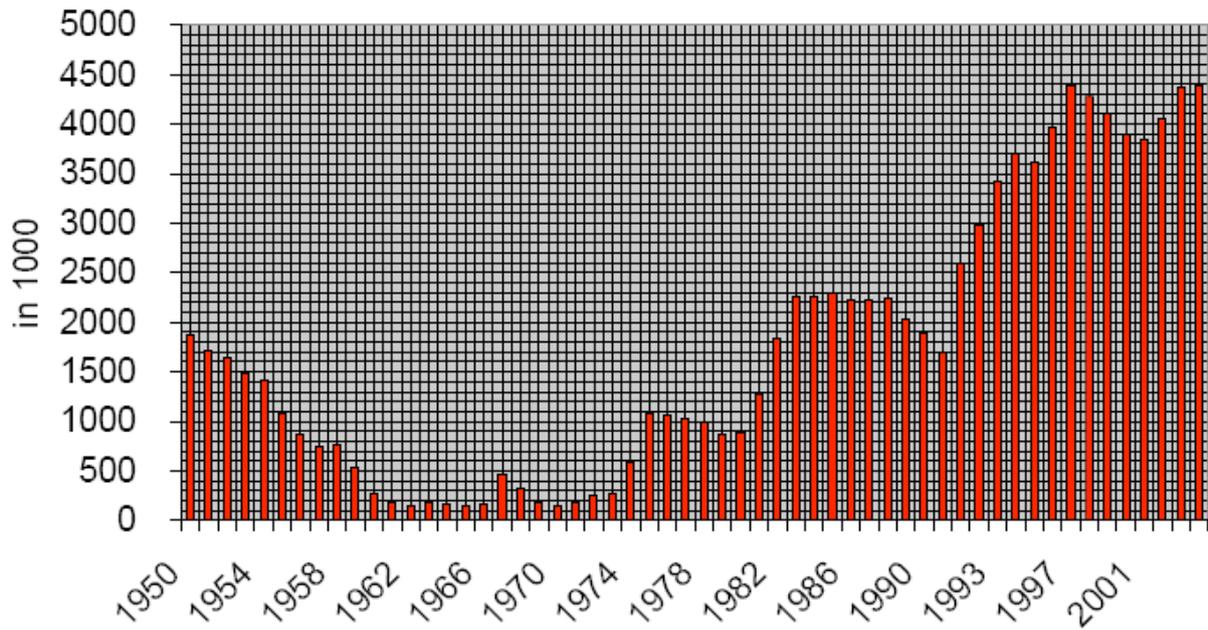


Abbildung 6.10 Zahl der Arbeitslosen in Deutschland<sup>173</sup>

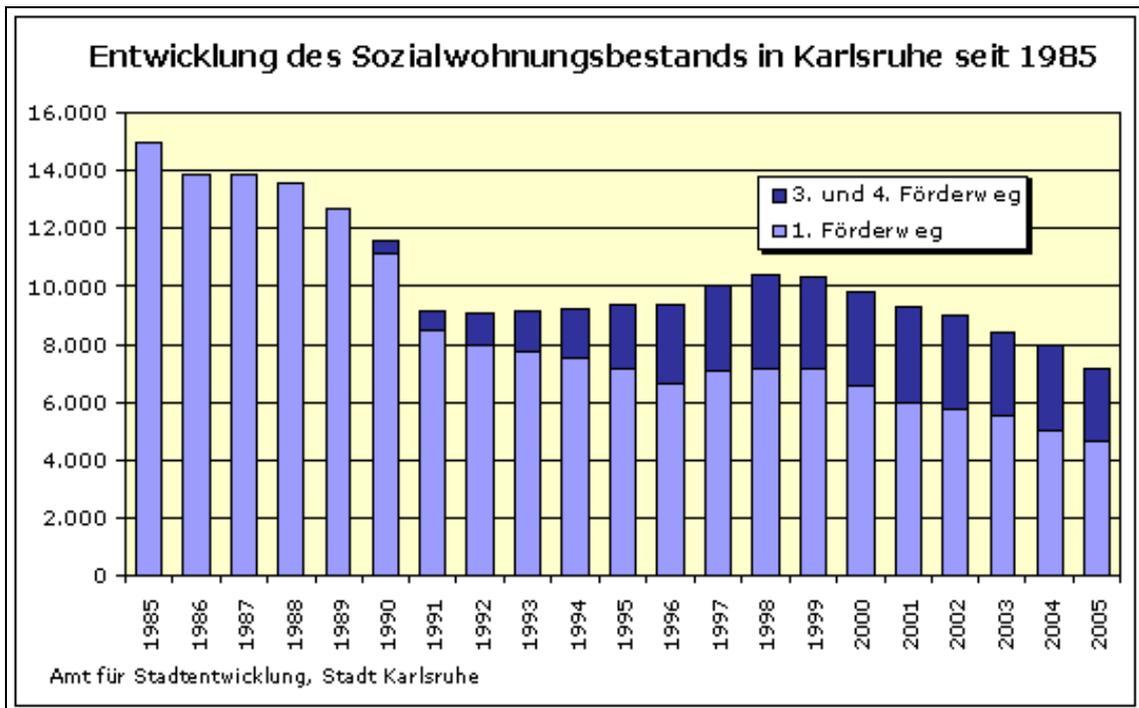


Abbildung 6.11 Entwicklung Sozialwohnungsbestand Karlsruhe

<sup>173</sup> Statistisches Taschenbuch des BMGS 2005

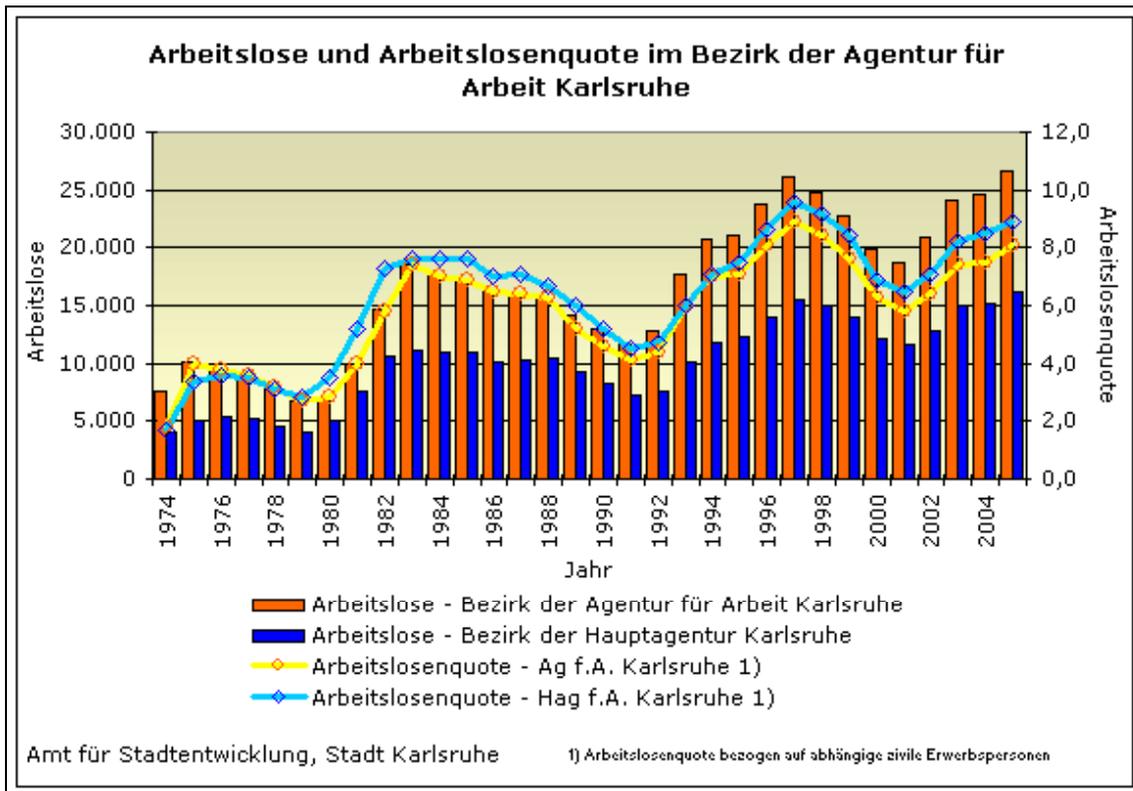


Abbildung 6.12 Entwicklung Anzahl Arbeitslose Karlsruhe

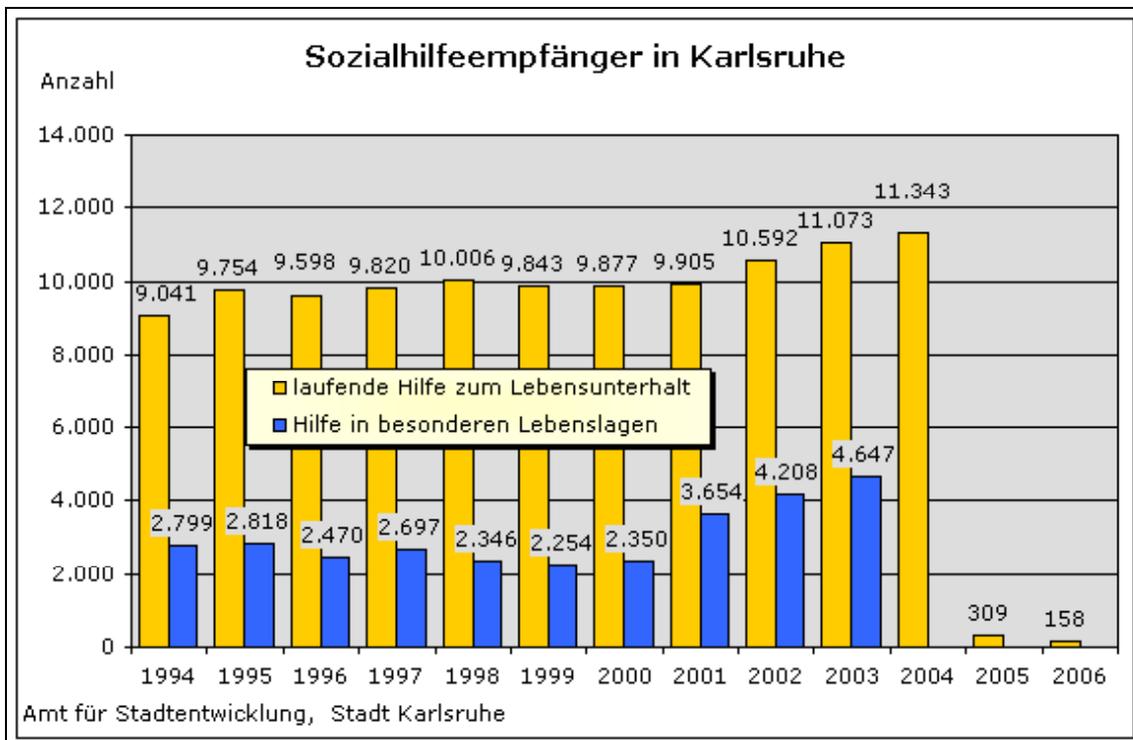


Abbildung 6.13 Entwicklung Anzahl Sozialhilfeempfänger Karlsruhe

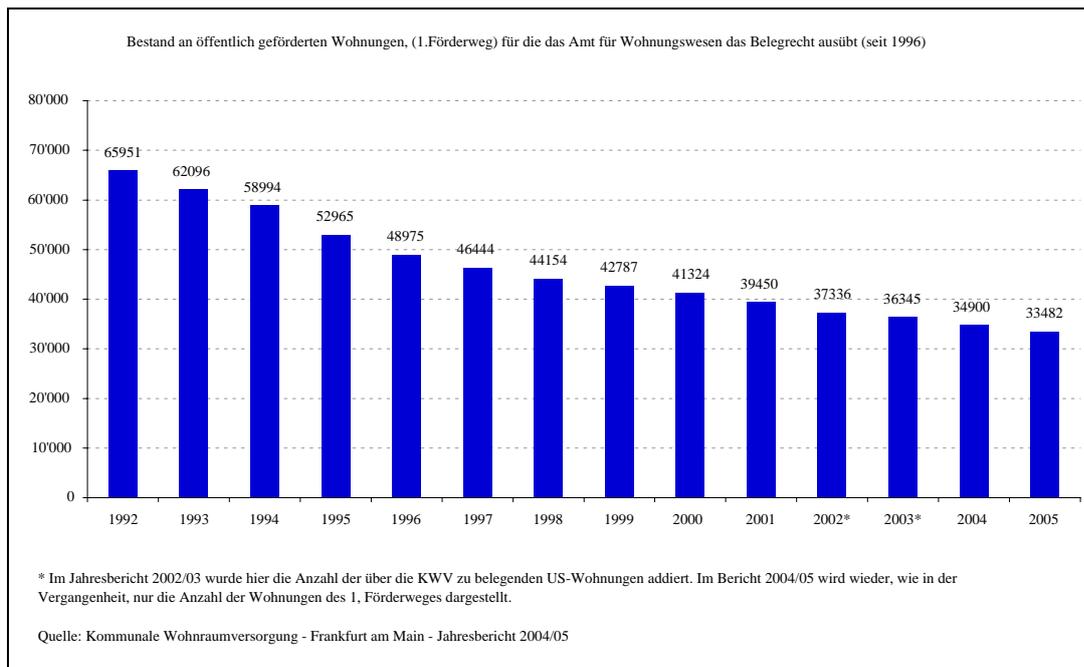


Abbildung 6.14 Bestand an öffentlich geförderten Wohnungen in Frankfurt am Main 2004

## A4 Überblick über die allgemeine Wohnungsbaupolitik und Wohnungsproduktion in Deutschland

### A4.1 Historische Entwicklung der Wohnungspolitik, der Wohnungswirtschaft und des Wohnungsmarktes

#### Quellen

Die Fachliteratur zur Wohnungs- und Immobilienwirtschaft gibt in zahlreichen Publikationen einen detaillierten und umfassenden Überblick über die Geschichte und Entwicklung der Wohnungspolitik, der freien und gemeinnützigen Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, des Wohnungs- und Immobilienmarktes sowie der Wohnungsbaufinanzierung. Die für diese Zusammenstellung herangezogene Literatur:

- Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Hamburg 1994
- Eekhoff, Johann: Wohnungs- und Bodenmarkt. Tübingen 1987
- Eekhoff, Johann: Wohnungspolitik. Tübingen 2002
- Engelhardt, Werner Wilhelm; Thiemeyer, Theo (Hrsg.): Gesellschaft, Wirtschaft, Wohnungswirtschaft. Festschrift für Helmut Jenkis. Berlin 1987
- Expertenkommission Wohnungspolitik im Auftrag der Bundesregierung (Hrsg.): Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen 1995
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.: Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2005/2006. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. Berlin 2005
- GdW: Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2006/2007. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. Berlin 2006

- Gondring, Hanspeter (Hrsg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis. München 2004
- Hämmerlein, Hans: Die unternehmerische Wohnungswirtschaft. Baden-Baden 1980
- Heuer, Jürgen H. B.: Lehrbuch der Wohnungswirtschaft. Frankfurt 1985
- IWU Institut Wohnen und Umwelt (Hrsg.): Wohnungspolitik am Ende. Opladen 1981
- Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München, Wien 1996
- Jenkis, Helmut W.: Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik. München, Wien 2004
- Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München, Wien 2004
- Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Liselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt 2005
- Murfeld, Egon (Hrsg.): Spezielle Betriebswirtschaftslehre der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft. Hamburg 1997
- Peters, Karl-Heinz: Wohnungspolitik am Scheideweg. Berlin 1984
- Rudolph-Cleff, Annette; Wollmann, Hellmuth (Hrsg.): Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich. Basel, Boston, Berlin 1996

Das Forschungsprojekt IRNW wendet den ressourcen-ökonomischen Ansatz der institutionellen Regime erstmals auf den Wohnbaubestand als eine nicht-natürliche Ressource an. Im Gegensatz zu den, in vorangegangenen Studien untersuchten, natürlichen Ressourcen ist beim Wohnbaubestand die (Phase der) Schaffung der Ressource neben der späteren Nutzung elementar.

Für das Verständnis der Komposition des Wohnungsbestands und des aktuellen institutionellen Regimes ist daher die Analyse aus der historischen Perspektive unumgänglich, um die Entwicklung des Wohnbaubestands und die des institutionellen Regimes, die den Aufbau des Bestands forcierte, zu erklären.

Im Rahmen dieses Kapitels beschränkt sich die Untersuchung auf die, für den Aufbau und die Nutzung der Ressource, elementaren Güter und Dienstleistungen der Kategorien Wohnnutzung (Wohnraum), Produktionsfaktor (Kapitalverwertung) und nicht-materielle Nutzung (Lösen genereller Wohnungsprobleme, Lösen nicht-wohnungsbezogener Probleme).

Sowohl die sektorale Analyse der Wohnungspolitik in Deutschland und die Entwicklung des deutschen Wohnbaubestandes aus der Top-Down-Perspektive als auch die Analyse der Entwicklung der Bestände der Kooperationspartner über den Bottom-Up-Ansatz lassen zeitliche Perioden erkennen, welche das institutionelle Regime wie auch die Entwicklung der Bestände auf den verschiedenen Ebenen (Deutschland, bis Kooperationspartner) charakterisieren. Davon ausgehend, dass einerseits die Entwicklung der Bestände auf Bewirtschaftungsstrategien der Akteure zurückgeht und dass andererseits Änderungen im institutionellen Regime das Verhalten der Akteure beeinflussen, lassen sich Zusammenhänge zwischen Bestandsentwicklung und Regimewechseln herleiten.

Die signifikanten Regimewechsel lassen sich dabei zumeist nicht einem konkreten Zeitpunkt zuordnen, sondern erstrecken sich aufgrund der Komplexität der Materie und der Vielschichtigkeit des institutionellen Regimes für die Ressource Wohnbaubestand häufig über einen längeren Zeitraum. Zwischen 1970 und 1976 beispielsweise wurden in verschiedenen Politikfeldern wie der Wohnungsförderung, dem Mietrecht und der Energiepolitik, für das institutionelle Regime maßgebliche, Paradigmenwechsel vollzogen. Im Bereich des Mietrechts wurden etwa ursprünglich zeitlich begrenzte Regelungen in Dauerregelungen festgeschrieben.

Neben der Möglichkeit über die historische Betrachtung, die Entstehung der Ressource und die Entwicklung des institutionellen Regimes nachzuvollziehen und die Zusammenhang zwischen Regime und Bestand aufzudecken, dient dieser Ansatz auch der Einordnung und Vergleichbarkeit der jeweiligen nationalen Situation innerhalb des internationalen Projektverbundes.

### Zeitliche Periodisierung:

Mitte des 19. Jh. bis 1918: Wohnungsreform und Urbanisierung  
 1918-1933: Weimarer Republik: Beginn der staatlichen Förderung des Wohnungsbaus  
 1933-1945: Drittes Reich: Verschärfte bis totale Wohnungszwangswirtschaft  
 1945-1949: Sicherstellung einer Mindestversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum  
 1950-1956: Die Aufbauphase (Wiederaufbau und Erweiterung)  
 1956- 1960: Streuung von Wohneigentum und Einführung des II. Wohnungsbaugesetzes  
 1960-1965: Übergang zu marktwirtschaftlichen Prinzipien  
 1965-1970: Sicherstellung der Versorgung einkommensschwacher Haushalte  
 1970-1976: Umfassender Mieterschutz  
 1976-1980: Förderung von Bestandsmaßnahmen (Modernisierung)  
 1980-1989: Liberalisierung des Wohnungsmarktes  
 1990-2001: Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, die Wiedervereinigung  
 2001 – heute: Neuorientierung der Wohnungsförderpolitik durch das WoFG

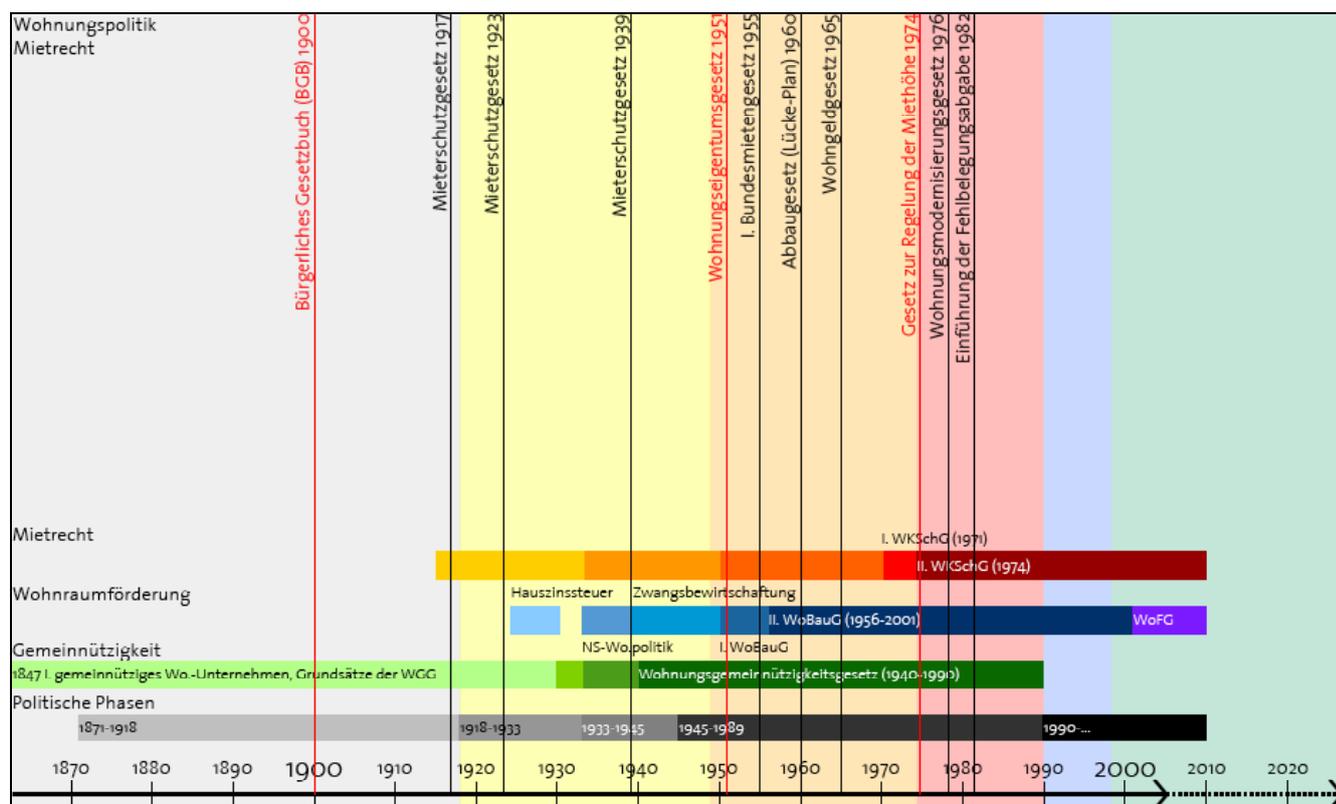


Abbildung 6.15 Überblick über die Periodisierung in der Wohnungsbaupolitik

## A4.2 Mitte des 19. Jh. bis 1918: Wohnungsreform und Urbanisierung

In der Mitte des 19. Jahrhunderts entstehen erste Bestrebungen, der Wohnungsnot und der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum wohnungsreformatorisch und sozialpolitisch zu begegnen. Von einer öffentlichen oder staatlichen Wohnungspolitik kann aufgrund des geringen Ausmaßes der betreffenden Eingriffe allerdings nicht gesprochen werden.

### **Kein Regime**

*Es fehlen für die meisten Güter und Dienstleistungen sowohl eigentums- und verfügungsrechtliche Bestimmungen als auch öffentliche Schutzpolitiken. Es kann daher von einem geringen Ausmaß an Regulierungen sowie einer geringen Kohärenz innerhalb des rechtlichen Rahmens gesprochen werden.*

Die im Zuge der Industrialisierung einsetzende Landflucht führt Mitte des 19. Jahrhunderts zu einer eklatanten Wohnungsnot der unteren und mittleren Bevölkerungsschichten in den rasant wachsenden Städten. Als Folge des Liberalismus besteht hier in Bezug auf Bauvorgaben weitgehend Baufreiheit, wobei sich die städtischen Bauvorschriften im Wesentlichen auf die Standsicherheit erstrecken.<sup>174</sup> Die Organisation des Städtebaus erfolgt meist privatwirtschaftlich über Bodenunternehmer (Terraingesellschaften) und den Bodenhandel. Terraingesellschaften als Tochtergesellschaften von Banken in der Rechtsform von Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung haben den Erwerb der zersplitterten Flurstücke in den Vorstädten, ihre für Bebauungszwecke sinnvolle Neuordnung, Parzellierung und Erschließung und schließlich den Verkauf an Bauunternehmen, Bodenhändler oder Privatleute zum Geschäft. Die Bedeutung dieser Gesellschaften lässt sich daran messen, dass allein in Berlin um die Jahrhundertwende 172 Terraingesellschaften existieren<sup>175</sup>, mit der Folge eines spekulativen Bodenhandels, der den Bodenpreis in die Höhe treibt.

Durch das Fehlen von städtebaulichen Konzepten und Steuerungsmöglichkeiten seitens der Städte und Gemeinden kommt es zu einer massiven Verdichtung der Städte, anhand der Behausungsziffer gemessen werden kann. Diese gibt die durchschnittliche Zahl der Bewohner je Hauseinheit an. In Berlin liegt die Behausungsziffer zu Beginn des 20. Jahrhunderts bei 75,9 in Paris bei 38. (zum Vergleich Berlin 1990: 10,3)<sup>176</sup>

Die größtmögliche Ausnutzung der Grundstücksfläche sowie die auffällig niedrigen technischen Standards mitsamt einer extremen Überlegung führen zu bedenklichen hygienischen Verhältnissen der Mehrzahl der Wohnungen. In der Mitte der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wird durch die Thesen des Münchner Professors Max von Pettenkofer die Diskussion über eine gesunde Wohnumgebung angeregt. Pettenkofer belegt die Verbindung von unhygienischen Wohnverhältnissen und der Ausbreitung von Krankheiten und Seuchen.<sup>177</sup>

Frühe staatliche Eingriffe versuchen gegen den voranschreitenden spekulativen Wohnungsbau vorzugehen. So werden in vielen Städten in der Mitte des 19. Jahrhunderts Stadterweiterungspläne erstellt, welche jedoch ausschließlich Straßen und Fluchtlinien für die Bebauung vorsehen. Ein prominentes Beispiel ist der so genannte Hobrecht-Plan für Berlin aus dem Jahre 1862. Wie zahlreiche andere regelt auch dieser lediglich den Straßen- und Fluchtlinienverlauf. Die Bebauung jenseits der Fluchtlinien ist weitgehend den Eigentümern belassen und ausschließlich durch Rahmen setzende Bauordnungen (im Wesentlichen feuerpolizeiliche Ord-

<sup>174</sup> Gondring, Hanspeter (Hrsg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis. München 2004 S.9

<sup>175</sup> Murfeld, Egon (Hrsg.): Spezielle Betriebswirtschaftslehre der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft. Hamburg 1997, S. 5

<sup>176</sup> Eberstadt, Rudolf: Handbuch des Wohnungswesens. Jena 1920, S. 6

<sup>177</sup> Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (Hrsg.): Wir geben ihnen Raum. Frankfurt am Main. 1997

nungen) reguliert. Um den Straßenanteil möglichst gering zu halten, die Finanzierung der Straßen ist Aufgabe des Staates, sieht der Plan riesige Baublöcke vor, welche die berüchtigten Berliner-Mietskasernen zur Folge haben. Ein bekanntes Beispiel ist der „Meyers Hof“ in Berlin Wedding aus den 1870er Jahren.

Im ausgehenden 19. Jahrhundert versucht der Staat mittels einzelner Eingriffe und Korrekturmaßnahmen, dem spekulativen Wohnungsbau zu begegnen. Hierzu zählen öffentliche Politiken wie das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum (1874) und das preußische Fluchtliniengesetz (1875). Mit der Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches zur Jahrhundertwende (1900) wird das privatrechtliche Regelwerk in Deutschland auf eine solide Basis gestellt.<sup>178</sup>

Indes wird noch bis in die Weimarer Zeit die Wohnung als reines Wirtschaftsgut betrachtet, dessen Bereitstellung über den Markt erfolgt. Der Mietpreis ergibt sich aus den Marktverhältnissen, so dass die Nachfrage den Preis bestimmt. Ein sozialer Mieterschutz und öffentliche Subventionen fehlen zu dieser Zeit.

Angesichts der sozialen Verelendung der Arbeiter durch o. g. Umstände setzen sich seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts frühe wohnungspolitische Bestrebungen für den Bau von Wohnungen für ärmere Bevölkerungskreise ein, um so der Wohnungsnot und der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum wohnungsreformatorisch und sozialpolitisch zu begegnen. Die reformorientierten Kräfte propagieren die Lösung der Wohnungsfrage durch Gemeinnützigkeit, deren Grundsätze die Gewinnbeschränkung, Zweckbindung der Mittel für den Wohnungsbau, den Neubauzwang und die Abstellung auf Bedürftige umfassen. Diese sich, aufgrund der wohnungspolitischen Abstinenz des Zentralstaats, innerhalb der Bevölkerung gebildeten Gruppierungen werden sowohl wohnungswirtschaftlich als auch wohnungspolitisch aktiv. Hierzu zählen Vereinigungen, die in Selbsthilfe Wohnungen erstellen (Wohnungsgenossenschaften) oder in gemeinnütziger Absicht qualitativ gute Wohnungen an Dritte vermieten. Bei den wohnungspolitischen Reformvereinen handelt es sich dagegen nicht um Organisationen der Betroffenen selbst, sondern um Zusammenschlüsse, deren Mitglieder dem gehobenen Bürgertum angehören, welche eigene ordnungspolitische, aber systemkonforme Vorstellungen verwirklichen wollen. Hierzu zählt beispielsweise die erste gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft, welche 1848 in Berlin von Victor Aimé Huber initiiert wird.<sup>179</sup>

Die Bemühungen der Bodenreformer haben erheblichen Anteil an der Verankerung von Fragen des Boden- und Wohnungswesens in die Weimarer Verfassung und Gesetzgebung. Die wichtigste Vereinigung der Bodenreformer ist dabei der 1888 gegründete Bund deutscher Bodenreformer, Dieser fordert zunächst die Abschaffung des privaten Grundeigentums, um den Wertzuwachs des Baugeländes nicht einzelnen Spekulanten zukommen zu lassen. Mit dem Beitritt Adolf Damaschkes, der 1898 den Vorsitz übernimmt, reduziert der Verein seine Forderung auf weniger radikale Positionen. Damaschke propagiert die gesetzliche Regelung der Erbpacht und die Vergabe kommunalen Baulands in Erbpacht an gemeinnützige Siedlungsgesellschaften. Die Forderung der Bodenreformer die Idee des Einfamilienhauses für die Durchschnittsverdiener zu ermöglichen vergrößert die Basis des Bundes unter der Bevölkerung sowie Arbeitervereinen, Berufs- und Gewerkschaftsorganisationen als auch den Behörden. Durch dieses Netzwerk an sozial-reformerisch Engagierten gewinnt der Bund über das Lager der Liberalen und Linken hinaus an Einfluss. In der Folge fließen die Forderungen der

---

<sup>178</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 69f

<sup>179</sup> ebd., S.11

deutschen Bodenreformer unter anderem in Artikel 155 der Weimarer Verfassung sowie der Erbbaurechtsverordnung von 1919 und dem Reichsheimstättengesetz von 1920 ein.<sup>180</sup>

#### **A4.3 1918-1933: Weimarer Republik: Beginn der staatlichen Förderung des Wohnungsbaus.**

In der ersten Phase des staatlichen Wohnungsbaus nach 1918 ist der Wohnungsbau der Weimarer Zeit weniger ein Belang der Ökonomen als vielmehr ein städteplanerisches, architektonisches und sozialreformerisches Projekt von hohem Rang und großer, insbesondere kommunalpolitischer Bedeutung. In diese Zeit fallen die Gründungen einer Vielzahl der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen (Wohnungsbaugesellschaften), deren Bestände aus heutiger Sicht einen hohen historischen und kulturellen Wert haben. Die Anzahl der, das Wohnungswesen betreffenden, Regulierungen erhöhte sich in dieser Phase stetig und führten in wohnungszwangswirtschaftliche Zustände.

In der Zeit zwischen den zwei Weltkriegen werden zahlreiche Instrumente der aktiven staatlichen Wohnungspolitik entwickelt, darunter die Wohnungszwangswirtschaft als Eingriff in den Bestand, wie auch der subventionsgeförderte Neubau.<sup>181</sup>

#### **Einfaches Regime → komplexes Regime:**

*Als einfaches Regime gilt die Situation, in der nur wenige Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch eine öffentliche Politik reguliert werden. Obwohl die Weimarer Republik in sehr kurzer Zeit das Ausmaß der Regulierungen erhöht, wird in der 15-jährigen Weimarer Zeit kein komplexes Regime geschaffen.*

Die ersten wohnungspolitischen Maßnahmen in der Weimarer Republik basieren auf der oben beschriebenen, jahrzehntelangen politischen, ökonomischen und bauplanerischen Diskussion der sozialen Frage. Diese erste Phase der staatlichen Wohnungspolitik, welche Ansätze der Kaiserzeit in konkrete Politiken umsetzt, entzieht einerseits der Bodenspekulation die Grundlage und erreicht, bedingt durch ein abklingendes Bevölkerungswachstum, eine Bedarfsdeckung der Wohnungsnachfrage.

Noch während des Ersten Weltkriegs sieht sich der Staat zur, ausdrücklich als befristet erklärten, Wohnungszwangswirtschaft genötigt. Diese wird jedoch auch nach Ende des Krieges fortgesetzt und beendet die liberale Phase im Wohnungswesen. Nachdem die Wohnung in der Zeit vor 1918 zumeist als Wirtschaftsgut betrachtet wurde, legt die Politik der Weimarer Zeit den Fokus auf ihre Eigenschaft als Sozialgut, wodurch ökonomische Aspekte in den Hintergrund treten und sozialstaatliche Interessen in den Vordergrund rücken.<sup>182</sup> Mit zahlreichen neuen Gesetzen reguliert die Reichsregierung nach 1918 die Miethöhe, den Mieterschutz, die Bewirtschaftung des Bestands und den Neubau. Hierbei verfolgt sie das Ziel, die Miethöhe mitzubestimmen und die Bewirtschaftung des vorhandenen und die Schaffung von neuem Wohnraum sowohl durch Subventionen als auch durch staatliche Beteiligung an gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sicherzustellen. Diese Wohnungsunternehmen werden durch diese Fördermaßnahmen (Subventionen, Steuervergünstigungen) zu Akteuren bzw. Trägern der staatlichen Wohnungspolitik.

In der direkten Nachkriegszeit wird der vorhandene Wohnraum einer Mietpreiskontrolle unterworfen, was bedeutet, dass der Staat die Mieten unabhängig von den Selbstkosten der An-

---

<sup>180</sup> Roycroft Sommer, Maureen: Bodenreform im Kaiserreich und in der Weimarer Republik. In: Hofmann, Wolfgang; Kuhn, Gerd (Hrsg.): Wohnungspolitik und Städtebau 1900-1930. Berlin 1993

<sup>181</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 71

<sup>182</sup> Gondring, Hanspeter (Hrsg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis. München 2004, S. 12

bieter und der Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt festlegt.<sup>183</sup> Der Wohnungsbestand wird systematisch erfasst und durch die Wohnungsämter vergeben, womit eine freie Vertragsausgestaltung zwischen Vermieter und Mieter ausgeschlossen ist.

Aufgrund der Erlösschmälerungen der wohnungswirtschaftlichen Investitionen durch die rigide Mietpreiskontrolle kommt der Wohnungsneubau in den 1920er Jahren praktisch zum Erliegen. Im Bestand setzt unterdessen ein Substanzverzehr infolge unterlassener Instandhaltung ein. Die staatliche „Zangenbewegung“ durch Subventionen und steuerliche Anreize liegt in dieser Zeit begründet und wurde im Prinzip bis in die jüngere Zeit fortgeführt.<sup>184,185</sup>

Die Marktstabilisierung in den Jahren 1923/24 und die 1924 neu eingeführte Hauszinssteuer (Geldentwertungsausgleichssteuer für bebaute Grundstücke), die rund 60% aller öffentlichen Wohnungsbaufördermittel ausmachte, leiten die Wende zu einer systematischen Politik der Neubauförderung ein, was zum bis dato unbekanntem Massenwohnungsbau der 1920er Jahre führt. Schon 1930 werden jedoch, der Weltwirtschaftskrise geschuldet, die Einnahmen der Hauszinssteuer überwiegend zur Konsolidierung der Staatshaushalte genutzt.<sup>186</sup>

Mit der Gemeinnützigkeitsverordnung im Jahr 1930 wird der Gemeinnützigkeitsbegriff erstmals rechtlich gefasst und die Anerkennung, Entziehung und Prüfung der Gemeinnützigkeit geregelt. Die neue einheitliche Rechtsgrundlage gilt für alle gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und –genossenschaften.<sup>187</sup>

#### **A4.4 1933-1945: Drittes Reich: Verschärfte bis totale Wohnungszwangswirtschaft, Schaffung der rechtlichen Grundlage der Wohnungsgemeinnützigkeit**

##### **Einfaches Regime:**

*Auch während des Dritten Reichs ist das institutionelle Regime als ein einfaches Regime zu charakterisieren, denn obwohl die Wohnungswirtschaft für die politischen Interessen der Nazis instrumentalisiert wird bleiben wenige der Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch öffentliche Politiken reguliert.*

Die Wohnungspolitik im Dritten Reich charakterisieren wohnungszwangswirtschaftliche Maßnahmen. Ein Wohnungsmarkt ist faktisch nicht vorhanden.; Unterdessen werden mit dem Gesetz zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen 1933 die wohnungswirtschaftlichen Unternehmen (kommunale Wohnungsbaugesellschaften und –genossenschaften) gleichgeschaltet und in die Deutsche Arbeitsfront (DAF) eingegliedert. Die Politik der Wohnungsgemeinnützigkeit der Weimarer Republik, die 1930 mit der Wohnungsgemeinnützigkeitsverordnung den Begriff den Gemeinnützigkeitsbegriff erstmals gesetzlich regelt, wird nach 1933 fortgeführt und mittels neuer Instrumente erweitert. Hierzu zählt das Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen, kurz Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz (WGG) von 1940, mit dem die als gemeinnützig anerkannten Unternehmen steuerlich privilegiert und ihnen zugleich Tätigkeitsbeschränkungen und Pflichten aufgelegt werden. Das Gesetz behält nach 1945 in beiden deutschen Teilstaaten und Österreich seine Gültigkeit, bis es in Deutschland 1990 (ersatzlos) aufgehoben wird.

Die Wohnungspolitik der NS-Zeit wird als Instrument zur Umsetzung der Ideologien der Nazis missbraucht, wobei Etappen mit unterschiedlichen Schwerpunkten folgen. Zwischen 1933 und 1935 dient die Kleinsiedlungsplanung als Maßnahme der Arbeitsbeschaffung. Hierbei

---

<sup>183</sup> ebd., S. 13

<sup>184</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 71

<sup>185</sup> Gondring, Hanspeter (Hrsg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis. München 2004., S. 13

<sup>186</sup> Gondring, Hanspeter (Hrsg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis. München 2004

<sup>187</sup> ebd., S. 11

werden für die anfallenden Arbeiten vornehmlich Erwerblose eingesetzt. Es wird ausdrücklich festgelegt, dass für Erd- und Tiefbaumaßnahmen nicht Maschinen, sondern die menschliche Arbeitskraft zu bevorzugen sei. In den darauf folgenden Jahren bis 1939 steht der Wohnungsbau im Zeichen des Vierjahresplans, dessen erklärte Ziele die Aufrüstung und die Selbstversorgung mit Rohstoffen sind. Die für den Ausbau und die Steigerung der Rüstungsproduktion eingeplanten Arbeiter benötigen in großer Zahl Wohnungen. Die Projektierung und die Produktion liegen bei der DAF und den ihr angeschlossenen Institutionen. Die Kriegsvorbereitungen und die Errichtung des Westwalls sorgen jedoch für einen Mangel an Arbeitskräften und Baumaterialien.

Die ersten Kriegsjahre, zwischen 1939 und 1942, stehen im Zeichen der Organisation des „sozialen Wohnungsbaus“, denn die Kriegserfolge an der Westfront veranlassen Hitler, Voraussetzungen für die im „Altreich“ stagnierende Wohnungswirtschaft schaffen zu wollen und zugleich Planungen einer zukünftigen Besiedlung des Ostens zu forcieren. Für das erste Nachkriegsjahr sieht der Erlass zur Vorbereitung des deutschen Wohnungsbaus nach dem Krieg eine Neubauleistung von zunächst 300'000 und später 600'000 WE pro Jahr vor. Wegen kriegsbedingter Versorgungsschwierigkeiten und zur Kostenreduktion schlägt der Erlass die Normierung und Typisierung des Wohnungsbaus vor. Von dem Mitte der 1930er Jahre propagierten Kleinsiedlungsbau wird zu Beginn des neuen Jahrzehnts Abstand genommen.

Die letzten Jahre des Dritten Reichs entsprechen einer totalen Wohnungspolitik. Im Januar 1943 wird aufgrund des Kriegsgeschehens ein Bauverbot für Wohnungen erlassen, welches einen Monat später durch die Verordnung zur Wohnungslenkung indirekt bestätigt wird. In diesen Jahren kommt der Neubau vollends zum Erliegen, stattdessen wird umgelenkt und umverteilt.<sup>188</sup>

#### **A4.5 1945-1949: Ausgangslage nach 1945: Übergangsphase zur Sicherstellung einer Mindestversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum**

##### **Einfaches Regime:**

*Mit dem Zusammenbruch der NS-Herrschaft verliert ein Großteil der Regulierungen seine Gültigkeit. In der Zeit zwischen Zweitem Weltkrieg und Gründung der Bundesrepublik werden nur wenige neue Regulierungen initiiert, die im Wesentlichen zum Ziel haben, den Mangel zu verwalten.*

Das enorme Ausmaß der Zerstörung und die Flüchtlingsströme aus den Ostgebieten in Folge des Zweiten Weltkriegs sorgen in der Nachkriegszeit in Deutschland für ein katastrophales Wohnungselend. Der Wohnungsbestand ist stark dezimiert: von den ehemals 10.6 Mio. Wohnungen in den Westzonen waren 2.3 Mio. (21%) völlig zerstört und weitere 2.3 Mio. stark beschädigt<sup>189</sup>, während in der sowjetisch besetzten Zone etwa 10% des Vorkriegsbestandes von 5.1 Mio. Wohnungen zerstört waren. Gleichzeitig erhöhte sich die Wohnbevölkerung in den westlichen Zonen durch Ausgewiesene und Flüchtlinge um 11.5 Mio. Personen (Zuwachs von 25%).<sup>190</sup>

Die Jahre zwischen 1945 und 1949 sind als Übergangszeit bis zur Gründung der BRD durch eine totale Zwangswirtschaft geprägt, in der die Sicherstellung einer Mindestversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum Priorität hat. Militär- und Landesregierungen sehen sich ge-

<sup>188</sup> Vgl. Harlander, Tilman; Fehl, Gerhard (Hrsg.): Hitlers Sozialer Wohnungsbau. Wohnungspolitik, Baugestaltung und Siedlungsgestaltung. Hamburg 1986

<sup>189</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 123

<sup>190</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

zwungen, an der bereits nach dem Ersten Weltkrieg erprobten und während der NS-Zeit wieder eingeführten Zwangsbewirtschaftung festzuhalten. Dazu gehören Zuzugsbeschränkungen in die zerstörten Städte, die Einweisung Wohnungssuchender in bestehende Unterkünfte sowie das Zweckentfremdungsverbot. 1946 wird vom alliierten Kontrollrat ein Wohnungsgesetz erlassen, das einheitlich für alle Zonen gilt und welches unter anderem eine Hierarchie der Wohnungssuchenden einführt. Da die Mietgesetzgebung des Reiches in Kraft bleibt, gelten faktisch die Mieten von 1936 weiter, denn eine Freigabe der Mieten würde zu ihrem rasanten Anstieg bis an die Grenzen der Zahlungsfähigkeit führen, wodurch erheblicher sozialer Sprengstoff entstehen könnte mit der Gefahr einer politischen Destabilisierung.

Mit der Währungsreform 1948 stehen zwar über Nacht Materialien und Arbeitskräfte zur Verfügung, jedoch bereitet die Kapitalbeschaffung größte Probleme, denn wegen der nicht kostendeckenden Mieten ist es kaum möglich, ausreichendes privates Kapital für den freien Mietwohnungsbau zu gewinnen. Da die Hausbesitzer für die gestiegenen Bewirtschaftungskosten alleine aufkommen müssen, werden wenige Anreize für Investitionen in den privaten Wohnungsbau geschaffen, was zum Instandhaltungstau beim Altbaubestand führt. In der Folge versucht die öffentliche Hand mit einer Vielzahl von Programmen, Kapital für den Wohnungsbau bereitzustellen.

Zur Gründung der BRD 1949 stellt sich die Versorgungslage im Westen nur unwesentlich besser dar; 14.6 Mio. Haushalten stehen nur 9.4 Mio. Wohnungen, inkl. aller Behelfsunterkünfte gegenüber, wodurch die Belegungsdichte bei fünf Personen pro Wohnung rangiert, so dass jedem Bewohner durchschnittlich 15 qm zur Verfügung stehen.<sup>191</sup> Aufgrund dieser Umstände, ist die Wohnungsnot eines der großen Wahlkampfthemen der ersten Bundestagswahl 1949. Dabei hat sie nicht nur innenpolitisch höchste Priorität, denn mit der raschen Bewältigung der Wohnungsnot soll gleichzeitig auch die Überlegenheit der sozialen Marktwirtschaft gegenüber dem sozialistischen System der DDR bewiesen werden.

#### **A4.6 1950-1956: Die Aufbauphase (Wiederaufbau und Erweiterung)**

In der Zeit zwischen 1950 und der Mitte der 1970er Jahre zielt das institutionelle Regime vollständig auf Wachstum und Neubau von Wohnungen und überführt die Wohnungsmärkte durch Lockerung der zwangswirtschaftlichen Zustände in die soziale Marktwirtschaft.

##### **Einfaches Regime → Integriertes Regime**

*Mit Gründung der Bundesrepublik werden zeitnah die für den Wiederaufbau des Bestands wichtigen Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch öffentliche Politiken reguliert. Ausmaß und Kohärenz des Regimes steigen mit den Jahren an.*

Die ersten Jahre nach Gründung der BRD charakterisiert die Überführung der Wohnungsmärkte in die Soziale Marktwirtschaft durch Lockerungen der Zwangswirtschaft und der engen Preisvorschriften.

Die Dringlichkeit das Wohnungsproblem zu lösen spiegelt die Tatsache wider, dass bereits im April 1950 das erste Wohnungsbaugesetz (I. WoBauG) als 26. Gesetz der Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt. Ursprünglich als Übergangslösung<sup>192</sup> nur für das Jahr 1950 gedacht, behält es mit einer Novellierung im Jahr 1953 bis zum Jahr 1956 Gültigkeit. Das I. WoBauG legt in §1 fest, dass Bund, Länder und Gemeinden den Wohnungsbau unter besonderer Be-

<sup>191</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

<sup>192</sup> Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München 2004., S. 176

vorzugung des sozialen Wohnungsbaus als vordringliche Aufgabe zu fördern haben. Als sozialer Wohnungsbau wurden Wohnungen, Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Kleinsiedlungen definiert, die nach Größe, Ausstattung und Miete (Belastung) für die breiten Schichten der Bevölkerung geeignet sind.<sup>193</sup>

Durch die Vergabe von unverzinsten Baudarlehen aus Haushaltsmitteln des Bundes und der Länder und etwa 30-35jährigen Tilgungsfristen gelingt es mit Hilfe des I. WoBauG, den Wohnungsbau zu beleben. Die an das Gesetz gekoppelten Bindungen verpflichten den Investor, für die Laufzeit der Darlehen nur an Haushalte zu vermieten, die bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Während sich die Miethöhe zunächst an einer Richtsatzmiete orientiert, ist später die sogenannte Kostenmiete maßgeblich, die aus dynamischen (z.B. Zinsen, Betriebskosten) und staatlich festgelegten (z.B. Instandhaltungspauschalen) Elementen besteht. Nach Rückzahlung der Darlehen entfallen diese Bindungen.<sup>194</sup>

Gegenüber den nachfolgenden Regelungen ist das I. WoBauG noch undifferenziert, was insbesondere für die Mietpreisbildung sowie die Zielgruppendefinition gilt. Um dem nach dem Zweiten Weltkrieg allgemein niedrigen Einkommensniveau Rechnung zu tragen, kennt das Gesetz keine Einkommensgrenzen bei der Förderung.<sup>195</sup> Als Bundesgesetz regelt das I. WoBauG die Bedingungen der Wohnungsbauförderung, während die Durchführung und Akzentuierung nach Artikel 88 des GG bei den Ländern liegt, die ihre Interessen über den Bundesrat formulieren. Zusätzlich zu den Fördermitteln des Bundes stellen die Länder und Gemeinden komplementäre Finanzmittel zur Verfügung. Die Kompetenz der Länder umfasst die Festlegung des Verhältnisses von Miet- zu Eigentumseinheiten sowie der Standards. Zur gleichen Zeit wie das I. WoBauG treten 1951 die DIN-Wohnungsbaunormen in Kraft, deren Vorläufer aus dem Jahr 1939 stammen.

Im Gegensatz zur Weimarer Zeit ist die staatliche Förderung nun nicht mehr an Unternehmen gebunden, die gemeinnützige Bindungen (Dauerwohnrecht, Dividendenbegrenzung, Überschuss- und Vermögensbindung, Kostenmiete) dauerhaft garantieren. Die Restriktion bei der Kapitalverwertung durch den Investor ist, per Gesetz geregelt, auf das erste Drittel der Lebensdauer einer Wohnung beschränkt. Dieser soziale Wohnungsbau leistet über einen zeitlich befristeten Kompromiss – zugrunde liegt diesem die Vorstellung, dass ein Eingriff in die Marktkräfte nur aufgrund von Notsituationen erfolgen sollte – zwischen einer marktwirtschaftlich orientierten und einer an der Schaffung dauerhaft gebundenen Bestände interessierten Wohnungsversorgung in den 1950er Jahren einen wesentlichen Beitrag zum Wohnungsneubau. Bis 1960 werden von den vier Mio. Mietwohnungen etwa 60% durch öffentliche Förderung erstellt. Der Anteil der zwischen 1950 bis 1990 knapp 19 Mio. gebauten Wohnungen in Deutschland beträgt etwa 7,5 Mio. Sozialwohnungen (Miete und Eigentum).<sup>196</sup>

1951 wird das Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht, kurz Wohnungseigentumsgesetz (WEG) verabschiedet, welches nach hundert Jahren wohnungsreformerischer Diskussion neben der Förderung des Mietwohnungssektors das Vorhaben unterstützt, breiten Schichten der Bevölkerung Eigentum an den von ihnen bewohnten vier Wänden zu ermöglichen. Mit dem WEG werden erstmals Rahmenbedingungen rechtlich präzisiert, die das (Wohn-)Eigentum auf der Etage betreffen. Das neu installierte Regelwerk ermöglicht dem Wohnungs- als auch dem Hauseigentümer, mit seinem Eigentum nach eigenen Wünschen verfahren zu können, in dem es festlegt, dass die jeweilige Wohnung mit einem

<sup>193</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S.86

<sup>194</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

<sup>195</sup> Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München 2004., S. 176f

<sup>196</sup> ebd.

ideellen Bruchteil des Grundstücks eine Einheit bildet und Kriterien für die Abgrenzung der individuellen Wohnung von den gemeinschaftlichen Gebäudeteilen aufstellt. Des Weiteren werden die Rechte des einzelnen Eigentümers in Bezug auf die ordnungsgemäße Instandhaltung insbesondere der gemeinschaftlichen Gebäudeteile sichert und das Wohneigentum als grundstücksgleiches Recht mit eigenem Grundbuchblatt definiert.<sup>197</sup>

Mit der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Investitionen im selbst genutzten Eigentum beginnt 1951 die Ära der Eigentumsförderung ohne jedes Bindungsäquivalent. Durch das im gleichen Jahr verabschiedete Wohnungsbauprämiengesetz, welches die private Vermögensbildung zum Erwerb von Wohneigentum fördert, fließen bis 1986 mit diesem Instrument 37 Mrd. DM an Subventionen, dies entspricht etwa 40% aller staatlichen Finanzierungsmittel für Wohnungsneubau. Da beide Instrumente einkommensabhängig wirken, begünstigen sie in ihrer Verteilungswirkung obere Einkommensgruppen.<sup>198</sup>

Während die von Adenauer geführte konservative Regierung den Schwerpunkt der Förderung auf die Streuung des Privateigentums favorisiert, setzen einige Länder zur gleichen Zeit, darunter Hessen, stärker als von Adenauer gewünscht auf die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen.

#### **A4.7 ab 1956: Breite Streuung von Wohneigentum und Verbesserung der Wohnungsqualität, Einführung des II. Wohnungsbaugesetzes**

1956 tritt das Zweite Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) in Kraft, welches die Orientierung auf Eigentumsförderung auch im Sozialen Wohnungsbau festschreibt. Das II. WoBauG legt neben der Finanzierung damit vor allem die Verteilung der öffentlichen Mittel zugunsten der Familien fest und räumte dem Eigenheim den Vorrang vor der Mietwohnung ein.<sup>199</sup> Vermögens- und familienpolitische Überlegungen für Mittelschichten rücken somit in den Fokus, wohingegen der soziale Mietwohnungsbau die Versorgung einkommensschwacher Haushalte übernimmt. In §2 des II. WoBauG heißt es demzufolge: „(2) Die Förderung des Wohnungsbaus hat das Ziel, die Wohnungsnot, namentlich auch der Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen, zu beseitigen und zugleich weite Kreise des Volkes durch Bildung von Einzeleigentum, besonders in der Form von Familienheimen, mit dem Grund und Boden zu verbinden. [...] (5) Mit diesen Zielen sind in den Jahren 1957 bis 1962 möglichst 1,8 Millionen Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus zu schaffen.“<sup>200</sup> Die in diesen Jahren expansiv angelegte Eigentumsförderung trägt wesentlich zum Eigenheimbau und in Folge dessen zur Zersiedlung bei.

Da die Umsetzung des II. WoBauG bei den Ländern liegt, werden manche Ziele der Bundesregierung unterdessen verwässert. Tendenziell bevorzugen die Länder gemeinnützige Wohnungsunternehmen gegenüber privaten Bauherren, Mietwohnen gegenüber dem Familienheim, Großsiedlungen gegenüber Einzelprojekten. Gründe hierfür sind sowohl pragmatische Überlegungen der Verwaltung als auch der Einfluss der Sozialdemokraten, Gewerkschaften etc.

Mit dem Übergang von Richtsatz- zur Kostenmiete 1957 erfolgt ein weiterer Schritt in Richtung Marktwirtschaft im Wohnungswesen. Die zweite Berechnungsverordnung (II. BV) ermöglicht, die Erhebung einer zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlichen Kos-

---

<sup>197</sup> Ebd.

<sup>198</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

<sup>199</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S.89

<sup>200</sup> Zweites Wohnungsbaugesetz

tenmiete für öffentlich geförderte steuerlich begünstigte Neubauwohnungen. Um soziale Härten, auch durch zu hohe Kostenmieten, abzumildern, werden Jahre später im Wohngeldgesetz (WoGG, 1965) Mietpreisbeihilfen eingeführt.

#### **A4.8 1960-1965: Übergang zu marktwirtschaftlichen Prinzipien**

In der Zeit nach 1960 wird vor allem die Herstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse im Bereich der Altbauwohnungen vorangetrieben. Eine ordnungspolitische Wende verfolgt einen schrittweisen Abbau der Zwangsbewirtschaftung, während gleichzeitig die konjunkturelle Abhängigkeit der Wohnungsbauförderung durch neue und angepasste Regulierungen erhöht wird.

#### **Integriertes Regime/komplexes Regime?**

*Durch den Abbau der Zwangswirtschaft steigt die Kohärenz des Regimes. Die stete Ausdifferenzierung im Bereich der Finanzierung und Förderung wie auch der Beginn des Mieterschutzes erhöht das Ausmaß des institutionellen Regimes.*

Bereits 1950 setzt zwar eine schrittweise Lockerung der Zwangsbewirtschaftung für Altbauwohnungen ein, jedoch werden Mieterhöhungen bis ins Jahr 1954 nur in engen Grenzen genehmigt. Erst mit dem ersten Bundesmietengesetz im Juli 1955 wird die schrittweise Mieterhöhung zugelassen. Seit der Änderung des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes im Jahr 1953 müssen Vermieter keine Einweisungen mehr dulden, so dass die Wohnraumzuweisung faktisch an Bedeutung verliert, während die Mieten weiterhin unter staatlicher Kontrolle stehen. Bis Anfang der 1960er Jahre hat sich ein dreistufiges Mietpreissystem herausgebildet: billige Altbauten, Richtsatzmieten im sozialen Wohnungsbau bis 1957 und Mieten für frei finanzierte Neubauten.<sup>201</sup>

Mit dem Gesetz zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht, dem so genannten „Lücke-Plan“ – benannt nach dem damaligen Bauminister Paul Lücke – werden die Mietpreisbegrenzungen im vor 1948 erstellten Altbaubestand abgebaut und ein Gleichgewicht zwischen den ökonomischen und sozialen Erfordernissen angestrebt. Wohnungswirtschaftliche Investitionen sollen rentabel werden und die steigenden Mieten sozial verträglich sein. Ziel ist die Aufhebung der Mietpreisbindung ab 1963 in allen Gemeinden, in denen das Defizit zwischen Angebot und Nachfrage weniger als 3% beträgt (weiße Kreise), bei mehr als 3% (schwarze Kreise) erst ab 1966.<sup>202</sup> Der schlechten Versorgungslage in vielen Gemeinden geschuldet, wird der letztgenannte Termin mehrfach verschoben. In weißen Kreisen kann indes die Miete schlagartig um bis zu 38% erhöht werden, wobei Richtsatzmieten des sozialen Wohnungsbaus nur mit einem festgelegten Prozentsatz überschritten werden dürfen. Zur Durchsetzung der nun möglichen Mieterhöhungen greifen Vermieter auch zur Androhung von Kündigungen. Die soziale Absicherung für Härtefälle erfolgt daraufhin über die Neufassung des Kündigungsschutzes in Form der Aufnahme einer Sozialklausel ins BGB (§§ 556a und 565 BGB), die jedoch bis zur Mietrechtsreform 1971 relativ kaum Wirkung zeigt.

Mit dem, durch die neuen Regulierungen herbeigeführten, Ende der Wohnraumzwangsbewirtschaftung unterliegen sowohl die Altbauwohnungen als auch die neu gebauten freifinanzierten Wohnungen, im Gegensatz zu den mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnungen, nicht mehr den Bindungen durch die Wohnungsbehörden. Diese Zweiteilung des Wohnungsmarkts wird mit dem Gesetz über Bindungen für öffentlich geförderte Wohnungen, kurz

<sup>201</sup>???

<sup>202</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) 1960 auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Hierdurch setzt sich die starke Neubautätigkeit fort, welche die im II. WoBauG geforderte Neubaurate von 1,8 Mio. bis 1962 noch übertrifft.<sup>203</sup>

Konsequenterweise wird in der Regierungserklärung zu Beginn der 4. Legislaturperiode 1961 das Ende der kriegsbedingten Wohnungsnot und damit der Wohnungszwangswirtschaft verkündet.<sup>204</sup> Neue Schwerpunkte des Bundes sollen auf den Städtebau und Modernisierung des Altbaubestandes gelegt werden, doch bleibt die Anpassung der gesetzlichen Instrumentarien vorerst aus.

Die fortgesetzte Deregulierung des Wohnungsmarktes in den 1960er Jahren führt bei vielen Haushalten zu belastenden Mietsteigerungen. Die Politik reagiert darauf 1965 mit der Einführung eines vom Einkommen, der Haushaltsgröße und der Miethöhe abhängigen Wohngeldes durch das Wohngeldgesetz (WoGG). Das Wohngeld bildet als Instrument der Subjektförderung eine zentrale Säule in der sozialen Wohnungsmarktwirtschaft. Kontrovers diskutiert ist das Wohngeld für die Befürworter ein sozial treffsicheres und marktkonformes Instrument, während Kritiker es als eine Subvention der Vermieter ohne Wohnungsneubau oder anderes staatliches Steuerungspotential ansehen. Als problematisch sind die unregelmäßigen Anpassungen des Wohngelds und die Abhängigkeit von der Haushaltslage zu bewerten. Schätzungen zufolge nehmen nur 50% aller Bezugsberechtigten ihren Anspruch wahr. 1992 werden insgesamt 6,8 Mrd. DM Wohngeld in den alten und neuen Bundesländern – je zur Hälfte aus Bundes- und Landesmitteln – gezahlt.<sup>205</sup>

#### **A4.9 1965-1970: Sicherstellung der Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum**

##### **Integriertes Regime/komplexes Regime?**

*Weitere Ausdifferenzierungen und Anpassungen des Fördersystems lassen das Ausmaß im Regime steigen, führen jedoch nicht zu einer höheren Kohärenz. Die Wohnnutzung ist weiterhin nur unzureichend reguliert.*

*Ein komplexes Regime kennzeichnet ein differenziertes, aber inkonsistentes regulatives System mit einer Vielzahl nicht aufeinander abgestimmter Regulierungen aus öffentlichen Politiken und dem eigentumsrechtlichen Regelwerk. Die Güter und Dienstleistungen der Ressource werden mittels zahlreicher öffentlicher Sektoralpolitiken reguliert, die insbesondere auf der Ebene der einschlägigen Policy-Designs, der dazugehörigen institutionellen Akteurarrangements oder der Politikoutputs weitgehend unkoordiniert nebeneinander existieren.<sup>206</sup>*

1965 wird das II. WoBauG durch das Wohnungsänderungsgesetz novelliert, um öffentliche Mittel im Wohnungsbau nicht mehr nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen, sondern sie sozial zielgerichteter einzusetzen. Vorzugskriterien bleiben weiterhin die Förderung der Eigentumsbildung und eine bessere Wohnungsversorgung der Bevölkerungsgruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt sowie kinderreiche Familien und ältere Menschen. Dazu soll eine Konzentration auf Gebiete mit besonderem Bedarf an sozialen Wohnungen erfolgen. Als direkte Eigentumsförderung wird der so genannte 2. Förderweg neu geschaffen, wobei dieses Förderinstrument einer fiskalischen Variante der Wohnungsbauförderung entspricht.<sup>207</sup>

<sup>203</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S.98

<sup>204</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 128

<sup>205</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

<sup>206</sup> Knoepfel a.a.O.

<sup>207</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S.99

Diverse steuerliche Vorteile im Bereich der indirekten Förderung ergänzen das Instrumentarium. So wird etwa durch das 1964 verabschiedete Gesetz zur Neuregelung der Absetzungen für Abnutzungen bei Gebäuden u. a. die Abschreibungszeit bei Wohngebäuden von 100 auf 50 Jahre reduziert und dem Bauherrn die Wahl zwischen einer linearen oder einer degressiven Abschreibung gelassen. Die degressive Abschreibung erzielt unterdessen eine größere Wirkung.

Exkurs:

Exemplarisch zur Verdeutlichung der Erhöhung des Ausmaßes bei gleichzeitiger Inkohärenz dient die mögliche steuerliche Abschreibung der Einliegerwohnung, welche fiskalisch aus einem Einfamilienhaus ein Zweifamilienhaus macht. Hierdurch lassen sich alle Kosten als Aufwendungen geltend machen und gegen die Erträge aus der Vermietung verrechnen. Viele Einliegerwohnungen werden demzufolge nur pro forma vermietet bis die Häuser abgeschrieben sind. Oftmals folgt nach der Abschreibung die Auflösung der Einliegerwohnungen, da ein Einfamilienhaus gegenüber dem Miethaus eine geringere Grundsteuerbelastung hat.<sup>208</sup>

Die erste Rezession der Wirtschaftsgeschichte in der jungen Bundesrepublik Deutschland Mitte der 1960er führt zu deutlichen Einschnitten bei der Wohnungsbauförderung. Während in den ersten Phasen des Wiederaufbaus dank steten Wachstums die wohnungspolitischen Ziele erfüllt werden können, ändert sich dies in der Regierungsära von Ludwig Erhardt. Ab 1967 wird ausgehend von der Annahme regelmäßiger Einkommenssteigerungen die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zunehmend von der Vergabe gering verzinsten Baudarlehen auf degressive Aufwendungsdarlehen umgestellt. Die erwartete Einkommensentwicklung bleibt jedoch deutlich hinter den programmierten Mietsteigerungen zurück, so dass Länder und Kommunen mit zusätzlichen Mitteln die Mieten subventionieren müssen (sog. Härteausgleich).<sup>209</sup> Der durch die Umstellung der Finanzierung von Landesbau- auf Landesbankdarlehen bedingte große Kapitalfluss in dieser Zeit erklärt unter anderem den Peak der Fertigstellungszahlen im deutschen Wohnungsbau zu Beginn der 1970er Jahre (siehe Abb. „Entwicklung des deutschen Wohnungsbestands“).

Zahlreiche Gesetze aus den Jahren 1965 bis 1968 setzen wechselnd neue Schwerpunkte bei der Förderung im Wohnungswesen und erhöhen somit die Komplexität insbesondere der direkten Förderung. Im Haushaltssicherungsgesetz von 1965 werden die jährlichen Fördermittel für den Wohnungsbau des Bundes für zwei Jahre ausgesetzt und die Rückflüsse der früher gewährten Baudarlehen zweckgebunden. Die neuen Schwerpunkte und Sparmaßnahmen im Finanzänderungsgesetz 1967 veranlassen die Länder, Bedarfsschwerpunkte des sozialen Wohnungsbaus zu bestimmen. Die im Wohnungsbauänderungsgesetz von 1965 festgelegten Förderrangfolgen werden unterdessen wieder gelockert und die Eigentumsförderung verliert ihre absolute Priorität. Zudem wird der zweite Förderweg für den gehobenen sozialen Wohnungsbau auch für Mietwohnungen ermöglicht. Des Weiteren steigt die Höhe der gewährten Zinszuschüsse, um die Kapitalmarktmittel zu verbilligen und um weniger öffentliche Darlehen zu vergeben. Das Gesetz zur Fortführung des sozialen Wohnungsbaus 1968 ermöglicht es, die bis dahin zinslosen öffentlichen Baudarlehen älterer Sozialwohnungen zu verzinsen, wodurch wohnungspolitische Ziele sozialer Feinsteuerung mit fiskalischen Erwägungen kombiniert werden. Mietverzerrungen aufgrund des Kostenmietprinzips sollen abgebaut und gleichzeitig die Einnahmen der öffentlichen Hand verbessert werden.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 100ff

<sup>209</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

<sup>210</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994,

Die auszugsweise skizzierten, wechselnden Politiken haben zunächst keine besonders starken Effekte auf die Gesamtfertigungszahlen, wenngleich sie in den Jahren 1965 bis 1969 von 605.000, 572.000, 520.000 auf 499.000 WE abnehmen. Die Zahl der Sozialwohnungen sinkt im Vergleich zu den Vorjahren deutlicher, von einem Niveau von ca. 250.000 in den Jahren 1962-65 auf 172.000 (-32%), 198.000 (-20%), 204.000 (-18%) und 165.000 (-34%) zwischen 1965-69.<sup>211</sup>

#### **A4.10 1970-1976: Herstellung eines umfassenden Mieterschutzes**

Mit dem Beginn der 1970er Jahre beginnt eine Flucht in die Sachwerte und in der Folge die Herstellung eines umfassenden Mieterschutzes.<sup>212</sup>

##### **Komplexes/Integriertes Regime???**

*Mit der Etablierung eines umfassenden Mieterschutzes wird die Wohnnutzung zunehmend reguliert. Bedingt durch eine weitere Zunahme der Schutzpolitiken steigt das Ausmaß der regulierten Nutzungen im institutionellen Regime an.*

Mit dem Regierungswechsel zur sozial-liberalen Koalition 1969 erreicht der soziale Wohnungsbau wieder stärkere Bedeutung. Nachdem 1969 die Zahl der neu gebauten Wohnungen aus oben beschriebenen Gründen erstmals unter die Grenze von 500.000 fiel und insbesondere die Zahl der Wohnungen im sozialen Wohnungsbau deutlich sank, reagiert die Bundesregierung mit einem neuerlichen Wohnungsprogramm vor allem für den sozialen Wohnungsbau. Da 1970 nur 137.000 Sozialwohnungen fertig gestellt wurden, beschließt die Koalition 1971 für den öffentlich geförderten Wohnungsbau ein langfristiges Programm mit einer Neubauleistung von jährlich 200.000 bis 250.000 Wohnungen, innerhalb dessen wiederum soziale wie förderspezifische Differenzierungen vorgenommen werden. Das Resultat ist eine Grundförderung mit erhöhten Einkommensgrenzen, ein Intensivprogramm für besonders benachteiligte Gruppen sowie im zweiten Förderweg ein Regionalprogramm, bei dem zeitlich befristete Aufwendungsdarlehen eingesetzt werden. Für die Bestände älterer Sozialwohnungen wird geregelt, dass nur noch Personen, deren Haushaltseinkommen 20% unter der allgemeinen Einkommensgrenze liegt, einzugsberechtigt sind. Hierdurch konzentrieren sich vermehrt sozial Schwächere in den älteren Beständen des sozialen Wohnungsbaus. In der Konsequenz führt die neuerliche Ankurbelung des Wohnungsbaus 1973 mit einer Gesamtbauleistung von 714.000 Wohnungen zum Neubaurekord der Nachkriegszeit.<sup>213</sup>

Das zweite Wohngeldgesetz (II. WoGG), 1970 von der sozial-liberalen Koalition verabschiedet, sieht eine Vereinfachung des Wohngeldverfahrens durch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands vor und erhöht gleichzeitig die Einkommensgrenzen und bezieht Sozialhilfeempfänger ein.<sup>214</sup>

Im Bereich des Mietrechts werden zu Beginn der 1970er Jahre die Mieterrechte durch zahlreiche Gesetze gestärkt. Die Politik reagiert damit auf erhebliche Mietpreissteigerungen durch den Nachfrageüberhang infolge des Zustroms von Gastarbeitern und dem Anstieg der Baukosten zu Beginn dieses Jahrzehnts. Das 1971 verabschiedete, erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz (I. WKSchG) schränkt die Möglichkeiten der Kündigung erheblich ein und untersagt die (Androhung einer) Kündigung zur Erreichung einer höheren Miete. Im selben Jahr wird der Mietanstieg durch das Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und Begrenzung des

<sup>211</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 103ff

<sup>212</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 72

<sup>213</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 106ff

<sup>214</sup> ebd., S. 108

Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MietVerbG) begrenzt; seitdem müssen sich Mieterhöhungen an der ortsüblichen Vergleichsmiete (Mietpiegel) orientieren. Die skizzierten Elemente dieser sozialen Wohnungswirtschaft bilden einen Kompromiss zwischen den Verwertungsinteressen der Vermieter und der sozialen Sicherung für Mieter, zwischen Markt und Regulierung.<sup>215</sup>

Das zweite Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (II. WKSchG), 1974 von der neuen Regierung unter Bundeskanzler Helmut Schmidt verabschiedet, überführt die temporären Schutzmaßnahmen des I. WKSchG in eine Dauermaßnahme. Hierbei untersagt es Kündigungen zum Zwecke der Mieterhöhung und begrenzt Mieterhöhungen in Ausrichtung auf die ortsübliche Vergleichsmiete, welche zeitgleich zum II. WKSchG im Gesetz zur Regelung der Miethöhe, kurz Miethöhegesetz (MHG) eingeführt wird.<sup>216</sup>

Mit dem im Sommer 1971 in Kraft getretenen Städtebauförderungsgesetz wird den Kommunen, durch eine Erweiterung planungs- und bodenrechtlicher Kompetenzen sowie einer besonderen Förderung aus Bundes- und Landesmitteln, ein umfassendes Instrument an die Hand gegeben, um Stadterhaltung zu betreiben. Das Wohnungsmodernisierungsgesetz 1976 beinhaltet neben staatlichen Subventionen und Steuererleichterungen die Möglichkeit der Umlage der Modernisierungskosten auf die Miete.

#### **A4.11 1976-1980: Phase der Nachbesserungen und der Ausweitung und Förderung von Bestandsmaßnahmen (Modernisierung)**

##### **Integriertes Regime auf dem Weg zu komplexem Regime**

*Nach einem wirtschaftlichen Abschwung Ende der 1960er Jahre, schwächeren Wirtschaftswachstumswahlen in den frühen 70ern und verstärkt durch die Folgen der ersten Ölkrise 1973 erfolgt im institutionellen Regime ein substantieller Wechsel von Quantität zu Diversifikation, was sich in einer breiten Streuung von Wohneigentum und in einer Qualitätsverbesserung des Wohnungsbestands manifestiert. Die Neubauzahlen gehen nach 1973 markant zurück. Obwohl die Bewirtschaftungs- und Erneuerungsaktivitäten intensiviert werden, nehmen sie nicht in gleichem Maße zu wie die Neubauaktivitäten abnehmen.*

Mit dem Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum und Wohnbesitz im sozialen Wohnungsbau 1976 soll auch finanzschwachen Haushalten der Immobilienbesitz ermöglicht werden, weshalb der Begriff der „Wohnbesitzwohnung“ in den Förderkatalog des sozialen Wohnungsbaus nach II. WoBauG aufgenommen wird.<sup>217</sup> Ein entscheidender Nachteil dieses neuen, komplizierten rechtlichen Gebildes des Wohnbesitzes liegt darin, dass hierbei lediglich ein Anteil eines Immobilienvermögens erworben, nicht aber individuelles Eigentum an einer Wohnung begründet wird. Aus diesem Grund sind die Verfügungsrechte an einer Wohnbesitzwohnung erheblich geringer als an einer Eigentumswohnung, die diesbezüglich bereits hinter dem Einfamilienwohnhaus zurücksteht. In der Folge hat der Wohnbesitz kaum praktische Bedeutung erlangt.<sup>218</sup>

1977 erfolgt mit dem Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude die Ausdehnung der Eigentumsförderung (mittels Aus-

<sup>215</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

<sup>216</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 109

<sup>217</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 137ff

<sup>218</sup> Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hrsg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 38ff

dehnung der degressiven AfA) auf den Erwerb von Bestandswohnungen.<sup>219</sup> Das Gesetz erweitert folglich die bisher einseitige steuerliche Vergünstigung des Neubaus zugunsten des Erwerbs von alten Wohngebäuden.<sup>220</sup> Die steuerliche Gleichstellung bewirkt einen Rückgang der Neubauinvestitionen und die Mobilisierung privaten Kapitals zur Erneuerung der Altbausubstanz einerseits, während die neuen Instrumente andererseits in erheblichem Maße einen Verlust preiswerter Altbaumietwohnungen und eine Vertreibung der Mieter zur Folge haben. Diese Entwicklung verstärkt eine steigende Umwandlungsbereitschaft der Wohnungsunternehmen, welche bedingt durch die Verknappung der öffentlichen Wohnungsbaukosten, mit dem Verkauf von Wohnungen aus dem Bestand, Finanzierungsmittel für den Neubau freisetzen.<sup>221</sup>

Die in Folge der neuen gesetzlichen Möglichkeiten hervorgerufene Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen erzeugt besonders bei den Mietern der Sozialwohnungen Kritik und Sorge vor einer Kündigung bei Nicht-Kauf. Die Bundesregierung reagiert mit dem Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des zweiten Wohnungsbaugesetzes (WoBau-ÄndG) 1980, indem sie den Mieterschutz im Hinblick auf Wohnungsumwandlungen stärkt. Das WoBauÄndG stellt sicher, dass eine Kündigung des, von der Umwandlung betroffenen, Mieters durch den Erwerber der Wohnung während der Dauer der Sozialbindung auch bei Eigenbedarf ausgeschlossen ist.

In Folge der Ölkrise im Jahr 1973 und dem wachsenden Bewusstseins um die „Grenzen des Wachstums“<sup>222</sup> sowie um die Endlichkeit fossiler Energieträger ist neben der Intensivierung der vermögenspolitischen Anstrengungen die Stärkung der Modernisierungsförderung die zweite wohnungspolitische Neuorientierung in diesem Jahrzehnt. 1976 wird das Wohnungsmodernisierungsgesetz (WoModG) verabschiedet mit dem Ziel, die unzulängliche Ausstattung vor allem der, von einkommensschwächeren Haushalten bewohnten, Wohnungen den allgemein gestiegenen Wohnansprüchen anzupassen.<sup>223</sup> Zu dieser Zeit gibt in der BRD noch über elf Millionen Wohnungen ohne Sammelheizung und über drei Millionen Wohnungen ohne eigenes Bad<sup>224</sup>, weshalb das Gesetz für die Förderung eine wesentliche Wohnwertverbesserung voraussetzt und gleichzeitig sehr aufwendige Modernisierungsmaßnahmen untersagt. Zudem müssen bei modernisierungsbedingten Mieterhöhungen die Subventionen berücksichtigt werden. Darüber hinaus regelt das Gesetz, dass ein großer Teil der öffentlichen Förderung schwerpunktmäßig in Gebieten mit einem hohen Teil modernisierungsbedürftiger Wohnungen sowie einem hohen Anteil einkommensschwacher und kinderreicher Bewohner einzusetzen sei. Um die Durchführung der gewünschten Modernisierungsmaßnahmen zu erleichtern, erweitert der Gesetzgeber begleitend die Duldungspflicht des Mieters. Dieser muss die Modernisierung nur dann nicht dulden, wenn ihre Durchführung oder bauliche Auswirkung für ihn eine nicht zu rechtfertigende Härte bedeutet.<sup>225</sup>

Dem WoModG folgt 1978, als dessen Neufassung, das Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen und von Maßnahmen zur Einsparung von Heizenergie, kurz Modernisierungs- und Einsparungsgesetz (ModEnG). Als Antwort auf die seit der Ölkrise 1973 steigenden Energiepreise werden zusätzlich energiesparende Maßnahmen gefördert.

---

<sup>219</sup> Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hrsg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 44

<sup>220</sup> Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 138

<sup>221</sup> Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hrsg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 46

<sup>222</sup> Meadows, Donella; Meadows, Dennis; Randers, Jørgen; Behrens III, William W.: Grenzen des Wachstums. Stuttgart 1972

<sup>223</sup> Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hrsg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S.49

<sup>224</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 113

<sup>225</sup> Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hrsg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 49

Die politische Neuorientierung der 1970er Jahre in Richtung einer Modernisierung des Gebäudebestands hat primär zwei Gründe: Zum einen städtebaulich wie §1 des WoModG zeigt. Hierin wird als Zweck die „Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit guten und preiswürdigen Wohnungen zu verbessern und dadurch zur Erhaltung von Städten und Gemeinden beizutragen“ genannt. Zum anderen kann die notwendige Verbesserung der qualitativen Wohnungsversorgung mit der Verlagerung von der Neubau- zur Modernisierungsförderung kostengünstiger erreicht werden. Zu verstärkten Investitionen in den Wohnungsbestand tragen jedoch hauptsächlich die steuerlichen Anreize sowie die Möglichkeiten der Umlage der Modernisierungskosten auf die Miete (durch die Änderung des 2. WKSchG) bei. Durch die Umlagemöglichkeit folgen etliche „Modernisierungsverdrängungen“, da die aus der Modernisierung resultierenden Mieterhöhungen die finanziellen Möglichkeiten vieler Mieter übersteigt. In der Konsequenz löst der Gesetzgeber die Einschränkung der Duldungspflicht der Mieter wieder auf, so dass dieser die Modernisierung ablehnen kann, wenn sie das übliche Maß übersteigt und beträchtliche Mieterhöhungen erwartet werden.<sup>226</sup>

#### **A4.12 1980-1989: Herstellung einer stärker marktwirtschaftlich orientierten Ordnung im Wohnungswesen. Politik der Liberalisierung des Wohnungsmarktes**

##### **Komplexes Regime → integriertes Regime**

*Neue Regulierungen sollen in den 1980er Jahren bestehenden Inkohärenzen beseitigen. Hierzu zählt im Bereich der Förderpolitik die Korrektur von Fehlallokationen.*

*Integrierte Regime zeichnen sich neben einem hohen Ausmaß der regulierten Güter und Dienstleistungen durch ein kohärentes regulatives System, was eine starke Interpolicy-Koordination auf der Ebene der öffentlichen Politiken sowie eine hohe Kompatibilität von Policy-Designs und regulativem System beinhaltet. Die Kohärenz hängt hierbei wesentlich von einer intensiven Koordination der beteiligten Akteure ab.*

In den 1980er Jahren wird die in den 1960er Jahren begonnene Liberalisierung und Deregulierungspolitik weiter vorangetrieben. Das Wohnungsbauänderungsgesetz (WoBauÄndG) 1980 ist als Liberalisierungsmaßnahme ein weiterer Schritt zur Überführung des Sozialwohnungsbestands in marktwirtschaftliche Verhältnisse. Eine Objektförderung zugunsten der „breiten Schichten der Bevölkerung“<sup>227</sup> erscheint den Verantwortlichen nicht mehr nötig, da das allgemeine Wohnungsdefizits beseitigt ist, wohingegen die mit dem sozialen Wohnungsbau verbundenen verteilungspolitischen Mängel nicht weiter hingenommen werden sollen. Das WoBauÄndG vereinfacht die Rückzahlung von Baudarlehen im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Ferner wird die Dauer der Belegungs- und Miethöhebindung nach freiwilliger Rückzahlung von vormals zehn auf acht Jahre verkürzt, in bestimmten Fällen sogar vollständig aufgehoben. Hierdurch soll, zur Entlastung der öffentlichen Kassen, den Eigentümern der Sozialwohnungen ein Anreiz zur vorzeitigen Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen gegeben werden, was in der Folge die Zahl der Bindungen deutlich verringert.<sup>228</sup>

Zur Verringerung der bestehenden verteilungspolitischen Mängel der Objektförderung führt der Gesetzgeber 1982 mit dem Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen (AFWoG) als neues Instrument die so genannte Fehlbelegungsabgabe ein. Seitdem kann von Mietern in Sozialwohnungen, deren Einkommen die für die Wohnberechtigung geltenden Einkommensgrenzen um mehr als 20% übersteigen, Abgaben

---

<sup>226</sup> ebd. S. 49ff

<sup>227</sup> Zweites Wohnungsbaugesetz

<sup>228</sup> Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hrsg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 53ff

zum Ausgleich der Fehlsubventionierung verlangt werden. Diese sind gestaffelt und richten sich nach der Höhe der Einkommensüberschreitung und Wohnungsgröße. Die Möglichkeit zur Erhebung dieser Ausgleichsabgabe wird wegen des Verwaltungsaufwands und der damit verbundenen Kosten zunächst auf Gemeinden mit mehr als 300.000 Einwohnern begrenzt. Durch die Fehlbelegungsabgabe sollen unterdessen nicht nur Fehlsubventionen ausgeglichen, sondern auch neue zusätzliche Mittel für die Finanzierung neuer Sozialwohnungen gewonnen werden, weshalb die hierdurch erwirtschafteten Mittel für den Neubau von Sozialwohnungen zweckgebunden werden.<sup>229</sup> Das AFWoG wird mehrfach geändert, beispielsweise 1985, als einige Verfahrenererleichterungen kodifiziert werden und 1989, seit dem alle Gemeinden die Fehlbelegungsabgabe erheben können.<sup>230</sup>

Die Engpässe in der Wohnungsversorgung einiger Großstädte, vor allem infolge des verringerten Angebots an Mietwohnungen, veranlassen den Gesetzgeber zu einer Lockerung der Kündigungs- und Mieterhöhungsbefugnisse, durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen 1982 (EAMWoG). Dieses soll der Vertragsfreiheit auf dem Wohnungsmarkt wieder mehr Raum geben und damit die Attraktivität der Investition in den Mietwohnungsmarkt stärken. Der Erfolg des Gesetzes ist bis heute umstritten, denn wie sich zeigte erhöhte sich damit die Mietbelastung insgesamt, was insbesondere der neu eingeführten Staffelmiete und der kontrovers diskutierten Regelung der Vergleichsmiete geschuldet war, wonach Vermieter drei Mietabschlüsse für vergleichbare Wohnungen, auch aus eigenem Bestand, für die Vergleichsmiete heranziehen können.<sup>231</sup>

Nach 1986 findet die Deregulierungspolitik der liberal-konservativen Koalition mit dem Rückzug des Bundes aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus ihre Fortsetzung.<sup>232</sup>

#### **A4.13 1990-Ende der 1990er/2001 Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, die Wiedervereinigung Deutschlands und deren Folgen**

##### **Komplexes Regime**

*Das Regime wird auf Ebene der öffentlichen Politiken und des eigentumsrechtlichen Rahmen u.a. durch die Abschaffung des WGGs entscheidend modifiziert. Im Bereich der Förderung wie auch insbesondere auf dem Energiemarkt und im Bereich der kommunalen Dienstleistungen gibt es weitere liberalisierende Anpassungen, während es auf der Nutzerakteursebene verschiedener Güter und Dienstleistungen zu Veränderungen kommt.*

Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes (WGG) 1990 manifestiert den Paradigmenwechsel dieser liberalen Politik. Die gemeinnützigen Unternehmen verlieren durch die Aufhebung des WGGs ihre rechtliche und steuerliche Sonderstellung, wobei alle weiteren rechtlichen Beschränkungen und Verpflichtungen ebenfalls aufgehoben werden. Die Folgen der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit lassen sich zeitverzögert um circa zehn Jahre, bedingt durch die Auswirkungen des Zusammenbruchs der sozialistischen und kommunistischen Regime der östlichen Nachbarn, seit Beginn des neuen Jahrtausends zunehmend deutlicher ablesen.

Sowohl aufgrund nachfrageseitiger Faktoren, wie lang andauernde Trends zu Ein-Personen-Haushalten, Haushaltsgründungen geburtenstarker Jahrgänge, ungleiche Einkommens- und

---

<sup>229</sup> ebd., S. 59

<sup>230</sup> Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 118

<sup>231</sup> vgl. u.a. Wesel, Uwe: Die Bedeutung des Mietrechts in der Rechtsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Festvortrag anlässlich des Deutschen Mietgerichtstags. Dortmund 2004

<sup>232</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

Vermögensentwicklung, die sich in den vergangenen Jahrzehnten begründen, als auch durch einen Anstieg der Zuwanderung aus der DDR und Osteuropa (1988 bis Mitte 1990 etwa 1.5 Millionen Zugewanderte) bei gleichzeitig etwa konstantem Wohnungsbestand wird Ende der 1980er Jahre offensichtlich, dass der Wohnungsmarkt keine Angebotsreserven bereit hält. So sieht sich der Staat zu einem verstärkten Engagement in den Wohnungsbau veranlasst, vor allem in Form verbesserter Abschreibungsmöglichkeiten für Mietwohnungen, einer höheren Förderung der Eigentumsbildung und durch den Wiedereinstieg des Bundes in den sozialen Wohnungsbau. Hieraus können erhebliche Neubaueffekte erzielt werden, von denen vorrangig die oberen und mittleren Einkommensgruppen profitieren. Im unteren Preissegment hingegen können Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit lediglich zum Teil abgebaut werden, wobei speziell junge Familien, Alleinerziehende, Alleinstehende, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger sowie Ausländer von diesen Versorgungsproblemen betroffen sind. 1999 sind in Deutschland weiterhin etwa eine Millionen Menschen wohnungslos<sup>233</sup>.

Mit der Einführung der so genannten vereinbarten Förderung 1989, die verpflichtende Mietpreis- und Belegungsbindungen im sozialen Mietwohnungsbau erheblich reduziert, findet die deregulierende Förderpolitik ihre Fortsetzung und Ausweitung. Fünf Jahre später (1994) eröffnet die, im Rahmen des II. WoBauFördG installierte, einkommensabhängige Förderung im sozialen Mietwohnungsbau den Ländern die Möglichkeit, die Höhe der Förderung an das Einkommen des Mieterhaushaltes zu koppeln.

1996 wird die Eigentumsförderung auf die Eigenheimzulage als einkommensneutrale Festbetragsförderung (mit Zuschlägen für Kinder und bei Erreichen ökologischer Standards) umgestellt. Hiervon profitieren wiederum hauptsächlich mittlere Einkommensbezieher.<sup>234</sup>

Die für die Analyse des institutionellen Regimes der Ressource Wohnungsbestand Entwicklungen in den Bereichen Energie (Strom, Heizung), Wasser werden an dieser Stelle nicht näher beleuchtet. Wie einleitend festgestellt, skizziert dieses Kapitel lediglich die Geschichte des weitläufigen Feldes der Wohnungspolitik. Auf die verschiedenen Regulierungen, die die *Güter und Dienstleistungen* abseits der Wohnnutzung betreffen, wird in den entsprechenden Fallstudienkapiteln näher eingegangen. Die Deregulierungs- und Privatisierungsbestrebungen und –maßnahmen werden sowohl dort als auch im Kapitel zur aktuellen Situation und möglichen Szenarien analysiert.

#### **A4.14 2001-heute: Neuorientierung der Wohnungsförderpolitik durch das WoFG**

Mit der Förderung Bedürftiger anstelle breiter Schichten der Bevölkerung wird in der Wohnungsförderpolitik ein Paradigmenwechsel vollzogen. Insgesamt verengt sich der Handlungsspielraum der Politik durch die zunehmende Verflechtung mit der ökonomischen Entwicklung. Die Deregulierung unterwirft hierbei die wohnungspolitischen Instrumente vermehrt unbeständigen Marktmechanismen. Insbesondere seit der Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes ist für die ehemals gemeinnützige Wohnungswirtschaft eine Tendenz zur Erhöhung der Renditen, der Konzentration und der Internationalisierung festzustellen.

#### **Komplexes oder integriertes Regime?**

*Haben die jüngeren Entwicklungen im gesetzlichen und rechtlichen Rahmen neben dem Ausmaß auch die Kohärenz im institutionellen Regime maßgeblich verändert?*

---

<sup>233</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

<sup>234</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

*Ist die Abstimmung der Regulierungen durch die Privatisierungs- und Deregulierungsbestrebungen weniger kohärent als noch vor 15 Jahren?*

*Mittels der Fallstudien wird versucht, die Entwicklung der letzten Jahre nachzuvollziehen, um eine qualitative Bewertung des Regimes abzugeben.*

Nachdem die Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund Ende der 1990er Jahre auf 450 Mio. DM, im Miet- und Eigentumsbereich reduziert wurde und damit der relative Anteil der Länder weiter wuchs, richtet der Fokus auf die Eigentumsförderung, deren jährliches Fördervolumen etwa 22 Mrd. DM beträgt. Mit dem Programm „Soziale Stadt“ wird seit 1998 erstmals die Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung von Bewohneraktivitäten in benachteiligten Stadtteilen anerkannt und mit 100 Mio. DM gefördert.<sup>235</sup>

Das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung, kurz Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), 2001 beendet nach 45 Jahren die Periode des II. WoBauG. Dieser Paradigmenwechsel bedeutet die Abkehr von der Sicherstellung der Wohnungsversorgung „breiter Bevölkerungskreise“, die bereits seit dem I. WoBauG von 1950 Ziel der Förderung war, hin zur Basisversorgung „Bedürftiger“. Darüber hinaus verliert der Wohnungsneubau seine vorrangige Stellung und der Bestand wird gleichberechtigt zum Neubau in die Versorgungsziele und Förderung (Erwerb von Bestandswohnungen und Belegungsbindungen im Wohnungsbestand sowie Modernisierungen im Bestand) aufgenommen.

Bereits vor Verabschiedung des WoFG, seit Ende der 1990er Jahre, rücken die Wohnungsbestände und deren Bewirtschaftung ins Zentrum politischer Debatten und der Aktivitäten der Wohngesellschaften. Zu gleicher Zeit wird einerseits die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung (langfristige Perspektive) gefordert und andererseits die öffentlichen/kommunalen Bestände zur Sanierung der kommunalen Haushalte privatisiert. Die prekäre Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden verstärkt den ökonomischen Druck auf die Unternehmen als Bestandseigentümer – etwa höhere Renditen zu erwirtschaften, Mieterprivatisierungen zu forcieren, den Personalschlüssel zu reduzieren etc. – während sie weiterhin dem sozialen Versorgungsauftrag nachkommen sollen; gleichzeitig beschleunigen die Haushaltsdefizite den Verkauf öffentlich kontrollierter Wohnungsbestände. In der Konsequenz bedeutet der Verkauf, neben der Möglichkeit einmalig durch den Erlös die Haushaltslage zu verbessern, einen Verlust von kommunalen Belegungsrechten und einen weitreichenden Einflussverlust auf verschiedenen Ebenen der kommunalen, aber auch regionalen Politik. Die Steuerungsmöglichkeiten u. a. in der Bewirtschaftung der Bestände wie auch der Stadtentwicklungspolitik, mit einem wohnungswirtschaftlichen Partner im „Konzern Stadt“, werden durch eine Veräußerung ganzer Unternehmen deutlich reduziert.

Angesichts qualitativer Unterschiede muss auf die verschiedenen Formen von Privatisierungen von Beständen hingewiesen werden, denn einerseits wird die Privatisierung als Verkauf an individuelle Nutzer und andererseits als Verkauf ganzer Bestände an zumeist kapitalmarktorientierter Akteure thematisiert. Während die Erlöse aus dem Verkauf ganzer Bestände den Gesellschaftseigentümern, und damit in der Regel den Kommunen und/oder Ländern, zu Gute kommen und damit der finanziellen Notlage der Länder und Kommunen geschuldet sind, dienen die Verkäufe einzelner Wohnungen, den sogenannten Mieterprivatisierungen, der Kapitalbeschaffung der Gesellschaften.

---

<sup>235</sup> Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

## **Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing / Institutionelle Regime für nachhaltige Wohnbaubestände**

1. Nicol, Lee\*, 2009a. *Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing: La Société Coopérative d'Habitation Lausanne*. Chavannes-près-Renens : Working Paper de l'IDHEAP (Collective Housing Stocks no 1).
2. Nicol, Lee, 2009b. *Institutional regimes for Sustainable Collective Housing: The Müllerwis/Seilerwis Housing Stock, Greifensee, ZH*. Chavannes-près-Renens : Working Paper de l'IDHEAP (Collective Housing Stocks no 2).
3. Subirats, Joan, Hernández, Aitor, García, Alejandro\*\*, 2009. *Institutional regimes for Sustainable Collective Housing: Public Housing Stocks in the City of Terrassa (Catalonia): Can Tussell and Can Vilardell*. Chavannes-près-Renens : Working Paper de l'IDHEAP (Collective Housing no 3).
4. Hassler, Uta, Kohler, Niklaus, Rach, Matthias, Zak, Jan : *Institutionelle Regime für nachhaltige Wohnbaubestände: Volkswohnung GmbH Karlsruhe, Nassauische Heimstätte Frankfurt*. Chavannes-près-Renens : Working Paper de l'IDHEAP (Collective Housing Stocks no 4).

\* With the collaboration of Matthias Rach in the early stages of research

\*\* With the collaboration of Biel Quer and Roger Segú in the early stages of research