

GEMEINGUT WOHNEN

Eine Anstalt öffentlichen Rechts
für Berlins vergesellschaftete
Wohnungsbestände

///IDEUTSCHE
WOHNEN & CO
ENTEIGNEN

GEMEINGUT WOHNEN

**Eine Anstalt öffentlichen Rechts
für Berlins vergesellschaftete
Wohnungsbestände**

INHALT

Einleitung	6
Hintergrund und Einordnung: eine Anstalt öffentlichen Rechts	9
Kernaufgaben und -themen der Gemeingut Wohnen AöR	15
Wohnungsvergabe	15
Gewerbevergabe	20
Miethöhe	21
Klima und Umwelt	22
Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung	26
Gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltung der Mieter:innen in der AöR	29
Die Ebenen der Rätestruktur	29
Hausgemeinschaften	29
Siedlungsebene	29
Gebietsebene	31
Gesamtebene: Gesamtrat der Mieter:innen	32
Gesamtebene: Verwaltungsrat	33
Leitlinien der Gemeingut Wohnen	34
Organisation und Kontrolle	35
Kontrolle innerhalb der AöR	35
Wissenschaftlicher Dienst	39
Kontrolle von außen	39
Antidiskriminierung und Partizipationsförderung	40
Antidiskriminierung	40
Partizipationsförderung und Diversität	41
Rechtliche Aspekte: AöR und Demokratieprinzip	45
Verwaltung	48
Grundsätze der Verwaltung	48
Gesamtebene	48
Gebietsebene	49
Siedlungsebene	51
Häuserebene	52
Flexibilität und optionale Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten	53
Beschäftigte	54
Die Startphase der Gemeingut Wohnen AöR	59
Anhang	60
Rechtliche Aspekte: AöR und Demokratieprinzip (rechtliche Herleitung)	60
Impressum	66
Bildnachweise	66



Blick auf die Gropiusstadt in Berlin-Neukölln, erbaut zwischen 1962 und 1975. Durch den Kauf der einst gewerkschaftseigenen GEHAG kam die Deutsche Wohnen in den Besitz Tausender Wohnungen in diesem Großprojekt des sozialen Wohnungsbaus.

EINLEITUNG

„Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“

Artikel 15 Satz 1 des Grundgesetzes

Die Zeichen stehen auf Vergesellschaftung. Mit dem gewonnenen Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Immobilienkonzerne in Berlin haben über eine Million Berliner:innen oder 59,1 % der Wähler:innen dem Berliner Senat den eindeutigen politischen Auftrag erteilt, „alle Maßnahmen einzuleiten, die zur Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Artikel 15 des Grundgesetzes erforderlich sind“. Unsere Initiative hat mit der Forderung nach Vergesellschaftung und der inhaltlichen sowie konzeptuellen Bearbeitung der Frage, was Vergesellschaftung heißen kann, Artikel 15 aus seinem langen Dornröschenschlaf erweckt.¹

Vergesellschaftung heißt jedoch nicht bloß, dem Markt und den Konzernen die Wohnungen dauerhaft zu entziehen, sondern zugleich darüber zu entscheiden, wie sie am besten dem Gemeinwohl dienen können und zu einem wahrhaften Gemeineigentum unserer Stadt und der darin lebenden Menschen werden sollen. Diese Frage impliziert diejenige nach der Verwaltung und Bewirtschaftung der vergesellschafteten Wohnungen sowie insbesondere nach der Einbindung der Mieter:innen und anderer relevanter Gruppen. Mit vielen dieser Fragen beschäftigt sich die engagierte Mieter:innenschaft Berlins schon lange. Für einen Wohnungsbestand dieser Größe und mit diesen Möglichkeiten gibt es jedoch keine historischen Erfahrungswerte und bislang auch keine ausgearbeiteten Konzepte. Diese Leerstelle wird nun gefüllt.

Die ersten Ideen unserer Initiative für die gemeinwirtschaftliche Verwaltung des vergesellschafteten Wohnungsbestands liegen schon eine Weile zurück. Bereits unser erster, ausführlicher Beschlusstext für das Volksbegehren vom Oktober 2018² enthielt konkrete Ideen für eine zu bildende Anstalt öffentlichen Rechts, die seitdem die Grundlage unserer weiteren Arbeit bildeten. Auch im

überarbeiteten, am 26. September 2021 zur Abstimmung gestellten Beschlusstext vom Sommer 2020,³ der nach Vorgaben der zuständigen Senatsverwaltung für Inneres und Sport im Vergleich zur ursprünglichen Fassung stark gekürzt werden musste, waren davon noch einige Aspekte enthalten. In unserer Broschüre „Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft“ vom Frühjahr 2020 wurde das Konzept für die Anstalt öffentlichen Rechts weiter ausgearbeitet und historisch in die gemeinwirtschaftliche Tradition eingebettet.⁴ Seitdem hat insbesondere die AG Vergesellschaftung der Initiative weiter am Konzept gearbeitet und stand in produktivem Austausch mit verschiedenen Expert:innen – an dieser Stelle vielen Dank für die vielen guten Ideen, Hinweise und konstruktiven Vorschläge, die unsere Debatten geschärft haben!

Mit dieser Broschüre greifen wir diese Fäden wieder auf, bündeln und systematisieren sie und legen ein umfassendes Konzept für die Anstalt öffentlichen Rechts Gemeingut Wohnen vor, die das Gemeineigentum aller Berliner:innen werden soll. Wir verstehen unser Konzept als Debattenaufschlag, auf dessen Grundlage über die Fragen diskutiert werden kann, die sich bei der konkreten Ausgestaltung eines vergesellschafteten demokratischen Gemeineigentums im Wohnungssektor und darüber hinaus ergeben. Zugleich profilieren wir damit unsere Vorstellungen davon, was gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltung bedeutet und wie sie umgesetzt werden muss, um essenzielle öffentliche Güter wie Wohnraum den Menschen so sozial, ökologisch, demokratisch und effizient wie möglich bereitzustellen.

Vergesellschaftung und Gemeineigentum der grundlegenden Infrastrukturen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, fern von Marktlogik und Profitzwang, sind eine zentrale Antwort auf viele drängende Probleme unserer Zeit. Wir sind überzeugt, mit unserem Konzept einen Grundstein für diese wichtige, gerade erst beginnende Debatte gelegt zu haben und freuen uns auf den weiteren Austausch.

¹ Für einen Überblick über die gesamte Debatte, siehe Deutsche Wohnen & Co enteignen: Wie Vergesellschaftung gelingt – Zum Stand der Debatte, Berlin 2022. Alle von unserer Initiative veröffentlichten Texte finden sich darüber hinaus auch auf unserer Homepage: <https://www.dwenteignen.de/>.

² Deutsche Wohnen & Co enteignen, Wie Vergesellschaftung gelingt, S. 40–43.

³ Deutsche Wohnen & Co enteignen, Wie Vergesellschaftung gelingt, S. 44–45.

⁴ Deutsche Wohnen & Co enteignen, Wie Vergesellschaftung gelingt, S. 46–66.



HINTERGRUND UND EINORDNUNG: EINE ANSTALT ÖFFENTLICHEN RECHTS

Warum braucht es für die Vergesellschaftung eine AöR?

Nach Artikel 15 Satz 1 Grundgesetz (GG) können unter anderem Grund und Boden zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Die davon erfasste Überführung von Wohnungsbeständen in Gemeineigentum muss durch ein Vergesellschaftungsgesetz geregelt sein, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.⁵ Ein solches Vergesellschaftungsgesetz reicht aber allein nicht aus, denn dieses Gemeineigentum wiederum benötigt eine rechtliche Trägerin, die die Bestände gemeinwirtschaftlich verwaltet. Das soll die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) Gemeingut Wohnen leisten.

Die AöR soll sich aus der Bewirtschaftung der Wohnungen finanzieren. Sie zahlt die Entschädigung für die vergesellschafteten Wohnungen, indem sie Schuldverschreibungen ausgibt und tilgt. Ebenso kann sie selbst Kredite aufnehmen und tilgen. Das Land Berlin fungiert als Gewährträger, haftet also für die Verbindlichkeiten der AöR – die jedoch durch ihren Immobilienbesitz ohnehin kreditwürdig ist. Nach einer Konsolidierungsphase sind auch eigene Neubauprojekte und der Ankauf weiterer Bestände denkbar.

Was sind die Vorteile einer Organisation als AöR?

Anstalten öffentlichen Rechts sind öffentlich-rechtliche Einrichtungen des Landes, die mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind, oft im Rahmen der Daseinsvorsorge. Anstalten öffentlichen Rechts sind die typische Rechtsform öffentlich-rechtlicher Unternehmen. In Berlin sind etwa die Stadtreinigungsbetriebe (BSR), die Wasserbetriebe (BWB) sowie die Verkehrsbetriebe (BVG) Anstalten öffentlichen Rechts.

Unternehmen der öffentlichen Hand können auch privatrechtlich organisiert sein, beispielsweise in Form der GmbH oder Aktiengesellschaft. Diese Privatrechtsformen sind jedoch grundsätzlich einer auf Gewinnerzielung ausgerichteten Logik unterworfen. Ihre rechtlichen Vorgaben schränken zudem die

⁵ Entwurf eines solchen Vergesellschaftungsgesetzes der Initiative, in: Deutsche Wohnen & Co enteignen, Wie Vergesellschaftung gelingt, S. 175–189.

Die rückwärtige Ansicht von Hans Scharouns Laubenganghaus in der Ringsiedlung Siemensstadt, für die er auch das städtebauliche Konzept entwarf. Die Großsiedlung wurde 1929 bis 1931 für die Beschäftigten des Siemenswerks erbaut und ist heute UNESCO-Weltkulturerbe und in Besitz der Deutsche Wohnen.

Spielräume für die Ausgestaltung der Unternehmen und somit auch die Mitbestimmungsmöglichkeiten durch Mieter:innen ein.

Diese Erfahrung machen seit Jahren die Mieter:innen in den landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU), die als GmbH oder Aktiengesellschaft organisiert sind und deren Mieter:innenräte und -beiräte nur einen sehr begrenzten Einfluss haben. Vorstöße der Mieter:innenschaft für eine stärkere Beteiligung werden mit Verweis auf die Unternehmensform abgeschmettert, wie das lange Ringen um die gesetzliche Verankerung der Rechte von Mieter:innen-beiräten im Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG) zeigt.

Gemeinwirtschaftliche Projekte der Zivilgesellschaft sind privatrechtlich organisiert, ihnen stehen öffentlich-rechtliche Formen nicht zur Verfügung. Auch Genossenschaften sind in dieser Hinsicht eine private Rechtsform – sie arbeiten gemeinwirtschaftlich, aber die Gemeinschaft beschränkt sich auf die Mitglieder und umfasst nicht die ganze Stadtgesellschaft. Privatrechtliche Stiftungen wiederum haben zwar den Vorteil, auf Dauerhaftigkeit ausgerichtet zu sein, sodass ihre Auflösung hohen Voraussetzungen unterliegt. Diese werden jedoch vom Bundesgesetzgeber bestimmt. Für eine autonome Regelungsbefugnis bietet es sich deshalb an, die Eigenstaatlichkeit Berlins und die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen des Landesrechts zu nutzen.

Die weitgehende Gestaltungsfreiheit öffentlich-rechtlicher Anstalten ermöglicht dabei echte Teilhabe und eine gemeinsame Verwaltung durch alle, die ihre Themen etwas angehen: Mieter:innen, Stadtgesellschaft, Beschäftigte und Senat. Da eine AöR kein privatrechtliches, sondern ein öffentlich-rechtliches Unternehmen ist, gelten bestimmte Anforderungen an die öffentliche Verwaltung auch für sie. Dazu gehören Transparenzanforderungen, das Personalvertretungsrecht, bei entsprechender Ausgestaltung die Tarifbindung oder auch ganz allgemein das Demokratieprinzip. Zugleich ist die AöR als rechtlich selbständiges und aus der Verwaltung ausgegliedertes Unternehmen hinreichend flexibel.

Wir wollen eine Anstalt errichten, die das Recht zur Selbstverwaltung hat und somit keiner Fachaufsicht unterliegt. Das Land Berlin kann der AöR daher keine fachlichen Vorgaben zum Verwaltungshandeln machen und die AöR regelt ihre Angelegenheiten selbst. Ein Beispiel für eine funktionierende binnendemokratische AöR mit Recht zur Selbstverwaltung ist das Studierendenwerk Berlin.

Aufgabe und Zweck der AöR

Aufgabe der AöR ist die Versorgung der Berliner Bevölkerung mit dauerhaft bezahlbarem Wohnraum, sowohl durch Verwaltung, Instandhaltung und (ökologische) Modernisierung der vergesellschafteten Bestände als auch perspektivisch durch Neubau und Ankauf. Sinnvolle und nachhaltige, nicht auf Mietsteigerung ausgerichtete Bewirtschaftungsstandards sowie ein erhöhter Kündigungsschutz verbessern die Wohnqualität. Wesentlich ist die Beteiligung aller von den Entscheidungen der AöR betroffenen Gruppen an der Entscheidungsfindung, also der Mieter:innen, der Beschäftigten und der Stadtgesellschaft. Partizipation entschärft Konflikte beispielsweise bei der Gewerbeentwicklung und Nachverdichtung, erhöht die Akzeptanz der Maßnahmen und bietet Räume für eine gelebte Demokratie. Bei ihrer Tätigkeit achtet die AöR die Klimaziele und leistet einen Beitrag zum Klimaschutz. Die Vergabepraxis bei Neuvermietungen berücksichtigt bestehende Ungerechtigkeiten und Dringlichkeiten auf dem Wohnungsmarkt. Sie stellt gute Arbeitsbedingungen für ihre Beschäftigten sicher. Näheres zu all diesen Themen findet sich ab dem folgenden Kapitel.

Sachfremde Geschäftstätigkeiten, die nicht direkt der Bewirtschaftung der Wohnungsbestände dienen, sind der Anstalt untersagt. Die Geschäfte der Anstalt sind auf Berlin begrenzt. Eventuelle Ausnahmen sind im Vergesellschaftungsgesetz präzise festzulegen. Mögliche Ausnahmen, soweit rechtlich nicht mit Artikel 15 kollidierend, sind der Bau, Ankauf und die Vermietung von Wohnungen im Land Brandenburg, soweit sie im direkten Einzugsgebiet Berlins liegen und der in Berlin arbeitenden Bevölkerung als Wohnsitz dienen.

Erträge aus der Bewirtschaftung werden nicht ausgeschüttet oder querfinanziert, sondern dürfen ausschließlich für die Aufwendungen nach dem Vergesellschaftungsgesetz sowie für die Erfüllung ihrer im AöR-Gesetz festgelegten Aufgaben genutzt werden. Die Zweckbindung ist gesetzlich festzulegen. Auch ein Privatisierungsverbot der Wohnungsbestände soll nicht nur in der Satzung der AöR, sondern auch gesetzlich verankert werden, um das Gemeingut für kommende Generationen zu sichern. Wir fordern darüber hinaus, ein Privatisierungsverbot auch in die Landesverfassung aufzunehmen, um das Gemeingut noch stärker abzusichern. Für einen Weiterverkauf wäre dann zunächst eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit im Abgeordnetenhaus erforderlich.

Zum Verhältnis von Gesetz, Satzung und Leitlinien

Das Gesetz, mit dem die AöR errichtet wird (AöRG), soll ihre Grundprinzipien, wie Aufgaben, Zweckbindung oder Privatisierungsverbot, die demokratische Binnenstruktur und die Kompetenzverteilung innerhalb der Anstalt festschreiben (siehe zu den rechtlichen Anforderungen an das AöRG unter „Rechtliche Aspekte: AöR und Demokratieprinzip“). Zugleich soll die Selbstverwaltung der Anstalt jedoch ausreichend Spielräume vorsehen, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln, und zwar unabhängig von externen politischen Konjunkturen. Auf Grundlage ihrer Satzung kann die AöR mit einer gewissen Flexibilität agieren, während die Grundprinzipien im Gesetz vorgegeben sind.

Diese Grundprinzipien sollen wiederum in sogenannten Leitlinien, die grundsätzlich durch den Verwaltungsrat in Zusammenarbeit mit dem Gesamtrat erarbeitet werden, konkretisiert werden (siehe unter „Leitlinien der AöR“). Kleinste, allerdings optionale Regelungseinheit sind die sogenannten Musterregelungen, mit denen der Gesamtrat konkretisierende Vorgaben zu den Leitlinien machen kann (siehe unter „Verwaltung“).

Beispiel zur Veranschaulichung: Gewerbevergabe auf Siedlungsebene

Das AöR-Gesetz legt mit dem Grundsatz gemeinwirtschaftlicher Selbstverwaltung in der AöR fest, dass es lokal autonom agierende Siedlungsräte gibt. Ebenso regelt es, wie diese mit der Verwaltung und anderen Räten zusammenarbeiten oder auch welche Grundsätze der Gewerbevergabe zugrunde liegen. Für wie viele Wohneinheiten die Siedlungsräte jeweils zuständig sind und welche Aspekte bei der Gewerbevergabe zu beachten sind, ist in der Satzung zu regeln. Die Leitlinien wiederum halten fest, durch wen, unter wessen Beteiligung und nach welchen Kriterien die Gewerbevergabe konkret erfolgt. Nach unserem Vorschlag treffen die Siedlungsräte unter Beteiligung der Anwohner:innen und der Gebietsebene diese Entscheidung. In einer Musterregelung könnte der Gesamtrat weitere Einzelheiten zum konkreten Vergabeprozess festlegen. Diese gelten dann für alle entsprechenden Prozesse und Verfahren, sofern keine abweichenden Regelungen getroffen werden.

Dadurch gibt es verschiedene Stufen der „Festigkeit“ bzw. Flexibilität: Leitlinien werden von den Gremien der AöR er- und überarbeitet. Sie können auch von unten angestoßen werden und ihre Aktualität, Sinnhaftigkeit und Umsetzung wird nicht nur durch die Räte und sonstige Verwaltung, sondern auch durch den wissenschaftlichen Dienst der AöR fortlaufend evaluiert. Die Satzung gibt sich die AöR selbst. Zuständig für ihren Erlass ist der Verwaltungsrat als höchstes Gremium. Entsprechend erfordert ihre Änderung einen Beschluss des Verwaltungsrats, ist somit an höhere Hürden als eine Änderung der Leitlinien geknüpft. Am aufwendigsten ist die Änderung des AöRG, die einer Mehrheit im Abgeordnetenhaus bedarf. Dies soll einerseits Misswirtschaft vorbeugen und gewährleisten, dass die AöR ihrer Zweckbindung entsprechend handelt und dabei gemeinwirtschaftlich tätig ist. Andererseits eröffnet die Mehrstufigkeit einen Gestaltungs- und Experimentierspielraum, der Anpassungen erlaubt.

Gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltung

Unser Ziel ist eine gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltung der vergesellschafteten Wohnungsbestände. Dies bedeutet, dass die AöR einerseits gemeinwirtschaftlich arbeitet: für die Versorgung der Stadtbevölkerung und ohne Gewinnerzielungsabsicht. Andererseits ist diese Gemeinwirtschaft an die demokratische Selbstverwaltung der Beteiligten gebunden. Nur so ist Gemeineigentum im Sinne von Artikel 15 GG zu verstehen. Die Selbstverwaltung wird durch verschiedene Formen von Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten umgesetzt. Dabei verwenden wir die Begriffe Teilhabe, Partizipation, Mitwirkung, Mitbestimmung und Mitentscheidung, um den Oberbegriff der gemeinwirtschaftlichen Selbstverwaltung fassbar zu machen und mit Leben zu füllen.

Im Verwaltungsrat der hier entworfenen AöR sind Mieter:innen, Beschäftigte, Senat und Stadtgesellschaft beteiligt. Da die Mieter:innen in den Beständen der AöR wohnen, haben sie ein besonderes Interesse, diese auch auf dezentraler Ebene mitzuverwalten. Dies soll durch eine Struktur von Mieter:innenräten auf mehreren Ebenen geleistet werden, die einen zentralen Teil der gemeinwirtschaftlichen Selbstverwaltung der Gemeingut Wohnen AöR bilden.



Zeilenbauten von Paul Rudolf Henning in der Ringsiedlung in Berlin-Charlottenburg, an der noch weitere Architekten der Vereinigung „Der Ring“ beteiligt waren. Sie hatte sich einer internationalen Moderne verschrieben und der Großsiedlung Siemensstadt ihren zweiten Namen gegeben. Baustadtrat Martin Wagner, ebenfalls Mitglied und mit der Gesamtleitung für die Ringsiedlung betraut, hatten insbesondere die Berliner Arbeiterfamilien und die kleinen Angestellten einen beispiellosen Bauboom und mehrere Reformbausiedlungen zu verdanken, die heute UNESCO-Weltkulturerbe sind. Er war Mitbegründer des Verbands sozialer Baubetriebe und setzte die Hauszinssteuer durch, mit der private Vermieter, die die Inflation weitestgehend unbeschadet überstanden hatten, am öffentlichen Wohnungsbau beteiligt wurden.

KERNAUFGABEN UND -THEMEN DER GEMEINGUT WOHNEN AÖR

Anhand der zentralen Themen des sozialen und ökologischen Auftrags der AÖR lässt sich darstellen, was eine gemeinwirtschaftlich und demokratisch organisierte Wohnraumbewirtschaftung in öffentlichem Eigentum im Vergleich zu privatwirtschaftlichen und profitorientierten Unternehmen zu leisten imstande wäre.

Die folgenden Abschnitte konkretisieren unsere Vorstellungen bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung der AÖR und geben einen ersten Einblick in ihre internen Abläufe. Zu den Kernaufgaben der Gemeingut Wohnen gehören unter anderem eine faire, transparente und diskriminierungsfreie Wohnungsvergabe, eine nachhaltige Kiezentwicklung durch Gewerbevergabe, die Sicherstellung einer sozialen und bezahlbaren Miethöhe, ambitionierter und konsequenter Klima- und Umweltschutz sowie eine effiziente und bedarfsgerechte Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung der Bestände.

WOHNUNGSVERGABE

Ziel der AÖR ist die bedarfsgerechte und diskriminierungsfreie Vermietung von Wohnungen. Für die Vergabe frei werdender Wohnungen wird eine öffentlich einsehbare Leitlinie erstellt. Die folgenden Ausführungen verstehen sich als Eckpunkte einer solchen Vergabe-Leitlinie. Die Leitlinie soll, wie alle Leitlinien, in der Praxis regelmäßig evaluiert und bei Bedarf überarbeitet werden.

Für die Wohnungsvergabe in der AÖR sind drei Wege vorgesehen: Der Regelfall ist das gewichtete Losverfahren. Ein kleiner Teil der Wohnungen wird per Direktvergabe an Härtefälle vergeben. Für Bestandsmieter:innen ist zudem ein Wohnungstausch möglich.

Gewichtetes Losverfahren – Bedarf und Nachteilsausgleich

Wohnungssuchende können in der AÖR ihren Bedarf anmelden und an einem Losverfahren teilnehmen. Eine Bewerbung erfolgt als Einzelperson, Familie oder Wohngemeinschaft bzw. Mehrpersonenhaushalt, wobei Doppelteilnahmen, zum Beispiel als Einzelperson und gleichzeitig als Teil einer Wohngemeinschaft, ausgeschlossen sind. Es gibt keine Möglichkeit, sich für eine bestimmte Wohnung zu bewerben. Bewerber:innen nehmen an der Verlosung

aller Wohnungen teil, die ihrem angemeldeten Bedarf entsprechen. Der Bedarf wird definiert durch folgende Angaben der Bewerber:innen:

- Anzahl der einziehenden Personen und benötigte Wohnungsgröße (Zimmerzahl)
- gewünschte Lage der Wohnung (mögliche Eingrenzung: Berlin, Bezirke, Ortsteile)
- maximal leistbare Miethöhe
- das Vorliegen eines Wohnberechtigungsscheins (WBS) (bis 140 % der Bundeseinkommensgrenze)
- mögliche besondere Bedarfe wie z. B. Barrierefreiheit

Klare und eindeutige Vergabekriterien der AöR regeln, welche Wohnungen für welche Haushalte infrage kommen. Für das Verhältnis von Personen zu Zimmern/Quadratmetern ist ein Schlüssel festzulegen: Große Wohnungen sollen an Familien und Wohngemeinschaften vergeben werden, um sowohl Überbelegung als auch die Vergabe von Mehrzimmerwohnungen an Einzelpersonen zu vermeiden. Beim Kriterium „Lage“ können die Bewerber:innen selbst über die Priorität entscheiden: Wer einen größeren Radius (z. B. mehrere Bezirke oder ganz Berlin) angibt, qualifiziert sich für mehr Verlosungen und erhöht somit die Chancen auf eine schnellere Versorgung. Der WBS verschafft einen Vorteil, da ein vorher festgelegter Prozentsatz der Wohnungen nur an WBS-Berechtigte verlost wird (siehe unter „Ablauf des Losverfahrens“). Eine Eigenprüfung, d. h. die Feststellung der WBS-Berechtigung durch die AöR selbst, sollte als Möglichkeit ins Auge gefasst werden.

Das gewichtete Losverfahren bedeutet, dass auf dem privaten Wohnungsmarkt unterversorgte Gruppen zusätzliche Lose erhalten. Mögliche Kriterien für diesen Nachteilsausgleich sind etwa das Erfahren rassistischer Diskriminierung, beengte Wohnverhältnisse von Familien, familiäre oder soziale räumliche Bindung an einen Ortsteil (z. B. Vermeidung von Schul-/Kitawechsel, pflegebedürftige Angehörige in der Nähe), Transferleistungsbezug (Bürgergeld, Grundsicherung, AsylbLG) oder ein geringes Einkommen (nachgewiesen durch einen Wohnberechtigungsschein bis 100 % der Bundeseinkommensgrenze).

Zusätzlich sollen diejenigen einen Nachteilsausgleich durch Zusatzlos erhalten, die bereits seit einem Jahr kontinuierlich, aber erfolglos am Losverfahren teilnehmen.

Der Bedarf und der Anspruch auf einen Nachteilsausgleich sind, sofern möglich, durch Nachweise zu belegen (Geburtsurkunden für Kinder, Schwerbehindertenausweise o. Ä.). Die Nachweise werden von Mitarbeiter:innen der AöR geprüft. Falsche Angaben führen zu einem befristeten Ausschluss vom Losverfahren, Widerspruchsmöglichkeiten dagegen sind festzulegen. Das Zutreffen nicht durch Belege nachweisbarer Kriterien ist gegenüber der AöR schriftlich zu erklären.

Die Wohnungen stehen allen offen, die in Berlin leben. Sie sind allerdings zur langfristigen Versorgung gedacht, Kurzzeitvermietungen (unter einem Jahr) sind ausgeschlossen. Ausgenommen wären speziell ausgewiesene Sondernutzungen, falls die AöR zum Beispiel ein Studierendenwohnheim betreiben will.

Anmeldung zum Losverfahren

Das Losverfahren findet digital statt, ebenso die Verwaltung der Wohnungsgesuche. Eine Wohnungsbewerbung und das Einreichen der Nachweise können somit online erfolgen, wobei die entsprechende Software intuitiv zu bedienen und mehrsprachig sein soll. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, Wohnungsbewerbungen und die erforderlichen Unterlagen für den Nachteilsausgleich persönlich einzureichen. Die Mitarbeiter:innen der AöR werden durch verpflichtende Schulungen für Diskriminierung sensibilisiert. Mehrsprachigkeit ist insofern zu gewährleisten, als die größeren migrantischen Gemeinschaften Berlins in ausgewählten Zweigstellen der AöR Ansprechpartner:innen in ihrer Muttersprache vorfinden. Die Zweigstellen sind für einen einfachen Kontakt zur Verwaltung in räumlicher Nähe zu den AöR-Wohnungsbeständen als dichtes Netz einzurichten. Sie bündeln in ihren Räumen Funktionen wie Mieter:innen-sprechstunden oder Unterstützung bei Wohnungsbewerbungen und sind zum Beispiel auch Treffpunkte für Siedlungsräte.

Im Losverfahren werden Wohnungen zu festen Stichtagen (z. B. zweiwöchentlich oder monatlich) vergeben, die Abgabe von Bewerbungen ist dagegen jederzeit möglich. Das Losverfahren arbeitet mit einem „Opt-in“-Verfahren: Bewerber:innen müssen ihre Bewerbung alle zwei Monate aktualisieren und die Angaben zu Bedarf und Nachteilsausgleich bestätigen oder ändern. Die AöR erinnert auf elektronischem Wege (Textnachricht, E-Mail, Sprachnachricht, in

Ausnahmefällen telefonisch) an diese Aktualisierung. Nicht erneuerte Bewerbungen werden nach einer bestimmten Frist gelöscht. Die digitale Speicherung der Bewerbungen muss höchsten Sicherheitsstandards genügen.

Ablauf des Losverfahrens

Die Software des Losverfahrens arbeitet automatisiert und anonym. In einem ersten Schritt wird der Bewerber:innenpool in WBS-Berechtigte und nicht WBS-Berechtigte aufgeteilt. Die Software teilt zudem die frei werdenden Wohnungen vor der Verlosung in zwei Teilmengen für WBS-Berechtigte und Bewerber:innen ohne WBS.⁶

Hierbei ist zu beachten, dass die WBS-gebundenen Bestände sehr ungleich über Berlin verteilt sind. Bei der Aufteilung soll die AöR deshalb eine ausgewogene Verteilung der Berechtigten unter Beachtung der Berliner Mischung sicherstellen. 75 % der frei werdenden Wohnungen werden an WBS-Berechtigte vergeben, die restlichen an alle anderen Bewerber:innen. Mit dieser Quote erkennen wir den Mangel an leistbarem Wohnraum an, der sich auch in der steigenden Anzahl WBS-Berechtigter widerspiegelt. Die Wohnungen werden in einem zweiten Schritt einzeln per Zufallsgenerator unter den Bewerber:innen verlost. Für jede Wohnung nimmt der Pool derjenigen teil, die die Kriterien erfüllen. Der Nachteilsausgleich erfolgt durch zusätzliche Lose für die oben genannten Gruppen. Die jeweilige Gewichtung, d. h. die Anzahl der Zusatzlose, ist in den Leitlinien festzulegen. Alle, die nicht zum Zuge kamen, landen bei der nächsten Wohnung wieder in der digitalen Lostrommel.

Es findet zunächst die Auslosung der Wohnungen des WBS-Pools statt. Alle Bewerber:innen, die hier nicht zum Zuge kommen, nehmen an der Verlosung der nicht WBS-gebundenen Wohnungen teil. Wer in einem Turnus keine Wohnung erhält, nimmt im nächsten automatisch erneut teil (mit der genannten Pflicht zur Aktualisierung der Bewerbung alle zwei Monate).

Der Algorithmus des Losverfahrens ist öffentlich einsehbar und wird regelmäßig evaluiert. Seine Funktionsfähigkeit beaufsichtigen und überprüfen Mitarbeiter:innen der AöR und ggf. externe Expert:innen. Um Missbrauch zu vermeiden, werden Mitarbeiter:innen, die mit der Annahme von Wohnungsbewerbungen, der Prüfung von Nachweisen oder der Eingabe von Bewerbungen

⁶ Die Teilmenge der an WBS-Berechtigte zu vergebenden Wohnungen wird gebildet durch jene Bestände, die aus bestehenden Verträgen ohnehin noch WBS-gebunden sind, und einer Auffüllmenge, die per Zufallsgenerator aus den monatlich frei werdenden Wohnungen bestimmt wird. Die AöR unterteilt ihre Bestände somit nicht dauerhaft in WBS- oder nicht WBS-gebundene Bestände, sondern nutzt den WBS als Kriterium zur Vergabe aller frei werdenden Wohnungen.

befasst sind, nicht zur Prüfung der Funktionsfähigkeit des Algorithmus eingesetzt.

Zur Vermeidung von Leerstand wird eine freie Wohnung nicht nur einer einzigen Bewerbung zugewiesen, sondern es wird eine Rangliste von fünf begünstigten Parteien erstellt, die die Wohnung innerhalb der nächsten fünf Werktage möglichst gleichzeitig besichtigen können. Kommt es zu keinem Vertragsabschluss mit der ersten begünstigten Partei spätestens sieben Tage nach Angebot, wird der Vertrag direkt der nächstplatzierten Partei angeboten, und so weiter. Die jeweils nachrangigen Bewerber:innen bleiben parallel im allgemeinen Losverfahren und nehmen an weiteren Verlosungen teil, ebenso wie diejenigen Parteien, die das Angebot bereits abgelehnt haben. Unterschreibt letztlich keine der fünf Parteien den Vertrag für die betreffende Wohnung, wird diese komplett neu verlost. Wer dreimal ohne triftigen Grund ein Wohnungsangebot ablehnt, kann für sechs Monate nicht an weiteren Verlosungen teilnehmen.

Für Wohngemeinschaften und Mehrpersonenhaushalte gilt, dass alle Haushaltsmitglieder in den Mietvertrag aufgenommen werden. Der Mietvertrag endet mit dem Ausscheiden der letzten Vertragspartner:innen.

Alle genannten Vergabekriterien gelten nur für die erstmalige Vergabe der Wohnung. Nach Unterzeichnen eines Mietvertrages werden Angaben zu Bedarf und Nachteilsausgleich nicht mehr überprüft und alle Vergabedaten mit Ausnahme derer, die für die Durchführung des Mietverhältnisses notwendig sind, gelöscht. Es gibt keine Fehlbelegungsabgabe, denn die Mieter:innen zahlen die Entschädigung für die Vergesellschaftung durch ihre Miete selbst mit ab (siehe unter „Miethöhe“) und sollen nicht schlechter gestellt sein als bei anderen Wohnungsunternehmen.

Direktvergabe an Härtefälle

Eine Direktvergabe an Härtefälle erfolgt abseits des Losverfahrens. Dafür wird eine bestimmte Quote von Wohnungen vorab reserviert. Ziel ist es, Personengruppen in unmittelbarer Not versorgen zu können. Die Zuteilung erfolgt nicht per Los, sondern nach Dringlichkeit. Dafür sind transparente Dringlichkeitskriterien zu erarbeiten. Denkbar sind etwa: bestehende oder unmittelbar drohende Obdachlosigkeit, häusliche Gewalt, trotz Anspruch auf Wohnung als Geflüchtete:r noch in einer Gemeinschaftsunterkunft zu leben oder Strafgefangene:r kurz vor der Entlassung zu sein.⁷

Das Vorliegen eines Härtefalls ist in geeigneter Weise zu belegen. Unzumutbare bürokratische Hürden sind zu vermeiden,⁷ wenn sie dem obersten Gebot der unmittelbaren Versorgung zuwiderlaufen. Die AöR arbeitet hierbei mit sozialen Trägern und Organisationen zusammen und setzt Modelle wie „Housing first“ um. Bei der Vermietung von Trägerwohnungen an soziale Organisationen (z. B. in der Jugendhilfe) entscheiden diese über die Belegung, das Mietverhältnis besteht zwischen Träger und AöR.

Wohnungstausch

Die AöR fördert zur bedarfsgerechteren Belegung der Wohnungen den Wohnungstausch. Insbesondere die Verfügbarkeit von Mehrzimmerwohnungen für Mehrpersonenhaushalte soll erhöht werden, indem für Bestandsmieter:innen ein Anreiz gesetzt wird, bei Verkleinerung des Haushaltes in eine kleinere Wohnung umzuziehen. Der Wohnungstausch erfolgt deshalb kaltmietenneutral, d. h. die bisherige Miete der jeweiligen Wohnung, in die umgezogen wird, gilt weiter. Weitere Anreize für eine „Verkleinerung“, zum Beispiel durch teilweise Übernahme der Umzugskosten je nach Einkommen, sind denkbar.

Auch ein Tausch ohne Verkleinerung für eine Partei soll möglich gemacht werden. Hier vermittelt die AöR durch eine digitale Plattform, bei der Bestandsmieter:innen mit Umzugswunsch innerhalb der AöR Tauschpartner:innen finden können. Um ein praktikables und effizientes Modell dafür zu erarbeiten, werden bestehende Tauschplattformen und Modelle von Genossenschaften und landeseigenen Unternehmen ausgewertet.

GEWERBEVERGABE

Die Vergesellschaftung umfasst den Grund und Boden der Wohnungsunternehmen, wobei zu den auf den Grundstücken erbauten Gebäuden vereinzelt auch Räume gehören, die für gewerbliche Zwecke verwendet werden. Kriterien für die Vergabe von Gewerberäumen sind von der AöR zu treffen und noch zu erarbeiten. Demokratie braucht Raum. Wichtig ist deshalb, Räumlichkeiten

für die Räte und darüber hinausgehendes Engagement im Kiez bereitzuhalten. Da die Gewerbevergabe die Entwicklung des gesamten Quartiers betrifft, sind die Gestaltungsentscheidungen vorrangig auf der Siedlungsebene zu treffen, wobei jedoch auch die jeweilige Gebietsebene zu beteiligen ist. Darüber hinaus sollten auch alle betroffenen Anwohner:innen über die Mieter:innen der AöR hinaus umfassend in die Planungen und Verfahren eingebunden werden.

MIETHÖHE

Ein Ziel der Vergesellschaftung ist die Schaffung eines großen gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbestands mit leistbaren Mieten. Er soll allen Berliner:innen zugänglich sein.

Mit den Mieteinnahmen werden Instandsetzung, Instandhaltung, energetische Modernisierung (siehe dazu „Klima und Umwelt“) und die Verwaltung des Bestands finanziert. Ebenso sollen auf lange Sicht Mittel für Neubau und Ankauf von Wohnraum bereitgestellt werden, denn die AöR soll wachsen und ihre Bestände neuen Anforderungen anpassen können.

Der größte aus der Kaltmiete zu finanzierende Posten sind jedoch für die ersten Jahrzehnte nach der Überführung in Gemeineigentum die Entschädigungszahlungen an die Alteigentümer:innen. Unser aktuelles Modell sieht dazu eine Entschädigung deutlich unter Marktwert in Form von Schuldverschreibungen vor. Dennoch zeigt sich hier ein erster Zielkonflikt: Je höher die Entschädigung ausfällt, desto schwieriger wird das Erreichen einer leistbaren Kaltmiete, die auch Haushalten an oder unterhalb der Armutsschwelle das Wohnen in der AöR möglich macht.

Ein ähnlicher Zielkonflikt besteht zwischen der Beseitigung des von den Alteigentümer:innen hinterlassenen Instandhaltungstaus und den sonstigen Ausgaben der AöR, etwa für energetische Sanierungen und Partizipationsförderung. Bei ihrer Aufgabenerfüllung wird die AöR deshalb nicht umhinkommen zu priorisieren. Es ist essenziell, dass ihre Richtungsentscheidungen von all denjenigen getroffen werden, die von ihnen betroffen sind.

Die Initiative schlägt in ihrem Entwurf für ein Vergesellschaftungsgesetz von Mai 2021 mit dem „Faire-Mieten-Modell“ eine am Charakter der Gemeinwirtschaft orientierte Entschädigungshöhe vor. Zunächst wird eine leistbare Miete definiert, gemessen an der Zahlungsfähigkeit von Haushalten an der Armuts-

⁷ Auch eine Orientierung am sogenannten geschützten Marktsegment ist denkbar, vgl. <https://www.berlin.de/lageso/soziales/geschuetztes-marktsegment/> (zuletzt abgerufen am 14.12.2022).

⁸ Die AöR kann ggf. Wohnberechtigungsscheine mit „besonderem Wohnbedarf“ (ehemals WBS mit Dringlichkeit) anerkennen, die für die Vergabe von Sozialwohnungen in Berlin gelten (vgl. https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mieterfibel/de/mf_wbs.shtml, zuletzt abgerufen am 14.12.2022). Das WBS-System soll jedoch eine Härtefallvergabe nach eigenen Kriterien und Beratungsangebote für die Betroffenen durch die AöR nicht ersetzen.

schwelle. Danach werden aus dieser Kaltmiete Pauschalen für Instandhaltung, Verwaltung etc. herausgerechnet. Die dann verbleibenden Überschüsse werden vier Jahrzehnte lang zur Begleichung der Entschädigung an die Alteigentümer:innen bezahlt.⁹ Eine derartige Bindung der Entschädigung an den gemeinwirtschaftlichen Zweck entspricht Geist und Text von Artikel 15 des Grundgesetzes. Sowohl der Beitrag der AöR zum Klimaschutz als auch die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum sind wesentlich, wenn die Institution als Gemeingut gelten soll. Die Entschädigung muss den Interessen der Alteigentümer:innen ebenso wie den Interessen der Allgemeinheit Rechnung tragen und dabei das Wesen und den Charakter von Artikel 15 GG berücksichtigen.

Das Ziel einer leistbaren Miete bildet den sozialen Kernauftrag der AöR und hat grundsätzlich Priorität. Sie wirkt dämpfend auf den Mietspiegel und kommt auch den nicht in der AöR wohnenden Menschen zugute. Bei ihrer Eintreibung wird die AöR auf Zwangsräumungen verzichten.¹⁰ Da die Finanzierung der Entschädigung allein durch die Mieter:innen ohne staatliche Zuschüsse erfolgen soll, entfällt auch die Grundlage für eine Fehlbelegungsabgabe oder Einkommensprüfungen seitens der AöR. Die Miete soll dem Bedarf entsprechen, kommt aber ohne Bedarfsprüfungen aus – allein bei Erstbezug soll ein Wohnberechtigungsschein die Chancen auf Zuteilung einer Wohnung erhöhen. Leistbare Mieten sind keine Fürsorge, sondern stehen der Stadtbevölkerung aus ihrem gemeinsamen Eigentum zu.

KLIMA UND UMWELT

Ein Drittel der gesamten Endenergie in Deutschland entfällt auf den Gebäudereich, wovon wiederum der größte Teil für die Beheizung (und zukünftig auch die Kühlung) von Gebäuden genutzt wird. Das liegt unter anderem daran, dass viele Gebäude nicht gut gedämmt sind. Die schnellstmögliche energetische Ertüchtigung von Wohngebäuden ist unerlässlich, um den Klimawandel

abzumildern und explodierenden Energiepreisen zu begegnen. Soziale und ökologische Zielsetzungen im Bereich Wohnen werden allerdings oft gegeneinander ausgespielt, wie zum Beispiel bei der energetischen Modernisierung. Die Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen von Vonovia, Deutsche Wohnen und Co. sind in erster Linie auf Rendite ausgerichtet. Bei vielen Mieter:innen wird energetische Modernisierung inzwischen mit Verdrängung statt mit sinkenden Nebenkosten assoziiert. So leidet die Akzeptanz von Maßnahmen zur Energiewende, die in der Summe als Bedrohung der eigenen wirtschaftlichen Existenz wahrgenommen werden. Demgegenüber soll die AöR den Wohnungsbestand ökologisch sinnvoll und sozial gerecht verwalten. So kann sie aufgrund der Größe des Bestands einen relevanten Beitrag in puncto Energiewende und Klimaschutz leisten.

Energetische Modernisierungen – sozial gerecht und ökologisch sinnvoll

Eine energetische Modernisierung erlaubt den Vermieter:innen 8% der insgesamt entstandenen Kosten auf die jährliche Miete umzulegen – und das unbefristet. Das heißt, wenn sich die Ausgaben amortisiert haben, bleibt eine dauerhafte Mieterhöhung als Reingewinn für die Vermieter:innen. Dieses Anreizsystem führt dazu, dass, wenn überhaupt, möglichst gewinnträchtig statt ökologisch sinnvoll modernisiert wird. Zudem werden bestehende Förderinstrumente von profitorientierten Wohnungsunternehmen kaum genutzt, weil bei der Inanspruchnahme dieser Förderungen entsprechend weniger auf die Miete umgelegt werden kann. Manche Maßnahmen und verwendete Baustoffe sind zum Teil sogar ökologisch schädlich.

Wir schlagen drei wesentliche Punkte vor, um die Investitionskosten der energetischen Modernisierung gerecht zu verteilen: Erstens sollen die Kosten der energetischen Modernisierungen aus den Gesamteinnahmen der AöR bezahlt, statt auf die betroffenen Einzelmietler:innen umgelegt werden. So wird es bei Genossenschaften bereits erfolgreich praktiziert. Zweitens soll sich die Finanzierung der Modernisierung auf die Kosten beschränken – Mehreinnahmen für die AöR durch Modernisierungen darf es nicht geben. Drittens darf die AöR nur solche energetischen Modernisierungen durchführen, die die Ökobilanz der Gebäude tatsächlich verbessern.

Wir plädieren dafür, weitere öffentliche Förderinstrumente zu schaffen, da der Kampf gegen die Klimakatastrophe gesamtgesellschaftlich zu führen ist und damit ein staatlicher Auftrag einhergeht.

⁹ Vgl. Gesetz zur Überführung von Wohnimmobilien in Gemeineigentum (Vergesellschaftungsgesetz – VergG), in: Deutsche Wohnen & Co enteignen, Wie Vergesellschaftung gelingt, S. 175–198, hier insb. §§ 4, 5, sowie erläuternd Sebastian Schneider, Vom Beschlusstext zum Gesetzesentwurf – das Vergesellschaftungsgesetz der Initiative, ebd., S. 199–203. Für weitere Modellrechnungen zu Entschädigung und Miethöhe, jedoch auf dem Stand von 2019/20 und noch inklusive Kreditkosten, siehe Deutsche Wohnen & Co enteignen, Was Vergesellschaftung kostet – Zahlen und Mythen, ebd., S. 275–291.

¹⁰ Rechtzeitige Beratung bei Mietschulden, Stundungen, Kooperation mit Sozialträgern etc. sollen Mieteinnahmen sichern und Obdachlosigkeit vermeiden, siehe ausführlicher: Deutsche Wohnen & Co enteignen, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft – Lösungen für die Berliner Wohnungskrise, in: Wie Vergesellschaftung gelingt, S. 46 ff., 53.

Mitbestimmung

Die Effektivität von Maßnahmen der energetischen Modernisierung wird durch die Einbindung der Mieter:innen in die Vorhaben gestärkt. Sie kennen die Häuser am besten und können so oftmals ökologisch sinnvolle und notwendige Maßnahmen vorschlagen. Gemeinsam erarbeitete Vorschläge werden von den Bewohner:innen außerdem eher akzeptiert. Es ist sogar zu erwarten, dass sich viele Mieter:innen aktiv für energetische Modernisierungen einsetzen, wenn sie langfristig Einsparungen erwarten können und nach Modernisierungsmaßnahmen nicht durch Mieterhöhungen bedroht sind.

Eine Modernisierung, die sich auf das ökologisch Sinnvolle konzentriert, keine Verdrängung verursacht und in demokratischen Verfahren mit den Mieter:innen gemeinsam geplant wird, kann die Akzeptanz der Energiewende insgesamt erhöhen. Mieter:innen sind dann Akteur:innen einer Energiewende von unten, nicht mehr „Opfer“ einer Energiewende von oben.

Nachhaltigkeit der Baumaterialien

Bei Neubau- und Sanierungsvorhaben spielt auch die Verwendung der Materialien eine entscheidende Rolle. Zement ist in der Herstellung ein echter Klimakiller und viele Dämmstoffe werden aus Kunststoff und damit aus Erdöl hergestellt. Die AöR soll deshalb bevorzugt nachwachsende und klimaneutrale Rohstoffe und Materialien verwenden. Ebenso sollte auf einen langen Materialkreislauf geachtet werden: Möglichst recycelte und recyclingfähige Materialien sollen zum Einsatz kommen.

Nachhaltigkeit der Energieträger

Die AöR soll die Umstellung der Energieträger auch beim Heizen möglichst ambitioniert angehen, indem sie von fossilen Energieträgern wie Öl und Gas auf Wärmepumpen und Fernwärmenetze sowie Solarthermie oder Geothermie umsteigt und sich dabei entsprechende Umrüstungsquoten selbst auferlegt.

Zudem soll sie, wie das bereits von den LWU praktiziert wird, das sogenannte Mieterstrom-Modell unterstützen. Unternehmen wie beispielsweise die Berliner Stadtwerke pachten Dachflächen und errichten dort Solaranlagen, um den dort gewonnenen Strom zu günstigen Bedingungen an die Mieter:innen zu liefern.

Entsiegelung und Begrünung

Die AöR soll die Entsiegelung sowie Begrünung ihrer Grundstücke und Gebäude vorantreiben. Dadurch lassen sich die vergesellschafteten Bestände und ihre Nachbarschaften an die Folgen des Klimawandels, insbesondere Hitze, anpassen. Durch das Bepflanzen von Höfen, Fassaden und Dächern lässt sich Regenwasser speichern, was nicht nur einen kühlenden Effekt auf die Umgebung hat, sondern auch Hochwasser vermeiden hilft und CO₂ in der Vegetation bindet. Gleichzeitig entlastet es die Mischwasserkanalisation, was sowohl dem Berliner Haushalt als auch den Berliner Gewässern langfristig zugutekommt. Weitere Versiegelung kann vermieden werden, wenn Neubau vor allem auf bereits versiegelten Flächen wie etwa Parkplätzen stattfindet oder der Aufbau von neuen sowie der Ausbau von bereits bestehenden Dachgeschossen forciert wird.

Flächeneffizientes Wohnen und Bauen

Eine möglichst flächeneffiziente Wohn- und Bauweise hilft nicht nur Versiegelung und den Verbrauch der nicht vermehrbaren Ressource Boden zu vermeiden, sondern auch die Verwendung von Baumaterialien zu reduzieren und Heizkosten einzusparen. Durch die Erleichterung des Wohnungstauschs kann die AöR einen großen Teil dazu beitragen, den bestehenden Wohnraum bedürfnisorientiert, sozial und ökologisch zu verteilen. Ebenso hat sie mit der Verkleinerung von Wohneinheiten, der Errichtung von gemeinschaftlich genutzten Flächen (Waschräumen, Küchen etc.) und flexiblen Wohnungsgrundrissen im Neubau die Möglichkeit, flächeneffizientes Wohnen zu unterstützen.

Klimafreundliche und gemeinsam genutzte Mobilität unterstützen

Durch eine Stellflächennutzung zugunsten von Fahrradboxen und -abstellanlagen oder Sharing-Fahrzeugen sowie durch Kooperationen mit BVG und VBB mit dem Ziel einer lückenlosen Verkehrsanbindung der Alt- und Neubaubestände könnte die AöR zudem einen erheblichen Effekt zugunsten der Mobilitätswende erzielen. Die AöR könnte auch selbst Sharing-Angebote schaffen, etwa Lastenräder, die sich die Bewohner:innen eines Hauses oder einer Siedlung teilen, sodass weniger Menschen auf einen eigenen PKW angewiesen sind.

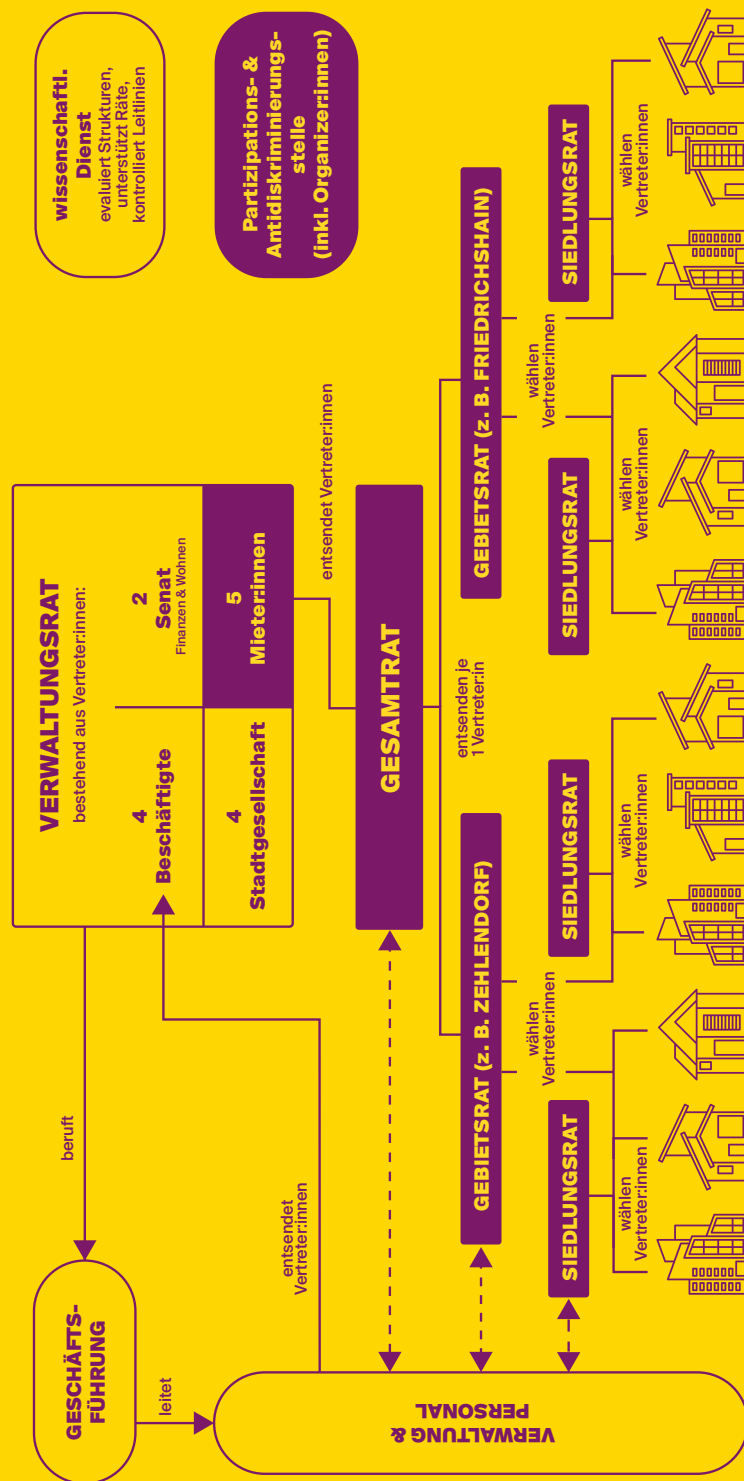
INSTANDHALTUNG, INSTANDSETZUNG UND MODERNISIERUNG

Kaum ein Aufgabenfeld hat einen so unmittelbaren Einfluss auf die Wohnqualität wie das der Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung. Wo eine Einbeziehung sinnvoll und geboten ist, sollen Mieter:innen deshalb mitbestimmen können. Alle Vorhaben sollen allein dem Ziel dienen, die Wohnungen nachhaltig im Interesse der Stadt und vor allem derer, die in ihnen leben, zu verbessern.

Der erhebliche Nachholbedarf, der in den vernachlässigten und kaputtgewirtschafteten Beständen besteht, wird unter Umständen dazu führen, dass in den ersten Jahren der AöR ein wesentlicher Teil der Einnahmen für Instandsetzung und -haltung verwendet werden muss. Es erscheint sinnvoll, einen allgemeinen (Mindest-)Standard ebenso wie die Ziele von darüber hinausgehenden Maßnahmen, etwa mehr Wohnungen mit Barrierefreiheit bereitzustellen oder Klimaschutz zu betreiben, in Leitlinien festzulegen. Gleichzeitig sind diese Maßnahmen durch damit verbundene Baumaßnahmen sowie, sofern nicht ausgeschlossen, eventuelle Mieterhöhungen für die Bewohner:innen spürbar. Deshalb soll das Maß an Mitbestimmung der Mieter:innen in der Gemeingut Wohnen nach der Eingriffstiefe bemessen werden. Als Mindestschwelle ist denkbar, dass bei allen Maßnahmen, die sich auf die Mieter:innen auswirken, diese zumindest zu konsultieren sind. Ausführlicheres zur Mieter:innenmitbestimmung findet sich in den Kapiteln „Gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltung der Mieter:innen in der AöR“ sowie „Verwaltung“.

Der blaue Hof der Wohnstadt Carl Legien in Berlin-Prenzlauer Berg. Bruno Taut und Franz Hillinger planten die Reformbausiedlung für die GEHAG. Das Bauprojekt, zwischen 1928 und 1930 realisiert, war das letzte, das aus der Hauszinssteuer für den öffentlichen Wohnungsbau finanziert werden konnte. Auch dieses UNESCO-Weltkulturerbe ist heute im Besitz der Deutsche Wohnen und damit der Vonovia.





GEMEINWIRTSCHAFTLICHE SELBSTVERWALTUNG DER MIETER:INNEN IN DER AÖR

DIE EBENEN DER RÄTESTRUKTUR

Die Mieter:innen organisieren sich in Räten. An der Basis gibt es die Siedlungsräte, darüber die Gebietsräte, die Delegierte in einen Gesamtrat aller Mieter:innen entsenden, der wiederum aus seiner Mitte Vertreter:innen zum Verwaltungsrat delegiert, dem höchsten Entscheidungsgremium der Gemeingut Wohnen. Zudem gibt es für Häuser die Möglichkeit, Haussprecher:innen zu wählen und sich in Hausräten zusammenzufinden, oder aber sich als Hausprojekte komplett selbst zu verwalten.

Ab der Siedlungsebene gibt es auf jeder dieser Ratsebenen eine hauptamtliche Verwaltungsstruktur, die von den Räten kontrolliert wird, mit ihnen zusammenarbeitet und ihre Entscheidungen umsetzt. Ausführungen zur Zusammenarbeit der Räte mit den entsprechenden Verwaltungseinheiten finden sich im Kapitel „Verwaltung“.

Hausgemeinschaften

Eine optionale Ebene der Rätestruktur bilden die Hausgemeinschaften. Diese können sich in einem eigenen Hausrat organisieren oder sich mit mehreren Häusern in ihrer Umgebung zusammenschließen, um einen Hausrat zu wählen, müssen es aber nicht, denn nicht alle Hausgemeinschaften werden das Bedürfnis oder die Kapazitäten haben. Wo das Bedürfnis besteht, unterstützt die AöR die Bildung dieser Ebene, die dann wiederum eng mit der jeweiligen Siedlungsebene zusammenarbeitet, indem die Hausräte Haussprecher:innen wählen, die vierteljährlich an den Sitzungen der Siedlungsräte teilnehmen oder wenn es um ihr Haus geht.

Hausräte können einzelne Verwaltungstätigkeiten übernehmen. Alternativ besteht für Hausgemeinschaften die Möglichkeit, sich selbst zu verwalten (siehe dazu unter „Verwaltung“).

Siedlungsebene

Die unterste Ebene der Mieter:innenräte sind die Siedlungsräte, die direkt von den Mieter:innen einer Siedlung gewählt werden. Die Siedlungsräte beschäf-

tigen sich beispielsweise mit der Gewerbeentwicklung in ihrem Kiez oder mit der Frage, welche Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen notwendig sind.

Die Bestände, die jeweils einen Siedlungsrat wählen, sollen grundsätzlich nah beieinander liegen. Verstreute Bestände der vergesellschafteten Wohnungen werden zu „Streusiedlungen“ zusammengefasst. Beim Zuschnitt schlagen wir eine Orientierung an den in der Berliner Stadtplanung bereits verwendeten „lebensweltlich orientierten Planungsräumen“ vor.¹¹ Um in der AöR Versuchen, die Organisationsstrukturen in ihrer Wirkmacht zu schwächen, indem Siedlungen neu zugeschnitten und „auseinandergerissen“ werden (also ähnlich dem aus anderen Ländern bekannten „gerrymandering“), zu begegnen, sollen die Siedlungsräte bei einem eventuellen Neuzuschnitt der Siedlungen ein Vetorecht erhalten.

Der Zuschnitt einer Siedlung sollte auf maximal 2.000 Wohnungseinheiten begrenzt sein – denn wenn die Siedlung zu groß ist, lassen sich einerseits Ansprechbarkeit und Bekanntheit der Räte nicht gewährleisten und andererseits die Bedürfnisse und Herausforderungen nicht mehr ausreichend überblicken. Das würde rechnerisch für ganz Berlin bei ca. 240.000 Wohnungen etwa 120 Siedlungsräte ergeben. Die Größe bemisst sich nach der Anzahl der Bewohner:innen der Siedlung. Um den Überblick zu gewährleisten, schwebt uns als Referenzgröße eine Vertretung von ca. 300 Wohneinheiten pro Siedlungsratsmitglied vor, sodass ein Siedlungsrat tendenziell aus sieben Personen besteht.

Nicht in allen Siedlungen wird das Bedürfnis nach Teilhabe ausgeprägt sein, sodass sich ein Siedlungsrat nur dann konstituiert, wenn sich mindestens drei Personen finden, die die Aufgaben wahrnehmen möchten. Eine Vertretung ließe sich zwar auch anders konstruieren, zum Beispiel über eine Angliederung an die nächstgelegene Siedlung für die Dauer der Wahlperiode, die Möglichkeit, dass sich Menschen aus anderen Siedlungen wählen lassen dürfen, oder eine Konstruktion über Ersatzvertreter:innen. Diese Alternativen wären zum Teil jedoch sehr aufwendig und eine Anbindung der Ratsmitglieder an die Siedlung ließe sich nicht gleichermaßen gewährleisten. Es erscheint deshalb interessengerecht, die Verwaltung für diese Siedlungen nur der Kontrolle der ebenso direkt gewählten Gebietsebene zu unterstellen.

Hat ein Siedlungsrat aufgrund weniger Kandidaturen nur eine sehr kleine Zahl an Mitgliedern soll der jeweilige Gebietsrat gewisse Sonderrechte und Eingriffsmöglichkeiten erhalten, um Missbrauch vorzubeugen. Um ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation der Siedlungsräte zu etablieren, benötigen Siedlungsratsmitglieder eine bestimmte Mindestzahl an Stimmen.

Gebietsebene

Die Gebietsräte werden wie die Siedlungsräte direkt gewählt. Für die Größe der Gebiete wollen wir uns grundsätzlich an den 23 historischen Bezirken orientieren: Friedrichshain, Kreuzberg, Tempelhof usw. Um Synergieeffekte zu erzielen, ist neben den territorialen Gegebenheiten die Größe des Wohnungsbestandes, der in einem Gebiet liegt, entscheidend. Die Anzahl der Gebiete wird sich letztendlich danach bestimmen und kann auch weniger als 23 betragen.

Diese Ebene braucht es einerseits, um Verwaltungsentscheidungen wie umfassendere Modernisierungsvorhaben etc. auf Gebietsebene direkt mit den demokratisch gewählten Vertreter:innen gemeinsam treffen zu können, denn Kreuzberg hat andere Probleme als Friedrichshain und auf Gebietsebene findet Verständigung unter den Siedlungsräten statt. Andererseits ist durch die Begrenzung auf 23 Gebietsräte die Rechenschaftspflicht der Gesamtratsdelegierten in einem Gremium arbeitsfähiger Größe sichergestellt (Näheres unter „Gesamtebene: Gesamtrat der Mieter:innen“). Die Gebietsräte haben zudem die explizite Aufgabe, ein Scharnier zwischen den Siedlungsräten und dem Gesamtrat zu bilden und so Willensbildungsprozesse an der Basis zu aktuellen Entscheidungen zu ermöglichen und dafür Sorge zu tragen, dass sie in den oberen Ebenen Beachtung finden. Regelmäßige Treffen von Vertreter:innen der Siedlungsräte mit ihrem jeweiligen Gebietsrat stellen ihren Austausch und die Einwirkungsmöglichkeiten der Siedlungsräte sicher.

Die Anzahl der Mitglieder in den Gebietsräten hängt davon ab, wie viele Siedlungen in dem Gebiet liegen. Durchschnittlich wären es bei einer Siedlungsgröße von ca. 2.000 Wohneinheiten und einem geschätzten Wohnungsbestand von 240.000 etwa fünf bis sechs Siedlungen pro Gebiet. Je nach Größe sollen die Siedlungen rechnerisch mit drei bis vier Vertreter:innen in ihrem Gebietsrat vertreten sein, sodass sich jeweils eine ungerade Anzahl von Gebietsratsmitgliedern ergibt. Die Höchstzahl der Mitglieder pro Gebietsrat errechnet sich folglich aus der Anzahl der Siedlungen. Die Stimmanzahl pro 2.000 Wohneinheiten soll festgelegt werden, um einer Disproportionalität in Bezug auf die Stimmrechte bei unterschiedlich stark

¹¹ https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/lor/ (zuletzt abgerufen am 14.12.2022).

organisierten Siedlungen vorzubeugen. Zudem soll es ein Mindestquorum für die Beschlussfähigkeit der Gebietsräte geben, das sich auf die aufgerundete Hälfte der Gebietsratsmitglieder beläuft. Bei einem Gebietsrat von 13 Mitgliedern wären also mindestens sieben Mitglieder für Beschlüsse nötig.

Wahl der Siedlungs- und Gebietsebene

Wer sich zur Wahl für einen Rat aufstellen möchte, muss in der jeweiligen Siedlung oder dem Gebiet wohnen. Die Wahl der Siedlungs- und Gebietsebene soll über eine Personenwahl erfolgen. Wir sprechen uns bewusst gegen Wahlkreise für die Gebietsebene aus, da dies Fragen der Einteilung nach sich zieht, das Wahlverfahren übermäßig komplex macht und zu Repräsentationslücken auf höherer Ebene führen würde. Denn wenn Gebietsratsmandate an konkrete Siedlungen gebunden wären, wäre eine gewisse Siedlung nicht mehr im entsprechenden Gebietsrat vertreten, sobald dieser das entsprechende Mitglied weiter in den Gesamtrat der Mieter:innen delegiert.

Eine Wahlperiode beträgt fünf Jahre (siehe unter „Kontrolle innerhalb der AöR“). Die Wahlen der Siedlungs- und Gebietsräte finden zur Vereinfachung gleichzeitig statt und werden durch die Verwaltung organisiert. Sie sollen als Briefwahl durchgeführt werden. Die Kandidat:innen stellen sich bei einer Veranstaltung und in einer an alle Wahlberechtigten mit ihren Wahlunterlagen versandten Broschüre vor.

Gesamtebene: Gesamtrat der Mieter:innen

Der Gesamtrat der Mieter:innen setzt sich aus delegierten Vertreter:innen aller Gebietsräte zusammen und ist die gebündelte Interessenvertretung aller Mieter:innen der AöR. Jeder Gebietsrat soll eine:n Delegierte:n in den Gesamtrat entsenden, sodass bei 23 Gebietsräten der Gesamtrat 23 Mitglieder hätte. Er delegiert wiederum fünf seiner Mitglieder in den Verwaltungsrat, wo die großen Entscheidungen der Anstalt getroffen werden, und wirkt selbst, zum Beispiel durch eine Mitarbeit bei der Erarbeitung der Leitlinien und der Mitentscheidung an der Budgetverteilung, an diesen mit. Mit der Kontrolle der Verwaltung auf Gesamtebene obliegt ihm zudem, die Interessen der Mieter:innen bei den baulichen Maßnahmen und der Vermögensverwaltung einzubringen. Er hat auch die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den anderen Mieter:innenräten die Partizipationsverfahren, die Art und Umfang der Entscheidungsmöglichkeiten der Räte festlegen, auszuarbeiten und zu überarbeiten.

Gesamtebene: Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das zentrale Gremium der AöR. Da hier die Leitlinien für die gesamte AöR entworfen werden, ist seine Besetzung von zentraler Bedeutung. Wir schlagen vor, dass neben den Delegierten aus dem Gesamtrat (5 Sitze) in diesem auch Vertreter:innen der Beschäftigten (4 Sitze), der gesamten Stadtgesellschaft (4 Sitze) und jeweils ein:e Vertreter:in aus der Senatsverwaltung für Wohnen und der für Finanzen (2 Sitze) sitzen sollen (eine detaillierte Diskussion dieser Aufteilung findet sich im Abschnitt „Rechtliche Aspekte: AöR und Demokratieprinzip“ sowie im Anhang). Da der Verwaltungsrat über Fragen entscheidet, die sich nicht nur auf die unmittelbare Nachbarschaft, sondern hinsichtlich Gewerbe, Klimaschutz, Wohnungsangebot etc. auch auf die wohnungs- und mietenpolitische Entwicklung Berlins auswirken können, ist es wichtig, dass die Stadtgesellschaft dort in einer Anzahl vertreten ist, die echte Mitsprache ermöglicht. Das Gleiche gilt für die Beschäftigten.

Zur Aufteilung der Arbeit des Verwaltungsrats sollen Ausschüsse gebildet werden, über deren Besetzung, Mandat und Arbeitsweise die Satzung Regelungen trifft.

Die Geschäftsführung wird vom Verwaltungsrat bestellt und abberufen und ist diesem gegenüber weisungsgebunden. Ihre Aufgabe ist die Vertretung der AöR im rechtsgeschäftlichen Verkehr und die Wahrnehmung der laufenden Aufgaben.

Entsendung der weiteren Mitglieder des Verwaltungsrats

Die Vertreter:innen der Stadtgesellschaft im Verwaltungsrat sollen ebenfalls gewählt werden. Hierzu sollen alle in Berlin gemeldeten Personen berechtigt sein. Die Wahl soll zeitgleich zu den Wahlen des Berliner Abgeordnetenhauses und der Bezirksverordnetenversammlungen stattfinden, um Kosten und Verwaltungsaufwand gering zu halten sowie eine höhere Wahlbeteiligung zu erzielen. Antreten können Einzelpersonen oder Listen, beispielsweise Wahlbündnisse mit einer gemeinsamen Agenda für die AöR.

Die Vertreter:innen der Beschäftigten werden im selben Turnus und von der gesamten Belegschaft der AöR gewählt. Sie werden nicht vom Personalrat delegiert, der unabhängig von der Vertretung der Beschäftigten im Verwaltungsrat agiert. Zwar sind die Beschäftigtenvertreter:innen im Verwaltungsrat einer großen Gruppe gegenüber rechenschaftspflichtig. Der Informations-

fluss gegenüber den Beschäftigten wird aber durch eine Berichtspflicht auf den Personalversammlungen und ggf. einer zusätzlichen Versammlung, die als Arbeitszeit gewertet wird, sichergestellt. Entsprechend der Regelungen des Mitbestimmungsgesetzes für Aufsichtsräte soll dabei einer der vier Plätze der Beschäftigten Gewerkschaftskandidat:innen vorbehalten bleiben.

Die beiden genannten Senatsverwaltungen ernennen und entsenden ihre jeweiligen Vertreter:innen selbständig, sie sollen allerdings Senator:innen- oder Staatssekretär:innenposten innehaben.

LEITLINIEN DER GEMEINGUT WOHNEN

Leitlinien als Regelungsinstrument

Leitlinien sind die festgehaltenen Entscheidungen zu Fragen, die die gesamte AöR oder sogar die Stadtgesellschaft betreffen und deshalb zentralisiert entschieden werden müssen. Leitlinien setzen die Zwecke, also den gesetzlichen Auftrag und Grundprinzipien der AöR, im Detail um. Während die Zwecke dauerhaft und gesetzlich festgeschrieben sind, muss ihre Umsetzung flexibler sein.

Beispiele für Fragen, denen sich Leitlinien widmen, sind: Nach welchen sozialen Prinzipien/Kriterien werden Wohnungen vergeben (siehe unter „Wohnungsvergabe“), welche Kriterien des Nachteilsausgleichs sollen dabei berücksichtigt werden und wie hoch soll dieser sein? Mit welchen konkreten Maßnahmen betreibt die AöR Klimaschutz? In der Gemeingut Wohnen AöR, in der für alle solidarisch die gleichen Bedingungen gelten sollen, müssen solche Fragen zentral und für alle verbindlich entschieden werden. Gleichzeitig wird in den Leitlinien festgelegt, welches Maß an Beteiligung der einzelnen Räte bei den verschiedenen Vorhaben erforderlich ist.

Erarbeitung der Leitlinien

Wie der Prozess der Erarbeitung der Leitlinien aussieht, insbesondere wer dabei eingebunden wird, hängt vom jeweiligen Thema ab. Grundsätzlich liegt die Erarbeitungsbefugnis beim Verwaltungsrat in Zusammenarbeit mit dem Gesamtrat. Leitlinien müssen aber auch von „unten“ angestoßen werden können, damit die Mieter:innen aus ihrer eigenen Erfahrung schöpfend selbst Verbesserungsvorschläge machen können. Das Gleiche gilt für die Überarbeitung der Leitlinien. Werden Anträge von unteren Gremien eingebracht, muss sich der Gesamtrat damit befassen. Außerdem sollten schon bei der

Erarbeitung der Leitlinien mögliche Eingriffsmöglichkeiten entwickelt werden, die zur Anwendung kommen, wenn einzelne Organe, insbesondere die Geschäftsführung, gegen die Leitlinien verstoßen. Nur in solchen Fällen haben die höherstufigen Gremien Eingriffsrechte in die Alltagspraxis der ansonsten dezentral agierenden Organe. Die Überwachung der Einhaltung der Leitlinien obliegt nicht nur den Räten und der sonstigen Verwaltung, sondern auch dem wissenschaftlichen Dienst, der bei Abweichungen von den Vorgaben kurzfristig dem Verwaltungsrat berichtet.

ORGANISATION UND KONTROLLE

Kontrolle innerhalb der AöR

Kombination aus Delegation und Direktwahl

Bei der Besetzung der Räte schlagen wir eine Kombination aus Direktwahl (Siedlungs- und Gebietsebene) und Delegation (ab der Gebietsebene, d. h. Gesamt- und Verwaltungsrat) vor.

Dem Prinzip der Delegation liegen Erfahrungen in den landeseigenen Wohnungsunternehmen zugrunde.¹² Hier hat sich inzwischen gezeigt, dass die direkt gewählten Vertreter:innen der Mieter:innen, die in diesen Unternehmen jeweils ihre gesamte Mieter:innenschaft repräsentieren sollen, die Entscheidungen der Geschäftsführung nur schwer beeinflussen können. Das liegt zum einen daran, dass sie mit nur einer Stimme im Aufsichtsrat vertreten sind und über sämtliche Vorgänge Stillschweigen bewahren müssen, daher also keine Rücksprache mit ihren Ratskolleg:innen und Expert:innen sowie anderswo engagierten Mieter:innen halten können. Manipulation durch die Geschäftsführung kann so nicht ausgeschlossen werden. Aufgrund fehlender Transparenzregelungen kann auch die breite Öffentlichkeit die Entscheidungswege nicht nachvollziehen. Zum anderen existiert die kollektive Mieter:innenschaft in diesem Modell eher als abstraktes Konstrukt, weil die Räte ihren Wähler:innen gegenüber nicht rechenschaftspflichtig sind und es keinen regelmäßigen Austausch mit der Wahlbasis gibt. Sie sitzen zudem als ehrenamtliche und betriebswirtschaftlich nicht ausgebildete Mitglieder im Aufsichtsrat einer professionellen Geschäftsführung gegenüber, die ihre Unternehmenszahlen beherrscht und präsentieren kann.

¹² Näheres dazu in: Wohnraumversorgung Berlin Anstalt öffentlichen Rechts (2021): „Mieter:innen in Berlin“, https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/wvb_broschuere_mieterraete_berlin.pdf (zuletzt abgerufen am 14.12.2022).

Mit einem Delegiertenprinzip ist sichergestellt, dass Vertreter:innen in einem oberen Gremium jeweils dem unteren Gremium, das sie entsendet hat, rechenschaftspflichtig sind und somit eine Anbindung und Rückkopplung an die Basis besteht. Dies ist für den Gesamt- und Verwaltungsrat, die die Wahrnehmung der Interessen der Mieter:innenschaft an der „Basis“ zu gewährleisten haben, unerlässlich. Ziel ist eine tatsächliche politische Auseinandersetzung mit den Belangen der Mieter:innen.

Die Direktwahl ist hingegen das Mittel der Wahl für die unteren Ebenen. Die Siedlungsebene ist die unterste Struktur, es kommt somit nur eine Direktwahl in Betracht. Die Direktwahl auf der Gebietsebene wiederum hat den Vorteil, dass die Mieter:innen über die Besetzung einer weiteren Ebene direkt entscheiden können und somit besser eingebunden sind. Das wirkt einer undurchsichtigen Komplexität entgegen. Zudem ist damit ein direkt legitimes Repräsentationsgremium sichergestellt, wenn sich nicht genügend Kandidat:innen für einen Siedlungsrat finden. Der erforderliche enge Austausch, Feedback und Transparenz zwischen diesen Ebenen können durch verschiedene Rückbindungs- und Kontrollmechanismen hergestellt werden (siehe unter „Verknüpfung und Kommunikation der Räte“).

Einfache Ratsmitgliedschaft und Nachrücken

Vertreter:innen sind immer nur Delegierte in einem Rat. Eine mehrfache Ratsmitgliedschaft hätte zwar den Vorteil, dass in einer Person Erfahrungen und Wissen über die Herausforderungen aus mehreren Ebenen bestehen würden. Sie würde jedoch zugleich einen nicht zu leistenden Arbeitsaufwand verlangen und dem Prinzip der gegenseitigen Kontrolle widersprechen, weil delegierte Ratsmitglieder (zumindest ab der Gesamtebene) dann noch Mitglied im sie entsendenden Rat wären. Für die Gebietsräte ist daher ein Nachrückverfahren denkbar, bei dem nach Stimmenzahl auf die durch Delegation frei gewordenen Plätze in den entsendenden Gebietsräten nachgerückt wird, um diese neu zu besetzen. Im Gesamtrat durch Delegation in den Verwaltungsrat frei werdende Plätze werden von neuen Delegierten aus dem jeweiligen Gebietsrat neu besetzt, dessen Delegierte:r weiter in den Verwaltungsrat delegiert wurde.

Eine Ausnahme vom Grundsatz der einfachen Ratsmitgliedschaft gilt für die Siedlungs- und Gebietsebene. Da diese direkt gewählt sind, ergeben sich keine Interessenskonflikte, die eine Ämtertrennung erfordern würden. Hier ist die doppelte Ratsmitgliedschaft erlaubt.

Verknüpfung und Kommunikation der Räte

Zwischen den verschiedenen Ratsebenen sind weitere strukturelle Mechanismen erforderlich, die die Rückbindung der oberen an die unteren Ebenen und damit die demokratische Kontrolle, aber auch die effiziente Zusammenarbeit und Kommunikation innerhalb der AÖR sicherstellen.

Die Räte müssen in der Lage sein, nachzuvollziehen, welche Entscheidungen in den jeweils höheren Gremien anstehen, um sich einbringen zu können. Deshalb sollen die Sitzungen aller Räte öffentlich stattfinden, wobei einzelne sensible Tagesordnungspunkte, etwa bezüglich laufender Vertragsverhandlungen, in vertraulichen Sitzungsteilen behandelt werden können, die entsprechend vertraulich protokolliert werden. Die Protokolle der Sitzungen werden online veröffentlicht. Dies ermöglicht auch die Zurechenbarkeit von Verantwortung für Entscheidungen an einzelne Delegierte.

Die Mandate der höheren, delegierten Ebenen sind imperative Mandate, d. h. Delegierte sind an die Weisungen der sie entsendenden Räte gebunden, die in Form von klaren Arbeitsaufträgen und Prinzipien festgehalten werden. Diese sind öffentlich einsehbar. Die Delegierten erstatten regelmäßig Bericht über ihr Handeln und die Geschehnisse im jeweiligen Rat. Der entsendende Rat kann seine Delegierten einbestellen und bei Zuwiderhandeln abberufen und neu wählen.

Um auch die direkten Kommunikationswege zwischen den Ebenen zu stärken, haben die Siedlungsräte das Recht, ihre jeweiligen Vertreter:innen im Gebiets- und Gesamtrat vorzuladen sowie zu bestimmten Themen selbst auf den genannten Ebenen vorzusprechen.

Zudem haben Räte das Recht, zu ihren Sitzungen Vertreter:innen der Beschäftigtengruppen zu konkreten Themen einzuladen und Auskünfte einzuholen. Schließlich gibt es auf allen Ebenen von den Räten organisierte offene Sprechstunden, die sich auch an alle Menschen, die nicht AÖR-Mieter:innen sind, richten und in denen die Räte Rede und Antwort stehen sowie Anregungen und Feedback aufnehmen. Auch hier gilt: Ergebnisse werden protokolliert, sind öffentlich einsehbar und werden dem jeweiligen Rat vorgelegt.

Schließlich soll es halbjährliche gemeinsame Sitzungen von gewählten Sprecher:innen der Räte zusammen mit der nächsthöheren Ratsebene

geben. Dies gilt auch für eventuell vorhandene selbstverwaltete Hausgemeinschaften zusammen mit ihrem jeweiligen Siedlungsrat.

Wahlperioden und Amtszeitbegrenzung

Als Wahlperiode schlagen wir, entsprechend dem Wahlturnus der Landes- und Kommunalwahlen, einen Zeitraum von fünf Jahren vor. Dies ist einerseits lang genug, um eine Einarbeitung in die Themen und ein Zusammenfinden der Organe zu ermöglichen, und andererseits kurz genug, um die gesamte Mieter:innenschaft durch regelmäßige Entscheidungsmöglichkeiten zu aktivieren. Auf der Gesamt- und Verwaltungsratsebene soll zudem eine Amtszeitbegrenzung auf maximal zwei Wahlperioden gelten, wobei nach einer Pause von einer Amtszeit eine erneute Amtsübernahme möglich ist. So wird einer Konzentration von Wissen und Macht an diesen für die AöR relevanten Entscheidungsstellen vorgebeugt, ohne das Engagement auszubremsen.

Über die Räte hinausgehende Partizipation

Die Leitlinien der AöR regeln, zu welchen Themen die Mieter:innen wie viel Entscheidungsmacht haben, d. h. in welchen Fällen Partizipationsverfahren durchgeführt werden müssen und inwiefern die jeweiligen lokalen Räte involviert sind (Beispiele dafür unter „Verwaltung“). So wird aufseiten der Mieter:innen der Frustration vorgebeugt, in Prozesse eingebunden zu werden, ohne zu wissen, welcher Einfluss der eigenen Beteiligung tatsächlich zukommt. Die Organisation dieser Partizipationsverfahren obliegt der Verwaltung, insbesondere in Zusammenarbeit mit der eigens dafür vorgesehenen Partizipations- und Antidiskriminierungsstelle auf der Gesamtebene (Näheres dazu unter „Antidiskriminierung und Partizipationsförderung“).

Neben der Partizipation über die Räte soll es auch Partizipationsverfahren geben, bei denen je nach Thema und Betroffenheit Mieter:innen, Gewerbenieter:innen und Anwohner:innen teilhaben können, beispielsweise bei der Fassadengestaltung, der Gestaltung von Grünflächen oder Spielplätzen, Mieterstrom, Wärmepumpen etc., sofern hierfür keine zentralen Vorgaben bestehen. Die Räte können auch selbst Partizipationsverfahren anstoßen, also Entscheidungen, die sie selbst betreffen, zum Beispiel die Gewerbevergabe im Kiez durch einen Siedlungsrat, einem größeren Kreis von Mieter:innen und Anwohner:innen zur Entscheidung vorlegen. Gegebenenfalls müssen diese Verfahren ausgeschrieben werden, worauf erste Infoveranstaltungen und Vorstellungen der Planung erfolgen können. Im Zentrum stehen die Beteiligungsinteressen der Mieter:innen

vor Ort, die auch über die genannten Anwohner:innen-Sprechstunden in Erfahrung gebracht werden.

Wissenschaftlicher Dienst

Der wissenschaftliche Dienst ist ein unabhängiges AöR-internes Beratungsgremium. Für komplizierte bzw. umfangreiche Fragen, die akademische Expertise erfordern, etwa rechtlicher oder (wohnungs-)wirtschaftlicher Art, verfügt die AöR über einen eigenen wissenschaftlichen Dienst, der von den Gremien zurate gezogen werden kann. Wichtig und im AöR-Gesetz konkret festzulegen ist, dass die Expert:innen weitgehend unabhängig von anderen Verwaltungsangestellten agieren können, da sie die Räte zur Kontrolle eben dieser Verwaltung befähigen sollen.

Auch die Evaluation und konzeptuelle Weiterentwicklung der AöR-Strukturen gehört zu seinen Aufgaben. Beispiele dafür wären Fragen wie: Werden bei den Vergabeentscheidungen wirklich die gesetzten Quoten und Kriterien berücksichtigt? Haben sich die Quoten in der Praxis als zu hoch oder zu tief herausgestellt? Dafür kann der wissenschaftliche Dienst die erforderlichen Daten und Feedback an den entsprechenden Stellen einholen, beispielsweise bei den lokalen Verwaltungen, einzelnen Räten oder Beschäftigten. Er schlägt Strukturänderungen vor, formuliert Handlungsempfehlungen und legt diese dem Verwaltungsrat vor, der über derartige Anpassungen entscheidet. Betreffen die Änderungen hingegen lediglich die Arbeitsweise der Mieter:innenräte, liegt die Entscheidungsmacht beim Gesamtrat. Zudem überwacht auch der wissenschaftliche Dienst die Einhaltung der Leitlinien und weist auf deren Überarbeitungsbedarf hin. Seine regelmäßigen Berichte sind öffentlich einsehbar.

Kontrolle von außen

Nicht nur damit die Mieter:innen ihre Aufgaben und Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung wirksam wahrnehmen können, sondern auch damit die gesamte Stadtgesellschaft sich umfassend über die Tätigkeit der AöR informieren kann, sind umfassende Transparenzregeln erforderlich. Die Sitzungen aller Gremien finden, mit eng zu umgrenzenden Ausnahmen, bei denen schützenswerte Belange der AöR oder Dritter entgegenstehen (wie etwa bei laufenden Vertragsverhandlungen), öffentlich statt. Hinsichtlich der nicht zu veröffentlichenden Tätigkeiten der Geschäftsführung hat der Verwaltungsrat Auskunftsrechte, sodass die Verschwiegenheitspflichten seiner Mitglieder auf diese Ausnahmen beschränkt sind. Zudem sollen regelmäßige Berichte

über die wirtschaftliche Lage der AöR sowie Miethöhe, Vermietungszahlen usw. ebenso wie detaillierte Investitionspläne und alle von der Anstalt geschlossenen Verträge (nach Abschluss) öffentlich gemacht werden. Die Protokolle der Ratssitzungen werden ebenfalls veröffentlicht. Auch die Leitlinien, ebenso wie die Pläne dafür und die Berichte des wissenschaftlichen Dienstes sowie der Partizipations- und Antidiskriminierungsstelle sind zu veröffentlichen.

ANTIDISKRIMINIERUNG UND PARTIZIPATIONSFÖRDERUNG

Diskriminierung ist ein Strukturelement unserer Gesellschaft. Daher formuliert die AöR die Verhinderung und Beseitigung jeder Form von Diskriminierung als Leitprinzip ihres Handelns. Zudem soll die AöR in ihren Strukturen die Stadt und ihre Mieter:innen in ihrer Vielfalt abbilden. Jedoch ist Beteiligung kein Selbstläufer und neue Gremien bedeuten nicht notwendigerweise mehr Beteiligung. Hier gilt es, Partizipationshemmnisse zu erkennen und aktiv abzubauen sowie ermächtigende Strategien zu entwickeln. Zu diesem Zweck schlagen wir die Einrichtung einer Partizipations- und Antidiskriminierungsstelle (PAS) vor, die einerseits für die Kontrolle und Sicherstellung der Diversitätsförderung innerhalb der AöR und den Abbau strukturbedingter Partizipationsbarrieren verantwortlich ist und andererseits die Funktion einer Anlauf- und Beschwerdestelle für von Diskriminierung Betroffene übernimmt. Diese Stelle soll mit staatlichen Institutionen wie der Landesantidiskriminierungsstelle, der Landesbeauftragten für Behinderung oder der Beauftragten für Integration und Migration sowie Akteur:innen aus der Zivilgesellschaft (etwa der Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Migrant:innenorganisationen, Einzelpersonen, die als „community leaders“ erkannt werden usw.) kooperieren, um sowohl einen Wissenstransfer zu generieren als auch gemeinsame Projekte und Vorhaben zu entwickeln, die durch die Stelle zu implementieren und umzusetzen sind. Die PAS arbeitet mit den Gremien der AöR zusammen und ist bei allen Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, beispielsweise Partizipationsverfahren, zu beteiligen.

Antidiskriminierung

Die Gemeingut Wohnen AöR ist als Anstalt öffentlichen Rechts an das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) gebunden. Parallel und ergänzend gelten die Regelungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). In diesem Sinne ist die PAS Anlauf- und Beschwerdestelle für Diskriminie-

rungserfahrungen von Mieter:innen aufgrund des Handelns von Beschäftigten der AöR sowie bei Diskriminierungserfahrungen der Beschäftigten im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses.

Die PAS wirkt einerseits selbst an einer Streitbeilegung mit, bietet Mediationsleistungen an und vermittelt andererseits im Wege der sogenannten Verweisberatung Beschwerden an staatliche oder nicht staatliche Antidiskriminierungsberatungsstellen weiter. Im Fall von Konfliktsituationen und Diskriminierungserfahrungen unter den Mieter:innen wird die PAS im Sinne der Verweisberatung tätig. Allein in besonders schwerwiegenden Fällen geht die PAS über die Verweisberatung hinaus und hat dann die Aufgabe, die betroffenen Mieter:innen weiter zu begleiten und zu unterstützen. Besonders schwere Fälle stellen insbesondere Verhaltensweisen wie Verleumdungen, Beleidigungen, Mobbing, Anfeindungen, Drohungen, körperliche Übergriffe und sexuelle Belästigungen dar, die für die Betroffenen mit einem von Einschüchterungen, Anfeindungen und Entwürdigungen gekennzeichneten Umfeld einhergehen. Darüber hinaus könnte die AöR für nicht aufzulösende Konflikte Ausweichwohnungen bereit stellen. Die PAS erstellt eine Statistik zu den insgesamt gemeldeten Fällen, die jährlich in einem Bericht veröffentlicht wird.

Partizipationsförderung und Diversität

Es ist die Aufgabe der Partizipations- und Antidiskriminierungsstelle, auf allen Ebenen der AöR auf die Förderung von Partizipation und Diversität hinzuwirken. Dies betrifft die Besetzung von Gremien der AöR ebenso wie die Zusammensetzung von Beschäftigten und Mieter:innen.¹³

Ein zentrales Ziel der AöR ist es, Demokratie nicht nur zu institutionalisieren, sondern demokratische Beteiligung durch aufsuchende und organisierende Arbeit aktiv zu fördern. Dafür werden u. a. feste Stellen eingerichtet, sogenannte Organizer:innen, mindestens eine pro Gebiet. Aufgabe der PAS ist es dabei, die Arbeit der AöR verständlich zu machen und über Wahlverfahren und die Gestaltungsmöglichkeiten der Mieter:innen aufzuklären. Sie bietet Schulungen, Workshops und Veranstaltungen in niedrigschwelligen Formaten an, um ein möglichst breites Publikum zu erreichen. Sie erstellt und verbreitet Informationsmaterial in verschiedenen Sprachen, das online und offline sowie barrierefrei verfügbar ist. Ziel ist es, die Demokratie in der AöR mit Leben zu füllen und dabei die Mieter:innen zu ermächtigen, sich zu organisieren, damit

¹³ Hinsichtlich der Mieter:innen wird auf die Ausführungen zur Wohnungsvergabe verwiesen. Hier obliegt der PAS die Mitprüfung der Kriterien für das gewichtete Losverfahren bei der Wohnungsvergabe und der Umsetzung des Losverfahrens.

möglichst viele Menschen aus unterschiedlichen Milieus und Altersgruppen sich beteiligen, auch über die Rätestrukturen hinaus. Zudem sollen die Organizer:innen die Räte bei praktischen Aufgaben wie Protokollierung oder Raumorganisation unterstützen.

Partizipation und Diversität in den Räten

Die Erfahrung aus den Mieterräten der LWU zeigt, dass die Beteiligung an den dortigen Gremien bisher eher homogen ausfällt und somit verschiedene Bevölkerungsgruppen und damit auch ihre Erfahrungen, Perspektiven und Interessen unterrepräsentiert bleiben. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und strukturell bedingt. Aufgabe der zu gründenden Partizipations- und Antidiskriminierungsstelle ist es, Förderpläne zu erarbeiten, wie die AöR diesen Ungleichheiten begegnen kann. Es obliegt ihr, gesellschaftliche Ausschlussmechanismen, etwa aufgrund des sozialen Status, der geschlechtlichen oder sexuellen Identität, des Aufenthaltsstatus, einer Behinderung oder chronischen Erkrankung, der Religion, des Lebensalters sowie tatsächlicher oder zugeschriebener Migrationsgeschichten, in den Blick zu nehmen und konkrete Konzepte, Strategien und Maßnahmen für die Beteiligung in den Räten der AöR zu entwickeln.

Über diese proaktiven Maßnahmen hinaus setzt die AöR die für die Besetzung der direkt gewählten Siedlungs- und Gebietsräte maßgeblichen gesetzlichen Anforderungen, insbesondere das Berliner Landesgleichstellungsgesetz (LGG) und das Berliner Gesetz zur Förderung der Partizipation (PartMigG), um. Entsprechend muss es sich bei den Mitgliedern der Siedlungs- und Gebietsräte zu mindestens 50 Prozent um Frauen handeln. Da den Regelungen des LGG ein binäres Geschlechterverständnis zugrunde liegt, ist über dieses hinaus im Rahmen der Erarbeitung des AöR-Gesetzes zu prüfen und sicherzustellen, dass die Räte bei ihrer Besetzung die Vielfalt geschlechtlicher Identitäten berücksichtigen.

Das PartMigG sieht vor, bei der Besetzung von Gremien darauf hinzuwirken, dass Personen mit Migrationshintergrund mindestens gemäß ihrem Anteil an der Berliner Bevölkerung repräsentiert sind. Dies gilt gleichermaßen für die AöR. Abweichend von der Regelung im PartMigG schlagen wir allerdings vor, dass für die Bestimmung des (Mindest-)Anteils das Kriterium nicht Migrationshintergrund, sondern Migrationsgeschichte sein soll. Dadurch würde der maßgebliche Personenkreis um Personen erweitert, die rassistisch diskriminiert werden und/oder denen ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird,¹⁴

und so der (Mindest-)Anteil in den Räten gegenüber der Regelung im PartMigG erhöht.

Allerdings gibt es, anders als zum Migrationshintergrund, keine offiziellen Daten oder verlässliche Schätzungen zum Anteil von Menschen mit Migrationsgeschichte. Bis diese Daten vorliegen, dienen daher die Daten des Statistischen Bundesamtes zum Anteil der Personen mit Migrationshintergrund als Orientierungspunkt. Allgemein soll der Mindestanteil in den Siedlungs- und Gebietsräten nicht nach dem Anteil der Personen mit Migrationsgeschichte an der Berliner Gesamtbevölkerung, sondern anhand der dort jeweils maßgeblichen Bevölkerungsstruktur bestimmt werden. Da es sich bei der Regelung im PartMigG bloß um eine unverbindliche Quote handelt, soll im Rahmen der Erarbeitung des Errichtungsgesetzes der AöR die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer verbindlichen Quote geprüft werden und im Falle der Zulässigkeit die AöR über ihre Umsetzung entscheiden. Unabhängig hiervon sind die Siedlungs- und Gebietsräte bei Aufnahme ihrer Tätigkeit und Wechseln in der Besetzung verpflichtet, die Partizipations- und Antidiskriminierungsstelle über ihre Zusammensetzung zu informieren.

Finanzielle und immaterielle Unterstützung der Räte

Die Partizipationsmöglichkeiten innerhalb der AöR, insbesondere an den Räten, sollen so weit wie möglich an die Lebensrealitäten der Mieter:innen angepasst werden. Ziel ist es, die ehrenamtliche Beteiligung möglichst niedrigschwellig und attraktiv zu gestalten. Das Ausmaß finanzieller Anreize kann entscheidend dafür sein, wer sich kontinuierlich in den Gremien engagiert und die Hürden für Teilhabe herabsetzt. Gleichzeitig kann eine Bezahlung Mieter:innen von der Partizipation abschrecken, wenn eine Bezahlung mit hohen Qualifikationsanforderungen assoziiert wird. Zudem wirkt sie sich auf die Mieten aus. Wir schlagen deshalb vor, dass lediglich die Delegierten der Mieter:innen im Gesamtrat sowie im Verwaltungsrat eine moderate monatliche Aufwandsentschädigung erhalten sollen. Die Mitglieder der Gebiets- und Siedlungsräte sollen als zumindest geringe finanzielle Entlastung Sitzungsgelder erhalten. Zudem ist bei der Erarbeitung des AöR-Gesetzes die Möglichkeit eines Freistellungsanspruchs ehrenamtlicher Ratsmitglieder gegenüber Arbeitgebenden zu prüfen. Auch sind anderweitige

¹⁴ Hierzu die rechtlichen Definitionen im Vergleich: Als Personen mit Migrationsgeschichte gelten Personen mit Migrationshintergrund, Personen, die rassistisch diskriminiert werden, und Personen, denen ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird. Migrationshintergrund bedeutet, dass eine Person oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt (vgl. § 3 PartMigG).

niedrigschwellige Formate der Beteiligung in Gremien, zum Beispiel Mandatsteilungen auf Ebene der Gebiets- und Siedlungsräte, zu ermöglichen. Weitere Möglichkeiten sind die Bereitstellung von Kinderbetreuung oder Dolmetscher:innen während der Treffen. Es ist sicherzustellen, dass die Räumlichkeiten der Gremientreffen barrierefrei sind. Zudem unterstützen die Organizer:innen bei der Organisation der Ratssitzungen.

Schulungen

Des Weiteren bietet die AöR Schulungen an, um Personen zu ermöglichen, sich das erforderliche Wissen und die Kompetenzen für die Arbeit in den Räten anzueignen. Dies trägt dazu bei, die Räte zu professionalisieren und zu ermächtigen und zugleich die Schwelle für die Mitarbeit so gering wie möglich zu halten. Wer etwa keine Kenntnisse zum Mietrecht, zu Unternehmensbilanzen oder Gewerbevergabe mitbringt, soll nicht davon abgehalten, sondern ermutigt werden, sich zu engagieren. Die PAS nimmt bei der Organisation und Konzeption der Schulungen eine tragende Rolle ein, arbeitet dabei aber auch mit dem wissenschaftlichen Dienst und externen Trägern zusammen. Es ist zudem Aufgabe der PAS, verpflichtende Workshops und Fortbildungen für Mitglieder der Räte zum Thema Gleichberechtigung, Diversität und Antidiskriminierung zu planen und organisieren.

Partizipation und Diversität bei den Beschäftigten

Auch die Beschäftigtenstruktur der AöR soll die Vielfalt der Berliner Bevölkerung abbilden. In diesem Sinne setzt die AöR neben den hier vorgeschlagenen Maßnahmen die geltenden gesetzlichen Regelungen, wie etwa das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft (PartMigG), das Landesgleichstellungsgesetz (LGG) und das Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) konsequent um. Dies gilt insbesondere bei der Neubesetzung von Stellen innerhalb der AöR. Hier ist im Rahmen von Stellenausschreibungen sicherzustellen, dass Menschen aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen geworben und gezielt angesprochen werden. Die Partizipations- und Antidiskriminierungsstelle agiert hier als Kontrollinstanz. Zudem obliegt der Stelle die Planung und Durchführung von verpflichtenden Workshops und Fortbildungen für Beschäftigte zum Thema Gleichberechtigung, Diversität und Antidiskriminierung.

Rechtliche Aspekte: AöR und Demokratieprinzip¹⁵

Die juristischen Gutachten und Stellungnahmen zum Volksentscheid sehen in aller Regel keine juristischen Probleme im Zusammenhang mit der AöR. Vereinzelt wird jedoch vorgebracht, dass die von uns vorgeschlagene Zusammensetzung des Verwaltungsrats gegen das Demokratieprinzip der Landesverfassung verstoße. Wesentlicher Gehalt des Demokratieprinzips ist die Volkssouveränität, die u. a. verlangt, dass die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse einer Legitimation bedürfen, die sich auf das Volk selbst zurückführen lässt. Sachlich geht es darum, dass die von Entscheidungen Betroffenen diese selbst mitbestimmen können sollen (Kongruenzprinzip). Eine Vereinfachung dieses Prinzips unter dem Gesichtspunkt der repräsentativen Demokratie stellt die ununterbrochene „Legitimationskette“ derjenigen dar, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (sog. Amtswalter). Die „Legitimationskette“ funktioniert, vereinfacht dargestellt, wie folgt: Das Volk wählt das Parlament, das Parlament wählt die Regierung und die Regierungsmitglieder stehen der Verwaltung vor.

Manch Kritiker meint nun, auch die Mitglieder des Verwaltungsrats, der zentralen Entscheidungsinstanz der AöR, müssten auf diese Weise legitimiert werden, also nach dem Prinzip der Legitimationskette und nicht dem Prinzip der Kongruenz von Entscheidenden und Betroffenen. Deshalb müsse der Verwaltungsrat einer Anstalt des öffentlichen Rechts mehrheitlich von Mitgliedern der Regierung oder von anderen Personen besetzt sein, die im Sinne der ununterbrochenen Legitimationskette „personell legitimiert“ sind. In unserem Modell seien die Vertretungen der Mieter:innen, der Beschäftigten und der Stadtgesellschaft, und damit 13 von 15 Mitgliedern, nicht personell nach dem Kettenmodell legitimiert. Es liege deshalb ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip vor.

Es ist jedoch zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung zu unterscheiden. Die ununterbrochene Legitimationskette gilt nur für die unmittelbare Staatsverwaltung, in Berlin beispielsweise für die Senatsverwaltungen und die Bezirksämter. Anstalten des öffentlichen Rechts als rechtlich verselbstständigte Organisationseinheiten (sogenannte juristische Personen), denen die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben übertragen wird, sind hingegen Teil der sogenannten mittelbaren Staatsverwaltung. In der mittelbaren Staatsverwaltung kann von dem Erfordernis lückenloser personeller demokra-

¹⁵ Für eine ausführlichere Darstellung und juristische Herleitung dieser Thematik, siehe Anhang.

tischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abgewichen werden, etwa wenn und soweit sie anderweitig demokratisch legitimiert sind, beispielsweise nach dem oben beschriebenen Kongruenzprinzip.

Selbstverwaltete Anstalten des öffentlichen Rechts, die von denjenigen mitbestimmt werden, die von den Entscheidungen der Anstalt betroffen sind, sind deswegen keineswegs unzulässig. Vielmehr ist die Beteiligung der „sachnah Betroffenen“ selbst eine Ausprägung des Demokratieprinzips. Dies hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einem Grundsatzurteil zur sogenannten funktionalen Selbstverwaltung entschieden. Der Begriff der funktionalen Selbstverwaltung soll dabei gerade Konstellationen erfassen, in denen Verwaltungsaufgaben auf juristische Personen des öffentlichen Rechts übertragen sind und die von den Entscheidungen betroffenen Bürger:innen an der Entscheidungsfindung mitwirken.

Das BVerfG hat für die funktionale Selbstverwaltung bestimmte Voraussetzungen formuliert. Der Träger der funktionalen Selbstverwaltung, in unserem Fall die AöR, muss per Parlamentsgesetz errichtet werden. In dem Gesetz sind hinreichend detaillierte Vorgaben für die Aufgaben der AöR, ihre Organe und deren Befugnisse zu machen. Die AöR muss ihre Aufgaben effektiv erfüllen können, und es muss sichergestellt sein, dass nicht einzelne Gruppen in der AöR ihre Sonderinteressen durchsetzen können. Die Anstalt muss zudem von Mitgliedern der Regierung oder ihrer Verwaltung beaufsichtigt werden. Bei der Umsetzung all dieser Vorgaben hat der Gesetzgeber gemäß der Entscheidung des BVerfG einen weiten Gestaltungsspielraum, der vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung nur eingeschränkt gerichtlich überprüft und beanstandet werden kann.

Unser Vorschlag zur Zusammensetzung des Verwaltungsrats ist mit den Vorgaben des BVerfG vereinbar. Keine der im Verwaltungsrat vertretenen Gruppierungen hat eine eigene Mehrheit, weshalb Sonderinteressen nicht eigenmächtig durchgesetzt werden können. Die Mieter:innen und die Beschäftigten der Anstalt dürfen mitentscheiden, da sie von den Entscheidungen der Anstalt selbst betroffen sind. Das gilt aber auch für die Vertreter:innen der Stadtgesellschaft, denn sie sind ebenfalls betroffen, etwa soweit es um Gewerbeflächen in den Wohnhäusern, den Klimaschutz der Anstalt, die Auswirkungen auf den Mietspiegel und die Wohnungsvergabe geht. Beteiligung fördert Akzeptanz, bestenfalls Affirmation. Deshalb kann die AöR ihre Aufgaben sogar wirksamer wahrnehmen, wenn auch die Stadtgesellschaft in die Entscheidungen unmittelbar einbezogen ist, diese trägt und Entscheidungen der AöR auf geringere Widerstände stoßen. Der weite Gestaltungsspiel-



Die GEHAG, die Gemeinnützige Heimstätten-, Spar- und Bau-Aktiengesellschaft, erbaute zwischen 1926 und 1931 auch die Siedlung Onkel Toms Hütte in Zehlendorf, wo die Mietshäuser zwischen den Villen nicht willkommen waren. An der Planung waren mit Bruno Taut und Hugo Häring ebenfalls Architekten der Vereinigung Der Ring beteiligt.

raum des Gesetzgebers bei der Errichtung der Anstalt wird durch eine solche Ausgestaltung nach Maßgabe der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht überschritten.

VERWALTUNG

Die Verwaltung der Bestände erfolgt durch eine hauptamtlich tätige Struktur. Sie gliedert sich, entsprechend den Ebenen der Mieter:innenräte, in die Gesamtebene der AöR, die Gebietsebene und die Ebene einzelner Siedlungen. Auf jeder Ebene wird die hauptamtliche Verwaltung durch Mieter:innenräte begleitet, die bestimmte Entscheidungen treffen, aber auch die jeweilige Verwaltungsebene kontrollieren und mit ihr zusammenarbeiten.

GRUNDSÄTZE DER VERWALTUNG

Da wesentliche Entscheidungen in den Räten getroffen werden, die Verwaltungsbüros aber alle Maßnahmen umsetzen, müssen Räte und Verwaltung eng miteinander verkoppelt sein. Für die Ausgestaltung der Verwaltung gelten folgende Ziele: Sie soll möglichst effektiv und kostengünstig funktionieren; für die Beschäftigten gute Arbeitsbedingungen, einschließlich einer guten Entlohnung, bieten; sich in einem dafür vorgesehenen Rahmen flexibel an Mitentscheidungs- und Selbstverwaltungswünsche der Mieter:innen anpassen können; klare Zuständigkeiten beinhalten und schlank genug sein, um kontrollierbar zu bleiben; sowie funktionieren, wenn die ihr zugeordneten Mieter:innenräte nicht besetzt sind. Um all diese Ziele zu erreichen, sollen auf den untersten Ebenen die für die Mieter:innen wichtigsten Alltagsaufgaben übernommen werden, damit diese sie hier kontrollieren und mitentscheiden können. Die jeweiligen Verwaltungseinheiten sollen insofern eigenständig sein, als sie ihre Aufgaben im täglichen Geschäft ohne Mitwirkung der höheren Ebenen im Rahmen zentral beschlossener und gesetzlicher Vorgaben erfüllen können.

GESAMTEBENE

Die Verwaltung auf Gesamtebene besteht aus einer hauptamtlichen Gesamtverwaltung, dem Verwaltungsrat und einer von ihm ernannten Geschäftsführung. Die Gesamtverwaltung kümmert sich in erster Linie um die Vermögensverwaltung und verwaltet die Mieteinnahmen. Sie soll dafür sorgen, dass über die Jahre ausgeglichene Wohnstandards zwischen den Häusern hergestellt werden. Dies betrifft insbesondere Modernisierungsmaßnahmen: Priorität haben energetische Modernisierungen, Maßnahmen für altersgerechtes Wohnen sowie Modernisierungen auf einen zeitgemäßen

Ausstattungsstandard, etwa schall- und wärmedämmende Isolierglasfenster. Außerdem wird hier über Ankauf und Neubauprojekte entschieden. Des Weiteren werden in Zusammenarbeit von Verwaltungs- und Gesamtrat Leitlinien sowie diese konkretisierende Musterregelungen erarbeitet. Der wissenschaftliche Dienst, die Partizipations- und Antidiskriminierungsstelle sowie die Prozesssteuerung der Wohnungsvergabe sind auf der Gesamtebene verortet.

GEBIETSEBENE

Auf der Gebietsebene, die mehrere Siedlungen umfasst, werden neben den Verwaltungskräften spezialisierte Handwerker:innen, beispielsweise für Sanitär- und Elektroarbeiten, und die Organizer:innen angestellt, welche die Partizipation aller Mieter:innen fördern sollen. Die Gebietsverwaltung hat die Aufgabe, größere Bauvorhaben (Instandsetzung, Modernisierung oder Neubau) in ihrem Gebiet durchzuführen. Die Verantwortung für die effiziente Organisation dieser Bauvorhaben sowie dafür, dass es innerhalb der gesamten AöR zu einer Angleichung des baulichen Standards kommt, wird von der Gesamtverwaltung getragen. Bei Personalmangel können auf Wunsch der Siedlungsebene auf Gebietsebene auch Rahmenverträge für Dienstleister für kleinere Reparaturen abgeschlossen werden.

Zuständigkeiten bei Modernisierungen, Sanierungen und anderen längerfristigen größeren Bauvorhaben im Bestand, für die kein dringender Handlungsbedarf besteht

	Vorschlag	Information	Stellungnahme	Konsultation	Zustimmung	Entscheidung
Haus-						
gemeinschaft	✓	(✓)	✓	(✓)		
Siedlungsrat	✓	(✓)	✓	(✓)		
Gebietsrat	✓	(✓)	✓	✓	✓	
Gesamtrat	✓	(✓)				
Personalrat	✓	(✓)	✓			
Verwaltungsrat	✓	✓				✓

(✓) = eingeschränkt, siehe folgender Beispielposten.

Größere längerfristige Bauvorhaben im Bestand können Fassadendämmung oder eine Dacherneuerung sein. Für dringende Sanierungen, etwa bei Gefährdung der Bausubstanz, gilt ein weniger aufwendiges Partizipationsverfahren, da hier unmittelbarer Handlungsbedarf besteht.

Beispiel: Entscheidungswege bei größeren Bauvorhaben im Bestand

Mängel können von Gremien, Hausgemeinschaften und Einzelmietern gemeldet werden. Diese werden von der Gebietsverwaltung gesammelt. Eine Mängelmeldung hat zur Folge, dass die Gebietsverwaltung den Sanierungsbedarf erfasst, ihn auf seine Dringlichkeit untersucht und an die Gesamtebene weiterleitet.

Vorschläge für Modernisierungen können von allen Gremien jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich eingereicht werden. Vorschläge von Hausgemeinschaften und Siedlungen werden an den Gebietsrat und die Gebietsverwaltung weitergeleitet, Gebietsrat und Gebietsverwaltung geben eine Priorisierungsempfehlung ab und leiten diese an die zuständige Stelle in der Gesamtverwaltung weiter. Diese erstellt eine Prioritätenliste für die gesamte AöR, die vom Verwaltungsrat genehmigt werden muss. Für die Durchführung der jeweiligen Bauvorhaben im Gebiet muss die Zustimmung des Gebietsrates eingeholt werden, nicht jedoch für die Verteilung der Sanierungs- und Modernisierungsmittel auf die Gebiete. Die Gesamtebene trägt die Verantwortung dafür, dass eine Angleichung des Standards im Bestand erfolgt. Verweigert ein Gebietsrat die Zustimmung, soll zusammen mit dem Gebietsrat ein neuer Vorschlag erarbeitet werden. Kommt es zu keiner Einigung, entscheidet der Verwaltungsrat.

Vorschläge für bauliche Veränderungen kann auch der Personalrat einreichen, da es bauliche Veränderungen geben kann, welche die Arbeit der Beschäftigten erleichtern. Je nachdem ob sie sich auf den gesamten Bestand beziehen oder nur auf einzelne Häuser, Siedlungen oder Gebiete werden sie an die Gesamtverwaltung oder die Gebietsverwaltung gemeldet. Die Prioritätenliste für Bauvorhaben muss allen Gremien zugänglich sein, ebenso der Zeitplan. Sensible Informationen – etwa zum Verhandlungsstand mit einem Bauunternehmen – werden nur den Mitgliedern des Verwaltungsrats offengelegt, im Gebietsrat nur für die Bauvorhaben auf der Gebietsebene. Sie werden deshalb in einem nicht öffentlichen Teil der Sitzungen behandelt. Der Personalrat darf Informationen zu den zur Wahl stehenden Unternehmen hinsichtlich der Arbeitsbedingungen einfordern.

SIEDLUNGSEBENE

Die Aufgliederung der Gebiete in Siedlungen bis maximal 2.000 Wohneinheiten soll eine wohnortnahe Verwaltung mit kurzen Wegen sicherstellen. Auf Siedlungsebene ist das Personal des täglichen Kerngeschäfts (Hausmeister:innen, Reinigungspersonal, Handwerker:innen etc.) verortet. Um Ansprechbarkeit für die Mieter:innen zu gewährleisten, wird es den Häusern fest zugeordnet. Zudem wird hier über die Dienstleister entschieden, die beauftragt werden müssen, wenn etwa Reparaturarbeiten die eigenen Kapazitäten überschreiten. Dementsprechend werden hier auch Reparaturanfragen und -aufträge bearbeitet und vergeben.

Die Siedlungsebene steht in der Verantwortung, Mängel, Sanierungs- und Modernisierungsbedarf selbstständig durch Begehungen zu erfassen und von den Mieter:innen entgegenzunehmen. Handelt es sich um größere Bauvorhaben, leitet sie diese an die Gebietsebene weiter, bei Reparaturen wird die Verwaltung auf Siedlungsebene selbst tätig (für ein Beispiel der konkreten Umsetzung und Zusammenarbeit mit anderen Ebenen und Gremien, siehe unten). Die Verwaltung bekommt ein festes Budget, mit dem kleinere Projekte wie Fahrradständer oder die Anbringung einer Schaukel im Innenhof oder andere Aktivitäten organisiert werden können, die die Zustimmung des Siedlungsrates erhalten.

Die Wohnungsvergabe erfolgt zentral, allerdings erfolgt die Beratung sowie die (analoge) Abgabe von Wohnungsgesuchen in den Büros der Siedlungsverwaltung.

Die Siedlungsräte entscheiden über die Vergabe von Gewerbemietverträgen unter umfassender Beteiligung der Anwohner:innen der Siedlungen, die keine AöR-Mieter:innen sind. Auch die Gebietsebene ist zu beteiligen.

Facilitymanagement: Reinigung, Hausmeisterservice, Gartenarbeiten und kleinere Reparaturen

Zwar werden von der Gesamtebene die Personalmittel über einen Schlüssel, der den Zustand der Häuser und die Mieter:innenstruktur berücksichtigt, zugewiesen. Die Ermittlung des Personalbedarfs und die Ressourcenplanung mit den gegebenen Mitteln wird jedoch auf Siedlungsebene verantwortet.

Die Zuordnung des Personals muss für alle Gremien einsehbar sein, ebenfalls die Intervalle, in denen bestimmte Arbeiten verrichtet werden sollen. Der Plan muss die Zustimmung von Personalrat und Siedlungsrat erhalten.

HÄUSEREBENE

Unterhalb der Siedlungsebene besteht als Option die Mitbestimmung auf Hausebene. Diese optionalen Hausräte sind nicht Teil der zentralen Verwaltung, sondern haben den Status eines Mieter:innenrates auf Hausebene (siehe unter „Die Ebenen der Rätestruktur“). Über ihre normalen Tätigkeiten als Gremien der Rätestruktur hinaus können Hausräte bzw. die dahinterstehenden Hausgemeinschaften verschiedene Aufgaben direkt übernehmen, zum Beispiel die Gestaltung der Innenhöfe, Hausmeistertätigkeiten oder die Reinigung der Treppenhäuser. Besteht seitens der Hausgemeinschaften kein Interesse, sorgt dafür die Verwaltung auf Siedlungsebene. Die Mieter:innen hingegen sollen keine Dienstleistungen extern beauftragen, für die im Regelfall die Verwaltung zuständig ist.

Einen Sonderfall stellt die Häuserselbstverwaltung durch Hausprojekte dar. Wenn die Mieter:innen einer Hausgemeinschaft die komplette Verwaltung eines Hauses selbst übernehmen und gemeinsam für die gesamte Miete aufkommen (der entsprechende Vertrag würde dann von der AöR mit dem

gesamten Haus geschlossen), können sie auch über die Vergabe von Mietverträgen selbst bestimmen. In allen anderen Fällen bleibt die Wohnungsvergabe zentral.

FLEXIBILITÄT UND OPTIONALE AUSLAGERUNG VON VERWALTUNGSTÄTIGKEITEN

Alle genannten Ebenen sollen ihre Kernaufgaben unabhängig voneinander leisten können. Um ein gemeinwirtschaftliches Handeln sicherzustellen, erarbeitet die Gesamtebene Leitlinien und Musterregelungen. Während die Leitlinien verpflichtend sind, sollen die Musterregelungen als Muster dienen und automatisch gelten, sofern keine spezifische Regelung formuliert wurde. Abweichende Regelungen müssen dem wissenschaftlichen Dienst als Teil der Gesamtebene vorgelegt und vom Verwaltungsrat letztendlich beschlossen werden.

Diese Regelung soll es auch ermöglichen, in eng begrenzten Fällen einzelne Verwaltungstätigkeiten an Akteur:innen zu übergeben, die der Gemeinwirtschaft verpflichtet sind, aber dabei andere organisatorische Ansätze verfolgen oder ein Mehr an Mitbestimmung ermöglichen. Beispiele dafür wären Mieter:innengenossenschaften, die selbstständig die Bewirtschaftung der Bestände organisieren, oder Träger, die neue Wohnformen organisieren wollen, etwa um Mieter:innen und Nachbar:innen noch stärker in die Verwaltung einzubinden. Im besten Fall übernehmen sie dabei das gesamte Verwaltungspaket der Siedlungsebene. Dies ist aber keine notwendige Voraussetzung. Die Mieter:innenmitbestimmung muss dabei gewährleistet sein. Wird die Verwaltung in einem kleineren Kontext als einem Gebiet übernommen, wählen die Mieter:innen dieser kleineren Verwaltungseinheiten den Gebietsrat mit. Alle Leitlinien, Musterregelungen u. Ä., die auf höherer Ebene der AöR, insbesondere durch den Verwaltungsrat getroffen wurden, behalten ihre Gültigkeit.

Die Verwaltung darf nur übertragen werden, wenn zwei Drittel der betroffenen Mieter:innen zustimmen und die Grundregelungen der AöR – etwa zur Miethöhe – eingehalten werden. Auch die Wohnungsvergabe erfolgt weiterhin zentral. Zusätzlich müssen der Personal- und der Verwaltungsrat zustimmen, um die Interessen der Stadtgesellschaft und der Beschäftigten zu schützen. Ebenfalls ist diese Übertragung nur zulässig, wenn sie nicht zu betriebsbedingten Kündigungen führt.

Ressourcenplanung

	Vorschlag	Information	Stellungnahme	Konsultation	Zustimmung	Entscheidung
Haus-						
gemeinschaft	✓	✓	✓	✓		
Siedlungsrat	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gebietsrat		✓				
Gesamtrat		✓				
Personalrat		✓	✓	✓	✓	
Verwaltungsrat		✓				



BESCHÄFTIGTE

Die Vergesellschaftung der Bestände der profitorientierten Wohnungskonzerne ermöglicht nicht nur eine sichere Perspektive für die Mieter:innen der Bestände. Sie garantiert auch gute Arbeitsbedingungen und eine erweiterte Mitbestimmung der Beschäftigten. Denn in den profitorientierten Wohnungskonzernen gilt für die Mehrheit der Beschäftigten kein Tarifvertrag. Es gibt kaum Betriebsräte in den Unternehmen. Daueraufgaben wie die Instandhaltung der Bestände werden in Tochterunternehmen ausgelagert, die Lohndumping und prekäre Beschäftigungsverhältnisse praktizieren. Unter der Personalstreichung leiden nicht nur die Beschäftigten, die überlastet werden, sondern auch die Mieter:innen, die bei Problemen und Fragen in Callcenter-Schleifen landen. Durch die europäische Rechtsform (S.E.) verhindert Vonovia beispielsweise die Einrichtung eines Aufsichtsrats nach deutschen Gesetzen, in dem den Beschäftigten 50 % der Sitze zustehen. Die Belange der Beschäftigten werden im Zuge der Vergesellschaftung folgendermaßen einbezogen:

Kein Arbeitsplatzverlust durch Vergesellschaftung

Auch die vergesellschafteten Bestände müssen verwaltet werden. Das Personal der Konzerne, das bisher für die Berliner Bestände zuständig war, wird im Zuge der Vergesellschaftung durch die AöR übernommen. Dies gilt auch dann, wenn Synergieeffekte, zum Beispiel durch das Zusammenführen von Verwaltungsaufgaben, geschaffen werden könnten. Allen Beschäftigten wird ein Übernahmeangebot unterbreitet. Dies gilt insbesondere für alle Tochterfirmen der Konzerne, die mit der Betreuung und Instandhaltung der Bestände befasst waren. Für den Übergang der Beschäftigten in die AöR, mit Ausnahme der leitenden Angestellten im Sinne von § 5 Abs. 3 und 4 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), sollen im Vergesellschaftungsgesetz die Regelungen des § 613a BGB entsprechend übernommen werden. Für die Beschäftigten bedeutet dies, zu grundsätzlich gleichen Bedingungen in der AöR beschäftigt zu werden. Insbesondere wird garantiert, dass die Beschäftigungszeiten und Ansprüche, die im bisherigen Unternehmen erworben wurden, in der AöR anerkannt werden. Dies gilt auch für bestehende Kollektivregelungen wie Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen. Sie werden als individueller Anspruch in das neue Arbeitsverhältnis übernommen und können nur durch neu in der AöR abgeschlossene Regelungen zum gleichen Sachverhalt ersetzt und nicht unterschritten werden. Von diesen Regelungen sind leitende Angestellte, die über eine Prokura oder Einstellungs- und Entlassungskompetenz verfügen, ausgenommen.

Mitbestimmung

Unser derzeitiges Modell sieht vor, dass die Beschäftigten im Verwaltungsrat der AöR vier von insgesamt 15 Sitzen erhalten. Damit verfügen sie nicht wie in einem Aufsichtsrat nach deutschem Mitbestimmungsgesetz über die Hälfte der Sitze. Diese Mitbestimmung existiert jedoch in den Immobilienkonzernen, die als Europäische Gesellschaft geführt werden, aktuell ohnehin nicht. Zudem ist sie nach dem Mitbestimmungsgesetz begrenzt: Zum einen hat in Streitfällen der:die Vorsitzende, der:die immer durch die Eigentümer:innen bestimmt wird, doppeltes Stimmrecht. Zum anderen ist auf der Arbeitnehmer:innenbank regulär ein:e leitende:r Angestellte:r vertreten.

In der vorgeschlagenen Struktur des Verwaltungsrats hat dagegen keine Interessengruppe aus sich heraus eine Mehrheit und muss sich immer um Mehrheiten mit den anderen „Bänken“ bemühen. Dies erweitert die Möglichkeiten für Beschäftigte, im Verwaltungsrat Mehrheiten zu erlangen und ihre Interessen bei den Entscheidungen der AöR zu wahren. Mit dem Übergang in eine Anstalt öffentlichen Rechts steht den Beschäftigten zudem die Wahl

eines Personalrats offen. In den AöR-Leitlinien soll für diesen Fall die Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses analog zu den Regelungen in §§ 106ff BetrVG festgehalten werden. Als Konfliktlösungsmechanismus wird die Anrufung einer Einigungsstelle analog zu den Regelungen in § 109 BetrVG ermöglicht.

Gute Arbeit

Die Geschäftsführung soll neben dem Ziel der Wohnraumversorgung und der Wirtschaftlichkeit auch auf die Umsetzung „Guter Arbeit“ verpflichtet werden. In diesem Sinne werden zusammen mit den Beschäftigtenvertreter:innen Kennziffern entwickelt, die sowohl die Arbeitsbelastung und Arbeitszufriedenheit als auch die demokratischen Einflussmöglichkeiten am Arbeitsplatz erfassen. Diese Kennzahlen sind regelmäßiger Teil des Reportings der Geschäftsführung über die wirtschaftliche Lage der AöR im Verwaltungsrat. Werden mit der Geschäftsführung Zielvereinbarungen getroffen, sollen diese auch Kriterien zur Messung von „Guter Arbeit“ erfassen. Sachgrundlose Befristungen werden im Errichtungsgesetz ausgeschlossen. Im Bereich Ausbildung und duales Studium soll eine Ausbildungsquote von mindestens sieben Prozent der Beschäftigten festgeschrieben werden, d. h. die AöR stellt jedes Jahr eine Zahl von Auszubildenden und dual Studierenden ein, die mindestens sieben Prozent der Belegschaft entsprechen. Damit übernimmt die AöR Verantwortung als Ausbildungsbetrieb für die dringend notwendige Ausbildung von Nachwuchskräften.

Tarifbindung und Outsourcing

Alle regulären Tätigkeiten, die für die Betreuung der Bestände notwendig sind, werden durch Beschäftigte der AöR erbracht (siehe auch unter „Verwaltung“). Dies umfasst auch kleinere Instandhaltungsarbeiten. Ausgründungen und Fremdvergaben zum Zwecke der Tarifflicht sind ausgeschlossen. Kooperationen mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen im Rahmen von gemeinsamen Tochterunternehmen sind möglich. Für diese wird im Gesetz sichergestellt, dass von Beginn an die Arbeitsbedingungen der Mutterunternehmen auch auf die Tochterunternehmen Anwendung finden. Weichen tarifliche Regelungen ab, sind die jeweils besseren zu übernehmen.

Auftragsvergaben an Dritte, beispielsweise größere Instandhaltungsarbeiten, werden auf die Fälle beschränkt, in denen ein Aufbau interner Kapazitäten

nicht möglich ist. Nach dem für alle Landesanstalten geltenden Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz werden Aufträge nur an Unternehmen erteilt, die sich zu fairen, dort näher konkretisierten Entlohnungsregelungen (z. B. Tariftreue und Vergabemindestlohn in Höhe von 13 Euro) verpflichten.

Tarifbindung und Organisationshilfen

Wir sprechen uns dafür aus, dass die AöR dem bundesweiten Arbeitgeberverband mit Tarifbindung beitrifft, in dem auch die landeseigenen Wohnungsunternehmen organisiert sind. Damit findet der entsprechende Flächentarifvertrag für die Wohnungswirtschaft Anwendung.

Darüber hinaus schlagen wir vor, dass die AöR der Gewerkschaft in jedem Gebiet mindestens eine Örtlichkeit zur Verfügung stellt, um Gewerkschaftstreffen abzuhalten. Gewerkschaftlichen Vertreter:innen soll der Zugang zu den Beschäftigten insbesondere in Pausenräumen regelhaft gestattet werden. Dies geht ausdrücklich über die in der Rechtsprechung entwickelten Grenzen für das sogenannte Betretungsrecht hinaus. Entsprechende Festlegungen werden im Rahmen der AöR-Leitlinien getroffen. Vorwürfe von Behinderung der Gewerkschaftsarbeit sollen dem Verwaltungsrat vorgelegt werden. In solchen Fällen soll der Verwaltungsrat die Berechtigung erhalten, in das operative Geschäft der Geschäftsführung einzugreifen. Dies gilt insbesondere im Fall der Beauftragung von sogenannten Union-Busting-Kanzleien, die explizit verboten ist.

DIE STARTPHASE DER GEMEINGUT WOHNEN AÖR

Die Ausführungen der vorherigen Kapitel beschreiben eine bereits fertig etablierte Gemeingut Wohnen mit vollständig besetzten Organen, einer ausgearbeiteten Satzung und Leitlinien inkl. Kriterien für verschiedene Verfahren, etablierte Zuständigkeiten und Kompetenzen einzelner Gremien etc. Die Gründung einer solch komplexen Organisation erfordert gleichwohl einen erheblichen Verwaltungsaufwand und eine längere Phase des Aufbaus der Strukturen. Wichtig ist dabei, Stabilität und Sicherheit der Wohn- und Beschäftigungsverhältnisse sowie eine geordnete Übergabe zu gewährleisten. Insbesondere Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten müssen zeitnah und zuverlässig verrichtet werden. Obwohl alle Angestellten der Unternehmen, deren Bestände vergesellschaftet werden, Übernahmeangebote erhalten sollen, müssen ebenfalls Personen für AÖR-spezifische Aufgaben angestellt werden – etwa die Organizer:innen und die Mitarbeitenden des wissenschaftlichen Dienstes. Auch bevor erste Wahlen stattfinden können, muss eine funktionierende Verwaltung etabliert werden, die in der Lage ist, den bürokratischen Aufwand solcher Wahlen zu bewältigen.

Alle Eventualitäten dieser Übergangsphase lassen sich in diesem Rahmen nicht vorwegnehmen und detailliert ausarbeiten. Denkbar wäre aber beispielsweise, im Rahmen der Erarbeitung eines AÖR-Gesetzes einen Bürgerrat einzusetzen, in dem verschiedene Akteur:innen der Zivilgesellschaft oder auch zufällig ausgesuchte Berliner:innen sowie Mietervereine, -organisationen o. Ä. auf Grundlage der gesetzlichen Festlegungen des Auftrags der AÖR eine vorläufige erste Version von Satzung und Leitlinien erarbeiten, die solange in Kraft bleiben, bis die schließlich etablierten Organe selbst arbeitsfähig sind. Dieser Bürgerrat könnte zudem eine kommissarische Geschäftsführung beauftragen und dieser einen klaren Arbeitsauftrag erteilen. Als Ausdruck der Gemeinwirtschaft fordern wir zudem, dass entsprechende Akteur:innen auch an der Ausarbeitung des AÖR-Gesetzes mitarbeiten.

Wichtig ist, dass die Organizer:innen gleich zu Beginn eingestellt werden, um bereits vor der Konstituierung der Räte über die Mitgestaltungsmöglichkeiten zu informieren und dafür zu begeistern und so bereits eine möglichst repräsentative Besetzung aller Räte zu gewährleisten. Im Vergesellschaftungs- oder AÖR-Gesetz sind Regelungen zur Übergangsphase zu treffen, durch die eine geordnete Übergabe sicherzustellen und eine zwischenzeitliche Weiterveräußerung der Bestände ausgeschlossen ist.



Im Westen von Spandau wurde 1962 mit dem Bau der Großsiedlung Falkenhagener Feld begonnen. Tausende Wohnungen, einst von der landeseigenen GSW erbaut, wurden 2021 von der Deutsche Wohnen für viel Geld und mit noch mehr leistungslosem Gewinn an das Land Berlin zurückverkauft.

ANHANG

RECHTLICHE ASPEKTE: AÖR UND DEMOKRATIEPRINZIP (RECHTLICHE HERLEITUNG)

Vereinzelt wird vertreten, die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrats der AÖR sei unzureichend demokratisch legitimiert und verstoße damit gegen das Demokratieprinzip der Landesverfassung.¹⁶ Zur Begründung wird dort vorgetragen, die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse müssten auch im Falle selbstständiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts „personell auf das Volk als Träger der Staatsgewalt rückführbar sein (Legitimationskette)“. Im Bereich der Verwaltung folge aus diesem Erfordernis einer ununterbrochenen Legitimationskette, dass es grundsätzlich die Regierung sei, die personell die Bestellung der Amtsträger vornehme und sachlich die administrative Aufgabenerfüllung überwache. Für beides sei die Regierung ihrerseits dem Parlament verantwortlich. Eine personelle demokratische Legitimation in diesem Sinne sei jedenfalls für die Mehrheit der Mitglieder im Verwaltungsrat erforderlich und auch die konkret die Entscheidung tragende Mehrheit müsse aus demokratisch legitimierten Mitgliedern bestehen („Prinzip der doppelten Mehrheit“). 13 von 15 Mitglieder, namentlich die Vertreter:innen der Mieter:innen, der Beschäftigten und der Stadtgesellschaft, seien jedoch nicht personell legitimiert. Für die Beschäftigten gelte darüber hinaus, dass ihre Mitbestimmung auf innerdienstliche Maßnahmen beschränkt sein müsse.

Dieser Rechtsansatz ist schon im Ausgangspunkt unzutreffend. Vergesellschaftung ist nicht auf die Überführung in Staatseigentum gerichtet, sondern in eine Form von Gemeinwirtschaft, die auch genossenschaftliche Modelle und Modelle der Selbstverwaltung umfasst. Vor diesem Hintergrund geht der Senat von Berlin in seinem Standpunkt zum Volksbegehren gegenüber dem Abgeordnetenhaus davon aus, dass die Anstalt überhaupt keiner demokratischen Legitimation bedarf, da sie nicht notwendig Staatsgewalt ausübe.¹⁷

¹⁶ Christian Waldhoff, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, Rechtsgutachten im Auftrag der Hilfswerk-Siedlung GmbH, Stand: Mai 2019, https://hws-berlin.de/wp-content/uploads/2019/06/HWS-Gutachten.endg_.pdf (zuletzt abgerufen am 14.12.2022), S. 37 ff.

¹⁷ AGH Drs. 18/3054, Anlage: Vermerk S. 37 f.



Nicht minder ikonisch als das Hufeisen ist die Originalfarbgebung in der Hufeisensiedlung: rote Klinkereinfassungen, eine berlinerisch ochsenblutrote straßenseitige Fassade – als Rote Front bekannt – und das kräftige Blau der Hauseingänge.

Diese weitreichende Auffassung kann gewissen Zweifeln begegnen, wenn mit Blick auf die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform festgestellt wird, dass die Errichtung der Anstalt staatliches Sonderrecht beansprucht. Ob tatsächlich das Legitimationserfordernis einer öffentlich-rechtlichen Anstalt dadurch suspendiert werden kann, dass der Anstalt nicht die Befugnis zum Handeln in den Formen des öffentlichen Rechts übertragen wird, erscheint fraglich.¹⁸ Zumindest die Ausübung von Satzungsgewalt erfolgt in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Zu Recht deutet der Senat jedoch an, dass der Gemeinwirtschaftsbegriff binnendemokratische Ausgestaltungen der überführten Wirtschaftsbereiche, wenn nicht erfordert, so doch jedenfalls zulässt.¹⁹ Die binnendemokratische Ausgestaltung einer Anstalt ist nun ihrerseits geeignet, demokratische Legitimität zu verleihen. Amtswalter von Anstalten bedürfen nämlich keineswegs einer Legitimation über das Kettenmodell. Eine personelle demokratische Legitimation durch ununterbrochene Legitimationskette ist nur für die unmittelbare Staatsverwaltung und die kommunale Selbstverwaltung erforderlich, nicht jedoch für Anstalten des öffentlichen Rechts als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung.

In einer Grundsatzentscheidung zur sogenannten funktionalen Selbstverwaltung äußerte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), dass außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 2 GG offen ist für Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichen (BVerfGE 107, 59, 91). Denn auch die Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie wurzeln im demokratischen Prinzip (BVerfGE 33, 125, 159). Das demokratische Prinzip erlaubt, durch Gesetz für abgegrenzte Bereiche der Erledigung öffentlicher Aufgaben besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen (BVerfGE 107, 59, 92). Die funktionale Selbstverwaltung als organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen ist eine Ausprägung des demokratischen Prinzips (vgl. ebd.; BVerfGE 111, 191, 216).

Die Auswahl der auf Organisationseinheiten der Selbstverwaltung zu übertragenden Aufgaben und die Regelung der Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen diese bewältigt werden, stehen dabei weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 04.03.2009 – VerfGH 96/07 = NVwZ-RR 2009, 585, 586; BVerfGE

107, 59, 93). Während bei der unmittelbaren Staatsverwaltung die Mitbestimmung der Personalvertretung auf innerdienstliche Maßnahmen beschränkt ist (BVerfGE 93, 37, 70), kann es im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung auch zulässig sein, Arbeitnehmervertreter in Leitungsorgane zu berufen und ihnen die Beteiligung an der allgemeinen Aufgabenerfüllung zu eröffnen (BVerfGE 107, 59, 99).

Beispiele für funktionale Selbstverwaltungen liefern Hochschulen, Studierendenschaften, Studierendenwerke, Sozialverwaltungsträger (insbesondere gesetzliche Krankenkassen und Rentenversicherungsträger), berufsständische Kammern (beispielsweise Ärzte- und Rechtsanwaltskammern), Wirtschaftskammern (beispielsweise Industrie- und Handelskammern) und die Landesmedienanstalten. Als Rechtsform der funktionalen Selbstverwaltung sind vor allem Körperschaften und Anstalten, vereinzelt auch Stiftungen des öffentlichen Rechts anzutreffen. Die Verfassung legt nicht fest, in welcher Organisationsform funktionale Selbstverwaltung stattzufinden hat (BVerfGE 111, 191, 216).

Soweit auf eine Organisationseinheit der Selbstverwaltung die Befugnis zu verbindlichem Handeln mit Entscheidungscharakter übertragen wird, erfordert das Demokratieprinzip nach den Instruktionen der Grundsatzentscheidung des BVerfG, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimer Amtswalter unterliegt (BVerfGE 107, 59, 94).

Das Errichtungsgesetz der AöR wird daher hinreichend detaillierte Vorgaben für die Aufgaben der Anstalt, für die Kreation der Anstaltsorgane und zu deren Handlungsbefugnissen zu treffen haben. Die Regelungen müssen mit dem Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung einerseits und effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung andererseits vereinbar sein (BVerfGE 107, 59, 93). Es sind ausreichende institutionelle Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden. Schließlich ist auch eine staatliche Aufsicht zu regeln. Da es sich bei der funktionalen Selbstverwaltung der Sache nach um weisungsfreie Verwaltung handelt,²⁰ scheidet eine Fachaufsicht idealtypisch aus. Die für eine wirksame Kontrolle der Satzungs-

¹⁸ A. A. wohl: Dreier, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015 (beck-online), Art. 20 Rn. 128.

¹⁹ AGH Drs. 18/3054, Anlage: Vermerk S. 26 f.

²⁰ Vgl. Dreier, Art. 20 Rn. 128.

gewalt erforderliche Staatsaufsicht (vgl. BVerfGE 111, 219, 218) wird daher in der Regel in Form der Rechtsaufsicht erfolgen. Unter Beachtung dieser Eckpfeiler ist eine mit dem Recht zur Selbstverwaltung ausgestattete AöR mit dem Demokratieprinzip vereinbar.

Die von uns vorgeschlagene Zusammensetzung des 15-köpfigen Verwaltungsrats beachtet diese Vorgaben. Die für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsmitglieder, die jeweils einen Sitz im Verwaltungsrat haben, sind unstreitig personell legitimiert. Für die übrigen im Verwaltungsrat vertretenen Gruppen gilt zunächst, dass ihre jeweiligen Einzelinteressen nicht bevorzugt werden, denn keine der Gruppen stellt im Verwaltungsrat eine Mehrheit. Die Bestellung von fünf Vertreter:innen der Mieter:innenschaft als sachnahe Betroffene ist über das Konzept der funktionalen Selbstverwaltung demokratisch legitimiert. Bei der Beteiligung der Beschäftigten wären nicht nur vier, wie von uns vorgeschlagen, sondern sogar fünf Vertreter:innen in einem 15-köpfigen Gremium zulässig (vgl. BVerfGE 107, 59, 100f.).

Ob die vier Vertreter:innen der Stadtgesellschaft trotz ihrer berlinweiten Wahl tatsächlich nur deshalb nicht unmittelbar personell legitimiert sind, weil auch nicht deutsche Staatsangehörige passiv und aktiv wahlberechtigt sein sollen,²¹ kann dahinstehen. Im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung kann das BVerfG einen Verstoß gegen den Grundsatz angemessener Interessenberücksichtigung und das Verbot der Privilegierung von Sonderinteressen nur dann feststellen, wenn der Gesetzgeber mit der gewählten organisatorischen Ausgestaltung keine verfassungsrechtlich zulässigen Zwecke verfolgt oder wenn aufgrund einer offenbar unrichtigen Tatsachengrundlage der Zweck ersichtlich nicht erreicht werden kann (BVerfGE 107, 59, 99).

Es entspricht der demokratischen Idee, in die Vertretung der Stadtgesellschaft nicht nur deutsche Staatsangehörige, sondern all diejenigen einzubeziehen, die von den Auswirkungen des Berliner Wohnungsmarkts und von den Entscheidungen der Anstalt betroffen sind. Da es sich nicht um eine Wahl zu einer Legislativkörperschaft, sondern zu einem Organ der mittelbaren Staatsverwaltung handelt, ist eine Beschränkung der Wahlberechtigten auf den deutschen Teil der Stadtgesellschaft verfassungsrechtlich ebenso wenig erforderlich wie eine Beschränkung auf deutsche Mieter:innen und deutsche Beschäftigte. Die Repräsentation der Stadtgesellschaft folgt somit einerseits dem im demokratischen Prinzip wurzelnden Gedanken der Beteiligung Betroffener und dient andererseits zugleich der Steigerung der Wirksamkeit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, die einen verfassungsrechtlich zulässigen Zweck darstellt (vgl. BVerfGE 107, 59, 99).

Eine rund 240.000 Wohnungen verwaltende Anstalt wirkt sich über die Einflussnahme auf Nachbarschaften, Gewerbe, Klimaschutz, Mietspiegel und Wohnungsvergaberegulungen auf das gesamte Stadtgefüge und seine Bewohner:innen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit aus. Jedenfalls zur Förderung der stadtweiten Akzeptanz und bestenfalls Affirmation von Anstaltsentscheidungen als Ausprägung der Wirksamkeitssteigerung, exemplarisch bei Leitlinien zu Innenhofgestaltung, Bauvorhaben, klimaschützenden Maßnahmen oder der Vergabe von Gewerbeflächen, ist es zweckdienlich, Betroffene auch der Nachbarschaften bzw. allgemein die Mitglieder der Stadtgesellschaft an der Entscheidungsfindung unmittelbar zu beteiligen. Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Anstalt wird hierbei keinesfalls überschritten. Denn eine „offenkundige Zweckuntauglichkeit“ (BVerfGE 107, 59, 101), die das BVerfG als Maßstab zur Überprüfung einer solchen gesetzlichen Regelung ansetzt, ist mit der Einbeziehung der Stadtgesellschaft zur Steigerung der Wirksamkeit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung ersichtlich nicht verbunden. Mit der Einbeziehung der Mieter:innen, der Beschäftigten, der Stadtgesellschaft und der Senatsmitglieder wird die Verwaltung der vormals eigennützig bewirtschafteten Bestände der Immobilienunternehmen im besten gemeinwirtschaftlichen Sinne demokratisiert.

²¹ Waldhoff, S. 41; jedenfalls zweifelnd: Volkert Vorwerk, Stellungnahme anlässlich des beabsichtigten Berliner Volksbegehrens „Deutsche Wohnen + Co. enteignen“ im Auftrag des Landes Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Stand: November 2018, <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/vergesellschaftung/download/Rechtliche-Stellungnahme-Vergesellschaftung-02-SenSW.pdf> (zuletzt abgerufen am 14.12.2022); vgl. auch das Sondervotum der Richter:in Prof. Dr. Sacksofsky zum Urteil des Staatsgerichtshof Bremen vom 31. Januar 2014 – St 1/13.

IMPRESSUM

Verfasst und herausgegeben von der
Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen

Erste Auflage, Januar 2023
V. i. s. d. P.: Niklas Stoll
c/o Mietenvolksentscheid e. V.
Warschauer Straße 23
10243 Berlin

BILDNACHWEISE

Abb. S.5: [wikimedia/Clemensfranz/CC BY 2.5](#)
Abb. S.8: [wikimedia/Doris Antony/ GFDL & CC BY SA 3.0](#)
Abb. S.14: [wikimedia/Lenaversum/CC BY SA 4.0](#)
Abb. S.27: [wikimedia/Doris Antony/ GFDL & CC BY SA 3.0](#)
Abb. S.47: [wikimedia/Mangan2002/GFDL](#)
Abb. S.54: [Wikimedia/Colin Smith/CC BY SA 2.0](#)
Abb. S.58: [wikimedia/Gunnar Klack/CC BY SA 4.0](#)
Abb. S.61: [wikimedia/clemensfranz/CC BY SA 4.0](#)

