



Roswitha Sinz

# Die drei Foren des vhw – Verbandstags

## Arbeitsthesen und Diskussionsergebnisse

### Vorbemerkungen zu den Arbeitsthesen

#### Paradigmenwechsel auf den Wohnungsmärkten

Einschneidende Veränderungen der quantitativen Nachfrageverhältnisse wie auch der wohnungspolitischen Rahmenbedingungen einerseits und die Veränderungen in den qualitativen Nachfragekomponenten andererseits führen zu einem Paradigmenwechsel auf den Wohnungsmärkten. Die Faktoren, die diesen Wechsel herbeiführen, sind insbesondere

- Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung und in der soziostrukturellen Zusammensetzung; die gesellschaftlichen Trends der Gentrifizierung und Singularisierung führen zu einer zusätzlichen und qualitativ spezifizierten Nachfrage nach Wohnungen und wohnungsbezogenen Dienstleistungen;
- der Rückgang der einheimischen Bevölkerung und eine mögliche (Teil-)Kompensation durch Zuwanderung aus dem Ausland; mangels einer aktiven Zuwanderungspolitik fehlen allerdings verlässliche Rahmendaten für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung;
- Neuausrichtung der staatlichen Rahmenbedingungen mit der Folge eines Subventionsabbaus im Wohnungswesen.

Diese Veränderungsprozesse prägen die Entwicklung auf den Wohnungsmärkten in den nächsten Jahrzehnten.

### Ausblick auf die Wohnungsmarktentwicklung in Westdeutschland bis 2015

Nach der Prognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wird sich diese Entwicklung wie folgt auf die Wohnungsmärkte auswirken:

- **In Westdeutschland** wird sich in den nächsten 10 Jahren die Nachfrage nach selbstgenutztem Wohneigentum und damit nach Einfamilienhäusern, Reihen- und Doppelhäusern ungebrochen fortsetzen. Auf Grund der nach wie vor bestehenden Bodenpreisunterschiede zwischen Kernstadt und Umland wird sich die von den Eigentumsbildnern - d.h. Familien und Haushalte mit mittlerem und durchschnittlichem Einkommen – ausgehende Nachfrage stärker außerhalb der Kernstädte niederschlagen. Die Nachfrage nach Eigentum in guten innerstädtischen Wohnlagen wird durch gut verdienende kinderlose Haushalte steigen. Diese Nachfrage muss sich nicht ausschließlich im Eigentumssektor vollziehen, sondern umfasst

den Mietwohnungssektor mit repräsentativen, großen Wohnungen in guter Lage.

Im Mietwohnungssektor in Westdeutschland wird sich die Situation dort problematisch entwickeln, wo bereits heute Vermietungsschwierigkeiten auf Grund von Lagenachteilen oder Instandhaltungs- und Modernisierungsdefiziten bestehen. Betroffen hiervon sind – je nach der lokalen Marktsituation – sehr kleine Wohnungen mit hohen Nebenkosten in wenig attraktiven Lagen sowie „in die Jahre“ gekommene Bestände, bei denen die Instandhaltung/Modernisierung unterblieben ist.

- **In Ostdeutschland** steht die Wohnungsnachfrage – folgt man der Wohnungsprognose der BBR – unter anderen Vorzeichen als in Westdeutschland:

- Zum Einen wird die Zahl der Haushalte insgesamt um mehr als ein Prozent zurückgehen, wobei in einigen Regionen der Rückgang deutlicher ausfallen wird, in anderen Regionen hingegen ist bei der Nachfrage mit einer leichten Zunahme zu rechnen. Allerdings wird trotz insgesamt sinkender Haushaltszahlen die Nachfrage nach selbstgenutztem Wohneigentum und damit die Nachfrage auf dem Teilmarkt der Ein- und Zweifamilienhäuser weiter steigen.

- Dem gegenüber wird die Nachfrage im Geschosswohnungsbau weiter zurückgehen. Nach der Prognose der BBR wird bis 2015 etwa 6 Prozent der bewohnten Flächen weniger nachgefragt werden, was bei einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 64 Quadratmetern einem Volumen von gut 300.000 Wohneinheiten entspricht.

### Regionalisierung der Wohnungsmärkte und Suburbanisierung sind weiterhin die dominanten räumlichen Trends

Aus der Wohnungsmarktprognose der BBR bis 2015 und aus dem Raumordnungsbericht 2000 der Bundesregierung lassen sich für die Siedlungsstruktur in Deutschland zwei dominante räumliche Trends ableiten:

- Die regionalen Ungleichheiten werden sich künftig weiter verstärken. Dies gilt nicht nur für das Verhältnis West- zu Ostdeutschland, auch in Westdeutschland werden die regionalen Entwicklungen weiter auseinander driften. Es wird künftig vermehrt auch innerhalb eines Bundeslandes „wachsende“ und „schrumpfende“ Regionen geben, wie die jüngste Studie des Instituts für Stadtforschung und Strukturforchung Berlin für das Land NRW belegt.
- Die Suburbanisierung wird in den deutschen Stadtregionen der bestimmende räumliche Trend bleiben. Die Konsequenzen



der Suburbanisierung für Stadt- und Regionalentwicklung sind vielfältig. Dazu gehören:

- Ausdünnung der Wohnnutzung und "Verödung" der Innenstädte,
- soziale Polarisierung und wachsende Segregation in den Städten,
- unzureichende Auslastung vorhandener Infrastruktur bei gleichzeitigem Neuaufbau von Infrastruktur an anderer Stelle,
- die Zunahme ökologischer und ökonomischer Belastungen durch Erhöhung der Verkehrsströme und die Verknappung von Freiflächen,
- Probleme bei den Kommunal финанzen durch Verringerung der Einnahmeseite der Städte,
- Verringerung der Kaufkraft in den Städten und
- Auflösung der Identität der Stadt.

## Folgerungen für die Wohnpolitik

Eine erfolgreiche Neuausrichtung der Wohnpolitik muss

- sich an den „Realitäten“ auf den Wohnungsmärkten orientieren (vgl. Forum 2),
- die Neuausrichtung der staatlichen Rahmenbedingungen aufnehmen (vgl. Forum 3) und dabei
- das gesellschaftliche Leitbild der Bürger-/Zivilgesellschaft bei der Entwicklung der wohnpolitischen Instrumente zu Grunde legen (vgl. Forum 1).

## Forum 1

### Vom betreuten zum souveränen Konsumenten

#### Arbeitsthesen zur Diskussion

##### Ausgangssituation

Die Wohnungsmarktverhältnisse entwickeln sich regional differenziert zu einem Mieter- bzw. Käufermarkt. Wohnungsanbieter und Wohnungsnachfrager erhalten neue Rollen im Marktprozess, ihre Beziehungen verändern sich.

- Die Wohnungswirtschaft wird, da unter Risikogesichtspunkten eine angebotsorientierte Produktionsweise nicht mehr hinreichend kalkulierbar ist, ihre Produktentwicklung auf die Bedarfe ihrer potentiellen Kunden ausrichten müssen. Die Herausforderung für den Anbieter beinhaltet für den Nachfrager neue Chancen.
- Politik und Administration werden die Interventionen auf dem Wohnungsmarkt nicht mehr mit dem ordnungspolitischen Argument der Sicherung eines Mindeststandards für das Wohnen und des Zugangs zum Wohnungsmarkt für einen Großteil der Bevölkerung begründen können. Das bisher den

staatlichen Interventionen auf dem Wohnungsmarkt zu Grunde liegende „Fürsorge - Argument“ wird weitgehend obsolet.

## Konsumentensouveränität in einer zivilen Bürgergesellschaft

Die Veränderungsprozesse rücken den Nutzer, den Konsumenten in den Mittelpunkt des Wohnungsmarktes. Der Konsument selbst ist auf eine mögliche teilhabende Rolle im Marktprozess nur unzureichend vorbereitet. Zur Stärkung seiner Souveränität bedarf es einer verbesserten Bedarfs-, Güter- und Markttransparenz, die beim Konsumenten zu mehr Eigenverantwortlichkeit und Eigenständigkeit führen werden. Ordnungspolitisch wird dieser „Entwicklungspfad“ mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet.

Die vhw - Arbeitsgruppe Konsumentensouveränität hat hierfür schon Vorarbeiten erbracht. Ihre Arbeitsergebnisse und thesehaft formulierten Forderungen sind in der Studie „Mehr Transparenz auf dem Wohnungsmarkt, Die Konsumentensouveränität als Beitrag für eine neue Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager“ dargelegt und bereits auf dem Verbandstag 1999 vorgestellt worden.

In anderen Politikfeldern (Rentensystem, Gesundheitssystem u.a.) wird diese Souveränität bereits vom Bürger eingefordert. Die neue Rolle des Bürgers auf dem Wohnungsmarkt ist Ausdruck eines Wandels im Verhältnis Staat zum Bürger. Unter den aktuell diskutierten gesellschaftlichen Leitbildern bietet sich zur Gestaltung dieser neuen Beziehung zwischen Staat und Bürger das Modell einer zivilen Bürgergesellschaft an. Seine konzeptionelle Grundstruktur bildet zugleich das „gesellschaftliche Gerüst“ des Verbandtages mit seinen drei Foren.

Die sozialstrukturellen Ressourcen der Gesellschaft werden in der Diskussion mit dem Begriff Sozialkapital belegt. Soziales Kapital umschreibt die Beziehungen, auf die Menschen im Lebensalltag zurückgreifen können. Entstehungs - "Orte" sind lokal: Familie, Nachbarschaften, Netzwerke im Quartier u.a.. Eigenständigkeit und Teilhabe können durch diese lokalen Ressourcen vergrößert werden. Die "Programmphilosophie" Soziale Stadt setzt hier z.B. mit dem Handlungsfeld lokale Ökonomie an, denn individuell wie in der räumlichen Verteilung (Stichwort Segregation) sind die notwendigen Ressourcen wie ökonomisches und kulturelles Kapital ungleich vorhanden.

Das neue Verhältnis zwischen Bürger und Staat erfordert daher einen aktivierenden Staat – nicht seinen Rückzug. Die Forderung nach mehr Deregulierung ist folglich daran zu messen, ob sie die Souveränität aller Bürger vergrößert. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist die Teilhabe des Bürgers auch an der Veränderung und Formulierung neuer Rahmenbedingungen (Steuerrecht, Altersvorsorge, Wohnungsversorgung etc.). Erst die Berücksichtigung lokaler Interessen stärkt die alltagsweltlichen Bindekräfte – das soziale Kapital einer Gemeinschaft.



## Konsumentensouveränität auf dem Wohnungsmarkt

Auf dem Wohnungsmarkt positioniert sich der zivile, souveräne Bürger als Haushalt und Nachfrager. Im Rahmen eines souveränen Konsumenten- und Anbieterverhaltens sind Wohnbedürfnisse und die Wohnungsproduktion im Sinne einer Identifikation zur Deckung zu bringen. Hierfür bietet sich aus der Sicht der Konsumenten die haushaltswissenschaftliche Betrachtungsweise an.

### Beispielhafte Handlungsfelder

Unter Berücksichtigung der Vorarbeiten der vhw - Arbeitsgruppe Konsumentensouveränität verbunden mit der zivilen Forderung nach Teilhabe werden beispielhaft nachstehende Handlungsfelder für eine künftige, soziale Wohnraumpolitik gesehen:

#### ■ Stärkung der Kaufkraft

Verbreiterung des individuellen Handlungsspielraums unter Berücksichtigung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausgangslage der jeweiligen Haushalte,

(nähere Behandlung in Forum 3)

#### ■ Förderung der Akzeptanz des Konsumenten

Alle dienstleistungs- und teilhabeorientierten Instrumente von Seiten der Anbieter wie des Staates sollten auf der Grundlage des gesellschaftlichen Leitbilds der Bürger-/Zivilgesellschaft von einer Kultur der Anerkennung, statt Ausgrenzung, geprägt sein bzw. daraufhin überprüft werden.

(weitere Behandlung in Forum 1)

#### ■ Ausbau von Markttransparenz

*beim Konsumenten:*

Erforschung, Artikulation und Durchsetzung eigener Wohnwünsche – Steigerung seiner Kompetenz (Zugang zu Markt- und Produktinformationen, Kenntnis über „Wohnvollzug“ und Organisation des Haushalts);

Transparenz des finanziellen Aufwands/der Gesamtkosten (Wohnaufwand als Konsumakt) als kalkulierbare Entscheidungsgrundlage für Mieter wie Eigentümer.

Hierfür hat die Arbeitsgruppe u.a. eine „Schule des Wohnens“ bereits angeregt.

*beim Anbieter:*

Marktkennntnis und nutzerorientierte Produktgestaltung (von der Planung bis zur Umsetzung, von der Wohnung über das Quartier bis zur Stadt ).

*für ihre Beziehung untereinander:*

Stärkung „positiver“ Marktmechanismen wie Wettbewerb, Anerkennung/Auszeichnung

(zur Verbesserung der Informationssituation auf den auch regionalen Teilmärkten vgl. Forum 2)

#### ■ Bürgerbeteiligung und Teilhabe

Das Spektrum der Beteiligungsverfahren hat die ungleichen individuellen Voraussetzungen zu berücksichtigen. Sie reichen von Strategien des „Ermöglichen“ (sog. empowerment – Strategien), über die Förderung der individuellen Sozialkompetenz hinaus zu Verfahren der Mediation, Beteiligungsverfahren mit Projekt-/Ergebnisverantwortlichkeiten und Bereitstellung von Verfügungsfonds bis hin zu parlamentarisch verankerten Teilhaberegelungen.

## Ergebnisse der Diskussion

### Einleitung

Das Impulsreferat „Aktivierungsstrategien für das Wohnen in der Zivilgesellschaft“ von Prof. Dr. Klaus M. Schmals (vgl. in diesem Heft S. 252) war Grundlage für die Diskussion zum Thema des Forum 1.

### Diskussionsergebnisse

Weitgehende Zustimmung zu den vhw-Arbeitsthesen, mit Hinweisen auf

■ Notwendigkeit zur Differenzierung der Souveränität nach Konsumentengruppen (u.a. Berücksichtigung staatlicher Fürsorge für Randgruppen)

■ große Beteiligungsspielräume des Konsumenten bei Planung und Modernisierung seiner Wohnimmobilie sind noch unausgenutzt.

Weitere Anregungen waren

■ Eine Aufstellung gelungener Beispiele von Beteiligung und Teilhabe aus der Praxis zusammenzustellen.

■ Das vhw als Fortbildungsinstitution wurde angesprochen, einen Dialog mit den Planern zu initiieren, um in der Dialektik zwischen langfristiger Stadtplanung und aktuellen Konsumentenwünschen einen vertretbaren Ausgleich anzusteuern.

■ Auch Wohnungsunternehmen und entsprechende kommunale Einrichtungen sollten auf die neue gewachsene Marktmacht der Konsumenten vorbereitet werden.

■ Es wurde als hilfreich angesehen, wenn das vhw bei der Aufstellung von Instrumenten Vorarbeit leistet, wie die Konsumenten ihre Wohnwünsche präzisieren und mit ihrer Lebenssituation in Einklang bringen können.

## Forum 2

### Wohnraumpolitik für Regionen

#### Arbeitsthesen zur Diskussion

##### Zur Ausgangslage

Die Regionen zeigen untereinander wie auch innerhalb ihres Raumes veränderte Strukturen. In den Stadtregionen selbst



beginnt der suburbane Raum, sich funktional zu emanzipieren. Aus einem komplementären, hierarchisch untergeordneten und funktional eingeschränkten Siedlungsraum entwickelt sich ein von stärkerer baulicher, ökonomischer und selbst kultureller Vielfalt geprägter verstädterter Raum. Für Wohnbevölkerung wie gewerbliche Wirtschaft entstehen erweiterte Handlungsräume.

Diese finden auf der politisch-administrativen Ebene jedoch kein Äquivalent. Diskussionen um regionale Kooperationen setzen erst dann bzw. dort ein, wo sich finanzielle, soziale, ökologische Problemlagen in ihrer räumlichen Ausprägung verschärfen. Dies trifft insbesondere für die Kernstädte zu.

Präferenzen der Wohnungsnachfrager, Standortentscheidungen der Anbieter und Zielsetzungen der öffentlichen Entwicklungsplanung sollten – im Sinne der Wahrnehmung von Realitäten – vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Handlungsraumes verhandelt werden.

## Koordinierte Marktbeobachtung in den Stadtregionen

Ein die komplexen Wirkungszusammenhänge erfassendes Datenangebot bildet die unerlässliche Voraussetzung für kooperative Handlungsstrategien und eine integrative Wohnraumpolitik in der (Stadt-)Region.

Die derzeitige Informationssituation wird von erheblichen Informationsdefiziten und Fehlinterpretationen geprägt. Diese beziehen sich auf die auslösenden Ursachen von intraregionalen Prozessen wie der Suburbanisierung, auf wohnungsbezogene Einflussfaktoren, wie die Wechselbeziehung von Nachfragepräferenzen und räumlicher Angebotsstruktur oder auf die vielschichtigen Zusammenhänge zwischen räumlichen Erreichbarkeitsverhältnissen, Arbeitsplatz- und Wohnortwahl im Kontext sich wandelnder Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsplatzformen.

Eine problemadäquate und zugleich ergebnisorientierte Marktbeobachtung benötigt eine regional verbreiterte, interdisziplinär angelegte Informationsbasis mit dynamischen Elementen. Sie ebnet nicht nur den Weg für zielgerichtete und kooperativ-integrative Handlungsoptionen im politisch-administrativen Regionsverbund, sondern bildet im Sinne von mehr Markttransparenz zugleich eine wichtige Entscheidungshilfe für die Marktakteure.

## Stadt-Umland-Kooperation im Regionsverbund

Impulse für eine regionale Kooperation ergeben sich u.a. aus

- dem ökonomischen Standortwettbewerb, der sich immer stärker von der kommunalen auf die Ebene der Regionen verlagert;
- durch die angestrebte Verwaltungsstrukturreform auf europäischer Ebene (Stichwort: Subsidiaritätsprinzip);
- aus der Erfahrung mit ersten Modellvorhaben und deren positiver Leistungsbilanz.

Angesichts vielfältiger Hindernisse, die vom Finanzausgleich über ungleiche kommunale Abhängigkeiten bis zu „kognitiven Hemmnissen“ reichen, favorisieren viele Akteure ein stufenweises Vorgehen.

Ziel muss es sein, den Entwicklungspfad von informellen Kooperationsformen über eine begrenzte Institutionalisierung bis hin zu neuen Verwaltungsstrukturen (wie derzeit der Regionalkreis Hannover) möglichst zu beschleunigen. Dies gilt umso mehr, als absehbare Entwicklungen, wie der demographische Wandel künftig auch jene Kommunen in Mitleidenschaft ziehen werden, die sich bislang eher als „Gewinner“ im interkommunalen Bevölkerungsaustausch fühlen konnten.

## Kooperative Wohnraumpolitik in den Stadtregionen

Im Rahmen der institutionell-administrativen Implementierung des Regionsansatzes kommt der integrativen Wohnungspolitik entscheidende Bedeutung zu.

Im regionalen Kontext ist sie an der Schnittstelle mehrerer Politikziele zu verorten. Zu nennen sind: schonender Flächenverbrauch, ökologisch-verkehrliche Entlastung, Verhinderung weiterer sozialer Segregation, auslastungsorientierte Infrastrukturpolitik und fairer inter-kommunaler Lastenausgleich.

## Nachfragebezogen

stehen folgende Ziele im Vordergrund:

- räumlich-funktionale Anpassung des Wohnungsangebotes an die Nachfrage und ihre Veränderungen in der Region wie flächenschonende Baulanderschließung in den Städten, nachfragegerechte Bestandsgestaltung (z.B. Zusammenlegungen zwecks Schaffung von zusätzlichem familiengerechten Wohnraum im Mietwohnungsbestand) unter Einbeziehung der Wohnumfeldgestaltung,
- räumlich abgestimmte Förderung der Wohneigentumsbildung in der Region,
- Sicherstellung der Grundversorgung auch für einkommensschwächere Haushalte und solche mit Zugangsproblemen.

Die Erkenntnis der komplexen und sich überlagernden Wirkungszusammenhänge der verschiedenen Aktivitätsfelder in der Region – interkommunale Migration, Siedlungsflächenentwicklung, Gewerbeansiedlung/Wirtschaftsförderung, Verkehrs- und Infrastrukturplanung etc. – sollten ihren Niederschlag sowohl in einer horizontalen und vertikalen Bündelung der entsprechenden institutionell-administrativen Kompetenzen als auch in einer sukzessiven Vereinheitlichung der Fördermittel (Regionalbudget) finden.

## Schwerpunkt Bestandsprivatisierung

Eine nachhaltige Siedlungsentwicklung legt nahe, Potentiale der Wohneigentumsbildung im Siedlungsflächen- und Wohnungsbestand zu erhöhen.



Vor dem Hintergrund geänderter Rahmenbedingungen bieten sich zur Erleichterung der Eigentumsbildung an:

- Ergänzung des Bestandes um selbstnutzerfähige Objekte, z.B. durch Mobilisierung von Innenentwicklungsreserven,
- Anreicherung vorhandener Einfamilienhaussiedlungen um Wohnformen für Senioren, so dass Einfamilienhäuser freigezogen werden können,
- Umbau und Aufwertung, Aufstockung und Privatisierung von Wohnungsbeständen (vornehmlich zur Selbstnutzung durch Mieter).

Mieterprivatisierung bzw. Selbstnutzerpotentiale fördern die Verantwortung und eine soziale Kontrolle im positiven Sinne (siehe Forum 1 – Stichwort Sozialkapital). Stabile Quartiere liegen im Interesse der Kommune wie im Interesse der Unternehmen, die eine behutsame Veräußerung anstreben. Die Beförderung des sozialen Kapitals einer Hausgemeinschaft kann stabile Nachbarschaften/Quartiere weiter qualifizieren und Stabilisierungskonzepte für überforderte Nachbarschaften unterstützen. Erste empirische Untersuchungen umfassender Mieterprivatisierungen durch das vhw haben sichtbare stabilisierende Wirkungen verdeutlicht.

Um Mieterprivatisierungen stadtstrukturell strategisch einzusetzen und ihre stabilisierenden Wirkungen zu erhöhen, sind kommunale Aufgaben der sozialen Versorgung mit den auf Rentabilität ausgerichteten Unternehmenszielen zu vereinbaren bzw. auszuhandeln. Im Sinne einer Partnerschaft sollten die Akteure Kommune und Unternehmen siedlungsspezifisch eine Zielvereinbarung über Stabilisierungsfaktoren und über Maßnahmen zu deren Erreichung aushandeln. Das Partnerverhältnis wird dabei beidseitig von „Geben und Nehmen“ bestimmt.

## Ergebnisse der Diskussion

### Einleitung

Das Impulsreferat „Reifeprozess der Stadtregionen“ von Dr. Jürgen Aring (vgl. in diesem Heft S. 257) war die Grundlage der Diskussion zum Thema des Forum 2.

### Diskussionsergebnisse

- Weitgehender Konsens hinsichtlich der Bestandsaufnahme  
Als notwendige Maßnahmen wurden unterstrichen
- eine verstärkte regionale Kooperation, insbesondere auch bei Fragen der Wohnungsversorgung, des Baurechts und der Baulandausweisung,
- eine koordinierte Marktbeobachtung, auch um das notwendige Bewußtsein für den Problemansatz auf Regionsebene zu wecken,
- Anregung: Gründung von Beobachtungsplattformen im Internet („virtuelle Region“)

Hinsichtlich regionaler Kooperationsformen gab es die Einschätzung

- dass bisherige Kooperationen wie informelle Organisationsformen oder auch Zweckverbände zu kurz greifen. Gesucht werden „fest organisierte Formen, die jedoch aus der Region selbst erwachsen müssen.
- Zur Umsetzung des Regionsansatzes gehören auch bisherige Finanzierungssysteme auf den Prüfstand.

Zusammenfassend wurden folgende drei Prozessetappen markiert:

- Schaffung regionaler Transparenz
- Förderung einer problemorientierten Bewußtseinsbildung
- Umsetzung in Anpassung an regionale Gegebenheiten, bei Einbeziehung der Wohnungspolitik

## Forum 3

### Elemente einer „anderen“ Subventionspolitik

#### Arbeitsthesen zur Diskussion

##### Vorgaben für eine „andere“ Subventionspolitik

Die einschneidenden Veränderungen der quantitativen und qualitativen Nachfragekomponenten, die Neuausrichtung der staatlichen Rahmenbedingungen und nicht zuletzt das sich auch im Wohnen entwickelnde neue gesellschaftliche Leitbild der Bürger-/Zivilgesellschaft, das zu einer „Neujustierung“ im Verhältnis Staat – Bürger führt, sind Grundlage für die Neuausrichtung der Wohnpolitik. Sie hat sich an folgenden Vorgaben zu orientieren:

- Die Verbreiterung der finanziellen Handlungsspielräume des Bürgers zugunsten von Eigenvorsorge und Selbstverantwortung erfordert eine Reduzierung der Subventionen auch im Wohnungssektor und die Rückgabe der freigesetzten Mittel durch Steuerentlastungen. Der Subventionsabbau führt zwar zu einer Erhöhung der Wohnkosten, da Steuervergünstigungen von vornherein in die Mietenkalkulation einbezogen werden. Die Rückgabe der freigesetzten Mittel über Steuerentlastungen setzt den Bürger aber in die Lage, die tatsächlichen Wohnkosten zu tragen. Die bisherige Intransparenz der Verwendung von Einkommensanteilen des Bürgers verschleiert die tatsächlichen Kosten des Wohnens.
- Die staatlich geförderte Altersvorsorge ist Ausdruck einer Politik, die auf Eigenverantwortung und Souveränität des Bürgers setzt. Der Staat darf mit seinen „aktivierenden“ Förderanreizen im Rahmen des Alterssicherungssparens das Wohneigentum nicht benachteiligen. Denn das selbstgenutzte Wohneigentum wird auch für die nächste Zeit den mit Abstand größten Beitrag zur privaten Altersvorsorge leisten. Damit bleibt die Steigerung



der Wohneigentumsquote ein wichtiges vermögens- und sozialpolitisches Ziel.

■ Eine wesentliche siedlungsstrukturelle / stadtentwicklungspolitische Aufgabe ist die Abmilderung des Suburbanisationsprozesses. Die Baulandmobilisierung in den Kernstädten kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Darüber hinaus sollten staatliche Anreize die Wohnungsversorgung aus dem Bestand und die Wiedernutzung brachgefallener Stadtbereiche stärker begünstigen als den Neubau auf neuem Bauland.

■ Die sich weiter auseinander entwickelnden Regionen steigern den Bedarf nach regional differenzierbaren Instrumenten.

■ In den Städten wachsen soziale Polarisierung und Segregation. Ein besonderes Problem entsteht in den Kernstädten dadurch, dass sich die Segregation der deutschen Bevölkerung mit der Konzentration der Ausländer überlagert.

■ Die Kernstädte benötigen neben dem klassischen Sozialwohnungsbestand weitere differenzierte Instrumente, die Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten zu einer angemessenen Wohnungsversorgung verhelfen.

## Instrumente auf den Prüfstand stellen

Aus den Vorgaben für eine „andere“ Wohnpolitik ergibt sich für den Bestand bzw. die Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente im Schwerpunkt folgender Diskussionsbedarf:

■ Eigenheimzulage weiterentwickeln

Die pauschalierte Eigenheimzulage bedarf der Überprüfung: Aus der an den Standorten mit niedrigen Bau- und Bodenkosten relativ höheren Förderung resultiert ein nicht unerheblicher Abwanderungsanreiz bei der Wohneigentumsbildung. Darüber hinaus ist die unterschiedliche Höhe von Neubau- und Bestandsförderung zu überdenken.

■ Selbstgenutztes Wohneigentum besser in die private Altersvorsorge integrieren

Im Rahmen der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge müssen alle Formen der Vermögensbildung und damit auch das selbstgenutzte Wohneigentum gleich behandelt werden. Die derzeitige Regelung im Altersvermögensgesetz mit der dort vorgesehenen

Rückzahlungsverpflichtung entspricht diesem Erfordernis nicht. Eine Gleichberechtigung im Altersvermögensgesetz setzt voraus, dass die selbst angesparten Mittel als Eigenkapital ohne Rückzahlungsverpflichtung zu beliebigen Zeitpunkten für die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum (auch zur Tilgung von Fremdmitteln) eingesetzt werden dürfen.

■ Mietwohnungen sind in die geförderte Altersvorsorge einzubeziehen

Die Gleichbehandlung von Kapitalanlagen für die Altersvorsorge muss auch die Investition in die Mietwohnung erfassen.

Mietwohnungen haben eine ebenso bedeutende Funktion für die Altersvorsorge wie selbstgenutztes Wohneigentum. Die Ausklammerung der Mietwohnung aus der geförderten Altersvorsorge würde zu erheblichen Verlagerungen der Kapitalanlage zu Lasten des Wohnungsbaus und damit auch zu Lasten der Mieter führen.

■ Degressive Abschreibung stufenweise abbauen

Die degressive Abschreibung im Mietwohnungsbau hat die Wohneigentumsbildung vor allem in den Innenstadtreionen deutlich zurückgedrängt. Sie führt zu regional problematischen Wirkungen, die durch einen stufenweisen Abbau der degressiven Abschreibung bis hin zu einer linearen Abschreibung in Höhe von 2% beseitigt werden können. In Stadtreionen mit Engpässen auf dem Mietwohnungsmarkt könnte der ausfallende Investitionsanreiz durch Investitionszulagen ersetzt werden.

■ Ertragsseite der Investoren stärken

Der Abbau der Subventionen im Mietwohnungsbau ist durch eine Stärkung der Ertragsseite zu kompensieren. Hierzu kann die Aufhebung der Kappungsgrenze – unter Beibehaltung des Vergleichsmietensystems im Übrigen – einen Beitrag leisten. Der Weg zur Marktmiete – und damit auch zu den tatsächlichen Wohnkosten – wird dadurch erleichtert. Ein dynamisiertes Wohngeld als verteilungspolitisch gezieltes Instrument wird die Mietpreisbildung abfedern.

■ Bodenwertsteuer zur Baulandmobilisierung einsetzen

Die Kernstädte müssen in ihren Bemühungen unterstützt werden, mehr Bauland ausweisen zu können. Ein geeignetes Instrument zur Baulandmobilisierung ist die Bodenwertsteuer. Die gegenwärtige Reform der Grundsteuer bietet die Gelegenheit, die verbundene Grundsteuer durch die Bodenwertsteuer zu ersetzen. Eine Bodenwertsteuer wäre hinsichtlich der Mobilisierung der städtischen Brachflächen für den Wohnungsbau das geeignete Instrument.

■ Steuerliche Subventionen durch eine Investitionszulage ersetzen

Das Grundproblem der künftigen Förderung ergibt sich aus den bestehenden und sich weiter verschärfenden Unterschieden auf den regionalen Märkten. Bundeseinheitliche Instrumente werden angesichts des unterschiedlichen regionalen Förderbedarfs zum Anachronismus. Geeignet wäre ein rechtlich bundeseinheitliches Instrument, das in der Region differenziert eingesetzt werden kann. Dies könnte eine Investitionszulage sein, die die Länder nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel pro Jahr erhalten. Das Land wäre berechtigt, regionale Konzentrationen und Differenzierungen vorzunehmen (Regionalbudgets). Über deren Verwendung sollte „vor Ort“ entschieden werden.

Die Finanzierung dieser Investitionszulage erfolgt durch Rückgriff auf bestehende Subventionen.



### ■ Programm Soziale Stadt dauerhaft anlegen

Angesichts der auch künftig bestehenden sozialen Ungleichheiten in den Städten bleibt das Anliegen der sozialen Stadt eine Daueraufgabe. Daher ist das Programm Soziale Stadt als nachhaltig wirkende Politik für eine soziale Stadt anzulegen. Die Konzeption der sozialen Stadt muss daher ganzheitlich und gebietsbezogen ausgelegt werden. Ziel ist der Einstieg in eine umfassende Transformation des Sozialstaates in seinem gebietsbezogenen Handeln.

## Ergebnisse der Diskussion

### Einleitung

Das Impulsreferat von Ulrich Pfeiffer (vgl. in diesem Heft seinen Beitrag „Wohnungsmarkt und Subventionen“, S. 260)

Bildete die Grundlage für die Diskussion zum Thema des Forum 3.

### Diskussionsergebnisse

■ Der in den Vorbemerkungen dargelegten einschneidenden Veränderungen der qualitativen und quantitativen Nachfragekomponenten auf den Wohnungsmärkten werden geteilt.

■ Die Notwendigkeit einer Stabilisierung bzw. Rückführung der Staatsquote wurde bejaht.

■ Als unbedingte Vorgabe für eine „andere“ Subventionspolitik wurde einmütig der vhw - Ansatz geteilt, dass eine Reduzierung der Subventionen – auch im Wohnungssektor – die gleichzeitige Rückgabe der freigesetzten Mittel durch Steuerentlastungen erfordert.

■ Für den Weg zu einer „anderen“ Subventionspolitik wurde betont, zwischen dem Gesamtkonzept und dem Konzept für den Übergang zu diesem Ziel zu unterscheiden. Dabei ist auf die Sorge aufmerksam zu machen, dass von der Politik einseitig Vorschläge für den Subventionsabbau aufgenommen werden, ohne dass eine gleichzeitige Rückgabe erfolgt.

Als Handlungsansätze wurden vornehmlich angesprochen:

■ Ausreichende Baulandbereitstellung in den Stadtregionen als Weichenstellung zur Abmilderung der Stadt-Umland-Wanderung

■ Regionalisierung der Wohnungspolitik; dabei wurde das Instrument der Investitionszulage kontrovers diskutiert (kein Instrument der „sektoralen“ Förderung; Begünstigung „wachsender Regionen oder „hausgemachter Probleme vor Ort“ u.a.)

■ Rolle des Wohneigentums im Altersvorsorgesparen; dabei unterstrich die Arbeitsgruppe die Notwendigkeit der Gleichbehandlung aller Formen der Vermögensbildung und damit auch des selbstgenutzten Wohneigentums.



## vhw – Wissenschaftsbeitrag

### Mehr Transparenz auf dem Wohnungsmarkt Die Konsumentensouveränität als Beitrag für eine neue Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager

**Herausgeber: vhw Deutsches Volksheimstättenwerk e.V.**  
**Auflage, Umfang: 208 Seiten, DIN A4-broschiert**  
**Einzelpreis: 45,00 DM / 23,01 Euro zzgl. Versandkosten**  
**Bonn, September 1999**

Im Vordergrund der Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft stand bisher die quantitative Betrachtung von Haushalten und Wohnungsangebot. Erst die in jüngster Zeit zu beobachtenden Marktsättigungstendenzen sowie zunehmende Veränderungen im Altersaufbau und in der soziostrukturellen Zusammensetzung der Bevölkerung haben die Fragen der qualitativen Entsprechung von Angebot und Nachfrage aufgeworfen. Auch der fortschreitende Abbau staatlicher Wohnungsbausubventionen ändert die Rahmenbedingungen für Anbieter und Nachfrager. Die tatsächlichen Kosten des Wohnens werden transparenter und zu mehr Wettbewerbsdruck unter Nachfragegesichtspunkten führen.

Die Aufgabe mehr Transparenz am Wohnungsmarkt herzustellen, muss zu einer neuen Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager im Sinne einer erhöhten Konsumentensouveränität führen. Eine vhw-Arbeitsgruppe hat zu den daraus folgenden Fragestellungen auf der Grundlage der hauswirtschaftlichen Theoriebildung eine Projektstudie erstellt, die Ansätze zur Verbesserung der Kommunikationsmuster zwischen Anbietern und Nachfragern auf den Wohnungsmärkten aufzeigt.

Roswitha Sinz  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Vhw, Berlin