



Ulrich von Suntum

Wohnungspolitik von unten

Die Reform des Wohnbaurechts

Mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, das am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist, geht der Bundesgesetzgeber neue Wege. Künftig beschränkt sich der Bund in der sozialen Wohnraumförderung im Wesentlichen darauf, den Ländern mit Finanzmitteln nach Art. 104 a Abs. 4 GG unter die Arme zu greifen. Die konkrete Verausgabung der Mittel obliegt dagegen den Ländern, die dabei bisher ungekannte Ermessensspielräume haben. Neben dem Wohnungsneubau und der Modernisierung vorhandenen Wohnraums kann das Geld auch für den Erwerb von Belegungsrechten, für die Bereitstellung von Bauland bis hin zu Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes verwendet werden. Auch Wohnungsgrößen und Einkommensgrenzen sind nun von den Ländern weitgehend eigenständig festzulegen. Der Bund hat sich hier sinnvollerweise auf die Festlegung allgemeiner Grundsätze und Verfahrensweisen, z.B. bei der Einkommensermittlung, beschränkt.

Damit wird ein längst überfälliger Schritt vollzogen, weg von der flächendeckenden Wohnraumversorgung für breite Bevölkerungsschichten und hin zu einer stärker an den örtlichen Problemlagen orientierten, dezentral verantworteten Wohnungspolitik. Dies ist nur konsequent angesichts des längst gelösten globalen Wohnraumproblems, und es entspricht auch den theoretisch abgeleiteten Empfehlungen der Föderalismusforschung. Demnach sollte die zentrale Staatsebene zwar für die Wohnungspolitik als Verteilungspolitik finanziell verantwortlich bleiben. Die Lösung der konkreten Umsetzungsprobleme vor Ort sowie auch die gesamte Wohnungsangebots- und Stadtumfeldpolitik ist dagegen bei den regionalen Instanzen besser aufgehoben. Sie haben dafür nicht nur bessere Kenntnisse, sondern auch eine demokratisch bessere Legitimation, müssen sie doch gegenüber ihren Bürgern unmittelbar für die Folgen ihres Handelns gerade stehen. Vor allem aber ist es gerade der Wettbewerb unterschiedlicher regionaler Problemlösungen, der alle Akteure zu höchster Effizienz zwingt und am Ende die besten Ergebnisse belohnt.

Aufgaben der Länder

Es liegt nun allerdings an den Ländern, diesen Weg in ihrem Zuständigkeitsbereich konsequent weiterzugehen. Denn die relevanten regionalen Wohnungsmärkte sind wesentlich kleinräumiger als die Landesgrenzen, insbesondere natürlich in großen Flächenländern wie etwa NRW mit seinen 18 Millionen Einwohnern. Was für die Wohnungspolitik einer Ruhrgebietsstadt wie Dortmund richtig ist, muss noch lange keine Gültigkeit für ein singuläres Zentrum wie Münster oder für ein eher ländlich strukturiertes Kreisgebiet wie Coesfeld haben. Es ist daher geboten, die neu erworbenen Kompetenzen und Gestaltungsspielräume von Seiten der Länder möglichst weitgehend an die Regionen durchzureichen.

Die Abgrenzung regionaler Märkte

Die Grenzen regionaler Wohnungsmärkte sind nun allerdings nicht leicht zu bestimmen. Ganz sicher enden sie nicht an den Gemeindegrenzen. Sie dürften aber im Regelfall auch nicht mit den Landkreisen zur Deckung gebracht werden können, jedenfalls da nicht, wo ein reger Pendlerverkehr mit benachbarten Kreisen oder Großstädten besteht. Hier gibt es noch einiges an Forschungsarbeit zu leisten. Wichtig ist aber: Funktionale Wohnungsmärkte müssen nicht nur methodisch sauber abgegrenzt werden, man muss ihnen auch wohnungspolitische Handlungsfähigkeit verschaffen. Regionalisierung ohne Dezentralisierung bliebe ein Torso, so wie sich umgekehrt Dezentralisierung ohne funktionale Regionsabgrenzung vielfach als kontraproduktiv erweisen dürfte.

Regionale Zusammenarbeit

Als Beispiel für eine gut funktionierende Kooperation gilt die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In der Tat wird hier seit Anfang der 90er Jahre erfolgreiche und nachahmenswerte Pionierarbeit geleistet, freilich mit guter finanzieller Abpolsterung durch die Konversionsmittel nach dem Hauptstadtbeschluss. Inzwischen kann die Region im Rahmen eines von der Landesregierung NRW erstmalig bewilligten Globalbudgets weitgehend selbstständig über den Einsatz der wohnungspolitischen Zuweisungen entscheiden.

Dieses im Prinzip richtige Modell wird allerdings nur dann Zukunft haben, wenn es gelingt, auch in anderen Regionen die betreffenden Städte und Gemeinden zur Kooperation zu bringen. Die Vorbehalte dagegen sind vor allem bei den kleineren Gemeinden groß, während die größeren Städte schon mal gerne drohend den Hammer der Eingemeindung schwingen.

Solcher Zwang sollte jedoch unbedingt vermieden werden; er produziert im Zweifel erst recht Widerstände, auf keinen Fall aber die eigentlich ja angestrebte Kooperation und Bürgernähe. Freiwillige Kooperation dürfte allerdings nur dann zustande kommen, wenn sie entsprechend belohnt wird. Sinnvoll wäre es daher, den Zufluss entsprechender Landesmittel zumindest teilweise davon abhängig zu machen, dass ein von allen Gemeinden der Region mitgetragener gemeinsamer Handlungsplan zustande kommt.

Ein regionales Schlüsselzuweisungssystem

Ein solcher Dezentralisierungsansatz auf regionaler Ebene sollte schrittweise auch die Mittel für den Städtebau, die Verkehrsinfrastruktur und alle anderen mit der Wohnungspolitik verwobenen Kommunalaufgaben erfassen. Es hat ja keinen Sinn, sich etwa bei der Baulandausweisung abzusprechen, ohne dies gleichzeitig auch für die Folgewirkungen bezüglich der Infrastruktur und der Stadtentwicklung zu tun. Letztendlich müsste die heutige, auf die einzelne Kommune zielende Töpfchenwirtschaft in ein konditioniertes regionales Schlüsselzuweisungssystem nach Maßgabe der örtlichen Problemlagen umgewandelt werden.

Dabei täte die Landespolitik gut daran, auf detaillierte Verwendungsaufgaben für die betreffenden Mittel zu verzichten. Andernfalls würde der Sinn des Ganzen, nämlich größere Effizienz durch größere Problemnähe der verantwortlichen Instanzen zu erreichen, konterkariert. Umso wichtiger wäre es, sinnvolle Kriterien für die Abgrenzung der Regionen und für die Messung der regionalen Problemlage zu entwickeln. Sodann wären entsprechende Anreize zu setzen, damit kooperative und politisch handlungsfähige Strukturen in den Regionen entstehen. Dies sollte im Übrigen die letzte große Aufgabe der Landeswohnungsministerien sein. Danach hätten sie das höchste Ziel der Politik erreicht, nämlich sich selbst überflüssig zu machen. Die noch verbleibenden Aufgaben dürften problemlos von einer Unterabteilung der Landesfinanz- oder -wirtschaftsministerien übernommen werden können, wie dies in einigen Bundesländern bereits heute der Fall ist.



Prof. Dr. Ulrich van Suntum

Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster