

Prof. Dr. Klaus M. Schmals

Nachfrageorientierte Wohnungspolitik – Das Forschungskonzept

Vorbemerkungen

Die Entwicklung der bundesrepublikanischen Wohnungsmärkte zeichnet sich zurzeit u.a. durch Wohnungsleerstände (vor allem in den ostdeutschen Bundesländern und in altindustrialisierten Lebensräumen), durch angespannte Wohnungsmärkte (u.a. in München) und durch die Forderung nach Baulandausweisungen (insbesondere in den Umlandgemeinden vieler Großstädte) aus. Diese unübersichtliche und widersprüchliche Entwicklung stellt viele Wohnungsbauunternehmen in ökonomischer und unternehmenspolitischer Hinsicht vor große Herausforderungen. Es trifft sie zu diesem Zeitpunkt besonders hart, da viele Wohnungsbauunternehmen nicht nur durch Altschulden belastet sind, sondern auch vor notwendigen Modernisierungsinvestitionen stehen. Viele Wohnungsbauunternehmen sehen sich mit der Frage konfrontiert, wie sich ihr Wohnungsbestand nachfrageorientiert und marktorientiert verbessern lässt.

Im Zentrum unserer Überlegungen steht ein in vielfacher Hinsicht souveräner werdender Konsument auf den Teilmärkten des Wohnungsmarktes (vgl. Schmals 2001, 2001a u. 2002):

- In der Konsequenz einer über Jahrzehnte betriebenen „wohnungspolitischen Bevormundung“ müssen sich die Nachfrager von Wohnraum verstärkt darum bemühen, ihre Wohnbedürfnisse und Wohnwünsche zu präzisieren und auf dem Wohnungsmarkt zu verdeutlichen („**Bedarfstransparenz**“).
- Weiterhin müssen die Preise, die Lage und die Qualität des heterogenen Gutes Wohnung überschaubar und überprüfbar gemacht werden („**Markttransparenz**“).
- Das bedeutet nicht zuletzt auf der Anbieterseite, dass mehr „**Gütertransparenz**“ hergestellt werden muss (vgl. vhw 1999, S. 13 ff.).

Die Wohnungspolitik wurde – ohne dass dies aus heutiger Perspektive gerechtfertigt erscheint – in den zurückliegenden Jahren eher zu einem gesellschaftlichen Randthema. Die Wohnungsnot der 1980er Jahre konnte zwar weitgehend bewältigt werden. Trotz einer relativ entspannten Wohnungsmarktsituation entsteht zurzeit aber eine vielfach unentdeckte, „neue Wohnungsnot“ bei einkommensschwachen oder problemkumulierten Haushalten (u.a. Langzeitarbeitslose, geschiedene Frauen, Alleinerziehende, ausländische Haushalte oder kranke und behinderte Menschen). Diese Entwicklung ist u.a. auf die äußerst unterschiedlichen Rahmenbedingungen einzelner Wohnungsteilmärkte in den Ländern und Städten der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen. Hier entfalten selektive Mobilität

und neue Segregationstendenzen Probleme, durch die die kommunale und regionale Wohnungspolitik herausgefordert ist.

Um diesen aktuellen Entwicklungen mit positiven Handlungskonzepten begegnen zu können, bedarf es nicht nur eines Paradigmenwechsels in der Wohnungspolitik (von einer angebots- zu einer nachfrageorientierten Wohnungspolitik), sondern es bedarf vor allem auch einer genauen Analyse des Wohnungsmarktes bzw. der Teilmärkte des Wohnungsmarktes. Vor diesem Hintergrund werden mit diesem Projekt Trends und Handlungsoptionen einer nachfrageorientierten Wohnungspolitik aufgezeigt. Dies geschieht zwar bereits in vielen landesweiten und kommunalen Wohnungsmarktbeobachtungssystemen (vgl. Dortmund als Vorreiter kommunaler Wohnungsmarktbeobachtungssysteme oder vgl. das regionale Wohnungsmarktbeobachtungssystem in Schleswig-Holstein). Es gilt aber zu überprüfen, ob und inwieweit die gegenwärtigen Beobachtungssysteme tatsächlich den Wohnungsmarkt bzw. die Nachfrage auf dem

Souveräne Konsumenten

Im europäischen Entwicklungsprozess der Moderne gilt die Realisierung eines „eigenen Lebens“ als Kernanliegen. Triebfedern sind Aufklärung, Emanzipation und Steigerung der Produktivkräfte. Heute gilt es fast schon als selbstverständlich, einen eigenen Beruf, eine eigene Wohnung, eine eigene Familie oder ein eigenes Auto zu haben.

Ulrich Beck hat diese Entwicklung als „paradoxe Vergesellschaftung“ charakterisiert. Mit diesem Begriff möchte er darauf verweisen, dass der Wunsch nach einem „eigenen Leben“ nicht nur Individualisierung, sondern gleichzeitig auch eine neue Angewiesenheit auf die Gesellschaft entstehen ließ. Die Realisierung eines „eigenen Lebens“ verlangt von uns die aktive Entwicklung unserer Wünsche, Interessen, Potenziale und Strategien sowie deren Vernetzung mit den sozialräumlichen Verhältnissen oder Strukturen, in denen wir leben. Die Entwicklung der Kompetenzen, ein „eigenes Leben“ zu führen, können wir auch „soziales Kapital“ nennen. Das hier entstandene Gesamtbild ist gut mit dem „souveräner Konsumenten“ zu beschreiben.

Literatur: U. Beck (1995): Eigenes Leben, in: ders., u.a. (Hg.), Eigenes Leben – Ausflüge in die unbekannte Gesellschaft, in der wir leben, München, S. 9-193.

Wohnungsmarkt abbilden. Dies deshalb, weil entsprechende Beobachtungssysteme nur in Ansätzen teilräumliche Marktentwicklungen abbilden und so der Komplexität des Nachfrageverhaltens nicht gerecht werden. So kann denn auch nicht von Markt-, Bedarfs- und Gütertransparenz gesprochen werden (vgl. vhw 1999, S. 13 ff.).

An diesem Punkt setzt das Projekt „Nachfrageorientierte Wohnungspolitik“ an. In der Konsequenz der entwickelten Erkenntnisse werden Empfehlungen für wohnungspolitische Handlungs- und Gestaltungskonzepte vorgestellt.

Rahmenbedingungen

Im Vorfeld der Untersuchung wurden folgende Punkte geklärt:

- Konkretisierung des regionalen und kommunalen **Problemfeldes**¹ sowie Entwicklung einer theoretisch fundierten und gegenstandsspezifisch ausgerichteten Methodik um den Untersuchungsgegenstand „nachfrageorientierter Wohnungspolitikfelder“ bearbeiten zu können.
- Konkretisierung der **Methodik**: Die gewählte Forschungsmethodik basiert im Wesentlichen auf dem Ansatz der „Grounded Theory“². Mit der „Grounded Theory“ wurde eine „gegenstandsbezogene Arbeitsweise“ gewählt. Die methodischen Schritte dieses Ansatzes werden mit der Konkretisierung der Untersuchung bestimmt.
- Nicht zuletzt wird der Verlauf der Untersuchung durch die systematische **Beteiligung** von Vertretern der kommunalen Wohnungspolitik, der Wohnungswirtschaft (der Anbieter) und der teilmarktorientierten Konsumenten (der nachfragenden Haushalte) bestimmt. In diesem Beteiligungsverfahren und Politikfeld werden Daten gewonnen und Hypothesen generiert.

¹ Themen einer nachfrageorientierten, kommunalen Politikfeldanalyse sind gegenwärtig u.a.: Wohn- und Wohnumfeldwünsche der Haushalte, Souveränitätsformen der Haushalte, Standortentscheidungen der Haushalte, Wanderung der Haushalte im Mikro- und Makroraum, Heterogenität des „Gutes Wohnung“ sowie seine Preise, Transparenz des Wohnungsmarktes, Wohnraumgemenge, Raumstruktur der Quartiere mit Leerständen, Problemgruppen auf dem Wohnungsmarkt (und in diesem Zusammenhang Wohnungsnot und Wohnungsmangel), Beziehungen von Sozial- und Raumstruktur oder Altschulden der Wohnungsbaugesellschaften.

² Die „Grounded Theory“ wurde Anfang der 1960er Jahre in den USA von Anselm Strauss und Barney Glaser entwickelt. Die „Grounded Theory“ stellt einen qualitativen Forschungsansatz dar. Ihre Anwendung soll dem Planer/Forscher zu „gegenstandsbezogenen Lösungen“ verhelfen. Im Zentrum dieser Methodik steht die Formulierung von Hypothesen, die aus der Praxis bzw. aus der gegenstandsbezogenen Datenerhebung und Datenanalyse resultieren. Durch die Anwendung der Methodik der „Grounded Theory“ gelingt es sowohl eine problemfeldspezifische Sensibilität zu entwickeln als auch die Kreativität im Problemlösungsverfahren zu erhöhen. Es besteht kein vorgegebener theoretischer Untersuchungsaufbau. Vielmehr lassen bereits die ersten Beobachtungen Hypothesen hervortreten. Vermittelt über verschiedene „Kodier-Verfahren“ (vgl. offenes Kodieren, axiales Kodieren und selektives Kodieren) werden die Hypothesen überprüft. Schrittweise gelingt es dabei einen „analytischen Bezugsrahmen“, eine „Bedingungsmatrix“ und das „theoretische Sampling“ (Auswahl der Daten, Hypothesen und Fälle) des Projekts „nachfrageorientierte Wohnungsmarktanalyse“ zu formulieren (vgl. Strauss, A./Corbin, J., 1996: Grounded Theory, Weinheim).

Durchführung des Projektes

In einem explorierenden Untersuchungsschritt erfolgt die Erstellung einer prototypischen städtischen Fallstudie. Diese Fallstudie entsteht zurzeit am Beispiel Essen. Auf dieser Ebene wurde ein Netzwerk der Kontakte – zum Büro für Stadtentwicklung, zum Amt für Statistik, Stadtforschung und Wahlen und zum Amt für Geoinformation, Vermessung und Kataster – hergestellt. Weiterhin konnten fallzentriert Daten im Rahmen von Interviews mit Vertretern der Wohnungswirtschaft gewonnen werden. Die Fallstudie ist folgendermaßen aufgebaut:

1. Analyse der regionalen Rahmenbedingungen und Entwicklung von Indikatoren für den regionalen Essener Wohnungsmarkt;
2. Entwicklung von Indikatoren für den Essener Wohnungsmarkt in Abstimmung mit den Indikatoren der Essener Regionalanalyse;
3. Durchführung einer Clusteranalyse;
4. Generierung von Hypothesen unter Berücksichtigung der regionalen und lokalen Essener Wohnungsmarktdaten und der parallel verlaufenden Lebensstil- und Milieuuntersuchung von Sinus und microm;
5. Überprüfung der Hypothesen im Rahmen von Ortserkundungen, Experten- und Bewohnerinterviews;
6. Entwicklung von Wohngebietstypen, die selektiv das Wohnungsmarkteschehen der Stadt Essen abbilden (dabei liegt der Schwerpunkt auf der Nachfrageseite);
7. Entwicklung von Handlungsempfehlungen für die Essener Stadtentwicklung, die Wohnungsbauunternehmen und die nachfragenden Haushalte entlang der für Essen spezifischen Wohngebietstypen.

Zu Punkt 1: Für die Untersuchung der regionalen Rahmenbedingungen wird auf Studien wie z.B. die Untersuchung des Regionalen Wohnungsmarktes Essen zurückgegriffen (vgl. Hallenberg 2003). Die Indikatoren für die Region werden mit den Indikatoren der quantitativen Untersuchung der Stadt Essen abgestimmt.

Zu Punkt 2: Die quantitative Untersuchung des Essener Wohnungsmarktes erfolgt mit der Aufstellung von Indikatoren, die diesen abbilden. Anhand der Bildung von Indikatoren sollen die Bedingungen sowohl für die Nachfrage als auch für das Angebot von Wohnraum in Essen abgelesen werden können. Die derzeitige Unterteilung der Indikatoren stellt sich wie folgt dar:

- Bevölkerungsstrukturdaten
- Wanderungsbewegungen
- Wohnraumstrukturdaten
- Gebietsindikatoren und
- Milieudaten

Es wird eine Überprüfung der Indikatoren im Hinblick auf ihre Gültigkeit, ihre Durchführbarkeit und ihre Relevanz bezüglich unserer Fragestellungen erfolgen.

Zu Punkt 3: Die Datengewinnung für die Clusteranalyse erfolgt auf der Ebene der 313 Essener Stadtteilbereiche. Die Datengewinnung erfolgt im Rahmen der amtlichen Statistik. Es müssen an dieser Stelle also keine neuen Daten erhoben werden. Für die Datensätze wird mit dem Statistikprogramm SPSS (Statistical Package for Social Science) gearbeitet und anhand der Indikatoren eine „Hierarchische Clusteranalyse“ durchgeführt. Der Clusteranalyse geht eine „Faktorenanalyse“ voraus, um zu überprüfen, ob sich die Anzahl der Indikatoren reduzieren lässt (Redundanzproblem). Als Ergebnis der Clusteranalyse erwarten wir rund zehn charakteristische Cluster (Wohngebietstypen). Inwieweit hier eine Beziehung zu den – später darzustellenden – zehn Sinus-Milieus besteht, wird zurzeit geklärt.

Zu Punkt 4: In diesem Schritt sind die einzelnen Stadtteilbereichstypen zu charakterisieren. Dies geschieht durch die Generierung von Hypothesen bezüglich des Wohnungsmarktgeschehens. Die „gegenstandsbezogenen bzw. gebietsbezogenen Hypothesen“ werden unter Einbeziehung der Lebensstil-/Milieutypen (Sinus/microm) generiert.

Zu Punkt 5: Mit diesem vierten Untersuchungsschritt werden die Hypothesen entlang der einzelnen Stadtteilbereichstypen überprüft. Diese Prüfung erfolgt unter Einbeziehung von qualitativen Daten. Die Daten werden im Rahmen von Experteninterviews gewonnen (auf der Nachfrageseite sind dies ausgewählte Bewohner/Haushalte; auf der Angebotsseite sind dies u.a. Vertreter der Wohnungsbauunternehmen; auf der Politik-

und Verwaltungsseite sind dies Akteure der kommunalen Wohnungspolitik). Weitere Daten werden aus Dokumentenauswertungen und eigenen Beobachtungen in den Stadtteilbereichen gewonnen.

Zu Punkt 6: Nach der gegenstands-, milieu- und gebietsbezogenen Überprüfung der Hypothesen lassen sich für die einzelnen Stadtteilbereiche jeweils Problem- und Handlungsprofile (Bedarfs-, Güter- und Markttransparenz) entwickeln. Dies wird in Form von Charakterisierungen geschehen. In diesen Charakterisierungen wird der Zusammenhang zwischen dem Nachfrager- und dem Anbieterverhalten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Wohn-, Sozial- und Beschäftigungspolitik dargestellt. Der Schwerpunkt liegt – entsprechend der Aufgabenstellung dieser Überlegungen – bei den Nachfragern.

Soziales Kapital

In der prominent gewordenen Arbeit „Die feinen Unterschiede“ entwickelte Pierre Bourdieu die Begriffe „ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital“. Bezieht sich die erste Kapitalform auf Geld und andere Eigentumstitel, so bezieht sich die zweite Kapitalform auf Bildungs- und Ausbildungstitel und die dritte Kapitalform auf Beziehungen, auf die wir lebensweltlich zurückgreifen können.

Robert D. Putnam untersuchte die Kategorie des „sozialen Kapitals“ weiter. Es bildet sich – zusammengefasst – im Wechselverhältnis von gesellschaftlichen Strukturen und individuellen Aushandlungsmustern. Einerseits entsteht „soziales Kapital“ gruppenspezifisch durch Erziehung und Bildung und wird - als Norm, Vertrauen, Aufmerksamkeit, Routine, Urteils- und Bindungsfähigkeit – in lebensnahen Aushandlungsprozessen eingeübt. Andererseits ist „soziales Kapital“ – in Formen von Kommunikations-, Konkurrenz- oder Hilfsbereitschaft – in gesellschaftliche Strukturen, Organisationen und Institutionen verwoben.

Literatur: P. Bourdieu (1987): Die feinen Unterschiede, Frankfurt/Main. R.D. Putnam (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, New York. R.D. Putnam (Hg.) (2001): Gesellschaft und Gemeinsinn, Gütersloh.

Soziale Gerechtigkeit und soziale Gleichheit

Soziale Gleichheit ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegt (vgl. Art. 3, Abs. 1). Formen sozialer Gerechtigkeit werden über Gesetzestexte wie das Baugesetzbuch, das Sozialgesetzbuch oder das Bundessozialhilfegesetz geregelt. Unter Gesichtspunkten von sozialer Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit werden in Deutschland Steuermittel an anspruchsberechtigte Personen verteilt. Dieser „Verteilungsapparat“ läuft – durch eine tiefgestaffelte Bürokratisierung der Maßnahmen – relativ reibungslos. In diesem Modell der „Verteilungsgerechtigkeit“ ist aber der Faden zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern gerissen. Einerseits fehlt es heute an Empathie zwischen den „ungleichen Gleichen“ („gleichheitsorientierte Moral des Wegsehens“). Andererseits beginnt heute eine breite Diskussion über Gerechtigkeit und Gleichheit („ungleichheitsorientierte Ethik des Hinsehens“).

Wegbereiter dieser Diskussion war in den USA z.B. John Rawls. Die von ihm vorgeschlagene Diskussion bewegt sich zwischen Grundfreiheiten, Chancengleichheit und Gleichverteilung der zentralen sozialen Grundgüter einer Gesellschaft. In Deutschland wurde diese Diskussion – zwischen „Gleichheitsfürsorge und Freiheitsfürsorge“ – durch Wolfgang Kersting erneut aufgenommen. Insbesondere bezüglich des „Freiheitsrechts“ auf ein „selbstbestimmtes und selbständiges“ Leben plädiert er für den Rechtsanspruch auf einen „hinreichenden Anteil“ an „kollektiv erwirtschafteten Gütern“ bei Personen, die zu ihrer Selbstversorgung nicht fähig sind.

Literatur: J. Rawls (1994): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/Main. W. Kersting (2002): Kritik der Gleichheit, Weilerswist.

Zu Punkt 7: Im letzten Schritt werden aus den gewonnenen Erkenntnissen bzw. den gegenstandsbezogenen Hypothesen Handlungsempfehlungen sowohl für die Wohnraumnachfrager als auch für die Wohnraumanbieter und die Wohnungsbaupolitik generell entwickelt. Im Wesentlichen zielen die Handlungsempfehlungen – entsprechend der oben geschilderten Problematik – darauf ab:

- mehr Bedarfstransparenz,
- mehr Gütertransparenz und
- schließlich durch den Einsatz geeigneter Informationssysteme mehr Markttransparenz

zu erreichen.

Ausblick

Unter Verwendung der Erfahrungen bei der Entwicklung der Fallstudie Essen, wird – unterteilt nach unterschiedlichen regionalisierten Lebensräumen – eine bundesrepublikanische Systematik entwickelt. Diese wird vorerst auf die Fallstädte Köln, Leipzig und München bezogen. Mit diesen Städten stehen wir bereits in intensiven Arbeitskontakten. Später sollen auch die Städte Nürnberg, Hannover, Halle und Freiburg in die Untersuchung einbezogen werden. Diese Städte stehen nicht nur für spezifische Wohnungsteilmärkte, sondern sind darüber hinaus auch in charakteristische Regionen der Wohnraumversorgung eingebettet. Im

Anschluss an die einzelnen Fallstudien erfolgt eine abschließende Vernetzung zu einer neuen Wohnungspolitik durch das vhw.

Literatur

- Hallenberg, Bernd (2003): Anbindung an den Essener Arbeitsmarkt 1987 bis 2000. Unveröffentlichtes Dokument. Berlin
- Schmals, Klaus M. (2001): Souveräne KonsumentInnen in einer zivilen Stadtgesellschaft, in: vhw Forum Wohneigentum 4 (2001), S. 173-179
- Schmals, Klaus M. (2001a): Aktivierungsstrategien für das Wohnen in der Zivilgesellschaft, in: vhw Forum Wohneigentum 5 (2001), S. 252-257
- Schmals, Klaus M. (2002): Souveräne KonsumentInnen auf dem Wohnungsmarkt - Die Utopie ist tot, es lebe die Utopie?, in: vhw Forum Wohneigentum 3 (2002), S. 158-168
- Stadt Essen. Amt für Vermessung, Kataster und Stadterneuerung (Hrsg.) (2001): Wohnen in Essen 2000. Wohnungssituationsbericht 1998/99 mit Ergebnissen der Wohnungsmarktbeobachtung. Essen
- Strauss, Anselm/Corbin, Juliet (1996): Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung, Weinheim
- vhw (Hrsg.) (1999): Mehr Transparenz auf dem Wohnungsmarkt – Die Konsumentensouveränität als Beitrag für eine neue Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager. Berlin

Prof. Dr. Klaus M. Schmals

Leiter des Lehrstuhls für Soziologie an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund. Arbeitsschwerpunkte: Die Modernisierung moderner Gesellschaften, Soziale Stadt und Aufbau ziviler Gesellschaften.

Wohnungspolitik in Deutschland

Die Entwicklung der Wohnungspolitik in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg lässt sich chronologisch in acht Phasen darstellen. Charakteristisch ist ein Paradigmenwechsel bzw. ein Wandel der Wohnungspolitik hin zu mehr Marktorientierung – ohne dass dieser immer konsequent vollzogen worden ist. Generell wird heute eine Reflexion über die prinzipielle Rolle des Staates innerhalb der Wohnungspolitik vermisst. Eine Entscheidung zwischen „mehr Markt“ und/oder „mehr Staat“ fällt da nicht leicht. Sie ist umso schwieriger, da die Wohnungspolitik in Deutschland vielschichtig mit anderen Bereichen der Gesellschaft vernetzt ist. Insbesondere die Vermögenspolitik (Eigenheimbau und Eigenheimerwerb) nimmt einen hohen Stellenwert in diesem Politikfeld ein. Die Eigentumspolitik eröffnet dabei die Chance zu mehr Nachfrageorientierung in der Wohnungspolitik.

In der Ausgabe 3/2003 des vhw – Forum Wohneigentum stellt Anette Wolf den Wandel ausführlich dar. Die Autorin arbeitet am vhw-Projekt „Nachfrageorientierte Wohnungspolitik“ mit.

1946 – 1949	Sicherstellung einer Mindestversorgung durch zwangswirtschaftliche Maßnahmen,
1950 – 1959	Steigerung des Wohnangebots durch die Wohnungsbauförderung,
1960 – 1970	Überführung der Wohnungswirtschaft in die Soziale Marktwirtschaft,
1971 – 1975	Entstehung eines umfassenden Mieterschutzes (Rückkehr zum staatlichen Interventionismus),
1976 – 1979	Stärkung der Vermögensbildung und Förderung der Wohnungsbestandsverbesserung,
1980 – 1989	Rückkehr zur Marktwirtschaft,
1990 – 1997	Wohnungspolitik im vereinigten Deutschland und
1998 – heute	Reform der Wohnungspolitik: vom sozialen Wohnungsbau zur sozialen Wohnraumförderung.