

Peter Rohland

„Wohnungspolitik im Umbruch – Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat“

Entwicklungsgeschichte des vhw-Positionspapiers

Seit seiner Mitgliederversammlung 2003 hat der vhw in seinem Zielkatalog des § 3 seiner Satzung folgende Regelungen aufgenommen: „Der Verband dient ... Zwecken zur Verbesserung ... der Beziehungen zwischen den Akteuren auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere durch Stärkung der Souveränität des Bürgers...“ Diese Satzungsänderung trägt folgendem Umstand Rechnung: Der vhw hat sich seit seiner Forderung nach „Konsumentensouveränität“ auf dem Verbandstag in Weimar im September 1999 für einen Perspektivwechsel auf den Wohnungsmärkten eingesetzt. Nicht mehr der Investor, der Stadtplaner, der Architekt, der Wohnungspolitiker des Bundes und der Länder, der Bewilligungsreferent im Ministerium soll definieren, wie gewohnt werden soll, sondern der Bürger als Konsument am Wohnungsmarkt.

Dem 1999 erstmals der Öffentlichkeit vorgestellten Perspektivwechsel ging im Verband die Einsicht voraus, dass die vielfältigen Veränderungsprozesse¹ den Bürger in den Mittelpunkt einer Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik gestellt haben. Diese Einsicht wird offenkundig auch von der Bundesregierung geteilt, wenn sie in ihrem städtebaulichen Bericht feststellt, dass „das Engagement der Bürgerinnen und Bürger (eine) unverzichtbare Voraussetzung auf dem Weg der Stadt der Zukunft ist“ und dies mit der Forderung verknüpft, dass Mitgestaltung und Mitbestimmung in der Stadtentwicklung zunehmen müssen.

Die vom vhw angestrebte neue Beziehung zwischen den Akteuren am Wohnungsmarkt und in der Stadtentwicklung unter dem Leitbild der Bürgergesellschaft stellt den Bürger als souveränen Konsumenten in den Mittelpunkt. Das Leitbild betont die Eigenverantwortlichkeit und Eigenständigkeit der Bürger im Lebensbereich Wohnen. Es wird mit diesem Leitbild dem Bürger ein Mehr an Eigenverantwortung abverlangt und im Gegenzug vom Staat ein Mehr an Partizipation, ein Mehr an Transparenz gefordert. Dieser emanzipatorische Anspruch setzt das Vorhandensein von Konsumentensouveränität voraus. Dem vhw ist bewusst, dass der Weg vom Selbstverständnis („der Bürger hält sich für souverän“) zum tatsächlich souveränen Konsumenten noch weit ist. Entscheidend ist daher, dass der Bürger unter Mitwirkung der anderen Marktbeteiligten befähigt wird, auch in dem Handlungsfeld Wohnen eine teilhabende Rolle als Nachfrager

anzunehmen und auszufüllen. Mit dem Ziel, die Voraussetzungen für das Einlösen des Leitbildes Bürgergesellschaft zunächst auf dem Wohnungsmarkt auszuloten, wurde vom vhw bereits 1997 unter Leitung des stellvertretenden Vorsitzenden, Herrn Nordalm, eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Ergebnisse wurden in dem 1999 veröffentlichten Projektbericht „Mehr Transparenz auf dem Wohnungsmarkt – Die Konsumentensouveränität als Beitrag einer neuen Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager“ vorgestellt.

Aus der auf dieser Grundlage fortgeführten Verbandsarbeit hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine erfolgreiche Transformation des aktivierenden und ermöglichenden Staates in die Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik die „Grundlagenarbeit“ auf zwei Handlungsfeldern voraussetzt, und zwar auf den Feldern der Transparenz und der Partizipation:

- Eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat und Bürger und insbesondere die erweiterte Rolle und Teilhabe des Bürgers setzen auf jeder Bewertungs- und Gestaltungsebene von Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik differenzierte Kenntnisse über Zusammenhänge, sachliche und räumliche Wirkungsmuster sowie Bürgerverhalten und -wünsche voraus. Nur auf der Basis entsprechender Informationen kann geklärt werden, welche Handlungsfelder in welcher Form staatliche Aufgabe bleiben sollen, welches die angemessene Regelungsebene ist und wie das Partizipationserfordernis ausgestaltet und umgesetzt werden kann. Zu diesem Zweck müssen neue Instrumente entwickelt und sachgerecht eingesetzt werden. Vor allem gilt es, die bestehenden Informationsdefizite über wohnungsbezogene Einstellungen und räumlich-qualitative Verhaltensmuster der Bürger systematisch abzubauen.
- Eine neue Verantwortungsteilung, aber auch die bürgergerechte und damit erfolgreiche Planung und Umsetzung von Wohnungs- und Stadtentwicklungskonzepten erfordert eine sehr viel stärkere und aktivere Partizipation der Bürger. Als Einsatz bietet sich als allgemeines normatives Leitprinzip des Verantwortung teilenden Staates der Ausbau des bisher im Wesentlichen im Umweltrecht implementierten Kooperationsprinzips an. Dies erfordert eine Fort- bzw. Neuentwicklung von kooperationsspezifischen Handlungs- und Steuerungsinstrumenten.

¹ Siehe hierzu das Papier „Wohnungspolitik im Umbruch – Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat“ in diesem Heft, S. 182-234.

Zur Funktionsfähigkeit der künftigen Akteursbeziehungen in der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik unter dem Leitbild „Bürgergesellschaft“ gehört selbstverständlich die räumliche Dimension. Für den vhw finden die entscheidenden Veränderungsprozesse, die eine Neuausrichtung in der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik notwendig machen, auf der Ebene der Region statt. Das war für den Verband der Anlass, unter Leitung des Vorstandsmitgliedes, Prof. Dr. Borchard, und Dr. Aring die Regionalisierungsprozesse in den Stadtregionen dahingehend zu bewerten, ob und wie in dieser räumlichen Bezugs Ebene regionale Wohnungspolitik derzeit umgesetzt wird bzw. umgesetzt werden kann.

Mit dem vorgelegten Papier „Wohnungspolitik im Umbruch – Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat“ möchte der Vorstand

für die Mitglieder

- den Stand der Umsetzung seiner bisherigen Arbeit unter den vorbezeichneten Vorgaben aufzeigen,
- eine Diskussionsgrundlage für die Fortsetzung der Verbandsarbeit vorlegen,

gegenüber der (Fach-)Öffentlichkeit

- das neue Profil des Verbandes und seine weitere Arbeit verdeutlichen.



Peter Rohland

Hauptgeschäftsführer des vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V.

Wohnungspolitik im Umbruch – Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat

Positionspapier des vhw

1. Einführung: Hintergrund und Ausgangsposition des vhw

In verschiedenen Zusammenhängen wird derzeit über regionale Wohnungspolitik diskutiert. Diese Diskussion ist auch eine Reaktion auf die tief greifende Umbruchphase, in der sich die Wohnungsmärkte in Deutschland befinden. Die Ursachen für diese Situation sind vielfältig, einige seien an dieser Stelle nur kurz benannt: Eine zukünftig dramatisch alternde Bevölkerung und sinkende Bevölkerungszahlen werden langfristig den demographischen Wandel in Deutschland prägen. Die Rahmenbedingungen nationaler Politik werden künftig mehr noch als bisher durch die zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft, der Internationalisierung der Finanzmärkte und der fortschreitenden Integration Europas bestimmt. Leistungskraft und Leistungsgrenzen des Sozialstaates stehen zudem angesichts der fiskalischen Handlungsspielräume der öffentlichen Hand auf dem Prüfstand.

Vor dem Hintergrund dieses Veränderungsprozesses erhalten Fragen gesellschaftlicher Transparenz, Möglichkeiten der tatsächlichen Wahrnehmung von Partizipation der Bürger sowie das Maß der Verantwortung des Einzelnen für sich selbst und die Gestaltung der Gesellschaft einen neuen Stellenwert. Sie sind auf der Suche nach einem neuen Gesellschaftsvertrag unter den Be-

dingungen einer globalisierten Wirtschaft und einer individualisierten Gesellschaft. Die Antwort ist das gesellschaftliche Leitbild der „Bürgergesellschaft“, das eine Neujustierung des Verhältnisses von Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Bürger anstrebt. Es wird mit diesem Leitbild dem Bürger ein Mehr an Eigenverantwortung abverlangt und im Gegenzug vom Staat ein Mehr an Partizipation, ein Mehr an Transparenz gefordert. Der vhw hat dieses Leitbild einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Bürger aufgegriffen und zur Leitlinie seiner künftigen Verbandspolitik gemacht. Allerdings ist der Bürger auf eine erweiterte Teilhabe in den Handlungsfeldern Wohnen und Stadtentwicklung bislang nur unzureichend vorbereitet und eingestellt. Seine jahrzehntelange Prägung durch die (gewollten) Unvollkommenheiten des Wohnungsmarktes hat bei ihm nicht zur Herausbildung der notwendigen Kompetenzen und Denkmuster geführt. Der Bürger muss daher zunächst befähigt werden, seine Bedürfnisse und Wünsche auf dem Wohnungsmarkt und für den Prozess in Stadträumen zu erkennen, zu formulieren und einzusetzen. Denn nur durch eine Emanzipation des Bürgers kann das Leitbild der „Bürgergesellschaft“ eingelöst werden.

In gleichem Maße trifft dies auf die eingeschliffenen Reaktionen und Handlungsstrategien der Politik und noch mehr der Verwaltung zu. Vom Lippenbekenntnis zum mündigen Bürger bis

zu seiner Akzeptanz ist ein steiniger Weg zurückzulegen. Der vhw will auf diesem Weg die Akteure begleiten und unterstützen.

Die Transformation dieses Leitbildes in die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik muss in ihrer räumlichen Dimension aus Sicht des vhw auf der Ebene der Region erfolgen. Denn die gegenwärtig zu beobachtende räumliche Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte zeigt, dass sie den Weg der Regionalisierung gegangen ist, und zwar sowohl im Sinne eines Herausspringens aus dem kommunalen Bezugsrahmen als auch im Sinne einer großräumigen Ausdifferenzierung: Wo im Alltag vieler Menschen beim Arbeiten, Einkaufen und in der Freizeit kommunale Grenzen keine nennenswerte Rolle spielen, da sind auch Wohnungsmärkte regional geworden. Wo zunehmend individualisierte Menschen und sozial ausdifferenzierte Gesellschaften auf dauerhaft entspannte Märkte treffen, gibt es große Spielräume für Umschichtungen und räumliche Selektion. Wo großräumig nicht länger Konvergenz, sondern extreme räumliche Differenzierung im Sinne eines Nebeneinanders von wachsenden und schrumpfenden Räumen das Bild prägt, da gibt es auch ganz unterschiedliche Herausforderungen an Wohnungsmärkte.

Unter den früheren Bedingungen von stetig wachsender Flächennachfrage und zyklisch wiederkehrender Knappheit hatte man allerorten prinzipiell ähnliche Herausforderungen zu bewältigen. Unter den heutigen Bedingungen stärkerer regionaler Ausdifferenzierung fallen die regionalen Wahrnehmungen vollkommen auseinander. In Deutschland ist heute ein in dieser Ausprägung bislang unbekanntes Nebeneinander schrumpfender und prosperierender Regionalmärkte, eine Parallelität bedrohlicher Leerstände einerseits und angespannter regionaler Wohnungsmärkte und -segmente andererseits zu verzeichnen – bis hin zur Gleichzeitigkeit beider Erscheinungsformen innerhalb einer Region. Es spricht einiges für die These, dass sich diese Disparitäten auf den Wohnungsmärkten mittel- und langfristig verfestigen oder sogar verstärken könnten. Bonn und Magdeburg müssen vor vollkommen unterschiedlichen Erfahrungshorizonten und Perspektiven agieren.

Angesichts dieser Entwicklung nimmt die Region als räumliche Dimension für eine inhaltliche Neuausrichtung der Wohnungspolitik eine zentrale Rolle ein. Der vhw hat sich daher entschlossen, zunächst die aus der Transformation der Wohnungs-

politik für die Regionalisierungsdiskussion ausgehenden Veränderungsimpulse aufzubereiten (vgl. Teil B in Abbildung 1). Der Begriff der „Regionalisierung“ der Wohnungspolitik muss hierbei unter verschiedenen Aspekten betrachtet werden. Denn die Veränderungsimpulse für die sich abzeichnende Umbruchsituation kommen nicht nur aus den bereits angesprochenen räumlichen Entwicklungen. Und genauso wenig enden die Veränderungen nicht mit einem neuen räumlichen Verständnis. Die Umbrüche sind sehr viel weit reichender, wie weiter unten in Kapitel 8 aufgezeigt wird. Daher muss das Regionalisierungsthema in einen übergeordneten Kontext eingebettet werden, d. h. in eine weitergehende Diskussion über den Wandel des Staatsverständnisses im Allgemeinen und der Wohnungspolitik im Besonderen.

Darüber hinaus ist die politische Kultur in den Regionen unterschiedlich. Der Dialog zwischen Bürger und Staat hat nicht in allen Teilen der Republik, selbst innerhalb der einzelnen Bundesländer, die gleiche Tradition und Form. In dem vorliegenden Text

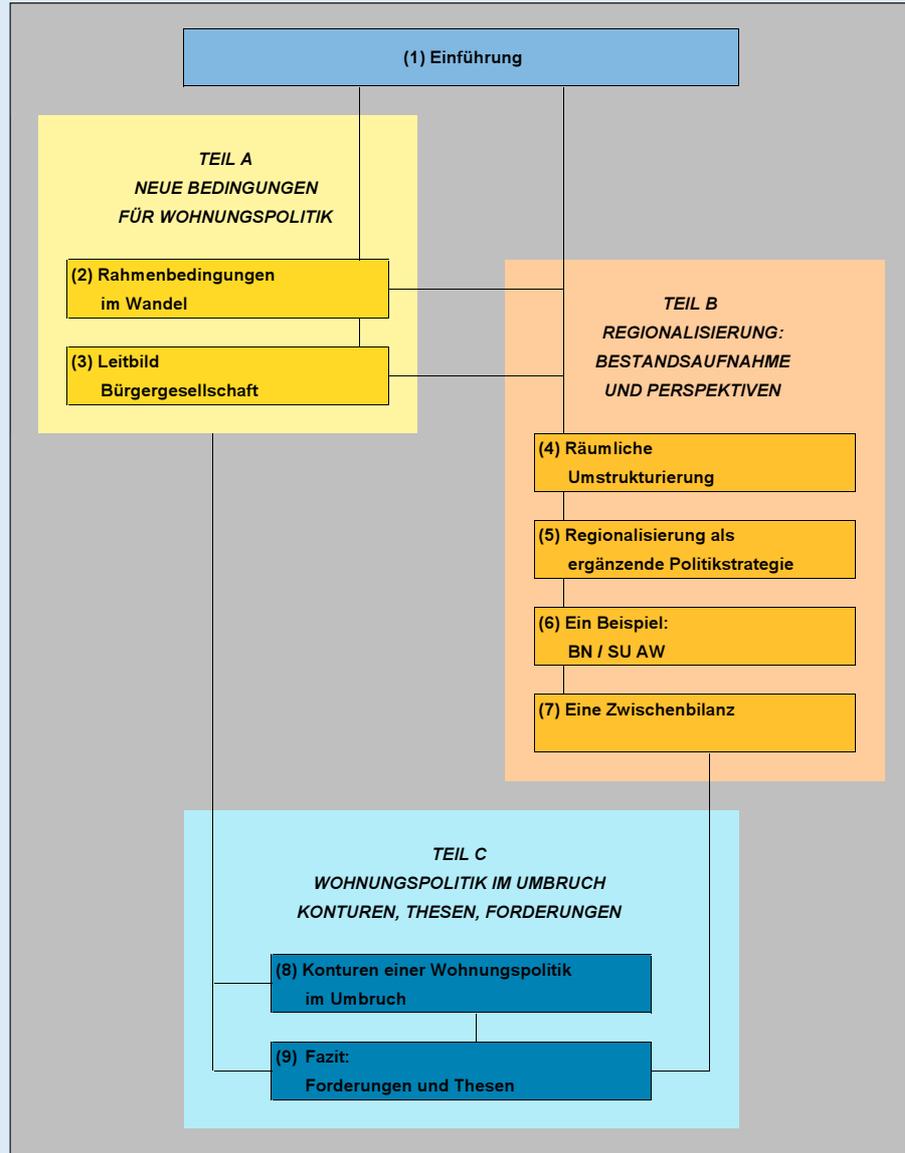


Abb. 1: Aufbau der Argumentation.

wird diese Aufgabe gelöst, indem zunächst die neuen Bedingungen der Wohnungspolitik mit dem Schwerpunkt „Leitbild Bürgergesellschaft“ skizziert (vgl. Teil A in Abbildung 1) und abschließend Konturen, Thesen und Forderungen einer Wohnungspolitik im Umbruch zur Diskussion gestellt werden (vgl. Teil C in Abbildung 1).

Der Aufbau der Argumentation im Rahmen dieser „Mehrebe-nendiskussion“ soll durch das Schaubild verdeutlicht werden.

Teil A Neue Bedingungen für die Wohnungspolitik

2. Rahmenbedingungen im Wandel

Die aktuelle Diskussion über die Zukunft der Wohnungspolitik ist keine Zufallserscheinung. Sie spielt vor dem Hintergrund einer Reihe von tief greifenden Umbrüchen, die das Leben in Deutschland verändern und deshalb die öffentliche Diskussion noch länger prägen werden. Die Entwicklungen kommen gleitend und laufen nicht im Gleichtakt, sondern zeitlich versetzt. Für die gesellschaftliche und politische Entwicklung passt deshalb nicht das Bild des „Schalterumlegens“, sondern eher das einer „evolutionären Entwicklung“.

2.1 Alterung, Bevölkerungsschrumpfung und regionale Wanderung

Trotz Zuwanderung wird die Bevölkerungszahl in Deutschland zurückgehen und der Anteil der Älteren und Alten wird deutlich zunehmen. Regional gibt es deutliche Unterschiede. Bis etwa 2015/20 ist aufgrund von Haushaltsverkleinerungsprozessen jedoch mit stabilen bzw. steigenden Haushaltszahlen zu rechnen. Als Effekt werden die Märkte entspannter, die Quantitäten der Nachfrage gehen zurück, die Qualitäten verändern sich mit den Alters-, Haushalts- und Sozialstrukturen. Hinzu tritt in der Zukunft ein noch deutlicheres Auseinanderfallen von Räumen mit guter und schlechter Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, was sich sowohl auf die Binnen- als auch auf die Außenwanderung auswirkt. Die Folgen des demographischen Wandels werden sich so keinesfalls einheitlich, sondern räumlich differenziert zeigen. In Zukunft wird die räumliche Dynamik noch stärker als in der Vergangenheit zu einer der wichtigsten Triebkräfte der Entwicklung der Wohnungsmärkte.

2.2 Bedeutungsverlust der Industriegesellschaft, Individualisierung und Milieus

In Deutschland zerfallen die Industriegesellschaft und damit ihr prägender Einfluss seit den 1970er Jahren. Das ist nicht mit einem Rückgang des industriellen Outputs zu verwechseln. Dieser steigt weiter, aber er wird anders erwirtschaftet. Eine stetig wachsende Rolle spielen vor- und nachgelagerte Dienstleistungen. Dafür bedarf es Strukturpassungen. Mit diesem Wandel

verändern sich auch die Menschen, sowohl als Produzenten als auch als Konsumenten. Sie passen sich an oder nutzen neue Freiräume. „Jenseits von Schicht und Klasse“ hat Ulrich Beck vor fast zwei Jahrzehnten ein Kapitel in seinem Buch „Risikogesellschaft“ betitelt, um einen wesentlichen Zug gesellschaftlicher Transformation zu charakterisieren. Die Konsumforschung grenzt seit längerem gesellschaftliche Milieus ab, in denen sich sowohl Relikte der Industriegesellschaft, andere traditionalistische Wertsysteme und neuere Lebenseinstellungen widerspiegeln. Im Gegensatz zur Industriegesellschaft, die auch kein homogener Block war, scheint die postindustrielle Gesellschaft jedoch kein neues Leitmuster hervorzubringen, sondern einen Pluralismus der Lebensstile, eine Vielfalt an Milieus. Milieus erklären, warum Personen trotz gleicher statistischer Merkmale ganz unterschiedliche Präferenzen am Wohnungsmarkt zeigen können. Die Lebensstile und Milieus sind eine Facette der Ausdifferenzierung der Nachfrage.

2.3 Umbau des Sozialstaates – neues Staatsverständnis

Im Zentrum staatlichen Handelns steht bisher in Deutschland der Sozialstaat, der seit Mitte der 1950er Jahre und insbesondere seit den 1970er Jahren systematisch ausgebaut wurde. Diese Entwicklung hat inzwischen die finanziellen Möglichkeiten des Staates überfordert, wobei die Kosten für die deutsche Einheit – Abfederung der Entindustrialisierung über die Sozialsysteme – diesen Prozess erheblich beschleunigten. Diese Belastungen werden vor dem Hintergrund der Globalisierung zunehmend als Hindernis für ökonomische Entwicklungen empfunden. Bei der aktuellen Diskussion über die Zukunft Deutschlands geht es vordergründig um Einsparmöglichkeiten durch Einschränkungen des Sozialstaates, tatsächlich jedoch um das zukünftige Staatsverständnis. Man spricht in diesem Zusammenhang vom Übergang des „Versorgungsstaates“ zum „aktivierenden Staat“, um die absehbare Schwerpunktverschiebung zu umreißen. Allerdings bedarf dieser Prozess noch einer weiteren inhaltlichen Ausformulierung und einer erfolgreichen Vermittlung. Zur Zukunft staatlichen Handelns gehört auch eine neue Klärung der Beziehungen und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen. (Die Föderalismuskommission, die hierzu im Zusammenspiel der großen Parteien Vorschläge erarbeiten sollte, ist leider im Dezember 2004 gescheitert. Die Aufgabe ist damit aber wohl nicht auf Dauer zurückgestellt.)

2.4 Folge: Wohnungspolitik im Umbruch

Die Veränderungen der Rahmenbedingungen haben erhebliche Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik.

Zunächst stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Zukunft der Wohnungspolitik des Bundes und der Länder. Der Ausbau der Städte und Gemeinden vor dem 1. Weltkrieg erfolgte ohne jede staatliche Förderung. Wohnungspolitik ist in Deutschland histo-

risch von gravierenden außenpolitischen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen ausgelöst und geprägt: 1. Weltkrieg, Inflation als Folge des Ruhrkampfes, Kriegszerstörungen des 2. Weltkrieges, Flucht und Vertreibung, Ost-West-Wanderung bis zum Mauerbau und nach dem Fall der Mauer, wirtschaftspolitisch induzierte Einwanderung Südeuropa seit den 1960er Jahren, politisch forcierte Rückholung deutscher Minoritäten aus Osteuropa. Die Migrationsfolgen dieser von anderen Politikbereichen ausgehenden Entwicklungen musste durch Wohnungspolitik verarbeitet werden. Sie tat dies mit den Instrumenten der Steuer, direkten Subventionen und der Raumplanung. Derzeit ist keine politisch ausgelöste Migrationswelle in Sicht. Wenn in dieser Situation auf breiter Front über die Zukunft des Sozialstaates diskutiert wird und dabei ein neues Ausräumen zwischen staatlicher Fürsorge und individueller Verantwortung den politischen Alltag prägt, dann bleibt die Wohnungspolitik davon nicht unberührt. Wenn der Begriff Wohnungsnot in seiner historischen Dimension verblasst und gleichzeitig die öffentlichen Haushalte extrem verschuldet sind, dann ist die Forderung nach einem Zusammenstreichen öffentlicher Subventionen oder Steuererzichte (Sozialer Wohnungsbau, Eigenheimförderung) wenig überraschend.

Insofern steht die Wohnungspolitik des Bundes und der Länder derzeit unter einem starken Legitimationsdruck und es ist offen, wie viel Wohnungspolitik als staatliche Aufgabe bestehen bleibt. Klar ist: Der Wohnungsbereich wird zunehmend in die Diskussion über einen weit reichenden Subventionsabbau und den Rollenwandel des Staates hineingezogen. Gleichzeitig geht es um eine mögliche neue Zuordnung wohnungspolitischer Aufgaben zu den verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen (Regionalisierung, Auf- und Abschichtung). Und schließlich muss Wohnungspolitik mit den Konstellationen einer individualisierten und sich segmentierenden Gesellschaft umgehen. Der Umbruch steht erst am Anfang. Wohnungspolitik als Handlungsfeld des aktivierenden Staates muss noch formuliert werden.

3. Leitbild „Bürgergesellschaft“

3.1 Grundkonzept der Bürgergesellschaft

Für den vhw ist die Umbruchsituation in der Wohnungspolitik in dem größeren Kontext eines sich den veränderten Bedingungen angepassten Staats- und Gesellschaftsverständnisses einzuordnen. Die Grundlinien dieses für die künftige Verbandspolitik leitenden Verständnisses stellen sich folgendermaßen dar:

Der gesellschaftliche Wandel in seinen vielfältigen Ausprägungen auf der einen und die eingeschränkten Handlungsspielräume des Staates auf der anderen Seite erfordern eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Sechzig Jahre erlebte Demokratie haben die Bürger selbstbewusster und den Staat unsicherer gemacht. Auf dieser Grundlage wird sich ein angepasstes Staats- und Gesellschaftsverständnis herausbilden, welches sowohl die Beziehungen zwischen Staat

und Bürger als auch die Kompetenzstufung staatlichen Handelns zum Inhalt hat. Dieses neue Leitbild weist enge Bezüge zum Thema „regionalisierte Wohnungspolitik“ auf. Es dient nicht nur als Basisorientierung für die Gestaltung der Politik auf dieser räumlichen Ebene, sondern bezieht gleichermaßen, etwa durch das räumliche Verhalten der Bewohner, Impulse für sein Zustandekommen.

Der vhw hat das neue Gesellschaftsverständnis von der Bürgergesellschaft im aktivierenden und ermöglichenden Staat aufgegriffen und zur Leitlinie seiner künftigen Verbandspolitik erhoben.

Das Konzept des „aktivierenden Staates“ nimmt das Konzept einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen staatlicher Steuerungsverantwortung und Verantwortung übernehmender Bürgergesellschaft auf. Es konkretisiert sie, indem es die Voraussetzungen für eine Entfaltung der Selbstregulierungspotenziale des Einzelnen und der Gesellschaft schafft. Der aktivierende Staat ist damit kein sich zurücknehmender Staat, sondern ein auf die Gesellschaft einwirkender Staat. Durch die Bereitstellung von entsprechenden Handlungs-, Organisations- und Verfahrensformen verleiht er dem Konzept der Verantwortungsteilung Profil. Hierin besteht der prinzipielle Unterschied zu den alternativen Konzepten vom „schlanken Staat“ und vom Rückzug des Staates. Für den Bürger bedeutet die neue Verantwortungsteilung einerseits eine verstärkte Übernahme von Aufgaben im Sinne von Eigenverantwortung und andererseits ein Mehr an Partizipation an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen.

Die neue Verantwortungsteilung beschränkt sich nicht nur auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern betrifft in der vertikalen Dimension auch mehrere Stufen der Verantwortung zwischen den verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns, wie sie bereits im Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“ angelegt ist. Dort ist das Prinzip der Dezentralisierung fester Bestandteil einer an Effizienz und Effektivität orientierten Neuorganisation der Verwaltung im aktivierenden Staat.¹

Diese innerstaatliche Verantwortungsstufung (Verpflichtungsstufung)² kennzeichnet die unterschiedlichen Intensitätsgrade künftiger staatlicher Aufgabenwahrnehmung und umfasst drei Kategorien:

- **Gewährleistungsverantwortung.** Öffentliche Aufgaben und Ziele werden im demokratischen Prozess identifiziert. Dies bedeutet keineswegs automatisch die Übernahme der Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung.
- **Finanzierungsverantwortung.** Diese fällt dem Staat erst dann zu, wenn marktgerechte Erlöse nicht zu erzielen sind bzw. die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen

¹ Vgl. Stichwort „Neues Steuerungsmodell“, in: Online-Verwaltungsexikon (www.olev.de/n/nsm.htm).

² Vgl. Bernhard Blake: Aktivierender Staat – aktivierende Bürgergesellschaft. Eine Analyse für das Bundeskanzleramt. Hannover 2001, S. 24 ff.

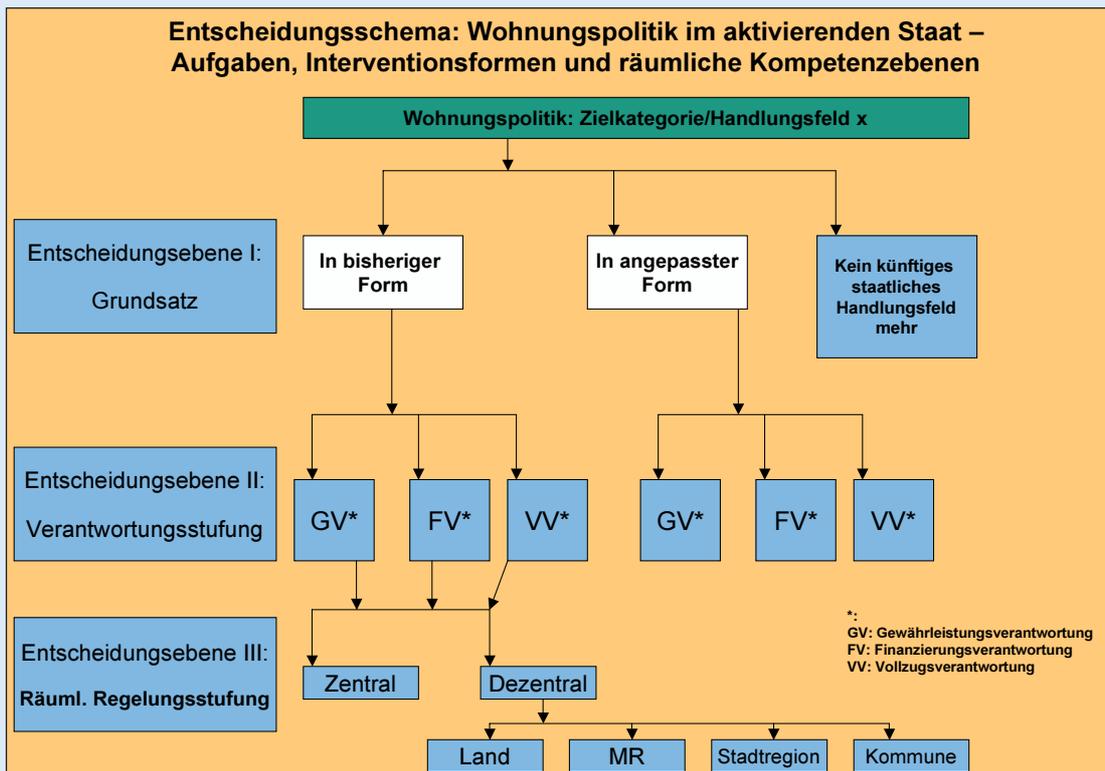


Abb. 2: Entscheidungsschema: Wohnungspolitik im aktivierenden Staat.

Zielsetzung entspricht, etwa um gravierende soziale Nachteile auszugleichen.

- Vollzugsverantwortung.** Nur wenn alternative Handlungsträger fehlen oder die Übernahme der Aufgaben durch diese aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet, wird der Staat in der Leistungserbringung aktiv.

3.2 Entscheidungsstufung von Wohnungspolitik im aktivierenden Staat

Die Übersicht in Abbildung 2 zeigt das entsprechende mehrstufige Entscheidungsschema für wohnungspolitisches Handeln im aktivierenden Staat. Auf der ersten Ebene wird im Rahmen des demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses grundsätzlich über die Verfolgung wohnungspolitischer Ziele entschieden. Perspektivisch bedeutet dies die Festlegung, ob ein derzeitiges Handlungsfeld, wie z. B. die Wohneigentumsförderung, künftig überhaupt in staatlicher Verantwortung verbleibt und, wenn ja, ob in der bisherigen oder in einer den veränderten Bedingungen angepassten Form. Auf der nächsten Ebene wird darüber entschieden, ob der Staat neben der Gewährleistungsverantwortung in Form regulierender Gesetzgebung auch die Finanzierungsverantwortung sowie die Vollzugs- bzw. Umsetzungsverantwortung für das jeweilige Handlungsfeld übernimmt.

Auf der dritten Ebene wird für jede dieser Verantwortungsstufen die angemessene Kompetenz- bzw. Durchführungsebene ermittelt, wobei als leitende Entscheidungskriterien – neben den objektiven Bedingungen und dem Bürgerwillen – grundsätz-

lich die entsprechenden Prinzipien im aktivierenden Staat – Subsidiarität und Dezentralisierung – heranzuziehen sind.

Eine Übertragung des Konzeptes der „Bürgergesellschaft im aktivierenden Staat“ auf das Politikfeld „Wohnen“ mit der Kompetenzebene „Stadtregion“ bedeutet konzeptionell somit eine Berücksichtigung mehrerer paralleler Triebkräfte bzw. Impulse und die darauf aufbauende Ausformung des Politikkonzeptes einer „regionalisierten Wohnungspolitik“.

3.3 Impulse für eine Regionalisierung der Wohnungspolitik im aktivierenden Staat

Im aktivierenden Staat und unter den veränderten objektiven Rahmenbedingungen kommen die Impulse für eine regionalisierte Wohnungspolitik aus mindestens drei Richtungen:

- Zwischen den staatlichen Ebenen von „oben“ im Sinne der beschriebenen Dezentralisierung und hierarchischen Entkopplung bei der Produktion staatlicher Leistungen;
- aus bzw. zwischen den Kommunen von „unten“ aufgrund räumlich auf die Regionsebene verlagertes Entscheidungsnotwendigkeiten, wie sie sich aus einer Vielzahl veränderter (ökonomischer, fiskalischer etc.) Bedingungen ableiten, etwa der Notwendigkeit des effizienten Mitteleinsatzes oder den veränderten, d. h. stadtreionalen, Bedingungen erfolgreicher Standortpolitik

und

- durch den Bürger, dessen Bedürfnisse im aktivierenden Staat ins Zentrum der Gestaltung rücken, da dieser seine generellen

und spezifisch wohnungsbezogenen Aktivitätsmuster zumindest in Teilen auf die Ebene der (Stadt-)Regionen ausgeweitet hat. Dieser Umstand muss bei der Neugestaltung der Beziehung Bürger – Staat sowohl durch die Anpassung der staatlichen Kompetenzstufung als auch im Sinne neuer Beteiligungsformen berücksichtigt werden.

Während die auf Ex-post-Beobachtungen und Prognosen der künftigen Entwicklung beruhende Herleitung der Region als wichtige künftige Ebene von Wohnungspolitik relativ eindeutig erscheint, bestehen mehrere Herausforderungen:

- Im Rahmen des neuen Leitbildes sowie der Rahmenbedingungen sind die künftigen grundsätzlichen Aufgabenfelder staatlicher Wohnungspolitik zu ermitteln, ihnen die adäquate Verantwortungsstufe (Gewährleistung, Finanzierung, Vollzug) zuzuordnen sowie die sachgerechte räumliche Kompetenz-, Finanzierungs- und Vollzugsebene zu bestimmen. Problematisch ist dabei weniger die grundsätzliche Festlegung – Beispiel: Die Grundversorgung mit Wohnraum bleibt staatliche Aufgabe – sondern vielmehr die angemessene Interventionstiefe und das Setzen geeigneter Standards („angemessener“ Wohnraum) im aktivierenden Staat.
- Die Ausformung der neuen Beziehung zwischen Bürger und Staat ist auf der Handlungsebene „regionalisierte Wohnungspolitik“ festzulegen. Dabei geht es zum Beispiel um das Thema „Partizipation“. Wie kann in Fragen der regionalisierten Wohnungspolitik eine adäquate Bestimmung von Feldern, Formen, aber auch Grenzen der Bürgerbeteiligung gefunden werden?
- Es sind Kriterien festzulegen, an denen bürgerliche Beteiligung in der Wohnungspolitik des aktivierenden Staates an die Grenzen übergeordneter Prinzipien stößt – und diese wie im Fall der „Nachhaltigkeit“ (Diskurs über die Folgen suburbanen Flächenverbrauchs) – angemessen zu bewerten.

Teil B Regionalisierung – Bestandsaufnahme und Perspektiven

4. Räumliche Umstrukturierung – Das wachsende Gewicht von Regionen

Mit den veränderten Rahmenbedingungen muss man sich auch auf neue räumliche Strukturen und Muster einlassen. Deutschland hat sich in der jüngeren Vergangenheit schon deutlich gewandelt, und dies wird auch noch so weitergehen. Immer wieder hört man in Diskussionen, die Region sei die relevante Handlungsebene der Zukunft in Deutschland und Europa.

Für diese These spricht einiges, denn zum einen weiten sich viele Alltagsbezüge aus und verlagern sich von einer lokalen auf eine regionale Ebene. Kommunale Selbstverwaltung muss zu-

nehmend auch im regionalen Verbund oder in regionaler Partnerschaft ausgeübt werden. Zum anderen beobachtet man großräumig eine Aufspreizung in ganz heterogene Entwicklungspfade. Beides beeinflusst die Wohnungsmärkte und die Wohnungspolitik.

4.1 Perspektive von unten: Maßstabsverschiebung in den Alltagsräumen – Die Region ist die Stadt

Zu den tief greifenden Veränderungen der Städte im 20. Jahrhundert zählen die Suburbanisierung und damit das Verschmelzen von Großstädten und ihrem Umland zu Ballungsräumen. Diese Entwicklung nahm mit dem Wohlstandswachstum und der Automobilisierung der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts Fahrt auf und hält seitdem an. Es sei daran erinnert, dass die Wohnflächeninanspruchnahme in Deutschland sich in den letzten 50 Jahren auf über 40 qm pro Person in etwa verdreifacht hat und dass die PKW-Dichte auf über 540 Fahrzeuge je 1.000 Einwohner bzw. 1,15 PKW je HH angewachsen ist.

Zunächst waren die Entwicklungen am Ballungsrand vor allem Alternativen zum Wohnen in der Stadt. Wohnen war dort preisgünstiger, luftiger, grünbezogener und alles andere als urban. Schon die Vorsilbe „Sub“ in Suburbia verweist auf die Unterordnung des Umlandes unter die Stadt. Und das Konzept der „Trabantensiedlung“ – als planerisches Konzept der 1960er und 1970er Jahre – unterstrich dieses funktionale Verständnis noch. Suburbanisierung wurde im Wesentlichen als Wohnen in weitgehend monofunktionalen Siedlungen mit viel Licht und Luft und einer guten Verkehrsanbindung an die Kernstadt verstanden.

Allerdings ist dieses Prinzip der Suburbanisierung in Deutschland über unterschiedliche Ausgangsräume hinweggegangen und hat unterschiedliche Ergebnisse erzeugt, wie einige exemplarische Hinweise zeigen. Im Ruhrgebiet füllte die Suburbanisierung einen früh industrialisierten und weitläufig mit Industrieanlagen durchsetzten Raum auf. In der Region Stuttgart fand sie viele vitale Städtchen und Städte mit eigener gewerblicher Basis als Anknüpfungspunkte. In Hamburg und München wuchs sie in dünn besiedelte, ländlich genutzte Räume hinein. In Leipzig und Dresden wurde sie bis 1990 in Großsiedlungen am Stadtrand gedrängt und setzte erst danach flächenhaft ein. Stadt-Umland-Entwicklung ist in Deutschland überall durch Suburbanisierung gekennzeichnet, aber es gibt sehr unterschiedliche Verläufe und Resultate.

Der Prozess der Stadtentwicklung im Umland hat sich über Jahrzehnte erstreckt, er hat sich dabei sukzessive verändert und damit auch das Umland. Es ist „gereift“. Das ist zunächst eine Folge der Jahre. Wenn nicht mehr alles so aussieht und genutzt wird, wie ursprünglich auf dem Reißbrett geplant, dann muss das nicht negativ sein. Bei positivem Verlauf stellen sich mehr Vielfalt, Lebendigkeit, wahrnehmbare Geschichte, eine neue innere Differenzierung, eine gewisse Patina und ähnliche Dinge ein. Das ist die physische Seite des Reifeprozesses.

Es gibt aber auch eine funktionale Seite. Weil die Umlandräume für immer neue Nutzungen interessant geworden sind, sind neben neuen Wohnungen vielfältige Arbeitsplätze, Einkaufs-, Bildungs- und Freizeitmöglichkeiten entstanden. Es kam zu einer „funktionalen Anreicherung“.³ Auch die sozialen Strukturen der suburbanen Räume sind vielfältiger geworden. Zumindest in Westdeutschland trifft das Klischee von der Familie im Einfamilienhaus auf die suburbanen Räume nicht mehr richtig zu.⁴ Soziale Unterschiede zu den Großstädten gibt es zwar weiterhin, aber gleichzeitig finden sich heute in Umlandräumen Sozialstrukturen, die noch vor zwei Jahrzehnten als „typisch großstädtisch“ galten.⁵ Im Zuge dieser Urbanisierung kommt es auch zu einer neuen räumlichen Ausdifferenzierung und Spezialisierung. Kunzmann hat für diesen Prozess das Bild vom „Archipel der Stadtregionen entworfen“, bei dem sich in einem weitläufigen Raum spezialisierte Inseln herausbilden.⁶ Dabei löst sich auch die hierarchische Struktur zentraler Orte zugunsten einer eher funktionsteiligen Komplementarität auf. Es entstehen neue spezialisierte Standortbereiche mit besonderen Profilen. Die Vermischung der Funktionen und die als Reaktion darauf entstehende Mehrfachausrichtung von Konsumenten führen zu weiträumigen, einander überlagernden Verflechtungsbereichen.⁷ Suburbane Räume sind so zu einem neuen Typus von Stadt geworden, für den Sieverts den inzwischen viel verwendeten Begriff Zwischenstadt⁸ eingeführt hat.

Diese neue Urbanität der (post)suburbanen Räume ist aber nicht erfahrbar aus der Perspektive des Flaneurs, des frühen Rezipienten der Großstadt. Sie ist erfahrbar im wahrsten Sinne des Wortes, nämlich durch eine regionale Automobilität mit einem Radius von bis zu 45 oder 60 Minuten Fahrzeit. Bei der Raumnutzung hat es sozusagen einem Maßstabssprung gegeben, bei dem neben die bekannte lokale und radiale Ausrichtung auch regionale und flächenhafte Ausrichtungen getreten sind. Die Urbanität der Zwischenstadt komponieren sich die Bewohner durch ihre Mobilität selbst. Beides zusammen – funktionale Anreicherung und Maßstabssprung bei der Raumnutzung – schafft nun wieder die Voraussetzung für das Voranschreiten der skizzierten regionalen Differenzierung in den Stadtregionen und insbesondere den Zwischenstädten.

Der hier pointiert und in aller Kürze geschilderte Prozess verläuft in der Realität über einen langen Zeitraum. Je nach Ausgangslage ist er in den verschiedenen Stadtregionen auch unterschiedlich weit vorangeschritten. In den polyzentrischen Großstadtregionen Westdeutschlands ist er wohl am deutlichsten erkennbar, und hier wird auch der größte Handlungsbedarf gesehen, um Verwaltungs- und Politikstrukturen an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Eine einfache Feststellung lautet: Zunehmend ist die Region die Stadt. Die Ortskommune passt mit ihrem begrenzten Raumbezug immer weniger zu den entstandenen regionalen Funktionalstrukturen. Man fragt sich, was lokale Demokratie noch bewirken kann, wenn Wähler und Nutzer von Stadträumen immer seltener identisch sind.

Vor diesem Hintergrund ist das Bemühen, die Region als administrative und politische Handlungsebene zu etablieren, nur allzu verständlich. Seit Beginn der 1990er Jahre hat es eine Vielzahl von konkreten Ansätzen und noch viel mehr Papiere zu dem Thema gegeben. Trotz einer breiten prinzipiellen Zustimmung sind die Widerstände im Konkreten jedoch erheblich, denn jede Neuordnung rüttelt auch an den etablierten Strukturen.

Ein kompletter Neubau einer regionalen Gebietskörperschaft gelang in der Region Hannover mit der Etablierung der „Region“, in der Aufgaben des Kreises, der kreisfreien Stadt und des Kommunalverbandes Großraum Hannover zusammengeführt wurden (vgl. Kasten). Im Südwesten wurde mit dem „Verband Region Stuttgart“ eine etwas kleinere Lösung etabliert, die im Herbst 2004 immerhin schon auf eine zehnjährige Erfolgsbilanz zurückblicken konnte. In anderen Räumen – wie dem Ruhrgebiet und dem Raum Frankfurt – scheiterten Vorstöße zur Etablierung einer neuen starken regionalen Selbstverwaltungsstruktur. Umgesetzt wurden nur „kleine Lösungen“, für die sich eine politische Mehrheit fand. Vor dem Hintergrund solcher Erfahrungen wurde in vielen Regionen von vornherein stärker auf freiwillige interkommunale Kooperationen gesetzt, mit denen das „Machbare angegangen werden kann“, ohne sich in Grundsatztretigkeiten zu verlieren. Als besonders erfolgreiches Beispiel gilt die Kooperation in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler nach dem Bonn-Berlin-Beschluss von 1991.

Beispiel: Regionalisierung in der Region Hannover

In der Region Hannover blickte man bereits auf eine etwa 30-jährige regionale Zusammenarbeit in unterschiedlichen institutionellen Formen zurück, als Mitte der 1990er Jahre der Vorschlag für eine noch weiter reichende regionale Integration auf die politische Agenda kam. „Im Jahre 1996 haben die damaligen Hauptverwaltungsbeamten von Landkreis, Landeshauptstadt und Kommunalverband Großraum Hannover, Herbert Droste, Jobst Fiedler und Valentin Schmidt, die bereits Anfang der 1970er Jahre verfolgte Konzeption, eine für alle entwicklungsbestimmenden Aufgabenbereiche der Region

³ Jürgen Aring: Die Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte im Kontext räumlicher Dynamik. In Forum Wohneigentum 5/2003, S. 268-272.

Jürgen Aring: Der Reifeprozess im Umland der Großstädte. Entwicklungen neu bewerten. In: Forum Wohneigentum 3/2001, S. 124-129.

⁴ Jürgen Aring und Günter Herfert: Wohnsuburbanisierung in Deutschland. In: Klaus Brake u. a. Hrsg.: Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen 2001, S. 43-56, S. 53.

⁵ Landtag NRW (Hrsg.): Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2004, S. 119.

⁶ Klaus R. Kunzmann: Welche Zukünfte für Suburbia? Acht Inseln im Archipel der Stadtregion.. In: Klaus Brake u. a. Hrsg.: Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen 2001, S. 213-221.

⁷ Hans. H. Blotevogel Hrsg.: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover 2002 (= ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 217); S. XXXIV.

⁸ Thomas Sieverts: Zwischenstadt. Braunschweig/Wiesbaden 1997 (= Bauwelt Fundamente 118).

Hannover verantwortliche Gebietskörperschaft zu errichten, wieder aufgegriffen. Mit dem so genannten Blauen Papier legten sie der Öffentlichkeit eine Diskussionsgrundlage vor, mit der sie die Auflösung des Landkreises und des Kommunalverbandes Hannover und – als deren Rechtsnachfolgerin – die neu zu bildende Region Hannover vorschlugen. Dieser neuen Selbstverwaltungskörperschaft mit direkt gewählter Vertretung sollten die bisher kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Landeshauptstadt Hannover angehören.⁹

Nach einem längeren Diskussionsprozess gelang es schließlich, die Idee der „Region Hannover“ zu operationalisieren, indem die Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Region geklärt, eine Organisationsstruktur entwickelt und ein Modellhaushalt erarbeitet wurde. Dabei war eine Vielzahl von Widerständen zu überwinden (vgl. Frohner/Priebs¹⁰ und Arndt/Priebs¹¹). Letztlich gelang es damit aber, eine breite politische Unterstützung für die Bildung der neuen Gebietskörperschaft aufzubauen. Im November 2001 trat dann das Gesetz zur Bildung der Region Hannover in Kraft und die neue Gebietskörperschaft konnte aufgebaut werden und ihre Arbeit aufnehmen.

Die regionale Neuordnung betrifft auch Fragen der Wohnungspolitik.¹² Allerdings ist die Wohnungspolitik nicht vollständig auf der regionalen Ebene gebündelt. Die Region hat die Verantwortung für die Regionalplanung, jedoch nicht für die Flächennutzungsplanung. Sie hat auch für die kleineren Gemeinden die Bauaufsicht vom Landkreis übernommen. Schließlich sind einige wohnungspolitische Spezialthemen, die sich aus sozialen Politikzuständigkeiten der Region ergeben (Jugend, Senioren) auf der regionalen Ebene angesiedelt. Eine komplette Regionalisierung der kommunalen Wohnungspolitik wurde jedoch nicht gewünscht. Zwar wurde in der Phase der Operationalisierung der Region auch diskutiert, die Zuständigkeiten des Wohnungsamtes der Stadt Hannover an die Region zu übertragen, um damit die soziale Wohnbauförderung besser in der Region zu verteilen. Dies erwies sich politisch aber nicht als mehrheitsfähig. Und der finanzielle Ausgleich in der neuen Region (Sozialhilfeausgleich) hat vieles von den Problemen genommen. Die finanzielle Seite des Regionalproblems hat sich aufgelöst. Im Ergebnis wurde dann die Entscheidung für eine doppelte Zuständigkeit (kommunal, regional) getroffen. Die wohnungspolitischen Zuständigkeiten der Region sind wiederum auf das Sozialdezernat und das Planungs- und Umweltdezernat aufgeteilt.

sche Prosperität der Bundesrepublik schuf nicht nur die Spielräume für eine soziale, sondern auch für eine räumliche Ausgleichspolitik. Dies lief zwar nicht auf eine Nivellierung von Unterschieden, doch aber auf eine politische Einlösung des Postulats der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hinaus. Ungeachtet aller Unterschiede entwickelten sich die Teilräume der Bundesrepublik über einen längeren Zeitraum im Wesentlichen einheitlich in die gleiche Richtung.

Inzwischen deutet jedoch vieles auf eine zunehmende regionale Spreizung in Deutschland hin. Als Erstes ist im Zuge der deutschen Einheit mit dem extrem dünn besiedelten Nordosten ohne größere Städte (mit Ausnahme Berlins) ein Raumtyp hinzugekommen, den es in der alten Bundesrepublik in der Größe und Weitläufigkeit nicht gab. Im Zuge des politischen Bemühens um eine Angleichung zwischen Ost und West wurde dieser räumliche Strukturaspekt zunächst in den Hintergrund gedrängt. Mit der Angleichung der Rechts- und Planungssysteme, massiven Infrastrukturinvestitionen und der politischen Vorgabe der „Schaffung blühender Landschaften“ sollte eine Angleichung herbeigeführt werden. Fünfzehn Jahre später zeigt sich, dass das Ziel nicht erreichbar ist. Der Nordosten ist ein Raum, für den neue Vorstellungen von regionaler Entwicklung und Daseinsvorsorge entwickelt werden müssen. Inzwischen ist klar: Deutschland besitzt, wie viele Nachbarländer auch, eine dünn besiedelte Peripherie. Was Småland für Schweden und Jütland für Dänemark darstellt, ist der Nordosten für Deutschland.

Überlagert wird dieses räumliche Muster aber noch von funktionalen Veränderungen. Im internationalen Wettbewerbskontext werden manche Räume zu einer Art Semiperipherie zwischen westeuropäischen Kernräumen („blaue Banane“, „Pentagon“) und Billiglohnstandorten in Osteuropa, für die es in der globalisierten Ökonomie und Wissensgesellschaft noch keine rechte Rolle gibt. Dies gilt jedenfalls für viele dünner besiedelte Räume ohne gute Vernetzung mit den Ballungsräumen und ohne besonderes landschaftliches Potenzial. Allerdings darf man aus solchen Überlegungen keinen platten Determinismus für die Zukunftsperspektiven von Räumen ableiten. Manche der so genannten ländlichen Räume haben durchaus eine starke Position gefunden, während die Perspektiven mancher altindustrialisierter Ballungsräume noch ganz unsicher sind. An einer wachsenden regionalen Spreizung der Entwicklungsperspektiven von Räumen aufgrund von Globalisierung und Herausbildung einer

⁹ Angela Rühmann: Die unterschiedlichen Verbandsmodelle im Großraum Hannover. In: Kommunalverband Großraum Hannover Hrsg.: Großraum Hannover. Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft. Hannover 2001 (= Beiträge zur regionalen Entwicklung 96), S. 31-50.

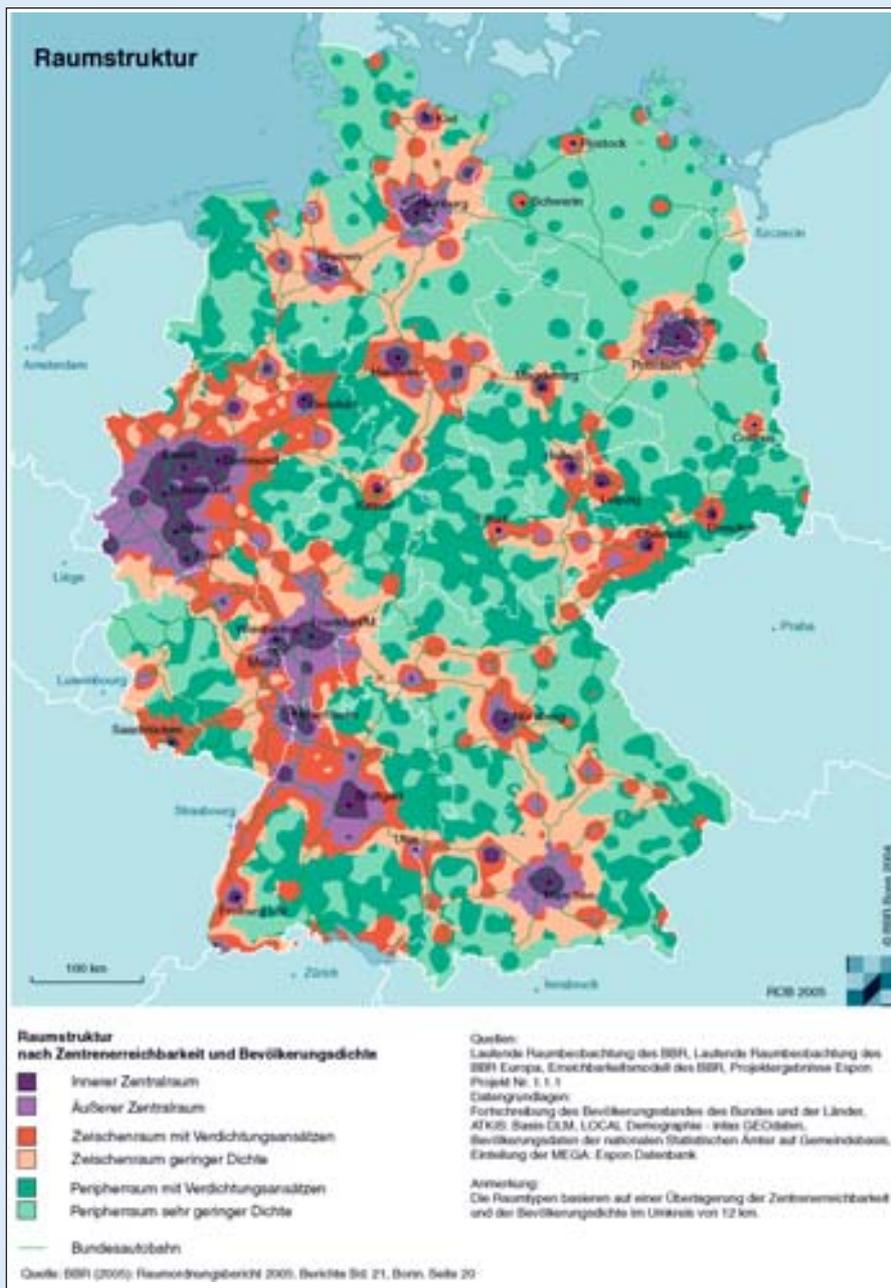
¹⁰ Siegfried Frohner und Axel Priebs: Der Prozess der Bildung der Region Hannover. In: Kommunalverband Großraum Hannover Hrsg.: Großraum Hannover. Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft. Hannover 2001 (= Beiträge zur regionalen Entwicklung 96), S. 337-363.

¹¹ Michael Arndt und Axel Priebs: Region Hannover – eine Zwischenbilanz zur Mitte der ersten Wahlperiode. In: Nds. Vbl., 8/2004, S. 201-206.

¹² Die nachfolgenden Aussagen basieren auf einem Interview mit Herrn Prof. Dr. Axel Priebs, Dezernent für Ökologie und Planung der Region Hannover (Interview durch J. Aring und B. Hallenberg am 12.03.2004).

4.2 Die Perspektive von oben: Stärkere regionale Spreizung

Die alte Bundesrepublik ist im internationalen Vergleich ein enorm homogener Raum gewesen. Ungeachtet der Unterschiede zwischen Stadt und Land, Zentrum und Peripherie, Nord und Süd gab es praktisch allerorten eine Partizipation an der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Die ökonomi-



Karte 1: Räumliche Spreizung in Deutschland – Raumstruktur und Raumentwicklung.

immer stärker wissensbasierten Ökonomie ändert das aber wohl nichts.

In diesen Diskurs passt auch die Debatte um die Herausbildung von Metropolregionen und ihre Adaption in der Praxis. Im Laufe der 1990er Jahre hat sich die Stadt- und Regionalforschung infolge der Diskussionen über Globalisierung und Europäisierung mit Global Cities und Metropolräumen beschäftigt.¹³ Parallel kam das Thema auch auf die politische Agenda und rückte seither ständig weiter nach oben. Viele große Städte entdecken oder entwickeln ihre metropolitenen Funktionen und versuchen sich im internationalen Standortwettbewerb zu positionieren. Die Bundesländer, der Bund, die europäische Union und die OECD haben diese Entwicklung aufgegriffen und versuchen ihrerseits eine Politik für Metropolregionen zu machen und gleichzeitig

auch die Metropolregionen in die Pflicht zu nehmen.

Schon 1995 stufte die Ministerkonferenz für Raumordnung in Deutschland (MKRO) sechs Stadtregionen (Berlin-Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart) als „europäische Metropolregionen“ ein. 1997 nahm die MKRO bei der offiziellen Ausweisung von Metropolregionen noch den Raum Leipzig-Dresden-Chemnitz als „Sachsendreieck“ hinzu. Inzwischen haben sich auch Hannover (mit Braunschweig und Göttingen), Nürnberg und Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg erfolgreich um die Einstufung als Metropolregion bemüht. Für die MKRO sind die europäischen Metropolregionen „räumliche und funktionale Standorte, deren herausgehobene Funktionen im großräumigen Maßstab international und interkontinental ausstrahlen. Sie sollen als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung wirken.“¹⁴ Ihre besondere Funktion als Orte der „Steuerung von Wirtschaft und Politik“, ihre Funktion als „internationale Gateways“ und ihre Bedeutung für „Innovation“¹⁵ heben die Metropolräume aus dem breiten Feld der größeren Städte bzw. Oberzentren hervor. Die Metropolregionen haben sich inzwischen in einem Initiativkreis zusammengeschlossen, der wiederum Lobbyarbeit für die Räume macht.¹⁶ Im aktuellen Raumordnungsbericht wird den Metropolregionen ein eigenes Kapitel gewidmet, in dem der konzeptionelle Ansatz empirisch unterfüttert wird.¹⁷

Eine räumliche Bedeutung erhält der Metropolregionenansatz nicht zuletzt durch seinen Aufforderungscharakter an besonders geeignete Räume, „sich so aufzustellen“, dass die regionalen Profile optimal entwickelt werden und hochwertige, differenzierte Standorte im internationalen Wettbewerb entstehen. Metropolregionen sind

¹³ Dirk Matjekovski Hrsg.: Metropoliten. Laboratorien der Moderne. Frankfurt - New York 2000.

¹⁴ BMBau/MKRO: Raumordnungspolitische Handlungsrahmen. Bonn 1995.

¹⁵ Hans Heinrich Blotevogel: Gibt es Metropoliten in Deutschland. In: Dirk Matjekovski Hrsg.: Metropoliten. Laboratorien der Moderne. Frankfurt - New York 2000, S. 139 ff.

Hans Heinrich Blotevogel: Neue Landschaften – neue Strategien? In: DASL Hrsg.: Neue Landschaften. Berlin 2005 (= DASL Almanach 2004), S. 63-82, Hans Heinrich Blotevogel: Metropolregionen. In: ARL Hrsg. Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover 2005, S. 642-648.

¹⁶ Initiativkreis Metropolregionen: Strategiepapier 2003.

¹⁷ BBR Hrsg.: Raumordnungsbericht 2005. Bonn 2005 (= BBR Berichte Band 21), S. 180 ff.

deshalb Räume und Netzwerke zugleich.¹⁸ Dabei können durchaus zur Stärkung der Wettbewerbsfunktion auch Partnerschaften entstehen, die weit über die oberzentralen Verflechtungsbereiche hinausgehen. Die Herausbildung von Metropolregionen hat aber auch ihre Kehrseite. Weite Räume werden keinen rechten Anschluss an die metropolitanen Netze finden können und auf eine Rolle als Komplementärräume zurückgeworfen. Eine neue „funktionsräumliche Arbeitsteilung“, wie sie schon in den 1970er Jahren diskutiert wurde,¹⁹ kündigt sich an.

Insgesamt deuten sowohl die demographischen als auch die ökonomischen Prozesse also auf eine zunehmende großräumige Spreizung in Deutschland hin.

4.3 Auswirkungen auf das Handlungsfeld „Wohnen“

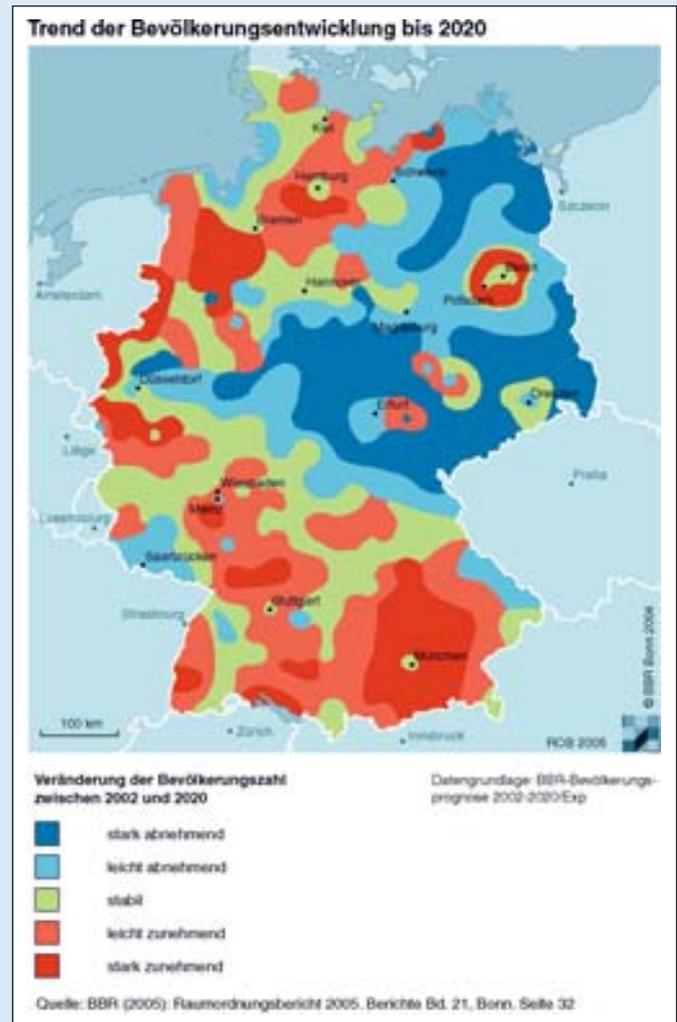
Diese allgemeine Entwicklung spiegelt sich auch beim Handlungsfeld „Wohnen“ wider. Einerseits sind Wohnungsmärkte in Stadtregionen längst regionale Märkte, und schon deshalb muss das wohnungspolitische Handeln vor Ort regional abgestimmt werden. Andererseits entwickeln sich die großstadtreionalen Strukturen auseinander und sehen sich völlig unterschiedlichen Herausforderungen – zwischen Wachstum und Schrumpfung – gegenüber. Beides kann eine Regionalisierung der Wohnungspolitik zur Folge haben. Diese kann sowohl als Auf- oder Abschichtung als auch als regional differenzierte Zentralpolitik umgesetzt werden.

5. Regionalisierung als ergänzende Politikstrategie

5.1 Die räumliche Struktur der Wohnungspolitik – Politik „von oben“ und „von unten“

Wohnungspolitik in Deutschland vollzieht sich in einem vielschichtigen Akteursgeflecht mit jeweils spezifischen Zuständigkeiten. Auf der öffentlichen Seite sind Bund, Länder, Kommunen bzw. Kreise oder Kommunalverbände komplementär aktiv. Daneben gibt es eine Vielzahl von privatwirtschaftlichen Akteuren, die hier jedoch nicht im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Bei den öffentlichen Akteuren kann man vereinfacht eine Wohnungspolitik „von oben“ (des Bundes und der Länder) und eine Wohnungspolitik „von unten“ (der Kommunen) unterscheiden: Beide Ansätze ergänzen einander. Bund und Länder bestimmen bisher die Richtung der Wohnungspolitik (z. B. Bedarfsdeckung, Investitionslenkung, Mieterschutz, Eigentumsbildung...) und die Kommunen gestalten die konkrete Ausprägung vor Ort (Bauleitplanung, Städtebau, Umsetzung sozialer Ziele...), wobei ihnen je nach Handlungsbereich unterschiedlich weite Gestaltungsspielräume zur Verfügung stehen.



Karte 2: Räumliche Spreizung in Deutschland – Trend der Bevölkerungsentwicklung bis 2020.

5.2 Dimensionen der Regionalisierung

Wenn für die Zukunft eine stärkere Regionalisierung der Wohnungspolitik erwartet wird, dann führt das aus den Perspektiven „von unten“ und „von oben“ zu unterschiedlichen Ergebnissen:

Bei der **Regionalisierung „von unten“** geht es zuerst darum, vermehrt eine lokale durch eine regionale Perspektive zu ersetzen. Die blinden Flecken der Wahrnehmung, die eine lokale Politik in längst regional gewordenen Wohnungsmärkten zwangsläufig erhält, sollen durch eine regionale Betrachtung und regionales Handeln beseitigt werden. Regionalisierung bedeutet hier zunächst eine Maßstabsverschiebung von lokal zu regional, jedoch keine grundsätzliche inhaltliche Neuausrichtung der Politik. Es geht es um praktische Fragen der Handhabbarkeit lokal erprobter Ansätze auf der regionalen Ebene. Daneben kann eine Regionalisierung auch mit einer Ausweitung der Kompetenzen einhergehen, z. B. wenn „von oben“ pauschalierte Regionalbudgets bereitgestellt werden. Zu dieser Form der Regionalisierung von unten kann es aber nur kommen, wenn von oben entsprechende Veränderungen gewünscht werden.

Eine **Regionalisierung „von oben“** hat ihre Ursache hingegen in einer Ausdifferenzierung der Märkte, bei der ein normiertes,

¹⁸ BMVBW / BBR / BFAG: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier vom 01.09.2005 (= Vorbereitungspapier zur Tagung „Neue Leitbilder der Raumentwicklung“ am 12.09.2005), S. 23 ff.

¹⁹ Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977.

einheitliches Handeln als Ungerechtigkeit, Verschwendung oder Unsinnigkeit empfunden würde. Die Forderung nach einer Regionalisierung der Wohnungspolitik des Bundes und der Länder ist dann in jedem Fall ein Plädoyer für regional differenzierte Politik. Die Regionalisierung von oben kann dabei ganz unterschiedliche Ausgestaltungen erreichen, nämlich eine Spezialisierung oder Generalisierung. Dabei sollte man unter Spezialisierung die Ausformulierung passgenauer Politiken für verschiedene Regionstypen oder gar Wohnungsmarktregionen durch den Bund und/oder die Länder verstehen. Unter Generalisierung müsste man hingegen eine Abstraktion der Bundes und Landespolitik fassen, in deren Folge in den Wohnungsmarktregionen mit pauschalierten Budgets viel stärker eigenständige Wohnungspolitik betrieben wird. Diese letztgenannte Form der Regionalisierung „von oben“ würde also auch die Wohnungspolitik „von unten“ grundsätzlich verändern.

5.3 Zur Ableitung einer Regionalisierung von oben

Bisher ist in der Bundesrepublik Deutschland eine einheitliche Wohnungspolitik für den Gesamttraum die Regel. Rechtsansprüche und Rechtsverpflichtungen gelten unabhängig vom Ort. Das trifft auf die Eigentumsförderung genauso zu wie auf den sozialen Wohnungsbau oder den Mieterschutz. Etwas anders stellt sich die Situation bei zeitlich begrenzten Programmpolitiken dar (Stadtsanierung, Soziale Stadt). Hier können vor dem Hintergrund regional spezifischer Probleme Programme so formuliert werden, dass sie überwiegend nur aus den entsprechenden Räumen abgerufen werden können. Aber hier handelt es sich gewissermaßen um eine indirekte Regionalisierung. Denn im Grunde gilt der Rechtstatbestand allgemein. Man hat nur über die Programmierung von vornherein Augenmerk auf räumliche Schwerpunkte gelegt. Explizite regionalisierte Politiken, wie sie z. B. in der Wirtschaftspolitik mit der Abgrenzung von Förder-

gebieten (z. B. Ziell II Gebiete der EU) gibt, waren in der Wohnungspolitik bisher nicht üblich. Die Sonder-Afa Ost, mit der nach der deutschen Vereinigung der Wohnungsbau in den neuen Ländern gefördert wurde, stellt in dem System einheitlicher Wohnungspolitik eher die Ausnahme dar.

Auch bei einem Grundprinzip der räumlichen Einheitlichkeit der Politik und den damit geschaffenen ubiquitär geltenden Rechtstatbeständen gibt es regional unterschiedliche Effekte. Die gleiche Politik greift eben regional immer etwas unterschiedlich. Ob und wie Fördertatbestände genutzt werden können, hängt eben von vielen regional unterschiedlichen Kontexten ab. So ist die Eigentumsförderung überproportional in Gebiete mit geringen Baulandpreisen und hoher Eigenheimquote geflossen. Die Städte und die Hochpreisagglomerationen generell konnten diese Förderung weniger auf sich ziehen. Umgekehrt ist der soziale Wohnungsbau überdurchschnittlich in die Ballungsräume geflossen. Manche Städte am Ballungsrand konnten in den 1970er und 1980er Jahren sogar die Investitionen für den sozialen Wohnungsbau zum Kernelement ihrer Stadtentwicklungskonzeptionen machen. Auch das dritte genannte Beispiel des Mieterschutzes dürfte regional unterschiedlich beansprucht worden sein, denn in Hochpreisgebieten mit engen Märkten haben Mieter naturgemäß eine schwächere Position als in Räumen mit einem entspannten Wohnungsmarkt.

Solche räumlichen Wirkungen gibt es nicht nur in der Wohnungspolitik, sondern auch in vielfältigen anderen Politikfeldern. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung widmet diesen Themen eine wachsende Aufmerksamkeit und hat auch im Raumordnungsbericht 2005 ein umfangreiches Kapitel zu dieser Thematik bereitgestellt.

Die räumlich unterschiedlichen Effekte einheitlicher Wohnungspolitik haben in den letzten Jahren immer wieder Debatten über die Gerechtigkeit und Sinnhaftigkeit aufgeworfen. Denn gerade in Zeiten knapper Kassen stellen sich Fragen nach uner-



Abb. 3: Dimensionen der Regionalisierung von Wohnungspolitik.

Interventionsmuster regionalisierter Wohnungspolitik im Kontext von Wirtschaftsentwicklung und regionaler Divergenz

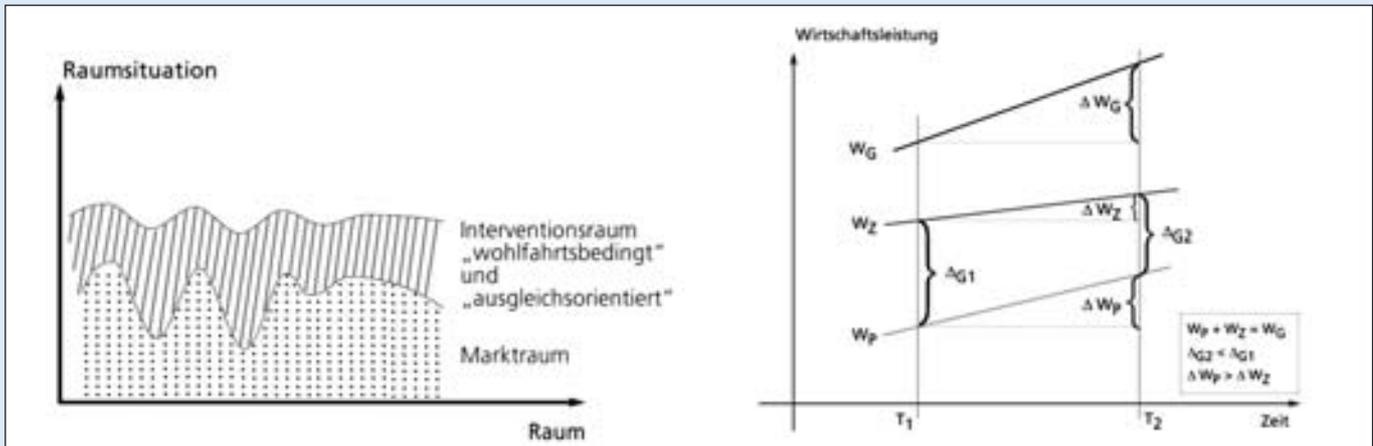


Abb. 4

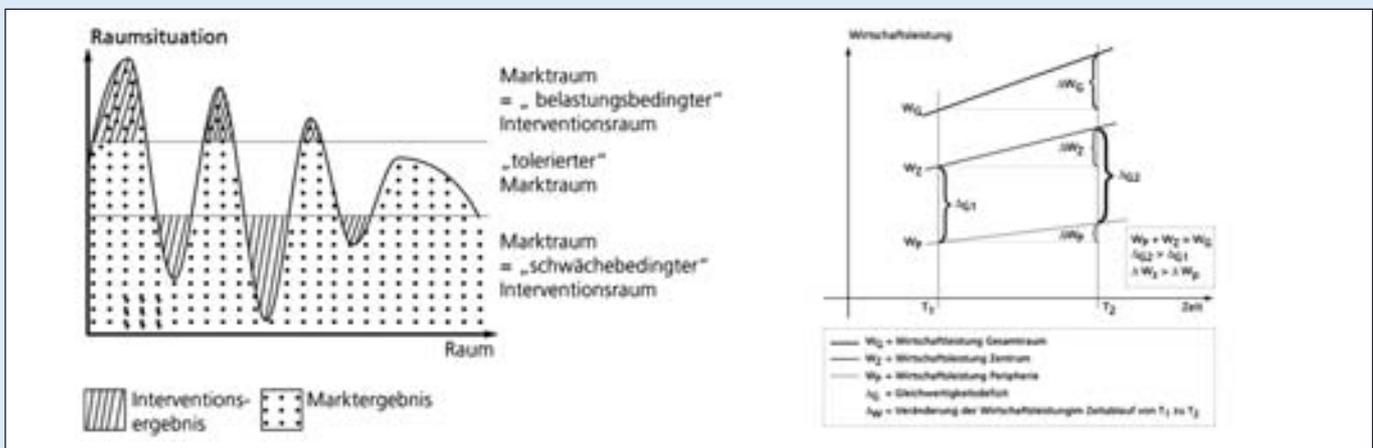


Abb. 5

wünschten Mitnahmeeffekten oder dem gesellschaftlichen Nutzen der Politiken. Dabei richtet sich der Blick sowohl auf soziale als auch auf räumliche Dimensionen. Es häufen sich Forderungen nach einer „passgenaueren Politik“, die die „wirklich betroffenen Menschen“ und die „richtigen Räume“ trifft. Gleichzeitig sollen die politischen Ziele mit weniger Mitteleinsatz erreicht werden. Schließt man sich diesen Wünschen an, so endet man fast automatisch auch bei einer regionalisierten Wohnungspolitik. Die Karten und Abbildung 3 illustrieren diese Entwicklungen idealtypisch.

Abbildung 4 zeigt rechts die ökonomische Situation im (West-) Deutschland der Nachkriegsjahrzehnte. Wirtschaftliches Wachstum ist selbstverständlich, und zwar in den Zentren wie in den peripheren Räumen. Durch das Aufholwachstum nähern sich die Lebensverhältnisse einander an. Die Wohnungspolitik unterstützt diesen Prozess, indem sie den Marktraum durch einen wohlfahrts- und ausgleichsorientierten Interventionsraum flankiert. Das System erzeugt überall ständig steigende Wohlfahrts-effekte und abnehmende Disparitäten.

Abbildung 5 illustriert die wahrscheinliche zukünftige ökonomische Situation in Deutschland. Nach Jahren der Wachstumschwäche gelingt die Rückkehr auf einen ökonomischen Wachs-

tumspfad, dies aber unter der Akzeptanz wachsender räumlicher Unterschiede. Die Metropolregionen und ihre Vernetzungsräume etablieren sich als Motoren des Wachstums, während die peripheren Räume relativ zurückfallen. Die räumlichen und sozialen Disparitäten nehmen in der Wachstumsdynamik zu, während gleichzeitig die öffentliche Haushaltslage extrem angespannt bleibt. Unter diesen Bedingungen muss das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen neu interpretiert werden. Das bedeutet nicht, dass öffentliche Intervention aufgegeben und „alles dem Markt überlassen wird“. Aber das Verhältnis von „Marktraum“ zu „Interventionsraum“ muss neu definiert werden. Politik kann sich nicht länger auf allgemeine Wohlfahrtssteigerung konzentrieren, die den Ausgleich quasi automatisch mit sich bringt. Politik wird Unterschiede akzeptieren und sich auf die extremsten Unterschiede – sei es schwäche- oder überlastungsbedingt – fokussieren. Damit wird sie Sozialansprüche neu definieren und räumlich bei einer Regionalisierung enden. Beispielsweise könnte sie Eigentumsförderung auf eng definierte Zielgruppen begrenzen, dynamische Ballungsräume zu den einzigen Zielregionen für den sozialen Wohnungsbau definieren und in speziell definierten Schrumpfungsräumen Abrisse zur Stabilisierung der Märkte fördern. Auch die Vergabe von pauschalieren Mitteln passt in diese Logik einer differenzierten Politik.

6. Ein Beispiel: Regionalisierte Wohnungspolitik in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

6.1 Impuls und Ansatz der regionalen Kooperation

In Bonn und den benachbarten Kommunen und Landkreisen hat man nach dem Parlamentsbeschluss von 1991, mit dem Berlin wieder als Hauptstadt und Sitz von Parlament und Regierung eingesetzt wurde, eine intensive interkommunale Kooperation eingeleitet, um im regionalen Verbund die Effekte des zu erwartenden Strukturwandels besser bewältigen zu können. Anders als in der Region Hannover, in der gemeinhin ein Prototyp moderner Regionsbildung gesehen wird, gab es im Raum Bonn keinen besonderen Erfahrungsvorlauf in Sachen regionaler Kooperation. Zur interkommunalen Kooperation entschloss man sich quasi spontan als Reaktion auf den so genannten Bonn-Berlin-Beschluss. Deswegen läuft die Kooperation auch informell ohne jegliche Institutionalisierung. Sie firmiert unter dem Kürzel *:rak* (= Regionaler Arbeitskreis). Sachlich konzentrierte sich die Kooperation zunächst auf die konzeptionelle Bewältigung des Strukturwandels, von Beginn an aber auch auf eine gemeinsame Wohnungspolitik, später dann auf die Erarbeitung eines regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepts.

Es ist sicherlich mit den besonderen Umständen des überraschenden, extern aufgezwungenen Strukturwandels zu erklären, dass die Kooperation auch ohne verfasste Strukturen erfolgreich verläuft. Die Angst vor einer regionalen Strukturkrise mit Arbeitslosigkeit und Abwanderung einerseits und die Bereitstellung von ca. 1,5 Mrd. Euro Fördergeldern zur Bewältigung des Strukturwandels andererseits schufen sicherlich ein besonderes Klima, in dem man eher Animositäten überwinden und Kirchturmdenken zurückstellen konnte.²⁰

Nach fast 15 Jahren ist die regionale Kooperation zwar weiterhin nicht formalisiert, aber in vielen Bereichen doch routiniert und zu einer selbstverständlichen Facette des kommunalen Verwaltungs- und Planungsalltags geworden. Dies erlaubte der Landesregierung, die Region Bonn/Rhein-Sieg als Modellregion für eine Regionalisierung der Wohnungsbauförderung auszuwählen. Die Region ist also sowohl zu einem Beispiel für eine regionalisierte Wohnungspolitik „von unten“ als auch „von oben“ geworden.²¹

6.2 Regionalisierte Wohnungspolitik in der Region BN/SU/AW „von unten“

Der Bonn-Berlin-Beschluss – so wurde 1991 vermutet – werde auch erhebliche Wirkungen auf den regionalen Wohnungsmarkt haben. Befürchtet wurde ein Wegzug von Einwohnern und als Folge einer Wohnungsmarktkrise mit einem Überangebot an Wohnungen, Leerständen und Preisverfall. Neben der Entwicklung einer wirtschaftlichen Strategie zur Bewältigung des Strukturwandels stand deshalb die Wohnungspolitik von Anfang an mit auf der Agenda der regionalen Kooperation.

Es traf sich für die Region Bonn/Rhein-Sieg allerdings äußerst glücklich, dass die Anstrengungen zur Bewältigung eines regionalen Strukturwandels schon deutlich vor der Umsetzung des Bonn-Berlin-Beschlusses einsetzten und dass diese Bestrebungen in eine Zeit des einigungsbedingten Wirtschaftsbooms und starker Zuwanderung nach Deutschland fielen. Man muss deshalb festhalten: Auslöser der regionalen Kooperation und der regional abgestimmten Wohnungspolitik war die Befürchtung von Krise und Schrumpfung. Der tatsächliche Handlungskontext bestand jedoch dann in der Bewältigung eines Wachstumsschubes!

Dies war das für viele überraschende Ergebnis einer von der *prognos ag* erarbeiteten regionalen Wohnungsmarktuntersuchung. Diese kam zu dem Schluss, dass binnen zehn Jahren ein zusätzlicher Bedarf von etwa 50.000 Wohnungen (!) bestehe. Vor diesem Hintergrund wurde dann sukzessive eine regional abgestimmte Wohnungspolitik aufgebaut: Die wichtigsten Schritte in diesem Prozess waren:

- ❑ die regionale Wohnungsmarktuntersuchung (Mengengerüst Bedarf),
- ❑ die Erfassung und Bewertung des regionalen Wohnbauflächenangebotes (Mengengerüst Angebot),
- ❑ die Vereinbarung von Standort- und Qualitätskriterien für zukünftige Entwicklungen orientiert an den Leitvorstellungen dezentraler Konzentration sowie an Gestaltungs- und Organisationsanforderungen bei der Umsetzung und
- ❑ ein operativer Prozess der Umsetzung mit einem Impulsprogramm als Einstieg in die Flächenentwicklungen und gleichzeitig als Qualitätssignal (mit Hilfe eines Wettbewerbs und der Vergabe von Impulsauszeichnungen).

Fazit: Die Kommunen sind unabhängige Akteure geblieben, aber die regionale Kooperation hat sie in einen Gleichklang gebracht und ihnen ein gemeinsames Ziel gegeben.

6.3 Regionalisierte Wohnungspolitik in der Region BN/SU „von oben“

Die erfolgreiche freiwillige Kooperation bei der Wohnsiedlungsflächenentwicklung in der Region BN/SU/AW war die Voraussetzung, um die Region auch zum Testfeld für eine regionalisierte Wohnungspolitik „von oben“ zu machen.

Der zuständige Ministerialdirigent im Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) des Landes Nordrhein-Westfalen, Hans-Dieter Krupinski, skizzierte zu Beginn des Modellvorhabens in der Region Bonn/Rhein-Sieg die Position des Landes folgendermaßen: „Wir werden uns in vielen Bereichen sehr stark der Regionalstadt nähern. Seit 1994 geht daher in unseren Köpfen die Idee herum, Wohnungsmärkte zu fördern und nicht Verwaltungsgrenzen. Der Städtetag schrieb uns, dass er

²⁰ Jürgen Aring: Ökonomischer Wandel. Die Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler als Exempel. In: POLIS 3/2003, S. 21-23.

²¹ Die nachfolgenden Aussagen basieren auf einem Interview mit Herrn M. Isselmann, Planungsamtsleiter der Stadt Bonn (Interview durch J. Aring am 07.03.2005).

gern eine Pauschalierung von irgendwelchen Mitteln hätte – aber ohne regionale Kompetenzen. Dies fanden wir gar nicht gut, weil wir glaubten, das löse das Problem nicht. Viel spannender ist es, wenn wir die Konditionen landesweit einheitlich, nach Mietstufen gestaffelt, gestalten, dabei aber die regionale Komponente stärker einbinden. [...] Wir sind froh, dass wir diese Region gefunden haben, weil sie unter dem Druck des Hauptstadt-Beschlusses regionale Kooperation eingeübt hat und einüben musste. Und ich glaube, eine regionale Kooperation funktioniert nur, wenn das Zentrum, die Zentralstadt bereit ist, mit der Region zu teilen. [...] Meine Vision ist folgende: Wir müssen von der staatlichen Projektförderung zur kommunalen Ebene kommen. Die Stärkung der kommunalen Ebene durch die Pauschalierung von Wohnungsbaumitteln ist dabei ein Anfang.“²²

Konkret ging es um eine „regionale Budgetierung der Wohnungsbauförderung“. Das Vorhaben des MSWKS NRW zielt darauf ab, die Fördermaßnahmen im Sozialen Wohnungsbau nicht länger als Einzelfälle zu betrachten und so ihre Bewilligung zu prüfen, sondern sie in einen regionalen Kontext mit Eigenverantwortlichkeit zu stellen. Dabei tritt an die Stelle bisheriger kontingentierter Zuteilung von Wohneinheiten ein regionales Gesamtbudget, über dessen Verteilung die Region selbst entscheidet. Konkrete örtliche Erfordernisse können so viel besser berücksichtigt werden. Bei diesem Verfahren gelten die allgemeinen Richtlinien zur Förderfähigkeit von Maßnahmen im sozialen Wohnungsbau weiter, aber man gewinnt eine größere zeitliche und räumliche Flexibilität und mehr regionale Eigenverantwortung für den Einsatz der Mittel.

In der ersten Phase der Regionalisierung der Wohnungspolitik in der Region BN/SU/AW war vorrangig die planende Verwaltung aktiv. Nun kamen mit der Ausweitung der Handlungsfelder auch neue Akteure ins Spiel; andere mussten ihre Rolle ändern. In der Region selbst mussten zunächst die zuständigen Bewilligungsbehörden der Stadt Bonn, der Stadt Troisdorf und des Rhein-Sieg-Kreises eingebunden werden. Gleichzeitig musste der Kooperationsraum auch räumlich neu gefasst werden. Der Landkreis Ahrweiler, ansonsten integrierter Partner des :rak in der Region BN/SU/AW, konnte bei dem nordrhein-westfälischen Budgetierungsvorhaben nur den Status eines Beobachters haben, da er in Rheinland-Pfalz liegt. Gleichzeitig mussten aber die äußeren Kommunen des Kreises Siegburg in die Kooperation eingebunden werden, weil das regionalisierte Budget kreisbezogen war. Nicht zuletzt kam auch das für die Wohnungspolitik zuständige Ministerium in Düsseldorf als Partner mit ins Boot. Dem „regionalen Denken“ standen einige der neu hinzugekommenen Akteure aus der Region zunächst durchaus mit Skepsis gegenüber. Diese hat sich jedoch im Verlauf des Prozesses und mit dem Erfolg der Arbeit vollständig gelegt. Aus einer vorsichtig beäugten Sondersituation ist schnell ein Normalfall geworden.

Für drei Jahre von 2001 bis 2003 wurde die Budgetierung der Wohnungsbauförderung in der Region BN/SU als Modellvorhaben erprobt. Im Januar 2001 wurde das Modellvorhaben mit ei-

Budgetierung Wohnungsbauförderung – Verabredete Vorgehensweise der Fördermittelvergabe

In der Verwaltungsvereinbarung verabredete die Region, auf folgende Weise zu einer Schwerpunktbildung der Wohnungsbaufördermittel zu kommen:

- Die Bewilligungsbehörden laden gemeinsam mit der Geschäftsstelle des Regionalen Arbeitskreises (:rak) jährlich (Vorlauf von ca. 1/2 Jahr) zu einem „Abstimmungsgespräch zur wohnungspolitischen Schwerpunktbildung ein. Ziel dieses Gesprächs soll es sein, im Vorlauf zur eigentlichen Bewilligung die regionalen Projekte mit mehr als 30 WE zu bestimmen, die der Schwerpunktbildung im o. g. Sinne dienen und bei der Bewilligung Vorrang finden sollen.
- Darüber hinaus verabreden die Bewilligungsbehörden einen intensiven Informationsaustausch darüber, wie der Mittelabfluss in den jeweiligen Gebietskörperschaften vonstatten geht. Bei Nichtabfluss von Mitteln sollen die entsprechenden Kontingente bzw. Budgetierungsmittel den anderen Gebietskörperschaften bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden können.
- Weiterhin ist festgehalten, dass die Bewilligungsbehörden mit der Geschäftsstelle des :rak – ggf. unter Hinzuziehung der WohnBundBeratung – geeignete Projekte im Sinne des experimentellen Wohnungsbaus auswählen.

In der Protokollnotiz zur Verwaltungsvereinbarung wird festgehalten, dass sich die Vertragspartner darüber einig sind, dass der „3-jährige Feldversuch“ zur regionalen Budgetierung vom gegenseitigen Vertrauen getragen wird und bei Bedarf einvernehmlich weiterzuentwickeln ist. Sie sind sich gemeinsam mit dem MSWKS auch darüber im Klaren, dass die Verwaltungsvereinbarung Eckpunkte darstellt, die durch den Prozess selbst und durch die Zeit inhaltlich ausgefüllt und soweit erforderlich präzisiert werden.

Quelle: Rolf Bertsche: Verwaltungsvereinbarung zum Budgetierungsversuch. In: ILS und rak (Hrsg.): Wohnungsbau in der Region Bonn, Rhein-Sieg-Ahrweiler. Neue Qualitäten durch regionale Budgetierung. Bericht zum Symposium in Rheinbach am 21.11.2002. Dortmund 2002, S. 19-21.

nen Erlass des MSWKS auf den Weg gebracht. Darin wurde ein pauschales Förderbudget von jährlich 50 Mio. Euro festgelegt.²³ In der Region wurde komplementär eine Verwaltungsvereinbarung zur neuen Vorgehensweise getroffen (vgl. Kasten).

Darüber hinaus gab es keine formalen Regelungen oder parlamentarischen Beschlüsse. Die Kooperation im Raum Bonn lebt ganz entscheidend davon, dass die Akteure freiwillig mitmachen.

²² Hans-Dieter Krupinski: Stärkung regionaler Entscheidungen. Erwartungen an die Budgetierung aus Landessicht. In: ILS und :rak (Hrsg.): Wohnungsbau in der Region Bonn, Rhein-Sieg-Ahrweiler. Neue Qualitäten durch regionale Budgetierung. Bericht zum Symposium in Rheinbach am 21.11.2002. Dortmund 2002, S. 9-12.

²³ 2001 wurde noch in DM gerechnet, und es standen 100 Mio. DM zur Verfügung.

In verschiedenen Abstimmungsrunden, in denen die eingebundenen Bewilligungsbehörden in eine zentrale Rolle als Träger der Kooperation hineinwuchsen, verständigte man sich auf das operative Verfahren. Dabei ging es u. a. um die Fördermodalitäten für Mietwohnungsbau, Eigentumsprojekte und Modernisierungen. Ergänzend wurde auch eine Gesprächsrunde mit Investoren geführt. Hieraus wurde jedoch keine ständige Einrichtung. Weitere Investorengespräche erfolgten später bilateral und projektbezogen.

Die Zahl der mit den Mitteln der pauschalierten Förderung 2001 bis 2003 geförderten Wohnungen war deutlich geringer als die vorangegangenen Wohnbauleistung in den expansiven 1990er Jahren. Das bereitgestellte Budget wurde deshalb in den Jahren 2001 und 2002 nicht ganz ausgeschöpft. Im Jahre 2003 kam es zu einer leichten Übernachfrage, die dann durch eine Nachtragsbewilligung des Landes geschlossen werden konnte. Insofern konnten im Modellvorhaben alle beantragten Projekte auch realisiert werden. Zum echten Budgetierungsfall, bei dem man sich über die alternative Verwendung knapper Mittel einig werden muss, ist es noch nicht gekommen. Dies kann man aber auch als positive Folge der Abstimmungsrunden sehen.

6.4 Bewertungen

Das Modellvorhaben der Jahre 2001 bis 2001 wurde vom ILS NRW wissenschaftlich begleitet. Eine erste Positionsbestimmung und Zwischenbilanz wurde im Herbst 2001 auf einer Tagung in Rheinbach gezogen. Eine abschließende Evaluation des Modellvorhabens im Zeitraum 2001 bis 2003 durch das ILS NRW ist vorgesehen, liegt jedoch bisher (Sommer 2005) noch nicht vor.

Von den Beteiligten wird das Modellvorhaben als Erfolg angesehen. Schon bei der ersten Zwischenbilanz im Herbst 2001 zog der Leiter des Sozial- und Wohnungsamtes der Stadt Troisdorf, Rolf Bertsche, folgende sehr positive Bilanz: „Budgetierung ist in den Kommunen im Bereich der Haushaltsführung und Mittelbewirtschaftung im Rahmen der knappen kommunalen Finanzressourcen schon lange geübte Verwaltungskunst. Es zeichnet sich ab, dass die mit der Budgetierung grundsätzlich erhofften Effekte, nämlich flexibler und passgenauer mit den Finanzressourcen umzugehen, auch hier auftreten. Auch das Zusammenwirken in der Region ist schon seit Jahren erprobt und im Bereich der hier zur Rede stehenden Aufgabe ebenfalls funktionsfähig. Das Zusammenspiel hinsichtlich der notwendigen Abstimmung im Zuge der Regionalen Budgetierung geht bisher reibungslos vonstatten und es deutet sich nicht an, dass es anders werden wird.“²⁴

²⁴ Rolf Bertsche: Verwaltungsvereinbarung zum Budgetierungsversuch. In: ILS und .rak (Hrsg.): Wohnungsbau in der Region Bonn, Rhein-Sieg-Ahrweiler. Neue Qualitäten durch regionale Budgetierung. Bericht zum Symposium in Rheinbach am 21.11.2002. Dortmund 2002, S. 19-21.

²⁵ Telefonische Information des MSWKS NRW am 08.03.2005.

²⁶ Landtag NRW Hrsg.: Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2004, S. 249.

Die Reaktion des Landes NRW, die pauschalierte Wohnungsbauförderung in der Region BN/SU nach Ende des Modellvorhabens als Regelfall weiterzuführen, ist ebenfalls als positive Bewertung des Ansatzes zu deuten. Zu einer Ausweitung des Regionalisierungsansatzes auf andere Regionen in NRW kam es bisher jedoch nicht, obwohl dies intensiv geprüft wurde. Im Gespräch waren die Räume Münster und Ostwestfalen-Lippe. Die Realisierung scheiterte, weil in den anderen Regionen entweder die erforderlichen regionalen Kooperationsstrukturen fehlten oder die beteiligten Bewilligungsbehörden keine Effizienzgewinne in der Regionalisierung erkennen konnten.²⁵

Auch die Enquetekommission „Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“ hat sich mit dem Regionalisierungsexperiment in der Region Bonn Rhein/Sieg/Ahrweiler auseinander gesetzt. Die Kommission meint, aufgrund der sich regional immer stärker unterscheidenden Entwicklungen der Wohnungsmärkte und der zunehmenden Ausdifferenzierung der Nachfrage sei „das System eines einheitlichen, projektbezogenen Landeswohnungsbauprogramms kritisch zu hinterfragen. Lösungen für die immer kleinteiligeren Probleme der Wohnungsmärkte sollten weitgehend kommunal gefunden und flexibel auf die regionalen Anforderungen ausgerichtet werden“. [...] „Die positiven Erfahrungen aus dem seit dem Jahr 2001 bestehenden Modellprojekt der regionalen Budgetierung der Wohnungsbauförderung zeigen eine Perspektive auf, wie die Wohnungsbauförderung entsprechend der unterschiedlichen regionalen Belange und Anforderungen der Wohnungsmärkte in Zukunft durch eine Stärkung kommunaler Verantwortung gestaltet werden kann.“²⁶

7. Eine Zwischenbilanz

7.1 Sensibilisierung für Regionalisierungsprozesse

Eine erhebliche Zuwanderung nach Deutschland, eine aufgestaute Wohnungsmarktnachfrage und die Wohneigentumsbildungsphase der Baby-Boom-Generation überlagerten einander zu Beginn der 1990er Jahre. Folge war ein starkes Anwachsen der Wohnungsbautätigkeit, die nur zu einem begrenzten Teil in den Kernstädten und weitaus mehr im Umland bewältigt werden musste. Die Suburbanisierungswelle lenkte den Blick auf die Regionalisierung der Stadtentwicklung. Die Wurzeln dieses Prozesses reichen zwar Jahrzehnte zurück, und insofern war die Regionalisierung der Stadtentwicklung auch nichts grundsätzlich Neues. Aber im Kontrast zu den ruhigen 1980er Jahren und angesichts der mit dem quantitativen Wachstum einhergehenden qualitativen Veränderungen (Reifeprozess, Postsuburbanisierung, Zwischenstadt) gewannen die Regionalisierungsprozesse zu Recht viel Aufmerksamkeit.

Der vhw hat wie viele andere Einrichtungen auch mit Veranstaltungen und Publikationen dazu beigetragen, die Sensibilisierung für die Regionalisierungsprozesse in den Stadtregionen zu erhöhen. Aus Sicht des Verbandes, der die Begriffe Wohneigentum und Stadtentwicklung im Untertitel führt, war natürlich

ein besonderer Fokus auf die Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik zu legen. Was bedeutete die Regionalisierung der Stadtentwicklung für die Märkte? Was bedeutete die Regionalisierung für die wohnungspolitischen Akteure auf Regionalmärkten, d. h. die Kommunen, die Wohnungsgesellschaften? Und wie gingen die Haushalte mit der Situation um? Offensichtlich kam es erst einmal darauf an, regionale Märkte in ihrem Volumen und ihrer Vielfalt zu erfassen. Das implizierte eine regionale Marktbeobachtung genauso wie eine regionale Abstimmung der Flächenentwicklung. Das Beispiel der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler zeigt anschaulich einige Facetten einer solchen wohnungspolitischen Regionalisierung des Wahrnehmens, Denkens und Handelns.

Ein Jahrzehnt später ist die Suburbanisierungswelle wieder abgeklungen. Stattdessen beherrscht der demographische Wandel mit seinen Schrumpfungs- und Alterungsperspektiven die öffentliche Diskussion. Statt Bewältigung von Wachstum, rückt vielerorts der Wettbewerb um Einwohner und die Stabilisierung von Quartieren in den Fokus. Ist sich unter diesen Bedingungen nicht jede Kommune selbst die Nächste? Hat eine über die Kommune hinaus gedachte regionale Wohnungspolitik überhaupt noch einen nennenswerten Stellenwert? Regionalisierung wurde bisher immer im Kontext von Wachstumsbewältigung gedacht. Dass regionales wohnungspolitisches Denken angesichts von Zwischenstadt-Strukturen auch in Zeiten von Bevölkerungsstagnation oder Schrumpfung seinen Sinn macht, muss durch gute Beispiele noch belegt werden.

Die neue Debatte über den demographischen Wandel hat gleichzeitig aber auch das Bewusstsein für Regionalisierungsprozesse auf einer großregionalen Ebene geschärft. Unter der Oberfläche eines Megatrends mit Bevölkerungsschrumpfung und Alterung zeigen sich in Deutschland regional sehr unterschiedliche Entwicklungsmuster. Auf absehbare Zeit wird es ein Nebeneinander von Regionen mit Bevölkerungswachstum und Bevölkerungsrückgang geben. Da auch die wirtschaftliche Entwicklung regional sehr unterschiedliche Muster zeigt, sind gegenseitige, über Wanderungen ausgelöste Trendverstärkungen absehbar. Diese Entwicklung verläuft quer zu den Siedlungsstrukturen. Das heißt, es wird genauso wachsende und schrumpfende Ballungsräume wie ländlich geprägte Räume geben. Das Nebeneinander von ganz unterschiedlichen Entwicklungspfaden mit damit einhergehenden unterschiedlichen Herausforderungen an regionale Wohnungsmärkte legt eine (zumindest partielle) Auflösung einer einheitlichen staatlichen Wohnungspolitik nahe. Mit regionalisierten Programmen (z. B. Stadtbau Ost) wird bisher auf die großräumigen Regionalisierungstrends reagiert. Eine weitergehende Regionalisierung steht aber noch aus.

7.2 Reflexionen zu den Erfahrungen mit regionalisierter Wohnungspolitik

In den letzten Jahren ist viel über eine Regionalisierung der Wohnungspolitik gesprochen worden, wobei ein gewisser Höhepunkt der Diskussion um 2002 zu registrieren war. Die prakti-

schen Erfahrungen mit einer regionalisierten Wohnungspolitik sind jedoch begrenzt geblieben.

Die „Aufschichtung“ von einer lokalen zu einer regionalen Perspektive hat noch leidlich funktioniert. So hat ohne Zweifel in vielen Stadtregionen der regionale Blickwinkel an Bedeutung gewonnen. Insbesondere die Etablierung von Wohnungsmarktbeobachtungssystemen auf lokaler und regionaler Ebene hat dazu beigetragen. Aber schon die Tatsache, dass bei der Bildung der Region Hannover der Wohnungspolitik letztlich kein besonderer Stellenwert eingeräumt wurde, unterstreicht die bisherige Begrenztheit des Themas in der Praxis. So bleibt die regionalisierte Wohnungspolitik in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler wohl auf absehbare Zeit das am häufigsten dargestellte Beispiel.

Die „Abschichtung“ von staatlichen (Bund, Land) Einheitslösungen der Wohnungspolitik hin zu regional differenzierten Politiken ist hingegen weitgehend auf der Ebene des Diskurses stecken geblieben. Die Abschichtung in Nordrhein-Westfalen im Zuge der regionalisierten Wohnungspolitik für die Region Bonn/Rhein-Sieg stellt keine Auflösung von Einheitspolitik sondern die Verlagerung von Umsetzungsverantwortungen in die Regionen dar. Weitergehende echte regional differenzierte Politiken, wie man sie zum Beispiel mit der Sonder-Afa Ost für einige Jahre etabliert hatte, sind nicht zum Normalfall geworden. Angesichts der Knappheit in den öffentlichen Kassen, die allein schon Veränderungen der bisherigen Wohnungspolitik erzwingen (z. B. Abbau der Eigenheimzulage), ist jedoch der Wunsch zu beobachten, Teile des etablierten Systems durch eine Regionalisierung zu retten. So wollte der Münchener Oberbürgermeister Christian Ude Anfang 2005 eine Initiative zur Regionalisierung der Wohnungspolitik des Bundes anstoßen, um die verbleibenden Mittel der Eigentumsförderung des Bundes auf die Wachstumsregionen mit tatsächlichem Neubaubedarf und die sanierungsbedürftigen Altstädte in den neuen Bundesländern zu konzentrieren. Der Gedanke einer Ausdifferenzierung staatlicher Politik im Sinne regional differenzierter Ansätze lebt also weiter. In einem Expertenworkshop des vhw zur Regionalisierung der Wohnungspolitik wurde dementsprechend aber auch die These vertreten, dass der Politik für eine „Regionalisierung von oben“ letztlich der Mut fehle. Einflussverlust und die absehbaren Spannungen hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit würden einer solchen Regionalisierung entgegenstehen.

Eine Regionalisierung der Wohnungspolitik ist also kein Selbstläufer. Sie steht vielmehr in verschiedenen Wettbewerbskontexten:

- Regionalisierte Wohnungspolitik muss sich in ihren Ergebnissen an dem tradierten System messen lassen. Sie muss nicht nur regional, sondern auch gesamtwirtschaftlich zu besseren Resultaten führen als das etablierte System. Ein Beweis für einen solchen Effizienzvorteil lässt sich bisher nicht erbringen; ebenso wenig lässt sich allerdings ein Effizienznachteil nachweisen. Es gibt eher eine vage Ahnung, dass eine regionalisierte Politik angesichts der räumlichen Restrukturierungsprozesse wohl eine angemessene Anpassung darstelle. Be-

Perspektiven und Investitionschancen in der Wohnungsmarktregion Köln/Bonn/Rhein-Sieg

21. Oktober 2005, KOMED MediaPark Köln



Die Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen entwickeln sich regional und strukturell sehr unterschiedlich. Während sich der Wohnungsmarkt in der einen Region relativ ausgeglichen darstellt, ist in anderen die Nachfrage größer als das Angebot, was insbesondere für einkommensschwache Haushalte gilt, die preisgünstige Wohnungen suchen. Dies betrifft hauptsächlich die Städte an der Rheinstraße, auf denen ein erhöhter Nachfrage- druck lastet.

Die regionalen Unterschiede auf den Wohnungsmärkten stellen die Wohnungs- und Städtebaupolitik vor neue Herausforderungen. Auch die regionale Kooperation über die kommunalen Grenzen hinweg wird in Zukunft eine immer größere Rolle spielen. Auf der vom Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW in Zusammenarbeit mit dem vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. veranstalteten Tagung zur Wohnungsmarktregion Köln/Bonn/Rhein-Sieg sollen die regionalen Akteure miteinander ins Gespräch gebracht werden und die bereits vorhandenen Erfahrungen mit regionalen Kooperationsmodellen diskutiert werden.

Veranstaltungsort:

KOMED GmbH

Kommunikations- und Medienzentrum
Im MediaPark 7 · 50670 Köln

Veranstalter:



Ministerium für
Bauen und Verkehr
des Landes
Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen



vhw-Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V.

Ernst-Reuter-Haus · Straße des 17. Juni 114 · 10623 Berlin

Kontakt/Anmeldung:

Katharina Böhme
Fon: 030 39047322
Fax: 030 39047319
E-Mail: seminare@vhw.de
Internet: www.vhw.de

Programmablauf:

- 10:00 Uhr **Begrüßung**
Dr. Hans-Dieter Krupinski
Abteilungsleiter Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW
- 10:15 Uhr **Wohnungspolitik für Wohnungsmärkte mit Nachfragedruck**
Minister Oliver Wittke
Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW
- 10:35 Uhr **Wohnen, Siedlungsentwicklung und kommunale Flächenpolitik**
... für die Stadt Köln
Fritz Schramma
Oberbürgermeister der Stadt Köln - angefragt
...für die Stadt Leverkusen
Ernst Küchler
Oberbürgermeister der Stadt Leverkusen - angefragt
... für die Region Rheinbach
Stefan Raetz
Bürgermeister der Stadt Rheinbach
- 11:45 Uhr **Wirtschaftliche Entwicklung, Flächenbedarf und Infrastruktur in der Region Köln/Bonn/Rhein-Sieg**
Hans Peter Lindlar
Regierungspräsident Köln
- 12:00 Uhr **Kaffeepause**
- 12:15 Uhr **Entwicklung des Wohnungsmarktes in der Kölner Region**
Peter Rohland
Hauptgeschäftsführer vhw e.V.
- 12:45 Uhr **Wohnungsmarktentwicklung in regionaler Kooperation**
Erfahrungen aus Bonn / Rhein-Sieg
Sigurd Trommer
Stadtbaurat der Stadt Bonn
- 13:00 Uhr **Diskussion**
- 13:30 Uhr **Zusammenfassung und Ausblick**
Dr. Hans-Dieter Krupinski
- 14:00 Uhr Ende der Veranstaltung

zeichnenderweise hat die Diskussion über eine Regionalisierung der Wohnungspolitik ihre Wurzeln in der Auseinandersetzung mit stadtreionalen Prozessen und nicht in einer allgemeinen Effizienzdiskussion. Insofern stellt sich eine Regionalisierung der Wohnungspolitik weniger als stringentes Reformkonzept denn als großes Experimentierfeld dar. Angesichts der Unsicherheiten, die die umfangreichen aktuellen Reformvorhaben bei der Anpassung der Sozialsysteme mit sich bringen, ist eine Zurückhaltung gegenüber dem Ansatz regionalisierter Wohnungspolitik nachvollziehbar.

- Regionalisierte Wohnungspolitik trifft als Ansatz auf nur wenig regionalisierte Politik- und Verwaltungsstrukturen. Neben den etablierten Ebenen Bund, Länder und Kommunen stellt sich die Region als schillernde und gleichzeitig schwache Ebene dar. Regionen können nur zulasten von Bund und Ländern etabliert werden. Das setzt eine klare Nutzenformulierung und eine Überwindung von institutionellen Trägheitsmomenten voraus. Erfolgreiche institutionelle Regionalisierungsprozesse bedürfen besonderer Konstellationen und Impulse, wie die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt. Im Allgemeinen ist die regionale Ebene jedoch schwach ausgebaut, und damit ist die Strategiefähigkeit der regionalen Ebene begrenzt. Unter diesen Bedingungen muss eine räumliche Restrukturierung oder eine Kritik an der Problemlösungsfähigkeit des Staates (Bund, Länder) nicht automatisch zu einer Stärkung von Regionen führen. Vielmehr können sich die etablierten Kernstädte oder von den Kernstädten angeführte lockere Aktionsbündnisse als Abschichtungsebene anbieten.
- Regionalisierte Wohnungspolitik wird als strategischer Ansatz in einer Zeit diskutiert, in der die Wohnungspolitik generell auf dem Prüfstand steht. Das große Ziel des 19. und 20. Jahrhunderts, nämlich zunächst die Überwindung von Wohnungsnot und dann die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum, scheint endgültig eingelöst. Angesichts der Menge des bestehenden Wohnraumes und der Erwartung dauerhaft entspannter Märkte unter Schrumpfungsbedingungen (mit Ausnahme der verbleibenden Wachstumsinseln) stellt sich die Frage nach der Legitimation von Wohnungspolitik. Als wohnungspolitische Aufgaben der Zukunft könnten Sozialpolitik („Soziale Stadt“) und Wettbewerbsflankierung („Markttransparenz“ und „Wettbewerbe zwischen Regionen“) in den Fokus rücken. Inwiefern eine solch grundsätzliche Neuorientierung mit einer Regionalisierung einhergehen kann, ist noch zu diskutieren.

Ungeachtet dieser Argumente bleiben einige Argumente für eine Regionalisierung der Wohnungspolitik. Angesichts der Veränderung der räumlichen Kontexte schafft nämlich eine Regionalisierung der Wohnungspolitik durch Auf- und Abschichtung neue Chancen zum effizienten Einsatz öffentlicher Mittel in unterschiedlichen regionalen Kontexten. Immer dann, wenn man auf der regionalen Ebene ein besonderes Problemverständnis und das Bedürfnis nach regionalspezifischen Prioritätensetzungen

erwarten darf, sind räumliche Auf- und Abschichtungen von Politiken eine sinnvolle Option, die auch gegen Systemträgheiten verfolgt werden sollte.

7.3 Lücke zwischen Wohnungsmarktentwicklung und Wohnungspolitik

Zwischen der Entwicklung der Wohnungsmärkte, die einen doppelten Regionalisierungsprozess von unten und von oben durchlaufen, und der Wohnungspolitik, die ein kurzes, weitgehend rhetorisches Regionalisierungsfeuerwerk abgebrannt hat, klafft eine Lücke.

In der wohnungspolitischen Diskussion scheint die Regionalisierung der Wohnungspolitik bereits ein Thema von gestern zu sein. Man hat sich davon einige Innovationen versprochen, aber die Hoffnungen ließen sich nicht einlösen. Jedenfalls nicht auf breiter Front, sondern allenfalls im Experimentellen unter schwer übertragbaren Sonderbedingungen. Angesichts dieser Erfahrungen ließ sich die Aufmerksamkeit für den Ansatz nicht hoch halten. Sie wandte sich neuen Feldern zu.

Tatsächlich bleiben die Entwicklungen, die zu einer Diskussion über eine regionalisierte Wohnungspolitik geführt haben, aber weiterhin bestehen. Der empirische Veränderungsprozess in Richtung Regionalisierung läuft weiter.

Mehr noch: Wie bereits in Kapitel 3 aufgezeigt, hat der Regionalisierungsprozess zusätzliche Impulse aus dem veränderten Staats- und Gesellschaftsverständnis der Bürgergesellschaft im aktivierenden Staat erhalten. Diese werden in Form einer grundsätzlich stärker dezentralisierten Kompetenz- und Vollzugsverantwortung für die im gesellschaftlichen Diskurs ermittelten wohnungspolitischen Ziele wirksam. Auf diese Weise koppelt sich die künftige Begründung und Herleitung für eine regionalisierte Wohnungspolitik grundsätzlich von den bisherigen Ableitungsmustern ab.

Teil C Wohnungspolitik im Umbruch – Konturen, Thesen, Forderungen

8. Konturen einer Wohnungspolitik im Umbruch

Nachfolgend soll für einige Handlungsfelder der Wohnungspolitik exemplarisch die Transformation vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen Veränderung der Rahmenbedingungen diskutiert werden. Es besteht ein doppelter Anpassungsbedarf: 1. Das Aufgabentableau der Wohnungspolitik in Deutschland wird sich in seiner Zusammensetzung und im Gewicht seiner Bestandteile ändern. 2. Die administrativen Zuständigkeiten (Regelungs- und Gestaltungskompetenz) werden sich sachlich und räumlich verlagern. Gleichzeitig geht die Regelungsdichte zurück. Materiell betrachtet sind viele künftige Ziele der Wohnungspolitik im Grundsatz bereits deutlich erkennbar; die neue Verant-

wortungsteilung in der Gesellschaft, viele objektive Gegebenheiten oder die eingeschränkten Möglichkeiten des Staates sorgen für die entsprechenden Konturen. Für die nächste Ebene, die angemessene räumliche Verortung bzw. den angemessenen Raumbezug, fehlen derzeit allerdings noch viele Grundlagen. Diese müssen für die meisten der nachfolgend exemplarisch genannten Ziele durch bessere Transparenz und eine Umsetzung der neuen Verantwortungsteilung gezielt bereitgestellt werden.

8.1 Das Ziel „Gesellschaftliche Stabilität“

Bisheriger Rahmen/bisherige Ausprägung:

Zwei Erfahrungen sitzen tief: 1. Das Wohnungselend breiter Teile der Arbeiterschaft in der Phase der Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und 2. der Wohnungsmangel in den zerstörten Städten nach dem Zweiten Weltkrieg, während gleichzeitig Millionen Vertriebene untergebracht werden mussten. In beiden Perioden wurde überdeutlich: Eine ordentliche Wohnung hat in etwa den Charakter eines Menschenrechts. Wohnungsmangel und Elend bergen gesellschaftlichen Sprengstoff. Eine Wohnungspolitik zur Vermeidung von Mangel und schlechten Wohnungszuständen diene deshalb unmittelbar der gesellschaftlichen Stabilität. Mit wachsendem Wohlstand haben sich die Maßstäbe verschoben. Aber weiterhin galt: Ordentliche Wohnverhältnisse und eine Begrenzung der Versorgungsunterschiede durch wohnungspolitische Maßnahmen wirken stabilisierend. Auch auf die kleinräumliche Ebene der Stadt heruntergebrochen galt das Stabilitätsziel im Sinne sozialer Mischung. Dieses Ziel wird trotz massiver Tendenzen zur Entmischung/Segregation bis heute anerkannt.

Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:

Gesellschaftliche Stabilität bleibt ein Ziel. Gleichwohl ist zu fragen, ob die Art der Stabilität sich in einer in Milieus ausdifferenzierten und durch Zuwanderung zunehmend ethnisch bunteren Gesellschaft, neu definiert werden muss. Struktureller Wohnungsmangel ist in einem entspannten Markt – außer bei Randgruppen – nicht zu erwarten. Konflikte zwischen heterogenen Bevölkerungsgruppen sind hingegen absehbar. Es gibt einen Trend zur sozialen Entmischung, zur Segregation, insbesondere in den Großstadtreionen.

Auswirkungen auf Wohnungspolitik:

Kann gesellschaftliche Stabilität in Zukunft unter den veränderten Rahmenbedingungen noch über Wohnungspolitik instrumentalisiert werden? Sind die wohnungspolitischen Instrumente „Wohnungsbauförderung“ und „soziale Mischung“ in Zukunft noch geeignet für eine gesellschaftliche Stabilitätspolitik? Man kann dies bezweifeln. Mischung konnte man in engen Märkten erzwingen, und rückblickend muss man sagen, dass der Mischungszwang auf relativ homogene Gesellschaftsstrukturen traf. In Zukunft werden die Strukturen soziokulturell und ethnisch heterogener, während die Rahmenbedingungen für Entmischung zunehmen. Das Instrument „Mischung“ wird stumpf. Mit

Blick auf die Erfahrungen in den Großstadtreionen der USA, Frankreichs und Großbritanniens muss man das Mischungsziel eigentlich verteidigen.

8.2 Das Ordnungsziel

Bisheriger Rahmen/Bisherige Ausprägung:

Der Staat hat ordnungspolitisch eingegriffen (Baurecht, Bauordnungsrecht, Miethöhengesetz, Mieterschutz) und so einen ordnungspolitischen Rahmen geschaffen. Ansonsten sprechen wir zwar vom Wohnungsmarkt, haben es jedoch mit einem relativ marktfernen Segment zu tun. In einem Versorgungsbereich mit ständig wiederkehrenden Knappheiten und vergleichsweise geringen Renditen wurde seitens der Politik in funktionierenden Marktmechanismen kein Instrument zur Erreichung der wohnungspolitischen Versorgungs- und Sozialziele gesehen. Der Staat übernahm lieber durch Markteingriffe (Auf- und Abbau von Förderungen, flankierende Regulierungen) selbst die Rolle des Motors oder Bremsers.

Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:

Wenn in Zukunft vielerorts entspannte Märkte zur Normalsituation werden, individuelle Optimierungsziele die Nachfrage bestimmen und der Staat sich mehr auf das „Aktivieren“ verlegt, dann sind trotz Erreichung quantitativer Bedarfsziele vielfältige *mismatches* zwischen Angebot und Nachfrage zu erwarten. Aber die äußern sich nicht mehr in langen Warteschlangen oder Zeitungsberichten über Wohnungsnot. Der Staat wird sich deshalb zunehmend schwerer tun, als Motor oder Bremsers passgenau einzugreifen. Die Erfahrung der AFA-Ost könnte sonst zum Prototyp werden: Mengenziel erreicht, aber an den Bedürfnissen der Menschen und Regionen vorbeigefördert!

Auswirkungen auf Wohnungspolitik:

Zukünftige Wohnungspolitik wird dem Begriff „Markt“ mehr Rechnung tragen müssen. Anstatt Auswüchse des Marktes durch Regulierungen zu verhindern, werden die Selbstregulierungskräfte von Märkten gefördert werden müssen. Das bedeutet vor allem mehr Transparenz – und zwar für die Investoren- und die Nutzerseite.

8.3 Das Versorgungsziel

Bisheriger Rahmen/bisherige Ausprägung:

Nach dem II. WoBauG von 1956 ist die Versorgung „breiter Bevölkerungsschichten“ mit Wohnraum zentrale Aufgabe staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland. Sie wurde als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen konzipiert. Mit der praktischen Umsetzung sind jedoch vornehmlich die Kommunen befasst, während Bund und Länder für den gesetzlichen Rahmen und die Fördermittel sorgen. Neben dem öffentlich geförderten ist der steuerlich begünstigte Wohnungsbau die zweite Interventionssäule. Die Kommunen stellen Komplementärmittel zur Bund-Länder-Förderung bereit. Nebenwirkungen der Objektförderung (Fehlbelegung) haben zu einer ver-

stärkten Subjektförderung (Belegungsrechte, Miet- und Lastenbeihilfen) geführt.

Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:

Nach einer kurzen Sonderperiode durch die externe Zuwanderungswelle 1988 bis 1995 hat der Wohnungsmarkt in Deutschland die temporär in einigen Regionen auch *quantitative* Versorgungslücke vollständig überwunden. Räumlich selektive Wanderungsbewegungen haben zwar zu regional stark differierenden Bedarfsdeckungen geführt; diese bestehen allerdings nur in wenigen Ausnahmefällen auch in einer quantitativen Unterversorgung. Mittelfristig ist insgesamt – bei wachsenden regionalen Disparitäten – von einer nachhaltigen *quantitativen* Entspannung auszugehen. Nur für eine begrenzte Gruppe sozial schwächerer Bürger bleibt die Basisversorgung mit Wohnraum – objektiv betrachtet – Aufgabe staatlicher Interventionspolitik. Das Festhalten am etablierten Versorgungsinstrumentarium dient inzwischen immer weniger der Beseitigung von Versorgungslücken, sondern vielmehr der qualitativen Verbesserung der Versorgung. Die dahinterstehenden Motive reichen von reiner Zielgruppenpolitik über wohnungsmarkttheoretische Anliegen (Filterprozesse mit Sickereffekten) bis zu stadträumlichen Erwägungen auf kommunaler Ebene (Verhinderung selektiver Abwanderung aufgrund unzureichender qualitativ-preislicher Versorgungslagen).

Auswirkungen auf Wohnungspolitik:

Die erreichte *qualitative* Wohnungsversorgung in Verbindung mit nachhaltiger Marktentspannung bei gleichzeitig leeren öffentlichen Kassen machen einen Paradigmenwechsel der Versorgungspolitik unumgänglich. Der Weg muss zur Basisversorgung von Gruppen ohne Selbstversorgungspotenzial führen, begleitet von einer Neudefinition von Standards der Grundversorgung. Dabei sind allerdings auch Konflikte mit derzeitigen, flankierenden Zielen der Versorgungspolitik absehbar (z. B. kleinräumige soziale Stabilität über Mischung). Parallel muss der stärker eigenverantwortlich handelnde Bürger besser in die Lage versetzt werden, seine Wohnbedürfnisse zu artikulieren und am Markt realisieren zu können (Konsumentensouveränität). Dabei dürfte der Weg vom Selbstverständnis („die Mehrzahl hält sich für souverän“) zum – unter veränderten Rahmenbedingungen – tatsächlich souveränen Konsumenten weit sein. Markttransparenz, Information und eine langfristig veränderte Sozialisation dürften wichtige Voraussetzungen für die Erreichung dieses Zieles sein.

8.4 Das Vermögensziel

Bisheriger Rahmen/Bisherige Ausprägung:

Bislang stellt das Wohneigentum in Deutschland den größten und wichtigsten Block privater Vermögensbildung dar. Die Bildung selbst genutzten Wohneigentums wird durch staatliche Fördermaßnahmen auf verschiedene Weise unterstützt; früher im Wege von steuerlichen Anreizen (bis 1987 § 7b EStG, danach § 10e EStG), seit 1996 mit einer Eigenheimzulage. Lange Zeit

richtete sich die Eigentumsförderung auf die finanziell Leistungstärkeren und stellte insofern ein Pendant zur Förderung des Mietwohnungsbaus (vgl. Versorgungsziel) dar. Mit dem Eigenheimzulagengesetz wurde eine stärkere Konzentration der Fördermittel auf Schwellenhaushalte angestrebt. Das regional differenzierte Immobilienpreisgefüge hat in der Praxis jedoch vielfältige Nebeneffekte ausgelöst (und zwar innerhalb wie zwischen Wohnungsmarktregionen). Das starke Gewicht der Wohneigentumsförderung entspricht den Präferenzen der Bürger. Die Förderung strebt zugleich – zumindest implizit – flankierende Ziele an (z. B. gesamtgesellschaftliche, sozialräumliche Stabilisierung, funktionsfähige Wohnungsmärkte).

Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:

Der hohe finanzielle Aufwand, aber auch vermeintliche oder tatsächliche Fehlentwicklungen (Flächenverbrauch/Suburbanisierung/räumlich differenzierte Wirkung) haben zu einer kritischen Diskussion und ersten Anpassungsschritten bei der Wohneigentumsförderung geführt. Unter den absehbaren Veränderungen muss in Deutschland die individuelle Vermögensbildung als flankierende private Absicherung der Altersvorsorge an Gewicht gewinnen. Angesichts der bisherigen Fehlallokationen und der problematischen räumlichen Folgen der Wohneigentumsförderung ist das bisherige Instrument jedoch umstritten. Während die individuellen Präferenzen für Immobilien weiterhin hoch sind, ist unklar, in welchem Umfang und auf welchen Feldern der Staat künftig Vermögensbildung fördern wird.

Auswirkungen auf Wohnungspolitik:

Es erscheint sicher, dass die bisherige Form einer Zulage im Zuge eines allgemeinen Subventionsabbaus in den kommenden Jahren vollständig abgebaut wird. Angestrebt wird eine diskriminierungsfreie Einbeziehung des selbst genutzten Eigentums in die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge. Angesichts vielfältiger Wechselwirkungen ist die genaue Ausgestaltung derzeit noch unklar. Offen ist, wie die flankierenden Steuerungswirkungen, die mit der bisherigen Form der Eigentumsförderung angestrebt wurden, künftig erreicht werden können. Möglicherweise wird das Instrument trotzdem partiell weiter erhalten, weil es positive Nebeneffekte hat (z. B. Angebot für Stadtbevölkerung schaffen).

8.5 Familienpolitische Ziele

Bisheriger Rahmen/Bisherige Ausprägung:

In der Geschichte der Bundesrepublik wurde Familienpolitik vorrangig als soziale Querschnittsaufgabe verstanden und umgesetzt. Leitendes Ziel ist dabei „die Herstellung und Sicherung der Voraussetzungen für familiäres Zusammenleben und für die Funktionstüchtigkeit der Familien“. Im Wesentlichen bestand die Familienpolitik in der Vergangenheit aus finanziellen Zuwendungen, während die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Familienplanung und -gründung lange vernachlässigt wurde. Die Verwirklichung familienpolitischer Ziele stößt auf

zwei Probleme: Erstens gibt es – aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und der Erweiterung des Familienbegriffs – keine eindeutige Zielgruppe „Familie“. Jede Maßnahme wirkt auf die verschiedenen Familientypen und sozialen Familiengruppen sehr unterschiedlich. Zweitens variieren die familienpolitischen Konzepte nach Leitvorstellungen, in denen sich der Wandel der Familie und ihrer Funktionen niederschlägt.

Zu den Instrumenten der Familienpolitik zählte von Beginn an auch die Wohnungspolitik, die sowohl beim sozialen Wohnungsbau als auch bei der Eigentumsförderung (vgl. z. B. das „Familienheim“ in § 7 II. WoBauG) zur Verbesserung der Wohnsituation speziell von Familien beitragen sollte. In der jüngsten Zeit wurde versucht – so etwa bei der Neugestaltung der Eigenheimzulage –, wohnungspolitische Instrumente noch stärker auf die Zielgruppe „Familien“ zu fokussieren. Auf der Ebene der Städte und Gemeinden trat verstärkt das Bemühen hinzu, die starke wohnungsmarktbedingte Abwanderung von Familien durch die Verbesserung familiengerechter Wohnungsangebote und Wohnumfeldbedingungen einzudämmen, deren Defizite als eine der Hauptursachen für entsprechende Migration angesehen wird.

Das Ziel unter veränderten Rahmenbedingungen:

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen und Perspektiven wird Familienpolitik inzwischen primär als Instrument für eine aktive Bevölkerungspolitik gesehen; familiengerechtere Lebens und Arbeitsbedingungen sollen aktiv zur Erhöhung der niedrigen Geburtenrate beitragen. Die Vielfalt der Faktoren, welche in die Entscheidung von Frauen und Männern zur Familiengründung einfließen, macht die Entwicklung eines abgestuften Konzeptes und die Bestimmung der Lenkungswirkung einzelner Bausteine allerdings sehr schwierig. Zweifelsfrei zählt eine familiengerechte Wohnungspolitik zu den notwendigen flankierenden Maßnahmen in einem umfassenden familienpolitischen Konzept; ob die Verbesserung familienorientierter Wohnungs- und Wohnangebotspolitik Primärwirkungen entfalten kann, bleibt angesichts unzureichender Erkenntnisse über die individuellen Entscheidungsprozesse in diesem Bereich vorerst allerdings offen.

Auswirkungen auf Wohnungspolitik:

In dieser veränderten Zielstruktur von künftiger Familienpolitik verwandelt sich Wohnungspolitik vom eigenständigen (Teil-)Ziel zum flankierenden Instrument – mit relativ unklarem Wirkungszusammenhang. Letzteres gilt nicht zuletzt für die räumliche Dimension wohnungsorientierter Familienpolitik. Ob zum Beispiel auf dem Wege zu einer Verbesserung des Wohnungsangebotes und des Abbaus weiterer Hindernisse für Familien in den Städten ein direkter Beitrag zur Anhebung der Familiengründungs- und Geburtenrate, also zum neuen Primärziel der Familienpolitik geleistet werden kann, bleibt unsicher. Hier ist die Primärforschung ebenso gefordert wie bei der grundsätzlichen Frage, welche Rolle Wohnungspolitik als Familienpolitik im aktivierenden Staat spielen kann.

9. Fazit: Regionalisierte Wohnungspolitik im aktivierenden Staat – Forderungen und Thesen

Das Schlusskapitel führt die dargelegten Teilaspekte, Impulse und die übergeordnete Einbettung der Thematik in das neue Gesellschaftsverständnis in ein Forderungs- und Thesenpapier zusammen. Es werden Forderungen aufgestellt, die darauf zielen, die Funktionsfähigkeit der künftigen Akteursbeziehungen frühzeitig gestalten zu helfen. Dabei geht es zunächst nicht um die konkrete Ausformung sämtlicher Handlungsfelder und Instrumente, sondern um den Weg, diese systematisch und im Hinblick auf den angemessenen räumlichen Bezug zu erschließen.

Damit wird ein Orientierungsrahmen vorgelegt, der die grundsätzliche Ableitung wohnungspolitischen Handelns im aktivierenden Staat und deren angemessene räumliche Verortung – mit dem Schwerpunkt „Stadtregion“ – ermöglichen soll.

9.1 Grundlegende Prinzipien

□ Bürgergesellschaft und aktivierender Staat

Vielfältige gesellschaftliche Impulse haben in Verbindung mit veränderten fiskalischen Handlungs- und Sachzwängen zur Ausformung eines neuen Gesellschafts- bzw. Staatsverständnisses geführt. Das hieraus resultierende Leitbild einer aktiven Bürgergesellschaft führt zu einer neuen Arbeits- bzw. Verantwortungsteilung zwischen Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Bürger. Hierbei fällt einer Politik des aktivierenden und ermöglichenden Staates die Aufgabe zu, das Konzept der neuen Verantwortungsteilung konkretisierend umzusetzen. Es soll überall dort die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung akzeptiert und gefördert werden, wo dies möglich ist. Gleichzeitig hat sich die Politik bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an den Leitgedanken einer Stufung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft zu orientieren (Grundsatz der Subsidiarität). Der aktivierende und ermöglichende Staat ist nicht mit einem Rückzug des Staates, sondern mit einem Funktionswandel des Staates gleichzusetzen.

Dieser Funktionswandel bringt sowohl einen neuen Aufgaben und Funktionszuschnitt zwischen den genannten Akteuren als auch *innerhalb* der staatlichen Politik und Verwaltung mit sich. Zugleich erhält der Bürger, dem neben einer stärkeren Eigenverantwortung auch eine erweiterte Teilhabe an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen zufällt, ein neues Gewicht in diesem verantwortungsteiligen Gemeinwesen.

Sämtliche Politikfelder müssen sich künftig an den leitenden Prinzipien des aktivierenden und ermöglichenden Staates orientieren. Dies gilt auch für die Wohnungspolitik. Eine entsprechende Prüfung beinhaltet neben der Frage, ob, in welcher Intensität und mit welcher Verantwortung der Staat bisherige Aufgabenfelder auch künftig wahrnehmen soll, auch die Festlegung der jeweils angemessenen räumlichen Rege-lungs- bzw. Verantwortungsebene. Im Sinne der leitenden Prinzipien des neuen Staatsverständnisses – „Subsidiarität“

und „Dezentralisierung“ – entsteht daraus ein starker grundsätzlicher Impuls „von oben“ für eine dezentrale bzw. regionalisierte Wohnungspolitik. Hierbei ist das Prinzip der Dezentralisierung fester Bestandteil einer an Effizienz und Effektivität orientierten Neuorganisation der Verwaltung im aktivierenden Staat.

□ **Transparenz als Voraussetzung**

Die Funktionsfähigkeit des aktivierenden und ermöglichenden Staates im Sinne der neuen Arbeitsteilung und insbesondere die erweiterte Rolle und Teilhabe des Bürgers setzen auf jeder Bewertungs- und Gestaltungsebene von (Wohnungs-) Politik differenzierte Kenntnisse über Zusammenhänge, sachliche und räumliche Wirkungsmuster oder Bürgerverhalten und -wünsche voraus. Nur auf der Basis entsprechender Informationen kann geklärt werden, welche Handlungsfelder in welcher Form staatliche Aufgabe bleiben sollen, welches die angemessene Regelungsebene ist und wie das Partizipationserfordernis ausgestaltet und umgesetzt werden kann.

Zu diesem Zweck müssen neue Instrumente entwickelt und sachgerecht eingesetzt werden. Vor allem gilt es, die bestehenden Informationsdefizite über wohnungsbezogene Einstellungen und räumlich-qualitative Verhaltensmuster der Bürger systematisch abzubauen. Auch bei Fragen der Partizipation in Entscheidungs- und Gestaltungsverfahren ist zu ermitteln, ob, bei welchen Themen und in welcher Form der Bürger einbezogen werden will und wie seine Partizipationsbereitschaft verbessert werden kann. Zugleich müssen die räumlichen Aktivitäts- und Nachfragemuster sehr viel genauer ausgeleuchtet werden; dies gilt nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Ableitung des adäquaten Raumbezuges für wohnungspolitisches Handeln.

□ **Der Bürger: Eigenverantwortung und Partizipation**

In der neuen „Verantwortungsteilung“ des aktivierenden und ermöglichenden Staates fallen dem Bürger zugleich neue Aufgaben und Mitwirkungsmöglichkeiten zu. Zu deren Wahrnehmung muss er zunächst befähigt werden. Dies gilt in besonderem Maße für den Wohnungsbereich. Aufgrund der Vielfalt und Tiefe staatlicher Rahmensezung und der Besonderheiten und Transparenzprobleme der Märkte ist die Konsumentensouveränität des Bürgers in diesem Feld besonders gering.

Neue Marktbedingungen und der absehbare Rückzug des Staates aus bestimmten wohnungspolitischen Handlungsfeldern, etwa bei der qualitativen Versorgung, führen zu einer verstärkten Eigenverantwortung der Bürger. Zugleich resultiert eine bessere Konsumentensouveränität in der Artikulation differenzierter Bedürfnisse, auf die sich Unternehmen und Politik frühzeitig einzustellen haben.

Die Prinzipien des neuen Gesellschaftsverständnisses, aber auch die bürgergerechte und damit erfolgreiche Planung und Umsetzung von Wohnungs- und Stadtentwicklungskonzepten erfordert eine sehr viel stärkere und aktivere Partizipation

der Bürger. Als Ansatz bietet sich als allgemeines normatives Leitprinzip des Verantwortung teilenden Staates der Ausbau des bisher im Wesentlichen nur im Umweltrecht implementierten Kooperationsprinzips an. Dies erfordert eine Fort- bzw. Neuentwicklung von kooperationsspezifischen Handlungs- und Steuerungsinstrumenten.

Dieses Erfordernis hat auch eine räumliche, (stadt)regionale Dimension. In dem Maße, wie sich Nachfrage- und Aktivitätsmuster auf die Regionen ausweiten, müssen entsprechende, räumlich und sachinhaltlich angepasste Formen der Teilhabe entwickelt werden.

□ **Die Region als Handlungsebene**

Regionalisierung „von unten“ und „von oben“ sind zentrale Prozesse der aktuellen Raumentwicklung. Die „Region“ als fallweise definierbare mittlere Raumebene zwischen Kommune und Land/Staat entwickelt sich immer häufiger zum zentralen Bezugsraum für Politik, die selbst jedoch überwiegend weiterhin in den klassischen Bezugsräumen „Kommune“, „Land“, „Bund“ verankert ist. Dieses Auseinanderfallen der Bezugsebenen trägt dazu bei, Regionalisierungsprozesse zu übersehen oder zu verdrängen. Gegen dieses Verdrängen muss angearbeitet werden. Die Regionalisierung als zentraler Prozess von Raumentwicklung muss im Bewusstsein der Politik verankert werden.

□ **Flexible Gestaltungsformen einer „Regionalisierung“**

Die Kluft zwischen „der Region als wichtiger Handlungsebene“ und „Kommune/Land/Staat als zentralen Politikebenen“ stellt ein seit langem bekanntes Hindernis für eine regionale Handlungsfähigkeit dar. Viel Hoffnung wurde in der jüngeren Vergangenheit auf die Implementierung einer neuen regionalen Ebene gesetzt, wie sie in der Region Hannover etabliert wurde. Solche Umstrukturierungen sind jedoch schwierig und werden deshalb auf absehbare Zeit nur Einzelfälle bleiben. Es gilt weiterhin die Erfahrung, dass zwischen einem starken Staat und starken Kommunen kaum Platz für starke Regionen bleibt. Deshalb müssen in Zukunft, auch unabhängig von institutionellen Regionalisierungsprozessen, wie in der Region Hannover flexible Antworten gefunden werden, um eine regionale Handlungsfähigkeit in Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik einzubetten.

9.2 Zur Umgestaltung ausgewählter wohnungspolitischer Politikfelder

□ Wohnungspolitik war immer auch einem gesellschaftlichen **Stabilitätsziel** verpflichtet. Wohnungsbau und Wohneigentumsförderung sollten auch dazu beitragen, den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft zu fördern bzw. soziales Konfliktpotenzial zu entschärfen. Der gesellschaftliche Sprengstoff der Zukunft liegt im demographischen Wandel, insbesondere im möglichen Generationenkonflikt und der Kinderarmut der Gesellschaft. Die Sicherung der Altersversorgung sowie die Kinder- und Familienförderung sind deshalb wichtige poli-

tische Herausforderungen. Wohnungspolitik muss ihre Stabilitätsbezüge auf diesen gewandelten Kontext ausrichten. Das zieht Umorientierungen in verschiedenen wohnungspolitischen Zielbereichen nach sich.

- Das **Vermögensziel** wird zu einer grundlegenden Legitimation zukünftiger Wohnungspolitik, denn angesichts des demographischen Wandels muss eine möglichst breit angelegte private Vermögensbildung angestrebt werden. Schon in der Vergangenheit haben Wohnimmobilien, insbesondere selbst genutzte Eigenheime eine besondere Bedeutung im privaten Vermögensbildungsprozess gehabt. Aber die Markteintrittsschwellen waren sehr hoch, und die Handelbarkeit von Wohnimmobilien wurde durch viele Hindernisse (fehlende Produkt- und Markttransparenz, hohe Transaktionskosten) eingeschränkt. Hier ist eine Umorientierung erforderlich. Die Politik muss Anreize zur Vermögensbildung setzen und eine diskriminierungsfreie Einbeziehung der Immobilie in die private Altersvorsorge sicherstellen. Von der Wohnungswirtschaft und den flankierenden Dienstleistern muss eine neue Produkt- und Finanzierungsvielfalt entwickelt werden. Produktvielfalt ist hier nicht nur auf vielfältige Bauformen zu beziehen, sondern auch auf Immobilienangebote jenseits des Eigenheims und der Eigentumswohnung. Da die Anbieter unter diesen Umständen die langfristige Wertbeständigkeit ihrer Objekte viel mehr im Blick haben müssen als in der Bau- und Verkauf-Eigenheimlogik, dürfte auch die Frage von Standorten und regionalen Entwicklungsperspektiven ein zusätzliches Gewicht gewinnen.
- Im Gegensatz zur wachsenden Bedeutung des Vermögenszieles verliert das **Versorgungsziel** tendenziell an Bedeutung. Das heißt nicht, dass die Menschen „weniger Wohnung“ haben sollen. Aber es ist nicht länger Aufgabe der Politik, dafür zu sorgen, dass hinreichend viele und nachfragegerechte Wohnungen bereitgestellt werden. Das soll der Markt sicherstellen. Damit es dazu kommt, muss der Markt funktionieren. Da es bei Immobilien keinen wanderungsbasierten Ausgleichmechanismus zwischen regionalen Teilmärkten gibt und weil zusätzlich die Baulandbereitstellung durch öffentliche Planung vorbereitet werden muss, gibt es hier mehr Hindernisse als in anderen Märkten. Dennoch sollte das Versorgungsziel auf Selbstversorgung ausgerichtet sein. Eine wohnungspolitische Aufgabe bleibt jedoch die Basisversorgung von Bevölkerungsgruppen, die keinen Marktzugang finden. Dabei ist zu klären, welche Standards eine solche Basisversorgung erreichen sollen. Das – eingeschränkte – Versorgungsziel im aktivierenden Staat weist auch einen deutlichen Raumbezug auf. Verbleibende Elemente und Instrumente der Versorgungspolitik müssen sich verstärkt an den räumlichen Nachfragemustern der Bürger orientieren. Für diese stellt die (Stadt-)Region den zentralen Bezugsraum dar, nicht etwa die kommunale Grenze. Nur eine – zumindest in den wohnungspolitisch relevanten Teilen – regional ausgerichtete Versorgungspolitik wird diesen Gegebenheiten gerecht.

Die regionale Abstimmung über die verbleibenden Versorgungsziele und -instrumente wird somit zu einem Kernpunkt einer regionalisierten, bürgerorientierten Wohnungspolitik.

- Ähnliches gilt auch für eine erfolgreiche **Standortpolitik**. Der nationale und internationale Standortwettbewerb ist regional ausgerichtet; nicht mehr „die Stadt“, sondern die Stadt- oder Metropolregion ist die räumliche Einheit im Wettbewerb. Ohne ein differenziertes, qualitativ und räumlich vielschichtiges Wohnungsangebot, etwa im Hinblick auf den Zuzug qualifizierter und anspruchsvoller Fachkräfte, bleibt ein Standortangebot unvollständig; die Chancen im Wettbewerb sinken. Regionale Standortkonzepte bedürfen daher einer regionalen Abstimmung zwischen allen Akteuren zur Gestaltung des Angebotes.

9.3 Ausblick

Der vhw wird dazu beitragen, die Anpassung der Wohnungspolitik an die Prinzipien und Bedingungen der Bürgergesellschaft im aktivierenden Staat voranzutreiben. Als Querschnittsaufgabe fördert er weiterhin gezielt die erforderliche Verbesserung der Transparenz von Einstellungen, Verhaltensmustern und Wirkungszusammenhängen, so wie sie im Projekt „Nachfrageorientierte Wohnungspolitik“ bereits erfolgreich eingeleitet worden ist. Als Konsequenz aus der Transformation des Leitbildes „aktivierender Staat“ in die Wohnungspolitik ist eine weiter ausgreifende Partizipationsforschung eine zentrale Querschnittsaufgabe künftiger Verbandsarbeit. Neben der räumlichen Dimension wohnungspolitischer Ziele, wie sie im Mittelpunkt dieses Papiers steht, werden künftig zugleich weitere Dimensionen, wie etwa der soziale Aspekt unter veränderten gesellschaftlichen und materiellen Bedingungen in den Fokus der Arbeit des vhw rücken. Inhaltlich sind es aus heutiger Sicht die vermögens- und familienpolitischen Ziele künftiger Wohnungspolitik, denen der Verband seine besondere Aufmerksamkeit widmen wird.

Das Positionspapier wurde verfasst von:

Dr. Jürgen Aring

Inhaber des Büros für angewandte Geographie,
www-bfag-aring.de

Prof. Dr. Klaus Borchard

Mitglied des Vorstandes des vhw e. V.,
Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover

Bernd Hallenberg

Stellv. Hauptgeschäftsführer des vhw e. V.

Peter Rohland

Hauptgeschäftsführer des vhw e. V.