

# **Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte**

Endbericht

## **Forschungsprogramm**

Experimenteller Wohnungs- und Städtebau

## **Projektlaufzeit**

Oktober 2004 – Juli 2006

## **Aktenzeichen**

Z 6-10.04.05.35.1

## **Im Auftrag**

des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
sowie  
des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

## **Bearbeitet von**

Matthias Klupp  
Tobias Jacobs  
Analyse & Konzepte

## Inhalt

<b>Kurzfassung</b> .....	<b>7</b>
<b>Summary</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>14</b>
1.1 Das Wohnraumversorgungskonzept im Wohnraumförderungsgesetz .....	15
1.2 Ansatzpunkte für eine Definition des Begriffs "kommunales Wohnraumversorgungskonzept" .....	17
<b>2 Untersuchungsdesign</b> .....	<b>20</b>
<b>3 Durchführung der Kommunalbefragung</b> .....	<b>24</b>
3.1 Explorative Expertengespräche .....	24
3.2 Stichprobe .....	25
3.3 Adressenpool .....	25
3.4 Fragebogen .....	25
3.5 Feldphase .....	26
3.6 Rücklauf .....	27
3.6.1 Rücklauf Fragebögen .....	27
3.6.2 Rücklauf Wohnraumversorgungskonzepte .....	28
<b>4 Typologisierung der Kommunen</b> .....	<b>29</b>
4.1 Typologisierung für die Auswertung der Kommunalbefragung .....	29
4.2 Typologisierung für die Auswertung der Wohnraumversorgungskonzepte .....	30
<b>5 Auswertung der Kommunalbefragung</b> .....	<b>33</b>
5.1 Status der Konzepterstellung .....	33
5.1.1 Status der Konzepterstellung nach Gemeindegröße .....	34
5.1.2 Status der Konzepterstellung nach Bundesländern .....	36
5.1.3 Status der Konzepterstellung und Markteinschätzung .....	37
5.2 Kommunen mit Wohnraumversorgungskonzept .....	39
5.2.4 Bearbeitungszeitraum .....	39
5.2.5 Beteiligte Akteure des Wohnungsmarktes .....	40
5.3 Kommunen ohne Wohnraumversorgungskonzept .....	45
5.3.6 Maßnahmen und Planungen zur Wohnraumversorgung .....	45
5.3.7 Hintergründe der Nicht-Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten .....	49
5.4 Schwierigkeiten im Zusammenhang mit "Hartz IV" .....	51
<b>6 Qualitative Analyse der Wohnraumversorgungskonzepte</b> .....	<b>54</b>
6.1 Auswertungsverfahren .....	54
6.2 Ostdeutsche Konzepte .....	56
6.2.8 Art und Aufbau der Konzepte .....	56
6.2.9 Anlass der Erstellung .....	57
6.2.10 Situationsanalysen .....	59
6.2.11 Zukünftige Entwicklung .....	63
6.2.12 Ziele .....	67
6.2.13 Maßnahmen .....	70
6.2.14 Akteure .....	72

6.2.15 Aktualisierung und Evaluierung.....	73
6.3 Westdeutsche Konzepte mit städtebaulicher Ausrichtung .....	76
6.3.1 Art und Aufbau der Konzepte .....	76
6.3.2 Anlass der Erstellung .....	77
6.3.3 Situationsanalysen.....	77
6.3.4 Zukünftige Entwicklung.....	80
6.3.5 Ziele.....	81
6.3.6 Maßnahmen.....	82
6.3.7 Akteure .....	83
6.3.8 Aktualisierung und Evaluierung.....	83
6.4 Westdeutsche Konzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung.....	84
6.4.1 Art und Aufbau der Konzepte .....	85
6.4.2 Anlass der Erstellung .....	85
6.4.3 Situationsanalyse .....	88
6.4.4 Zukünftige Entwicklung.....	95
6.4.5 Ziele.....	99
6.4.6 Maßnahmen.....	103
6.4.7 Akteure .....	105
6.4.8 Aktualisierung und Evaluierung.....	106
6.5 Formen kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte.....	108
<b>7 Fallstudien .....</b>	<b>112</b>
7.1 Auswahl der Fallstudien .....	113
7.2 Gesprächsvorbereitung und -durchführung .....	117
<b>8 Darstellung der Fallstudien.....</b>	<b>119</b>
8.1 Arnsberg .....	119
8.1.9 Wohnungsmarktsituation .....	119
8.1.10 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium .....	119
8.1.11 Konzepterstellung und Akteure .....	121
8.1.12 Konzeptbausteine.....	122
8.1.13 Umsetzung und Fortschreibung .....	124
8.1.14 Kommunikation und Kooperation .....	124
8.1.15 Hartz IV .....	125
8.1.16 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes.....	125
8.2 Duisburg .....	126
8.2.1 Wohnungsmarktsituation .....	126
8.2.2 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium .....	127
8.2.3 Konzepterstellung und Akteure.....	128
8.2.4 Beurteilung der konzeptionellen Ausgangslage.....	129
8.2.5 Kommunikation und Kooperation .....	129
8.2.6 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz-IV-Gesetzgebung .....	131
8.2.7 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes.....	131
8.3 Frankfurt am Main.....	131
8.3.1 Wohnungsmarktsituation .....	131
8.3.2 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium .....	132
8.3.3 Konzepterstellung und Akteure .....	134
8.3.4 Konzeptbausteine.....	135
8.3.5 Umsetzung und Fortschreibung .....	137
8.3.6 Kommunikation und Kooperation .....	137
8.3.7 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung .....	138
8.3.8 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes.....	138
8.4 Halle (Saale).....	139
8.4.9 Wohnungsmarktsituation .....	139

8.4.10 Akteure .....	140
8.4.11 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium .....	141
8.4.12 Konzepterstellung.....	143
8.4.13 Konzeptbausteine.....	143
8.4.14 Kommunikation und Kooperation .....	144
8.4.15 Umsetzung und Fortschreibung .....	145
8.4.16 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung .....	146
8.4.17 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes.....	146
8.5 Kiel .....	147
8.5.18 Wohnungsmarktsituation .....	147
8.5.19 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium .....	148
8.5.20 Wohnungswirtschaft.....	148
8.5.21 Konzepterstellung und -inhalte .....	149
8.6 Köln .....	151
8.6.1 Wohnungsmarktsituation .....	151
8.6.2 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium .....	152
8.6.3 Konzepterstellung und Akteure .....	153
8.6.4 Konzeptbausteine.....	155
8.6.5 Umsetzung und Fortschreibung .....	156
8.6.6 Kommunikation und Kooperation .....	156
8.6.7 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung .....	158
8.6.8 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes.....	158
8.7 Neubrandenburg .....	158
8.7.9 Wohnungsmarktsituation .....	159
8.7.10 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium .....	159
8.7.11 Konzepterstellung und Akteure .....	160
8.7.12 Konzeptbausteine.....	161
8.7.13 Umsetzung und Fortschreibung .....	163
8.7.14 Kommunikation und Kooperation .....	163
8.7.15 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung .....	164
8.7.16 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes.....	164
8.8 Salzgitter .....	165
8.8.17 Wohnungsmarktsituation .....	165
8.8.18 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium .....	166
8.8.19 Konzepterstellung und Akteure .....	167
8.8.20 Konzeptbausteine.....	168
8.8.21 Umsetzung und Fortschreibung .....	169
8.8.22 Kommunikation und Kooperation .....	170
8.8.23 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung .....	171
8.8.24 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes.....	171
<b>9 Auswertung der Fallstudien.....</b>	<b>172</b>
9.1 Situationsanalyse .....	172
9.1.25 Rahmenbedingungen.....	173
9.1.26 Funktion der Analyse .....	174
9.1.27 Herangehensweise .....	175
9.1.28 Beurteilung von Umfang und Qualität.....	176
9.1.29 Bewertung der Daten .....	177
9.2 Prognose .....	177
9.2.30 Notwendigkeit und Anforderungen.....	177
9.2.31 Funktion .....	178
9.2.32 Einzelne Teilprognosen .....	179
9.2.33 Varianten und Szenarien .....	182
9.3 Ziele.....	183
9.3.34 Herleitung und Formulierung von Zielen .....	183

9.3.35 Betrachtung von Teilräumen und spezifischen Zielgruppen.....	185
9.4 Maßnahmen.....	186
9.4.36 Herleitung und Detaillierung der Maßnahmen .....	186
9.4.37 Wohnungspolitische Instrumente.....	188
9.4.38 Das kommunale Wohnungsunternehmen als wohnungspolitisches Instrument.....	189
9.4.39 Umsetzung der Maßnahmen.....	190
9.5 Wohnungsmarktbeobachtung und Monitoring .....	190
9.5.40 Struktur und Funktion.....	191
9.5.41 Umsetzung .....	191
9.6 Prozesse.....	193
9.6.42 Initiation .....	193
9.6.43 Kooperation innerhalb der Verwaltung.....	193
9.6.44 Beteiligung von Akteuren des Wohnungsmarktes .....	194
9.6.45 Einbindung externer Büros.....	195
9.6.46 Beteiligung der Politik.....	195
9.6.47 Wohnraumversorgungskonzept als Prozess.....	196
9.7 Hartz IV .....	198
9.7.48 Aktuelle Situation .....	198
9.7.49 Auswirkungen auf die Konzepte.....	199
<b>10 Fazit .....</b>	<b>201</b>
<b>11 Empfehlungen zur Durchführung von Modellvorhaben.....</b>	<b>211</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>216</b>

## Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1	Untersuchungsdesign.....	23
Abb. 2	Typologisierung der Kommunen.....	29
Abb. 3	Status der Konzepterstellung in West- und Ostdeutschland.....	34
Abb. 4	Status der Konzepterstellung nach Gemeindegrößen.....	34
Abb. 5	Status der Konzepterstellung nach Bundesländern (Westdeutschland).....	36
Abb. 6	Status der Konzepterstellung nach Bundesländern (Ostdeutschland).....	37
Abb. 7	Einschätzung der aktuellen Marktlage – unteres Preissegment.....	38
Abb. 8	Einschätzung der zukünftigen Marktlage (2015) – unteres Preissegment.....	39
Abb. 9	Initiatoren für Wohnraumversorgungskonzepte.....	40
Abb. 10	Beteiligte der Stadtverwaltung.....	41
Abb. 11	Unterstützung durch das Land.....	43
Abb. 12	Gemeinden ohne WVK: Gibt es Bestrebungen, (weitere) Kooperationsverträge mit der Wohnungswirtschaft abzuschließen?.....	46
Abb. 13	Gemeinden ohne WVK: Welchen Stellenwert besitzt für Ihre Kommune das Instrument der Verfügungsrechte?.....	47
Abb. 14	Gemeinden ohne vorliegendes WVK: Art der Planungsgrundlagen zum lokalen Wohnungsmarkt.....	48
Abb. 15	Gemeinden ohne WVK: Gibt es in Ihrer Kommune Abschätzungen über den zukünftigen Bedarf an preiswertem Wohnraum?.....	49
Abb. 16	Gemeinden ohne WVK: Hindernisse für die WVK-Erstellung.....	50
Abb. 17	Probleme durch ALG II (Hartz IV).....	51
Abb. 18	Nennungen der Probleme durch Hartz IV nach Einschätzung der aktuellen Marktlage.....	52

## Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1	Rücklaufergebnis Fragebögen .....	27
Tab. 2	In die qualitative Auswertung einbezogene Konzepte .....	31
Tab. 3	Status der Konzepterstellung bei den Kommunen mit über 200.000 Einwohnern.....	35
Tab. 4	Qualitatives Analyseschema für die Konzeptauswertung .....	55
Tab. 5	Typisierung der Konzeptelemente.....	110
Tab. 6	Städteauswahl für die Fallstudien .....	113
Tab. 7	Übersicht Fallstudien .....	115
Tab. 8	Gesprächspartner bei den Expertengesprächen .....	118
Tab. 9	Wohnraumversorgungskonzept Arnsberg .....	120
Tab. 10	Wohnraumversorgungskonzept Duisburg (in Bearbeitung).....	128
Tab. 11	Wohnraumversorgungskonzept Frankfurt am Main (in Bearbeitung) .....	133
Tab. 12	Wohnraumversorgungskonzept Halle (Saale).....	142
Tab. 13	Wohnraumversorgungskonzept Köln .....	153
Tab. 14	Wohnraumversorgungskonzept Neubrandenburg .....	160
Tab. 15	Wohnraumversorgungskonzept Salzgitter.....	166
Tab. 16	Konzeptstruktur .....	197

## **Kurzfassung**

### **Anlass und Ziel des Forschungsvorhabens**

Mit dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), das seit dem 1. Januar 2002 in Kraft ist, wurden kommunale Wohnraumversorgungskonzepte als Instrument der lokalen Wohnungspolitik gesetzlich etabliert. Diese Einbindung erfolgte, um einen möglichst zielgenauen und effizienten Einsatz der verschiedenen Instrumente des Wohnraumförderungsgesetzes (Belegungs- und Mietbindungen, Kooperationsverträge, Modernisierungs- und Neubauförderung etc.) und die Vernetzung von Einzelmaßnahmen im Rahmen eines übergreifenden städtischen Konzeptes zu erreichen. Die Konzepte sollen dadurch den Rahmen für eine nachhaltige lokale Wohnungs- und Sozialpolitik bilden. Darüber, welchen Anforderungen die Konzepte im Einzelnen genügen sollen und mit welcher Reichweite und welchem Differenzierungsgrad bei der Erstellung vorgegangen werden soll, formuliert das Wohnraumförderungsgesetz selbst bewusst keine weiteren inhaltlichen Vorgaben.

Nach gut drei Jahren "Praxiserfahrung" sollte daher im Rahmen des Forschungsvorhabens eine systematische Bestandsaufnahme dieses Instrumentes erfolgen und

- die Verbreitung der Konzepte bzw. die Hemmnisse der Verbreitung,
- Art, Form und Inhalt von Wohnraumversorgungskonzepten,
- die Rahmenbedingungen und die jeweilige Situation vor Ort sowie
- die Eignung und Brauchbarkeit der Konzepte vor dem Hintergrund der tatsächlichen Umsetzung und Realisierung

analysiert und bewertet werden. Bestandsaufnahme und Analyse beziehen sich dabei nicht nur auf den Ausgangspunkt des WoFG, sondern sollen auch Aufschluss darüber geben, inwieweit die Wohnraumversorgungskonzepte in ihren unterschiedlichen Ausgestaltungen als allgemeines Steuerungsinstrument für verschiedene Bereiche des Wohnungsmarkts und damit verbundenen Zielen der Stadtentwicklung geeignet sind. In diesem Zusammenhang bestand ein weiteres wichtiges Ziel des Forschungsvorhabens in der Erhebung der Situation bei den Kommunen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht über ein solches Konzept verfügen.

### **Definition kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte**

Der mit dem WoFG eingeführte Begriff des Wohnraumversorgungskonzeptes ist bisher auf kommunaler Ebene noch nicht sehr geläufig. Entsprechend gibt es kaum Konzepte, die unter dieser Bezeichnung erstellt wurden, und nur wenige, die unter inhaltlichen Gesichtspunkten den Intentionen des WoFG weitgehend entsprechen. Auf der anderen Seite gibt es eine breite Palette sehr unterschiedlicher Planungsgrundlagen, wie z.B. Stadtumbaukonzepte oder Stadtentwicklungskonzepte, die zahlreiche Problemfelder und Inhalte im Sinne des WoFG enthalten.

Um diese Vielfalt berücksichtigen zu können, wurde für das Forschungsvorhaben eine erweiterte Definition angewendet, der zufolge ein- oder mehrteilige Konzeptionen dann als Wohnraumversorgungskonzepte betrachtet werden, wenn sie folgende Elemente enthalten:

- Situationsanalyse sowie Abschätzung der mittel- und langfristigen Entwicklung auf dem lokalen Wohnungsmarkt;

- Formulierung wohnungspolitischer Zielsetzungen für die Gesamtkommune und ggf. einzelne räumliche Teilbereiche;
- Benennung konkreter Strategien, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen;
- Ämter- bzw. fachbereichsübergreifende Erstellung und/oder Einbeziehung der Wohnungswirtschaft;
- Beschluss des Konzepts durch die Kommune.

Dieser Definitionsansatz wurde entsprechend auch bei der Bewertung der vorliegenden Konzeptionen zu Grunde gelegt.

### **Methodische Vorgehensweise**

Für das Forschungsvorhaben wurde ein methodischer Mix aus folgenden Vorgehensweisen und Arbeitsschritten eingesetzt:

- Im ersten Quartal 2005 erfolgte eine schriftliche Kommunalbefragung zur Bestandsaufnahme der Wohnraumversorgungskonzepte in Deutschland als Vollerhebung bei allen Kommunen mit mindestens 30 000 Einwohnern. An der Befragung beteiligten sich 223 von 398 (= 56 %) angeschriebenen Städten. Die Vollerhebung war so angelegt, dass auch bei Kommunen ohne Wohnraumversorgungskonzept differenzierte Angaben zur Wohnungsmarktsituation und zu spezifischen kommunalen Problemlagen erhoben werden konnten.
- Auf Basis des Befragungsrücklaufs wurde eine differenzierte qualitative Analyse von 42 Wohnraumversorgungskonzepten, die der obigen Definition entsprechen, durchgeführt. Dabei ging es sowohl um eine Systematisierung der unterschiedlichen Konzepte als auch um eine Bewertung der Inhalte im Hinblick auf die Intentionen des WoFG. Auch für die Kommunen ohne ein Wohnraumversorgungskonzept wurden anhand der erhobenen Angaben differenzierte themenzentrierte Auswertungen vorgenommen.
- In einem weiteren Arbeitsschritt erfolgten eine vertiefende Untersuchung des Themenkomplexes sowie eine Bewertung der Praxistauglichkeit und Umsetzbarkeit der Konzepte anhand von Fallstudien in acht ausgewählten Kommunen. Beteiligt waren die Städte Arnshausen, Duisburg, Frankfurt am Main, Halle (Saale), Kiel, Köln, Neubrandenburg und Salzgitter. Darunter sind auch Städte, die noch über kein Konzept oder nur ein Teilkonzept verfügen. Es wurden die jeweils vorliegenden Planungsgrundlagen und Materialien ausgewertet sowie insgesamt 40 Fachgespräche mit Akteuren aus Verwaltung, Wohnungswirtschaft und Politik geführt.

### **Verbreitung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte**

Die Kommunalbefragung ergibt ein relativ deutliches Bild über die Verbreitung von Wohnraumversorgungskonzepten in Deutschland: So verfügen in Ostdeutschland drei Viertel aller erfassten Städte über ein Konzept zur Wohnraumversorgung, zumeist in Form von Stadtumbau- oder Stadtentwicklungskonzepten.

In Westdeutschland besitzt hingegen nur jede siebte Stadt ein Konzept, schwerpunktmäßig handelt es sich hierbei um Großstädte. Die lokale Wohnungsmarktsituation hat auf die Verbreitung der Konzepte hingegen keinen Einfluss. In einigen Fällen scheitert die Erstellung eines Wohnraumver-

sorgungskonzeptes an den nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Ressourcen, 35 % der Gemeinden wollen derzeit kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen. Hierbei handelt es sich meistens um Städte mit weniger als 50 000 Einwohnern.

Allerdings gaben 36 Städte in der Befragung Anfang 2005 an, ein Wohnraumversorgungskonzept sei in Planung, darunter sind sowohl kleinere und mittlere Städte, als auch Großstädte. Ganz überwiegend handelt es sich um Kommunen aus den alten Ländern mit einer recht breiten räumlichen Streuung auch in den bislang weniger vertretenen süddeutschen Regionen. Damit ergibt sich auch ein breites Spektrum von wachsenden wie auch stagnierenden oder schrumpfenden Regionen und angespannten wie auch entspannten lokalen Wohnungsmärkten sowie von stadtentwicklungspolitischen Rahmenbedingungen. In Schleswig Holstein ist die Einführung der Konzepte mittlerweile sogar soweit fortgeschritten, dass alle Ober- und Mittelzentren über ein Konzept verfügen oder in der Erarbeitung sind (Stand Anfang 2006). Darüber hinaus hält bundesweit jede dritte Gemeinde ohne Wohnraumversorgungskonzept die Erarbeitung einer solchen Planungsgrundlage grundsätzlich für erforderlich.

Diese Eckwerte dokumentieren, dass der Einsatz kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte insbesondere in den alten Ländern – mit Ausnahme Schleswig-Holsteins – derzeit noch keinen hervorgehobenen Stellenwert besitzt. Die derzeitige Entwicklung lässt aber eine weitere Verbreitung der Konzepte erwarten.

### **Typologisierung der ausgewerteten Konzepte**

Die ausgewerteten 42 Konzepte können in ihrer Ausrichtung nach drei Typen unterschieden werden. Dabei handelt es sich um

- *23 Ostdeutsche Konzepte*, die im Rahmen der Stadtumbauprozesse entstanden sind.
- *7 Westdeutsche Konzepte mit städtebaulicher Ausrichtung*, deren Ziel in erster Linie die Attraktivierung des Wohnstandortes ist. Den Schwerpunkt bilden dabei flächenbezogene Aussagen, vor allem im Hinblick auf den Eigenheimbau (z.B. Stadtentwicklungskonzepte, Wohnbauflächenkonzepte).
- *12 Westdeutsche Konzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung*, bei denen die soziale Wohnraumversorgung eine stärkere Berücksichtigung findet.

### **Themenbreite**

Fast alle Konzepte sind in erster Linie räumlich orientiert, dann wohnungswirtschaftlich und zuletzt sozialpolitisch, was dadurch erklärt werden kann, dass die Federführung der Konzepterstellung in den Stadtverwaltungen überwiegend in den Bereichen Stadtplanung und Stadtentwicklung liegt. So stehen als übergeordnete Ziele vor allem die Stabilisierung des Wohnungsmarktes, die Steigerung der Attraktivität als Wohnstandort und die Förderung der Eigentumsbildung im Stadtgebiet im Vordergrund. Die gegenwärtig in der Planung oder Erstellung befindlichen Konzepte weisen jedoch tendenziell eine stärkere wohnungs- und sozialpolitische Ausrichtung auf, was auch auf eine verstärkte Einbindung der Wohnungswirtschaft in den Erstellungsprozess zurückzuführen ist.

Insgesamt gesehen reicht in fast allen vorliegenden Konzepten die Themenbreite weit über die Fragen der sozialen Wohnraumversorgung hinaus und umfasst weitere Teilmärkte sowie insbesondere städtebauliche und teilweise auch soziale Themen, die miteinander verzahnt werden. Dieser thematisch erweiterte Ansatz wird seitens der Kommunen oftmals für notwendig erachtet, wobei allerdings die Erfahrungen gezeigt haben, dass nur Themen berücksichtigt werden sollten, die tatsächlich in einem engen Zusammenhang mit dem Wohnbereich stehen. Die Bearbeitung von Themen mit einem schwächeren Zusammenhang, wie z.B. Tourismus oder Arbeitsmarkt, führt zu einem erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand, bringt für die Umsetzung jedoch wenig.

### **Thematische Bausteine**

Die in den Konzepten behandelten Themenkreise werden zumeist in einzelnen Abschnitten dargestellt, die oftmals auch als eigenständige Teil-Konzepte fungieren, sodass sich letztendlich als typische Konzeptstruktur ein bausteinartiger Aufbau ergibt. Hierzu gehören folgende thematische Bausteine:

- Situationsanalyse: Beschreibung, Analyse und Bewertung der Struktur und Entwicklung von Bevölkerung, Haushalten, Wohnungsangebot, soziale Infrastruktur, Image etc.
- Prognose: I.d.R. Aussagen zur Entwicklung der Bevölkerung, der Haushalte und des Wohnungsmarktes (inkl. des Leerstandes) in Form von Schätzungen, gerechneten Prognosen oder Szenarien.
- Ziele: analytische oder normative Herleitung von wohnungs- und/oder stadtentwicklungspolitischen Zielen.
- Maßnahmen: konkrete Umsetzung von Zielen sowie die Zuordnung von Zuständigkeiten und Zeiträumen.
- Wohnungsmarktbeobachtung/Monitoring: laufende Aussagen zu Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, ggf. eine Bewertung der umgesetzten Maßnahmen und Überprüfung der Zielerreichung.

In vielen Städten wurde die einzelnen Bausteine Stück für Stück erstellt. Mit dieser sequentiellen Vorgehensweise kann gewährleistet werden, dass der Stellenwert der Thematik Wohnraumversorgung langsam wachsen und einfacher ein Konsens gefunden werden kann. Hinzu kommt, dass die einzelnen Konzeptelemente durchaus unterschiedliche Zeithorizonte, Geschwindigkeiten und Charaktere aufweisen:

- Analysen und Prognosen als Grundlage und Initialzündung mit mittelfristigem Betrachtungszeitraum,
- Ziele und Strategien als langfristige Rahmensetzung und wichtiger Faktor für die Politik sowie
- Maßnahmen für die kurzfristige Umsetzung – wichtig für die Wohnungsunternehmen – mit dem höchsten Überarbeitungsbedarf.

### **Fachlichkeit**

Das Instrument des kommunalen Wohnraumversorgungskonzepts befindet sich im Spannungsfeld zwischen wohnungspolitischen und planerisch-administrativen Anforderungen. Die Konzepte sollen die Grundlage für ein bestmögliches kommunales Handeln im Hinblick auf die Versorgung der un-

terschiedlichen Nachfragergruppen vor Ort bilden. Entsprechend werden hohe Anforderungen gestellt an die Zielgenauigkeit, Effizienz, Akzeptanz, Umsetzbarkeit und Fachlichkeit.

Ein gutes Konzept ist entsprechend vor diesem Hintergrund nicht per se jenes, das fachlich-wissenschaftlichen Anforderungen am besten entspricht, sondern dasjenige, das in der Praxis am besten funktioniert und unter Einbeziehung der genannten Aspekte eine gute Bilanz aufweisen kann. Das bedeutet natürlich nicht, dass Methodik und Inhalte beliebig sind, unterstreicht aber die Bedeutung des Prozesses sowohl im Hinblick auf die Erstellung als auch die Umsetzung und das Monitoring.

Die Ausrichtung der analysierten Konzepte schwankt zwischen einem hohen Erkenntnisinteresse mit einer eher wissenschaftlich orientierten Vorgehensweise mit größtmöglicher Exaktheit und Vollständigkeit sowie einer möglichst konkreten, handlungsorientierten Darstellung, die deutliche Unschärfen und Lücken aufweist.

Insgesamt lassen sich hinsichtlich der Art und Bearbeitungstiefe der einzelnen Themenfelder der Konzepte vier Kategorien bilden:

- *Einfach*: Verwendung von Eckwerten; Übernahme amtlicher, veröffentlichter Daten; Überschlagsrechnungen; normative Zielsetzungen etc.
- *Umfassend*: Differenziertere Datenanalyse mit einer größeren Anzahl von Merkmalen, eigenen Schätzungen, abgeleiteten Zielen.
- *Komplex*: Verwendung von Indikatoren; komplexe Analyse von Prozessen und Interdependenzen; Sonderauswertungen; Rechenmodelle; quantifizierte Ziele; Wohnungsmarktbeobachtung.
- *Erweitert*: Hierbei handelt es sich um zusätzliche Bearbeitungsschritte, die keine eigene Kategorie im engeren Sinne bilden, sondern jeweils die anderen Kategorien erweitern, z.B. "geschätzte Szenarien".

Die qualitativen Analysen haben dabei gezeigt, dass die einzelnen Bausteine bzw. Themenfelder eines Konzeptes häufig nicht homogen in der gleichen Bearbeitungstiefe behandelt werden, sondern dass es oftmals einen recht unterschiedlichen Detaillierungsgrad gibt.

Des Weiteren konnte festgestellt werden, dass zwar in den Konzepten stets ein hoher Stellenwert der Analyse der aktuellen Situation und der Prognose zukünftiger Entwicklungen zukommt. Dennoch bilden diese Konzeptelemente dann nur zum Teil die Grundlage für die stringente Ableitung von Zielen und Maßnahmen. Normative Zielsetzungen und insbesondere fachlich-politische Auseinandersetzungen spielen eine etwa gleich große Rolle. Eine Folge daraus ist, dass die Ziele selten quantifiziert oder terminiert sind und damit auch die Zielerreichung nicht definiert werden kann. Dadurch ist die Erreichung der Ziele kaum oder nur qualitativ evaluierbar.

### **Datenlage und Datenbewertung**

In fast allen untersuchten Konzepten werden Probleme bei der Datenverfügbarkeit und Datenverarbeitung sowie bei der Interpretation der Auswertungsergebnisse deutlich, die häufig durch personell oder finanziell knappe Ressourcen weiter verschärft werden. Teilweise sind für wichtige konzeptionelle Fragestellungen auch überhaupt keine Daten vorhanden, so etwa auf der Stadtteilebene. Andererseits werden zahlreiche Daten zwar in der Analyse verwendet, bleiben im Weiteren a-

ber unberücksichtigt und werden teilweise auch im Monitoring nicht mehr aufgegriffen. Auch wenn alle Konzepte zahlreiche wohnungsmarktrelevante Daten enthalten, werden nur in wenigen Fällen Differenzierungen nach Zielgruppen oder Marktsegmenten vorgenommen.

Das hauptsächliche Problem sowohl in der Analyse als auch in der Wohnungsmarktbeobachtung oder dem Monitoring liegt in der Bewertung der Daten, denn häufig fehlt die Verknüpfung zwischen Beobachtung, Bewertung, Handlungshinweisen und Maßnahmen. Hier ist die qualifizierte Bearbeitung auf kommunaler Ebene oftmals nur bedingt gegeben, allerdings wird das fehlende Know-how oft durch externe Beratung ausgeglichen.

Zu wenig Beachtung finden i.d.R. auch die Analyse und Darstellung von Prozessen in einem dynamischen Wohnungsmarkt. Vor allem die Bewertung hinsichtlich ihrer Auswirkungen bleibt oft unvollständig oder nicht nachvollziehbar. Dem prozessualen Aspekt wird erst im Zuge des Monitorings oder der Fortschreibung und dem in diesem Zusammenhang entstehenden Erkenntnisgewinn mehr Gewicht beigemessen.

Vor allem im Bereich der prognostischen Aussagen zeigt sich zum einen die Dominanz normativer Bedarfsberechnungen gegenüber nachfrageorientierten Ansätzen. Hierbei wird insbesondere die Setzung der Annahmen für die Prognosen im Sinne einer Diskussion möglicher Erwartungen an zukünftige Entwicklungen nur selten thematisiert.

Zum anderen verdeutlichen häufig verwendete Berechnungsweisen, wie z.B. die Berechnung der zukünftigen Nachfrage über ein Anwachsen der durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche der Einwohner, wenig zeitgemäße Vorstellungen vom Wohnungsmarkt und seiner Entwicklung. Insgesamt sind die prognostischen Aussagen vor allem zur Haushalts- und Wohnungsmarktentwicklung zu meist ungenau und teilweise fehlerbehaftet, Bedingungen und mögliche Abweichungen werden nur selten diskutiert.

### **Verknüpfung mit anderen Instrumenten**

Wichtige Instrumente des WoFG sind Belegungs- und Mietbindungen, Ausgabe von Wohnberechtigungsscheinen und Kooperationsverträge. Der Einsatz dieser Instrumente wird aber bisher nur in westdeutschen Konzepten – und dort auch nicht in allen – aufgegriffen. Dies ist insbesondere in Gemeinden mit angespannter Marktlage im unteren Preissegment der Fall bzw. bei Konzepten, die erst nach dem Inkrafttreten des WoFG entstanden sind. Hierbei spielt aber auch eine Rolle, dass zum Zeitpunkt der Erstellung der Konzepte i.d.R. noch keine ausreichenden Erfahrungen mit diesen Instrumenten vorlagen.

In Ostdeutschland haben Belegungsbindungen und Belegungsrechte im Prinzip keine Bedeutung bei der Steuerung der Wohnraumversorgung, da zum einen in den meisten Städten sehr viel preiswerter Wohnraum zur Verfügung steht und es zum anderen häufig eine enge Abstimmung mit den großen kommunalen Wohnungsgesellschaften gibt. Insbesondere bei den ostdeutschen Konzepten findet vorrangig auf der Maßnahmenebene eine enge Verknüpfung mit anderen, vor allem städtebaulichen Programmen und finanziellen Fördermöglichkeiten, statt.

Für die Wohnraumversorgung ist der Umgang mit den Erfordernissen im Rahmen des ALG II von hervorgehobener Bedeutung. Der Zeitpunkt der Konzepterstellung fiel in die Zeit vor In-Kraft-

Treten der entsprechenden Gesetze, die Befragung und die Analyse der Fallstädte in den Beginn der Umsetzungsphase. Entsprechend sind die Konzepte nicht ausdrücklich auf Fragen der Bereitstellung "angemessenen Wohnraums" ausgerichtet und die Verunsicherung über die weitere Entwicklung war bei den Akteuren teilweise noch hoch. So wurden Wohnraumverfügbarkeit, die räumliche Konzentration von Problemgruppen sowie die Abschätzung der Nachfrage nach preiswertem Wohnraum als neue Problemfelder benannt, auch in Städten, die ansonsten über eine entspannte Wohnungsmarktsituation verfügen. Eine weiter gehende Einschätzung konnte von den Kommunen jedoch noch nicht gegeben werden.

### **Nachfrageorientierung**

In entspannten Wohnungsmärkten ist die Wohnraumversorgung der verschiedenen Zielgruppen i.d.R. kein großes Problem mehr. Dies muss aber nicht a priori für alle Bereiche gelten, da sich die Teilmärkte unterschiedlich entwickeln können. In entspannten Märkten spielen z.B. die möglichen Folgen und Risiken einer sozialen Entmischung eine größere Rolle (Segregation), sodass sich hier vor allem die Frage der Steuerung stellt. Trotzdem fehlen in den Konzepten sehr häufig konkrete Aussagen zu den Hauptzielgruppen des WoFG.

Auf der anderen Seite geht es in allen Konzepten nicht nur um die Zielgruppen des WoFG, sondern um sehr unterschiedliche Nachfragergruppen, weswegen eine stärkere nachfrageorientierte Sichtweise in den Analysen sinnvoll wäre. Eine derartige Perspektive ist aber nur bedingt ausgeprägt, vorherrschend sind bedarfsorientierte Ansätze.

Desgleichen werden regionale Marktverflechtungen und Austauschprozesse mit dem Umland vor allem in den Stadtregionen nur sehr selten berücksichtigt. Um hier starke Ergebnisverzerrungen zu vermeiden, wäre dies jedoch sehr wichtig, denn die lokalen Wohnungsmärkte reichen über die Stadtgrenzen hinaus. Die marktgeprägte Sichtweise wird häufig von den Wohnungsunternehmen in die Konzepterstellung eingebracht. Diese beschränkt sich allerdings meist auf kleinräumige Betrachtungen, da die eigenen Wohnungsbestände als Referenzgröße betrachtet werden. Diese Perspektive ist aber wichtig, als auf dieser Ebene die Handlungen der Unternehmen erfolgen und hier damit die zentrale Umsetzungsebene des Konzepts liegt. Das bedeutet, dass die Umsetzung der Konzepte in der Polarität zwischen der Beobachtung und "Planung" des Gesamtmarktes und dem Handeln auf der Quartiersebene erfolgt.

### **Konzepterstellung als Prozess**

Die lokale Wohnraumversorgung als eigenständiges Handlungsfeld der Kommunalpolitik hat in den vergangenen Jahren in den meisten Kommunen an Bedeutung verloren und spielt oft nur noch eine untergeordnete Rolle. Die Initiative, lokale Wohnungspolitik wieder auf die aktuelle Agenda von Verwaltung und Politik zu setzen, geht kaum von der lokalen Politikebene aus und nur vereinzelt vom Land (dort vor allem von Schleswig-Holstein und Hessen). Der Hauptinitiator sind fast immer die Stadtverwaltungen.

Das Forschungsvorhaben hat gezeigt, dass die Erarbeitung der Konzepte stets als ein kooperativer Prozess mit unterschiedlichen Abstimmungsverfahren angelegt ist. Hauptakteure in der Verwaltung sind die Stadtplanungsämter/-fachbereiche und – soweit vorhanden – Wohnungsämter, während

die Sozialämter deutlich seltener in die Konzepterstellung einbezogen werden. Die Wohnungswirtschaft ist an der Erstellung in Ostdeutschland fast immer beteiligt, in Westdeutschland hingegen nur manchmal. Bei den meisten Konzepten gibt es eine mehr oder weniger große Unterstützung durch externe Beratungs- und Planungsbüros. Stets eingebunden war auch die Politik, zumeist im Rahmen von formalen Beteiligungen.

Wesentlich ist jedoch, dass die Konzepte nahezu aller untersuchten Städte von der kommunalpolitischen Vertretung beschlossen wurden und somit eine hohe Bindungswirkung nach Innen und Außen entfalten können. Eine Bürgerbeteiligung fand – wenn überhaupt – fast nur in Form von Informationsveranstaltungen statt.

Insbesondere die Analyse der Fallstudien hat gezeigt, dass erfolgreich umsetzbare Wohnraumversorgungskonzepte weit mehr sind als umfangreiche Gutachten. Genauso wesentlich für den Erfolg sind

- die Kommunikationsprozesse zwischen den Akteuren und insbesondere die Einbeziehung der Wohnungswirtschaft,
- der Prozess der gemeinsamen inhaltlichen Erarbeitung und Weiterentwicklung und
- der gemeinsame Umsetzungsprozess, begleitet durch ein laufendes Arbeitsgremium.

Die unterschiedlichen Akteure sind dabei in ein Netz von Arbeits- und Leitungsebenen, formellen und informellen Gremien integriert, in dem Problemsichten vermittelt, Konflikte gelöst, Entscheidungen getroffen und Umsetzungen begleitet werden. Ein derartiges prozessuales Konzept gelingt jedoch nur, wenn Zwischenergebnisse und terminliche Fixpunkte verbindlich abgestimmt werden, da sonst die Prozesse ergebnislos verenden. Damit kommt der Stadtverwaltung im Erstellungsprozess eine zentrale Steuerungsfunktion zu.

Eine wichtige Funktion nimmt hierbei auch das Monitoring ein. Es kann nicht nur die Marktbeobachtung zur Schaffung von Markttransparenz und als Informationsbasis umfassen, sondern auch als Motor des Prozesses dienen, nicht nur um die Zielerreichung zu überprüfen, sondern auch der Dynamik des Marktes eine Dynamisierung der Konzepte gegenüberzustellen.

### **Kooperation, Konsens und Interessenausgleich**

Ziele und Maßnahmen lassen sich ohne Konsens oder eine gemeinsame Philosophie der beteiligten Akteure nicht festlegen und umsetzen. Die Chancen der Umsetzung steigen, wenn es vor Abschluss des Konzeptes einen Abgleich der Interessen zwischen den planerisch-administrativen, den politischen und den wohnungswirtschaftlichen Akteuren gibt. Hierbei haben sich eine frühzeitige Einbindung der Wohnungswirtschaft auf der einen Seite und die ämterübergreifende Zusammenarbeit für den inneradministrativen Konsens auf der anderen Seite als förderlich erwiesen. Auch die Einschaltung eines externen Moderators kann diesen Prozess befördern.

Die Umsetzungswahrscheinlichkeit des Konzeptes steigt, wenn die Stadtverwaltung die Unternehmen von seinen Ergebnissen überzeugen und sie auf diese verpflichten kann. Kooperationen mit den Wohnungsunternehmen sind dann erfolgreich, wenn sich die Unternehmen die Philosophie des Konzeptes zu Eigen machen (können). Dieses ist insbesondere dann gelungen, wenn die Unter-

nehmen selbst problem- und marktorientiert ausgerichtet sind oder durch die Konzepterstellung dazu angestoßen werden.

Die Kooperationsbereitschaft wird auch dann erhöht, wenn es zur Koppelung mit weiteren Themen, wie z.B. Stadtumbau, kommt oder bei den Wohnungsunternehmen ein erhöhter Handlungsdruck, z.B. aufgrund hoher Leerstände oder der Sanierung der Bestände aus den 50erJahre, besteht.

Wesentlich ist jedoch, dass die einmal getroffenen Vereinbarungen von allen Akteuren in als verbindlich angesehen werden, da sonst der Konsens sich auch wieder auflösen kann.

### **Individualität**

Bei den untersuchten Wohnraumversorgungskonzepten sind häufig sehr individuelle Lösungswege beschritten worden. Die Vorgehensweisen sind dabei aber nicht beliebig, sondern als spezifische Reaktion auf unterschiedlich ausgeprägte Rahmenbedingungen zu verstehen:

- So wird die Konzepterstellung in den Kommunen oft stark limitiert durch fehlende finanzielle und personelle Ressourcen; oftmals fehlen auch Überlegungen darüber, wie eine Fortschreibung und ein Monitoring der Konzepte erfolgen sollen.
- Wohnungs- und sozialpolitische Sichtweisen sowie wohnungswirtschaftliches Know-how sind auf der kommunalen Ebene selbst oftmals nur bedingt vorhanden, werden aber oft durch externe Beratung hinzugewonnen.
- Ein auf Kooperation aufgebautes Konzept setzt leistungsfähige Wohnungsunternehmen voraus, die über gute Marktkenntnisse verfügen, was aber nicht immer der Fall ist.
- Die jeweils spezifische Marktsituation führt zu unterschiedlichem Problemdruck bei den einzelnen Zielgruppen. Entsprechend können auch der Handlungsbedarf und die Dynamik in einzelnen Marktsegmenten oder Stadtteilen stark voneinander abweichen und somit unterschiedliche Schritte der Konzeptionierung und Umsetzung bedingen.
- Auch die politischen Strukturen und Mehrheitsverhältnisse sowie die Aufgabenverteilung der Ämter beeinflussen den Kommunikationsfluss und damit den Erstellungsprozess.

Aufgrund dieser unterschiedlichen Rahmenbedingungen orientiert sich die Erstellung und Umsetzung der kommunalen Wohnraumversorgungskonzepte hinsichtlich Methodik und Vorgehensweise nicht nur an fachlichen Gesichtspunkten. Die Konzepte sind damit zwar strukturell oftmals ähnlich, in Form und Ergebnis aber sehr individuell.

### **Handlungsempfehlungen**

Aus den Ergebnissen des Forschungsvorhabens wurden analytisch differenzierte Handlungsempfehlungen zur Erstellung und Umsetzung von Wohnraumversorgungskonzepten entwickelt und als ExWoSt-Informationen Nr. 30/1 veröffentlicht worden. Mit ihnen werden pragmatische Hinweise gegeben, wie die Erstellung eines Konzeptes auf die lokale Situation individuell zugeschnitten und eine ausreichende Fachlichkeit, die nicht normativ bestimmt wird, gewährleistet werden kann. Hierbei wird ein besonderer Schwerpunkt auf eine prozessorientierte Struktur und bausteinorientierte Vorgehensweise gelegt.

## **Modellvorhaben**

Auf der kommunalen Ebene besteht - vor allem seitens der Verwaltung - vielfach ein großes Interesse an der Analyse und Steuerung des lokalen Wohnungsmarktes. Es gibt jedoch große Schwierigkeiten hinsichtlich einer effektiven Vorgehensweise und der fachlichen Ausgestaltung der Konzepte. Die in den Handlungsempfehlungen dargelegten und begründeten Anforderungen an ein Konzept wurden bisher in keiner Stadt im wünschenswerten Umfang erfüllt.

Entsprechend müssen die Kommunen stärker in die Lage versetzt werden, in methodisch-fachlicher und umsetzungsorientierter Hinsicht gute Konzepte erstellen zu können (Qualifizierung der kommunalen Stellen, Know-how-Transfer). Die vorliegenden Handlungsempfehlungen des Forschungsvorhabens stellen bereits eine gute Hilfestellung dar, allerdings ist auf kommunaler Ebene das gelungene Beispiel immer noch der beste Innovations-Motor.

Insofern ist es sinnvoll, die analytisch erstellten Empfehlungen durch Modellvorhaben einem Praxistest zu unterziehen und damit die Realisierbarkeit der pragmatischen Konzeptidee - und hier insbesondere das Baustein- und Prozessprinzip - zu demonstrieren sowie gelungene und bundesweit verallgemeinerbare Beispiele zu generieren. Dafür bildet ExWoSt als anwendungsorientiertes Forschungsprogramm eine gut geeignete Plattform.

## Summary

With the Law on the Promotion of Residential Housing (WoFG), which has been in force since 1 January 2002, municipal housing supply concepts were established by law as a tool of local housing policy. This incorporation was conducted in order to achieve the most targeted and efficient use of the various instruments of the Law on the Promotion of Residential Housing (binding capacity use and rent level agreements, cooperation agreements, modernisation and promotion of new housing construction) and the networking of individual measures within the framework of an overarching urban concept.

Following well over three years of "practical experience", stock was to be taken of these instruments within the framework of this research project. The spread of the concepts as well as the nature, format and contents of the housing supply concepts and their feasibility was to be analysed and evaluated.

In the first quarter of 2005, there was a written survey of the municipalities taking stock of housing supply concepts in Germany, as a complete survey in all municipalities of at least 30,000 inhabitants. 223 of the 398 (= 56 %) towns and cities invited participated in the survey. On the basis of the survey return, a differentiated analysis was conducted of 42 housing supply concepts. In a further step, a more detailed investigation of the issue was conducted as well as an assessment of the suitability for daily use and implementation of the concepts using case studies in eight selected municipalities.

The term of housing supply concept, introduced with the WoFG, is not very widely spread at the municipal level yet. Consequently, there are only very few concepts that have been put together under this heading. On the other hand, there are a broad ranging variety of very different planning foundations, as, for instance, urban restructuring concepts or urban development concepts, which deal with many problems and issues in the sense of the WoFG.

In Eastern Germany, three quarters of all towns and cities registered have a concept for housing supply, mostly in the shape of urban restructuring concepts or urban development concepts. In Western Germany, on the other hand, only every seventh town or city has such concepts, which are concentrated mainly in large cities.

The issues comprised in the concepts are mostly detailed in individual paragraphs, which often also act as independent part-concepts, so that a module-type set-up emerged as a typical concept structure. This includes the following components:

- *Situational analysis:* This part comprises the description, analysis and assessment of the structure and development of the population, households, offer of housing, social infrastructure, image etc.
- *Forecast:* Usually, these are statements on the development of the population, the households and the housing market (including vacant housing) in the form of estimates, calculated forecasts or scenarios.
- *Objectives:* This is about the analytical or normative derivation of housing and/or urban development objectives.

- *Measures:* Measures describe the concrete implementation of objectives as well as the allocation of responsibilities and time periods.
- *Housing market observation/monitoring:* This part comprises current statements on developments of the housing market and, possibly, an evaluation of the measures implemented and verification of the objectives achieved.

The concepts are to form the basis for best possible action by the municipalities with regard to the supply for the various groups of demands on site. A good concept is not per se the one that best corresponds with the professional and scientific demands but rather the one that works best in practice and is able to achieve good results considering the above mentioned aspects. This does not mean, of course, that the methods and contents are discretionary; however, it does underline the importance of the process, not only as regards the preparation but also the implementation and the monitoring.

All in all, there are four categories with regard to the nature and the processing depth of the individual issues dealt with in the concepts:

- *Simple:* using parameters; taking over official, published data; estimate calculations; normative objectives etc.
- *Comprehensive:* differentiated data analysis with a greater number of features, own estimates, derived objectives.
- *Complex:* using indicators; complex analysis of processes and interdependencies; special evaluations; calculation models; quantified objectives; housing market observation.
- *Extended:* in this case, there are additional processing steps, which do not form a category of their own in the narrow sense of the word, but just expand the other categories, e.g. on the "estimated scenarios".

The research project has shown that the preparation of the concepts is always a collaborative process with different procedures of coordination. The main players in the administration are the urban planning offices / specialist departments and – in so far as available – housing offices, whereas the social welfare offices are included in developing the concepts much more rarely. In addition, there are the external consulting and planning offices as well as politicians supporting housing administrators.

Especially the analysis of case studies has shown that housing supply concepts to be implemented successfully are worth far more than comprehensive expert's reports. The following factors are just as significant for the success

- the communication processes between the players and, especially, the inclusion of the housing administrators
- the process of joint preparation and further development of the contents and subsequently
- the joint implementation process, accompanied by a standing working body.

Analytically differentiated recommendations for action were developed and documented from the results of the research project for preparing and implementing housing supply concepts. They

comprise pragmatic advice on how the preparation of a concept may be individually tailored to suit the local situation and a sufficient degree of professional expertise may be guaranteed, which is not determined normatively.

## 1 Einleitung

Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte sollen die Grundlage bilden für eine lokale Wohnungspolitik, die sehr eng an den spezifischen Strukturen, Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen vor Ort orientiert ist. Die jeweiligen Rahmenbedingungen sind in den Kommunen jedoch sehr unterschiedlich, denn Situation und Entwicklungsperspektiven der lokalen Wohnungsmärkte und Wohnungsversorgung werden durch zahlreiche "harte" und "weiche" Faktoren beeinflusst.

So war die Situation auf vielen lokalen Wohnungsmärkten in den letzten Jahren z. T. weit reichenden Veränderungen unterworfen. Bei diesem seit etwa Mitte der 90er Jahre anhaltenden Prozess geht es weniger um kurz- oder mittelfristige Schwankungen auf der Nachfrage- oder Angebotsseite, die zu unausgewogenen Wohnungsmarktverhältnissen führen, sondern vielfach um umfangreiche strukturelle Veränderungsprozesse, die auch langfristig zu neuen Rahmenbedingungen für die lokalen Akteure und die kommunale Wohnungspolitik führen werden.

Diese allgemeinen Entwicklungstendenzen führen insgesamt dazu, dass sich zum einen die lokalen Wohnungsmärkte stark ausdifferenzieren, indem die Nachfragergruppen – und damit Wohnwünsche und -Präferenzen sowie die finanziellen Möglichkeiten für deren Realisierung – immer vielfältiger werden und der Mainstream in zunehmendem Maße durch Teilsegmente und Nischen abgelöst wird. Dabei ist es nicht (mehr) ungewöhnlich, dass an dem gleichen Standort Nachfrageüberhänge in einem Marktsegment bestehen, während in einem anderen Leerstände und Abrisse von Wohnungen zu verzeichnen sind. Gleichzeitig werden die Disparitäten zwischen den Städten bzw. Agglomerationsräumen immer stärker; das Spektrum reicht von Hochpreisregionen mit ausgeprägten Nachfrageüberhängen in vielen Marktsegmenten (z.B. Raum München, Raum Stuttgart) bis hin zu Regionen mit Leerstandsdaten von 15-20 % in strukturschwachen Regionen oder Städten mit stark schrumpfender Bevölkerung.

Im Hinblick auf die aktuelle Situation und zukünftige Entwicklung der Wohnraumversorgung sind es vor allem die folgenden Rahmenbedingungen und Veränderungstendenzen auf den Wohnungsmärkten, von denen die kommunalen Aufgaben und Planungen nachhaltig beeinflusst werden:

- Die Neubautätigkeit im Geschosswohnungsbau ist in nahezu allen Kommunen in den vergangenen Jahren drastisch zurückgegangen, insbesondere auch im geförderten Wohnungsbau in den Kommunen Westdeutschlands.
- Die Gruppe der Haushalte, die Zugangsprobleme zum Wohnungsmarkt haben und auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind, ist in den vergangenen Jahren gewachsen und wird auch in den kommenden Jahren weiter zunehmen.
- Der Bestand an belegungs- bzw. preisgebundenen Wohnungen ist aufgrund auslaufender Bindungen in den meisten westdeutschen Städten sehr stark rückläufig.<sup>1</sup> Teilweise wird diese Entwicklung durch die vorzeitige Ablösung von Bindungen aufgrund des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus noch forciert.

---

<sup>1</sup> In den Städten in Ostdeutschland gibt es derartige Bestände nur in sehr geringem Umfang.

- Zahlreiche Kommunen haben kommunale Wohnungsbestände bzw. -unternehmen an institutionelle Investoren oder Immobilienhändler veräußert oder bereiten derartige Schritte vor. Dabei ist in vielen Fällen unsicher, welche Rolle und Funktion die veräußerten Bestände zukünftig im Hinblick auf die kommunale Wohnraumversorgung haben können. Diesbezüglich können u.a. die folgenden Aspekte eine Rolle spielen:
  - Umwandlung von Beständen in (selbst genutzte) Eigentumswohnungen und damit Reduzierung des Mietwohnungsbestandes
  - Erosion von Wohnungsbeständen durch reduzierte Instandhaltungsmittel (Desinvestition)
  - Anhebung des Mietniveaus und dadurch Erhöhung der Wohnkosten für die Kommunen im Rahmen der Regelungen des Arbeitslosengeldes II
  - Fortfall von sozialen Maßnahmen, die vielfach durch kommunale Unternehmen insbesondere in Quartieren mit einer schwierigen Mieterstruktur erbracht werden
- Im Rahmen der neuen Regelungen zum Arbeitslosengeld II (HARTZ IV-Gesetze) werden die Wohnkosten (Miet- und Heizkosten) von den Kreisen und kreisfreien Städten übernommen, soweit der Wohnraum in Größe und Mietzins "angemessen" ist.<sup>2</sup> Die Leistungen für die Unterkunft können dabei durch eine monatliche Pauschale abgegolten werden, "wenn auf dem örtlichen Wohnungsmarkt hinreichend angemessener freier Wohnraum verfügbar [...] ist. Bei der Bemessung der Pauschale sind die tatsächlichen Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarkts, der örtliche Mietspiegel sowie die familiären Verhältnisse der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen" (§ 29 Abs. 2 SGB XII).

Durch diese Regelungen nimmt tendenziell der Druck auf das preiswerte Wohnungsmarktsegment zu. Um die Wohnkosten – und damit die zu leistenden Zahlungen – möglichst niedrig zu halten, muss die Kommune das Interesse haben, dass möglichst preiswerter, angemessener Wohnraum im tatsächlich erforderlichen Umfang zur Verfügung steht. Dabei kommt es auch darauf an, dass durch die räumliche Verteilung der Bestände auch Segregations- und Konzentrationsprozesse möglichst vermieden werden können.

### **1.1 Das Wohnraumversorgungskonzept im Wohnraumförderungsgesetz**

Mit dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), das seit dem 1. Januar 2002 in Kraft ist, wurde auf die sich verändernden Rahmenbedingungen reagiert und der "klassische" soziale Wohnungsbau zur sozialen Wohnraumförderung weiter entwickelt. Wohnungspolitisches Ziel dieses Gesetzes ist dabei nach wie vor schwerpunktmäßig die Versorgung von Haushalten, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind, also die Schaffung bzw. Erhaltung von preiswertem Wohnraum, aber auch von alten- oder behindertengerechten Wohnungen oder Wohnraum für Wohngruppenprojekte. Außerdem soll die Bildung von selbst ge-

---

<sup>2</sup> Der Bund übernimmt zwar 29,1 % dieser Kosten (per Beschluss des Koalitionsausschusses wurde festgelegt, diese Zuschussquote des Bundes in gleicher Höhe für 2006 beizubehalten), dadurch wird aber nur ein Teil der für die Kommunen entstehenden Mehrkosten aufgrund einer Erhöhung der Zahl der Berechtigten sowie des Wegfalls des Wohngeldes kompensiert.

nutztem Wohneigentum gefördert werden (bevorzugt für kinderreiche Haushalte sowie Haushalte mit besonderem baulichem Bedarf, z.B. aufgrund der Behinderung eines Haushaltsangehörigen).

Jedoch erfolgt gegenüber der bisherigen Gesetzgebung, die sich an "breite Schichten der Bevölkerung" richtete, nunmehr eine deutlich engere Beschränkung auf spezifische Zielgruppen, die aufgrund sozialer oder Einkommensmerkmale in ihrem Zutritt zum Markt beschränkt sind. Wesentlich sind darüber hinaus weitere Spezifika:

- Regional differenzierte Förderung als Reaktion auf die regional unterschiedlichen Wohnungsmarktsituationen
- Stärkere Einbringung des Bestandes in die Wohnraumversorgung
- Schaffung sozial stabiler Bewohnerstrukturen
- Intensivere Vernetzung der Bereiche Wohnungs- und Sozialpolitik sowie Ökonomie und Stadtentwicklung

Um eine stärker an den regionalen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen orientierte Steuerung zu erreichen, werden den Kommunen mit dem WoFG wesentlich größere Gestaltungsspielräume - und damit auch Verantwortlichkeiten - als bei den vorherigen gesetzlichen Regelungen eingeräumt.

Im Hinblick auf einen möglichst zielgenauen und effizienten Einsatz der verschiedenen Instrumente des Wohnraumförderungsgesetzes (Belegungs- und Mietbindungen, Kooperationsverträge, Modernisierungs- und Neubauförderung etc.) wurde zur Einbindung und Vernetzung der Einzelmaßnahmen im Rahmen eines übergreifenden städtischen Konzeptes das Wohnraumversorgungskonzept als neues Instrument geschaffen. Diese Konzepte sollen den Rahmen für eine nachhaltige Wohnungs- und Sozialpolitik bilden sowie eine planerische Grundlage zur Steuerung und Umsetzung des WoFG auf kommunaler Ebene sein. Dieser Stellenwert wird noch dadurch gestärkt, dass ein Wohnraumversorgungskonzept vom Gemeinderat zu beschließen ist, um damit eine höhere Verbindlichkeit und stärkere politische Wirkung zu erzielen. Darüber hinaus ist festgelegt, dass die Konzepte als Voraussetzung der Fördermittelvergabe dienen können, was derzeit jedoch (noch) in keinem Bundesland so gehandhabt wird.<sup>3</sup>

In der Praxis hat sich jedoch bisher gezeigt, dass in den vergangenen fast drei Jahren die Erstellung der kommunalen Wohnraumversorgungskonzepte noch nicht in dem Umfang erfolgt ist, wie dieses angesichts der vielerorts bereits stattfindenden oder zu erwartenden strukturellen demographischen und ökonomischen Veränderungen auf den Wohnungsmärkten wünschenswert wäre. Gegenwärtig ist vielmehr eine Situation vorzufinden, die durch sehr heterogene Verfahrens- und Umsetzungsstände gekennzeichnet ist, wobei der Großteil der Städte noch über kein Wohnraumversorgungskonzept verfügt.

---

<sup>3</sup> In Hessen war dieses kurzzeitig der Fall, diese Regelung wurde aber zwischenzeitlich aufgrund fehlender Konzepte wieder ausgesetzt.

## 1.2 Ansatzpunkte für eine Definition des Begriffs "kommunales Wohnraumversorgungskonzept"

Vor dem Hintergrund der komplexen Rahmenbedingungen und multidimensionalen Problemlagen in den meisten Städten bedeutet (lokale) Wohnungspolitik heutzutage wesentlich mehr als die Errichtung der nötigen Quantitäten an neuem Wohnraum oder die Modernisierung vorhandener Wohnungsbestände. Die kommunale Wohnungspolitik berührt als Querschnittsthema viele Handlungsfelder, die mit sozialen, städtebaulichen und demographischen Aspekten verbunden sind. Wohnungspolitik steht in enger Verbindung mit der kommunalen Sozialpolitik im Sinne einer Daseinsvorsorge für die Bürger. Die Abwanderung junger Familien aus den Kernstädten zu verhindern, Lebensqualität und Urbanität zu erhalten und zu schaffen und somit die Existenz der Städte und ihre Entwicklungschancen zu gewährleisten sind heute zentrale Handlungsfelder einer Wohnungspolitik, die auch Stadtentwicklungspolitik ist. Ziel ist es, Antworten auf die demographische Entwicklung zu finden, sozial gemischte Belegungsstrukturen zu erhalten und die Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen.

Entsprechend gehören zur Wohnungspolitik auch flankierende Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnumfeldqualitäten, zur sozialen Stabilisierung der Nachbarschaften sowie zur nachfragegerechten Versorgung bestimmter Zielgruppen (v.a. Familien und Altenhaushalte). Darüber hinaus müssen in schrumpfenden Städten mit hohen Leerständen dauerhaft nicht marktfähige Bestände vom Markt genommen werden.

Vor diesem Hintergrund muss ein "kommunales Wohnraumversorgungskonzept" in einem umfassenden Sinn begriffen werden, weshalb der Begriff im Rahmen der Kommunalbefragung (vgl. Kap. 3) um "vergleichbare umfassende Planungsgrundlagen" erweitert wurde, um die unterschiedlichen Konzeptionen erfassen zu können. Über die nachfolgend dargestellte Definition hinaus, die sich auf die einzelnen Elemente eines Konzeptes bezieht, sind vergleichbare Planungsgrundlagen sowohl eigenständige Planungen, die die genannten Elemente oder Teile davon umfassen, aber nicht explizit als Wohnraumversorgungskonzept bezeichnet werden, als auch einzelne Bestandteile, z.B. umfassender Stadtentwicklungskonzepte zum Themenbereich Wohnen. Dabei kann es sich insbesondere auch um eigenständige Planungsgrundlagen handeln, die in der Gesamtschau ein Konzept ergeben.

Eng mit den Zielen und Aufgaben der kommunalen Wohnraumversorgungskonzepte verknüpft ist die Frage, welchen Anforderungen die Konzepte im Einzelnen genügen sollen und mit welcher Reichweite und welchem Differenzierungsgrad dabei vorgegangen werden soll. Das Wohnraumförderungsgesetz selbst formuliert diesbezüglich keine weiteren inhaltlichen Vorgaben.

Den kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten kommt jedoch nicht nur die Aufgabe zu, mit Hilfe von Analysen, Prognosen, Zielformulierungen und Maßnahmenkatalogen die notwendigen Rahmenbedingungen für eine langfristig nachfragegerecht ausgestaltete lokale Wohnraumversorgung zu schaffen. Sie bilden auch so etwas wie die "Schnittstelle" zwischen der kommunalen Politik, der Stadtverwaltung, den kommunalen Wohnungsunternehmen sowie anderen Wohnungseigentümern und privaten Hauseigentümern. Denn wesentliche Grundlagen für eine erfolgreiche Wohnungspolitik sind die Kooperation der verschiedenen Akteure, ein abgestimmtes Vorgehen sowie eine Bündelung von Ressourcen und Maßnahmen. Dieses gilt umso mehr vor dem Hintergrund,

dass die Steuerungsmöglichkeiten angesichts zurückgehender Belegungsbindungen und Unternehmensverkäufe nach und nach verloren gehen, während gleichzeitig der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen enger wird.

Auch in der kommunalen Praxis hat sich der Begriff des "kommunalen Wohnraumversorgungskonzeptes" bisher erst in geringem Maße eingebürgert. In den neuen Bundesländern dominieren derzeit (noch) die "Stadtumbaukonzepte" die konzeptionelle "Landschaft", für deren Inhalte und Erstellung gibt es z.T. sehr differenzierte Muster und Vorgaben (z.B. im Land Brandenburg mit umfangreichem Leitfaden).

In den alten Bundesländern sind die inhaltlich-konzeptionellen Vorgaben wesentlich geringer ausgeprägt, Leitfäden zu diesem Themenkomplex wurden allerdings vom Land in Schleswig-Holstein sowie in Hessen erstellt. Eine im weiteren Sinne normative Vorgabe hinsichtlich der Inhalte, des Differenzierungsgrades sowie der Vorgehensweise bei der Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts gibt es nicht.

Vor diesem Hintergrund wurde eine Definition mit "Basisanforderungen" entwickelt, die als Grundlage für die weitere Untersuchung genutzt wurde. Demnach sollte ein Wohnraumversorgungskonzept die folgenden Elemente umfassen:

**a) Situationsanalyse sowie langfristige Abschätzung der mittel- und langfristigen Entwicklung auf dem lokalen Wohnungsmarkt (u.a. Bevölkerung/Haushalte, Wohnungsbestand)**

Im Rahmen eines Wohnraumversorgungskonzepts sollte auf jeden Fall eine quantitative und qualitative Abschätzung der mittel- und langfristigen Entwicklung des lokalen Wohnungsmarktes vorgenommen werden. Eine Analyse der aktuellen Situation bildet zwar eine wesentliche Voraussetzung für einen fundierten Blick in die Zukunft, ist aber allein noch nicht hinreichend.

In dieser Untersuchungsphase wurden noch keine spezifischen Anforderungen im Hinblick auf die notwendige zeitliche Reichweite sowie den Differenzierungsgrad der Abschätzungen (z.B. nach unterschiedlichen Zielgruppen) festgelegt.

**b) Formulierung wohnungspolitischer Zielsetzungen für die Gesamtkommune und ggf. einzelne räumliche Teilbereiche (z.B. Stadtteile, Wohnquartiere)**

Ein zentraler Schritt von der Datenaufbereitung und -analyse hin zur Konzeption ist die Ableitung von Zielen und Strategien. Dieses gilt auf jeden Fall für die Ebene der Gesamtstadt, ggf. aber auch für einzelne Stadtteile oder Quartiere mit hervorgehobener Wohnfunktion oder auch problematischen Wohnverhältnissen.

Die Formulierung wohnungspolitischer Zielsetzungen, insbesondere in Verbindung mit der Entwicklung konkreter Strategien und Maßnahmen, bildet einen wichtigen Unterschied zwischen einer reinen Analyse oder Prognose und einer Konzeption. Dieses gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass für eine im kommunalen Handeln relevante übergeordnete Zielsetzung i.d.R. ein Ämter übergreifender Abstimmungsprozess sowie eine Behandlung in politischen Gremien erfolgen müssen.

Diese Qualität unterscheidet ein Wohnraumversorgungskonzept deutlich etwa von reinen Wohnungsmarktprognosen, wo zwar mögliche Ungleichgewichte zwischen Nachfrage und Angebot auf dem lokalen Wohnungsmarkt ermittelt werden können, bei denen i.d.R. hieraus aber keine konkreteren Ziele abgeleitet werden.

**c) Benennung konkreter Strategien/Handlungsempfehlungen/Maßnahmen**

Dieser Aspekt ist eng mit den Zielsetzungen von Punkt b) verknüpft. Im Rahmen der Konzeption sollen zumindest auf der Ebene der Gesamtstadt Vorstellungen und Planungen darüber dokumentiert werden, wie die angemessene Wohnungsversorgung unterschiedlicher Zielgruppen erfolgen und die Bestandsentwicklung vorangetrieben werden soll. Im Hinblick auf die Differenzierung unterschiedlicher Zielgruppen geht es dabei insbesondere um die im WoFG angeführten Haushalte.

**d) Ämter- bzw. fachbereichsübergreifende Erstellung (z.B. Lenkungs- oder Arbeitsgruppe) und/oder Einbeziehung der Wohnungswirtschaft**

Ein Wohnraumversorgungskonzept kann i.d.R. nur dann eine breite Akzeptanz und Handlungsrelevanz erreichen, wenn bereits im Rahmen des Erstellungsprozesses möglichst viele der vom Konzept berührten lokalen Akteure zumindest informationell eingebunden waren. Daher bildet eine zumindest verwaltungsintern Ämter übergreifende Erstellung eine unabdingbare Voraussetzung für ein erfolgreiches Konzept.

**e) Beschluss des Konzepts durch die Kommune**

Das erarbeitete Konzept sollte von politischen Gremien bzw. übergeordneten Verwaltungsgremien beschlossen, zumindest aber zur Kenntnis genommen worden sein. Dieser Aspekt wird als einziger auch explizit durch das WoFG gefordert.

Diese Kriterien bilden einen Mindestkatalog; wobei auf die Formulierung von Kriterien für ein „Idealkonzept“ bewusst verzichtet wurde.

## 2 Untersuchungsdesign

Ausgangspunkt der Untersuchung war das Ziel, einen umfassenden Überblick über Wohnraumversorgungskonzepte in Deutschland zu erhalten sowie darüber, welche Kommunen aus welchen Gründen keine Konzepte erstellen wollen oder können. Im ersten Teil des Forschungsvorhabens erfolgte daher eine Bestandsaufnahme und qualitative Analyse der bisher erstellten Konzeptionen in Deutschland, aber auch die Erfassung der Ursachen und Gründe, die dazu geführt haben, dass in Kommunen (noch) keine entsprechenden Konzepte erarbeitet wurden. Dies differenziert sich nach folgenden Fragen:

- Welche Inhalte umfassen die Konzepte?
- Welches sind Ziele und Funktionen der Konzepte?
- Auf welchen Wegen und mit welchen Instrumenten und Daten werden die Ziele erreicht?
- Welche Strategien und konkreten Handlungs- und Entscheidungshilfen werden abgeleitet?
- Wie wird den unterschiedlichen kommunalen Rahmenbedingungen Rechnung getragen?

Aufbauend auf der Beschreibung sind weitere Analysen erforderlich, um Aussagen zur Qualität, Umsetzbarkeit und Übertragbarkeit zu erhalten. Dabei stehen die folgenden übergeordneten Forschungsleitfragen im Vordergrund:

- In welchem Umfang und mit welcher Ausprägung wurden bisher in den einzelnen Bundesländern Wohnraumversorgungskonzepte erstellt?
- Wie lassen sich diese Konzepte systematisieren, welche "Idealtypen" können unterschieden werden? Welche unterschiedlichen Ausgangssituationen, Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen bei der Erstellung liegen diesen Typen zugrunde? Wo liegen die inhaltlichen Schwerpunkte der Konzepte und die Reichweite im Hinblick auf unterschiedliche Zielgruppen?
- Wo liegen derzeit die größten Hemmnisse und Realisierungsdefizite? Welche Rolle spielen im Hinblick auf Schwierigkeiten inhaltliche Aspekte, und welche Bedeutung haben organisatorische und finanzielle Probleme?
- Welcher Differenzierungsgrad der Konzepte ist bei Situationsanalyse und Prognose erforderlich? Wie könnten idealtypische Konzepte für unterschiedliche Ausgangssituationen bzw. Städtetypen aussehen?
- Müssen Wohnraumversorgungskonzepte so umfassend wie allgemeine Wohnungsmarktkonzepte sein, oder gibt es einfachere Varianten, reichen Teilbereiche aus?
- Werden Wohnraumversorgungskonzepte auch in weitergehende wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Fragestellungen eingebunden, wie erfolgt z.B. die Verknüpfung mit Maßnahmen der sozialen Stadt oder Stadtumbauprozessen?
- Welche Unterstützungsleistungen zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten sind für die Kommunen notwendig und sinnvoll?

Wie aus den übergeordneten Fragestellungen deutlich wird, spielen nicht nur inhaltliche Aspekte eine wichtige Rolle, sondern insbesondere auch die Organisations- und Verfahrensstrukturen in den Kommunen, die Partizipationsmöglichkeiten der lokalen Wohnungsmarktakteure sowie die finan-

ziellen, personellen und qualifikatorischen Rahmenbedingungen für die Konzepterstellung. Entsprechend dieser komplexen Fragestellungen ist eine mehrstufige Vorgehensweise mit einem Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Elementen sinnvoll.

Mit der Methodik des Forschungsvorhabens wurde dabei auf die sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen, Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen sowie Konzeptstrukturen in den Kommunen reagiert. Deswegen wurde als zentrales Paradigma des Untersuchungsansatzes eine sehr stark induktive Vorgehensweise gewählt; d.h. es sollte auf einer sehr breiten Datenbasis ohne a priori-Klassifizierungen festgestellt werden, welche unterschiedlichen Vorgehensweisen und Ausformungen der Konzepte es gibt, um dann auf dieser Basis Typisierungen, sowohl im Hinblick auf die Kommunen, als auch die inhaltliche Ausgestaltung der Konzeptionen vorzunehmen. Auf diese Weise wurde vermieden, dass vorab normative Festlegungen getroffen wurden, z.B. im Hinblick auf die inhaltlichen Anforderungen an die Konzepte, die dann in der Realität gar keine Entsprechung finden.

Insofern erfolgte die Analyse in der Form eines iterativen Verfahrens, in dem anhand der ersten Ergebnisse eine Kategorisierung bzw. Typisierung der Konzepte entwickelt wurde, mit der dann wiederum die die weitere Auswertung vorgenommen wurde.

Das Design der gesamten Untersuchung ist so angelegt, dass sowohl für die Kommunen, die bereits über ein Wohnraumversorgungskonzept oder vergleichbare Planungsgrundlagen verfügen, als auch für diejenigen, bei denen dieses (noch) nicht der Fall ist, fundierte Aussagen und Zuordnungen getroffen werden können.

Vor diesem Hintergrund umfasst die Untersuchung die folgenden Teilschritte (s. Abb. 1):

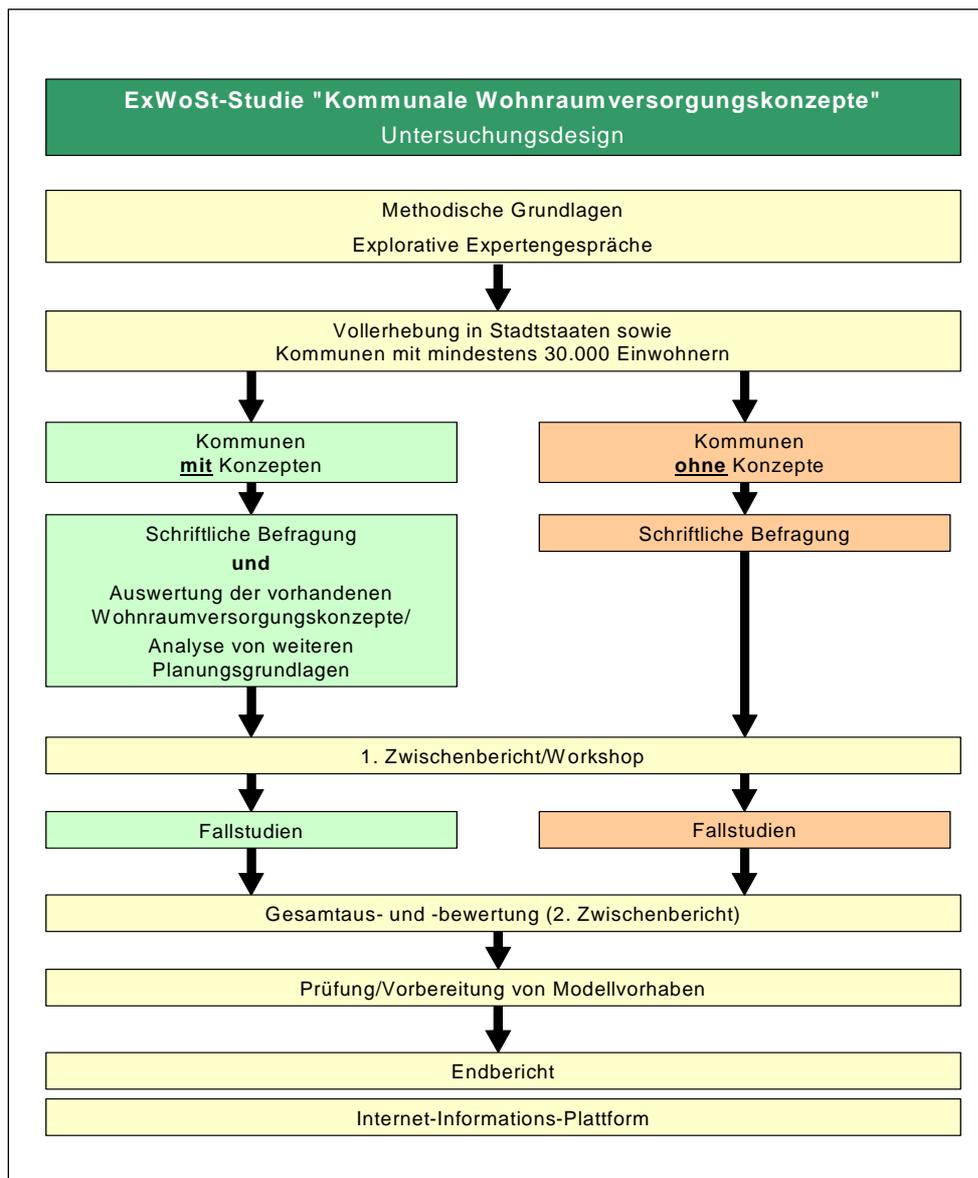
- Durchführung von explorativen Expertengesprächen, um das Erhebungsinstrumentarium gut vorstrukturieren und an die tatsächlichen Gegebenheiten anpassen zu können.
- Eine schriftliche Befragung von Kommunen (Kommunalbefragung), deren Repräsentativität dadurch gewährleistet ist, dass sie als Vollerhebung aller Kommunen über 30.000 Einwohner angelegt war.
- Im Rahmen der Befragung wurden bei allen Kommunen übergeordnete Informationen eingeholt, so z.B. über die Wohnungsmarktsituation und das Vorhandensein kommunaler Wohnungsbestände und die Konzepte in einer ersten Auswertung typisiert.
- Für die Kommunen, die über ein Wohnraumversorgungskonzept verfügen, wurden zum einen die entsprechenden Fragebatterien des Fragebogens ausgewertet. Hierbei geht es v.a. um Informationen, die aus den Konzepten selbst nicht ersichtlich sind, so z.B. die Initiatoren oder die Bearbeitungsdauer.
- Von diesen Kommunen wurden die Konzepte – soweit aussagefähige Materialien zur Verfügung gestellt wurden – einer qualitativen, vergleichenden Analyse zu Aufbau, Zielen, Ergebnissen etc. unterzogen.
- Bei den Kommunen, die derzeit (noch) über kein Wohnraumversorgungskonzept verfügen, erfolgte im Rahmen der Befragung eine quantitative Aufnahme und Analyse der Gründe und Hemmnisse.

- Für jeden Konzepttyp erfolgte dann im nächsten Arbeitsschritt anhand von Fallbeispielen eine vertiefende Analyse im Sinne der Politikfeldanalyse vor allem hinsichtlich der Umsetzung und damit der Realisierbarkeit der Konzepte.
- Darauf aufbauend erfolgte die Prüfung und von möglichen Modellvorhaben.
- Aufbauend auf den Ergebnissen erfolgte eine abschließende Bewertung sowie Ableitung von Empfehlungen zum Umgang mit Wohnraumversorgungskonzepten. Hierfür wird auch eine internet-gestützte Informationsplattform entwickelt (s. unter "Studien" auf [www.exwost.de](http://www.exwost.de)).

Darüber hinaus wurden die einzelnen Ergebnisse mit einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern von mehreren Länderministerien, BMVBS, BBR, GdW und Städtetag, diskutiert sowie die fachlichen Anregungen sowie spezifischen Perspektiven mit aufgenommen.

Abschließend wurden die Ergebnisse der Studie sowie die ExWoSt-Informationen 30/1 am 13.06.2006 auf der Fachveranstaltung "Kommunale Wohnraumversorgung" in Berlin öffentlich präsentiert.

**Abb. 1**



### 3 Durchführung der Kommunalbefragung

Im ersten übergeordneten Arbeitsschritt des Forschungsvorhabens erfolgte eine Bestandsaufnahme und Auswertung der Wohnraumversorgungskonzepte in Deutschland. Dieser Teil umfasst die

- Darstellung der übergeordneten Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen auf den Wohnungsmärkten vor dessen Hintergrund die Konzepte entstanden sind
- Darlegung der methodischen Grundlagen sowie der Vorbereitung und Durchführung der Kommunalbefragung
- Ergebnisse der quantitativen, schriftlichen Kommunalbefragung
- Typologisierung der Kommunen und der vorhandenen Konzepte. Diese Systematisierung bildet die Grundlage für die dargestellte Auswertung, sowohl der Befragung als auch der Wohnraumversorgungskonzepte.
- Qualitative Auswertung der vorliegenden Konzepte

#### 3.1 Explorative Expertengespräche

Im Rahmen der Untersuchungs- bzw. Befragungsvorbereitung wurden explorative Interviews mit Experten aus dem Bereich der kommunalen Wohnungspolitik sowie allgemein der Wohnraumförderung geführt. Ziel dieser Gespräche war es, aus unterschiedlichen Perspektiven (v.a. Land und Kommune) zum einen übergeordnete Informationen über die politischen Intentionen und die Vorgehensweise auf der Landesebene zu erhalten, zum anderen aber auch Hinweise über den Diskussionsstand sowie die Vorgehensweisen und Probleme auf der kommunalen Ebene.

In der Vorbereitungsphase wurden Gespräche mit Vertretern folgender Institutionen geführt:

- *Land Schleswig-Holstein*, Innenministerium, Referat Wohnungsbauförderung
- *Stadt Kassel*, Bereich Stadterneuerung und Wohnen  
(Wohnraumversorgungskonzept ohne Beschlussfassung durch politische Gremien)
- *Stadt Hannover*, Fachbereich Stadterneuerung und Wohnen  
(kein Wohnraumversorgungskonzept, aber differenzierte Berichterstattung zur Wohnraumversorgung von Haushalten mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt)
- *Stadt Braunschweig*, Stadtplanungsamt  
(kein Wohnraumversorgungskonzept, keine diesbezüglichen Planungen)
- *Stadt Jena*, Stadtplanungsamt  
(fortgeschriebenes Stadtumbaukonzept mit spezifischem wohnungswirtschaftlichem Teil)

Durch die sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Kommunen konnte bereits im Rahmen der explorativen Gespräche eine große Palette verschiedener Situationen abgedeckt werden. Bereits in dieser ersten Untersuchungsphase wurde deutlich, wie breit das Spektrum der Konzeptionen und Herangehensweisen im Hinblick auf die Planung und Steuerung der Wohnraumversorgung ist.

### **3.2 Stichprobe**

Das Untersuchungsdesign ist sehr stark auf eine induktive Vorgehensweise hin ausgerichtet, d.h. es sollten aufgrund der Vielfältigkeit der vorhandenen kommunalen Planungen nicht vorab Festlegungen oder Kategorienbildungen erfolgen, dieses sollte vielmehr zu einem späteren Zeitpunkt auf Grundlage einer möglichst breiten Datenbasis stattfinden.

Die Befragung wurde daher als schriftliche Vollerhebung bei sämtlichen Stadtstaaten sowie Kommunen in Deutschland mit mindestens 30.000 Einwohnern konzipiert. Hierbei handelt es sich um insgesamt 398 Kommunen (vgl. Anhang).

Es wurde eine Grenzziehung bei 30.000 Einwohnern vorgenommen, weil dadurch auch vergleichsweise kleine Kommunen einbezogen werden konnten, die über entsprechend zahlenmäßig geringe personelle und fachliche Ressourcen in der Verwaltung verfügen und daher deutlich andere Voraussetzungen bei der Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts aufweisen als etwa eine Großstadt mit einem differenzierten Verwaltungsapparat und entsprechenden Fachabteilungen. Es gibt zwar auch Kommunen mit weniger als 30.000 Einwohnern, die ein Wohnraumversorgungskonzept (oder ein Stadtumbaukonzept) erstellt haben oder damit befasst sind, aus Sicht des Gutachters sind die strukturellen Unterschiede dieser kleinen Städte zu denen mit etwa 30.000 Einwohnern aber nicht so gravierend, dass deshalb die Stichprobe hätte nach unten ausgeweitet werden müssen.

### **3.3 Adressenpool**

Einen wesentlichen Anteil zur Erzielung eines guten Rücklaufs bei der Befragung hat die Auswahl des richtigen zuständigen Ansprechpartners. Daher hat A&K eine Adressendatenbank aufgebaut, die Informationen über Ansprechpartner und Anschriften bei allen Gemeinden mit mindestens 30.000 Einwohnern enthält.

Im Zusammenhang mit dem Aufbau der Datenbank musste berücksichtigt werden, dass die Zuständigkeiten für die Bereiche "Wohnraumversorgung" in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich angelagert sind. Das Spektrum reicht von speziellen Wohnungsämtern in größeren Kommunen und Großstädten bis hin zu kleineren Kommunen, die keine eigenständigen Stellen für diesen Bereich vorhalten können. Die Zuständigkeit liegt dort dann entweder bei den Sozialämtern oder den Planungsämtern, kann aber durchaus auch bei den Bürgermeistern angesiedelt sein.

A&K ist daher so vorgegangen, dass dort, wo keine Wohnungsämter oder explizit zuständige Verwaltungsstellen bestehen oder keine entsprechenden Stellen ermittelt werden konnten, die Bürgermeister als Erstkontakt angeschrieben wurden.

### **3.4 Fragebogen**

Für die Erhebungen bei den Kommunen wurde ein standardisierter Fragenbogen entwickelt (s. Anhang). Der Fragebogen sollte in erster Linie einen strukturierten Überblick über die aktuelle Situation im Hinblick auf Wohnraumversorgungskonzepte sowie diesbezüglich zu erwartende Aktivitäten ermöglichen und wurde in drei Sektionen gegliedert:

- Ein Teil für *alle Kommunen*: In diesem Teil wurden allgemeine Informationen zum lokalen Wohnungsbestand und zur Wohnungsmarktsituation erhoben sowie ermittelt, ob ein Wohnraumversorgungskonzept vorhanden bzw. in der Planung ist.
- Ein Teil für die *Kommunen, die bereits über ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept verfügen, gegenwärtig mit der Erstellung eines solchen befasst sind oder die Erstellung konkret beabsichtigen*. Hier wurden in erster Linie Informationen zu den Rahmenbedingungen der Erstellung, den an der Erstellung beteiligten Akteuren sowie zum Einsatz externer Berater erhoben. Diese Kommunen sollten, soweit vorhanden, auch ihre Konzeption zur differenzierten Auswertung an A&K übersenden.
- Ein Teil für die *Kommunen, die kein entsprechendes Konzept haben* und (aktuell) auch keine Erstellung beabsichtigen. In dieser Sektion wurden die Gründe ermittelt, warum keine Konzepterstellung vorgesehen ist, sowie der allgemeine Stellenwert der Wohnungspolitik und -versorgung in der Kommune erhoben.

### 3.5 Feldphase

Die Feldphase begann in der ersten Januarwoche 2005 und erstreckte sich bis Ende Februar 2005, wobei letztendlich bis Ende März eintreffende Fragebögen berücksichtigt wurden. In der zweiten Januarhälfte wurde damit begonnen, bei den angeschriebenen Städten intensiv telefonisch nachzufassen. Die Nachfassaktion wurde auf die größeren Städte ab 50.000 Einwohnern und insbesondere auf die Großstädte (ab 100.000 Einwohnern) konzentriert, da hier zum einen prinzipiell eine stärkere Notwendigkeit besteht, Wohnraumversorgungskonzepte zu erstellen, und zum anderen die Wahrscheinlichkeit wesentlich höher war, von diesen Städten neben dem Fragebogen auch Konzepte zur qualitativen Auswertung zu erhalten. Mit dem telefonischen Nachfassen wurden mehrere Ziele verfolgt:

- Klärung des Verbleibs des Fragebogens
- Motivation zum Ausfüllen des Fragebogens
- Klärung möglicher Fragen

Da die Schreiben mehrheitlich an die Bürgermeisterämter verschickt worden waren, musste häufig geklärt werden, ob der Fragebogen eingegangen war und vor allem, an welche Stelle er zur Bearbeitung intern weitergeleitet worden war. Bereits bei diesem ersten Schritt traten nicht selten Schwierigkeiten auf, die Person ausfindig zu machen, die den Fragebogen als Vorgang angelegt und weitergeleitet hat und somit Auskunft über die bearbeitende Stelle geben konnte.

Zu teilweise erheblichen Verzögerungen zwischen Eingang des Fragebogens und dem Bearbeitungsbeginn kam es bei vielen Städten aus zwei Gründen. Zum einen wurde der Fragebogen in der Regel zunächst dem Bürgermeister zur grundsätzlichen Entscheidung darüber vorgelegt, ob sich die Stadt an der Untersuchung beteiligen wollte.

Zum anderen bestand in vielen Kommunen das Problem, dass die Zuständigkeit für diesen Themenbereich nicht eindeutig geklärt war und der Fragebogen zunächst z.T. mehrmals weitergeleitet

werden musste, bevor mit der Bearbeitung begonnen werden konnte. Teilweise erfolgte auch eine Bearbeitung durch mehrere Stellen.

Gerade dieser zweite Aspekt macht deutlich, dass die Themenbereiche "Wohnungspolitik" und "Wohnraumversorgung" in vielen Kommunen (inzwischen) ein gewisses "Nischendasein" fristen. Im Zuge der Reformierung und Verschlankung der kommunalen Verwaltungsstrukturen ist der Bereich eines eigenständigen Wohnungsamtes vielfach fortgefallen und die Aufgabenfelder auf andere Bereiche verteilt worden. So ist häufig die Konstellation mit einem Fachbereich "Soziales" und einem Fachbereich "Stadtplanung" vorzufinden, sodass für kommunale wohnungspolitische Fragen keine spezifische Verwaltungsinstanz mehr besteht.

Die Bereitschaft zur Beteiligung an der Befragung war insgesamt sehr hoch, nicht zuletzt aufgrund des "offiziellen" Charakters der Untersuchung und des Verweises auf die Unterstützung durch den Deutschen Städtetag bzw. den Städte- und Gemeindebund. Überzeugungsarbeit war somit nur in geringem Umfang erforderlich, allein schon der bei den Städten entstandene Eindruck, dass das Forschungsinstitut "dahinter her" ist, hat die Rücklaufquote deutlich positiv beeinflusst. Zugleich wurde jedoch von einer ganzen Reihe von Städten geäußert, dass eine zunehmende Masse von Fragebögen auf sie einströme und man sich inzwischen außerstande sehe, an allen Untersuchungen teilzunehmen.

## 3.6 Rücklauf

### 3.6.1 Rücklauf Fragebögen

Insgesamt konnten 223 Fragebögen in die Auswertung einfließen, das entspricht einer Rücklaufquote von 56 % (s. Tab. 1). Damit konnte, v.a. aufgrund des intensiven telefonischen Nachfassens, die angestrebte Rücklaufquote von 50 % sogar überschritten werden. Der Anteil der expliziten Verweigerungen lag bei 21 (5 %). Als Hauptgrund für die Verweigerungen wurde in nahezu allen Fällen Arbeitsüberlastung oder fehlende personelle Kapazitäten genannt. Eine Ablehnung der Teilnahme an der Untersuchung aus inhaltlichen Gründen gab es nicht.

<b>Rücklaufergebnis Fragebögen</b>		<b>Tab. 1</b>
	<b>Anzahl</b>	<b>Anteil</b>
Rücklauf (verwertbar ausgefüllte Fragebögen)	223	56 %
Kommunen ohne (verwertbaren) Rücklauf	154	39 %
Verweigerungen	21	5 %
<b>Insgesamt</b>	<b>398</b>	<b>100 %</b>

Insgesamt zeigt sich neben der hohen Rücklaufquote eine aussagekräftige Verteilung der Standorte, die an der Befragung teilgenommen haben. Dabei sind bestimmte Muster erkennbar:

- Über 80 % der Großstädte haben den Fragebogen ausgefüllt. Dies ist zum einen sicherlich auf die größeren Verwaltungskapazitäten zurückzuführen, z.T. wohl aber auch darauf, dass sich die Nachfassaktion tendenziell auf die größeren Städte konzentriert hat (vgl. Anhang).
- Die Teilnahmebereitschaft war in Ostdeutschland mit 72 % deutlich stärker ausgeprägt als in Westdeutschland. Dabei ist allerdings zu beachten, dass dies nur 42 Städten entspricht, da es dort insgesamt nur 58 Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern gibt.
- Die Flächenländer Bayern und Baden-Württemberg weisen die geringsten Rücklaufquoten auf, die höchsten hingegen Schleswig-Holstein und Hessen (vgl. Anhang). Die hohe Rücklaufquote in Ostdeutschland gilt hingegen für alle dortigen Flächenländer.

### **3.6.2 Rücklauf Wohnraumversorgungskonzepte**

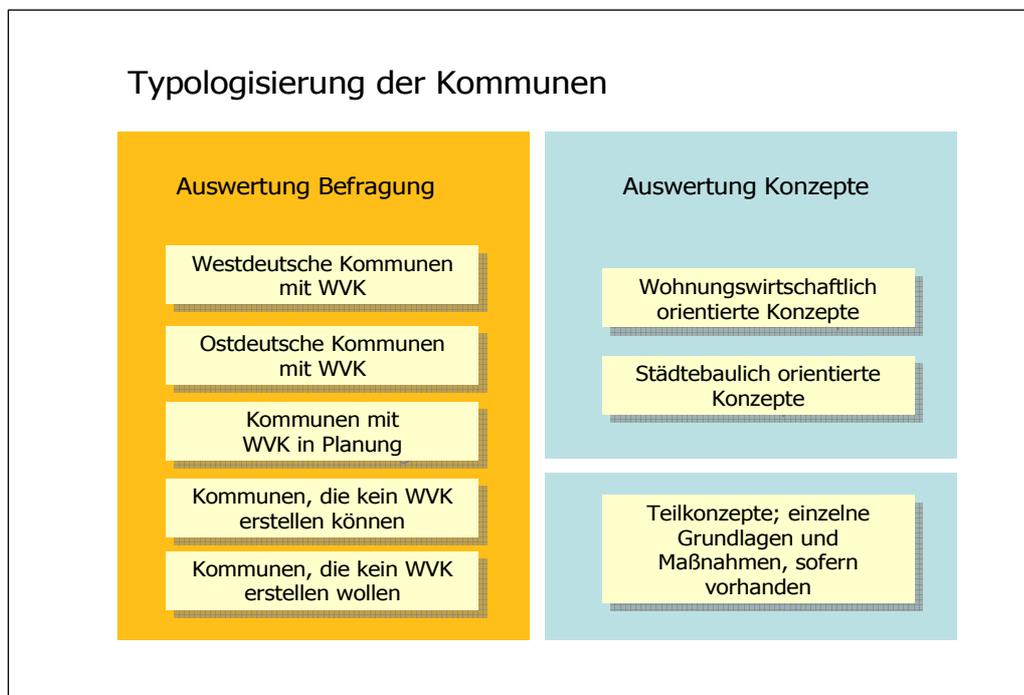
Im Rahmen der Befragung waren die Kommunen, die über ein Wohnraumversorgungskonzept oder vergleichbare umfangreiche Planungsgrundlagen verfügen, gebeten worden, diese für eine weitere Auswertung mit an A&K zu übersenden. Insgesamt hat A&K Konzeptionen von 61 Städten erhalten, davon wurden 42 als Wohnraumversorgungskonzepte in die weitere Auswertung einbezogen (Vgl. Anhang). Von diesen kommen 23 aus den neuen Bundesländern (55 %) und 19 aus Westdeutschland (45 %). Die Selektion (vgl. auch Kap. 4.2) begründete sich in mangelnder Aktualität der Konzepte, zu starker inhaltlicher Eingrenzung (nur Teilkonzept) oder zu geringer Aussagetiefe bzw. zu geringem Umfang (z.B. nur Arbeitspapier).

## 4 Typologisierung der Kommunen

Die untersuchten Kommunen bzw. Wohnraumversorgungskonzepte weisen sowohl im Hinblick auf den Realisierungsstatus als auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten ein sehr breites Spektrum auf. Um im Rahmen der Auswertung strukturelle Muster und typische Konstellationen identifizieren zu können, war es erforderlich, die Städte vorab zu kategorisieren. Dabei war zu beachten, dass keine zu feine Differenzierung erfolgte, zum einen, um die Ergebnisse übersichtlich zu halten, zum anderen aber auch, um genügend Raum für eine induktive Vorgehensweise (s. Kap. 6.1) zu lassen.

Es mussten dabei für die Befragungsauswertung und für die Analyse der vorliegenden Wohnraumversorgungskonzepte unterschiedliche Typologisierungen vorgenommen werden, da an der Befragung auch Kommunen teilgenommen haben, die über keine Konzeption verfügen.

**Abb. 2**



### 4.1 Typologisierung für die Auswertung der Kommunalbefragung

Die für die Befragungsauswertung erarbeitete Typologisierung ist das Ergebnis von drei Schritten, die nachfolgend erläutert werden. Den Ausgangspunkt bildete dabei der Status der Kommunen im Hinblick auf das Vorhandensein eines Konzeptes.

(1.) Hinsichtlich der Existenz eines Wohnraumversorgungskonzepts können die befragten Kommunen auf Grundlage der Ergebnisse zunächst grundsätzlich eingeteilt werden in

- Kommunen mit Wohnraumversorgungskonzept oder vergleichbar umfassenden Planungsgrundlagen,
- Kommunen mit Wohnraumversorgungskonzept in Planung bzw. Bearbeitung,
- Kommunen ohne Wohnraumversorgungskonzept.

Die Zuordnung zu einer dieser drei Gruppen erfolgte im Rahmen der Befragung durch die Kommunen selbst. Für diese Einstufung wurden im Fragebogen die entsprechenden Kriterien vorgegeben.

(2.) Aufgrund der sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen des Wohnungsmarkts und der unterschiedlichen Hintergründe der Konzepterstellung in West- und Ostdeutschland wird in der Typologie weiterhin unterschieden zwischen westdeutschen Kommunen und ostdeutsche Kommunen mit einem vorhandenen Wohnraumversorgungskonzept.

(3.) Bei der Befragungsauswertung galt ein besonderes Interesse außerdem den Kommunen, die bisher kein Wohnraumversorgungskonzept erstellt haben und auch aktuell kein Wohnraumversorgungskonzept planen oder erarbeiten. In Hinblick auf diese Gemeinden waren die Gründe für die Nicht-Erstellung entscheidend, die aus der Frage *"Warum ist an Ihrem Standort zurzeit nicht vorgesehen, ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept oder eine vergleichbare umfassende Planungsgrundlage zu erstellen?"* abgeleitet wurden.

Wenn eine Kommune mehrheitlich als Gründe für die Nichterstellung angegeben hat, dass z.B. die erforderlichen personellen oder finanziellen Mittel fehlen, das spezifische Fachwissen nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist oder die Zuständigkeit für dieses Thema in der Verwaltung ungeklärt ist, wurde sie der Gruppe *"nicht können"* zugeordnet.

Wenn eine Kommune hingegen mehrheitlich als Gründe für die Nichterstellung angegeben hat, dass die Situation auf dem lokalen Wohnungsmarkt dies nicht erforderlich mache oder die vorhandenen Informations- und Planungsgrundlagen ausreichen, erfolgte eine Zuordnung zur Gruppe *"nicht wollen"*.

Einen weiteren Hinweis auf eine fehlende Bereitschaft, ein Wohnraumversorgungskonzept zu erstellen gab die negative Beantwortung der Frage: *"Wäre aus Ihrer Sicht in Ihrer Kommune die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts oder einer vergleichbaren umfassenden Planungsgrundlage erforderlich?"*

Bei diesen Zuordnungen ist zu beachten, dass es sich um ein Stichtagsbild handelt (Fragebogeneingänge wurden berücksichtigt bis 31.03.2005). Zwischenzeitlich hat sich in mehreren Kommunen die Situation bereits geändert und sind (Teil-)Konzepte erstellt worden. Dies verdeutlicht auch die zunehmende Dynamik dieses komunalpolitischen Themas. In wenigen Einzelfällen wurde aufgrund der Sachlage von der Selbsteinordnung durch die Kommunen in den Fragebögen abgewichen und von A&K anders zugeordnet. Trotzdem kann es noch sein, dass die vom Fragebogen ausfüllenden Amt getätigten Einschätzungen nicht den Stand der anderen Ämter widerspiegeln. Zur Verteilung der Städte auf die fünf Typen vgl. die Tabelle im Anhang.

## **4.2 Typologisierung für die Auswertung der Wohnraumversorgungskonzepte**

Für die Auswertung wurden nur diejenigen Konzepte berücksichtigt, die die Mindestanforderungen an den Aufbau und die thematische Breite erfüllen (vgl. Kap. 1.2). Im Hinblick auf die Aktualität wurde darauf geachtet, dass die Prognosen und die formulierten Ziele und Maßnahmen in den Konzepten noch Gültigkeit haben. Entsprechend wurden einige Planungsgrundlagen für die Auswertung der Konzepte nicht berücksichtigt:

- a.) Wohnungsmarktberichte ohne konzeptionelle Bestandteile (5 Konzepte)
- b.) Konzepte, die nur einzelne Bestandteile von Wohnraumversorgungskonzepten enthalten (10 Konzepte)
- c.) veraltete Konzepte (4 Konzepte)

In zwei Fällen wurden Konzepte in die Untersuchung einbezogen, die zwar das Kriterium des Gemeindebeschlusses (noch) nicht erfüllen, jedoch nach Art, Umfang und Aufbau als Wohnraumversorgungskonzept eingestuft werden konnten.

<b>In die qualitative Auswertung einbezogene Konzepte</b>				<b>Tab. 2</b>
<b>Ostdeutschland</b>	<b>Westdeutschland</b>		<b>Wohnungsmarkt- beobachtung</b>	<b>Teilkonzepte</b>
<b>Städtebauliche Ausrichtung</b>	<b>Städtebauliche Ausrichtung</b>	<b>Wohnungswirt- schaftliche Ausrichtung</b>		
Brandenburg/Havel Chemnitz Cottbus Dessau Dresden Eisenach Freiberg Gotha Halle Hoyerswerda Jena Leipzig Neubrandenburg Nordhausen Oranienburg Pirna Potsdam Riesa Schwerin Stralsund Weimar Wernigerode Zwickau	Arnsberg Dortmund Ibbenbüren Iserlohn Löhne Salzgitter Siegen	Bremen Darmstadt Flensburg Itzehoe Karlsruhe Kassel Köln Leverkusen Lübeck München Oberhausen Zweibrücken	Bielefeld Bochum Münster Recklinghausen Solingen	Eisenhüttenstadt Halberstadt Hannover Hattingen Nürnberg Osnabrück Schwedt/Oder Stuttgart Willich Zeit

Die Typologisierung der einbezogenen Konzepte ergab sich aus einer Sichtung der inhaltlichen Bestandteile und der Rahmenbedingungen. Dabei wurde deutlich, dass sich die ostdeutschen Konzepte unter den Bedingungen des Stadtumbaus einerseits von den westdeutschen abheben und andererseits stark städtebaulich ausgerichtet sind. Unter den westdeutschen Konzepten wiederum zeigte sich, dass es sowohl Konzepte mit starkem flächenbezogenen Ansatz bzw. baulich-räumlicher Ausrichtung gibt als auch Konzepte, die stärker auf die Wohnraumversorgung gerichtet sind.

Vor diesem Hintergrund wurden für die Auswertung (vgl. Kap. 6) folgende Gruppen gebildet:

- d.) Ostdeutsche Wohnraumversorgungskonzepte (23 Konzepte)
- e.) Westdeutsche Wohnraumversorgungskonzepte mit städtebaulicher Ausrichtung (7 Konzepte)
- f.) Westdeutsche Wohnraumversorgungskonzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung (12 Konzepte)

## 5 Auswertung der Kommunalbefragung

Im Folgenden werden die Befragungsergebnisse anhand der im vorangegangenen Kapitel entwickelten fünf Typen dargestellt. Dabei wird zunächst der Status der Gemeinden im Hinblick auf die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten (WVK) nach Gemeindegrößen und Einschätzung der Marktlage betrachtet (Abschn. 5.1). Der folgende Abschnitt (Abschn. 5.2) befasst sich mit den Umständen der Konzepterstellung. Ein besonderer inhaltlicher Schwerpunkt wurde in der Befragung auf die Gemeinden gelegt, die derzeit (noch) kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen. Für diese Kommunen soll ein differenziertes Bild von den Gründen und Umständen, die gegen eine Erstellung sprechen, gezeichnet werden (Abschn. 5.3).

### 5.1 Status der Konzepterstellung

Insgesamt betrachtet liegt bei jeder vierten der befragten Gemeinden ein Wohnraumversorgungskonzept vor, wobei sich die Konzepte von der absoluten Anzahl her etwa hälftig auf West- und Ostdeutschland aufteilen.<sup>4</sup> Aufgrund der sehr unterschiedlichen Anzahl der Kommunen mit mehr als 30.000 Einwohnern in West- und Ostdeutschland ergeben sich aber entsprechend verschiedene Quoten. So können drei Viertel der Gemeinden in Ostdeutschland ein Wohnraumversorgungskonzept (bzw. ein Konzept mit vergleichbarem Charakter, z.B. Stadtumbaukonzept) vorweisen, während es nur 14 % der Gemeinden in Westdeutschland sind (vgl. Abb. 3).

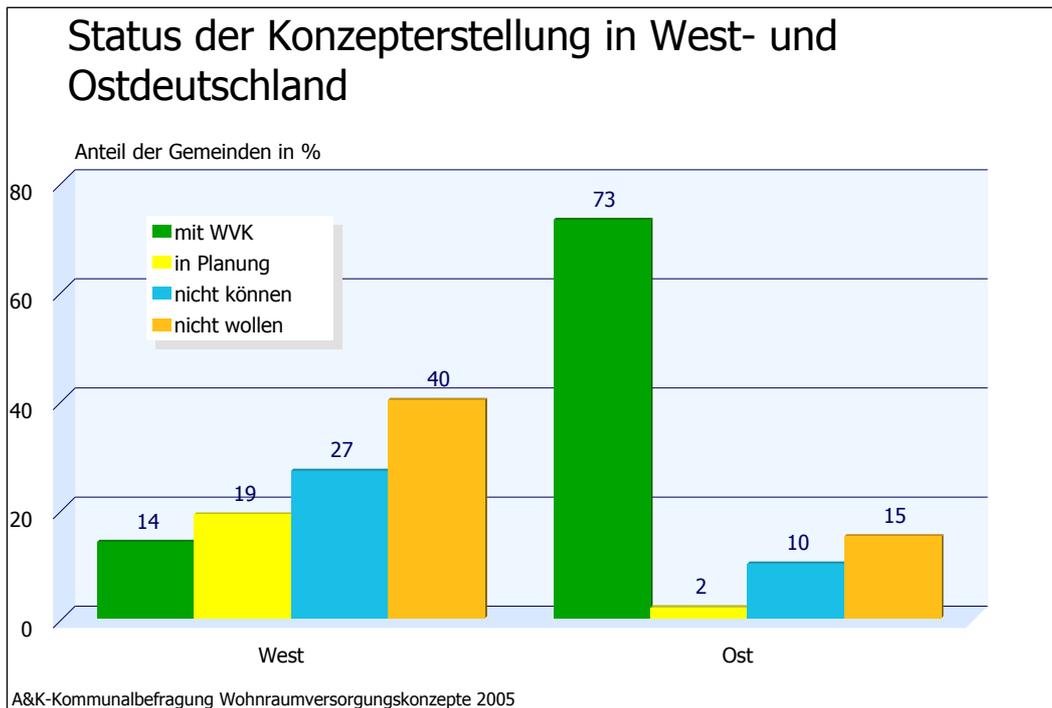
Deutliche Unterschiede gibt es entsprechend auch zwischen West- und Ostdeutschland hinsichtlich der Anteile der Gemeinden, die ein Wohnraumversorgungskonzept planen oder gar kein Konzept erstellen "können" oder "wollen". In den neuen Bundesländern ist die Gruppe der Planenden mit 2 % verschwindend gering; dort gibt es entweder bereits ein Konzept (73 %) oder eine Erstellung ist nicht vorgesehen (25 %).

Mit 19 % ist der Anteil der planenden Kommunen in Westdeutschland demgegenüber sehr hoch, hier gibt es derzeit eine deutliche Dynamik. Mit zusammen 67 % ist in den alten Bundesländern aber auch die Gruppe der Kommunen ausgesprochen groß, die überhaupt kein Konzept erstellen "können" oder "wollen". Nach dem derzeitigen Stand wird mittelfristig jedoch nur etwa ein Drittel der Kommunen in Westdeutschland über ein Wohnraumversorgungskonzept verfügen.

---

<sup>4</sup> Bei der Interpretation der Daten muss berücksichtigt werden, dass die Daten der Befragung die subjektive Selbsteinschätzung der Kommunen wiedergeben. Im Rahmen der Konzeptauswertung hat A&K die vorgelegten Konzepte überprüft und einige nicht mit einbezogen, da diese den zugrunde gelegten Kriterien (s. Kap. 1.2) nicht hinreichend entsprachen. Andersherum gab es auch einen Fall, in dem eine Stadt aus Sicht des Gutachters über ein Konzept verfügt, das den geforderten Kriterien entspricht. Diese Stadt selbst betrachtet ihre Planungsgrundlagen im Fragebogen aber nicht als Wohnraumversorgungskonzept. Dadurch können die Daten der Befragung im Hinblick auf die Anzahl der vorliegenden Konzepte nicht unmittelbar mit der Konzeptauswertung verglichen werden.

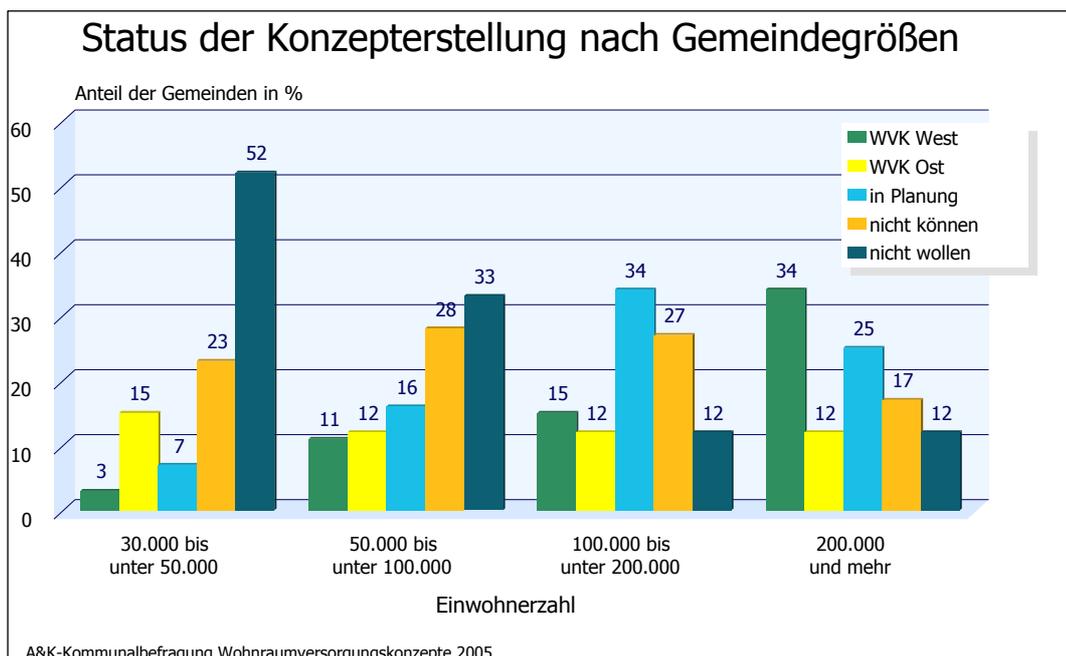
**Abb. 3**



**5.1.1 Status der Konzepterstellung nach Gemeindegröße**

Die Gemeindegröße hat in Westdeutschland einen erheblichen Einfluss auf die Konzepterstellung. Dort steigt der Anteil der Gemeinden mit Wohnraumversorgungskonzept von nur 3 % bei den kleinen Gemeinden (unter 50.000 Einwohner) auf 34 % bei den sehr großen Städten (200.000 und mehr Einwohner) (s. Abb. 4). In den neuen Bundesländern ist hingegen der Anteil der Kommunen mit Konzept nahezu unabhängig von der Gemeindegröße. Hier zeigen sich deutlich die Effekte des Programms Stadtumbau Ost.

**Abb. 4**



Unter den Kommunen, die ein Konzept planen oder bereits in Bearbeitung haben, ist die stärkere Dynamik bei den größeren Kommunen zu beobachten. Während bei den Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern nur 7 % die Erstellung eines Konzeptes planen, ist der Anteil bei Gemeinden mit 100-200.000 Einwohnern mit 34 % wesentlich höher.

Am deutlichsten macht sich die Gemeindegröße dann bemerkbar, wenn kein Konzept erstellt werden kann oder soll. Mit 75 % ist der Anteil bei den Kommunen mit bis zu 50.000 Einwohnern ausgesprochen groß (23 % "nicht können", 52 % "nicht wollen"), aber auch bei den Städten mit 50-100.000 Einwohnern sind es noch deutlich über die Hälfte (61 %). Mit 29 % weisen die Großstädte hingegen den geringsten Anteil unter denen auf, die ohne Konzept auskommen wollen oder müssen.

Diese Ergebnisse zeigen, dass bei den Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern mittelfristig mindestens 60 % über konzeptionelle Grundlagen zur Wohnraumversorgung verfügen werden. Bei den Gemeinden mit 50-100.000 Einwohnern werden es knapp 40 % sein, bei den Orten mit 30-50.000 Einwohnern hingegen nur 25 %.

Die nachfolgende Tabelle weist alle Kommunen ab 200.000 Einwohnern nach ihrem Status der Konzepterstellung aus.

<b>Status der Konzepterstellung bei den Kommunen mit über 200.000 Einwohnern</b>		<b>Tab. 3</b>
<b>mit WVK</b>	Bremen Chemnitz Dortmund Dresden Halle (Saale) Hannover Karlsruhe	Köln Leipzig Lübeck München Münster Nürnberg Oberhausen Stuttgart
<b>WVK in Planung bzw. Bearbeitung</b>	Aachen Bonn Duisburg Frankfurt am Main Gelsenkirchen	Kiel Magdeburg Mannheim Wiesbaden
<b>ohne WVK</b>	Augsburg Berlin Bielefeld Braunschweig Erfurt	Essen Hagen Krefeld Mönchengladbach Wuppertal
Hamburg, Freiburg im Breisgau und Düsseldorf haben nicht an der Befragung teilgenommen. Quelle: A&K-Kommunalbefragung 2005		

### 5.1.2 Status der Konzepterstellung nach Bundesländern

Unter den Gemeinden mit Wohnraumversorgungskonzepten sind überdurchschnittlich häufig Kommunen aus Schleswig-Holstein vertreten. Da es dort seit Jahren auch intensive Bemühungen des Landes gibt, kann dieses Ergebnis als deutlicher Hinweis darauf gesehen werden, dass der Initiative des Landes eine entsprechende Bedeutung zukommt. Unterdurchschnittlich häufig haben dagegen bisher Gemeinden aus Baden-Württemberg Wohnraumversorgungskonzepte erstellt. Derzeit erarbeitet bzw. geplant werden überdurchschnittlich viele Wohnraumversorgungskonzepte in Schleswig-Holstein und auch in Hessen. In Hessen gibt aber zugleich ein erhöhter Anteil an, kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen zu "können".

Während der Anteil der Kommunen mit einem Wohnraumversorgungskonzept in den ostdeutschen Bundesländern durchweg im Bereich zwischen 60 % und 90 % liegt (Programm Stadtumbau Ost), haben die Gemeinden in den westdeutschen Bundesländern bisher - mit Ausnahme von Schleswig-Holstein, wo es auch keine Kommune gibt, die "nicht will" - erst Quoten von weniger als 20 % erreicht (vgl. Abb. 5 und 6).

Demgegenüber sind in den alten Bundesländern die Anteile der Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen wollen, insbesondere in Niedersachsen (mit fast 60 %), Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz überdurchschnittlich hoch.

**Abb. 5**

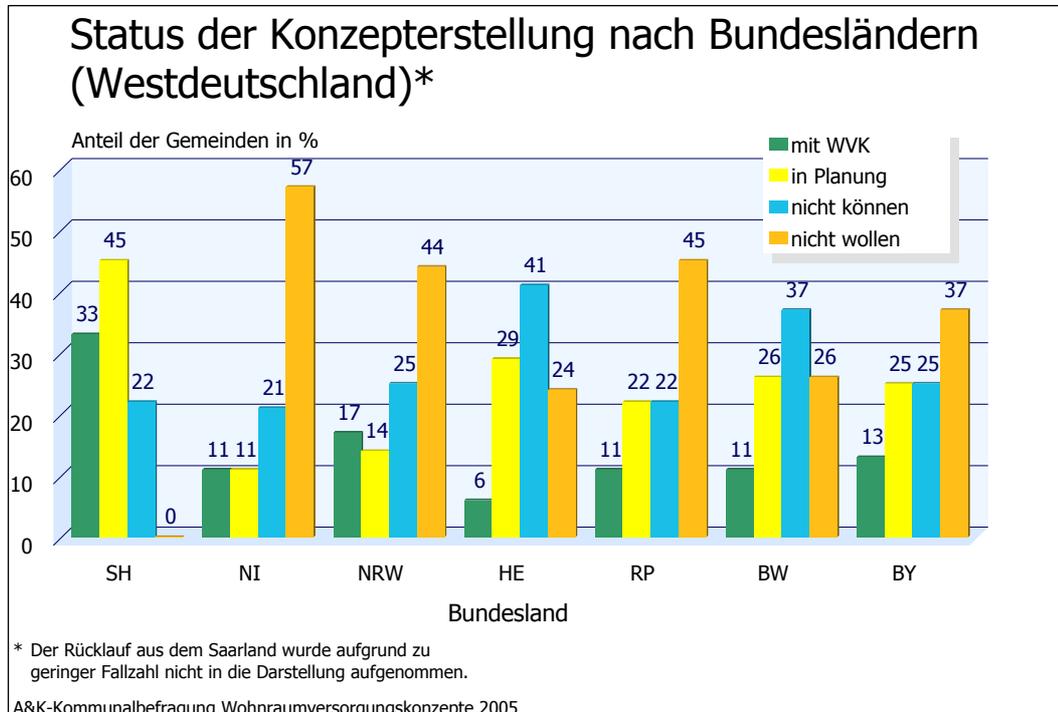
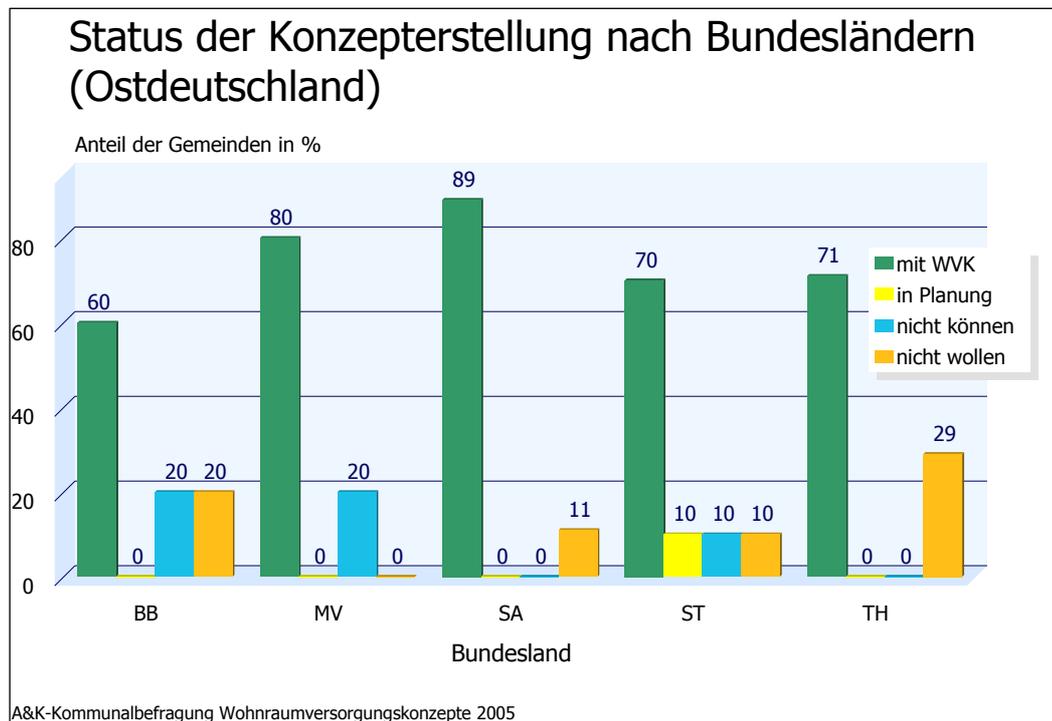


Abb. 6



### 5.1.3 Status der Konzepterstellung und Markteinschätzung

Um zu prüfen, welchen Einfluss die Situation auf dem lokalen Wohnungsmarkt auf die Bereitschaft hat, ein Wohnraumversorgungskonzept zu erstellen, wurden die Kommunen nach ihrer Einschätzung auf dem Wohnungsmarkt befragt. Dabei wurde unterschieden zwischen der allgemeinen Marktlage und der Situation im unteren Mietpreissegment sowie der aktuellen und der zukünftigen Marktlage:

Die Kommunen, die bereits über ein Konzept verfügen, schätzen die allgemeine aktuelle Marktlage überwiegend als ausgewogen oder entspannt ein. Nur etwa ein Fünftel (WVK West: 20 %, WVK Ost: 23 %) sieht Nachfrageüberhänge. Ähnlich ist die Einschätzung bei den Städten, die gegenwärtig ein Konzept planen. Bei den Kommunen, die kein Konzept erstellen wollen, wird sogar von 95 % die allgemeine Marktsituation als entspannt oder zumindest ausgewogen eingeschätzt.

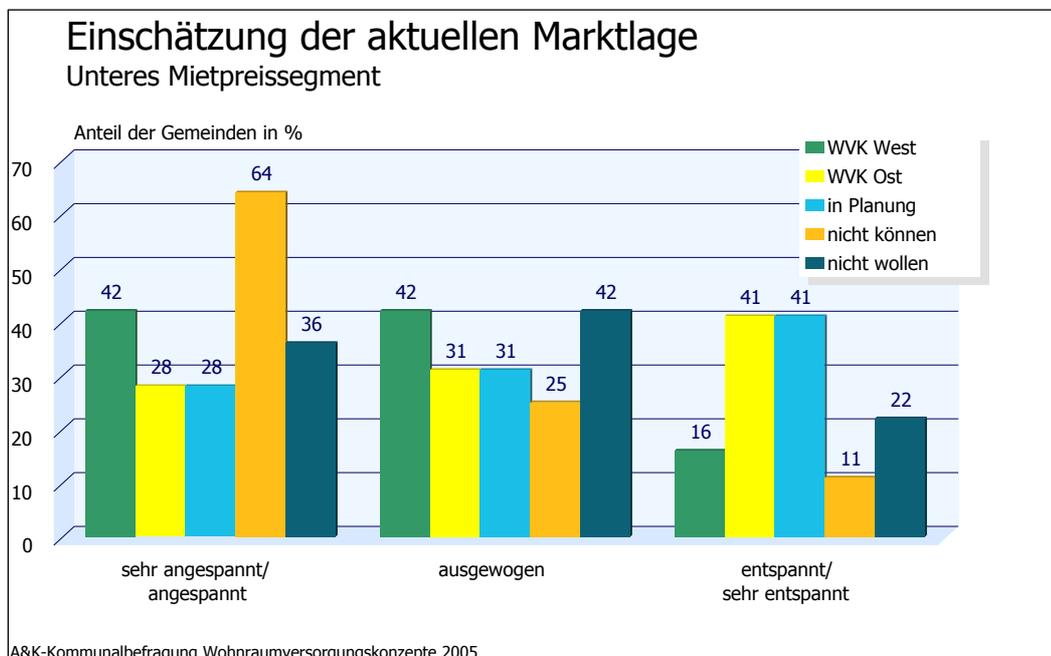
Im Hinblick auf die zukünftige Marktentwicklung erwarten die ostdeutschen Städte eine weitere Entspannung, während unter den westdeutschen Kommunen insgesamt eine ungünstigere Entwicklung erwartet wird. So schätzen 25 % der Kommunen, die Wohnraumversorgungskonzept planen, die aktuelle Marktlage als angespannt ein, 43 % erwarten bereits bis 2015 eine deutliche Anspannung. Von denjenigen Kommunen, die kein Konzept erstellen "können" erwarten sogar mehr als die Hälfte eine angespannte Marktlage für 2015.

Es zeigt sich, dass es keine eindeutigen Zusammenhänge zwischen der Einschätzung der allgemeinen Marktlage und der Existenz eines Wohnraumversorgungskonzeptes gibt. Anders sieht die Einschätzung jedoch in Bezug auf das untere Mietpreissegment aus, denn insgesamt gehen 62 % der Kommunen zukünftig von angespannten Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt aus:

- Als besonders angespannt bezeichnen die westdeutschen Kommunen (42 %), die bereits über ein Konzept verfügen, die Situation im unteren Preissegment sowie diejenigen, die zwar ein Konzept erstellen wollen, dieses aber aus unterschiedlichen Gründen nicht können (64 %).
- Auffällig ist, dass 28 % der ostdeutschen Kommunen mit Konzept das untere Preissegment als angespannt betrachten, fast gleich groß ist die Einschätzung im Hinblick auf die zukünftige Marktsituation im unteren Mietpreissegment (Abb. 8).
- Fast ausnahmslos sehen die Großstädte mit 91 % zukünftig eine angespannte oder sehr angespannte Wohnungsmarktsituation im unteren Mietpreissegment voraus.
- Selbst von den Kommunen, die kein Konzept erstellen "wollen", sieht mehr als die Hälfte (56 %) zukünftig eine angespannte Situation bei den preiswerten Wohnungen. Besonders hoch ist der Anteil dieser Gemeinden bei den mittelgroßen Städten mit 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern (79 %).

Diese Einschätzung basiert sicherlich in vielen Städten auf dem Rückgang der preisgebundenen Bestände oder etwa einer (möglichen) Veräußerung kommunaler Bestände. Bei Gemeinden, die über ein Wohnraumversorgungskonzept verfügen, ist eine befürchtete bzw. prognostizierte Verschlechterung der Chancen für Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten mit Sicherheit ein wesentliches Motiv für die Konzepterstellung. Fraglich ist allerdings, warum auch bei der Mehrheit der Kommunen, die kein Konzept erstellen wollen, eine angespannte Situation erwartet wird, die eigentlich zum Planen und Handeln auffordern müsste.

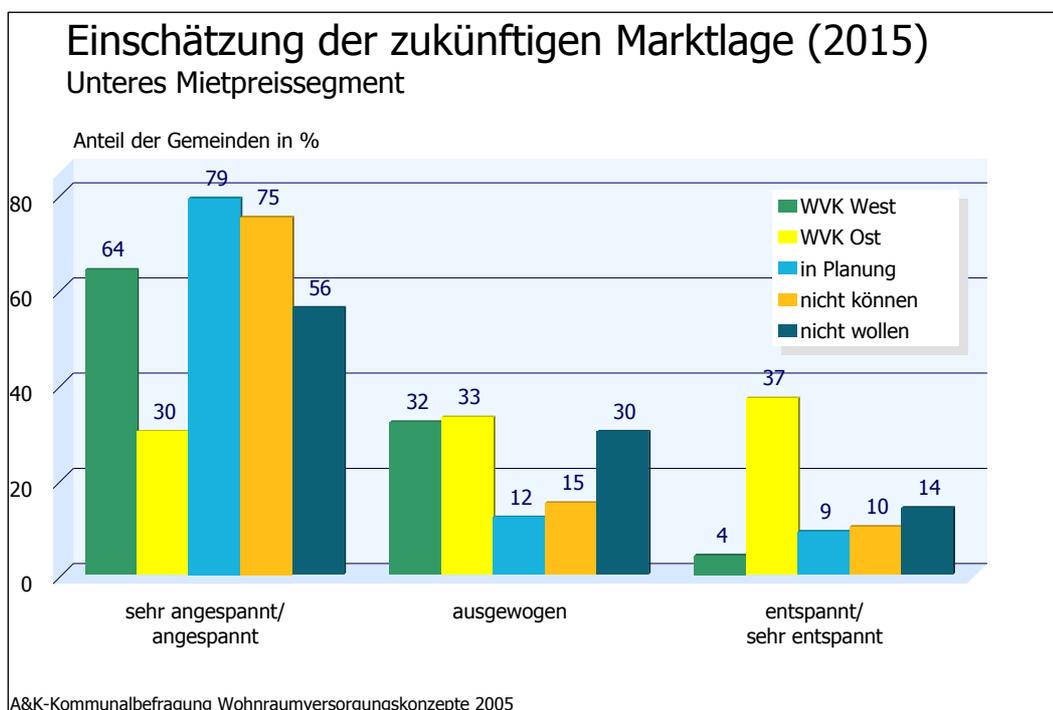
**Abb. 7<sup>5</sup>**



<sup>5</sup> In den nachfolgenden Grafiken wurde bei der Prozentuierung eine andere Basis herangezogen als in den vorangegangenen Abbildungen. Bisher bildeten die auf der X-Achse dargestellten Gruppen jeweils 100 %. Von dieser Abbildung an wurde aus inhaltlichen Gründen auf die Typen hin Prozentuiert. Lesebeispiel: 42 % der westdeutschen Gemeinden mit einem Wohnraumversorgungskonzept schätzen die aktuelle Marktlage als angespannt oder sehr angespannt ein, weitere 42 % als ausgewogen und 16 % als entspannt oder sehr entspannt (100 % insgesamt).

Teilweise scheint diese Einschätzung aber auch ein Reflex auf die Probleme zu sein, die zum Zeitpunkt der Befragung durch die Einführung der HARTZ IV-Regelungen bestanden. Hier geht es v.a. um die Anforderung, dass in der Kommune ausreichend "angemessener" Wohnraum zur Verfügung stehen soll.

Insgesamt betrachtet wird deutlich, dass in den ostdeutschen Kommunen eine (erwartete) Marktanspannung keine Bedeutung als Motiv für die Erstellung der Konzepte hat. In den westdeutschen Kommunen sind es in erster Linie die großen Städte, bei denen sich ein Zusammenhang abzeichnet, während kleinere Kommunen, selbst wenn sie Probleme erwarten, daraus oftmals nicht die Konsequenz zu ziehen scheinen, ein Wohnraumversorgungskonzept erstellen zu müssen.

**Abb. 8**

## 5.2 Kommunen mit Wohnraumversorgungskonzept

### 5.2.4 Bearbeitungszeitraum

Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen zwischen West- und Ostdeutschland zeigen sich deutlich in den unterschiedlichen zeitlichen Schwerpunkten bei der Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte:

- In Ostdeutschland wurden etwa zwei Drittel der Wohnraumversorgungskonzepte in den Jahren 2001 und 2002 erstellt. Diese sind i.d.R. als Stadtumbaukonzepte im Rahmen des Bundeswettbewerbs "Stadtumbau Ost" entstanden (11/2001 bis 09/2002), sowie im Rahmen von bereits zuvor eingerichteten Landesförderprogrammen.
- In Westdeutschland hingegen stammt etwa ein Drittel der bestehenden Wohnraumversorgungskonzepte aus dem Jahr 2004. Diese Häufung dürfte auf das Inkrafttreten des Wohnraum-

förderungsgesetzes zum 01.01.2002 zurückgehen. Hinzu kommt, dass in Schleswig-Holstein und Hessen die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten forciert wird.

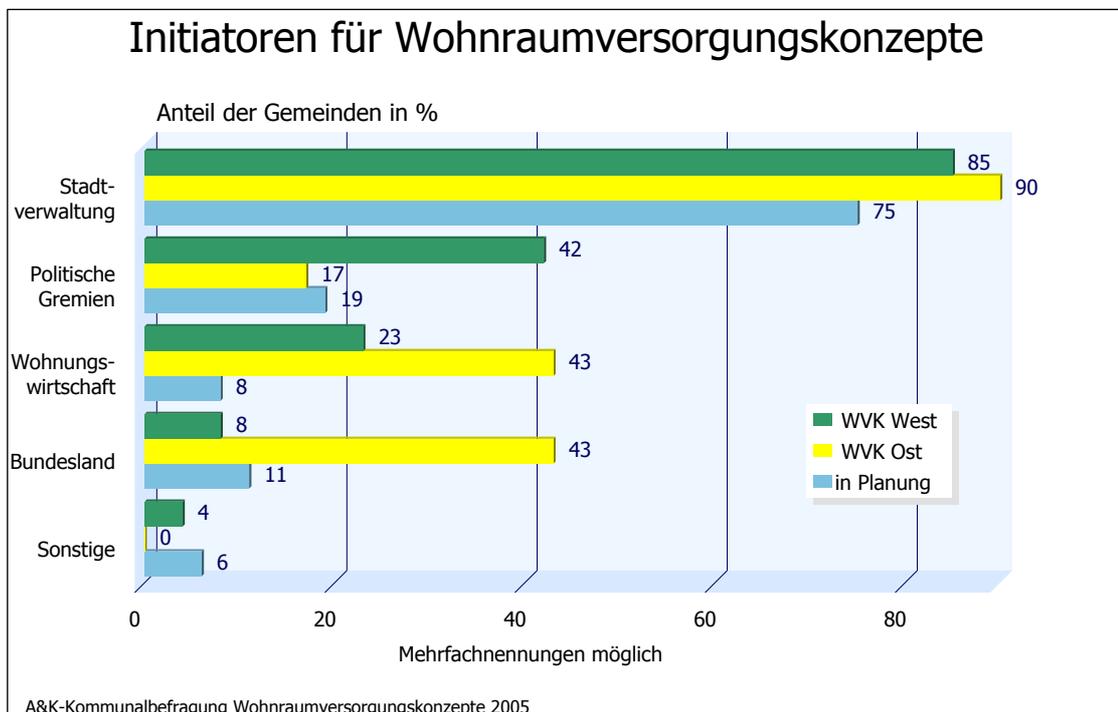
Die Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte wird meist innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes bewerkstelligt. Rund 50 % wurden innerhalb von 12 Monaten und 30 % innerhalb von 18 Monaten fertig gestellt (bzw. wird bei in der Entstehung begriffenen Konzepten eine entsprechende Bearbeitungsdauer angesetzt). Nur bei etwa 20 % erstreckt sich die Bearbeitung über mehr als 18 Monate. Die finanzielle oder fachliche Förderung der Konzepterstellung durch die Länder (vgl. Abschn. 6.2.3) hat nach diesen Ergebnissen keinen Effekt auf die Bearbeitungsdauer.

## 5.2.5 Beteiligte Akteure des Wohnungsmarktes

### Initiatoren der Konzepterstellung

In rund neun von zehn Fällen ging die (Mit-)Initiative zur Erstellung eines Konzepts von der Stadtverwaltung aus (88 %) (vgl. Abb. 9). Die lokalen politischen Gremien spielen mit 28 % eine deutlich geringere Rolle, ebenso das jeweilige Bundesland (22 %). Der Anteil der lokalen Wohnungswirtschaft als Initiator ist mit 26 % hingegen als relativ hoch zu bewerten.

**Abb. 9**



Hier sind zwischen West- und Ostdeutschland z.T. recht deutliche Unterschiede zu verzeichnen. In den alten Bundesländern treten weitaus häufiger die lokalen politischen Gremien als Initiator auf

als in den neuen Bundesländern, während in Ostdeutschland wesentlich stärker die lokale Wohnungswirtschaft und die Länder Impulsgeber für die Wohnraumversorgungskonzepte sind.

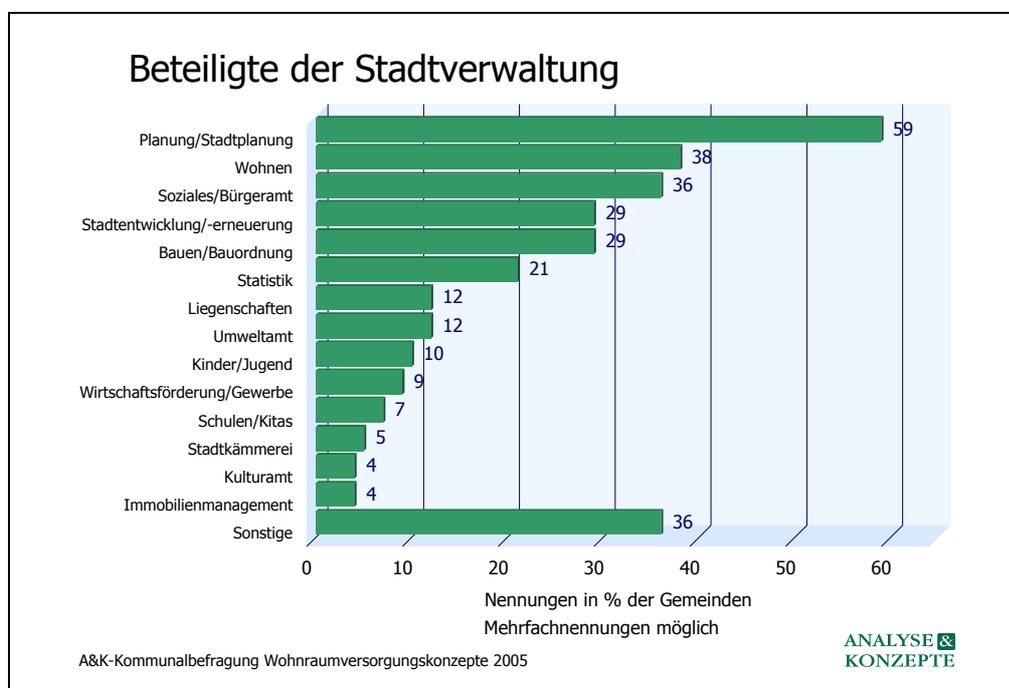
Diese Tendenzen beruhen auf den verschiedenen Rahmenbedingungen: Die ostdeutschen Stadtumbaukonzepte sind oftmals durch die großen (kommunalen) Wohnungsunternehmen vorangetrieben worden, weil hier aufgrund der starken strukturellen Leerstände ein unmittelbares ökonomisches Interesse an tragfähigen und abgestimmten Grundlagen für eine Reduzierung des Wohnungsbestandes bestand. In Westdeutschland spielen die Wohnungsunternehmen demgegenüber mit 8 % nur eine untergeordnete Rolle als Initiator; dieses dürfte auch damit zusammenhängen, dass in den alten Bundesländern wesentliche kleinteiligere Strukturen auf der Anbieterseite vorherrschen.

Die ebenfalls wesentlich größere Bedeutung der Länder als Initiator in Ostdeutschland wird ebenfalls durch den Stadtumbau bedingt; so gab es z.B. in Brandenburg eine unmittelbare Verzahnung und Interdependenz zwischen den erforderlichen Stadtumbaukonzepten, wohnungswirtschaftlichen Konzepten und Unternehmenskonzepten für die Wohnungsunternehmen.

### Bei der Erstellung beteiligte Fachbereiche/Ämter

Innerhalb der Stadtverwaltungen sind mit 59 % an der Konzepterstellung am häufigsten die Stadtplanungsämter (bzw. die entsprechenden Fachbereiche) beteiligt (vgl. Abb. 10). Mit 38 % bzw. 36 % folgen die Wohnungs- und Sozialämter mit schon recht deutlichem Abstand.

**Abb. 10**



Auch im Hinblick auf die beteiligten Ämter sind deutliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland zu verzeichnen: Die Ämter bzw. Fachbereiche<sup>6</sup> für Wohnen spielen im Westen (58 %) wesentlich häufiger eine Rolle als im Osten (20 %). Hier kommt zum einen zum Tragen, dass in den Stadtumbaukonzepten in den neuen Ländern überwiegend eine stadtplanerische Schwerpunktsetzung bestand und daher die entsprechenden Ämter involviert waren. Zum anderen gibt es aufgrund der entspannten Marktsituation in Ostdeutschland inzwischen nur noch wenige Kommunen mit Wohnungsämtern; deren Aufgabenbereich wurde stark reduziert und in andere Verwaltungsbereiche verlagert (i.d.R. in den Sozialbereich). Diese Tendenz ist zwar auch in Westdeutschland zu beobachten, aber dort bei weitem noch nicht so ausgeprägt.

Die Federführung für die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten lag in der Vergangenheit überwiegend im Fachbereich Stadtplanung bzw. Stadtentwicklung, in Ostdeutschland sogar zu fast 80 %. Bei den derzeit entstehenden Wohnraumversorgungskonzepten ist jedoch eine deutliche Veränderung zu verzeichnen: Gegenwärtig liegt die Federführung am häufigsten in den Fachbereichen Soziales bzw. Wohnen. Dieses hängt zum einen damit zusammen, dass es sich hier nahezu ausschließlich um (größere) westdeutsche Kommunen handelt, die noch über Wohnungsämter verfügen, zum anderen kann diese Struktur aber auch als Indiz dafür gewertet werden, dass inzwischen wohnungspolitische und wohnungswirtschaftliche Schwerpunktsetzungen gegenüber den stadtplanerischen Aspekten wieder in den Vordergrund treten.

### **Beteiligte aus der Wohnungswirtschaft**

Kommunale Wohnungsunternehmen und deren Bestände spielen nach wie vor eine wichtige Rolle bei der Wohnungsversorgung. Dabei werden Unterschiede zwischen Ost und West deutlich:

- Der Anteil der Gemeinden, in denen eines oder mehrere kommunale Wohnungsunternehmen<sup>7</sup> existieren, liegt bei 64 %. Im Gegensatz zu Westdeutschland, wo es nur in 58 % der Gemeinden noch kommunale Wohnungsunternehmen gibt, existieren diese in Ostdeutschland noch fast in allen Städten (93 %).
- Der Anteil des kommunalen Wohnungsbestandes am gesamten Mietwohnungsbestand liegt bundesweit in 68 % der Fälle bei unter 25 %. In 24 % der Fälle beträgt der Anteil kommunaler Wohnungen 25 % bis unter 50 % des Mietwohnungsbestandes, und bei 8 % ist mindestens die Hälfte des Mietwohnungsbestandes kommunal.
- In Westdeutschland liegt die Quote des kommunalen Wohnungsbestandes dabei in den meisten Fällen zwischen 5 % und 20 %. In Ostdeutschland liegt die Quote i.d.R. zwischen 20 % und 50 %, bei einzelnen Städten beträgt der Anteil des kommunalen Wohnungsbestandes jedoch bis zu 75 %.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Insbesondere im Zuge solcher Umstrukturierungen, die neben der Verschlankeung auch häufig die Umsetzung einer stärkeren Dienstleistungsorientierung der städtischen Verwaltungen zum Ziel haben, sind verschiedene Bezeichnungen für kommunale Zuständigkeitsbereiche z.T. neu entstanden, wie z. B. "Fachdienst". Im weiteren Text wird einheitlich der Begriff "Fachbereich" oder kurz "Bereich" benutzt, der im konkreten Einzelfall somit auch für ein "Amt" stehen kann.

<sup>7</sup> Wohnungsunternehmen im überwiegenden Eigentum der Kommune.

<sup>8</sup> Die verbleibenden Bestände befinden sich überwiegend im Besitz von anderen öffentlichen Wohnungsunternehmen (Bund und Länder), Wohnungsgenossenschaften, privaten Wohnungsunternehmen sowie insbesondere auch im privaten Streubesitz.

Die lokale Wohnungswirtschaft spielte bei der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten in Ostdeutschland eine wesentlich größere Rolle als in Westdeutschland, sie waren zu etwa 90 % beteiligt. In den alten Ländern ist dieses hingegen nur zu etwa 60-70 % der Fall. Dies erklärt sich vor dem Hintergrund des hohen leerstandsbedingten Problemdrucks, unter dem die ostdeutschen Wohnungsunternehmen standen bzw. stehen und deren Rolle als wesentliche Träger des Stadtbbaus (s.o.).

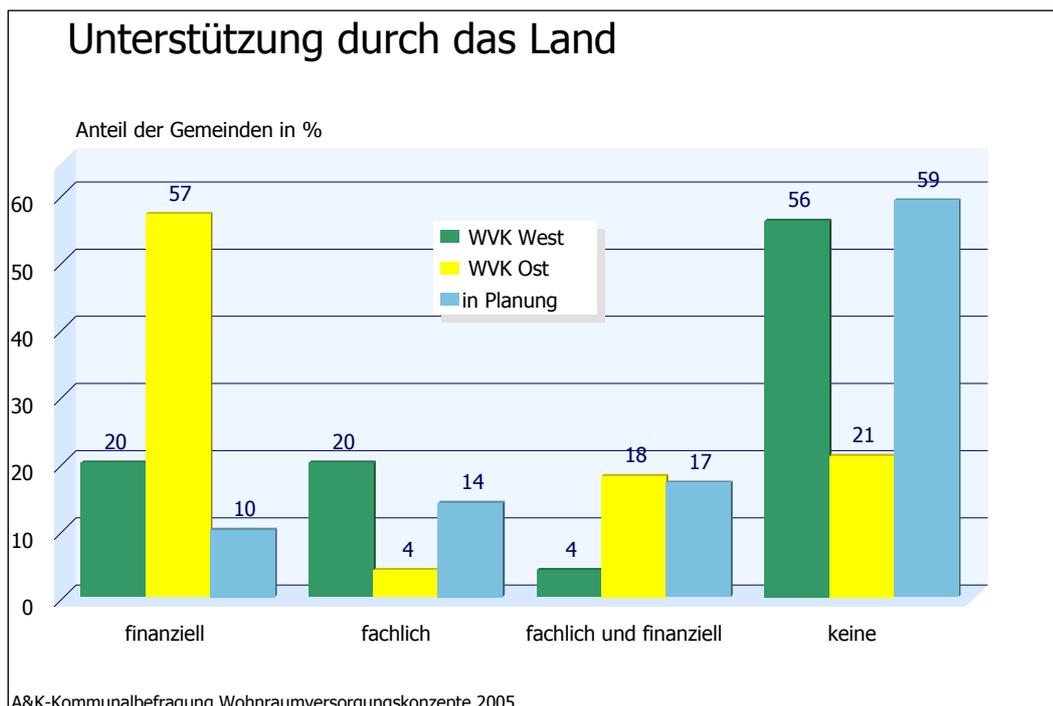
Während in Ostdeutschland die kommunalen Wohnungsunternehmen und die sonstigen Wohnungseigentümer etwa gleich stark an der Erstellung der Konzepte beteiligt sind, ist in Westdeutschland der Anteil der kommunalen Anbieter wesentlich größer (73 %). Hier waren nur an jedem zweiten Konzept sonstige Eigentümer beteiligt.

Auffällig ist, dass die lokale Wohnungswirtschaft an derzeit entstehenden oder in der konkreten Planung befindlichen Wohnraumversorgungskonzepten (nahezu ausschließlich in Westdeutschland) deutlich seltener beteiligt ist, als dieses in der Vergangenheit der Fall war. Dieses kann aber auch damit zusammenhängen, dass bei noch nicht begonnenen Konzepten die Beteiligten noch nicht endgültig feststehen.

### Beteiligte Verbände

Die am häufigsten an der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten beteiligten Verbände sind Eigentümerverbände (West: 31 %; Ost: 40 %) und Mieterverbände (West: 31 %; Ost: 27 %). Eine gewisse Rolle spielte in der Vergangenheit in den alten Bundesländern auch die Beteiligung von Banken und Sparkassen (8 %). An der Erstellung der derzeit entstehenden Wohnraumversorgungskonzepte sind (zumindest bislang) insgesamt seltener Verbände beteiligt als in der Vergangenheit.

**Abb. 11**



## Unterstützung durch das Land

Die Unterstützung durch das Land ist, wie auch die bisherigen Ergebnisse zeigen, ein wichtiger Faktor für die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten. Analog zur Bedeutung des Landes als Initiator für die Konzepterstellung finden sich auch im Hinblick auf die Unterstützung deutliche Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern:

- In Ostdeutschland erfuhren rund 80 % der Gemeinden fachliche und/oder finanzielle Unterstützung durch das Land (vgl. Abb. 11).
- In Westdeutschland war es hingegen weniger als die Hälfte (44 %).

Die breite Unterstützung durch die ostdeutschen Bundesländer erfolgte überwiegend auf finanziellem Wege im Rahmen von Förderprogrammen, auf diese Weise wurden 75 % unterstützt. Die insgesamt geringere Unterstützung in den westdeutschen Bundesländern erfolgte zu gleichen Teilen fachlich und finanziell.

In Schleswig-Holstein und Hessen erhielten bzw. erhalten alle befragten Gemeinden eine fachliche und/oder finanzielle Unterstützung durch das Land, in beiden Ländern wurden Arbeitshilfen für die Kommunen erstellt. In Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen gab jeweils nur etwa die Hälfte der befragten Städte an, fachlich und/oder finanziell unterstützt worden sein, die andere Hälfte erhielt jeweils keine Unterstützung bzw. hat ggf. auf Unterstützung verzichtet. Keine oder nur eine sehr geringe Unterstützung führten die beteiligten Gemeinden in Niedersachsen und Baden-Württemberg an.<sup>9</sup>

Die derzeit entstehenden Wohnraumversorgungskonzepte (nahezu ausschließlich in Westdeutschland) erfahren in der Mehrzahl (59 %) keine Unterstützung durch das Land.

## Einbindung externer Büros

Hinsichtlich der Einbindung externer Büros zeigen sich wiederum deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern:

- So waren in Ostdeutschland in 90 % der Fälle externe Büros beteiligt,
- in Westdeutschland nur knapp 70 %.

Dabei dürfte eine Rolle spielen, dass in Westdeutschland eher die größeren Städte Konzepte erstellen, die über entsprechende Ressourcen und das notwendige Know-how verfügen (s.u.). Mit zunehmender Größe steigt der Anteil der Gemeinden, die ihre Wohnraumversorgungskonzepte ohne Beteiligung externer Büros erstellen, erheblich an (von 9 % bei Gemeinden mit 30.000 bis unter 50.000 Einwohnern bis auf 39 % bei Großstädten mit 200.000 und mehr Einwohnern). Allerdings war in den alten Ländern der Einbindungsgrad höher, dort wurden 40 % der Konzepte komplett durch externe Büros erstellt, während es im Osten nur 31 % waren (59 % wurden hier teilweise durch Externe erstellt).

---

<sup>9</sup> In Rheinland-Pfalz und im Saarland waren die Fallzahlen der befragten Gemeinden mit Wohnraumversorgungskonzept zu gering, um Aussagen zur Unterstützung durch das Land machen zu können.

Eine Vergabe nur von Teilen der Konzepterstellung wird am häufigsten von den sehr großen Städten (200.000 und mehr Einwohner) und von den kleinen Städten (30.000 bis unter 50.000 Einwohner) praktiziert. Häufig erfolgt die Teilvergabe bei Konzeptionen, die sich aus mehreren in sich geschlossenen Teilkonzepten zusammensetzen und sich somit hierfür besonders anbieten.

Die derzeit (fast ausschließlich in Westdeutschland) entstehenden Wohnraumversorgungskonzepte werden mit 21 % nur noch halb so oft komplett von Externen erstellt wie in der Vergangenheit (42 %). Jede dritte (36 %) der Kommunen, die aktuell ein Wohnraumversorgungskonzept planen bzw. erarbeiten, realisieren das Konzept sogar ganz ohne die Hilfe externer Büros. Ein möglicher Hintergrund für diese Entwicklung könnte die schwierige finanzielle Situation der meisten Gemeinden sein, zumal auch in den meisten westdeutschen Ländern derzeit keine Förderprogramme bestehen.

### **5.3 Kommunen ohne Wohnraumversorgungskonzept**

Bei den Kommunen, die (bisher) kein Wohnraumversorgungskonzept erarbeitet haben und dieses auch nicht planen, wird zwischen den Kommunen, die kein Konzept erstellen "können", und Kommunen, die (grundsätzlich) kein Konzept erstellen "wollen", unterschieden.<sup>10</sup>

Teilweise werden auch die Gemeinden, die derzeit an einem Wohnraumversorgungskonzept arbeiten, in die Betrachtungen mit einbezogen, um feststellen zu können, inwiefern sich diese ggf. schon vor Konzepterstellung intensiver mit der Wohnraumversorgungsthematik befasst haben.

#### **5.3.6 Maßnahmen und Planungen zur Wohnraumversorgung**

##### **Maßnahmen nach dem Wohnraumförderungsgesetz**

Insgesamt hat die Mehrheit der Gemeinden ohne Wohnraumversorgungskonzept noch keine Maßnahmen nach dem Wohnraumförderungsgesetz ergriffen. Hinsichtlich bereits realisierter Maßnahmen gibt es eine klare Abstufung: Die Gemeinden, die aktuell ein Wohnraumversorgungskonzept planen oder erarbeiten, haben schon deutlich häufiger entsprechende Maßnahmen ergriffen, als diejenigen, die ein Wohnraumversorgungskonzept nicht erstellen "können", und insbesondere als jene, die dieses gar nicht "wollen". Bei den Maßnahmen handelt es sich am häufigsten um Modernisierungsförderung (31 %), seltener wurden der Abschluss von Kooperationsverträgen (17 %) und der Erwerb von Belegungsbindungen angegeben (16 %).

Bemerkenswert ist, dass der Anteil der Kommunen, bei denen es noch keine Maßnahmen nach dem Wohnraumförderungsgesetz gibt, mit steigender Gemeindegröße zunimmt. Während von den kleineren Städten ohne Konzept (30.000 bis unter 50.000 Einwohner) 7 % keine Maßnahmen nach dem Wohnraumförderungsgesetz ergriffen bzw. geplant haben, sind es bei den Großstädten (100.000 und mehr Einwohner) 17 %.

---

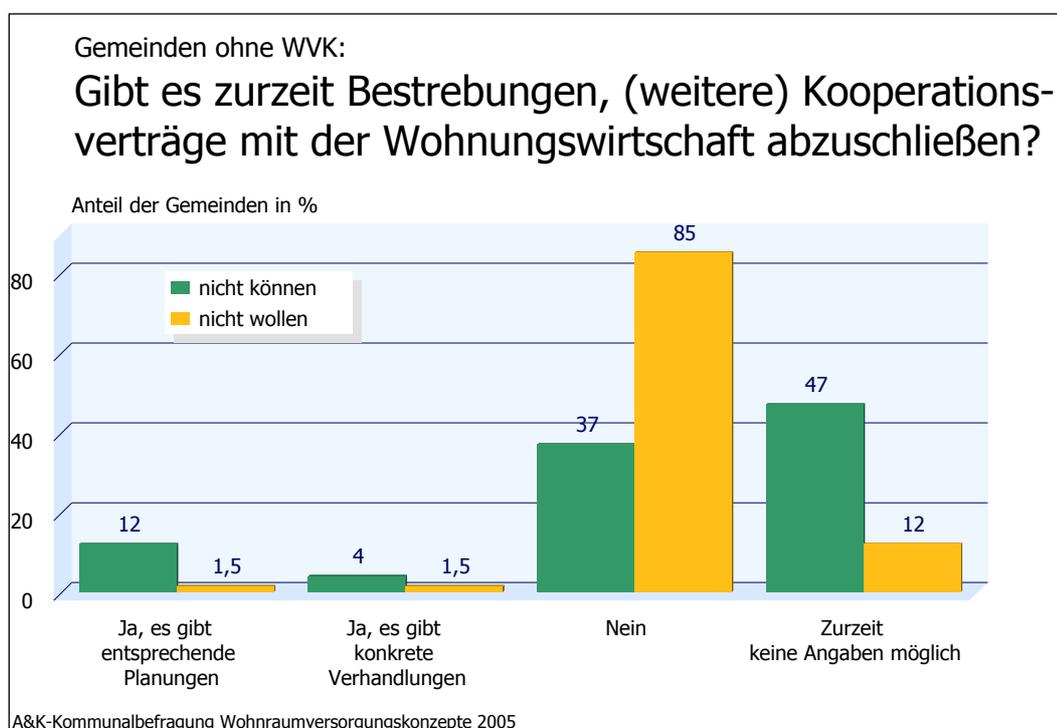
<sup>10</sup> Die Zuordnung der Kommunen ohne Wohnraumversorgungskonzept nach den Kategorien „Konzept in Planung“, „nicht können“ und „nicht wollen“ ist im Anhang wiedergegeben. Vgl. zur Zuordnung auch Kap. 4.1.

### Geplanter Abschluss von Kooperationsverträgen

Von den Gemeinden ohne Wohnraumversorgungskonzept planen 18 % mehr oder weniger konkret, Kooperationsverträge abzuschließen (Abb. 12). Insgesamt zwei Drittel haben keine diesbezüglichen Bestrebungen. Bei den Kommunen, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "wollen", sind es sogar 85 %. Allerdings können viele Kommunen derzeit (noch) keine Angaben zu diesem Komplex machen.

Ob Kooperationsverträge mit der Wohnungswirtschaft überhaupt erwogen werden, ist außerdem stark von der Gemeindegröße abhängig. Unter den Städten mit unter 50.000 Einwohnern liegt der Anteil derer, bei denen es keine Bestrebungen gibt, bei 70 %, gegenüber nur 52 % bei den Großstädten (100.000 Einwohner und mehr).

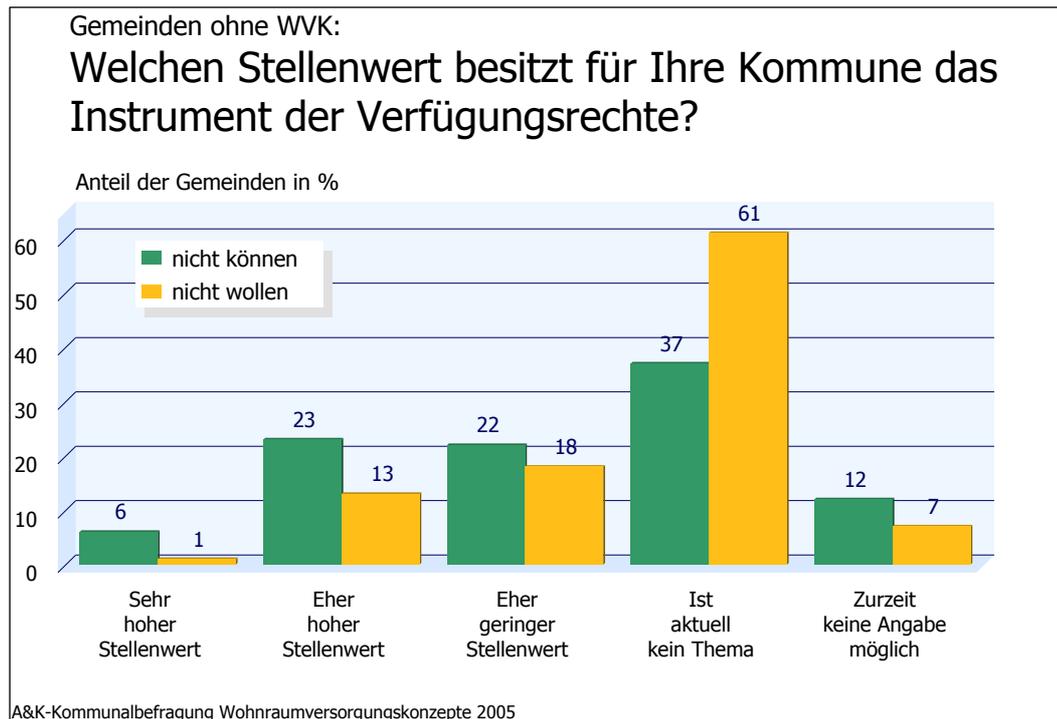
**Abb. 12**



### Stellenwert von Verfügungsrechten

Für rund 60 % der Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "wollen", ist auch das Instrument der Verfügungsrechte "aktuell kein Thema" (vgl. Abb. 13). Und wieder besteht ein Gegensatz zu den Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "können": Bei diesen sind nur für 37 % die Verfügungsrechte "aktuell kein Thema".

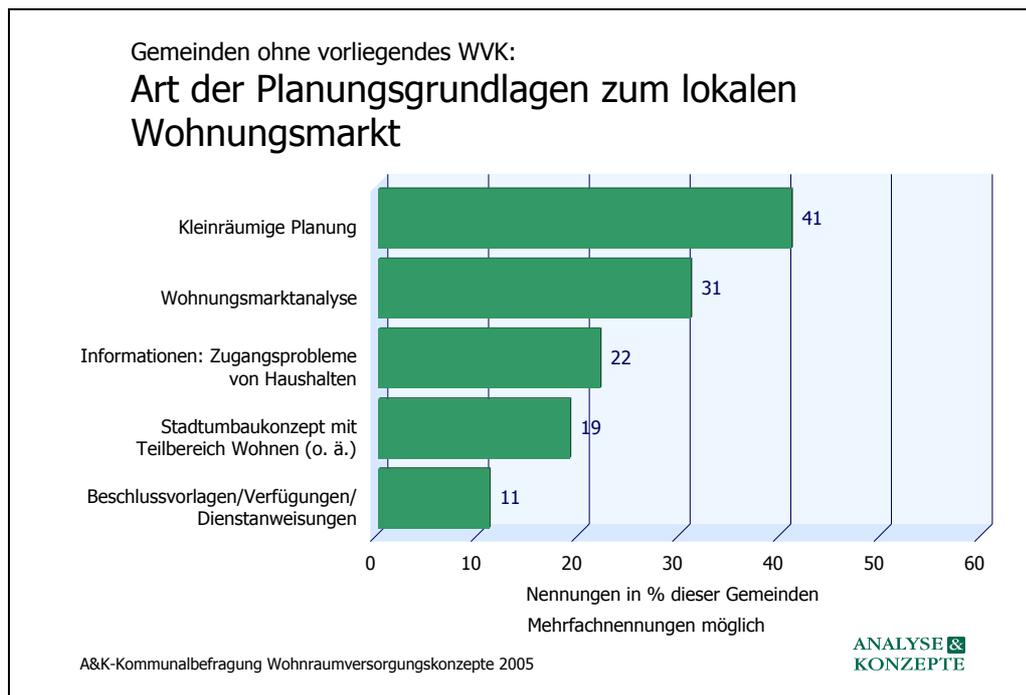
Welchen Stellenwert Verfügungsrechte für die Gemeinden haben, ist außerdem stark von der Einschätzung der Marktlage im unteren Mietpreissegment abhängig. Von den Gemeinden, für die die Verfügungsrechte einen hohen Stellenwert haben, schätzen 57 % die aktuelle Marktlage im unteren Preissegment als angespannt oder sehr angespannt ein, gegenüber 50 % bei den Gemeinden, für die diese Verfügungsrechte einen eher geringen Stellenwert haben. Bei den Gemeinden, für die Verfügungsrechte "aktuell kein Thema" sind, liegt der Anteil, die den Mietwohnungsmarkt im unteren Preissegment als angespannt oder sehr angespannt ansehen, nur bei 41 %.

**Abb. 13**

### Planungsgrundlagen zum lokalen Wohnungsmarkt

Die meisten Planungsgrundlagen zum lokalen Wohnungsmarkt existieren bei Gemeinden mit einem Wohnraumversorgungskonzept in Planung (89 %). Dabei besteht allerdings die Möglichkeit, dass die vorliegenden Planungsgrundlagen z.T. erst aktuell im Zuge der Erarbeitung des Wohnraumversorgungskonzepts entstanden sind. Von den Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "können", verfügen fast drei Viertel über Planungsgrundlagen (72 %), von denjenigen, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "wollen", verfügen nur rund zur Hälfte über einzelne Planungsgrundlagen (53 %).

Bei den Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "wollen" und über keine Planungsgrundlagen verfügen, gibt es einen deutlichen Zusammenhang mit der Gemeindegröße, denn die Gemeinden mit 30-50.000 Einwohnern verfügen zu 57 % nicht über Planungsgrundlagen. Dies könnte zum einen auf fehlende personelle oder finanzielle Kapazitäten bei den kleineren Städten zurückzuführen sein. Zum anderen ist möglich, dass sich die städtischen Verantwortlichen in den kleineren Gemeinden auch ohne entsprechende Ausarbeitungen in der Lage sehen, die Versorgungssituation ihrer Einwohner in etwa zu überblicken und sich anbahnende Engpässe rechtzeitig zu erkennen, sodass Planungsgrundlagen nicht als notwendig erachtet werden.

**Abb. 14**

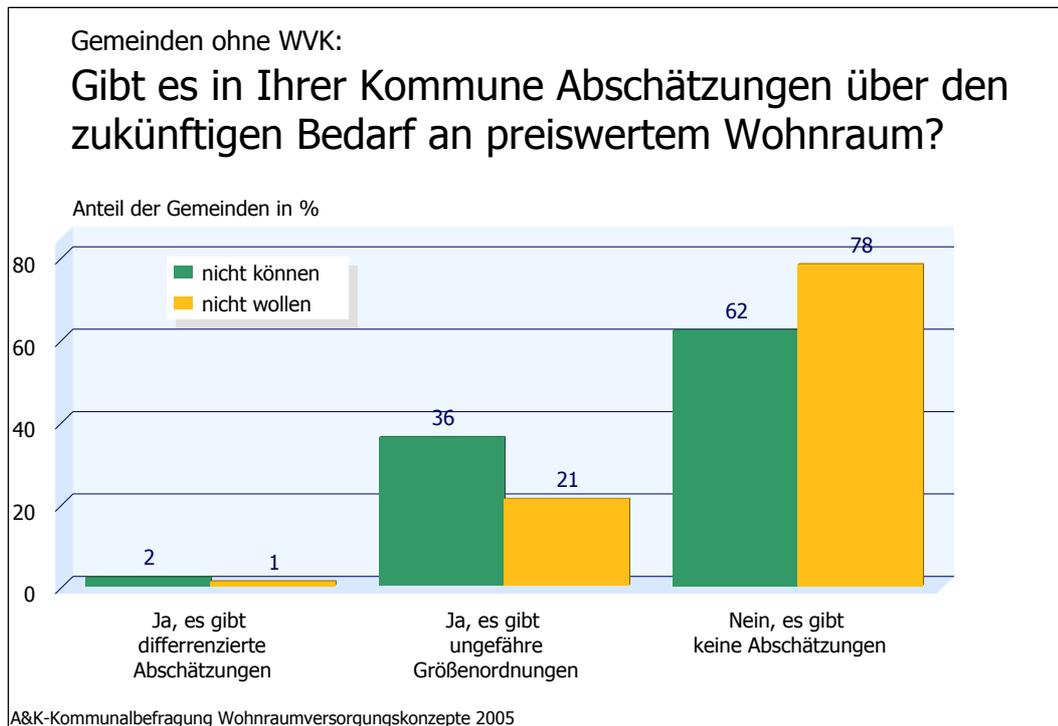
### **Abschätzung des zukünftigen Bedarfs an preiswertem Wohnraum**

Über zwei Drittel der Kommunen ohne Wohnraumversorgungskonzept (71 %) verfügen über keine Abschätzung darüber, wie groß der zukünftige Bedarf an preiswertem Wohnraum sein wird. Bei den Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "wollen", beträgt der Anteil sogar 78 % (vgl. Abb. 15). Wenn Abschätzungen vorliegen, dann fast immer nur im Sinne ungefährer Größenordnungen.

Von Kommunen, die über eine (ungefähre) Abschätzung der langfristigen Marktsituation (2015) im preiswerten Segment verfügen, prognostizieren 42 % eine angespannte oder sehr angespannte Marktlage im unteren Mietpreissegment. Bei den Kommunen, die über keine Abschätzung verfügen, sind es hingegen nur 26 %, die eine angespannte Situation erwarten.

Ob eine Abschätzung zum zukünftigen Bedarf an preiswertem Wohnraum vorliegt, ist sehr stark von der Gemeindegröße abhängig. Von den Gemeinden, bei denen eine Abschätzung der ungefähren Größenordnungen vorliegt, haben 70 % mindestens 50.000 Einwohner; unter den Kommunen ohne Abschätzung befinden sich hingegen 68 % mit unter 50.000 Einwohnern.

Abb. 15



### Planungen zukünftiger Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten

Die zukünftige Versorgung der Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt hat bei den Gemeinden ohne Wohnraumversorgungskonzept einen noch geringeren Stellenwert als die aktuelle Versorgungssituation. 88 % gaben an, es gäbe keine aktuellen Planungen darüber, wie in Zukunft die Versorgung dieser Haushalte realisiert werden soll. Wiederum ist dieser Anteil bei den Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "wollen", noch höher (93 %) als bei denen, die kein Konzept erstellen "können" (81 %). Diese Ergebnisse sind insbesondere bemerkenswert vor dem Hintergrund, dass bei beiden Gruppen die Mehrheit mittel- bis langfristig von einer angespannten bis sehr angespannten Marktlage im unteren Mietpreissegment ausgeht (vgl. Abschn. 5.1.3).

Bei der Auswertung nach der Gemeindegröße zeigt sich, dass nur ein verschwindend geringer Anteil der kleineren Gemeinden (unter 50.000 Einwohner) entsprechende Planungen vorgenommen hat (4 %). Von den Großstädten (100.000 und mehr Einwohner) setzt sich immerhin ein Drittel planerisch mit der Sicherstellung der zukünftigen sozialen Wohnraumversorgung auseinander.

### 5.3.7 Hintergründe der Nicht-Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten

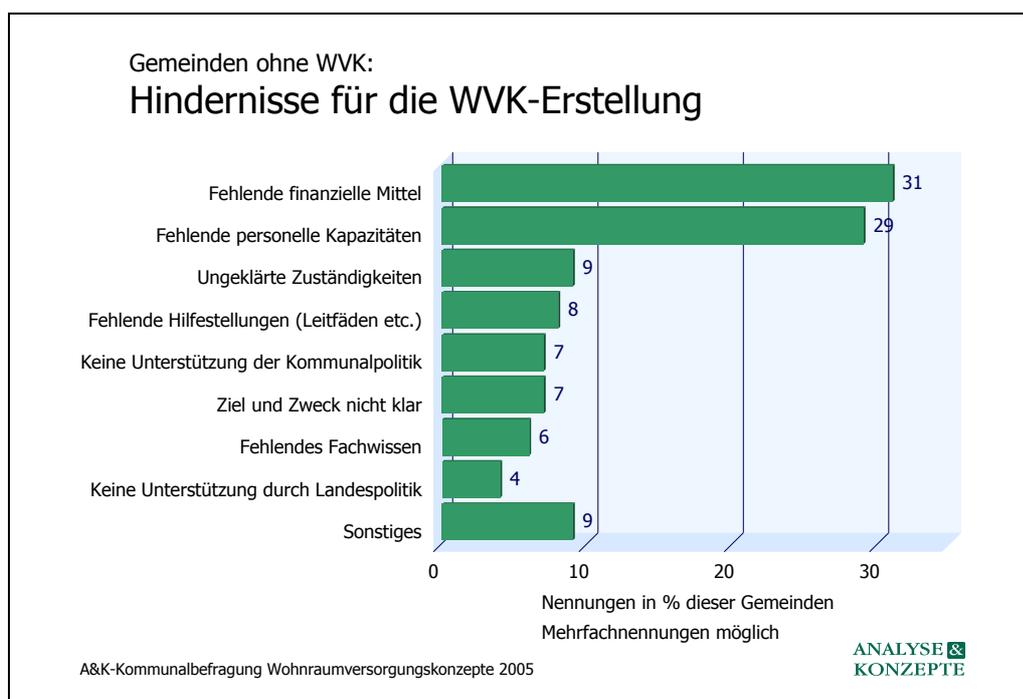
Die Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "wollen", begründeten ihre Haltung in erster Linie damit, dass die Marktlage eine Erstellung nicht erforderlich mache (63 %). Jede dritte dieser Städte (35 %) sieht die vorhandenen Informations- und Planungsgrundlagen als ausreichend an, und 28 % geben an, die lokalen Wohnungsunternehmen lösten die Fragen der Wohnraumversorgung eigenständig, weswegen die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts nicht erforderlich sei.

Dass die Marktlage die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes nicht erforderlich macht, wird am häufigsten von den kleinen Gemeinden (bis 30.000 bis unter 50.000 Einwohner) als Grund genannt. Die vorhandenen Informations- und Planungsgrundlagen als ausreichend erachten vor allem die Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern, und dass die lokalen Wohnungsunternehmen die soziale Wohnraumversorgung eigenständig regeln, nennen als Grund für die Nicht-Erstellung am häufigsten die mittelgroßen (50.000 bis unter 100.000 Einwohner) Städte.

### Hindernisse für die Erstellung

Ein Hindernis für die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes bilden für fast jede dritte Gemeinde ohne Wohnraumversorgungskonzept fehlende finanzielle Mittel (vgl. Abb. 16). Ähnlich häufig werden fehlende personelle Kapazitäten als Hinderungsgrund genannt. Andere Gründe, wie fehlende Hilfestellungen und fehlende Unterstützung durch die Kommunal- oder Landespolitik, treten dagegen deutlich in den Hintergrund. Beachtlich ist aber, dass für fast jede zehnte Kommune die ungeklärten Zuständigkeiten in der der Stadtverwaltung ein Hinderungsgrund sind.

**Abb. 16**



Während bei den kleinen Städten (30.000 bis unter 50.000 Einwohner) ohne Wohnraumversorgungskonzept die Hinderungsgründe breit gestreut sind, konzentrieren sie sich bei den größeren Städten mit 50.000 und mehr Einwohnern auf die beiden Gründe "fehlende finanzielle Mittel" und "fehlende personelle Kapazitäten", auf die bei diesen Gemeinden jeweils ca. 20 % aller Nennungen entfallen.

### Einschätzung der Erforderlichkeit von Wohnraumversorgungskonzepten

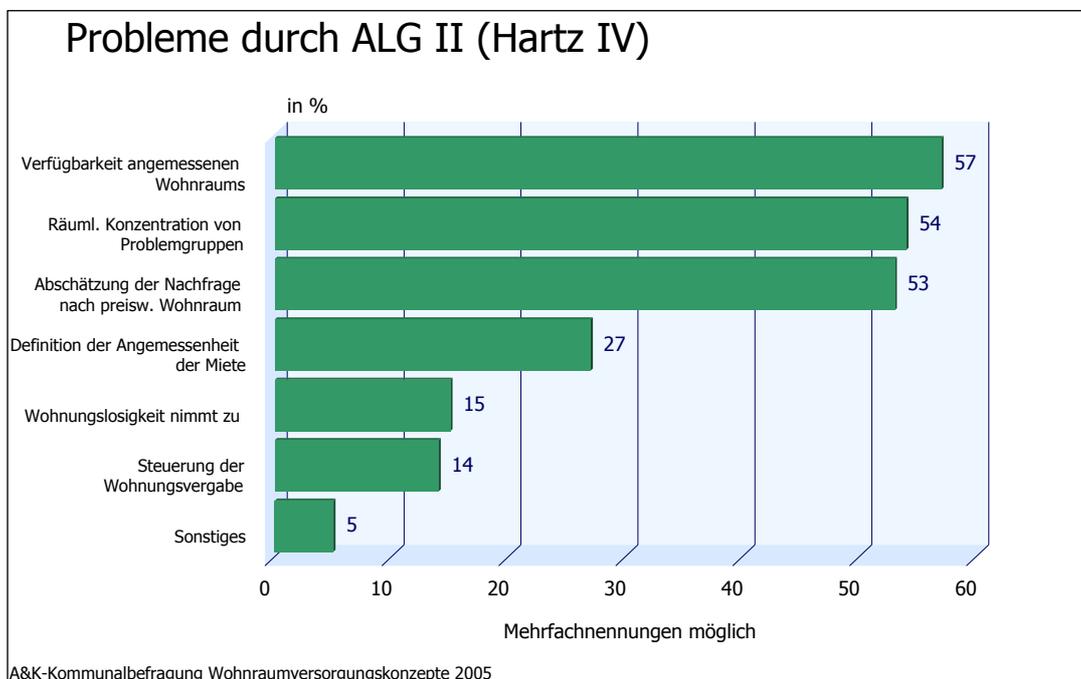
34 % der Gemeinden, die über kein Wohnraumversorgungskonzept verfügen und bei denen aktuell auch kein Konzept geplant bzw. erarbeitet wird, befürworten die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes. Am häufigsten wird das Erfordernis mit den Folgen der demographischen Ent-

wicklung für die Wohnraumversorgungssituation begründet. Außerdem solle ein Wohnraumversorgungskonzept helfen, die optimale Versorgung bestimmter Zielgruppen aktuell und unter veränderten Marktbedingungen in der Zukunft sicher zu stellen. Weitere nennenswerte Aspekte sind die Herstellung von Planungssicherheit und die Berücksichtigung neuer Wohnformen.

#### 5.4 Schwierigkeiten im Zusammenhang mit "Hartz IV"

Die Frage, wo die Kommunen die größten aus der "Hartz IV"-Gesetzgebung resultierenden Schwierigkeiten im Hinblick auf die Wohnungsversorgung sehen, wurde noch kurzfristig in die Befragung aufgenommen, um die aktuellen Entwicklungen einzubeziehen. Bei den Antworten ist zu berücksichtigen, dass sich die Angaben zu diesem frühen Zeitpunkt nach Einführung der neuen gesetzlichen Regelungen noch stark im spekulativen Bereich bewegen müssen. Es fällt aber auf, dass die drei mit Abstand am häufigsten befürchteten Problemfelder, die Wohnraumverfügbarkeit, die räumliche Konzentration von Problemgruppen sowie die Abschätzung der Nachfrage nach preiswertem Wohnraum (vgl. Abb. 17), Kernthemen von Wohnraumversorgungskonzepten sind. Dies trifft auf die Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "können" ebenso wie auf diejenigen zu, die nicht "wollen".

Abb. 17

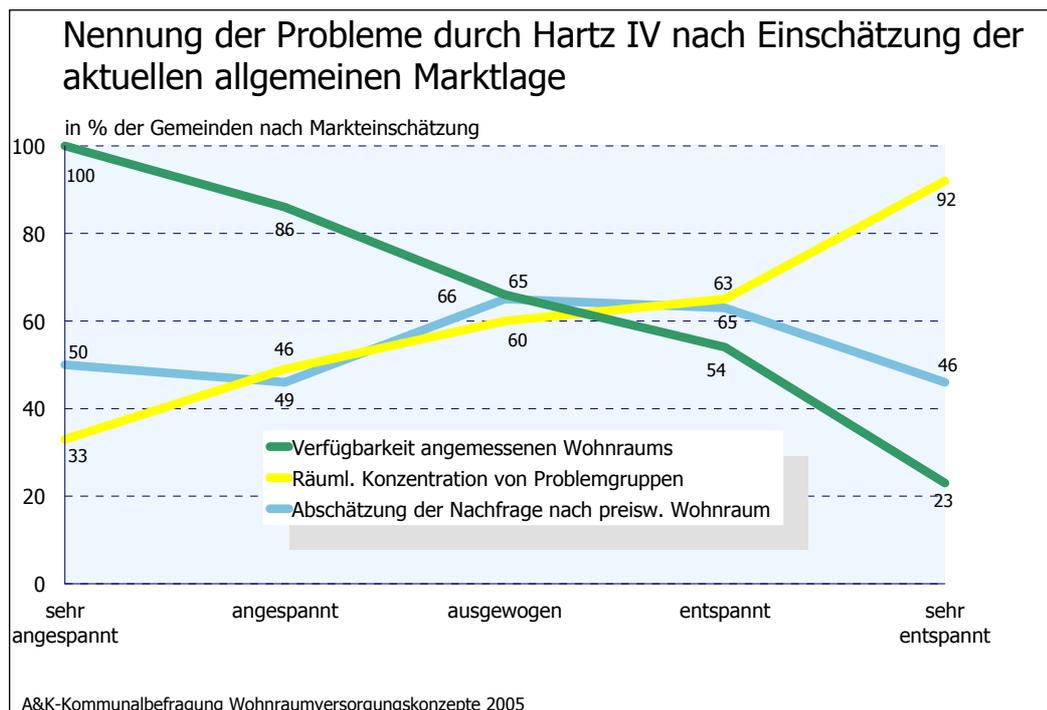


Je nach Einschätzung der Marktlage sind sehr unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich der jeweils genannten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit "Hartz IV" festzustellen (vgl. Abb. 18):

- Die ausreichende Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums wird besonders häufig in Gemeinden als große Schwierigkeit angesehen, die aktuell einen lokal (sehr) angespannten Wohnungsmarkt sehen.
- Die räumliche Konzentration von Problemgruppen wird dagegen besonders häufig von Gemeinden als Schwierigkeit genannt, die ihren lokalen Wohnungsmarkt als entspannt oder sehr entspannt ansehen. Offenbar besteht in solchen Märkten die Befürchtung, dass besser gestellte Haushalte die Chance des Mietermarktes nutzen werden, um aus Quartieren fortzuziehen, in denen sich aufgrund niedriger Mieten ALG II-Empfänger konzentrieren könnten.

Die geschilderten Beziehungen zwischen der Markteinschätzung und der Einschätzung der größten befürchteten Schwierigkeiten in Hinblick auf "Hartz IV" betreffend, sind für Ost- und Westdeutschland gleichermaßen festzustellen.

**Abb. 18**



**Zentrale Ergebnisse**

- ⇒ In Ostdeutschland hat bereits die große Mehrheit der Gemeinden Wohnraumversorgungskonzepte erarbeitet (73 %, i.d.R. "Stadtumbaukonzepte"), während in Westdeutschland nur für eine kleine Minderheit der Gemeinden, zumeist für Großstädte, Wohnraumversorgungskonzepte vorliegen (14 %).
- ⇒ Die größte Gruppe bilden insgesamt die Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen wollen (35 %). Darunter sind am häufigsten kleinere Städte (unter 50.000 Einwohner). Die Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen wollen, schätzen die aktuelle und zukünftige Marktlage nicht wesentlich entspannter ein als die übrigen Gemeinden.
- ⇒ Im unteren Mietpreissegment sieht ein sehr hoher Anteil der befragten Gemeinden (62 %) für das Jahr 2015 einen angespannten oder sehr angespannten Wohnungsmarkt.
- ⇒ In Ostdeutschland sind die meisten Wohnraumversorgungskonzepte als Stadtumbaukonzepte 2001/2002 entstanden, in Westdeutschland steigt die Zahl der Erstellungen seit 2002/2003 an. Durch die derzeit sich in Entstehung befindlichen Wohnraumversorgungskonzepte (überwiegend Westdeutschland) wird die Anzahl der Konzepte bis Ende 2006 um ca. 40 % steigen.
- ⇒ Mit Abstand häufigster Initiator für die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten ist die Stadtverwaltung selbst. Die Federführung bei der Erstellung lag in der Vergangenheit überwiegend im Fachbereich Stadtplanung (insbesondere Ostdeutschland). Bei den derzeit in Bearbeitung befindlichen Konzepten dominieren die Fachbereiche Soziales/Wohnen.
- ⇒ Die ostdeutschen Bundesländer unterstützen die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten wesentlich häufiger als die westdeutschen.
- ⇒ Bei nahezu 90 % der Gemeinden ohne Wohnraumversorgungskonzept gibt es keine Planungen darüber, wie die zukünftige Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten realisiert werden soll.
- ⇒ Die Gemeinden, die kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen "können" sind insgesamt wesentlich besser informiert und aktiver in Hinblick auf die Wohnraumversorgungsthematik, als die Gemeinden, die keines erstellen "wollen". Dies betrifft u.a. gleichermaßen:
  - ⇒ die Ergreifung/Planung von Maßnahmen nach dem WoFG
  - ⇒ die Erarbeitung von Planungsgrundlagen zum lokalen Wohnungsmarkt
  - ⇒ die Abschätzung des zukünftigen Bedarfs an preiswertem Wohnraum
  - ⇒ Planungen hinsichtlich der zukünftigen Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten
- ⇒ Jede dritte Gemeinde ohne Wohnraumversorgungskonzept hält die Erarbeitung eines Konzeptes grundsätzlich für erforderlich.
- ⇒ Bei den von den Gemeinden vermuteten größten Schwierigkeiten durch "Hartz IV" in Hinblick auf die Wohnungsversorgung handelt es sich um Kernthemen von Wohnraumversorgungskonzepten.

## 6 Qualitative Analyse der Wohnraumversorgungskonzepte

Mit der schriftlichen Befragung wurden die Kommunen gebeten, ihre Wohnraumversorgungskonzepte für eine Auswertung zur Verfügung zu stellen. Von den zugesandten Materialien konnten 42 Konzepte für die qualitative Analyse herangezogen werden, die der in Kap. 1.2 formulierten Definition entsprechen. Diese Konzepte werden nach dem im nächsten Abschnitt näher erläuterten qualitativen Verfahren analysiert.

### 6.1 Auswertungsverfahren

In einer ersten Sichtung wurden die Konzepte, wie in Kap. 4.2 dargestellt, den drei Typen

- ostdeutsche Konzepte
- westdeutsche Konzepte mit städtebaulicher Ausrichtung
- westdeutsche Konzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung

zugeordnet und je Typ gesondert ausgewertet. Die Auswertung erfolgt in einem mehrteiligen iterativen Verfahren. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, Form und Inhalt der Konzepte nicht anhand eines normativen Kataloges zu bewerten, sondern induktiv aus den Konzepten heraus zu analysieren und die möglichen einzelnen Elemente zu ermitteln und dann konzeptübergreifend zu systematisieren.

Ausgangspunkt des Verfahrens sind folgende aus der Intention des Forschungsprojektes abgeleitete Forschungsleitfragen:

- Wie sind die Konzepte fachlich aufgebaut?
- Wie umfangreich und differenziert werden Wohnsituation und zukünftige Versorgungsbedarfe der Hauptzielgruppen des WoFG ermittelt?
- Wie individuell werden die Segmente bzw. Teilmärkte des Wohnungsbestandes für diese Gruppen aufbereitet?
- Welchen Professionalisierungsgrad weisen die Konzepte auf, wie gut werden Zielsetzungen und Vorgehensweisen fachlich untersetzt?
- Sind die Konzeptionen fortschreibungsfähig angelegt, und welche Intervalle sind vorgesehen? Wie werden Erfahrungen aus der Umsetzung rückgekoppelt?
- Lassen sich die Konzepte mit anderen Programmen bzw. lokalen Maßnahmeplänen, etwa im Zusammenhang mit dem Stadtumbau vernetzen?
- Wie intensiv und in welcher Form wurden die verschiedenen Akteure des Wohnungsmarktes, und hier vor allem die Eigentümer, in die Konzepterstellung einbezogen?

Anhand einer zweiten Sichtung der Konzepte wurden für diese Fragen erste Aspekte ermittelt und mit weiteren beobachteten Regelmäßigkeiten zu einem Analyseschema der qualitativen Aspekte der Wohnraumversorgungskonzepte verdichtet (vgl. Tab. 4).

<b>Qualitatives Analyseschema für die Konzeptauswertung</b>		<b>Tab. 4</b>
<b>Anlass der Konzepterstellung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausgangslage / Marktsituation</li> <li>▪ zentrale Problemstellung</li> </ul>	
<b>Aufbau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Konzept geteilt oder integriert</li> <li>▪ Themenkreise</li> <li>▪ Bezug Analyse-Prognose-Handlungen</li> <li>▪ Flexibilität, Fortschreibbarkeit, Evaluation</li> </ul>	
<b>Situationsanalyse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deskription <ul style="list-style-type: none"> <li>- Datenherkunft</li> <li>- Datenqualität, -tiefe, -breite</li> <li>- räumliche Ebene (Region, Kommune)</li> <li>- Zeitreihen/Zeitpunkt</li> </ul> </li> <li>▪ Analyse <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analytische Zusammenhänge, Darstellung von Kausalitäten</li> <li>- Art der Bewertung (quantitative Bewertungsverfahren wie Cluster, Typenbildung etc., qualitativ)</li> <li>- abgeleitet oder normativ</li> </ul> </li> </ul>	
<b>Prognose</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art der Prognose / Schätzung / Voraussage / Trendfortschreibung / Szenario</li> <li>▪ Herkunft der Prognose</li> <li>▪ Tiefe / Detaillierung der Prognose</li> <li>▪ Ableitung / Wertung</li> </ul>	
<b>Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abgeleitet oder normativ?</li> <li>▪ Zielkonflikte?</li> <li>▪ Einbindung anderer oder übergeordneter Zielstellungen</li> <li>▪ räumlicher Bezug oder allgemeine Zielformulierung?</li> <li>▪ Ausweisung von Gebietskategorien?</li> <li>▪ Herleitung von Zielgruppen</li> <li>▪ Zielformulierung allgemein oder mit Zielwerten?</li> <li>▪ Überprüfung Zeitpunkt/Zielerreichung</li> <li>▪ Detaillierung</li> <li>▪ Priorisierungen?</li> </ul>	
<b>Handlungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ abgeleitet oder normativ</li> <li>▪ Zielgruppen / nachfrageorientiert oder sachorientiert</li> <li>▪ Benennung Zuständigkeiten, zu Beteiligende</li> <li>▪ ämter- und akteursübergreifend</li> <li>▪ Detaillierungsgrad (Schrittigkeit)</li> <li>▪ Zeitschiene</li> <li>▪ Finanzierung</li> <li>▪ Art der Instrumente (Flächenausweisung / "klassische Planung", Kooperationsverträge, runde Tische etc.)</li> <li>▪ Fortschreibung / Evaluierung vorgesehen?</li> </ul>	

Dieses Analyseschema wurde dann in der dritten Sichtungsrunde auf alle Konzepte angewendet, wobei während der detaillierten Durcharbeitung noch weitere einzelne Erkenntnisse gewonnen werden konnten. Die Ergebnisse dieses Arbeitsschrittes werden konzeptübergreifend dargestellt und bewertet.

## 6.2 Ostdeutsche Konzepte

Von den 42 ostdeutschen Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, verfügten 23 über Konzepte, die der dem Forschungsvorhaben zugrunde liegenden Definition eines Wohnraumversorgungskonzeptes entsprechen. Die ostdeutschen Konzepte sind durchweg inhaltlich sehr umfangreich und sowohl wohnungswirtschaftlich als auch städtebaulich geprägt. In den folgenden Analysen liegt der Schwerpunkt auf den Aspekten der Wohnraumversorgung.<sup>11</sup> Insgesamt weisen die Konzepte eine ähnliche Vorgehensweise auf, die jedoch von einer großen Bandbreite gekennzeichnet ist. Somit werden in der Analyse weniger die Einzelfälle als die übergreifenden Merkmale dargestellt und bewertet.

Die Konzepte folgender Städte wurden in die Auswertung einbezogen:

- Brandenburg a.d.H.
- Chemnitz
- Cottbus
- Dessau
- Dresden
- Eisenach
- Freiberg
- Gotha
- Halle
- Hoyerswerda
- Jena
- Leipzig
- Neubrandenburg
- Nordhausen
- Oranienburg
- Pirna
- Potsdam
- Riesa
- Schwerin
- Stralsund
- Weimar
- Wernigerode
- Zwickau

### 6.2.8 Art und Aufbau der Konzepte

Die aktuell vorliegenden ostdeutschen Wohnraumversorgungskonzepte sind von ihrer Art und Aufgabenstellung her Stadtumbau- oder Stadtentwicklungskonzepte. Es handelt sich zumeist um thematisch umfassende und integrierte Konzepte, die das Themenspektrum ausführlich zumeist auf 100-150 S. darstellen (zu den einzelnen Themen s. Abschn. 6.2.2). Abweichend davon wurde in Chemnitz das integrierte Stadtentwicklungskonzept als zusammenfassende Darstellung mit Verweis (nur 12 Seiten Umfang) auf Teilprogramme/-pläne, wie z.B. das Handlungskonzept Wohnen (2000) sowie einer Anlage mit Daten, konzipiert. Diese umfassenden Konzepte wurden überwiegend in kurzer Zeit angelegt und im Wesentlichen in den Jahren 2001 und 2002 erstellt.

Alle Konzepte enthalten Wohnungsmarktanalysen und -prognosen und benennen Ziele und Maßnahmen zur Wohnraumversorgung. Wesentliches Kennzeichen ist die starke Verknüpfung mit Aussagen zu Situation und Entwicklung von Städtebau, sozialer und technischer Infrastruktur sowie der Festlegung von kleinräumigen Stadtumbaugebieten. Des Öfteren erfolgt auch der Einbezug des Umlandes in die Analysen zum Wohnungsmarkt. Darüber hinaus findet auch eine Verknüpfung bzw. ein Abgleich mit in Bearbeitung befindlichen Rahmenplänen statt.

Grundsätzlich wird in den Konzepten eine räumliche Betrachtung vorgenommen, die i.d.R. aus zwei Teilen besteht, und zwar einer gesamtstädtischen Sicht sowie einer teilräumigen Betrachtungswei-

---

<sup>11</sup> Städtebauliche und planerische Aspekte wurden bereits im Rahmen der von empirica und Büro für urbane Projekte erstellten "Auswertung des Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost" (BMVBW 2003) ausführlich analysiert. Die dortigen Ergebnisse zum Erstellungsprozess und zum Monitoring wurden bei der hier vorgenommenen Bewertung der Konzepte mitberücksichtigt.

se. Letztere wird teilweise nur für ausgewählte Quartiere vorgenommen, teilweise aber auch systematisch für alle Stadtteile.

Neben dieser räumlichen Aufteilung wird eine Reihe von Konzepten durch weitere Teile ergänzt: So ist in brandenburgischen Städten ein zur gleichen Zeit erstelltes wohnungswirtschaftliches und ein städtebauliches Konzept vorhanden. Diese Parallelität ist auf die seinerzeit spezifische Fördersituation des Landes Brandenburg zurückzuführen. Aber auch einige Städte in anderen Bundesländern haben thematisch mehrteilige Stadtentwicklungskonzepte erstellt, wie z.B. Leipzig mit den Teilplänen zum Stadtentwicklungsplan "Wohnungsbau und Stadterneuerung". Ziel dieser Vorgehensweise ist es, zu einzelnen Themenbereichen schneller zu abgestimmten Ergebnissen zu gelangen.

In mehreren anderen ostdeutschen Städten sind die Konzepte chronologisch mehrteilig entwickelt worden, d.h. zum einen beziehen sie bestehende Studien mit ein: vor allem in Großstädten wie Halle, Schwerin, Potsdam, Dresden oder Leipzig sind Vorläuferuntersuchungen oder -konzepte vorhanden, die in den 1990er Jahren entstanden und als "Wohnungspolitisches Handlungskonzept" oder "Kommunales Wohnkonzept" vor allem wohnungspolitische und sozialpolitische Ziele mit relativ geringer städtebaulicher Ausrichtung verfolgen. Diese Studien stellen in diesen Städten eine wesentliche Basis zur Erstellung der Stadtumbaukonzepte sowohl in analytischer als auch strategischer Hinsicht dar.

Zum anderen sind einige Konzepte im weiteren zeitlichen Verlauf fortgeschrieben oder durch Monitoring-Berichte, Wohnungsmarktbeobachtung etc. ergänzt worden (s. Abschn. 6.2.8). Vor allem in Städten wie Schwedt/Oder oder Dessau, in denen die Bevölkerungs- und Nachfrageentwicklung eine deutlich ungünstigere Entwicklung genommen hat, als selbst in den negativen Szenarien des Stadtumbaukonzeptes angenommen, wurde eine Aktualisierung des Konzeptes bereits nach sehr kurzer Zeit (2 Jahre) erforderlich. Auffallend bei diesen Fortschreibungen ist, dass sie gegenüber dem ersten Konzept über einen deutlich geringeren Umfang - bei gleicher Themenbreite - verfügen.

Es erfolgt auch eine Weiterentwicklung der Konzepte in mehreren Städten, wie z.B. Halle oder Jena, durch einen jährlichen Monitoring-Bericht, mit dem auch eine mit den Wohnungsunternehmen abgestimmte Anpassung des Konzeptes erfolgt (s. Abschn. 6.2.8). Eine Überprüfung der Entwicklung erfolgt durch Wohnungsmarkt- oder Stadtentwicklungsberichte, mit denen, wie z.B. in Dresden, auch eine indikatorengestützte Evaluierung der Maßnahmen und Ziele erfolgt.

### **6.2.9 Anlass der Erstellung**

Als zentraler inhaltlicher Anlass für die Erstellung aller ostdeutschen Konzepte kann der Bevölkerungsrückgang angesehen werden. Hieraus werden als wichtigste Probleme bzw. Aufgaben abgeleitet:

- Umgang mit dem Leerstand
- Stabilisierung des Wohnungsmarktes
- Folgen des Bevölkerungsrückgangs für die städtebauliche Entwicklung
- Reduzierung der Umlandabwanderung als einer Ursache des Bevölkerungsrückgangs
- Folgen der Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung

- Soziale Segregation als Folge der Wanderungsprozesse oder die qualitative Veränderung der Nachfrage.<sup>12</sup>

Diese als Stadtumbauproblematik zu bezeichnende Ausgangssituation korrespondiert mit einer zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Konzepte in allen Städten vorhandenen leicht bis stark entspannten Wohnungsmarktsituation<sup>13</sup>. Nennenswerte Unterschiede gibt es vor allem hinsichtlich des Ausmaßes des Leerstandes, des Anteils leer stehender Altbauten und der Entwicklung des Wanderungssaldos der vergangenen Jahre.

Vereinfacht dargestellt lassen sich im Hinblick auf die strukturellen Rahmenbedingungen des Stadtumbaus drei Gruppen bilden:

- Mittelgroße Städte mit einem hohen Anteil an industrieller Bauweise und einem anhaltend starken Nachfragerückgang (z.B. Dessau, Cottbus)
- Großstädte, in denen sich die Nachfragsituation (inzwischen) stabilisiert hat (Leipzig, Potsdam)
- Kleine und mittlere Städte mit einer gemischten Problemlage und höheren Altbau-leerständen (z.B. Eisenach, Nordhausen)

Formaler Anlass für die Erstellung der Konzepte vieler vor allem kleinerer Städte waren zum einen die Förderprogramme der Länder, mit denen die Erstellung finanziert wurde, und zum anderen der Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost" des BMVBW als Grundlage für die Vergabe der Fördermittel des Programms "Stadtumbau Ost". Die mit diesen Förderprogrammen verbundenen inhaltlichen und qualitativen Anforderungen führten zu der starken Ähnlichkeit der Stadtumbau- und Stadtentwicklungskonzepte.

Aufgrund des mehr oder weniger großen Überangebotes an (preiswerten) Wohnungen spielt hingegen die Wohnraumversorgung spezifischer Gruppen (mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt) als Problemstellung in den Stadtumbaukonzepten keine Rolle. Eine gewisse Ausnahme stellen allerdings die eigentumsbildenden Haushalte dar, denn diese sollen in allen Städten innerhalb des Stadtgebiets gehalten werden, weil als eine zentrale Ursache des Bevölkerungsrückganges die Abwanderung in das Umland zum Erwerb von Eigentum angesehen wird.

Nur in den bereits weiter oben genannten Vorläuferkonzepten aus den 1990er Jahren wird die Wohnraumversorgung sozial schwacher Haushalte, von Senioren, Behinderten und anderen Gruppen mit spezifischen Wohnbedürfnissen oder Marktzugangsproblemen als eine zentrale Aufgabe kommunaler Wohnungspolitik definiert.

---

<sup>12</sup> Dieser Aspekt wird aber eher selten genannt.

<sup>13</sup> Zur Wohnungsmarkttypisierung vgl. "Perspektiven der Wohnungsbauinvestitionen in den neuen Ländern" (BBR Forschungen H. 104), S. 24 f.

### **6.2.10 Situationsanalysen**

Erster, zentraler und umfangreicher Teil sowie Ausgangspunkt aller weiteren Betrachtungen ist in allen Konzepten die Situationsanalyse. Obwohl der grundsätzliche Aufbau der Konzepte sehr ähnlich ist, unterscheiden sich Art, Umfang und Qualität der Daten der Situationsanalysen erheblich.

#### **Obligatorisch in allen Konzepten behandelte Themenkreise**

Da der Bevölkerungsrückgang das vorrangige Problem der Städte ist, steht folgerichtig die Analyse der Bevölkerungsentwicklung in allen Konzepten an erster Stelle. Hierbei erfolgt grundsätzlich auch eine Differenzierung nach einzelnen Stadtteilen und nach dem Alter der Einwohner, entweder als Altersbaum oder als Alterungsprozess. Die Zahl der Geburten- und Sterbefälle sowie das Wandergeschehen wurde fast immer - wenn auch nicht detailliert oder nur als Saldo - gesondert dargestellt.

Von gleichrangiger Bedeutung ist die Erfassung des Wohnungsbestandes, der Bautätigkeit und insbesondere des Leerstandes, wobei eine weitere Differenzierung, z.B. nach Baualter oder Wohnungsgröße, nicht immer erfolgt (s.u.).

#### **Partiell behandelte Themenkreise**

Die oben angeführten Kernthemen werden in den Konzepten in unterschiedlicher Weise und Kombination durch weitere Themen ergänzt. Hierzu gehören weitere Aspekte des Wohnungsmarktes, wie der Sanierungsgrad der Wohnungen, die Zahl der Wohnberechtigungsscheine oder die Baulandausweisungen bzw. das Bauflächenpotenzial (auch im Umland). Die Bewertung der Wohnlagenqualität wird auf gesamtstädtischer Ebene selten, auf Stadtteilebene jedoch öfters vorgenommen, hier häufig als qualitative Bewertung des Wohnumfeldes.

Soziostrukturelle Daten, wie die Zahl der Sozialhilfe- oder Wohngeldempfänger, aber auch Angaben zum Einkommen, erfolgen nur teilweise. Entsprechend selten sind in den Konzepten gesonderte Analysen und Darstellungen zu den spezifischen Zielgruppen des WoFG vorhanden.

Des Weiteren werden Themenkreise wie Wirtschaft und Infrastruktur beschrieben. Beim Komplex der Wirtschaft handelt es sich zumeist um Angaben zum Arbeitsmarkt und zu Gewerbeflächen, während zu sozialen, kulturellen und technischen Infrastruktureinrichtungen häufig Angaben zu Angebot und Bestand erfolgen.

#### **Selten behandelte Themenkreise**

Einige Themenkreise werden nur in wenigen Konzepten dargestellt, sie haben dort aber eine wichtige Bedeutung aufgrund spezifischer Fragestellungen der Stadt oder aufgrund des Know-hows externer Berater. Hierzu gehören genauere Analysen zum Wohnungsmarkt, wie Mieten und Preise oder auch die Mietbelastung, Bodenpreise, Betrachtung von Wohnungsteilmärkten oder des Wohnungsmarktes im Umland. Es wird teilweise auch die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der örtlichen Wohnungsunternehmen, u.a. durch Bilanzanalysen (z.B. in der Stadt Brandenburg), thematisiert. Die Darstellung der Zahl öffentlich geförderter Wohnungen oder Belegungsbindungen spielt allerdings nur eine geringe Rolle.

#### **Verwendeter Datenbestand**

Im Hinblick auf die Frage, welche Daten bzw. Datenquellen verwendet werden, zeigt sich, dass ganz überwiegend ein Rückgriff auf aktuelle, veröffentlichte Statistiken der Statistischen Landesämter und der Kommune erfolgt:

- In erster Linie wurden diejenigen Daten verwendet, die in der Kommune ohnehin bereits vorliegen. Art und Umfang hängen hierbei im Wesentlichen von der Größe der Stadt und damit der statistischen Abteilung der Stadtverwaltung ab, entsprechend verfügen kreisfreie Städte über mehr eigene Daten als kreisangehörige Städte. Gesonderte Analysen oder spezifische, auf Wohnraumversorgungskonzepte zugeschnittene Darstellungsweisen, erfolgen sehr selten. Es muss dabei offen bleiben, ob dies aus Gründen des Know-hows, knapper Zeit, mangelnden Personals, fehlender (EDV-technischer) Möglichkeiten oder aus fehlendem fachlichen Interesse geschieht. Lediglich in Stralsund und Jena wurden, aufbauend auf der kommunalen Einwohnermeldestatistik, Haushaltszahlen ("Wohnungshaushalte") eigenständig berechnet, womit die genauesten Ergebnisse erzielt worden sein dürften (s.u.). Häufiger hingegen wurden für die Konzepterstellung die Wohnbauflächen aus Flächennutzungs- oder Bebauungsplänen extra errechnet. Angaben zum Wohnungsbestand basieren in aller Regel auf der Fortschreibung der GWZ 95.
- Eine wichtige Datenquelle aller Konzepte bilden die Statistischen Landesämter, deren Daten gut erfasst und aufbereitet sind. Ein großer Vorteil dieser Daten ist ein möglicher Vergleich zu anderen Städten oder dem Landesdurchschnitt, was in vielen Konzepten zur eigenen Positionsbestimmung der Städte genutzt wird. Ein erheblicher Nachteil dieser Datenquelle ist jedoch, dass keine Daten auf Stadtteilebene vorliegen. Da es aber oft Abweichungen zwischen städtischen und Landesdaten, insbesondere in der Einwohnermeldestatistik, gibt, stellt sich hier in vielen Konzepten ein methodisches Problem, mit welchen Daten auf welcher Ebene gearbeitet wird.

Die wichtigste Bedeutung kommt den Statistischen Landesämtern jedoch bei den Prognosen zu: In den meisten Konzepten werden die "offiziellen" Ergebnisse der regionalisierten, koordinierten Bevölkerungsprognosen übernommen.

- Vor allem in Bezug auf Haushaltszahlen und Einkommen kommt den Angaben aus dem Mikrozensus ein hoher Stellenwert zu. Diese Daten werden entweder übernommen (hier nur in großen Städten) oder als Vergleich oder Basis für weitergehende Abschätzungen herangezogen. Weitere wissenschaftliche Datenquellen oder Veröffentlichungen, und hier insbesondere die Analyse und Prognosen der BBR, werden nur selten, und dann fast ausschließlich von externen Büros, die an der Erstellung der Konzepte beteiligt waren, verwendet.
- Aufgrund der großbetrieblichen Struktur der ostdeutschen Wohnungswirtschaft können dort i.d.R. schon durch den Einbezug nur weniger Wohnungsunternehmen detaillierte und aktuelle Angaben von 40-70 % des Wohnungsbestandes einer Stadt erfasst werden. Diese externe Datenquelle wurde häufig - aber durchaus nicht immer - zur Konzepterstellung genutzt.
- In mehreren Städten wurden im Zuge der Konzepterstellung durch eigene Erhebungen neue Daten generiert, um dadurch vorhandene Datenlücken zu füllen. Hierzu gehören repräsentative Haushalts- oder Unternehmensbefragungen, Verkehrserhebungen und insbesondere die Erfassung bzw. Schätzung des Wohnungsleerstandes.

## **Datendifferenzierung**

Auch wenn, wie oben angeführt, bestimmte Themenkreise mit Daten untersetzt werden, so ist doch die Tiefe und der Differenzierungsgrad dieser Daten sehr unterschiedlich. In einfachen Konzepten wird z.B. nur die Entwicklung der Bevölkerungszahl als gesamtstädtischer Wert dargestellt. In aufwendigeren Konzepten werden sie zumeist entsprechend der veröffentlichten Statistik differenziert, wie z.B. Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen oder nach Stadtteilen. In umfassenderen Darstellungen erfolgen auch weitere Verknüpfungen, wie z.B. Bevölkerungsentwicklung als Summe von natürlichem und Wanderungssaldo.

In mehreren Konzepten werden auf gesamtstädtischer Ebene überwiegend nur Eckwerte verwendet, es erfolgt jedoch eine Datendifferenzierung auf Ebene von (besonders betroffenen) Stadtteilen oder Quartieren, zumeist in Form von Stadtteilpässen, Stadtteilstrukturbögen o. Ä., die dann allerdings nicht immer für alle Stadtteile vorliegen. Auf dieser Ebene werden auch häufig die Sozialstruktur und v.a. das Wohnumfeld breiter dargestellt und bewertet.

Auf Ebene der Stadtteile wird zudem versucht, ein möglichst breites Spektrum an Daten zu Bevölkerung, Sozialstruktur und Wohnungsbestand in gleicher Gliederungstiefe aufzuzeigen, während auf gesamtstädtischer Ebene die Datentiefe innerhalb eines Konzeptes je nach Themenkreis stark variieren kann.

Setzt man den Maßstab allgemeiner wissenschaftlicher Anforderungen an die Datenanalysen an, nach denen alle diejenigen Parameter berücksichtigt werden sollten, die einen relevanten Einfluss auf das Wohnungsmarktgeschehen haben, zeigen sich in fast allen Konzepten mehr oder weniger große Datenlücken. Inwieweit dies von Nachteil ist, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden und muss anhand der Fallstudien überprüft werden. Dass allerdings beispielsweise gerade in der für den Stadtumbau wichtigen Frage des Leerstandes häufig keine Differenzierung nach Baualter, Bautyp oder Stadtteilen und nur selten nach der Wohnungsgröße vorgenommen wird, lässt einen gewissen Zweifel an der analytischen Brauchbarkeit der Situationsbeschreibungen aufkommen. Darüber hinaus ist insgesamt festzustellen, dass dort, wo nicht ausreichend quantitative Daten vorhanden sind oder verwendet werden, auf qualitative Beschreibungen ausgewichen wird.

Ein anderes Charakteristikum vieler Konzepte ist die Bildung von Typologien, wie z.B. städtebauliche Strukturtypen, Gebietsstruktur- oder Baugebietstypen. Diese Kategorisierungen werden aus mehreren Merkmalen gebildet, wie z.B. Bauweisen, Gebäudetypen und Baualter, die für ein Stadtquartier dominant sind. Die Typisierungen erfolgen durch Berechnungsverfahren (z.B. des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR)), werden öfters aber auch einfach heuristisch herausgebildet.<sup>14</sup>

## **Datenqualität**

Eklatant ist der Umgang mit den Daten: So werden in vielen Konzepten keinerlei Quellenangaben gemacht, und oft sind zahlreiche Darstellungen und Berechnungen für den Leser in ihrer Herleitung

---

<sup>14</sup> Diese Typisierung ähnelt in einigen Städten derjenigen, die in der vom BMVBW herausgegebenen Broschüre "Stadtumbau in den neuen Bundesländern" (2001) beispielhaft dargestellt wurde. Die dort auch vorgeschlagene Haushaltstypisierung wurde jedoch nicht verwendet.

nicht nachvollziehbar. Diese Vorgehensweise findet sich sowohl bei von städtischen Ämtern als auch in von externen Büros erstellten Konzepten.

Dies ist insbesondere dann von Nachteil, wenn aus den Analysen wohnungspolitische Schlüsse gezogen werden und diese "Black Boxes" die Akzeptanz der Ergebnisse gefährden. Vor diesem Hintergrund ist auch die nur selten in den Konzepten diskutierte Problematik "ungenauer Daten" zu werten. Vor allem in den für die Wohnraumversorgung wichtigen Bereichen der Haushalts- sowie Wohnungszahlen sind aufgrund der statistischen Ausgangssituation nur bedingt exakte Zahlen verfügbar, was aber teilweise übergangen wird:

- Auf kommunaler Ebene werden i.d.R. keine Haushaltszahlen erhoben, sodass sie mit Rechenverfahren generiert werden müssen. Häufig werden dabei Werte des Mikrozensus oder des Statistischen Landesamtes auf die Kommune umgerechnet zu Haushalten, die jeweils eine Wohnung nachfragen. Hierbei bleibt meist unberücksichtigt, dass unterschiedliche Haushaltsbegriffe verwendet werden und im Mikrozensus auch mehrere Haushalte in einer Wohnung wohnen können, ebenso wie Einwohner mit Nebenwohnsitz meistens nicht für die Haushaltsberechnungen - und damit als Wohnungsnachfrager - berücksichtigt werden.
- Mit der Vollerhebung der Gebäude- und Wohnungszählung 1995 gab es hinsichtlich des Umfangs und der Struktur des Wohnungsbestandes eine relativ genaue Datenbasis. Der Vergleich der Ergebnisse dieser Erhebung mit den fortgeschriebenen Bestandsdaten verdeutlichte jedoch, dass mit der Bestandsfortschreibung Veränderungen insbesondere im privaten Wohnungsbestand nicht ausreichend erfasst werden. Die Bestandsfortschreibungen werden damit von Jahr zu Jahr ungenauer, in den Konzepten wird jedoch fast immer eine exakte Zahl suggeriert und die bestehende Fehlerbreite nicht thematisiert.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass die in vielen Konzepten dargestellten Werte wesentlich ungenauer sind als vorgegeben und mit ihnen umgegangen wird. Da sie auch die Basis für die Prognosen bilden bzw. zumindest zu ihnen in Beziehung gesetzt werden, ist dadurch die Gefahr von Fehlinterpretationen relativ hoch.

### **Analyse und Erklärung**

Wesentliches Element der Situationsanalyse ist die Deskription unterschiedlicher Themenbereiche. Vor allem bei den eher ergänzenden Themen, wie Wirtschaft und Infrastruktur, bleibt es oft auf der beschreibenden Ebene ähnlich den gängigen Darstellungsprinzipien von Flächennutzungsplänen, während die Darstellung von Kausalitäten eher die Ausnahme ist. Bei den Wohnungsmarktkernthemen erfolgen hingegen komplexere Darstellungsweisen, insbesondere wenn diese von externen Büros erstellt wurden, und hier vor allem von Büros mit wohnungswirtschaftlichem Profil.

Die Bewertung der Daten erfolgt oft als einfache Wertung ohne konkreten Maßstab ("hoher Seniorenanteil") oder als Wertung durch Vergleich mit dem Landesdurchschnitt oder mit benachbarten oder ähnlich großen Städten. Vor allem in eher planerisch dominierten Konzepten werden aber auch des Öfteren Wertungen vor dem Hintergrund normativer Vorstellungen vorgenommen.

Problematisch erscheinen Wertungen wie "1.200 Wohnungen dieses Stadtteils können dem preiswerten Segment zugeordnet werden", wenn die textliche Darstellung in dem Konzept darauf schlie-

Ben lässt, dass diese Aussage ohne eine konkrete Definition von preiswert und ohne ein Schätzverfahren vorgenommen wurde. Die Einschätzung bekommt damit etwas Willkürliches.

Ähnlich schwierig sind Berechnungen und Wertungen, deren Maßstab nicht plausibel nachvollziehbar ist. So wird in den Leerstandsschätzungen häufig eine Dispositions- oder Fluktuationsreserve berechnet, die für das Funktionieren des Wohnungsmarktes notwendig oder unschädlich sei. Die angesetzten Werte für diese Reserve reichen in den untersuchten Konzepten von 2 bis 10 % des Wohnungsbestandes! In keinem Konzept wird jedoch eine Begründung für die Höhe der Rate geliefert, sondern nur jeweils festgestellt, "diese sei üblich" oder dass, "... um eine zu große Beeinträchtigung des Wohnungsmarktes zu vermeiden, die Stadt eine Dispositionsreserve von 10 % leer stehender Wohnungen vorhalten solle".

Auf der anderen Seite werden aber auch komplexere Erklärungen vorgenommen, wenn z.B. die Ursachen der Bevölkerungsentwicklung mit weiteren Daten, wie Wanderungsanalysen, erklärt werden.

Auffallend ist der Versuch in fast allen Konzepten, die Vielzahl der Daten und Wertungen zusammenzuführen und einer abschließenden Wertung zu unterziehen. Dies geschieht insbesondere auf Stadtteilebene durch eine Gesamtbewertung auf Basis von deskriptiven Stärken-Schwächen-Profilen oder sogar mit einer auf Datenclustern beruhenden Stadtteilbewertung (Dresden). Zentral ist dann die stadumbaubezogene Bewertung der Stadtteile untereinander hinsichtlich der Stadtumbaustrategien (stabiles Gebiet, Umstrukturierungsgebiet etc.). Diese Wertung ist zugleich eine Begründung für die Festlegung von Fördergebieten und die Priorisierung von Fördermaßnahmen. Damit wird insgesamt eine klares, räumliches Handlungsschema für die Wichtigkeit kommunalpolitischer Maßnahmen entwickelt.

### **6.2.11 Zukünftige Entwicklung**

In allen Konzepten erfolgen Aussagen zur zukünftigen Entwicklung der Bevölkerungs- und Haushaltszahlen sowie des Wohnungsbestandes. Analog zu den Kernthemen der Situationsanalyse werden Prognosen im weiteren Sinne über die Entwicklung von

- Bevölkerung (insgesamt, nach Alter differenziert)
- Haushalten (durchschnittliche Haushaltsgröße oder differenziert nach Größe)
- Wohnungsbestand/Leerstand (insgesamt, jedoch selten Wohnungsnachfrage nach Größe, Leerstandsverteilung), sowie
- Wohnungsmarkt (insgesamt, differenziert nach Teilmärkten wie Einfamilienhäusern, Altbauten und Plattenbauten)

erstellt. Zur Entwicklung einzelner sozialer Gruppen, wie Senioren, Behinderten mit "Sonderbedarf" (Dresden) oder einkommensschwache Haushalte, werden eher selten Aussagen getroffen. Häufig prognostiziert wird hingegen neben der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung auch der Alterungsprozess in der Stadt durch Ausweisung der veränderten Anteile einzelner Altersgruppen. Hier wird teilweise auch mit den Lastenquotienten die Problematik des demographischen Wandels erörtert.

Insgesamt weisen die Prognosen gegenüber den Situationsanalysen überwiegend einen geringeren Differenzierungsgrad auf. Insbesondere die Wohnungsnachfrage wird meistens auf die Gesamtzahl nachgefragter Wohnungen beschränkt, die Berücksichtigung qualitativer Aspekte wie Preisniveau, Wohnlage etc. sind die Ausnahme. Gerade in der für Wohnraumversorgungskonzepte zentralen Frage nach preiswertem Wohnraum erfolgen nur gelegentlich konkretere Aussagen als die, dass "auch nach Rückbau ausreichend preiswerter Wohnraum vorhanden sei". Wenn doch eine Konkretisierung vorgenommen wird, geschieht dies vor allem aufgrund aktueller Mietpreise und Sanierungsstandards oder der Zahl von Wohnungen in Großsiedlungen. Ableitungen über mögliche Entwicklungen von Einkommen und Beschäftigung sowie der Mietpreise erfolgen nicht, thematisiert wird gelegentlich ein möglicher zukünftiger Anstieg von Altersarmut.

Als Prognosezeitraum ist mehrheitlich das Jahr 2015 gewählt worden, wobei Bevölkerungsprognosen häufiger noch jahresweise dargestellt werden, die anderen Prognosen hingegen vorwiegend nur für einige Zeitpunkte oder auch nur den Endpunkt des Prognosezeitraums.

Methodisch gesehen erfolgen die Aussagen zur zukünftigen Entwicklung als Schätzung, Prognose, Szenario oder einfache Überschlagsrechnung, wobei in einem Konzept mehrere Formen - für jeden Themenkreis anders - vorkommen können, bzw. auch fließende Übergänge zwischen den einzelnen Formen bestehen. Aus fachlicher Sicht sind einige dieser Darstellungen jedoch mit erheblichen Problemen behaftet. Dies bezieht sich v.a. auf

- das Herunterbrechen der koordinierten Landesprognosen auf die Ebene der Stadt oder sogar des Stadtteils,
- die Setzung von Annahmen insbesondere bei der Bildung von Szenarien,
- die Berechnungen von Haushaltszahlen und Wohnungsnachfrage.

### **Bevölkerungsprognosen**

In den meisten Städten wird die regionalisierte, koordinierte Bevölkerungsprognose der Statistischen Landesämter übernommen, und zwar i.d.R. ausschließlich die positive Vorzugsvariante. Eigens für die Stadt erstellte oder angepasste Bevölkerungsprognosen - auch mit Prognosemodellen von externen Beratern - sind eher die Ausnahme (z.B. Pirna, Jena).

Bei der Übernahme der Landesprognose ist jedoch fraglich, inwieweit die spezifischen lokalen Verhältnisse richtig eingeschätzt werden, insbesondere dann, wenn dieses im Rahmen eines Top Down-Verfahrens der zentralen Annahmen für das Land erfolgt. So sind beispielsweise vom Thüringer Landesamt für Statistik für die Prognose der Stadt Jena die durchschnittlichen Zu- und Abwanderungsraten Thüringens zugrunde gelegt worden. Damit blieben die besondere Funktion Jenas als größte Universitätsstadt Thüringens und die damit verbundenen hohen studentischen Zuwanderungsraten unberücksichtigt. Im Ergebnis lag die Landesprognose dadurch für das Jahr 2015 um rd. 10.000 Einwohner niedriger als die extra aus den konkreten kommunalen Daten berechnete Prognose.

Besonders fragwürdig bzw. mit entsprechender Fehlerbreite behaftet wird die Vorgehensweise dann, wenn die Prognose für die Stadt auf die Stadtteile umgerechnet wird, wie dies in mehreren Konzepten erfolgt ist. Neben den statistischen Problemen wegen der sehr kleinen Zahlen ist es besonders schwierig, wenn den stadtteilbezogenen Berechnungen keine Annahmen zur innerstädti-

schen Wanderung zugrunde liegen, weil es hierüber in den meisten Städten keine ausreichenden empirischen Informationen gibt. Die so ermittelten Zahlen bergen die Gefahr der Scheingenauigkeit in sich.

Eine Möglichkeit, die Ungenauigkeiten der Berechnung bzw. die Unwägbarkeiten zukünftiger Entwicklungen so zu berücksichtigen, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit der Prognose steigt, ist die Erstellung von Varianten. Typische Vorgehensweisen sind hierbei

- als Ausgangspunkt die Verwendung der oben beschriebenen Variante, oft bezeichnet als Status quo-Prognose.
- Übernahme von einer oder zwei Varianten der regionalisierten Bevölkerungsprognose der Statistischen Landesämter.
- Entwicklung einer zweiten Prognose mit günstigeren oder veränderten Annahmen, wobei i.d.R. die natürliche Bewegung als gegeben angesehen wird, aber die Zu- und Abwanderung bzw. der Wanderungssaldo variiert werden. Des Öfteren werden die zusätzlichen Varianten nicht mehr modellhaft gerechnet, sondern nur noch für Stichjahre, als Zu- oder Abschläge etc., und haben methodisch daher eher den Charakter von Szenarien. Die Begründung für die geänderten Annahmen ist entweder das Prinzip Hoffnung, "dass es nicht so schlimm wird", dass eine bessere wirtschaftliche Entwicklung unterstellt wird oder dezidiert als Ergebnis möglicher aktiver kommunalpolitischer Beeinflussung.
- Ähnlich abgeleitet kann auch das öfters angewendete Stabilisierungsszenario sein, das aber in einigen Konzepten keine echte Prognose, sondern lediglich die These einer in den nächsten Jahren in etwa konstanten Bevölkerungszahl darstellt, ohne dass die dafür notwendigen natürlichen und Wanderungsbewegungen empirisch unterlegt wären.

Sind mehrere Prognosevarianten oder Szenarien vorhanden, so werden diese diskutiert und bewertet, und es erfolgt

- entweder eine Festlegung auf eine Variante als "Vorzugsvariante", der man die größte Eintrittswahrscheinlichkeit einräumt, oder
- es wird der zwischen mehreren Varianten liegende Bereich als Prognosekorridor bezeichnet, in dem sich die erwartete Entwicklung abspielen werde.

### **Haushaltsprognosen**

Grundsätzlich wird in den Konzepten betont, dass hinsichtlich des Wohnungsmarktes die Zahl der Haushalte als eigentliche Nachfrager nach Wohnraum wesentlich bedeutender ist als die Bevölkerungszahl. Entsprechend werden Haushaltsprognosen entwickelt, es handelt sich dabei allerdings nur in seltenen Fällen um modellhafte Berechnungen, die von Landesämtern oder externen Büros erstellt wurden. Dominant ist die Vorgehensweise, auf die Ergebnisse der Bevölkerungsprognose eine Berechnung oder Schätzung aufzusetzen.

Hierbei wird von einer durchschnittlichen Haushaltsgröße ausgegangen und für die Zukunft grundsätzlich ein Haushaltsverkleinerungsprozess unterstellt, der zu einem Sinken des Ausgangswertes führt. Allerdings wird das Ausmaß der Verkleinerung nicht immer plausibel hergeleitet, sondern

zumeist werden die Werte abgeleitet bzw. sogar aus übergeordneten Prognosen, v.a. dem Mikrozensus, übernommen oder einfach nur gesetzt.

Um sich gegen die hiermit verbundenen Ungenauigkeiten besser abzusichern, werden in einigen Konzepten Varianten der durchschnittlichen Haushaltsgröße berechnet. In Einzelfällen wird auch überprüft, ob zu der gewählten Haushaltsgröße auch eine realisierbare Haushaltsgrößenverteilung möglich ist, z.B. als Rückrechnung über die Zahl der Kinder.

Insgesamt werden Gesamthaushaltszahlen ermittelt, jedoch nur in einem Teil der Konzepte auch eine Haushaltsgrößenverteilung. Ist schon die geschätzte Zahl der Haushalte ungenau, so ist die Haushaltsgrößenverteilung noch ungenauer. Da diese Zahlen nun Grundlage für weitere grobe Abschätzungen sind, besteht die Gefahr einer relativ großen Fehlerbreite. Mögliche Konsequenzen dieser Fehlerbreite auf das wohnungspolitische Handeln werden in den Konzepten jedoch nicht aufgezeigt bzw. problematisiert.

### **Wohnungsmarktprognosen**

Die Komplexität der Wohnungsmarktprognosen weist in den Konzepten eine außerordentlich große Bandbreite auf, die von einfachen Überschlagsrechnungen bis zu Simulationsrechnungen reicht. Zentrale Aussage ist bei allen die Ermittlung des zu erwartenden Leerstandes und des möglichen, erforderlichen oder geplanten Rückbauvolumens, da diese Aussagen elementar sind für Beantragung von Fördermitteln für den Rückbau.

Methodisch wird die zukünftige Marktsituation überwiegend auf zwei verschiedenen Wegen errechnet, und zwar zum einen durch die Berechnung eines normativen Bedarfs und zum anderen durch die Abschätzung der Nachfrageentwicklung. In beiden Verfahren werden die Haushaltsprognosen als Basis verwendet.

Bei der erstgenannten Vorgehensweise wird vor allem der Ansatz des Wohnflächenkonsums angewendet, insbesondere wenn die Konzepterstellung wesentlich beim Stadtplanungsamt oder einem externen Planungsbüro lag. Hierbei erfolgt die Berechnung über einen unterstellten anwachsenden Wohnflächenverbrauch, der i.d.R. als Trendfortschreibung oder als mittelfristige Angleichung an westdeutsche Werte abgeleitet oder einfach gesetzt wird, ohne zu überprüfen, ob dies für die eigene Stadt realistisch ist. In einigen Fällen wird noch einfacher vorgegangen, indem die Bevölkerungszahl durch die Zahl der Haushalte geteilt wird, was dann gleich dem Wohnungsbedarf sein soll.

Auf der anderen Seite werden auch differenziertere Abschätzungen der Wohnungsnachfrage durchgeführt, teilweise sogar, wie etwa in Cottbus, als Prognosemodell mit empirisch ermittelten Altersgruppeneffekten und Selbstnutzerquoten. Diese Vorgehensweise ermöglicht auch die Abbildung von Teilmärkten. Qualitative Trends der Wohnungsnachfrage werden öfters durch Marktkennnisse, Expertengespräche oder Angaben aus Haushalts- oder Mieterbefragungen ermittelt.

Ein weiteres Merkmal ist auch das Setzen von Annahmen zur Bautätigkeit bzw. der benötigten Wohnbauflächen als Ausdruck einer zielgruppenspezifischen Nachfrage. Allerdings wurden nur in Jena die Wohnbauflächen auch nach Bauweise, Preissegment und Zeitpunkt der tatsächlichen Verfügbarkeit differenziert mit dem Ergebnis, dass Wohnbauflächen an sich zwar ausreichend vorhanden sind, für preiswerten Einfamilienhausbau - der größten Abwanderergruppe - jedoch nicht.

In den Nachfrageberechnungen wie auch den meisten Abschätzungen werden mehrere Varianten dargestellt, teilweise auch für mehrere Szenarien. Allerdings beziehen sich in denjenigen Konzepten ohne Modellrechnungen die Abschätzungen zumeist auf ein, zwei Zeitpunkte oder Phasen, wie z.B. "mittelfristig" und "langfristig". Werden die Wohnungsmarktprognosen auch auf der Stadtteilbene berechnet - was nur in einem Teil der Konzepte der Fall ist, erfolgt entweder eine gleich gartete Vorgehensweise oder nur eine grobe Kategorisierung, wie z.B. in Gotha mit "Verringerung des Wohnungsbestandes um 5 bis 10 %". Auch wird die Struktur des Rückbauvolumens nur selten nach Größe, Teilmärkten, Bauweisen oder Sanierungsgrad differenziert.

Zusätzlich zu oben beschriebenen ungenauen Haushaltsprognosen kommen in vielen Wohnungsmarktprognosen erhebliche Fehlerquellen hinzu, die nur im Einzelfall (z.B. Pirna) thematisiert werden:

- Mit der Annahme eines Wohnflächenkonsums und einer gleichzeitigen Haushaltsverkleinerung fließt ein und derselbe Prozess - der Auszug von Haushaltsmitgliedern - gleich zweimal ein.
- Häufig werden sowohl Wohnungen in Wohngebäuden als auch in Nicht-Wohngebäuden oder Wohnheimen nicht differenziert oder berücksichtigt.
- Da zumeist die gesamte Bevölkerungszahl herangezogen wird, werden auch alle Heimbewohner gezählt. Werden dann auf der Wohnungsseite nicht auch die Wohnheimplätze mit in die Berechnungen einbezogen, ergibt sich gleich eine Fehlerbreite von mehreren Prozentpunkten.
- Bei der einfachen Gegenüberstellung von Wohnungsbedarf und Wohnungsbestand bleibt manchmal sogar unberücksichtigt, dass auch zukünftig Neubau - vor allem als Einfamilienhäuser - stattfinden wird, obwohl Wohnungen über den Bedarf hinaus vorhanden sind.

Insgesamt werden Wohnungsmarktprognosen vor allem vom Angebot her gedacht, die Abschätzung von Struktur und Größe von Nachfragergruppen ist hingegen die Ausnahme. Hinsichtlich der Art und Weise, wie die Angebotsseite der Wohnungsmarktprognosen geschätzt wird, müssen drei Viertel aller Konzepte als relativ ungenau und wenig differenziert bewertet werden. Es wäre im Zuge der Fallstudien zu überprüfen, inwiefern dieser Grad der (Un-)Genauigkeit für das wohnungspolitische Handeln ausreicht, oder es allein dadurch zu einem ständigen Korrektur- und Anpassungsaufwand kommt.

### **6.2.12 Ziele**

Dritter Baustein aller Konzepte ist die Formulierung von wohnungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Zielen für das kommunale Handeln und die Aktivitäten insbesondere der Wohnungseigentümer. Die ostdeutschen Konzepte als integrierte Stadtumbaukonzepte beinhalten jedoch auch umfangreiche Ziele zu Städtebau, Stadtentwicklung, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung usw. In der folgenden Analyse werden jedoch nur diejenigen Ziele näher betrachtet, die für die Wohnraumversorgung von größerer Relevanz sind.

#### **Art der Zielformulierung**

Die Art und Weise, in der in den Konzepten die Ziele hergeleitet werden, ist sowohl zwischen als auch innerhalb der Konzepte recht unterschiedlich. Fast immer wird dabei sehr strikt zwischen eher abstrakter oder allgemeiner formulierten Zielen und Strategien sowie zwischen konkreten, kleinteil-

ligen Maßnahmen unterschieden. Die Ziele sind dabei zumeist qualitativ formuliert, eine Quantifizierung findet aber teilweise auf Ebene der Maßnahmen statt. Auffällig ist auch, dass Aussagen mit gesamtstädtischem Bezug meist allgemeiner gefasst werden als diejenigen mit teilräumlichem Bezug. Offensichtlich gibt es für einzelne Stadtteile - und hier insbesondere den Großsiedlungen - deutlich konkretere Vorstellungen zur Zukunft der Wohnraumversorgung.

Insgesamt lassen sich folgende Arten der Zielformulierung unterscheiden:

- Analytisch abgeleitete Ziele, basierend auf den Situationsanalysen und Prognosen, wie z.B. "Reduzierung des Wohnungsbestandes um 2.000 Wohnungen".
- Häufig werden in der Situationsanalyse Daten z.B. über Sozialhilfeempfänger, Wohngeldempfänger, Arbeitslose und Wohnberechtigungsscheine dargestellt, jedoch im Rahmen der Zielfindung kaum Schlüsse daraus gezogen. Dies wird ggf. auf Stadtteilebene thematisiert, wenn einzelne dieser Kennzahlen sehr deutlich über dem Durchschnitt liegen.
- Sehr häufig vorzufinden sind hingegen normativ gesetzte Ziele ohne analytischen Bezug. Diese werden gelegentlich auch verdichtet als Leitbilder ("familienfreundliche Stadt") formuliert.

In mehreren Städten erfolgt eine Verknüpfung der kommunalpolitischen Ziele mit den Bestandsstrategien der Wohnungsunternehmen, entweder direkt formuliert wie in Weimar oder indirekt durch einen intensiven Abstimmungsprozess zwischen den Akteuren, sodass gemeinsame Ziele entstehen.

Eine Verknüpfung mit dem Programm der "Sozialen Stadt", dem gut die Hälfte der in die Untersuchung einbezogenen ostdeutschen Städte angehören - hierunter alle Großstädte - findet im Wesentlichen nur auf Ebene konkreter Maßnahmen bzw. im Rahmen der Stadtteilkonzepte statt.

### **Wohnungswirtschaftliche Ziele**

In allen Konzepten wird als zentrales wohnungswirtschaftliches Ziel des kommunalpolitischen Handelns die Stabilisierung des Wohnungsmarktes bzw. einzelner Wohnquartiere angesehen. Als weiteres damit verbundenes Ziel wird fast durchgängig die Leerstandsreduzierung genannt, hauptsächlich durch Rückbau, Sanierung des verbleibenden Bestandes und die Aufwertung des Wohnumfeldes.

Als häufigeres Ziel angeführt wird auch die soziale Stabilisierung insbesondere der dauerhaft verbleibenden Quartiere von Großwohnsiedlungen, etwas seltener wird explizit die Anpassung des Wohnungsangebotes an die zukünftige, sich differenzierende Nachfrage als Ziel formuliert. Diesbezügliche Ziele, wie nachfrageorientierte Ausstattungsstandards oder Sanierungsmaßnahmen und Grundrisse, werden nur teilweise detailliert angeführt, ebenso wie die Forderung der Schaffung homogener Wohnlagen.

Diese Ziele sind damit in erster Linie bestandsorientiert, während das Ziel der Schaffung von neuem Wohnraum sich fast ausschließlich auf den Einfamilienhausbau bezieht. Ausnahmen sind hier die Stadt Dresden, die auch den Neubau von Mietwohnungen in nachgefragten Wohnlagen fordert, sowie in einigen Städten die Schaffung von Sonderwohnformen, wie z.B. betreuten Wohnanlagen.

## **Wohnungspolitische Ziele**

Neben dem stets formulierten allgemeinen Ziel, die Attraktivität der jeweiligen Stadt als Wohnstandort zu erhöhen, ist jedoch das wesentliche übergeordnete Ziel, das mit Erstellung der Konzepte verfolgt wird, die Prioritätensetzung für Maßnahmen und finanzielle Förderungen.

Gleichfalls recht allgemein gehalten wird das Ziel des Erhalts preiswerten Wohnraums, zumeist nur als Postulat ohne weitere Konkretisierung. In diesem Zusammenhang werden auch soziale Zielgruppen nur teilweise explizit genannt:

- Am häufigsten sind dies Senioren und Behinderte, verbunden mit der Forderung, betreuten und/oder barrierefreien Wohnraum zu schaffen
- in den Hochschulstädten stets die Förderung studentischen Wohnens
- gelegentlich der Verweis auf die unterzubringenden Migranten
- selten Alleinerziehende (Weimar)
- oder insgesamt die familien- und kinderfreundliche Stadt (Neubrandenburg)

Auch die Wohneigentumsförderung wird in mehreren Städten ausdrücklich als wohnungspolitisches Ziel genannt, wobei als Subziel zum einen die Schaffung von Eigentümersmöglichkeiten im Altbaubestand im Vordergrund steht (Leipzig), und zum anderen die Ausweisung preiswerter Bauflächen für Einfamilienhausbau innerhalb der Stadtgrenzen forciert wird. Letzteres wird fast immer als Konkurrenz zum Umland definiert, lediglich in Wernigerode und Gotha werden die Nutzung der Kooperationspotenziale mit dem Umland betont und Stadt-Umland-Gespräche gefordert.

Das Schweriner wohnungspolitische Handlungskonzept - nicht das Stadtumbaukonzept! - widmet sich hingegen auch ausdrücklich sozialen Zielgruppen, dem Wohnen im Alter und wohnbegleitenden Dienstleistungen.

## **Zielerreichung**

In zahlreichen Konzepten wird ausdrücklich festgehalten, dass der Stadtumbau ein Prozess ist, der starken Änderungen unterworfen sein kann, und deshalb laufend überprüft werden muss, ob die vorgeschlagenen Ziele und Maßnahmen noch umgesetzt werden können oder sollen bzw. im positiven Falle bereits erreicht worden sind.

Aus diesem Grund wird in zahlreichen Konzepten das Ziel formuliert, eine Wohnungsmarktbeobachtung, ein Monitoring oder eine laufende Evaluierung der Konzepte zu installieren (siehe Kap. 6.2.8). In gut der Hälfte dieser Städte - und hier insbesondere in den großen Kommunen - wird dies mittlerweile auch umgesetzt bzw. ist integraler Bestandteil des Konzeptes geworden.

Hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang die gesteckten Ziele bereits erreicht worden sind, ergibt sich jedoch das Problem, dass die meisten Ziele nicht quantifiziert sind und auch sonst keine Kriterien für die Zielerreichung benannt werden. Gleiches gilt auch für die Festlegung eines Zeitpunktes oder Zeitraumes, innerhalb dessen das Ziel erreicht werden soll. Eine herausragende Sonderstellung hat aber das Ziel der Wohnungsbestandsreduzierung mit stets konkreten Rückbauzahlen, die oft auch zeitlich untersetzt sind.

Erwähnt werden sollen jedoch zwei recht pragmatische und gut vermittelbare Ausnahmen von dieser Vorgehensweise:

- So wird in Dresden versucht, die Ziele mit konkreten Indikatoren zu untersetzen, für die dann der Zielerreichungsgrad grob benannt wird ("Zielerfüllungsgrad zu einem Viertel, oder zur Hälfte")
- In Jena wurde der Stadtumbau in Phasen unterteilt, denen jeweils konkrete Maßnahmen zugeordnet sind, sodass je nach tatsächlichem Marktverlauf die jeweils nächste Phase abgeschlossen werden kann.

In nur wenigen Konzepten wird das Problem konkurrierender Ziele thematisiert, d.h. Ziele, die sich hinsichtlich ihrer Erreichung beeinflussen, wie z.B. die Förderung des Eigenheimbaus auf die Reduzierung des Leerstandes oder die Sanierung des Wohnungsbestandes und zugleich der Erhalt von preiswertem Wohnraum.

### **6.2.13 Maßnahmen**

In allen Konzepten erfolgen umfangreiche und detaillierte Maßnahmenvorschläge im Rahmen einer großen thematischen Bandbreite, wie städtebaulichen Maßnahmen - hier insbesondere zur städtebaulichen Aufwertung - und der Verbesserung der sozialen und Verkehrsinfrastruktur. Die Maßnahmen zur Wohnraumversorgung lassen sich inhaltlich wie folgt systematisieren:

- Rückbau dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohnungen.
- Maßnahmen zur Veränderung des Wohnungsbestandes, wie Sanierung in unterschiedlichen Standards, Grundrissänderungen, Umbauten etc.
- Wohneigentumsförderung vor allem im innerstädtischen Bestand, durch Umnutzung rückgebauter Geschosswohnungsbauflächen oder durch Neuausweisung von Einfamilienhausstandorten, wobei in einigen Konzepten auch eine Politik günstiger (Boden-)Preise gefordert wird.
- Planungsrechtliche Maßnahmen, wie z.B. die Verringerung von Neubauf Flächen oder die Änderung bestehender Bebauungspläne.
- Soziale Maßnahmen; hierzu gehören hauptsächlich soziale Planungen wie Schulnetzplanung oder Bestandsplanungen von Kinder- und Jugendeinrichtungen, aber auch die Entwicklung von Nachbarschaftskonzepten (Cottbus).
- Mediative oder kommunikative Maßnahmen, wie die Förderung von Bewohneraktivitäten bzw. Bewohnerbeteiligung, Beteiligung der Wohnungseigentümer, Schaffung eines Stadtumbaumanagements oder eines Umzugsmanagements, Schaffung von mehr Transparenz auf dem Wohnungsmarkt durch Wohnungsmarktbeobachtung oder Mietspiegel.

Die Benennung der Maßnahmen erfolgt teilweise als stringente Ableitung aus den Analysen und Prognosen bzw. stellt eine Operationalisierung der Ziele dar. Teilweise erfolgen sie aber auch als - v.a. stadtplanerisch motivierte - normative Setzung oder sind offensichtlich aus anderen Programmen, wie z.B. "Soziale Stadt", übernommen. Der Konkretisierungsgrad der Maßnahmen ist jedoch sehr unterschiedlich und reicht von einer allgemeinen "Beseitigung der Leerstände" bis zu einem speziellen "Rückbau der Clara-Zetkin-Str. 12-27".

In vielen Konzepten werden die Maßnahmen auf Stadtteilebene dezidiert ausgeführt als auf gesamtstädtischer Ebene, in einigen Konzepten werden Maßnahmen sogar nur auf der Stadtteilebene benannt. Hierbei gibt es dann oft zahlreiche Überschneidungen mit Rahmenplänen für Stadtteile oder Sanierungsgebiete oder anderen Programmgebieten, wodurch insgesamt der integrative Charakter der Stadtumbaukonzepte zum Tragen kommt.

Die Vielfalt der Maßnahmen wird häufig aufgelistet und stellt in vielen Konzepten eher eine breite Palette des Wünschenswerten dar, in einigen anderen erfolgt jedoch auch eine klare Schwerpunktsetzung oder Priorisierung der Maßnahmen. Teilweise werden auch entsprechend der zuvor erfolgten Gebietstypisierung Maßnahmindifferenzierungen vorgenommen.

In nur wenigen Konzepten oder nur bei einzelnen Maßnahmen, wie z.B. Rückbau, erfolgt ein Zeitbezug, also die Nennung eines exakten Zeitpunktes, Zeithorizontes oder einzelner Phasen. Ebenso selten ist die Benennung von Verantwortlichen oder Partnern zur Durchführung der Maßnahmen. Etwas häufiger hingegen werden für die Maßnahmen Kostenschätzungen, teilweise mit Finanzierungskonzepten, vorgenommen, vor allem für die aus dem Stadtumbauprogramm zu fördernden Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen.

Analysiert man die Maßnahmen zur Wohnraumversorgung hinsichtlich ihres Charakters, so beziehen sie sich überwiegend auf folgende Schwerpunkte:

- Steuerung von Marktprozessen
- Beheben von Folgen bisheriger Entwicklung
- Förderung unrentierlicher Maßnahmen
- Anstoßen kommunikativer Prozesse
- verwaltungsinterne Maßnahmen (Steuerungsgruppe, Anpassung von Planungen etc.)
- Managementaufgaben

Dominant ist dabei die Fördermittelorientierung, d.h. die Ausrichtung bzw. Bevorzugung von Maßnahmen, für die es Fördermittel gibt, nachrangig hingegen ist die Orientierung an spezifischen Zielgruppen.

Häufig erfolgt auch eine Bündelung von Maßnahmen, entweder thematisch als Handlungsfelder, die in Städten wie Chemnitz und Leipzig sogar bis hin zur Formulierung einzelner Handlungskonzepte führen kann, oder räumlich auf ein Gebiet bezogen, um so insgesamt eine positive Quartiersentwicklung zu ermöglichen.

Für die Umsetzung der Maßnahmen wird ein breites Spektrum an Instrumenten eingesetzt. Hierzu gehören vor allem

- die Nutzung von Förderprogrammen als Co-Finanzierung
- (städtebauliche) Planungsleistungen
- Instrumente der Kommunikation und Kooperation wie Arbeitsgemeinschaften, Bewohnerbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit etc.
- Instrumente der Steuerung und des Managements wie Stadtumbaumanager, Quartiersmanagement usw.

Eine wichtige Funktion in den Konzepten spielt die Einbindung der Wohnungsunternehmen, insbesondere der städtischen Gesellschaft(en). Zur Art und Weise, der Aufgabenverteilung etc. vgl. ausführlich Kap. 6.2.7.

Die Instrumente des WoFG spielen in allen untersuchten ostdeutschen Konzepten eine stark untergeordnete Rolle, weil sie nur wenig greifen können. So ist beispielsweise die Ausübung von Belegungsrechten wenig effektiv, da es im Vergleich zu Westdeutschland relativ wenig belegungsgebundenen Wohnungsbestand gibt. Denn zum einen wurde in Ostdeutschland in den 1990er Jahren Neubau im geförderten sozialen Wohnungsbau nur in geringem Umfang errichtet<sup>15</sup> bzw. Altbauten durch Modernisierungsförderung gebunden. Zum anderen wurden die im Zuge des AHG ausgesprochenen Belegungsrechte an Bestandswohnungen aufgrund der allgemeinen entspannten Marktsituation sowie dem Wunsch, soziale Segregationsprozesse zu verringern, inzwischen weitgehend ausgesetzt.

Darüber hinaus bilden aufgrund der erfolgten Mietpreisentwicklung die zahlreich vorhandenen un- und teilsanierten Plattenbauwohnungen einen preiswerten Wohnbestand, sodass dieser i.d.R. in ausreichendem Maße vorhanden ist. Die Vereinbarungen nach Belegungsbindungsgesetz sowie die Vergabe von Wohnberechtigungsscheinen haben eigentlich keine Funktion mehr.

Das Instrument der Kooperationsverträge wird nur in Einzelfällen angewendet und bezieht sich dann zumeist auf eine sehr kleine Anzahl an Wohnungen, mit denen besondere Problemgruppen wie Obdachlose, Kontingentflüchtlinge o. Ä. versorgt werden sollen. Diese Vereinbarungen sind dabei manchmal gar nicht Gegenstand der Konzepte, sondern davon unabhängig vom Sozialamt abgeschlossen worden.

#### **6.2.14 Akteure**

Bei fast allen Konzepten lag die Federführung der Erstellung bei der Stadtverwaltung in den Bereichen Stadtplanung/Stadtentwicklung. Zugleich sind die untersuchten ostdeutschen Konzepte durchweg von einer komplexen Akteurskonstellation gekennzeichnet:

- So sind neben dem federführenden Amt immer wenigstens ein oder zwei weitere Ämter, wie Stadtсанierung, Bauamt oder Sozialamt involviert gewesen, häufig aber auch deutlich mehr Ämter (in einer Stadt sogar zehn). Mittlerweile existiert in fast keiner Stadt mehr ein Wohnungsamt, sondern nur noch Abteilungen oder Sachgebiete Wohnen mit den Aufgabenbereichen Wohngeld, Wohnberechtigungsschein und Obdachlosenhilfe als Teil von Sozialämtern.
- Grundsätzlich einbezogen waren hingegen die kommunale Wohnungsgesellschaft und weitere größere Unternehmen, insbesondere die größeren Genossenschaften. Die Konzepte, und hier vor allem die Maßnahmen, sind zwar überwiegend mit den Unternehmen abgestimmt, aber offensichtlich nicht immer im Konsens.
- Darüber hinaus waren i.d.R. insgesamt über ein Dutzend verschiedene Akteure in unterschiedlichsten Kombinationen an der Konzepterstellung beteiligt, wobei die Ver- und Entsorgungsun-

---

<sup>15</sup> Vgl. "Perspektiven der Wohnungsbauinvestitionen in den neuen Ländern" (= BBR Forschungen H. 104), S. 15.

ternehmen noch am häufigsten vertreten waren, die Eigentümer- und Mieterverbände hingegen eher selten. Eine Bürgerbeteiligung fand - wenn überhaupt - größtenteils nur in Form von Informationsveranstaltungen statt, lokale Agenda 21-Gruppen wurden nur im Ausnahmefall beteiligt.

- In die Konzepterstellung eingebunden war stets auch die Politik, zumeist über die formale Beteiligung im Rahmen der Beratungen in den Stadträten oder Stadtverordnetenversammlungen bzw. deren Ausschüssen. Häufig wurden auch informelle, temporäre Gremien für die Konzepterstellung gebildet, in denen einzelne kommunalpolitische Vertreter mitgearbeitet haben. Wesentlich ist jedoch, dass die Konzepte aller untersuchten Städte von der kommunalpolitischen Vertretung beschlossen wurden und somit eine hohe Bindungswirkung nach Innen und Außen entfalten können.
- Als weitere wichtige Akteure der Konzepterstellung sind die externen Beratungs- und Planungsbüros zu nennen: Beim überwiegenden Teil der untersuchten Konzepte haben sie partiell mitgearbeitet, ein Drittel der Konzepte ist sogar ausschließlich von externen Bearbeitern erstellt worden. Die externen Büros sind zum größeren Teil Stadtplanungsbüros und zum kleineren Teil Büros mit wohnungswirtschaftlichem Profil bzw. gemischte Arbeitsgemeinschaften, wobei jeweils die "Handschrift" der Büros klar zu erkennen ist.

Insgesamt wird deutlich, dass die Erarbeitung der Konzepte stets als ein kooperativer Prozess angelegt ist mit unterschiedlichen Abstimmungsverfahren. Teilweise fand die Bearbeitung in gemeinsamen AG-Sitzungen mit allen beteiligten Akteuren statt, teilweise erfolgte auch eine Steuerung und Abstimmung in zentralen Lenkungsrounds.

Dadurch, dass die prinzipielle Vorgehensweise in den Städten recht ähnlich ist, im Detail es jedoch vielfältige Varianten gibt, konnte nicht festgestellt werden, ob es zwischen den unterschiedlichen Akteurskonstellationen systematische Unterschiede hinsichtlich Art oder Inhalt der Konzepte gibt. Es erscheint jedoch möglich, dass es größere Unterschiede in der Umsetzung der Maßnahmen gibt, was in den Fallstudien noch thematisiert wird. Denn die in allen Konzepten formulierten Maßnahmen müssen durch verschiedene Akteure erfolgen, wobei das Gros auf die Stadtplanungsämter sowie die Wohnungsunternehmen fällt. Aber eine konkrete Benennung erfolgt nicht in jedem Fall.

Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass durch die Art des Erstellungsprozesses sowie der überwiegend breit angelegten Zusammenarbeit die Ämter oder Fachbereiche für Stadtplanung, Stadtentwicklung und Stadtrenovierung in ihren Planungen und Handeln zunehmend wohnungswirtschaftlicher denken, jedoch noch in deutlich geringerem Maße sozial- und wohnungspolitisch.

### **6.2.15 Aktualisierung und Evaluierung**

In vielen Konzepten findet sich einleitend oder als grundsätzliche Zielstellung der Hinweis, dass die Wohnungsmarktprozesse dynamisch seien und deswegen die Konzepte flexibel und veränderbar sein müssen und zudem eine Beobachtung und ggf. Anpassung der Konzepte notwendig sei ("kontinuierlich beobachten und bewerten, dynamisch und abgestimmt handeln", Nordhausen). Mehrfach werden auch die für erforderlich gehaltenen Daten und mögliche Indikatoren aufgezeigt, allerdings wird nur in wenigen Konzepten auch dargestellt, wie dies zu geschehen hat. Insofern kann diese Aussage nur in einigen Fällen als echte Absichtserklärung gewertet werden, zudem haben

stichprobenartige Recherchen ergeben, dass angekündigte Aktualisierungen oder Evaluierungen in mehreren Fällen bisher nicht erfolgt sind. Ein wesentlicher Grund dürfte hierfür in dem damit verbundenen zusätzlichen Arbeits- und Zeitaufwand liegen, der angesichts der aktuellen Haushaltsprobleme der meisten ostdeutschen Kommunen derzeit nicht finanzierbar ist.

Hinsichtlich der Aktualisierung, Fortschreibung und/oder Evaluierung der Daten und Analysen lassen sich derzeit drei unterschiedliche beschrittene Wege unterscheiden:

- So erfolgte in mehreren Fällen eine Fortschreibung des Gesamtkonzeptes, zumeist gegenüber dem Ursprungskonzept in verkürzter Form. Diese Fortschreibungen enthalten eine Aktualisierung der Situationsanalyse, eine Überarbeitung oder Neuberechnung der Prognosen oder eine Neubewertung der Prioritätensetzung. Es erfolgen aber auch Konkretisierungen oder Änderungen von Maßnahmen sowie ergänzende Handlungskonzepte für einzelne Stadtteile bzw. Wohnquartiere. Vor allem in Städten mit drastisch schrumpfender Bevölkerung, wie Dessau oder Schwedt, war eine rasche Überarbeitung schon nach zwei Jahren erforderlich, insbesondere um eine Erhöhung der Rückbauzahlen darzustellen, was von den Wohnungsunternehmen aufgrund der Altschuldenentlastung nach § 6a AHG forciert wurde.

Darüber hinaus muss festgehalten werden, dass bereits im Rahmen des Wettbewerbs "Stadtumbau Ost" für einige Kommunen vor allem in Bundesländern, in denen 2001 Konzepte vom Land gefördert entstanden sind, eine erste Fortschreibung und Ergänzung der Konzepte entsprechend der Wettbewerbsanforderungen erfolgte.

- In einem anderen Teil der Städte sind einige Konzepte durch weitere Studien und Analysen fortgesetzt worden. Hierzu gehört zum einen der Aufbau eines Wohnungsmarktbeobachtungssystems, das v. a. auf der amtlichen und verwaltungsinternen Statistik beruht und somit über einen breiten Ansatz zu verwendender Daten verfügt, wobei häufig neue teilräumige Betrachtungsebenen, die von den bisher vorhandenen statistischen Bezirken abweichen, generiert werden müssen. In den meisten Städten müssen jedoch die EDV-technischen Voraussetzungen erst noch geschaffen werden, sodass bisher die Umsetzung nur in Großstädten erfolgte.

Zum andern wird ein (jährliches) Monitoring bzw. eine Evaluierung durchgeführt, in der gleichfalls amtliche Daten, allerdings in Berichtsform, aufgearbeitet werden. Durch die Bildung von Indikatoren oder eine vergleichende Bewertung zu Vorjahreszahlen erfolgt eine Überprüfung der Prognosen sowie eine Bilanz des Stadtumbauprozesses ("indikatorengestützte Erfolgskontrolle"). In einigen Städten sind im Rahmen des Monitorings gegenüber dem ursprünglichen Konzept neue Daten aufbereitet worden, wie z.B. innerstädtische Wanderungen oder eine Haushaltsgenerierung.

In großen Städten wie Schwerin, Leipzig oder Halle werden die amtlichen Daten durch Ergebnisse von Haushalts- und Bürgerumfragen ergänzt, um so ein besseres Bild der Nachfrageentwicklung zu erhalten.

Nur in wenigen Städten laufen allerdings auch nach Erstellung der Konzepte Arbeitsgruppen mit den Wohnungsunternehmen (AG Wohnen, Wohnungswirtschaftliche Plattform etc.) weiter. In diesen AGs erfolgt die Evaluierung der bisherigen Maßnahmen sowie die strategische Wei-

terentwicklung der Konzepte. In Jena liefern sogar neun Wohnungsunternehmen Daten für eine jährliche Bestands- bzw. Leerstandsanalyse.

- Als dritte Gruppe sind diejenigen Städte zu nennen, in denen es bisher keine Fortsetzung des (wohnungswirtschaftlichen) Konzeptes gegeben hat. Hierzu zählt fast die Hälfte der Städte, wobei es sich insbesondere um kleinere Städte handelt. Hierbei kann unterschieden werden nach Städten, die dies auch von vornherein nicht geplant hatten und nach Städten die eine Aktualisierung zwar postuliert, aber bisher nicht umgesetzt haben. Die genaueren Ursachen hierfür können allerdings nur im Zuge der Fallstudien evtl. ermittelt werden.

### Zentrale Ergebnisse

- ⇒ Die ostdeutschen Wohnraumversorgungskonzepte sind Stadtumbaukonzepte im Sinne der Bauleitplanung gemäß BauGB, die vorrangig auf die Stadtumbauproblematik und dem Angebotsüberhang ausgerichtet sind.
- ⇒ Charakteristisch ist eine Mehrteiligkeit der Konzepte, wie die Aufteilung in gesamtstädtisches Konzept und teilräumige Konzepte oder eine im Zeitverlauf erfolgende Ergänzung, Überarbeitung oder Überprüfung anhand eines Monitorings. Aktualisierungen sind allerdings bei den Konzepten kleiner Städte bisher nicht festzustellen.
- ⇒ Die Konzepte umfassen ein breites Themenspektrum mit deutlichen städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Schwerpunkten, Aspekte der sozialen Wohnraumversorgung werden hingegen nur rudimentär behandelt. Die Instrumente des WoFG spielen in fast allen Konzepten keine Rolle.
- ⇒ Neben dieser thematischen Integration gibt es stets eine umfassende Einbindung zahlreicher Akteure und insbesondere der Wohnungsunternehmen.
- ⇒ Es sind stets umfassende Situationsanalysen vorhanden, die auf amtlichen Statistiken basieren, aber auch auf lokale Besonderheiten hin ausgewertet werden. Hinsichtlich der Datenaufbereitung und Bewertung reicht die Bandbreite jedoch von einfachen Eckwerte-Beschreibungen bis hin zur Darstellung komplexer Prozesse.
- ⇒ Bevölkerungsprognosen werden i.d.R. von den statistischen Landesämtern übernommen und darauf aufbauend Haushalts- und Wohnungsmarktprognosen abgeleitet. Diese weisen in vielen Konzepten eine nicht hinterfragte Fehlerbreite auf, die auch durch die Anwendung von Szenarien oft nicht verringert wird.
- ⇒ Entsprechend der thematischen Breite werden umfangreiche Zielvorstellungen formuliert, überwiegend auf gesamtstädtischer Ebene, teilweise auch für einzelne Quartiere. Die Herleitung der Ziele erfolgt aus den Analysen, oft aber auch als davon unabhängige normative Setzung. Mit der Zielsetzung werden nur selten Zeiträume und Indikatoren der Zielerreichung formuliert.

- ⇒ Es werden umfangreiche und auf Stadtteilebene oft auch sehr detaillierte Maßnahmen vorgeschlagen, die durch eine starke städtebauliche Ausrichtung sowie die Orientierung an der Vergabe von Fördermitteln geprägt sind.
- ⇒ Die Stadtumbaukonzepte lassen sich i.d.R. gut zu Wohnraumversorgungskonzepten weiter entwickeln, bzw. können sie um die spezifischen Aspekte der Wohnraumversorgung ergänzt werden.

### 6.3 Westdeutsche Konzepte mit städtebaulicher Ausrichtung

Unter den vorliegenden Unterlagen wurden sieben Wohnraumversorgungskonzepte als Konzepte mit städtebaulicher Ausrichtung eingestuft. Dabei handelt es sich um Konzepte, die entweder städtebaulich geprägt, wie z.B. Stadtumbau- oder Stadtentwicklungskonzepte, oder eher flächenorientiert sind und die Stadtentwicklung vor allem durch Flächenausweisungen gesteuert wird. So befinden sich unter den Konzepten u.a. ein Wohnbauflächenkonzept oder auch Wohnbauflächenbedarfsanalysen und -konzepte.

Folgende Städte verfügen über Konzepte mit städtebaulicher Ausrichtung:

- Arnsberg
- Dortmund
- Ibbenbüren
- Iserlohn
- Löhne
- Salzgitter
- Siegen

#### 6.3.1 Art und Aufbau der Konzepte

Einige Konzepte mit städtebaulicher Ausrichtung sind nicht als eigenständige Konzepte zu betrachten, sondern sind vielmehr Teil übergeordneter Planungen. So bilden die Konzepte aus Dortmund, Löhne, Siegen und Arnsberg die Grundlage für weitere Planwerke, wie z.B. einen Flächennutzungsplan. Zum Teil erfolgt dabei eine Einordnung in die regionale Planung (GEP). Das Arnsberger Konzept stellt zwar einen eigenständigen Bericht zum Thema Wohnen dar, ist aber Teil des Stadtentwicklungsprogramms (STEP). Demgegenüber stellen die Stadtentwicklungskonzepte der Städte Iserlohn und Salzgitter eigenständige Berichte dar, die als integrierte Konzepte auch den Bereich Wohnen umfassen. Das Dortmunder Konzept baut auf einem extern erstellten Gutachten zur Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung auf.<sup>16</sup>

Im Hinblick auf den Umfang variieren die Konzepte von rund 30 Seiten bis zu 140 Seiten. Darin zeigt sich, dass es sich entweder um eher knapp gehaltene Bedarfsanalysen handelt und oder um umfassende Stadtentwicklungskonzepte.

---

<sup>16</sup> Vgl. empirica, Szenarien zur langfristigen Wohnungsmarktentwicklung.

### 6.3.2 Anlass der Erstellung

Im Zentrum der vorliegenden Konzepte steht die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung auf Grundlage der jeweiligen Konzepte und insbesondere die bedarfsorientierte Bereitstellung von Wohnbauland. Die "übergeordnete" Notwendigkeit für die Erstellung von Konzepten ergibt sich dabei aus der demographischen Entwicklung und den damit zusammenhängenden Folgen für den Wohnungsmarkt. Wenigstens wird die demographische Entwicklung in allen Konzepten problematisiert.

Dabei befinden sich die Kommunen i.d.R. in einem Spannungsfeld zwischen der demographischen Entwicklung und der Entwicklung der Wohnungsnachfrage. Die demographische Entwicklung ist oftmals mit Bevölkerungsrückgängen infolge natürlicher Bevölkerungsbewegungen oder der Abwanderung von Haushalten verbunden. Bei den abwandernden Haushalten handelt es sich i.d.R. um Familien, die ihre Wohnbedürfnisse nicht in der Stadt befriedigen können, und die durch zusätzliche Baulandausweisungen und den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern an die Stadt gebunden werden sollen.

Trotz vielfach prognostizierter Bevölkerungsrückgänge sehen sich die Kommunen somit auch quantitativen Nachfragezuwächsen sowie qualitativen Veränderungen gegenüber. Der erhöhte Wohnflächenbedarf liegt in verschiedenen Ursachen begründet. Dazu zählen die Zuwanderung, Haushaltsverkleinerungen und die Erhöhung der Wohnflächeninanspruchnahme, insbesondere im Zuge der Eigentumbildung. Alle untersuchten Konzepte sehen eine zentrale Problematik auch darin, dass trotz geringen Bevölkerungswachstums bzw. zum Teil Rückgang eine Notwendigkeit besteht, das Wohnungsangebot den Entwicklungen anzupassen.

I.d.R. sind beide Entwicklungen – demographische Entwicklung und Veränderung der Nachfrage – gleichzeitig zu beobachten, sodass die Konzepte einerseits einen erhöhten Wohnflächenbedarf durch den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern berücksichtigen und andererseits auch Rückbau als notwendig erachten. Am deutlichsten wird dies bei dem Stadtentwicklungskonzept Salzgitte, das im Rahmen des Stadtumbaus West Rückbaumaßnahmen in Siedlungsbereichen der 50er bis 70er Jahre vorsieht. Gleichzeitig soll mit dem Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern der Stadt-Umland-Wanderung gegengesteuert werden.

Aus der Befragung der Kommunen hat sich ergeben, dass im Hinblick auf die Wohnungsversorgung in den in diesem Abschnitt behandelten Kommunen kein besonderer Handlungsbedarf besteht. Nach eigener Einschätzung handelt es sich in diesen Gemeinden um entspannte oder ausgewogene Märkte. Dies bezieht sich sowohl auf den Wohnungsmarkt insgesamt als auch auf das untere Preissegment. Nur zwei Kommunen sehen für das Jahr 2015 eine angespannte Lage voraus.

### 6.3.3 Situationsanalysen

Die Situationsanalyse bezeichnet den Teil, der sich mit der aktuellen Situation und der Entwicklung der Vergangenheit, die zu der vorliegenden Situation geführt hat, befasst. Die Analysen lassen sich inhaltlich bzw. im Hinblick auf die bearbeiteten Themen und im Hinblick auf die Datenquellen und Datenaufbereitung unterscheiden. Sie weisen insgesamt eine große thematische Bandbreite auf. In den Konzepten wurden insgesamt folgende Themenbereiche analysiert:

- Bevölkerungsentwicklung
- Haushaltsentwicklung
- Strukturdaten zum Wohnungs- und Grundstücksmarkt (Boden- und Grundstückspreise)
- Wohnungsangebot (Fertigstellungen, Baugenehmigungen, Wohnungsbestand)
- Wohnungsmarkt im Hinblick auf die soziale Wohnraumversorgung (Sozialwohnungsbestand, Belegungsrechte, wohnungssuchende Haushalte)
- Wohnbauflächenangebot
- Wirtschaftliche Situation (Kaufkraft)

Eine Differenzierung nach räumlichen Ebenen erfolgt bei zwei Konzepten. Dort wird unterschieden nach Stadtteilen, Gesamtstadt, Landkreis.

### **Bevölkerung**

Zur "Grundausstattung" der Konzepte gehören Angaben zur Bevölkerungsentwicklung, wenngleich diese überwiegend knapp, i.d.R. über ein bis zwei Seiten, behandelt werden. Die Bandbreite der vorliegenden Analysen umfasst:

- drei Konzepte, die lediglich Angaben zum Bevölkerungsstand oder zur Bevölkerungsveränderung der letzten Jahre machen,
- drei Konzepte, die die Bevölkerungsentwicklung in einer Zeitreihe darstellen,
- ein Konzept, das die Bevölkerungsentwicklung bis auf Stadtteilebene darstellt.

In den erstgenannten Beispielen wird auf eine Analyse der vergangenen Entwicklung verzichtet und es werden lediglich die Bevölkerungsstände als Ausgangspunkt für die Prognosen dargestellt. Ergänzend wird in einem Fall die Altersstruktur dargestellt. In einem dieser Beispiele erfolgt eine soziodemographische Analyse auf Stadtteilebene, in der Aussagen zum Bevölkerungsstand zur Bewohnerdichte und zur Altersstruktur als Vergleich der Stadtteile untereinander gemacht werden. Hinzu kommen Angaben zu den Anteilen an Sozialhilfeempfängern und Migranten.

Die in einer Zeitreihe dargestellten Bevölkerungsentwicklungen gehen z.T. bis in die 1970er Jahre zurück. In zwei dieser Analysen erfolgt ein Vergleich mit den kreiszugehörigen Umlandgemeinden. Ausführlicher geht das Konzept der Stadt Arnsberg auf die Entwicklung ein, indem die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahrzehnte im Vergleich zum Landkreis und auf Stadtteilebene dargestellt wird.

Ein weiterer wichtiger Bereich für die Entwicklung der Bevölkerung sind die Wanderungen. Über Angaben zu Wanderungen und natürlichen Bevölkerungsbewegungen verfügt die überwiegende Zahl der Konzepte. Diese erfolgen i.d.R. als Saldo, teilweise in Zeitreihe. Insbesondere Arnsberg verfügt über eine detaillierte Analyse, die die Wanderungsverflechtungen mit den Umlandgemeinden einbezieht und Herkunfts- und Zielgebiete entwickelt.

Hinsichtlich der Daten greifen die Kommunen auf bestehende Statistiken zurück. Dies sind insbesondere bei den Gemeinden aus Nordrhein-Westfalen, von denen hier sechs vertreten sind, Veröffentlichungen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS).

## Haushalte

Die Haushaltsstrukturen und deren Entwicklung werden insgesamt nur knapp analysiert. Oftmals erfolgt ein direkter Übergang von der Bestimmung der Bevölkerungsentwicklung zur Ermittlung des Wohnungsbedarfs. Auf die Darstellung der aktuellen Haushaltszahlen und -strukturen wird in drei Beispielen gänzlich verzichtet. Ein weiteres Konzept nimmt bei der Bestimmung der aktuellen Haushaltsstruktur Bezug zu den Ergebnissen der Volkszählung 1987 und schreibt diese in Varianten fort. Die Analyse orientiert sich dabei an Kommunen in NRW.

Generell wird bei den vorliegenden städtebaulich orientierten Konzepten stärkerer Wert auf die Wohnflächeninanspruchnahme der Haushalte und die Wohnungsbelegung gelegt. Angaben hierzu werden in fast allen Konzepten gemacht.

## Wohnungsmarkt

Angaben zum Wohnungsmarkt finden sich in verschiedenen Ausprägungen. Auch in diesem Bereich werden z.T. nur sehr wenige Angaben gemacht. Tendenziell lassen sich folgende Ausprägungen erkennen: Konzepte

- ohne Analyse des Wohnungsmarktes
- mit rein quantitativen Angaben zum Wohnungsmarkt
- mit umfangreicheren Wohnungsmarktanalysen

Zum Teil kommen die vorliegenden Konzepte ohne Analysen des Wohnungsmarktes aus. In diesen Fällen erfolgt ein direkter Übergang von der Bevölkerungsanalyse in die Wohnungsbedarfsermittlung.

In zwei Konzepten werden nur die Anzahl der Wohneinheiten sowie fertig gestellte und genehmigte Wohneinheiten aus der amtlichen Statistik als Ausgangspunkt für die weiteren Berechnungen dargestellt. Dabei wird in einem Konzept zunächst die Zahl der Wohngebäude, unterschieden nach Ein- und Zweifamilienhäusern und nach Mehrfamilienhäusern, ermittelt und mit den Umlandgemeinden verglichen. Erst in einem weiteren Schritt wird die Zahl der Wohnungen nach Wohnungsgröße angegeben (Anzahl der Räume).

Zwei Konzepte gehen ausführlicher auf den Wohnungsmarkt ein. In einem Konzept werden Angaben gemacht zum Sozialwohnungsbestand und der Zahl der Belegungsbindungen, zu Bodenrichtwerten, Grundstückspreisen, Kaufpreisen für Ein- und Zweifamilienhäuser, zur Preisentwicklung von Eigentumswohnungen und zum Mietniveau. Des Weiteren werden die Zielgruppen des Sozialen Wohnungsbaus (2. Wohnungsbaugesetz) benannt und die Zahl der wohnungssuchenden Haushalte nach Haushaltsgrößen dargestellt. Ein weiteres Konzept bezieht sich demgegenüber stärker auf städtebauliche Aspekte. Neben Fertigstellungszahlen und absoluten Zahlen zum Wohnungsbestand erfolgt eine Darstellung von Strukturtypen im Bestand.

Das Stadtentwicklungskonzept Salzgitter bezieht sich in seiner Analyse sowohl auf die Stadt und die Umlandgemeinden als auch auf einzelne Stadtteile. Dabei wird der Wohnungsbestand in Bezug auf das Baujahr, die Wohnungsgrößen, den Leerstand und die Eigentümerstruktur analysiert. Ziel des Konzeptes war es außerdem, die Mietzahlungsfähigkeit der Bevölkerung als Kenngröße zu ermitteln, was aber aufgrund der Datenlage auf Stadtebene nicht möglich war.

## **Wirtschaft**

Von den untersuchten Konzepten werden nur in den als Stadtentwicklungskonzepten bezeichneten Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung gemacht. Dort wird jeweils die Wirtschaftsstruktur anhand der einzelnen Branchen dargestellt und mithilfe von Vergleichsräumen eingeordnet. Des Weiteren finden sich Darstellungen der Arbeitslosenquoten im Vergleich zu den Umlandkreisen sowie der Beschäftigungsentwicklung nach Branchen und Betriebsgrößen. In einem dieser beiden Konzepte wird die Flächenorientierung dadurch deutlich, dass an die Analyse eine Gewerbeflächenbedarfsprognose anschließt.

### **6.3.4 Zukünftige Entwicklung**

#### **Bevölkerungsentwicklung**

Der Blick in die Zukunft ist insbesondere im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung von Bedeutung, da u. a. hierauf die zukünftige Wohnungsnachfrage fußt. Unter den vorliegenden Konzepten ergeben sich zwei Vorgehensweisen, wie mit dieser Frage umgegangen wird:

- in zwei Fällen wird lediglich auf bestehende Prognosen hingewiesen und ein zukünftiger Trend abgeleitet (Löhne, Siegen),
- in den anderen Konzepten wurden die regionalisierten Bevölkerungsprognosen des LDS auf die Kommunen angepasst.

Die einfachste Variante besteht hier in der Beschreibung eines Trends anhand bestehender Prognosen. Diese Vorgehensweise ist allerdings kritisch zu beurteilen, da in einem Fall auf eine regionale Prognose und auf eine weitere nicht näher zugeordnete Prognose hingewiesen wird. In einem anderen Fall liegt der Erstellungszeitpunkt der Prognose (im Rahmen des GEP) bereits fünf Jahre vor der Erstellung des Konzeptes.

Die Kommunen aus Nordrhein-Westfalen bedienen sich fast alle der LDS-Daten. Die regionalisierte LDS-Bevölkerungsprognose wird alle zwei Jahre auf der Kreisebene bzw. der Ebene der kreisfreien Städte erstellt. Die kreisangehörigen Städte haben die Prognosen entweder selbst an die eigenen Bedingungen angepasst oder von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eigene Berechnungen durch das LDS erstellen zu lassen. So wurden für die Stadt Arnsberg ausgehend von der vorhandenen demographischen Struktur und gesetzten Wanderungsannahmen zwei Varianten bis 2020 gerechnet. Ergänzend dazu wurden die BBR-Prognose und die GEP-Prognose in die Überlegungen einbezogen. Der Prognosehorizont orientiert sich an den übergeordneten Prognosen, die bis 2015 oder 2020 reichen.

Die Schwierigkeiten, die mit den regionalisierten Prognosen verbunden sind, werden z.T. erkannt. In der Analyse der Stadt Ibbenbüren wird darauf hingewiesen, dass Besonderheiten der lokalen Bevölkerungsentwicklung in den LDS-Prognosen keine Berücksichtigung finden.

Der Dortmunder Masterplan basiert auf einem extern erstellten Gutachten, das Szenarien zur Wohnungsmarktentwicklung beinhaltet. Als Basis für die Haushaltsprognose dienen aber auch hier Bevölkerungsberechnungen der amtlichen Statistik.

## Haushalts- und Wohnungsmarktentwicklung

Bei den vorliegenden städtebaulich orientierten Konzepten erhalten Haushaltsprognosen relativ wenig Raum, vielmehr wird auf kurzen Wegen zur Ermittlung der Wohnungsbedarfe übergegangen. Differenzierte Haushaltsprognosen finden sich unter den vorliegenden Konzepten kaum.

Zum Teil wird in den Konzepten der Wohnflächenbedarf anhand der Bevölkerungszahl und der Haushaltsgrößen errechnet. Auf darüber hinaus gehende Analysen und Prognosen wird in diesen Fällen verzichtet.

Im Hinblick auf die Haushaltsgrößen wurden zwei Vorgehensweisen festgestellt:

- Bestimmung unterschiedlicher Varianten für die zukünftige durchschnittliche Haushaltsgröße
- Fortschreibung der Haushaltsgrößenentwicklung der vergangenen Jahre

So werden in einem Konzept zukünftige Bevölkerungszahlen als Zielzahlen entwickelt und anhand der durchschnittlichen Haushaltsgröße der zu erwartende Wohnungsbedarf ermittelt. Dabei werden jeweils drei Varianten mit unterschiedlichen Bevölkerungszahlen und durchschnittlichen Haushaltsgrößen berechnet. Davon wird eine Variante ausgewählt, wobei jedoch diese Auswahl nicht begründet wird.

In einem weiteren Konzept wird die Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße vergangener Jahre fortgeschrieben. Des Weiteren wird unterschieden zwischen Nachholbedarf der ansässigen Bevölkerung und dem Neubaubedarf durch Hinzuziehende.

Zur Ermittlung des Wohnungsbedarfs wird auch auf bestehende Prognosen zurückgegriffen. So wird in einem Beispiel die Wohnbauflächenbedarfsprognose des Regierungsbezirks herangezogen. Aus dem Bedarf an Wohneinheiten ergibt sich ein Flächenbedarf, der dem Flächenangebot in der Gemeinde gegenübergestellt wird.

Zwei Konzepte stützen sich größtenteils auf eine qualitative Einschätzung der zukünftigen Entwicklung. Zur Bedarfsanalyse erfolgt in einem Beispiel ein Expertenhearing. Im Rahmen dieser Gespräche werden Meinungen zur zukünftigen Entwicklung des Wohnungsmarktes, insbesondere zur zukünftigen Nachfrage erfasst.

### 6.3.5 Ziele

Die übergeordneten Zielsetzungen spiegeln die Problemlagen der jeweiligen Konzepte wider und sind eher normativer Natur. Eine zentrale Zielsetzung ist die Entwicklung der Stadt als Wohnstandort und ihre Attraktivitätssteigerung. Bei diesen Konzepten wird deutlich, dass sich diese Städte in einer Konkurrenzsituation mit anderen (umliegenden) Gemeinden sehen und Maßnahmen im Hinblick auf eine Verringerung der Stadt-Umland-Wanderung entwickeln. Besonders deutlich wird dies bei dem Konzept der Stadt Arnsberg. Dabei werden für die Erreichung des Ziels der Stärkung des Wohnstandortes und der Steigerung der Attraktivität Handlungsempfehlungen entwickelt, die sich direkt aus der Analyse ableiten und deutlich machen, wie das Ziel erreicht werden soll. Die Stärkung des Wohnstandortes hat auch das Dortmunder Konzept zum Ziel.

Zum Teil beschränken sich die Zielsetzungen auf die ausreichende Versorgung mit Wohnbauflächen, um auf diese Weise einem möglichen Bevölkerungsschwund entgegen zu wirken. Dies wird

bei zwei Konzepten besonders deutlich, die die Wohnbauflächenentwicklung bzw. die Bereitstellung ausreichender Wohnbauflächen als Ziel benennen. Bei diesen Wohnflächenbedarfskonzepten sind die Zielsetzungen daher in erster Linie quantitativer Natur. Zwei weitere Konzepte gehen im Sinne des WoFG verstärkt auf den Versorgungsauftrag der Stadt und die Sicherung preiswerten Wohnraums ein.

Die besondere Situation der Stadt Salzgitter wird in dem Stadtumbaukonzept deutlich. Zentrale Ziele sind der Bevölkerungserhalt und die Sicherung preiswerten Wohnraums. Auch bei diesem Konzept wird trotz Bevölkerungsrückgängen die Notwendigkeit der Bereitstellung von Wohnbauland deutlich gemacht, um die Bevölkerung an die Stadt zu binden. Gleichzeitig sollen die Zentren dieser polyzentrisch strukturierten Stadt gestärkt werden.

Entsprechend der Zielformulierungen werden die Zielgruppen benannt. Dies sind hier i.d.R. junge Familien, die im Sinne einer Stärkung des Wohnstandortes gewonnen werden sollen. Dabei wird diese Gruppe kaum weiter ausdifferenziert. Drei Konzepte, die sich eher auf den Wohnbauflächenbedarf beziehen, benennen keine Zielgruppen. In dem Konzept der Stadt Arnberg wird auf die Ausdifferenzierung der Nachfrage und die daraus erwachsende notwendige Flexibilität des Wohnungsangebotes verwiesen. Dazu werden unterschiedliche Zielgruppen benannt, die sich aber nicht unbedingt im WoFG wieder finden. Dazu zählen Familien, Ein- und Zweipersonenhaushalte, insbesondere ältere Menschen und jüngere Menschen. Auch das Siegener Konzept benennt Zielgruppen, und zwar jene des Sozialen Wohnungsbaus. Konkretere Maßnahmen leiten sich daraus aber nicht ab.

Allerdings werden in zwei Konzepten Haushalte mit Marktzugangsproblemen bzw. Schwellenhaushalte und Zielgruppen des Sozialen Wohnungsbaus benannt. Das Konzept der Stadt Ibbenbüren für pflegebedürftige, ältere Menschen als förderungswerte Zielgruppe. Ausführlicher geht auch das Stadtumbaukonzept Salzgitter auf die Zielgruppen ein und ordnet diese kleinräumig auf Stadtteilenebene zu.

### **6.3.6 Maßnahmen**

Die Maßnahmen und Strategien leiten sich größtenteils aus den Analysen und Zielsetzungen ab. Am deutlichsten wird dies bei den flächenorientierten Konzepten, bei denen sich aus einem rechnerischen Flächenbedarf die Notwendigkeit der Flächenausweisung ergibt. Dabei dient in erster Linie das planungsrechtliche Instrumentarium im Sinne einer Angebotsplanung der Zielumsetzung. Das Siegener Konzept weist auf das sozialgerechte Flächenmanagement hin, das demgegenüber einen Übergang von einer angebotsorientierten zu einer vollzugsorientierten Planung darstellt.

Relativ breite Maßnahmenpakete weisen die Stadtentwicklungskonzepte auf. Zu den Maßnahmen zählen z.B. ein sozial gerechtes Flächenmanagement, die Aktivierung von Baulücken, Wohnungsförderung und Stadterneuerung. In dem Stadtentwicklungskonzept Salzgitter werden aus einer kleinräumigen Analyse heraus sehr konkrete Maßnahmen für räumliche Teilbereiche entwickelt. Dazu zählen Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung, Rückbau, Nachverdichtung oder auch der Ausbau der Infrastruktur.

Die Instrumente des WoFG werden nur in einem Beispiel explizit benannt. Der Masterplan Wohnen der Stadt Dortmund bezieht sich in seinen Maßnahmen auf Kooperationsverträge und Maßnahmen zur Modernisierung und baulichen Anpassung des Wohnungsbestandes. Allerdings werden keine Zielgruppen benannt.

Der Zeithorizont für die Umsetzung der Konzepte ergibt sich entweder aus der Geltungsdauer übergeordneter Planungen, für die die Konzepte erstellt wurden (Flächennutzungsplan oder Stadtentwicklungsprogramm), oder aus der Dauer der Prognosen.

### **6.3.7 Akteure**

Bei fast allen Konzepten erfolgte die Erstellung unter Einbeziehung weiterer Akteure außerhalb der kommunalen Verwaltung. Dabei wurden Wohnungsunternehmen, Verbände, Banken und Sparkassen einbezogen. In einem Fall wurde im Rahmen der Erstellung ein Workshop mit zahlreichen Teilnehmern aus der Wohnungswirtschaft durchgeführt.

Bei vier der vorgestellten städtebaulich orientierten Beispiele wurden im Hinblick auf die Wohnungspolitik mangelnde Kooperation und fehlende integrierte Strategien festgestellt und daraus kooperative Handlungsansätze entwickelt. So wird in einem Beispiel ausgeführt, dass noch große Defizite im Hinblick auf die Versorgung der einzelnen Wohnungsmarktakteure mit Informationen bestehen und es an ganzheitlichen Strategien mangelt. Daher wird z.B. "eine möglichst weit reichende Vernetzung städtischer Politikfelder und Akteure" angestrebt. Dies beinhaltet die Förderung des innerkommunalen Dialogs, der interkommunalen Kooperation und auch der regionalen Kooperation.

Eine besondere Rolle spielt die Kooperation für den Stadtumbau in Salzgitter. Dort sollen "neue Formen der Partnerschaft und Kooperation entwickelt und anhand eines runden Tisches der Wohnungswirtschaft erprobt werden". Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass sowohl ein kommunalpolitischer Konsens für die Umsetzung notwendig ist als auch die Beteiligung und Einbindung der Wohnungswirtschaft und der Bürger.

Sowohl planungsrechtlicher als auch kooperativer Instrumente wollen sich zwei weitere Kommunen bedienen. Neben der Flächenausweisung sollen Kooperationen mit den Wohnungsgesellschaften – in einem Fall explizit auch mithilfe von Kooperationsverträgen – dazu dienen, preiswerten Wohnraum zu erhalten.

### **6.3.8 Aktualisierung und Evaluierung**

In einigen Fällen sollen die Ergebnisse der Konzepte einer Überprüfung bzw. Aktualisierung unterzogen werden. Allerdings werden i.d.R. keine Zeiträume benannt, innerhalb derer eine Überprüfung erfolgen sollte. Zum Teil wird im Hinblick auf das weitere Vorgehen an den Kooperationsbedarf angeknüpft und die Umsetzung entsprechender Kooperationsformen angestrebt. In einigen Fällen ist vorgesehen, die kommunale Wohnungsmarktbeobachtung als Berichtsinstrument und als Grundlage für weitere Maßnahmen zu nutzen. Ein Konzept strebt die regelmäßige Überprüfung der

Bevölkerungs- und Haushaltsgrößenuntersuchung an. Auch eine Weiterentwicklung in Form eines Flächennutzungsplanes ist vorgesehen.

Einen Schritt weiter gehen der Masterplan Wohnen der Stadt Dortmund und das Stadtentwicklungskonzept Salzgitter. In dem Masterplan Wohnen werden in einem Ausblick Vorschläge zur Erweiterung des bestehenden "Systems der Wohnungspolitik" gemacht. Darin werden unterschiedliche Instrumente und Vorgehensweisen, die bisher angewendet wurden, benannt und durch weitere ergänzt. Das Stadtentwicklungskonzept Salzgitter umfasst ein breites Spektrum an umsetzungsorientierten Vorgehensweisen, das auf den Stadtumbau gerichtet ist und auch die Aufnahme in das Programm Stadtumbau West zum Ziel hat.

### Zentrale Ergebnisse

- ⇒ Die westdeutschen, städtebaulich orientierten Konzepte sind im Wesentlichen auf die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung, insbesondere auf die Bereitstellung von Wohnbauflächen, ausgerichtet.
- ⇒ Die Ziele beziehen sich vor allem auf die Attraktivierung der Städte als Wohnstandorte und somit die Förderung eigentumsbildender Haushalte. Die Versorgung von Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung wird nur selten thematisiert.
- ⇒ In Abhängigkeit von der Dringlichkeit der Problemlagen werden Strategien zur Umsetzung thematisiert. Je komplexer und umfassender die Problemlagen und deren Bewältigung sind, desto deutlicher werden in den Konzepten Aussagen zur Umsetzung gemacht (z.B. Stadtumbau).
- ⇒ Angesichts der Problemlagen sind die Situationsanalysen in Hinblick auf die thematische Breite und Differenzierung eher knapp gehalten. Analysen zur wirtschaftlichen Entwicklung werden nur in den umfangreicheren Stadtentwicklungskonzepten vorgenommen.
- ⇒ Zum Teil kommen die Haushalts- und Wohnungsprognosen mit Haushaltszahlen und durchschnittlichen Werten des Wohnflächenverbrauchs aus. Insbesondere bei Wohnbauflächenbedarfsanalysen liegt der Schwerpunkt auf dieser flächenorientierten Betrachtung.
- ⇒ Es wird deutlich, dass ein Zusammenhang zwischen der Wohnungsmarktlage und der inhaltlichen Ausrichtung des Konzeptes besteht. Die Marktlagen der Kommunen, die ihren Schwerpunkt auf die Versorgung mit Wohnbauland für Ein- und Zweifamilienhäuser legen, sind nach eigenen Einschätzungen ausgewogen oder entspannt. Leichte Anspannungen im unteren Mietpreissegment werden zukünftig nur bei zwei Konzepten erwartet.

## 6.4 Westdeutsche Konzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung

Von den vorliegenden Wohnraumversorgungskonzepten können die Konzepte folgender Städte als stärker wohnungswirtschaftlich ausgerichtete Konzepte bezeichnet werden:

- Bremen
- Darmstadt
- Flensburg
- Karlsruhe
- Kassel
- Köln
- Lübeck
- München
- Oberhausen

- Itzehoe
- Leverkusen
- Zweibrücken

#### **6.4.1 Art und Aufbau der Konzepte**

In denjenigen Fällen, in denen die Länder die Erstellung entsprechender Konzepte initiiert haben, handelt es sich auch namentlich um (kommunale) Wohnraumversorgungskonzepte (Kassel, Darmstadt, Itzehoe, Lübeck). Daneben finden sich weitere Bezeichnungen, die sich auf das Wohnen als zentralen Bereich beziehen, wie z.B. "Zukunftsplan Wohnen", "Wohnungsgesamtplan" oder "Handlungsprogramm Wohnen".

Einige Wohnraumversorgungskonzepte sind zweistufig erstellt worden. Diese basieren auf einer extern erstellten Wohnungsmarktanalyse und -prognose. Das eigentliche Konzept wurde in diesen Beispielen dann von der kommunalen Verwaltung erstellt. Hierbei handelt es sich um ca. zehnteilige Papiere, in denen die Handlungsempfehlungen der Gutachten weitgehend aufgenommen und Ziele für das kommunale Verwaltungshandeln formuliert wurden. In den anderen Fällen extern erstellter Gutachten wird nicht ohne weiteres deutlich, in welcher Weise die Erkenntnisse durch die Verwaltung umgesetzt werden.

Zum Teil werden die Konzepte auch durch weitere Unterlagen, wie z.B. einen Sachstandsbericht zur Wohnungslosenhilfe (Karlsruhe) oder einen Bericht zur Wohnungsmarktsituation, ergänzt.

Der Umfang der Konzepte ist sehr unterschiedlich. Die Spannbreite des Seitenumfanges bewegt sich zwischen 70 und 165 Seiten. Davon hebt sich das Konzept der Stadt Zweibrücken mit rund 250 Seiten ab. Auch das Münchner Handlungsprogramm, das im Kern aus ca. 100 Seiten besteht, hat inklusive umfangreicher Datensammlungen einen weitaus größeren Umfang.

Zum Teil handelt es sich bei den Konzepten um Fortschreibungen, so z.B. bei dem Wohnungsgesamtplan Köln, der zuletzt 1990 erstellt worden ist. Auch in München haben bereits in den 1990er Jahren Handlungsprogramme zum Themenbereich "Wohnen" existiert.

#### **6.4.2 Anlass der Erstellung**

Konzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung zeichnen sich dadurch aus, dass die Wohnungsversorgung, insbesondere einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen, als kommunale Aufgabe in den Vordergrund rückt. Damit hat die kommunale Wohnungspolitik "aus Sicht des Menschen" neben städtebaulichen oder flächenbezogenen Aspekten eine hohe Bedeutung.

Die Ausgangssituationen sind bei den vorliegenden Konzepten mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung vielfältiger als bei denjenigen mit städtebaulicher Ausrichtung. In zwei Fällen liegt die Initiative zur Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte nicht allein bei der Stadtverwaltung, sondern auch bei Akteuren der Wohnungswirtschaft.

Inhaltlich werden als Gründe für die Notwendigkeit eines Wohnraumversorgungskonzeptes z.B. benannt:

- die Ausdifferenzierung des Wohnungsmarktes
- die Verringerung des Sozialwohnungsbestandes

- die Notwendigkeit von Stadtentwicklung und Stadtumbau

Die wohnungswirtschaftliche Ausrichtung wird recht deutlich bei den Konzepten, die direkt Bezug auf das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) nehmen (Kassel, Darmstadt, Flensburg, Lübeck). Ohne konkreten Bezug zu bestehenden Förderprogrammen gehen die übrigen Konzepte eher allgemein auf die Wohnungsmarktsituation ein. Es lassen sich vereinfacht zwei Ausgangslagen erkennen:

- Städte mit insgesamt weitgehend entspannten Märkten, aber Engpässen im Segment Ein- und Zweifamilienhäuser und/oder einem Überangebot auf dem Mietwohnungsmarkt.
- Städte mit aktuell bzw. zukünftig angespannten Marktlagen im unteren Preissegment des Mietwohnungsmarktes.

Städte mit weitgehend entspannten Wohnungsmärkten sehen sich, vergleichbar mit den Kommunen, die über Konzepte mit städtebaulicher Ausrichtung verfügen, weniger einem quantitativen Wohnungsmangel, als vielmehr mit der Problematik qualitativer Veränderungen der Nachfrage konfrontiert. Unter diesen Städten gibt es folgende Ausprägungen:

- Der Wohnungsmarkt in Zweibrücken befindet sich in dem Spannungsfeld zwischen einem entspannten Mietwohnungsmarkt und Angebotsengpässen auf dem Wohnbaulandmarkt. In Zweibrücken wird der Mietwohnungsmarkt zusätzlich durch frei werdende Konversionsflächen belastet. Gleichzeitig ist die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern ungebrochen.
- Das Wohnraumversorgungskonzept Bremen ist auf Initiative des Arbeitskreises Wohnungswirtschaft entstanden. Dort geht es ebenfalls um die Anpassung des Wohnungsangebotes an sich verändernde Nachfragebedingungen. Es werden Angebotsüberhänge und Leerstände erwartet.
- Die Stadt Oberhausen durchschreitet, wie viele andere Städte im Ruhrgebiet, einen Strukturwandel, der verbunden ist mit Arbeitslosigkeit und Abwanderung. In einem weitgehend entspannten Wohnungsmarkt sollen die veränderten Rahmenbedingungen mithilfe des Wohnraumversorgungskonzeptes festgestellt werden. Dazu wird das Wohnungsbauentwicklungskonzept aus dem Jahr 1993 fortgeschrieben.
- Das Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Kassel gehört zu jenen Konzepten, in denen direkt Bezug auf das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) genommen wird. Dabei wird als Ausgangspunkt die Verknüpfung der Wohnungsbauförderung des Landes mit der Existenz eines Wohnraumversorgungskonzeptes genannt. Das Konzept ist im Rahmen eines Modellprojektes des Landes Hessen in Zusammenarbeit mit der Universität Kassel entstanden. Da es sich hierbei in der Tat um ein modellhaftes Konzept handelt, wurde es trotz ausstehenden Beschlusses in diese Untersuchung einbezogen.
- Die Stadt Flensburg hat als Ausgangspunkt ebenfalls die Sicherstellung der Fördervoraussetzungen gegenüber dem Land und sieht sich mit dem Konzept in einer Pilotfunktion. Das Konzept selbst vereint stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Zielsetzungen in Bezug auf die Stabilisierung der Bevölkerungszahlen und gleichzeitig die Sicherstellung der Wohnungsversorgung.

- Das Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Lübeck soll bei der Prüfung von Förderanträgen als Grundlage dienen. Ausgangspunkt für die Erstellung ist auch hier die Initiative des Landes Schleswig-Holstein. Der Markt wird rein quantitativ als ausgeglichen bezeichnet, jedoch mit Angebotsengpässen im preiswerten Marktsegment einerseits sowie Vermietungsschwierigkeiten, z.B. in 50er und 60er-Jahre-Beständen, andererseits.
- Der Ansatz der Stadt Itzehoe unterscheidet sich in seinem Ansatz etwas von den anderen Kommunen in Schleswig-Holstein. Hier erfolgte die Erarbeitung im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt – Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ mit einem Schwerpunkt auf dem Programmgebiet Edendorf. Das Wohnraumversorgungskonzept verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz und ist sowohl wohnungswirtschaftlich aber auch stark städtebaulich geprägt. Aufgrund der umfassenden Betrachtungsweise des Wohnungsmarktes wird es hier unter den wohnungswirtschaftlichen Konzepten geführt.

In den übrigen Gemeinden wird zukünftig eine angespannte Marktlage im Bereich des preiswerten Wohnens erwartet, sofern diese nicht bereits besteht. Diese nehmen in ihren Konzepten verstärkt Bezug auf den Erhalt preiswerten Wohnraums durch Maßnahmen nach dem WoFG oder durch Geschosswohnungsneubau. Folgende Ausprägungen sind zu erkennen:

- Wie auch bei der Stadt Kassel, war in Darmstadt die Initiative des Landes ausschlaggebend für die Erstellung des Wohnraumversorgungskonzeptes, das im Rahmen des Modellprojektes entstanden ist. Entsprechend wird dieses Konzept seinem wohnungswirtschaftlichen Anspruch als "Wohnraumversorgungskonzept zur sozialen Wohnraumförderung" sehr gerecht. Der Fokus liegt hier auf den mit Wohnraum unterversorgten Haushalten.
- In Karlsruhe haben eine geringe Neubautätigkeit, insbesondere im Mehrfamilienhausbau, und das Auslaufen von Belegungsbindungen zu einer angespannten Marktsituation geführt. Im Rahmen des vorliegenden Wohnungsmarktberichtes sollen Strategien gegen die Stadt-Umland-Wanderung und für die Wohnraumversorgung spezifischer Nachfragergruppen entwickelt werden.
- Der Wohnungsbau in Köln hat die zukünftige Wohnungsversorgung der Bevölkerung, einschließlich der einkommensschwachen Bevölkerung, zum Ziel. Dabei sollen insbesondere auch die abwanderungsgefährdeten Haushalte versorgt werden, wobei eine Marktanspannung v. a. im preiswerten Wohnungssegment erwartet wird.
- Das Handlungsprogramm "Zukunft Wohnen" der Stadt Leverkusen hat eine etwas stärker stadtentwicklungspolitische Ausrichtung im Sinne einer Attraktivierung des Wohnstandortes insgesamt, mit dem Ziel des Erhalts der Einwohnerzahlen. Im Gegensatz zu den städtebaulich orientierten Konzepten beziehen sich die Maßnahmen hier jedoch insbesondere auch auf die Versorgung mit preiswertem Wohnraum.
- In dem wohnungspolitischen Handlungsprogramm der Stadt München spiegelt sich die extreme Marktsituation auf dem Münchener Wohnungsmarkt wider. Zweck des Programms ist die Gewährleistung der Wohnraumversorgung, es bezieht sich dabei vorwiegend auf die Bereitstellung von preiswertem Mietwohnraum.

### 6.4.3 Situationsanalyse

#### Bevölkerungsentwicklung

Sämtliche vorliegende Konzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung verfügen über Analysen der Bevölkerungsentwicklung, die sich jedoch im Hinblick auf den Differenzierungsgrad (räumliche Ebenen, Altersgruppen etc.) erheblich unterscheiden. Hinsichtlich des räumlichen Differenzierungsgrades kann grob unterschieden werden zwischen

- einfachen Darstellungen für das gesamte Stadtgebiet und
- teilträumlich differenzierten Darstellungen.

Die vorliegenden Konzepte beinhalten mindestens Betrachtungen der Bevölkerungsentwicklung auf der gesamtstädtischen Ebene, die in Zeitreihen dargestellt werden. Die Zeitreihen entstammen i.d.R. den amtlichen Statistiken, die Zeiträume reichen von drei bis vier Jahren über zehn bis 15 Jahre. Zumeist handelt es sich also um einen Rückblick auf die Entwicklung in den 90er Jahren bis heute, z.T. erfolgen Rückbetrachtungen von bis zu 25 Jahren. Dazu zählen die Darstellungen der Bevölkerungsentwicklung der Stadt Leverkusen ab 1975 und Köln ab 1977.

Bei einigen Konzepten wird räumlich vertikal differenziert, sodass unterschiedliche Ebenen bis zur Stadtteilebene berührt werden (Bund, Land, Region/Umland, Gesamtstadt, Stadtteil). Bundesweite Entwicklungen werden i.d.R. als Orientierungshilfe bzw. als übergeordneter Rahmen dargestellt. Darstellungen bundesweiter Trends und Entwicklungen, wie die demographischen Entwicklungen, aber auch wirtschaftliche oder Wohnungsmarktentwicklungen, erfolgen eher in Form von Einleitungen (z.B. Flensburg, Zweibrücken, Leverkusen).

Zur Erleichterung der Einordnung der aufgeführten Daten dienen als Orientierungspunkt auch Daten auf Landesebene oder regionaler Ebene. Dabei werden z.T. auch Daten von Vergleichsstädten herangezogen. So bezieht sich das Darmstädter Wohnraumversorgungskonzept in seinen Analysen, auch bei den ökonomischen Rahmenbedingungen, auf ausgewählte Vergleichsgebiete, wie das Umland, andere hessische Großstädte sowie die Region und das Land.

Darüber hinaus werden in einigen Konzepten Daten der Umlandgemeinden in die Analyse mit einbezogen. Dies erfolgt insbesondere bei Städten, die die Stadt-Umland-Wanderung als ein zentrales Handlungsfeld sehen und mithilfe der Analyse Entwicklungen und Potenziale analysieren.

Bei drei Konzepten erfolgt eine Betrachtung der Einwohnerentwicklung bis auf Stadtteilebene. In zwei dieser Fälle wird zusätzlich die regionale Entwicklung beschrieben:

- Das Konzept der Stadt Leverkusen umfasst eine Analyse der Bevölkerungsentwicklung für die Region bzw. die Umlandgemeinden, das Stadtgebiet und exemplarisch für zwei Stadtteile.
- Im Flensburger Wohnraumversorgungskonzept werden ebenfalls Stadtteile analysiert. Diese werden auf Basis einer Stärken-Schwächen-Analyse zu einzelnen Gebietskategorien weiterentwickelt.
- Das Konzept aus Zweibrücken betrachtet neben den Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene den Makrostandort, der sich aus der Stadt und den Umlandgemeinden zusammensetzt, und den Mikrostandort, der die einzelnen Stadtteile umfasst.

In dem Bremer Konzept erfolgt eine horizontale räumliche Aufteilung. Dort wird das Stadtgebiet in drei Bereiche aufgeteilt, die sich u. a. aus der besonderen räumlichen Situation Bremens als Stadtstaat ergeben. Neben dem Bremer Kerngebiet und dem Bremer Norden stellt die Stadt Bremerhaven einen eigenen Untersuchungsbereich dar.

In Abhängigkeit von der räumlichen Ebene werden unterschiedliche Quellen für die Bevölkerungsdaten herangezogen. Während die Daten auf Ebene der Gesamtstadt und des Stadtteils den amtlichen Statistiken der Städte entnommen sind, wird bei Landesdaten entsprechend auf die Statistiken der Länder zurückgegriffen. Bevölkerungsdaten auf Bundesebene entstammen den Datenbanken des BBR bzw. des Statistischen Bundesamtes. Auf regionaler Ebene wird zum Teil auf die Regionalanalysen des BBR, auf Ebene der Raumordnungsregionen, zurückgegriffen.

Die ausländische Wohnbevölkerung wird als Nachfragergruppe nur in drei Konzepten thematisiert (Darmstadt, Kassel, Köln). Dabei wird in den Zeitreihen der Bevölkerungsentwicklung zwischen der deutschen und nichtdeutschen Bevölkerung unterschieden oder der Anteil ausländischer Bevölkerung gesondert angegeben. Intensiver beschäftigt sich das Kölner Konzept mit dem Thema, indem die Gruppe der ausländischen Bevölkerung als Nachfragergruppe auf dem Wohnungsmarkt gesondert betrachtet wird und Besonderheiten, z.B. in Bezug auf das Einkommensniveau oder die Wohnflächeninanspruchnahme, deutlich gemacht werden.

In den meisten Konzepten finden sich Darstellungen der Altersstruktur bzw. der Veränderungen der Altersstruktur. Zum Teil werden Momentaufnahmen der Altersstruktur gezeigt und mit der Bundesebene verglichen. Nur wenige Analysen weisen Darstellungen der Entwicklung der Altersstruktur über einen gewissen Zeitraum auf. In dem Beispiel der Stadt Leverkusen wird die aktuelle Altersstruktur mit den Umlandgemeinden verglichen, was auf einen besonderen Stellenwert der Stadt-Umland-Problematik hindeutet.

Im Rahmen des Wohnraumversorgungskonzeptes Flensburg wurden die einzelnen Stadtteile analysiert und Steckbriefe erstellt. Dort ist die Altersstruktur der Bevölkerung auf Stadtteilebene abgebildet. Dabei wurden die Altersgruppen einzelnen Nachfragergruppen, wie Haushaltsgründer, Familiengründer etc. zugeordnet.

In einigen Analysen wird auf die Ursachen für die beschriebenen Einwohnerentwicklungen eingegangen. Dazu zählen zum einen die natürliche Bevölkerungsentwicklung und zum anderen die Wanderungsbewegungen. Auf die natürlichen Bevölkerungsbewegungen wird oftmals nur kurz eingegangen. Dies beinhaltet z.B. die qualitative Beschreibung der grundlegenden Entwicklungstendenz oder die Darstellung des Saldos. Einige Darstellungen zeigen die natürliche Bevölkerungsentwicklung als Saldo in einer Zeitreihe auf oder die absoluten Geburten- und Sterbefälle in Zeitreihe.

### **Wanderungsbewegungen**

Vielfach wird demgegenüber stärker auf die Wanderungsbewegungen eingegangen. Angaben dazu werden entweder schlicht als Wanderungssaldo in einem bestimmten Zeitraum gemacht oder mit differenzierten Wanderungsbewegungen unterlegt. Folgende Bereiche werden in den Konzepten dargestellt:

- Wanderungsbilanz
- Wanderungsverflechtungen

- Wandermotive
- innerstädtische Umzüge

Die Wanderungsbilanz wird entweder als Saldo für einen bestimmten Zeitraum dargestellt oder als jährliches Saldo in einer Zeitreihe. In einigen Analysen wird dies durch Angaben der Zu- und Fortzüge ergänzt.

Darüber hinaus wird in einigen Konzepten Bezug auf Ziel und Herkunft der Wanderungen genommen. Bei solchen Angaben zu den Wanderungsverflechtungen werden unterschiedliche Bezugsebenen gewählt. Die einfachste Unterscheidung erfolgt zwischen Nah- und Fernwanderung. Bei drei Beispielen werden weitere ausgewählte Gebiete als Bezugspunkt benannt und somit die Fernwanderung weiter ausdifferenziert. So wird der jeweilige Wanderungssaldo mit dem Landkreis, dem Regierungsbezirk, dem Land, anderen Bundesländern und dem Ausland dargestellt.

Ausführlichere Darstellungen der Wanderungsbewegungen beinhalten auch die Zu- und Fortzüge in Verflechtung mit der Wohnungsmarktregion. Die Wohnungsmarktregion umfasst dabei die umliegenden Gemeinden als Ziel der eigentumsorientierten Umlandwanderung oder auch der arbeitsmarktbedingten Zuzüge. Für Oberhausen erfolgt dies für einen Drei-Jahres-Zeitraum vor Erstellung der Analyse. In den Bremer Unterlagen wird Bezug auf das Gebiet der gemeinsamen Landesplanung mit dem Land Niedersachsen genommen. In diesem Konzept erfolgt sogar eine Aufteilung der Zu- und Fortzüge nach Altersgruppen.

In dem Beispiel Leverkusen werden die jährlichen innerstädtischen Umzüge dargestellt. Diese dienen als Indikator für einen entspannten Wohnungsmarkt und für die veränderten Wohnwünsche, gleichzeitig werden daraus problematische Folgen für die Bevölkerungszusammensetzung erkannt (Segregation).

In drei Konzepten wird auf Wandermotivuntersuchungen zurückgegriffen, die bereits vor Konzepterstellung vorlagen. Auf der Ebene der Haushalte wird dabei das Umzugsverhalten mit Blick auf die Struktur und die Motive der zu- und fortziehenden Haushalte untersucht. So verfügt das Oberhausener Konzept aus einer Bürgerumfrage über Angaben zur Zufriedenheit der Haushalte mit der Wohnung und dem Stadtteil und zu Umzugsabsichten. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen dienen z.B. der qualitativen Ermittlung des Wohnungsbedarfs, insbesondere im Hinblick auf das Potenzial der Eigenheimerwerber.

### **Haushaltsentwicklung**

Die quantitative Haushaltsentwicklung wird, zumindest in den Situationsanalysen, zumeist nur am Rande oder gar nicht thematisiert. In einigen Konzepten werden keine quantitativen Angaben zur Haushaltsentwicklung in den Kommunen gemacht. Zum Teil wird das Thema kurz angerissen bzw. im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung und der allgemeinen Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt benannt. Ansonsten gibt es unterschiedliche Ausprägungen in Bezug auf die Haushaltszahlen und -größen:

- Darstellung der Haushaltsstruktur nach Haushaltsgröße für verschiedene Zeitpunkte (keine Zeitreihe)
- Darstellung der Zahl der Haushalte in Zeitreihe
- Die Entwicklung der durchschnittlichen Haushaltsgröße in Zeitreihe

- Die Entwicklung der Zahl der Haushalte in Zeitreihe und nach Haushaltsgröße

Ausführlicher geht das Gutachten für die Stadt Köln auf die Haushaltsentwicklung ein. Dort wird die Haushalts(-größen)entwicklung der vergangenen Jahre dargestellt und die Entwicklung der Einwohnerzahlen mit der durchschnittlichen Haushaltsgröße in Bezug gesetzt. Erwähnenswert ist hier, dass eine Verbindung zwischen der Haushaltsentwicklung und der Entwicklung der Lebensstile hergestellt und auf diese Weise ein qualitativ orientierter Blick auf die Haushalte gerichtet wird. In der Analyse der Stadt Darmstadt wird die Wohnfläche je Einwohner in einer Zeitreihe dargestellt. Dazu wird die Fläche des gesamten Wohnungsbestandes durch die Zahl der Einwohner geteilt.

### **Wohnungsmarktentwicklung**

Auch bei den Analysen zum Wohnungsmarkt sind grundlegende Unterschiede auszumachen. Zusammenfassend lassen sich die folgenden übergeordneten Analysebereiche identifizieren:

- Strukturdaten zum Wohnungs- und Grundstücksmarkt (Boden- und Grundstückspreise, Kaufpreise, Mietpreise)
- Daten zum Wohnungsangebot (Fertigstellungen, Baugenehmigungen, Wohnungsbestand, Leerstand)
- Wohnungsmarkt im Hinblick auf die soziale Wohnraumversorgung (Sozialwohnungsbestand, Belegungsrechte, wohnungssuchende Haushalte)
- Wohnbauflächenangebot

Viele Konzepte verfügen über Strukturdaten zum Wohnungs- und Grundstücksmarkt, die bereits vor der Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte vorlagen. Diese Daten entstammen entweder Wohnungsmarktbeobachtungssystemen bzw. -barometern, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, oder den Grundstücksmarktberichten der Gutachterausschüsse. Dabei handelt es sich in erster Linie um Daten, die den Eigentumsmarkt betreffen, wie Baulandpreise und Preise für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen, z.T. werden die Preise für Reihenhäuser gesondert geführt. Die Baulandpreise werden oftmals mit den Preisen der Umlandgemeinden verglichen.

Die Mietpreise werden nur in einigen Konzepten analysiert. Dabei wird auf unterschiedliche Quellen zurückgegriffen. In einem Beispiel dient der bestehende Mietspiegel als Basis für die Analyse des Mietniveaus. In anderen Beispielen fehlen ausreichend fundierte Daten, sodass auf Angaben der ansässigen Wohnungsunternehmen zurückgegriffen wird. Für die Stadt Köln wird die Mietpreisentwicklung seit 1995 anhand von Zeitungsauswertungen der Wfa ermittelt und mit anderen Gemeinden verglichen. Ähnlich wurde bei dem Darmstädter Wohnraumversorgungskonzept vorgegangen. Hier erfolgt eine detaillierte Darstellung der Entwicklung der Erstbezugs- und Wiedervermietungs-mieten anhand von Daten des RDM im Vergleich zu anderen hessischen Städten. Auch werden die Mietentwicklungen vergangener Jahre im ersten Förderweg, die Mietentwicklungen für frei finanzierte Wohnungen nach Altbau und Neubau dargestellt. In dem Flensburger Beispiel wird das Mietpreisniveau auf Stadtteilebene dargestellt.

I.d.R. werden Daten zu Fertigstellungen und Baugenehmigungen der vergangenen Jahre dargestellt, da hier auf die entsprechenden Statistiken der Verwaltung zurückgegriffen werden kann. Meist handelt es sich um Zeitreihen zu Baugenehmigungen und Baufertigstellungen, unterschieden nach Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und Ein- und Zweifamilienhäusern. Auch hier findet,

wenn der Fokus auf der Eigentumbildung liegt, ein Vergleich mit den Nachbargemeinden statt. In drei Beispielen werden zusätzlich Zahlen zu Baufertigstellungen von Sozialwohnungen genannt.

Mit größeren Schwierigkeiten ist die Darstellung des Wohnungsbestandes verbunden. Oftmals fehlen hierzu entsprechende Daten. Standardmäßig wird der Gesamtbestand für die Gemeinde dargestellt und zum Teil nach Wohnform (Ein-/Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) oder nach Miete und Eigentum unterschieden. I.d.R. handelt es sich dabei um Bestandsfortschreibungen. Bei zwei Konzepten wird nach Wohnungsgröße anhand der Zimmerzahl unterschieden.

Eine sehr detaillierte Darstellung findet sich auch hier wieder im Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Flensburg, wo für jeden Stadtteil die Struktur des Wohnungsbestandes nach Baualtersgruppen sowie den Anteilen an Sozialwohnungsbeständen dargelegt wird. Für die Gesamtstadt wird die Struktur der Wohnungseigentümer dargelegt. Die Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes wird in einem anderen Konzept (Köln) im Zeitverlauf der letzten zehn Jahre dargestellt, wobei deutlich gemacht wird, dass der Rückgang an Belegungsbindungen nicht durch Sicherung der Belegungsbindungen im Bestand kompensiert werden kann. In einem weiteren Konzept wurde mithilfe einer Unternehmensbefragung die Situation im unteren Preissegment ermittelt und Angebotsengpässe sowie schlecht zu vermietende Bestände identifiziert.

Aus der städtebaulichen Perspektive werden die Wohnungsbestände gesamtstädtisch für Itzehoe betrachtet. Dort werden über einzelne Zahlen und Daten hinaus unterschiedliche Wohnmilieus auf Stadtteilebene, unterschieden nach Stadtstrukturtypen (Baualtersklassen und Bautyp), identifiziert. Dabei werden neben den prägenden Bebauungsformen auch städtebauliche Gestaltungsmerkmale, Wohnlagen und strukturelle Vernetzungen im Stadtkörper oder das soziale Image steckbriefartig beschrieben. Dies bietet die Grundlage für eine weitere qualitative Analyse. Auf Basis einer Haushaltsbefragung wird es möglich, die Erkenntnisse durch qualitative Angaben zu ergänzen und Verbesserungsmöglichkeiten im Bestand zu ermitteln.

In Bezug auf Wohnungsleerstände werden insgesamt nur wenige Angaben gemacht. Dies ist in aller Regel darauf zurückzuführen, dass entsprechende Daten nicht vorliegen. So wird z.B. für Leverkusen konstatiert, dass für das Wohnungsmarktgeschehen keine gesammelten Daten hinsichtlich Wohnungsangebot und -nachfrage vorliegen. Daher wird - sicherlich etwas problematisch - auf Leerstandszahlen der Wohnungsbauförderungsanstalt für Nordrhein-Westfalen (Wfa) zurückgegriffen. Ansonsten werden Informationen der ansässigen Wohnungsunternehmen herangezogen, die dann aber den Markt nur unvollständig wiedergeben.

Es wird deutlich, dass sich die Datenlage in den Kommunen im Hinblick auf den Wohnungsmarkt auf einige Indikatoren beschränkt. Dazu zählen Angaben zu Baufertigstellungen und Baugenehmigungen, die regelmäßig den Vollzugsstatistiken entnommen werden, und Angaben zum Wohnungsbestand, die möglicherweise nach Baualter oder Wohnungsgrößen untergliedert sind. Somit finden qualitative Angaben zur Wohnungsstruktur wenig Berücksichtigung. Ebenfalls vorhanden sind in aller Regel Bodenpreise, die von den Gutachterausschüssen erarbeitet werden.

Ein weiterer Aspekt für die Einordnung der Konzepte ist die Frage, inwieweit die Situation im Hinblick auf die soziale Wohnraumversorgung analysiert wird. Diesbezüglich wird an dieser Stelle zwischen dem Angebot und der Nachfrage, also den Haushalten, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind, unterschieden.

In Bezug auf das Angebot werden Angaben zum Bestand an geförderten Wohnungen gemacht. Dazu zählen Angaben zu Anteilen geförderter Wohnungen am Gesamtbestand und deren voraussichtliche Entwicklung. Einige Konzepte beleuchten sowohl die Zahl der geförderten Wohnungen als auch die Entwicklung des Bestandes. Dazu zählen Zu- und Abgänge öffentlich geförderter Mietwohnungen. Ein weiterer Indikator sind die bewilligten Wohnungsbauförderungsmittel. Auch in diesem Bereich werden Daten mit ausgewählten Gebieten verglichen. Zum Teil wird die Struktur des öffentlich geförderten Wohnungsbestandes anhand der Merkmale Gebäudegröße, Wohnungsgrößen, Miethöhen in Abhängigkeit vom Gebäudealter genauer untersucht.

Allein die Beschreibung des Bestandes an geförderten Wohnungen genügt nicht, um die Marktsituation im unteren Preissegment zu durchdringen. Dazu gehört ebenso ein Blick auf die Nachfrage, insbesondere auf den Grad der Wohnungsversorgung und die Zahl der zu versorgenden Haushalte. In den meisten Konzepten werden daher Angaben zur der Zahl der Wohngeldempfänger und Sozialhilfeempfänger bzw. zur Zahl der Wohnungsnotfälle gemacht.

Über die Qualität der Wohnungsversorgung gibt es Angaben zur Entwicklung der Belegungsdichte der Wohnungen oder zur Wohnraumversorgungsquote und zur Wohnflächeninanspruchnahme. Einen Schritt weiter gehen Angaben zum Anteil der mit Wohnraum unterversorgten Haushalte. In einem Beispiel wird auch die Zahl der Studierenden als eine besondere Nachfragergruppe dargestellt.

Viele Konzepte sehen die Aufgabe der lokalen Wohnungspolitik nicht nur in der Versorgung einkommensschwacher Haushalte, sondern vor allem auch in der Bereitstellung von Wohnbauflächen für den Eigenheimbau. Um in diesem Bereich ein Bild zu der aktuellen Situation zu erhalten, greifen die Kommunen verstärkt auf Gespräche mit lokalen und regionalen Experten, Wohnungsbarometern und Wohnungsmarktbeobachtungen zurück.

### **Wirtschaftliche Entwicklung**

Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gibt es ebenfalls sehr unterschiedliche Angaben. Allerdings gehen die wenigsten Konzepte ausführlich auf die wirtschaftliche Entwicklung ein. Werden Angaben gemacht, dann zu folgenden Bereichen:

- Beschäftigtenentwicklung und Arbeitslosenzahlen
- Kaufkraft und Einkommensentwicklung
- allgemeine wirtschaftliche Entwicklung/Strukturwandel

Hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung wird entweder die Veränderung in Prozent dargestellt oder die Arbeitslosenquote als Momentaufnahme im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. In einigen weiteren Konzepten werden Zeitreihen zu den Beschäftigtenzahlen und auch zu den Arbeitslosenzahlen dargestellt.

Zum Teil erfolgt eine Betrachtung nach Branchen. In dem Oberhausener Konzept erfolgt die Darstellung der Beschäftigtenentwicklung im Hinblick auf den dort statt findenden Strukturwandel nach Branchen, ebenso in Zweibrücken, dort allerdings nur als Momentaufnahme.

Das Wohnraumversorgungskonzept aus Kassel bietet hier insgesamt die ausführlichste Darstellung in einer Zeitreihe (1975-1998) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Kassel und den um-

gebenden Nachbargemeinden. Hinzu kommen Darstellungen zu Erwerbstätigen nach Sektoren und die Entwicklung der Arbeitslosenquote seit 1972. Das Wohnraumversorgungskonzept bedient sich dabei neben der städtischen Statistik auch einer Untersuchung zur regionalen Entwicklung der Universität Kassel, die dieses Konzept erstellt hat.

Einen besonders weit gefassten Zeitrahmen findet man bei dem Leverkusener Konzept, das das Jahr 1975 als Basisjahr nimmt. Eine räumliche Differenzierung findet hier nur in dem Flensburger Beispiel statt, wo neben der Arbeitslosenquote und der Sozialhilfequote auch die Anteile der Wohnungsgeldempfänger und Wohnungsnotfälle auf Stadtteilebene in den jeweiligen Stadtteilsteckbriefen dargestellt werden. Das Darmstädter Konzept verfügt sogar über Angaben zur Bruttowertschöpfung pro Kopf im Vergleich zu ausgewählten Gebieten.

Des Weiteren lassen sich Angaben zum verfügbaren Einkommen, z.B. als durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen oder auch im Vergleich mit anderen Städten, finden. Ein Bezug zwischen Einkommen und Mietbelastung wird in einem Beispiel hergestellt. Ebenso werden Daten zur Kaufkraft im Vergleich zu anderen Gemeinden und Regionen und zum Bundesdurchschnitt dargestellt. Während einkommensbezogene Daten den amtlichen Statistiken entstammen, wird bei der Kaufkraft auf Ergebnisse privatwirtschaftlicher Institute zurückgegriffen.

Auf die Bedeutung der Wohnungsversorgung sozial benachteiligter Gruppen für die Stadtentwicklung wird in dem Wohnungsgesamtplan der Stadt Köln eingegangen, der auf eine Studie zur sozial-räumlichen Entwicklung zurückgreift und Aussagen zur Segregation auf dem Kölner Wohnungsmarkt macht.

Zum Teil erfolgen kurze, eher allgemeine Beschreibungen der Wirtschaftsstruktur und ökonomischen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Städten. Dies ist insbesondere bei den vom Strukturwandel besonders betroffenen Städten zu beobachten. In der Wohnungsmarktprognose Bremen werden diese Entwicklungen mit aktuellen Konjunkturdaten belegt.

Insgesamt werden die auf amtlichen Statistiken beruhenden Zahlen zur Beschäftigtenentwicklung und zur Arbeitslosigkeit sowie Angaben zur Einkommensentwicklung und daraus abgeleitet die Kaufkraft der Einwohner als verlässliche Indikatoren für die Bestimmung der ökonomischen Rahmenbedingungen angesehen.

### **Datenherkunft und Datenqualität**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass alle Konzepte Situationsanalysen auf Ebene der Gesamtstadt enthalten, die mindestens die Bereiche Bevölkerung, Haushalte und Wohnungsbestand umfassen. Die umfangreicheren Analysen beinhalten zusätzlich die Bereiche wirtschaftliche Entwicklung, Altersstruktur, Wohnungsnotfälle, Baufertigstellungen, Marktsituation, Kaufkraft, Einkommen, Mieten, Bodenpreise, innerstädtische Umzüge und Wanderungen. Die dargestellten Themenbereiche geben zum Teil bereits Hinweise auf die jeweilige Intention des Konzeptes.

Im Hinblick auf die Datenherkunft besteht eine hohe Abhängigkeit von den vorhandenen Datenbeständen. Eigene Erhebungen werden praktisch nicht vorgenommen, stattdessen wird auf bestehende Quellen zurückgegriffen:

- So werden aktuelle Bevölkerungs- und Haushaltszahlen und Zahlen zum Arbeitsmarkt i.d.R. der amtlichen Statistikstellen entnommen.
- Hinsichtlich der Wohnungsförderung wird auf Daten der kommunalen Statistikstellen oder Daten der Wohnungsämter zurückgegriffen.
- Strukturdaten zum Wohnungsmarkt beruhen i.d.R. auf Vollzugsstatistiken der Verwaltungen oder Erkenntnissen der Gutachterausschüsse.
- In Nordrhein-Westfalen stehen darüber hinaus oftmals im Rahmen der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung erhobene Daten der Wohnungsbauförderungsanstalt zur Verfügung.

Im Hinblick auf Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung stellt sich die Situation ungünstiger dar. Dazu verfügen die Kommunen nicht über eigene Daten, sodass zumeist auf Daten der statistischen Landesämter und des BBR zurückgegriffen wird (vgl. Abschn. 6.4.4).

In zwei Beispielen zeigt sich, dass Universitätsstandorte von den jeweiligen Universitäten profitieren können, da diese ihr fachliches Know-how einfließen lassen können. Im Beispiel Kassel war die Universität sogar bei der Erstellung des Konzeptes selbst tätig.

Aus der Datenlage können sich für die Kommunen und die Aussagekraft der Wohnraumversorgungskonzepte Schwierigkeiten ergeben. Dies bezieht sich insbesondere auf

- die kreisangehörigen Städte, da für diese die Datenlage i.d.R. ungünstiger ist.
- den Aussagegehalt regionaler oder Landesdaten und -prognosen. Hier bleibt zu klären, inwieweit eine regionale Analyse der Bevölkerungsentwicklung sinnvoll ist und welchen Nutzen der Vergleich der Bevölkerungsentwicklung mit anderen Städten bringt.
- Angaben zur Haushaltsentwicklung. In der Analyse finden sich dazu insgesamt nur wenige Informationen, die sich i.d.R. auf absolute Zahlen und durchschnittliche Haushaltsgrößen beschränken, insbesondere wird nicht nach der Altersstruktur differenziert.
- die ausschließliche Verwendung gesamtstädtischer Werte mit der Folge, dass quartiersbezogene Entwicklungen, insbesondere die Folgen von Segregationsprozessen, nicht berücksichtigt werden.
- die Angabe von Quellen. Sowohl bei den von der Verwaltung erstellten als auch bei den extern erstellten Konzepten wird auf Quellenangaben oftmals verzichtet und lediglich auf "eigene Berechnungen" verwiesen, sodass die Nachvollziehbarkeit eingeschränkt ist.

#### **6.4.4 Zukünftige Entwicklung**

Die Abschätzung von zukünftigen Entwicklungen erfolgt in den Konzepten auf sehr unterschiedliche Art. Generell muss unterschieden werden zwischen Trendfortschreibungen, Prognosen und Szenarien. I.d.R. bestehen die Abschätzungen der zukünftigen Entwicklung aus einem "Dreisatz", in dem die Bevölkerungsentwicklung, die Haushaltsentwicklung und darauf aufbauend, der zukünftige Wohnungsbedarf ermittelt werden.

## Bevölkerungsentwicklung

Unter den vorliegenden Konzepten gibt es reine Trendfortschreibungen bestehender Bevölkerungsentwicklungen oder auch regionale Bevölkerungsprognosen, die heruntergebrochen werden und anhand derer die Wohnungsmarktentwicklung abgelesen wird. In einigen Beispielen werden zur Beschreibung der Wohnungsmarktentwicklung aber auch verschiedene Varianten und komplexere Modelle oder Szenarien entwickelt (Itzehoe, Zweibrücken, Bremen, Köln, Leverkusen). Zu unterscheiden ist insbesondere zwischen Prognosen bzw. Vorausberechnungen und Szenarien. Bei der Szenario-Technik handelt sich um ein Prognoseverfahren für die modellhafte Beschreibung der künftigen Entwicklung, bei der unterschiedliche Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Gegenstand sind denkbare Entwicklungen, die i.d.R. in positiven, negativen und wahrscheinlichen Varianten dargestellt werden. Im Unterschied zur Prognose finden im Szenario verstärkt qualitative Bedingungen Berücksichtigung.

Einige Konzepte bedienen sich im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung übergeordneter Prognosen von Bund und Ländern, die zum Teil angepasst werden (Bremen<sup>17</sup>, Zweibrücken, Karlsruhe, Darmstadt, Flensburg). Dabei wird, soweit vorhanden, auf die Statistiken der Länder zurückgegriffen. Insbesondere die Städte aus Nordrhein-Westfalen finden mit der LDS-Datenbank eine aussagekräftige Quelle mit Bevölkerungsprognosen bis zum Jahr 2015 vor. Ansonsten greifen die Kommunen auch auf BBR-Prognosen zu.

In einigen Konzepten werden aber auch eigene Bevölkerungsberechnungen vorgenommen. Möglich sind dabei Vorausschätzungen der Bevölkerungsentwicklung auf der Grundlage vorhandener Bevölkerungsdaten. Mit diesen Daten und selbst entwickelten Annahmen zu den zukünftigen Wanderungsbewegungen und der natürlichen Bevölkerungsentwicklung werden entsprechende Bevölkerungsstände entwickelt.

Darüber hinaus liegen Berechnungen vor, die unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten in Form von Varianten einbeziehen. So werden bspw. eine obere, eine untere und eine mittlere Variante der Bevölkerungsentwicklung mit unterschiedlichen Annahmen durchgerechnet, wobei i.d.R. die mittlere Variante favorisiert wird. Möglich sind auch Trendszenario, Stabilisierungsszenario und Schrumpfungsszenario. Die Annahmen schließen dann politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen ein.

Eine weitere Differenzierung der Prognosen erfolgt in einem Fall durch eine Aufteilung nach Altersgruppen für ausgewählte Zeitpunkte. Grundlage war hier eine bereits vorhandene Prognose für Bremen und Niedersachsen.

In einem Beispiel lag eine Bevölkerungsprognose im Rahmen der Erstellung eines Regionalplans vor, die aber nicht berücksichtigt wurde. Stattdessen wurde durch die Statistikstelle der Stadt eine Bevölkerungsprognose 2015 in vier Szenarien gerechnet. In einigen Fällen wird bei den Bevölkerungsprognosen von Szenarien gesprochen, die jedoch eher vage eine zukünftige wirtschaftliche Entwicklung beschreiben. In diesen Fällen ist dann z.B. von "positivem Wirtschaftsstrukturwandel" oder von "wirtschaftsstruktureller Schwäche" die Rede (Kassel).

---

<sup>17</sup> Prognose GEWOS für Bremen und Niedersachsen. Für Bremen wurde 2003 eine neue Bevölkerungsprognose 2020 (LGP) erstellt, eine darauf aufbauende Wohnungsmarktprognose existiert bisher nicht.

Als ergänzendes Verfahren stellen in einigen Beispielen Expertengespräche als Grundlage für die Darstellung der zukünftigen Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt dar. Neben der Analyse der unterschiedlichen Entwicklungen anhand von Daten der statistischen Ämter, gehörte die Analyse einschlägiger wohnungswirtschaftlicher und städtebaulicher Publikationen ebenso dazu, wie die Einschätzung des Wohnungsmarktes anhand einer Expertenbefragung. Diese bildete dann die Grundlage für ein "wahrscheinliches" Entwicklungsszenarium auf dem lokalen und regionalen Wohnungsmarkt. Für die Bevölkerungsentwicklung wird in diesem Fall auf die regionale Bevölkerungsprognose zurückgegriffen.

Ein ganz anderer Weg wird in dem "Handlungsprogramm Wohnen" der Stadt Leverkusen eingeschlagen. Dort löst man sich von den Ergebnissen der Landesprognose, die bis 2015 einen Bevölkerungsrückgang für die Stadt Leverkusen ermittelt hat. Abweichend davon werden zwei Zielvarianten zur Bevölkerungsentwicklung entwickelt, die von der negativen Trendfortschreibung der LDS-Datenbank abweichen und den Erhalt der Bevölkerungszahl bzw. einen leichten Zuwachs vorsehen. Hierbei handelt es sich damit eher um eine normative Setzung als eine datenbasierte Abschätzung.

### **Haushalts- und Wohnungsmarktentwicklung**

Für die zukünftige Entwicklung des Wohnungsmarktes bzw. des Wohnungsbedarfs ist die Entwicklung von Nachfrage und Wohnungsangebot relevant. Anhaltspunkte sind dabei die Entwicklung der Haushaltszahlen, der Haushaltsgrößen und der Wohnflächeninanspruchnahme der Haushalte sowie der Haushaltsstruktur. Zur Bestimmung der zukünftigen Wohnungsnachfrage werden die entsprechenden Ergebnisse quantifiziert und dem zukünftigen Wohnungsangebot gegenübergestellt.

Zur Bestimmung der Haushaltszahlen dienen zum Teil Trendfortschreibungen der Haushaltsentwicklung vergangener Jahre oder auch Prognosen, die in verschiedenen Varianten die zukünftige Entwicklung beschreiben. Dabei wird meist auf bereits bestehende Bevölkerungsprognosen der Länder und Gemeinden zurückgegriffen:

- In einigen Beispielen werden bestehende Prognoseergebnisse den Berechnungen der Haushaltsentwicklung zugrunde gelegt. Dabei dienen oftmals die fortgeschriebene, durchschnittliche Wohnungsbelegung und/oder die Wohnflächeninanspruchnahme als Faktoren für die zukünftigen Haushaltszahlen und somit für die Wohnungsnachfrage.
- Teilweise werden die bestehenden Prognosen angepasst und durch weitere Faktoren ergänzt. So wurde in einem Beispiel ausgehend von der bestehenden Bevölkerungsprognose zunächst die Zahl der Haushalte geschätzt. In Verbindung mit der Altersstruktur der Bevölkerung und der altersspezifischen Haushaltsmitgliederquoten erfolgte die Berechnung der Zahl und Größe der Haushalte bis 2010.
- In wenigen Fällen dienen Szenarien als Grundlage zur Entwicklung der Haushaltsgrößen und zur Beurteilung der zukünftigen Situation des Wohnungsmarktes, in dem die wahrscheinlichste Entwicklung der marktbestimmenden Einflüsse abgeschätzt wird. Als Basis dienen Expertengespräche. Zu den berücksichtigten Rahmenbedingungen zählen u. a. die staatliche Förderung, das Zinsniveau, wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie die regionale Bevölkerungsprognose.

- In dem Beispiel wird bezüglich der Haushaltsentwicklung auf die BBR-Prognose 2015 für die Region als Anhaltspunkt zurückgegriffen, weiterhin werden Vergleichszahlen anderer Kommunen herangezogen. In diesem Fall wird die Wohnungsbedarfsprognose allerdings anhand von Zielzahlen vorgenommen. Die Prognose hat somit normativen Charakter. Die Zielgruppen wurden dabei aus den Ergebnissen der Wanderungsmotivforschung abgeleitet. Darauf aufbauend wurden eine Wohnungsbedarfsprognose und eine Baulandbedarfsprognose anhand von Zielannahmen, z.B. zu der durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche als Trendfortschreibung, zum Bevölkerungszuwachs und zur Verteilung von Ein- und Mehrfamilienhäusern, vorgenommen.
- Während bei der Berechnung der Bevölkerungsentwicklung i. d. R. nur wenige Angaben notwendig sind, werden im Zusammenhang mit der Entwicklung des Wohnungsmarktes z.T. aufwendigere Szenarien entwickelt. Dabei werden ausgehend von den ökonomischen Rahmenbedingungen und der jüngsten Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt Szenarien aufgestellt, die von unterschiedlichen Möglichkeiten der politischen Steuerung ausgehen. Im Ergebnis stehen dann z.B. die Ein- und Mehrfamilienhausquoten sowie die zukünftige Zahl der Haushalte und der daraus resultierende jährlich notwendige Neubau (z.B. Köln). Im Unterschied zur Prognose handelt es sich hier nicht um ein reines rechnerisches Modell, sondern um die Skizzierung einer möglichen Wohnungsmarktentwicklung anhand verschiedener Annahmen und eine darauf bezogene Berechnung.

Die meisten Konzepte beziehen bei diesen Prognosen weitere Faktoren, wie die Zahl der Personen pro Haushalt, das Alter sowie die Eigentumsquoten ein. Dies ist insbesondere bei den Berechnungen zur Haushaltsentwicklung und zum Wohnungsbedarf durch externe Büros zu beobachten. Diese zeichnen sich oftmals durch eine differenziertere Herangehensweise aus. Stellenweise sind die Berechnungen jedoch nicht nachzuvollziehen und werden eher als Ergebnis einer "Black-Box-Ermittlung" dargestellt.

Die Berechnung des Wohnungsbedarfs erfolgt i.d.R. durch Gegenüberstellung der errechneten Haushaltszahlen und des Angebotes. Dabei können aber andere Faktoren eine bedeutende Rolle spielen. So erfolgt in einigen Beispielen eine Differenzierung des Bedarfs nach Teilmärkten sowie nach Wohnungsgrößenklassen. In bestimmten Märkten kann eine Bilanzierung des zu erwartenden Wohnungsüberhangs im Prognosezeitraum sinnvoll sein, möglicherweise ergänzt durch Szenarien der Leerstandsentwicklung. Um den tatsächlichen Bedarf an neuen Wohnungen festzustellen, ist die Bestimmung des Ersatzbedarfes sinnvoll. Die Berücksichtigung der Zu- und Abgänge der Wohnungen erfolgt allerdings nur bei einem Teil der Konzepte.

Wie die Beispiele zeigen, können bei der Erstellung von Wohnungsbedarfsprognosen ebenso die Ergebnisse von Bürgerbefragungen oder Wanderungsmotivuntersuchungen hilfreich sein. Auf diese Weise können Informationen zu den Haushaltsstrukturen und die Bedürfnisse in Bezug auf Wohnungsgrößen und Eigentumsformen ermittelt und für die Berechnung verwendet werden.

Besonders deutlich wird dies in dem Beispiel der Stadt Itzehoe. Dort erfolgte die Haushaltsstrukturvorausschätzung bis zum Jahr 2015 auf der Grundlage der vor Ort erstellten Haushaltsbefragung. Anhand dieser Befragung, die außerdem einer qualitativen Beurteilung des Wohnstandorts und des Umfeldes aus Sicht der Bürger diente, konnten Aussagen zur Lebensweise und Einkommenssituation der Bewohner gemacht und sechs Zielgruppen ermittelt und quantitativ abgeschätzt werden.

Dabei wurden die in der Haushaltsbefragung ermittelten Einkommensverhältnisse und Wohnwünsche nach Haushaltsgrößen geordnet und entsprechend der Haushaltsprognose auf die 2015 zu erwartende Zahl der Haushalte nach Größenklassen verteilt. Daraus wurde das Nachfragepotenzial ermittelt.

In vielen Fällen werden dort, wo entsprechende Daten fehlen, die jüngsten Entwicklungen in die Zukunft projiziert, um auf diese Weise Anhaltspunkte zu finden. So werden in einem Beispiel die Quoten für den Neubau von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und in Mehrfamilienhäusern aus der Bautätigkeitsstatistik genommen und für die Berechnung des künftigen Neubaubedarfs verwendet.

In einigen Konzepten erfolgen Vorausberechnungen der Zahl der Sozialmietwohnungen. Der Bestand an gebundenen Sozialmietwohnungen und seine künftige Entwicklung sind dabei mit relativ einfachen Mitteln festzustellen. In einem Beispiel werden des Weiteren anhand übergeordneter Gutachten und Prognosen für Schleswig-Holstein der Investitionsbedarf im Bestand<sup>18</sup> sowie der Wohnungsneubaubedarf im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser anhand der BBR-Prognose festgestellt.

### **Wirtschaftliche Entwicklung**

Zu der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung werden nur wenig Aussagen gemacht. Dies wird u. a. damit begründet, dass seriöse Vorausschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung nicht möglich seien. In einem Beispiel dienen daher externe Quellen als Anhaltspunkt. Dazu zählen der Raumordnungsbericht, der regionale Raumordnungsplan, vorliegenden Studien zur wirtschaftlichen Entwicklung und Konjunkturumfragen der Industrie- und Handelskammer. Daraus werden dann unterschiedliche Handlungsempfehlungen für die Stadt formuliert.

In einem weiteren Beispiel erfolgt eine Einbettung in die übergeordnete wirtschaftliche Entwicklung anhand von Prognosen des DIW. Diese bundesweite Analyse lässt allerdings nur grobe Rückschlüsse auf die Entwicklung auf lokaler Ebene zu.

Die weiteren Konzepte sehen von einer Vorausschätzung der zukünftigen Entwicklung ab und begrenzen ihre Aussagen auf die Entwicklungen des Wohnungsmarktes.

#### **6.4.5 Ziele**

Ein weiteres wichtiges Element der vorliegenden Konzepte sind die Zielformulierungen. Die Konzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung zeichnen sich dabei durch vielfältige Bündel an Zielen und Maßnahmen aus.

Ausgangspunkt sind in allen Konzepten übergeordnete, normativ gesetzte Zielformulierungen, die sich leitbildartig auf die Entwicklung der Gesamtstadt bzw. auf Teilbereiche beziehen. Auf einer untergeordneten Ebene erfolgen auf die Umsetzung gerichtete Konkretisierungen. Dabei werden die Ziele aus den Analysen abgeleitet und quantifiziert. Sehr konkrete Zielformulierungen erfolgen auf

---

<sup>18</sup> IfS-Gutachten, Wohnungsmarktprognose für Schleswig-Holstein 2015.

kleinräumiger Ebene. Der Übergang vom Ziel zur Maßnahme ist oftmals fließend. In einigen Fällen werden Handlungsfelder benannt, die sowohl Ziele als auch Maßnahmen beinhalten.

Bei zwei Konzepten erfahren die übergeordneten Zielformulierungen eine Konkretisierung auf der untergeordneten räumlichen Ebene. Aus den Analysen einzelner Stadtteile bzw. räumlicher Teilbereiche werden hier Handlungsbereiche, z.B. in Form von Gebietstypen, entwickelt und Strategien zur Stabilisierung und Attraktivierung erarbeitet, die über die reine Wohnversorgung hinaus die Entwicklung der Stadtteile zum Ziel hat.

Zum Teil leiten sich die übergeordneten Zielsetzungen aus anderen Grundlagen als der Situationsanalyse ab. So finden sich die normativen Ziele Bremens im Stadtentwicklungskonzept. Das Münchner Programm baut auf den wohnungspolitischen Leitlinien 1998 und dem Bericht zur Stadtentwicklung auf.

### **Stadtentwicklungspolitische Ziele**

In allen Konzepten werden übergeordnete Ziele formuliert, die sich auf die gesamtstädtische Entwicklung beziehen. Dabei handelt es sich i.d.R. um normative Ziele, die in qualitativer Weise die Entwicklungsperspektive der Stadt beschreiben.

Besonders deutlich wird dies bei den hinsichtlich der Weiterentwicklung der Stadt als Wohnstandort formulierten Zielen. Dabei geht es dann oftmals um die Bindung von Wohnungsnachfragern an die Gemeinde, indem attraktive Wohnangebote, insbesondere im Eigenheimsektor, geschaffen werden. Folgende Ausprägungen übergeordneter Ziele, die sich ergänzen und überschneiden, lassen sich so oder in vergleichbarer Form häufig finden:

- Steigerung der Konkurrenzfähigkeit als Wohnstandort
- Stärkung des Wohnstandortes
- Erhaltung der Bevölkerungszahl
- Verhinderung von Abwanderungen
- Schaffung attraktiver Angebote für zuziehende Haushalte
- Befriedigung der Nachfrage nach Eigenheimen für breite Schichten der Bevölkerung

In einigen Konzepten wird dabei deutlich, dass das Wohneigentum aus Sicht der Kommunen eine Stabilisierungsfunktion für die Gemeinde hat und die Förderung dieses Segments für sich einen positiven Beitrag zur Stadtentwicklung darstellt. In diesem Zusammenhang wird häufig die Förderung der Eigentumbildung von Schwellenhaushalten als Handlungsfeld genannt. Auch findet sich hier z.B. eine Reaktion, um den zunehmenden Zuwanderungsgewinnen "niedriger Einkommens- und Sozialschichten" entgegen zu wirken. Gleichzeitig wird in einem Beispiel die Vermeidung von sozialer Segregation bereits bei der Schaffung neuer Wohnangebote als Ziel benannt.

In wenigen Beispielen geht das Ziel der Stärkung und Attraktivierung des Wohnstandortes mit einer Betrachtung der ökonomischen Rahmenbedingungen einher. Dazu erfolgen dann jedoch nur Hinweise auf die Notwendigkeit einer mit den stadtentwicklungspolitischen Zielen einhergehenden Wirtschaftspolitik, wie z.B. die Verbesserung der Standortfaktoren für die Wirtschaft, um die Stadt durch Schaffung von Arbeitsplätzen attraktiv zu machen. Wie bereits in den vorangegangenen Abschnitten deutlich wurde (Abschn. 6.4.3 und 6.4.4), beziehen sich wirtschaftliche Betrachtungen

sonst meist nur auf die Situationsanalyse. In die Zukunft gerichtete Betrachtungen oder die Entwicklung von Strategien sind nicht Bestandteil dieser Konzepte.

Normativer Natur sind auch Zielformulierungen, die sich mit einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung befassen. So wird in einem Konzept eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit der Schaffung bezahlbaren Wohnraums in Verbindung gebracht und das Leitbild einer nachhaltigen Wohnungspolitik, die ökologische, städtebauliche und soziale Aspekte einbezieht, entwickelt. Daraus ließe sich dann auch ein Imagegewinn für die Stadt erreichen.

Die Quantifizierung der Ziele erfolgt in Bezug auf den Bau von Eigenheimen durch die Übernahme der Bedarfsberechnungen aus den Prognosen. Dies geschieht insbesondere dann, wenn es um den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern geht. Aus einem Gesamtbedarf werden jährliche Zielzahlen entwickelt, die es durch eine geeignete Baulandbereitstellung zu erfüllen gilt. Darauf aufbauend werden Wohnbaupotenziale im Gemeindegebiet ermittelt.

Eine zentrale Problematik wird in allen Konzepten in den Baulandpreisen gesehen, da die in den Analysen festgestellten Preisentwicklungen nachteilig für eine breite Eigentumsbildung sind. Daher legt die überwiegende Zahl der Konzepte Wert auf die Bereitstellung preiswerten Baulandes.

Den übergeordneten normativen Zielen folgen in einigen Fällen die quantitativen Zielsetzungen, indem Zielprognosen aufgestellt werden, die sich von den eigentlichen Ergebnissen der Analysen lösen. So wird davon ausgegangen, dass einem vorhergesagten Bevölkerungsschwund durch Schaffung von Angeboten durch Wohnungsneubau entgegengewirkt werden kann. Dabei wird der Bedarf an neuen Wohnungen durch eigene Zielprognosen definiert. In einem Konzept wird der Wert der Wohnungsbedarfsprognose durch die veranschlagten Zielgrößen für den Wohnungsneubau um 30 % überschritten. Ein dadurch entstehendes Überangebot soll in diesem Fall durch ein Beobachtungssystem rechtzeitig erkannt werden. Hier zeigt sich ein besonders drastisches Beispiel für eine fehlende oder stark verkümmerte Verbindung zwischen Prognose/Szenario/Abschätzung und den daraus resultierenden notwendigen Zielformulierungen und Maßnahmenkatalogen. Diese Vorgehensweise birgt die Gefahr, dass die Konzepte die Risiken der zukünftigen Wohnungsmarktentwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Versorgung der Gruppen mit Marktzugangsproblemen, vernachlässigen und somit nur eine eingeschränkte Handlungsgrundlage bilden können.

### **Wohnungswirtschaftliche und -politische Ziele**

Einen weiteren bedeutenden Zielbereich machen wohnungswirtschaftliche und wohnungspolitische Ziele aus. Hierbei geht es v. a. um

- Sicherung der Wohnraumversorgung
- Schaffung bzw. Erhalt preiswerten Wohnraums
- Anpassung des Wohnungsbestandes an die veränderte Nachfrage
- Diversifizierung des Wohnungsangebotes
- Sicherung der sozialen Stabilität
- Schaffung altersgerechter Wohnungsangebote

Die Sicherung der Wohnraumversorgung wird oftmals als allgemeines Leitbild im Sinne eines kommunalen Auftrages zur sozial verträglichen Wohnraumversorgung dargestellt und dann daraus Konkretisierungen der Ziele abgeleitet.

In dem Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Kassel wird eine "ausgewogene Wohnungsver-sorgung aller Zielgruppen" als Ziel definiert. Damit erfolgt eine Loslösung von einer engen Ausle-sung der Zielgruppen des WoFG mit dem Hinweis, dass kommunale Wohnungspolitik über die Ver-sorgung einzelner Gruppen hinausgeht. Diese sicherlich sinnvolle Vorgehensweise wird bei allen wohnungswirtschaftlich geprägten Konzepten deutlich.

In den vorliegenden Konzepten lassen sich im Hinblick auf den Mietwohnungsneubau die unter-schiedlichen Entwicklungen auf den lokalen Wohnungsmärkten erkennen. Je nach Problemlage sind zwei Richtungen festzustellen:

- kein oder nur geringer Wohnungsneubau und Fokussierung auf einzelne Marktsegmente und Bestandsmaßnahmen
- Neubau von Mietwohnungen auf hohem Niveau zur Sicherstellung der Wohnraumversorgung

In den größeren Ballungsräumen spielt die Ausweitung des Mietwohnungsangebotes zur Sicherstel-lung der Wohnungsver-sorgung noch eine größere Rolle. Dies ist in den Städten Köln und insbeson-dere in München der Fall. Für Köln sind Zielzahlen bis 2015 festgelegt worden, nach denen mehr als die Hälfte des Neubaus im Geschosswohnungsbau realisiert werden soll. Davon sollen rund ein Drittel preisgünstige Wohnungen im geförderten Wohnungsbau hergestellt werden.

Das Münchner Handlungsprogramm sieht einen jährlichen Neubau von 7.000 Wohnungen vor, da-von rund ein Viertel im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Ergänzend dazu werden entspre-chende Zielzahlen für die Wohnungsbauförderung nach Einkommensgruppen detailliert aufgeführt. Dabei soll die Anhebung der Fördergrenzen dazu beitragen, Familien besseren Zugang zu Förder-mitteln zu ermöglichen. Auf diese Weise soll eine "Mindestversorgung mit Wohnraum" erreicht wer-den. Daneben sind neue Wohnprojekte in den meisten Konzepten nur in einigen Teilbereichen vor-gesehen wie z.B.:

- Service-Wohnen im Alter
- geförderte Wohnungen unter Berücksichtigung von Großfamilien
- geförderte Projekte im Geschosswohnungsbau
- Miet- und Eigentumswohnungen im gehobenen Segment/Komfortwohnungen
- neue Wohnformen
- Angebote für ökologisch orientierte Haushalte
- Förderung von Genossenschaftsprojekten

Die Formulierung entsprechender Zielzahlen im Hinblick auf die Zielgruppen bleibt bei den meisten Konzepten allerdings auf einer allgemeinen Ebene im Sinne einer Empfehlung. Davon hebt sich das Lübecker Wohnraumversorgungskonzept ab, das an dieser Stelle eine sehr differenzierte Darstel-lung der jährlichen Zielzahlen an Wohneinheiten für die einzelnen Zielgruppen vornimmt. Das Ziel der Schaffung eines ausreichenden Angebots an altengerechten Wohnungen wird z.T. ergänzt durch die Erreichung eines ausreichenden Qualitätsstandards, der hier allerdings nicht genauer spezifiziert wird.

Ansonsten ist in den meisten Konzepten praktisch kein Neubau von Geschosswohnungen mehr vor-gesehen. In diesen Fällen kommt es vielmehr darauf an, das bestehende Wohnungsangebot den gegenwärtigen Anforderungen anzupassen und Leerstände zu vermeiden. Die Notwendigkeit der

Bestandsanpassung bezieht sich in erster Linie auf die Bestände der Nachkriegszeit. Einige Konzepte sehen den Rückbau nicht mehr marktfähiger Wohnungen vor.

Im Hinblick auf die Potenziale, die der Bestand bietet, wird in zwei Konzepten neben baulichen Veränderungen das Ziel der Optimierung der Wohnungsbelegung verfolgt. Durch die Alterung der Bewohner und damit einhergehende Haushaltsverkleinerungen sind viele große Wohnungen untergenutzt und sollen mithilfe von Bestandsmanagement wieder größeren Haushalten zur Verfügung stehen.

Einige wenige Konzepte haben sich zum Ziel gesetzt, die soziale Wohnraumversorgung auch durch Steuerung von Belegungsbindungen sicher zu stellen. Quantifizierungen im Hinblick auf das untere Preissegment werden allerdings meist nicht vorgenommen. Nur zwei Konzepte nennen konkrete Zielzahlen, deren Herleitung durch die Analysen und Prognosen zum Sozialwohnungsbestand und z.T. auch aus Expertengesprächen erfolgte:

- Das Wohnraumversorgungskonzept aus Darmstadt sieht einen Zugewinn von jährlich 90 belegungsgebundenen Wohnungen vor.
- In Itzehoe wird angestrebt, 30 % der notwendigen Wohnungen für einkommensschwächere Gruppen durch Belegungsbindungen vorzuhalten.

Darüber hinaus werden zu dem Thema Wohnungslosenhilfe in Karlsruhe detaillierte Ziele der Versorgung Wohnungsloser formuliert. Auch das Oberhausener Konzept sieht die Versorgung spezieller Bedarfsgruppen vor.

In einem Konzept wird im Rahmen eines Konzeptes "Wohnen im Alter" eine Bedarfsschätzung an altengerechten Wohnungen vorgenommen. Dazu wurde anhand von Landesdaten und Annahmen ein Bedarfskorridor entwickelt und darauf aufbauend Anforderungen an ein altengerechtes Wohnungsangebot.

Eng verbunden mit den genannten Zielen der Bestandsentwicklung sind auch Strategien der quartiersbezogenen Politik, die u.a. zur Verbesserung der Wohnqualität in benachteiligten Gebieten und somit zur sozialen Stabilität beitragen sollen. Meist handelt es sich allerdings nur um allgemeine Zielsetzungen. Räumliche Bezüge werden dann nur zu Fördergebieten des Programms "Soziale Stadt" genommen.

#### **6.4.6 Maßnahmen**

Die Maßnahmen und Instrumente beziehen sich zum einen auf den Neubau von Wohnungen, zum anderen auf Maßnahmen im Bestand, insbesondere auf die Möglichkeiten, die sich durch das WoFG ergeben. In einigen Konzepten werden allerdings kaum konkrete Maßnahmen formuliert, sondern vielmehr Handlungsfelder, wie z.B. eine marktverträgliche Angebotspolitik, bewohnerorientierte und quartiersbezogene Bestandspolitik oder Versorgung spezieller Bedarfsgruppen.

#### **Neubau und Flächenausweisung**

Im Hinblick auf den Neubau, insbesondere von Eigenheimen, steht die Baulandbereitstellung im Vordergrund. Dabei rücken die Kommunen allerdings zunehmend von einer reinen Angebotspla-

nung ab und konzentrieren sich verstärkt auf ein kommunales Bodenmanagement, das die Nachteile der Angebotsplanung ausgleichen soll. Dabei geht es im Kern um eine aktive Baulandmobilisierung und -bereitstellung sowie um eine angemessene Bodenvorratspolitik. Ziel ist es, die Bereitstellung von preiswertem Bauland zu ermöglichen und dies soweit möglich im planerischen Innenbereich – wie z.B. durch Baulückenprogramme in Leverkusen oder Karlsruhe – zu entwickeln.

Zielgruppenorientierte Wohnungsneubaupolitik bezieht sich i.d.R. auf kinderreiche Familien, ältere Menschen und Schwellenhaushalte, die beim Eigenheim-Neubau unterstützt werden sollen. Dazu wird in einem Beispiel angedacht, die Vergabe von Baurechten oder Grundstücken an private Investoren von der Bereitstellung bestimmter Kontingente an die genannten Zielgruppen abhängig zu machen.

Beim Geschosswohnungsneubau wird ebenfalls auf das planerische Instrumentarium gesetzt. Kooperative Vorgehensweisen gewinnen hier verstärkt an Bedeutung. In denjenigen Städten, die einen hohen Nachfragedruck haben, soll die tatsächliche Umsetzung auch durch runde Tische o. Ä. befördert werden. Dadurch sollen die lokalen Akteure zusammen gebracht werden, um gemeinsame Projekte für den Mietwohnungsneubau zu realisieren.

Neben den genannten planerischen Instrumenten werden auch personelle Maßnahmen gefordert. So wurde, um die Probleme der Wohnungsversorgung in München zu bewältigen, das "Münchner Bündnis für Wohnungsbau" ins Leben gerufen, an dem zahlreiche Akteure beteiligt sind. Darüber hinaus soll dort zusätzliches Personal in die Verwaltung zugeschaltet werden, um die Umsetzung des Handlungsprogramms Wohnen zu gewährleisten. Hinzu kommen Förderprogramme, wie z.B. die einkommensorientierte Förderung von Haushalten.

### **Maßnahmen im Bestand**

Bestandsverändernde Maßnahmen spielen insbesondere in entspannten Wohnungsmärkten eine große Rolle und werden zumeist in Bezug auf eine veränderte Nachfrage und der damit notwendigen Diversifizierung des Wohnungsangebotes benannt. In einem Konzept werden für einzelne Teilbereiche sehr konkrete Vorschläge für Grundrissänderungen und Wohnungszusammenlegungen gemacht und durch exemplarische Grundrisse und Abbildungen visualisiert.

Für die entspannten Wohnungsmärkte mit Angebotsüberhängen werden z.T. Vorschläge zum Rückbau von Wohnungen gemacht. Dies ist in Flensburg, Lübeck, Itzehoe und Bremen vorgesehen. In zwei Konzepten ist die Einrichtung eines Bestandsmanagements zur Optimierung der Wohnungsbelegung geplant.

Im Zusammenhang mit Bestandsmaßnahmen wird in besonderem Maß auf Kooperation gesetzt. Die Gründe dafür liegen darin, dass einerseits die großen Wohnungsunternehmen über große Bestände verfügen und andererseits bei der Entwicklung von Brachflächen und Beständen stets private Akteure einzubeziehen sind. Die Kooperation mit Wohnungsbaugesellschaften ist insbesondere auch im Zusammenhang mit der Versorgung Wohnungsloser von Bedeutung. Ein ausführliches Konzept dazu bietet die Stadt Karlsruhe.

In den meisten Konzepten wird Bezug zu den Regelungen des WoFG genommen. Von den hier untersuchten wohnungswirtschaftlich orientierten Konzepten sind allerdings nur acht nach 2001 entstanden und können sich somit auf das am 01.01.2002 in Kraft getretene WoFG beziehen. So er-

folgt z.B. in dem Handlungsprogramm der Stadt Leverkusen der Hinweis darauf, die zur Verfügung gestellten Instrumente sinnvoll einzusetzen. Andere Konzepte benennen sehr deutlich die Funktion und die Notwendigkeit von Kooperationsverträgen, insbesondere für Maßnahmen im Bestand, wonach Modernisierungen praktisch nur durch Kooperation mit Wohnungsbaugesellschaften erfolgen können. In dem Konzept der Stadt Lübeck wird deutlich gemacht, dass dieses bei der Prüfung von Förderungen anzuwenden ist. In einem Konzept wird eher unbestimmt auf die neuen Regelungen des WoFG hingewiesen.

Ein wichtiges Instrument bei der Versorgung von Zielgruppen, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind, ist der Ankauf und die Übertragung von Belegungsbindungen. Damit sollen sozial stabiler Strukturen geschaffen bzw. erhalten werden. Der Ankauf und die Übertragung von Belegungsrechten sind in drei Kommunen vorgesehen. In München wird darüber hinaus auch der Ankauf von Wohnungen durch die kommunalen Gesellschaften diskutiert.

In einigen Konzepten wird deutlich gemacht, dass insbesondere Bestandsmaßnahmen in benachteiligten Quartieren durch Förderprogramme unterstützt werden bzw. Fördermittel in die Bedarfslfelder gelenkt werden sollen. Vor allem das Programm Soziale Stadt aber auch kommunale Förderprogramme sind dabei für die Aufwertung von Quartieren und die Modernisierung der Wohnungsbestände von Bedeutung.

Die Förderung von Genossenschaftsprojekten spielt in mehreren Konzepten eine nicht unbedeutende Rolle insbesondere bei der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte im Zusammenhang mit Mieterprivatisierungen, aber auch bei der Versorgung von Gruppen mit besonderen Wohnvorstellungen.

Ein bedeutendes Feld der zukünftigen Wohnungsversorgung ist die Schaffung von Angeboten für altengerechtes Wohnen. Dazu gibt es verschiedene Ansätze:

- Aufnahme festgelegter Standortkriterien für altengerechtes Wohnen im Rahmen der Bauleitplanung
- Qualitätsprüfung von altengerechten Bauvorhaben durch die Fachbereiche Gesundheit und Soziales
- Angebote für Wohnen im Alter durch Anpassungsmaßnahmen in den Beständen
- Neubau von Service-Wohnanlagen
- Service-Wohnen in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft
- Öffentlichkeitsarbeit in Richtung Verbraucher und Investoren

Der Zeitraum, auf den sich die Maßnahmen beziehen, orientiert sich i.d.R. an den Prognosezeiträumen. Dies bedeutet, dass die meisten Konzepte bis zum Jahr 2015 ausgelegt sind. Das Handlungsprogramm München ist kurzfristig auf fünf Jahre angelegt, sodass entsprechend die Maßnahmen auf diesen Zeitraum ausgerichtet sind.

#### **6.4.7 Akteure**

Bei der Erstellung der vorliegenden Konzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung waren in den meisten Fällen externe Büros beteiligt. Die Erstellung erfolgte bei drei Vierteln der Fälle teilwei-

se oder ganz durch Unterstützung externer Büros. Fünf der Konzepte wurden komplett durch externe Büros erstellt. Innerhalb der Verwaltung waren i.d.R. die Fachbereiche für Planung und Stadtentwicklung zuständig, in drei Fällen die Wohnungsämter.

Neben weiteren Ämtern, wie Sozialamt, Bauamt oder Liegenschaftsamt wurden in allen Fällen kommunale oder sonstige Wohnungseigentümer an der Erstellung beteiligt. Daneben wurden u. a. Eigentümerverbände, Mieterverbände und politische Gremien genannt.

Im Hinblick auf die Frage, wie kommunale Wohnungspolitik unter den gegenwärtigen Bedingungen gestaltet werden kann, wurde geprüft, welche Rolle Kooperationen mit den lokalen Akteuren spielen. Bei nahezu allen Konzepten wird die Notwendigkeit von Kooperationen erkannt. Dazu gibt es in den Konzepten Ansätze mit unterschiedlichem Konkretisierungsgrad:

- In einigen Konzepten werden lediglich die Potenziale, die sich aus Kooperationen ergeben können, benannt, ohne dass konkrete Vorschläge zur Umsetzung gemacht werden. So wird z.B. in einem Konzept auf das erhebliche Kooperationspotenzial hingewiesen, das sich angesichts der großen Wohnungsbestände institutioneller Wohnungsanbieter ergibt. In einem weiteren Konzept erfolgt ein Verweis auf Forschungsergebnisse<sup>19</sup> zu dem Thema.
- Konkreter werden diejenigen Konzepte, in denen vorgesehen ist, einzelne Maßnahmen in Kooperation durchzuführen. So werden in einem Konzept informelle und vertragliche Kooperationen als Strategie benannt. In Lübeck wurden bereits Kooperationsverträge nach dem WoFG abgeschlossen und sollen auch in Zukunft als Instrument dienen.
- Zum Teil werden institutionalisierte Kooperationsformen, die auf einen längeren Zeitraum angelegt sind, bereits durchgeführt oder sind geplant. So ist in dem Konzept der Stadt Köln die Einrichtung eines Wohnungsbauforums vorgesehen. In München ist bereits ein Bündnis für Wohnungsbau ins Leben gerufen worden, dem die wichtigsten lokalen Akteure angehören. Dazu gehören neben den Wohnungseigentümern auch Projektentwickler, Finanzdienstleister und Fachverbände.
- Selten wird auf die Notwendigkeit einer kooperativen Wohnungspolitik mit dem Umland hingewiesen. Eine verstärkte Kooperation in der regionalen Wohnungspolitik wird in dem Wohnungsgesamtplan der Stadt Köln als notwendig erachtet.

#### **6.4.8 Aktualisierung und Evaluierung**

Die Überprüfung und Aktualisierung der Ergebnisse und Maßnahmen ist nur bei einem Teil der Konzepte vorgesehen. I.d.R. beschränken sich die extern erstellten Konzepte auf die Formulierung von Handlungsempfehlungen bzw. Handlungsfeldern, ohne in detaillierter Form auf die Umsetzung und Überprüfung der Ergebnisse einzugehen. In diesen Fällen kommt es darauf an, dass von der Gemeinde Vorstellungen formuliert werden, wie die Umsetzung vollzogen und überprüft werden soll.

---

<sup>19</sup> BBR: Wohnraumbeschaffung durch Kooperation.

In einigen Beispielen ist eine laufende Überprüfung und Fortschreibung der Konzepte vorgesehen. Als Basis dafür sollen Wohnungsmarktbeobachtungssysteme dienen:

- Beteiligung am Wohnungsmarktbeobachtungssystem des Landes Schleswig-Holstein (Lübeck)
- Einrichtung kommunaler Wohnungsmarktbeobachtung innerhalb der Verwaltung (Leverkusen)
- Evaluierungs- und Frühwarnsystem/Wohnungsmarktbarometer (Oberhausen)
- Einrichtung eines Wohnungsmarktbeobachtungssystems (Köln)

Das Handlungsprogramm "Zukunft Wohnen" in Leverkusen ist so angelegt, dass eine permanente Fortschreibung erfolgen kann. Dies wird bereits durch die äußere Form deutlich, da es sich bei dem Konzept nicht um ein gebundenes Exemplar handelt, sondern um einen Ordner, in dem nach Belieben Seiten ausgetauscht und ergänzt werden können. Entsprechend wurde das Konzept nach seinem Beschluss durch den Gemeinderat im Jahr 2000 bereits zweimal, 2001 und 2003, in Teilbereichen fortgeschrieben und ergänzt. Eine Fortschreibung des vorliegenden Gutachtens in einem zwei- bis dreijährigen Rhythmus ist für das Gutachten der Stadt Zweibrücken vorgesehen.

### **Zentrale Ergebnisse**

- ⇒ Die Ausgangslagen der wohnungswirtschaftlich orientierten Konzepte unterscheiden sich erheblich. Dennoch ergeben sich unabhängig von der allgemeinen Wohnungsmarktsituation Überschneidungen im Hinblick auf den Handlungsbedarf.
- ⇒ Überwiegend handelt es sich um gesamtstädtische Konzepte, nur wenige Konzepte beziehen sich auch auf Teilräume.
- ⇒ Die Situationsanalysen sind im Vergleich zu den Prognosen wesentlich umfangreicher. Es besteht eine hohe Abhängigkeit von dem vorhandenen Datenmaterial, da i.d.R. auf amtliche Statistiken zurückgegriffen wird.
- ⇒ Eine Quantifizierung der erforderlichen Wohnungen erfolgt vor allem für den Eigenheimbau. Im Bereich des preiswerten Wohnens werden nur in wenigen Konzepten konkrete Zielzahlen genannt.
- ⇒ Es besteht eine hohe Bereitschaft zur Kooperation mit den örtlichen Wohnungsunternehmen. Bei fast allen wohnungswirtschaftlich orientierten Konzepten waren Akteure der Wohnungswirtschaft an der Erstellung beteiligt.
- ⇒ Die wohnungswirtschaftliche Ausrichtung der hier behandelten Konzepte korrespondiert mit der jeweiligen Marktsituation. Laut Markteinschätzung liegen bei der überwiegenden Zahl der Städte im preiswerten Mietpreissegment angespannte Marktsituationen vor. Zukünftig werden sich diese z.T. noch verschärfen.
- ⇒ Entsprechend der Marktsituation spielen die Instrumente des WoFG bei den wohnungswirtschaftlich orientierten Konzepten eine große Rolle, wenngleich noch keine Erfahrungen vorliegen. Meist wird auf die Existenz entsprechender Instrumente hingewiesen und deren Anwendung zunächst nur angekündigt.

- ⇒ Dementsprechend werden im unteren Preissegment praktisch keine Quantifizierungen vorgenommen. Diese beziehen sich vielmehr auf den Neubau von Wohnungen. Da sich der Neubau zumeist nur noch im Bereich des Ein- und Zweifamilienhausbaus abspielt, beziehen sich die Zielzahlen vor allem auf diesen Bereich.
- ⇒ In einigen Beispielen ersetzen Expertengespräche die Prognosen, indem die mittelfristige Entwicklung des Wohnungsmarktes aus Expertensicht abgeschätzt wird. Im Rahmen der Fallstudien sollte geprüft werden, inwieweit dies eine effektive Möglichkeit der Darstellung von Marktentwicklungen sein kann.

## 6.5 Formen kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte

Angesichts der unterschiedlichen Wohnungsmarktsituationen, kommunalpolitischen Zielsetzungen und Handlungsmöglichkeiten in den Städten stellt sich die Frage, welches die angemessene Form eines Wohnraumversorgungskonzeptes ist bzw. welche Aspekte mit welcher Methodik und welchem Differenzierungsgrad bearbeitet werden sollten. Aufgrund der vorgefundenen Vielfalt an Konzepten und Vorgehensweisen ist dabei eine einfache Wertung nicht möglich, zudem konkurrieren verschiedene Wertmaßstäbe miteinander:

- Müssen die Konzepte hinsichtlich der Analysen und Prognosen möglichst wissenschaftlich exakt sein?
- Ist das wichtigste Kriterium eine größtmögliche Umsetzbarkeit oder eher die politische Akzeptanz, oder
- kann eine Wertung nur vor dem Hintergrund der tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen erfolgen?

Wesentlich ist jedoch, dass allein aus der Analyse der Konzepte keine abschließende Wertung erfolgen kann, solange nicht auch die Umsetzung der Konzepte in der Praxis und damit die tatsächliche Praktikabilität mitberücksichtigt wird. Dies ist eine zentrale Aufgabenstellung des nächsten Arbeitsschrittes, der Analyse im Rahmen von acht bis zehn Fallstudien.

Als Basis hierfür können die mit der qualitativen Analyse ermittelten typischen Konzeptstrukturen herangezogen werden. Sie können differenziert werden nach

- im Rahmen der Konzepte behandelten Themenkreisen,
- Bearbeitungsart,
- Bearbeitungstiefe.

Dabei ist zu beachten, dass sehr viele Konzepte aus mehreren Teilen bestehen, die entweder räumlich unterteilt sind oder chronologisch, d.h., dass dort im Zeitverlauf Überarbeitungen, Überprüfungen oder Ergänzungen stattgefunden haben. Da diese Struktur von Beginn an bewusst angelegt sein kann, werden diese Einzelteile insgesamt als Konzept betrachtet und entsprechend berücksichtigt.

Zum derzeitigen Stand des Forschungsvorhabens lassen sich dabei folgende Elemente, aus denen ein Wohnraumversorgungskonzept besteht, benennen (mit beispielhaften Erläuterungen):

- *Themen der Situationsanalyse*  
Hierzu gehören Bereiche wie Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, Haushalte, Wohnungsangebot, soziale Infrastruktur, Image etc.
- *Art der Situationsanalyse*  
Dieser Aspekt umfasst das Spektrum verwendeter Daten, Zeitreihen, Komplexität der Analyse, Datenaufbereitung, Bewertung der Daten.
- *Themen der Prognose*  
Dies sind i.d.R. Aussagen zur Entwicklung der Bevölkerung, der Haushalte und des Wohnungsmarktes (inkl. des Leerstandes).
- *Art der Prognose*  
Hierunter fallen die Berechnungsweise, die Verwendung von Varianten oder Szenarien und der Detaillierungsgrad.
- *Art der Ziele*  
Hier geht es um die Herleitung (z.B. analytisch oder normativ) und den Abstraktionsgrad.
- *Maßnahmen*  
Von Interesse ist die Herleitung der Maßnahmen und insbesondere der Grad der Konkretisierung, der Zuordnung von Zuständigkeiten und Zeiträumen.
- *Beteiligte Akteure*  
Welches sind die beteiligten Ämter, gibt es eine Mitarbeit externer Büros, werden weitere Akteure, insbesondere Wohnungsunternehmen, einbezogen?
- *Aktualisierung/Evaluierung*  
Ist eine Zielerreichung definiert, findet eine Fortschreibung, ein Monitoring oder eine Wohnungsmarktbeobachtung statt bzw. ist solches geplant?

Diese Elemente können - auch innerhalb eines Konzepts - eine unterschiedliche Bearbeitungstiefe aufweisen, die in vier Kategorien unterteilt werden kann (vgl. Tab. 5):

- *Einfach*  
Verwendung von Eckwerten, Übernahme amtlicher, veröffentlichter Daten, Überschlagsrechnungen, normative Zielsetzungen etc.
- *Umfassend*  
Differenziertere Datenanalyse mit einer größeren Anzahl von Merkmalen, eigenen Schätzungen, abgeleiteten Zielen.

<b>Typisierung der Konzeptelemente</b>			<b>Tab. 5</b>
	<b>Elemente</b>	<b>Bearbeitungstiefe*</b>	
		<b>einfach</b>	<b>umfassend</b>
<b>E1</b>	Art der Situationsanalyse	einfach, amtliche Statistik	komplex, diverse Datenquellen
<b>E2</b>	Themen der Situationsanalyse	ausgewählte Themen	umfassende Themen
<b>E3</b>	Art der Prognose	heruntergebrochen	geschätzt
<b>E4</b>	Themen der Prognose	ausgewählte Themen	umfassende Themen
<b>E5</b>	Art der Ziele	allgemein-normativ	abgeleitet
<b>E6</b>	Art der Maßnahmen	allgemein-normativ	abgeleitet
<b>E7</b>	Aktualisierung/Evaluierung	keine	Ergänzung/Überarbeitung
<b>E8</b>	Akteure (Erstellung, Umsetzung)	ein bis zwei Akteure	umfassendere Abstimmung
		<b>komplex</b>	<b>erweitert</b>
<b>E1</b>	Art der Situationsanalyse	detailliert, Indikatoren etc.	WoMa-Beobachtung/ Expertengespräche, Befragungen
<b>E2</b>	Themen der Situationsanalyse	umfassende Themen, qualitative Betrachtungen	--
<b>E3</b>	Art der Prognose	Rechenmodell	Szenarien Expertengespräche
<b>E4</b>	Themen der Prognose	umfassende Themen, qualitative Betrachtungen	--
<b>E5</b>	Art der Ziele	quantifiziert	--
<b>E6</b>	Art der Maßnahmen	quantifiziert	Kooperation mit Wohnungswirtschaft
<b>E7</b>	Aktualisierung/Evaluierung	Monitoring/begleitende AG	--
<b>E8</b>	Akteure (Erstellung, Umsetzung)	begleitende AG, Lenkungsgruppe etc.	--
* Die Merkmalsausprägungen sollen beispielhaft die Charakteristik verdeutlichen und sind nicht vollständig			

- *Komplex*  
Verwendung von Indikatoren, komplexe Analyse von Prozessen und Interdependenzen, Sonderauswertungen, Rechenmodelle, quantifizierte Ziele, Wohnungsmarktbeobachtung.
- *Erweitert*  
Hierbei handelt es sich um zusätzliche Bearbeitungsschritte, die keine eigene Kategorie im engeren Sinne bilden, sondern jeweils die anderen Kategorien erweitern, z.B. "geschätzte Szenarien".

Die qualitative Analyse hat dabei ergeben, dass die einzelnen Elemente bzw. Themenfelder eines Konzeptes häufig nicht durchgängig in der gleichen Bearbeitungstiefe behandelt werden, sondern es oftmals verschiedenste Kombinationen gibt. Die Ursache hierfür kann in der Bearbeitungsökonomik liegen, also der Beschränkung der vertiefenden Bearbeitung auf einige wenige wichtige Aspekte, möglich sind aber auch fachliche Defizite, z.B. aus einer breiten Situationsbeschreibung dann quantifizierte Ziele ableiten zu können.

## 7 Fallstudien

Zentrale Aufgabe der nachfolgend beschriebenen acht Fallstudien ist es, unter Berücksichtigung unterschiedlicher Markt- und Akteurskonstellationen zu überprüfen, welche Inhalte die Konzepte haben und wie sie in der Praxis umgesetzt werden. Damit verbunden ist eine Reihe von zentralen Forschungsleitfragen:

- Welches waren die entscheidenden Faktoren für die erfolgreiche Erstellung?
- Welche methodische Vorgehensweise und Bearbeitungstiefe ist tatsächlich notwendig, damit die Kommune wohnungspolitisch angemessen handeln kann?
- Wie verliefen Kooperation, Federführung und Einbindung der Politik? Gibt es einen Erfahrungsaustausch?
- Wie gut sind die Wohnraumversorgungskonzepte in die Arbeit der entsprechenden (Planungs-) Dienststellen implementiert, welchen Verpflichtungsgrad haben sie?
- Wie werden die Ergebnisse von den anderen Wohnungsmarktakteuren umgesetzt?
- Wie wurden die Ergebnisse verbreitet bzw. aufbereitet? Wie ist die Akzeptanz zu beurteilen?
- Stehen Aufwand und Wirkung in einem günstigen Verhältnis?
- Welche konkreten Handlungsanweisungen, Maßnahmenprogramme oder Aufgabenfelder resultieren aus den Konzepten?
- Sind die Konzeptergebnisse für die praktische Arbeit ausreichend?
- Werden die relevanten Zielgruppen angemessen berücksichtigt?
- Wo bestehen die größten Probleme bei der Umsetzung bzw. Implementation?
- Wie soll im Hinblick auf eine Erfolgskontrolle vorgegangen werden?

Die Fallstudien übernehmen dahingehend eine zentrale Funktion in der Gesamtuntersuchung, dass eine Bewertung der Konzepte nicht nur unter theoretischen, sondern auch unter prozess- und anwendungsorientierten Aspekten bzw. tatsächlichen Erfahrungen erfolgt. Hierbei wird von der Arbeitshypothese ausgegangen, dass auf der einen Seite die inhaltlich-methodischen Qualitäten eines Wohnraumversorgungskonzepts wichtig sind, um einen problemadäquaten und realistischen Handlungsrahmen zu erhalten, es auf der anderen Seite aber von einer mindestens genauso großen Bedeutung ist, dass die Gestaltung und Steuerung des Erstellungs- und Umsetzungsprozesses sowie die Einbindung der Akteure gut gelingen.

Um die notwendigen Informationen aus den Fallstudien zu generieren, wurde auf die Politikfeldanalyse als bewährte Methode der qualitativen Sozialforschung zurückgegriffen. Zentrale Elemente dieser induktiven und ideographischen Vorgehensweise waren das Interview und die Analyse von Dokumenten. Dementsprechend waren der Kernpunkt der Fallstudien Fachgespräche mit den beteiligten Akteuren aus den Bereichen Stadtverwaltung (v.a. Planung, Wohnen und Soziales), Wohnungswirtschaft sowie Politik, um ihre jeweiligen spezifischen Erfahrungen, Sichtweisen und Bewertungen erfassen zu können. Im Zentrum der Fallstudien, die sich freiwillig an der Untersuchung beteiligt haben, stand daher nicht die Bewertung der Konzepte selbst, sondern die Analyse der Beziehungen zwischen den Akteuren, der Umgang mit dem Konzept, dessen Funktion innerhalb der kommunalen Wohnungspolitik sowie dessen Umsetzung.

Über die Fachgespräche hinaus erfolgte – soweit vorhanden – eine Zusammenstellung und Auswertung von Materialien, die auf dem jeweiligen Wohnraumversorgungskonzept basieren bzw. im

Zusammenhang mit diesem entstanden sind, wie z.B. Vorlagen für das Lokalparlament, Kooperations- und sonstige Vereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft. Zudem wurden – soweit im Konzept nicht ausreichend vorhanden – ergänzende Aussagen zu Wohnungsmarkt und Wohnraumversorgung erarbeitet. Auf diese Weise wurden die Prozesse analytisch rekonstruiert und durch verstehendes Nachvollziehen beschrieben. Die Bewertung wurde dabei inhärent aus den Konzepten abgeleitet. Damit war das Auswertungsschema am Anfang offen und flexibel, um mögliche Erklärungsmuster nicht von vornherein auszuschließen. Somit bekamen die Fallstudien zugleich auch einen explorativen Charakter.

Im Ergebnis dieser Arbeitsschritte werden

- in Kap. 8 die Fallstudien jeweils ausführlich im Hinblick auf die einzelnen inhaltlichen Konzeptelemente sowie die Entstehungs- und Umsetzungsprozesse dokumentiert
- in Kap. 9 die Konzeptinhalte und -prozesse fallübergreifend vergleichend analysiert und bewertet (zur Methode s. dort).

## 7.1 Auswahl der Fallstudien

Die ausgewählten Fallstudienstädte sollen beispielhaft das Spektrum der unterschiedlichen inhaltlichen und prozessbezogenen Rahmenbedingungen abdecken, die für die Konzepterstellung und -umsetzung relevant sein können. Dabei stellen die Städte Repräsentanten eines Typs dar, sind jedoch nicht Ergebnis einer repräsentativen Stichprobe, was allein schon wegen der Fallzahl nicht möglich ist. Folgende Merkmale wurden bei der Auswahl berücksichtigt:

- Marktsituation (angespannt/entspannt)
- Westdeutschland/Ostdeutschland
- Gemeindegröße (von Mittelstädten bis zur Millionenstadt)
- Bearbeitungsstand (Wohnraumversorgungskonzept liegt vor/in Bearbeitung/geplant)

Für Westdeutschland konnten im Zuge der qualitativen Analysen der Konzepte im vorangegangenen Untersuchungsschritt die beiden grundsätzlichen inhaltlichen Ausrichtungen "städtebaulich" und "wohnungswirtschaftlich" differenziert werden.

<b>Städteauswahl für die Fallstudien</b>		<b>Tab. 6</b>
1. Ostdeutschland, fortgeschriebenes Wohnraumversorgungskonzept	<b>Halle</b>	
2. Ostdeutschland, Wohnraumversorgungskonzept ohne Fortschreibung	<b>Neubrandenburg</b>	
3. Westdeutschland, wohnungswirtschaftliches Konzept	<b>Köln</b>	
4. Westdeutschland, städtebauliches Konzept	<b>Salzgitter, Arnsberg</b>	
5. Stadt mit Konzept in Bearbeitung	<b>Duisburg, Frankfurt</b>	
6. Stadt ohne Konzept (Konzept ist bisher nur geplant)	<b>Kiel</b>	

Für Ostdeutschland wurde darüber hinaus bei der Fallstudienauswahl weiter einbezogen, ob bereits eine Fortschreibung vorgenommen wurde, da die Stadtumbaukonzepte dort überwiegend bereits zu Beginn dieses Jahrzehnts im Rahmen des Bundeswettbewerbs "Stadtumbau Ost" entstanden.

Aus der Kombination dieser verschiedenen Merkmale wurden sechs relevante Typen gebildet, für die jeweils ein bis zwei Städte für die Fallstudien ausgewählt wurden. Die Typen und die ausgewählten Städte sind nachstehend dargestellt:

In einer weiteren Übersicht sind die Bewertungen der Wohnraumversorgungskonzepte nach ihren konstitutiven Bestandteilen zusammengefasst, die bereits auf Grundlage der qualitativen Konzeptauswertung im Rahmen des vorangegangenen Untersuchungsschritts vorgenommen wurde.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Tab. 6, S. 106. Die Zuordnungen spiegeln den jeweiligen Untersuchungszeitpunkt (Juli – Oktober 2005) wider, seitdem hat es aber tlw. Weiterentwicklungen gegeben.

<b>Übersicht Fallstudien</b>		<b>Tab. 7</b>	
		<b>Arnsberg</b>	<b>Duisburg</b>
<b>Wohnungsmarktsituation</b>		allgemeine Marktlage entspannt, zukünftig sehr entspannt. Im unteren Preissegment ausgewogen.	ausgewogen, langfristig angespannt. zukünftig sehr angespannte Marktlage im unteren Preissegment
<b>Wohnraumversorgungskonzept</b>		Zukunft Wohnen	Wohnraumversorgungskonzept geplant, Grundlagen vorhanden
<b>E1</b>	Art der Situationsanalyse	einfach, amtliche Statistik	-
<b>E2</b>	Themen der Situationsanalyse	ausgewählte Themen	-
<b>E3</b>	Art der Prognose	heruntergebrochen	-
<b>E4</b>	Themen der Prognose	ausgewählte Themen	-
<b>E5</b>	Art der Ziele	allgemein-normativ	-
<b>E6</b>	Art der Maßnahmen	allgemein-normativ	-
<b>E7</b>	Aktualisierung/Evaluierung	keine	-
<b>E8</b>	Akteure (Erstellung, Umsetzung)	umfassend	-
		<b>Frankfurt</b>	<b>Halle</b>
<b>Wohnungsmarktsituation</b>		angespannte Marktlage	Entspannte Wohnungsmarktlage; Stabilisierung des Wohnungsmarktes erwartet
<b>Wohnraumversorgungskonzept</b>		in Bearbeitung; vorhanden: Wohnraumbericht, wohnungspol. Leitlinien	Stadtentwicklungskonzept
<b>E1</b>	Art der Situationsanalyse	einfach, amtliche Statistik	umfassend, erweitert
<b>E2</b>	Themen der Situationsanalyse	umfassende Themen	umfassend
<b>E3</b>	Art der Prognose	komplex, Rechenmodell	komplex
<b>E4</b>	Themen der Prognose	umfassend	umfassend
<b>E5</b>	Art der Ziele	komplex, quantifiziert	umfassend
<b>E6</b>	Art der Maßnahmen	komplex, quantifiziert	umfassend, erweitert
<b>E7</b>	Aktualisierung/Evaluierung	bisher keine	komplex
<b>E8</b>	Akteure (Erstellung, Umsetzung)	einfach	komplex

<b>Übersicht Fallstudien</b>		<b>Tab. 7</b>	
		<b>Kiel</b>	<b>Köln</b>
<b>Wohnungsmarktsituation</b>		derzeit ausgewogen, zukünftig angespannt, insbesondere im unteren Preissegment.	aktuelle und zukünftige allgemeine Marktlage angespannt. Im unteren Mietpreissegment Verschärfung der Situation bis 2015
<b>Wohnraumversorgungskonzept</b>		Wohnraumversorgungskonzept geplant	Wohnungsgesamtplan und Gutachten
<b>E1</b>	Art der Situationsanalyse	-	umfassend, erweitert
<b>E2</b>	Themen der Situationsanalyse	-	komplex
<b>E3</b>	Art der Prognose	-	komplex (Rechenmodell), erweitert durch Expertengespräche
<b>E4</b>	Themen der Prognose	-	komplex, erweitert (Szenarien)
<b>E5</b>	Art der Ziele	-	Komplex, abgeleitet
<b>E6</b>	Art der Maßnahmen	-	komplex, erweitert (Kooperation mit Wohnungswirtschaft und weiteren Akteuren)
<b>E7</b>	Aktualisierung/Evaluierung	-	komplex (Wohnungsmarktbeobachtung vorgesehen)
<b>E8</b>	Akteure (Erstellung, Umsetzung)	-	umfassend (ämterübergreifende Abstimmung, Wohnungsbauforum geplant)
		<b>Neubrandenburg</b>	<b>Salzgitter</b>
<b>Wohnungsmarktsituation</b>		Marktlage entspannt bis ausgewogen	entspannte Marktlage
<b>Wohnraumversorgungskonzept</b>		Stadtentwicklungskonzept	Stadtentwicklungskonzept
<b>E1</b>	Art der Situationsanalyse	komplex, diverse Datenquellen	umfassend, diverse Datenquellen
<b>E2</b>	Themen der Situationsanalyse	umfassende Themen, qualitative Betrachtungen	umfassend
<b>E3</b>	Art der Prognose	komplex, Rechenmodell	einfach, erweitert
<b>E4</b>	Themen der Prognose	umfassende Themen	einfach
<b>E5</b>	Art der Ziele	umfassend, abgeleitet	komplex
<b>E6</b>	Art der Maßnahmen	komplex/erweitert; quantifiziert, erarbeitet in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft	einfach, erweitert
<b>E7</b>	Aktualisierung/Evaluierung	komplex, Monitoring sowie begleitende Arbeitsgruppe	einfach
<b>E8</b>	Akteure (Erstellung, Umsetzung)	komplex, begleitende Arbeitsgruppe und Lenkungsgruppe	komplex

## 7.2 Gesprächsvorbereitung und -durchführung

Nach Analyse der vorliegenden Unterlagen aus den Fallstudienstädten sowie einer eigenen Recherche zur Einschätzung zur Wohnungsmarktsituation wurden vor Ort Fachgespräche mit den lokalen Akteuren durchgeführt. Ziel war es, neben der Gewinnung vertiefender Informationen auch die Erfahrungen in der Umsetzung der Konzepte sowie die jeweils spezifischen Einschätzungen der Akteure zu ermitteln.

Besonderes Interesse galt dabei folgenden Aspekten:

- In Städten mit Wohnraumversorgungskonzept die Konzepte kritisch zu beleuchten hinsichtlich der einzelnen analytischen Bausteine (Situationsanalyse und Prognose), den Erfahrungen bei der Anwendung und Umsetzung der Ziele und Maßnahmen, sowie ggf. hinsichtlich der Konzeptaktualisierung/Evaluierung.
- In Städten ohne Wohnraumversorgungskonzept zu klären, welche Vorstellungen zur Ausgestaltung des geplanten Konzepts bestehen bzw. welche Erfahrungen aus der aktuellen Erarbeitung und welche Entscheidungsgründe für das geplante Vorgehen vorliegen.
- Ein besonderer Schwerpunkt wurde außerdem auf die Akteurskonstellationen sowie den Prozessaspekt bei Erstellung und Umsetzung von Wohnraumversorgungskonzepten gelegt.
- Außerdem wurden in den Gesprächen die ersten Erfahrungen mit der Hartz-IV-Gesetzgebung thematisiert.

Anhand dieser Leitthemen sowie des Typisierungsschemas wurde ein Gesprächsleitfaden entwickelt, der die einzelnen Konzept-Elemente (s. Tab. 6) hinsichtlich ihrer Erarbeitung, Art, Praxistauglichkeit etc. berücksichtigte. Dabei wurde die Befragung stets offen gestaltet, um auch andere Themenbereiche explorativ berücksichtigen zu können

Für die Fallstudienstädte wurden im Juli/August 2005 zunächst die die Fachgespräche vorbereitenden Recherchen vorgenommen. Ziel dieser Recherchen war es

- zu einer differenzierteren Einschätzung der aktuellen Wohnungsmarktsituation zu gelangen
- existierende Unterlagen bei den Städten ohne Konzept anzufordern und auszuwerten
- die Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltungen zu eruieren
- die wichtigsten Akteure in der lokalen Wohnungswirtschaft zu identifizieren.

Die Expertengespräche selbst wurden im Zeitraum August/September 2005 durchgeführt. Die meisten Gespräche erfolgten mit Vertretern der Stadtverwaltungen und der lokalen Wohnungswirtschaft in separaten Gesprächsrunden. Das Gesamtbild wurde vervollständigt durch weitere Fachgespräche mit Vertretern der Kommunalpolitik sowie der Immobilienwirtschaft und von Immobilienmaklerunternehmen. Insgesamt waren an den Gesprächen 40 verschiedene Gesprächspartner beteiligt.

<b>Gesprächspartner bei den Expertengesprächen</b>		<b>Tab. 8</b>
<b>Institution/Aufgabenbereich</b>	<b>Anzahl</b>	
Stadtverwaltung - Stadtentwicklung, Stadtplanung	9	
Stadtverwaltung - Wohnungswesen, Wohnungsbauförderung, Soziales	15	
Kommunalpolitik	2	
Wohnungswirtschaft - Kommunale Wohnungsunternehmen	5	
Wohnungswirtschaft - Genossenschaften/Privatunternehmen	5	
Immobilienwirtschaft/Immobilienmakler	4	

## 8 Darstellung der Fallstudien

### 8.1 Arnsberg

Arnsberg wurde als Mittelstadt in einem stagnierenden Markt in Westdeutschland als Fallstudie ausgewählt. Die Stadt verfügt seit 2003 über ein Wohnraumversorgungskonzept, das Bestandteil einer weit reichenden Stadtentwicklungsplanung ist.

#### 8.1.9 Wohnungsmarktsituation

Arnsberg ist mit rund 76.000 Einwohnern die größte Stadt im Hochsauerlandkreis und besteht aus insgesamt 15 Ortsteilen. Die Stadtstruktur ist wesentlich durch die topographische Lage und die daraus resultierende Struktur als "Bandstadt" geprägt. Da unterschiedliche Ortsteile mit unterschiedlichen Problemen zu einem Stadtgebilde zusammengefasst sind, ergibt sich in Arnsberg eine besondere Stadtentwicklungsproblematik.

Die Bevölkerungsentwicklung ist vergleichbar mit der vieler anderer westdeutscher Mittelstädte. Nach einem deutlichen Bevölkerungszuwachs zu Beginn der 1990er Jahre folgte ein leichter Rückgang zwischen 1997 und 2005 um knapp 2.000 Einwohner, sodass die Bevölkerungszahl aktuell immer noch um knapp 3 % höher ist als 1990. Der Altersdurchschnitt der Bevölkerung entspricht ungefähr dem Landesdurchschnitt. Als prägendes Merkmal der Stadtentwicklung wird die Stadt-Umland-Wanderung bezeichnet, die einen höheren Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung als die natürliche Bevölkerungsbewegung hat.

Ein Ungleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt gab es in den 1990er Jahren, als aufgrund geringer Neubauzahlen, insbesondere im sozialen Wohnungsbau, ein Defizit entstand, das mittlerweile aber wieder kompensiert wurde. Der Wohnungsmarkt kann aktuell als insgesamt ausgeglichen bezeichnet werden, und auch zukünftig wird mit einer sehr entspannten bis ausgewogenen Lage gerechnet. Eine geringe Nachfrage gibt es aktuell im Eigenheimbereich, sowohl im Neubau als auch im Bestand, wie auch bei Wohnungen der 1960er und 1970er Jahre. In weniger attraktiven Quartieren sind Leerstände von bis zu 20 % zu verzeichnen.

#### 8.1.10 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium

Das vorliegende Wohnraumversorgungskonzept stellt einen Teil eines umfassenden Planwerks der Stadt Arnsberg dar. Dazu zählen:

- Das **Stadtentwicklungsprogramm** stellt den übergeordneten Rahmen der Planungen dar. Es beinhaltet neben dem Wohnen unterschiedliche Themenbereiche wie Nahversorgung, Einzelhandel, Freiraumplanung, Verkehr, Infrastruktur.

<b>Wohnraumversorgungskonzept Arnsberg</b>		<b>Tab. 9</b>
<b>Erstellung des Konzeptes</b>		
Genauere Bezeichnung:	Zukunft Wohnen in Arnsberg - Wohnungsbedarf und Wohnungsmarktentwicklung in der Stadt Arnsberg	
Ausrichtung:	städtebaulich	
Erstellungsjahr:	2003	
Bearbeitungsdauer:	länger als 18 Monate	
Initiator(en):	Stadtverwaltung; politische Gremien	
Beteiligte Fachbereiche/Ämter:	Fachbereich Bauen, Planen, Wohnen Stadtentwicklung, Bauordnung Gutachterausschuss Runder Tisch Sozialer Wohnungsbau Arbeitskreis Bodenmanagement	
Federführung:	Fachbereich Bauen, Planen, Wohnen	
Beteiligte aus der Wohnungswirtschaft:	Wohnungsunternehmen, Sonstige Wohnungseigentümer, Makler	
Beteiligte Verbände:	Eigentümerversand, Mieterverband, Banken und Sparkassen	
Sonstige Beteiligte:	Ausschuss für Planung, Bauen, Umwelt und Verkehr, Haupt- und Finanzausschuss, Rat, Bezirksregierung Arnsberg, Architekten	
Unterstützung durch das Land:	keine Unterstützung	
Einbindung externer Büros:	komplett extern	
<b>Typisierung des Konzeptes</b>		
Art der Situationsanalyse:	einfach	
Themen der Situationsanalyse:	einfach	
Art der Prognose:	einfach	
Themen der Prognose:	einfach	
Art der Ziele:	einfach/umfassend	
Art der Maßnahmen:	einfach/umfassend	
Aktualisierung/Evaluierung:	komplex	
Akteure (Erstellung, Umsetzung):	umfassend	

- Im Rahmen des **Stadtumbau West** sollen einzelne Gebiete einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Dies beinhaltet die Entwicklung von Gewerbe- und Verkehrsflächen, Renaturierungen und den Bereich Wohnen durch Schaffung neuer Wohngebiete.
- Die Inhalte des Stadtentwicklungsprogramms werden zusammen mit den vorgesehenen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Stadtumbau West in die Neuaufstellung des **Flächennutzungsplans** einfließen.

### 8.1.11 Konzepterstellung und Akteure

Die Initiative zur Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes lag bei der Stadtverwaltung. Die Erstellung wurde federführend geleitet durch das Bürgermeisteramt, Zukunftsagentur und Stadtentwicklung. Neben dem Fachbereich Infrastruktur und Umwelt (Wohnungsbauförderung, Bauberatung, Immobilienbewertung) wurden außerdem einbezogen:

- Fachbereich innere Dienste (Immobilien Service)
- Fachbereich Bürgerdienste, Soziales, Sicherheit
- Fachbereich Schule und Jugend sowie
- die Wirtschaftsförderung der Stadt Arnsherg.

Die Konzepterstellung erfolgte durch ein externes Planungsbüro. Durch die Einbettung in die anderen Planwerke und die dort involvierten Akteure hat das Wohnraumversorgungskonzept einen stark planerischen Charakter. Dies zeigt sich dadurch, dass der Schwerpunkt stark auf der Erklärung qualitativer Entwicklungstrends und deren Einbettung in die gesamtstädtische Entwicklung liegt.

Den Ausgangspunkt für die Erstellung des Wohnraumversorgungskonzeptes bildeten die Arbeiten am Stadtentwicklungsprogramm. Dort wurde im Verlauf dieses Erstellungsprozesses erst deutlich, dass der Bereich Wohnen als eigenständiger Bereich einbezogen werden sollte. Das Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Arnsherg ist somit ein Baustein eines umfassenden Planwerks, das Maßnahmen zum Stadtumbau, die Erstellung des Stadtentwicklungsprogramms und des Flächennutzungsplans beinhaltet. Es ist zwar als ein eigenständiges Werk zu betrachten, steht allerdings nicht im Mittelpunkt der Planungsgrundlagen, sondern bildet eine thematische Ergänzung zu den anderen Themenbereichen. Vor diesem Hintergrund wird vonseiten der Verwaltung das vorliegende Papier als "Themenheft Wohnen" bezeichnet.

Von Bedeutung war insbesondere, dass eine Grundlage geschaffen wird, die den demographischen Wandel und dessen Folgen für den Wohnungsmarkt und letztendlich für die Stadtentwicklung berücksichtigt. Als Wohnungsmarktexterten wurden Vertreter der Wohnungswirtschaft, von Banken und Maklern einbezogen. Der bedeutendste Wohnungsanbieter in Arnsherg ist die Wohnungsgenossenschaft Arnsherg-Sundern.

Es erfolgte zwar keine aktive Einbindung im Sinne einer Mitgestaltung, jedoch in Form einer Expertenbefragung. Wohl auch durch die geringe Einbindung findet das Konzept allerdings auch nur wenig Eingang in das Bewusstsein der wohnungswirtschaftlichen Akteure.

### **8.1.12 Konzeptbausteine**

#### **Situationsanalyse und Prognose**

Die einzelnen Themenbereiche für das Konzept wurden vom Planungsbüro und der Stadtverwaltung eingebracht. Insofern haben sich die Themenbereiche aus der Arbeit heraus entwickelt. Aus Sicht der Verwaltung sind dieser Prozess und der dabei entstehende Erkenntnisgewinn daher positiv zu beurteilen.

Die Situationsanalyse umfasst im Wesentlichen die Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung auf den verschiedenen administrativen Ebenen Bund, Land und Kreis. Für die Betrachtung der städtischen Ebene wird auf vorhandene Daten der Gebietsentwicklungsplanung zurückgegriffen. Weitere Themenbereiche wurden in die qualitative Einschätzung der Entwicklungstrends in thematische Blöcke integriert. Die Analyse kann daher im Hinblick auf die Art und die Themen als "einfach" eingestuft werden.

Das Konzept beinhaltet eine qualitative Abschätzung der Entwicklungstrends in Arnsberg in Bezug auf die demographische Entwicklung und die damit verbundene Wohnungsnachfrage. Bei der Bevölkerungsprognose wurde die Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) in Nordrhein-Westfalen verwendet und auf die Stadt Arnsberg herunter gebrochen. Dabei wurden durch das beratende Büro in Zusammenarbeit mit dem LDS zwei Varianten entwickelt und berechnet. Die Varianten gehen zum einen von einer ausgeglichenen Wanderung aus und zum anderen von einer Fortsetzung des ungünstigeren "Trends". Beide Varianten gehen von weiteren Bevölkerungsverlusten aus. Die favorisierte, negativere Trendvariante hat sich bis heute bestätigt. Darauf aufbauend wird in dem Konzept die Entwicklung der Altersgruppen, der Haushaltsstruktur und der Wohnflächennachfrage dargestellt.

Die Analysen und Prognosen beziehen sich auf die Gesamtstadt, kleinräumige Betrachtungen finden nicht statt und sind nach Aussage der Verwaltung in diesem Rahmen auch nicht notwendig, denn detaillierte Betrachtungen sollen durch die Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung bzw. ein Wohnungsmarktbarometer, das in Zukunft weiter entwickelt wird, erfolgen. Der Anstoß zu einer dauerhaften Wohnungsmarktbeobachtung erfolgte im Wesentlichen durch das externe Beratungsbüro.

Des Weiteren wurden Erkenntnisse aus ergänzenden Analysen im Themenheft Wohnen aufgegriffen. Dazu zählt Untersuchung zu Wanderungszielen und -motiven der fortziehenden Haushalte aus dem Jahr 2003. Ein weiterer Bestandteil der gesamten Analyse ist eine Mitte der 90er durchgeführte Befragung unter Haushalten Überfünfzigjähriger zu ihren Wohnwünschen im Alter. Dabei zeigte sich die große Bedeutung des Wohnens und der Wohnraumgestaltung für die älteren Haushalte. Diese Untersuchung stellt eine Initialzündung für die darauf folgende Arbeit des Amtes für Stadtentwicklung und der Seniorenbeauftragten dar.

Die besondere Bedeutung richtiger Markteinschätzungen für den Erfolg einzelner Projekte wurde vonseiten der Wohnungswirtschaft heraus gestellt. Die notwendigen Informationen dazu erhalten die Wohnungsmarktakteure in der Regel aber über andere Bezugsquellen als das "Themenheft Wohnen". Zu den Quellen gehören die Daten diverser Verbände und bestehende Studien und Marktanalysen, aber auch eigene Auswertungen, eigene Erfahrungswerte und der ständige Aus-

tausch mit Experten. Einer dieser Erfahrungswerte ist bspw. die Erkenntnis, dass allgemeine Trends auf dem Wohnungsmarkt und in der Stadtentwicklung in Arnsberg meist drei Jahre nach den umliegenden Städten wirksam werden und auf diese Weise voraus gesehen werden können.

Das vorliegende Wohnraumversorgungskonzept und die dazugehörigen Prognosen dienen in diesem Zusammenhang mehr als Richtungsgeber. In dieser Funktion können sie aber ebenso wichtig für Bedarfseinschätzungen sein, wie kurzfristige Marktinformationen und werden auch in die Überlegungen einbezogen. So haben sich entsprechende Prognosen in unterschiedlichen Fällen bestätigt.

### **Maßnahmen und Ziele**

Die Maßnahmen und Ziele werden im Rahmen des Themenheftes Wohnen aus der Analyse abgeleitet und sind Grundlage für die weitere Arbeit der Stadtverwaltung. Ein wichtiger Bestandteil ist dabei die Ermittlung des zukünftigen Flächenbedarfs in Arnsberg, der anhand der Bevölkerungsprognose berechnet und nach Bevölkerungsanteilen auf die einzelnen Stadtteile herunter gebrochen wird. Dieses Mengengerüst bildet im Folgenden die Grundlage für die Aufstellung des Flächennutzungsplans. Des Weiteren wurden allgemeine Trends auf dem Wohnungsmarkt nach den lokalen Bevölkerung-, Haushalts- und altersstrukturellen Entwicklungen differenziert, sodass neben dem reinen Wohnungsbedarf auch qualitative Aussagen über die Wohnungsnachfrage gemacht wurden.

Die Ziele und Maßnahmen finden sich in den formulierten Handlungsempfehlungen wieder. Diese beziehen sich ebenso wie die Analyse nur auf die Gesamtstadt und sind nicht kleinräumig verortet. Inhaltlich geht es dabei um die Entwicklung der unterschiedlichen Zielgruppen und Wohnungsmarktsegmente, aber auch um die allgemeine Stadtentwicklung und Kooperationen.

Der Handlungsbedarf zur Bindung abwandernder Haushalte durch Verbesserung der Infrastruktur und Flächenbereitstellungen ergibt sich aus der Prognose. Als zentrales Ziel ergibt sich daraus die Attraktivierung der Stadt als Wohnstandort, wobei hier nicht die Schaffung von Wohnbauland im Vordergrund steht. Vielmehr geht es um eine umfassende zielgruppenorientierte Wohnungspolitik, die insbesondere auch jüngere Menschen und kleinere ältere Haushalte erreichen soll, und um die Attraktivierung der Stadt im Sinne der Schaffung von Qualitäten, z. B. im Hinblick auf Aufenthaltsqualitäten in der Stadt, Einkaufsmöglichkeiten und Naherholungsmöglichkeiten.

Diese Erkenntnis ist ein zentrales Ergebnis der Arbeit an dem Themenheft Wohnen. In einem Prozess haben sich Erkenntnisse aus einer rein quantitativen Betrachtung hin zu einer eher qualitativen Sichtweise entwickelt. Insofern hatte das Konzept allein durch die Erstellung bereits eine wichtige Funktion erfüllt.

Für die Umsetzung der Maßnahmen wird auf die Akteure der Verwaltung, aber insbesondere auch auf die Wohnungswirtschaft verwiesen, die im Rahmen von Kooperationen einbezogen werden soll. Vonseiten der Verwaltung wird darauf hingewiesen, dass sich ein Umdenken im Hinblick auf veränderte Wohnansprüche der Nachfrager in der Wohnungswirtschaft noch nicht überall durchgesetzt hat, sodass die Kommunikation mit den Unternehmen umso wichtiger ist.

Am Themenbereich des Altenwohnens zeigt sich, dass die Beschäftigung mit bestimmten Marktsegmenten zwar schon vor Konzepterstellung erfolgte, diese Prozesse aber noch weiter unterstützt werden und sich gegenseitig befruchten. Zum Wohnen im Alter hat sich in diesem Zusammenhang

eine Projektgruppe gebildet, die eine intensive Beteiligung in Form von Bürgerplanungen und die Einbindung von Projektentwicklern zum Ziel hat. Ziel ist es, die Bindung an die Stadt zu verstärken.

### **8.1.13 Umsetzung und Fortschreibung**

Das Themenheft Wohnen bildet die Grundlage für die aktuelle und zukünftige Arbeit im Hinblick auf die Stadtentwicklung. Als Richtungsgeber fließt das Wohnraumversorgungskonzept somit in verschiedene Projekte, u. a. im Rahmen des Stadtumbau West, aber auch in den neuen Flächennutzungsplan ein. Der Themenbereich 'Wohnen' soll jedoch zum einen im Rahmen des neuen Flächennutzungsplans weiter entwickelt werden und zum anderen in die Bewerbung um den Stadtumbau West einfließen. Zwar ist vorgesehen, dass sich der Stadtumbau und das städtebauliche Gesamtkonzept stärker auf die wirtschaftliche Ebene beziehen werden, nicht zuletzt durch die Arbeit an dem Themenheft Wohnen wird dieser Bereich noch stärker berücksichtigt als vorher.

Des Weiteren soll in Zukunft die Entwicklung von Perspektiven für bestimmte Wohngebiete mit dem externen Beratungsbüro vorangetrieben werden. Ziel ist es, wieder verstärkt dezentral zu arbeiten. Dabei soll der An Schub aus der Verwaltung kommen, gleichzeitig aber externe Partner eingebunden werden, da diese für die Umsetzung notwendig sind.

Das Themenheft Wohnen ist zum aktuellen Zeitpunkt drei Jahre alt. Eine Fortschreibung ist derzeit nicht vorgesehen, allerdings sollen zukünftig die Entwicklungen stärker als bisher beobachtet werden. Ein Element bei der weiteren Beobachtung der Stadtentwicklung ist die Durchführung eines Bürgerpanels, in dessen Rahmen die Bürger zur Situation und zu bestimmten Themen in der Stadt befragt werden. Hinzu kommt ein Wohnungsbarometer im Rahmen der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung, wofür in regelmäßigen Abständen 30 wichtige Akteure zur Investitionslage usw. befragt werden sollen.

### **8.1.14 Kommunikation und Kooperation**

Aus Sicht der Verwaltung sei bei den relevanten Akteuren grundsätzlich die Bereitschaft zur Zusammenarbeit vorhanden, was sich auch in der vor Ort durchgeführten Gesprächsrunde mit Experten des Wohnungsmarktes angedeutet hat. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Kommunikation zwischen der Stadtverwaltung und den Akteuren der (Wohnungs-)Wirtschaft nicht immer ausreicht, um hinreichend über das Handeln der einzelnen Akteure informiert zu sein. Umso wichtiger sind daher persönliche, informelle Kontakte, die sich z. B. über Ausschüsse und Tagungen ergeben. Abgesehen von kooperativen, informellen Ansätzen wird vonseiten der Verwaltung allerdings betont, dass die Vergabe von projektbezogenen Förderungen, z. B. im sozialen Wohnungsbau oder aktuell im Stadtumbau, immer noch das stärkste Mittel der Steuerung darstellt.

Auch aus Sicht der Wohnungswirtschaft wird angesichts nachlassender Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt ein stärkerer Austausch untereinander und mit der Verwaltung angestrebt. Denn in den Gesprächen vor Ort sei deutlich geworden, dass die unterschiedlichen Akteure aus Verwaltung und Wohnungswirtschaft ein gemeinsames Ziel verfolgen, nämlich die Attraktivierung der Stadt als Wohnstandort, insbesondere in der Konkurrenz zu den umliegenden Städten.

Vor diesem Hintergrund wird die Institutionalisierung der Zusammenarbeit in Form eines Arbeitskreises Wohnen, wie es im Themenheft als Empfehlung formuliert worden ist, begrüßt. Bis zum Zeitpunkt der Recherchen im Rahmen dieses Forschungsprojektes hatte der Arbeitskreis zwar bereits getagt, jedoch nur einmal innerhalb von zwei Jahren. Ziel ist es, diese Form des Austausches halbjährlich durchzuführen, was im Rahmen der von der Verwaltung ins Leben gerufenen Gesprächsrunde mit A&K und Wohnungsmarktextperten mit Zustimmung belegt wurde. Auf diese Weise können Erkenntnisse aus den Bedarfsabschätzungen durch Gespräche mit der Wohnungswirtschaft abgeglichen und konkretisiert werden. Bisher findet ein Austausch über bestehende Veranstaltungen, wie z.B. Treffen des Gutachterausschusses, statt.

Die Politik setzt in diesem Prozess die rahmengebenden Ziele für die Verwaltungspraxis. In der Umsetzungspraxis befindet sie sich im Bereich der Stadtentwicklung und Wohnen daher eher in einer passiven Rolle. Eine Einbeziehung der Politik sei jedoch aus Sicht der Stadtverwaltung bei allen Entscheidungen unumgänglich, um entsprechende Projekte realisieren zu können. Angesichts der Geschwindigkeit, in der sich Projekte entwickeln, erfolgt dies aber nicht immer im gewünschten Umfang.

Im Bereich Wohnen im Alter gibt es bereits ein Netzwerk, das aus unterschiedlichen Kooperationspartnern auf allen Ebenen besteht. Dazu zählen z.B. konfessionelle Institutionen und die IHK. Je nach Bedarf werden themenorientierte Runde Tische gebildet.

### **8.1.15 Hartz IV**

Im Hinblick auf Hartz IV sind in Arnsberg nur geringe Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt zu beobachten. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die entspannte Wohnungsmarktlage. Das untere Preissegment auf freiem Markt liegt im Bereich der Preise für den sozialen Wohnungsbau. Vonseiten der Wohnungswirtschaft wird beobachtet, dass es durch Hartz IV wieder eine Nachfrage nach kleinen Wohnungen, die in der Vergangenheit im Hinblick auf ihre Marktgängigkeit noch zu größeren zusammengelegt werden, gibt. Insgesamt seien die Umzugseffekte durch Harz IV allerdings geringer als ursprünglich gedacht.

### **8.1.16 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes**

Am Beispiel Arnsberg wird deutlich, dass die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes und anderer Planungsgrundlagen dazu beitragen kann, eine neue Sichtweise auf die Wohnungsmarktsituation und die zukünftige Entwicklung zu erlangen. So ist die Notwendigkeit einer Ergänzung der Planungen um den Themenbereich Wohnen erst im Laufe des Planungsprozesses deutlich geworden, sodass die Erstellung dieses Themenheftes selbst überhaupt ein Problembewusstsein geschaffen hat. In einem Prozess haben sich außerdem die Erkenntnisse aus einer rein quantitativen Betrachtung hin zu einer eher qualitativen Sichtweise entwickelt.

Diese Erkenntnis ist ein zentrales Ergebnis der Arbeit an dem Themenheft Wohnen. Insofern hatte das Konzept mit der Erstellung bereits eine wichtige Funktion erfüllt. Aus der Bezeichnung des Konzeptes als "Themenheft Wohnen" lässt sich bereits schließen, dass es sich nicht so sehr um ein

umsetzungsorientiertes Maßnahmenkonzept handelt. Vielmehr fungiert das Wohnraumversorgungskonzept als Impulsgeber für die aktuellen und zukünftigen Entwicklungen.

Der Aufwand für die Erstellung des Konzeptes wird vonseiten der Verwaltung als relativ hoch eingeschätzt. Insbesondere der hohe Zeitaufwand für die Erstaufstellung von Konzepten wird aber durch die damit erzielten Erkenntnisse gerechtfertigt und dadurch, dass eine wissenschaftliche Grundlage für die weitere Arbeit geschaffen ist. Denn die Weiterführung eines solchen Konzeptes respektive Themenheftes und Aufarbeitungen sei dann deutlich schneller zu realisieren.

## **8.2 Duisburg**

Duisburg verfügt über mehrere Datenanalysen und Konzepte zu einzelnen Themenbereichen der Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung, für die zum Teil auch politische Beschlüsse vorliegen. Eine Bündelung in einem Gesamtkonzept liegt jedoch noch nicht vor, wird aber mit der Erstellung eines gesamtstädtischen Entwicklungskonzeptes im Rahmen des Programms "Stadtumbau West" angestrebt.

### **8.2.1 Wohnungsmarktsituation**

Der Wirtschaftsstandort Duisburg steht nach wie vor unter dem Druck der Auswirkungen der Strukturkrise. Mit einer Arbeitslosenquote von 13,9 % gehört Duisburg zu den Städten mit der höchsten Arbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Im Zuge der demographischen Entwicklung und der Stadt-Umland-Wanderung hat Duisburg seit 1990 im Schnitt rund 2.000 Einwohner pro Jahr verloren, derzeit liegt die Einwohnerzahl bei 504.000.

Wie in vielen anderen Ruhrgebietsstädten ist der Wohnungsmarkt in Duisburg unübersichtlich und gliedert sich in viele kleinere Teilmärkte mit sehr verschiedenen Angebots- und Nachfragestrukturen. Insgesamt betrachtet gibt es zwar genügend Wohnungen, dennoch besteht eine unbefriedigte Nachfrage, da ein Teil der Wohnungen in ihrer Art und Ausstattung bzw. auch ihrer Lage den Anforderungen der Nachfrager nicht (mehr) gerecht wird. Im Ergebnis ist eine generelle Einordnung als angespannter oder entspannter Markt nicht möglich, da die Problemlagen zu unterschiedlich sind.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich der Duisburger Wohnungsmarkt im Vergleich zu anderen Ruhrgebietsmetropolen durch sein insgesamt moderates Preisniveau aus. Darüber hinaus ist auch ein Angebotsüberhang am Markt für Eigentums- und Mietwohnungen zu verzeichnen. Insbesondere der Geschosswohnungsbestand in einfacher Lage ist durch Leerstände und anhaltende Fortzüge gekennzeichnet; Die Leerstandsquote liegt in Duisburg derzeit bei ca. 6 %; die GEBAG, Duisburgs kommunales Wohnungsunternehmen, weist eine in etwa identische Quote leer stehender Wohnungen auf. Diese Entwicklung ist mit ein Grund dafür, dass Duisburg in das Programm Stadtumbau West aufgenommen werden soll. Des Weiteren ist seit 1995 die Zahl der Baufertigstellungen um 59 % zurückgegangen. Insgesamt kann der Duisburger Mietwohnungsmarkt als Mietermarkt bezeichnet werden.

Für Duisburg markant ist auch die starke regionale Wohnungsmarktverflechtung, und zwar zum einen zu den ländlichen Kreisen Wesel und Kleve. Da in Duisburg nahezu kein Angebot für freistehende Einfamilienhäuser besteht, die niederrheinischen Gebiete jedoch über ausreichend preisgünstige Standorte verfügen, kommt es seit Jahren zum Fortzug von Familien mit Kindern ins Umland, auch wenn dieser Trend in jüngster Zeit aus demographischen und gesamtwirtschaftlichen Gründen sich abgeschwächt hat.

Zum anderen bestehen enge Verflechtungen zu den Nachbarstädten: insbesondere die Stadt Mülheim (Ruhr) verfügt über mehr gute, innerstädtische Lagen und vor allem über ein deutlich besseres Image als Duisburg. Dafür gibt es für die wenigen guten Lagen Angebotsdefizite.

Die städtischen Akteure schätzen die aktuelle Wohnungsmarktlage insgesamt als ausgeglichen ein. Eine tendenzielle Verknappung, besonders im preiswerten Wohnungsbestand, könnte sich durch folgende Entwicklungen ergeben:

- Auslauf der Belegungsbindungen im Sozialwohnungsbestand,
- Verkäufe großer Wohnungsbestände an auswärtige Investoren,
- Versorgung von Leistungsempfängern nach ALG II in preiswerte Wohnungen und
- Rückbau von Wohnungen.

Es könnte deshalb die Situation eintreten, dass eine konstante bzw. wachsende Zahl von Haushalten, die auf preiswerte Wohnungen angewiesen sind, auf ein reduziertes Angebot trifft.

### 8.2.2 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium

Zu den bereits bestehenden Grundlagen zählen im Einzelnen:

- **Analyse zur Stadt-Umland-Wanderung:** Untersuchung der Universität Duisburg zur "Stadt-Umland-Wanderung im Raum Duisburg".
- **Wohnbaureserveflächenanalyse:** Vor dem Hintergrund der Analyse zur Stadt-Umland-Wanderung wurde unter Federführung des Amtes für Stadtentwicklung und Projektmanagement das gesamte Stadtgebiet daraufhin untersucht, an welchen Standorten geeignete Flächen für eigentumsbildende Haushaltstypen vorhanden sind. Die Flächen wurden nach der planungsrechtlichen Verfügbarkeit (sofort, kurzfristig, mittel- und langfristig) unterschieden.
- **Infrastrukturanalyse:** Die Studie wird derzeit extern erstellt, es liegt ein erster Zwischenbericht mit Handlungsempfehlungen vor. Die Infrastrukturanalyse beinhaltet eine Bestandsaufnahme der städtischen Infrastruktur und der Folgen, die sich aus den Entwicklungen des Wohnungsmarktes für die technische und soziale Infrastruktur ergeben.
- **"Wohnungsmarkt in Duisburg – Bilanz 2002-2004":** Kompakte Situationsanalyse, erstellt vom Amt für Soziales und Wohnen.
-

<b>Wohnraumversorgungskonzept Duisburg (in Bearbeitung)</b>		<b>Tab. 10</b>
<b>Erstellung des Konzeptes</b>		
Genauere Bezeichnung	Stadtentwicklungskonzept	
Bearbeitungsdauer:	mehr als 18 Monate	
Initiator(en):	Stadtverwaltung, Wohnungswirtschaft, politische Gremien	
Beteiligte Fachbereiche/Ämter:	Amt für Soziales und Wohnen; Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement; Amt für Statistik, Stadtforschung und Europaangelegenheiten, Entwicklungsgesellschaft Duisburg, Amt für kommunalen Umweltschutz	
Federführung:	Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement, Amt für Soziales und Wohnen	
Beteiligte aus der Wohnungswirtschaft:	Kommunales Wohnungsunternehmen, sonstige Wohnungseigentümer	
Beteiligte Verbände:	Eigentümerverband, Mieterverband	
Unterstützung durch das Land:	finanziell (Stadtumbau West)	
Einbindung externer Büros:	Teilweise	

- **Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung:** Duisburg hat am Modellversuch der KomWoB teilgenommen und nimmt an der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung weiter teil, führt derzeit jedoch nur punktuelle Marktanalysen und keine umfassende Marktbeobachtung durch.
- **Soziale Stadt:** Die vom industriellen Strukturwandel betroffenen Stadtteile Bruckhausen und Marxloh sind durch massive soziale und kulturelle Veränderungen gekennzeichnet und als sogenannte "benachteiligte Stadtquartiere" in das Programm "Soziale Stadt" aufgenommen worden. Hierfür liegen entsprechende Untersuchungen einzelner Wohnbereiche vor.
- **Sozialberichterstattung:** Dies ist ein neues Instrument, mit dem Ziel, ein Grundgerüst für jährliche themenbezogene (Handlungs-)Schwerpunkte zu erstellen. Wichtig ist, dass es sich dabei mehr um die Darstellung eines dynamischen Prozesses als um eine Status-quo-Analyse handeln soll. An der Konzeption wird derzeit gearbeitet.

### 8.2.3 Konzepterstellung und Akteure

In der Stadtverwaltung sind für den Themenbereich "Kommunales Wohnraumversorgungskonzept" die folgenden Ämter relevant:

- Amt für Soziales und Wohnen
- Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement: Wohnbaureserveflächenanalyse
- Amt für Statistik, Stadtforschung und Europaangelegenheiten: Statistisches Beobachtungs- und Auskunftssystem, in dem neben Einwohnerzahlen u.a. der Gebäude- und Wohnungsbestand nach Ortsteilen sowie Baufertigstellungen geführt werden

In Duisburg gibt es mit der GEBAG (Duisburger gemeinnützige Baugesellschaft AG) ein großes, in kommunalem Eigentum befindliches Wohnungsunternehmen mit rund 15.000 Wohnungen. In den vergangenen Jahren hat das Wohnungsunternehmen erheblich in Modernisierungsmaßnahmen investiert, so wurden u.a. in einem Stadtteil 2.000 Wohnungen komplett saniert und Wohnumfeld-

verbesserungsmaßnahmen durchgeführt, mit dem Erfolg, dass verstärkt junge Menschen und Familien zuziehen und den Stadtteil wiederbeleben. Die soziale Durchmischung der Stadtteile wird durch die Maßnahmen nicht in jedem Fall unterstützt, einer Segregation von Ausländern in bestimmten Quartieren wird z.B. nicht oder nur wenig gegengesteuert. Des Weiteren werden von der GEBAG ca. 50 Einfamilienhäuser jährlich im kostengünstigen Segment (bis 200.000 €) errichtet und an Eigennutzer verkauft, z.T. auf eigenen Abrissflächen. Zudem werden in sehr guter Wohnlage am Innenhafen Premiumwohnungen errichtet und veräußert.

Mit größeren Beständen sind am Duisburger Wohnungsmarkt weiterhin u.a. die LEG NRW, die Deutsche Annington Immobilien (DAIG) sowie lokale Wohnungsgenossenschaften, als größte darunter die WoGe Duisburg-Süd mit einem Bestand von 4.200 Wohnungen, vertreten.

Als Stadtumbau West-Standort bereitet Duisburg ein Stadtentwicklungskonzept als Grundlage für Mittelzuweisungen aus dem Bundesprogramm vor, in dem zum einen die Stadtumbaugebiete definiert werden und das zum anderen an wohnungswirtschaftlichen Zielgruppen ausgerichtet werden soll. Eine finanzielle Förderung des Konzeptes wurde beim Ministerium beantragt.

Inwieweit die oben genannten Grundlagen zu einer umfassenderen Konzeption im Sinne eines Wohnraumversorgungskonzeptes weiterentwickelt werden sollen, wird derzeit noch beraten. Dabei geht es insbesondere um die Frage, inwieweit sich durch die Bündelung der vorhandenen Planungsgrundlagen in einem Wohnraumversorgungskonzept ein Mehrwert ergibt.

Außerdem soll auf Grundlage der beschriebenen Bausteine ein neuer Flächennutzungsplan erstellt werden.

#### **8.2.4 Beurteilung der konzeptionellen Ausgangslage**

Ungeachtet der Form und des Umfangs des im Entstehen begriffenen Konzepts kann in der Zusammenschau der bestehenden Grundlagen für Duisburg festgestellt werden, dass verschiedene Elemente eines Wohnraumversorgungskonzepts bereits vorhanden sind:

- Alle beschriebenen Grundlagen zusammen lassen sich zu einer hinreichenden Situationsanalyse zusammenfügen.
- Die Infrastrukturanalyse beinhaltet eine Bevölkerungs- und eine Haushaltsprognose als Grundlage für eine Wohnungsbedarfsprognose, die derzeit erstellt wird.
- Die verschiedenen Grundlagen werden bereits in einem ämter- bzw. fachbereichsübergreifenden Prozess erstellt und erörtert.

Noch nicht erfolgt ist die Formulierung wohnungspolitischer Zielsetzungen für die Gesamtkommune und ggf. Teilbereiche, sowie die Benennung konkreter Strategien, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen.

#### **8.2.5 Kommunikation und Kooperation**

Zwischen der Stadt Duisburg und der Wohnungswirtschaft gibt es eine Reihe von Kooperationen: So bestanden bis Ende 2005 mit einigen Wohnungsunternehmen Vereinbarungen zur Belegung von

Sozialwohnungen auf Grundlage der Überlassungsverordnung (in Verbindung mit § 5a Wohnungsbindungsgesetz).

Seit mehreren Jahren gibt es in Duisburg eine Kooperation zwischen der Stadt und den wichtigsten Wohnungsunternehmen mit dem Namen "WoLeDu" - Wohnen und Leben in Duisburg. Dabei handelt es sich um eine Wohnungsbörse im Internet ([www.woledu.de](http://www.woledu.de)) mit dem Ziel, frei werdende Wohnungen der Wohnungsunternehmen möglichst schnell wieder vermieten zu können und zugleich um ein wachsendes Netzwerk. Die Kooperation hat sich inzwischen sehr gut eingespielt, und es werden neben monatlichen Veranstaltungen zu Innovationen im Wohnungsbau regelmäßige Aktionstage durchgeführt, bei denen Interessierte Gelegenheit haben, Duisburger Wohnungsunternehmen kennen zu lernen, und bei denen ggf. auch spontane Wohnungsvermittlungen erfolgen.

Die Kooperation mit den Wohnungsunternehmen in Hinblick auf die Versorgung von Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert, auch weil die Kooperationsbereitschaft seitens der großen Unternehmen zugenommen hat. Diese positive Entwicklung ist allerdings bereits wieder gefährdet, da in Duisburg in den letzten Jahren in großem Umfang ehemalige Werkwohnungsbestände an Investoren von außerhalb veräußert wurden. Damit gehen auch die vertrauten Ansprechpartner verloren, und die übernehmenden Unternehmen sind häufig nicht mehr an der finanzschwächeren Mieterklientel interessiert.

Zukünftig wird vonseiten der Stadtverwaltung eine Kooperation mit der Wohnungswirtschaft verstärkt in Form eines gemeinsamen Quartiersmanagements angestrebt. In diesem Zusammenhang sollen Kooperationsverträge als Instrument genutzt werden.

Die Stadt Duisburg (Fachstelle Wohnungsnotfälle) hat 2003 die Kooperation "GISS" mit dem Diakoniewerk begründet mit dem Ziel, Menschen in Wohnungsnot in regulären Wohnungen unterzubringen. Dieser Weg wurde erfolgreich beschritten, und im Ergebnis kann die Stadt Duisburg heute vollständig auf den Betrieb von Heimen sowohl für die ordnungsrechtliche Unterbringung von Familien als auch von Einzelpersonen verzichten. Die Strategie besteht in einem Bündel von Maßnahmen, die für die vermietenden Wohnungsunternehmen die mit dieser Mieterklientel verbundenen Risiken erheblich vermindern. Die Unterbringung von Menschen in Wohnungsnot in regulären Wohnungen hat sich für die Stadt Duisburg als deutlich kostgünstiger im Vergleich zur früheren Praxis erwiesen. Der Bedarf an kostengünstigem Wohnraum für Wohnungsnotfälle wird mit rund 120 kleinen Wohnungen im Jahr beziffert. Ebenso profitieren die Klienten, die bedarfsgerechte Hilfe erhalten.

Auch die Kooperation zwischen der Stadt und der GEBAG ist intensiv ausgeprägt. Hierfür gibt es zwar keine ausdrücklichen Kooperationsverträge, es finden aber auf Leitungs- und auf Sachbearbeiterebene Gespräche statt und werden in Form von Gesprächsprotokollen für beide Seiten verbindliche Vereinbarungen getroffen. Gegenstände solcher Vereinbarungen sind z.B. die Wohnraumversorgung von Arbeitslosengeld II-Empfängern oder die Zusammenarbeit bei Mietrückständen. Sehr gut funktioniert die Zusammenarbeit auch bei der Entwicklung von Konversionsflächen, wobei die GEBAG als Projektentwickler tätig ist. Die Stadt übt ihr Zuweisungsrecht (4.000 Wohnungen der GEBAG sind derzeit noch gebunden) in Absprache mit der GEBAG aus. Aus Sicht der Stadt ist die GEBAG ein unentbehrliches Instrument der kommunalen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik.

### **8.2.6 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz-IV-Gesetzgebung**

In der Stadt gibt es mehr Bedarfsgemeinschaften im Sinne der Harz IV Gesetzgebung als ursprünglich angenommen. Von diesen bewohnt ein Teil Wohnungen, die die festgelegten Angemessenheitskriterien überschreiten; dieses ist bei nicht wenigen in durchaus erheblichem Maß der Fall. Die Stadt hat, beginnend mit den Gemeinschaften, die mindestens 40 % über der Angemessenheitsgrenze liegen, bereits ca. 500 Haushalte angeschrieben mit dem Hinweis, eine günstigere Wohnung zu suchen, und arbeitet die übrigen über der Grenze liegenden Bedarfsgemeinschaften sukzessive ab.

Hinzu kommen weitere Bedarfsgemeinschaften, die aufgrund des auslaufenden Arbeitslosengeldes I in den Bezug von Arbeitslosengeld II kommen und mit ihren Wohnkosten ebenfalls über der Angemessenheitsgrenze liegen könnten. In der Summe drängen - zumindest mittelfristig - diese Bedarfsgemeinschaften auf den Markt der preisgünstigen Wohnungen.

Um auf die zu erwartende zunehmende Nachfrage, die zurzeit jedoch noch nicht festgestellt werden kann, reagieren zu können, werden von der Stadtverwaltung in Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft angemessene Wohnungen akquiriert. Darüber hinaus werden Zeitungsanalysen durchgeführt, um einen möglichst umfassenden Marktüberblick zu erhalten und, im Bedarfsfall, Wohnungssuchenden behilflich zu sein.

### **8.2.7 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes**

Das Konzept soll aus Sicht der Verwaltung einen Handlungsrahmen für die wohnungspolitische Diskussion bilden und einen kontinuierlichen Prozess in Gang setzen. Damit soll auch eine ausreichende Flexibilität gewährleistet werden, um auf Entwicklungen zu reagieren. Der Betrachtungszeitraum des Konzeptes soll bis zum Jahr 2020 reichen.

Von der kommunalen Gesellschaft wird ein Wohnraumversorgungskonzept kritisch betrachtet, da durch dessen Vorgaben Reaktionsmöglichkeiten auf marktbedingte Veränderungen eingeengt werden könnten. Ein entsprechendes Konzept müsste in kurzen zeitlichen Abständen angepasst werden, um die Entwicklungen des Marktes aufzunehmen, und könnte dennoch nie wirklich aktuell sein. Diese Kritik gilt nicht für Konzepte zur Flächenbereitstellung, die begrüßt werden.

## **8.3 Frankfurt am Main**

Die Stadt Frankfurt am Main plant die Fertigstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes für das kommende Jahr 2006. Die Grundlagen dafür sind bereits durch einen extern erstellten Wohnraumbericht gelegt. Darauf aufbauend wurden wohnungspolitische Leitlinien formuliert, die im Rahmen der Konzepterstellung konkretisiert werden.

### **8.3.1 Wohnungsmarktsituation**

Frankfurt am Main ist gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der wirtschaftsstärkste Standort in Deutschland und weist gleichzeitig die höchste Beschäftigtendichte auf, was die Funktion als Zentrum des regionalen Arbeitsmarktes verdeutlicht. Die Arbeitslosenquote liegt bei knapp über

10 % und ist somit mit anderen deutschen Großstädten vergleichbar. Die Einwohnerzahl bleibt mit knapp 650.000 seit einigen Jahren konstant und wird es laut Prognose des Bürgeramtes - Statistik und Wahlen - auch bleiben.

Der Mietwohnungsmarkt ist insbesondere im innenstadtnahen Bereich sowie bei preiswerten familienfreundlichen Wohnungen von Engpässen geprägt. Entsprechend hoch ist das Mietniveau, das in Frankfurt nach München höher liegt als in anderen deutschen Großstädten. Der Wohnraumbericht (vgl. Abschn. 1.1.3) erwartet bei einem Rückgang der Neubautätigkeit zukünftig eine Anspannung des Wohnungsmarktes, bedingt durch Zuwanderungen, zurückgehende Abwanderung und Haushaltsverkleinerung. Die Zahl der errichteten Wohnungen nahm von 2.300 im Jahr 1998 auf rund 1.600 in 2002 ab. Im Jahr 2003 lag der Zugang durch Neubau wieder bei 2.800 Wohnungen.<sup>21</sup> Kritisch wird die Situation bei Sozialmietwohnungen eingeschätzt. Zwischen 1990 und 2003 hat sich die Zahl der Belegungsrechte von rund 68.000 auf 37.000 fast halbiert.

Die Analyse der sozialräumlichen Entwicklung, die Teil des Wohnraumberichtes ist, kommt zu dem Ergebnis, dass bezüglich der Segregation benachteiligter Bevölkerungsgruppen keine prägnanten negativen Entwicklungen zu beobachten sind. Dennoch wurden im Zuge einer Untersuchung der sozialräumlichen Entwicklung der Stadt Frankfurt zahlreiche Quartiere mit konzentrierten sozialen Problemlagen identifiziert.<sup>22</sup>

Zukünftig wird ein Ausbau des belegungsgebundenen Wohnungsbestandes als notwendig erachtet. Der prognostizierte Gesamtbedarf an Wohnungen liegt bei rund 30.000 Wohnungen für den Zeitraum 2002 bis 2020, womit ein jährlicher Neubau von mindestens 1.600 gebundenen Wohnungen notwendig wäre.<sup>23</sup>

Von großer Bedeutung ist die hochgradige regionale Wohnungsmarktverflechtung der Stadt Frankfurt am Main mit den Nachbarkommunen. Einen Hinweis darauf gibt eine Einpendlerquote von 65 %<sup>24</sup>. Dieser Einpendlerüberschuss weist auf einen hohen Anteil an Beschäftigten hin, die ihren (Arbeits-)Lebensmittelpunkt zwar in Frankfurt, ihren Wohnsitz aber in den umliegenden Gemeinden haben.

### 8.3.2 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium

Auf der Basis der vorhandenen Planungsgrundlagen soll ein Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Frankfurt erstellt werden. Die Stadt verfügt bereits über verschiedene Elemente:

- Der **Wohnraumbericht** der Stadt Frankfurt wurde von einem externen Gutachter erstellt und beinhaltet eine Bestandsaufnahme der Wohnraumversorgung und der grundlegenden sozialräumlichen Entwicklungen sowie eine Vorausschätzung des künftigen Wohnungsbedarfes.

---

<sup>21</sup> Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2004.

<sup>22</sup> Vgl. Wohnraumbericht Frankfurt am Main 2004.

<sup>23</sup> Vgl. Wohnraumbericht Frankfurt am Main 2004.

<sup>24</sup> IHK Frankfurt am Main 2003.

- Das **Wohnbaulandentwicklungsprogramm** 2004, eine Fortschreibung des ehemaligen "Rahmenablaufplans Wohnen", umfasst eine Bestandsaufnahme der Wohnbauflächen in Frankfurt und dient somit als Grundlage zur Steuerung der Flächenvorsorge.
- Im Jahr 2005 sind die **wohnungspolitischen Leitlinien** aufgestellt worden mit dem Ziel, den wohnungspolitischen Herausforderungen, wie der Abwanderung ins Umland und dem demographischen Wandel, zu begegnen und die soziale Stabilität einzelner Wohnquartiere zu erhalten. In den Leitlinien werden z. B. Aussagen zur Wohnungsversorgung unterschiedlicher Bevölkerungs- und Einkommensgruppen gemacht. Zur Wohnraumversorgung von Haushalten mit niedrigem Einkommen soll eine Zielzahl von 20 % des Gesamtwohnungsbestandes durch Ankauf von Belegrechten im Rahmen von Kooperationsverträgen erreicht werden.
- Bereits im Jahr 1999 wurde kommunale Programm "**Frankfurt - Soziale Stadt - neue Nachbarschaften**" beschlossen. Erfahrungen aus dem Bund-Länder-Programm im Stadtteil Unterliederbach veranlassten die Stadtverordnetenversammlung, ähnliche Projekte in sechs weiteren Quartieren mit besonderem Entwicklungs- und Sanierungsbedarf zu starten.
- Im Rahmen des **Frankfurter Vertrages** aus dem Jahr 1999 haben sich Frankfurter Wohnungsbaugesellschaften verpflichtet, ehemals öffentlich geförderte Wohnungen an Wohnungssuchende zu vermieten, die zum Bezug einer öffentlich geförderten Wohnung berechtigt sind. Dabei wird zudem die Quotierung sozialer Gruppen geregelt.<sup>25</sup>
- **Genehmigungspflicht für Nutzungsänderungen** durch die Bauaufsicht.
- Ein weiteres Instrument sind **Kooperationsverträge** mit Regelungen zur Übernahme von Belegrechten im Bestand und im Neubau. Über weitere mögliche Inhalte von Kooperationsverträgen wird derzeit noch diskutiert.
- 

<b>Wohnraumversorgungskonzept Frankfurt am Main (in Bearbeitung) Tab. 11</b>	
<b>Geplante Erstellung des Konzeptes</b>	
Erstellungsjahr:	voraussichtlich 2006
Bearbeitungsdauer:	k. A.
Initiator(en):	Fraktion, Stadtverordnetenversammlung
Beteiligte Fachbereiche/Ämter:	Amt für Wohnungswesen, Stadtplanungsamt, Sozialamt, Statistisches Amt, Gutachterausschuss
Federführung:	voraussichtlich Amt für Wohnungswesen und/oder Stadtplanungsamt
Beteiligte aus der Wohnungswirtschaft:	ABG Holding (Wohnraumbericht 2004)
Beteiligte Verbände:	-
Sonstige Beteiligte:	-
Unterstützung durch das Land:	Bereitstellung Leitfaden
Einbindung externer Büros:	im Rahmen der Erstellung des Wohnraumberichtes

<sup>25</sup> Nach dieser Quotierung wird die Zusammensetzung bestimmter Nachfragergruppen festgelegt bzw. begrenzt: 30 % Ausländer, 15 % Sozialhilfeempfänger, 10 % Aussiedler.

<b>Typisierung des Konzeptes (Wohnraumbericht 2004 und wohnungspolitische Leitlinien)</b>	
Art der Situationsanalyse:	umfassend
Themen der Situationsanalyse:	umfassend
Art der Prognose:	komplex
Themen der Prognose:	einfach
Art der Ziele:	einfach, z. T. umfassend
Art der Maßnahmen:	umfassend
Aktualisierung/Evaluierung:	komplex
Akteure (Erstellung, Umsetzung):	umfassend

### 8.3.3 Konzepterstellung und Akteure

Die Initiative zur Erstellung des Wohnraumversorgungskonzeptes erfolgte durch den Antrag einer Fraktion im Jahr 2002, der in einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung und einen Arbeitsauftrag des Magistrats an die Verwaltung mündete. In der Folge wurde die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes durch das Wohnungsamt und das Stadtplanungsamt in die Wege geleitet. Zur Datengenerierung wurde das Bürgeramt - Statistik und Wahlen - einbezogen.

Das Wohnungswesen ist in der Verwaltung der Stadt Frankfurt in verschiedenen Ämtern und Dezernaten verortet. So liegt für die Stadtplanung der Fokus auf der Flächenausweisung und dem frei finanzierten Neubau, während das Wohnungsamt den Schwerpunkt eher beim geförderten Wohnungsbau sieht. Vor diesem Hintergrund und angesichts dessen, dass den Dezernaten unterschiedliche politische Führungen vorstehen, verläuft die wohnungspolitische Arbeit nicht immer ohne Reibungsverluste.

Von den Wohnungsunternehmen wurde die ABG Frankfurt Holding Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft mbH, die rund 50.000 eigene und fremd verwaltete Wohnungen auf dem lokalen Wohnungsmarkt anbietet, in die Erstellung des Wohnraumberichtes einbezogen. Im Jahr 1996 wurde die Holding aus der damals 106 Jahre alten Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen (ABG) und der Frankfurt Holding fusioniert. Die ABG Frankfurt Holding GmbH hat einerseits das operative Geschäft der Verwaltung von rund 23.000 Wohnungen und anderer Mieteinheiten zur Aufgabe und andererseits das Management der kommunalen Wohnungsunternehmen der Stadt Frankfurt am Main.

Weitere bedeutende Wohnungsanbieter sind die nassauische Heimstätte mit rund 16.000 Wohnungen und die - inzwischen an einen US-amerikanischen Investor veräußerte - GAGFAH mit knapp 10.000 Wohnungen. Im Gegensatz zur ABG Holding sind diese Unternehmen allerdings landesweit tätig, sodass sich der Handlungsschwerpunkt nicht unbedingt immer in Frankfurt liegt. Hinzu kommen verschiedene Wohnungsgenossenschaften.

Die Erstellung des Wohnraumversorgungskonzeptes erfolgt in mehreren, einzeln abgestimmten Schritten. So bilden der bereits vorhandene Wohnraumbericht, das Wohnbaulandentwicklungsprogramm und die wohnungspolitischen Leitlinien die ersten Bausteine des geplanten Wohnraumversorgungskonzeptes, das als Gesamtkonzept voraussichtlich 2006 fertig gestellt werden soll. Die wohnungspolitischen Leitlinien werden als Entwurf derzeit in den politischen Gremien diskutiert.

Dass das Konzept bisher nicht fertig gestellt worden ist, sondern voraussichtlich erst im nächsten Jahr, kann an zwei wesentlichen Gründen fest gemacht werden: Zum einen soll ein Beschluss über das neue Wohnraumversorgungskonzept erst nach den im Frühjahr 2006 erfolgenden Kommunalwahlen durch das neue Stadtparlament erfolgen. Zum anderen wird die Erstellung eines vom Land Hessen in Auftrag gegebenen Leitfadens abgewartet, um mit dem neuen Konzept die Anforderungen des Landes erfüllen zu können. Wie bereits in der Vergangenheit geplant, soll in Hessen zukünftig die Wohnungsbauförderung an die Existenz eines Wohnraumversorgungskonzeptes gekoppelt werden. Für das letzte Quartal 2005 werden Ergebnisse der Studie erwartet, die das Land an ein Forschungsinstitut in Auftrag gegeben hat.

Mit der schrittweisen Vorgehensweise wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass der Zeithorizont und damit auch Fortschreibungsbedarf bei den einzelnen Themenkreisen unterschiedlich ist: So ist der Wohnbaulandentwicklungsplan eher langfristig angelegt, der Maßnahmenteil des Wohnraumversorgungskonzeptes eher kurzfristig, und die geplante Evaluierung weist einen mittelfristigen Zeithorizont auf.

### **8.3.4 Konzeptbausteine**

#### **Situationsanalyse und Prognose**

Der vorhandene Wohnungsmarktbericht beinhaltet eine Situationsanalyse des Wohnungsmarktes und eine Prognose des zukünftigen Wohnungsbedarfes. Der extern erstellte Bericht dient zum einen als Datenbasis für die wohnungspolitischen Leitlinien, zum anderen sollen darauf aufbauend in regelmäßigen Abschnitten weitere Marktberichte von der Verwaltung erstellt werden.

Der Wohnraumbericht 2004 beinhaltet eine thematisch umfassende Situationsanalyse. Dabei werden neben den ökonomischen Rahmenbedingungen der allgemeine Wohnungsmarkt im Hinblick auf die Entwicklung der Wohnungsnachfrage und des -angebotes und die Immobilien- und Mietpreise untersucht. Eigene Teilbereiche sind der öffentlich geförderte Wohnungsmarkt und die sozialräumliche Entwicklung nach Baugebietstypen. Gute Hinweise gibt außerdem die Analyse der Wohnflächenversorgung. Die Analyse gibt einen guten Überblick über die Wohnungsmarktsituation, wenn auch nur aus gesamtstädtischer Sicht. Für die Prognose wurde ein Rechenmodell gewählt, das auf Grundlage von Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung die Entwicklung der Haushalte ermittelt und daraus den Wohnungsbedarf ableitet. Qualitative Aspekte der künftigen Wohnraumversorgung werden in dem Wohnraumbericht insgesamt nur wenig berücksichtigt.

Der Verflechtung mit den Wohnungsmärkten der benachbarten Kommunen (z.B. Wiesbaden, Offenbach) wird in den Betrachtungen kaum Rechnung getragen. Es wird lediglich eine Umzugs- und Wegzugsbefragung vom Statistischen Amt durchgeführt. Versuche regionaler Kooperationen mit den Umlandgemeinden (so etwa im Rahmen des Umlandverbands Frankfurt) sind bisher gescheitert, dies bezieht sich auch auf eine mögliche die Stadtgrenzen überschreitende Wohnungsmarktbeobachtung. Angesichts der Tatsache, dass Frankfurt über die höchste Einpendlerquote in den westlichen Bundesländern verfügt, wäre eine stärkere Auseinandersetzung mit den überörtlichen regionalen Wirkungszusammenhängen jedoch sinnvoll.

Aus Sicht der Verwaltung ist die externe Erstellung dieses ersten Wohnraumberichtes von Bedeutung, da auf diese Weise eine Ausgangsbasis für die weitere Arbeit geschaffen wurde, die alle notwendigen Aspekte beinhaltet. Der Bericht dient somit als Vorarbeit für weitere Marktberichte. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die Erstellung nach dem vorliegenden Muster aufgrund der mit der Datengenerierung verbundenen Schwierigkeiten für die Verwaltung nicht zu leisten ist. Dies hängt sowohl von den Zugriffsmöglichkeiten als auch von dem zur Verfügung stehenden Budget ab. Die Datengenerierung spielt insgesamt eine wichtige Rolle, wobei darauf hingewiesen wurde, dass die Datenlage für die Stadt Frankfurt aufgrund der Arbeit des Statistischen Amtes im Vergleich zu kleineren Kommunen gut sei.

Welche inhaltlichen Bereiche tatsächlich in dem zukünftigen Wohnraumversorgungskonzept abgebildet werden, hängt von der politischen Diskussion ab. Denkbare Inhalte sind die Entwicklung des Arbeitsmarktes, der Beschäftigung oder der sozialen Infrastruktur. Dabei wird die Analyse eher auf gesamtstädtischer Sicht als auf kleinräumiger Sicht erfolgen. Vieles deutet weiterhin darauf hin, dass der Fokus auf den Zielgruppen des WoFG liegen wird.

Aus Sicht der Wohnungswirtschaft hat der vorliegende Wohnraumbericht eine geringe Bedeutung. Zwar wurde die städtische ABG Holding in die Erstellung eingebunden, jedoch bildet der Bericht keine Arbeitsgrundlage für das Unternehmen. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass sich die Analysen und Prognosen am Wohnungsbedarf ausrichten, der die eigentlichen Nachfragerstrukturen jedoch nur unzureichend widerspiegelt. Die Ermittlung des Wohnungsbedarfs wird aber für die Verwaltung auch zukünftig im Vordergrund stehen. Die - auch qualitative - Wohnungsnachfrage wird vonseiten der Verwaltung eigentlich nur im Rahmen der Befragungen der Weg- und Zuziehenden berücksichtigt. Hinzu kommt, dass der kleinräumige Bezug in der Analyse fehlt und eine ausschließlich gesamtstädtische Sichtweise gewählt wurde.

Das befragte Wohnungsunternehmen greift vor diesem Hintergrund vor allem auf eigene Statistiken zurück, die im Rahmen der Vermietungstätigkeit in einer jährlichen Auswertung aller Interessenten in der Immobilienvermittlung erstellt werden und nach Ansicht des Unternehmens bessere Rückschlüsse auf die tatsächliche Nachfrage zulassen. Während Bedarfsanalysen in der Regel Haushaltszahlen und -größen mit den erforderlichen Wohnungsgrößen gleich setzten, blieben Markttrends unberücksichtigt. Die entsprechenden Wohnungsberichte werden auch der Verwaltung zur Verfügung gestellt. Es wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass eine ständige Marktbeobachtung dazu geeignet sei, Trends zu erkennen, aber keine Prognosen mit ihren Aussagen über künftige demographische Entwicklungen ersetzen könne.

### **Ziele und Maßnahmen**

Die wohnungspolitischen Leitlinien bilden den Handlungsrahmen für das noch zu erstellende Konzept. Sie beinhalten Formulierungen der grundsätzlichen Zielrichtung und Zielvorstellungen für bestimmte Zielgruppen, differenziert nach Wohnungsmarktsegmenten. Diese werden aus den drei Einkommensgruppen höhere bis mittlere Einkommen, mittlere bis geringe Einkommen und einkommensschwache Gruppen abgeleitet. An dieser Stelle sind nur wenige, eher weit gefasste Maßnahmen formuliert. Eine kleinräumigere Konkretisierung sowie die Untersetzung mit Maßnahmen erfolgen erst im Konzept und sind nur im Einzelfall vorgesehen. Bei der Ableitung der Ziele wird in

den wohnungspolitischen Leitlinien aber auch von den Ergebnissen des Wohnraumberichts abgewichen. So wird der notwendige Neubau höher angesetzt als in der Wohnungsbedarfsberechnung.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen, die in der AGB Holding vereint sind, werden als Partner für die Umsetzung benannt, für die Unternehmen haben diese übergeordneten Leitlinien jedoch derzeit keine Verbindlichkeit. Dies ist insbesondere der Fall, weil für die Wohnungsunternehmen v.a. die konkrete Maßnahmendefinition auf der Handlungsebene, also auf Stadtteil- bzw. Quartiers-ebene, wichtig ist. Der Gesamtmarkt ist dabei eher uninteressant.

Eine im Rahmen der wohnungspolitischen Leitlinien formulierte Maßnahme betrifft ca. 500 Mieterprivatisierungen von Wohnungen der AGB Holding. Die sich daraus ergebenden Erlöse sollen dem Neubau von Wohnungen dienen. Bisher steht eine Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung darüber jedoch aus.

### **8.3.5 Umsetzung und Fortschreibung**

Aus Sicht der Verwaltung wird eine Evaluierung der wohnungspolitischen Ziele bzw. des zukünftigen Wohnraumversorgungskonzeptes insbesondere im Hinblick auf eine Quantifizierung als schwierig betrachtet. Jedoch soll in einem drei- bis fünfjährigen Rhythmus eine Untersuchung der Wohnungsmarktlage erfolgen. Dabei sollte in einem Marktbericht die Prognose weitergeführt und die dazu gehörigen Grundannahmen jeweils überprüft werden. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, eine interne Wohnungsmarktbeobachtung, möglicherweise unter Federführung des Wohnungsamts und unter Einbeziehung weiterer Stellen, wie dem Stadtplanungsamt, dem Sozialamt, dem Statistischen Amt, und dem Gutachterausschuss, zu entwickeln.

Eine Ausweitung dieser Wohnungsmarktbeobachtung auf die Umlandgemeinden ist jedoch nicht vorgesehen, obwohl dies aufgrund der Verflechtung, die der regionale Markt für den Frankfurter Wohnungsmarkt hat und wodurch Engpässe in Teilmärkten verhindert werden, sinnvoll wäre.

### **8.3.6 Kommunikation und Kooperation**

Derzeit herrscht in der lokalen Wohnungspolitik die Überzeugung vor, dass es sich bei der AGB Holding um ein wichtiges Instrument der städtischen Wohnungspolitik handelt. Sie trägt mit 50.000 Wohnungen einen großen Teil zur Wohnraumversorgung bei, sodass die Versorgung einkommensschwacher Haushalte trotz zahlreicher auslaufender Belegungsbindungen als wenig problematisch beurteilt wird. Auch zukünftig wird die Stadtverwaltung auf dieses Potenzial zurückgreifen können, da es keine Anzeichen gibt, dass die kommunalen Unternehmen oder Teile davon verkauft werden.

Die AGB Holding leistet durch ihre Aktivitäten auch einen Beitrag zur Stadtentwicklung. Eine bedeutende Leitlinie der AGB ist die soziale Durchmischung, mit der durchweg positive Erfahrungen gemacht wurden. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung kommt der AGB das Auslaufen der Bindungen entgegen, so wird beim Ankauf von Belegrechten auf eine Verteilung auf das Stadtgebiet geachtet. Hinzu kommt eine differenzierte Modernisierungsstrategie der 50er Jahre-Bestände.

Die Nähe zwischen Stadtverwaltung und ABG Holding drückt sich auch darin aus, dass diese die einzige Gesellschaft ist, die in die Erstellung des Wohnraumberichtes und der wohnungspolitischen Leitlinien eingebunden wurde. Zwischen der Verwaltung und der Holding besteht ein ständiger Kontakt. Weitere Wohnungsunternehmen sollen an der Erstellung des Wohnraumversorgungskonzeptes eventuell in Form von Fachgesprächen oder Stellungnahmen beteiligt werden. Aus wohnungswirtschaftlicher Sicht wird eine frühzeitige Einbindung in die Erstellung als vorteilhaft erachtet, um spätere Unstimmigkeiten und Reibungsverluste zu verhindern.

Eine konkrete Zusammenarbeit zwischen den Wohnungsunternehmen existiert nur in geringem Maße. Für die Wohnungsunternehmen untereinander ergeben sich Berührungspunkte bei konkreten Projekten auf Stadtteilebene, z. B. in Stadtteilarbeitskreisen, sowie auf der Verbandsebene. Kooperationen im Sinne strategischer Zusammenarbeit finden nicht statt, was u.a. in den unterschiedlichen räumlichen Handlungsbereichen der Unternehmen begründet ist.

### **8.3.7 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung**

Im Hinblick auf die Folgen, die Hartz IV auf die Wohnungsversorgung hat, wurden bisher noch keine Erfahrungen gesammelt. Neben der ARGE wurde ein Beirat ins Leben gerufen, der sich aus Experten aus der Wohnungswirtschaft, Interessenvertretungen der Mieter und Vermieter, Caritas, der Investitionsbank Hessen und der Wissenschaft zusammensetzt.

Es ist vorgesehen, bis Ende 2005 entsprechende Statistiken auszuwerten, die Auskunft über mögliche Umzugsketten geben können. Sofern sich daraus relevante Zahlen ergeben, werden entsprechende Maßnahmen in die Wege geleitet. Als erster Eindruck wurde eine eher zögerliche Umsetzung festgestellt, da nur Einzelfälle bekannt sind. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass in Frankfurt als Angemessenheitsgrenze neben dem Flächenschlüssel die ortsübliche Vergleichsmiete dient, die in den meisten Fällen eingehalten wird. Mögliche Umzüge hätten dabei zur Folge, dass die ortsübliche Miete bei Neuvermietung nicht eingehalten werden kann.

### **8.3.8 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes**

Aus Sicht der Verwaltung in Frankfurt ist es notwendig, ein Konzept zu erstellen, an dem unterschiedliche Fachbereiche der Verwaltung beteiligt sind, sodass die unterschiedlichen Sichtweisen, die unterschiedliche Akteure vom Wohnungsmarkt haben, zusammengeführt werden können. Die Wohnungspolitische Leitlinien sollten eine gemeinsame Philosophie deutlich machen und gleichzeitig Entwicklungsmöglichkeiten lassen. Die Umsetzung liege dann in den Händen der einzelnen Akteure.

Aus Sicht der Wohnungswirtschaft bietet ein Wohnraumversorgungskonzept die Möglichkeit, eine Basis für eine gemeinsame koordinierte Wohnungspolitik aller relevanten Akteure zu bieten. Dabei sollte auch ein Handlungsrahmen für die tägliche Praxis geschaffen werden, aus dem heraus anhand einzelner Projekte Erfahrungen gesammelt, ausgewertet und weiter entwickelt werden.

Es erfolgt sowohl aus Sicht der Wohnungswirtschaft als auch der Verwaltung die Einschätzung, dass in einem Wohnraumversorgungskonzept keine zu konkreten Maßnahmen benannt werden sollten, da dies für die tägliche Arbeit eher als hinderlich und einengend angesehen wird.

Umfangreiche Konzepte werden insgesamt als wenig sinnvoll erachtet. Vielmehr müsse auch darauf geachtet werden, was für die politische Arbeit notwendig ist. Dabei hat die Handhabbarkeit Vorrang vor der wissenschaftlichen Fundiertheit. Der vorliegende Wohnraumbericht wird nach dieser Einschätzung als zu wissenschaftlich eingestuft. Nachteilig ist ebenso, dass die Verwaltung keinen Zugang zu vielen dort verwendeten Daten hat und somit eine Fortschreibung durch die zuständigen Ämter in dieser Form nicht erfolgen kann.

## **8.4 Halle (Saale)**

Die Stadt Halle an der Saale wurde als Großstadt in Ostdeutschland ausgewählt. In Halle wurden bereits vor dem Start des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost Konzeptionen für den Stadtumbau erstellt. Im Zentrum des Instrumentariums, steht das Stadtentwicklungskonzept Wohnen, das hier näher untersucht und in Halle bereits seit mehreren Jahren umgesetzt wird.

### **8.4.9 Wohnungsmarktsituation**

Halle (Saale) ist als größte Stadt Sachsen-Anhalts und Zentrum des südlichen Landesteils von einem lang anhaltenden Bevölkerungsrückgang betroffen. So sank die Bevölkerungszahl von 309.406 Einwohnern im Jahr 1990 auf 237.093 am Ende des Jahres 2004. Wesentliche Ursachen liegen in dem starken Arbeitsplatzabbau der ehemaligen Chemiewerkerstadt, einer umfangreichen Umlandabwanderung sowie einem starken Geburtenrückgang. Dem steht ein Angebot von aktuell rd. 145.000 Wohnungen gegenüber, entsprechend ist ein Leerstand von ca. 28.000 Wohnungen zu verzeichnen, wovon sich die Hälfte im Altbau befindet. Der Altbau-Leerstand war in Teilen bereits zu DDR-Zeiten vorhanden und kommt inzwischen durch Sanierung zum Teil wieder auf den Markt. Hinzugekommen sind aufgrund der erheblichen Einwohnerverluste Leerstände in den Großwohnsiedlungen, insbesondere in Halle-Silberhöhe (- 40 %).

Insgesamt stellt damit Halle eine typische ostdeutsche Stadtumbaustadt dar, in der in allen Marktsegmenten eine entspannte bis stark entspannte Marktsituation vorherrscht. Entsprechend ist ein moderates Mietniveau ohne nennenswertes Mietererhöhungspotenzial zu verzeichnen.

Aktuell hat sich der Rückgang der Zahl der Wohnberechtigten abgeschwächt, die Umlandabwanderung hat stark abgenommen und die Neubautätigkeit verharrt auf einem niedrigen Niveau. Da gleichzeitig bereits rd. 5.500 Wohnungen zurückgebaut wurden, reduziert sich das Wohnungsüberangebot etwas. Wie die Ergebnisse der Bürgerumfrage zeigen, steigt die allgemeine Wohnzufriedenheit an.

Auf der anderen Seite ist die Situation Halle nach wie vor durch eine hohe Arbeitslosigkeit von über 20 % gekennzeichnet, die Zahl der Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 920 €/Monat liegt bei 27,4 % und stieg in den vergangenen Jahren kontinuierlich leicht an.

Die befragten Akteure erwarten von der zukünftigen Entwicklung in aller erster Linie eine Stabilisierung des Wohnungsmarktes, der trotz Rückbaus sowohl insgesamt als auch im unteren Preissegment weiterhin entspannt bleiben dürfte. Diese Einschätzung wird von A&K geteilt.

#### **8.4.10 Akteure**

##### **Stadtverwaltung**

Im Jahr 2001 wurde das Wohnungsamt aufgelöst, Teilbereiche wurden anderen Ämtern zugeordnet, einige Aufgabenbereiche sind weggefallen. Denn zeitgleich hat das Land Sachsen-Anhalt das Belegungsbindungsgesetz aufgehoben und die Modernisierungsförderung massiv reduziert, zudem wurden die Kooperationsverträge mit den Wohnungsunternehmen seitens der Stadt beendet.

Damit liegt die Wohnungspolitik nunmehr beim

- Fachbereich Stadtentwicklung und -planung
- Fachbereich Bauordnung und Denkmalschutz, Ressort Wohnungsförderung (Wohnungsbauförderung, Vergabe von Wohnberechtigungsscheinen, Mietspiegel)

Insgesamt werden die Fragen der Wohnraumversorgung als Teil des Stadtumbaus behandelt, in diesem Zusammenhang besteht auch ein fachbereichsübergreifendes Netzwerk "infrastruktureller Stadtumbau".

##### **Wohnungsunternehmen**

Als Folge der Vereinigung der bis 1990 selbstständigen Städte Halle und Halle-Neustadt existieren zwei kommunale Wohnungsgesellschaften, und zwar die Hallesche Wohnungsgesellschaft (HWG) und die gemeinnützige Wohnungsgesellschaft Halle-Neustadt (GWG). Die Fusion beider Gesellschaften ist geplant. Beide Unternehmen zusammen verfügen aktuell über rd. 36.500 Wohnungen und damit ein Viertel des Gesamtbestandes, wobei die GWG ausschließlich industriell gefertigten Wohnungsbestand besitzt.

Ein weiteres gutes Viertel des Bestandes befindet sich im Eigentum von 14 Genossenschaften, wovon allein vier einen Bestand von jeweils über 6.000 Wohnungen verwalten, und zwar die

- Bau- und Wohnungsgenossenschaft Halle-Merseburg
- Wohnungsgenossenschaft Freiheit eG
- Wohnungsgenossenschaft "Frohe Zukunft" eG
- Wohnungsgenossenschaft Leuna eG

Die andere knappe Hälfte des Wohnungsbestandes befindet sich in Privateigentum inkl. Zwischenerber.

#### **8.4.11 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium**

Ein als Wohnraumversorgungskonzept bezeichnetes Planwerk liegt in Halle nicht vor, jedoch

- "Leitlinien für die Zukunft des städtischen Wohnens in Halle" (2000) sowie
- die Stadtentwicklungskonzeption Wohnen (2001)
- und der Wohnungsmarktbericht (2004)
- sowie mehrere Stadtteilkonzepte als Stadtumbaukonzepte

die insgesamt der im Forschungsvorhaben verwendeten Definition eines Wohnraumversorgungskonzeptes entsprechen.

Der Anstoß für eine neue Wohnungspolitik in der Stadt Halle erfolgte auf mehreren Ebenen. Zum einen wurde der hohe Problemdruck eines nicht intakten Wohnungsmarktes immer evidenter, und insbesondere bei der 'Wohnungswirtschaftlichen Plattform' - einem Austauschforum der hallischen Wohnungswirtschaft - zum bestimmenden Thema. Zum anderen waren einige Mitarbeiter der Stadtverwaltung Mitglieder in der Expertenkommission wohnungsstruktureller Wandel ("Lehmann-Grube-Kommission") und forcierten vor diesem Hintergrund neue Umsetzungsstrategien.

In einem ersten Schritt wurde eine Lenkungsgruppe 'Wohnen' als informelle Entscheidungsebene unter Führung der Stadtverwaltung (Vorsitz: die Oberbürgermeisterin) mit Vertretern aus Wohnungswirtschaft, Verbänden und Versorgungsunternehmen eingerichtet und so die Thematik Stadtumbau politisch hoch angesiedelt. Zentrales Ergebnis der Lenkungsrunde war die Verabschiedung der "Leitlinien für die Zukunft des städtischen Wohnens", die auf wenigen Seiten die Grundlinien zum Umgang mit dem Bevölkerungsrückgang und Leerstand enthalten. Sie umfassen eine Skizzierung des Leerstandsproblems als Legitimation, benennen Strategien zum Stadtumbau und zur Wohnungsmarktstabilisierung sowie neue Instrumente bzw. Anforderungen an bestehende Vorgehensweisen. Dazu gehörten u.a. die Aufforderung zur Erstellung eines Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen sowie eine laufende Wohnungsmarktberichterstattung.

Das Stadtentwicklungskonzept wurde 2001 bereits vor Auslobung des Wettbewerbs "Stadtumbau Ost" fertig gestellt, sodass seine Ausgestaltung von den üblichen Konzepten abweicht. Das Konzept wurde in leichter Überarbeitung bzw. Ergänzung als Wettbewerbsbeitrag eingereicht und mit dem 3. Platz ausgezeichnet.

Zentraler Handlungsschwerpunkt des Stadtumbaus wurde aber die konkrete Umsetzung auf Stadtteilebene. Hierzu wurden Stadtteil-AGs gebildet und entsprechende maßnahmeorientierte Stadtteilpläne erstellt. Zwischenzeitlich wurde die Bevölkerungs- und Haushaltsprognose aktualisiert sowie 2004 der erste umfassende Wohnungsmarktbericht vorgelegt. Für 2006 ist eine Fortschreibung des Stadtentwicklungskonzeptes vorgesehen, eventuell in Form eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, um bisherige thematische Fehlstellen mit berücksichtigen zu können.

Aufgrund der entspannten Marktsituation sowie um Personal einzusparen, war man im gleichen Zeitraum der Ansicht, auf eine Reihe von wohnungspolitischen Instrumenten verzichten zu können: Mit Abschaffung der Belegungsbindung seitens des Landes sind nur noch für wenige Jahre Belegungsrechte, die über das KfW-Modernisierungsprogramm erworben wurden, in einem Umfang von aktuell ca. 10.000 Wohnungen vorhanden. Zugleich wurden die Kooperationsverträge mit den

Wohnungsunternehmen und die Modernisierungsförderung aufgegeben, der letzte Mietspiegel erschien 2002. Mögliche Fehlbelegungen können mangels Personal nicht überprüft werden.

<b>Wohnraumversorgungskonzept Halle (Saale)</b>		<b>Tab. 12</b>
<b>Erstellung des Konzeptes</b>		
Genauere Bezeichnung:	Stadtentwicklungskonzeption Wohnen	
Erstellungsjahr:	2001	
Bearbeitungsdauer:	13-18 Monate	
Initiator(en):	Stadtverwaltung und Wohnungswirtschaft	
Beteiligte Fachbereiche/Ämter:	Fachbereich Stadtentwicklung und Stadtplanung fachbereichsübergreifendes Netzwerk "Stadtumbau"	
Federführung:	Fachbereich Stadtentwicklung und Stadtplanung	
Beteiligte aus der Wohnungswirtschaft:	Kommunale Wohnungsunternehmen und elf Genossenschaften	
Beteiligte Verbände:	Eigentümerverband, Mieterverband	
Sonstige Beteiligte:	Stadtwerke, EVAG, externe Begleitung und Moderation (ISW)	
Unterstützung durch das Land:	finanziell und fachlich	
Einbindung externer Büros:	teilweise Bearbeitung durch mehrere externe Berater/Planer	
<b>Typisierung des Konzeptes</b>		
Art der Situationsanalyse:	umfassend, erweitert	
Themen der Situationsanalyse:	umfassend	
Art der Prognose:	komplex	
Themen der Prognose:	umfassend	
Art der Ziele:	umfassend	
Art der Maßnahmen:	umfassend, erweitert	
Aktualisierung/Evaluierung:	komplex	
Akteure (Erstellung, Umsetzung):	komplex	
<b>Diverse Planungsgrundlagen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "Leitlinien für die Zukunft des städtischen Wohnens in Halle" (2000)</li> <li>▪ Wohnungsmarktbericht (2004)</li> <li>▪ mehrere Stadtteilkonzepte als Stadtumbaukonzepte</li> </ul>		

Wohnberechtigungsscheine werden zwar noch ausgegeben, da die Mieter immer noch meinen, sie bräuchten diese zum Bezug einer preiswerten Wohnung. Am Markt sind jedoch ausreichend Wohnungen vorhanden, für die kein WBS erforderlich ist.

Die Wohnungssituation für von Obdachlosigkeit bedrohte und Ausländer wird durch Heime ausreichend gesichert. Insgesamt scheint hinsichtlich der sozialen Wohnraumversorgung das Fehlen der Instrumente durch die Marktmechanismen kompensiert zu werden, aufgrund fehlender statistischer Daten kann dies aber nicht belegt werden. Es werden aber keine Problemfälle öffentlich, sodass von einer ausreichenden Versorgung ausgegangen wird. Allerdings ist durch das Fehlen entsprechender Instrumente und Planungen auch keine sozialräumliche Steuerung möglich.

### **8.4.12 Konzepterstellung**

Aufbauend auf den Leitlinien wurde in den Jahren 2000/2001 das Stadtentwicklungskonzept 'Wohnen' mit externen Büros, verwaltungsinternen Arbeitsgruppen sowie in Abstimmung mit der Wohnungswirtschaft erarbeitet. Die Federführung der Erstellung lag beim Fachbereich für Stadtentwicklung und Stadtplanung, die Moderation in Lenkungsgruppe und Wohnungswirtschaftlicher Plattform oblag einem externen Büro.

Das Stadtentwicklungskonzept Wohnen wurde anschließend in den stadtteilbezogenen AG's bzw. in eigenen Stadtteilplänen konkretisiert und detailliert, insbesondere hinsichtlich zu verfolgender Ziele und Maßnahmen.

Nach Fertigstellung des Konzeptes wurde der Stadtumbauprozess auch weiterhin durch die vielfältigen Gremien begleitet, vonseiten der Verwaltung wird aufgrund der tatsächlichen Marktentwicklung, wie sie mit dem Wohnungsmarktbericht 2004 deutlich wurden, sowie weiterer Veränderungen ein Aktualisierungsbedarf gesehen.

### **8.4.13 Konzeptbausteine**

#### **Situationsanalyse und Prognose**

Das Stadtentwicklungskonzept 'Wohnen' ist thematisch auf wohnungswirtschaftlich relevante Aspekte beschränkt, diese sind dann aber sehr umfassend bearbeitet, und zwar sowohl auf gesamtstädtischer Ebene als auch für alle Stadtquartiere. Hierzu gehören auf der einen Seite soziodemographische Daten wie Bevölkerung, Haushalte, Altersstruktur und auf der anderen Seite Angaben zum Wohnungsbestand, und hier v.a. zum Leerstand. Aus der Gegenüberstellung wird eine Wohnungsmarktsituation beschrieben, ergänzt um eine qualitative städtebauliche Bewertung der Quartiere, die dann hinsichtlich des Handlungsbedarfs bewertet und kategorisiert wurden.

Insgesamt wird mit der Situationsanalyse ein guter Überblick geschaffen, einzelne Wohnungsmarktsegmente und ihre Dynamik kommen aber nicht zum Ausdruck, da quantitative Daten in Gänze (z.B. Wohnungsgrößenstruktur, Miethöhen, Mobilität) oder für Teilbereiche (privater Wohnungsbestand) sowie qualitative Aspekte (z.B. Wohnlage) fehlen.

Mit dem Wohnungsmarktbericht 2004 wurde ein Teil dieser Defizite beseitigt, insbesondere durch qualitative Befragungsergebnisse des Wohnungsmarktbarometers, das Teil des Berichtes ist. Es bleiben aber statistische Ungenauigkeiten, wie die Schätzung der Haushaltszahlen oder die Erfassung des Leerstandes.

Es wird versucht, in sehr komplexer Weise möglichst viele Prozesse zu prognostizieren, und zwar die Bevölkerungsentwicklung, Zahl und Struktur der Haushalte, Wohnungsbautätigkeit und Entwicklung der Leerstände. Auch hier gibt es kleinräumige Aussagen. Allerdings werden die Variabilität der Annahmen sowie die teilweisen Ungenauigkeiten der Datenbasis (insbesondere der Haushaltszahlen) nicht diskutiert und keine möglichen Fehlerbandbreiten dargestellt.

Mit dem Wohnungsmarktbericht 2004 wurden auch die bisherigen Prognosen der tatsächlichen Entwicklung gegenübergestellt, und es mussten nach nur zwei Jahren Betrachtungszeitraum zahl-

reiche Abweichungen von den prognostizierten Werten konstatiert werden. Als Konsequenz daraus sollen die Prognosen neu gerechnet und das Konzept überarbeitet werden.

### **Ziele und Maßnahmen**

Die zentralen Ziele wurden bereits in den Leitlinien normativ formuliert, diese wurden durch die Analyse der Konzepterstellung bestätigt und insofern aus der Marktsituation abgeleitet.

Es handelt sich auf der einen Seite um recht allgemein gehaltene Aussagen zu Stadtentwicklung und Wohnungsmarkt, die aber nicht quantifiziert oder mit einem Zeithorizont versehen sind und räumlich oder nach Marktsegmenten nur sehr grob differenzieren. Die Ziele haben damit eher rahmensetzenden Charakter. Auf der anderen Seite werden sehr dezidiert Strategien und vor allem Instrumente zur Steuerung des Stadtumbaus benannt, von denen ein guter Teil im Folgeprozess auch umgesetzt worden ist.

Eine Detaillierung der Ziele sowie konkrete Aussagen zu städtebaulichen Maßnahmen und Maßnahmen der Eigentümer, insbesondere über rückzubauende Gebäude, erfolgt im Rahmen von Stadtteilkonzepten, die in Stadtteil-AGs abgestimmt werden. Diese Ebene ist für die Wohnungsunternehmen am wichtigsten und entspricht ihrer unternehmensstrategischen Perspektive. Dies kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass die AG-Sitzungen überwiegend von der Geschäftsführung und den Vorständen selbst wahrgenommen werden.

#### **8.4.14 Kommunikation und Kooperation**

Der Prozess des Stadtumbaus und der Konzepterstellung und -umsetzung ist in Halle durch ein sehr hohes Maß an Kommunikation und einem hohen Beteiligungsgrad fast aller relevanten Akteure gekennzeichnet.

Die 'Wohnungspolitische Plattform' unter Führung der Wohnungswirtschaft, die Lenkungsgruppe 'Wohnen' unter Vorsitz der Stadtverwaltungsspitze, das extern moderierte 'Netzwerk Stadtumbau' mit einem Netzwerkbrief als publizistische Ebene, sowie die Stadtteilkonferenzen als Entscheidungs- und Arbeitsebene sowie die unterschiedlichen Akteursgruppen werden vielfältig miteinander verknüpft.

Diese Kommunikationsstruktur hat insgesamt zu

- einem verbesserten Informations- und Datenaustausch
- einer verbesserten Markteinschätzung
- einem breiten Verständnis für den Stadtumbau
- einer Veränderung von Unternehmensstrategien und
- einer stärker marktorientierten Planung der Verwaltung

geführt. Allerdings ist dieser Prozess

- ausgesprochen zeitintensiv
- sind erhebliche Redundanzen in den Diskussionen der einzelnen Gremien vorhanden
- ergibt sich ein Problem der Verbindlichkeit der Absprachen.

Darüber hinaus führt er nicht dazu, dass v.a. die Genossenschaften sich hinsichtlich eigener Maßnahmen untereinander ausreichend abstimmen. Von verschiedenen Akteuren wird daher gefordert, zukünftig die Kommunikationsstrukturen zu vereinfachen.

#### **8.4.15 Umsetzung und Fortschreibung**

Halle ist in dem Forschungsvorhaben das Fallbeispiel mit dem inzwischen längsten Umsetzungsprozess (5 Jahre). Die Stadt nimmt in Bezug auf die Steuerung des Stadtumbauprozesses eine Pionierstellung ein, entsprechend wurden im Laufe der Zeit zahlreiche Korrekturen und Weiterentwicklungen vorgenommen, zudem zeigte sich der Wohnungsmarkt ungeahnt dynamisch. Insgesamt ist damit die Umsetzungspraxis vom ursprünglichen Konzept deutlich abgewichen.

Dies betrifft insbesondere die Maßnahmenebene, auf der sich im weiteren Prozess Differenzen zeigten zwischen

- der prognostizierten und der tatsächlichen kleinräumigen Marktentwicklung
- einzelnen unternehmerischen Interessen und
- zur Umsetzbarkeit städtebaulicher Vorstellungen.

Die zu Beginn des Prozesses formulierten Ziele sind hingegen im Wesentlichen geblieben, werden im eigentlichen Sinne aber derzeit auch nicht evaluiert.

Die Wohnungsunternehmen haben sich im Laufe des Prozesses verstärkt marktorientiert ausgerichtet (Marktanalysen, Portfolio, Marketing, zielgruppenspezifische Angebote etc.) und übernehmen damit die Steuerung im Hinblick auf die zielgruppenorientierte Wohnraumversorgung im Sinne des WoFG.

Mit dem Wohnungsmarktbericht wurde ein wichtiges Instrument zum Monitoring und zur Steuerung des Stadtumbauprozesses implementiert. Der Bericht stellt eine überarbeitete und verschlankte Version auf Basis einer von einem wissenschaftlichen Institut erstellten Fassung dar. Die bearbeitete Datentiefe und -breite ist deutlich umfangreicher als im ursprünglichen Konzept und mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden. Durch den Abgleich von Prognose und Monitoring ist jedoch auch eine Steuerung des Prozesses möglich. Inwieweit der Bericht in dieser Form weitergeführt wird, ist offen, vor allem weil das Land Sachsen-Anhalt ein landeseinheitliches, EDV-basiertes Monitoring der Stadtumbaustädte einführen will, dessen Anforderungen derzeit aber noch unklar sind.

Vonseiten der Stadtverwaltung ist geplant, das Konzept zu korrigieren, fortzuschreiben und weiterzuentwickeln. Damit soll gleichzeitig eine

- Neuberechnung der Prognosen
- Überprüfung und Verdeutlichung der strategischen Ziele der Stadtentwicklung
- Zusammenfassung und ein Abgleich der Teilkonzepte
- inhaltliche Erweiterung um bisher nicht berücksichtigte Themen
- Bündelung der durch den Kommunikationsprozess entstandenen Vielfältigkeit

erfolgen. Ob dies in Form eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes oder in einer anderen, weniger zeit- und personalintensiven Form geschehen soll, ist noch in der Diskussion.

#### **8.4.16 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung**

Zum Zeitpunkt der Untersuchung der Fallbeispiele lagen Daten und Informationen über Umfang und Struktur von ALG-II-Empfängern noch nicht in ausreichendem Maße vor. Da mit den Regelungen zur Angemessenheitsgrenze von maximal 4,60 €/qm netto kalt ein großes Marktsegment einbezogen wird, waren bisher nur wenige Überschreitungen zu verzeichnen, sodass insgesamt von einer ausreichenden Wohnraumversorgung ausgegangen wird.

Als etwas schwierig erweist sich derzeit, dass bisher im Stadtumbau der Abriss bzw. die Zusammenlegung von Einraumwohnungen einen Schwerpunkt bildete, die als langfristig wenig marktgängig eingestuft wurden und auch in hohem Maße leer standen. Nun kommt es jedoch durch Hartz IV zu einer forcierten Neugründung von Einpersonenhaushalten durch Teilung bisheriger Bedarfsgemeinschaften und vor allem durch den raschen Auszug von Kindern. Dies geschieht allerdings noch nicht in dem Maße, dass es zu Engpässen gekommen wäre, hierdurch müssen aber ggf. die Rückbaupläne modifiziert werden.

#### **8.4.17 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes**

Zentrale Funktion des Stadtentwicklungskonzeptes war es, die Kehrtwende von einer klassischen wachstumsorientierten Stadtentwicklung hin zu einer Stadtumbaustrategie zu vollziehen. Dies ist in vergleichsweise sehr kurzer Zeit - auch dank eines umfangreichen Kommunikationsprozesses - gelungen. Die umfassenden Datenanalysen haben zu einer eindringlichen Verdeutlichung der tatsächlichen Marktsituation und vor allem der mittelfristig zu erwartenden Entwicklungen beigetragen.

Damit ist es gelungen

- eine gesamtstädtische Diskussion anzuregen,
- die Diskussionen zu versachlichen und das negative Stigma des Rückbaus zu minimieren,
- eine ämterübergreifende Zusammenarbeit zu intensivieren,
- neue Schwerpunktsetzungen in der Stadtentwicklung vorzunehmen,
- eine strategische Neuausrichtung mehrerer Wohnungsunternehmen zu befördern.

Das Konzept war allerdings nicht hinreichend in der Lage, die vielfältigen und dynamischen Probleme auf der Maßnahmenebene ausreichend vor auszuplanen, sodass es im Umsetzungsprozess zu deutlichen Veränderungen kam, die insgesamt eine Überarbeitung des Konzeptes erforderlich machen. Für die Steuerung der sozialen Wohnraumversorgung hat das Konzept bisher nur eine untergeordnete Funktion, diese wird überwiegend individuell von den Wohnungsunternehmen übernommen.

## 8.5 Kiel

Die Landeshauptstadt Kiel verfügt bisher noch nicht über ein Wohnraumversorgungskonzept oder vergleichbare Planungsgrundlagen. Dieser Umstand erhält dadurch einen besonderen Stellenwert, dass die Stadt seit mehreren Jahren nicht mehr Eigentümer eines kommunalen Wohnungsunternehmens ist und daher über kein 'klassisches' Steuerungsinstrument im Hinblick auf die Wohnraumversorgung und Umsetzung wohnungspolitischer Maßnahmen mehr verfügt.

Durch einen Beschluss des Stadtrates wurde nunmehr aber im Spätsommer 2005 der Prozess zur Aufstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes angestoßen, sodass Anfang 2006 mit der Bearbeitung begonnen werden soll.

### 8.5.18 Wohnungsmarktsituation

Die Landeshauptstadt Kiel befindet sich in einem Strukturwandel von einem industriell geprägten Standort (v.a. Schiffbau) hin zu einem Dienstleistungs- und Technologiestandort. Dieser Strukturwandel geht einher mit Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsabwanderungen. Die Arbeitslosenquote lag 2004 mit 11,5 % etwas über dem Landesdurchschnitt.

Die Stadt Kiel hat bereits seit den 1990er Jahren stetige Bevölkerungsabnahmen zu verzeichnen, die in den letzten Jahren allerdings eine zurückgehende Tendenz aufweisen. Heute hat die Stadt etwas mehr als 230.000 Einwohner. Die BBR-Bevölkerungsprognose hält bis zum Jahr 2015 ein Absinken der Bevölkerungszahl auf unter 220.000 Einwohner für wahrscheinlich.<sup>26</sup>

Die Bautätigkeit war in Kiel in den 1990er Jahren rückläufig. Nachdem im Jahr 2001 nur noch 190 Wohnungen fertig gestellt wurden, haben sich die Fertigstellungszahlen allerdings inzwischen wieder etwas erhöht, der Wohnungsbestand beläuft sich auf rd. 129.000 Wohnungen.

Insgesamt kann die aktuelle Wohnungsmarktsituation in Kiel als entspannt bezeichnet werden. Während das Mietwohnungsangebot im höherpreisigen Bereich aufgrund der geringen Bautätigkeit eher knapp ist, bestehen in weniger attraktiven Beständen, insbesondere im Großwohnsiedlungsbereich oder in ungünstigeren Lagen, sogar Vermietungsprobleme und Wohnungsleerstand.

Diese entspannte Marktsituation bildet auch die Grundlage dafür, dass derzeit keine Probleme im Hinblick auf die Wohnraumversorgung von Gruppen mit Zugangsproblemen zum Markt vorhanden sind. Es bestehen jedoch aufseiten der Fachabteilungen der Stadtverwaltung Unsicherheiten darüber, wie sich diese Situation zukünftig entwickeln wird. Denn bis zum Jahr 2015 wird sich allein die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen von derzeit 13.800 auf 8.700 Wohnungen und damit um mehr als ein Drittel verringern.

---

1 Dabei ist aber zu beachten, dass die Prognose für das Jahr 2004 bereits 4.000 Personen unterhalb der tatsächlichen Bevölkerungszahl liegt.

### **8.5.19 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium**

Derzeit gibt es einzelne Beschlüsse und Maßnahmen zur Förderung der Ein- und Zweifamilienhausbaus. Diese basieren auf einer Untersuchung zur Stadt-Umland-Wanderung. Dabei geht es u.a. um eine Ausweitung des Bauflächenangebotes im Rahmen des Programms "Wohnen in Kiel" und um die Wohnraumförderung: Bau von Eigenheimen durch verbilligte Erbbaurechte oder Förderung des Baus von Mietreihenhäusern.

Darüber hinaus bestehen einzelne Maßnahmen im Rahmen der Wohnungsnotfallhilfe. Kooperationsverträge mit Wohnungsunternehmen gibt es einen - allerdings demnächst auslaufenden - mit einer kleinen Wohnungsgenossenschaft (90 WE) in der Großsiedlung Kiel-Mettenhof. Da noch rd. 10 % des Kieler Wohnungsbestandes belegungsgebunden ist, spielt die Wohnungsvermittlung durch das Wohnungsamt noch eine Rolle.

### **8.5.20 Wohnungswirtschaft**

Die Anbieterstruktur auf dem Kieler Wohnungsmarkt ist durch einige große Wohnungsunternehmen und zahlreiche Genossenschaften geprägt. Größter Anbieter am Markt ist die ehemals kommunale Wohnungsbaugesellschaft (KWG), deren rd. 11.000 Wohnungen im Kieler Stadtgebiet im Jahr 1998 zuerst an die WCM verkauft und von dieser im Jahr 2004 an die US-amerikanische Investmentfirma Blackstone weiterveräußert wurden. Weitere wichtige Akteure mit jeweils mehreren tausend Wohneinheiten in Kiel sind die DGAG (die ehemals landeseigene LEG Schleswig-Holstein) sowie die inzwischen an den ebenfalls US-amerikanischen Investor Fortress veräußerte GAGFAH und die Deutsche Annington GmbH. Letztere hat im Jahr 2003 das Wohnungsunternehmen BIG Heimbau übernommen. Damit befinden sich nahezu alle größeren Kieler Wohnungsbestände, einschließlich der noch in der Bindung befindlichen Sozialwohnungen, im Eigentum von renditeorientierten Unternehmen, die erhöhte Anforderungen an die Rentabilität der Bestände und ihrer Bewirtschaftung stellen und damit auch eine stärkere professionalisierte Ausrichtung auf den Markt aufweisen. Darüber hinaus kommt es in nennenswertem Umfang zu Einzelprivatisierungen sowohl an Mieter als auch an Kapitalanleger.

Im Hinblick auf Kooperationen der Wohnungswirtschaft gibt es in Kiel seit vielen Jahren eine Bezirksarbeitsgemeinschaft (BAG) der lokalen Wohnungsunternehmen, in der alle größeren Unternehmen und Genossenschaften sowie wohnungswirtschaftliche Verbände (VNW, BfW, Grundeigentümerverband) vertreten sind. In diesem Rahmen bestehen auch einzelne Arbeitskreise z. B. zum Thema "Hartz IV". Diese Arbeitsgemeinschaft hat ihre Ursprünge und Wurzeln noch in den Zeiten der Gemeinwirtschaft.

Das Verhältnis zwischen den Wohnungsunternehmen, aber auch zwischen der Stadt und den einzelnen Unternehmen, wird als gut und tragfähig bezeichnet. Ein zentraler Faktor hierfür ist eine langjährige Kontinuität bei den Vertretern und handelnden Personen. Da viele Akteure trotz der Veräußerungen von Wohnungsunternehmen die gleichen sind, blieben häufig die Ansprechpartner erhalten. Insofern können hier noch keine gesicherten Aussagen über die Auswirkungen der Unternehmensverkäufe auf die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Unternehmen gemacht werden. Allerdings zeichnet sich bei einzelnen der übernommenen Unternehmen in letzter Zeit eine

gewisse Zurückhaltung im Hinblick auf die Zusammenarbeit und die Beteiligung an Aktionen der Arbeitsgemeinschaft ab. Dieses zeigt sich auch im Hinblick auf die geplante Erstellung des Wohnraumversorgungskonzepts.

### **8.5.21 Konzepterstellung und -inhalte**

Seit 2002 wurde in Kiel über die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts diskutiert. Während aufseiten der Verwaltung die zuständige Fachabteilung einem solchen Vorhaben insgesamt positiv gegenüberstand, gab es auf der Ebene der obersten Verwaltungsspitze sowie im Politikbereich keine hinreichend positive Resonanz. Dadurch war eine Erstellung blockiert, und auch Initiativen seitens des Landes Schleswig-Holstein im Hinblick auf die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts als Grundlage für eine mögliche Fördermittelvergabe fanden lange Zeit keinen Widerhall.

Die Gründe für den inzwischen erfolgten Meinungsumschwung bei den Spitzen von Verwaltung und Politik lassen sich nicht eindeutig identifizieren. Eine Rolle hat sicherlich gespielt, dass Kiel als Landeshauptstadt die einzige größere Stadt in ganz Schleswig-Holstein war, die noch nicht die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes beschlossen hatte und von daher so etwas wie eine negative Alleinstellung hatte. Darüber hinaus hat sich im Verlauf dieses Jahres auch gezeigt, dass im Zuge der Hartz IV-Gesetzgebung Entwicklungen in Gang gesetzt worden sind, die das Thema (soziale) Wohnraumversorgung wieder stärker in den Mittelpunkt gerückt haben; hierzu gehört v.a. eine deutlich gestiegene Nachfrage nach kleinen und preisgünstigen Wohnungen.

In Hinblick auf die Hartz IV-Gesetzgebung und die damit verbundene Problematik der Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums können in Kiel zum jetzigen Zeitpunkt aber noch keine klaren Aussagen getroffen werden. Es zeichnet sich jedoch ab, dass sich die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, die die Angemessenheitskriterien deutlich überschreiten, voraussichtlich in handhabbaren Größenordnungen bewegen wird.

In Anbetracht der auslaufenden Belegungsbindungen werden vertragliche Festlegungen mit der Wohnungswirtschaft von der Fachverwaltung als wichtig angesehen. Als Defizit wird vonseiten der Stadt weiterhin gesehen, dass es im Bereich der Quartiersentwicklung derzeit keine Zusammenarbeit mit den Wohnungsunternehmen gibt. Angesichts dessen gibt es bei der Stadtverwaltung gewisse Informationsdefizite hinsichtlich der Situation in den einzelnen Stadtquartieren. Diese Situation könnte sich im Rahmen der Konzepterstellung verbessern.

Aufseiten der Stadtverwaltung wird ebenfalls deutlich gesehen, dass der gegenwärtig insgesamt geringe Problemdruck im Hinblick auf die Versorgung schwächerer Haushalte nur auf der entspannten Wohnungsmarktsituation basiert und bei einem möglichen Anziehen der Nachfrage sich schnell erhöhen könnte.

Die lokale Wohnungswirtschaft stand der Erstellung eines Konzeptes anfänglich ebenfalls mit einer gewissen Skepsis und abwartenden Haltung gegenüber. Hier hat jedoch im Verlauf des letzten Jahres ein gewisser Uorientierungsprozess stattgefunden, sodass nunmehr eine breite Bereitschaft zu aktiver Mitarbeit vorhanden ist. Ein Aspekt, der zu dieser Veränderung beigetragen hat, sind Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung des Wohnungsmarktes und die daraus resultieren-

den Konsequenzen für die Wohnungsanbieter. Hier erhoffen sich die Anbieter eine verlässliche Planungsgrundlage von dem Konzept.

Weiterhin ist von Bedeutung, dass sich die (meisten) Wohnungsunternehmen in den Erstellungsprozess des Konzeptes einbringen wollen, um aktiv an der Analyse und insbesondere Maßnahmen-gestaltung mitwirken zu können. Einzelne Wohnungsunternehmen stehen z.B. auch dem Abschluss von Kooperationsverträgen mit der Kommune grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber, da ggf. auf diesem Wege zusätzliche Möglichkeiten geschaffen werden können, auch weniger attraktive Bestände zu verwerten.

Vor diesem Hintergrund besteht nunmehr eine gemeinsame Initiative aus Stadtverwaltung und Wohnungswirtschaft zur Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes, d.h. die Wohnungsunternehmen sind von vornherein intensiv eingebunden. Die Kooperation geht soweit, dass sich die meisten der in der BAG vertretenen Unternehmen an der Finanzierung der Konzepterstellung beteiligen.

Die Federführung für die Konzepterstellung, die durch ein externes Büro erfolgen soll, liegt beim "Amt für Wohnen und Grundsicherung, Soziale Wohnraumversorgung" (Wohnungsamt). Innerhalb der Verwaltung soll das Konzept gemeinsam mit dem Stadtplanungsamt und dem Sozialamt ämterübergreifend betreut werden, die BAG wird ebenfalls Vertreter benennen, sodass vom Beginn des Erstellungsprozesses an ein hohes Maß an Kooperation und Kommunikation zwischen den Akteuren stattfinden kann.

Den inhaltlichen Ausgangspunkt für die Konzepterstellung bildet ein Leistungskatalog, der im Sommer 2005 in einer ersten Fassung vom Wohnungsamt erstellt wurde. Hierin sind auch die vonseiten des Landes Schleswig-Holstein empfohlenen Aspekte aus der "Arbeitshilfe zur Erstellung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte" berücksichtigt.

Dieser Katalog wurde mit der Wohnungswirtschaft abgestimmt und dann in die politischen Gremien gegeben. Dort ist das Vorhaben inzwischen befürwortet worden, die entsprechenden Mittel sind in den Haushalt 2006 eingestellt.

Im Hinblick auf die Inhalte, Reichweite und Schwerpunkte des zu erstellenden Konzepts wird bereits in diesem frühen Stadium deutlich, dass es unterschiedliche Akzentsetzungen zwischen Stadtverwaltung und Wohnungswirtschaft gibt.

So ist es für die Stadt wichtig, dass im Rahmen des Konzepts Analysen und Strategien sowohl für die Gesamtstadt als auch für einzelne Stadtteile bzw. Wohnquartiere erstellt werden. Das Konzept soll nach Maßgabe der Politik als Gesamtkonzept angelegt werden, d.h. es soll die Entwicklung des gesamten Wohnungsmarktes von Kiel beschrieben werden. Als Grundlagen sollen die demographische und die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt dargestellt werden. Die Stadt Kiel hat sich das Leitmotiv gegeben, eine ausgeprägt familienfreundliche Stadt zu sein. Dieses Bestreben soll sich auch in den Zielen und Maßnahmen des Wohnraumversorgungskonzeptes entsprechend niederschlagen.

Für die Kieler Wohnungsunternehmen sind die übergeordneten gesamtstädtischen Entwicklungslinien hingegen von nachrangiger Bedeutung, für sie kommt es vor allem darauf an, kleinräumige Grundlagen für die (Weiter-)Entwicklung ihrer Wohnungsbestände in den Stadtteilen zu erhalten.

Vor diesem Hintergrund wird sich auch zeigen, inwieweit die in der Arbeitshilfe des Landes formulierte bedarfsorientierte Vorgehensweise mit den stark nachfrageorientierten Strategien der Wohnungsunternehmen harmonisieren wird. Dadurch, dass diese unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen aber bereits in der Planungs- und Ausschreibungsphase berücksichtigt werden können, sind entsprechende Differenzierungen möglich.

Wichtig sowohl für die Stadt als auch die Wohnungsunternehmen ist, dass in dem zu erstellenden Wohnraumversorgungskonzept Ziele und Maßnahmen zu den einzelnen Bereichen so konkret formuliert werden, dass sie von praktischem alltäglichen Nutzen sind und auf dieser Basis Veränderungen initiiert werden können.

Es ist vorgesehen, das Kieler Wohnraumversorgungskonzept bis zum Ende des Jahres 2006 zu erstellen und zu verabschieden.

## **8.6 Köln**

Mit der Stadt Köln wurde eine Großstadt mit einem dynamisch wachsenden Wohnungsmarkt als Fallstudie ausgewählt. Die Stadt verfügt mit dem Gutachten zum Wohnungsgesamtplan über eine wissenschaftliche Grundlage für ein Wohnraumversorgungskonzept. Daraus wurde der Wohnungsgesamtplan entwickelt, der Leitlinien der städtischen Wohnungspolitik und ein Handlungskonzept beinhaltet, und vom Rat beschlossen wurde. Das Konzept befindet sich im Anfangsstadium der Umsetzung.

### **8.6.1 Wohnungsmarktsituation**

Der Kölner Wohnungsmarkt ist durch Nachfrageüberhänge geprägt. Das Miet- und Kaufpreisniveau ist entsprechend hoch und vergleichbar mit dem in Stuttgart und z.T. auch in Frankfurt. Im NRW-Vergleich weist Köln mit die höchsten Preise auf. Es handelt sich dabei insgesamt um eine ausgeprägte "Mieterstadt", die Eigentumsquote beträgt lediglich 21 %, allerdings belegt Köln damit unter den größten deutschen Städten mit ihren insgesamt niedrigen Wohneigentumsquoten bereits den vierten Rang.

Die Kölner Bevölkerung ist in den vergangenen 15 Jahren langsam, aber stetig gestiegen. 1990/1991 wurde die Millionengrenze überschritten und im Jahr 2005 konnten 1,022 Mio. Einwohner erreicht werden. Das Wachstum ist das Ergebnis von arbeitsmarktorientierten Wanderungsgewinnen aufgrund einer positiven wirtschaftsstrukturellen Entwicklung der Stadt, insbesondere im Zeitraum von 1995 bis 2002. In dieser Periode konnte ein starker Beschäftigungsanstieg im Dienstleistungsbereich Beschäftigungsverluste im sekundären Sektor deutlich überkompensieren.<sup>27</sup>

An das unmittelbare Umland verliert Köln zugleich stetig Einwohner, im Saldo ca. 4.000 p.a. in den letzten Jahren. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung war in den letzten 15 Jahren insgesamt in

---

<sup>27</sup> Von 2002 auf 2003 kehrte sich der Trend jedoch stark ins Negative, d.h. auch im Dienstleistungsbereich gingen, noch mehr als im produzierenden Bereich, Arbeitsplätze verloren, und die Beschäftigtenentwicklung tendierte jüngst rückläufig.

etwa ausgeglichen. Mittelfristig (bis 2015) wird für Köln eine in etwa konstante Einwohnerzahl prognostiziert, und es wird erst längerfristig mit einem Rückgang gerechnet. In Hinblick auf die Zahl der Haushalte ist nach vorsichtigen Prognosen jedoch bis zum Jahr 2015 gegenüber 2000 mit einem Anstieg vor allem aufgrund von Haushaltsverkleinerungen von 4 % zu rechnen, d.h. der Nachfragedruck auf den Wohnungsmarkt wird sich insgesamt tendenziell weiter verstärken.

Eine besondere und große Problemgruppe stellen für die Wohnungs- und Sozialpolitik Kölns Haushalte mit Migrationshintergrund dar (Ausländeranteil an den Einwohnern: 17 %), da diese weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug betroffen sind und im Hinblick auf diese Gruppen bereits eine deutliche, noch weiter fortschreitende Segregation festgestellt werden muss.

Die aktuell angespannte Wohnungsmarktsituation lässt sich an dem hohen Preisniveau ablesen, das auf eine Wohnraumknappheit hindeutet. Es fehlen insbesondere bezahlbare große innerstädtische Mietwohnungen sowie Grundstücke für den individuellen Einfamilienhausbau. Auch im unteren Mietpreissegment sind die Einschätzung, die von einem sich noch weiter anspannenden Markt ausgehen, plausibel. Dem aufgrund auslaufender Bindungen zukünftig weiter stark zurückgehende Bestand an Sozialwohnungen von derzeit ca. 11 % des Mietwohnungsbestandes steht ein ungebrochener Bedarf an preisgünstigem Wohnraum gegenüber. Die jährliche Bauleistung war jedoch in den letzten Jahren mit unter 3 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner zu niedrig, um das Wohnungsangebot im nachgefragten Umfang zu vergrößern. Ein wesentlicher Hintergrund in Köln ist in der Knappheit günstigen Baulands zu sehen. Im Jahr 2004 stieg die Fertigstellungszahl auf 3.267 Wohnungen (und damit über 3 WE je 1.000 Einwohner) an. Zugleich ging allerdings die Zahl der Baugenehmigungen im zweiten Jahr in Folge zurück. Daher ist mit einer weiteren Steigerung der Fertigstellungszahlen kurzfristig nicht zu rechnen.<sup>28</sup>

Entsprechend liegt aus Sicht der Stadtverwaltung und des städtischen Wohnungsunternehmens in Köln insgesamt eine angespannte Wohnungsmarktlage vor. Dies trifft sowohl auf die aktuelle allgemeine Marktlage als auch für die zukünftige Marktlage zu. Im Bereich des unteren Mietpreissegments wird sogar eine Verschärfung der Situation bis 2015 hin zu einer sehr angespannten Wohnungsmarktlage erwartet.

### 8.6.2 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium

Das Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Köln setzt sich aus zwei zentralen Elementen zusammen:

- Das **Gutachten zum Wohnungsgesamtplan** der Stadt Köln. Das Gutachten wurde im Herbst 2003 fertig gestellt.
- Der **Wohnungsgesamtplan** selbst. Darin werden Leitlinien der städtischen Wohnungspolitik formuliert und es beinhaltet insbesondere ein Handlungskonzept. Vorläufer ist ein Wohnungs-

---

<sup>28</sup> Vertiefende Informationen zur Wohnungsbautätigkeit in Köln 2004 und 2005 gibt auch der von der Stadt Köln erstellte und herausgegebene Bericht „Wohnungsbau in Köln 2004 – Steigerung der Investitionstätigkeit“.

gesamtplan aus dem Jahr 1990. Der Wohnungsgesamtplan wurde 2004 vom Rat der Stadt Köln beschlossen (zehn Monate später als das Gutachten).

Als weitere Elemente des lokalen wohnungspolitischen Instrumentariums sind zu nennen:

- Die **Wanderungsmotivuntersuchung 2003** zur Stadt-Umland-Wanderung, die parallel zum Gesamtplan vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik erstellt wurde. Die Ergebnisse daraus wurden im Gutachten aufgenommen.
- Der **Wohnungsversorgungsbetrieb** als Teil der Kommunalverwaltung. Diesem obliegen der Betrieb und die Verwaltung von Unterkünften und Wohnungen für Wohnungssuchende, obdachlos gewordene Personen und Flüchtlinge und Aussiedler sowie deren Beratung.
- Die Anwendung der **Zweckentfremdungsverordnung**.

### 8.6.3 Konzepterstellung und Akteure

Aufgrund von Strukturveränderungen in der Stadtverwaltung ist seit einiger Zeit die Zuständigkeit für die Wohnungsversorgung auf verschiedene Stellen verteilt, wo durch gegenwärtig eine klare Verortung der Kompetenzen in der Verwaltung (noch) kaum möglich ist. Eine personell gebundene hohe Fachkompetenz ist aber nach wie vor vorhanden. Analog dazu ist die wohnungspolitische Zuständigkeit auf drei Ausschüsse des Stadtrates verteilt.

<b>Wohnraumversorgungskonzept Köln</b>		<b>Tab. 13</b>
<b>Erstellung des Konzeptes</b>		
Genauere Bezeichnung:	Wohnungsgesamtplan 2003, auf Grundlage von: Gutachten zum Wohnungsgesamtplan der Stadt Köln (extern erstellt)	
Ausrichtung:	wohnungswirtschaftlich	
Erstellungsjahr:	2003	
Bearbeitungsdauer:	länger als 18 Monate	
Initiator(en):	Stadtverwaltung; politische Gremien	
Beteiligte Fachbereiche/Ämter:	Amt für Stadtentwicklung und Statistik Amt für Wohnungswesen Stadtplanungsamt	
Federführung:	Amt für Stadtentwicklung und Statistik	
Beteiligte aus der Wohnungswirtschaft:	kommunale(s) Wohnungsunternehmen, sonstige Wohnungseigentümer	
Beteiligte Verbände:	Eigentümerverband, Mieterverband	
Sonstige Beteiligte:	Politische Gremien: Rat, Sozialausschuss, Stadtentwicklungsausschuss	
Unterstützung durch das Land:	keine Unterstützung	
Einbindung externer Büros:	teilweise extern	

<b>Typisierung des Konzeptes</b>	
(Bewertet wurde der Wohnungsgesamtplan 2003 in Zusammenschau mit dem Gutachten zum Wohnungsgesamtplan)	
Art der Situationsanalyse:	umfassend bis komplex, erweitert durch Expertengespräche
Themen der Situationsanalyse:	komplex
Art der Prognose:	komplex (Rechenmodell), erweitert durch Expertengespräche
Themen der Prognose:	komplex, erweitert (Szenarien)
Art der Ziele:	Komplex, abgeleitet
Art der Maßnahmen:	komplex, erweitert (Kooperation mit Wohnungswirtschaft und weiteren Akteuren)
Aktualisierung/Evaluierung:	komplex (Wohnungsmarktbeobachtung vorgesehen)
Akteure (Erstellung, Umsetzung):	umfassend (ämterübergreifende Abstimmung, Wohnungsbauforum geplant)
<b>Weitere Planungsgrundlagen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wanderungsmotivuntersuchung</li> </ul>	

Hinsichtlich der Erstellung des Wohnraumversorgungskonzeptes erfolgte die Koordinierung federführend durch das Amt für Stadtentwicklung und Statistik. Darüber hinaus waren das Stadtplanungsamt und das Amt für Wohnungswesen beteiligt.

Im Rahmen der Fallstudie wurde bei folgenden Stellen recherchiert:

- Amt für Stadtentwicklung und Statistik
- Amt für Wohnungswesen
- Wohnungsversorgungsbetrieb der Stadt Köln

Größter Anbieter auf dem Kölner Wohnungsmarkt ist die GAG Immobilien AG. Sie verfügt über rund 42.000 Wohnungen und damit über einen Marktanteil von rd. 10 %. Das Unternehmen ist mehrheitlich (69 %) in städtischem Eigentum und hat aufgrund seines mit Abstand höchsten Anteils am Mietwohnungsmarkt einen hohen Einfluss auf die Wohnraumversorgung der Stadt. In den 1990er Jahren erfolgten verstärkt Neubauinvestitionen, derzeit konzentriert sich das Unternehmen auf die Modernisierung des Bestandes. Im Übrigen ist der Kölner Wohnungsmarkt durch viele kleine, private Anbieter geprägt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche kleinere und mittelgroße Wohnungsgenossenschaften.

Im Rahmen der Studie zum Wohnungsgesamtplan wurden zwei Szenarien zur zukünftigen Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung aufgestellt (vgl. Abschn. 1.1.2). Die Verwertung dieser Ergebnisse für die weitere Arbeit erfolgte zunächst durch die Verwaltung, indem die beteiligten Ämter eine der beiden Varianten als Zielvariante ausgewählt haben. Diese Auswahl wurde als Vorschlag in die Politik gegeben. Der Entscheidungsprozess zwischen den beiden Varianten, von denen eine als Grundlage für das Handlungskonzept fungieren sollte, erfolgte somit verwaltungsintern und wurde als Vorschlag an die Politik weiter gegeben. Dabei fiel die Entscheidung auf das wohnungspolitische Handlungsszenario, das eine insgesamt sehr positive Entwicklung beschreibt bzw. bewirken soll. Dabei wurde vonseiten der Verwaltung auf die Gefahren allzu positiver Entwicklungsszenarien hingewiesen, da sich infolge dessen der Handlungsdruck vermindern könnte.

Inhaltlich waren bzgl. der im Gutachten durchgeführten Analysen und Prognosen ergänzende Aussagen zum Segment der mietpreisgünstigen Wohnungen notwendig. Dies wurde mit dem Handlungskonzept ergänzt. Dabei geht es im Besonderen um das Fehlen von Aussagen zu den 50er/60er Jahre-Beständen, die sich aufgrund reger Modernisierungstätigkeiten verändern und dem preiswerten Wohnungsmarktsegment verloren gehen. Auch wurden im Gutachten keine Aussagen dazu gemacht, wie auf das Auslaufen der Belegungsbindungen reagiert werden soll.

#### **8.6.4 Konzeptbausteine**

##### **Situationsanalyse und Prognose**

Das Gutachten zum Wohnungsgesamtplan beinhaltet eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen und Trends auf dem Wohnungsmarkt. Des Weiteren werden die vorhandenen Bevölkerungsprognosen aufgearbeitet und darauf aufbauend eine Haushaltsprognose erstellt. Die mögliche Haushaltsentwicklung und der sich daraus ergebende Wohnungsbedarf werden anhand zweier Szenarien ermittelt: Einem "Status Quo"-Szenario wird ein wohnungspolitisches Handlungsszenario mit dem Ziel einer deutlichen Angebotsausweitung (insbesondere auch im Eigenheimbereich) gegenübergestellt, das der Abwanderung entgegenwirken und zum Sinken der Verknappungspreise führen soll.

Das Konzept widmet der ausländischen Wohnbevölkerung (wie unter den Fallstudienstädten sonst nur noch in Frankfurt und voraussichtlich in Duisburg) als Nachfragergruppe besondere Aufmerksamkeit und arbeitet Besonderheiten, z.B. in Bezug auf das Einkommensniveau oder die Wohnflächeninanspruchnahme, heraus.

Die Situationsanalyse und die Prognose sind in ihrer Anlage und Durchführung als komplex zu bezeichnen. Die Prognose wurde durch die beiden beschriebenen Varianten inhaltlich erweitert. Der Haushaltsprognose liegt ein komplexes Rechenmodell eines externen Gutachters zu Grunde.

##### **Ziele und Maßnahmen**

Das extern erstellte Gutachten zum Wohnungsgesamtplan enthält wohnungspolitische Empfehlungen und gesamtstädtische, aus den Prognosen abgeleitete Eckwerte für die anzustrebenden Neubauzahlen im Einfamilienhaus- und im Geschosswohnungsbereich. Nicht formuliert sind darin aber insbesondere konkrete Maßnahmen. Letztere wurden im Handlungskonzept, dem Hauptteil des Wohnungsgesamtplans, entwickelt. Die Maßnahmen sind auf die Gesamtstadt bezogen und nicht weiter stadträumlich differenziert, inhaltlich aber komplex. Einen Schwerpunkt bilden Kooperationen mit der Kölner Wohnungswirtschaft und die regionale Koordination, die intensiviert werden sollen. Dem Handlungskonzept sind Leitlinien (Ziele) der Wohnungspolitik vorangestellt, die teilweise auf den Empfehlungen des Gutachtens basieren und somit abgeleitet wurden.

Die zentrale Zielstellung des Handlungskonzepts ist die Ausweitung des Wohnangebots, ausgerichtet an den genannten gesamtstädtischen Zielzahlen des Gutachters. Dabei soll offensichtlich auch die dynamisierende Wirkung konkreter Zielzahlen genutzt werden.

Der Bereich des preiswerten Wohnens wurde nicht in die Zielformulierung einbezogen, so wie er bereits bei den Analysen und Prognosen nicht betrachtet wurde. Es wird diesbezüglich aus der All-

tagserfahrung heraus eingeschätzt, dass rund 50.000 Haushalte auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind und jährlich 1.000 neue preisgünstige Wohnungen errichtet werden sollen.

### **8.6.5 Umsetzung und Fortschreibung**

Beim Wohnungsgesamtplan gibt es einige Aspekte, die noch nicht hinreichend berücksichtigt sind und hinsichtlich derer auch aus Sicht der Verwaltung noch Ergänzungsbedarf besteht.

So konzentriert sich im Hinblick auf die maßnahmenbezogenen Inhalte das zentrale Instrumentarium nahezu ausschließlich auf die Baulandbereitstellung. Zwar beinhaltet das Konzept auch stadtentwicklungspolitische Ziele, im Hinblick auf die Wohnungsversorgung geht es jedoch fast ausschließlich um Neubau. Zentrale Bereiche sind dabei das Wohnen im Alter und Angebote für Bauprojekte. Weiterhin wird in dem Konzept die Maßnahmenformulierung nicht bis zum Ende geführt. Um ein in sich geschlossenes Konzept zu haben, müssten Strategien zur Umsetzung der Ziele formuliert werden, die z.B. über die Bereitstellung von Bauland hinausgehen. In einem weiteren Schritt müssten Hinweise darauf entwickelt werden, wie die Akquirierung von Investoren erfolgen könnte oder wer die Ziele tatsächlich umsetzen soll.

Eine Umsetzung des Konzeptes bzw. einzelner Maßnahmen auf dessen Grundlage hat bisher noch nicht stattgefunden. Handlungsdruck ergibt sich aber insbesondere aus dem zunehmenden Verlust an Belegungsbindungen - in zehn Jahren ist mit einer weiteren Halbierung zu rechnen. Die Folgen auslaufender Bindungen sind zum Teil zwar überschaubar - insbesondere bei den Genossenschaften verändert sich im Hinblick auf das Mietniveau wenig-, allerdings gehen die Steuerungsmöglichkeiten verloren. Dennoch erfolgt vonseiten der Stadt keine genauere Analyse von Marktsegmenten und Zielgruppen. Eine Steuerung vollzieht sich aktuell über die GAG, deren Belegungspolitik sich in Kombination mit Kooperationsverträgen eingespielt und bewährt eingespielt hat.

Die Überprüfung und Weiterentwicklung des Wohnungsgesamtplanes wird von der Stadtverwaltung als sehr wichtig erachtet und ist bereits für 2006 vorgesehen. Dabei soll zunächst die Prognose überprüft und beurteilt werden. Es ist nicht vorgesehen, die Empfehlungen zu bearbeiten. Eine zentrale Rolle soll zukünftig das Wohnungsmonitoring spielen, welches für die Stadt Köln entwickelt wird. Zur Umsetzung ist im Rahmen des Konzeptes der Stadt Köln die Einrichtung eines Wohnungsbauforums sowie eines Wohnungsmarktbeobachtungssystems vorgesehen (vgl. nachfolgenden Abschnitt).

### **8.6.6 Kommunikation und Kooperation**

Da der Bereich der Wohnungsversorgung in der Kölner Kommunalverwaltung im Wesentlichen auf drei Bereiche verteilt ist (s.o.), kommt es bei der Steuerung der Wohnraumversorgung sehr stark auf die gute Zusammenarbeit der einzelnen Stellen an.

Die Versorgung bestimmter Zielgruppen soll zukünftig verstärkt mithilfe von Kooperationsvereinbarungen, die Belegungsrechte mit Laufzeiten von bis zu 15 Jahren beinhalten, sichergestellt werden. Das Anmieten und Verwalten von Wohnungen durch den Wohnungsversorgungsbetrieb stellt einen

Anreiz für die Wohnungsunternehmen dar. Darüber hinaus sind aber auch neue Kooperationsmodelle denkbar.

Eine Sonderrolle nimmt dabei die GAG Immobilien AG ein, die als 68 %ige städtische Gesellschaft einen Versorgungsauftrag innehat. Die Wohnungsgesellschaft hat nach Ansicht der Stadtverwaltung hierfür genügend Handlungsspielraum, es fehlten aber politische Zielvorgaben. So wurde zwischen GAG und Stadt vereinbart, dass Neubau derzeit nur in Form von Ersatzwohnungsbau geschaffen wird. Bindungen werden eingekauft.

Aus Sicht der Wohnungswirtschaft wurde deutlich, dass es zunehmend auf eine kooperative Zusammenarbeit mit der Stadt ankommt, wobei die Wohnungs(bau)politik der Zukunft sich verstärkt auf kleinere, überschaubare Projekte beschränken werde.

Die eigentliche Bekanntmachung und Implementierung des Wohnraumversorgungskonzeptes soll durch die Einberufung eines Wohnungsbauforums erfolgen. Zentraler Zweck des Wohnungsbauforums ist es, eine Motivationsplanung für Investoren zu initiieren. Die generelle Problematik besteht darin, dass die Investoren wie in anderen Großstädten derzeit keine hinreichende Motivation haben, um preisgünstigen Mietwohnungsbau zu betreiben. Mietwohnungsbau wird vielmehr nur noch in attraktiven, innenstadtnahen Lagen realisiert.

Das Forum soll nach Vorstellung der Verwaltungsvertreter kurzfristig einberufen werden. Das Spektrum der Teilnehmer könnte folgende Gruppen umfassen: Vertreter der Verwaltung, insbesondere auch die Dezernenten, Vertreter der Politik, der Wohnungswirtschaft und Interessenvertreter. Im Rahmen einer Auftaktveranstaltung sollen zunächst die entsprechenden Personen zusammen gebracht werden und Themen eingebracht werden. Hierbei verspricht sich die Stadtverwaltung vor allem einen psychologischen Effekt.

In einem weiteren Schritt könnten dann konkrete Kooperationen thematisiert und initiiert werden. Um die Wohnraumversorgung insbesondere im unteren Preissegment zukünftig zu gewährleisten, ist es nach Einschätzung der Kommunalverwaltung sinnvoll, ein umfassendes Kooperationsmodell zu entwickeln, dem eine gemeinsame Philosophie zugrunde liegt. Voraussetzung dafür ist ein geeigneter politischer Rahmen, den es noch zu entwickeln gilt.

Aus Sicht der Wohnungswirtschaft wird die Entwicklung von Kooperationsformen wie dem Wohnungsbauforum zwar begrüßt, der zu erwartende Erfolg wird angesichts vergleichbarer, vergeblicher Versuche in der Vergangenheit aber auch kritisch betrachtet.

Für die Kölner Wohnungsunternehmen selbst besteht mit der Arbeitsgemeinschaft Kölner Wohnungsunternehmen bereits eine Kooperationsplattform. Die im Jahr 1949 gegründete Vereinigung ehemals gemeinnütziger Unternehmen soll den 60 Mitgliedsunternehmen als Basis für den Erfahrungsaustausch und die Interessenvertretung dienen. Zwar wurde in einem Gespräch auf die Existenz dieser Vereinigung hingewiesen. Die Tatsache, dass diese Vereinigung in den übrigen Gesprächen keine Erwähnung fand, deutet jedoch auf einen eher geringen Aktivitätsgrad hin.

### **8.6.7 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung**

In Köln ist die ARGE, die von der Agentur für Arbeit und dem Sozialamt gebildet wird, für die Umsetzung der Hartz IV-Gesetzgebung zuständig. Damit ist eine gute Steuerungsmöglichkeit gegeben. Die Regelungen zu den Miethöhen haben bisher allerdings noch keine Auswirkungen auf die Wohnraumversorgung, da eine Anpassung der Miethöhen an die Zuwendungen und somit Umzüge noch nicht erfolgt sind. Dem geht eine Prüfung der vorhandenen Erkenntnisse über Miethöhen und Einsparpotenziale in Gegenüberstellung mit möglichen Folgekosten, z.B. durch Umzüge, voraus. Für die Zeit danach werden zumindest aus Sicht der Wohnungswirtschaft markante Umzugswellen erwartet. Bereits heute wirkt sich Hartz IV aber durch eine erhöhte Nachfrage nach preiswertem Wohnraum aus.

### **8.6.8 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes**

Die Vertreter der Stadtverwaltung verstehen Wohnungspolitik als umfassende Politik, die alle Marktsegmente und auch weitere Bereiche, wie Städtebau und Sozialpolitik umfasst. Das vorliegende Handlungskonzept ist in seiner aktuellen Form zwar beschlossen, jedoch nicht veröffentlicht und insofern auch den Akteuren der Wohnungswirtschaft nicht zugänglich. Vor diesem Hintergrund könnte das Wohnraumversorgungskonzept eine Initialwirkung haben, indem das Thema Wohnungspolitik wieder verstärkt in den Vordergrund gerückt wird.

Idealerweise müsste das Wohnraumversorgungskonzept aus Sicht der Verwaltung als vom Rat beschlossenes Konzept einen Arbeitsauftrag an die zuständigen Verwaltungsstellen beinhalten und gleichzeitig Signalwirkung an die Akteure des Wohnungsmarktes, wie die Bauindustrie und die Wohnungsunternehmen, haben.

Die Bearbeitungsdauer des Konzeptes von der Beauftragung bis zum Beschluss wurde von der Verwaltung als zu lang bewertet. Trotz des großen Umfangs des Gutachtens erkennt die Verwaltung an einigen Stellen inhaltliche Defizite. Dennoch ist das vorliegende Gutachten als fachliche Zuarbeit und Diskussionsgrundlage für die kommunale Wohnungspolitik wichtig. Im Hinblick auf die weitere Nutzung des Konzeptes, insbesondere im politischen Entscheidungsprozess, wird das eigentliche Handlungskonzept (Wohnungsgesamtplan) als Extrakt aus dem zugrunde liegenden Gutachten als handlicher und praktikabler eingestuft.

## **8.7 Neubrandenburg**

Neubrandenburg verfügt über ein im Rahmen des Bundesprogramms Stadtumbau Ost erstelltes integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK), das insgesamt die hier definierten Kriterien eines Wohnraumversorgungskonzeptes erfüllt. Zeitgleich wurden Stadtteilkonzepte für alle Neubrandenburger Stadtteile erstellt, in denen die wohnungspolitischen Ziele des ISEK auf der Ebene von Maßnahmeräumen (ein Stadtteil besteht i.d.R. aus mehreren Maßnahmeräumen) in konkrete und kostenmäßig quantifizierte Maßnahmen übersetzt wurden.

Da das ISEK und die Stadtteilkonzepte bereits im Sommer 2002 fertig gestellt wurde, kann in Neubrandenburg jetzt bereits über einen rund dreijährigen Umsetzungszeitraum zurückgeblückt werden.

Unabhängig von der ISEK-Erstellung wurde, finanziert aus dem EU-Programm Urban II, ein wohnungswirtschaftliches externes Monitoring für zwei Neubrandenburger Stadtteile durchgeführt.

### **8.7.9 Wohnungsmarktsituation**

Neubrandenburg erlangte 1952 den Status der Bezirkshauptstadt des gleichnamigen DDR-Bezirks. In den Folgejahrzehnten wurde das Wachstum der Stadt von politischer Seite stark forciert. Basierend auf hohen Geburtenraten als auch hoher Zuwanderung verdreifachte sich die Bevölkerung von 1960 auf 1989 nahezu auf 91.000 Einwohner. Für die Bevölkerung wurde in großem Stil Wohnraum in Großwohnsiedlungen geschaffen, im Ergebnis wohnten zur Wende 80 % der Einwohner Neubrandenburgs in Gebäuden der industriellen Bauweise.

Seit 1990 hat sich die Bevölkerungsentwicklung umgekehrt, die Stadt zählt heute nur noch 68.500 Einwohner, das entspricht einem Rückgang von rund einem Viertel. Aktuell stagniert die Einwohnerzahl. Die Verluste sind weit überwiegend abwanderungsbedingt, wobei die Abwanderung in erster Linie arbeitsmarktorientiert (Zielgebiet Westdeutschland) und in zweiter Linie wohnungsorientiert (Zielgebiet Stadtumland) motiviert ist. Durch die Abwanderung sind schwerpunktmäßig in den großen Plattenbaugebieten erhebliche Wohnungsleerstände entstanden: So wohnten im Jahr 2002 nur noch rund 68 % der Einwohner in Wohneinheiten des komplexen Wohnungsbaus. Die Leerstandsquote beträgt in der Stadt insgesamt ca. 7 % (2001).

Insbesondere das Abwanderungs- und Stadt-Umland-Wanderungsgeschehen seit der Wende hatten eine erhebliche Veränderung der Haushaltsgrößenstruktur und damit eine Verschiebung der Nachfrage zur Folge. Derzeit gibt es ein erhebliches Überangebot an großen, jedoch nicht an kleinen Wohnungen.

Bis 2020 wird ein weiterer Bevölkerungsrückgang prognostiziert, der - je nach Ausmaß der unterstellten zukünftigen Wanderungsverluste - zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnern liegen kann. Vordringliches Ziel der kommunalen Wohnungspolitik ist es daher, den Wohnungsmarkt zu stabilisieren, insbesondere durch Rückbau und Verbesserung der Qualität des Wohnumfeldes. Zugleich soll möglichst sichergestellt werden, dass die trotz Angebotsüberhängen in einzelnen Segmenten bestehende unbefriedigte Wohnungsnachfrage (innerstädtische Wohnungen, Eigenheime, seniorenrechtliches Wohnen) bedient werden kann, um so der Stadt-Umland-Wanderung entgegen zu wirken.

### **8.7.10 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium**

Das im Rahmen des Bundesprogramms Stadtumbau Ost erstellte integrierte Stadtentwicklungskonzept (ISEK) erfüllt insgesamt die Kriterien der hier verwendeten Definition eines Wohnraumversorgungskonzeptes. Zeitgleich wurden Stadtteilkonzepte für alle Neubrandenburger Stadtteile erstellt, worin die wohnungspolitischen Ziele des ISEK auf der Ebene von Maßnahmeräumen (ein Stadtteil

besteht i.d.R. aus mehreren Maßnahmeräumen) in konkrete und kostenmäßig quantifizierte Maßnahmen übersetzt wurden.

### 8.7.11 Konzepterstellung und Akteure

Bei der Stadtverwaltung sind die für die Erstellung des Wohnraumversorgungskonzepts hauptverantwortlichen Stellen innerhalb des Fachdienstes "Stadtentwicklung" organisiert, es handelt sich um die Einheiten:

- Wirtschaft und Stadtentwicklungsplanung
- Bauleitplanung
- Städtebau- und Wohnungsbauförderung

Weiterhin involviert ist noch den Fachdienst "Soziales, Wohnen und Gesundheit".

<b>Wohnraumversorgungskonzept Neubrandenburg</b>		<b>Tab. 14</b>
<b>Erstellung des Konzeptes</b>		
Genauere Bezeichnung:	Integriertes Stadtentwicklungskonzept	
Erstellungsjahr:	2002	
Bearbeitungsdauer:	bis 12 Monate	
Initiator(en):	Stadtverwaltung, Land, Bundesregierung (Stadtumbau Ost)	
Beteiligte Fachbereiche/Ämter:	k.A.	
Federführung:	Fachdienst Stadtentwicklung	
Beteiligte aus der Wohnungswirtschaft:	Kommunales Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaft	
Beteiligte Verbände:	Eigentümerverband, Mieterverband	
Sonstige Beteiligte:	Stadtvertretung	
Unterstützung durch das Land:	k.A.	
Einbindung externer Büros:	nur Zuarbeiten	
<b>Typisierung des Konzeptes</b>		
Art der Situationsanalyse:	komplex, diverse Datenquellen	
Themen der Situationsanalyse:	umfassende Themen, qualitative Betrachtungen	
Art der Prognose:	komplex, Rechenmodell	
Themen der Prognose:	umfassende Themen	
Art der Ziele:	umfassend, abgeleitet	
Art der Maßnahmen:	komplex/erweitert; quantifiziert, erarbeitet in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft	
Aktualisierung/Evaluierung:	komplex, Monitoring sowie begleitende Arbeitsgruppe	
Akteure (Erstellung, Umsetzung):	komplex, begleitende Arbeitsgruppe und Lenkungsgruppe	
Quelle: A&K-Kommunalbefragung 2005, Expertengespräche		

Die Wohnungswirtschaft wird weitgehend repräsentiert durch die beiden Wohnungsunternehmen NEUWOGES und NEUWOBA, die zusammen über etwa zwei Drittel des Neubrandenburger Wohnungsbestandes verfügen:

- NEUWOGES - Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft mbH; 15.000 Wohnungen im Bestand, 1.800 Wohnungen in Verwaltung. Die Stadt Neubrandenburg ist alleiniger Gesellschafter.
- NEUWOBA - Neubrandenburger Wohnungsbaugenossenschaft eG; 9.600 Mitglieder; 9.500 Wohnungen im Bestand, davon 9.100 in Neubrandenburg; 2.900 Wohnungen in Verwaltung.

Das ISEK Neubrandenburg entstand durch die Integration von Fachkonzepten aus den verschiedenen Verwaltungsbereichen, hierzu zählte auch ein kommunales Wohnkonzept, das extern erstellt wurde. Das ISEK selbst wurde (mit Ausnahme der Bevölkerungsprognose und der Kostenermittlung in den Stadtteilkonzepten) bewusst ohne externe Unterstützung erstellt mit der Überlegung, dass somit alle Beteiligten der Stadtverwaltung von Beginn an involviert sind und dadurch Reibungsverluste bei einer sonst notwendigen späteren internen Vermittlung der Inhalte vermieden werden sollten.

Die strategische Ausrichtung wurde durch eine Lenkungsgruppe bestimmt, die konkreteren Inhalte von einer Arbeitsgruppe erarbeitet. Die Moderation des Erstellungsprozesses und die Redaktion des Konzepts lag beim Fachdienst "Stadtentwicklung". Der damals durch den Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost" vorgegebene Zeitrahmen wird als eng bezeichnet. Im Rahmen der Konzepterstellung wurden auch die Bürger beteiligt, die Resonanz war jedoch sehr verhalten. Erst die Diskussion auf Stadtteilebene stieß dann bei den Bewohnern auf intensives Interesse.

Das Konzept wurde im Stadtrat als Vorlage der Verwaltung vorgestellt und insbesondere in Hinblick auf die Wohnraumversorgung kontrovers diskutiert, aber letztendlich bestätigt. Seitdem erfolgt kontinuierlich eine vierteljährliche Berichterstattung der Verwaltung im Stadtentwicklungsausschuss. In den letzten Jahren hat dabei in der Politik ein gewisser Paradigmenwechsel von einer städtebaulichen zu einer stärker wohnungswirtschaftlichen Sichtweise stattgefunden.

Ganz wesentlich bildete das ISEK darüber hinaus für die Wohnungsunternehmen einen Referenzrahmen für die Erstellung eines Sanierungskonzepts nach § 6a Altschuldenhilfegesetz, insbesondere in Bezug auf die prognostizierte stadtteilbezogene Leerstandsentwicklung.

### **8.7.12 Konzeptbausteine**

#### **Situationsanalyse und Prognose**

Das ISEK Neubrandenburg ist thematisch breit angelegt, die Situationsanalysen und die Prognosen sind komplex. In der Situationsanalyse wird neben den wohnungsmarktrelevanten Parametern Bevölkerungs- und Haushaltsstrukturentwicklung, Entwicklung von Wohnungsbedarf, -angebot und Leerstand, eine ganze Reihe weiterer Aspekte des Stadtumbaus thematisiert: wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische, fiskalische, infrastrukturelle sowie auch die finanziellen Rahmenbedingungen der Wohnungswirtschaft. Z.T. bleiben die Themenblöcke allerdings isoliert, sodass sie zur Ableitung der zu erwartenden Wohnungsmarktentwicklung keinen Beitrag leisten.

Sehr breit ist die Darstellung zur Entwicklung des Wohnungsangebots angelegt, sie reicht vom Eigenheimmarkt über Bestandsstrukturen und Preise bis hin zum Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf. Einige Hauptzielgruppen des Wohnraumförderungsgesetzes finden z.T. Erwähnung (altengerechtes, behindertengerechtes Wohnen). Eine systematische Betrachtung des Wohnungsmarkts nach Zielgruppen erfolgte aber nicht.

Die Bevölkerungsprognose wurde extern erstellt und bildet drei verschiedene Varianten von best case bis worst case ab. In die Varianten sind nicht nur rein demographische Faktoren, sondern auch die demographische Entwicklung beeinflussende Aspekte, wie die regionale Wirtschaftsentwicklung, eingearbeitet worden. Die genaue Vorgehensweise wird allerdings nicht transparent gemacht. Ebenso kann nicht genau nachvollzogen werden, wie die Haushaltsstrukturprognose erstellt wurde.

Wie schon bei der Darstellung in der Situationsanalyse wird auch der zukünftige Wohnungsbedarf rein rechnerisch ermittelt, d.h. es erfolgen keine differenzierten Nachfrageabschätzungen. Aus den prognostizierten Zahlen zu Wohnungsbedarfs- und Bestandsentwicklung wird die voraussichtliche Entwicklung des Leerstandes errechnet und auf die einzelnen Stadtteile und Quartiere heruntergebrochen.

### **Ziele und Maßnahmen**

Dieser Baustein ist in drei Schritten aufgebaut: Entwicklungsziele, Handlungsfelder und Maßnahmen des Stadtumbaus, wobei die Maßnahmen direkt auf vorab definierte Teilräume bezogen werden. Die Entwicklungsziele sind umfassend und abgeleitet, sie beinhalten neben städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielen auch wirtschaftliche, den Tourismus, die Sportstadt und die Bildungsstadt betreffende Zielvorstellungen. Die wohnungspolitischen Entwicklungsziele werden zunächst gesamtstädtisch, schwerpunktmäßig aber auch für die einzelnen Stadtgebiete und auf Quartiersebene aufgestellt.

Die ermittelten Handlungsfelder sind quantitativer und qualitativer Natur. Einerseits geht es um aus den Prognosedaten abgeleitete Wohnungszielzahlen, die durch den Rückbau erreicht werden sollen, sowie um die Festlegung von Restnutzungsdauern des Gebäudebestandes; andererseits um Handlungsfelder wie Bewohnerbindung, Aufwertung des verbleibenden Wohnungsbestandes und Wohnumfeldverbesserung.

Im Vorfeld der Maßnahmenformulierung erfolgt eine Einteilung der Neubrandenburger Stadtteile je nach Intensität des spezifischen Handlungsbedarfs in Entwicklungsgebiete, Strukturverbesserungsgebiete und Umstrukturierungsgebiete. Innerhalb der Stadtteile wurden anschließend Teilräume definiert, auf die dann in den einzelnen Stadtteilkonzepten Maßnahmen bezogen wurden. Dem ISEK-Gedanken entsprechend beziehen sich diese Maßnahmen neben dem Wohnraumangebot auf viele Bereiche, wie ÖPNV, Versorgungseinrichtungen und Sozialstruktur.

Bei den Stadtteilkonzepten handelt es sich um eigene, in sich geschlossene Darstellungen mit Situationsanalyse, Zielformulierung und Maßnahme- und Durchführungskonzepten. Die Stadtumbaumaßnahmen sind bis auf Gebäudeebene konkretisiert und mit Kostenschätzungen untersetzt.

### **8.7.13 Umsetzung und Fortschreibung**

Die Selbstbindung der Beteiligten in Hinblick auf die Umsetzung konkreter Maßnahmen ist nach Erfahrung der Stadtverwaltung schwer längerfristig aufrecht zu halten. Eine Aktualisierung der ISEK-Inhalte in dieser konkreten Form erscheint daher heute kaum mehr möglich. Selbst innerhalb der Stadtverwaltung werden in den Fachabteilungen derzeit keine Aussagen mehr formuliert, die über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren hinausgehen.

Der erforderliche Rückbau ist in Neubrandenburg insgesamt bislang zu langsam in Gang gekommen. Eine wesentliche Ursache liegt in der verzögerten Bereitstellung der öffentlichen Mittel des Stadtumbaus Ost. Das kommunale Wohnungsunternehmen NEUWOGES verfolgt den Rückbau jedoch inzwischen auf Grundlage eines in den letzten Jahren (ebenso von der NEUWOBA) eingeführten Portfoliomanagements konsequent, setzt aber auf Basis dieser Analysen z.T. andere räumliche Schwerpunkte, als sie ursprünglich vom ISEK vorgesehen waren. Das Portfoliomanagement hat den beiden Unternehmen zu einer erheblich verbesserten Einschätzung der Marktfähigkeit ihrer Bestände verholfen. Die NEUWOGES beschäftigt heute außerdem Personal eigens für die Marktbeobachtung und führt eine kleinräumige Sozialberatung durch.

Das ISEK insgesamt wurde bisher nicht fortgeschrieben. Eine Gesamtfortschreibung wäre auch zu aufwendig und erscheint den Akteuren nicht sinnvoll. Fortgeschrieben wurden die Haushaltsprognose und die Wohnraumbedarfsprognose. Die derzeitige Forderung des Landes, das ISEK fortzuschreiben, wird von der Stadtverwaltung zum jetzigen Zeitpunkt als ungünstig angesehen. Politik und Verwaltung suchen aktuell nach einer neuen strategischen und konzeptionellen Ausrichtung als auch nach einem dauerhaft geeigneten Fortschreibungsmodus.

Das auf Initiative und mit Förderung des Landes jüngst durchgeführte Monitoring wird von der Stadtverwaltung in dieser Form für die dauerhafte Fortschreibung als zu aufwendig beurteilt. Es ist an die Stelle des im ISEK konzipierten Indikatorensystems mit wenigen Kennziffern getreten. Die Ergebnisse des Monitorings werden derzeit ausgewertet. Die prognostizierte Gesamtentwicklung in der Stadt scheint zutreffend zu sein, aufgrund eines anderen Wanderungsverhaltens stellen sich die Entwicklungen in den Stadtteilen und damit insbesondere die Leerstandsentwicklungen jedoch z.T. deutlich anders dar, als es die durch einfaches Herunterbrechen ermittelten Leerstandsprognosen vorgaben.

In Hinblick auf die im ISEK formulierten Ziele besteht zwischen den Beteiligten weiterhin Konsens, während hinsichtlich der Maßnahmen erhebliche Differenzen aufgekommen sind. Diese Differenzen beziehen sich insbesondere auf die konkrete Bestimmung einzelner Wohngebäude für den Rückbau. Aus Sicht der Wohnungsunternehmen müssten die Maßnahmenpläne jährlich überprüft und ggf. modifiziert werden. Als möglicher Ansatzpunkt für eine konzeptionelle Neuausrichtung wird derzeit eine intensivere Analyse der Wohnwünsche in der Bevölkerung gesehen, d.h., die Sicht wird nachfrageorientierter. Das ISEK soll in seiner Fortschreibung eine stärkere Pointierung erfahren.

### **8.7.14 Kommunikation und Kooperation**

Von Beginn an wurden in Neubrandenburg die beiden großen lokalen Wohnungsunternehmen (die stadteigene NEUWOGES und die Wohnungsgenossenschaft NEUWOBA) in die Konzeptentwicklung

einbezogen (weitere Akteure, wie z.B. die Landesentwicklungsgesellschaft, wurden nach und nach hinzugezogen). Aus Sicht der Wohnungswirtschaft war die Stadt zunächst in ihrer Herangehensweise zu stark städtebaulich ausgerichtet, es konnte dann aber ein Grundkonsens erarbeitet werden. Die Wohnungswirtschaft baut ihre Planungen auf den von der Stadt zur Verfügung gestellten Daten auf und profitiert entsprechend von den kommunal erarbeiteten Grundlagen.

Die Kommunikation und Kooperation zwischen der Stadtverwaltung, der kommunalen NEUWOGES und der NEUWOBA sind gut eingespielt. Durch die marktdominierende Stellung dieser beiden Unternehmen sind die Verhältnisse in der Stadt übersichtlich. Kooperationsverträge sind aus Sicht der Akteure nicht erforderlich, da die Unterbringung einkommensschwacher Haushalte keine Probleme bereitet. Die Belegung wird mittlerweile durch die beiden großen Wohnungsunternehmen selbst gesteuert.

Außerdem gibt es eine eingespielte Zusammenarbeit zwischen den großen Wohnungsunternehmen und den Wohlfahrtsverbänden. Bei den kleineren Wohnungsunternehmen (bzw. Genossenschaften) stößt die Stadtverwaltung jedoch bislang nur auf ein sehr verhaltenes Interesse an Kooperation.

Die politischen Verantwortlichen pflegen einen Informationsaustausch zu wohnungspolitischen Fragestellungen mit den anderen kreisfreien Städten Mecklenburg-Vorpommerns sowie einen regen Austausch mit der westdeutschen Partnerstadt Flensburg.

#### **8.7.15 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung**

Hinsichtlich der Umsetzung der Hartz IV-Gesetzgebung sehen Verwaltung und Wohnungswirtschaft nach derzeitigem Erfahrungsstand keine größeren Probleme auf sich zukommen. Umzüge von Haushalten aufgrund der Überschreitung der kommunal festgelegten Kriterien für angemessenen Wohnraum werden nur in verschwindend geringem Umfang erwartet. Die Konformität des Neubrandenburger Mietwohnungsbestandes mit seinen überwiegend kleineren, preisgünstigen Plattenbauwohnungen erweist sich in dieser Hinsicht als günstig.

Durch die Erstellung der erforderlichen Mietbescheinigungen konnten die großen Wohnungsunternehmen wichtige Erkenntnisse über die Arbeitslosengeld II-Bezieher im Bestand gewinnen.

#### **8.7.16 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes**

In der DDR wurde Neubrandenburg über Jahrzehnte zur Bezirkshauptstadt ausgebaut, das Leitbild einer wachsenden Stadt war entsprechend zum Zeitpunkt der Wende tief im Bewusstsein der städtischen Akteure verankert. Ein Umdenkungsprozess, der der geänderten Realität, nämlich dem Umschlagen des Bevölkerungswachstums in ein Schrumpfungsgeschehen, Rechnung trug, kam nur ganz allmählich in Gang.

Vor diesem Hintergrund hatte das durch den Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost" beförderte ISEK eine große Bedeutung, da es das erste öffentliche Bekenntnis zur schrumpfenden Stadt beinhaltete und hierzu eine öffentliche Diskussion anstieß. Das Konzept half, die erforderliche Akzep-

tanz für das Thema Stadtumbau und dabei insbesondere für den Rückbau zu schaffen. Für die Politik war zudem der Aspekt einer Bestandsaufnahme sehr wichtig.

Beim ISEK Neubrandenburg handelt es sich um ein breit angelegtes, ausführliches und sehr differenziert ausgearbeitetes Konzept. Von politischer Seite wird es in diesem Format auch als notwendig erachtet, um über eine fundierte Argumentationsgrundlage für die wohnungspolitische Diskussion zu verfügen. Von der Stadtverwaltung würde für deren tägliche Arbeit jedoch auch ein schlanker konzipiertes Papier, das sich stärker auf die Entwicklung des Wohnungsbestandes und der städtischen Infrastruktur konzentriert, als ausreichend angesehen.

Von den Kommunalpolitikern wird hingegen weiter das ganzheitliche Konzept erwünscht, wobei zugleich Schwierigkeiten bestehen, die Anforderungen an ein solches Konzept zu formulieren und die umfänglichen Informationen aufzunehmen. Aus Sicht der Verwaltung sind jedoch Aussagen zu Bereichen wie Arbeitsmarkt, Umwelt oder Tourismus nicht relevant und könnten bei der Fortschreibung entfallen.

Dem Instrument ISEK wird sowohl von der Verwaltung als auch von der Politik ein hoher Stellenwert beigemessen, durch den Erstellungsprozess sind Ziele des ISEK in die Fachplanungen übernommen worden.

## **8.8 Salzgitter**

Die Stadt Salzgitter wurde als kleinere Großstadt in einem schrumpfenden Markt in Westdeutschland ausgewählt. Salzgitter verfügt über ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept, das erst in diesem Jahr 2005 beschlossen wurde und im Rahmen von Stadtumbau West umgesetzt werden soll.

### **8.8.17 Wohnungsmarktsituation**

Salzgitter ist eine relativ junge Stadt, die erst 1942 durch den Zusammenschluss mehrerer sehr unterschiedlich strukturierter Ortsteile gegründet worden ist und kontinuierlich als Industriestandort weiter entwickelt wurde. Die Stadt besteht heute aus insgesamt 31 Stadtteilen, die zu sieben Ortschaften zusammengefasst sind. Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel und der zunehmenden Deindustrialisierung erlebt auch Salzgitter die damit einhergehenden negativen Folgen wie Abwanderung und Arbeitslosigkeit. So lag die Arbeitslosenquote im Jahr 2000 bei 12,3 % und 2004 bei 13,1 %. Trotz der immer noch großen Bedeutung als Wirtschaftsstandort hat die Stadt starke Einwohnerrückgänge zu beklagen. Während 1996 noch über 120.000 Menschen in der Stadt lebten, sind es heute noch ca. 108.000 Einwohner. Für die Zukunft wird ein anhaltender Bevölkerungsverlust erwartet, der bis 2015 einen Rückgang auf rund 97.000 Einwohner mit sich bringt. Im Geschosswohnungsbau der Wohnungsunternehmen betrug der Leerstand im Jahr 2003 rund 9 %.

Die Problemlagen aufgrund anhaltender Einwohnerverluste konzentrieren sich in den Siedlungen, in denen Mietwohnungen mit nur unterdurchschnittlichem Wohnstandard und Lagequalitäten angeboten werden. Dabei ist das Wohnungsangebot insgesamt durch einen hohen Anteil älterer Bausubstanz mit einem großen Anteil kleiner und mittlerer Wohnungen gekennzeichnet; zwei Drittel des Wohnungsbestandes war bereits in den 1950er Jahren fertig gestellt. Nur 8 % aller Wohnungen sind größer als 80 m<sup>2</sup>.

Angesichts dieser Entwicklung wurde Salzgitter als eine Pilotstadt für das Projekt "Stadtumbau West" ausgewählt. Seit Ende 2002 werden konzeptionelle Arbeiten für die Gesamtstadt entwickelt. Die Erarbeitung des integrierten Stadtentwicklungs- und Handlungskonzepts wurde 2004 abgeschlossen.

Im Stadtumbauprozess steht Salzgitter vor der Herausforderung, eine stadtverträgliche Marktanpassung von Mietwohnungsbeständen in mehreren Wohnsiedlungen aus den 1930er und 60er Jahren bei gleichzeitiger Anpassung verbleibender Wohnungsangebote an heutige Wohnwünsche vorzunehmen. Dabei wird besonderes Augenmerk darauf gelegt, wie die anhaltende Nachfrage nach Eigenheimen berücksichtigt werden kann.

Insgesamt kann vor diesem Hintergrund in Salzgitter von einer sehr entspannten Wohnungsmarktlage gesprochen werden, dieses gilt aktuell und perspektivisch auch für das preisgünstige Mietwohnungssegment.

### 8.8.18 Bestehendes wohnungspolitisches Instrumentarium

Neben der Bauleitplanung verfügt die Stadt Salzgitter über ein Stadtentwicklungskonzept, das auch zur Steuerung der Wohnungsversorgung erstellt worden ist:

<b>Wohnraumversorgungskonzept Salzgitter</b>		<b>Tab. 15</b>
<b>Erstellung des Konzeptes</b>		
Genauere Bezeichnung:	Integriertes Stadtentwicklungs- und Handlungskonzept (ISEK) der Stadt Salzgitter	
Ausrichtung:	wohnungswirtschaftlich	
Erstellungsjahr:	2004, Beschluss 2005	
Bearbeitungsdauer:	13-18 Monate	
Initiator(en):	Stadtverwaltung	
Beteiligte Fachbereiche/Ämter:	weitere Fachämter/Referate	
Federführung:	Stadtplanungsamt	
Beteiligte aus der Wohnungswirtschaft:	Kommunale Wohnungsunternehmen, sonstige Wohnungseigentümer: Preussag, Wohnbau, Munte u.a (siehe Konzept)	
Beteiligte Verbände:	Beteiligung über Workshop	
Sonstige Beteiligte:	externe Erstellung durch drei Planungsbüros	
Unterstützung durch das Land:	finanzielle Förderung	
Einbindung externer Büros:	komplett durch externe Berater/Planer (Büro ist weiter mit Stadtumbau beauftragt)	
<b>Typisierung des Konzeptes</b>		
Art der Situationsanalyse:	umfassend	
Themen der Situationsanalyse:	umfassend	
Art der Prognose:	einfach	
Themen der Prognose:	einfach	
Art der Ziele:	einfach	
Art der Maßnahmen:	einfach	
Aktualisierung/Evaluierung:	keine (erst 2005 beschlossen)	
Akteure (Erstellung, Umsetzung):	komplex	

- Die Arbeiten am **integrierten Stadtentwicklungs- und Handlungskonzept (ISEK)** wurden Ende 2004 abgeschlossen und das Konzept dann den politischen Gremien zur Diskussion gestellt. Im Sommer 2005 erfolgte der Beschluss dazu.
- Grundlage für die Vorausschätzung der Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung in Salzgitter war eine vorhandene Studie, die für Bremen und Niedersachsen 2002 erstellt worden ist. Es wurden keine eigenen Abschätzungen vorgenommen.
- Im Jahr 2001 wurde die Stadt Salzgitter mit dem Stadtteil Salzgitter-Lebenstedt/Fredenbergl in das Programm "**Soziale Stadt**" aufgenommen.

### 8.8.19 Konzepterstellung und Akteure

Die Koordinierung des Erstellungsprozesses erfolgte durch den Fachbereich 'Planung' der Stadtverwaltung, die Bearbeitungsdauer betrug ein Jahr, von August 2003 bis August 2004. Unter den Referaten waren neben dem Fachdienst Planung die Wohnungsbauförderungsstelle und Förderstelle 'Stadtumbau West' beteiligt. Die Erstellung des ISEK's erfolgte durch eine Arbeitsgemeinschaft von drei Büros, die sich durch ihre unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkte (Architektur und Städtebau, Stadtumbau, Sanierung) ergänzt haben. Dabei kamen Erfahrungen aus dem städtebaulich-architektonischen Bereich ebenso zu Geltung wie aus dem Stadtumbau in Ostdeutschland und dem Sanierungsbereich.

Die Stadt Salzgitter hat es sich zur Aufgabe gemacht, den Stadtumbau-Prozess mit und zwischen den Unternehmen der Wohnungswirtschaft zu moderieren und zu einer öffentlich-privaten Zusammenarbeit zu führen. Interesse vonseiten der Wohnungsunternehmen war von Anfang an da, auch weil nahezu alle Wohnungsunternehmen, in Abhängigkeit von der Lage der Bestände, des Umfeldes und der in der Vergangenheit getätigten Investitionen, vom Leerstand betroffen sind.

Von Vorteil war außerdem die Tatsache, dass es in Salzgitter eine überschaubare Anzahl von Eigentümern gibt. Rund 50 % der (Miet-)Wohnungsbestände sind im Eigentum von Wohnungsunternehmen, sodass die Ansprechpartner gut zu identifizieren sind. Dazu zählen die kommunale Wohnungsgesellschaft mit einem Wohnungsanteil von rund 10 % sowie der ehemalige Werkswohnungsbau und weitere Großanbieter: Wohnbau (kommunale Gesellschaft), Preussag Immobilien (PSI, die Bestände wurden mittlerweile verkauft), Munte Immobilien (privat), Baugenossenschaft Wiederaufbau eG.

Die Wohnungsunternehmen wurden im Rahmen der Konzepterstellung über Workshops und themenbezogene runde Tische beteiligt. Im Hinblick auf die Entwicklung konkreter Maßnahmen war allerdings zunächst eine abwartende Haltung zu erkennen, ganz besonders beim Thema Rückbau.

Die Einbindung der Politik erfolgte nicht während der Bearbeitung, sondern erst nach Beendigung der Arbeiten im Rahmen einer Vorlage der Verwaltung. Aus Sicht der Verwaltung bot sich dieses Verfahren an, um frühzeitige politische Diskussionen über Einzelheiten zu vermeiden, die leicht zu einer Beeinträchtigung des Gesamtprozesses führen können. Auf der politischen Ebene erfolgte dennoch ein relativ langwieriger Abstimmungsprozess von rund sechs Monaten. Zurückzuführen ist diese lange Dauer zum einen auf die komplexe Thematik. So war eine umfangreiche Aufklärung

der politischen Entscheidungsträger über das Konzept insgesamt erforderlich und erwünscht. Zum anderen erfordert die Verwaltungsstruktur Abstimmungsprozesse zwischen den sieben verschiedenen Ortsräten, dem Fachausschuss und dem Rat. Dabei zeigte sich, dass ein Stadtumbaukonzept, das mit der Verteilung von Fördergeldern verknüpft ist, besonders intensive Abstimmungsprozesse erfordert.

### **8.8.20 Konzeptbausteine**

#### **Situationsanalyse und Prognose**

Die Basis des Konzeptes stellt eine thematisch umfassende stadtweite Analyse städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Aspekte sowie der Einzelhandelsversorgung und der kommunalen Haushaltssituation dar. Weitere Themen, wie z. B. Kultur, Ökologie, Verkehr oder Gewerbe sind jedoch - mit Hinweis auf die für die Konzepterstellung zur Verfügung stehenden Ressourcen - weitgehend außen vorgeblieben. Neben der amtlichen Statistik wurde auf vorhandene Studien und halbamtliche Daten zurückgegriffen. Darauf aufbauend werden die einzelnen Stadtteile in Kurzcharakteristiken im Hinblick auf das Wohnungsangebot und die Wohnungsnachfrage vorgestellt. Dieser Teil basiert in erster Linie auf Erhebungen bei den verschiedenen Wohnungsunternehmen.

Im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung wurde bewusst keine eigene Prognose erstellt, da bereits verschiedene Untersuchungen<sup>29</sup> vorlagen und angesichts dessen kein zusätzlicher Aufwand betrieben werden sollte. Auf einen Prognoseteil mit Haushaltsprognosen oder Wohnungsmarktp prognosen wurde ganz verzichtet. Vielmehr erfolgt hier der Sprung von der Analyse, die z. T. (normativ bestimmte) Ausblicke enthält, in die Ziele und Maßnahmen.

Hier wird deutlich, dass der prognostische Teil an sich eine eher geringe Bedeutung für das Konzept bzw. für die Entwicklung der Maßnahmen hatte. Die Funktion der Prognose bestand vielmehr darin, eine grobe Richtung ("weitere Schrumpfung") vorzugeben, um das Bewusstsein für die zukünftige Entwicklung zu schärfen. Es war demnach wichtig, auf die negative Bevölkerungsentwicklung Salzgitters aufmerksam zu machen. In der Öffentlichkeit und der Politik wurden die Prognosen aus Sicht der Verwaltung überraschenderweise ohne größere Kritik zur Kenntnis genommen und somit die absehbare Schrumpfung der Stadt akzeptiert.

Aus Sicht von Wohnungsunternehmen sind die Anforderungen an qualifizierte Analysen und Prognosen insgesamt eher gering, da strategische Entscheidungen in der Regel auf den Erfahrungen aus dem Tagesgeschäft basieren und relativ kleinräumlich begrenzt sind.

---

<sup>29</sup> Institut für Entwicklungsplanung und Strukturfor schung GmbH (IES) Hannover: Prognose für 2003 – 2008; GEWOS im Auftrag des vdw 2002: "Entwicklung des Wohnungsmarktes in Bremen und Niedersachsen".

## **Ziele und Maßnahmen**

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Analyse wurde eine mehrgleisige Handlungsperspektive eröffnet. Dies bezieht sich zum einen auf den Rückbau bei den Geschosswohnungen und zum anderen auf ein Wachstum im Bereich des Ein- und Zweifamilienhausbaus. Dabei gehen die Ziele über den Stadtumbau i.S.v. Abriss und Rückbau hinaus, indem die Zentren gestärkt und die Naherholungsmöglichkeiten verbessert werden sollen. Insgesamt ist die Zielformulierung stark räumlich geprägt, es handelt sich bei der Zielformulierung eher um ein "räumliches Zielkonzept". Daher sind abgesehen von den Eigentumsbildnern keine Zielgruppen definiert.

Der umsetzungsorientierte Teil des Konzeptes ist im Wesentlichen direkt aus der Analyse heraus entstanden. Als Ergebnis der Beteiligungsforen wurden Leitbilder entwickelt und auf Schwerpunktbereiche als so genannte Investitionsvorranggebiete herunter gebrochen und Umsetzungsstrategien sowie Maßnahmen für diese Teilräume formuliert. Insofern finden die Maßnahmen ihren Ursprung in erster Linie bei den Wohnungsunternehmen, die ihr Wissen sowie ihre z.T. bereits bestehenden Planungen und Maßnahmenvorstellungen eingebracht haben. Dabei sind die Maßnahmen sehr konkret auf einzelne Vorhaben und Gebäude heruntergebrochen. Besondere Berücksichtigung finden Finanzierungsüberlegungen für die vorgeschlagenen Maßnahmen. Dabei wurden einzelne Projekte und Maßnahmen mit Investitionskosten versehen und somit das Ausmaß des Handlungsbedarfes deutlich gemacht. Es fehlt jedoch eine auf die einzelnen Maßnahmen ausgerichtete Zeitschiene, die eine Perspektive im Hinblick auf die Umsetzung geben und das Konzept überprüfbar machen könnte.

Der zentrale Zweck in dem Konzept lag darin, eine Grundlage für die Förderwürdigkeit im Rahmen des Stadtumbaus zu schaffen. Dies beinhaltet eine gesamtstädtische Betrachtung mit räumlichen und inhaltlichen Schwerpunktsetzungen durch Ausweisung von Stadtumbaugebieten, die nach der jeweiligen Bedeutung im Wohnungsmarkt und dem Handlungsbedarf ausgesucht wurden, und Prioritätensetzung bei den Maßnahmen. Darüber hinaus umfasst das Konzept eine "Momentaufnahme" der relevanten Planungen und Maßnahmenkonzepte der involvierten Wohnungseigentümer. Es weist daher eine gewisse "Bottom up"-Charakteristik auf.

### **8.8.21 Umsetzung und Fortschreibung**

Eine Beurteilung der Konzeptumsetzung kann zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abschließend erfolgen, da das Konzept erst im Mai 2005 beschlossen worden ist. Dass einige Maßnahmen dennoch von den Wohnungseigentümern zum Teil bereits umgesetzt werden, resultiert daraus, dass diese nicht aus dem Konzept heraus abgeleitet sind, sondern vielfach von den Wohnungsunternehmen selbst entwickelt wurden. Entsprechend wird das Stadtentwicklungskonzept selbst vonseiten der Wohnungswirtschaft kaum wahrgenommen. Die Umsetzung erfolgt projekt- und objektbezogen in den Stadtumbaugebieten bzw. Vorranggebieten.

Innerhalb der Verwaltung erfolgt die Umsetzung durch einen eigens eingerichteten Stab, der direkt dem Bürgermeister unterstellt ist. Der Stadtumbau ist in Salzburg somit "Chefsache". Bei der Umsetzung wird auf Detaildiskussionen in den politischen Gremien verzichtet, da insbesondere bei Stadtumbaumaßnahmen wie Rückbau, Sanierung und damit verbundene Entmietungen eine öffent-

liche Diskussion schaden kann. Legitimiert wird dieses Vorgehen durch den Verweis auf den Grundsatzbeschluss, der nahezu einstimmig gefasst worden ist.

Die Stadt Salzgitter tritt im Stadtumbauprozess im Wesentlichen als Moderator auf. Die Umsetzung liegt bei den Wohnungsunternehmen, die den ermittelten Handlungsbedarf vor dem Hintergrund ihrer Bestände entwickelt haben. Aus Sicht der Verwaltung würden ohne die Kommune lediglich Einzelfälle und kleinere örtliche Probleme behandelt. Der eigentliche "Motor" der Entwicklung sind aber die Fördermittel bzw. der Leerstand, mit dem die Wohnungsunternehmen belastet sind. Insgesamt sind die Fördermittel allerdings im Verhältnis zu den geplanten Gesamtinvestitionen als gering einzustufen.

Im Hinblick auf die Umsetzung fällt auf, dass im Konzept zwar ein notwendiger Rückbau von 6.000 bis 7.000 Wohnungen bis 2015 benannt wird, dem jedoch keine, zumindest keine zeitlich eingeordneten, Vorschläge zur Umsetzung folgen. Hier zeigt sich noch eine erhebliche Diskrepanz zwischen Konzept und Umsetzung, denn ein jährlicher Rückbaubedarf von rund 600 Wohnungen im Jahr kann zumindest nach derzeitigem Stand der Projekte auf keinen Fall erreicht werden. Damit weist das Konzept in diesem zentralen Aspekt noch deutliche Defizite auf, da hier eine wesentlich umsetzungsfähigere Strategie und Vorgehensweise entwickelt werden müsste.

### **8.8.22 Kommunikation und Kooperation**

Im Wesentlichen handelt es sich bei den Akteuren der Verwaltung um die zuständigen Personen im Stadtplanungsamt und der Stelle für den Stadtumbau West. Die Zusammenarbeit basiert dabei stark auf den persönlichen Kontakten der Bearbeiter. Weitere Ämter, wie das Sozialamt, das Jugendamt oder das Umweltamt wurden in die Zielformulierung des ISEK's eingebunden. Dieser Prozess ist mit der Fertigstellung des Konzeptes abgeschlossen und wird bei der Umsetzung wieder fortgesetzt.

Eine kooperative Zusammenarbeit findet außerdem im Hinblick auf die Angemessenheitskriterien im Rahmen der Hartz IV-Regelungen zwischen der ARGE und den Wohnungsunternehmen statt. Hier werden z. B. Regelungen getroffen, die die Entmietung von Gebäuden zum Zweck der Sanierung und die damit verbundenen Belastungen der Mieter betreffen.

Insgesamt wird die Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft aus Sicht der Verwaltung positiv beurteilt. Es wurde aber von beiden Seiten deutlich, dass das Engagement stark von den einzelnen Persönlichkeiten und auch den jeweiligen Unternehmen abhängt. So besteht der Eindruck, dass das kommunale Wohnungsunternehmen angesichts bestimmter Renditeerwartungen durch die Kommune in seiner wohnungspolitischen Aktivität gehemmt wird. Demgegenüber zeigt sich, dass die mittlerweile ansässige internationale Investorengemeinschaft verhältnismäßig investitionsbereit ist und als Partner im Stadtumbau gesehen wird, wobei allerdings eine Zusammenarbeit im Hinblick auf den Rückbau in diesem Fall nicht infrage kommt. Inwieweit diese Zusammenarbeit tatsächlich zum Tragen kommen wird, hängt in hohem Maße von der Bereitstellung von Fördermitteln ab.

Die Initiativwirkung des Konzepterstellungprozesses im Hinblick auf einen Austausch der Wohnungsunternehmen untereinander wird jedoch sowohl von der Verwaltung als auch der Woh-

nungswirtschaft als relativ gering beurteilt, da diese bereits vorher bestanden hatte. Der Stadtumbauprozess hat die Zusammenarbeit jedoch intensiviert. So läuft auch die Kommunikation innerhalb der Wohnungswirtschaft sehr gut. Es gibt einen "wohnungswirtschaftlichen Stammtisch", der sich auch schon vor Beginn des Stadtumbauprozesses getroffen hat.

### **8.8.23 Erfahrungen vor dem Hintergrund der Hartz IV-Gesetzgebung**

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Angemessenheitskriterien von Hartz IV wurden bisher keine evidenten Erfahrungen gemacht. In Einzelfällen waren aus Sicht der Wohnungswirtschaft freiwillige Umzüge zu beobachten, dabei wurde jedoch lediglich darauf geachtet, dass Zuwendungen und Miethöhe in Einklang stehen.

### **8.8.24 Bedeutung des Wohnraumversorgungskonzeptes**

Insgesamt ist deutlich geworden, dass in Salzgitter das Stadtumbaukonzept selbst als wissenschaftliche Grundlage für das kommunale und wohnungswirtschaftliche Handeln eine nicht allzu hoch zu bewertende Rolle spielt. Das Konzept ist vielmehr eine Zusammenfassung bestehender Erkenntnisse und Maßnahmenplanungen, die aber durch die Zusammenschau und Systematisierung eine zusätzliche Qualität erhalten. Angesichts der Tatsache, dass die Situationsanalyse wie auch die Maßnahmen im Wesentlichen auf Aussagen der Wohnungsunternehmen basieren, wird deutlich, dass beim Stadtumbaukonzept übergeordnete wissenschaftliche Erhebungsmethoden eine untergeordnete Rolle spielen.

Insofern diene das Konzept vor allem dazu, den beteiligten Akteuren "einen Spiegel vorzuhalten". Dabei ist die Funktion des Konzeptes insofern durchaus von hervorgehobener Bedeutung, als damit eine Grundlage für eine stadtübergreifende Betrachtung, die sich von örtlichen Problemen löst und die Sichtweise der Wohnungsunternehmen auf eine gesamtstädtische Ebene hebt, geschaffen wurde. Für die Akzeptanz in der politischen Diskussion ist von besonderer Bedeutung, dass dieses Konzept von externen Büros und somit neutralen Akteuren erstellt worden ist.

Das Konzept wird sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich der Erstellungsdauer und des Aufwandes von der Verwaltung positiv beurteilt. Eine Begrenzung des Aufwandes erfolgte bewusst durch den Rückgriff auf vorhandene Bevölkerungsprognosen. Somit konnte auf umfangreiche Berechnungen verzichtet werden, wie auch bei der Analyse des Wohnungsmarktes/-bestandes auf vorhandene Daten der Wohnungsunternehmen zurückgegriffen wurde.

## 9 Auswertung der Fallstudien

Die acht Fallstudien werden im Folgenden synoptisch ausgewertet, d.h. es erfolgt nicht die Bewertung eines Konzeptes einer Stadt, sondern anhand einer qualitativen Politikfeldanalyse werden verschiedene Themenfelder quer über alle Fallstudien hinweg ausgewertet. Dadurch können auch die Auswirkungen unterschiedlicher Rahmenbedingungen und Bearbeitungsstände erfasst werden.

Die Wohnraumversorgungskonzepte können hinsichtlich ihrer Inhalte und der bei ihrer Erstellung und Umsetzung relevanten Prozesse analysiert werden. Unter inhaltlichen Gesichtspunkten erfolgt die Auswertung der Themenbereiche

- Situationsanalyse
- Prognose
- Ziele
- Maßnahmen
- Hartz IV

Im Zentrum der Auswertungen steht die Frage, wie in denjenigen Fallstudienstädten, die bereits über ein Wohnraumversorgungskonzept verfügen, die Entwicklung der einzelnen Elemente sowohl rückblickend als auch vor dem Hintergrund erfolgter Umsetzungsbemühungen insgesamt bewertet wird. In den Fallstudienstädten ohne Konzept oder mit Konzept in Bearbeitung wurde untersucht, welche Hintergründe und Ziele bei der konkreten Anlage dieser Konzeptbausteine verbunden sind.

Der Themenbereich "Monitoring" ist als Inhalt und zugleich auch als ein Prozess aufzufassen, denn er umfasst nicht nur allgemein die Fortschreibung der wohnungsmarktrelevanten Daten, sondern trägt auch zur Weiterentwicklung und Steuerung der Prozesse bei.

Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Analyse der Prozesse. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf den organisatorischen Rahmenbedingungen und Kommunikationsprozessen, die bei der Entstehung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Konzepte vorzufinden waren.

Für die Wertung der einzelnen Themenbereiche kann zum einen ein inhärenter Wertmaßstab entwickelt und angewendet werden, der sich an den selbst gesteckten Zielen in den Konzepten, den Einschätzungen der Akteure sowie auch an fallstudienübergreifenden Vergleichen ausrichtet.

Zum anderen erfolgt eine Wertung vor dem Hintergrund konkreter Rahmenbedingungen. Hierzu gehören insbesondere die aktuelle und erwartete Wohnungsmarktsituation, die Größe der Stadt, die Struktur der Stadtverwaltung und die lokale Akteurskonstellation.

### 9.1 Situationsanalyse

Kern eines jeden Wohnraumversorgungskonzeptes und fast immer der erste Schritt zur dessen Erstellung ist die Situationsanalyse. Als Ausgangsbasis und Begründungsmittel nimmt sie eine grundlegende Stellung im weiteren Erstellungs- und Umsetzungsprozess ein. Entsprechend wichtig ist es,

den fachlichen<sup>30</sup> Aufbau und die fachliche Qualität vor dem Hintergrund der Möglichkeiten und Notwendigkeiten zu prüfen.

### **9.1.25 Rahmenbedingungen**

#### **Ressourcen**

Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass die Erstellung einer fachlich fundierten Situationsanalyse durch verschiedene personelle oder finanzielle Ressourcenknappheiten erschwert wird. Ein weiteres Defizit besteht in einigen Städten darin, dass bei den Mitarbeitern nicht in ausreichendem Maße das dafür notwendige wohnungswirtschaftliche und wohnungsmarktbezogene Know-how vorhanden ist. Hintergrund hierfür ist nicht zuletzt, dass in manchen Städten in den letzten Jahren die für den Bereich Wohnen zuständigen Dienstleistungen reduziert oder ganz abgebaut wurden. Entsprechend fällt es Kommunen schwer, Leitfäden oder wissenschaftliche Vorgaben, wie sie etwa vom Institut für Wohnen und Umwelt oder vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik entwickelt wurden, umzusetzen.

Eine weitere Restriktion besteht in der begrenzten Verfügbarkeit von Daten. Dies betrifft insbesondere die Datenlage über die Wohnungsbestände der Städte und für quartiersbezogene Analysen. Ergänzend werden oft Daten von den Wohnungsunternehmen angefordert, wobei auch diese bisweilen lückenhaft oder nicht untereinander vergleichbar sein können. Zudem fehlen Angaben von privaten Einzel- oder Kleineigentümern so gut wie immer. Darüber hinaus gehende Marktinformationen werden auch von den Wohnungsunternehmen nur bedingt vorgehalten, hier sind insbesondere bei den kleineren Genossenschaften Defizite zu verzeichnen.

Insgesamt sind die finanziellen Spielräume der Gemeinden, um aufwendige und breit fundierte Situationsanalysen zu erstellen, sehr begrenzt. Dies schlägt sich neben den eingeschränkten personellen Ressourcen auch in wenig vorhandenen Mitteln für die externe Vergabe der Konzepterstellung nieder. Insofern spielt die Aufwand-Nutzen-Betrachtung von Beginn an eine große Rolle.

Kompensiert werden kann dies durch die Bereitstellung von Fördermitteln für die Konzepterstellung. So wurde insbesondere durch die Stadtumbauprogramme die Konzepterstellung in den Stadtumbaustädten unter den Fallstudien erheblich befördert. Ein anderes Finanzierungsmodell wird in Flensburg und Kiel praktiziert, wo sich die lokale Wohnungswirtschaft an der Konzepterstellung finanziell beteiligt.

#### **Struktur der Wohnungswirtschaft**

Die Erfahrungen in den Fallstudienstädten zeigen, dass im Interesse der Erreichung eines späteren Konsenses über Ziele und Maßnahmen der Konzepte eine frühzeitige Einbindung der Wohnungswirtschaft in die Konzepterstellung von Vorteil sein kann, insbesondere wenn es sich um die großen Unternehmen des lokalen Wohnungsmarktes handelt. In welchem Maße dies gelingt, hängt allerdings zum einen davon ab, wie die Wohnungswirtschaft der Stadt strukturiert ist, ob es z.B. (noch) ein großes kommunales Wohnungsunternehmen gibt und ob der Wohnungsbestand insgesamt

---

<sup>30</sup> Der Begriff "fachlich" wird nachfolgend stets im Sinne von "wissenschaftlich qualifiziert" verwendet.

mehr von wenigen großen Wohnungsunternehmen bewirtschaftet wird oder stark von Streubesitz gekennzeichnet ist. In Neubrandenburg wird beispielsweise die Beteiligung der Wohnungswirtschaft erheblich dadurch erleichtert, dass der Wohnungsmarkt von zwei großen Wohnungsunternehmen dominiert wird, wovon eines ein kommunales ist.

Bestehende und gut funktionierende Arbeitsgemeinschaften von Wohnungsunternehmen können ebenfalls eine hilfreiche Voraussetzung sein für die Beteiligung der Wohnungswirtschaft an der Erstellung einer Situationsanalyse.

Den kommunalen Wohnungsunternehmen kommt, wo sie fortbestehen, aufgrund ihrer Bestandsstrukturen nach wie vor eine erhebliche Bedeutung für die soziale Wohnraumversorgung der Städte zu (vgl. Kap. 9.4.3). In den Fallstudienstädten hat sich allerdings z.T. gezeigt, dass die Informationspolitik dieser Unternehmen gegenüber der Stadtverwaltung nicht immer so uneingeschränkt gestaltet wird, wie eigentlich bei einem kommunalen Wohnungsunternehmen davon auszugehen wäre. Dies kann als Zeichen der Behauptung von Eigenständigkeit gewertet werden.

Die derzeitige Veräußerungswelle von Wohnungsbeständen der großen traditionellen Wohnungsunternehmen an häufig ausländische Investoren ist z.T. auch in den Fallstudienstädten zu beobachten und spielt in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle. Für die neuen Eigentümer, die etwa Bestände in verschiedenen Städten erwerben, ist der jeweilige kommunale Bezug weniger gegeben und die Kommunen registrieren in diesen Fällen teilweise wachsende Zurückhaltung bei ihren Ansprechpartnern. Dieses bedeutet aber nicht, dass nach einer Veräußerung keine Kooperation mehr erfolgt; so beteiligen sich beispielsweise in Kiel, wo alle kommunalen Wohnungsunternehmen an Investorengruppen veräußert wurden, auch die neuen Eigentümer an der Erstellung des Wohnraumversorgungskonzepts.

### 9.1.26 Funktion der Analyse

Nach Auswertung der Fallstudien können folgende Funktionen als die wichtigsten der Situationsanalyse angesehen werden:

- Die Erarbeitung einer Zustandsbeschreibung und Vermittlung eines Kenntnisstands unter den Akteuren
- Schaffung einer gemeinsamen Diskussionsbasis
- Anstoß zur (Wieder-)Belebung einer wohnungspolitischen Diskussion in der Kommune
- Verbesserung des Informationsstandes von Stadtverwaltung und Wohnungswirtschaft über die Situation auf Quartiersebene (sofern die Datenlage entsprechende Auswertungen zulässt)
- Ausgangsbasis für nachfolgende, von der Stadtverwaltung zu erstellende Wohnungsmarktberichte<sup>31</sup>
- Ausgangsbasis für die Erstellung von Prognosen
- Anstoß für die Wohnungswirtschaft zu stärker analytischer Betrachtungsweise (z.B. Marktbeobachtung, Einführung eines Portfoliomanagements)

---

<sup>31</sup> Möglich ist jedoch auch der umgekehrte Weg, dass die Wohnungsmarktbeobachtung die Basis bildet für die Situationsanalyse in einem Wohnraumversorgungskonzept.

Die gesamtstädtische Untersuchung und Sicht, losgelöst von kleinräumigen Problemen, wird vor allem von der Seite der Stadtverwaltung häufig als eine wichtige Funktion der Situationsanalyse gesehen, während für die lokale Wohnungswirtschaft die gesamtstädtische Darstellung i.d.R. von untergeordneter Bedeutung ist.

In den Stadtumbaustädten wird teilweise als Funktion der Situationsanalyse genannt, dass diese ein klares öffentliches Bekenntnis zu dem Faktum eines Schrumpfungsprozesses beinhaltet, da sich bisweilen Wachstumsparadigmen aus vergangenen Zeiten im Bewusstsein einzelner kommunaler Vertreter als resistent gegenüber einer realen, bereits anhaltenden Schrumpfungsentwicklung erweisen. Insofern könnte die Situationsanalyse im Rahmen eines Wohnraumversorgungskonzeptes auch in Städten mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung, die nicht in das Stadtumbauprogramm aufgenommen werden, eine neue Kommunalpolitik mit anstoßen.

Manche Städte haben die Situationsanalyse u.a. mit dem Motiv extern erstellen lassen, eine Analyse von unabhängiger Seite zu erhalten. In diesen Fällen kommt der Situationsanalyse die Funktion einer möglichst objektiven Darstellung von außen zu, an deren Erstellung die Verantwortlichen in der Stadtverwaltung die Hoffnung einer möglichst breiten Akzeptanz bei allen Akteuren (anderen Abteilungen innerhalb der Stadtverwaltung, den Kommunalpolitikern, den Wohnungsunternehmen) knüpfen.

### **9.1.27 Herangehensweise**

Die in den Fallstudienstädten vorliegenden Konzepte sind i.d.R. stärker durch eine wissenschaftliche Grundlagen- als durch eine problemorientierte Herangehensweise gekennzeichnet. D.h., geleitet durch die vorhandene Datenlage wird versucht, eine möglichst breite thematische Grundlage zu erarbeiten. Dies geht damit über problemorientierte Sicht eines Wohnraumversorgungskonzeptes deutlich hinaus. Für die Erarbeitung eines Wohnraumversorgungskonzeptes ist in den Fallstädten jedoch die Darstellung etwa der wirtschaftlichen Entwicklung, des Arbeitsmarktes, des Tourismus etc. redundant, da es i.d.R. nicht gelingt, aus diesen Darstellungen Rückschlüsse auf die Entwicklung spezifischer Wohnungsnachfragen und damit auf Anforderungen an das Wohnungsangebot zu ziehen.

Die Situationsanalysen in den Fallstudienstädten sind stark faktenorientiert. Dies wird z.B. dadurch augenscheinlich, dass die Darstellungen häufig von Tabellen und Zahlen dominiert werden. Die faktenorientierte Betrachtungsweise ist häufig zu statisch, d.h. das Prozesshafte des Wohnungsmarktgeschehens, sowie die Interdependenzen wohnungsmarktrelevanter Entwicklungen und Prozesse werden zu wenig thematisiert. Eine weniger statische und stärker dynamische Betrachtungsweise im Rahmen der Situationsanalyse würde jedoch das Verständnis für die Ableitung von Prognosen (vgl. Kap. 9.2) deutlich verbessern.

Zu einer problemorientierten Sichtweise gehört auch die nach Zielgruppen differenzierte Betrachtung des gesamten Wohnungsmarkts, die mehr als nur der Zielgruppen nach WoFG umfasst. Weiterhin auffällig ist die überwiegend bedarfsorientierte Analyse und Darstellung in den vorliegenden Konzepten an den Fallstudienstandorten, anstelle einer stärker marktorientierten Sichtweise. Ausdruck hierfür ist z.B., dass Zielgruppen nur vereinzelt benannt (häufig: Familien, Ältere) werden

und diese bzw. einzelne Marktsegmente nicht quantifiziert werden. Betrachtet man den Wohnungsmarkt jedoch in seiner ganzen Bandbreite gerade vor dem Hintergrund der Interdependenzen zwischen einzelnen Teilsegmenten, so ist die Identifikation und Quantifizierung aller Zielgruppen und Marktsegmente ein wichtiges Element einer Situationsanalyse. Dies wird jedoch in keiner der Fallstudien umgesetzt.

### **9.1.28 Beurteilung von Umfang und Qualität**

Die Situationsanalyse als Grundlage für die weiteren Konzeptbausteine bildet zumeist den größten Teil der Konzepte und für ihre Erstellung wird intern und/oder extern ein z.T. erheblicher Aufwand betrieben. Eine breite und fundierte Darstellung der Verhältnisse wird allerdings von den Kommunen auch rückblickend i.d.R. als notwendig und richtig beurteilt. Zugleich wird aber auch eingeräumt, dass eine Fortschreibung der Situationsanalyse in diesem Umfang auf Dauer nicht leistbar und teilweise auch nicht zwingend erforderlich ist (vgl. hierzu Kap. 9.5 "Wohnungsmarktbeobachtung und Monitoring"). Die Wohnungswirtschaft weist dagegen einer wissenschaftlich angelegten Situationsanalyse eine eher geringere Bedeutung bei, es sei denn, es werden sehr kleinräumige Informationen gegeben, die von den Wohnungsunternehmen auf deren jeweilige Bestände bezogen werden können.

Neben der Datenverfügbarkeit stellt auch die qualifizierte Verarbeitung der Daten einen wesentlichen qualitätsbestimmenden Faktor für die Situationsanalyse dar. Hierfür müssen Daten aus verschiedenen Quellen (amtliche Statistik der Stadt, von Wohnungsunternehmen, Landesdaten, Daten aus weiteren externen Quellen) einbezogen werden. Da die Daten sehr häufig nicht in der benötigten Form vorliegen - dies trifft insbesondere auf Zahl und Struktur der Haushalte zu (s. Kap. 9.2.3 "Haushaltsprognose") -, muss zunächst eine problemadäquate Aufbereitung erfolgen oder es werden z.B. andere Gebietskategorien benötigt. Des Weiteren können fortgeschriebene Statistiken (z.B. zum Wohnungsbestand) Ungenauigkeiten enthalten. Erhebliche Probleme treten auch bei der Leerstandserfassung auf und führen zu sehr unsicheren Datenlagen.

Gelingt auf gesamtstädtischer Ebene i.d.R. noch ein gutes Bild der Situation, so werden in den Fallstudienstädten auf der Ebene von Teil-Räumen oder Teil-Marktsegmenten nur selten die Entwicklungen thematisiert. Dies ist umso gravierender, da es auf dieser Ebene häufig zu vom gesamtstädtischen Trend abweichenden Entwicklungen kommt wie z.B. in sozial stark belasteten Stadtteilen oder im preisgünstigen Mietwohnungsmarktsegment. Die meisten Schwierigkeiten bestehen hierbei in der Generierung kleinräumiger Daten oder der Definition und Abgrenzung der Teilmärkte.

Die Bewältigung und der Umgang mit diesen Schwierigkeiten stehen im Spannungsfeld zur Anforderung der Kommunen, zum einen den Aufwand für die Datenverarbeitung und -aufbereitung möglichst gering zu halten zum anderen innerhalb der Verwaltung häufig nicht über eine ausreichende Wohnungsmarktkompetenz zu verfügen. Insgesamt leidet damit in vielen Konzepten die fachliche Fundiertheit ("Fachlichkeit").

Die Bewältigung und der Umgang mit diesen Schwierigkeiten stehen im Spannungsfeld zur Anforderung der Kommunen, den Aufwand für die Datenverarbeitung und -aufbereitung möglichst gering zu halten.

### 9.1.29 Bewertung der Daten

Die Interpretation von wohnungsmarktbezogenen Daten ist eine komplexe Aufgabe, die viel Erfahrung und eine marktorientierte Denkweise erfordert. Diese wohnungsmarktbezogene Kompetenz ist in den Stadtverwaltungen insgesamt wenig ausgeprägt, weitgehend unabhängig von der Stadtgröße. Dies führt dazu, dass die Daten in der Situationsanalyse bisweilen gar nicht bewertet werden oder nur unspezifische Bewertungen vorgenommen werden. Selbst in Schleswig-Holstein, wo den Kommunen die vom Innenministerium erstellten Arbeitshilfen zur Verfügung stehen, die neben der Datenbeschaffung auch Hilfestellung bei der Bewertung und Interpretation der Daten geben, wird die Erarbeitung der Situationsanalyse i.d.R. extern vergeben. Die in den Arbeitshilfen vorgeschlagenen und formulierten Anforderungen werden dann jedoch z.T. als Grundlage für die Leistungsbeschreibung im Rahmen der Auftragsformulierung genutzt.

Fachlich fundierter ist i.d.R. die Bewertung der Daten durch einen externen Dienstleister, da dies schließlich zu seinem originären Leistungsspektrum gehört. Allerdings kann es auch dazu führen, dass die Bewertung stark durch die spezifische Sichtweise bzw. den individuellen Erfahrungshintergrund eines einzelnen Instituts geprägt ist.

Eine weitere Form der Bewertung erfolgt in einigen Städten in der Weise, dass Einschätzungen von Wohnungsunternehmen und anderen Akteuren durch Expertenbefragungen oder durch eine gemeinsame Diskussion der Daten aufgenommen werden. Mit dieser Vorgehensweise können weitere Sichtweisen sowie auch stärker qualitative Aspekte berücksichtigt werden.

## 9.2 Prognose

In den Konzepten der Fallstudien-Städte werden in unterschiedlicher Art und Weise prognostische Aussagen getätigt. Insofern ist vorrangig zu prüfen,

- welche Funktion die Prognosen innerhalb der Konzepte haben,
- welche Ziele mit ihnen verfolgt werden
- und welche fachlichen Anforderungen daraus resultieren bzw. welche Varianten möglich sind.

### 9.2.30 Notwendigkeit und Anforderungen

In den Konzepten werden stets Aussagen zu der erwarteten Bevölkerungsentwicklung getroffen. Da in Bezug auf den Wohnungsmarkt jedoch nicht die Bevölkerung, sondern die Haushalte als Nachfrager auftreten, werden auch Haushaltsprognosen erstellt. Zentrales Problem ist hierbei, dass es keine statistisch erfasste Anzahl an Haushalten gibt, sondern dass diese geschätzt, berechnet oder aus Einwohnermeldedaten generiert werden müssen. Hierbei werden dann Annahmen über das Haushaltsbildungsverhalten getroffen.

In vielen, aber nicht allen Konzepten werden dann Wohnungsmarktprognosen erstellt, indem der Nachfrageseite Aussagen zur Entwicklung des Wohnungsangebotes gegenübergestellt werden. Eine Schwierigkeit ist hierbei, dass von der Haushaltsprognose wiederum nicht eins zu eins auf die

Wohnungsnachfrage geschlossen werden kann, da Haushalte eines Haushaltstyps (z.B. Zweipersonenhaushalt) sehr verschiedene Wohnbedürfnisse und finanzielle Möglichkeiten zur Realisierung ihrer Wohnwünsche aufweisen können; außerdem können mehrere Haushalte eine Wohnung bewohnen.

Diese allgemeinen Erläuterungen sollen deutlich machen, dass die Erstellung einer qualifizierten Wohnungsmarktprognose, die eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit hat, eine hohe Fachkompetenz und einen erheblichen Arbeitsaufwand erfordert. Die zentralen Herausforderungen sind dabei:

- Eingeschränkte Datenverfügbarkeit
- Setzen von plausiblen Annahmen
- adäquater Umgang mit Ungenauigkeiten und Fehlern
- Prozesshaftigkeit des prognostizierten Geschehens und Dynamik der Prozesse

### 9.2.31 Funktion

In den Fallstudien übernehmen die Prognosen ein breites Spektrum möglicher Funktionen, die in der Reihenfolge steigender Bedeutung wie folgt aufgezeigt werden können:

- Richtungssignal

In einer Fallstudienstadt maßen die Vertreter der Stadtverwaltung dem Instrument der Prognose eine deutlich untergeordnete Bedeutung bei. Daher wurde im Konzept auch nur kurz auf vorliegende Prognosen verwiesen und auf deren Grundlage lediglich eine knappe Tendaussage zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung gemacht. Nach dieser Sichtweise dient die Prognose lediglich der groben Orientierung, ob z.B. eher mit einem Anwachsen oder einem Schrumpfen der Wohnbevölkerung zu rechnen ist.

- Information über die wahrscheinlichste zukünftige Wohnungsnachfrageentwicklung

In allen anderen Städten mit Konzept wurden Wohnungsmarktprognosen auf Grundlage von Haushalts- respektive Bevölkerungsprognosen vorgenommen, womit der Prognose eine wichtige Informationsfunktion in Hinblick auf die zukünftige Wohnungsnachfrage zukommt.

- Ableitung von Maßnahmen, Zielen oder Zielzahlen

Wird aus den Prognosen eine zentrale Zielzahl für das wohnungspolitische Handeln abgeleitet (z.B. X-tausend Wohnungen sind bis zum Jahr Y zu errichten, davon Z % in Einfamilienhäusern) und wird diese Zahl von den lokalen Medien entsprechend in der Öffentlichkeit verbreitet, kann hierdurch eine erhebliche gesellschaftliche und kommunalpolitische Dynamik in Gang gesetzt werden, die die Zielerreichung befördert. Hierbei ist die Wirkungsweise einer - auch nur groben - Zahl größer, als ein komplexes, aber statistisch besser fundiertes Zahlengerüst.

Insofern kann eine Wohnungsnachfrageprognose als wirkungsvolles Instrument zur Beförderung wohnungspolitischer Ziele eingesetzt werden; entsprechend groß ist dann aber auch die mit der Generierung einer oben beschriebenen Zielzahl verbundene Verantwortung, dass sie auch "richtig" ist. In diesem Zusammenhang zentral ist dabei die Setzung der zugrunde liegenden Annahmen und die Frage, inwieweit diese inhaltlich mittransportiert werden, also verdeutlicht wird, dass es sich

um "Wenn-dann-Aussagen" handelt, deren Bedingungen mit benannt werden. Solch eine transparente Darstellung ist v.a. dann hilfreich, wenn die reale Entwicklung von der prognostizierten abweicht und dadurch die Akzeptanz für das ganze Konzept in Gefahr ist. Hierzu müssen die für die Prognose getroffenen Annahmen entsprechend mit benannt und diskutiert werden.

Nur in einer Fallstudienstadt wurde auf eigene Prognoseberechnungen gänzlich verzichtet und lediglich kurz die (negative) Tendenz der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung beschrieben, die aus vorliegenden Prognosen hervorgeht. Auf weitergehende Ableitungen (Haushaltsprognose, Wohnungsnachfrageprognose) wurde vollständig verzichtet.

Bei der Mehrzahl der Städte wurden komplexe Prognosen erstellt. D.h. diese Prognosen gehen über die Übernahme von amtlichen Bevölkerungsprognosedaten bzw. das „Herunterbrechen“ dieser Daten auf die eigene Stadt oder auf Stadtteile deutlich hinaus. Vielmehr wurden eigene Berechnungen angestellt und auf Grundlage unterschiedlicher Wanderungsannahmen verschiedene Varianten gerechnet.

### **9.2.32 Einzelne Teilprognosen**

Nachfolgend werden die in den Fallstudienstädten vorgenommenen Prognosen nach ihren Grundbestandteilen (Bevölkerungsprognose, Haushaltsprognose und Wohnungsmarktprognose) beschrieben und bewertet.

## Bevölkerungsprognose

Die Erstellung einer fundierten Bevölkerungsprognose ist aufwendig. Insofern erklärt sich leicht, dass die großen Städte unter den Fallstudien hier einen höheren Aufwand betreiben konnten, als die kleineren. Eine erste Orientierung erhalten die Kommunen durch die regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnungen, die die statistischen Landesämter, basierend auf den von den statistischen Ämtern von Bund und Ländern erstellten „koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen“, vornehmen.

Alle Fallstudienstädte mit mehr als 200.000 Einwohnern haben eigene Berechnungen zur Bevölkerungsprognose angestellt. Für die kleinen Städte liegen häufig keine Prognosen vom statistischen Landesamt vor, regelmäßig dann nicht, wenn diese Kommunen kreisangehörig sind, da die regionalisierten Prognosen auf Kreisebene erstellt werden. Insofern kommen nur die (meist größeren) kreisfreien Städte in den Genuss vorliegender Prognosedaten. Aber auch diese Prognosen sind je nach Bundesland nicht selten problembehaftet, da die demographischen Ausgangslagen auf Kreisebene sowie die die Wanderung beeinflussenden Rahmenbedingungen häufig deutlich andere sind als auf Landesebene und somit im Einzelfall erhebliche Fehlerbreiten auftreten können. Den größten Unsicherheitsfaktor stellt bei Bevölkerungsprognosen generell der anzusetzende jährliche Wanderungssaldo dar.

Für kreisangehörige Städte ist ein einfaches „Herunterbrechen“ der kreisbezogenen Prognosedaten aufgrund der strukturellen Unterschiede ebenfalls problematisch. Die kreisangehörige Stadt Arnsberg löste das Problem, indem sie eine Bevölkerungsprognose durch das statistische Landesamt rechnen ließ. Dafür wurde einfach das System zur Berechnung der Kreisprognosen eingesetzt und mit den demographischen Ausgangsdaten der Stadt Arnsberg gespeist.

Insgesamt besteht das Problem bei der einfachen Übernahme von Prognosen, dass keine lokalspezifischen Annahmen gesetzt werden und somit größere Fehlerbreiten möglich sind. Im Ergebnis vertrauen die kommunalen Akteure z.T. den eigenen Prognosen nicht, obwohl die Prognosen eigentlich als wichtig erachtet werden.

## Haushaltsprognose

In den meisten Fällen wurden Haushaltsprognosen erstellt. Haushaltszahlen müssen generell generiert werden, denn es steht, anders als für die Bevölkerungsprognose, kein amtliches statistisches Zählmaterial zur Verfügung. Das Spektrum reicht in den Fallstudienstädten

- vom gänzlichen Verzicht auf eine Haushaltsprognose
- über die einfache Übertragung von Haushaltsstrukturentwicklungen (die etwa das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung für Städte der entsprechenden Größe ermittelt hat) auf die eigene Stadt
- und endet bei komplexen Rechenmodellen, die mit Verhaltenswahrscheinlichkeiten (z.B. Scheidungswahrscheinlichkeit von Frauen eines bestimmten Alters etc.) arbeiten und einen umfangreichen Dateninput erfordern. Z.T. wurden Faktoren wie die Einkommensentwicklung mit ihren Auswirkungen auf das Haushaltsbildungsverhalten in die Haushaltsprognosen einbezogen.

Ein nahe liegender Weg, eine Haushaltsprognose zu erstellen ist es, auf den Haushaltsstrukturdaten aus dem Mikrozensus aufzubauen. Diese Datenbasis kann insbesondere in kleinen Städten größere stichprobenbedingte Fehler bergen. Zusätzliche Ungenauigkeiten resultieren aus dem Haushaltsbegriff des Mikrozensus, der auf wirtschaftlichen Einheiten beruht. Für eine weniger aufwendige Haushaltsschätzung (bzw. Schätzung der Haushaltsstruktur) und eine darauf aufbauende Prognoseschätzung kann der Mikrozensus durchaus eine Orientierung geben, sofern nicht der Eindruck einer Genauigkeit erweckt wird, wie es aber in einigen der Konzepte der Fallstudienstädte festzustellen ist.

Wurden die Konzepte von einem externen Büro erstellt, so haben diese Büros auf die amtlichen Prognosen mit eigenen Berechnungen aufgesetzt und dabei ihr spezifisches Know-how eingebracht. Dies erfolgte z.T. schon auf Ebene der Haushaltsprognose und z.T. erst bei der Übersetzung einer vorhandenen Haushaltsprognose in Aussagen zur zukünftigen Wohnungsnachfrage.

### **Wohnungsmarktprognose**

Die Haushaltsprognose wurde in allen Fällen in eine Wohnungsbedarfs- bzw. -nachfrageprognose übersetzt. In einem Fall beschränkt sich die Betrachtung allerdings auf den zukünftigen Bedarf an Wohnbaulandflächen (städtebaulich ausgerichtetes Konzept), der wiederum in anderen Darstellungen nicht behandelt wird.

Die Vorgehensweisen sind in den Fallstudienstädten sehr unterschiedlich. Teilweise erfolgt eine einfache rechnerische Bedarfsermittlung (Entwicklung der Wohnfläche pro Kopf/Entwicklung der Personenzahl pro Wohnung). Zum Teil wird abgeschätzt, wie sich ein prognostizierter Mehrbedarf an Wohnungen auf verschiedene Wohnungsgrößen verteilen wird. Ein weiterer Ansatz besteht darin, den Bedarf an Neubauwohnungen in den Mittelpunkt der Abschätzung zu stellen und den Bedarf von Geschosswohnungsneubau als verbleibende Restgröße zu ermitteln. In diesen Fällen wird die rein rechnerische Bedarfsprognose durch Nachfragebetrachtungen differenziert.

An den Stadtumbaustandorten dient die Wohnungsbedarfsprognose der Abschätzung der Leerstandsentwicklung; dort herrscht eine rein rechnerische Betrachtungsweise unter Einbezug der prognostizierten Neubauaktivitäten vor. Diese Leerstandsprognosen wurden teilweise auf einzelne Stadtteile heruntergebrochen ohne Berücksichtigung kleinräumiger Wanderungsprozesse. Das tatsächliche Umzugsgeschehen hat sich dann auf Quartiersebene seit Konzepterstellung z.T. sehr unterschiedlich entwickelt, womit die Grenzen dieser methodischen Vorgehensweise deutlich werden.

Hier sind viele – aber nicht alle – Wohnungsunternehmen noch am ehesten in der Lage, kleinräumige Einschätzungen der Wohnungsnachfrage, d.h. auf Stadtteil- oder sogar Quartiersebene, zu geben. Auf dieser Ebene stößt die Konzepterstellung an Machbarkeitsgrenzen. Andererseits ist die Beschränkung auf eine gesamtstädtische Wohnungsmarktprognose nicht ausreichend, um daraus konkrete Maßnahmen abzuleiten, insbesondere sofern diese die Bestandsentwicklung betreffen und somit lokalisiert werden müssen.

Auch in Hinblick auf die Untersuchung der regionalen Verflechtungen des Wohnungsmarktes gelangt die Konzepterstellung schnell an ihre Grenzen: In allen Fallstudienstädten mit Konzept gibt es hierzu keine Darstellung, mit Ausnahme allgemeiner Aussagen zur Stadt-Umland-Wanderung. Da die tatsächliche Entwicklung des lokalen Wohnungsmarkts ist allerdings nicht unerheblich von regi-

onalen Verflechtungen beeinflusst, und zwar nicht nur durch die klassische Suburbanisation in das Umland. Gerade in den verstädterten Region wie z.B. in den Fallstudien Duisburg und Frankfurt (Main) gibt es in vielen Teilsegmenten erhebliche Austauschbeziehungen, die in den Konzepten weder analytisch noch prognostisch hinreichend berücksichtigt werden.

### 9.2.33 Varianten und Szenarien

Da die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt das Ergebnis von Interaktionen zwischen Nachfragern, Anbietern und Wohnungspolitik sind, kann es keine Prognose geben, deren Aussagen „zwangsläufig“ Realität werden. Darum basiert jede Prognose auf Annahmen, die gesetzt werden müssen und variiert werden können. In den Fallstudien lassen sich dabei vier verschiedene Verfahren zur Ermittlung der Annahmen feststellen, und zwar das

- statistisch wahrscheinlichste
- am ehesten vorstellbare
- im Optimalfall erreichbare
- politisch durchsetzbare

Die Setzung der Annahmen ist damit häufig ein Kompromiss von politischen, fachlichen und mentalen Faktoren. Um diesen verschiedenen Ansprüchen gerecht zu werden, bedienen sich die Fallstudienstädte häufig der Darstellung verschiedener Prognosevarianten, z.T. geknüpft an verschiedene Handlungsoptionen.

So besteht z.B. bei Bevölkerungsprognosen der größte Unsicherheitsfaktor in dem jährlich angenommenen Wanderungssaldo. Entsprechend wurden in allen Fallstudienstädten, in denen Prognosen im Rahmen der Konzepterarbeitung erstellt wurden, Positiv- und Negativszenarien der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung bzw. mittlere Varianten auf Basis verschiedener Wanderungsannahmen dargestellt.

Auf dieser Grundlage wird in den Darstellungen dann i.d.R. eine Variante für die nachfolgenden Betrachtungen ausgewählt und diese Auswahl begründet. Ausgewählt wird dabei entweder die als am realistischsten angesehene Entwicklungsvariante (häufig die Fortschreibung des langjährigen Trends) oder aber die als wünschenswert angestrebte. Im ersten Fall wird weiter ermittelt, welcher wohnungspolitische Handlungsbedarf sich aus dieser Entwicklung ergibt, im zweiten Fall wird der Wohnungspolitik eine aktive, die Entwicklung gestaltende Rolle zugeordnet. Letzteres ist in den Großstädten mit Zuwanderungsdynamik (Köln, Frankfurt) der Fall, in denen das begrenzte Wohnungsangebot derzeit einen die Zuwanderung limitierenden Faktor darstellt.

Im Falle des für Köln von externer Seite erstellten Gutachtens wird in dem angestrebten Wachstumsszenario weiterhin betrachtet, welche Rückwirkungen eine entsprechende aktive Wohnungspolitik auf die Wohnungsmarktverhältnisse haben würde (insbesondere eine massive Ausweitung des Eigenheimangebots). In diesem Fall handelt es sich daher um ein wohnungspolitisches Handlungsszenario. Frankfurt und Köln kontrastieren ihre wohnungspolitischen Szenarien mit jeweils einem Entwicklungsszenario, das wahrscheinlich wäre, wenn das propagierte aktive Eingreifen unterbleiben würde.

### 9.3 Ziele

Im Hinblick auf die Zielsetzungen von Wohnraumversorgungskonzepten lassen sich grundsätzlich zwei übergeordnete Aspekte voneinander unterscheiden:

- Zum einen wird mit den Konzepten das inhaltliche Ziel verfolgt, den Kommunalverwaltungen und der lokalen Wohnungswirtschaft eine Perspektive und einen Handlungsrahmen für wohnungspolitische Instrumente und Maßnahmen zu geben.
- Zum anderen haben die Konzepte in fast allen Fallstudien-Kommunen eine prozessorientierte Funktion, als Initialzündung oder Katalysator dafür zu dienen, dass in der Kommune eine wohnungspolitische Diskussion erfolgt und dieser Themenbereich weiterhin auf die Agenda gesetzt und behandelt wird.

Diese beiden Intentionen sind in den untersuchten Kommunen bzw. Konzepten unterschiedlich gewichtet. In Duisburg gehen die Aussagen sogar soweit, dass diese Anstoß-Funktion der Hauptzweck der Konzepterstellung sei und kleinteilige inhaltliche Ziele und konkrete Maßnahmen gar nicht so sehr im Mittelpunkt stehen müssten, sondern dann im diskursiven Prozess nach der Erstellung des Konzepts festgelegt werden könnten (vgl. Kap. 9.6 "Prozesse").

Auch in den Stadtumbaustädten gab es eine übergeordnete prozessorientierte Zielsetzung, dort waren die Konzepte die ersten Signale für eine Kehrtwende von der klassischen wachstumsorientierten Stadtentwicklung hin zu Stadtumbaustrategie, die Datenanalysen zur Verdeutlichung der tatsächlichen Marktsituation wichtig als Bestandsaufnahme und erstes öffentliches Bekenntnis zu einer schrumpfenden Stadt.

Insgesamt können die inhaltlichen und die prozessorientierten Zielsetzungen als nahezu gleichwertig betrachtet werden. Die prozessorientierten Ziele wurden allerdings i.d.R. nicht explizit im Konzept angeführt, sondern nur von den Beteiligten im Rahmen der Fallstudien angesprochen.

#### 9.3.34 Herleitung und Formulierung von Zielen

Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Ziele ist ein Konsens zwischen den Akteuren und damit auch eine geeignete Herleitung der inhaltlichen Zielsetzungen. Sie erfolgt in den Fallstudien-Konzepten in den meisten Fällen als eine Mischung aus

- Ableitungen aus der Analyse bzw. Prognose,
- normativ-politischen Setzungen, und teilweise auch
- Aushandlungsprozessen.

Die untersuchten Konzepte weisen im Hinblick auf die Zielherleitung einen starken Bezug zur Analyse auf. Allerdings finden sich in nahezu jedem Konzept auch gesetzte, politische Zielsetzungen. Hierin kommt auch zum Ausdruck, dass die Zielkataloge immer auch eine politische Komponente in dem Sinne enthalten, dass im Rahmen der Konzepte übergeordnete stadtentwicklungspolitische Aspekte thematisiert werden. So wird z.B. in den Leitlinien für die städtische Wohnungspolitik von Köln als ein Ziel die "Einbringung der städtischen Wohnungspolitik in regionale Kooperationspro-

zesse" formuliert, und die Ausweisung von Bauland für Eigenheime basiert oftmals nicht nur auf der Abschätzung der tatsächlichen Nachfrage, sondern wird auch als Instrument im Standortwettbewerb eingesetzt.

Bei der analytischen Ableitung der Ziele reicht das Spektrum von einer vergleichsweise engen Orientierung am analytischen Teil, etwa in Arnberg oder Neubrandenburg, bis hin zu "Bottom up"-Vorgehensweise in Salzgitter, wo einzelne Maßnahmen den Ausgangspunkt für das Gesamtkonzept bildeten.

In den Fallstudien werden die Ziele in recht unterschiedlicher Art und Weise formuliert, sie lassen sich aber idealtypisch wie folgt kategorisieren:

- Es erfolgen allgemeine Richtungsaussagen zur Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, wie z.B. "Erhalt preiswerten Wohnraums", die nicht weiter konkretisiert werden.
- Es werden Leitbilder formuliert und näher beschrieben, wie z.B. "familienfreundliche Stadt".
- Es werden dezidierte Einzelziele benannt, die manchmal Oberzielen zugeordnet sind.

In der letztgenannten Kategorie wird zumeist auch die konkreteste Zieldefinition vorgenommen. Allerdings werden auch auf dieser Ebene nur selten Quantifizierungen oder zeitliche Terminierungen der Ziele vorgenommen, da mit solcherlei Festlegungen einige Probleme verbunden sind. Während die Ableitung der Ziele aus den Analysen und Prognosen in vielen Fällen - wenngleich mit einem vergleichsweise geringen Konkretisierungsgrad - noch möglich ist, erfordern realistische zahlenmäßige Festlegungen einen sehr differenzierten Abgleich zwischen Situationsanalyse und Prognose und eine qualifizierte Bewertung. Exemplarisch lässt sich die häufig fehlende Quantifizierung von Zielen an folgenden Beispielen dokumentieren:

- In Salzgitter wird zwar der Abriss von 5.000-7.000 Wohnungen für erforderlich gehalten, eine fundierte Herleitung dieser Größenordnung, die einen ganz erheblichen Eingriff in die Bestandsstrukturen der Stadt bedeuten würde, erfolgt aber nicht.
- In Neubrandenburg erfolgt eine Formulierung von Leitbildern bzw. übergeordneten Zielsetzungen, die aber nicht quantifiziert wurden. Gesamtstädtische Zielzahlen des Stadtumbaus wurden nicht ermittelt, die Quantifizierung erfolgte erst jeweils auf Ebene der Stadtteilkonzepte und wird dort aus den heruntergebrochenen Leerstandsprognosen abgeleitet.
- Eine gesamtstädtische, quantifizierte Zielsetzung gibt es in Köln. Bei den Zielzahlen für die Errichtung von Wohnungen genannt werden. Der dort u.a. angestrebte Neubau von jährlich rd. 1.000 Einheiten preisgünstiger Mietwohnungen wurde politisch-normativ gesetzt.

Wenn die in einem Wohnraumversorgungskonzept dargestellten Ziele nicht zahlenmäßig unteretzt werden, ergeben sich sowohl im Hinblick auf eine Konkretisierung und Maßnahmenplanung als auch hinsichtlich einer Evaluation der Zielerreichung erhebliche Probleme. Im Grunde genommen kann dann eine Evaluierung gar nicht oder nur in qualitativer Form erfolgen. Entsprechend ist sie in allen Fallstudien - soweit zeitlich überhaupt schon sinnvoll bzw. möglich - bisher unterblieben.

Im Zuge der Untersuchungen konnte nicht abschließend festgestellt werden, ob fehlende Quantifizierungen auch eine gewisse Beliebigkeit und Unverbindlichkeit der Konzeptionen zur Folge haben

oder ob recht allgemeine gehaltene Aussagen hinreichend sind, wenn die Verbindlichkeit anderweitig, z.B. auf Ebene der Maßnahmen, erzielt wird.

In einigen Konzepten wurden nicht nur inhaltliche Ziele formuliert, sondern auch Strategien für zukünftiges Handeln. Dies hat sich insofern als Vorteil erwiesen, dass dadurch der Prozess der Umsetzung bzw. Weiterentwicklung der Konzepte gezielt angestoßen und am Laufen gehalten wurde.

### **9.3.35 Betrachtung von Teilräumen und spezifischen Zielgruppen**

Die Differenzierung der Ziele nach Teilräumen, i.d.R. Stadtteile oder Wohnquartiere, ist in den untersuchten Konzepten relativ ausgeprägt. Das Spektrum reicht von der Benennung von Prioritätsgebieten (z.B. in Salzgitter) bis hin zu sehr konkreten Zielsetzungen für einzelne Teilräume (z.B. Halle). Hierbei muss eine fehlende Quantifizierung auf der gesamtstädtischen Ebene nicht bedeuten, dass für einzelne Stadtteile nicht durchaus konkrete Größenordnungen angeführt werden.

Ein gewisser Zusammenhang besteht zwischen der Kleinräumigkeit der Zielsetzungen und der Einbindung der Wohnungswirtschaft in die Konzepterstellung. Da die Wohnungsunternehmen v.a. ihren eigenen Bestand im Fokus haben und von daher an Aussagen und Planungen zu den entsprechenden Stadtgebieten interessiert sind, besitzen die Konzepte mit einer starken Beteiligung der Wohnungsunternehmen i.d.R. eine stärkere teilräumliche Differenzierung als diejenigen, die von der Stadtverwaltung weitgehend allein erstellt werden.

Etwas anders sieht es im Hinblick auf die Differenzierung der Zielsetzungen nach unterschiedlichen Nachfragergruppen und insbesondere den Zielgruppen des WoFG aus. Relativ weit verbreitet ist eine Unterscheidung nach dem Eigenheim- und dem Mietwohnungssegment, im Hinblick auf einzelne Mietergruppen gibt es aber nur selten spezifische Zielsetzungen. Exemplarisch für eine fehlende Zielgruppendifferenzierung kann der Bereich der Wohnungsversorgung für Haushalte angeführt werden, die Zugangsprobleme zum Wohnungsmarkt haben und die entsprechend besonders auf kommunale Unterstützung angewiesen sind (z.B. über Belegrechte). Diese Gruppe wird lediglich in Köln und Frankfurt explizit betrachtet, in Arnberg wird im Konzept eine stärkere Zielgruppenorientierung gefordert. Ausländische Haushalte werden in Westdeutschland sogar nur in fünf Fällen aller insgesamt ausgewerteten Konzepte angeführt. Hierbei spielt auch eine gewisse fördermittellorientierte Sichtweise der Zieldefinition eine Rolle, um die Notwendigkeit einer finanziellen Wohnraum- und Städtebauförderung zu dokumentieren.

Die insgesamt wenig ausgeprägte Differenzierung unterschiedlicher Mietergruppen in den Zielsetzungen der Konzeptionen hat ihre Ursache zum einen darin, dass es diesbezüglich keine genuinen (amtlichen) Statistiken gibt, sondern hier ein Patchwork aus den unterschiedlichsten Datenquellen erstellt werden muss. Zum anderen ist die Zielgruppe der unterstützungsbedürftigen Haushalte, die ja eine Kerngruppe des WoFG darstellen, gerade bei den Konzepten wenig im Fokus, die unter Federführung von planerisch orientierten Stellen standen. Vor dem Hintergrund, dass die Wohnraumversorgungskonzepte gerade auch eine Planungs- und Handlungsgrundlage für die Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsproblemen bilden, ist dieser Aspekt in den Konzepten vergleichsweise wenig thematisiert werden.

## 9.4 Maßnahmen

Am Anfang des Forschungsvorhabens wurde definiert, dass Wohnraumversorgungskonzepte die Elemente Analyse, Prognose, Ziele und Maßnahmen beinhalten sollen. Die Maßnahmenformulierung ist somit der letzte Schritt vor der Umsetzung und stellt die Konkretisierung eines Konzeptes dar. Umso bedeutender ist daher die Frage, wie und durch wen die Maßnahmen hergeleitet und entwickelt werden und wie mit den Maßnahmen umgegangen wird.

### 9.4.36 Herleitung und Detaillierung der Maßnahmen

In den vorliegenden Fallbeispielen sind verschiedene Formen der Maßnahmenherleitung zu erkennen. Im Wesentlichen lassen sich vier Formen zusammenfassend darstellen:

- Zielorientierte Ableitung, d.h. die Maßnahmen werden aus den Zielen abgeleitet
- Analytische Ableitung, d.h. die Maßnahmen werden direkt aus den Ergebnissen der Analyse abgeleitet
- Aushandlungen; die Maßnahmen sind das Ergebnis von Abstimmungen zwischen verschiedenen Akteuren
- Übernahme aus anderen Programmen
- Fördermittelorientierung, d.h. die Maßnahmen werden in Bezug auf ihre Fördermittelfähigkeit formuliert, bzw. vom Land geförderte Maßnahmen werden aufgenommen

Bei den ersten beiden genannten Möglichkeiten handelt es sich um die klassische Vorgehensweise, wie sie in vielen Konzepten und Gutachten auch praktiziert wird. In einer Vielzahl der Fälle werden die Maßnahmen von den Zielen abgeleitet und lassen sich somit einzelnen Zielen zuordnen. So wird in dem Beispiel Salzgitter, das im Rahmen des Stadtumbaus ein in Teilen sehr kleinräumiges Konzept erstellt hat, die Steuerung zukünftiger Bevölkerungsansiedlung mit dem Ziel der Stärkung einzelner Stadtteile angestrebt. Dazu wird als Maßnahmenfeld die Schaffung von neuen Wohnungsangeboten mit Wohnungstypen benannt und konkret verortet. Demgegenüber ist auch zu beobachten, dass zwar Ziele formuliert, diesen aber nicht immer auch Maßnahmen zugeordnet sind. Dieser Schritt wird dann in einzelnen Fällen in der Umsetzung nachgeholt (s. u.). Probleme ergeben sich dann, wenn einzelne Themenbereiche nicht analysiert worden sind oder kein Ziel formuliert wurde. Dies hat dann zur Folge, dass zu bestimmten Bereichen keine Maßnahmen existieren. So ist z.B. zu erkennen, dass bestimmte zielgruppenspezifische Maßnahmen im Bereich des preiswerten Wohnens fehlen, da diese in der Analyse nicht ausreichend berücksichtigt wurden. In einem Fall wird die Wohnungsnachfrage ausschließlich anhand der Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur analysiert. Angaben zu Haushalts- und Einkommensstrukturen fehlen, sodass die Versorgung einkommensschwächerer Gruppen, auch vor dem Hintergrund umfangreicher Leerstände, nicht problematisiert wird.

Insbesondere in den Stadtumbaukonzepten ist zu beobachten, dass die Maßnahmen zum großen Teil das Ergebnis von Aushandlungen zwischen den Akteuren sind und somit weitgehend auf die Wohnungsunternehmen zurückgehen. Auf der Maßnahmenebene findet außerdem die weitestgehende Verknüpfung mit anderen Programmen statt. Es ist zu beobachten, dass Maßnahmen aus

anderen Programmen, wie z. B. "Soziale Stadt", in das Wohnraumversorgungskonzept integriert und in der Umsetzung wieder aus dem Gesamtkonzept herausgelöst werden.

Insgesamt tun sich die Ersteller von Konzepten bei der Formulierung von Maßnahmen schwer. Konkreter wird dies bei Stadtumbaukonzepten. Hier wird deutlich, dass bei der Konkretisierung der Ziele in Form von Maßnahmen unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt werden und es zu Konflikten kommen kann, die die Realisierung des Konzeptes gefährden.

Vereinfachend lassen sich folgende Ausprägungen erkennen:

- Weiter gefasste Maßnahmen und Empfehlungen, die erst im Umsetzungs- bzw. im Abstimmungsprozess weiterentwickelt werden.
- Kleinräumige, detaillierte Maßnahmen, die zu wesentlichen Teilen durch die Wohnungsunternehmen entwickelt wurden (Teilkonzepte).

Im ersten Fall dient das Wohnraumversorgungskonzept mehr als Richtungsgeber denn als Handlungskonzept. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere bei der Erstellung externer Konzepte weniger Maßnahmen, sondern vielmehr Handlungsfelder und Leitlinien dargestellt werden. Dabei werden Bereiche vorgegeben, in denen Aktivitäten stattfinden sollen, ohne dass dies quantifiziert und mit Zeithorizonten belegt werden. Dazu zählt z.B. die Nutzung "innerstädtischer Potenziale für die Bebauung", wobei die Ermittlung dieser Potenziale noch aussteht. Zum Teil werden solche Empfehlungen von der Verwaltung konkretisiert und durch einen internen Diskussionsprozess weiterentwickelt. Zum Teil erfolgt eine Weiterentwicklung auch erst in der praktischen Umsetzung. Wenn Quantifizierungen und Zeitschienen benannt werden, beziehen sich diese oft nur auf die Gesamtstadt.

Im zweiten Fall handelt es sich in der Regel um Stadtumbaukonzepte, die z. T. gebäudescharfe Um- und Rückbaumaßnahmen beinhalten. Hier ergibt sich eine Kongruenz zwischen dem Detaillierungsgrad der Maßnahmen und der Herleitung. Denn kleinräumige Maßnahmen gehen zumeist aus einer Zusammenarbeit mit den Wohnungsunternehmen hervor, hierbei handelt es sich um eine unternehmensstrategische Perspektive, die für die Unternehmen wichtig ist.

In der Beurteilung der Wohnraumversorgungskonzepte und der zugehörigen Maßnahmen ergibt sich ein Widerspruch zwischen der Konkretisierung der Maßnahmen einerseits und dem notwendigen Handlungsspielraum andererseits. In der überwiegenden Zahl der Gespräche ist deutlich geworden, dass die Akteure einem Wohnraumversorgungskonzept mit allzu konkreten Maßnahmen kritisch gegenüber stehen. Dahinter steht der Wunsch nach ausreichenden Handlungsspielräumen und Flexibilität in der Umsetzung. Insbesondere Wohnungsunternehmen vertreten diese Haltung. Dies dürfte allerdings eher darauf zurückzuführen sein, dass die Wohnungsunternehmen sich ihre Entscheidungsfreiheit nicht von der Verwaltung beschränken lassen möchten, aber auch weil die Entscheidungsprozesse innerhalb des Unternehmens noch nicht abgeschlossen sind. Bei allzu weit gefassten Konzepten besteht jedoch grundsätzlich die Gefahr, dass diese ihre Wirkung nicht entfalten bzw. die Zuständigkeiten für die Umsetzung nicht deutlich sind. Insgesamt wird darum oft versucht, einen Kompromiss zwischen Flexibilität einerseits und größtmöglicher Verbindlichkeit andererseits zu finden.

Anders ist es in jenen Fällen, in denen die Konzepte in Zusammenarbeit mit den Wohnungsunternehmen entwickelt wurden. In diesen Fällen sind die Maßnahmen in der Regel sehr konkret und spiegeln die umsetzungsorientierte Sichtweise der Unternehmen wider. Die Akzeptanz der Maßnahmen hängt demnach wesentlich davon ab, ob die umsetzenden Akteure beteiligt waren.

#### **9.4.37 Wohnungspolitische Instrumente**

Die wesentlichen Instrumente, die im Rahmen von Wohnraumversorgungskonzepten behandelt werden können, umfassen u.a.:

- Wohnraumförderungsgesetz (WoFG):
  - Baulandbereitstellung (§ 4)
  - Neubauförderung (§ 13)
  - Kooperationsverträge (§§ 14, 15)
  - Begründung von Belegungsrechten (§ 26)
  - Sicherung der Belegungsrechte (§ 27)
  - Freistellung von Belegungsbindungen (§ 30)
  - Übertragung von Belegungs- und Mietbindungen (§ 31)
- Überlassungsverordnung gem. § 5a Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG): Sondervorschriften für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf
- Kommunale Wohnungsunternehmen als Partner der Wohnraumversorgung (siehe Abschn. 9.4.3)

Der Rückgang an belegungsgebundenen Wohnungen bzw. der Verkauf kommunaler Wohnungsbestände stellt in vielen der untersuchten Kommunen ein zentrales Problemfeld dar, wenngleich die sich daraus ergebenden Folgen aufgrund geringer Erfahrungswerte in der Regel noch nicht abgeschätzt werden können. In allen Kommunen wird jedoch auf die Gefahren und die Folgen eingeschränkter Steuerungsmöglichkeiten hingewiesen.

Diese Thematik findet sich vor allem in Städten wieder, die einen erhöhten Nachfragedruck aufweisen, der sich insbesondere im preiswerten Wohnungsbereich niederschlägt. In den Konzepten finden sich zu diesem Themenbereich auf der Maßnahmenebene dennoch meist keine Aussagen. Dabei finden Kooperationsvereinbarungen bei der Wahl der geeigneten wohnungspolitischen Instrumente kaum Berücksichtigung. Nur in zwei Fallbeispielen gibt es überhaupt Kooperationsvereinbarungen, die bereits vor Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes bestanden. Dabei geht es insbesondere um den Ankauf von Belegrechten, der in einem weiteren Fall im Rahmen der wohnungspolitischen Leitlinien zumindest als Strategie benannt wird. Trotz der Probleme, die im Hinblick auf den Ankauf von Belegrechten und deren Finanzierung geäußert wurden, wird auch in diesen Fällen der Kooperationsvertrag als Instrument nicht benannt.

In den Fällen mit ausreichend Belegungsrechten oder in entspannten Marktsituationen stellt vor allem die Steuerung das wesentliche Problem dar, mit der ausreichend stabile Nachbarschaften gesichert werden sollen. Diese Steuerung wird zumeist den Wohnungsunternehmen überlassen. Hieran wird deutlich, dass Kooperationsverträge in der klassischen Form gemäß WoFG nur bedingt ihren

Zweck erfüllen, sondern weitergehende Kooperationsverträge mit neuen Wegen wichtig wären. Diese Einschätzung wird von vielen Akteuren zwar geteilt, konkrete Umsetzungen sind derzeit aber noch nicht erfolgt, was vor allem auf Unsicherheiten und Unklarheiten mit der rechtlichen Thematik zurückzuführen ist.

Ein weiteres oft dargestelltes Instrument ist die Baulandbereitstellung, die zumeist am konkretesten dargestellt und quantifiziert wird. Häufig besteht die Gefahr, dass andere Bereiche, wie der Bereich des preiswerten Wohnens, zurückstehen und Zielgruppen nicht ausreichend benannt werden.

#### **9.4.38 Das kommunale Wohnungsunternehmen als wohnungspolitisches Instrument**

Die Diskussion um den Stellenwert kommunaler Wohnungsunternehmen rückt angesichts der beschriebenen Problemlagen zunehmend in den Vordergrund. In vielen Kommunen haben die kommunalen Wohnungsunternehmen im Hinblick auf die Marktanteile eine hervorgehobene Position im Wohnungsmarkt.

Grundsätzlich betrachtet können die kommunalen Wohnungsunternehmen ihren Eigentümern einen Mehrwert verschaffen in

- betriebswirtschaftlicher
- sozialer und
- städtebaulicher

Hinsicht. Diese Aspekte lassen sich in dem Begriff der "Stadtrendite" zusammenfassen. Demnach sind die kommunalen Wohnungsunternehmen nicht nur in der Lage, einen betriebswirtschaftlichen Überschuss zu erwirtschaften und diesen in Form von Dividenden an die kommunalen Haushalte weiter zu geben. Darüber hinaus haben sie eine soziale Verantwortung, indem sie einen Versorgungsauftrag für diejenigen Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt erfüllen, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind und für diese Gruppe zum Teil sogar zusätzliche soziale Betreuungsleistungen erbringen. Hinzu kommen die Aktivitäten im Bereich der Stadt- und Quartiersentwicklung und des Stadtumbaus, die mit Investitionen in den Bestand und in den Neubau und somit in die Entwicklung der Stadt verbunden sind.

Die Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen stellt sich in den untersuchten Fallbeispielen sehr unterschiedlich dar. Die Bandbreite reicht von Kommunen, die ihre Bestände bereits veräußert haben bis hin zu Kommunen, die in dem kommunalen Unternehmen einen besonderen Wert und dieses als Instrument der Wohnraumversorgung erkennen.

In welcher Weise diese Stadtrendite tatsächlich realisiert wird, hängt in hohem Maße von der Unternehmensführung ab. In den Fallstudien hat sich gezeigt, dass sich nicht ohne weiteres von der Eigentümerstruktur auf die Unternehmensstrategie schließen lässt. Die Unternehmensstrategien unterscheiden sich insgesamt aber sehr stark. So wird ein Unternehmen eher in der Rolle eines Projektentwicklers gesehen, das den Versorgungsauftrag nur in Teilen wahrnimmt. Andere Wohnungsunternehmen kooperieren auf der Basis von Belegungsbindungen, während in einem Beispiel das Wohnungsunternehmen im Bereich der Quartiersentwicklung sehr aktiv ist, dabei aber ebenso unabhängig agiert.

In der Regel agieren die kommunalen Unternehmen weitgehend unabhängig und somit oftmals nicht anders als andere Unternehmen. Allerdings zeichnen sich in dem Spannungsfeld zwischen Unternehmensführung und Gesellschafterbeschluss divergierende Interessen ab. Einerseits ist in einigen Fällen deutlich geworden, dass angesichts zunehmender Verkäufe die Unternehmen schon aus Gründen der Bestandssicherung darauf bedacht sind, einen Beitrag zur Stadtreidite zu leisten, mindestens aber eine Dividendenausschüttung, und sich somit unverzichtbar zu machen.

Dort, wo es noch kommunale Unternehmen gibt, wird dann auch in den Konzepten auf das Unternehmen als Kooperationspartner bei der Lösung wohnungswirtschaftlicher Probleme Bezug genommen.

#### **9.4.39 Umsetzung der Maßnahmen**

Bei der Umsetzung der konzipierten Maßnahmen sind oftmals Konflikte zu beobachten, die dazu führen, dass die geplanten Maßnahmen nur abweichend oder gar nicht umgesetzt werden. Dies ist zum einen auf allgemeine Umsetzungsschwierigkeiten zurückzuführen. Zum anderen findet die Umsetzung der Maßnahmen auch gar nicht statt, weil die Zuständigkeiten nicht geklärt sind. Wohnraumversorgungskonzepte sind thematisch sehr komplex und es ist eine Vielzahl von Akteuren bei der Umsetzung angesprochen. In der Regel sind es die Wohnungsunternehmen und anderen Eigentümer, die Wohnraum vermieten und neu schaffen. Die Maßnahmen stellen die stärkste Schnittstelle zwischen der Verwaltung und der Wohnungswirtschaft dar, da erst hier die Wohnungsunternehmen gefordert sind und sich in den Prozess einbringen, insbesondere dann, wenn diese an der Erstellung beteiligt waren. In Köln ist z.B. diese Schnittstelle bis zum Erhebungszeitpunkt nicht hergestellt worden, sodass das Konzept noch weit von einer Realisierung entfernt war. Erst mit dem noch einzuberufenden Wohnungsbauforum sollte die Einbeziehung der Wohnungswirtschaft erfolgen.

Ein weiteres Problem stellt sich in der Dynamik der Entwicklungen dar. Von der Konzepterstellung bis zur konkreten Umsetzung vergehen nicht selten Jahre, sodass sich die Maßnahmen z. T. wieder überholt haben. Daraus ergibt sich ein hoher Anpassungsbedarf der Maßnahmen an die Entwicklung des Konzeptes.

### **9.5 Wohnungsmarktbeobachtung und Monitoring**

In den untersuchten Fallbeispielen gab es entweder bereits eine Wohnungsmarktbeobachtung oder sie wurde während der Konzepterstellung oder Umsetzungsphase eingerichtet bzw. soll eingerichtet werden. Unter Monitoring wird dabei i.d.R. eine Marktbeobachtung nach Erstellung des Konzeptes verstanden.<sup>32</sup> Umfang und Qualität des Monitorings sind jedoch sehr unterschiedlich und ste-

---

<sup>32</sup> In der Praxis werden die Begriffe Wohnungsmarktbeobachtung, Monitoring und Evaluierung teilweise synonym, teilweise ergänzend, aber auch konkurrierend gebraucht. Im Folgenden soll mit Wohnungsmarktbeobachtung ein rein beschreibender Daten- und Informationsreport definiert sein und der Begriff Monitoring Beschreibung, Bewertung und Zielüberprüfung umfassen.

hen nicht unbedingt in einer Verbindung mit den diesbezüglichen Merkmalen des zugrunde liegenden Wohnraumversorgungskonzepts.

#### 9.5.40 Struktur und Funktion

Die Ergebnisse von Marktbeobachtung und Monitoring werden in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen in einem Bericht zusammengefasst, sie basieren auf einer Datensammlung oder einer Datenbank. Hierbei werden i.d.R. die gleichen Datenquellen wie für die Situationsanalyse verwendet, also überwiegend Daten der laufenden amtlichen Statistik der Stadt und des Landes sowie Angaben der Wohnungsunternehmen. Allerdings ist in den Fallstudien festzustellen, dass je nach dem wie umfassend oder komplex die Situationsanalyse war, es entweder

- zu einer Reduzierung der Daten und Informationen kommt, weil der Erstellungsaufwand oder der Berichtsumfang zu groß ist oder einzelne Daten sich für das Konzept als nicht weiter erforderlich gezeigt haben.
- Oder es kommt im Gegenteil zu einer Erweiterung der ursprünglichen Analyse, um bisherige analytische Fehlstellen zu beseitigen oder weil neue Datenquellen zugänglich wurden.

Die Wohnungsmarktbeobachtung als Erfassung und Darstellung des gesamtstädtischen Wohnungsmarktes wird von den Akteuren in den Fallstädten grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Dabei soll mit der Wohnungsmarktbeobachtung nicht nur der Markt "richtig" beobachtet werden, sondern es sind mit ihr weitergehende Funktionen verbunden. Die wichtigste Funktion ist hierbei die des Prozess-Motors, und zwar sowohl als Start der Konzepterstellung als auch als ein kontinuierliches, wiederkehrendes Element in der Umsetzungsphase der Konzepte.

Dies kommt in unterschiedlichen Formen zum Ausdruck. Zum einen sind die Markt- oder Monitoringberichte ein wichtiges Mittel für den **Kommunikationsprozess** zwischen den Akteuren. Zum anderen wird durch das Monitoring auch der **Umsetzungsprozess** strukturiert, indem es terminliche Fixpunkte gibt und die Berichte auch Zwischenstände der Umsetzung dokumentieren. Dieses Monitoring kann zugleich die wichtige Funktion der Zielüberprüfung übernehmen, wodurch es zum Initiator des **Prozesses der inhaltlichen Weiterentwicklung** der Konzepte wird. In den Fallstudien findet diese Form der Evaluierung von Zielen und Maßnahmen jedoch kaum statt.

Des Weiteren werden in allen Fallstudien-Kommunen die Ergebnisse als Berichtsvorlage den politischen Gremien präsentiert, womit das Monitoring auch zum Motor des **wohnungspolitischen Prozesses** werden kann.

#### 9.5.41 Umsetzung

In der Praxis der Marktbeobachtung können, wie teilweise schon angesprochen, folgende Probleme zusammenfassend benannt werden:

- nicht ausreichende Datenverfügbarkeit und Datenqualität,
- fehlender Datenzugang, mangelnde Form der Datenverarbeitung,
- fehlende Verknüpfung zwischen Beobachtung, Bewertung und Handlungshinweisen,

- hoher Arbeitsaufwand.

Insgesamt ergibt sich in der Umsetzung ein Spannungsfeld zwischen einem hohen Erkenntnisinteresse auf der einen Seite und einer möglichst konkreten, handlungsorientierten Darstellung auf der anderen Seite. Die erstere tendiert zu einem eher wissenschaftlichen Vorgehen mit größtmöglicher Exaktheit und Vollständigkeit, bei dem zweiten Punkt sind hingegen deutliche Unschärfen und Lücken möglich. Dies ist solange unkritisch, solange keine anderen Handlungen daraus resultieren. In der Praxis ist damit nur sehr schwer zu entscheiden bzw. festzustellen, wann eine unscharfe, grobe Datenangabe ausreichend ist, oder ob in der Unschärfe schon ein Fehler liegt, der dann übersehen wird.

Größere Schwierigkeiten scheinen die analytisch-bewertenden Abschnitte zu bereiten, die diesbezüglichen Aussagen sind doch mehr oder weniger knapp gehalten. Ein Versuch, die vorliegenden Daten auch zu werten, kann die institutionalisierte Einbindung von Wohnungsmarktakteuren in Form einer AG sein. In Halle wird auch eine Expertenbefragung als qualitatives Element dem Bericht hinzugefügt.

Der Versuch, das Monitoring als Instrument zur Evaluierung von Zielen und Maßnahmen auszubauen, wird in den Fallstudien kaum unternommen bzw. erweist sich als sehr schwierig. Dies hat seine Ursache zum einen darin, dass i.d.R. die Ziele und in vielen Fällen auch die Maßnahmen weder quantifiziert noch terminlich eingeordnet sind und sich damit nicht oder nur eher vage überprüfen lassen. Zum anderen besteht dort, wo Ziele quantifiziert wurden, die Schwierigkeit, mögliche Abweichungen vom Ist-Wert zu bewerten.

Neben diesen methodischen Problemen sind jedoch noch inhaltliche Defizite zu verzeichnen, denn die Form der klassischen Marktbeobachtung erfüllt die Informationsanforderungen von Wohnraumversorgungskonzepten nur bedingt:

- In der Umsetzung zeigt sich, dass eine nachfrageorientierte Sichtweise von Vorteil ist, hierfür aber zahlreiche qualitative Informationen notwendig sind.
- die Daten der Marktbeobachtung kleinräumig und bestandsbezogen aufbereitet sein, da dies die Handlungsebene der Unternehmen ist.

Insgesamt haben die Fallstudien gezeigt, dass die laufende Wohnungsmarktbeobachtung und insbesondere das Monitoring mit einem erheblichen Aufwand verbunden sind und dennoch nicht ausreichend zufrieden stellende Ergebnisse für die Umsetzung der Wohnraumversorgungskonzepte zeitigen. Trotz dieses Mankos gelingt es mit dem Monitoring den Umsetzungsprozess zu steuern und zu korrigieren und somit das Wohnraumversorgungskonzept als Prozess weiter zu entwickeln.

In den Städten der nordrhein-westfälischen Fallstudien erfolgt durch den interkommunalen Initiativkreis 'kommunale Wohnungsmarktbeobachtung' (KomWob) ein fachlicher Austausch, der zu einer deutlichen Qualifizierung der Berichte führt und auch Vergleiche zwischen den Städten ermöglicht. Eine Vergleichsmöglichkeit soll auch in den ostdeutschen Bundesländern geschaffen werden, hier planen bzw. führen die Länder ein EDV-gestütztes Monitoring zum Stadtumbau ein. Nach derzeitiger Einschätzung der Akteure weichen jedoch die Informationsinteressen der Länder von denen der Städte ab, sodass ein zusätzlicher Aufwand ohne direkten Nutzen für die Kommunen der Fallstudien entsteht.

## 9.6 Prozesse

In diesem Abschnitt werden die Prozesse, die sich im Vorfeld der Konzepterstellung, während der Erstellung, bei der Umsetzung oder Weiterentwicklung abspielen, näher beleuchtet. Dabei werden insbesondere die Kooperationsbeziehungen zwischen den Akteuren und ihre Auswirkungen auf Inhalte, Akzeptanz und Umsetzungschancen der Konzepte untersucht.

### 9.6.42 Initiation

Die Initiative zur Konzepterstellung wird in den vorliegenden Fallbeispielen jeweils von der Verwaltung ergriffen, in zwei Fällen unterstützt von der Wohnungswirtschaft. Die Tatsache, dass die Lokalpolitik bei der Initiierung von Wohnraumversorgungskonzepten in den vorliegenden Fallstudien praktisch nur eine geringe Rolle spielt, deutet darauf hin, dass die Wohnungsversorgung als politisches Handlungsfeld in den Kommunen generell nicht auf der Tagesordnung steht. Oftmals wird die Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten allerdings durch externe Einflüsse befördert und nur zum Teil allein aus der Problematik der Wohnungsversorgung heraus. Zum Teil haben dabei die Länder eine Anstoßwirkung zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten. Dies ist in den Ländern Hessen und Schleswig-Holstein der Fall, wo ein spezifisches Interesse an der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten besteht. In den übrigen Ländern (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) wurden Wohnraumversorgungskonzepte ohne Unterstützung der Landesregierungen erstellt. Finanzielle Unterstützung gibt es insgesamt nur in Ausnahmefällen.

Eine wichtige Rolle können auch die Bundesprogramme Stadtumbau Ost und West als Ausgangspunkt für die Erstellung von Konzepten spielen. In der Regel werden mit der Beteiligung an dem Programm umfassende Stadtentwicklungskonzepte erstellt, die die Anforderungen an ein Wohnraumversorgungskonzept erfüllen.

### 9.6.43 Kooperation innerhalb der Verwaltung

Wie auch bei der Initiierung stehen Akteure aus der Verwaltung bei der Erstellung im Vordergrund. Bei den vorliegenden Fallbeispielen, in denen Wohnraumversorgungskonzepte erstellt wurden, waren jeweils verschiedene Ämter beteiligt. Die Thematik stellt sich als Querschnittsthema dar, das immer ämterübergreifend bearbeitet wird. In jedem Fall waren die zuständigen Ämter für Stadtplanung und Stadtentwicklung beteiligt und oft lag bei ihnen die Federführung. Eine wichtige Rolle spielen die Wohnungsämter, die zum Teil mit ihren Aktivitäten die Prozesse vorantreiben. Eine besondere Rolle unter den Ämtern spielt oftmals die Statistikstelle, wenn diese im Rahmen der Datengenerierung maßgeblich an der Erstellung beteiligt ist. Auch in jenen Fallbeispielen, die noch über kein Wohnraumversorgungskonzept verfügen, eine Erstellung jedoch planen, sind Formen intensiver Zusammenarbeit zu erkennen.

Ebenso wie in der Befragungsauswertung in der ersten Phase dieses Forschungsvorhabens wurde auch in den Fallstudien deutlich, dass die inhaltliche Ausrichtung sehr stark von den jeweils beteiligten Ämtern abhängt. Dementsprechend ist eine inhaltliche Ausgewogenheit am ehesten dort zu finden, wo Stadtplanungsamt, Wohnungsamt und weitere Abteilungen, wie die Wohnungsbauför-

derung, Wohnraumversorgungsstelle, Sozialamt etc., gleichermaßen beteiligt sind. Es zeigt sich, dass die übergreifende Arbeit wichtig ist, um eine Annäherung der unterschiedlichen fachlichen Perspektiven zu erreichen.

Die Art und Weise und die Intensität der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung hängen stark von den handelnden Personen ab und funktioniert in den untersuchten Beispielen überwiegend gut, da sich hier die persönlichen Kontakte positiv auswirken. Positive Funktionen nehmen hierbei ämterübergreifende Arbeitsgemeinschaften ein. Dabei ist es wichtig, dass auch auf der Leitungsebene, z.B. in Form von Lenkungsgruppen, zusammen gearbeitet wird.

#### **9.6.44 Beteiligung von Akteuren des Wohnungsmarktes**

Als zentrales Ziel bei der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten wurde in der überwiegenden Zahl der Gespräche geäußert, alle relevanten Akteure aus der Wohnungswirtschaft in die Erstellung und Umsetzung wohnungspolitischer Ziele und Strategien einzubinden. Dies ist in den vorliegenden Fallbeispielen auf unterschiedliche Weise erfolgt bzw. vorgesehen.

In die Konzepterstellung sind zumeist die kommunalen Wohnungsunternehmen einbezogen, weitere Wohnungsunternehmen jedoch in sehr unterschiedlichem Maße. Selten werden darüber hinaus Wohnungsmarktexperten, wie Vertreter der Verbände oder der Banken, beteiligt, wenn dann fast nur auf der Leitungsebene, wie z.B. Lenkungsgruppen.

Die Spannbreite der Formen der Zusammenarbeit reicht von informativer Einbeziehung, ohne dass an dem Konzept gestaltend mitgewirkt wird, über die Einbindung als Experten und Informationsgeber, bis hin zu aktiver Mitgestaltung. Jedoch spätestens bei der Umsetzung der Konzeptionen sind die Kommunen auf die Kooperationsbereitschaft der Wohnungsunternehmen angewiesen. Dies wird schon dadurch deutlich, dass sämtliche Konzepte der Fallstudien in ihren Empfehlungen die Zusammenarbeit mit den Wohnungsunternehmen zum Gegenstand haben.

Inhaltlich geht es zumeist nicht nur um die Datengenerierung, die durch die Wohnungsunternehmen oftmals unterstützt wird, sondern auch um einen Abgleich unterschiedlicher Interessen und Ziele und um die Entwicklung gemeinsamer Vorstellungen über durchzuführende Maßnahmen. Nur selten, so geschehen in Flensburg und Kiel vorgesehen, erfolgt eine Beteiligung an der Finanzierung des Konzeptes. In anderen Fällen hingegen wird das Wohnraumversorgungskonzept nur als Informationsquelle wahrgenommen, aber nicht als Handlungskonzept genutzt.

In einzelnen Städten erfolgt die Beteiligung mit dem Ziel der Konfliktlösung bereits im Vorfeld, auch werden in einigen Fällen erst die Ergebnisse mit den Wohnungsunternehmen diskutiert. Aus wohnungswirtschaftlicher Sicht wird allerdings eine frühzeitige Einbindung in die Erstellung, unabhängig von den Möglichkeiten der Einflussnahme, als vorteilhaft erachtet, um spätere Unstimmigkeiten und Reibungsverluste zu verhindern. Teilweise werden auch die Maßnahmen maßgeblich von den Wohnungsunternehmen mitentwickelt. Dies erhöht die Umsetzungschancen des Konzeptes, weshalb in der Regel mindestens das kommunale Wohnungsunternehmen einbezogen wird.

In den Fallbeispielen erfolgte die Einbindung am intensivsten in den Stadtumbaustädten. Angesichts der dort vorliegenden Rahmenbedingungen gibt diese Beobachtung einen Hinweis darauf, dass insbesondere im Stadtumbau die Beteiligung gewollt und notwendig ist. In diesen Fällen zeichnen sich die Konzepte zudem durch einen hohen räumlichen und maßnahmenbezogenen Kon-

kretisierungsgrad aus. Daraus lässt sich schließen, dass dort wo der Handlungsdruck am größten ist, auch die Bereitschaft und das Interesse zur Zusammenarbeit am stärksten ist. Eng damit verbunden ist allerdings auch die Tatsache, dass die Förderbedingungen im Rahmen des Stadumbaues konkrete Vorstellungen über die geplanten Maßnahmen erfordern. Insbesondere in den Stadumbaustädten hat die Kooperation mit der Verwaltung aber auch einen Einfluss auf die Unternehmensstrategie (z.B. geänderte Modernisierungsstrategie, Einführung Portfolioanalyse, stärkere Zielgruppenorientierung).

Aus Sicht der Wohnungswirtschaft wird immer wieder betont, dass die Wohnungsunternehmen vonseiten der Verwaltung stärker als (gleichwertiger) Partner wahrgenommen werden wollen. Insofern werden institutionalisierte Kooperationsformen durchweg begrüßt, wenngleich diese im Hinblick auf die Effektivität oftmals auch mit Skepsis betrachtet werden. Sofern eine Zusammenarbeit bzw. ein Informationsaustausch der Wohnungsunternehmen untereinander besteht, ist zu beobachten, dass diese sich in ihren Forderungen und Positionen gegenüber der Stadt meist einig sind. Die Abstimmung und Kooperation untereinander ist dennoch oftmals sehr schwierig, hier überwiegt zumeist das Konkurrenzdenken.

#### **9.6.45 Einbindung externer Büros**

In sieben von acht Fallstudien wurden ein oder mehrere externe Büros mit der Erstellung des Wohnraumversorgungskonzeptes oder Teilen davon beauftragt. Hierdurch werden zum einen die vorhandenen Ressourcen der Verwaltung ergänzt. Dies kann sich sowohl auf die personellen Kapazitäten beziehen, sodass eine zeitliche Beschleunigung des Prozesses damit einhergehen kann, als auch auf das Know-how, das diese mitbringen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Position der Gutachter, die als Außenstehende die Situation vor Ort unabhängig von lokalen Interessen analysieren und bewerten können und somit eine höhere Akzeptanz erreichen als die Verwaltung. Stellvertretend für die Verwaltung können sie auch als "Überbringer der schlechten Nachrichten", die sonst nicht akzeptiert würden, fungieren. So kann trotz vorhandenen Know-hows die Beauftragung eines externen Gutachters sinnvoll sein.

Neben der Erstellung eines Gutachtens übernehmen Externe in einigen Beispielen zusätzlich die Prozessbegleitung und Moderation. Bei der Schaffung der wissenschaftlichen Grundlagen in Form von Gutachten können sich Probleme ergeben, wenn die Aufgabenstellungen nicht in dem gewünschten Sinn transportiert werden. Diese Gefahr besteht insbesondere, wenn die Gutachter nicht Teil der Prozesse sind, sondern relativ losgelöst Gutachten erstellen. Des Weiteren ist es nachteilig, wenn das jeweilige Gutachten mit seinen Handlungsempfehlungen als Konzept übernommen wird, da in diesem Fall fachliche Einschätzungen gegenüber Aushandlungsprozessen überwiegen.

#### **9.6.46 Beteiligung der Politik**

Die Lokalpolitik spielt in den Fallbeispielen bei der Konzepterstellung selten eine aktive Rolle. In zwei Fällen (Frankfurt, Kiel) kam die Initiative von politischer Seite. In der Regel tritt die Politik jedoch als Akteur erst zur Beschlussfassung in Erscheinung. So erfolgte eine Einbindung in fünf Fall-

beispielen vor der Erstellung zum Aufstellungsbeschluss bzw. bei der Beschlussfassung zum fertig gestellten Konzept und nur in zwei Fallbeispielen in Form einer laufenden Einbindung in einer begleitenden Lenkungsgruppe (Halle, Neubrandenburg).

Im Wesentlichen werden mit der Einbindung der Politik folgende Ziele verfolgt:

- Verdeutlichung der Probleme
- Schaffung von Akzeptanz bei den politischen Entscheidungsträgern
- Entscheidung über die grundsätzliche strategische Richtung
- Beschluss Einzelmaßnahmen in der Umsetzung
- Legitimierung des Verwaltungshandelns
- Sicherstellung der notwendigen Ressourcen für die Umsetzung

Es hat sich angedeutet, dass vonseiten der Verwaltung auch ganz bewusst auf eine frühzeitige Beteiligung verzichtet wird, um die politische Diskussion nicht auf Einzelheiten zu lenken. Vielmehr werden inhaltliche Diskussionen zumeist innerhalb der Verwaltung oder auch mit den Wohnungsunternehmen geführt. Im Ergebnis steht dann ein ausgearbeitetes Ergebnis, das durch Grundsatzbeschluss vom Gemeinderat bestätigt wird. Weitere politische Entscheidungen folgen dann im Rahmen der Umsetzung, wenn einzelne Projekte realisiert werden.

Zumeist gelingt es durch die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes, nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in der Politik ein neues Problembewusstsein zu schaffen. Insbesondere die Erstellung einer fundierten Prognose der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung hat in einigen Kommunen zu neuen Erkenntnissen geführt bzw. zuvor bestehende Annahmen wissenschaftlich bestätigt und dadurch politikfähig gemacht. Somit haben die zumeist extern erstellten Gutachten oft eine Signalwirkung für die Politik. Die strategische Ausrichtung der kommunalen Wohnungspolitik erfolgt durch Beschluss des Konzeptes und der darin formulierten Ziele, was in der Regel problemlos durch Bestätigung der durch die Verwaltung vorformulierten Zielsetzungen geschieht. Mehr Diskussionsbedarf erfordert demgegenüber die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen.

#### 9.6.47 Wohnraumversorgungskonzept als Prozess

Die Wohnraumversorgungskonzepte unterscheiden sich in ihrer Entstehung zum Teil erheblich in ihrer Struktur und bestimmen somit maßgeblich die Prozesse, die sich um die Erstellung und Umsetzung abspielen. Es kann unter den Fallstudien unterschieden werden zwischen:

- **umfassenden Konzepten, die von der Verwaltung und der Politik übernommen werden** (Erstellung als laufender, gemeinsamer Prozess): Die Erstellung erfolgt durch einen externen Gutachter und die Beteiligung der Akteure aus Verwaltung und Wohnungswirtschaft während der Prozesserstellung, sodass mit der Fertigstellung ein abgestimmtes Konzept vorliegt.
- **thematisch umfassenden Konzepten, bei denen die Empfehlungen durch die Verwaltung weiterentwickelt werden** (Prozess beginnt erst nach Gutachten): Ein externes Gutachterbüro erstellt die Grundlagen. Dabei wird der Teil der Empfehlungen in der Verwaltung diskutiert, aufbereitet und verändert.

- **Einzelbausteinen, die in ihrer Gesamtheit ein Wohnraumversorgungskonzept darstellen** (Federführung der Verwaltung in einem Gesamtprozess): In einigen Kommunen liegen mehrere Einzelkonzepte vor, die jeweils unterschiedliche Schritte der Konzepterstellung beinhalten aber auch thematisch unterschiedlich sein können.

Der zeitliche Erstellungsaufwand der untersuchten Wohnraumversorgungskonzepte kann insbesondere bei erstmals aufgestellten Konzepten sehr hoch sein, da oftmals sämtliche Grundlagen neu erarbeitet werden müssen. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse werden innerhalb der Verwaltung zwar überwiegend als notwendig erachtet, dennoch werden Erstellungsprozesse von deutlich mehr als einem Jahr kritisch betrachtet.

Analysen und Prognosen, die für ein Wohnraumversorgungskonzept neu erstellt werden, sind zudem oftmals so umfangreich, dass die Handhabbarkeit darunter leidet. Diese werden dann für die Beschlussfassung durch die Politik zu Arbeitspapieren zusammengefasst.

### Konzeptstruktur

Spätestens beim Erreichen der Maßnahmenebene wird bei einem Blick auf die Konzeptstruktur deutlich, dass die einzelnen Bausteine der Wohnraumversorgungskonzepte unterschiedliche Funktionen und Bezüge aufweisen, und zwar:

- räumlich,
- zeitlich und
- bezogen auf die Akteure.

So gibt es Analysen, die sich sowohl auf die Gesamtstadt als auch auf Teilbereiche beziehen, ebenso wie sich Ziele und Maßnahmen oft auf die Entwicklung der Stadt beziehen, in konkreten Fällen (z.B. Stadtumbau) aber auch auf Quartiers- oder Gebäudeebene formuliert und umgesetzt werden. Dabei werden auch die zeitlichen Verschiebungen deutlich, z.B. bei den untersuchten Konzepten, die quartiers- und maßnahmenbezogene Teilkonzepte beinhalten. Hier erfolgte praktisch eine Auslagerung der Maßnahmenebene, die nicht nur aus dem Konzept ausgelagert wird, sondern dadurch auch auf die handelnden Akteure, hier die Wohnungsunternehmen, übertragen wird.

Konzeptstruktur		Tab. 16
	Funktion	Zeitlicher Bezug
<b>Analyse</b>	Grundlagen	mittelfristig
<b>Prognose</b>		
<b>Monitoring</b>	Motor	kurzfristig
<b>Ziele</b>	Rahmensetzung	langfristig
<b>Maßnahmen</b>	Umsetzung	kurzfristig

Dadurch, dass die einzelnen Bausteine unterschiedliche Funktionen und Bezüge haben, ergeben sich z.T. recht diffuse Konzeptstrukturen. Aufgrund der Ungleichzeitigkeit der Teilkonzepte oder -schritte besteht bei einigen Akteuren das Bedürfnis nach einer Fortschreibung des Gesamtkonzeptes, um wieder einen Zwischenstand auf gleichem Niveau zu erreichen.

Auf der anderen Seite zeigen die Fallstudien, dass Konzepte, die aus einzelnen Teilen mit ihrem unterschiedlichen Charakter bestehen, zumeist in der Umsetzung erfolgreicher sind. Somit lässt sich schlussfolgern, dass ein umsetzbares Konzept kein einmaliges Gutachten, sondern lediglich als ein Zwischenergebnis oder Grundlage eines Prozesses zu betrachten ist.

## **9.7 Hartz IV**

### **9.7.48 Aktuelle Situation**

Zum Zeitpunkt der Fallstudienanalysen waren die Regelungen zum Arbeitslosengeld II seit rd. acht Monaten in Kraft. Die Auswirkungen und der Umgang mit diesen Regelungen sind in den Kommunen sehr unterschiedlich. Eine abschließende Bewertung dieses Themenkomplexes im Hinblick auf die Bedeutung für die Wohnraumversorgungskonzepte kann derzeit noch nicht vorgenommen werden, denn es hat sich eine Vielzahl von Prozessen entwickelt, bei denen nur zum Teil abzusehen ist, wie es weitergehen wird. So wird in vielen Kommunen erst jetzt damit begonnen, Haushalte, die deutlich über den jeweiligen Miethöhen liegen, zum Umzug in eine günstigere bzw. kleinere Wohnung aufzufordern. Dieser Prozess wird sich noch mindestens über das Jahr 2006 hinziehen, sodass erst im übernächsten Jahr absehbar ist, wie viele Haushalte durch die Regelungen direkt im Hinblick auf einen Wohnungswechsel betroffen sind.

Die Anfangsphase der Umsetzung der neuen Regelungen war in den meisten Kommunen durch eine starke Verunsicherung gekennzeichnet. Hinzu kam, dass sich die Arbeitsgemeinschaften neu bilden und strukturieren sowie Arbeitsabläufe sich erst einspielen mussten. Deswegen ist eine für ein Wohnraumversorgungskonzept erforderliche Aufbereitung der Daten und Weiterleitung von Informationen zur Wohnsituation der Antragsteller in den Städten nur sehr schleppend angelaufen und teilweise bis heute nicht ausreichend erfolgt.

Insofern sind überwiegend nur erste Einschätzungen und Problemwahrnehmungen vorhanden. Sie reichen von "betroffene Haushalte wohnen überwiegend angemessen" über "im entspannten Markt sind ausreichend preiswerte Wohnungen vorhanden" bis hin zu ersten Unterbringungsproblemen. Die Marktsituation allein ist aber nicht ausschlaggebend dafür, ob genügend angemessener Wohnraum zur Verfügung steht. Wesentlicher sind hierfür die festgelegten Kriterien zur Angemessenheit, die in den Fallstudien-Kommunen überall anders definiert werden. So gibt es große Unterschiede in der zulässigen Wohnungsgröße und der Höchstmiete netto kalt oder brutto warm. Insbesondere wenn die Festlegung der Höchstmiete sich an den tatsächlichen Miethöhen des preiswerten Wohnungsbestandes orientiert, fällt der Umfang an Überschreitungen eher geringfügig aus, andernfalls ist er aber auch erheblich.

Die daraus zu ziehenden Konsequenzen sind recht indifferent. Zum einen ist erst ein geringer Teil der Widersprüche der Antragsteller abschließend bearbeitet. Zum anderen werden Überschreitungen auch geduldet, um Umzugskosten zu sparen. In angespannten Märkten bringen zudem Umzü-

ge wegen der Differenz der Bestandsmiete zur höheren Neuvermietungsmiete u.U. keine finanzielle Ersparnis. In diesem Zusammenhang gänzlich ungeklärt sind die Betriebskostenproblematik und die Frage, wie zu verfahren sein wird, wenn aufgrund der aktuellen Preissteigerungen mit den zu erwartenden Nachzahlungen die Höchstgrenzen überschritten werden.

Die insgesamt überwiegend eher abwartende Haltung hat auch mit der Tatsache zu tun, dass über das tatsächliche Ausmaß der ALG-II-Empfänger mit Berechtigung zur Wohnkostenübernahme noch keine ausreichende Klarheit bestehen. Denn eindeutig ist festzustellen, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften weit höher liegt als ursprünglich geschätzt und ihre Zahl auch weiter ansteigt. Eine Ursache hierfür liegt einer verstärkten Singularisierung der Bedarfsgemeinschaften, d.h. sie teilen sich in mehrere Haushalte auf, insbesondere die erwachsenen Kinder gründen einen eigenen Haushalt. Dadurch entsteht eine überproportionale Nachfrage nach kleinen Wohnungen.

Des Weiteren ist bereits festzustellen, dass frei werdende preiswerte oder belegungsgebundene Wohnungen vorrangig an ALG II-Empfänger vergeben werden und somit eine soziale Segregation verstärkt werden kann.

#### **9.7.49 Auswirkungen auf die Konzepte**

Die spezifische Wohnraumversorgung der ALG-II-Empfänger und die möglicherweise daraus resultierenden Konsequenzen für die lokale Wohnungspolitik sind bisher in die Wohnraumversorgungskonzepte nicht gesondert aufgenommen worden bzw. haben noch nicht zu einer Weiterentwicklung geführt. Es ist aber in praktisch allen untersuchten Kommunen beabsichtigt, dieses zu berücksichtigen, wenn eine aussagefähige Datenlage und ein ausreichender Erfahrungszeitraum - frühestens Anfang 2006 - vorliegt, denn grundsätzlich handelt es sich ja um klassische Zielgruppen der sozialen Wohnraumversorgung, die nun neu definiert werden.

In welcher Art und Weise dies geschehen wird, ist allerdings noch offen, da die Wirkungsweisen der neuen Regelungen noch nicht hinreichend abgeschätzt werden können. Denn nach dem jahrelangen Prozess der Deregulierung und nachfragegesteuerten Entwicklung der Wohnungsmärkte, auf die in den aktuellen Wohnraumversorgungskonzepten abgestellt wird, erfolgt nun wieder eine starke Regulierung des Teilmarktes "preiswertes Wohnen" mit erheblichen Konsequenzen:

- Zum einen werden die Preisbildungsmechanismen ausgehebelt. So werden sich die marktinduzierten Mietpreisspannen zugunsten der möglichen Höchstmiete verschieben und damit langfristig zu höheren Kosten für die Kommunen führen.
- Zum anderen wird die Standortwahl beeinflusst: In der Anfangssituation der Neuregelungen bleiben die Mieter meist wohnen, bei Neuvermietungen sind jedoch räumliche Konzentrationen sehr wahrscheinlich. Die dadurch entstehende soziale Entmischung stellt jedoch einen Zielkonflikt zu den bisherigen Konzepten dar. Dies gilt insbesondere für Stadtumbaustandorte, da nun ursprünglich geplanter Rückbau von nicht mehr für marktgängig gehalten Wohnungen teilweise zurückgestellt werden muss.

Insgesamt wird es damit zu veränderten Maßnahmen und einer neuen Steuerung der Wohnraumversorgung kommen müssen, wobei die Arbeitsgemeinschaften als neuer Akteur bzw. Kooperati-

onspartner auftauchen. Bisher wenig reflektiert wird dabei die Frage, ob bzw. in welchem Umfang auch in entspannten Märkten regulierende Maßnahmen ergriffen werden müssen und wie dieses in die entsprechenden Konzepte implementiert werden soll.

## 10 Fazit

Das Instrument des kommunalen Wohnraumversorgungskonzepts befindet sich im Spannungsfeld zwischen wohnungspolitischen und städtebaulich-planerischen Anforderungen. Die Konzepte sollen die Grundlage für ein bestmögliches kommunales Handeln im Hinblick auf die Versorgung der unterschiedlichen Nachfragergruppen vor Ort bilden. Entsprechend werden hohe Anforderungen an die Zielgenauigkeit und Fachlichkeit einerseits sowie Akzeptanz und Umsetzbarkeit andererseits gestellt.

Ein gutes Konzept ist demnach nicht per se dasjenige, das fachlich-wissenschaftlichen Anforderungen am besten entspricht, sondern das Konzept, das in der Praxis tatsächlich am besten funktioniert und unter Einbeziehung aller oben genannten Aspekte eine gute Bilanz aufweisen kann. Das bedeutet natürlich nicht, dass Methodik und Inhalte beliebig sind, unterstreicht aber die Bedeutung des Prozesses sowohl im Hinblick auf die Erstellung als auch die Umsetzung und das Monitoring.

Vor diesem Hintergrund können aus den quantitativen und qualitativen Ergebnissen der Kommunalbefragung, der Konzeptanalyse und den Fallstudien die folgenden zentralen Ergebnisse aus der aktuellen Praxis der kommunalen Wohnraumversorgungskonzepte festgehalten werden:

### **Wohnraumversorgungskonzept - Definition und Themenbreite**

Der mit dem WoFG eingeführte Begriff des Wohnraumversorgungskonzeptes ist bisher auf kommunaler Ebene noch nicht sehr geläufig. Entsprechend gibt es kaum Konzepte, die unter dieser Bezeichnung erstellt wurden, und nur wenige, die unter inhaltlichen Gesichtspunkten den Intentionen des WoFG weitgehend entsprechen. Auf der anderen Seite gibt es eine breite Palette sehr unterschiedlicher Planungsgrundlagen, wie z.B. Stadtumbaukonzepte oder Stadtentwicklungskonzepte, die zahlreiche Problemfelder und Inhalte im Sinne des WoFG enthalten. Um diese Vielfalt berücksichtigen zu können, wurde für das Forschungsvorhaben eine erweiterte Definition angewendet, der zufolge Konzeptionen dann als Wohnraumversorgungskonzepte betrachtet werden, wenn sie folgende Elemente enthalten:

- Situationsanalyse sowie langfristige Abschätzung der mittel- und langfristigen Entwicklung auf dem lokalen Wohnungsmarkt
- Formulierung wohnungspolitischer Zielsetzungen für die Gesamtkommune und ggf. einzelne räumliche Teilbereiche
- Benennung konkreter Strategien, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen
- Ämter- bzw. fachbereichsübergreifende Erstellung und/oder Einbeziehung der Wohnungswirtschaft
- Beschluss des Konzepts durch die Kommune

Bei den auf Basis dieser Definition bei der Kommunalbefragung erfassten Konzepten können hinsichtlich ihres Anlasses bzw. Zieles und Aufbaus drei Typen unterschieden werden:

- *Ostdeutsche Konzepte*  
Anlass dieser Planungsgrundlagen ist der Stadtumbauprozess, das vorrangige Ziel ist die Stabilisierung des Wohnungsmarktes; diese Konzepte sind in vielen Städten so gestaltet, dass sie auch die oben genannten Kriterien erfüllen.

- *Westdeutsche Konzepte mit städtebaulicher Ausrichtung*  
Ziel ist die Attraktivierung des Wohnstandortes, den Schwerpunkt bilden flächenbezogene Aussagen, vor allem im Hinblick auf den Eigenheimbau (z. B. Stadtentwicklungskonzepte, Wohnbauflächenkonzepte).
- *Westdeutsche Konzepte mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung*  
Vorrangiges Ziel ist hier die soziale Wohnraumversorgung.

Fast alle Konzepte sind in erster Linie räumlich orientiert, dann wohnungswirtschaftlich und zuletzt sozialpolitisch, was dadurch erklärt werden kann, dass die Federführung der Konzepterstellung in den Stadtverwaltungen überwiegend in den Bereichen Stadtplanung und Stadtentwicklung liegt. So stehen als übergeordnete Ziele vor allem die

- Stabilisierung des Wohnungsmarktes
- Steigerung der Attraktivität als Wohnstandort und
- Förderung der Eigentumsbildung im Stadtgebiet

im Vordergrund. Die gegenwärtig in der Planung oder Erstellung befindlichen Konzepte weisen jedoch tendenziell eine stärkere wohnungs- und sozialpolitische Ausrichtung auf, was auch auf eine verstärkte Einbindung von Wohnungsunternehmen in den Erstellungsprozess zurückzuführen ist.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass in fast allen vorliegenden Konzepten die Themenbreite weit über die Fragen der sozialen Wohnraumversorgung bzw. deren primäre Zielgruppen hinausreicht. So verfügen viele insbesondere ostdeutsche Konzepte über ein breites Themenspektrum und einen hohen Grad an thematischer Verzahnung wohnungspolitischer, städtebaulicher und teilweise auch sozialer Themen. Die Themenbreite bezieht sich dabei immer auf die Gesamtstadt und oft auch auf Teilräume, seltener auch auf Teilmärkte, wobei auch hier die ostdeutschen Konzepte i.d.R. differenzierter und umfassender sind.

Dieser thematisch erweiterte Ansatz wird seitens der Kommunen als notwendig erachtet und ist auch sinnvoll, da nur auf diesem Wege ein Beitrag zur integrativen Stadtentwicklung und zur immer wichtiger werdenden Verzahnung der einzelnen Planungsbereiche geleistet werden kann. Eine Reduzierung der Wohnraumkonzepte auf die Hauptzielgruppen des WoFG würde hingegen bedeuten, sich sehr stark auf reine Versorgungsaspekte zu konzentrieren, Wechselwirkungen zwischen einzelnen Wohnungsmarktsegmenten zu vernachlässigen und Chancen und Potenziale für eine koordinierte und effiziente Marktentwicklung zu vergeben.

### **Verbreitung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte**

Die Kommunalbefragung ergibt ein relativ deutliches Bild der Verbreitung von Wohnraumversorgungskonzepten in Deutschland:

- In Ostdeutschland verfügen drei Viertel aller Städte über ein Konzept zur Wohnraumversorgung, zumeist in Form von Stadtumbau- oder Stadtentwicklungskonzepten wobei die Verbreitung weitgehend unabhängig von der Gemeindegröße ist.

- In Westdeutschland hat jedoch nur jede siebte Stadt mit mehr als 30.000 Einwohnern ein Konzept, der Schwerpunkt liegt hier eindeutig bei den Großstädten. Die lokale Wohnungsmarktsituation hat auf die Verbreitung der Konzepte hingegen keinen Einfluss.
- Bei den Gemeinden unter 100.000 Einwohnern löst auch die dortige Einschätzung eines zukünftig sich anspannenden Wohnungsmarkts (insbesondere im unteren Mietpreissegment) häufig keine Planungen und Aktivitäten auf dem Feld der Wohnraumversorgungspolitik aus.
- 35 % der Gemeinden wollen derzeit kein Wohnraumversorgungskonzept erstellen. Hierbei handelt es sich meistens um Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern.

Diese Eckwerte dokumentieren, dass der Einsatz kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte insbesondere in Westdeutschland - mit Ausnahme Schleswig-Holsteins - derzeit noch keinen hervorgehobenen Stellenwert besitzt. Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung verändert sich das Bild jedoch: so wird der Anteil der Kommunen mit einem Konzept in den Jahren 2005/6 um ca. 10 Prozentpunkte ansteigen, vor allem durch in Bearbeitung oder Planung befindliche Konzepte westdeutscher Kommunen.

Des Weiteren hält jede dritte Gemeinde ohne Wohnraumversorgungskonzept die Erarbeitung einer solchen Planungsgrundlage für grundsätzlich erforderlich. Hierunter ist jedoch eine Reihe von Städten, die aus finanziellen oder personellen Gründen kein Konzept erstellen können, obwohl sie die Notwendigkeit als besonders hoch einschätzen.

Es hat sich auch gezeigt, dass durch fachliche und finanzielle Hilfestellungen, z.B. durch die Bundesländer, die Erstellung von Konzepten in den Kommunen in ganz erheblichem Maße befördert werden kann.

## Wie kommt und wie bleibt Wohnungspolitik auf der Tagesordnung?

Die kommunale Wohnraumversorgung als eigenständiges Handlungsfeld der Kommunalpolitik hat in den vergangenen Jahren in den meisten Kommunen an Bedeutung verloren und spielt nur noch eine untergeordnete Rolle. Diese Entwicklung ist zwar weitgehend unabhängig von der jeweiligen Wohnungsmarktsituation, die deutlichen Entspannungstendenzen auf vielen lokalen Märkten haben diese Tendenz aber befördert.

Die Initiative, lokale Wohnungspolitik wieder auf die aktuelle Agenda von Verwaltung und Politik zu setzen, geht selten von der lokalen Politikebene aus und nur vereinzelt vom Land (hier vor allem von Schleswig-Holstein und Hessen). Sie kommt zwar teilweise aus anderen Bereichen, wie dem Stadtumbau - hier auch unterstützt durch die Wohnungswirtschaft - oder der Sozialpolitik (SGB II), der Hauptinitiator sind aber fast immer die Stadtverwaltungen. Ein erster wichtiger Schritt ist es dabei, ein grundsätzliches Problembewusstsein sowie eine Akzeptanz des Themas "Wohnraumversorgung" zu schaffen, wofür sich Analysen und Prognosen zum Wohnungsmarkt oder die Wohnungsmarktbeobachtung als geeignete Instrumente erwiesen haben. Hierbei erfolgt zumeist eine Erweiterung der Themenbreite weit über die Fragen der sozialen Wohnraumversorgung hinaus.

## Thematische Bausteine

Die in den Konzepten behandelten Themenkreise werden zumeist in einzelnen Abschnitten dargestellt, die oft auch als eigenständige Teilkonzepte fungieren, so dass sich letztendlich als typische Konzeptstruktur ein bausteinartiger Aufbau ergibt.

Hierzu gehören i.d.R. die folgenden thematischen Bausteine:

- *Situationsanalyse*: Beschreibung, Analyse und Bewertung der Struktur und Entwicklung von Bevölkerung, Haushalten, Wohnungsangebot, soziale Infrastruktur, Image etc.
- *Prognose*: Dies sind i.d.R. Aussagen zur Entwicklung der Bevölkerung, der Haushalte und des Wohnungsmarktes (inkl. des Leerstandes) in Form von Schätzungen, gerechneten Prognosen oder Szenarien.
- *Ziele*: Hier geht es um die analytische oder normative Herleitung von wohnungspolitischen oder stadtentwicklungspolitischen Zielen.
- *Maßnahmen*: Maßnahmen bezeichnen die konkrete Umsetzung von Zielen sowie die Zuordnung von Zuständigkeiten und Zeiträumen.
- *Wohnungsmarktbeobachtung/Monitoring*: Dies umfasst laufende Aussagen zu Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt und ggf. eine Bewertung der umgesetzten Maßnahmen und Überprüfung der Zielerreichung.

In vielen Städten wurde die Bausteine Stück für Stück erstellt. Mit dieser sequentiellen Vorgehensweise kann gewährleistet werden, dass der Stellenwert der Thematik "Wohnraumversorgung" langsam wachsen und einfacher ein Konsens gefunden werden kann.

## Es muss nicht nur Wissenschaft sein

Die Ausrichtung der analysierten Konzepte schwankt zwischen einem hohen Erkenntnisinteresse mit einer stark wissenschaftlich orientierten Vorgehensweise mit größtmöglicher Exaktheit und Vollständigkeit und einer möglichst konkreten, handlungsorientierten Darstellung, die deutliche Unschärfen und Lücken aufweist.

Insgesamt lassen sich hinsichtlich Vorgehensweise und Bearbeitungstiefe vier Kategorien bilden:

- *Einfach*: Verwendung von Eckwerten; Übernahme amtlicher, veröffentlichter Daten; Überschlagsrechnungen; normative Zielsetzungen etc.
- *Umfassend*: Differenziertere Datenanalysen mit einer größeren Anzahl von Merkmalen, eigenen Schätzungen, abgeleiteten Zielen.
- *Komplex*: Verwendung von Indikatoren; komplexe Analyse von Prozessen und Interdependenzen; Sonderauswertungen; Rechenmodelle; quantifizierte Ziele; Wohnungsmarktbeobachtung.
- *Erweitert*: Hierbei handelt es sich um zusätzliche Bearbeitungsschritte, die keine eigene Kategorie im engeren Sinne bilden, sondern jeweils die anderen Kategorien erweitern, z.B. "geschätzte Szenarien".

Die qualitative Analyse hat gezeigt, dass die einzelnen Elemente bzw. Themenfelder eines Konzeptes häufig nicht homogen in der gleichen Bearbeitungstiefe behandelt werden, sondern es oftmals auch innerhalb eines Konzeptes einen recht unterschiedlichen Detaillierungsgrad gibt. Wesentlich kritischer ist es jedoch, dass in den Vorgehensweisen oft nicht zwischen Unschärfe und Fehler unterschieden werden kann und Fehlerbreiten nicht thematisiert werden. Hinzu kommt häufig eine Vermischung analytischer und politisch-normativer Gesichtspunkte, die die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse deutlich erschweren.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die wissenschaftlich fundierteste Vorgehensweise nicht per se die besten Umsetzungserfolge erbringt, sondern auch einfachere Darstellungen zum Erfolg führen können und sich politisch teilweise sogar besser vermitteln lassen - solange sie nicht fehlerhaft sind.

### **Ein großes Problem ist oftmals die Datenlage - ein sehr großes die Datenbewertung**

In fast allen untersuchten Konzepten werden Probleme mit der Datenverfügbarkeit und Datenverarbeitung sowie der Interpretation der Auswertungsergebnisse deutlich, die häufig durch personell oder finanziell knappe Ressourcen weiter verschärft werden. Teilweise sind für wichtige konzeptionelle Fragestellungen auch gar keine Daten vorhanden. Auch wenn alle Konzepte zahlreiche wohnungsmarktrelevante Daten enthalten, werden nur manchmal Differenzierungen nach Zielgruppen oder Marktsegmenten vorgenommen.

Das größte Problem sowohl in der Analyse als auch in der Wohnungsmarktbeobachtung oder dem Monitoring liegt aber jeweils in der Bewertung der Daten, denn häufig fehlt die Verknüpfung zwischen Beobachtung, Bewertung, Handlungshinweisen und Maßnahmen. Hier sind qualifizierte Bearbeitungskapazitäten auf kommunaler Ebene nur bedingt vorhanden, wobei das fehlende Know-how aber oft durch eine externe Beratung ausgeglichen werden kann.

Zu wenig Beachtung findet auch die Analyse und Darstellung von Prozessen in einem dynamischen Wohnungsmarkt. Vor allem die Bewertung der Auswirkungen von Entwicklungen, etwa Verschiebungen in der Altersstruktur, bleibt oft unvollständig oder nicht nachvollziehbar. Dem prozessualen Aspekt wird erst im Zuge des Monitorings oder der Fortschreibung mehr Gewicht beigemessen. Dabei wird das Monitoring auch zur Steuerung der Konzeptumsetzung, zur vertiefenden Analyse oder zur Korrektur von Prognosen genutzt.

Vor allem im Bereich prognostischer Aussagen zeigt sich zum einen die Dominanz normativer Bedarfsberechnungen gegenüber nachfrageorientierten Ansätzen. Hierbei wird insbesondere die Setzung der Annahmen für die Prognosen im Sinne einer Diskussion möglicher Erwartungen an zukünftige Entwicklungen nur selten thematisiert. Auch die Chance, im Rahmen von Szenarien mögliche Prozesse und Auswirkungen verschiedener Handlungsoptionen zu verdeutlichen, wird nur wenig genutzt.

Zum anderen verdeutlichen häufig verwendete Berechnungsweisen, wie z.B. die Berechnung der zukünftigen Nachfrage über ein Anwachsen der durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche, die oftmals wenig zeitgemäßen Vorstellungen vom Wohnungsmarkt und seiner Entwicklung. Insgesamt sind prognostischen Aussagen vor allem zur Haushalts- und Wohnungsmarktentwicklung zumeist ungenau und teilweise fehlerbehaftet, Bedingungen und mögliche Abweichungen werden nur selten diskutiert.

Vor dem Hintergrund dieser Defizite wird es bei der Erstellung neuer oder Weiterentwicklung bestehender Konzepte zukünftig verstärkt darauf ankommen, das Augenmerk stärker auf die analytische Ableitung und Kausalität von Zielen und Maßnahmen zu richten, denn nur dann kann eine langfristige problem- und handlungsorientierte lokale Wohnungspolitik erreicht werden.

### **Defizite in der Wohnraumversorgung - Ziele der Wohnungspolitik?**

Die Fallstudien haben gezeigt, dass der Analyse der aktuellen Situation und der Prognose zukünftiger Entwicklungen stets ein hoher Stellenwert zukommt. Dennoch bilden diese Konzeptelemente in den Konzepten nur zum Teil die Grundlage für die Ableitung von Zielen und Maßnahmen. Normative Zielsetzungen und insbesondere fachlich-politische Aushandlungen spielen eine etwa gleich große Rolle. Eine Folge daraus ist, dass die Ziele selten quantifiziert oder terminiert sind und damit auch eine erfolgreiche Zielerreichung nicht definiert werden kann. Dadurch sind die Ziele kaum oder nur qualitativ evaluierbar.

Häufigste Zielgruppe der Konzepte sind junge eigentumsbildende Haushalte, die in der Stadt gehalten werden sollen, sowie Senioren mit besonderen Wohnanforderungen, wohl auch als Reflex auf die zunehmende Alterung der Bevölkerung. Der Bereich des preiswerten Wohnens spielt in den städtebaulich orientierten Konzepten kaum eine Rolle, auch wenn es öfter als pauschale Forderung postuliert wird. In fast keiner untersuchten Stadt sowohl mit städtebaulich als auch wohnungswirtschaftlich ausgerichtetem Konzept wird dieses Marktsegment definiert und in seiner aktuellen und zu erwartenden Größenordnung abgeschätzt.

Insgesamt wird deutlich, dass durch einen umfassenderen Einbezug von Akteuren und insbesondere der Wohnungsunternehmen in den Erstellungsprozess die Stadtplanung zwar zunehmend auch

wohnungswirtschaftliche Aspekte in ihre Überlegungen einbezieht, die sozialpolitische Ausrichtung aber immer noch wenig ausgeprägt ist.

### **Verknüpfung mit anderen Instrumenten**

Wichtige Instrumente des WoFG sind Belegungs- und Mietbindungen, Ausgabe von Wohnberechtigungsscheinen und Kooperationsverträge. Der Einsatz dieser Instrumente wird aber bisher nur in westdeutschen Konzepten - und dort auch bei weitem nicht allen - aufgegriffen. Dies ist insbesondere in Gemeinden mit angespannter Marktlage im unteren Preissegment der Fall bzw. bei Konzepten, die erst nach dem Inkrafttreten des WoFG entstanden sind. Hierbei spielt aber auch eine Rolle, dass zum Zeitpunkt der Erstellung der Konzepte i.d.R. noch keine ausreichenden Erfahrungen mit diesen Instrumenten vorlagen.

In Ostdeutschland haben Belegungsbindungen und Belegungsrechte im Prinzip keine Bedeutung bei der Steuerung der Wohnraumversorgung, da zum einen in den meisten Städten sehr viel preiswerter Wohnraum zur Verfügung steht und es zum anderen häufig eine enge, direkte Abstimmung der Verwaltung mit den großen kommunalen Wohnungsgesellschaften gibt.

Insbesondere bei den ostdeutschen Konzepten findet - vorrangig auf der Maßnahmenebene - eine enge Verknüpfung mit anderen Programmen und finanziellen Fördermöglichkeiten statt. Hierzu gehören die Bundes- und Landesprogramme zur Städtebauförderung ebenso wie zur Eigentumsförderung. Eine Verknüpfung mit dem Programm "Soziale Stadt" erfolgt im Wesentlichen nur auf Ebene der Maßnahmen desjenigen Stadtteils, der am Programm teilnimmt. Gelegentlich erfolgt auch eine Übertragung der Art der Maßnahmen auf ähnlich strukturierte Stadtteile (z.B. für eine weitere Großsiedlung).

Für die soziale Wohnraumversorgung ist insbesondere der Umgang mit den Erfordernissen im Rahmen des ALG II von Bedeutung. Der Zeitpunkt der Konzepterstellung fiel in die Zeit vor Inkrafttreten der entsprechenden Gesetze, die Kommunalbefragung und die Analyse der Fallstädte in den Beginn der Umsetzungsphase. Entsprechend sind die Konzepte nicht ausdrücklich auf Fragen der Bereitstellung "angemessenen Wohnraums" ausgerichtet, die Verunsicherung über die weitere Entwicklung ist bei den Akteuren teilweise hoch gewesen. So werden Wohnraumverfügbarkeit, die räumliche Konzentration von Problemgruppen sowie die Abschätzung der Nachfrage nach preiswertem Wohnraum als neue Problemfelder benannt, auch in Städten, die ansonsten über eine entspannte Wohnungsmarktsituation verfügen. Eine umfassendere Einschätzung konnte jedoch noch nicht gegeben werden.

### **Nicht der Markt richtet es, sondern die Marktpositionierung**

In entspannten Wohnungsmärkten ist die Wohnraumversorgung für viele Zielgruppen kein großes Problem mehr. Dies muss aber nicht a priori für all diese Kommunen gelten, da sich die Teilmärkte unterschiedlich entwickeln können. In diesen Märkten spielen entsprechend die möglichen Folgen und Risiken einer sozialen Entmischung eine größere Rolle (Segregation), so dass sich für die Kommunalverwaltung vor allem die Frage der Steuerung stellt.

Ein wichtiger erster Schritt ist hierbei die Analyse und Marktbeobachtung als Informationsbasis und Schaffung von Transparenz. Da es in allen Konzepten nicht nur um die Hauptzielgruppen des

WoFG geht, sondern um sehr unterschiedliche Nachfragergruppen, wäre eine nachfrageorientierte Sichtweise in den Analysen sinnvoll. Eine derartige Perspektive ist aber nur bedingt ausgeprägt, vorherrschend sind bedarfsorientierte Ansätze.

Desgleichen werden regionale Marktverflechtungen und Austauschprozesse vor allem in den Stadtregionen nur sehr selten berücksichtigt. Hierdurch verlieren die Konzepte sehr stark an Aussagekraft und Steuerungsqualität, da gerade in Stadtregionen der lokale Wohnungsmarkt i.d.R. nicht durch die administrativen Stadtgrenzen bestimmt wird, sondern z.T. deutlich darüber hinaus geht.

Eine stärker marktgeprägte Sichtweise wird häufig von den Wohnungsunternehmen in die Konzepterstellung eingebracht. Diese beschränkt sich allerdings meistens nur auf kleinräumigere Betrachtungen, da die eigenen Wohnungsbestände als Referenzgröße betrachtet werden. Diese Perspektive ist aber insofern wichtig, als auf dieser Ebene die Handlungen der Unternehmen erfolgen und hier damit die zentrale Umsetzungsebene des Konzepts liegt. Das bedeutet, dass die Umsetzung der Konzepte in der Polarität zwischen der Beobachtung und "Planung" des Gesamtmarktes und dem Handeln auf der Quartiersebene erfolgt.

### **Ohne Kooperation, Konsens und Interessenausgleich keine hinreichende Umsetzung**

Bei den unterschiedlichen Arbeitsschritten hat sich sehr deutlich gezeigt, dass sich die Ziele und Maßnahmen ohne Konsens oder eine gemeinsame Philosophie der beteiligten Akteure nicht umsetzen lassen. Die Chancen der Umsetzung steigen, wenn es vor Abschluss des Konzeptes einen Abgleich der Interessen zwischen den planerisch-administrativen, den politischen und den wohnungswirtschaftlichen Akteuren gibt. Hierbei haben sich

- eine frühzeitige Einbindung der Wohnungswirtschaft und
- die ämterübergreifende Zusammenarbeit für den inneradministrativen Konsens

als nahezu unabdingbar erwiesen.

Die Kooperationsbereitschaft wird auch dann erhöht, wenn es zur Koppelung mit weiteren Themen, wie z.B. Stadtumbau, kommt oder bei den Wohnungsunternehmen ein erhöhter Handlungsdruck, z.B. aufgrund hoher Leerstände oder der Sanierung der 50er-Jahre-Bestände, besteht.

Die Umsetzungswahrscheinlichkeit der Konzepte steigt, wenn die Stadtverwaltung die Unternehmen von den Ergebnissen des Wohnraumversorgungskonzepts überzeugen und sie auf diese verpflichten kann. Kooperationen mit den Wohnungsunternehmen sind immer dann erfolgreich, wenn sich die Unternehmen die Philosophie des Konzeptes zu Eigen machen (können). Dies gelingt insbesondere, wenn die Unternehmen selbst problem- und marktorientiert ausgerichtet sind oder durch die Konzepterstellung dazu angestoßen werden.

Von Vorteil ist ein Rückgriff auf die bestehenden lokalen Kommunikationsforen der Wohnungswirtschaft, in kleinen Städten ist dies als Bündelung der Kräfte sogar erforderlich. Allerdings ist das Verhältnis der Unternehmen zueinander häufig stärker durch Konkurrenz und Abgrenzung gekennzeichnet als durch Kooperation. Private Eigentümer bzw. deren Verbände wurden so gut wie nie in die Konzeptionierung einbezogen, meistens wurde dies aber auch gar nicht erst versucht.

Die zentrale Rolle der Wohnungsunternehmen steigt angesichts entspannter Märkte oder geringer werdender Belegungsbindungen oder des kaum genutzten Instruments der Kooperationsverträge

zunehmend, da die Stadtverwaltungen nur über geringe direkte Steuerungsmöglichkeiten der sozialen Wohnraumversorgung verfügen. Dies macht sich zum einen fest in der Position der städtischen Wohnungsgesellschaften: in den Fallstudien sehen sowohl die Stadtverwaltungen als auch die Geschäftsführer eine intensive Mitwirkung an sozialen Aufgaben bei den Unternehmen, deren Erfüllung im Sinne einer "Stadtrendite" am besten in städtischem Eigentum gelingt.

### **Das Wohnraumversorgungskonzept als Prozess**

Das Forschungsvorhaben hat gezeigt, dass die Erarbeitung der Konzepte stets als ein kooperativer Prozess mit unterschiedlichen Abstimmungsverfahren angelegt ist. Hauptakteure in der Verwaltung sind die Stadtplanungsämter/-fachbereiche und - soweit vorhanden - Wohnungsämter, während die Sozialämter deutlich seltener in die Konzepterstellung einbezogen werden. Die Wohnungswirtschaft ist an der Erstellung in Ostdeutschland fast immer beteiligt, in Westdeutschland hingegen nur manchmal. Bei den meisten Konzepten gibt es eine mehr oder weniger große Unterstützung durch externe Beratungs- und Planungsbüros.

Stets eingebunden war auch die Politik, zumeist über die formale Beteiligung im Rahmen der Beratungen in den Stadträten oder Stadtverordnetenversammlungen bzw. deren Ausschüssen. Eine Bürgerbeteiligung fand - wenn überhaupt - überwiegend nur in Form von Informationsveranstaltungen statt. Wesentlich ist jedoch, dass die Konzepte nahezu aller untersuchten Städte von der kommunalpolitischen Vertretung beschlossen wurden und somit eine hohe Bindungswirkung nach Innen und Außen entfalten können.

Insbesondere die Analyse der Fallstudien hat gezeigt, dass erfolgreich umsetzbare Wohnraumversorgungskonzepte weit mehr sind als umfangreiche Gutachten. Genauso wesentlich für den Erfolg sind

- die Kommunikationsprozesse zwischen den Akteuren und insbesondere die Einbeziehung der Wohnungswirtschaft
- der Prozess der gemeinsamen inhaltlichen Erarbeitung und Weiterentwicklung und
- der gemeinsame Umsetzungsprozess, begleitet durch eine laufendes Arbeitsgremium

Die unterschiedlichen Akteure sind dabei in einem Netz von Arbeits- und Leitungsebenen, formellen und informellen Gremien involviert, in dem Problemsichten vermittelt, Konflikte gelöst, Entscheidungen getroffen und Umsetzungen begleitet werden. Ein solch prozessuales Konzept gelingt jedoch nur, wenn Zwischenergebnisse und terminliche Fixpunkte verbindlich abgestimmt werden, da sonst die Prozesse ergebnislos verebben. Damit kommt der Stadtverwaltung im Erstellungsprozess eine zentrale Steuerungsfunktion zu.

Eine wichtige Funktion nimmt hierbei auch das Monitoring ein. Es kann nicht nur die Marktbeobachtung als Informationsbasis und zur Schaffung von Markttransparenz umfassen, sondern auch als Motor des Prozesses dienen, nicht nur um die Zielerreichung zu überprüfen, sondern auch der Dynamik des Marktes eine Dynamisierung der Konzepte gegenüberzustellen.

Zentrale Probleme bei dieser Vorgehensweise sind jedoch der zeitliche Aufwand, Überschaubarkeit, Zielgerichtetheit und Verbindlichkeit. Dies scheint aber besser beherrschbar zu sein, wenn nicht auf ein umfassendes Konzept, das alle Aspekte und Themenfelder enthält und zu einem Zeitpunkt X hingearbeitet wird ("Einheitskonzept"), sondern die Konzepterstellung in zeitliche und inhaltliche

Teilschritte unterteilt wird ("Bausteinkonzept"). Mit einer sequentiellen Vorgehensweise kann gewährleistet werden, dass der Stellenwert der Thematik "Wohnraumversorgung" Stück für Stück wachsen und einfacher ein Konsens gefunden werden kann. Hinzu kommt, dass die einzelnen Konzeptelemente durchaus unterschiedliche Zeithorizonte, Geschwindigkeiten und Charaktere aufweisen:

- Analysen und Prognosen als Grundlage und Initialzündung mit mittelfristigem Betrachtungszeitraum
- Ziele und Strategien als langfristige Rahmensetzung - wichtig für die Politik - sowie
- Maßnahmen für die kurz- und mittelfristige Umsetzung - wichtig für Unternehmen - mit dem höchsten Anpassungs- und Überarbeitungsbedarf.

### **Wohnraumversorgungskonzepte sind individuell - das ist problemadäquat und ihre Stärke**

Bei den untersuchten Wohnraumversorgungskonzepten sind häufig sehr individuelle Lösungswege gegangen worden. Die Vorgehensweisen sind dabei aber nicht beliebig, sondern als spezifische Reaktion auf unterschiedlich ausgeprägte Rahmenbedingungen zu verstehen:

- So wird die Konzepterstellung stark limitiert durch fehlende finanzielle und personelle Ressourcen, sie darf nur einen Aufwand erreichen, der auch mittelfristig nachgehalten werden kann.
- Wohnungs- und sozialpolitische Sichtweisen sowie wohnungswirtschaftliches Know-how sind auf der kommunalen Ebene nur bedingt vorhanden, werden aber oft durch externe Beratung hinzugewonnen.
- Ein auf Kooperation aufgebautes Konzept setzt leistungsfähige Wohnungsunternehmen voraus, die über gute Marktkenntnisse verfügen.
- Die jeweils spezifische Marktsituation führt zu unterschiedlichem Problemdruck bei den einzelnen Zielgruppen. Entsprechend können auch der Handlungsbedarf und die Dynamik in einzelnen Marktsegmenten oder Stadtteilen stark voneinander abweichen und somit unterschiedliche Schritte der Konzeptionierung und Umsetzung erfordern.
- Auch die politischen Strukturen und Mehrheitsverhältnisse oder Aufgabenverteilungen der Ämter beeinflussen Kommunikationsfluss und damit den Erstellungsprozess.

Vor diesem Hintergrund gibt es auch nicht das absolute "ideale" Wohnraumversorgungskonzept, sondern für jede Kommune eine bestmögliche spezifische Kombination aus inhaltlicher Konzeptgestaltung, Prozesssteuerung und Umsetzungsdynamik, die eine zielgerichtete Steuerung der Wohnraumversorgung ermöglicht. Als Hilfestellung für die Kommunen wurden aufbauend auf den Forschungsergebnissen "**Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen Realisierung von Wohnraumversorgungskonzepten**" erarbeitet (ExWoSt-Informationen 30/1), download unter [www.exwost.de](http://www.exwost.de)).

## 11 Empfehlungen zur Durchführung von Modellvorhaben

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Forschungsvorhabens ist zu prüfen, in wie weit im Rahmen des ExWoSt-Programms die Durchführung von Modellvorhaben zur Erstellung und Umsetzung von Wohnraumversorgungskonzepten sinnvoll sein kann.

Neben der Überprüfung der Funktion und des möglichen Nutzens von Modellvorhaben steht dabei aufgrund der zukünftigen Verlagerung vieler wohnungspolitischer Zuständigkeiten auf die Bundesländer vor allem die Frage der grundsätzlichen Bewertung der bundespolitischen Bedeutung im Zentrum.

### Die bundespolitische Interessenlage auf Basis der Einführung des WoFG

Die zentrale Aufgabe des sozialen Wohnungsbaus war nach dem 2. Weltkrieg die Schaffung von Wohnraum. Aufgrund des zu geringen Angebots konnten die Mechanismen eines Wohnungsmarktes nicht hinreichend wirken, und es waren staatliche Interventionen erforderlich, um insbesondere für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen die Versorgung mit angemessenem Wohnraum zu gewährleisten.

Diese Zielsetzung ist seit geraumer Zeit in den meisten Städten Deutschlands überholt, da sich die Wohnungsmarktsituation deutlich verändert hat. Zwar gibt es vor allem in den süddeutschen Ballungsräumen noch angespannte Wohnungsmärkte mit Nachfrageüberhängen, in vielen Städten stagniert die Nachfrage jedoch oder ist gar rückläufig bei einem gleichzeitig weiterhin ansteigenden Wohnungsangebot.

Auf diese Veränderungen wurde mit dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), das seit dem 1. Januar 2002 in Kraft ist, reagiert und der "klassische" soziale Wohnungsbau zur sozialen Wohnraumförderung weiter entwickelt. Wohnungspolitisches Ziel dieses Gesetzes ist dabei nach wie vor die Versorgung von Haushalten, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Jedoch erfolgte auch eine Neuausrichtung, vor allem im Hinblick auf

- eine engere Beschränkung auf spezifische Zielgruppen
- regional differenzierte Förderungskonstellationen als Reaktion auf die regional unterschiedlichen Wohnungsmarktsituationen
- stärkere Einbringung des Bestandes in die Wohnraumversorgung
- Schaffung sozial stabiler Bewohnerstrukturen
- stärkere Vernetzung der Bereiche Wohnungs- und Sozialpolitik sowie Ökonomie und Stadtentwicklung

Im Hinblick auf einen möglichst zielgenauen und effizienten Einsatz der verschiedenen Instrumente des Wohnraumförderungsgesetzes sowie zur Einbindung und Vernetzung der Einzelmaßnahmen im Rahmen eines übergreifenden städtischen Konzeptes erhielt dabei das Wohnraumversorgungskonzept als Instrument einen hervorgehobenen Stellenwert. Diese Konzepte sollen ein Instrument für eine nachhaltige Wohnungs- und Sozialpolitik sowie eine planerische Grundlage zur Steuerung und Umsetzung des WoFG auf kommunaler Ebene sein.

Mit der im Rahmen der Koalitionsvereinbarung beschlossenen Föderalismusreform werden nunmehr Teile des Wohnungswesens aufgrund ihres besonderen Regionalbezugs in die Kompetenz der Länder überführt, wie z.B. die soziale Wohnraumförderung oder das Wohnungsbindungsrecht, sodass die Regelungen des WoFG in vielen Punkten obsolet werden. Dadurch verändert sich auch ein Stück weit die (Vorreiter-)Rolle des Bundes im Hinblick auf die Unterstützung von Ländern und Kommunen durch Wissens- und Erfahrungstransfer sowie modellhaften Vorhaben.

Auf der anderen Seite werden mit der Koalitionsvereinbarung sowie durch die aktuelle Regierungserklärung des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aktuelle bundespolitische Ziele im Wohnungswesen benannt. Hierzu gehören insbesondere die Bewältigung des demographischen Wandels und der Migration, die Schaffung familienfreundlicher und altengerechter Wohnquartiere, Wohneigentumsförderung oder Förderung des genossenschaftlichen Wohnens sowie die Verknüpfung mit einer ganzheitlichen Stadtentwicklungspolitik. Die konkrete Konzeption und Realisierung dieser Ziele und Maßnahmen erfolgen wesentlich auf der kommunalen Ebene, sodass aus dieser Perspektive unterstützende Maßnahmen durch den Bund nach wie vor wichtig sein können.

### **Wohnraumversorgungskonzepte**

Mit dem Forschungsvorhaben wurden die Verbreitung und das Funktionieren von Wohnraumversorgungskonzepten bundesweit analysiert. Dabei konnte insgesamt festgestellt werden, dass Begriff und Instrument Wohnraumversorgungskonzept in Deutschland außer in Schleswig-Holstein derzeit noch relativ gering verbreitet sind; in Ostdeutschland übernehmen die Stadtumbaukonzepte teilweise ihre Funktion. Dieser Befund ist dabei weitgehend unabhängig von Marktsituation oder Stadtgröße.

Auf der anderen Seite wollen über ein Drittel der befragten Kommunen ein Konzept erstellen, einige sind bereits in der Vorbereitung. Als zentrale Hemmnisse haben sich hierbei personelle und finanzielle Engpässe, fehlendes kommunalpolitisches Problembewusstsein sowie nicht ausreichendes fachliches Know-how erwiesen. Darüber hinaus wurden bei der detaillierten Analyse der erstellten Konzepte auch fachliche Defizite festgestellt. Andererseits umfasste die Mehrzahl der Konzepte ein über die soziale Wohnraumförderung weit hinausgehendes Themenspektrum, es wurden wohnungswirtschaftliche, städtebauliche und soziale Zielsetzungen miteinander verknüpft.

Insgesamt kann damit festgehalten werden, dass auf kommunaler Ebene das Interesse an Analyse und Steuerung des lokalen Wohnungsmarktes vor allem seitens der Verwaltung vielfach ziemlich groß ist. Es gibt jedoch große Schwierigkeiten hinsichtlich einer effektiven Vorgehensweise und der fachlichen Ausgestaltung der Konzepte. Entsprechend wurde die in den Handlungsempfehlungen dargelegten und begründeten Anforderungen an ein Konzept in keiner Stadt im wünschenswerten Umfang erfüllt.

### **Zielsetzungen für Modellvorhaben**

Trotz der im Rahmen der Föderalismusreform erfolgenden Zuständigkeitsverlagerung für zahlreiche wohnungspolitische Instrumente auf die Ebene der Länder ist es sinnvoll, wenn aufseiten des Bundes ein begründetes Forschungsinteresse an der Realisierung von Wohnraumversorgungskonzepten besteht und sich daraus Aktivitäten auf der Bundesebene entwickeln. Denn auch die neue Bundesregierung verfolgt, wie oben dargestellt, explizit wohnungspolitische Ziele, bei denen es

durch integrierte Ansätze zu einer stärkeren Verknüpfung mit städtebaulichen Strategien, wie z.B. Stadtumbau oder soziale Stadt, kommen soll. Hierbei ist es wichtig, die jeweils spezifischen Bedingungen auf kommunaler Ebene zu berücksichtigen und die Steuerung der Prozesse auf dieser Ebene anzusiedeln. Als Kulminationspunkt und wirkungsvolles zentrales Instrument kommen hierfür vor allem kommunale Wohnraumversorgungskonzepte in Frage. Ihre Verbreitung und Anwendung ist damit sowohl in kommunalem als auch im Interesse des Bundes.

Die Kommunen müssen jedoch stärker als bisher in die Lage versetzt werden können, in methodischer und fachlicher Hinsicht gute Konzepte zu erstellen. Hierfür sind eine Qualifizierung der kommunalen Ebene sowie die Organisation eines Know-how-Transfers wesentlich. Die vorliegenden Handlungsempfehlungen des Forschungsvorhabens stellen bereits eine gute Hilfestellung dar, allerdings ist auf kommunaler Ebene das gelungene Beispiel immer noch der beste Innovations-Motor.

Insofern ist es sinnvoll, die analytisch erstellten Empfehlungen durch Modellvorhaben einem Praxistest zu unterziehen und damit die Realisierbarkeit der pragmatischen Konzeptidee zu demonstrieren sowie gelungene und bundesweit verallgemeinerbare Beispiele zu generieren. Dafür bildet ExWoSt als anwendungsorientiertes Forschungsprogramm eine günstige Plattform.

Mit der Durchführung von ExWoSt-Modellvorhaben besteht die Möglichkeit, die in den Empfehlungen dargelegte Konzept-Idee - und hier insbesondere das Baustein- und Prozessprinzip - auf ihre Umsetzbarkeit für unterschiedlichste lokale Situationen zu überprüfen. Hierzu gehören auch Aspekte wie die Anknüpfung an vorhandene Planungsgrundlagen, die Verbesserung bisheriger Schwächen der Wohnraumversorgungskonzepte oder die verstärkte Einbindung der Wohnungswirtschaft. Durch die Begleitforschung kann gleichzeitig ein umfassender Wissenstransfer organisiert werden.

### **Forschungsziel und Aufgaben der Begleitforschung**

Zentrales Forschungsziel ist die Evaluierung und ggf. Weiterentwicklung der vorliegenden Handlungsempfehlungen zur Erstellung und Umsetzung von Wohnraumversorgungskonzepten.

Als Forschungsdesign bietet sich der typische Aufbau von ExWoSt-Projekten an, bestehend aus konkreten Modellvorhaben sowie einer übergeordneten Begleitforschung. D.h. die konkrete Umsetzung der Ziele des Modellvorhabens erfolgt auf kommunaler Ebene, während der Begleitforschung die wissenschaftliche Analyse sowie der Wissenstransfer obliegt. Beides erfolgt im Rahmen einheitlicher Forschungsleitfragen, die daher in der Konzeptionierung in einem ersten Schritt formuliert werden müssen.

Die Begleitforschung kann im Modellvorhaben drei verschiedene Rollen einnehmen, und zwar

- eine rein beobachtende, dokumentierende und analysierende Rolle inkl. der Erstellung eines Anforderungskataloges an die Modellprojekte
- Motor für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Kommunen bzw. Kommunen und Experten mittels Workshops, Symposien etc.
- aktive Rolle bei der Gestaltung des individuellen Prozesses in den Kommunen einschließlich der Beteiligung an der Konzepterstellung, z.B. durch Moderationsleistungen im Rahmen eines Prozessmonitorings (soweit dies von den beteiligten Akteuren gewünscht wird).

Darüber hinaus sollte der Begleitforschung die publizistische Aufbereitung der Forschungsergebnisse obliegen.

### **Struktur der Modellvorhaben**

Das Modellvorhaben sollte aus folgenden Arbeitsschritten bestehen:

- Auswahlverfahren der Städte und Auftaktveranstaltung im 2. Halbjahr 2006, wobei die Entscheidung zeitlich so fallen sollte, dass die Kommunen für den Haushalt 2007 erforderliche Mittel einstellen können
- ExWoSt-Auftaktveranstaltung
- Anlaufberatung in den Kommunen mit Begleitforschung zur Abstimmung der individuellen Vorgehensweise
- Erstellungszeitraum des Konzeptes mit Beschluss: ein Jahr
- Zwei Sachstandsberichte seitens der Kommune
- Begleitveranstaltungen für Modellstädte und Interessenten für den Austausch und Know How Transfer (ca. zwei), ggf. regional organisiert
- Umsetzungsphase, Erstellung des ersten Monitoring-Berichts (ca. ein Jahr nach Konzepterstellung)
- Abschließende Evaluierung (Endbericht) ggf. Modifizierung und Ergänzung der Empfehlungen

Insgesamt umfasst damit das Modellvorhaben einen Zeitraum von zweieinhalb bis drei Jahren.

### **Anforderungen und Auswahl der Städte**

Mit den Modellvorhaben soll versucht werden, Kommunen mit unterschiedlichen Ausgangssituationen, Problemlagen und Strukturmerkmalen einzubeziehen, um zum einen ein möglichst breites Spektrum transferierbarer inhaltlicher und verfahrenstechnischer Ansätze zu erhalten. Zum anderen sind die Empfehlungen bereits so gefasst, dass sie unabhängig von der Wohnungsmarktsituation und von der Stadtgrößenklasse umsetzbar sein müssten, was entsprechend zu prüfen ist. Von daher lässt sich die Auswahl der Städte nach folgenden Kriterien vornehmen:

- Ortsgröße (Mittelstädte und Großstädte)
- Wohnungsmarktsituation und -perspektiven (Nachfrager-, Anbieter-, ausgeglichener Markt)
- Vorhandene Planungsressourcen (Verwaltungskapazitäten)

Da die Empfehlungen die Konzepte als Bausteinprinzip auffassen, sollten sowohl

- Städte ohne aktuelle Planungsgrundlagen zum Wohnungsmarkt als auch
- Städte mit einzelnen Bausteinen (z.B. KomWob, Stadtumbaukonzepte oder Teilkonzepte)

berücksichtigt werden, um damit die Praktikabilität dieses Prinzips zu prüfen und Beispiele für die Weiterentwicklung vorhandener Teilkonzepte zu geben. Insgesamt ergibt sich damit ein Gesamtumfang von sechs bis zehn Modellstädten.

Wesentlich für die Auswahl der Städte sind dabei die folgende Anforderungen bzw. Voraussetzungen:

- Explizit dokumentierter positiver politischer Wille seitens der Stadtspitze und der kommunalen Gremien

- Intensive Zusammenarbeit mit der lokalen Wohnungswirtschaft,
- Teilnahme an der Begleitforschung
- Finanzierung der Konzepterstellung durch die Kommune, ggf. ergänzt durch Mittel aus der Wohnungswirtschaft; durch das Forschungsprogramm könnten neben den forschungsbedingten Mehrkosten ggf. auch Kosten übernommen werden, die durch eine intensive Kooperation unterschiedlicher Stellen entstehen (z.B. Durchführung von Workshops).

Bei der Auswahl der Kommunen muss eine realistische Chance bestehen, dass die Konzepterstellung und die ersten Umsetzungsschritte im Rahmen der Projektlaufzeit abgeschlossen werden

## **Anhang**

### **Kap. 3**

Tabelle Städte in Deutschland mit 30.000 und mehr Einwohner

Fragebogen (Kommunalbefragung)

Tabelle Rücklaufergebnis Fragebögen nach Gemeindegröße

Tabelle Rücklaufergebnis Fragebögen nach Bundesländern

Übersicht Ausgewertete Wohnraumversorgungskonzepte

### **Kap. 5**

Übersicht Befragte Kommunen ohne Wohnraumversorgungskonzept

<b>Städte in Deutschland mit 30.000 und mehr Einwohnern</b>						
nach Bundesländern und Gemeindegröße						
	<b>30.000 bis u. 50.000 Einwohner</b>	<b>50.000 bis u. 100.000 Einwohner</b>	<b>100.000 bis u. 200.000 Einwohner</b>	<b>200.000 u. mehr Einwohner</b>	<b>An- zahl</b>	<b>Anteil in %</b>
<b>Schleswig-Holstein</b>	5	3	0	2	<b>10</b>	<b>2</b>
<b>Hamburg</b>	-	-	-	1	<b>1</b>	
<b>Niedersachsen</b>	30	12	6	2	<b>50</b>	<b>13</b>
<b>Bremen</b>	-	-	1	1	<b>2</b>	
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	63	47	13	16	<b>139</b>	<b>35</b>
<b>Hessen</b>	16	7	3	2	<b>28</b>	<b>7</b>
<b>Rheinland-Pfalz</b>	6	5	4	0	<b>15</b>	<b>4</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	31	14	5	4	<b>54</b>	<b>14</b>
<b>Bayern</b>	17	9	5	3	<b>34</b>	<b>9</b>
<b>Saarland</b>	5	1	1	0	<b>7</b>	<b>2</b>
<b>Berlin</b>	-	-	-	1	<b>1</b>	
<b>Brandenburg</b>	9	2	2	0	<b>13</b>	<b>3</b>
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	2	4	1	0	<b>7</b>	<b>3</b>
<b>Sachsen</b>	7	3	0	3	<b>13</b>	<b>3</b>
<b>Sachsen-Anhalt</b>	11	1	0	2	<b>14</b>	<b>3</b>
<b>Thüringen</b>	6	1	2	1	<b>10</b>	<b>2</b>
<b>Gesamt</b>	<b>208 (52 %)</b>	<b>109 (27 %)</b>	<b>43 (11 %)</b>	<b>38 (10 %)</b>	<b>398</b>	<b>100</b>
ANALYSE &						KONZEPTE

**Untersuchung  
"Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte"**

**Fragebogen**

ANALYSE & KONZEPTE  
Beratungsgesellschaft für Wohnen, Immobilien  
und Tourismus mbH  
Friedensallee 9, 22765 Hamburg  
Tel. 040/390 84 85  
Fax 040/390 86 80  
eMail [info@analyse-konzepte.de](mailto:info@analyse-konzepte.de)

im Auftrag von

Bundesministerium für Verkehr,  
Bau- und Wohnungswesen

Invalidenstraße 44

10115 Berlin

Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung

Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn

Januar 2005

**TEIL A**

<b>PLZ, Ort</b>	_____
<b>Fachbereich, Amt</b>	_____
<b>Straße, Hausnr.</b>	_____
<b>Ansprechpartner</b>	_____
<b>Telefon (Durchwahl)</b>	_____
<b>eMail</b>	_____

**Frage A1: Wie groß ist der Wohnungsbestand in Ihrer Kommune?**

ca. \_\_\_\_\_ Wohneinheiten  
davon ca. \_\_\_\_\_ Mietwohnungen

**Frage A2: Wie viele Einheiten umfasst der Wohnungsbestand in ihrer Kommune, der aufgrund von Belegungsbindungen für die Versorgung bestimmter Zielgruppen zur Verfügung steht?**

aktuell ca. \_\_\_\_\_ Wohneinheiten  
im Jahr 2015 ca. \_\_\_\_\_ Wohneinheiten

**Frage A3: Wie schätzen Sie die aktuelle und langfristige allgemeine Marktlage auf dem lokalen Wohnungsmarkt ein?**

	sehr angespannt	angespannt	aus- gewogen	entspannt	sehr entspannt
Aktuelle Marktlage	<input type="checkbox"/>				
Langfristige Marktlage (2015)	<input type="checkbox"/>				

**Frage A4: Wie schätzen Sie die aktuelle und langfristige Marktlage für Mietwohnungen im unteren Preissegment auf dem lokalen Wohnungsmarkt ein?**

*Hinweis: Es geht dabei sowohl um frei finanzierte als auch um geförderte Wohneinheiten*

	sehr angespannt	angespannt	aus- gewogen	entspannt	sehr entspannt
Aktuelle Marktlage	<input type="checkbox"/>				
Langfristige Marktlage (2015)	<input type="checkbox"/>				

**Frage A5: Gibt es in ihrer Stadt ein/mehrere Wohnungsunternehmen im überwiegenden Eigentum der Kommune?**

Nein  1

Ja  2

Wenn "Ja":

**Über wie viele Miet-Wohneinheiten verfügt/en diese/s Unternehmen?**

Insgesamt ca. \_\_\_\_\_ Mietwohneinheiten

**Frage A6: Wo liegen für Ihre Kommune im Hinblick auf die Wohnungsversorgung die größten Schwierigkeiten, die aus der "HARTZ IV"-Gesetzgebung resultieren?**

*Hinweis: Mehrere Antworten sind möglich*

Abschätzung der spezifischen Nachfrage nach preiswertem Wohnraum  1

Festlegung von Kriterien zur Angemessenheit der Miete  1

Steuerung der Wohnungsvergabe  1

Verfügbarkeit/Bereitstellung von angemessenem Wohnraum  1

Räumliche Konzentration von Problemgruppen  1

Wohnungslosigkeit nimmt zu  1

Sonstiges, und zwar ...  1

---



---



---



---

**Frage A7: Über welche Planungsgrundlagen verfügt Ihre Kommune im Hinblick auf die langfristige Wohnungsmarktentwicklung und Wohnraumversorgung?**

a) Die Kommune verfügt über ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept oder vergleichbare umfassende Planungen (z.B. ein Stadtentwicklungskonzept mit einem spezifischen Teilbereich "Wohnen") mit den folgenden Elementen:

- Situationsanalyse des Wohnungsmarktes
- Abschätzung der mittel- und langfristigen Entwicklung auf dem lokalen Wohnungsmarkt (u.a. Bevölkerung, Wohnungsbestand)
- Formulierung wohnungspolitischer Zielsetzungen für die Kommune oder einzelne räumliche Teilbereiche (z.B. Stadtteile, Quartiere)
- Benennung konkreter Strategien/Handlungsempfehlungen/ Maßnahmen zur Wohnraumversorgung
- Ämter- bzw. fachbereichsübergreifende Erstellung (z.B. Lenkungs- oder Arbeitsgruppe) und/oder Einbeziehung der Wohnungswirtschaft

Ja, es gibt hier diese umfassenden Planungsgrundlagen.

1

**→ weiter mit Teil B**

b) Es gibt zwar noch keine derartigen umfassenden Planungsgrundlagen zur zukünftigen Wohnungsmarktentwicklung und Wohnraumversorgung, diese sind aber in Bearbeitung bzw. konkret geplant.

2

**→ weiter mit Frage A8**

c) Es gibt keine derartigen umfassenden Planungsgrundlagen zur zukünftigen Wohnungsmarktentwicklung und Wohnraumversorgung, aber einzelne Elemente und Maßnahmen.

3

**→ weiter mit Teil C**

d) Es gibt hier keine Informations- und Planungsgrundlagen zum lokalen Wohnungsmarkt und zur Wohnraumversorgung.

4

**→ weiter mit Teil C**

**Frage A8: Gibt es in Ihrer Kommune bereits Maßnahmen zur Wohnraumversorgung nach dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)?**

*Hinweis: Mehrere Antworten sind möglich*

- Kooperationsvertrag  1
- Erwerb von Belegungsbindungen  1
- Modernisierungsförderung  1
- Sonstiges, und zwar ...  1

---



---



---

**Nein**, es gibt keine entsprechenden Maßnahmen  1

**Frage A9: Gibt es in Ihrer Kommune bereits einzelne Planungsgrundlagen zum lokalen Wohnungsmarkt?**

*Hinweis: Mehrere Antworten sind möglich*

- Aktuelle Daten und Informationen zur Versorgung von Haushalten mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt  1
- Beschlussvorlagen/Verfügungen/Dienstanweisungen  1
- Kleinräumige Planungen mit spezifischem Teilbereich Wohnen (z.B. Soziale Stadt, Stadtteilentwicklungspläne, Quartiersentwicklungskonzepte)  1
- Wohnungsmarktanalyse/Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung/ Wohnungsmarktbericht/Wohnungsmarktprognose  1
- Stadtumbaukonzept mit spezifischem Teilbereich Wohnen/ Masterplan o.ä.  1
- Sonstiges, und zwar ...  1

---



---



---

**Nein**, es gibt keine Planungsgrundlagen  1

**→ Gehen Sie jetzt bitte zu → TEIL B des Fragebogens!**

**TEIL B**

*Hinweis: Der Begriff "Wohnraumversorgungskonzept" wird im Folgenden auch für umfassende Planungen verwendet, die nicht unter dieser Überschrift erstellt wurden, aber inhaltlich vergleichbar sind.*

**Frage B1: Wann wurde in Ihrer Kommune das Wohnraumversorgungskonzept fertig gestellt bzw. für welchen Zeitpunkt ist die Fertigstellung geplant?**

**(Ohne Zeit für Beschlussfassung durch politische Gremien)**

ca. \_\_\_\_\_ (Monat/Jahr)

**Frage B2: Von wem ist die Initiative für die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts hauptsächlich ausgegangen?**

*Hinweis: Mehrere Antworten sind möglich*

- |                         |                          |   |
|-------------------------|--------------------------|---|
| Stadtverwaltung         | <input type="checkbox"/> | 1 |
| Wohnungswirtschaft      | <input type="checkbox"/> | 1 |
| Politische Gremien      | <input type="checkbox"/> | 1 |
| Bundesland              | <input type="checkbox"/> | 1 |
| Sonstiges, und zwar ... | <input type="checkbox"/> | 1 |

---



---



---

**Frage B3: Bei welcher Stelle lag/liegt die Federführung für die Erstellung des Konzepts?**

---

**Frage B4: Welche amtlichen Stellen, Gremien und Institutionen waren/sind an der Erstellung des Wohnraumversorgungskonzepts beteiligt?**

*Hinweis: Mehrere Antworten sind möglich*

**1. Stadtverwaltung, und zwar...**  10

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**2. Wohnungswirtschaft**

▪ Kommunale(s) Wohnungsunternehmen  20

▪ Sonstige Wohnungseigentümer  30

**3. Verbände**

▪ Eigentümerverband  40

▪ Mieterverband  50

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**4. Politische Gremien, und zwar ...**  60

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**5. Sonstige, und zwar ...**  70

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**Frage B5: Wurde/wird das Wohnraumversorgungskonzept mit Unterstützung eines externen Beratungs- oder Planungsbüros erstellt?**

Komplett durch externe Berater/Planer  1

Teilweise durch externe Berater/Planer  2

Ohne externe Berater/Planer  3

**Frage B6:** **Wie lange hat die Erstellung des Wohnraumversorgungskonzepts etwa gedauert bzw. welche Erstellungsdauer ist vorgesehen?**  
(Zeitraum der Bearbeitung, ohne Behandlung durch politische Gremien)

- bis 12 Monate  1
- 13 bis 18 Monate  2
- länger als 18 Monate  3

**Frage B7:** **Wurde/wird die Erstellung des Wohnraumversorgungskonzepts durch das Land unterstützt?**

*Hinweis: Mehrere Antworten sind möglich*

- Ja, durch finanzielle Förderung  1
- Ja, durch fachliche Unterstützung  1
- Nein  1

Bitte senden Sie  
**diesen Fragebogen**  
sowie - soweit bereits vorhanden -  
**ein Exemplar des kommunales Wohnraumversorgungskonzepts  
bzw. der sonstigen Planungsgrundlagen**  
zur Auswertung  
an ANALYSE & KONZEPTE GmbH  
Friedensallee 9  
22765 Hamburg

**Vielen Dank für Ihre Unterstützung!**

**(Teil C des Fragebogens brauchen Sie nicht mehr auszufüllen!)**

**TEIL C**

**Frage C1: Gibt es in Ihrer Kommune bereits Maßnahmen zur Wohnraumversorgung nach dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)?**

*Hinweis: Mehrere Antworten sind möglich*

	Ja		in Bearbeitung/geplant
Kooperationsvertrag	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
Erwerb von Belegungsbindungen	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
Modernisierungsförderung	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
Sonstiges, und zwar ...	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
_____			
_____			
_____			
<b>Nein</b> , es gibt keine Maßnahmen	<input type="checkbox"/>	1	

**Frage C2: Gibt es in Ihrer Kommune bereits einzelne Planungsgrundlagen zum lokalen Wohnungsmarkt?**

*Hinweis: Mehrere Antworten sind möglich*

	Ja		in Bearbeitung/geplant
Aktuelle Daten und Informationen zur Versorgung von Haushalten mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
Beschlussvorlagen/Verfügungen/Dienstanweisungen	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
Kleinräumige Planungen mit spezifischem Teilbereich Wohnen (z.B. Soziale Stadt, Stadtteilentwicklungspläne, Quartiersentwicklungskonzepte)	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
Wohnungsmarktanalyse/Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung/Wohnungsmarktbericht/Wohnungsmarktprognose	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
Stadtumbaukonzept mit spezifischem Teilbereich Wohnen/Masterplan o.ä.	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
Sonstiges, und zwar ...	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/> 2
_____			
_____			
_____			

**Frage C3:** **Warum ist an Ihrem Standort zurzeit nicht vorgesehen, ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept oder eine vergleichbare umfassende Planungsgrundlage zu erstellen?**  
*Hinweis: Mehrere Antworten sind möglich*

Nein, es gibt keine Planungsgrundlagen  1

Die Situation auf dem lokalen Wohnungsmarkt macht dieses auf absehbare Zeit nicht erforderlich  1

Die vorhandenen Informations- und Planungsgrundlagen sind aus heutiger Sicht ausreichend  1

Es fehlen die erforderlichen finanziellen Mittel  1

Es fehlen die personellen Kapazitäten  1

Das spezifische Fachwissen ist nicht in ausreichendem Maße vorhanden  1

Die Zuständigkeit für dieses Thema in der Verwaltung ist ungeklärt  1

Es fehlt die Unterstützung von Seiten der Kommunalpolitik  1

Es fehlt die Unterstützung von Seiten der Landespolitik  1

Die Informationen zu Zielen und Zwecken dieser Konzepte sind nicht ausreichend  1

Die lokalen Wohnungsunternehmen regeln die entsprechenden Punkte eigenständig  1

Es fehlen unterstützende Materialien, wie z.B. Leitfäden  1

Sonstige Gründe, und zwar ...  1

---



---



---

**Frage C4:** **Wäre aus Ihrer Sicht in Ihrer Kommune die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts oder einer vergleichbaren umfassenden Planungsgrundlage erforderlich?**

Ja, auf jeden Fall  1

Ja, wäre besser  2

Nein, eher nicht erforderlich  3

Nein, auf keinen Fall  4

Zurzeit keine Angabe möglich  5

**Wenn "Ja", warum?**

---



---



**Frage C5:** **Gibt es in Ihrer Kommune Abschätzungen darüber, wie groß zukünftig der Bedarf an preiswertem Wohnraum sein wird?**

**(Insbesondere für Haushalte, die sich aus eigener Kraft nicht hinreichend am lokalen Wohnungsmarkt versorgen können)**

- Ja, es gibt differenzierte Abschätzungen  1
- Ja, es gibt ungefähre Größenordnungen  2
- Nein, es gibt bisher keine Abschätzungen  3

**Frage C6:** **Gibt es zurzeit in Ihrer Kommune Bestrebungen, (weitere) Kooperationsverträge mit der Wohnungswirtschaft abzuschließen?**

- Ja, es gibt entsprechende Planungen  1
- Ja, es gibt konkrete Verhandlungen  2
- Nein  3
- Zurzeit keine Angabe möglich  4

**Frage C7:** **Welchen Stellenwert besitzt für Ihre Kommune die Möglichkeit, Verfügungsrechte über Wohnungsbestände zu bekommen und dadurch Belegungsmöglichkeiten für bestimmte Haushaltsgruppen zu erhalten?**

- Einen sehr hohen Stellenwert  1
- Einen eher hohen Stellenwert  2
- Einen eher geringen Stellenwert  3
- Ist aktuell kein Thema  4
- Zurzeit keine Angabe möglich  5

**Frage C8:** **Gibt es in Ihrer Kommune aktuelle Planungen, wie zukünftig die Versorgung der Haushalte am Wohnungsmarkt realisiert werden soll, die dieses aus eigener Kraft nicht hinreichend können?**

Nein, es gibt bisher keine derartigen Planungen  1

Ja, es gibt Planungen  2

**Wenn "Ja", welche Maßnahmen sind vorgesehen?**

1. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Bitte senden Sie diesen Fragebogen**

an ANALYSE & KONZEPTE GmbH  
Friedensallee 9  
22765 Hamburg

**Vielen Dank für Ihre Unterstützung!**

<b>Rücklaufergebnis Fragebögen nach Gemeindegröße</b>						
<b>Gemeindegröße</b>	<b>Westdeutschland</b>		<b>Ostdeutschland</b>		<b>Insgesamt</b>	
	Anteil	abs.	Anteil	abs.	Anteil	abs.
30.000 bis unter 50.000 Einwohner	43 %	75/173	66 %	23/35	47 %	98/208
50.000 bis unter 100.000 Einwohner	50 %	49/98	73 %	8/11	52 %	57/109
100.000 bis unter 200.000 Einwohner	76 %	29/38	80 %	4/5	77 %	33/43
200.000 Einwohner und mehr	90 %	28/31	100 %	7/7	92 %	35/38
<b>Gesamt</b>	<b>53 %</b>	<b>181/340</b>	<b>72 %</b>	<b>42/58</b>	<b>56 %</b>	<b>223/398</b>
Quelle: Kommunalbefragung 2005						<b>ANALYSE &amp; KONZEPTE</b>

<b>Rücklaufergebnis Fragebögen nach Bundesländern</b>		
	<b>Anteil</b>	<b>abs.</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	35 %	19/54
<b>Bayern</b>	47 %	16/34
<b>Hessen</b>	61 %	17/28
<b>Niedersachsen</b>	56 %	28/50
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	57 %	79/139
<b>Rheinland-Pfalz</b>	60 %	9/15
<b>Saarland</b>	43 %	3/7
<b>Schleswig-Holstein</b>	90 %	9/10
<b>Brandenburg</b>	77 %	10/13
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	71 %	5/7
<b>Sachsen</b>	69 %	9/13
<b>Sachsen-Anhalt</b>	71 %	10/14
<b>Thüringen</b>	70 %	7/10
Stadtstaaten: Berlin, Bremen: teilgenommen; Hamburg: nicht teilgenommen		
Quelle: Kommunalbefragung 2005		

<b>Ausgewertete Wohnraumversorgungskonzepte</b>	
<b>Baden-Württemberg</b>	Karlsruhe
<b>Bayern</b>	München
<b>Hessen</b>	Darmstadt Kassel
<b>Niedersachsen</b>	Salzgitter
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Arnsberg Dortmund Ibbenbüren Iserlohn Köln Leverkusen Löhne Oberhausen Siegen
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Zweibrücken
<b>Saarland</b>	-
<b>Schleswig-Holstein</b>	Flensburg Itzehoe Lübeck
<b>Brandenburg</b>	Brandenburg a.d.H. Oranienburg Potsdam
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Neubrandenburg Schwerin Stralsund
<b>Sachsen</b>	Chemnitz Freiberg Leipzig Dresden Hoyerswerda Pirna Riesa Zwickau
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Dessau Halle Wernigerode
<b>Thüringen</b>	Eisenach Gotha Jena Nordhausen Weimar
<b>Stadtstaaten</b>	Bremen