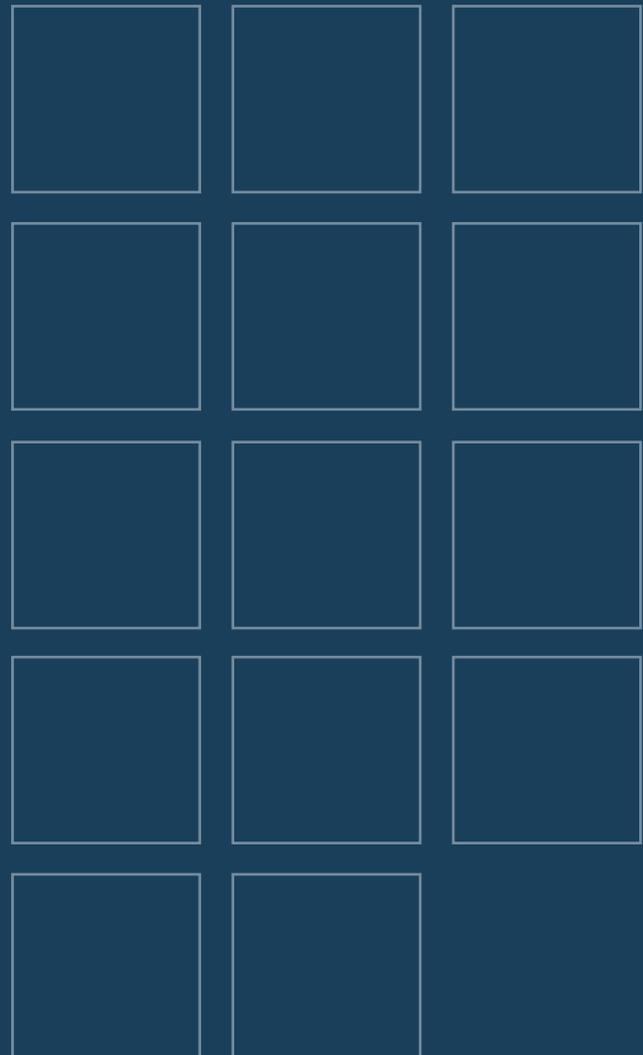


Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

ExWoSt-Informationen 30/1

Kommunale Wohnraum- versorgungs- konzepte

Eine ExWoSt-Studie



Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und wird betreut vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Einleitung

Sehr geehrte Leserinnen und Leser, worin kann unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen kommunale Wohnungspolitik bestehen? Wie können konzeptionelle Antworten auf den demographischen Wandel aussehen? Die zunehmende regionale Differenzierung der Wohnungsmärkte wie auch die langfristigen strukturellen Veränderungen erfordern Leitlinien und Orientierung für die zukünftige Wohnungsmarktentwicklung und Stadtentwicklung.

Ein Instrument zur Orientierung sind kommunale Wohnraumversorgungskonzepte. In einigen Städten bereits seit langem üblich, wurde das Wohnraumversorgungskonzept im Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) gesetzlich verankert, um die Gestaltungsspielräume der Kommunen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung zu erweitern.

Wie sieht die Verbreitung solcher Konzepte aus und welche Inhalte haben sie? Wie sieht deren Umsetzung in konkrete Maßnahmen aus und wie gestaltet sich ihr Entstehungsprozess? Welche Funktion können Wohnraumversorgungskonzepte einnehmen? Welchen Beitrag können sie für die Verknüpfung von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Zielen und Maßnahmen erbringen?

Ausgehend von diesen Leitfragen hat der Bund eine bundesweite Erhebung und systematische Auswertung von Wohnraumversorgungskonzepten in Auftrag gegeben, deren wichtigste Ergebnisse wir Ihnen in diesem ExWoSt-Info vorstellen möchten. An dieser Stelle möchten wir allen Kommunen, die sich an der Befragung be-

teiligt haben, sehr herzlich danken. Das Projekt wurde von A & K, Analyse und Konzepte, Hamburg bearbeitet. Sie finden hier zunächst einen Überblick über die Charakteristik und die aktuelle Verbreitung von Wohnraumversorgungskonzepten bei den Städten in Deutschland ab 30 000 Einwohnern. Mindestens ebenso wichtig war es aber auch, etwas über die Situation dort zu erfahren, wo es keine derartigen Konzepte oder vergleichbare Grundlagen für die kommunale Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik gibt. Hier zeigt sich insgesamt ein vielschichtiges Bild.

Bemerkenswert ist das hohe Interesse an Wohnraumversorgungskonzepten: Über alle Regionen in Deutschland hinweg sind größere wie kleinere Kommunen dabei, solche Konzepte vorzubereiten oder befinden sich bereits in der Erarbeitungsphase. Einige Bundesländer haben diesen Prozess in den vergangenen Jahren aktiv unterstützt. So liegen in Schleswig-Holstein mittlerweile in allen Ober- und Mittelzentren solche Konzepte vor bzw. sind in Bearbeitung. Auch der Deutsche Städtetag empfiehlt die Erarbeitung von Wohnraumversorgungskonzepten und die Wohnungsmarktbeobachtung als kommunale Maßnahmen zur Sicherung der Wohnraumversorgung.

Um die weitere Verbreitung von Wohnraumversorgungskonzepten zu unterstützen, wurden auf Grundlage der Ergebnisse der vorliegenden ExWoSt-Studie **Handlungsempfehlungen** zur Erarbeitung, Weiterentwicklung und Umsetzung von Wohnraumversorgungskonzepten erstellt. Die Handlungsempfehlungen stehen im Mittel-

punkt dieser ExWoSt-Informationen. Sie sind als pragmatische Hinweise zu verstehen, die den Grundaufbau von Wohnraumversorgungskonzepten erläutern und einen Überblick über die wichtigsten Grundprinzipien des Erarbeitungsprozesses, die zentralen Bausteine und die methodischen Anforderungen geben. Keinesfalls sollen sie als Patentrezept verstanden werden. Die jeweilige Situation am Wohnungsmarkt in den Kommunen vor Ort und die Individualität der stadtentwicklungspolitischen Anforderungen und Ziele verlangen nach eigenständigen konzeptionellen Lösungen. Wie diesen beiden Hauptanforderungen – Individualität in der konzeptionellen Bewältigung der jeweiligen Situation einerseits und hinreichender Fachlichkeit andererseits – entsprochen werden kann, dazu sollen die Handlungsempfehlungen erste Anregungen vermitteln.

Der Bund wäre grundsätzlich bereit, interessierte Kommunen auch im Rahmen von ExWoSt-Modellvorhaben bei der Erarbeitung, Weiterentwicklung und Umsetzung von Wohnraumversorgungskonzepten zu unterstützen und den Prozess wissenschaftlich zu begleiten. Sollte hieran Interesse bestehen, kann ein entsprechendes Forschungsfeld vorbereitet werden.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und laden Sie herzlich zur Teilnahme an der weiteren inhaltlichen und methodischen Diskussion ein.

Mathias Metzmacher

Ausgabe
30/1 Mai/2006

02	<i>Einleitung</i>
04	<i>Ergebnisse des Forschungsprojektes</i>
12	<i>„Zwischen Markt und Politik“ – Empfehlungen zur erfolgreichen Realisierung von Wohnraumversorgungskonzepten</i>
16	Konzeptbausteine
16	Situationsanalyse
18	Prognostische Aussagen
21	Ziele und Strategien
24	Maßnahmen zur Umsetzung des Konzeptes
26	Monitoring
28	<i>Impressum</i>

Ergebnisse des Forschungs- projektes

Im Folgenden stellen wir Ihnen eine Kurzfassung der Ergebnisse vor. Der gesamte Endbericht des Projekts wird in der BBR-Reihe „Werkstatt: Praxis“ veröffentlicht. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung beziehen sich grundsätzlich auf den Stand Januar 2005, wobei Fragebogeneingänge bis Ende März 2005 berücksichtigt wurden. Im Einzelfall wurden auch noch spätere Aktualisierungen vorgenommen.

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. Stadtbaukonzepte 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 Arnsberg, 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, zu meist 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 Wohnraumversorgungskonzeptes 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 Stadtumbaukonzepte 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. Stadtent-

wicklungskonzepte, Wohnbauflächenkonzepte).

◦ *12 Westdeutsche Konzepte* mit wohnungswirtschaftlicher Ausrichtung, bei denen die soziale Wohnraumversorgung eine stärkere Berücksichtigung findet.

Die Karte auf Seite 7 zeigt die räumliche Verteilung dieser Grundtypen von Wohnraumversorgungskonzepten sowie die Kommunen mit einem Konzept in Planung.

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 Eigentumbildung 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 Teilkonzepte 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 wurden 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 unterschiedlichen Nachfragergruppen vor Ort bilden. Entsprechend werden hohe Anforderungen gestellt an die Zielgenauigkeit, Effizi-

Verbreitung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte
 Ergebnisse der Befragung bei Kommunen ab 30 000 Einwohnern
 Stand März 2005



In die qualitative Auswertung einbezogene Konzepte

- Städtebauliche Ausrichtung
- Wohnungswirtschaftliche Ausrichtung

Befragte Kommunen ohne Wohnraumversorgungskonzept

- ▲ Konzept in Planung

Quelle: ExWoSt-Studie Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte, BBR 2006
 Datengrundlage: A&K Kommunalbefragung

enz, 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 Aushandlungen 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 aber 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 nachfrage-

orientierten 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 zumeist 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 Inkrafttreten 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 ver-

schiedenen 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, zu meist 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 Unternehmen selbst problem- und marktorientiert ausgerichtet sind oder durch die Konzepterstellung dazu angestoßen werden.

Die Kooperationsbereitschaft wird auch dann erhöht, wenn es zur Kopplung 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 50er Jahren, besteht.

Wesentlich ist jedoch, dass die einmal getroffenen Vereinbarungen von allen Akteuren 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.

Dazu, wie diesen beiden Hauptanforderungen – Individualität in der konzeptionellen Bewältigung der jeweiligen Situation einerseits und hinreichender Fachlichkeit andererseits – entsprochen werden kann, sollen die nachfolgend im 2. Teil dokumentierten Handlungsempfehlungen entsprechende Anregungen vermitteln.

Handlungsempfehlungen

„Zwischen Markt und Politik“ – Empfehlungen zur erfolgreichen Realisierung von Wohnraumversorgungskonzepten

Über diese Empfehlungen

Auf der Basis der zuvor im Überblick dargestellten Ergebnisse der bundesweiten Bestandsaufnahme und der in diesem Projekt gewonnenen umfangreichen praktischen Erfahrungen wurden analytisch differenzierte Handlungsempfehlungen zur Erstellung und Umsetzung von Wohnraumversorgungskonzepten entwickelt. Sie wurden unter Beteiligung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe diskutiert und werden hier erstmals veröffentlicht.

Die Handlungsempfehlungen sind als pragmatische Arbeitshilfe für die Kommunen gestaltet, 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. Zum besseren Verständnis der Vorgehensweise seien vorab die Grundsätze der Empfehlungen skizziert:

Grundsätzlich sollen Vorgehensweisen so gewählt werden, dass Wohnraumversorgungskonzepte möglichst einfach erstellt werden können. Dies kann als Neuerstellung, Weiterentwicklung oder Ergänzung eines bestehenden Konzeptes erfolgen. Da die Konzepte auf die spezifische Situation in einer Kommune zugeschnitten sein sollen, sind diese Empfehlungen – unabhängig von speziellen Wohnungsmarkt- und Problemsituationen – nicht als Standard-Konzept formuliert, sondern zeigen die unterschiedlichen

Möglichkeiten bei der Vorgehensweise auf. Zu Beginn des Erstellungsprozesses müssen entsprechend auf der kommunalen Ebene eine Auseinandersetzung mit der Thematik und eine Entscheidung über die konkrete Vorgehensweise erfolgen.

Individuell heißt jedoch nicht beliebig, daher werden die zentralen Elemente, die ein Konzept und der Erstellungsprozess aus fachlicher Sicht enthalten müssen, aufgezeigt. Gleichzeitig soll verdeutlicht werden, wie die einzelnen Arbeitsschritte und Bausteine aufeinander bezogen sind, um so zu einer größtmöglichen Flexibilität des Konzeptes gelangen zu können. Dies ist ein wesentlicher Faktor für den Umsetzungserfolg.

Worin bestehen die Ausgangspunkte für ein Wohnraumversorgungskonzept und welche Funktion kann es erfüllen?

Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind durch einen weit reichenden strukturellen Wandel gekennzeichnet: Alterung und Schrumpfung als Folgen des demographischen Wandels der Gesellschaft, die regional unterschiedliche Wirtschaftsdynamik, neue gesetzliche Regelungen, z.B. im Rahmen des Arbeitslosengeldes II, die Verlagerung der wohnungspolitischen Aufgaben im Zuge der Föderalismusreform, das starke Interesse institutioneller Anleger am Kauf großer Wohnungsbestände oder ganzer Wohnungsunternehmen sowie äußerst knappe kommunale Kassen führen zu neuen Herausforderungen in der kommunalen Wohnungspolitik.

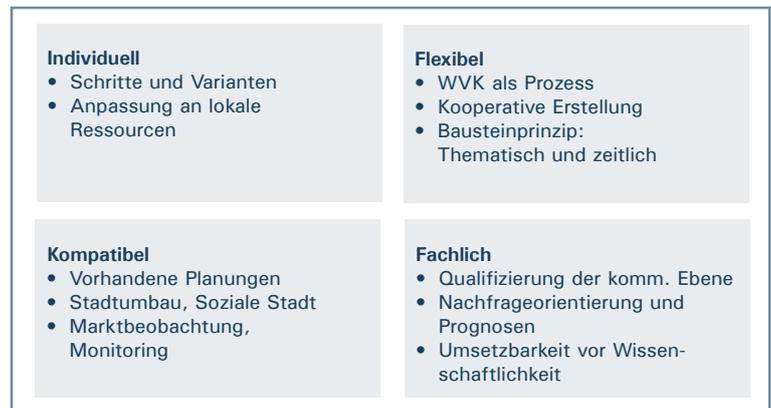
Bundes- oder landeseinheitliche Lösungen werden dabei den lokalen

Bedingungen und Notwendigkeiten kaum mehr gerecht: So geht es in der einen Gemeinde darum, bezahlbaren Wohnraum für einkommensschwache Haushalte bereitzustellen, während es für eine andere Kommune wichtiger ist, die Möglichkeiten für den Eigentumserwerb zu verbessern und das städtische Wohnumfeld für Familien attraktiver zu gestalten. Bei wieder anderen ist es vordringlich, den Wohnungsleerstand zu reduzieren, während in Städten mit wachsender Bevölkerung die ausreichende Bereitstellung von Wohnraum im Mittelpunkt steht.

Entsprechend steigen die Anforderungen an die Steuerungsfunktionen der lokalen Wohnungspolitik. Eine zentrale Bedeutung haben hierbei kommunale Wohnraumversorgungskonzepte. Dieses Planungs- und Steuerungsinstrument, das den Gemeinden im Rahmen von § 3 des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) vom Gesetzgeber empfohlen wird, kann dabei inhaltlich weit über die Zielgruppen des WoFG hinausgehen und das Kernstück der kommunalen Wohnungspolitik bilden:

- Wohnraumversorgungskonzepte stellen die für die kommunale Politik benötigten aktuellen und umfassenden Informationen über die Ist-Situation und die Entwicklungstendenzen des lokalen Wohnungsmarktes zur Verfügung.
- Wohnraumversorgungskonzepte bilden den Ausgangspunkt für eine kontinuierliche wohnungspolitische Planung durch eine konkrete Ziel- und Maßnahmeevaluation.
- Wohnraumversorgungskonzepte rücken die wohnungspolitischen

Grundsätze
der Handlungsempfehlungen



Themen (wieder) stärker in den Mittelpunkt der Kommunalpolitik.

- Wohnraumversorgungskonzepte unterstützen die Vernetzung von Wohnungs-, Sozial- und Stadtentwicklungspolitik.
- Wohnraumversorgungskonzepte erweitern und intensivieren die strategisch wichtige Zusammenarbeit zwischen Kommune und Wohnungseigentümern.

Insgesamt ist es das Ziel kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte, durch Steuerungs- und Kooperationsprozesse sowie breit abgestimmte Handlungskonzeptionen den Strukturwandel auf dem Wohnungsmarkt aktiv und nachhaltig zu gestalten.

Hierbei kommt es nicht darauf an, ob die Planungsgrundlagen den Namen „Wohnraumversorgungskonzept“ tragen. Es können auch bereits vorhandene Planungen in das Konzept integriert werden, genauso kann das Wohnraumversorgungskonzept auch Teil einer umfassenderen Konzeption, wie etwa eines Stadtumbaukonzeptes, sein. Wesentlich ist vor allem, dass es nicht nur eine fachlich fundierte Grundlage für die wohnungspolitische Entwicklung in der Kommune bietet, sondern auch so umgesetzt wird, dass die formulierten Ziele und Maßnahmen in der Praxis tatsächlich realisiert werden.

Entscheidend bei der Konzeptentwicklung ist, dass den unterschiedlichen Ausgangssituationen, Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven in den einzelnen Kommunen (wie z. B. Wohnungsmarktsituation, Landespolitik, personelle und finanzielle Ressourcen, vorhan-

dene Planungsgrundlagen, Zahl und Kompetenz der wohnungswirtschaftlichen Akteure) umfassend Rechnung getragen wird und die Wohnraumversorgungskonzepte individuell ausgestaltet sind – Standardkonzepte sind wenig hilfreich.

Mit den folgenden Handlungsempfehlungen für die Realisierung von Wohnraumversorgungskonzepten sollen interessierte Kommunen unterstützt werden, derartige Konzepte neu zu erarbeiten oder bestehende Teilkonzepte weiter zu entwickeln und erfolgreich umzusetzen. Dadurch kann die kommunale Wohnungspolitik gestärkt und die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft verbessert werden.

Vorbereitung und Aufbau von Wohnraumversorgungskonzepten

Das Wohnraumversorgungskonzept ist die zentrale fachliche Grundlage, um auf kommunaler Ebene die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt aktiv zu steuern und die Wohnraumversorgung langfristig sicherzustellen. Diese Aufgaben erfordern weit mehr als nur ein einmalig erstelltes Gutachten. Wohnraumversorgungskonzepte sollten als ein Prozess verstanden werden, in dem bereits bei der Erstellung alle diejenigen Akteure aus Verwaltung, Politik und Wohnungswirtschaft mit ihren unterschiedlichen Interessen und Zielen eingebunden werden müssen, die später das Konzept bzw. seine Maßnahmen auch umsetzen sollen. Darüber hinaus muss das Konzept auch so angelegt sein, dass damit möglichst flexibel auf sich verändernde Wohnungsmärkte oder Rahmenbedingungen reagiert werden kann.

Bei der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten kommt es daher weniger auf die Form als vielmehr auf ihre Funktion an. Entsprechend vielfältig können sie gestaltet sein, wichtig ist nur, dass Inhalt und Vorgehensweise an den konkreten Bedingungen vor Ort ausgerichtet werden. Dabei gibt es für den Erstellungsprozess eine Reihe von wichtigen Grundsätzen, die berücksichtigt werden müssen. Vorab sind daher die folgenden Arbeitsschritte durchzuführen:

- Bestandsaufnahme der vorhandenen – und verwertbaren – Planungsgrundlagen und Erfahrungen, um den Arbeitsaufwand optimieren zu können.
- Im zweiten Schritt ist zu klären, welche Akteure aus Stadtverwaltung, Wohnungswirtschaft, Politik und anderen Bereichen beteiligt werden sollen. In diesem Zusammenhang ist auch zu überlegen, durch welche Gremien bzw. in welcher Organisationsform die Konzepterarbeitung begleitet werden soll (Arbeitsgruppe, Lenkungsgruppe etc.).
- In einem dritten Schritt ist zu prüfen, welche personellen, finanziellen, zeitlichen und sachlichen Ressourcen zur Erstellung des Konzeptes bereit stehen. Beim Einsatz externer Gutachter, der in den meisten Fällen erfolgt, besteht durchaus die Möglichkeit, lokale Wohnungsunternehmen an den Kosten der Konzepterstellung zu beteiligen.
- Auf dieser Basis lässt sich für jede Stadt ein spezifischer Erstellungs- und Abstimmungsprozess organisieren, der in einem individuellen Gesamtkonzept mündet. Diese Vor-

gehensweise ist allerdings nicht beliebig, sondern sollte die im Folgenden dargestellten Grundsätze und Erfahrungen berücksichtigen.

Welche Grundsätze müssen bei der Konzepterstellung berücksichtigt werden?

Prozesssteuerung

Die Federführung in der Konzepterstellung liegt in der Regel bei der Stadtverwaltung. Die federführende Stelle hat dabei nicht nur die Aufgabe, das Konzept inhaltlich vorzubereiten und zu entwickeln, zentrale Aufgabe ist auch die Steuerungsfunktion des gesamten Erstellungsprozesses: Sie muss die relevanten Akteure beteiligen, Abstimmungen voranbringen, Zwischenergebnisse sichern und den vorgesehenen Zeitplan halten.

Ämterübergreifende Bearbeitung

Die Aufgabenstellung der Konzepte ist ein Querschnittsthema, denn das Thema Wohnraumversorgung berührt mehrere fachliche Bereiche. Dazu zählen vor allem

- Wohnraumversorgung im engeren Sinne (WBS, Obdachlose, Wohnheime etc.);
- Wohnungsbau, insbesondere Förderung des Eigenheimbaus;
- Stadtentwicklung / Stadtplanung, und hier vor allem die Bereiche Flächenbereitstellung und -nutzung, Stadtumbau, Soziale Stadt;
- Soziales, ALG II-Stellen;
- Statistikstelle für die Datengenerierung.

Deswegen muss innerhalb der Verwaltung von Anfang an ämterüber-

greifend gearbeitet werden. Durch ein kooperatives Vorgehen können

- eine inhaltliche Ausgewogenheit und interdisziplinäre fachliche Qualität,
 - die Schaffung einer breiten Akzeptanz in der Verwaltung und dadurch
 - die Erhöhung der Umsetzungschancen
- besser erreicht werden.

Es hat sich als sinnvoll erwiesen, dass eine ämterübergreifende Bearbeitung auf der obersten Leitungsebene beschlossen und gefördert wird.

Kooperation mit den Akteuren des Wohnungsmarktes

Bei der Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes ist eine umfassende Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den Wohnungsmarktakteuren von zentraler Bedeutung, da diese für die spätere Finanzierung und Umsetzung der Maßnahmen maßgeblich verantwortlich sein werden. Dabei sollten neben dem kommunalen Wohnungsunternehmen (soweit vorhanden) weitere Wohnungsunternehmen einbezogen werden sowie darüber hinaus z. B. Vertreter privater Eigentümer, Verbände, Banken und Makler.

Günstig ist es, bereits bestehende Kommunikationsplattformen, die es oftmals bereits zwischen den Wohnungsunternehmen gibt, zu nutzen oder entsprechende Gremien zu etablieren. Wesentlich ist dabei, dass sich im Laufe der Zeit ein Selbstverständnis und eine Zusammenarbeit gleichberechtigter Partner entwickeln.

Die Zusammenarbeit mit Akteuren des Wohnungsmarktes sollte idealerweise mit Beginn des Erstellungsprozesses einsetzen, sie sollten nicht erst über die Ergebnisse informiert werden. Denn eine frühzeitige Einbindung – in Verbindung mit einem Mitspracherecht – kann sich positiv auf die Kooperationsbereitschaft auswirken. Insgesamt sollte es Ziel der Kooperation sein, dass „die Stadtplanung wohnungswirtschaftlicher und die Wohnungswirtschaft städtebaulicher denkt“.

Weitere Ziele einer Kooperation sind:

- Verbreiterung der Datenbasis durch Angaben von Wohnungsunternehmen;
- Informationsaustausch, z. B. über Planungen, sowie Einbeziehung unterschiedlicher Sichtweisen und Planungsschwerpunkte;
- Abgleich unterschiedlicher Interessen, Entwicklung gemeinsamer Vorstellungen und dadurch Erhöhung der Umsetzungschancen;
- Konfliktlösung im Vorfeld.

Rolle der Kommunalpolitik

Die Zusammenarbeit mit der kommunalpolitischen Ebene ist eine elementare Voraussetzung für die Umsetzung wohnungspolitischer Ziele. Mit einer Einbindung in die Konzepterstellung werden vor allem die folgenden Intentionen verknüpft:

- Verdeutlichung der Probleme und Schaffung von Akzeptanz bei den politischen Entscheidungsträgern;
- Entscheidung über die grundsätzliche strategische Richtung;
- Beschluss von Einzelmaßnahmen in der Umsetzung;

Erstellung kommunaler
Wohnraumversorgungskonzepte
– Zentrale Elemente –



- Legitimierung des Verwaltungshandelns;
- Sicherstellung der notwendigen Ressourcen für die Umsetzung.

Die Einbindung der lokalen Politik muss mindestens zu zwei Zeitpunkten erfolgen: Zum einen zu Beginn des Prozesses, um einen Aufstellungsbeschluss zu erhalten, und zum anderen, wenn beschlussreife Konzeptvorlagen geschaffen worden sind. Je nach politischer Situation, Diskussionskultur und nicht zuletzt dem Umfang der wohnungspolitischen Handlungserfordernisse kann darüber hinaus eine weitere Beteiligung der Politik während des Erstellungsprozesses sinnvoll sein. Das erfordert von Seiten der Verwaltung eine verstärkte Steuerungsfunktion und eine stringente Organisation und inhaltliche Vorbereitung, um auch eine hohe Verbindlichkeit der gemeinsamen Festlegungen zu erreichen. Dieses kann z. B. im Rahmen einer informellen Lenkungsrunde geschehen.

Grundsätzlich sollte ein Wohnraumversorgungskonzept von den politischen Gremien beschlossen werden.

Einbindung externer Gutachter

Für die Konzepterstellung bietet es sich an, auch externe Gutachter einzubinden, da sie eine Reihe wichtiger Aufgaben und Funktionen übernehmen können:

- Erweiterung personeller Kapazitäten der Verwaltung und damit zeitliche Beschleunigung des Prozesses;
- Hinzugewinnung von fachlichem Know-how, insbesondere bei der Bewertung der Analysen und bei

der Formulierung und Umsetzung von Handlungsempfehlungen;

- Objektivierung der Sachlage und dadurch Schaffung von Akzeptanz;
- Stellvertreter für die Verwaltung als „Überbringer der schlechten Nachrichten“, die sonst nicht akzeptiert würden;
- Moderation zwischen den Akteuren;
- Prozessbegleitung während der Umsetzung.

Vor Einbeziehung externer Gutachter müssen von der Kommune – optimalerweise gemeinsam mit den anderen Akteuren – Vorstellungen dazu entwickelt worden sein, welche Bestandteile das Konzept enthalten und wie der Erstellungsprozess organisatorisch gestaltet werden soll. Weiterhin sollte darauf geachtet werden, dass in die Gutachten sowohl die fachlichen Einschätzungen als auch die Ergebnisse von (politischen) Aushandlungsprozessen einfließen.

Inhaltliche Bausteine

Wohnraumversorgungskonzepte bestehen aus mehreren konstitutiven Elementen, die immer Bestandteil eines Konzeptes sein müssen, um den inhaltlichen Anforderungen gerecht zu werden. Dazu zählen

- Situationsanalyse,
- prognostische Aussagen,
- Ziele und Strategien,
- Maßnahmen zur Konzeptumsetzung und
- Monitoring.

Diese Bausteine, die in den nachfolgenden Abschnitten näher erläutert werden, sind nicht nur als themati-

sche sondern auch als zeitliche Gliederung zu verstehen. Denn es ist nicht zwingend notwendig, dass alle Bausteine gleichzeitig erstellt werden. So können sie Stück für Stück ergänzt werden, genauso können auch bestehende Planungsgrundlagen als Baustein herangezogen werden. Möglich sind ebenfalls auch Teilkonzepte, die unterschiedliche räumliche und inhaltliche Bezüge haben, aber in der Gesamtschau einen konzeptionellen Rahmen ergeben.

Die Dauer der Konzepterstellung hängt wesentlich von den lokalen Gegebenheiten und Ressourcen sowie der Komplexität des politischen Abstimmungsprozesses ab. Es sollte aber angestrebt werden, die Konzepterstellung einschließlich der Verabschiedung durch die lokalen politischen Gremien innerhalb von 12 bis 15 Monaten zu erreichen.

Verknüpfung mit einem städtebaulichen Entwicklungskonzept

Mit der Neufassung des Baugesetzbuches wurden Regelungen zum Stadtumbau neu eingeführt, wobei mit Stadtumbau nicht nur die aktuellen Programmstädte, sondern generelle Schrumpfungs- und Anpassungsprozesse von Städten gemeint sind. Als konzeptionelles Instrument zur Steuerung dieser Prozesse wird in § 171b Abs. 2 BauGB das „städtebauliche Entwicklungskonzept“ benannt. Dieses Konzept muss nicht – im Gegensatz zum klassischen integrierten Stadtentwicklungskonzept – ein komplettes, alle sachlichen und räumlichen Bereiche und Details der Stadtentwicklung umfassendes Konzept sein. Vielmehr ist die Bearbeitung einzelner Aspekte

Handlungsempfehlungen: Situationsanalyse

Die Konzeptbausteine

oder Teilräume hinreichend. Insofern kann das Wohnraumversorgungskonzept als eigenständiges Konzept das städtebauliche Entwicklungskonzept ergänzen, möglich ist aber auch eine Bearbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes im Sinne der hier dargelegten fachlichen und methodischen Anforderungen.¹

Situationsanalyse

Wozu eine Situationsanalyse?

Grundlage für ein Wohnraumversorgungskonzept ist die Situationsanalyse. Sie beinhaltet die Aufbereitung und Bewertung von Daten und Informationen zum lokalen Wohnungsmarkt und bietet damit eine aktuelle Zustandsbeschreibung. Für die Erstellung eines Konzeptes übernimmt diese Analyse eine Reihe zentraler Funktionen und ist daher unverzichtbar.

- Die Situationsanalyse stellt eine thematische Grundlagenarbeit dar, anhand derer die wohnungspolitische Diskussion in einer Kommune intensiviert werden kann.
- Mit der Analyse wird den verschiedenen Akteuren aus Verwaltung, Politik und Wohnungswirtschaft ein gemeinsamer Kenntnisstand über die Situation am Wohnungsmarkt vermittelt und damit eine fachliche Basis für eine gemeinsame Diskussion geschaffen. Sie sollte daher allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.
- Die Situationsanalyse bildet die Grundlage für die Prognosen zur Wohnungsmarktentwicklung, aus ihr werden zentrale Parameter abgeleitet.
- Auf Basis der Situationsanalyse können später Fortschreibungen, z. B.

in Form von Wohnungsmarktberichten, erstellt werden (s. Monitoring).

- Eine bereits vorhandene kommunale Wohnungsmarktbeobachtung (z. B. KomWob in Nordrhein-Westfalen) kann eine Basis für die Situationsanalyse bilden.

Wie muss eine Situationsanalyse beschaffen sein, um die vielfältigen Funktionen erfüllen zu können?

Aus fachlicher Sicht ist es grundsätzlich sinnvoll, so viele Informationen zum Wohnungsmarkt wie möglich zu gewinnen und auszuwerten. Praktisch ist dieses jedoch nur bedingt möglich, da die personellen, finanziellen und sachlichen Ressourcen in den Kommunen begrenzt sind. Deshalb muss bereits in der Vorbereitungsphase geklärt werden, ob für eine Erstellung durch die Verwaltung die Ressourcen sowie die Qualifikation der zuständigen Mitarbeiter ausreichen, oder ob es sinnvoller ist, externe Gutachter einzubinden, die das notwendige Know-how einbringen. Dies setzt allerdings eine fachlich fundierte Auftragsbeschreibung seitens der Kommune voraus.²

Wichtiger als eine stark wissenschaftlich orientierte Vorgehensweise mit größtmöglicher Exaktheit und Vollständigkeit ist eine möglichst konkrete, handlungsorientierte Darstellung. Insgesamt reicht es aus, wenn sich die Situationsanalyse auf die wohnungsmarktrelevanten Themen beschränkt, und nur die Daten dargestellt werden, mit denen auch weiter gearbeitet wird. Dabei sollte der Aufwand für diesen Baustein in einem angemessenen Verhältnis zu den anderen Bausteinen stehen, d.h. Bearbeitungstiefe

und Detaillierungsgrad sollten in etwa vergleichbar sein. Entsprechend sollte der Bearbeitungszeitraum für die Situationsanalyse nicht länger als drei Monate betragen, sodass zum einen die Daten aktuell bleiben und zum anderen der Gesamtprozess nicht zu lang wird.

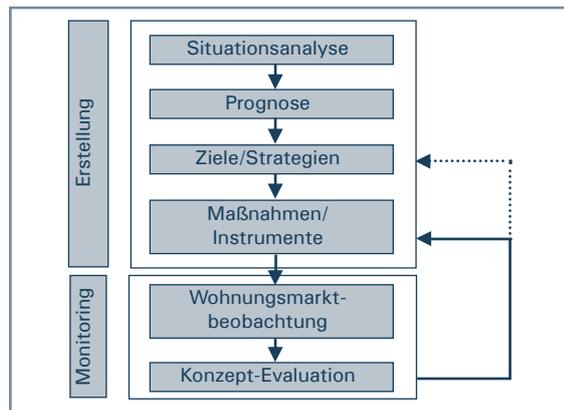
Beschaffung der notwendigen Daten und Informationen

Für die Daten der Situationsanalyse kann in erster Linie auf vorhandene Quellen (Statistisches Landesamt, kommunale Statistiken, BBR, externe Gutachten) zurückgegriffen werden. Zu einigen wohnungsmarktrelevanten Fragestellungen, wie z. B. Haushaltsstruktur oder Leerstand, sind jedoch nur selten Daten vorhanden. An ihre Stelle können Vergleichszahlen und Schätzungen treten. Dabei müssen die Unschärfen und Fehlerbreiten mit dargestellt werden, um die Zahlen richtig bewerten zu können.

Eine weitere wichtige Datenquelle sind statistische Daten und Informationen der Wohnungsunternehmen (z. B. Wohnungsleerstand). Diese können insbesondere auf Quartiersebene einen guten Überblick liefern. Die ergänzende Erfassung von Daten durch Erhebungen verspricht zwar eine große Zielgenauigkeit, ist aber mit hohem Aufwand verbunden. Daher

¹ Vgl. hierzu auch Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2996.

² Hilfreich sind hierbei Leitfäden zur Erstellung von Konzepten, wie sie z. B. das Land Schleswig-Holstein herausgibt. Diese sind auch im Internet auf den Seiten des Innenministeriums unter www.landesregierung.schleswig-holstein.de abrufbar.



Kommunale
Wohnraumversorgungskonzepte
– Bausteine und Prozess –

sollte dieser Weg nur gewählt werden, wenn das vorhandene Datenmaterial keine ausreichenden Schlussfolgerungen zulässt.

Neben statistischen Daten ist es sinnvoll auch qualitative Informationen zu verarbeiten, denn vor allem zum Bereich der Struktur der Wohnungsnachfrage (s.u.) liegen häufig keine empirischen Daten vor, sodass diese Informationen auf jeden Fall erforderlich sind.

Aufbereitung und Bewertung

Ein häufiges Problem beim Rückgriff auf vorhandene Statistiken ist die Aufbereitung der Daten, wie z.B. unterschiedliche Kategorien oder Bezugs- und Gebieteinheiten, weil die Daten zumeist für einen anderen Zweck als für wohnungswirtschaftliche Fragestellungen erfasst wurden. Darum sollten vorab mit der kommunalen Statistikstelle die Möglichkeiten einer problemadäquaten Datenbearbeitung erörtert werden.

Grundsätzlich reichen für die einfache Darstellung von Sachverhalten bereits zentrale Eckwerte oder Überschlagsrechnungen aus. Für die Analyse der Entwicklungen und Prozesse am Wohnungsmarkt sind jedoch differenziertere Datenanalysen und -berechnungen erforderlich, um Kausalitäten und Dynamiken richtig darstellen zu können.

Allein die Darstellung der Daten reicht allerdings nicht aus, sie müssen auch stets bewertet und interpretiert werden. Dies kann durch die Fachämter, externe Gutachter oder aber auch einen Arbeitskreis der Wohnungsmarktakteure erfolgen. Hierbei

kommt es darauf an, zwischen normativ orientierten Aussagen, die z. B. auf der politischen Ebene getroffen werden, und analytischen Aussagen zu unterscheiden und die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Auch muss auf mögliche Datenprobleme und Ungenauigkeiten hingewiesen werden, um Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Soweit die programmtechnischen Voraussetzungen gegeben sind, ist es hilfreich, die Daten mit einem GIS-System zu verknüpfen, um so die Informationen für die politische und Öffentlichkeitsarbeit anschaulich aufzubereiten.

Welche Themen muss eine Situationsanalyse umfassen?

Problemorientierte Auswahl der Themen

Notwendig sind Daten und Aussagen, die das Wohnungsmarktgeschehen beschreiben und Rückschlüsse auf Einflussfaktoren und Verflechtungen zwischen Marktsegmenten ermöglichen. Als Mindestanforderungen lassen sich Daten zur Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der Haushaltszahlen sowie Einschätzungen zur Struktur und Entwicklung des Wohnungsbestandes und der Bautätigkeit benennen (s. Beispiel). Themenbereiche wie Tourismus- und Arbeitsmarktentwicklung sowie Verkehr sind im Sinne der Zielgenauigkeit und Effizienz nachrangig. Wesentlich ist es hingegen, die Daten möglichst auch kleinräumig aufzubereiten, da zum einen auf der Stadtteil- und Quartiersebene durchaus divergierende Entwicklungen zur gesamtstädtischen

Entwicklung auftreten können, und zum anderen die Ebene der Wohnquartiere i.d.R. die Handlungsebene der Wohnungsunternehmen ist und somit ein wichtiger Anknüpfungspunkt geschaffen werden kann.

Berücksichtigung regionaler Verflechtungen

Die kommunalen Wohnungsmärkte haben insbesondere in Ballungsräumen vielfältige Verflechtungen zu ihrem Umland wenn z. B. die Nachfrage nach Eigenheimen oder preiswertem Wohnraum im Umland gedeckt wird.

Auch wenn das Verhältnis zu den Umlandgemeinden i.d.R. durch Konkurrenz gekennzeichnet ist, so muss das Umland auch bei der Darstellung und Analyse berücksichtigt werden, da sonst der lokale Wohnungsmarkt verzerrt dargestellt wird und falsche wohnungspolitische Schlüsse gezogen werden. Erstrebenswert ist es auch, die planerischen Positionen der Gemeinden – wenigstens nachrichtlich – mit einzubeziehen.

Wohnungsnachfrage wichtiger als der Bedarf

In vielen Konzepten wird häufig das quantitative Wohnungsangebot der Zahl der Haushalte gegenübergestellt und dadurch der Wohnungsbedarf oder -überhang rein rechnerisch ermittelt. Diese normative Vorgehensweise ist gerade angesichts der aktuellen Marktentwicklungen nicht ausreichend, denn sollen Wohnraumversorgungskonzepte funktionieren, müssen sie sich an der tatsächlichen differenzierten Nachfrage der unterschiedlichen Zielgruppen orientieren.

Handlungsempfehlungen: Prognostische Aussagen

Beispiel: Zentrale Themen einer Situationsanalyse

Bevölkerung

- Anzahl
- Altersgruppen
- Fort- und Zuzüge (Fern/Nah)
- Innerstädtische Umzüge
- Migranten

Haushalte

- Anzahl
- Alters- und Größenstruktur
- Nebenwohnsitzler

Wohnungsmarkt

- Mieten und Kaufpreise
- Marktsegmente mit Angebots- oder Nachfrageüberhängen
- Fluktuation
- Leerstand
- Lage-/Stadtteilpräferenzen

Wohnbauflächen

- Bestand, Lage
- Status, Aktivierungsgrad
- Eigentümerstruktur
- Preise

Wohnungsbestand

- Anzahl Wohnungen nach Marktsegmenten und Stadtteilen
- Baualters- und Gebäudestrukturen
- Belegungsgebundener Wohnungsbestand (einschl. zukünftiger Entwicklung)
- Bautätigkeit, Baugenehmigungen
- Marktgängigkeit, Anpassungsbedarf
- Eigentümerstruktur

Soziale Wohnraumversorgung

- Haushalte mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt (Anzahl, Gruppen)
- ALG II-Bezieher
- Bestehende Versorgungsdefizite
- Wohn- bzw. Stadtquartiere mit hohem oder erhöhtem sozialen Problemdruck
- Eigentümer(gruppen)
- Eingesetzte Maßnahmen und Instrumente
- Kommunale Belegrechte

Beziehungen der Kommune zum Umland

- Ein-/Auspendler
- Wohnungsmarktbedingte Fortzüge
- Wandermotive
- Bestehende Kooperationen

So können beispielsweise in einer Kommune zwar insgesamt ausreichend Wohnungen vorhanden sein, jedoch nicht genug preiswerte oder große Einheiten.

Somit sollte immer die Wohnungsnachfrage im Zentrum der Analysen stehen und damit eine differenzierte Darstellung nach

- Marktsegmenten, wie z. B. Einfamilienhäusern oder preiswertem Wohnen erfolgen, bzw. nach
- Nachfragergruppen (soweit möglich differenziert nach Haushaltsgröße, Alter, Haushaltseinkommen, Wohnpräferenzen), die spezifische Wohnungsangebote und Woh-

nungstypen präferieren. Einen besonderen Stellenwert sollten dabei die Hauptzielgruppen des WoFG haben.

Diese häufig nur qualitativ vorliegenden Informationen können ggf. auch Wohnungsunternehmen, z. B. aus Mieterbefragungen, in den Analyseprozess einbringen oder durch Experteninterviews gewonnen werden.

Prognostische Aussagen

Mit Wohnraumversorgungskonzepten soll nicht nur auf die aktuelle Situation reagiert werden, sondern sie dienen auch als Grundlage für eine längerfristige kommunale Woh-

nungspolitik. Entsprechend ist es notwendig, mögliche zukünftige Entwicklungen des Wohnungsmarktes zu antizipieren und prognostische Aussagen (kurz: Prognosen) in Form von Trendabschätzungen, komplexen Berechnungen oder Szenarien zu entwickeln. Diese prognostischen Aussagen übernehmen im Erstellungsprozess der Konzepte verschiedene Funktionen:

- Prognosen dienen als Grundlage bei der Entwicklung von wohnungspolitischen und -wirtschaftlichen Zielen, Zielzahlen und Maßnahmen.
- Eine Prognose kann eine starke Signalfunktion haben, wenn Entwicklungen am Wohnungsmarkt deutlich gemacht werden, die bis dahin nicht bekannt waren oder nicht zur Kenntnis genommen wurden.
- Eine Prognose kann noch mehr als die Ergebnisse einer Situationsanalyse eine erhebliche Dynamik in der kommunalen Wohnungspolitik in Gang setzen.

Welche Themen sollten Prognosen umfassen?

Ein Wohnraumversorgungskonzept muss prognostische Aussagen zur Entwicklung der Haushalte – und damit automatisch auch zur Bevölkerung – sowie zu Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt enthalten. Hinsichtlich Aufwand, Genauigkeit und Detaillierungsgrad sollten die Prognosebestandteile ein gleiches Niveau aufweisen, d.h. eine ausgefeilte Bevölkerungsprognose nützt nicht viel, wenn die darauf basierende Haushaltsprognose nur als grobe Schätzung erfolgt.

Beispiel: Wohnungsmarktprognose

In Stralsund wurde als Basis für die Wohnungsmarktprognose eine Bevölkerungsprognose mit mehreren Varianten für den Zeitraum 2001 bis 2015 erarbeitet. Hierbei wurden die Annahmen zur Geburtenrate und zum Wanderungsverhalten bzw. -volumen variiert und nach Altersgruppen differenziert in vier Varianten dargestellt.

Für die Haushaltsprognose wurden zwei Varianten der Bevölkerungsprognose („gemäßigt-optimistische Entwicklung“ und „prozesskonstante Entwicklung“) herangezogen. Anhand der Ergebnisse der Haushaltsstrukturanalyse auf Basis des Einwohnermelderegisters wurde die Zahl der Haushalte nach Haushaltsgrößen berechnet.

Für die Wohnungsmarktprognose wurde die Zahl der zukünftig verfügbaren Wohnungen abgeschätzt und der Zahl der Haushalte gegenübergestellt, wobei sich ein zunehmender Wohnungsüberhang ergab. Darüber hinaus wurde die Wohnungsnachfrage nach Wohnungsgrößen abgeschätzt, indem durchschnittliche Wohnflächen je Haushaltsgröße und Altersgruppe berücksichtigt wurden. Dadurch konnte deutlich gemacht werden, dass vom zu erwartenden Leerstand im Wesentlichen nur bestimmte Wohnungsgrößen betroffen sein werden, für andere hingegen sogar eine steigende Nachfrage wahrscheinlich ist.

Bevölkerungsprognose

Ausgangspunkt aller Prognosen ist die Bevölkerungsprognose, da diese Grundlage der Schätzung der Haushaltsentwicklung und der zukünftigen Nachfrageentwicklung ist. Die Bevölkerungsprognose umfasst

- die gesamtstädtische Zahl der Einwohner
- und ist nach Altersgruppen differenziert.

Kleinräumigere Prognosen sind nur sinnvoll, wenn auch Aussagen zu innerstädtischen Wanderungen getätigt werden können. Zudem sind sie sehr aufwendig und weisen i.d.R. deutlich höhere Fehlerraten auf als Zahlenwerte für die gesamtstädtische Ebene.

Es können auch andere veröffentlichte Bevölkerungsvorausrechnungen der statistischen Landesämter oder des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) einbezogen werden.³ Allerdings muss aufgrund der methodischen Vorgehensweise dieser Berechnungen auf jeden Fall überprüft werden, ob die dort jeweils zu Grunde liegenden Annahmen, insbesondere zu den Wanderungen, auch den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort entsprechen. Für kleinere kreisangehörige Städte können die Berechnungen nicht mehr als einen Orientierungsrahmen bilden, da sich die lokalen Entwicklungen in der Regel nicht mit denen des Kreises decken. Kann auf keine aktuelle Bevölkerungsprognose für die Stadt zurückgegriffen oder keine Prognose seitens der Stadtverwaltung erstellt werden, so sollte eine externe Beauftragung erfolgen.

Haushaltsprognose

Für die Fragen der Wohnraumversorgung wesentlich wichtiger als die Bevölkerungsprognose ist die Haushaltsprognose, da die Haushalte die eigentlichen Nachfrager am Wohnungsmarkt sind. Eine Haushaltsprognose enthält mindestens

- die Entwicklung der Anzahl der Haushalte sowie
- die Entwicklung der Haushaltsstruktur nach Haushaltsgröße.

Zentrales Problem ist dabei jedoch, dass die Haushalte auf kommunaler Ebene statistisch nicht erfasst werden. Ihre Zahl muss also geschätzt oder berechnet werden, was die Gefahr großer Ungenauigkeiten beinhaltet. Die beste Möglichkeit ist die Haushaltsgenerierung anhand der Einwohnermeldedatei.⁴ Damit lassen sich auch Haushalte als „Nachfragegemeinschaft nach Wohnraum“ definieren, wodurch dann auch Einwohner mit Nebenwohnsitz, Wohngemeinschaften oder Wohnheimbewohner hinsichtlich der Wohnraumnachfrage korrekt erfasst werden können.

Möglich sind auch Schätzverfahren, die sich an vorhandenem Datenmaterial orientieren, wie z. B. Berechnungen des BBR, oder Angaben, die im Rahmen des Mikrozensus erhoben wurden. Mit diesem Verfahren sind Aussagen über Wohnraum nachfragende Haushalte auf kommunaler Ebene jedoch wesentlich ungenauer.

Wohnungsmarktprognose

Mit der Wohnungsmarktprognose werden die Aussagen zur Haushaltsentwicklung auf den Wohnungsmarkt übertragen und einer möglichen Entwicklung des Wohnungsangebotes

gegenübergestellt. Allerdings ist auch hier eine rein quantitative Gegenüberstellung von Angebot und erwarteter Zahl an Haushalten ebenso ungenügend wie eine Abschätzung anhand der Entwicklung des Wohnflächenverbrauchs. Notwendig sind differenzierte Aussagen zur Wohnungsnachfrage und zu möglichen Nachfragetrends. Hierzu gehört

- die Entwicklung des Wohnungsbestandes nach Zahl, Art und Größenstruktur, Umfang und Struktur des Leerstandes,
- eine Betrachtung nach unterschiedlichen Teilmärkten (z. B. Einfamilienhäuser, preiswertes Wohnen/sozialer Wohnungsbau, Wohnen im Alter, studentisches Wohnen),
- eine möglichst kleinräumige Betrachtung.

Denn mit einer auch qualitativ dargestellten Nachfragestruktur wird die zukünftige Wohnungsmarktentwicklung wesentlich korrekter wiedergegeben.

Wie sollten Prognosen beschaffen sein?

Formen

Prognostische Aussagen lassen sich hinsichtlich Aufwand, Genauigkeit und Detaillierungsgrad in sehr unterschiedlicher Form erstellen. Die methodische Vorgehensweise hängt dabei vor allem von dem vorhandenen Datenmaterial, den zur Verfügung

³ Vgl. hierzu die Bevölkerungsprognosen des BBR, die mittlerweile auch auf Kreisebene vorliegen.

⁴ S. hierzu auch das HHGen-Verfahren des Verbandes der Städtestatistiker unter www.kosis.de

Beispiel: Szenarien zur Wohnungsmarktentwicklung

Mit dem Wohnungsgesamtplan der Stadt Köln wurden aufbauend auf einer Bevölkerungs- und Haushaltsprognose zwei Szenarien zur zukünftigen Wohnungsmarktentwicklung aufgestellt: Ein Status-quo-Szenario, das auf Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Bevölkerungsentwicklung, zu den Baufertigstellungen und zu den immer ungünstiger werdenden Förderbedingungen basiert. Die daraus abgeleitete Entwicklung wird als realistisch, aus städtischer Sicht aber unerwünscht eingestuft.

Demgegenüber liegen dem zweiten Szenario „Neue Wohnungspolitik“ gezielte wohnungspolitische Handlungen zu Grunde, wie z. B. eine Ausweitung des Angebots für Wohneigentum und Einfamilienhäuser, Senkung der Preise für Bauland und Objekte oder Schaffung eines günstigen Investitionsklimas. Der Impuls dieses Szenarios liegt darin, dass eine wünschenswerte Perspektive dargelegt und daraus der notwendige Handlungsbedarf zur Realisierung und Steuerung dieser Entwicklung abgeleitet wird. Durch diese beiden Szenarien werden unterschiedliche Entwicklungsoptionen und die daraus resultierenden Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Wohnungspolitik herausgearbeitet.

stehenden finanziellen und personellen Ressourcen, aber auch von politischen und planerischen Zielvorstellungen ab:

- Aus fachlicher Sicht ist eine auf einem statistischen Modell beruhende empirische Prognose zu bevorzugen, da mit ihr die genauesten Ergebnisse erzielt werden können. Allerdings ist diese Form mit einem erheblichen methodischen und rechnerischen Aufwand verbunden.

- Grundsätzlich ist es nicht ratsam, überregionale Berechnungen, z. B. auf Landes- oder Kreisebene, durch einfache 1:1-Rechenschritte auf die Ebene der Stadt herunterzubrechen, da so die lokalen Spezifika nicht richtig berücksichtigt werden.

- Wenn nur geringe Ressourcen zur Verfügung stehen, können auch einfache rechnerische Schätzverfahren auf Basis städtischer Zahlen angewendet werden, deren Ergebnisse jedoch deutlich ungenauer sind.

- Durch Szenarien können auch qualitative Informationen verstärkt mit eingearbeitet und unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Erwartungen an die Zukunft

Jeder Prognose liegen Vorstellungen über die zukünftigen zu erwartenden Entwicklungen zu Grunde. Diese fließen als Annahmen in die Prognose ein, darin liegt die größte Variabilität der Prognosen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, diese Vorstellungen und Erwartungen vor Erstellung der Prognose ausreichend zu diskutieren und sie in der Prognose stets deutlich nachvollziehbar zu beschreiben.

Sind unterschiedliche Annahmen z. B. in Bezug auf die Wanderungen plausibel, so ist auch die Bildung von Prognosevarianten sinnvoll, um die möglichen Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen. Varianten sind auch sinnvoll, um die Ober- und Untergrenze der wahrscheinlichsten Entwicklung („Korridor“) darzustellen oder wenn aus abweichenden Entwicklungen auch unterschiedliche Handlungserfordernisse resultieren.

Sind Varianten innerhalb einer Prognose gebildet worden, so muss im weiteren Verlauf des Konzeptes jedoch eine konsensuale Festlegung der beteiligten Akteure auf eine Variante erfolgen, der die größte Eintreffwahrscheinlichkeit zugebilligt wird. Denn sonst besteht die Gefahr der Unverbindlichkeit und Beliebigkeit wodurch kein Fundament gemeinsamen Handelns entstehen kann.

Szenarien

Um die Möglichkeiten und Auswirkungen von veränderten Rahmenbedingungen, neuen Nachfragetrends oder unterschiedlichem wohnungspolitischen Handeln wie z. B. einer verstärkten Baulandausweisung zu prognostizieren, ist die Bildung von Szenarien eine gut geeignete Vorgehensweise. Auch hier müssen die in den Szenarien getroffenen unterschiedlichen Annahmen dargestellt werden. Darüber hinaus können auch mögliche Zielkonflikte verdeutlicht werden.

Der Vorteil von Szenarien ist, dass neben den empirischen Daten auch weitere qualitative Informationen insbesondere über den Wohnungsmarkt einbezogen werden können, um so zu

einer stärker nachfrageorientierten Sichtweise des Marktes zu kommen. So kann z. B. rein quantitativ betrachtet die Zahl der Wohnungen zwar ausreichend sein, anhand der Szenarien jedoch deutlich werden, dass in einzelnen Marktsegmenten Defizite auftreten können.

Genauigkeit und Akzeptanz

Jedes rechnerische Prognoseverfahren weist eine Fehlerbreite auf, die mit der Länge des Prognosezeitraums wächst. Dies muss bei der Darstellung und Bewertung der prognostizierten Zahlen stets berücksichtigt werden. Denn nur weil die reale Entwicklung leicht von der prognostizierten exakten Zahl abweicht, ist die Prognose noch lange nicht falsch. Wesentlich ist, dass die Entwicklungsprozesse und Dynamiken richtig abgebildet werden.

Für die Akzeptanz der Prognose ist es daher wichtig, die zu Grunde liegenden Prozesse und Annahmen plausibel und nachvollziehbar darzustellen. Gleichzeitig sind insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit wenige prägnante Zahlen als Ergebnis besser vermittelbar als komplexere Zusammenhänge. Ziel sollte es also sein, bei der Berechnung die Komplexität möglichst gut abzubilden, die Darstellung jedoch möglichst einfach zu halten. Es ist dabei sinnvoll auch die Ungenauigkeiten der Aussagen zu beschreiben und Scheingenauigkeiten („Neubaubedarf im Jahr 2011 von 312 Wohnungen“) zu vermeiden.

Handlungsempfehlungen: Ziele und Strategien

Ziele und Strategien

Mit dem Wohnraumversorgungskonzept werden die wohnungspolitischen Ziele einer Kommune in Verbindung mit ihren sozialpolitischen und städtebaulichen Bestrebungen festgelegt. Sie werden als übergeordnete Zielsetzungen oder in Form eines Leitbildes formuliert und beinhalten Strategien und Schwerpunktsetzungen. Die in der Abbildung dargestellten exemplarischen Zielformulierungen machen deutlich, welches breite inhaltliche Spektrum von der kommunalen Wohnungspolitik durch derartige Zielsetzungen abgedeckt werden kann und welche Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Die Ziele geben der Politik, der Kommunalverwaltung und der Wohnungswirtschaft einen inhaltlichen Rahmen für den Einsatz wohnungspolitischer und unternehmerischer Instrumente. Gleichzeitig wird die Grundlage für ein gemeinschaftliches und gleichgerichtetes Handeln der Akteure sowie ein hohes Maß an Planungssicherheit für alle Beteiligten geschaffen. Des Weiteren bilden die Ziele die Basis für die Ableitung der konkreten Maßnahmen innerhalb des Wohnraumversorgungskonzeptes (s. Maßnahmen zur Umsetzung des Konzeptes).

Damit die Ziele des Konzeptes möglichst handlungsleitend und verbindlich sind, müssen für die Zielfindung und Zielformulierung folgende Grundsätze beachten werden:

Konsensbildung

Übergeordnete Zielsetzungen, bei denen zwischen den betroffenen Akteuren kein breiter Konsens besteht,

haben später kaum eine Chance auf Realisierung. Es ist daher unbedingt notwendig, die Ziele und Interessen in einem gemeinsamen Diskussionsprozess von Politikern, Akteuren der Verwaltung und Vertretern der Wohnungswirtschaft abzustimmen. Entsprechend sind in dieser Phase der Konzepterstellung die Anforderungen an die Prozessmoderation besonders hoch. In diesem Kommunikationsprozess müssen unter Berücksichtigung der jeweiligen lokalspezifischen Gremienstruktur sowie Diskussions- und Entscheidungskultur folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Die federführende Verwaltung bereitet – ggf. mithilfe externer Zuarbeit – auf Basis von Situationsanalyse und Prognose erste Zielformulierungen als Diskussionsgrundlage vor.
- Die Fachbereiche der Verwaltung für Wohnen, Soziales und Stadtentwicklung/-planung erarbeiten einen verwaltungsinternen Konsens.
- Die Wohnungswirtschaft – oder wenigstens die großen Wohnungsunternehmen – müssen möglichst frühzeitig in die Erstellungsphase der Zielformulierung eingebunden werden, schließlich sollen die Unternehmen das Konzept in wesentlichen Teilen umsetzen.
- Ein auf diesem Weg entwickelter Zielkatalog muss dann mit bzw. auf der politischen Ebene diskutiert werden. Je nach Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit dem Thema, der Brisanz der Ziele oder den politischen Kräfteverhältnissen kann dies entweder im Zuge der formalen Beteiligung der Gremien erfolgen oder durch ein ergänzendes informelles Gremium,

wie z. B. eine Lenkungsgruppe oder ein Wohnforum. Letztere bieten die Möglichkeit, parlamentarische und nichtparlamentarische Akteure zusammenzubringen und zu einem gemeinsamen Beschluss zu führen.

- Insgesamt ist es von großer Wichtigkeit, dass die Ziele des Wohnraumversorgungskonzeptes auch formal beschlossen werden, um so eine hohe Verbindlichkeit zu erreichen.

Herleitung

In einem ersten Schritt sind die Ziele der lokalen Wohnungspolitik aus den konkreten Ergebnissen der Analysen und Prognosen abzuleiten. Hierzu gehören insbesondere Aussagen zur Schaffung eines nachfragegerechten Angebotes und zur Beseitigung von Versorgungsdefiziten oder -überangeboten.

In einem zweiten Schritt sind diese Ziele möglichen wohnungspolitischen Zielsetzungen, die normativ gesetzt und nicht oder nicht unmittelbar aus den Analysen abgeleitet werden, gegenüberzustellen. Dieses kann sich z. B. auf Flächenausweisungen oder die Vorhaltung belegungsgebundener Wohnungsbestände beziehen. Diese Aussagen sind dann auf mögliche Widersprüche oder Zielkonflikte zu überprüfen. Es sollte auch dargestellt werden, wie bzw. unter welchen Bedingungen die formulierten Zielsetzungen auch tatsächlich realisierbar sind.

Quantifizierung, Differenzierung und Prioritätensetzung

Da die Ziele den Charakter eines Handlungsrahmens haben, sind sie eher allgemein formuliert und lang-

Beispiel: Ziele in Wohnungsversorgungskonzepten

Städtebauliche/stadtentwicklungspolitische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der Attraktivität innerstädtischen Wohnens durch die Sicherung einer attraktiven Innenstadt • Intensivierung und Förderung des familiengerechten Wohnens durch Neubau- und Bestandsmaßnahmen sowie flankierende Maßnahmen • Funktionsmischung statt Funktionstrennung • Schaffung städtebaulicher Qualitäten im näheren und weiteren Wohnumfeld • Reaktivierung und Umnutzung brachgefallener innerstädtischer Flächen zur Entwicklung von Potenzialen für eine Stärkung des innerstädtischen Wohnens • Wohnungswirtschaftliche, städtebauliche und infrastrukturelle Weiterentwicklung der Wohnsiedlungen aus den 50er und 60er Jahren
Allgemeine wohnungswirtschaftliche Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung der Wohnungsversorgung der Bevölkerung • Ausgewogene Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsgruppen in der Stadt • Verstetigung der Wohnungsmarktentwicklung durch antizyklische wohnungspolitische Intervention • Schaffung eines differenzierten Wohnungsangebotes, das annähernd jedem Bedürfnis der einzelnen Gruppen und Schichten der Bevölkerung entspricht • Entwicklung eines Frühwarnsystems zur Verhinderung eines übermäßigen Überangebotes
Ziele der Bestandspolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Etablierung der Bestandspolitik innerhalb der kommunalen Wohnungspolitik • Förderung von Umbau- und Anpassungsmaßnahmen im Wohnungsbestand • Schaffung von neuem Wohnraum im Bestand • Sicherung des hohen Bindungsgrades, den Stadtteil und Quartier, insbesondere für langjährige Bewohner entwickeln können • Optimierung der Wohnungsbelegung • Reduzierung des Wohnungsleerstandes durch Rückbau dauerhaft nicht mehr nachgefragter Gebäude • Qualitätssicherung bei der Wohnungsversorgung • Sicherung von preiswertem Wohnraum • Stabilisierung der Großsiedlungen der 70er Jahre durch bauliche Maßnahmen und Maßnahmen des Belegungsmanagements
Ziele der Neubaupolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung der in den kommenden Jahren benötigten zusätzlichen Wohnungen innerhalb gewachsener Siedlungsstrukturen • Bereitstellung geeigneter Flächen durch kommunales Bodenmanagement
Wohnungswirtschaftliche Versorgung	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung eines vielfältigen Wohnungsangebotes unter Berücksichtigung qualitativer Veränderungen und Ausdifferenzierungen der Wohnungsnachfrage • Erprobung neuer bzw. ergänzender Modelle zur Herstellung der Verfügbarkeit geeigneter Wohnungen für sozialwohnungsbedürftige Haushalte (Kooperationen) • Schaffung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebotes an altengerechten Wohnungen, Förderung von Angebotsvielfalt für altengerechtes Wohnen • Veränderung einseitiger Belegungsstrukturen
Soziale Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Verwirklichung einer familien- und kinderfreundlichen Stadt, senioren- und behindertenfreundliche Ausgestaltung der Infrastruktur • Dämpfung sozialer Segregation • Verknüpfung der notwendigen Qualifizierung des Wohnungsbestands mit arbeitsmarktpolitischen Konzepten

fristig ausgerichtet. Das ist auf der einen Seite sinnvoll, um einen ausreichenden Handlungsspielraum zu erhalten und flexibel reagieren zu können. Auf der anderen Seite müssen die Ziele jedoch möglichst präzise und verbindlich formuliert werden, damit die Chancen der Umsetzung steigen. Möglichkeiten hierfür sind z. B.

- eine Quantifizierung der Zielsetzungen durch Zielzahlen und Eckwerte, wie z. B. Baufertigstellungs- oder Rückbauzahlen,
- die Bestimmung des Zeithorizonts für die Realisierung, um dadurch die Zielerreichung überprüfbar zu machen.

Des Weiteren ist es wichtig, die Ziele trotz ihres übergeordneten Charakters hinreichend differenziert zu formulieren und möglichst auch Aussagen zu Marktsegmenten, Zielgruppen und Stadtgebieten zu tätigen. Dabei sollten in jedem Fall Aussagen zu den Zielgruppen des WoFG gemacht werden. Auf der anderen Seite dürfen die Ziele jedoch nicht so konkret und detailliert sein, dass sie den Charakter von Maßnahmen annehmen oder die Gefahr besteht, dass sie bereits nach kurzer Zeit überholt sind.

Gerade angesichts knapper kommunaler Finanzen sollten mit den Zielen auch klare Prioritäten gesetzt werden, um dadurch die Schwerpunkte der Wohnungspolitik und der Mittelverwendung zu verdeutlichen.

Strategien

Da die Erarbeitung von Zielen im konsensualen Prozess relativ aufwändig ist, sollten die Ziele so formuliert werden, dass nicht allzu rasch ein Änderungsaufwand zu erwarten ist. Kurzfristiger orientierte Ziele sind daher eher dem Bereich der konkreten Maßnahmen zuzuordnen (s.u.). Der Baustein „Zielfindung“ hat einen geringeren Aktualisierungsbedarf und damit insgesamt einen längerfristigen Charakter. Entsprechend kann, um den Arbeits- und Diskussionsaufwand zu verringern, dieser Baustein bei der Fortschreibung des Konzeptes ggf. von den übrigen Bausteinen losgelöst werden.

Um die Umsetzung der Ziele im Laufe der Jahre besser zu gewährleisten, ist es sinnvoll, auch Umsetzungsstrategien und -instrumente als Ziele zu formulieren, wie z.B. die regelmäßige Fortführung von Arbeitsgruppen, den Aufbau eines Monitorings oder die Festlegung fester Berichtszeiträume sowie die Abgrenzung von Umsetzungsphasen.

Handlungsempfehlungen: Maßnahmen zur Umsetzung des Konzeptes

Maßnahmen zur Umsetzung des Konzeptes

Stellen die Ziele in einem Wohnraumversorgungskonzept den Handlungsrahmen dar, so muss dieser durch konkrete Maßnahmen ausgefüllt werden. Erforderlich sind Aussagen darüber, wie die Ziele durch welche Maßnahmen und – oftmals vernachlässigt – durch wen umgesetzt werden sollen. Die Maßnahmen können in unterschiedlicher Form und Weise formuliert werden.

Wie werden Maßnahmen hergeleitet und wie müssen sie beschaffen sein?

Konkretisierung

Wie konkret die Maßnahmen formuliert werden können, hängt davon ab, wie verbindlich die Maßnahmen zwischen Akteuren abgestimmt sind und wie flexibel man reagieren möchte. Hierbei sind zwei verschiedene Formen sinnvoll:

- Eine Form ist die allgemeiner gehaltene Benennung von Handlungsfeldern. Dies ist vor allem dann sinnvoll wenn der Diskussions- und Entscheidungsprozesses zwischen den betroffenen Akteuren noch einen längeren, den Erstellungsprozess des Konzeptes überschreitenden Zeitraum beansprucht oder wenn die Umsetzung von konkreten Maßnahmen den einzelnen Akteuren überlassen bleiben soll.
- Ansonsten empfiehlt sich die konkretere Form der Benennung von einzelnen Maßnahmen insbesondere dann, wenn sie auf Förderprogramme bezogen werden. Wobei nach Möglichkeit bei den Maßnahmen Prio-

ritäten hinsichtlich der Wichtigkeit, der zeitlichen Reihenfolge oder der Finanzierung gesetzt werden sollten. Hilfreich ist es hierbei auch, soweit möglich, bereits bei der Entwicklung der Maßnahmen Aussagen zu den Kosten und der Finanzierung zu treffen.

Besteht für einzelne Stadtteile, Zielgruppen oder Probleme ein besonderer Handlungsdruck, so sollten aus dem Gesamt-Wohnraumversorgungskonzept heraus zu Teilräumen oder Teilmarktsegmenten einzelne detaillierte Maßnahmenkonzepte, z. B. zur Stabilisierung einer

Beispiel: Maßnahmen in Wohnungsversorgungskonzepten	
Städtebauliche/stadtentwicklungspolitische Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Auflockerung der Bebauung durch punktuellen Abriss und Rückbau von Verdichtungsbauwerken in Plattenbauweise • Entwicklung einzelner Standorte in Zusammenarbeit verschiedener Wohnungs- und Grundstückseigentümer in der Stadt • Maßnahmen zur Wohnumfeldaufwertung durch grüne Bereiche ohne Pkws
Maßnahmen zum Wohnungsbestand	<ul style="list-style-type: none"> • Modernisierung und energetische Nachrüstung von Wohnungen und Gebäuden • Anpassung der Wohnungsgrundrisse an die neue Nachfrage • Zusammenlegung von kleinen Wohnungen zu großen, familienfreundlichen Wohnungen • Privatisierung von Wohnungsbeständen und Veräußerung an Selbstnutzer • Entwicklung des Geschosswohnungsbestandes von Wohnungsgenossenschaften und privaten Eigentümern • Veränderung einseitiger Bewohnerstrukturen durch ein aktives Belegungsmanagement
Maßnahmen zum Neubau	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifizierte Bauberaterung durch das Bauordnungsamt für einzelne Bauherren • Darstellung guter Beispiele in einem Architekturführer • Erstellung von Qualitätsleitlinien für Baugebiete
Maßnahmen zur Wohnungsversorgung	<ul style="list-style-type: none"> • Treffen formeller Vereinbarungen zur Belegung von Wohnungen zwischen Kommune und Vermietern, insbesondere zu Belegungsquoten und Belegungsgrundsätzen (z. B. Kooperationsverträge)
Soziale Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt und Stärkung der sozialen und Versorgungsinfrastruktur • Bildung eines Quartiersmanagements • Umbau eines ehemaligen Einkaufszentrum zum „sozialen Zentrum“ • Kooperation mit Pflege- und Versorgungsdiensten als Zusatzangebot für altengerechte Wohnungen

Großsiedlung, entwickelt werden. Der Konkretisierungs- und Detaillierungsgrad muss nicht in allen Teilbereichen gleich sein.

Je konkreter und detaillierter die Maßnahmen formuliert werden, desto größer ist auch der Veränderungsbedarf im Konzept, etwa wenn Maßnahmen rasch umgesetzt werden oder sich bestimmte Rahmenbedingungen kurzfristig ändern. Der Konzept-Baustein „Maßnahmen“ stellt damit den vergleichsweise kurzlebigsten Teil eines Wohnraumversorgungskonzeptes dar. Entsprechend sinnvoll ist es, diesen Baustein im Zuge der Umsetzung und Weiterentwicklung herauszulösen und z.B. die Liste der Maßnahmen alle ein bis zwei Jahre zu überprüfen und zu aktualisieren – ohne dabei gleich das ganze Konzept überarbeiten zu müssen.

Herleitung

In einem ersten Schritt sollten aus den formulierten Zielen die Maßnahmen stringent abgeleitet und mit anderen bestehenden Programmen oder Konzepten, wie z.B. Soziale Stadt abgeglichen werden. Auf dieser Basis müssen sie dann mit denjenigen Akteuren, die für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig sind (insbesondere Wohnungsunternehmen), abgestimmt werden. Insofern sind die Maßnahmen auch immer das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen verschiedenen Akteuren.

Hierbei kommt es auf eine frühzeitige und umfassende Kooperation zwischen der Kommune und der Wohnungswirtschaft an, denn die Maßnahmen stellen die stärkste

Schnittstelle zwischen diesen beiden Ebenen dar. Der Entwicklung und Abstimmung der Maßnahmen muss unbedingt ein hoher Stellenwert eingeräumt werden, denn die Maßnahmen sind der konkreteste Teil des Konzeptes, die Ergebnisse einzelner realisierter Maßnahmen bestimmen aus öffentlicher und politischer Sicht den Erfolg des gesamten Konzeptes.

Themen

Die inhaltliche Bandbreite möglicher Maßnahmen der Wohnraumversorgung ist sehr groß, sie reicht von planungsrechtlichen Maßnahmen zur Baulandbereitstellung bis hin zu gebäudescharfen Rückbaumaßnahmen oder sozialplanerischen Aktivitäten (s. Beispiele). Auf jeden Fall müssen Aussagen zur Entwicklung des preiswerten Wohnungssegments enthalten sein und sollten Verknüpfungen zu anderen Programmen wie Soziale Stadt, Stadtumbau etc. geschaffen werden. In der Abbildung sind exemplarisch aus den Zielen abgeleitete Maßnahmen dargestellt.

Instrumente

Zu den Maßnahmen eines Wohnraumversorgungskonzeptes gehören auf jeden Fall auch die klassischen wohnungspolitischen Instrumente, wie z. B. Aussagen zum Umgang mit Belegungsrechten und der Wohnraumvergabe.

Genutzt werden sollte außerdem das Instrument des Kooperationsvertrages zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen zur Wohnraumversorgung spezieller Zielgruppen. Hierbei geht es nicht nur um die Zuordnung von Kontingenten u.Ä., sondern auch

um Fragen der Zusammenarbeit und Steuerung von Vermietungsprozessen.

Es sollte sehr konkret und deutlich die Rolle und Funktion des kommunalen Wohnungsunternehmens aber auch der anderen Wohnungseigentümer wie Genossenschaften oder private Eigentümer benannt werden, da sie als große Marktteilnehmer erheblichen Einfluss auf die Umsetzung des Konzeptes haben. Diese Aussagen sollten sich nicht nur auf Fragen der sozialen Wohnraumversorgung beziehen, sondern auch auf Fragen der Stadtentwicklung.

Handlungsempfehlungen: Monitoring

Monitoring

Wesentliche Elemente eines Wohnraumversorgungskonzeptes sind die regelmäßige Beobachtung des lokalen Wohnungsmarktes sowie die Evaluierung der Ziele und Maßnahmen des Konzeptes. Beides zusammen bildet das Monitoring, das eine Reihe von Funktionen übernimmt:

- Mit dem Monitoring werden die aktuellen Entwicklungen und Veränderungsprozesse am Wohnungsmarkt zeitnah erfasst und analysiert und damit Markttransparenz für alle beteiligten Akteure geschaffen.
- Mit dem Monitoring werden die weitere Gültigkeit der Prognosen sowie die Zielerreichung und die Umsetzung der geplanten Maßnahmen überprüft. Es ist damit die inhaltliche Basis für Fortschreibung und Weiterentwicklung des Konzeptes.
- Die Monitoringberichte sind ein wichtiges Mittel für den Kommunikationsprozess zwischen den Akteuren. Mit ihnen können z.B. die Wohnungsunternehmen über die gesamtstädtische Sichtweise informiert oder in den politischen Gremien die wohnungspolitische Diskussion fortgeführt werden.
- Durch das Monitoring wird der Umsetzungsprozess strukturiert und voran getrieben, indem es terminliche Fixpunkte setzt und die Berichte auch Zwischenstände der Umsetzung dokumentieren.

In der Praxis hat sich bewährt, die Monitoring-Ergebnisse einmal im Jahr in

der Arbeitsgemeinschaft der an der Konzepterstellung beteiligten Akteure vorzustellen und gemeinsam zu bewerten. Gleichfalls ist es sinnvoll, den Bericht den politischen Gremien als Informationsvorlage jährlich zu präsentieren, um so auch den prozesshaften Charakter des Konzeptes weiter zu verdeutlichen. Darüber hinaus sollten folgende weitere Anforderungen erfüllt sein:

Was sollte beachtet werden?

Gewährleistung der Vergleichbarkeit

Beim Monitoring sollten die gleichen Quellen wie bei der Situationsanalyse verwendet werden. Dabei handelt es sich überwiegend um die laufende amtliche Statistik der Stadt und des Landes sowie um Daten und Informationen der Wohnungsunternehmen. Der Wechsel von der Situationsanalyse zur laufenden Beobachtung erfordert eine Vergleichbarkeit der Daten, um nachverfolgen zu können, ob die gesteckten Ziele auch erreicht worden sind.

Die Ergebnisse des Monitorings sollten in regelmäßigen Abständen in einem Bericht zusammengefasst und die empirischen Daten in einer Datensammlung oder Datenbank verwaltet werden. Hierbei ist zu prüfen, ob die Daten auch langfristig nachgehalten und aufbereitet werden können. Denn es sollen keine „Datenfriedhöfe“ angelegt, sondern es sollte sich nur auf die notwendigsten Daten und Kern-Aussagen beschränkt werden, um den Aufwand so gering wie möglich zu halten.

Ausbau der Wohnungsmarktbeobachtung zu Wohnraumversorgungskonzepten

Eine Wohnungsmarktbeobachtung findet in vielen Kommunen auch unabhängig von einem Wohnraumversorgungskonzept statt, wie z. B. bei Mitgliedern des „interkommunalen Initiativkreis kommunale Wohnungsmarktbeobachtung“ (KomWob) in Nordrhein-Westfalen. Andere Städte verfügen über gut aufbereitete allgemeine Statistiken, zahlreiche ostdeutsche Städte liefern Daten für ein landesweites Stadtumbaumonitoring. Alle diese Datensammlungen können zu einem Monitoring erweitert werden, indem die Daten in der hier empfohlenen Weise präzisiert, erweitert und um qualitative Informationen ergänzt werden.

Nachfrageorientierung

Beim Monitoring bestehen die gleichen fachlichen Anforderungen wie bei der Situationsanalyse. Es sollte daher genauso eine verstärkte nachfrageorientierte Sichtweise angestrebt werden, um auf entsprechende Marktveränderungen reagieren zu können. Da zu Merkmalen der Nachfrage häufig keine ausreichenden amtlichen Statistiken vorliegen, erfordert dies die Nutzung weiterer Quellen (z. B. Mieterbefragungen oder Mietpreiserrechen) und vor allem auch die Aufnahme qualitativer Informationen von den Wohnungsunternehmen oder aus Expertengesprächen.

Kleinräumigkeit

Die Daten und Informationen sollten nach Möglichkeit Aussagen auf Stadtteil- und Quartiersebene zulassen, da dies die Handlungsebene der Unternehmen ist. Daher sollten die Daten der Marktbeobachtung kleinräumig und bestandsbezogen aufbereitet sein, um notwendige Bestandsanpassungen ableiten zu können.

Einbindung von Wohnungsmarktakteuren

Zentrales Problem des Monitorings ist wie bei der Situationsanalyse die Bewertung der Daten. Denn eine reine Beschreibung des Wohnungsmarktes reicht nicht aus, es müssen auch Schlussfolgerungen für das zukünftige Handeln gezogen werden können. Um eine fachgerechte Bewertung der gesammelten Daten zu gewährleisten, bietet es sich an, verwaltungsexterne Wohnungsmarktexterten einzubinden. Dies kann durch eine institutionalisierte Einbindung in Form von Arbeitsgruppen geschehen oder durch eine Expertenbefragung.

Evaluierung des Wohnraumversorgungskonzeptes

Für die weitere Umsetzung des Wohnraumversorgungskonzeptes ist es wesentlich, regelmäßig zu überprüfen, inwieweit die Ziele erreicht und die festgelegten Maßnahmen umgesetzt wurden. Diese Evaluierung ist umso besser möglich, je stärker eine zahlenmäßige Festlegung erfolgt ist. Die Überprüfung kann in Form von Indikatoren, Kennziffern oder auch auf Basis von rein verbalen Beschreibungen geschehen. Es sollten dann die Ergebnisse der Evaluierung wieder in den Diskussionsprozess eingespeist werden, um auf dieser Basis automatisch eine Korrektur oder Weiterentwicklung des Wohnraumversorgungskonzeptes zu erreichen.

Begleitforschung

Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Mathias Metzmacher

Tel.: +49(0)18 88.401–14 22

Fax: +49(0)18 88.401–12 19

mathias.metzmacher@bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung ist eine Bundes-
oberbehörde im Geschäftsbereich
des Bundesministeriums für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

Forschungsassistenz

A & K Analyse und Konzepte,
Beratungsgesellschaft für Wohnen,
Immobilien und Tourismus mbH
Friedensallee 9, 22765 Hamburg
Tel.: +49(0)40.3 90 84 85
Fax: +49(0)40.3 90 86 80
www.analyse-konzepte.de

**Herausgeber, Herstellung,
Selbstverlag und Vertrieb**
Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung

Schriftleitung

Prof. Dr. Wendelin Strubelt

Dr. Hans-Peter Gatzweiler

Dr. Robert Kaltenbrunner

Bearbeitung

Tobias Jacobs (A&K)

Matthias Klupp (A & K)

Jens Töpper (A & K)

Robert Waiblinger (A & K)

Mathias Metzmacher (BBR)

Gestaltung und Satz

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung, Bonn

Druck

Druck Center Meckenheim

Zitierweise

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (Hrsg.),
ExWoSt-Informationen „Kommunale
Wohnraumversorgungskonzepte“,
Nr. 30/1 – 05/2006

Nachdruck nur mit genauer Quellen-
angabe gestattet. Es wird um Zu-
sendung von zwei Belegexemplaren
gebeten.

Alle Rechte vorbehalten

© BBR Bonn 2006