

Bündnisse für Wohnen – Analyse einer neuen Kooperationsform

1 Problemzusammenhang

In Deutschland haben seit mehreren Jahrzehnten der demographische und gesellschaftliche Wandel erheblichen Einfluss auf die Bevölkerung. Laut Prognosen des BBSR soll diese bis zum Jahr 2030 um 2,9 % sinken. Zeitgleich wird die Zahl der Haushalte, vor allem der Ein- und Zweipersonenhaushalte, zunehmen. Ursächlich für die Zunahme kleiner Haushalte sind z.B. veränderte Familienstrukturen. Der Trend zu anhaltend kleinen Haushalten wird vorerst anhalten, zudem ist eine steigende durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner festzustellen. Der allg. Bevölkerungsrückgang wirkt sich räumlich sehr differenziert aus. So stehen ländliche, sich entleerende Räume wirtschaftlich prosperierenden und stark wachsenden Großstädten gegenüber. Meist handelt es sich bei den wachsenden Städten um Universitätsstädte in Metropolregionen (vgl. KALTENBRUNNER, WALTERSBACHER 2014: 4, 10, 12; vgl. BPB 2012 und vgl. BIB 2013: o. S.).

Durch diese Entwicklungen ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen an den Wohnungsmärkten: Während in sich entleerenden Räumen häufig ein Überangebot an Wohnungen entsteht, haben wachsende Städte mit einer hohen Wohnungsnachfrage und einem knappen Angebot umzugehen (vgl. ebd.: 12 und vgl. BOHNE, KALEPKY 2013: 3). Durch das niedrige Zinsniveau ist das Interesse von Investoren an Immobilieninvestitionen in Ballungsräumen zwar gestiegen, mit der steigenden Anlegernachfrage erhöhen sich aber auch die Kaufpreise. Die Folgen des knappen Angebots sind daher steigende Neuvertragsmieten, die einkommensschwächere Haushalte zum Teil in günstigere Stadtrandlagen verdrängen (vgl. BMUB 2015 a: o. S.; vgl. VOIGTLÄNDER 2014: 20 und vgl. GDW 2013: 27). Um bezahlbaren Wohnraum gewährleisten zu können ist daher ein enormer Nachholbedarf beim Bau neuer Wohnungen erforderlich. Aufgrund geringer innerstädtischer Flächenpotenziale, Nachbarschaftskonflikten bei Nachverdichtungen, teuren Grundstücksreaktivierungen oder baurechtlichen Problemen gestaltet sich diese Maßnahme allerdings schwierig. Zwar steigt die Zahl der fertiggestellten Wohneinheiten seit 2010 an, hat aber noch nicht den vom BBSR ermittelten erforderlichen Bedarf von 250.000 Wohnungen pro Jahr erreicht (vgl. KALTENBRUNNER, WALTERSBACHER 2014: 11 f. und vgl. BMUB 2015 a: o. S.).

Angesichts der dargestellten Entwicklungen rückt die Wohnungspolitik wieder verstärkt in den Fokus politischer Aktivitäten (vgl. VOIGTLÄNDER 2014: 19). So traf sich im Juli 2014 erstmals das **„Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“**, welches vom Bundesbauministerium koordiniert wird. Ziel des Bündnisses ist es, *„[...] den steigenden Wohnraumbedarf in bestimmten Regionen zu decken und gleichzeitig soziale, demografische und energetische Anforderungen zu berücksichtigen.“* (BMUB 2015 b: o. S.). Vertreter des Bundes, der Länder und Kommunen sowie wohnungs- und immobilienwirtschaftliche Verbände gehören zu den Partnern des Bündnisses (vgl. BMUB 2015 c: o. S.). In Arbeitsgruppen sollen zu mehreren Handlungsfeldern, u.a. *„Stärkung der Investitionen in den Wohnungsbau“* und *„Senkung der Baukosten“* (ebd.), Lösungsvorschläge erarbeitet werden, auf deren Grundlage ggf. gesetzliche Rahmenbedingungen angepasst werden können. Bereits vor der Initiierung des Bundes-Bündnisses wurden sowohl auf Ebene der Länder (z.B. NRW) als auch auf **kommunaler Ebene** in einigen Städten **wohnungspolitische Zusammenschlüsse** eingerichtet. Auf kommunaler Ebene nehmen daran i. d. R. *„[...] Verwaltung, Politik und Immobilienwirtschaft (kommunale, genossenschaftliche und private Unternehmen), aber auch Kreditinstitute und Interessenverbände [teil].“* (BBSR 2015 a: o. S.) Die Bündnispartner vereinbaren in Arbeitskreisen je nach Handlungsfeldern Maßnahmen und Zielsetzungen (z.B. Zielzahlen für den Wohnungsneubau) und können hierbei Selbstverpflichtungen eingehen. In den Bündnissen können z.B. die in Handlungskonzepten „Wohnen“ formulierten Ziele in die Praxis umgesetzt werden oder neue Konzepte erarbeitet werden (vgl. ebd.; vgl. HAMBURG.DE GMBH 2015: o. S.; vgl. STADT MÜNSTER 2006: 1 und vgl. STADT KONSTANZ 2014: o. S.).

2 Forschungsstand und Forschungsinteresse

Zu lokalen Bündnissen für Wohnen gibt es keine der Autorin bekannte, abgeschlossene Studie. Allerdings hat das BBSR Ende 2014/ Anfang 2015 zwei Studien zu diesem Thema in Auftrag gegeben. Dazu gehört die Studie „Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern“, die vom Forschungsinstitut empirica bearbeitet wird. Sie soll über eine schriftliche Befragung einen systematischen Überblick über bestehende Bündnisse (Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen) liefern und mittels Experteninterviews verschiedene Bündnisse hinsichtlich ihrer Handlungsfelder, Aktivitäten und Grenzen vertieft untersuchen. Das Ziel ist u.a. die Erstellung eines Praxisleitfadens für andere Kommunen (vgl. BBSR 2015 b: o. S.). Die zweite Studie wird von inWis bearbeitet und beschäftigt sich mit der Kooperation zwischen Wohnungsgenossenschaften, Kommunen und Ländern (vgl. BBSR 2015 c: o. S.).

Aufgrund der bislang bestehenden Forschungslücke besteht das Forschungsinteresse zum Thema. Das Handlungsfeld „Wohnungsneubau“ wird als besonders relevant erachtet, da mit dem Neubau das Problem des fehlenden günstigen Wohnraums an der Quelle bekämpft wird (vgl. PESTEL INSTITUT 2014: 4). Das Interesse für Bündnisse auf kommunaler Ebene besteht darin, dass die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen von übergeordneten Rahmenbedingungen (Gesetze, staatliche Förderung) des Bundes und der Länder abhängig sind (vgl. KRUMMACHER 2011: 209). Hier bietet sich die Möglichkeit, im Rahmen der Masterarbeit hemmende Rahmenbedingungen herauszuarbeiten.

3 Zielsetzung und Fragestellungen

Ziel der geplanten Masterarbeit ist eine Untersuchung von ausgewählten lokalen „Bündnisprozessen für Wohnen“ hinsichtlich ihres Mitwirkens bei der Schaffung von bezahlbarem Wohnungsneubau. Die Arbeit zielt damit sowohl auf frei finanzierten Wohnungsbau als auch auf sozialen Wohnungsbau ab.

Insbesondere die in den Bündnissen getroffenen Vereinbarungen der Akteure und planerischen sowie ggf. rechtlichen Maßnahmen sollen in den Blick genommen werden. Mit Hilfe dieser Erkenntnisse soll herausgearbeitet werden, welche Maßnahmen durch welche Bündnisakteure insbesondere den Wohnungsneubau befördern. Hierbei lassen sich auch hemmende Rahmenbedingungen übergeordneter Ebenen identifizieren. Ein vergleichender Blick auf die ausgewählten Fallbeispiele kann Parallelen und Unterschiede aufdecken. Folgende Fragen sind forschungsleitend:

- Wie tragen die Bündnisse dazu bei, vermehrt Baurecht und Neubau zu schaffen?
- Wie kann bei Neubauprojekten die Wirtschaftlichkeit für Investoren gesichert und zugleich bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden?
- Sorgen die Bündnisse für Akzeptanz bei den Gegnern des Neubaus?

4 Geographischer Forschungsbezug

Das Thema der Arbeit ist in den Bereich der geographischen Immobilien- und Wohnungsmarktforschung einzuordnen, welche in verschiedenen Teildisziplinen der Humangeographie zu verorten ist. SAILER (2011: 960) ordnet sie der Wirtschafts- und Stadtgeographie zu. Der Bezug zur Stadtgeographie besteht z.B. darin, dass Prozesse am Wohnungsmarkt eng mit der Entwicklung der Stadt zusammenhängen und sich planerische Programme der öffentlichen Hand auf den Wohnungsmarkt auswirken können (z.B. Housing Improvement Districts) (vgl. SAILER 2011: 72).

Der Bezug zur Wirtschaftsgeographie, aber auch zur Sozial- und Politischen Geographie wird durch VAN WEZEMAEL und ODERMATT (2002: 2) verdeutlicht. Demnach beschäftigt sich geographische Wohnungsmarktforschung mit der Frage, „[...] wie Gesellschaften [...] über den Teilaspekt des Wohnens ihre Verankerung in Zeit und Raum organisieren [...] [und] wie in einer Gesellschaft Wohnungen produziert, verteilt und [...] [konsumiert werden]. [...] Die jeweilige politische Tradition des staatlichen Eingreifens in den Wohnungsmarkt, verbunden mit weiteren Rahmenbedingungen, führen zu unterschiedlich ausgestalteten länderspezifischen Wohnungsmärkten.“

5 Methodisches Vorgehen

Die Arbeit gliedert sich in zwei Teile. Im „**theoretischen Teil**“ werden zunächst Trends festgehalten, die sich auf das Wohnen in Deutschland bzw. auf die Wohnungsmärkte auswirken. Dazu gehören die unter Absatz 1 „Problemzusammenhang“ umrissenen Entwicklungen. Des Weiteren wird die „Theorie des Wohnungsmarktes“ erläutert. Hierbei wird der Blick vor allem auf die Akteure der Angebotsseite gerichtet und geklärt, welche Akteure für den Wohnungsneubau eine Rolle spielen und welche Ziele und Interessen sie verfolgen. Auch die Rolle der Städte und Gemeinden, die die ordnungsrechtlichen Vorgaben von Bund und Land umsetzen, wird in diesem Zusammenhang betrachtet. In Anlehnung daran wird der institutionelle Rahmen, der die Wohnungsmärkte beeinflusst, thematisiert. Hierbei wird insbesondere auf die Wohnungspolitik und ihre Instrumente eingegangen. Aufbauend auf diesen Grundlagen wird die Idee der „Bündnisse für Wohnen“ eingeleitet, die eine Kooperationsform im Sinne des (good) governance Ansatzes darstellen. Bei diesem geht es um eine „flexible Form kooperativer Politik, die Akteure aus Staat/Kommune, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenführt.“ (SINNING 2007: 305)

Um den Fragestellungen der Arbeit nachzugehen, wird im „**empirischen Teil**“ eine **qualitative Vorgehensweise** gewählt. In leitfadengestützten Experteninterviews werden Akteure lokaler „Bündnisse für Wohnen“ befragt. Zur besseren Auswertung der Interviews werden diese aufgezeichnet und transkribiert. Wichtig ist eine breite Auswahl an Gesprächspartnern, um verschiedene Sichtweisen z.B. auf Probleme der Bündnisse zu erhalten. So sollen neben Akteuren der städtischen Verwaltungen auch am Bündnisprozess beteiligte privatwirtschaftliche Vertreter oder Vertreter der Wohnungsbaugenossenschaften und Verbände befragt werden.

Zunächst ist allerdings eine **Auswahl von Fallbeispielstädten** erforderlich, in denen es „Bündnisse für Wohnen“ gibt. Um unterschiedliche Herangehensweisen der Bündnisse vergleichen zu können, wird eine Auswahl von zwei Städten vorgenommen. Für die Auswahl der Städte ist wichtig, dass in diesen ein Wohnungsnachfragedruck herrscht und sich die Bündnisarbeit u.a. auf die Thematik des Wohnungsneubaus im günstigen Preissegment konzentriert. Daher werden die Städte Düsseldorf und Bremen ausgewählt (vgl. LANDESHAUPTSTADT DÜSSELDORF 2013 a: o. S.; vgl. LANDESHAUPTSTADT DÜSSELDORF 2013 b: 130 und vgl. DER SENATOR FÜR UMWELT, BAU UND VERKEHR BREMEN 2015: o. S.). Sie werden im empirischen Teil hinsichtlich ihrer Ausgangsbedingungen (Bevölkerungsentwicklung, Flächenverfügbarkeit, Wohnungsbauintensität etc.) beschrieben. Mittels der Erkenntnisse aus den Experteninterviews werden Antworten auf die Fragestellung und die Identifizierung von wohnungsbaufördernden Vereinbarungen im Bündnisprozess als auch hemmender Rahmenbedingungen übergeordneter Ebenen erhofft.