

Wohnungspolitik in Deutschland

Positionen. Akteure. Instrumente

Björn Egner, Nikolaos Georgakis,
Hubert Heinelt, Reinhart C. Bartholomäi

Björn Egner, Nikolaos Georgakis,
Hubert Heinelt, Reinhart C. Bartholomäi

Wohnungspolitik in Deutschland
Positionen. Akteure. Instrumente.

Schader-Stiftung

Darmstadt

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
1. Vorbemerkung	15
2. Wohnungspolitik in Deutschland – eine begriffliche und historische Annäherung	17
2.1 Die Entwicklung des Politikfelds Wohnen (<i>Reinhart C. Bartholomäi</i>)	17
2.2 Rahmenbedingungen, Politikinhalte und Politikprozesse (<i>Hubert Heinelt</i>)	37
2.2.1 Institutionelle Rahmenbedingungen und Politikinhalte.....	38
2.2.2 Zu Besonderheiten von Politikprozessen in der Wohnungspolitik.....	43
3. Instrumentenanalyse	51
3.1 Mietrecht (<i>Hubert Heinelt</i>).....	52
3.1.1 Zur Entwicklung des Mietrechts.....	52
3.1.2 Die Regelungsstrukturen des neuen Mietrechts.....	56
3.1.3 Neubestimmung mietrechtlicher Regelungen angesichts eines „entspannten“ Wohnungsmarktes?	59
3.2 Wohnungsbaurecht/Förderung des sozialen Wohnungsbaus (<i>Nikolaos Georgakis</i>).....	60
3.2.1 Vom Wohnbaurecht zum Wohnraumförderungsgesetz.....	61
3.2.2 Regelungsstrukturen des Wohnraumförderungsgesetzes	64
3.2.3 Neue Elemente in der Wohnraumförderung.....	73
3.3 Wohngeld (<i>Nikolaos Georgakis</i>)	74
3.3.1 Entwicklung des Wohngeldes	74
3.3.2 Allgemeine Regelungen des Wohngeldes	78
3.3.3 Tabellenwohngeld	83
3.3.4 Pauschalisiertes Wohngeld.....	91
3.3.5 Zur Akzeptanz des Wohngeldes als wohnungspolitischem Instrument.....	94
3.4 Eigenheimzulage (<i>Nikolaos Georgakis</i>).....	95
3.4.1 Ziel und allgemeine Merkmale der Eigenheimzulage	95
3.4.2 Regelungsstrukturen der Eigenheimzulage bis Ende 2003.....	98

3.4.3	Die Debatte um die Eigenheimzulage und die Neuregelung ab 1. Januar 2004	103
3.5	Neue Instrumente der deutschen Wohnungspolitik: „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ (<i>Nikolaos Georgakis</i>)	107
3.5.1	Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“	111
3.5.2	Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“	120
4.	Die wichtigsten Akteure im Politikfeld Wohnen	133
4.1	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (<i>Björn Egner</i>)	133
4.2	Bundesministerium der Finanzen (<i>Björn Egner</i>)	136
4.3	Bundesministerium der Justiz (<i>Björn Egner</i>)	137
4.4	Die im Bundestag vertretenen Parteien	138
4.4.1	Bündnis 90/Die Grünen (<i>Nikolaos Georgakis/Björn Egner</i>)	139
4.4.2	CDU/CSU (<i>Björn Egner</i>)	141
4.4.3	FDP (<i>Björn Egner</i>)	143
4.4.4	PDS (<i>Björn Egner</i>)	144
4.4.5	SPD (<i>Björn Egner</i>)	146
4.5	Wohnungspolitischer Arbeitskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung (<i>Björn Egner</i>)	147
4.6	Die Bundesländer. Ihre wohnungspolitischen Kompetenzen und ihre Positionen am Beispiel der Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg (<i>Björn Egner</i>)	149
4.6.1	Wohnungspolitische Kompetenz und horizontale Handlungskoordination durch die ARGEBAU	149
4.6.2	Bayern	153
4.6.3	Nordrhein-Westfalen	155
4.6.4	Brandenburg	156
4.7	Deutscher Mieterbund (<i>Björn Egner</i>)	157
4.8	Zentralverband Haus & Grund Deutschland (<i>Björn Egner</i>)	162
4.9	Deutscher Städtetag (<i>Björn Egner</i>)	164
4.10	GdW - Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (<i>Björn Egner</i>)	166
4.11	Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (<i>Nikolaos Georgakis</i>)	168
4.12	Deutsches Volksheimstättenwerk (<i>Björn Egner</i>)	172
4.13	Katholischer Siedlungsdienst (<i>Nikolaos Georgakis</i>)	173

4.14	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (<i>Nikolaos Georgakis</i>)	175
4.15	Verband der Deutschen Hypothekenbanken (<i>Björn Egner</i>)	178
4.16	Die Spitzenverbände der Bausparkassen (<i>Björn Egner</i>).....	179
	4.16.1 Der Verband der privaten Bausparkassen	179
	4.16.2 Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen	180
4.17	Verbände der Bauwirtschaft	181
	4.17.1 Hauptverband der Bauindustrie (<i>Björn Egner</i>)	181
	4.17.2 Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (<i>Björn Egner</i>)	182
	4.17.3 IG Bauen-Agrar-Umwelt (<i>Björn Egner</i>)	185
	4.17.4 Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel (<i>Nikolaos Georgakis</i>).....	187
4.18	Kleine wohnungspolitische Akteure (<i>Björn Egner</i>)	189
	4.18.1 Wohnbund.....	189
	4.18.2 Bundesarchitektenkammer	190
	4.18.3 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe.....	192
4.19	Forschungsinstitute.....	194
	4.19.1 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (<i>Nikolaos Georgakis</i>).....	194
	4.19.2 „empirica“ (<i>Nikolaos Georgakis</i>)	196
	4.19.3 Institut für Wohnen und Umwelt (<i>Björn Egner</i>).....	199
	4.19.4 Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (<i>Björn Egner</i>)	200
	4.19.4 Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft (<i>Nikolaos Georgakis</i>).....	201
5.	Akteursnetzwerke im Politikfeld Wohnen (<i>Björn Egner</i>).....	205
5.1	Netzwerkanalyse als Methode.....	206
5.2	Ablauf der Analyse und Befragungsmethode	207
5.3	Eingrenzen des Netzwerks	209
5.4	Auswertung der gewonnenen Daten	212
	5.4.1 Datengrundlage.....	213
	5.4.2 Graphische Darstellung der Ausgangsdaten	213
	5.4.3 Dichte des Netzwerks.....	219
	5.4.4 Akteurszentralität.....	220
	5.4.5 1-Cliquen.....	226

5.4.6	Strukturäquivalenzen	230
5.5	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	233
5.5.1	Die Bundesministerien	234
5.5.2	Die Parteien.....	235
5.5.3	Die Bundesländer	236
5.5.4	Der Deutsche Städtetag.....	237
5.5.5	Die Verbände von Mietern sowie Haus- und Grundbesitzern.....	237
5.5.6	Die Verbände der Wohnungswirtschaft	238
5.5.7	Das Deutsche Volksheimstättenwerk	238
5.5.8	Deutscher Verband für Wohnungswesen	239
5.5.9	Die Verbände der Kreditwirtschaft.....	239
5.5.10	Die Verbände des Bausektors	240
5.5.11	Wohnungspolitischer Arbeitskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung	241
5.5.12	Kleine wohnungspolitische Akteure.....	242
5.5.13	Forschungsinstitute	242
6.	Handlungsleitende Orientierungen wohnungspolitischer Akteure (Björn Egner, Nikolaos Georgakis, Hubert Heinelt)	245
6.1	Zur Rekonstruktion von handlungsleitenden Orientierungen.....	246
6.2	Einschätzungen der Instrumente, wohnungspolitische Ziele und Staatsverständnis.....	248
7.	Ausblick auf die Zukunft der deutschen Wohnungspolitik (Hubert Heinelt)	257
Anhang	.....	261
Literatur	.....	299
Index	.....	315

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1 - Wohnungspolitische Steuerungsinstrumente	39
Abbildung 2 - Phasen in der Entwicklung der deutschen Wohnungspolitik seit 1945	41
Abbildung 3 - Ausgaben des Bundes für die Eigenheimzulage (ab 2003 Prognose)	97
Abbildung 4 - Optimierte Darstellung „wichtige Akteure“	216
Abbildung 5 - Optimierte Darstellung „Informationstausch“	217
Abbildung 6 - Optimierte Darstellung „enge Kooperation“	218
Abbildung 7 - Leitvorstellungen in der wohnungspolitischen Debatte	256
Abbildung 8 - Wichtige wohnungspolitische Gesetze im historischen Überblick	263
Abbildung 9 - Arten von Beziehungen	271
Abbildung 10 - Gleichzeitige Mitgliedschaften in 1-Cliquen - „wichtiger Akteur“	285
Abbildung 11 - Gleichzeitige Mitgliedschaften in 1-Cliquen - „Informationstausch“	287
Abbildung 12 - Strukturäquivalenzen „wichtiger Akteur“	289
Abbildung 13 - Strukturäquivalenzen „Informationstausch“	290
Abbildung 14 - Strukturäquivalenzen „enge Kooperation“	291
Abbildung 15 - Advokatenkoalitionen und der Politikprozess	293
Tabelle 1 - Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau	63
Tabelle 2 - Einkommensgrenzen im WoFG	66
Tabelle 3 - Höchstbeträge für die jeweilige Haushaltsgröße inkl. pauschalem Abzug	85
Tabelle 4 - Mietenniveau entsprechen der Mietenstufe I-VI	86
Tabelle 5 - Die Miethöchstbetragstabelle (Beträge in Euro) nach §8 Abs. 1 WoGG	88
Tabelle 6 - Übergangsregelungen in den neuen Bundesländern (in DM)	89
Tabelle 7 - Finanzmittelbedarf des Bundes für das Wohngeld in Mio.	95
Tabelle 8 - Änderungen bei der Eigenheimzulage	102
Tabelle 9 - Anzahl der „Soziale Stadt“-Maßnahmen pro Mio. Einwohner	115
Tabelle 10 - Bundes-Finanzhilfen für die „Soziale Stadt“ in Euro pro Einwohner	116
Tabelle 11 - Bundeszuschüsse für „Stadtumbau Ost“ für das Programmjahr 2003	129
Tabelle 12 - Ursprungsliste der Akteure	211
Tabelle 13 - Zusätzliche Akteure	212
Tabelle 14 - Faktische Verbindungen	220
Tabelle 15 - Restcliquen „wichtiger Akteur“	228
Tabelle 16 - Übersicht zu wohnungspolitischen Gesetzen	261
Tabelle 17 - Wohngeldempfänger und Wohngeldausgaben nach Bundesländern	264
Tabelle 18 - Die Parameter der Wohngeldformel (für Wohngeld in Euro)	265
Tabelle 19 - Interviewphasen	272
Tabelle 20 - Dichtewerte des Netzwerks	276
Tabelle 21 - In-Degree-Werte „wichtiger Akteur“	277
Tabelle 22 - In-Degree-Werte „Informationstausch“	278
Tabelle 23 - In-Degree-Werte „enge Kooperation“	278
Tabelle 24 - Closeness-Werte „Informationstausch“	280
Tabelle 25 - Closeness-Werte „enge Kooperation“	281
Tabelle 26 - Betweenness-Werte „Informationstausch“	282
Tabelle 27 - Betweenness-Werte „enge Kooperation“	283
Tabelle 28 - Mitgliedschaften in 1-Cliquen „wichtiger Akteur“	284
Tabelle 29 - Mitgliedschaften in 1-Cliquen „Informationstausch“	286
Tabelle 30 - Mitgliedschaften in 1-Cliquen „enge Kooperation“	287

Abkürzungsverzeichnis

8. ÄndGWoGG	Achtes Gesetz zur Änderung des zweiten Wohngeldgesetz vom 10. August 1990 (BGBl I S. 1522)
9. ÄndVWoGV	Neunte Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung vom 19. Oktober 2001 (BGBl S. 2722-2756)
AHG	Altschuldenhilfegesetz vom 23. Juni 1993 (BGBl I S. 986)
ARGEBAU	Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder
BAK	Bundesarchitektenkammer e.V.
BauGB	Baugesetzbuch vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2191)
BauGBMaßnG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch vom 28. April 1993 (BGBl. I, S. 622)
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2902).
BFW	Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMietG	Bundesmietengesetz
I. BMG	Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietprechts (Erstes Bundesmietengesetz)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMRBS	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
II. BV	Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechtigung (Zweite Berechnungsverordnung)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

DMB	Deutscher Mieterbund e.V.
DST	Deutscher Städtetag
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
EigZul	Eigenheimzulage
EigZulG	Eigenheimzulagengesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GdW	GdW - Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HSanG	Haushaltssanierungsgesetz
HUG	Zentralverband Haus & Grund Deutschland e.V.
idF	in der Fassung
IWU	Institut für Wohnen und Umwelt GmbH
IWG	Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V.
KSD	Katholischer Siedlungsdienst e.V.
MHG	Gesetz zur Regelung der Miethöhe
NMV 1970	Neubaumietenverordnung 1970
RheimstG	Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920 (RGBl S. 962)
SGB I	Erstes Buch Sozialgesetzbuch
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch
VdH	Verband deutscher Hypothekendarlehenbanken e.V.
VFW	Verband freier Wohnungsunternehmen
vhw	Deutsches Volksheimstättenwerk - Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung e.V.
VV-Städtebauförderung 1999	Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 30. Juni 1999 / 17. September 1999, bekannt gemacht in: Bundesanzeiger Nr. 202 vom 26. Oktober 1999, S. 18004.
VV-Städtebauförderung 2000	Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnah-

	men vom 11. April 2000 / 25. Juli 2000, bekannt gemacht in: Bundesanzeiger Nr. 204 vom 29. Oktober 2000.
VV-Städtebauförderung 2001	Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 27. April 2001 / 1. August 2001, bekannt gemacht in: Bundesanzeiger Nr. 193 vom 16. Oktober 2001.
VV-Städtebauförderung 2002	Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 19. Dezember 2001 / 9. April 2001, bekannt gemacht in: Bundesanzeiger Nr. 099 vom 4. Juni 2002.
VV-Städtebauförderung 2003	Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 22. Mai 2003 / 31. Juli 2003, bekannt gemacht in: Bundesanzeiger Nr. 165 vom 4. September 2003.
WBewG	Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl I S. 418) – inzwischen aufgehoben
I. WoBauG	Erstes Wohnungsbaugesetz vom 24.04.1950 (BGBl 1950 S. 83)
II. WoBauG	Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familien-eigenheimgesetz)
WoBindG	Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz) vom 19. August 1994 (BGBl I S. 2166)
WoFG	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraum-förderungsgesetz) vom 13. September 2001 (BGBl I S. 2376)
WoGG	Wohngeldgesetz
1. WoGG	Wohngeldgesetz idF vom 1. April 1965 (BGBl I S. 178) – inzwischen aufgehoben
WoGSoG	Wohngeldsondergesetz - inzwischen aufgehoben
WoGV	Wohngeldverordnung
WoGVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes
WohnbeihG	Gesetz über die Wohnbeihilfen vom 29. Juli 1963 (BGBl I S. 508) – inzwischen aufgehoben
ZDB	Zentralverband des deutschen Baugewerbes

1. Vorbemerkung

Diese Untersuchung will einen systematischen Überblick über die relevanten wohnungspolitischen Akteure in Deutschland und die von ihnen verfolgten Ziele geben. Damit soll ein Desiderat der Forschung geschlossen und der interessierten Öffentlichkeit fundierte Informationen zu den hier behandelten Aspekten zugänglich gemacht werden.¹⁾

Die Untersuchung befasst sich ausschließlich mit wohnungspolitischen Entscheidungsprozessen auf *Bundesebene* und nicht mit der Umsetzung von Wohnungspolitik „vor Ort“ oder einzelnen wohnungspolitischen Initiativen auf Landes- oder auch lokaler Ebene.²⁾ Deshalb bleiben z.B. das alltägliche Agieren der Wohnungswirtschaft genauso ausgespart, wie einzelne konkrete, aber in der Summe sicherlich bemerkenswerte Innovationen in der Wohnraumversorgung, Wohnumfeldverbesserung usw. Nachgegangen wird auch nicht der gegenwärtigen oder künftigen Situation auf dem Wohnungsmarkt. Ferner ist auch keine Wirkungsanalyse einzelner wohnungspolitischer Instrumente beabsichtigt. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen vielmehr Veränderungen in der Wohnungspolitik, die an Reformen wohnungspolitischer Instrumente festgemacht werden. Dabei geht es auch um wohnungspolitische Positionen und Ziele der Akteure, die im Rahmen (bundespolitischer) Entscheidungsprozesse Einfluss auf diese Veränderungen genommen haben.

Analysiert wurden die aktuell gültigen wohnungspolitischen Instrumente, die in der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages im „Mietrechtsreformgesetz“, im „Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts“ und im „Wohngeldgesetz“ normiert worden sind. Außerdem wird auf die zu Beginn der 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages kontrovers diskutierte Eigenheimzulage sowie die in der 14. Legislaturperiode neu geschaffenen Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ eingegangen.³⁾ Dabei stehen zwar die letzten Veränderungen hin zum aktuellen Status quo im Zentrum der

1) Ein weiteres Ziel ist es, der Schader-Stiftung, die dieses Projekt finanziell ermöglicht hat, eine praktische Hilfe zur Orientierung ihrer Tätigkeit im Praxisfeld Wohnen zu geben.

2) Eine systematische Übersicht über kommunale Wohnungspolitik findet sich bei Naßmacher/Naßmacher (1999: 419ff).

3) Diese Eingrenzung bedingt, dass auf das „Altschuldenhilfegesetz“ nicht eingegangen wird. So wichtig dieses Gesetz für die Wohnungspolitik in Ostdeutschland ist, so sehr ist es auf die besonderen Problemlagen in den neuen Bundesländern konzentriert, die eine eigenständige Untersuchung erfordern würden.

Ausführungen, es wird aber auch rückblickend auf Veränderungen der Instrumente eingegangen, um die jeweils letzte Reform im Hinblick auf einen möglichen Politik- bzw. Policy-Wandel einordnen zu können.

Die Betrachtung wohnungspolitischer Akteure erstreckt sich neben einer Analyse ihrer wohnungspolitischen Positionen und innenorganisatorischen Strukturen auch auf eine Untersuchung ihrer Beziehungen mit Hilfe einer empirischen Netzwerkanalyse sowie auf die Konturierung dominanter, wenn auch teilweise nach „Lagern“ getrennter Problemsichten und Handlungsperspektiven.

Entsprechend dieser Zielsetzungen gliedert sich die Arbeit in eine Instrumentenanalyse (Kapitel 3), eine Akteursanalyse (Kapitel 4), eine Netzwerkanalyse (Kapitel 5) und eine Analyse von Problemsichten und handlungsleitender Orientierungen in der deutschen Wohnungspolitik (Kapitel 6). Diese vier zentralen Kapitel, in denen die Ergebnisse der empirischen Analyse präsentiert werden, sind eingerahmt von einem einleitenden Kapitel zur Entwicklung der Wohnungspolitik in Deutschland und zu Besonderheiten dieses Politikfeldes (Kapitel 2) sowie einem Schlusskapitel mit einer Zusammenfassung der Befunde und einem Ausblick auf Entwicklungsperspektiven der Wohnungspolitik in Deutschland.

Zur Darstellungsweise sei erwähnt, dass wir versucht haben, den fortlaufenden Text dadurch lesbarer zu machen, dass auf wissenschaftliche Debatten sowie auf methodologische Überlegungen und Hinweise auf die Durchführung einzelner Untersuchungsschritte nicht nur in Fußnoten, sondern vor allem im Anhang eingegangen wird. Im Anhang finden sich auch größere Tabellen und Ausführungen zu Details wohnungspolitischer Instrumente, deren Inhalt für einige Leserinnen und Leser sicherlich von Interesse ist, deren Integration in den laufenden Text aber unseres Erachtens den Lesefluss beeinträchtigt hätten.

Diese Arbeit wäre ohne die Unterstützung einer Vielzahl von Personen nicht möglich gewesen. Wir möchten uns deshalb bei ihnen an dieser Stelle bedanken. Dank gilt zunächst den Interviewpartnern, die sich teilweise trotz drängender Termine Zeit für ein Gespräch mit uns genommen haben. Bedanken möchten wir uns bei der Schader-Stiftung, die diese Arbeit durch eine finanzielle Förderung überhaupt ermöglicht hat. Neben der finanziellen Unterstützung durch die Schader-Stiftung waren für uns Gespräche mit dem Projektbeirat bedeutsam, der aus Kuratoren der Stiftung bestand – nämlich aus Hans-Jörg Duvigneau, Ulla Luther und Manfred G. Schmidt. Auch ihnen gebührt unser Dank. Und schließlich danken wir Sonja Fahrner, Eleni Liakidou, Anne Spiegel und Claudia Steffens, die uns als studentische Hilfskräfte bei Recherchen, der Datenauswertung und der technischen Textbearbeitung geholfen haben.

2. Wohnungspolitik in Deutschland – eine begriffliche und historische Annäherung

2.1 Die Entwicklung des Politikfelds Wohnen (Reinhard C. Bartholomäi)

Die Wohnungspolitik in Deutschland speist sich aus zwei Quellen: eine universelle, die sie mit anderen Nationen teilt, und eine nationale. Sie musste erstens Migration verarbeiten und zweitens die „Kollateralschäden“ der „großen“ deutschen Politik abarbeiten (Kriegszerstörungen, Flucht und Vertreibung, Rüstungsproduktion, Entmilitarisierung, Anwerbung von Arbeitskräften, Anwerbestopp mit anschließendem Familiennachzug, „Heimholung“ deutscher Minderheiten, Abzug der alliierten Streitkräfte).

Wohnungspolitik ist zunächst nicht viel mehr als eine Wanderungsverarbeitungsmaschine. Ohne die große Binnenwanderung des 19. Jahrhunderts im Verlauf der Industrialisierung hätte die Wohnungsfrage, wie sie damals genannt wurde, nicht ihre Bedeutung gewonnen. Dies war keine deutsche Spezialität, sondern ein Problem aller von der Industrialisierung erfassten Länder. Wanderung war und ist der wichtigste Treibstoff des Wohnungsbaus weltweit. Der Übergang von der ländlichen Großfamilie zur städtischen Kleinfamilie war zunächst quantitativ für die Wohnungsnachfrage sekundär. Er sollte erst später die Nachfrage dominieren.

Staatliche Politik hat sich in Deutschland bis zum Ersten Weltkrieg um die Wohnung nur im weitesten Sinn städtebaulich gekümmert.⁴⁾ Allerdings bestand für die gesetzlichen Rentenversicherungsträger, die sich bis zur Inflation zu Beginn der 1920er Jahre über das Kapitaldeckungsverfahren finanzieren sollten, die Auflage, ihr Vermögen zinsgünstig und mündelsicher anzulegen, was sie mehr und mehr in Form von Hypotheken bei den gemeinnützigen Bauvereinen taten. Sie gehörten zu den frühen Akteuren im Politikfeld Wohnen.

Als im Gefolge des Ersten Weltkrieges die staatlichen Wohn- und Bauaktivitäten zunehmend institutionalisiert wurden, standen diese zunächst unter dem Einfluss von drei Magnetfeldern, die unterschiedliche Anziehungskräfte entwickelten und deren Wellen sich überlagerten. Ihre ursprünglichen Kraftlinien gaben dem deutschen Politik-

4) Siehe dazu etwa die „Lex Adickes“, d.h. die von Oberbürgermeister Adickes für Frankfurt am Main 1902 durchgesetzte Möglichkeit, Grundstücke im Gemeindebereich so umzulegen, dass sie einen vernünftigen Bebauungsplan nicht hemmen.

feld Wohnen seine eigene bis heute unverwechselbare Struktur.⁵⁾ Es lohnt sich, diese Kraftfelder in ihrer Entstehungsphase genauer in Augenschein zu nehmen.

Da war zuvorderst und primär die innenpolitische Angst vor einer politischen Destabilisierung im Gefolge des Krieges. Sie mobilisierte die Ministerialbürokratie und recht bald und immer stärker die militärische Elite für Miet- und Vermietungsfragen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass vor dem Kriege das preußische Dreiklassenwahlrecht den Hausbesitzern ein strukturelles Übergewicht im Landtag gegeben hatte. An diesen Mehrheitsverhältnissen scheiterte jeder Versuch staatlicher Regulierung im Wohnungsbereich. Da Wohnungspolitik in Deutschland originär in die Landeskompetenz fiel, war dies bei der Größe und Bedeutung Preußens von Gewicht für das ganze Reichsgebiet.

Der Erste Weltkrieg verlagerte die Regelungsmacht faktisch auf die Ebene der Reichsregierung. Bereits im Dezember 1914 wurde auf Reichsebene die Einrichtung von Einigungsämtern in Miet- und Hypothekenangelegenheiten verordnet, Mitte 1917 ein relativer Kündigungsschutz erwirkt, und gegen Ende des Krieges im Mai 1918 sogar ein Reichs- und Staatskommissar für Wohnungswesen ernannt. Als erstes Land erließ dann Preußen mit dem Preußischen Wohnungsgesetz vom 28. März 1918 die Rechtsgrundlagen für Gesellschaften, die die staatlichen wohnungspolitischen Ziele umsetzen sollten. Den gemeinnützigen Bauvereinigungen mit Staatsbeteiligung, die als Wohnungsfürsorgegesellschaften oder Heimstätten zu einem festen Begriff werden sollten, war die Aufgabe gestellt, den Bau von zweckmäßig eingerichteten, gewissen sanitären Mindestanforderungen genügenden und möglichst preisgünstigen Kleinwohnungen zu fördern.

Die staatliche Gesetzgebung stützte sich bei ihren wohnungspolitischen Grundüberlegungen auf zwei einschlägige angelsächsische intellektuelle Strömungen, die im 19. Jahrhundert in den USA und in Großbritannien entstanden waren: Die Bodenreform- und die Gartenstadtbewegung. Sie verschmolzen zur frühen Heimstättenbewegung, auf die Verwaltung und Parlament zunächst zurückgriffen.

Die „Heimstätten“ als rechtlichen Begriff gibt es seit dem „Homestead Act“ von 1862 unter der Lincoln'schen US-Administration. Der „Homestead Act“ war als Teil der inneren Kolonisation der USA konzipiert und wies bis zur Aufhebung des Gesetzes im Jahre 1977 insgesamt 600.000 Farmern Land zu (vgl. Encycloaedia Britannica 2002: 26). Die innere Kolonisation als Antwort auf den wachsenden Bevölkerungsdruck war ein bedeutendes ideologisches Element der frühen Wohnungspolitik.

5) „Wesentliche Institutionen, Instrumente und Handlungsmaximen der bundesdeutschen Wohnungspolitik gehen über Regierungs- und Systemwechsel hinweg auf die frühe Weimarer Republik, ja zum Teil auf das Kaiserreich zurück“ (Jaedicke/Wollmann 1991: 422).

Eine Generation später erscheinen, ebenfalls in den USA, zwei Bestseller zu dieser Thematik. Im Jahr 1880 war „Progress and Poverty“ von Henry George herausgekommen und fand eine breite Leserschaft. Das Buch wurde weltweit zur Bibel der Bodenreformer. Es repräsentierte in den Vereinigten Staaten die sogenannte „Single Tax Movement“, die alle Steuern beseitigen und durch eine universelle Grundsteuer ersetzen wollte. Die Bodenfrage, die sich an der Irritation abarbeitete, dass man mit Boden frei handeln kann und Wertzuwächse eines nicht vermehrbaren Gutes einer Person zufallen, hat viele nationalökonomische und politische Denker, die nach einem dritten Weg zwischen einem ungebändigten Kapitalismus und dem Kommunismus suchten, zu Beginn des 20. Jahrhunderts beschäftigt. Damit wurde eine heftige theoretische und politische Debatten ausgelöst.

Der zweite thematisch verwandte Bestseller erschien acht Jahre später. 1888 kam mit „Looking Backward“ ein utopischer Roman auf den Markt, in dem Edward Bellamy, der das Jahr „1887 aus der Sicht des Jahres 2000“ schilderte. Es wurde ein Kultbuch. Bellamy träumt darin idyllisch den Kapitalismus mit seinen unwirtschaftlichen, unbehausten Städten einfach weg. Ein englischer Parlamentsstenograph, Ebenezer Howard, war von dem Roman so angetan, dass er seinerseits 1898 eine reale Utopie schrieb, die eine Bewegung unter den Gebildeten in England und in den nicht romanischen Ländern des Kontinents auslöste: „Tomorrow“. Vier Jahre später erscheint die Neuauflage unter dem Titel „Garden City of Tomorrow“. Die Gartenstadtbewegung, die er damit auslöste, hat mit ihrem Ruf „hinaus aus der Stadt“ viele sensible Geister zu Beginn des letzten Jahrhunderts begeistert. Bodenreform und Gartenstadtbewegung dominierten die Diskussion der an der Wohnreform interessierten bürgerlichen Eliten.

Auf Initiative Damaschkes, des Vorsitzenden des Bundes Deutscher Bodenreformer gründete sich am 20. März 1915 der „Hauptausschuss für Kriegerheimstätten“. Insgesamt 3.700 Behörden und Organisationen traten ihm bei (vgl. Damaschke 1929: 62). Bereits Ende November 1915 lag ein vom Hauptausschuss für Kriegerheimstätten verfasster Gesetzentwurf vor, nach dem das Reich den Bundesstaaten Mittel zur Errichtung von Familienheimstätten für die deutschen Kriegsteilnehmer oder deren versorgungsrechtigte Hinterbliebene gewähren sollte. Damaschke erreichte ein weiteres halbes Jahr später, am 24. Mai 1916, einen einstimmigen Beschluss des Reichstages „die Bestrebungen nach Schaffung von Heimstätten für Kriegsteilnehmer oder deren versorgungsrechtigte Hinterbliebene tatkräftig zu fördern und baldmöglichst einer gesetzlichen Regelung zu unterziehen mit dem Ziele, Rechtsgrundlagen zu schaffen, welche solche Heimstätten ihrem Zweck dauernd erhalten“ (Damaschke 1929: 62f). Es sollte jedoch bis zum Herbst 1918 dauern, bis sich Wilhelm II. in einer Kaiserlichen Botschaft zum Heimstättengedanken bekannte. Dieser war inzwischen überparteilich geworden. Selbst der

Berliner Arbeiter- und Soldatenrat legte nach der Revolution dem I. Rätekongress eine entsprechende EntschlieÙung vor.

Auf dieser breiten Basis erreichte der „Bund der Bodenreformer“, dass mit einigen Abänderungen sein Textvorschlag in die Weimarer Verfassung vom 31. Juli 1919 als Art. 155 aufgenommen wurde.⁶⁾ Zur Durchführung dieses Artikels⁷⁾ beschloss die Nationalversammlung – lediglich gegen die Stimmen der USPD – ein Reichsheimstättengesetz (RHeimstG), welches am 10. Mai 1920 verkündete wurde (vgl. Damaschke 1928: 7). „Reichsheimstätten“ waren danach vom Reich, den Ländern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden an „Heimstäter“ als Eigentum ausgegebene „Grundstücke, die aus einem Einfamilienhaus mit Nutzgarten bestehen, oder landwirtschaftliche oder gärtnerische Anwesen, zu deren Bewirtschaftung eine Familie unter regelmäßigen Verhältnissen keiner ständigen fremden Arbeitskräfte bedarf“ (§1 RHeimstG).

Es ist bis heute bezeichnend, dass der Terminus „Siedlung“ in die deutsche Sprache als Definition für Neubau am Rande der Stadt eingegangen ist. Die britischen Worte „Housing Estate“, die amerikanischen Begriffe „Housing Development“, die französische Bezeichnung „Lotissement“, das spanische „urbanización“ haben andere Obertöne.

Wie auf anderen Feldern hatte die erste deutsche Republik auch im Politikfeld Wohnen die Aufräumarbeiten des Kaiserreiches zu erledigen. Die Hyperinflation von 1922/23 entschuldete die Hauseigentümer in kürzester Zeit und senkte die Mieten ge-

6) Der Art. 155 der Verfassung des Deutschen Reiches in der Fassung vom 11. August 1919 lautet: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Kriegsteilnehmer sind bei dem zu schaffenden Heimstättenrecht besonders zu berücksichtigen. Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden. [...] Die Bearbeitung und Ausnützung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzes gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen. Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. [...] Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen.“

7) Erleichtert über Aufnahme dieses Artikels in die Weimarer Verfassung und die Verabschiedung des Reichsheimstättengesetzes, schreibt Damaschke (1928: 7), dass „dessen Zwecksatz [...] uns so viele Jahre hindurch bei den ‚Klugen‘ als Torheit, bei den Mammonmächtigen als Ärgernis hatte erscheinen lassen.“

messen am Einkommen auf ein historisch tiefes Niveau. Da der Wohnungsbestand die Nachfrage nicht decken konnte, musste die Wohnungszwangswirtschaft zu sehr unpopulären Zwangseinweisungen greifen. Der private Wohnungsbau, der vor dem Kriege über 90 Prozent des Neubaus ausmachte, kam zum Erliegen. Es waren jetzt die Gemeinden, die sich des sozialen Wohnungsbaus annahmen. Sie gründeten kommunale Wohnungsbau- und Baugesellschaften.

Die Währungsreform von 1924 stellte den Wohnungsbau auf eine neue Grundlage. Mit der seit Anfang 1924 erhobenen Geldentwertungsausgleichssteuer, in Preußen Hauszinssteuer genannt, wurde der entschuldete Althausbesitz zur Finanzierung des Neubaus herangezogen. Damit verschob sich das Gewicht auf dem Neubaumarkt von den inflationsgeschwächten privaten Investoren auf die Länder und Gemeinden. Es begann die international architektonisch, städtebaulich und bautechnisch berühmte Phase des deutschen öffentlichen Wohnungsbaus der 1920er Jahre, die bis etwa 1930 dauerte. Sie war architektonisch von besonderem Interesse, weil sie den Bauhausstil in den Großwohnungsbau übernahm. Die klassische Moderne, in den USA „International Style“ genannt, ist der deutsche Beitrag zur Weltarchitekturgeschichte. Sie war städtebaulich bemerkenswert, weil neue Formen des Zeilenbaus und der durchdachten Verbindung von Grün und Bauwerk realisiert wurden. Darüber hinaus war diese Phase auch technisch interessant, weil erstmals Elemente der Großtafelbauweise und des rationalen Bauens entwickelt und erprobt wurden.

Es traten in dieser Zeit auch neue Akteure auf. Neben der öffentlichen Hand engagierten sich auch die Gewerkschaften für ihre Mitglieder beim Wohnungsbau. Ihr Schwerpunkt war der Mietwohnungsbau. Die Arbeiterbewegung hatte in der Wohnungsfrage seit Friedrich Engels theoretisch eine klare Ausrichtung. Engels hatte sich in seiner Schrift „Zur Wohnungsfrage“ 1873 deutlich gegen die Wohnreformer ausgesprochen und das Wohneigentum als Fessel des Kapitals gebrandmarkt. In verdünnter Version hat diese linke Gleichsetzung „zur Miete wohnen ist progressiv, Eigentümer sein ist konservativ“ allen internationalen und nationalen empirischen Erfahrungen zum Trotz die deutsche ideologische Debatte im 20. Jahrhundert bestimmt. Die reformsozialistische Praxis der SPD und der Gewerkschaften, die bald einsetzte, stand von daher unter einem Rechtfertigungszwang. Das Auftreten der Gewerkschaften auf dem Wohnungsmarkt war bis zum Zusammenbruch der Neuen Heimat gleichwohl ein Spezifikum der deutschen Wohnungspolitik, dem sie im Rückblick viele soziale und innovative Elemente verdankt.

Außerdem gründeten die Kirchen Siedlungsdienste, um Neusiedlern ihren Bestand zukommen zu lassen. Gebaut haben sie in größerem Stil indes erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Schließlich erfolgte im Jahr 1924 die Gründung der „Gesellschaft der Freunde“ im württembergischen Wüstenrot. Als erste Bausparkasse hat sie mit dem Prinzip des Vorsparens zum Erwerb eines „Häusle“ ein spezifisches Element in die deut-

sche Wohnlandschaft, ja sogar in die Alltagskultur eingeführt und der Eigenheimbewegung durch eine kreditmäßige Flankierung Auftrieb gegeben. Aus dem Politikfeld Wohnen sind die Bausparkassen in Deutschland in den folgenden Jahrzehnten als wichtiger Akteur nicht wegzudenken.

Auch die einschlägige Verbandslandschaft stammt in ihrer Grundkonstellation aus den 1920er Jahren. Die politisch einflussreichen Haus- und Grundbesitzer haben sich schon 1904 zu einem überregionalen Verband zusammengeschlossen. Bei den Baugenossenschaften war dies komplizierter. Nach dem Genossenschaftsgesetz von 1889 müssen sich die Genossenschaften durch einen eigenen Prüfverband prüfen lassen. Im Laufe der Jahre bildete sich die Kombination Interessenverband - Prüfverband heraus. Wichtigstes Datum war 1924, als der Hauptverband der deutschen Baugenossenschaften gegründet wurde, aus dem 1952 der Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen hervorging. Die Verbindung Prüfverband und Repräsentanz gibt den so verfassten Verbänden einen großen Einfluss gegenüber den einzelnen Mitgliedern, die dafür ihrerseits die Erwartung hegen, von diesen vor den Ansprüchen und Erwartungen ihrer Eigentümer bzw. Genossen geschützt zu werden. Nach dem Ende der Gleichschaltung in der NS-Zeit ist die Weimarer Verbandsstruktur im Wesentlichen wieder aufgelebt.

Es gibt eine Legende, dass der sozialdemokratische Wohnungsbau der Zwanzigerjahre 1933 jäh unterbrochen und schließlich in den fünfziger Jahren wieder aufgenommen worden sei. Die Wirklichkeit war indes viel komplizierter. Das fängt schon damit an, dass die zentralen Figuren in den einschlägigen Städten Berlin, Frankfurt, Magdeburg keine Sozialdemokraten, sondern Linksliberale oder Parteilose waren. Das fundamental wichtige Wohngemeinnützigkeitsgesetz, eine Notverordnung von 1930, das die Gegenbedingungen für die gewährte Steuerfreiheit und staatliche Subventionierung definierte, also beschränkte Verzinsung, Vermögens- und Überschussbindung, Kostenmiete, Dauerwohnrecht, Belegungsbindung etc., wurde mit den einschlägigen Verordnungen 1940 neu erlassen und galt als Gesetzeswerk nach seiner „Entnazifizierung“ (insbesondere hinsichtlich des Arierparagraphen) im Wesentlichen unverändert 60 Jahre bis zur Aufhebung 1990.

Historische Tatsache ist, dass der Siedlungsbau für Arbeitslose, der die Endphase der Weimarer Republik prägte, auslief und in einen Siedlungsbau für Arbeiter der Rüstungsindustrie umgeleitet wurde, aber auf relativ - gemessen mit Weimar - bescheidenem Niveau. Der Wohnungsbau wurde nicht intensiviert. Das geschah erst und dann

kriegsbedingt fiktiv mit dem „Führererlass“ vom 15. November 1940, denn die Realität waren Bunker und Behelfsheime.⁸⁾

Was war das Wesentliche dieses „Führererlasses“? Die Konzeption sah eine industriell hergestellte „Volkswohnung“ nicht mehr für Minderbemittelte, sondern für breite Schichten der Bevölkerung vor, nach dem Muster des „Volkswagens“ und des „Volksempfängers“. Ihre Finanzierung ging von einer maximalen Mietbelastung von 15 bis 20% des Einkommens aus. Flankiert werden sollte sie durch ein großzügiges Kindergeld für die bevölkerungspolitisch forcierte deutsche Großfamilie. Die Kostendifferenz zwischen Miete, Kindergeld und Kostenmiete sollte durch rigoreses industrialisiertes Bauen minimiert werden. Es sollte ganz wenige Haustypen geben, die regional wenigstens verschiedene Fassaden hätten haben können. Drei Grundrisse waren vorgesehen und festgelegt.

Diese zukünftige Massenproduktion entzog Hitler der Kontrolle des Reichsarbeitsministeriums und übertrug sie samt der zuständigen Abteilung auf ein „Reichskommissariat für den sozialen Wohnungsbau“, das Robert Ley, dem Leiter der Deutschen Arbeitsfront, zugeschlagen wurde. Es war Hitlers diktatorische Neudefinition des Politikfeldes, die sich schroff gegen die Lebenswelt seiner Anhänger richtete. Es war erstens der ideologische Abschied vom Idealtyp des Kleinsiedlers, der mit Hand anlegt beim Bau seiner Heimstätte. Die Ära Damaschke ging 1940 zu Ende. Ebenso ein Ende fand der architektonische Einfluss der Heimatschützer, die sich früh dem Nationalsozialismus angeschlossen hatten. Und es schwand der Einfluss der Handwerkspfleger, weil Handwerker zu Bausoldaten umorganisiert werden sollten. Hitler beendete die heftigen Rivalitäten zwischen Partei und Staat über die Hegemonie im Wohnungswesen zugunsten der Partei. Die staatlichen Heimstätten und Wohnungsgesellschaften wurden politisch gleichgeschaltet und im Fall der Heimstätten in vielen Gauen mit den Gausiedlungsämtern der Partei zusammengelegt. Stilprägend waren dabei nicht mehr die auf die Kleinsiedlung orientierten Heimstätten, sondern die Neue Heimat. Unter diesem Namen hatte

8) Hans Wagner, Geschäftsführer des Reichskommissars für den sozialen Wohnungsbau und einer der Beteiligten, schrieb hymnisch: „Wir sind es gewohnt, dass des Führers Entscheidungen plötzlich und überraschend kommen, so auch dieser Erlass. Für diejenigen aber, die an der Gestaltung dieses Führererlasses mitwirken konnten, war diese Tatsache doppelt unfassbar, weil sie miterlebten, wie stark der Führer wesentliche Teile seines Erlasses persönlich gestaltet und beeinflusst hat. In diesen Tagen [in der Woche vom 23. bis 28. Oktober] fand der Führer Zeit und Muße, sich mit dem neuen deutschen Wohnungsbau nach dem Kriege, der Gestaltung der Wohnung, ihrer Inneneinrichtung, den Raumgrößen und sonstigen Maßen zu beschäftigen“ (zitiert nach Harlander/Fehl 1986: 178).

Ley den enteigneten gewerkschaftlichen Wohnungsbau organisatorisch zusammenfasst und als schlagkräftiges modernes Instrument des industriellen Massenwohnungsbaus vorgesehen. Nach seiner stufenweisen Rekonstruktion nach dem Zweiten Weltkrieg blieb der wieder gewerkschaftseigene Konzern mit seiner Modernität und Urbanität bis zu seinem Untergang an imperialer Überdehnung ein anspornender Branchenfürher.

Die Wohnungen nach dem Kriege wurden nicht völlig nach Hitlers Welt von 1940 gebaut. Man suchte vielmehr verbalen und gestalterischen und organisatorischen Anschluss an die modernen Traditionen der Zwanziger Jahre, aber die Konzepte in den Schubladen und auf den Reißbrettern lagen zum Schluss nicht weit auseinander. „Small is beautiful“ wurde erst wieder eine Parole in den Achtziger Jahren.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges musste das Politikfeld Wohnen nicht neu eingerichtet werden: die Länder und Gemeinden waren zeitlich vor dem Bund da und begannen sofort mit den konzeptionell vorbereiteten Wiederaufbauprogrammen. Wohnungen zu vergeben, stellte sich dabei als politische Macht dar. Die Gewerkschaften erhielten ihre regionalen Unternehmen wieder, die sie bald zur Neuen Heimat (wieder) zusammenfassten. Das industrielle und rationelle Bauen hat sich allerdings gegenüber der mittelständigen Bauwirtschaft in Westdeutschland nicht als Paradigma etablieren können.

Neu traten nur die Kirchen als Bauträger und Bauherren auf, um ihren Beitrag zur Linderung der Wohnungsnot ihrer Gläubigen in einem konfessionell neu strukturierten Land zu leisten. Alle anderen Akteure standen schon bereit, um das zu tun, was sie seit den Ursprüngen der Wohnungspolitik einen Krieg zuvor tun sollten: Wanderungen zu verarbeiten sowie politische und gesellschaftliche Destabilisierung zu verhindern.

Wie nach 1918 wurde auch nach 1945 von der staatlichen Wohnungspolitik in erster Linie erwartet, dass sie die Kriegsfolgen bewältigen helfe. Die Migration hatte ein ungewöhnliches Ausmaß erreicht. Einige Zahlen mögen ausreichen: 11,8 Millionen Vertriebene, Flüchtlinge und Umsiedler mussten mit Wohnraum versorgt werden. Ende 1944 waren 9 Millionen Menschen aus den zerbombten Großstädten evakuiert. 1947 waren 3,1 Millionen noch nicht in diese Städte zurückgekehrt. Die erste Volkszählung von 1946 wies für die drei westlichen Besatzungszonen nur 8,2 Millionen Wohnungen für 13,7 Millionen Haushalte aus (vgl. dazu Schäfers 2002: 35 ff). Im Frühjahr 1945 sind von fünf Deutschen zwei „irgendwo unterwegs“.

Die bisherigen wohnungspolitischen Akteure galten auf Grund der engen Verbindung mit dem alten Regime den Besatzungsmächten – die bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten eine bedeutende, wenn auch von verschiedenen nationalen Paradigmen ausgehende wohnungspolitische Funktion in ihren jeweiligen Besatzungszonen übernahmen – als delegitimiert. Das führte 1946 zur Gründung neuer Akteure im Poli-

tikfeld. Das Deutsche Volksheimstättenwerk wurde durch die Caritas, dem Hilfswerk der evangelischen Kirche und der Arbeiterwohlfahrt gegründet, denn nur die Wohlfahrtsverbände konnten zunächst ihre zentralen Organisationen über die Grenzen der Besatzungszonen hinweg wieder aufbauen und sich ohne Genehmigung in allen vier Besatzungszonen einigermaßen frei bewegen (vgl. vhw 1996: 2). Dem Vorstand gehörten der DGB-Vorsitzende Hans Böckler, die Spitzen der Kommunalen Verbände, wie auch Vertreter der Landesverwaltungen an. Die langfristigen Ziele waren freilich zwei Generationen alt: Eigenheimförderung und Bodenreform zur Baupreisdämpfung. Es war eine Rückkehr zu den Jahren 1915 bis 1920. Der Verband freier Wohnungsunternehmer organisierte zunächst von der britischen Besatzungszone aus die nicht dem Gemeinnützigkeitsgesetz unterliegenden Wohnungsunternehmen. Der Deutsche Verband wurde dagegen von Anbeginn als Dachverband der Immobilienwirtschaft gegründet, der die Interessen einer ganzen Branche gegenüber Öffentlichkeit und Politik vertreten sollte.

Viel größer als in der Weimarer Republik ist in der Bundesrepublik das Gewicht der Bausparkassen. Direkte Bausparförderung und Steuerbegünstigungen gehen auf ihren großen politischen Einfluss zurück. Im Zuge des Wiederaufbaus der kommunalen und staatlichen Verwaltung und der Gründung der Bundesrepublik durch die Länder lebten nach und nach auch die alten Verbände und Interessenkonstellationen der Weimarer Republik wieder auf. Es gab wieder die ideologisierte Konfliktlage zwischen Mietwohnungsbau und Eigenheim, die durch den Wohnungsmangel noch verschärft wurde.

Von den drei Optionen, den Wohnungsbau über die Bauträger, über das Gebäude oder über die Mieterkaufkraft staatlich zu fördern, hat sich die Bundesrepublik in den ersten Jahren für die Objektförderung entschieden. Dies hat im internationalen Vergleich dazu geführt, dass die staatlichen Subventionen für private Investitionen in Mietshäuser und Eigenheimen relativ hoch waren und der private Anteil an der Bautätigkeit 1950 schon Zweidrittel (64%), 1960 Dreiviertel (76%), 1970 Vierfünftel (83%) und 1980 Neunzehntel (91%) betrug. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung hatten die etwa 1800 gemeinnützigen Träger Ende der 1970er Jahre nur in den Großstädten einen „Marktanteil“ von etwa 30% (vgl. Kujath 1988: 129 und 134). Dabei bildeten die Stadtstaaten mit einem höheren Anteil der Gemeinnützigen eine Ausnahme.

In den frühen 1980er Jahren wurde ein weiterer Akteur ins Leben gerufen: In einem Revival der Weimarer Jahre, versucht der Wohnbund seit 1983 den Genossenschaftsgedanken zu revitalisieren. Dabei spielte die Kritik an einer sich verselbstständigenden Wohnungswirtschaft eine entscheidende Rolle, die durch den Konkurs der Neuen Heimat (1982) Auftrieb erhielt.

Da die steuerbefreiten gemeinnützigen Träger nicht im Zentrum der Wohnungsbauförderung standen, war und ist das Ausmaß, in dem der Fiskus sich nach dem Zwei-

ten Weltkrieg als Wohnungspolitiker betätigte gegenüber früheren historischen Phasen ganz ungewöhnlich. Dies korrelierte mit einer signifikanten Macht- und Bedeutungsver-schiebung im Politikfeld Wohnen hin zu den Gestaltern der Finanzpolitik – einschließ-lich der Finanzgerichtsbarkeit.

In nur abgestuft schwächerem Maße gilt dies für die Rechtspolitik. Mietrecht ist Teil des bürgerlichen Rechts, für das die Justizpolitiker zuständig sind, und das Handels-recht hat seit 1990 über die Bilanzierungsvorschriften einen wachsenden Einfluss auf den Umgang der Unternehmen mit ihrem Immobilienbestand.

Bis 1960 wurden in einem Kraftakt ca. 6 Millionen Wohnungen fertiggestellt, da-von 55% öffentlich gefördert. In das Ende der 1950er Jahre fiel auch die hitzige Debatte um den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft. Die zwangswirtschaftlichen Bindungen im Bereich von Altbauwohnungen, die 1946 durch die alliierten Militärregierungen eingeführt und 1950 vom Bundestag bestätigt wurden, gaben den kommunalen Woh-nungsämtern je nach Lage der Wohnungsnot Belegungsrechte der Wohnungen, räumten ihnen die Festsetzung von Höchstmieten ein und schlossen das Kündigungsrecht des Vermieters weitgehend aus.

Mit dem von Bundesbauminister Paul Lücke (CDU) gegen Widerstand auch in den eigenen Reihen durchgesetzten Gesetz über den stufenweisen Abbau der Wohnungs-zwangswirtschaft und die Einführung eines sozialen Mietrechtes (in Kraft getreten am 1. Juli 1960) wurde der Wohnungsmarkt dereguliert. Die tendenzielle Normalisierung der Wohnraumversorgung machte diese Maßnahme zu einem heiß umkämpften Thema. Gleichzeitig wurde der stufenweise Übergang von der Objektförderung auf die Subjekt-förderung mit der Einführung des Wohngeldes eingeleitet, das mit dem Wohngeldgesetz vom 1. April 1965 seinen Abschluss fand.

Die ordnungspolitischen Debatten „Markt“ gegen „öffentliche Aufgabe“, die ihren politischen Ausdruck im Zweiten Wohnungsbaugesetz von 1956 fand, Wohnungen für „breite Schichten“ mit öffentlichen Mitteln zu bauen, sind inzwischen mit dem überpar-teilichen Konsensus für das Marktmodell – mit flankierenden staatlicher Förderung für Einkommensschwache – zum Ende gekommen. Um eine Metapher aus dem Nachbarbe-reich der Sozialpolitik zu gebrauchen: Wohnungsbauförderung an Investoren verschob sich in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts allmählich von dem Status der Sozialversi-cherung zur Sozialhilfe. Zu einem abrupten Roll-back früherer Bundesgesetzgebung nach einem Regierungswechsel kam es indes nie.⁹⁾

9) Es ist ein mit politikwissenschaftlichen Kategorien beschreibbares Phänomen der Wohnungspolitik, dass Schlüsselentscheidungen der Vorgängerregierung bei Regierungs-wechseln übernommen werden (vgl. Jaedicke/Wollmann 1991: 432 ff).

Nach einer Wanderungspause nach dem Bau der Mauer 1963 erlebte die Bundesrepublik eine erneute Einwanderungswelle – die der „Gastarbeiter“. Ihre Ursache ist ein Paradebeispiel für unbeabsichtigte Folgen (politischen) Handelns. Nach dem Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge der Ölkrise wurde 1973 der Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer verfügt. Dies beendete die Rotation der ausländischen Arbeitnehmer und führte aus Furcht vor der versperrten Rückkehr aus der Heimat zum Familiennachzug und damit zur Einwanderung und der ihr entsprechenden Wohnungsnachfrage. Das Resultat war eine starke Nachfrage nach Wohnungen. Aus nicht offen diskutierten außenpolitischen Gründen, versuchte die Bundesregierung die Reste der deutschstämmigen Bevölkerung in Mittelost- und Osteuropa „Heim ins Reich“ zu holen. Diese Zuwanderungen erfolgten nicht kontinuierlich, sondern in Wellen, was bei der unelastischen Wohnungsproduktion zu Zyklen „neuer Wohnungsnot“ führte. Dies löste ebenso zyklischen Stress und Hektik im Politikfeld Wohnen aus.

Das statistische Ergebnis der Migrationswellen ist eindrucksvoll und zeigt die überragende Funktion der Wanderung für die Wohnungspolitik: Ende des Jahres 2000 lebten 7,3 Millionen Ausländer in Deutschland, darunter 5,8 Millionen ausländische Ein- und Zuwanderer sowie 1,5 Millionen in Deutschland geborene Ausländer. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug 8,9 Prozent. Rund eine Million Menschen wurden zudem im Inland eingebürgert. Darüber hinaus lebten Ende 2000 in Deutschland schätzungsweise 3,2 Millionen Menschen, die als Aussiedler oder Spätaussiedler zugewandert sind. Insgesamt liegt der Anteil der Ein- bzw. Zugewanderten bei fast zwölf Prozent der Gesamtbevölkerung. Dazu kommt eine binnendeutsche Ost-Westwanderung nach der Wende, die für Westdeutschland einen Saldo von 1,3 Millionen Personen ergibt (vgl. Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung 2001: 14).

Mitte der 1960er Jahre verschob sich jedoch in einer ruhigeren Wanderungsphase der Schwerpunkt des Interesses vom zyklischen Neubau auf die Revitalisierung der Innenstädte. In der politischen Auseinandersetzung um das Städtebauförderungsgesetz lebte übrigens kurzzeitig die alte Kontroverse über die Bodenreform aus der Kaiserzeit noch einmal auf. Die Zusammensetzung des Bundestages bzw. des Bundesrates war allerdings nie so, dass bodenpreisdämpfende Projekte eine Realisierungschance gehabt hätten. Die gemeinnützigen Unternehmen fanden ein neues innovatives Kerngeschäft, in dem sie als Sanierungsträger für viele Städte die Stadterneuerungsvorhaben planten und steuerten. Die Ausbildung der Architekturstudenten erweiterte sich um ein neues Arbeitsgebiet. Parallel lenkten großzügige Steuererleichterungen auch privates Kapital in die renovierungsbedürftigen Innenstädte, die zum ersten Zielpunkt der Einwanderung geworden waren. Die handwerkliche und kleinindustrielle Struktur des kleinteiligen Modernisierungsgeschehens war zudem ein beabsichtigter arbeitsmarktpolitischer und mittelstandsfördernder Nebeneffekt. In geringerem Maße galt dies auch für die Eigen-

heimförderung. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum das großindustrielle, rationale und preiswerte Bauen im Gegensatz zur Baugeschichte der mittleren und späteren Periode der DDR kein auffälliges Merkmal der „alten“ Bundesrepublik gewesen ist.

Der groteske Untergang der Neuen Heimat 1982 gab den Einwänden gegenüber einer sich verselbstständigenden Wohnungswirtschaft zunächst Auftrieb. Öffentlichkeit und Parlamente verlangten Konsequenzen. Der Bundestag und fast alle Landtage setzten erwartungsgemäß Untersuchungsausschüsse ein, mit dem Ziel, das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz zu verschärfen. 1983 machte die Bund-Länder-Kommission Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht entsprechende Vorschläge. Aus der beabsichtigten Remoralisierung der Wohnungswirtschaft wurde indes nichts. Im Gegenteil: Die Finanzseite zog die Initiative an sich. 1984 setzte Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg eine Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelung für die gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen ein, die 1985 vortrug, die Steuerfreiheit sei weder erforderlich noch geeignet. Im politischen Klima einer Haushaltskonsolidierung gelang es „den Haushalts- und Ordnungspolitikern in Union und FDP dann auch fast im Handstreich“ (Jaedicke/Wollmann 1991: 432), die Wohngemeinnützigkeit abzuschaffen. Nichts symbolisiert stärker die politischen Machtverhältnisse am Ende des 20. Jahrhunderts im Politikfeld Wohnen als dieser Vorgang.

Die weltpolitische Wende von 1989 und die zeitgleich einsetzende Debatte um Globalisierung ließ auch die Wohnungsmärkte und ihre politischen Rahmenbedingungen nicht unverändert. Sie folgten zeitversetzt dem Ende der Wohngemeinnützigkeit. Die beiden Stränge – die globalen Veränderungen und die Veränderungen in der Wohnraumversorgung in Deutschland und dem Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit – auseinander zu halten, ist deshalb nicht einfach.

Die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit ist – Ironie der Geschichte – zunächst die nachträgliche, wenn auch ungewollte Sanktionierung der gescholtenen Praxis der Neuen Heimat. Wertschöpfungsketten rund um die Immobilie zu kreieren, neue Märkte anzupeilen, neue Finanzierungsinstrumente zu testen, Wohnungen zu verkaufen, Bestände und Kunden mit dem Blick des Verwerters zu betrachten – kurz: die Wohnung als Wirtschaftsgut zu betrachten, war jetzt legal geworden.

Frisch deregulierte Märkte haben ihre eigenen Gesetzmäßigkeiten. In der ersten Phase streut die Unternehmensstrategie des bestehenden Managements zunächst von konservativ bis tollkühn. Neulinge, besser Newcomers, in den Vorständen und Geschäftsführungen reizt die Chance eines „entfesselten“ Marktes.

Regionalkartelle, die mit Ausnahme weniger bundesweit agierenden Wohnungsunternehmen (Neue Heimat, Werkwohnungen der Post, Bahn, Bundesbehörden etc.) üblich waren, zerfallen. Damit reduziert sich im Innenleben der Verbände Schritt um

Schritt der bisher sehr offene, kollegiale Austausch betriebswirtschaftlicher und bautechnischer Praktiken. Quantitative Betriebsvergleiche sterben ab, wenn jeder jeden kaufen darf. So ist die informelle und sehr effiziente „Arbeitsgemeinschaft der großen Wohnungsunternehmen“, nach dem vermeintlichen Outfit der mitgebrachten Teilnehmerinnen des Damenprogramms von den Ausgeschlossenen (weniger als 15 000 Wohnungen) „Hermelin-Club“ genannt, inzwischen in die Banalität einer „normalen“ Arbeitsgemeinschaft von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen mutiert.

Der Wegfall der Wohngemeinnützigkeit im Rahmen des Steuerreformgesetzes 1990 hat für die Teilmenge der Werkwohnungsbestände dramatische Folgen gehabt. Die außerordentlich günstigen Eintrittsbedingungen in das Steuerregime¹⁰⁾ rissen die industrieverbundenen Wohnungsunternehmen aus der Idylle einer betrieblichen Sozialeinrichtung im Unternehmensbereich Arbeitsbeziehungen in ein für den Finanzvorstand hochinteressantes Steuersparmodell, das sich besonderer Aufmerksamkeit der Steuerabteilung erfreuen durfte. Bilanzierte der Konzern überdies nach Wall-Street-Kriterien, konnte er durch geschickte Ausgliederung sein Eigenkapital reduzieren und damit, zwar nur rechnerisch, aber eindrucksvoll, eine bessere Gewinnsituation inszenieren. Der Verkauf ihrer Werkwohnungsbestände hat auch die deutsche Post und die deutsche Bahn (zur Freude des Eigentümers Bund) für den Börsengang schöner geschminkt.

Dagegen hat in vielen kommunalen Wohnungsunternehmen, deren Eigentümern das Steuersparen nur über Umwege bewerkstelligen konnten, die zunächst fiktive Steuerpflicht weniger verändert. Sie hat aber ein latentes Unbehagen der Aufsichtsgremien verstärkt. Bereits die handelsrechtlichen speziellen Vorschriften der Bilanzierung eines Wohnungsunternehmens waren den in der Kameralistik bewanderten Kommunalpolitikern in den Kontrollgremien nicht immer in ihren Verästelungen geläufig. Die steuerrechtlichen Termini, deren sich Geschäftsführer, Vorstände und Wirtschaftsprüfer als neuerworbenes Sprachspiel bedienten, verstärkten vielerorts das Gefühl der Unsicherheit der Kontrolleure gegenüber ihrer Aufgabe. Wenn dann der Druck der leeren Stadtkasse bei lokal entspannten Wohnungsmärkten den Kämmerern den Verkauf des Unternehmens nahe legte, waren die Widerstände der Wohnungspolitikern bei günstigen Angeboten überwindbar. Das hat einen weiteren Grund.

Das politische Gewicht, das Sozialsiedlungen hatten, nahm in den letzten Jahren dramatisch ab. Noch vor einer Generation gab es viele Politiker aller Ebenen und Parteien, die biografisch als ehemalige oder gegenwärtige Mieter oder beruflich mit der Woh-

10) In der Fachsprache Eröffnungsbilanz nach „Teilwerten“, die ein Vielfaches höher waren als die Werte der Handelsbilanz, was jahrelange vortragsfähige steuerlich wirksame Verluste durch höhere Abschreibungen beschert.

nungswirtschaft verbunden waren. Das ist heute passé. Auch das wahlstrategische Interesse an Sozialsiedlungen in der alten Bundesrepublik geht zurück. Eine einfache Modellrechnung zeigt dies: von 100 Erwachsenen in einer westdeutschen Sozialsiedlung waren vor 40 Jahren alle wahlberechtigt. 80 gingen zur Wahl. Die beiden großen Parteien teilten sich die Stimmen, konnten also an einem guten Wahltag mit 40 Stimmen rechnen. Heute sind im Ballungsraum nur noch 70 von 100 Erwachsenen wahlberechtigt. Tendenz abnehmend. Der Rest hat keinen deutschen Pass. Davon gehen inzwischen höchstens 60 % zur Wahl. Also gibt es inzwischen nur 40 potentielle Wähler. Davon überzeugen die großen Parteien höchstens 90 %. Damit teilen sie sich noch 36 Wähler. Das ist eine Halbierung der Wähler an den Wahlurnen. Die Siedlungen werden also für das Wahlergebnis immer uninteressanter. Ferner wurde der politische Klientelismus bei der Personalauswahl an der Spitze der Unternehmen völlig zur Recht unwichtig.

Mit der Aufhebung der gesetzlich vorgeschriebenen Gemeinnützigkeit wurde die Wohnimmobilie mobilisiert. Die gesetzliche Vermögensbindung, die einen Verkauf oder eine Liquidierung für die Eigentümer unattraktiv machte, da die Mittel wieder im Geschäftskreis des gemeinnützigen Wohnungsbaus reinvestiert werden mussten, war weggefallen. Die Wohnung wurde zu einem normalen Wirtschaftsgut. Damit betrat eine Figur die Szene, die es in Deutschland bisher nur als Randerscheinung und dann im Maklersektor gegeben hat: der Gebrauchtwohnungshändler. Die eigentumspolitische Glasur in Ehren: das ökonomische Grundmotiv ist bei neuen Marktteilnehmern notwendigerweise die Refinanzierung und dauerhafte Verzinsung des Kaufpreises. Auch Unternehmen, die ihre Bestände grundsätzlich halten und nicht durchreichen wollen, müssen sich, um das notwendige Eigenkapital für Neubau, Instandhaltung und Modernisierung zu beschaffen, von Teilen ihres Besitzes trennen.

Die in Deutschland ungewohnte Konfrontation breiter Schichten mit dem Ansinnen ihrer Vermieter, ihre Wohnung doch zu kaufen, bringt konsequenterweise erstmals die Verbraucherschützer als neuen Akteur ins Feld der Wohnungspolitik. Sie weisen darauf hin, dass eine Kaufentscheidung für oder gegen eine Gebrauchtwohnung gut überlegt werden sollte, zumal ein funktionierender Zweitmarkt noch nicht existiert (vgl. Müller 2003: 189). Auch der bisherige Modus vivendi zwischen Mietervereinen und Wohnungsunternehmen bekommt in den 1990er Jahren einen kritischen Einschlag seitdem die indirekte Mietkontrolle durch staatliche Finanzierungsbedingungen ausläuft und die Gesellschaften mehr Autonomie in der Mietpreisgestaltung haben.

Erstmals in der deutschen Wirtschaftsgeschichte sind ausländische Kapitalanleger an deutschen Wohnimmobilien im Niedrigpreissektor interessiert. Die Gründe sind vielschichtig und nicht nur mit der weltweiten Kapitalverflechtung zu erklären. Die Menge des Kapitals, das angelegt werden muss, ist ohne Zweifel gewachsen. Dies liegt zum einen an Ländern wie den USA, Großbritannien und den Niederlanden, um nur

einige Länder zu nennen, deren Altersversorgungssysteme auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruhen, das wiederum im Aufbau hohe Finanzzuflüsse generiert und die Fondsmanager unter Anlagestress setzt.

Dies allein erklärt jedoch nicht, warum Anleger, die traditionell von ausländischen Mietwohnungsunternehmen emotional und beruflich weit entfernt waren, plötzlich dort Verdienstmöglichkeiten sehen. Ein Blick auf die jüngere amerikanische Wirtschaftsgeschichte hilft, dieses Phänomen zu deuten.¹¹⁾ In den 1980er Jahren brach in den USA der Immobilienmarkt um bis zu 30% ein, bei der anschließenden zyklischen Wertaufholung gab es große Gewinne bis in die frühen 1990er Jahre. Diese Auftriebsstimmung wurde durch einen weiteren Vorgang verstärkt, der nicht nur die Finanzmärkte bewegte. Im Zuge der Deregulierung der amerikanischen Bausparkassen 1982, die in Grenzen notwendig, aber in ihrer Radikalität ideologisch motiviert war, hatten sich viele Institute in neuen ungewohnten Geschäftsfeldern krass verspekuliert. Höhepunkt war das Jahr 1989. Es war die größte Finanzkrise der USA seit der Großen Depression. 2.912 Institute mit einem Buchwert von 924 Mrd. Dollar mussten liquidiert werden.¹²⁾ Dabei sind auch Praktiken der Verflechtung mit der Politik zu Tage getreten, die auch in Europa die vorderen Seiten der Zeitungen erreichten.¹³⁾ Massive Paketverkäufe von niedrigrentierlichen Hypothekenforderungen zu außerordentlich günstigen Konditionen bereinigten die Bilanzen. Eine speziell gegründete staatliche Treuhandgesellschaft (Resolution Trust Company) übernahm die aufgeblähten Forderungen der fallierten Bausparkassen und versuchte sie zu verwerten. Alles in allem musste der amerikanische Steuerzahler für 500 Milliarden Dollar aufkommen.¹⁴⁾ Diese staatlichen Garantien gaben dem Institut der Anlagenverpfändung (Asset Backed Securities) einen gewaltigen Auftrieb.

Nach dem Ende der einschlägigen Treuhandgesellschaft 1995 war die Vorstellung, dass mit unterbewerteten Immobilien weltweit schnell Geld zu machen sei, eine eindrückliche Erfahrung der großen Anleger geworden. Hirnforscher und Psychologen

11) Die Informationen beruhen auf Gesprächen des Verfassers mit amerikanischen Investoren.

12) Die beste Literaturübersicht zum Savings & Loan Skandal bringt die Federal Deposit Insurance Corporation auf ihrer Bibliotheksseite www.library.fdic.gov (vgl. FDIC 1997, Krugman 2004).

13) So beispielsweise die Whitewater-Untersuchungen gegen die Clintons mit bekanntem Ausgang sowie der 1-Mrd.\$ Konkurs einer Bausparkasse von Silverado/Texas, deren Vorstand Präsidentensohn und -bruder Niel Bush angehörte.

14) So der Rechnungshofbericht (GAO 1991: 5). Zum Vergleich: Der Bundeshaushalt der Bundesrepublik Deutschland 2004 beträgt 257,3 Mrd. € (Das Parlament, 16. Februar 2004).

würden von einer neuen „Gestalt“ sprechen. Den Anfang machte das japanische Brokerhaus „Nomura“, das durch die extrem günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten auf dem heimischen japanischen Kapitalmarkt besonders begünstigt ist. Es übernahm 1996 über eine Tochter die Wohnungen der britischen Berufsmarine und vermietete sie an das Verteidigungsministerium zurück. Es hätte gern auch in Deutschland die Werkwohnungen der Bundesbahn gekauft, kam jedoch nur teilweise zum Zuge. Es ist erklärte Geschäftspolitik der Nomura, unterbewertete Unternehmen zu erwerben und deren Schätze zu heben.¹⁵⁾ Im Politikfeld Wohnen sind diese Finanzinvestoren, zu denen auch deutsche Institute zu rechnen sind, neue interessante Akteure. Die Zukunft wird zeigen, ob ihre vorherrschende Strategie die allmähliche Liquidation der Gesellschaften durch Abverkauf¹⁶⁾ der Wohnungen oder die Verpfändung der Wohnungen auf dem Kapitalmarkt sein wird. Als Mithelfer bei der Lösung von sozialen Problemen sehen sie sich nicht.

Dem Bundesminister der Finanzen hat sein ordnungspolitischer Sieg von 1990 zunächst eine fiskalische Niederlage gebracht. Er stimmte blauäugig dem Vorschlag des GdW zu, entsprechend der vorherigen Privatisierung der Deutschen Pfandbriefanstalt 1989/90 in der Steuereröffnungsbilanz das Anlagevermögen der Wohnungsunternehmen nach Teilwerten zu bewerten,¹⁷⁾ also nach jedem einzelnen Objekt. Das führte zu den bereits beschriebenen vortragsfähigen steuerlichen Verlusten der Muttergesellschaften industrieverbundener Wohnungsunternehmen und schob die De-facto-Besteuerung der ehemals Gemeinnützigen insgesamt um Jahre hinaus.¹⁸⁾ Unerfahren mit einem Unternehmenszweig, der seit denkbaren Zeiten (zuletzt seit 1931) steuerbefreit war, und deshalb im Gegensatz zur übrigen Wirtschaft nicht als zu kalkulierende Lobby in den gesammelten historischen Erfahrungsschatz des Steuerbereichs eingegangen war, hatte sich die Steuerabteilung auf den neuen Spieler am Schachbrett noch nicht eingestellt. Der Schreck über den elektrischen Schlag hält bis heute an. In den Beschlüssen der Regierungskoalition 1987 hieß es noch lapidar: „Als Einsparungspotential wird 100 Mio. DM gesehen“ (vgl. vhw 1996: 153). Ob die sicher höheren Einnahmen beim Verkauf der staatseigenen Wohnungsbestände die Verluste an Körperschaftssteuereinnahmen für Bund und Länder je werden aufholen können wird sich erweisen.

15) Vgl. www.nomura.com .

16) Dies war eine Handlungsstrategie der Terraingesellschaften nach der Immobilienkrise von 1900 (vgl. Fisch 1989).

17) Vgl. www.depfa.de .

18) Siehe Fußnote 10.

An Bedeutung verloren hat dagegen das zuständige Bundesministerium. Es wurde 1998 bei der Bildung der Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder mit dem Bundesverkehrsministerium zum Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen verschmolzen. Eine Fusion unter Gleichen ist das nicht. Die Dienstfahrt endete in der 14. Legislaturperiode, nachdem die ersten 13 Legislaturperioden 15 Wohnungsbauminister erlebt hatten. Bis zum Verlust der Selbständigkeit hatten fünf Freie Demokraten (Wildermuth, Neumayer, Preusker, Bucher, Schwaetzer), vier Sozialdemokraten (Lauritzen, Vogel, Ravens, Haack), drei Christdemokraten (Lücke, Heck, Töpfer) und drei CSU-Politiker (Schneider, Hasselfeldt, Oswald) das Ressort geleitet. Vier Jahre und länger haben davon nur Preusker, Lücke, Lauritzen, Ravens, Haack, Schneider, Schwaetzer und Töpfer regiert. Inzwischen hat übrigens die SPD seit 1998 den vierten zuständigen Minister (Stolpe nach Bodewig, Klimmt, Müntefering) im Amt.¹⁹⁾

Diese Konstellation, die sich auf Länderebene spiegelt, führte gerade im Politikfeld Wohnen zu einem starken Einfluss der Beamten der Ministerien in Bund und Ländern gegenüber ihren rotierenden Ministern. Die Zuständigkeit für das Politikfeld in den Ländern ist diffus (vgl. Abschnitt 4.6.1). Glücklicherweise ist der Apparat über die geringe Kontinuität nicht. Der Wunsch eines Ministeriums nach einem an der Sache interessierten und am Kabinetttisch einflussreichen Ressortchef darf nicht unterschätzt werden. Dass Wohnungs- und Städtebau nach wie vor interessante Themenfelder sind, zeigt sich am Bestreben anderer Ressorts sich mit diesen Fragen zu beschäftigen. Das Forschungsministerium trat in den letzten Jahren mit einer Reihe von einschlägigen Programmen (Bauforschung, Wohnungsbau 2000, Wohnen und Leben im 21. Jahrhundert) auf den Plan.²⁰⁾

Auch die Europäische Union greift von Randgebieten in das nationale Politikfeld Wohnen ein: In ihrer Strukturpolitik thematisiert sie die Probleme der Städte. Sie setzt Rechtsrahmen in Umweltpolitik und Wettbewerbspolitik, die Stadtentwicklung und Wohnbau mittelbar tangieren. Das gilt auch für industriepolitische Rechtsakte wie die EU-Bauproduktenrichtlinie (vgl. FES 2003b).

Bei den im Bundestag vertretenen Parteien verstärkte sich im letzten Jahrzehnt der Eindruck, dass sich die Kontinuität des Sachverständigen, des Sachinteresses und der Vernetzung bei CSU und SPD erhalten hat, dass kleinere Parteien strukturell von der oftmals hervorragenden Kompetenz einzelner Personen abhängen und dass die CDU,

19) Vgl. www.wikipedia.de, Stichwort Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

20) Vgl. www.bmf.de.

von der Steuergesetzgebung abgesehen, auch organisatorisch in den Hintergrund getreten ist.

Neu ist auch das Wirken der Schader-Stiftung, die auf ihrem zentralen Stiftungsfeld, der Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch von Wissenschaft und Praxis viele Kooperationen ins Leben gerufen hat.²¹⁾

Getreu dem Grundmuster der deutschen Wohnungspolitik, Wanderungsverarbeitung und Politikreparatur, waren die Wohnungspolitiker nach der Wiedervereinigung vor neue Aufgaben gestellt.²²⁾

„Notstand ist die Stunde der Exekutive“. Dieser ominöse Satz des damaligen Innenministers Schröder aus den Anfängen der Notstandsgesetzgebung erwies seine Beweiskraft in den Monaten unmittelbar nach der Wiedervereinigung als rasches und flexibles Handeln geboten war. Die Ministerialverwaltung stand vor Aufgaben ohne Vorbild, wenn man die viel einfachere Rechtsangleichung Saar nach 1957 ignoriert: Symbolische Mieten, aus deren Einnahmen der Verschleiß der Wohnungen nicht aufgehalten werden konnte; Schulden bei der Staatsbank der DDR auf dem Bestand, Restitutionsansprüche der Alteigentümer aus nah und fern.

Die Übernahme des Rechts der alten Bundesrepublik wurde in erstaunlich kurzer Zeit umgesetzt, wenn auch mangels historischer Präzedenzen in der Eile ein Verfahren, in dem Versuch und Irrtum Platz greifen musste, das übrigens leider für die weitere gesetzgeberische Praxis der Bundesrepublik nach 1990 auf allen Gebieten bis heute stilbildend zu werden droht. An den Problemen der richtigen Passform der Anschlüsse wurde lange experimentiert.

Die Altschuldenfrage, deren Grundlage rechtlich umstritten war, wurde beispielsweise erst 2000 endgültig gelöst (vgl. BMF 2002). Sie entschuldet die ostdeutschen Wohnungen zu Lasten von bisherigen Zahlungsverpflichtungen an den Erblastentilgungsfonds auf einen Verschuldungsgrad, der um ein Vielfaches geringer ist als der Durchschnitt der westdeutschen Branche. Damit sind Finanzierungsspielräume für Instandhaltung und Modernisierung gegeben. Das Investitionszulagengesetz war eine weitere Stufe auf dem Weg zur Anpassung der Bestände der ostdeutschen Wohnungsunternehmen an den westdeutschen Standard.²³⁾

Die in diesem Zusammenhang durch die Gesetzgebung forcierte Privatisierung an die Mieter (auch bei Genossenschaften) hat in Ostdeutschland den Eigentumsgedanken nicht gefördert, sondern mit Empfindungen von Zwang und Unsicherheit belastet.

21) Eine sehr gute Übersicht zur Tätigkeit der Stiftung gibt www.schader-stiftung.de.

22) Eine Problemübersicht gibt BMVBW 2002c.

23) Vgl. IfS 2004.

Die sogenannte für subventionierte Wohnungen geltende Kostenmiete, eigentlich ein Ausfluss der konservativen Ricardo-Marxschen Theorie (nach der der Wert eines Gutes den Entstehungskosten entsprechen) wurde in Ostdeutschland gar nicht erst verordnet. Es wird dort nur mit Marktmieten gearbeitet.

Auch die "VEB Gebäudewirtschaft" gerieten zunächst in Turbulenzen. Eine hohe Fluktuation des oberen Managements kennzeichnet die frühen 1990er Jahre. Die meist westdeutschen Unternehmensleiter beherrschten zwar die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen, waren aber bald ebenso wie ihre ostdeutschen Mitarbeiter mit neuen ostspezifischen Fragen konfrontiert. Die DDR-Tradition der ständigen beruflichen Fortbildung hat bei der Umstellung sehr geholfen. Ostdeutsche Betriebe sind übrigens in der Bereitschaft zur Innovation auch auf Grund des Marktdruckes den westdeutschen meist überlegen.

Nicht nur die Verarbeitung der Vorgaben der „Großen Politik“, auch die Migration kommt wieder auf die Tagesordnung. Allerdings in neuer Gestalt. Abwanderung, besonders aus entindustrialisierten Städten, ist für Deutschland ein neues Phänomen. Nicht nur die neuen Länder verlieren Einwohner, auch Teile der alten Bundesrepublik sind Abwanderungsgebiete. Das Interesse der Städtebauer und Fachpolitiker hat sich deshalb in den letzten Jahren von der wachsenden auf die schrumpfende Stadt verschoben. Das Thema ist noch ein politisches, städtebauliches und finanzielles Experimentierfeld, ohne Anschluss an historische Erfahrungen.

Als schnell wirksame Gegensteuerung wurden zunächst großzügige steuerliche Investitionsanreize im Immobilienbereich geschaffen, die infolge der fehlenden Nachfrage (Kaufkraft und Abwanderung) sich in vielen Fällen bald als Desinvestitionen herausstellten.

Die anschließende Katerstimmung bei den über ihre eigene Kurzsichtigkeit verärgerten Beamten, Politiker und Investoren hält an. Das Assoziationsfeld Wohneigentum ist dadurch in der öffentlichen Meinung nachhaltig kontaminiert. Es war bezeichnenderweise ein Kraftakt vonnöten, der einmalige vorübergehende Ad-hoc-Zusammenschluss von 14 Immobilienverbänden, um die Wohnimmobilie als Element der Alterssicherung in die Gesetzgebung zur Reform der Alterssicherung wenigstens symbolisch zu integrieren (vgl. VWE 2000). Im Licht der bisherigen deutschen Denkmuster und Werteskalen ist dies bemerkenswert.

Die Akteure des Politikfelds Wohnen waren im ersten Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung verständlicherweise von der Problematik Ostdeutschlands absorbiert. Auch die Verbände. Sie gründeten neue subventionierte Landesverbände im Osten, beschäftigten sich mit dem kostenträchtigen Umzug in die neue Bundeshauptstadt. Dabei wurde den Mitgliedern in einer Zeit, in der das Kostenbewusstsein in der Wirtschaft stieg, viel Weitsicht und Solidarität abgefordert.

Der Abbau der öffentlichen Subventionen und Steuervergünstigungen und die ersten Erfahrungen mit Verbandskoalitionen in der Frage der Alterssicherung und der Eigenheimzulage hat die Immobilienverbände gezwungen, sich neu zu sortieren und zu positionieren. Das Jahr 2003 stand ganz im Zeichen der Neuen Unübersichtlichkeit: Vertretungen der Wohnungsunternehmen und Verbände der Gewerbeimmobilien und Immobilienfonds und Makler schließen sich zusammen und kämpfen mit rivalisierenden Kooperationen um die Hegemonie als Sprachrohr der deutschen Immobilienwirtschaft.

Der derzeitige²⁴⁾ Frontverlauf ist ungefähr folgender: Ende 2002 fanden sich Unternehmen der Gewerbeimmobilien- und Kapitalanlagebranche, Beratungsfirmen und Rechtsanwaltskanzleien zusammen und gründeten am 27. Januar 2003 den „Bundesverband der deutschen Immobilienwirtschaft“. Parallel waren fünf traditionelle Spitzenverbände (GdW, BFW, Haus & Grund, RDM, VDM) dabei, sich zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammen zu schließen. Der Zusammenschluss erfolgte am 2. April 2003. Die neue Arbeitsgemeinschaft erwirkte als erstes vor dem Landgericht Hamburg am 16. April 2003, dass der neu gegründete Bundesverband sich umbenennen musste in „Mit einer Stimme - Bündelungsinitiative der Deutschen Immobilienwirtschaft“.²⁵⁾ Nach Presseberichten sollen der BFW und die Bündelungsinitiative auf der Expo Real, der bedeutendsten nationalen Immobilienmesse in München eine Kooperation begründet haben, die sich aber zu keiner offiziellen Pressemitteilung des BFW verdichtete.²⁶⁾ Dagegen haben am 29. Januar 2004 der BFW und der gleichlautende Bundesfachverband der Wohnungs- und Immobilienverwalter die Kooperation beschlossen (vgl. BFW 2004). Die weitere Entwicklung ist noch völlig im Fluss.

Zur Ruhe käme das Politikfeld Wohnen erst, wenn im neuen Jahrhundert von den beiden Polen Migration und „Große Politik“ keine kurzfristigen hektischen Impulse mehr ausgingen. Dann könnten alle Akteure sich darauf konzentrieren, die längerfristigen Konsequenzen demographischer und sozialer Veränderungen zu analysieren, und mit ihren eher langlebigen Instrumenten darauf durchdacht zu reagieren. Zu wünschen wäre es.

24) Stand Mitte März 2004

25) FAZ vom 2. Mai 2003, Die Welt vom 16. Mai 2003.

26) Die Welt vom 10. Oktober 2003.

2.2 Rahmenbedingungen, Politikinhalte und Politikprozesse (Hubert Heinelt)

Wohnungspolitik erstreckt sich auf „die institutionellen Rahmenbedingungen, Prozesse und Inhalte des sozialen [...] Handelns, das darauf gerichtet ist, Konflikte über die quantitative und qualitative Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, den Wohnungsneubau, die Wohnungsbestandspflege und die Rechtsstellung von Wohneigentümern und Mietern allgemeinverbindlich zu regeln“ (Schmidt 1995: 1084). Entsprechend erstreckt sich Wohnungspolitik auf „alle Maßnahmen staatlicher Träger und Organe der Wirtschafts- und Sozialpolitik, mit denen das Ziel verfolgt wird, die Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu beeinflussen“ (Lampert 1985: 242).

Institutionelle Rahmenbedingungen, Prozesse und Inhalte der Wohnungspolitik variieren nicht nur zwischen einzelnen Ländern (vgl. Heidenheimer u.a. 1983: 88-121; Kaufmann 2003: 155 ff., 241), sie sind auch im zeitlichen Verlauf in einzelnen Ländern Wandlungsprozessen unterworfen. Allerdings lässt sich beobachten, dass einmal getroffene politische Entscheidungen zu gesellschaftlich verbindlichen Regelungen in Institutionen quasi „eingeschlossen“ werden und dadurch künftige Handlungsoptionen, aber auch Problemdeutungen und von Akteuren wahrgenommene Handlungsperspektiven strukturieren. Damit kann eine Pfadabhängigkeit erklärt werden,²⁷⁾ und es hängt von der Art der Institutionalisierung ab, ob und inwieweit sich institutionelle Rahmenbedingungen und Politikinhalte nur inkremental, d.h. in kleinen Schritten, ändern können – oder zu gegebenen Zeitpunkten radikal.²⁸⁾ Der Institutionalisierung eines Politikfeldes (den spezifischen „policy institutions“) kommt ferner auch eine maßgebliche Rolle hinsichtlich der Politikprozesse zu, die sich in ihm abspielen (wie in Abschnitt 2.2.2 noch zu thematisieren sein wird).

27) Vgl. dazu u.a. Pierson 1993 und zu dem hier angesprochenen „historischen Institutionalismus“ – mit seinen Unterscheidungen und Verbindungen zum „rational choice“- und soziologischen Institutionalismus – Hall/Taylor 1996.

28) Vgl. dazu Göhler 1997 und North 1990: 89, die zwischen „schleichenden“ oder „revolutionären“ institutionellen Veränderungen bzw. „continuous“ und „discontinuous change“ unterscheiden.

2.2.1 Institutionelle Rahmenbedingungen und Politikinhalte

Institutionelle Rahmenbedingungen beziehen sich zunächst auf die Organisation (oder konkreter: die Organisationen) des Politikfeldes mit bestimmten Regelungen, Instrumenten und Kompetenzfestlegungen. Ein so verstandenes „Organisationsfeld“ ist jedoch nur eine Seite von Institutionalisierung, eine andere ist die der Fixierung von Vorstellung und Vorgaben von Verhaltensweisen, die durch die Organisation eines Politikfeldes erreicht werden soll.²⁹⁾ Dieses doppelseitige Verständnis von Institutionen ist wichtig, um sowohl Stabilität als auch Veränderungen eines Politikfeldes begreifen zu können: Stabilität ist nur dann gegeben oder herstellbar, wenn die Organisation eines Politikfeldes mit gesellschaftlich dominanten Vorstellungen und Handlungsweisen deckungsgleich ist oder diese zu prägen vermag. Fallen sie auseinander, stehen Veränderungen an – oder sind zumindest möglich.

Die Wohnungspolitik in Deutschland hat sich vor dem Hintergrund von gesellschaftlich vorherrschenden Vorstellungen institutionalisiert, dass die *Wohnung nicht (vorrangig) als Wirtschaftsgut, sondern als Sozialgut* zu betrachten ist (Beyme 1999: 83). Maßgeblich sind dafür die (im Abschnitt 2.1 dargelegten) historischen Erfahrungen mit sozialen Problemen gewesen, die sich aus Wanderungsbewegungen ergeben haben. Wohnungspolitik in Deutschland ist auf diese Weise spätestens seit der Nachkriegszeit zu einem Teil einer umfassenden Sozialpolitik geworden – und zwar als *„Sozialpolitik im Reproduktionsbereich“* (Kaufmann 2003: 49).³⁰⁾

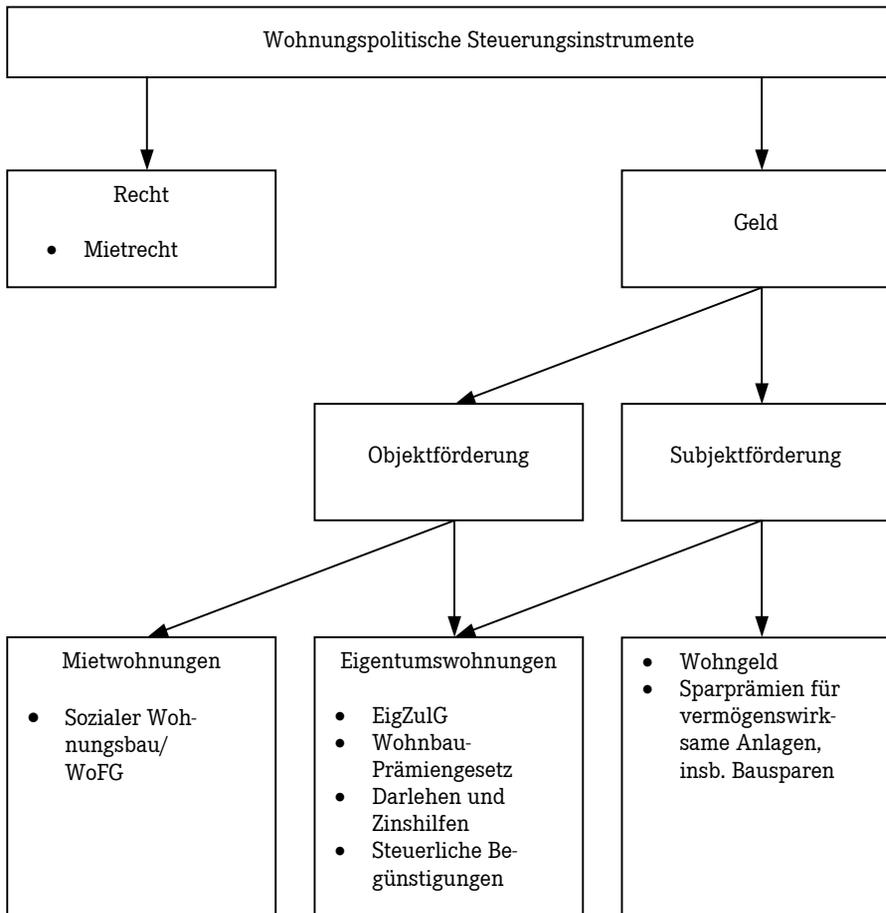
Mit dieser inhaltlichen Ausrichtung korrespondiert zum einen, dass bestimmte politische Interventionsformen (vgl. Kaufmann 1999; Kaufmann 2002: 119-126) in den Mittelpunkt von Wohnungspolitik rückten – nämlich die für den „entwickelten Wohl-

29) Vgl. dazu Göhler 1987: 8 und Göhler 1994: 40ff. sowie die entsprechende Unterscheidung zwischen „organizational fields“ (Scott 1994: 70 f.) und „meaning systems and behavior patterns“ (Scott 1994: 57 ff.).

30) Kaufmann (2003: 47 ff.) grenzt die „Sozialpolitik im Reproduktionsbereich, zu der auch die Bereiche Bildung sowie die medizinische Versorgung und Pflege zu zählen sind, von der „Sozialpolitik im Produktionsbereich“ (Arbeitsschutz, Koalitions- und Streichrecht, betriebliche Mitbestimmung sowie „aktive“ Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik) und der „Sozialpolitik im Verteilungsbereich“ (Sicherung gegen Einkommensverlust bei Krankheit, Berufsunfall, Alter, Invalidität und Arbeitsverlust sowie der sogenannte Familienlastenausgleich) ab.

fahrtsstaat“ dominanten rechtlichen und ökonomischen Interventionsformen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1 – Wohnungspolitische Steuerungsinstrumente



(eigene Zusammenstellung)

Andere Interventionsformen – nämlich „ökologische“, die auf das Handlungsumfeld und damit auf indirekte Wirkungen abzielen, und „pädagogische“, die direkt mittels Überzeugung auf die Beeinflussung von Handlungen ausgerichtet sind (vgl. Kaufmann 2002: 125 f.) – blieben eher „unterbelichtet“. Dies steht dafür, dass sich das Politikfeld Wohnen jenseits des Städtebaus bzw. der Städtebaupolitik institutionalisiert hat, wo ökologischen (und zumindest zum Teil auch pädagogischen) Interventionen eine größere

Bedeutung zukommt. Für die gleich noch zu thematisierenden Kompetenzzuschreibungen ist dieser Zusammenhang hervorzuheben, weil Wohnungspolitik weitgehend dem Bund überlassen wurde und der Städtebau in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen fiel.³¹⁾

Die Dominanz rechtlichen und ökonomischen Interventionsformen und der einzelnen ihnen zuzuordnenden Instrumente hat sich im Zeitverlauf und vor allem in den letzten Jahren verschoben (wie in Kapitel 3 näher dargestellt wird). Darin kommen Veränderungen im gesellschaftlichen Verständnis und in politischen Konflikt- und Konsensbildungsprozessen zum Ausdruck, wie das Gut Wohnung thematisiert worden ist – nämlich eher als *Wirtschaftsgut* oder als *Sozialgut* und ob der Wohnungspolitik noch ein Platz in der „*Sozialpolitik im Reproduktionsbereich*“ zukommt. So hat sich gerade in den letzten Jahren mit einer Angleichung von Wohnungsangebot und -nachfrage (im Bundesdurchschnitt) die sozialpolitische Ausrichtung der Wohnungspolitik verändert, und es ist zu einer stärkeren Akzentuierung der Wohnung als Wirtschaftsgut gekommen. Wohnungspolitik ist in diesem Zusammenhang stärker als in der Vergangenheit zur *Wohnungsmarktpolitik* geworden, bei der die Strukturierung marktlichen Handelns in den Vordergrund getreten ist – und zwar durch das Mietrecht und das Wohngeld, wobei letzteres die Nachfrageposition einkommensschwacher Haushalte durch eine Mietzuschuss stärkt. Die Veränderung der sozialpolitischen Bestimmung der Wohnungspolitik kommt überdies darin zum Ausdruck, dass die übrigen Instrumente nicht mehr auf die „Allgemeinheit“ oder breite Schichten der Bevölkerung orientiert, sondern zum einen individualisierend, d.h. auf bestimmte „Problemgruppen“, und zum anderen auf Gebiete mit Problemlagen oder unausgeglichene Wohnungsmärkten ausgerichtet worden sind. Ein Wandel von Politikgehalten ist nicht neu – im Gegenteil: Für die Entwicklung der Wohnungspolitik seit 1945 lassen sich – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sich verändernden Wohnungsversorgung – einzelne Phasen unterscheiden (siehe Abbildung 2). Sie reichen von der Dominanz zwangswirtschaftlicher Maßnahmen über die massive Wohnungsbauförderung und eine schrittweise Betonung marktorientierter Interventionen bis zu der eben skizzierten jüngsten Entwicklung. Jenseits einer so zu markierenden Entwicklungslinie (von der Zwangswirtschaft zur *Wohnungsmarktpolitik*) liegen spezifische Entwicklungsphasen. Dazu zählt die Wohnungspolitik in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, die von den Folgen der deutschen Vereinigung geprägt war, aber auch Phasen, in denen der Aspekt der Eigentumsförderung in der Wohnungspolitik hervortrat.

Gerade im Hinblick auf diesen Aspekt hat man sich zu vergegenwärtigen, dass Wohnungspolitik als Teil der „Sozialpolitik im Reproduktionsbereich“ in Deutschland – wie ein Blick in die Geschichte zeigt (siehe Abschnitt 2.1) – immer auch eine besondere Funktion hatte, die über die Versorgung mit Wohnraum hinausging: Sie bezog sich über das Medium Geld (ökonomische Interventionsformen) auch auf die Eigentumsförderung und bediente damit bestimmte ideologische Ziele und allgemeine Funktionszuschreibungen von Sozialpolitik – nämlich von der Familienförderung über die Eigentumsbildung im Alter bis zur Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der politischen Stabilität.

Abbildung 2 – Phasen in der Entwicklung der deutschen Wohnungspolitik seit 1945

1945-1949:	Sicherung einer Mindestversorgung durch zwangswirtschaftliche Maßnahmen
1950-1959:	Erhöhung des Wohnungsangebots durch Wohnungsbauförderung
1960-1970:	Hinwendung zur „Sozialen Marktwirtschaft“ in der Wohnraumversorgung
1971-1975:	Ausbau des Mieterschutzes
1976-1979:	Stärkung der Eigentumsförderung und der Bestandsverbesserung
1980-1989:	Hinwendung zur Marktwirtschaft
1990-1997:	Wohnungspolitik im Schatten der Vereinigung
1998-heute:	Von der kollektiv orientierten zur individualisierenden und dezentralisierten Wohnungspolitik (und allgemeinen Wohnungsmarktpolitik)

Quelle: nach Mayer 1998.

Der Wandel von wohnungspolitischen Politikinhalt hat sich indes im Kontext eines relativ stabilen institutionellen Rahmens vollzogen. Die ursprüngliche sozialpolitische Ausrichtung der Wohnungspolitik in Deutschland hat nicht nur dazu geführt, dass bestimmte Instrumente – nämlich die eingangs erwähnten rechtlichen und ökonomischen Interventionsformen – vorherrschend geworden sind. Auch die Zuweisungen von Zuständigkeiten auf die verschiedenen staatlichen Ebenen hat sich aus einer sozialpolitischen Zielbestimmung der Wohnungspolitik ergeben, die auf eine allgemeinverbindliche Beeinflussung von Lebenslagen ausgerichtet gewesen ist. Ihretwegen war es nur

folgerichtig, dass im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 74 GG) unter Nr. 18 „das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen“ ausdrücklich aufgeführt und das Mietrecht als Teil des bürgerlichen Rechts unter Nr. 1 erfasst worden sind. Dementsprechend kann der Bund nach Art 72 Abs. 2 GG in diesen Bereichen das Gesetzgebungsrecht geltend machen, „weil

1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder
2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder
3. die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über die das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert“ (Art 72 GG).

Da es dem Bund obliegt zu entscheiden, ob und in welchem Umfang er im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung tätig wird,³²⁾ und die Länderzuständigkeit erlischt, wenn der Bund eine Zuständigkeit an sich zieht, ist von der Bundesrepublik Deutschland von einem „verkapteten Einheitsstaat“ (Abromeit 1992) gesprochen worden. Gleichzeitig haben die Länder jedoch über den Bundesrat entscheidende „Veto“-Positionen. Sie ergeben sich daraus, dass der Bundesrat Gesetzesvorlagen zustimmen muss (ggf. nach einem Vermittlungsverfahren), wenn diese die finanziellen Belange und die Verwaltungshoheit nach Art 30. GG der Länder betreffen. Da in Deutschland Staatsverwaltung in erster Linie Landesverwaltung ist (einschließlich der kommunalen Ebene als Auftrags-/„untere Landesverwaltung“), sind Regelungen durch Rechtsverordnungen oder allgemeine Verwaltungsvorschriften entweder von den Ländern eigenständig zu treffen, wenn sie diese für ihren eigenen Zuständigkeitsbereich treffen (können), oder als bundesweit geltende von Zustimmung des Bundesrates abhängig.³³⁾

Für die Wohnungspolitik bedeutet dies, dass der Bund zwar im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung durch regulative und finanzielle Maßnahmen ohne die Zustimmung der Länder tätig werden kann. Er braucht sie jedoch dort, wo die Länder

32) Eine Zustimmung der Länder ist lediglich in den in Art 74a GG genannten Bereichen erforderlich, die sich auf die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes beziehen.

33) Im Fall, dass sich Bund und Länder bei Rechtsverordnungen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die bundesweit gelten sollen, nicht einigen können, ist kein Vermittlungsverfahren vorgesehen. Stimmt der Bundesrat ihnen nicht zu, sind sie gescheitert.

sich finanziell beteiligen sollen oder die Landesverwaltung die Maßnahmen umzusetzen haben (zur Zustimmungspflichtigkeit einzelner Instrumente siehe Abschnitt 4.6; besonders S. 152ff). Die in der 14. Legislaturperiode eingeführten neuen Instrumente „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ sind typisch föderal verflochtene wohnungspolitische Interventionen, weil bei ihnen – als Bund-Länder-Programme – sowohl die Finanzierung und die Inhalte/Ziele, als auch die Umsetzungsverfahren auf speziellen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern beruhen. Die jüngste Auseinandersetzung um die Eigenheimzulage steht für ein weiteres Merkmal des föderalen Institutionensystems Deutschlands: für „Paketlösungen“. Entscheidungsblockaden, die sich aus der Verflechtung von Bund und Ländern ergeben,³⁴⁾ können dadurch behoben werden, dass verschiedene Entscheidungsgegenstände verknüpft und in einen gemeinsamen Kompromiss überführt werden. So floss die Auseinandersetzung um die Eigenheimzulage, die aus den gemeinsamen Einkommenssteuereinnahmen von Bund und Ländern finanziert wird, in die Debatte um das Vorziehen der Steuerentlastung und deren Finanzierung ein.³⁵⁾

2.2.2 Zu Besonderheiten von Politikprozessen in der Wohnungspolitik

Eine in der Politikwissenschaft verbreitete These lautet: „Policies determine politics“ (Lowi 1972: 299) – oder auf Deutsch: der Politikinhalt bestimmt den Politikprozess.³⁶⁾ Diese These bezog sich indes ursprünglich nicht auf Politikfelder, wie z.B. die Wohnungspolitik, sondern auf Grundtypen von Politikgehalten – nämlich auf distributive (allgemein zugängliche Leistungen bereitstellende), redistributive (umverteilende) und regulative Politik. Da die Inhalte von Politik im Sinne dieser Grundtypen – so die Argumentation – jeweils spezifische Wirkungen zeitigen, werden „bei den Betroffenen bestimmte Reaktionen und Erwartungen [ausgelöst], die dann die politische Ausein-

34) Vgl. zur Politikverflechtung im deutschen Föderalismus und der daraus resultierenden „Politikverflechtungsfälle“ Scharpf u.a. 1976 und Scharpf 1985 sowie als Überblick über den politikwissenschaftlichen Diskussionsstand zu diesem Themenfeld Wachendorfer-Schmidt 2003: 16ff.

35) Wie und mit welchen Folgen sich in die föderale Politikverflechtung die Parteienkonkurrenz einlagert, kann hier nicht thematisiert werden. Vgl. dazu Lehmbruch 2000.

36) Vgl. dazu Windhoff-Héritier 1987: 48; Schubert 1991: 60 ff; Heinelt 1993; Benz 1997; Heinelt 2003.

dersetzung, den politischen Entscheidungsprozess (aber auch den Durchführungsprozeß) prägen“ (Windhoff-Héritier 1987: 48).³⁷⁾

Konkret bedeutet dies, dass bei einer redistributiven Politik, die auf Umverteilung abzielt und Kosten und Nutzen ungleich verteilt, von Politikprozessen auszugehen ist, die durch Konflikte gekennzeichnet sind. Dagegen kann bei einer distributiven Politik, die die Bereitstellung allgemein zugänglicher Leistungen beinhaltet und Kosten- und Nutzenverteilungen weitgehend unklar lässt, von einer Politikarena ausgegangen werden, in der sich konsenshafte oder zumindest konfliktfreiere Politikprozesse abspielen. Ähnliches kann von einer regulativen Politik angenommen werden, die allgemeingültige (rechtlich) verhaltensnormierende Regelungen ohne unmittelbaren Leistungscharakter beinhaltet. Diese mögen zwar Kosten- und Nutzenwirkungen haben, sie sind indes oft nur schwer zu kalkulieren und vorherzusehen.

Der „Frage, in welcher Weise und warum [...] Policies den politischen Prozeß prägen“ (Windhoff-Héritier 1983: 351) kann zwar auch für einzelne Politikfelder nachgegangen werden, dabei ergibt sich aber die Schwierigkeit, dass sich in ihnen je nach einzelnen Instrumenten bzw. Maßnahmen oder Programmen distributive, redistributive und regulative Politiken sowie konsensuale oder konfliktorientierte Politikarenen nach- oder nebeneinander finden lassen. Außerdem können sich – wie im letzten Abschnitt angesprochen worden ist – die Wirkungen oder zumindest die wahrgenommenen Wirkungen von Instrumenten im Zeitverlauf verändern. So konnten dem sozialen Wohnungsbau solange eher distributive Wirkungen zugeschrieben werden, wie allgemeine Wohnungsnot herrschte. In dem Maße aber, wie sich der Kreis der Begünstigten eingrenzte, sind redistributive Wirkungen deutlich zu Tage getreten, und damit veränderten sich die auf dieses Instrument bezogenen Politikprozesse – und zwar von weitgehend konsensuellen zu stärker konflikthafter. Ähnliches lässt sich für das Mietrecht feststellen. Bei diesem regulativen wohnungspolitischen Instrument waren zwar – im Unterschied zu den zuvor angesprochenen „Modellannahmen“ – von Anbeginn „Kosten- und Nutzenwirkungen“ klar und auch beabsichtigt – nämlich ein rechtlicher Schutz oder zumindest eine Verbesserung der rechtlichen Stellung des Mieters gegenüber dem Vermieter. Gleichwohl sind politische Auseinandersetzungen um das Mietrecht solange konsenshaft verlaufen,

37) Oder in den Worten Lowis (1964: 707): „It is not the actual outcomes but the expectations as to what the outcomes can be that shape the issues and determine their politics.“ Dies bedingt vom Typ der Politikinhalte abhängige *Politikarenen* mit je eigentümlichen Konflikt- und Konsensbildungsprozessen, deren „zentrale Bestimmungsfaktoren [...] die] Kosten und Nutzen [sind], die von den Betroffenen erwartet werden, sowie die Steuerungsstrategie, mittels deren Kosten und Nutzen vermittelt werden“ (Windhoff-Héritier 1987: 48).

wie die mit ihm verbundene „Leistung“ (ähnlich einer distributiven Politik) als allgemein relevant (bzw. zugänglich) thematisierbar gewesen ist.³⁸⁾ Und für die Eigenheimzulage lässt sich anmerken, dass der steuerlichen Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum (durch die §§ 7b bzw. 10e Einkommenssteuergesetz, siehe Abschnitt 3.4) weitgehend distributive Wirkungen zugeschrieben werden konnte. Als dies indes aus sozialpolitischen Gründen kritisiert und die Förderung auf eine direkt ausgezahlte Zulage für bestimmte Haushalte umgestellt worden war, wurde seine Umverteilungswirkung offensichtlich und kontrovers sowie schließlich konflikthaft thematisierbar.

Wenn auch die Aussage, „der Politikinhalt bestimmt den Politikprozess“, gut auf einzelne Instrumente und die über sie zu bewirkenden bzw. bewirkten Effekte zu beziehen ist, so schwierig ist es, klare, verallgemeinerbare Aussagen zu Wechselbeziehung zwischen dem Politikinhalt und den Politikprozessen in einem Politikfeld als Ganzes zu treffen (vgl. Héritier 1993 und Benz 1997: 303, dort besonders Fußnote 1). Wegen der Veränderbarkeit von Politikgehalten, aber auch der unterschiedlichen Politikinhalte einzelner Instrumente eines Politikfeldes (sowie deren jeweiliger Wahrnehmung), ist „mehr Aufmerksamkeit den Policy-Kontingenzen zu widmen“ (Windhoff-Héritier 1983: 359).³⁹⁾ Politikfelder können indes insofern eine Rolle spielen, als sich in ihnen Institutionen sowohl im Sinne von „Organisationsfeldern“ als auch von dominanten Vorstellungen und Vorgaben für Verhaltensweisen⁴⁰⁾ „einnisten“, die sowohl die (situative) Ausprägung von Problemen als auch deren Wahrnehmung beeinflussen. Vor diesem Hinter-

38) Dass der Thematisierung - und zwar nicht zuletzt einer *absichtsvollen politischen* Thematisierung - von „Leistungen“/Wirkungen für die Strukturierung von Politikprozessen eine zentrale Bedeutung zukommt, wird in der Policy-Analyse mit dem Stichwort „issue relabeling“ behandelt (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 56 f.) Konkret ist damit gemeint, dass es über eine Umetikettierung einer Policy oder von einzelnen Instrumenten gelingen kann, auf die Wahrnehmung ihrer Wirkungen und damit auf den Politikprozess einzuwirken. Ein Beispiel dafür ist die Eigenheimzulage. Zeitweise ist sie als Instrument der Vermögensbildung, der Alterssicherung, der Förderung von Familien oder aber auch schlicht der Förderung der Bauwirtschaft „gelabelt“ worden, wodurch ihre besondere Bedeutung herausgestellt werden konnte (siehe dazu die weiteren Ausführungen zur Eigenheimzulage in Abschnitt 3.4).

39) Siehe zu einer entsprechenden Konzeptualisierung Benz 1997.

40) Siehe zu einem so verstandenen Institutionenbegriff Abschnitt 2.2.1. Dies kann mit einem Konzept von „policy institution“ in Verbindung gebracht werden, das sich darauf bezieht „that a particular policy arena has a set of formal and informal rules that determine the course of public decision making“ (John/Cole 2000: 249; mit Bezug auf Mazzeo 1997).

grund scheinen allenfalls allgemeine Merkmale politikfeldspezifischer Politikprozesse benennbar zu sein. Auf solche Merkmale soll im Folgenden eingegangen werden.

Ausgegangen werden soll dabei von dem zuvor schon häufiger angesprochenen Phänomen, dass der Wahrnehmung von Problemen wie auch von Wirkungen der Problemlösungen eine zentrale Rolle zukommt. Hinzu treten zwei Aspekte, die mit der Wahrnehmung von Problemlösungsmöglichkeiten zusammenhängen – nämlich unterschiedliche Prognosemöglichkeiten und verschieden ausgeprägte Grenzen eines Politikfeldes bzw. Wechselwirkungen zwischen Politikfeldern.

Wenn der „politische Prozeß als Problemverarbeitung“ (Mayntz 1982: 74) analysiert wird,⁴¹⁾ kommt der Art des zu bearbeitenden Problems für den Politikprozess eine zentrale Bedeutung zu.⁴²⁾ Im Hinblick darauf dürfte als Problemcharakteristikum bedeutsam sein, ob eine *differentielle oder allgemeine Betroffenheit von einer Problem* gegeben oder (argumentativ) herstellbar ist. Deutlich wird dies, wenn der Blick auf die historische Entwicklung von „Wohnungsnot“ in Deutschland geworfen wird. So unterscheidet sich „Wohnungsnot“ heute gravierend von ihrer Verbreitung in der Vergangenheit: In der unmittelbaren Nachkriegszeit war nahezu jede Person mit der Situation konfrontiert, seinen Bedarf an Wohnraum nicht selbst befriedigen zu können. Anders stellt sich die Situation heute dar. Dieses Risiko mag zwar alle bedrohen – zumal wenn räumliche Mobilität erzwungen wird und ein Umzug in eine Region erforderlich wird, in der „Wohnungsnot“ in der Form manifest ist, dass ein individueller Bedarf an Wohnraum nur mit Schwierigkeiten zu befriedigen ist. Tatsächlich trifft dieses Risiko jedoch nicht alle, und es trifft vor allem nur einen Teil in der Weise, dass Lebenschancen dauerhaft in Frage gestellt sind und eine soziale Marginalisierung erfolgt. Daraus, dass „Wohnungsnot“ inzwischen ein sozial selektives Risiko geworden ist und keine allgemeine Problembetroffenheit beinhaltet, kann erklärt werden, warum ein politischer Handlungsbedarf im Hinblick auf die Wohnungsversorgung in den letzten Jahren zu-

41) Es „darf damit aber nicht zugleich behauptet [werden], daß [der politische Prozess; d.V.] nach Anlass und Ergebnis und auch im Verständnis der beteiligten Akteure lediglich ein Problemverarbeitungsprozeß ist“, wie Mayntz (1982: 74) betont.

42) Dabei sei nochmals betont, dass Problemcharakteristika oder die materielle Substanz politischer Probleme unter dem Gesichtspunkt zu betrachten sind, dass die Identifizierung und Definition von Problemen durch politische Akteure eine entscheidende Rolle spielt. Dabei hängt die Problemidentifikation und -definition neben der Wahrnehmung eines Konflikts zwischen traditionellen Verhaltensmustern, Erwartungen und der gesellschaftlichen Umwelt auch davon ab, ob und in welcher Form ein solcher Konflikt politische Aufmerksamkeit erregt (vgl. Schubert 1991: 166).

nehmend de-thematisiert werden konnte bzw. nur noch für einzelne Regionen und/oder „Problemgruppen“ anerkannt wird.

Dass in wohnungspolitischen Entscheidungsprozessen in dieser Weise auf das „Problem“ reagiert werden kann, ist auch damit zu erklären, dass die Wirkungen von Wohnungspolitik auf der Ebenen der „Begünstigten“ auf Einzelne abzielt – und nicht auf ein Kollektiv. Es geht – zumindest bei den „klassischen“ Instrumenten der Wohnungspolitik – darum, dass einzelne die Möglichkeiten wahrnehmen, die ihnen das Mietrecht, das Wohngeld, der soziale Wohnungsbau oder die Eigenheimzulage bieten. Dies bedingt, dass bei der Thematisierung von Politikwirkungen in Politikprozessen (durch politische Entscheidungsträger) insofern eine individualisierende Perspektive eingenommen werden kann, als das Ob und Wie der Nutzung der Instrumente durch einzelne herauszustellen ist.⁴³⁾ Und in der Tat haben wohnungspolitische Instrumente (bzw. *die* Wohnungspolitik) insofern eine *individualisierende Wirkung*, als es auf die einzelnen und nicht eine Gruppe gleich Betroffener ankommt, sie zu nutzen – und zwar vom Mietrecht bis zur Beantragung finanzieller Leistungen. Ausnahmen sind hier allenfalls die vereinzelt Beispiele einer gemeinsamen Nutzung der Wohnungsbauförderung durch Genossenschaften oder die nur rudimentär verbreitete „Betroffenenbeteiligung“ im Rahmen der neu aufgelegten Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“. Vor diesem Hintergrund wird erklärlich, warum Mieterorganisationen eher mit ihren spezifischen Beratungsangeboten bei Problemen mit Vermietern wahrgenommen und kaum als soziale Bewegung angesehen werden, durch die kollektiv wohnungspolitische Interessen zu artikulieren und durchzusetzen sind (siehe dazu die Ausführungen zum Deutschen Mieterbund in Abschnitt 4.7).

Es ist also nicht nur die (differentielle oder allgemeine) Problembetroffenheit, sondern auch eine individualisierende Wirkung der Politikinhalt, die Politikprozesse in der Wohnungspolitik in bestimmter Weise kennzeichnen.

Für Politikprozesse ist die Prognostizierbarkeit sowohl von Entwicklungen der gesellschaftlichen Umwelt als auch von Effekten politischer Interventionen eine entscheidende Frage, weil dies Auswirkungen auf die Bandbreite von Handlungsoptionen und damit auf die Wahlmöglichkeiten zwischen ihnen hat, über die politisch zu entscheiden ist. Oder anders ausgedrückt: Je schwieriger die Prognostizierbarkeit, je größer die Bandbreite und Unklarheit der Handlungsoptionen und folglich um so umstrittener eine

43) Grenzen dieser Thematisierungsmöglichkeit in Politikprozessen treten allerdings dann auf, wenn die betreffenden Instrumente „defizitär“ werden (etwa beim Wohngeld aufgrund einer ausbleibenden Anpassung der Leistungen an die Einkommens- und/oder Mietpreisentwicklung) und damit ein kollektives Problem der Zielgruppe deutlich zu machen ist.

politische Entscheidung. Im Hinblick auf die demographisch bedingte Wohnungsnachfrage stellt sich die Prognoselage für wohnungspolitische Entscheidungen zwar klar dar, aber schon Aspekte der regionalen Mobilität und Zuwanderung bringen Unklarheiten mit sich – vom Wandel der Präferenzen im Hinblick auf Wohnen und Wohnung ganz zu schweigen. Hinzu kommt, dass sich die Abschätzung von Effekten, die durch bestimmte Instrumente erreichbar sind, im Feld der Wohnungspolitik unterschiedlich darstellt. So sind beim Wohngeld Wirkungen von politischen Entscheidungen relativ leicht zu prognostizieren, weil es unmittelbar auf die Chancen von Personen einwirkt, sich am Wohnungsmarkt mit Wohnraum zu versorgen. Die Veränderung dieser Chancen (aber auch die Höhe erforderlicher Fördermittel) sind auch prognostizierend zu quantifizieren. Bei der Wohnungsbauförderung ist dies anders, weil sie nur über Wirkungsketten (vor allem die Bauträger), die von politischen Entscheidungen nicht unmittelbar zu beeinflussen sind, Chancen von Wohnungssuchenden verbessert und den Wohnungsmarkt entlastet. Ähnliches gilt für die neu aufgelegten Programme „Stadtumbau Ost“ und „Soziale Stadt“.

Gerade bei der Wohnungspolitik machen sich außerdem grundlegende Schwierigkeiten geltend, die für einen weiteren Faktor stehen, der Politikprozesse politikfeldspezifisch beeinflusst: mittelbare Wirkungen auf und Einflüsse (Rückwirkungen) von anderen Politikfeldern, die schwierig zu erfassen sind. Diese sind bei der Wohnungspolitik besonders ausgeprägt, weil dieses Politikfeld keine festen Grenzen aufweist, sondern sich durch fließende Grenzen auszeichnet – etwa zur Sozialpolitik allgemein, aber auch zur Städtebaupolitik und zur Familienpolitik sowie bei der Eigenheimzulage zur Vermögens- und darüber zur Renten-/Alterssicherungspolitik. Interdependenzen und fließende Grenzen eines Politikfeldes implizieren indes nicht nur Prognose-, Planungs- und Entscheidungsunsicherheiten. Fließende Grenzen eines Politikfeldes und Interdependenzen korrespondieren mit Akteurskonstellationen, die vielschichtig und fragil bis schlicht unübersichtlich sein können: Akteure können hinzutreten oder sich auch abtrennen, Verknüpfungen können neu entstehen und auch reißen oder gelöst werden, inhaltliche Schwerpunkte können sich verschieben, neu gesetzt oder aufgehoben werden. Die Auseinandersetzungen um die Eigenheimzulage, die im Feld der Wohnungspolitik ausgetragen worden sind, stellen ein Paradebeispiel dafür dar.⁴⁴⁾

Wenn (in diesem Abschnitt) Zusammenhänge zwischen Politikinhalt und Politikprozessen in der Wohnungspolitik thematisiert werden, dann ist schließlich auf die bereits angesprochene Institutionalisierung des Politikfeldes zu verweisen. Damit tritt zunächst die konkrete institutionelle Ausformungen des Politikfeldes im Rahmen des

44) Siehe dazu Abschnitt 3.4, einzelne Ausführungen im Zusammenhang der Darstellung der wohnungspolitischen Akteure im Kapitel 5 sowie Kapitel 6.

deutschen Föderalismus hervor, die mit einer bestimmten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auch zu spezifischen Konflikt- und Konsensbildungsprozessen führt. Charakteristisch dafür ist, dass im Politikfeld Wohnen (wie in vielen anderen Politikfeldern auch) eine Konsensbildung und eine Mehrheitsentscheidung im Bundestag nicht ausreicht, um gesetzliche Veränderungen vorzunehmen. Es kommt vielmehr auf ein konsensorientiertes Entscheiden an, das die im Bundesrat vertretenen Interessen berücksichtigt, und es sind die mit diesen Strukturen verbundenen Veto-Positionen im Gesetzgebungsprozess, die zu konfliktbehafteten Politikprozessen und Politikblockaden führen können. Der institutionelle Zwang zum weitgehenden Konsens und drohende Politikblockaden mögen Entscheidungsprozesse verzögern, zumal dies von Interessengruppen genutzt werden kann, um ihre Interessen zu Geltung zu bringen – und sei es durch Nicht-Entscheidung im Hinblick auf die Sicherung des Status quo. Konsenszwang – oder zumindest Konsensorientierung – und drohender Status quo zwingen indes auch zu intensiven Auseinandersetzungen über Politikinhalt, die zwar „quälend“ lange dauern können, die aber dann, wenn sie zu einem Ergebnis im Hinblick auf veränderte Problemsichten und neue geteilte Handlungsperspektiven geführt haben, überraschend schnell Reformgesetze oder sogar einen grundlegenden Politikwandel ermöglichen können.⁴⁵⁾ Dies dürfte ein entscheidender Aspekt für die Erklärung sowohl der zügigen letzten Mietrechtsreform als auch der Veränderungen der Wohnungsbauförderungen und die konsenshafte Einigung über die neuen Bund-Länder-Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ sein.

Bei der Institutionalisierung des Politikfeldes ist das Augenmerk indes nicht nur auf die Konstellationen innerhalb des Regierungssystems im engeren Sinne (also auf Bund und Länder) zu richten, sondern auch auf darüber hinausgehende Konstellationen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren. Diese können als politikfeldspezifische Netzwerke begriffen werden, die aus „unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen [bestehen, die; d.V.] bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy“ zusammenwirken (Windhoff-Héritier 1987: 45 mit Bezug auf Hecló 1978: 102). Wenn von solchen politikfeldspezifischen Politik-

45) Vgl. dazu Bandelow 2003b, der – mit Rückgriff auf die klassischen Arbeiten von Lehmbruch (1967) und Lijphart (1968, 1984) zur „Proporz-“ bzw. Konsensdemokratie – auf die Möglichkeit grundlegender politischer Veränderungen in Deutschland (im Unterschied zu Großbritannien) verweist, die gerade im Zusammenhang mit den hier anzutreffenden „Veto-Spielern“ bzw. institutionalisierten Veto-Positionen stehen. Als Überblick über die politikwissenschaftliche Debatte um „Veto-Spieler“ bzw. Veto-Positionen vgl. Kaiser 1998 und zu ihren konzeptionellen Grundlagen Tsebelis 1995, 1999 und 2002.

netzwerken ausgegangen wird, dann gewinnt die These „Der Politikinhalt bestimmt den Politikprozess“ insofern Sinn, als es von ihnen abhängt, wie Probleme thematisiert, gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen gefunden und diese Entscheidungen auch tatsächlich umgesetzt werden (können). Es ist entscheidend, sich dieser konkreten Strukturen bzw. Konstellationen zu vergewissern, um Politikprozesse in einem Politikfeld begreifen zu können.⁴⁶⁾

46) Vor diesem Hintergrund messen wir der in Kapitel 5 vorgenommenen empirischen Netzwerkanalyse und der anschließend im Kapitel 6 vorgenommenen Untersuchung von „advocacy coalitions“ eine besondere Bedeutung bei.

3. Instrumentenanalyse

Betrachtet werden im Folgenden die wohnungspolitischen Instrumente, die in 14. der Legislaturperiode des Deutschen Bundestages verändert worden sind. Außerdem wird auf die in der 15. Legislaturperiode vorgenommenen Änderungen der Eigenheimzulage sowie die in der 14. Legislaturperiode neu geschaffenen Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ eingegangen.

Untersucht wurde die Regulationsstruktur der Instrumente, um damit ihre Wirkungsmöglichkeiten und -grenzen aufzuzeigen. Die retrospektive Betrachtung von Veränderungen der Regulationsstrukturen soll erklären, ob und wie durch politische Entscheidungen ein Wandel der Regulationsstrukturen bewirkt worden ist – und damit eine Veränderung der durch sie zu bewirkenden Effekte.

Parallel zur Analyse der Regulationsstrukturen der Instrumente werden die durch sie verfolgten politischen Ziele angesprochen – und zwar nach den Intentionen derjenigen, die politisch für ihre „Programmierung“ verantwortlich gewesen sind.⁴⁷⁾ Zu ermitteln war dies durch eine Analyse der sich auf die Entstehung und Veränderung der Instrumente beziehenden Dokumente (vor allem Parlamentsdrucksachen) sowie durch schriftliche Stellungnahmen und Interviews mit den relevanten wohnungspolitischen Akteuren.⁴⁸⁾

47) Zweifellos interessant wäre es gewesen, auch die politischen Entscheidungsprozesse, d.h. die Konflikt- und Konsensbildungsprozesse und die mit ihnen verbundene Interessenvermittlung, detailliert zu analysieren, die zu den Veränderung der einzelnen Instrumente geführt haben. Dies war jedoch innerhalb des Projektes aus Zeitgründen nicht möglich. Vgl. zu einer solchen Analyse (am Beispiel der Rentenpolitik bis zum Beginn der 1990er Jahre) Nullmeier/Rüb 1993, (am Beispiel der Gesundheitspolitik der 1980er und frühen 1990er Jahre) Perschke-Hartmann 1994 und (am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik in der ersten Hälfte der 1990er Jahre) Heinelt/Weck 1998 oder (im Hinblick auf die verbandliche Vertretung ausgewählter sozialpolitischer Interessen) Winter 1997.

48) Zur Identifizierung und Auswahl der relevanten Akteure siehe Abschnitt 5.3.

3.1 Mietrecht

(Hubert Heinelt)

3.1.1 Zur Entwicklung des Mietrechts

Die Miete, d.h. die auf einem Vertrag beruhende zeitweise Überlassung einer Sache zum Gebrauch gegen Entgelt, ist allgemein in den §§ 535 ff. BGB geregelt. Für die Vermietung von Wohnräumen gibt es seit langem Sonderregelungen (s.u.). Sie schränken wegen der Besonderheit des Wohnraums, die aus seiner eingangs (in Abschnitt 2.2) erwähnten Dualität von Wirtschafts- und Sozialgut abzuleiten ist, die ansonsten geltende Vertragsfreiheit gesetzlich ein. Die Vertragsfreiheit wird beim Wohnungsmietrecht insbesondere durch Kündigungsschutzregelungen für Mieter, aber auch durch die Begrenzung von Mietsteigerungen eingeschränkt.

Geschichte

Eine gesonderte gesetzliche Normierung erfuhr die Vermietung von Wohnraum durch das Mieterschutzgesetz von 1923,⁴⁹⁾ nachdem bereits 1917 der Kündigungsschutz ausgeweitet worden war. Angesichts der Wohnungsnot wurde nach den zweiten Weltkrieg die Vertragsfreiheit beim Mieten von Wohnraum durch die Wohnungszwangswirtschaft der Alliierten und anschließend durch das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz (WBewG) vom 31. März 1953 (BGBl I: 97) ausgesetzt. Erst mit dem 1. Bundesmietengesetz (BMietG) vom 27. Juli 1955 (BGBl I: 458) setzte eine rechtliche „Normalisierung“ bei der Überlassung von Wohnraum gegen Entgelt ein. Diese wurde 1960 mit dem Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht (BGBl I: 389) beschleunigt. Allerdings führte das 1. Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften vom 19. Juli 1963 dazu, dass vor allem aufgrund eines besonderen Kündigungsschutzes für Mieter von einem „sozialen Wohnungsmietrecht“ im Bürgerlichen Gesetzbuch gesprochen werden kann.

Reformauftrag des Bundestages

Im Jahr 1974 erteilte der Bundestag der Bundesregierung vor dem Hintergrund reger gesetzgeberischer Tätigkeit zu Beginn der 1970er Jahre den Auftrag, das Mietrecht zu reformieren (vgl. BT-Drs. 7/2629): Die mietrechtlichen Bestimmungen im BGB sollten übersichtlicher gestaltet und mit in anderen Gesetzen enthaltenen mietrechtlichen

49) Zur Wohnungszwangswirtschaft in der Zwischenkriegszeit vgl. Führer 1995: 47-92.

Regelungen vereinheitlicht und zusammengeführt werden. Im Prinzip bestand zwar seitdem ein Konsens über Partei- und Verbandsgrenzen darüber, dass das Mietrecht vereinfacht werden sollte, bis zur Verabschiedung des Mietrechtsreformgesetzes vom 19. Juni 2001 (BGBl I: 1149) tat sich indes nichts. Der Grund dafür wurde besonders in der 13. Legislaturperiode deutlich: Trotz einer eindeutigen Festlegung von CDU/CSU und FDP auf eine Novelle des Mietrechts im Koalitionsvertrag von 1994 scheiterte eine Reform, weil mit einer Vereinheitlichung und Vereinfachung des Mietrechts auch inhaltliche Veränderungen verbunden wurden. So bedeutete für die FDP eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des Mietrechts dessen „Liberalisierung“ und eine Deregulierung, die darauf abzielten, die Einschränkungen der Vertragsfreiheit zurückzunehmen. Damit stieß die FDP auf den Widerstand der CSU in der Koalition, die eine Aufweichung des Kündigungsschutzes ablehnte. Die Haltung der CSU wurde durch die damalige SPD-Mehrheit im Bundesrat flankiert, die jedwede Eingriffe in den Mieterschutz blockierte oder zu blockieren drohte.

Expertenkommission Wohnungspolitik

Die letzte Koalition von CDU/CSU und FDP auf Bundesebene „begrub“ das Projekt einer Mietrechtsreform zwar stillschweigend bzw. vertagte es auf die nächste Legislaturperiode, da sie mit der Uneinigkeit nicht den Wahlkampf von 1998 belasten wollte. Unter der CDU/CSU/FDP-Koalition wurden allerdings in den letzten Jahren vor dem Regierungswechsel wichtige Vorarbeiten für die rot-grüne Mietrechtsreform von 2001 geleistet. Dazu gehörte zunächst der von der Expertenkommission Wohnungspolitik 1994 vorgelegte Bericht „Wohnungspolitik auf dem Prüfstand“ (Expertenkommission Wohnungspolitik 1994). Für den letztendlichen Erfolg der rot-grünen Bemühungen um eine Mietrechtsreform war aber besonders der Bericht der in den Jahren 1996/97 tagenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Mietrechtsvereinfachung“ entscheidend, die mit ihrem „Bericht zur Neugliederung und Vereinfachung des Mietrechts“ (1997) wesentliche Klärungen und Weichenstellungen für die Reform vorweg nahm. So hieß es im Koalitionsvertrag von 1998 (S. 31): „Das Mietrecht wollen wir auf der Grundlage der Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ‚Mietrechtsvereinfachung‘ reformieren.“

Gesetzgebungsverfahren

Für den Erfolg der Mietrechtsreform unter der rot-grünen Bundesregierung war aber auch entscheidend, dass nicht allein auf die konsenshaften Ziele einer Vereinheitlichung, Neuformulierung und besseren Verständlichkeit mietrechtlicher Regelungen rekuriert wurde, sondern gleichzeitig auch der stets für Kontroversen sorgende, für das „soziale Wohnungsmietrecht“ zentrale Aspekt von Einschränkungen der Vertragsfreiheit in die Reformbemühungen eingebunden wurde – und dies vor dem Hintergrund eines

veränderten Wohnungsmarktes: Fanden sich im Mietrecht vor diesem Hintergrund nicht „viele Bestimmungen, die die Vertragsfreiheit [...] unnötig einschränken“ (Grundmann 2001: 2497)?⁵⁰⁾ Musste „ein modernes Mietrecht [einem] differenzierten Wohnungsmarkt [nicht] ebenso Rechnung tragen wie neuen gesellschaftlichen Phänomenen“ (Grundmann 2001: 2497) – wie etwa erhöhten räumlichen Mobilitätsanforderungen oder einer Auflösung dominanter Familien-/Haushaltsstrukturen und damit des traditionellen Bildes der Vertragspartner in Mietverträgen? Mit dem Verweis auf veränderte Bedingungen am Wohnungsmarkt und gewandelte gesellschaftliche Anforderungen wurde die grundsätzliche Bedeutung einer Einschränkung der Vertragsfreiheit zwar nicht in Frage gestellt, aber doch relativiert – und damit auch die Relevanz traditioneller Konfliktlinien um das Wohnungsmietrecht.⁵¹⁾

Gleichzeitig gelang es im Gesetzgebungsverfahren – mit dem Verweis auf das konsenshafte Ziel, das Mietrecht handhabbarer zu machen, – die Rechtsanwendung und Rechtsanwendbarkeit, d.h. die „Praktikabilität“ von gesetzlichen Normen in den Mittelpunkt zu rücken. Dadurch dominierte eine juristische (Fach-)Debatte, was insofern bedeutsam für das Gesetzgebungsverfahren gewesen ist, als sich alle involvierten Akteure – auch die (Fach- und Lobby-)Verbände – gezwungen sahen, „substanzielle“ bzw. „juristisch saubere“ Stellungnahmen vorzulegen (nach Aussage von Interviewpartnern aus dem Bundesjustizministerium).⁵²⁾

Für den zügigen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens war schließlich eine klare zeitliche Vorgabe des Bundesjustizministeriums ausschlaggebend: Um das Mietrecht aus dem nächsten Bundestagswahlkampf (des Jahres 2002) herauszuhalten, sollte das neue Mietrecht bereits im Jahr 2000 fertig sein. Dies stellte enorme Anforderungen an das zuständige Referat des Bundesjustizministeriums, das im Prinzip nur aus drei Juristen bestand (siehe Abschnitt 4.2). Ohne die Vorarbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Mietrechtsvereinfachung“ wäre diese Vorgabe nicht erfüllbar gewesen. Für das zügige Verfahren war ferner eine für die Mietrechtsreform eingesetzte Arbeitsgruppe der parlamentarischen Staatssekretäre aus dem Bundesjustizministerium und dem Bundesminis-

50) Brigitte Grundmann war als Referatsleiterin im Bundesjustizministerium für die Reform des Mietrechts zuständig.

51) Dennoch war bei der SPD die Haltung vorherrschend, dass jede Regelung weniger im Mietrecht weniger Mieterschutz bedeuten würde (so eine Aussage von Interviewpartnern aus dem Bundesjustizministerium).

52) Deshalb kam der Zusammenarbeit von Verbandsjurist:innen und dem Bundesjustizministerium bei der Mietrechtsreform eine größere Bedeutung zu als den sonst üblichen Kontakten zwischen Generalist:innen der Wohnungsverbände und dem BMVBW.

terium Verkehr, Bauen und Wohnen bedeutsam, die neun Monate lang ressortübergreifend die Gesetzesvorlage vorbereitete und dabei mögliche Positionen von Akteuren, die unmittelbar am Gesetzgebungsverfahren beteiligt waren, und von Verbänden antizipierend diskutierte. Bereits im Jahr 1999 fanden erste Anhörungen und koalitionsinterne Beratungen statt. Letztere waren bedeutsam, weil bis zu diesem Zeitpunkt nur SPD-geführte Ressorts (BMJ, BMVBW und am Rande auch das BMWi) an der Erarbeitung des Entwurfs unmittelbar beteiligt waren.

Referentenentwurf

Der Referentenentwurf des Mietrechtsreformgesetzes rief bei den Verbänden unterschiedliche Reaktionen hervor (siehe dazu im Detail die Ausführungen zu einzelnen Akteuren in Kapitel 4): Der Zentralverband Haus & Grund betrieb eine „Fundamentalopposition“, indem er auf die „einseitige“ Einschränkung der Vertragsfreiheit verwies, die durch die Gesetzesnovelle nicht grundlegend beseitigt würde. Der GdW konzentrierte sich auf die Modernisierungumlage und forderte deren Erhöhung von 9 auf 11% - und war damit erfolgreich (siehe auch dazu weiter unten). Der DMB begleitete die Novellierung positiv unterstützend - bis auf die Regelung der Kündigungsfristen, die der Entwurf (nach Interviewaussage aus dem Bundesjustizministerium) zunächst bewusst offen gelassen hatte. Der DMB intervenierte auf Ministerebene und erreichte so das weiter unten dargestellte System asymmetrischer Kündigungsfristen (von einer Kündigungsfrist von maximal drei Monaten für Mieter und - gestaffelt nach der Wohndauer - von maximal neun Monaten für Vermieter).

Im Bundesrat herrschte breite Zustimmung. Das Gesetz zur Mietrechtsreform war allerdings von der Bundesregierung „zustimmungsfrei“ strukturiert worden, damit der Bundesrat es nicht blockieren konnte. Es gab indes Kontroversen um die sogenannten „Kündigungssperrfristen“, für die als Obergrenze in dem vom Bundestag angenommenen Regierungsentwurf zehn Jahre vorgesehen waren. Die Bundesregierung wollte den Ländern einen Spielraum eröffnen, die „Kündigungssperrfristen“ auf einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren festzulegen. Die Länder sperrten sich allerdings gegenüber einer solchen „Öffnung“ und bestanden auf einer bundeseinheitlichen Regelung.⁵³⁾

53) Die den Ländern bei der Mietrechtsreform eingeräumten Spielräume provozierten bei diesen sogar die Frage, ob es sich angesichts der Regelungsmöglichkeiten bzw. -notwendigkeiten der Länder überhaupt noch um ein Gesetz der konkurrierenden Gesetzgebung (nach Art 74 GG) handeln würde (nach Interviewaussagen aus dem nordrhein-westfälischen Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport).

Viele der im Gesetzgebungsverfahren kontrovers diskutierten Punkte haben sich nach der Verabschiedung des Gesetzes als irrelevant herausgestellt oder werden nicht mehr kontrovers diskutiert. Dies gilt besonders für die asymmetrischen Kündigungsfristen.

3.1.2 Die Regelungsstrukturen des neuen Mietrechts

Die Mietrechtsreform lässt sich – wie aus den bisherigen Ausführungen deutlich geworden sein dürfte – unter zwei Schlagworte stellen: „Vereinfachung“ und „Modernisierung“ (vgl. Grundmann 2001: 2498).

Vereinfachung

Die „Vereinfachung“ bezog sich zunächst auf eine Umgliederung des BGB, welche die durch eine Vielzahl von Zusätzen und Novellen hervorgebrachte Unübersichtlichkeit mietrechtlicher Regelungen beseitigte. Außerdem wurden wesentliche mietrechtliche Gesetzesbestimmungen, die sich bislang nicht im BGB befanden – wie das sog. Miethöhengesetz/MHG (BGBl I: 3604) und das sog. Sozialklauselgesetz (BGBl I: 466) – in dieses aufgenommen. Entsprechend ist Titel 5. Mietvertrag, Pachtvertrag des BGB (§§ 535 bis 580a) nun klar in drei Untertitel gegliedert – nämlich in „Allgemeine Vorschriften für Mietverhältnisse“, „Mietverhältnisse über Wohnraum“ und „Mietverhältnisse über andere Sachen“. Der Untertitel über die Wohnraummiete (die §§ 549 bis 577a BGB) ist außerdem „nach dem typischen Ablauf eines Mietverhältnisses gegliedert, um größtmögliche Übersichtlichkeit zu gewährleisten“ (Grundmann 2001: 2498).

Modernisierung

Unter dem Schlagwort einer „Modernisierung“ des Mietrechts lassen sich zunächst Neubestimmungen beim Kündigungsschutz und Mieterhöhungen erfassen.⁵⁴⁾

Um steigenden Mobilitätsanforderungen gerecht zu werden, sind verkürzte Kündigungsfristen für Mieter eingeführt worden.⁵⁵⁾ Bislang hatten Mieter und Vermieter gleichermaßen Kündigungsfristen von bis zu zwölf Monaten einzuhalten – und zwar nach der Dauer des Mietverhältnisses. Für Mieter ist die Kündigungsfrist auf drei Mona-

54) Im Folgenden werden zentrale Neuregelungen angesprochen. *Nicht* thematisiert werden die eher marginalen Veränderungen über die Mietzahlung, Betriebskosten, Kautionen und Schönheitsreparaturen.

55) Vgl. dazu die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 9. November 2000 (BT-Drs. 14/4553: 38).

te reduziert worden, wobei die Dauer des Mietverhältnisses keine Rolle mehr spielt. Für Vermieter gilt hingegen eine Kündigungsfrist – je nach Mietdauer – von maximal neun Monaten.⁵⁶⁾ Diese *asymmetrischen Kündigungsfristen* haben im Gesetzgebungsverfahren für erhebliche Kontroversen gesorgt (siehe dazu die Stellungnahmen einzelner Akteure in Kapitel 4).⁵⁷⁾ Dem Einwand, dass durch diese Regelung Vermieter einseitig benachteiligt werden, wurde entgegengehalten, dass es gerade die unterschiedlichen Interessenlagen und Schutzbedürftigkeit von Mietern und Vermietern seien, die für Wohnraum besondere mietrechtliche Regelungen begründen (und eben nicht die allgemein im BGB normierten), und es seien gerade Kündigungsfristen, die dem Mieterschutz dienen (vgl. Grundmann 2001: 2503). Außerdem wurde darauf verwiesen, dass besonders „bei Mietverhältnissen von langer Dauer [...] der Mieter in seinem Wohnumfeld sozial verwurzelt [sei] und [...] schon deshalb für die Suche einer neuen Wohnung ausreichend Zeit [benötige]“ (ebenda; vgl. auch BT-Drs. 14/4553: 38).⁵⁸⁾

Neben dem asymmetrischen Kündigungsschutz rief die Absenkung der sog. *Kapungsgrenze für Mieterhöhungen*, die sich auf eine Begrenzung von Mietsteigerungen bezieht, im Zuge der letzten Mietrechtsreform die größten Kontroversen hervor. §558, Abs. 3 BGB 2001 senkt sie von 30 auf 20%. Begründet wurde die Absenkung damit,

56) Nach einer Mietdauer von fünf Jahren steigt für Vermieter die Kündigungsfrist von drei auf sechs Monate und nach einer achtjährigen Dauer des Mietverhältnisses auf neun Monate.

57) Zu Grundzügen des asymmetrischen Kündigungsschutzes in Deutschland bereits vor diesen Regelungen vgl. Eekhoff 2002: 59 ff.

58) Eine Veränderung von Kündigungsfristen erfolgte auch bei der *Sperrfristenregelung nach einer Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen*. Von der bundesweit geltenden dreijährigen Sperrfrist konnte in Gebieten mit einem angespannten Mietwohnungsmarkt abgewichen werden. Die Bundesländer hatten dies auf der Grundlage einer Rechtsverordnung zu regeln, die indes auf unterschiedlicher gesetzlicher Grundlage beruhte (entweder auf § 564 b BGB a.F. oder auf dem Sozialklauselgesetz vom 22.4.1993/BGBl I: 487) und entsprechend die Sperrfrist auf fünf oder zehn Jahre verlängerte. Hier ist (nach § 577 a BGB 2001) zum einen eine Vereinheitlichung vorgenommen worden – nämlich eine maximale Verlängerung der Sperrfrist auf „bis zu zehn Jahre“. Zum anderen müssen die Länder „den mit der Verlängerung der Kündigungssperrfrist verbundenen erheblichen Eingriff in die Eigentumsrechte des Vermieters“ (Grundmann 2001: 2504) durch Prognosen der Wohnungsmarktlage und -entwicklung begründen – und zwar nicht zuletzt im Hinblick darauf, um wie viele Jahre die Sperrfrist über die bundesweit geltenden drei Jahre hinaus verlängert werden muss.

dass die Kappungsgrenze auf die Mehrzahl der Mieterhöhungen keinen Einfluss habe, „sie bei ehemaligen Sozialwohnungen aber durchaus eine Rolle spielt“ (Grundmann 2001: 2501; vgl. auch BT-Drs. 14/4553: 36). Somit wurde einer abgesenkten Kappungsgrenze insgesamt nur eine begrenzte Wirkung zugesprochen. In den Fällen aber, in denen sie vor allem wirke – nämlich bei ehemaligen Sozialwohnungen –, wurde ein Handlungsbedarf herausgestellt: Hier galt es, Haushalte mit meist niedrigem Einkommen vor hohen Mietsteigerungen zu schützen.

Qualifizierter Mietspiegel

Das Vergleichsmietenverfahren ist durch die Mietrechtsreform nicht nur erhalten, sondern insofern ausgebaut worden, als einer Begründung von Mieterhöhungen immer ein „*qualifizierter Mietspiegel*“ (nach §558d BGB 2001) und Angaben aus einer Mietdatenbank (nach §558e BGB 2001) beizufügen ist, wenn diese von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter anerkannt worden sind (§558 a, Abs. 3 BGB 2001). Dadurch sollen eine „Vereinfachung und Objektivierung des Mieterhöhungsverfahrens“ erreicht und ein Beitrag zur „Streitvermeidung“ geleistet werden (vgl. BT-Drs. 14/4553: 36).

Mit der Mietrechtsreform ist allerdings betont worden, dass Mieterhöhungen „Parteivereinbarungen“ sind. Die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen „stehen am Anfang [der Regelungen über die Miethöhe, d.h. des §557 Abs. 1 und 2 BGB 2001; d. Verf.], um das Prinzip der Vertragsfreiheit und der Privatautonomie, das grundsätzlich auch für Mieterhöhungen gilt, stärker hervorzuheben. Mieterhöhungen stellen eine Vertragsänderung dar, und Vertragsänderungen sollen vorzugsweise von den Parteien einvernehmlich herbeigeführt werden“ (BT-Drs. 14/4553: 52). Um die Möglichkeiten einer eigenständigen Vertragsgestaltung durch Mieter und Vermieter auszuweiten, sind außerdem die bisherigen zeitlichen Beschränkungen bei der Index⁵⁹⁾ und Staffelmiete⁶⁰⁾ aufgehoben worden.⁶¹⁾

Unter das Schlagwort einer „Modernisierung“ des Mietrechts lassen sich ferner Neubestimmungen von sog. *Eintrittsrechten beim Tod des Mieters* (nach §563,

59) Bei einer Indexmiete wird die Miethöhe an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten gebunden (siehe § 557b Abs. 1 BGB 2001).

60) Bei einer Staffelmiete wird die „Miete [...] für bestimmte Zeiträume in unterschiedlicher Höhe schriftlich vereinbart“ (§ 557a Abs. 1 BGB 2001).

61) Siehe zur Begründung BT-Drs. 14/4553: 53. Dort findet sich auch ein ausdrücklicher Verweis auf eine entsprechende Empfehlung im Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik (1994).

Abs. 1 BGB (2001) subsumieren. Die Zunahme „neuer Lebensformen“ begründete eine Anpassung von gesetzlichen Regelungen, die *nichteheliche Lebensgemeinschaften* (ohne Ansehen sexueller Ausrichtung) der Ehe und einer klassischen Familie gleichstellten (vgl. BT-Drs. 14/4553: 61). Entscheidend ist dabei die neu eingeführte Begrifflichkeit eines „auf Dauer angelegten gemeinsamen Haushalts“ (§563, Abs. 2 BGB 2001).

Gewandelte ökologische Orientierungen, aber auch erhöhte Anforderungen an einem sparsamen Umgang mit natürlichen Ressourcen, schlugen sich in Neuregelungen zur *Modernisierungsumlage* (§559, Abs. 1 BGB 2001) und in der Verpflichtung zu einer *verbrauchs- oder verursachungsabhängigen Abrechnung von Betriebskosten* (§556a BGB 2001) nieder (vgl. BT-Drs. 14/4553: 51 und 59). Dabei kam es bei der Festlegung der Höhe der Modernisierungsumlage zu Kontroversen.

Neu aufgenommen wurde schließlich der §554a BGB 2001 zur „*Barrierefreiheit*“. Er räumt Mietern das Recht ein, vom Vermieter die Zustimmung für bauliche Maßnahmen zu verlangen, die eine behindertengerechte Nutzung der gemieteten Wohnung erlaubt. Diese Neuregelung kann als Ausdruck einer veränderten Thematisierung von Behinderung und der politischen Verpflichtung gewertet werden, für eine gesellschaftliche *Integration von Behinderten* zu sorgen.

3.1.3 Neubestimmung mietrechtlicher Regelungen angesichts eines „entspannten“ Wohnungsmarktes?

Das am 1. September 2001 in Kraft getretene Mietrechtsreformgesetz hat zweifellos zu einer Vereinfachung mietrechtlicher Regelungen durch ihre systematische Zusammenfassung im BGB geführt. Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten einzelnen Veränderungen kann sicherlich auch von einer „Modernisierung“ gesprochen werden. Angesichts des asymmetrischen Kündigungsschutzes und der Regelungen von Mieterhöhungen kann aber nicht festgestellt werden, dass das Mietrecht vor dem Hintergrund regional teilweise entspannter Wohnungsmärkte zu Lasten der Mieter eingeschränkt worden ist. Den Vertragsparteien ist indes dadurch mehr Vertragsfreiheit eingeräumt worden, dass Mietsteigerungen vereinbart werden können und die bisherige Festlegung der Laufzeit von Staffell- und Indexmieten entfallen ist.

Auch nach der Reform ist deshalb von einem „sozialen Wohnungsmietrecht“ zu sprechen, das als zentrales wohnungspolitisches Instrument das Interagieren von Wohnungsnachfragern und -anbietern so strukturiert, dass der Charakter der Wohnung als „Sozialgut“ nicht negiert wird. Es ist offen und politisch umstritten (siehe dazu Kapitel 4 und 6), ob und inwieweit sich der durch die Mietrechtsreform fixierte Mieterschutz negativ auf die Wohnungsversorgung bzw. das Wohnraumangebot auswirkt. In einer

Situation, in der die öffentliche Wohnungsbauförderung im Umfang erheblich eingeschränkt worden ist, gilt dies vor allem im Hinblick auf Anreize für private Investition in den Wohnungsneubau.

3.2 Wohnungsbaurecht/Förderung des sozialen Wohnungsbaus (*Nikolaos Georgakis*)

Das Wohnungsbaurecht ist im Bereich der Objektförderung das zentrale wohnungspolitische Steuerungsinstrument in Deutschland gewesen. Seit dem 1. Januar 2002 ist es durch das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) geregelt. Es hat das II. Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familiengesetz – II. WoBauG) vom 27. Juni 1956 abgelöst und weitestgehend ersetzt. Daneben bestand und besteht weiterhin ein breites Spektrum an Gesetzen und Verordnungen, wie etwa das Wohnbindungsgesetz (WoBindG), das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG), die Neubaumietenverordnung (NMV) und die II. Berechnungsverordnung (II. BV).⁶²⁾ Zum Wohnungsbauförderungsrecht gehört im weiteren Sinne auch das Eigenheimzulagegesetz (EigZulG), mit dem die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum gefördert wird (siehe Abschnitt 3.4). Ähnlich verhält es sich mit dem Wohnungsbau-Prämiengesetz (WoPG), welches das Ansparen von Eigenkapital für die Bildung von Wohneigentum mittels Zulagen begünstigt.

Für den weiteren Verlauf der Darstellung wird das neue Wohnraumförderungsgesetz im Mittelpunkt des Interesses stehen. Mit diesem Gesetz wurden die Grundlagen für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus weitreichend geändert. Diese Änderungen sowie die damit verbundene Aufhebung des II. Wohnungsbaugesetzes, des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland, des Wohnungsbindungsgesetzes und des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen entspringen dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts vom 13. September 2001. Es wurde mit den Stimmen der rot-grünen Regierungskoalition am 22. Juni 2001 vom Deutschen Bundestag und

62) Auch wenn sich das Altschuldenhilfegesetz (AHG) auf das Wohnungsbaurecht bezieht, so kann es nicht zu Wohnungspolitik gezählt werden, da es sich vorrangig auf die Bewältigung der Altschuldenlasten der DDR bezieht. Das AHG ist indes explizit auf den Wohnbestand ausgerichtet, der in der ehemaligen DDR entstanden war und nach der Wiedervereinigung nachträglich subventioniert wurde – verbunden mit Belegungsrechten, die aufgrund des § 12 Abs. 2 AHG durch Landesvorschriften festgelegt wurden.

anschließend am 13. Juli 2001 vom Bundesrat verabschiedet. Mit dem neuen Wohnraumförderungsgesetz tritt nach Ansicht der Regierung ein „modernes Förderrecht in Kraft, mit dem der traditionelle soziale Wohnungsbau zu einer sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt“ werden soll (BMVBW 2001b).

3.2.1 Vom Wohnbaurecht zum Wohnraumförderungsgesetz

Nach der Novelle des Wohngeldrechts stellte die Reform des Wohnungsbaurechts „das wichtigste wohnungspolitische Vorhaben“ der Bundesregierung in der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags dar, so der damalige Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Kurt Bodewig (BMVBW 2001a). Im Gesetzentwurf zur Reform des Wohnungsbaurechts vom 13. März 2001 begründet die Bundesregierung ihre Initiative zum neuen Wohnraumförderungsgesetz mit den nach ihrer Ansicht zeitgemäßen Rechtsgrundlagen des sozialen Wohnungsbaus, wie sie im II. Wohnungsbaugesetz normiert waren.⁶³⁾ Diese würden „den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht“ (BT-Drs. 14/5538).

Geschichte

So umstritten das Instrument des Wohnungsbaurechts im Allgemeinen und des sozialen Wohnungsbaus im Besonderen bei den wohnungspolitischen Akteuren in den vergangenen Jahrzehnten gewesen ist, so unumstritten war die Forderung nach dessen Reform. Das II. WohnBauG stammte aus dem Jahr 1956, aus einer Zeit also, in der es darum ging, durch massiven Neubau den Wohnungsmangel der Nachkriegszeit zu bewältigen. Die außerordentlichen Wohnbauleistungen, die in dieser Zeit vollzogen wurden, waren bereits im Jahr 1950 im Ersten Wohnungsbaugesetz gebündelt worden. Das Gesetz machte die Förderung des Wohnungsbaus zur gemeinsamen Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden (vgl. §1 Abs. 1 I. WoBauG). Ziel der Förderung war es, mit Hilfe öffentlicher Mittel den drastischen „Wohnungsmangel zu beseitigen und für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen“ (II. WoBauG §1 Abs. 2).

Um Anreize für den freifinanzierten Wohnungsbau zu schaffen, wurde bereits kurz nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland die Wohnraumbewirtschaftung

63) Der Gesetzentwurf beruhte auf Vorarbeiten einer im Jahr 2000 eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe. Bevor der Gesetzentwurf dem Bundestag und anschließend dem Bundesrat zur Beratung vorgelegt wurde, übermittelte im Januar 2001 die Bundesregierung den Referentenentwurf „zur Reform der Rechtsgrundlagen des sozialen Wohnungsbaus“ den Bundesländern und Verbänden zur Stellungnahme.

von der Regierung unter Bundeskanzler Konrad Adenauer gelockert. Auf eine Förderung der privaten Wohneigentumsbildung und die Steigerung des Angebots an frei verfügbaren Wohnungen auf den Wohnungsmarkt zielte u.a. das Wohneigentumsgesetz aus dem Jahr 1951, das Wohnungsbau-Prämien-gesetz von 1952 und das 1953 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Baulandbeschaffungsgesetz. In der zweiten Legislaturperiode wurde das bereits erwähnte II. WoBauG verabschiedet, das am 29. November 1957 in Kraft trat und explizit auf Bezieher niedriger Einkommen ausgerichtet war. Wenn also davon die Rede ist, dass sich der soziale Wohnungsbau in Deutschland bewährt hat (siehe dazu die in Kapitel 4 wiedergegebenen Aussagen), dann zielt dies vor allem darauf, dass es in der Vergangenheit mit diesem Instrument gelungen ist, „Schwellenhalten einen vergleichsweise hohen Wohnstandard zu sichern“ (Interview mit dem Präsidenten des GdW, ähnlich die Interview-Aussagen im für Wohnungspolitik zuständigen bayerischen Innenministerium).

Reform von 2001

Das WoBauG ist im Laufe der Zeit mehrmals modifiziert worden. Keine Veränderung war jedoch so grundlegend, wie sie mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbau-rechts vom 13. September 2001 beschlossen wurde. Im Allgemeinen ist von den wohnungspolitischen Akteuren eine Reform diesen Zuschnitts und mit diesen Inhalten von einer sozialdemokratischen Regierung „nicht erwartet worden“ (Interview mit einem Vertreter des wohnungspolitischen Arbeitskreises der Friedrich-Ebert-Stiftung). Die Einleitung eines grundlegenden und nicht nur inkrementalen Policy-Wandel dieses innerhalb und außerhalb des Politikfelds Wohnen hoch umstrittenen Instruments begründete die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit der Einschätzung, dass längst „nicht mehr Mengenprobleme im Vordergrund der Wohnungspolitik stehen, da ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt die Wohnungsversorgung der überwiegenden Mehrheit der Haushalte gewährleistet“ (BT-Drs. 14/5538). Die Bundesregierung sah vielmehr einen Handlungsbedarf bei denjenigen Haushalten, „die aus unterschiedlichen Gründen Zugangsprobleme zum Markt haben und sich nicht selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können“ (ebenda).

Nachdem der Anteil der durch öffentliche Finanzmittel geförderten Wohnungen am gesamten Neubau kontinuierlich zurückgegangen war, hat sich auch nach der Regierungsübernahme von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 1998 der sich bereits in den 1990er Jahren deutlich abzeichnende Abschwung nicht ins Gegenteil verkehrt – er wurde sogar forciert. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, hat sich die Zahl der durch öffentliche Mittel geförderten Wohnungen von 1998 bis zum Jahr 2000 fast halbiert, während sich synchron dazu die Finanzmittel von Bund und Ländern über die verschiedenen Förderwege des sozialen Wohnungsbaus von knapp 11 auf 8,2 Mrd. Euro redu-

zierten. Nach zähen Verhandlungen mit den Bundesländern hat sich der Bund im WoFG zu einer weiteren Beteiligung an der sozialen Wohnraumförderung durch Finanzhilfen an die Länder verpflichtet „hierfür [...] mindestens 230 Mio. Euro bereitzustellen“ (BT-Drs. 14/5538: 2).

Tabelle 1 - Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau

Gegenstand der Nachweisung	Einheit	1998	1999	2000
Förderungsfälle	Anzahl	42.141	37.301	28.787
Geförderte Wohnungen	Anzahl	82.759	62.305	44.428
Finanzierungsmittel	Mill. EUR	13.197	10.976	8.194

(Quelle: Statistisches Bundesamt 2002)

Zwar bekennt sich die Bundesregierung im Entwurf zum Wohnraumförderungsgesetz gleich im ersten Satz zum sozialen Wohnungsbau, der „ein wesentliches Element einer sozial verantwortlichen Wohnungspolitik“ (BT-Drs. 14/5538: 30) darstelle, aber nur einen Satz weiter wird die Feststellung getroffen: „Die Aufgaben des sozialen Wohnungsbaus haben sich jedoch im Laufe der Zeit gewandelt“ (BT-Drs. 14/5538: 30). Aus diesem Grund soll das neue Wohnraumförderungsgesetz weiterhin Haushalte unterstützen, die sich aus eigener Kraft nicht mit angemessenem Wohnraum versorgen können und zugleich einen „Beitrag zur Lösung der Probleme [leisten], die sich aus der Konzentration benachteiligter Haushalte in bestimmten Wohngebieten ergeben“ (BT-Drs. 14/5538: 1). Nach Ansicht der Bundesregierung geht es in der deutschen Wohnungspolitik in erster Linie nicht mehr darum, Wohnraum zu schaffen, sondern Wohnraum zu sichern. Dem widerspricht keineswegs, dass dem Erhalt des vorhandenen Sozialwohnungsbestandes weiterhin eine „erhebliche Bedeutung“ (BT-Drs. 14/5538: 2) beigemessen werden soll. Den traditionellen Wohnungsbau zu einer sozialen Wohnraumförderung weiterzuentwickeln bedeutet, statt der bisherigen Fokussierung auf die Neubauförderung, künftig den vorhandenen Wohnungsbestand zur Wohnraumversorgung besser zu nutzen. Und da in der Regel der Erhalt des Bestands günstiger ist als das Errichten von Neubauten, ist ersterer „besonders geeignet für Haushalte mit geringer Mietzahlungsfähigkeit. Auf diesem Wege können Bürger eine preiswerte Wohnung bekommen, ohne dass sie neu gebaut werden muss“ (vgl. BT-Drs. 14/5538: 1). Um den Wandel vom „sozialen Wohnungsbau zu einer sozialen Wohnraumförderung“ zu vollziehen, beabsichtigt die Bundesregierung mit dem Wohnraumförderungsgesetz (vgl. BT-Drs. 14/5538: 1)

- eine Neubestimmung der Zielgruppe der Förderung,

- eine Bestandsorientierung der Förderung,
- die Schaffung eines flexiblen und effizienten Förderinstrumentariums,
- die Stärkung des kosten- und flächensparenden Bauens,
- einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der „Sozialen Stadt“ sowie
- eine durchgreifende Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung.

Bei alledem ist die Einschätzung der Bundesregierung (wie auch anderer Akteure; siehe dazu Kapitel 4) maßgeblich gewesen, dass sich die Wohnraumförderung in Deutschland zukünftig „vor dem Hintergrund eines im Wesentlichen funktionsfähigen Wohnungsmarktes“ (BT-Drs. 14/5538: 2) abspielen wird. Vor diesem Hintergrund haben „staatliche Maßnahmen der Wohnungsbauförderung – künftig: soziale Wohnraumförderung – den Zweck, Haushalte, deren Wohnraumversorgung nicht oder nicht angemessen durch den Wohnungsmarkt sichergestellt werden kann, durch die Förderung von Mietwohnraum und durch die Förderung der Bildung von Wohneigentum zu unterstützen“ (BT-Drs. 14/5538: 2).

Einen wichtigen Beitrag dazu soll vor allem die erstmals gesetzlich geregelte Möglichkeit zum Abschluss von Kooperationsverträgen zwischen Wohnungsunternehmen und Städten, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Stellen leisten (vgl. BT-Drs. 14/5538: 38). Ohnehin sieht die Bundesregierung angesichts regional stark ausdifferenzierter Wohnungsmärkte Städte und Gemeinden als „besonders geeignet, Verantwortung für die örtliche Wohnungspolitik zu übernehmen“ (vgl. BT-Drs. 14/5538: 38). Aus diesem Grund ist ein Ziel des WoFG die Stärkung der Kommunen im Bereich des Politikfelds Wohnen.

Die Frage, inwieweit und in welcher Form diese Ziele in das neue Wohnraumförderungsgesetz eingeflossen sind, und ob wir es hier tatsächlich mit einer veränderten Instrumentenlogik zu tun haben, wird im folgenden Abschnitt thematisiert.

3.2.2 Regelungsstrukturen des Wohnraumförderungsgesetzes

Das Wohnraumförderungsgesetz regelt nach §1 Abs. 1 „die Förderung des Wohnungsbaus und anderer Maßnahmen zur Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum, einschließlich genossenschaftlich genutzten Wohnraums, und bei der Bildung von selbstgenutztem Wohnraum (soziale Wohnraumförderung)“. Als Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung bestimmt das WoFG in §1 Abs. 2 diejenigen Haushalte, „die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.“ Im gleichen Absatz (zweiter Satz) wird dies präzisiert, indem der Gesetzgeber hier die Förderung von Mietwohnraum und zur Bil-

dung selbst genutzten Wohneigentums insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen sowie für Familien und andere Haushalte mit Kindern, für Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen in den Mittelpunkt stellt. Im Gegensatz zum II. WoBauG geht es also nicht mehr um die „besondere Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt“ sind (vgl. §1 Art. 1 II WoBauG).

Fördergegenstände

Als *Fördergegenstände* definiert das WoFG (nach §2 Art. 1)

- den Wohnungsbau, einschließlich des erstmaligen Erwerbs des Wohnraums innerhalb von zwei Jahren nach Fertigstellung (Ersterwerb),
- die Modernisierung von Wohnraum,
- den Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum und
- den Erwerb bestehenden Wohnraums, wenn damit die Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum durch Begründung von Belegungs- und Mietbindungen oder bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum erfolgt.

Die Förderung erfolgt (gemäß WoFG §2 Art. 2) durch

- die Gewährung von Fördermitteln, die aus öffentlichen Haushalten oder Zweckvermögen als Darlehen zu Vorzugsbedingungen, auch zur nachstelligten Finanzierung, oder als Zuschüsse bereitgestellt werden,
- die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie
- die Bereitstellung von verbilligtem Bauland.

Durchführung

Für die Durchführung des WoFG sind Bund, Länder und Gemeinden sowie Gemeindeverbände zuständig. Die Länder führen gemäß §3 Abs. 2 die soziale Wohnraumförderung als eigene Aufgabe durch. Sie legen das Verwaltungsverfahren fest, soweit das WoFG keine Regelungen trifft. Darüber hinaus sollen die Länder, wie im folgenden Abschnitt über die Einkommensgrenzen gezeigt wird, „bei der sozialen Wohnraumförderung die wohnungswirtschaftlichen Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen“ (§3 Abs. 3) können.

Wie die Bundesregierung in ihrer Begründung des Wohnraumförderungsgesetzes hervorgehoben hat, muss sich die „künftige soziale Wohnraumförderung [...] – wie andere soziale Unterstützungsleistungen auch – auf diejenigen konzentrieren, die sich aus eigener Kraft nicht mit angemessenem Wohnraum versorgen können und staatlicher Unterstützung bedürfen“ (BT-Drs. 14/5538: 35). Zur Eingrenzung des betreffenden Kreises wurden im §9 WoFG *haushaltsbezogene Einkommensgrenzen* festgelegt. Diese sind in Tabelle 2 wiedergegeben.

Tabelle 2 - Einkommensgrenzen im WoFG

	§9 WoFG (bundesgesetzlicher Basiswert)		Freistaat Bayern	
	Einkommensgrenze	Entspricht einem jährlichen Bruttoeinkommen von etwa	Einkommensgrenze	Entspricht einem jährlichen Bruttoeinkommen von etwa
1-Personen-Haushalt	12.000	18.100	15.600	23.200
2-Personen-Haushalt	18.000	26.700	23.400	34.400
3-Personen-Haushalt	22.600	33.200	29.380	42.900
4-Personen-Haushalt	27.200	39.800	35.360	51.500
5-Personen-Haushalt	31.800	46.400	41.340	60.000
<i>zuzüglich:</i>				
für jeden weiteren Haushaltsangehörigen	4.100	5.850	5.330	7.610
für jedes weitere Kind, das Haushaltsangehöriger ist	500	710	650	920
<i>zuzüglich Freibeträge für Schwerbehinderte⁶⁴⁾</i>	4.500	6.420	5.850	8.350
für junge Ehepaare ⁶⁵⁾	4.000	5.710	5.200	7.420
für Alleinerziehende ⁶⁶⁾	600	850	780	1.100

(Quelle: BSI 2001: 33)

Die Landesregierungen sind befugt, durch Rechtsverordnung die in §9 Abs. 2 WoFG aufgeführten Einkommensgrenzen den örtlichen und regionalen wohnungswirt-

64) Bei einem Grad der Behinderung von 100% (oder 80%, wenn häuslich pflegebedürftig).

65) Bis zum Ablauf des fünften Kalenderjahres nach Eheschließung, wenn keiner der Ehegatten zum Zeitpunkt der Antragstellung das 40. Lebensjahr vollendet hat.

66) Für jedes Kind unter 12 Jahren, wenn die/der Alleinerziehende erwerbstätig ist.

schaftlichen Verhältnissen anzupassen.⁶⁷⁾ Das Gesetz nennt einschränkend drei allerdings sehr allgemein gefasste Bedingungen, die solche Abweichungen rechtfertigen können. Abweichungen sind danach zulässig, wenn sie „1. zur Berücksichtigung von Haushalten mit Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung, 2. im Rahmen der Förderung von selbst genutztem Wohneigentum oder 3. zur Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ (§9 Abs. 3) beitragen.

Einkommengrenzen

Dies bedeutet, dass die Einkommengrenze nach §9 Abs. 2 WoFG für einen Einpersonenhaushalt 12.000 und für einen Zweipersonenhaushalt 18.000 Euro beträgt, aber für Haushalte der gleichen Größe beispielsweise in Bayern 15.600 bzw. 23.400 Euro.

Die Kriterien für die Berechnung des zu berücksichtigenden Einkommens sind in §§ 20 bis 24 WoFG festgelegt. Maßgeblich ist das Einkommen, das in den kommenden 12 Monaten ab Antragstellung zu erwarten ist, wobei zur Orientierung grundsätzlich das Einkommen der letzten 12 Monate herangezogen wird. In §21 wird sehr detailliert geregelt, was als Bruttoeinkommen, also der Summe aller positiven Einkünfte im Sinne des §2 Abs. 1, 2 und 5a Einkommensteuergesetz (EStG), zu berücksichtigen ist.⁶⁸⁾ Ferner können vom Gesamteinkommen des Haushalts gemäß §24 WoFG verschiedene Frei- und Abzugsbeträge abgerechnet werden (siehe Tabelle 2).

Gemäß §18 WoFG sind folgende Personen einem Haushalt als zugehörig anzuerkennen, wenn sie miteinander eine Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft führen:⁶⁹⁾

67) Dies entsprach jedoch bereits vor dem Inkrafttreten des WoFG der gängigen Praxis der sog. vereinbarten Förderung und „ermöglicht einen zielgerichteten Einsatz von Fördermitteln“ (BT-Drs. 14/5538: 35).

68) So können beispielsweise der volle Betrag der Renten- und Versorgungsbezüge, Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit, Einkommen nach § 40 a EStG (325 Euro-Verträge), das volle Einkommen aus Kapitalvermögen (ohne Berücksichtigung des Sparerfreibetrags) und Entgeltersatzleistungen (z. B. Arbeitslosen-, Kranken-, Schlechtwettergeld) mitgerechnet werden. Kinder- und Wohngeld werden hingegen nicht dem jeweiligen Einkommen angerechnet.

69) Auch bei der Frage, welche Personen zu einem Haushalt gezählt werden, existieren in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Regelungen, auf die hier nicht eingegangen wird.

- der Antragsteller, der Ehegatte, der Lebenspartner (nach dem Lebenspartnerchaftsgesetz)⁷⁰⁾ und der Partner einer sonstigen auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft sowie
- deren Verwandte in „gerader Linie“ (z. B. Eltern, Kinder und Enkel) und „zweiten Grades in der Seitenlinie“ (z. B. Geschwister), Verschwägerte in gerader Linie und zweiten Grades in der Seitenlinie sowie Pflegekinder ohne Rücksicht auf ihr Alter und Pflegeeltern.⁷¹⁾

In §10 Abs. 1 WoFG ist geregelt, dass den Beziehern niedriger Einkommen ein *Wohnen nur nach bestimmten Maßgaben* ermöglicht werden soll. Im Grundsatz gilt, dass „die Größe der zu fördernden Wohnung [...] entsprechend ihrer Zweckbestimmung angemessen sein [muss]“. Allerdings ist „Besonderheiten bei Maßnahmen im Gebäudebestand und bei selbst genutztem Wohneigentum sowie besonderen persönlichen oder beruflichen Bedürfnissen von Haushaltsangehörigen und einem nach der Lebenserfahrung in absehbarer Zeit zu erwartenden zusätzlichen Raumbedarf Rechnung zu tragen“ (§10).

Förderungsempfänger

Empfänger der Förderung ist nach dem WoFG „bei Maßnahmen des Wohnungsbaus und der Modernisierung derjenige, der das Bauvorhaben für eigene oder fremde Rechnung im eigenen Namen durchführt oder durch Dritte durchführen lässt (Bauherr)“ (§11 Abs. 1). Entscheidend jedoch ist beim §11 des WoFG der zweite Absatz. Hier wird geregelt, dass, soweit Fördermittel an einen Bauträger vergeben werden, die Vergabe mit der Auflage zu verbinden ist, „dass der Bauträger den geförderten Wohnraum zu angemessenen Bedingungen dem Erwerber alsbald zur Selbstnutzung überträgt.“

Da nicht für jedes Vorhaben Fördermittel gezahlt werden, existieren Kosten- und Größengrenzen. Die einzelnen Länder legen dabei unterschiedliche Vorgaben fest, die bei den Kosten regionale Unterschiede berücksichtigen können. Daneben gibt es teil-

70) Aufgrund der Tatsache, dass das WoFG nicht zeitgleich in allen Bundesländern umgesetzt wurde, konnten die Fördermöglichkeiten für Antragsteller bundesweit nicht einheitlich verbessert werden.

71) Ferner können bei einem Antrag auf Förderung auch Personen zum Haushalt eingerechnet werden, die „alsbald in den Haushalt aufgenommen werden sollen“ (§ 18 Abs. 1), also auch ungeborene Kinder, deren Geburt (nach ärztlicher Bescheinigung) innerhalb von 6 Monaten ab Antragstellung erwartet wird.

weise sehr detaillierte bautechnische Bestimmungen, die über die Förderung mitentscheiden.

Abschaffung der Kostenmiete

Mit dem Inkrafttreten des WoFG wurde auch die *Kostenmiete* abgeschafft. Die Kostenmiete war mit dem II. WoBauG vom 1. Juli 1956 eingeführt worden und implizierte eine Preisbindung. Sie beruhte auf der Regelung, dass die aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsrechnung (nach den Vorschriften in §§ 8a und b WoBindG) ermittelte Miete nicht höher sein durfte als die Kosten, die zur Deckung der laufenden Aufwendungen der „Wirtschaftseinheit“ Wohnung tatsächlich anfielen (vgl. II. WoBauG §. 72 Abs. 1). Nach §8 WoBindG stellte die Kostenmiete die Höchstmiete für die Überlassung einer öffentlich geförderten Wohnung dar.⁷²⁾ Für den Fall einer Überschreitung dieser Grenze sah das Gesetz eine Annullierung des Vertragsverhältnisses sowie die volle Rückerstattung der erhaltenen Leistungen an die öffentliche Hand vor.⁷³⁾

Das WoFG verzichtet ferner auf die bisherige Unterscheidung in mehrere *Förderwege*. Statt dessen legen künftig die Bundesländer die Einzelheiten der Förderung fest.⁷⁴⁾ Maßgeblich sind dabei die Bestimmungen der Förderzusage, „unterstützt von – sich auf das Wesentliche beschränkenden – bundesrechtlichen Durchführungs- und Sicherungsinstrumenten“ (BT-Drs. 14/5538: 2). Entscheidend ist, dass die Mietpreisbindung nach dem WoFG durch die Festlegung der höchstzulässigen Miete und der Bindungsdauer in der Förderzusage erfolgt.

Für den bis zum Jahresbeginn 2002 geförderten Wohnraum bleibt es dagegen bei der alten Kostenmiete sowie der nach dem alten Recht begründeten Bindungsdauer und

72) Die Abschaffung der Kostenmiete hatte sich aber bereits in den Jahren zuvor angekündigt. So wurde nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 die Kostenmiete nicht in die neuen Bundesländer übertragen.

73) Darüber hinaus konnte der Mieter Auskunft über Ermittlung der Kostenmiete verlangen, die erstmalig aufgrund der Wirtschaftlichkeitsrechnung bei der Bewilligung staatlicher Förderungsgelder angestellt wurde. Eine Erhöhung der Miete bedurfte der Genehmigung durch die Bewilligungsbehörde.

74) Auch bei der Regelung der Fehlbelegungsabgabe, die von Mietern zu leisten ist, deren Gesamteinkommen keine Mietsubventionierung mehr durch öffentliche Gelder rechtfertigt, sind den Ländern Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt worden. So plante etwa Berlin zum 1. November 2002 die Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe, während das Bundesland Hessen weiterhin an derselben festhalten will.

den bestehen Belegungsbindungen. Damit soll der vorhandene Bestand an Sozialwohnungen gesichert bleiben.⁷⁵⁾

Neuregelungen beim Altbestand

Ungeachtet dessen unterliegt auch der Altbestand erheblichen Neuregelungen. So sind die für die Berechnung der zulässigen Miete zu berücksichtigenden Pauschalen für Instandhaltung und Verwaltung angehoben worden. Dementsprechend kann jetzt die Miete durch schriftliche Erklärung erhöht werden. Die Pauschalen sind nun an den Preisindex für die Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte in Deutschland gekoppelt und erhöhen sich zum 1. Januar 2005 und danach zum 1. Januar jedes nachfolgenden dritten Jahres. Die ansatzfähigen Instandhaltungskosten werden wie bisher in drei Baualtersgruppen geregelt, die jedoch künftig *dynamisch* ausgestaltet sind. Gleichzeitig wird damit die Pauschale für Instandhaltungskosten künftig nicht nur durch die Indexierung, sondern bei Modernisierung auch durch ein Aufsteigen vorhandener Wohnungen in eine andere Baualtersgruppe angepasst.

Der Gesetzgeber hat mit dem WoFG die Handlungsmöglichkeiten der Wohnungswirtschaft dadurch erweitert, dass eine Freistellung von Belegungsbindungen erfolgen kann, wenn entweder ein *Belegungsrecht* für Ersatzwohnungen eingeräumt oder finanzieller Ausgleich geleistet wird. Ein hohes Maß an Flexibilität soll außerdem durch Vereinbarungen zur Übertragung und Änderung von Belegungs- und Mietbindungen oder durch sonstige Kooperationsvereinbarungen erreicht werden.

Kooperationsverträge

Kooperationsverträge sind eine der Besonderheiten im WoFG. Im dritten Abschnitt des Gesetzes werden erstmals Regelungen benannt, die Kooperationsverträge zwischen Städten, Gemeinden und Wohnungsunternehmen ermöglichen. Diese Abkommen sollen nach den Vorstellungen des Gesetzgebers einen Beitrag zur „Unterstützung von Maßnahmen der sozialen Wohnraumversorgung einschließlich der Verbesserung

75) Die Bundesregierung wies ausdrücklich darauf hin, dass sie in dieser Frage den Forderungen aus der Wohnungswirtschaft, die Kostenmiete auch im Bestand abzuschaffen, nicht entsprochen habe, um, wie es aus dem BMVBW hieß, die „minimalen Mietpreisvorteile“ zu erhalten und „flächendeckende Mieterhöhungen zu verhindern“ (vgl. BMVBW 2001b). Der Interviewpartner vom wohnungspolitischen Arbeitskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung kritisierte hingegen, dass die allgemein „bemerkenswerte“ Reform des Wohnungsbaurechts „auf halbem Wege stehen bleibt, weil sie [über die Kostenmiete d.V.] den Status quo für den sozialen Wohnungsbau festschreibt.“

der Wohnverhältnisse sowie der Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ (§14 Abs. 1) leisten. In die Vereinbarungen können – falls diese davon unmittelbar betroffen sind – „öffentliche und private Träger sozialer Aufgaben und andere mit der Durchführung des Kooperationsvertrags Beauftragte“ (§14 Abs. 2) einbezogen werden.⁷⁶⁾ Die im WoFG gemachten Vorgaben können als eine Aufforderung zu einer intensiveren Nutzung dieses Instruments verstanden werden, da sie Partnern einen Handlungsrahmen „in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages“ (BT-Drs. 14/5538: 38) bieten.

Als mögliche Gegenstände von Kooperationsverträgen nennt das Gesetz in §15 Abs. 1 sowohl

- die Begründung oder Verlängerung von Belegungs- und Mietbindungen an Wohnraum, als auch
- die Übernahme von Bewirtschaftungsrisiken sowie die Übernahme von Bürgschaften für die Erbringung von Nebenleistungen der Mieter,
- die Aufhebung oder Änderung von Belegungs- und Mietbindungen an Wohnraum, soweit dies mit §§ 30 und 31 WoFG (Freistellung von Belegungsbindungen und Übertragung von Belegungs- und Mietbindungen) vereinbar ist,
- die Übernahme von wohnungswirtschaftlichen, baulichen und sozialen Maßnahmen, insbesondere von solchen, die zur Verbesserung des Wohnumfelds, der Behebung sozialer Missstände beitragen, und der Quartiersverwaltung sowie
- die Überlassung von Grundstücken und Räumen, insofern sie die Erfüllung der im Kooperationsvertrag festgehaltenen Zwecke verfolgen.

76) Das Gesetz greift dabei auf eine bestehende und nach Ansicht der Bundesregierung bewährte Praxis zurück, da bereits vor dem 1. Januar 2002 die unterschiedlichsten Formen von Kooperationsverträgen zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen geschlossen wurden. In der Begründung zur Reform des Wohnungsbaurechts wird in diesem Zusammenhang auf wissenschaftliche Studien verwiesen, so etwa auf den Bericht des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung in Bochum (vgl. BBR 2000a) sowie auf den Werkstattbericht der Schader-Stiftung (2000) in Darmstadt über „Wohnraumbeschaffung durch Kooperation“ (vgl. Schader-Stiftung 2000). Diese Studien könnten verdeutlichen, „in welcher vielfältiger Weise durch kooperatives Zusammenwirken auch auf der Grundlage von Verträgen ein wesentlicher Beitrag zur Versorgung von Haushalten mit dringendem Wohnungsbedarf geleistet werden kann“ (BT-Drs. 14/5538: 38).

Kooperationsverträge könnten dazu geeignet sein, die Wohnraumversorgung bedarfsorientiert zu steuern und kurz- bis mittelfristig zu steigern. Damit findet ein zentrales Anliegen des WoFG Anwendung: die Wohnraumversorgung benachteiligter Haushalte zu gewährleisten und dabei den nicht oder nicht mehr gebundenen Wohnungsbestand stärker einbeziehen. Genauer betrachtet zielen Kooperationsverträge allerdings nicht vorrangig oder nicht nur auf die in §2 WoFG genannten Fördergegenstände, d.h. den Wohnraum selbst, sondern auch auf das Wohnumfeld und seine Gestaltung ab.

In §3 Abs. 1 WoFG wird hervorgehoben, dass „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe dieses Gesetzes bei der sozialen Wohnraumförderung“ zusammenwirken. Die angestrebte Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden umriss die Bundesregierung in ihren Erläuterungen zum „Entwurf eines Gesetzes des Wohnungsbaurechts“ vom 13. März 2001. Danach soll „jede dieser Ebenen entsprechend ihrer Funktion und Rolle ihren Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung“ leisten, wofür „das Gesetz den Rahmen für ein koordiniertes Handeln der drei Ebenen zu Gunsten der sozialen Wohnraumförderung schafft“ (vgl. BT-Drs. 14/5538: 42).

Belange der Gemeinden

Gleichzeitig fordert das WoFG die Länder auf, bei der „sozialen Wohnraumförderung die wohnungswirtschaftlichen Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände [zu] berücksichtigen“ (§3 Abs. 3). Dies gelte insbesondere dann, wenn sich eine Gemeinde an der Förderung beteiligt - etwa mit eigenen finanziellen Mitteln oder der Bereitstellung von verbilligtem Bauland.⁷⁷⁾ Im Wesentlichen zielt der zweite Satz in §3 Abs. 3 aber darauf ab, die Kommunen, „in die Entscheidungsprozesse stärker einzubinden“, da diese „in der Regel über detaillierte Kenntnisse der örtlichen Versorgungslage haben“ (BT-Drs. 14/5538: 42).

Konzepte zur sozialen Wohnraumversorgung

Um dieses Wissen über die jeweilige Marktlage und die örtlichen Anforderungen an die Wohnraumversorgung stärker in die soziale Wohnraumförderung einfließen zu lassen, *können* die Länder (nach §3 Abs. 3) als Grundlage für eine Förderzusage, eine von einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband zu beschließendes *Konzept zur*

77) Darüber hinaus haben nach §3 Abs. 4 WoFG die Gemeinden und Gemeindeverbände die Möglichkeit, „mit eigenen Mitteln eine Förderung nach diesem Gesetz und den hierzu erlassenen landesrechtlichen Vorschriften durchführen, soweit nicht im Übrigen Landesrecht entgegensteht.“

sozialen Wohnraumversorgung (kommunales Wohnraumversorgungskonzept) heranziehen (vgl. §3 Abs. 3).⁷⁸⁾

Als Kann-Formulierung hat dies allerdings keinen verpflichtenden Charakter für die Länder. Es obliegt allein der Entscheidung der Länder, „ob und wieweit hiervon Gebrauch gemacht wird“ (BT-Drs. 14/5538: 42). Das WoFG legt im Übrigen auch keine Mindestanforderungen an ein Wohnraumversorgungskonzept fest, die es bei der Erstellung eines solchen zu berücksichtigen gelte. Zu erwähnen ist schließlich noch, dass es bei der Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten sowohl zu einer Zusammenarbeit zwischen Ländern und Kommunen als auch zwischen Gemeinden und Wohnungsunternehmen kommen soll (NHST 2003: 7).

3.2.3 Neue Elemente in der Wohnraumförderung

Mit der Bestandorientierung und der Neubestimmung der Zielgruppe in der Wohnraumförderung, der Stärkung des kosten- und flächensparenden Bauens und der Einführung von Kooperationsverträgen sind mit dem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts innovative Elemente in das Instrumentarium der Wohnraumförderung geschaffen worden. Ihre Wirkungen werden sich jedoch erst nach einer Phase der Umsetzung evaluieren lassen. Der Bund hat mit dem neuen WoFG den Kommunen und Ländern Instrumente zu einem flexibleren Umgang mit den regional sehr unterschiedlichen Problemlagen am Wohnungsmarkt an die Hand gegeben. Neben den Ausgestaltungsformen der landespolitischen Förderbedingungen könnte die Ausarbeitung (sowohl in Form als auch im Inhalt) von Wohnraumversorgungskonzepten in den einzelnen Kommunen bedeutsam werden, die in Zusammenarbeit mit wohnungspolitischen Akteuren entstehen sollen. Entscheidend dürfte dabei die Frage sein, inwieweit die vom Gesetz geregelte Möglichkeit zu Kooperationen zwischen öffentlichen Akteuren (Kommunen) und Wohnungsunternehmen in der Praxis Anwendung findet und in welcher Weise der gesetzliche Gestaltungsspielraum situativ genutzt wird.

78) Damit ist zumindest formal eine zentrale Forderung des Deutschen Städtetages in das Gesetz eingeflossen, nach der die Bundesregierung aufgefordert wurde, „die Entscheidungsspielräume und Eigenverantwortung der Städte und Gemeinden im Rahmen der geplanten Novelle [der sozialen Wohnraumförderung; d. Verf.] zu erweitern und zu stärken“ (Pressemitteilung des Deutschen Städtetages vom 24. Mai 2000).

3.3 Wohngeld (Nikolaos Georgakis)

3.3.1 Entwicklung des Wohngeldes

Das Wohngeld ist auf die finanzielle Unterstützung von Haushalten ausgerichtet, die sich nicht eigenständig mit angemessenen, familiengerechten Wohnraum versorgen können – im ökonomischen Sinne also nicht marktfähig sind.⁷⁹⁾ Bei Wohngeldleistungen ist zu unterscheiden zwischen dem Tabellenwohngeld (siehe Abschnitt 3.3.3) und dem pauschalisierte Wohngeld, das Empfänger von Sozialhilfe und der Kriegsopferversorge erhalten können (siehe Abschnitt 3.3.4). Beide Wohngeldleistungen werden als

- Mietzuschuss für Mieter einer Wohnung (oder eines Zimmers) oder als
- Lastzuschuss für Eigentümer eines Eigenheimes oder Eigentumswohnung

gezahlt. Als Pendant zum sozialen Wohnungsbau, der staatlichen Objektförderung, fungiert das Wohngeld als zentrales Instrument der Subjektförderung. Gleichzeitig gilt es seit nun fast vierzig Jahren als das unumstrittenste, weil „treffsicherste“ Instrument der deutschen Wohnungspolitik.⁸⁰⁾

Dieser Konsens lässt sich mit einer in Deutschland verbreiteten ordnungspolitischen Vorstellung erklären, bei der „eine Priorität zugunsten externalisierender Lösungen sozialer Probleme [dominiert] – mit anderen Worten: eine Vermutung dafür, soziale Probleme mit Hilfe besonderer Sozialleistungssysteme zu lösen, und eine Vermutung dagegen, soziale Probleme durch die soziale Veränderung vorfindlicher Rechtsverhältnisse zu lösen“ (Zacher 2001: 398). Dadurch haben Steuerungsinstrumente, die etwa über Preisbindungen oder die Festlegungen von Vertragsbedingungen (z. B. soziales Mietrecht) den Markt zu regulieren suchen, politisch nur eine komplementäre oder vorübergehende Bedeutung erringen können. Das Wohngeld steht hingegen für eine „zentrale

79) Vgl. § 1 Abs. 1 im Wohngeldgesetz idF der Bekanntmachung vom 2. Januar 2001 (BGBl I, S. 2), sowie Abschnitt 3.3.2 in diesem Kapitel. Was vom Gesetzgeber und im Allgemeinen unter angemessen und familiengerechten Wohnen verstanden wird, soll im Folgenden noch genauer erläutert werden.

80) Wie unumstritten dieses Instrument ist, wurde auch in unseren Experteninterviews deutlich (siehe dazu Kapitel 6).

Technik der sozialen Politik“ (Zacher 2001: 398) in Deutschland – nämlich die, über „ökonomische Intervention“ (Kaufmann 2002: 125), d.h. über Transferzahlung, das sozialpolitische Ziel einer bedarfsbezogenen Wohnraumversorgung zu erreichen.

Geschichte

Die historischen Ursprünge des Wohngelds liegen in die Zeit der Wohnungszwangswirtschaft der dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts, konkret in der Verordnung über Mietbeihilfen vom 30. März 1938 (vgl. Schwerz 2001: 17). Deutlicher werden die Ansätze nach dem Zweiten Weltkrieg, als angesichts einer angespannten Wohnungsmarktlage finanzschwache Haushalte mit Transferzahlungen unterstützt wurden. Die Unterstützungszahlungen waren u.a. im Ersten Bundesmietengesetz (I. BMG) aus dem Jahre 1955 und im Gesetz zur Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen von 1960 sowie im II. WoBauG festgeschrieben. Damit sollte der bereits Ende der 1960er forciert betriebene Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und die zwangsläufig damit verbundenen, im I. BMG vorausgesehenen und zugelassenen Mietssteigerungen sowohl politisch ermöglicht, als auch finanziell ausgeglichen und sozial abgefedert werden (vgl. Schwerz 2001: 17).

Das Erste Wohngeldgesetz (I. WoGG) trat schließlich am 1. April 1965 in Kraft und ging über den Ansatz der bloßen Mietbeihilfe hinaus. Wohngeld wurde nicht mehr länger als Ausgleich von Mieterhöhungen gewährt, sondern sollte „ein Mindestmaß an Wohnraum wirtschaftlich sichern“ (vgl. Schwerz 2001: 17). Gleiches gilt auch beim Lastenzuschuss, der im Rahmen des Wohnbeihilfegesetzes (WohnbeihG) zunächst nur gewährt wurde, wenn sich das Familieneinkommen der Besitzer eigengenutzter Eigenheime um das im gesetzlichen Rahmen vorgesehene Maß verringerte und die Belastung in Folge dessen nicht mehr zu tragen war. Der Lastenzuschuss, so wie er im I. WoGG geregelt wurde, sollte über die besonderen Härtefälle hinaus Anwendung finden und somit ebenfalls bei selbstgenutztem Eigentum ein Mindestmaß an Wohnraum sichern.⁸¹⁾

Diese Unterstützungsleistung wurde im Zweiten Wohngeldgesetz vom 14. Dezember 1970 weiterentwickelt und konkretisiert, in dem der nun ausgeweitete Zweck des Wohngeldes zur „Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ erstmalig festgeschrieben wurde.⁸²⁾ Darüber hinaus leitete diese Reform „den Übergang von der reinen Objektfinanzierung zu der gerechteren und volkswirtschaftlich eher vertretbaren subjektiven Finanzierungsmethode im Wohnungsbau ein, damit auch die Wohnungsbau-

81) Mehr über den Lastenzuschuss im Abschnitt 3.3.2 .

82) Die im Folgenden zitierten Paragraphen beziehen sich, wenn nicht anders gekennzeichnet, ausschließlich auf das WoGG idF vom 2. Januar 2001.

finanzierung den Ordnungsprinzipien der Marktwirtschaft entspricht“ (Schwenz 2001: 18).

Der sozialpolitische Charakter des WoGG wurde im Jahr 1976 durch seine Einbindung als besonderer Teil im Ersten und am 1. Juli 1983 im Zehnten Buch des Bundessozialgesetzbuches (SGB X) untermauert. Seitdem gab es noch eine Reihe weiterer Gesetzesnovellen zur Weiterentwicklung des WoGG, vor allem aber zur Anpassung an die allgemeine Miet- und Einkommensentwicklung, auf die noch einzugehen sein wird.

Mit dem Einigungsvertrag wurde zum 1. Januar 1991 u.a. auch das Wohngeldrecht in den neuen Bundesländern eingeführt – nach kurzer Zeit jedoch wieder ausgesetzt. Es stellte sich schnell heraus, dass die Vorschriften des WoGG den besonderen Gegebenheiten im Beitrittsgebiet nicht gerecht wurden. Aus diesem Grund galt für den Zeitraum vom 1. Oktober 1991 bis 31. Dezember 1996 das Sonderwohngeldgesetz (WoGSoG); zunächst einmal, um die Mietenreform und die damit verbundene Erhöhung der Grundmieten umzusetzen und durch ein vorübergehendes vereinfachtes Verfahren der Wohngeldgewährung der damals noch im Aufbau befindlichen Verwaltung „die Möglichkeit zu geben, ihre Aufgaben auch unter den erschwerten Bedingungen erfüllen zu können“ (Schwenz 2001: 18). Seit dem 1. Januar 1997 gilt das WoGG für das gesamte Bundesgebiet.⁸³⁾

Die Novelle von 2001

Die nächste Reform des Wohngeldes wurde im Rahmen des Haushaltssanierungsgesetzes (HSanG Art. 13-15 sowie 33) im Jahre 1999 durchgeführt (vgl. BT-Drs. 14/1523), bevor eine grundlegende Neufassung durch die Änderungen des Wohngeldgesetzes (BGBl I 1970, 1637) zum 2. Januar 2001 erfolgte.

Diese Reform, die im Mittelpunkt der folgenden Betrachtungen steht, war ein zentrales Anliegen der rot-grünen Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder. Bereits vor der Bundestagswahl hatten Politiker aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen eine Reform des WoGG gefordert, war das Wohngeld doch seit dem 1. Oktober 1990

83) Besondere Übergangsregelungen gelten in den neuen Bundesländern jedoch weiterhin für a) den Wegfall des erhöhten Pauschalabzugs und des gesonderten Einkommensfreibetrages, b) den Wegfall von Sonderregelungen beim besonderen Mietzuschuss für Empfänger von Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge, c) Übergangsregelungen bei Bewilligungsbescheiden, die in das Jahr 2002 hinreichen und d) einen Härteausgleichsbetrag sowie bei rückwirkender Erhöhung von Wohnkosten, wie z. B. durch die erste gesamtdeutsche Mietstufenzuordnung von Gemeinden und Kreisen (vgl. Schwenz 2001, BMVBW 2001: 5).

nicht mehr angepasst worden⁸⁴⁾, während im gleichen Zeitraum die privaten Lebenshaltungskosten um 19% und die Mieten im Durchschnitt um 33% gestiegen waren.⁸⁵⁾ Nach der gewonnenen Wahl des Jahres 1998 schrieben SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Koalitionsvertrag unter Kap. 8 fest: „Wir wollen mehr bezahlbare Wohnungen und mehr Lebensqualität in unseren Städten und Gemeinden.“ Um das zu erreichen, wurde „eine gesamtdeutsche Wohngeldreform“ angekündigt, die „das Wohngeld unter Berücksichtigung der Miet- und Einkommensentwicklung treffsicherer und familiengerechter gestaltet.“⁸⁶⁾ Weitere Änderungen im besagten Reformgesetz, die in den folgenden Seiten ausführlich dargestellt werden sollen, waren u.a.

- die Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen dem besonderen Mietzuschuss für Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorgeempfänger (dem pauschalierten Wohngeld) und dem allgemeinen Wohngeld (dem Tabellenwohngeld),
- die Vereinheitlichung des Wohngeldrechts in den alten und neuen Bundesländern mit der Schaffung der Voraussetzungen für eine gesamtdeutsche Mietstufenordnung,
- die Anpassung der Vorschriften zur Einkommensermittlung beim allgemeinen Wohngeld an die Regelung im allgemeinen Wohnungsbaurecht sowie weitere Rechtsvereinfachungen, verbunden mit einer sozial gerechteren Ausgestaltung der Voraussetzungen für die Leistung von Wohngeld,
- die Begrenzung der Kosten für den Bund ab dem 1. Januar 2000 auf die Hälfte der Aufwendungen für das allgemeine Wohngeld durch den Wegfall der Regelungen, wonach der Bund einen Festbetrag zu Gunsten der zehn westdeutschen Bundesländer vorab zu übernehmen hatte,
- die familienfreundlichen Verbesserungen der Leistungen für Empfänger des allgemeinen Wohngeldes,
- die allgemeine Leistungsanpassung unter Berücksichtigung der Mieten- und Einkommensentwicklung seit 1990.⁸⁷⁾

Des Weiteren hatte die Wohngeldnovelle nach den Vorstellungen der Koalitionspartner folgende Aspekte zu berücksichtigen (Söfker/Alverman 2002: XLVII):

84) Vgl. Aches Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes (8. ÄndWoGG) vom 10. August 1990 (BGBl I S. 1522).

85) Vgl. BT-Drs. 14/1636: 177, sowie Wohngeld- u. Mietenbericht (1999).

86) Vgl. SPD/Grüne 1998: 31.

87) Vgl. BT-Drs. 14/2016: 2 und 14/1636.

- Die Gesamtheit der Wohngeldempfänger in den neuen Bundesländern sollte gegenüber dem geltenden Recht nicht schlechter gestellt werden.
- Schlechterstellungen der Empfänger allgemeinen Wohngelds, die sich aus einer Vereinfachung der Wohngeldberechnung ergeben könnten, sollten durch die Verbesserung der Wohngeldformel in nahezu jedem hiervon betroffenen Einzelfall mindestens ausgeglichen, im Übrigen durch einen Härtefallausgleich (vgl. §42 Abs. 3 und 5 WoGG) sozial flankiert werden.
- Die Berechnung für Haushalte mit neun bis zwölf Personen hatte so zu erfolgen, dass Schlechterstellungen gegenüber der für diese Haushalte bisher geltenden gesonderten Fortschreibungsformel in möglichst jedem Einzelfall zu vermeiden waren.⁸⁸⁾
- Die Regelungen sollten wie bisher so gestaltet werden, dass das Wohngeld bei gegebener Miete und gegebenem Einkommen mit zunehmender Haushaltsgröße steigt, bei gegebener Haushaltsgröße und gegebener Miete mit höherem Einkommen sinkt, bei gegebenem Einkommen und gegebener Haushaltsgröße mit höherer Miete (bis zu den jeweiligen Höchstbeträgen) steigt.

3.3.2 Allgemeine Regelungen des Wohngeldes

Nach §1 Abs. 1 des WoGG in der Fassung vom 1. Januar 2001 wird das Wohngeld „zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens als Miet- oder Lastenzuschuss zu den Aufwendungen für den Wohnraum geleistet.“⁸⁹⁾ Auf diese Leistung besteht ein Rechtsanspruch, der z. B. für den Bezug einer Sozialwohnung nicht geltend gemacht werden kann. Der Gesetzgeber hat jedoch einen Anspruch auf Miet- und Lastenzuschüsse an die Erfüllung bestimmter Kriterien gebunden.

88) Die Bedeutung dieses Aspekts ergab sich daraus, dass die bisherige (komplexe) Wohngeldformel Regelungen für diese Haushalte enthielt, die von denen für die Haushalte mit bis zu acht Personen erheblich abwich.

89) Seit dem 1. Januar 2001 wird Wohngeld nicht mehr „gewährt“, sondern „geleistet“. Durch die durchgängige Änderung des Wortlauts im WoGG wird vom Gesetzgeber eine deutlichere Hervorhebung des „leistungsrechtlichen Charakters des Wohngeldes“ angestrebt. Vgl. BT-Drs. 14/1636: 180.

Grundsätzlich wird das Wohngeld für selbstgenutzten Wohnraum als *Mietzuschuss* an Mieter einer Wohnung oder eines Zimmers⁹⁰⁾ und als *Lastenzuschuss* an Eigentümer eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung gezahlt.⁹¹⁾

An dieser Stelle soll hervorgehoben werden, dass der Anteil von Lastenzuschussempfängern unter den vom Wohngeld Begünstigten gering ist. In den alten Bundesländern lag ihr Anteil bei 2,8%, während der Lastenzuschuss in den neuen Bundesländern keine wesentliche, aber demnach eine höhere Bedeutung hat. Doch auch hier verringerte sich der Anteil der Lastenzuschussempfänger beim Wohngeld von 18,3% im Jahre 1992 auf 6,9% im Jahr 1998 (vgl. BMVBW 2000a: 134, Anlage 28).

Den gleichen Rechtsanspruch wie Deutsche haben (nach WoGVwV Art. 1.02 Abs. 1) Ausländer und Staatenlose, „die sich mit einer Aufenthaltsgenehmigung im Geltungsbereich des Wohngeldes“ aufhalten. Voraussetzung für den Wohngeldbezug ist also zunächst, dass es sich um eine in Deutschland gelegene Wohnung handelt und weiterhin, dass der Wohnungsinhaber diese selber bewohnt und die Miete bzw. Belastung dafür trägt.

Wohngeld wird nur auf Antrag geleistet.⁹²⁾ Ein Antrag muss vom Haushaltsvorstand gestellt werden, d.h. vom Mieter oder Eigentümer des betreffenden Wohnraums.⁹³⁾

90) Einen Mietzuschuss erhalten ferner auch (a) Inhaber einer Genossenschaft- oder einer Stiftswohnung, (b) Bewohner eines Heimes im Sinne des Heimgesetzes, (c) mietähnlich Nutzungsberechtigte, insbesondere Inhaber eines mietähnlichen Dauerwohnrechts, (d) Eigentümer (hier wird an Stelle der Miete der Mietwert zu Grunde gelegt) eines Mehrfamilienhauses (drei oder mehr Wohnungen), eines Geschäftshauses oder eines Gewerbebetriebes, wenn der Eigentümer in diesem Haus wohnt, (e) Inhaber einer landwirtschaftlichen Vollerwerbsstelle, deren Wohnteil nicht vom Wirtschaftsteil getrennt ist (vgl. BMVBW 2002: 7).

91) Lastenzuschuss wird auch gewährt an (a) Eigentümer einer Kleinsiedlung, einer landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstelle, einer landwirtschaftlichen Vollerwerbsstelle, falls Wohn- und Wirtschaftsteil voneinander getrennt sind und für den Wohnteil eine Wohngeldlastenberechnung aufgestellt werden kann, (b) Inhaber eines eigentumsähnlichen Dauerwohnrechts und (c) Erbbauberechtigte und diejenigen, die Anspruch auf Übereignung des Gebäudes oder der Wohnung beziehungsweise auf Übertragung oder Einräumung der Erbbaurechts haben (vgl. BMVBW 2002: 7).

92) Mit Ausnahme des pauschalierten Wohngeldes (siehe Abschnitt 3.3.4). Im Sinne des § 3 WoGG ist beim Tabellenwohngeld „der Antrag formelle und materielle Anspruchsvoraussetzung“ (WoGVwV Abschnitt 3.11).

93) Der Status des Haushaltsvorstandes ist gemäß WoGVwV Abschnitt 3.51 von der für das Wohngeld zuständigen Behörde dann zu klären, „wenn mehrere Familienmitglieder als

Für die Bearbeitung der Anträge sind die örtlichen Wohngeldstellen der jeweiligen Gemeinde-, Stadt- oder Kreisverwaltungen zuständig.

Das Wohngeld wird grundsätzlich (vom Beginn des Antragmonats) für 12 Monate geleistet und ist dann neu zu beantragen. Das Wohngeld ist insofern flexibel gestaltet, als es den veränderten Lebensbedingungen des Wohngeldbeziehers angepasst werden kann. So ist die Erhöhung des Wohngeldes möglich, wenn sich z.B. die Zahl der zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder erhöht (z.B. bei Geburt eines Kindes), die zuschussfähige Miete oder Belastung um mehr als 15% steigt oder sich das Haushaltseinkommen um mehr als 15% verringert. Umgekehrt kann das Wohngeld aber auch verringert bzw. gestrichen werden, wenn der Wohngeldempfänger und zum Haushalt gehörende Familienmitglieder die Wohnung nicht mehr nutzen,⁹⁴⁾ das Wohngeld nicht zur Bezahlung der Wohnkosten verwendet wird, sich die Miete oder Belastung um mehr als 15% verringert oder sich das Gesamteinkommen um mehr als 15% erhöht.⁹⁵⁾

Entwicklung

Um ein „angemessenes und familiengerechtes Wohnen“ über das Wohngeld ermöglichen zu können, ist seine regelmäßige Anpassung an die gegebenen Verhältnisse am Wohnungsmarkt zwingend. Allerdings hat der Gesetzgeber hierfür keinen verpflichtenden Zeithorizont normiert, innerhalb dessen sich eine solche Anpassung zu vollziehen hätte. Stattdessen verpflichtet das WoGG nach §39 die Bundesregierung lediglich, alle zwei Jahre den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit sowohl über die Durchführung dieses Gesetzes als auch die Entwicklung der Mieten für Wohnraum zu informieren. Die Wohngeld- und Mietenberichte sollen in erster Linie Transparenz herstellen, sie eignen sich aber auch dazu, öffentlichen Handlungs- bzw. Anpassungsdruck zu generieren. Dadurch, dass der von der Regierung vorgelegte Bericht regelmäßig dem Deutschen Bundestag zur Beratung vorgelegt werden muss, wird das Thema der Wohnungs- und Mietenentwicklung – und damit der Angemessenheit der Wohngeldleistungen – in

Antragsberechtigte im Sinne des § 3 Abs. 2 bis 4 WoGG in Frage kommen (z. B. bei dem gemeinsamen Abschluss des Miet- oder Kaufvertrages).“

94) Zu berücksichtigen ist auch ein Todesfall in der Familie. Hier wird für die Dauer von 24 Monaten nach dem Sterbemonat die alte Haushaltsgröße bei den Höchstbeträgen für Miete oder Belastung berücksichtigt. Wird aber die Wohnung vor Ablauf dieser 24 Monate aufgegeben, dann gilt die alte Haushaltsgröße nur bis zum Zeitpunkt des Wohnungswechsels.

95) Der Wohngeldempfänger ist verpflichtet, die zuständige Wohngeldstelle über relevante Änderungen seiner Miet-, Einkommens- und Familienverhältnisse zu unterrichten. Wird dieser Pflicht nicht nachgekommen, so kann dies mit einer Geldbuße geahndet werden.

bestimmten Zeitabständen automatisch auf die Tagesordnung gesetzt. Dieses institutionalisierte „agenda-setting“ hat zur Folge, dass das Thema der Angemessenheit der Wohngeldleistungen auch dann auf die Tagesordnung gesetzt wird, wenn andere Themen als „drängend“ erachtet werden. Mithin kann sich die Regierung dem Thema nicht durch Nichtbehandlung und De-Thematisierung entziehen.⁹⁶⁾

Dass dennoch mit Nicht-Entscheiden reagiert werden kann, wird daran deutlich, dass – wie bereits erwähnt – das Wohngeld vor der letzten Novelle zehn Jahre lang nicht an die Mietpreisentwicklung angepasst worden war.

Finanzierung

Die Wohngeldleistungen tragen Bund und Länder je zur Hälfte, die im Verwaltungsvollzug entstehenden Personal- und Sachkosten jedoch die Kommunen alleine (vgl. §34 WoGG). Die Regelung aus dem Jahre 1985,⁹⁷⁾ wonach die zehn westdeutschen Länder (d.h. alle alten Bundesländer ohne West-Berlin) vom Bund einen Festbetrag für ihre Wohngeldausgaben erhielten, ist mit der Neuregelung zum 1. Januar 2001 weggefallen.⁹⁸⁾ Nicht durchsetzen konnte sich der Bund gegenüber den Ländern mit der Forderung, sich aus seiner Beteiligungsverpflichtung beim pauschalierten Wohngeld zurückziehen. Durch Art. 4 Nr. 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 (BGBl I S. 2671) wird

96) Dass die Beratungen zum Wohngeld- und Mietenbericht von der Opposition und Regierung bzw. Regierungskoalition durchaus als Gelegenheit wahrgenommen werden, um über die Wohnungspolitik kontrovers zu diskutieren, wird in im Abschnitt 3.3.5 deutlich. Dies dürfte auch den Versuch der jetzigen Regierung erklären, mit der Wohngeldnovelle zum 1. Januar 2000 anstatt des zweijährigen einen vierjährigen Berichtsturnus einzuführen. Als Begründung wurde im Gesetzentwurf neben einer beabsichtigten „Verwaltungsvereinfachung“ das Argument eingeführt, „dass es ausreichend ist, wenn über Leitungsanpassungen aus Anlass der Vorlage eines Wohngeld- und Mietenberichts im Drei- bis Vier-Jahres-Rhythmus diskutiert wird“ (BT-Drs. 14/1636: 196).

97) Vgl. § 34 Abs. 2 WoGG i.d.F. vom 28. Februar 1990, BGBl I S. 310.

98) Dieser Festbetrag belief sich jährlich auf 282 Mio. DM und wurde damals von den zehn westdeutschen Bundesländern als Ausgleich für den Rückzug des Bundes aus der Krankenhausfinanzierung gewährt. Diese Regelung (§ 42 Abs. 2 WoGG) wurde laut Gesetzentwurf von der Bundesregierung als „nicht mehr sachgerecht“ empfunden (BT-Drs. 14/1636: 180) und daher ersatzlos gestrichen. Im selben Entwurf wurden die Mehrausgaben für die betreffenden Länder zwischen 3 und 122 Mio. DM (je nach Land) jährlich beziffert.

sicher gestellt, dass der Bund auch weiterhin den Ländern 50% der getätigten Zahlungen für den besonderen Mietzuschuss erstattet.⁹⁹⁾

Mit der Reform von 2001 wurde beabsichtigt, das Tabellenwohngeld der bisherigen Empfänger in den alten Bundesländern im Durchschnitt um 83 DM steigen zu lassen, d.h. durchschnittlich von 154 DM auf 237 DM (Prognose für das Jahr 2001; IWU 1998). Dabei sollten die Zuwächse bei den größeren Haushalten höher ausfallen als bei den kleinen. Bei den Ansprüchen alleinstehender Wohngeldempfänger war ein durchschnittlicher Anstieg von 56 DM und bei einem 4-Personenhaushalt ein Anstieg von 104 DM angepeilt worden. Darüber hinaus sollte durch die Veränderung der Höchstgrenzen auch der Kreis der Wohngeldberechtigten erweitert werden. So rechnete das Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) in den alten Bundesländern mit 300.000 zusätzlichen Wohngeldempfängern mit einem voraussichtlichen Anspruch von durchschnittlich 61 DM (vgl. IWU 1998).

Insgesamt zahlten Bund und Länder im Jahr 1998 knapp 3,6 Mrd. Euro Wohngeld an insgesamt 2,95 Millionen Haushalte. Davon trugen der Bund 1,9 Mrd. Euro und die Länder 1,6 Mrd. Euro.¹⁰⁰⁾ Im Jahr 2002 hatten sich die Ausgaben auf insgesamt 4,5 Mrd. Euro erhöht. In diesem Jahr trug der Bund 2,3 Mrd.; die Länder brachten die restlichen 2,2 Mrd. Euro auf (BMVBW 2003f). Insgesamt bezogen 2001 rund 2,82 Millionen Haushalte Wohngeld (vgl. BMVBW 2003f). Die steigenden Ausgaben bei gleichzeitig sinkender Zahl der Empfängerhaushalte erklärt sich aus der starken Zunahme der Haushalte, die den *allgemeinen* Mietzuschuss bezogen – bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl von Haushalten, die den *besonderen* Mietzuschuss erhielten.

Von den Gesamtausgaben für das Wohngeld entfielen im Jahr 1998 rund 5,4 Mrd. DM auf die alten und rund 1,55 Mrd. DM auf die neuen Länder. Damit wurde erstmals das Ausgabenniveau des Jahres 1992 (von rund 6,8 Mrd. DM) übertroffen, d.h. des Jahres nach der Einführung des Wohngeldes in den neuen Ländern einschließlich Berlin-Ost, (vgl. BMVBW 2000a: 36). Die regionalen Ausgabenströme haben sich seither jedoch grundlegend geändert: Während 1992 rund 45% aller Wohngeldleistungen in die neuen Länder flossen, hat sich dieser Anteil aufgrund der Einkommensentwicklung und dem stufenweisen Abbau von Sondervergünstigungen bis 1998 etwa halbiert; demgegenüber sind die Ausgabenanteile der alten Länder einschließlich Berlin-West von 55% auf 78%

99) Das vom Bund erstattete Wohngeld, „wird den Ländern vom BMVBW nach Maßgabe der Ansätze im Bundeshaushalt (Einzelplan 12 des BMVBW) und in Höhe des voraussichtlichen Bedarfs für jeden Monat zur Verfügung gestellt“ (Schwerc 2001: 121).

100) Zu den Wohngeldempfängern und Wohngeldausgaben nach Bundesländern siehe Tabelle 17 im Anhang.

gestiegen. Diese Verteilung hat sich bis 2002 stabilisiert. In neuen und alten Ländern haben sich darüber hinaus in den Teilsystemen des Wohngeldes sehr unterschiedliche Entwicklungen vollzogen (vgl. BMVWB 2000a: 36). Zur genaueren Erläuterung dessen, bedarf es allerdings einer genaueren Betrachtung der unterschiedlichen Formen des Wohngeldes.

3.3.3 Tabellenwohngeld

Seit der Einführung des WoGG im Jahr 1965 ergibt sich die jeweilige Höhe des Zuschusses aus den im Gesetzestext veröffentlichten Wohngeldtabellen. Deshalb auch die Bezeichnung *Tabellenwohngeld*. Ob und in welcher Höhe ein Antragsteller Wohngeld beziehen kann, hängt ab von

- der Größe der Wohnung und der darin lebenden Haushaltsmitglieder,
- der Höhe der nur bis zu bestimmten Höchstbeträgen zuschussfähigen Miete oder Belastung für den selbstgenutzten Wohnraum und
- der Höhe des Gesamteinkommens.¹⁰¹⁾

Die *Zahl der Haushaltsmitglieder* ist ein entscheidender Faktor, der das zu berücksichtigende Gesamteinkommen wie auch die zuschussfähige Miete bzw. Belastung beeinflusst. Als Familienmitglieder zählen nach dem WoGG Haushaltsvorstand, Ehegatte, Eltern und Kinder (auch adoptiv und Stiefkinder), Geschwister, Onkel, Tante, Schwiegereltern, Schwiegerkinder, Schwager und Schwägerin sowie weitere Angehörige, die das Gesetz nennt.

Familienmitglieder können bei der Bewilligung von Wohngeld nur berücksichtigt werden, wenn sie mit dem Haushaltsvorstand in einem gemeinsamen Haushalt leben, d.h. eine Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft bilden.¹⁰²⁾ Leben Personen zusammen, die

101) Zur Berechnung des Wohngelds im Einzelnen siehe Anhang S. 264.

102) Familienmitglieder können aber auch dann zum Haushalt gezählt werden, wenn sie von diesem nur vorübergehend abwesend sind, z.B. länger im Krankenhaus liegen, Wehr- oder Zivildienst leisten, eine auswärtige Ausbildung absolvieren oder als Studenten, die zwar nicht zu Hause wohnen, ihren Lebensmittelpunkt aber weiterhin bei ihrer Familie haben. Nach § 59 SGB III BaföG kann auf Studierende und/oder Auszubildende, die vom elterlichen Haushalt auf Dauer gelöst leben, das Wohngeldgesetz nicht angewendet werden, wenn ihnen bereits über andere gesetzliche Regelungen staatliche Finanzhilfen zum Wohnen bzw. Unterhalt gewährt werden.

keine Familienmitglieder sind, so werden diese als selbstständige Haushalte gerechnet und können nur jeder für sich einen Antrag stellen, sofern sie Mieter oder Eigentümer des Wohnraums sind.

Einkommen

Bei der Ermittlung eines Anspruchs auf Wohngeldleistungen spielt das *Jahreseinkommen aller Haushaltsmitglieder* eine Rolle, das zum Zeitpunkt der Antragstellung im Bewilligungszeitraum zu erwarten ist. Bei der Veranschlagung des zu erwartenden Einkommens wird seit dem Inkrafttreten des WoGG von steuerpflichtigen positiven Einkünften im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 EStG ausgegangen,¹⁰³⁾ das innerhalb der letzten zwölf Monate vor der Antragsstellung erzielt worden ist.¹⁰⁴⁾ Vom Jahreseinkommen absetzbar sind Werbungskosten¹⁰⁵⁾ und pauschale Abzüge, die nach der Zahl der Haushaltsmitglieder und der Einkommenshöhe variieren (siehe Tabelle 3).

Mit der Wohngeldnovelle zum 1. Januar 2001 wurde auch der Freibetrag für Alleinerziehende von 50 Euro monatlich für jedes Kind unterhalb des 12. Lebensjahres wieder eingeführt. Außerdem wird seitdem das Kindergeld bei der Ermittlung des Gesamteinkommens *nicht* mehr als Einnahme berücksichtigt.

103) Die alte Regelung, wonach kein Anspruch auf Wohngeld bestand, wenn ein Haushaltsmitglied Vermögenssteuer abführen musste, ist hinfällig geworden (§ 18 Abs. 3 WoGG).

104) Das monatliche Gesamteinkommen ergibt sich aus dem zwölften Teil des Gesamteinkommens (§ 9 Abs. 2). Hierzu zählt der Gewinn aus Einkünften in der Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit sowie der Überschuss bei Einnahmen durch nichtselbstständige Arbeit, etwa aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung sowie sonstigen Einkünfte im Sinne des § 22 EStG.

105) Absetzbar sind ferner eventuell Betriebsausgaben, Grundrenten, bestimmte steuerfreie Einnahmen und individuelle Familienfreibeträge, wie z.B. Kinderfreibeträge, Freibeträge zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltsvereinbarungen oder Freibeträge für schwerbehinderte Menschen.

Tabelle 3 - Höchstbeträge für die jeweilige Haushaltsgröße inkl. pauschalem Abzug

Zahl der zum Haushalt zählenden Familienmitglieder	Grenze für das monatliche Gesamteinkommen nach den Wohngeldtabellen (in Euro)	Entsprechendes monatliches Bruttoeinkommen (ohne Kindergeld) bei einem Verdiener vor einem pauschalen Abzug (in Euro)			
		6%	10%	20%	30%
1	830	882	922	1037	1185
2	1140	1212	1266	1425	1628
3	1390	1478	1544	1737	1985
4	1830	1946	2033	2287	2614
5	2100	2234	2333	2625	2999
6	2370	2521	2633	2962	3385
7	2630	2797	2922	3287	3757
8	2900	3085	3222	3625	4142

(Quelle: BMVBW 2001b: 12)

Kosten für den Wohnraum sind nach dem WoGG nur im Rahmen bestimmter Höchstbeträge zuschussfähig. Dabei ist das Wohngeld insofern mit einem regionalen Steuerungselement ausgestattet, als es die zuschussfähigen Höchstbeträge pauschalisierend nach sieben Mietstufen an unterschiedliche örtliche Mietniveaus anzupassen sucht.¹⁰⁶⁾

Mietstufen

Nach §1 Abs. 4 der WoGV ergeben sich die Mietstufen aus der als Anlage der WoGV beigefügten Liste. Darin sind die Gemeinden nach Bundesländern aufgeführt.¹⁰⁷⁾ Die Zuordnung der Gemeinden in die einzelnen Mietstufen erfolgt gemäß §8 Abs. 2 nach dem jeweiligen Mietniveau, dem nach Abs. 3 „die durchschnittliche prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum in Gemeinden (Abs. 4 Satz 1) vom Durchschnitt der Quadratmetermieten vergleichbaren Wohnraums im Bundesgebiet“ zugrunde gelegt wird.

106) Bis zum Inkrafttreten des Achten Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes vom 10. August 1990 (8. ÄndGWoGG) waren die Höchstgrenzen nach Gemeindengrößeklassen in fünf Mietstufen gestaffelt. Diese Staffelung wurde 1999 ausdifferenziert, da sie „dem tatsächlichen örtlichen Mietenniveau nicht mehr genügend Rechnung [trug]; insbesondere war für Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Mieten (neue Mietstufen IV bis VI) eine stärkere Anhebung nötig“ (Schwerz 2001: 52).

107) Als Grundlage dienen dabei die Datenerhebungen aus der Wohngeldstatistik vom 31. Dezember 1999 einschließlich der bis zum 31. März 2000 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen.

Des Weiteren liegen den Höchstbeträgen haushaltsbezogene Richtflächen zugrunde, die sich zurzeit bei einem 1-Personen-Haushalt auf 48 qm, bei einem 2-Personen-Haushalt auf 62 qm und für jedes weitere Familienmitglied auf zusätzliche 12 qm belaufen. Entscheidend für diese Regelungen ist der neugefasste §8 Abs. 1 WoGG. Die *Mietstufen* werden in Tabelle 4 wiedergegeben.

Tabelle 4 - Mietenniveau entsprechen der Mietenstufe I-VI

Mietenstufe	Mietenniveau
I	niedriger als minus 15 vom Hundert
II	minus 15 vom Hundert bis niedriger als minus 5 vom Hundert
III	minus 5 vom Hundert bis niedriger als vom Hundert
IV	5 vom Hundert bis niedriger als 15 vom Hundert
V	15 vom Hundert bis niedriger als 25 vom Hundert
VI	25 vom Hundert und höher

(Quelle: §8 Abs. 5 WoGG idF vom 1. Januar 2001)

Die haushaltsbezogenen Miethöchstbeiträge richten sich neben den *Mietstufen* außerdem nach dem Jahr der *Bezugsfertigkeit* sowie bei den Baujahrsgruppen bis zum 21. Dezember 1965 zusätzlich nach der *Ausstattung* des Wohnraums. Bei der Einführung des Wohngelds im Jahr 1965 wurden die Variablen „Bezugsfertigkeit“ und „Ausstattung“ zur Ermittlung der zuschussfähigen Miete vom Gesetzgeber eingeführt, um im Zuge des Abbaus der Wohnungszwangswirtschaft einkommensschwachen Haushalten nicht nur ein Mindestmaß an Wohnraum, sondern auch einen Mindestwohnstandard zu sichern. So sollte das höhere Wohngeld für nach 1965 fertiggestellten Wohnraum „den Wohngeldbeziehern den Zugang zu Neubauwohnungen erleichtern“ (Eekhoff 2002: 200). Nachdem sich in den folgenden Jahrzehnten der Wohnungsmarkt qualitativ weiter ausdifferenzierte und quantitativ weiter ausgebaut wurde, bestand nicht mehr die Notwendigkeit einer mehrstufigen Untergliederung nach Baujahrsgruppen. Dieser Entwicklung trug auch die 8. Wohngeldnovelle vom 10. August 1990 Rechnung, in der die Baujahrsgruppen bis zum 31. Dezember 1965 zusammengefasst und die Abstufungen in den verbliebenen Gruppen vermindert wurden (vgl. Eekhoff 2002: 200).

Vereinheitlichung der Baujahrsgruppen

Fast zehn Jahre später hat die rot-grüne Bundesregierung den Trend zur Vereinheitlichung in den Baujahrsgruppen in der 9. Wohngeldnovelle zum 01. Januar 2001 fortgeführt. So wurden die Höchstbeträge für ältere Wohnungen stärker angehoben als für neuere Wohnungen. Die Regierung begründete dies damit, das sich in den älteren

„Wohnungstypen“ der Ausstattungsstandard verbessert habe und die Mieten stark gestiegen seien (vgl. BT-Drs. 14/1523: 181). Dasselbe gilt für die zwischen 1966 und 1977 fertiggestellten Wohnungen, für die der Gesetzgeber „auf eine Differenzierung nach der Ausstattung ganz verzichtet“ hat (vgl. BT-Drs. 14/1523: 181). Darüber hinaus seien mittlerweile bis 1965 bezugsfertig gewordenen Wohnungen „ohne Sammelheizung und ohne Bad/Duschraum“ kaum noch anzutreffen, weshalb beim WoGG seit 2001 nur noch ein einheitlicher Höchstbetrag für „Wohnungen mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschraum“ und für „sonstigen Wohnraum“ gilt (BT-Drs. 14/1523: 181).

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass das neue Wohngeld nur noch zwischen drei Baujahrsgruppen unterscheidet: Die erste für Wohnraum, der bis zum 31. Dezember 1965 bezugsfertig geworden ist, die zweite für Wohnraum, der zwischen 1. Januar 1966 bis 31. Dezember 1991 fertig gestellt wurde, und die dritte Baujahrsgruppe für Wohnraum, der ab dem 1. Januar 1996 entstanden ist (vgl. §8 Abs. 1 WoGG).

Bei den älteren Wohnbeständen, die bis zum 21. Dezember 1965 fertiggestellt wurden, ist die Zahlung des Höchstbetrages nach §8 Abs. 1 WoGG auch weiterhin von der Ausstattung des Wohnraums in Bezug auf *Sammelheizung*, *Bad* und *Duschraum* abhängig.¹⁰⁸⁾

108) Was genau als eine Sammelheizung, als ein Bad oder ein Duschraum zu definieren ist, regelt detailliert die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes vom 19. Dezember 2000 (WoGVwV 2001).

Tabelle 5 - Die Miethöchstbetragstabelle (Beträge in Euro) nach §8 Abs. 1 WoGG

Haushalte mit...	In Gemeinden mit Mieten der Stufe	Für Wohnraum, der bezugsfertig geworden ist...			
		...bis zum 31. Dezember 1965 sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammelheizung und Bad/Duschraum	1.1.1966 bis 31.12.1991	ab 1.1.1992
...einem/einer Alleinstehenden	I	160	200	215	265
	II	170	210	230	280
	III	180	225	245	300
	IV	195	245	265	325
	V	210	260	285	350
	VI	225	280	305	370
... zwei Familienmitgliedern	I	215	265	290	320
	II	225	285	310	345
	III	240	300	330	365
	IV	260	325	355	395
	V	280	350	380	425
	VI	300	375	405	455
... drei Familienmitgliedern	I	255	320	345	385
	II	270	340	365	410
	III	290	360	390	435
	IV	310	390	420	470
	V	335	420	455	505
	VI	360	445	485	540
... vier Familienmitgliedern	I	295	370	400	445
	II	315	395	425	475
	III	335	420	455	505
	IV	360	455	490	545
	V	390	485	525	590
	VI	415	520	565	630
... fünf Familienmitgliedern	I	335	420	455	510
	II	360	450	485	545
	III	380	480	520	580
	IV	415	515	560	625
	V	445	555	600	670
	VI	475	595	640	715
Mehrbetrag für jedes weitere Familienmitglied	I	40	50	55	60
	II	45	55	60	65
	III	45	60	65	70
	IV	50	65	70	75
	V	55	70	75	80
	VI	60	75	80	90

(Quelle §8 Abs. 1 WoGG idF der Bekanntmachung vom 2. Januar 2001, BGBl I, 2).

Die Mietstufen und die auf diese aufbauenden, zur Zeit geltenden haushaltsbezogenen Miethöchstbeträge nach *Bezugsfertigkeit und Ausstattung des Wohnraums* sind in Tabelle 5 wiedergegeben.

Sonderregelungen

Sonderregelungen bestanden beim Tabellenwohngeld für die neuen Bundesländer und Ost-Berlin auch nach der Wohngeldnovelle zum 1. Januar 2001. Nachdem das WoG-SoG zum 31. Dezember 1996 ausgelaufen war, hatte die alte Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl zum 1. Januar 1997 in §42 WoGG Überleitungsregelung für die in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Beitrittsgebiete geschaffen. Diese wurden von der rot-grünen Bundesregierung zunächst nicht geändert, da diese eine bundesweite Einführung der Mietstufenordnung im Sinne §8 Abs. 1-5 WoGG noch nicht für möglich hielt. In den neuen Bundesländern und Berlin-Ost hatten sich die „hierzu erforderlichen differenzierten Mieten“ noch nicht herausgebildet (vgl. BT-Drs. 14/1636: 177). Somit waren die neuen Bundesländer und Ost-Berlin ausnahmslos einer einzigen Mietstufe zugeordnet (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6 - Übergangsregelungen in den neuen Bundesländern (in DM)

Haushalte mit...	Für Wohnraum der bezugsfertig geworden ist...		
	... bis zum 31. Dezember 1991		... ab
	ohne Sammelheizung	mit Sammelheizung	1. Januar 1992
... einem/r Alleinstehenden	360	455	505
... zwei Familienmitgliedern	465	590	650
... drei Familienmitgliedern	555	700	775
... vier Familienmitgliedern	645	820	905
... fünf Familienmitgliedern	735	930	1.030
Mehrbetrag für jedes weitere Familienmitglied	90	115	125

Quelle: §42 WoGG idf. vom 1. Januar 2001

Mit der 9. Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung (9. ÄndVWoGV) vom 19. Oktober 2001 wurde die bis zum 31. Dezember 2001 geltende obere Tabelle zur Makulatur (d.h. §42 Abs. 1, 2, und 2a sind wegfallen) und die weiter oben bereits zitierte Ankündigung der rot-grünen Bundesregierung, „die Vereinheitlichung des Wohngeldrechts in den alten und neuen Bundesländern mit der Schaffung der Voraussetzungen für eine gesamtdeutsche Mietstufenordnung“ (vgl. BT-Drucks. 14/2016: 2) zu verwirkli-

chen, zum 1. Januar 2002, also mit einem Jahr Verspätung umgesetzt. Mit der Aktualisierung der Mietstufenzuordnung durch die Wohngeldverordnung wurden erstmals in den neuen Bundesländern eine ausdifferenzierte Mietstufenzuordnung der Gemeinden eingeführt. So ist z.B. mit dem Inkrafttreten der 9. ÄndVWoGV Berlin (Ost und West) in die Mietstufe 4 hochgestuft worden, was für die meisten Wohngeldempfänger in der Regel höhere Leistungen bedeutet.¹⁰⁹⁾ Weil es aber rechnerisch doch möglich ist, dass mit der Wohngeldverordnung eine Wohngeldminderung für Anspruchsberechtigte in den neuen Bundesländern oder Berlin-Ost eintreten könnte, gilt ab dem 1. Januar 2002 ein befristeter Härtefallausgleich, wonach abzüglich einer Selbstbeteiligung des Wohngeldempfängers von 5 Euro ein Ausgleichsbetrag bis zur Höhe des alten Miet- oder Lastenzuschusses zu leisten ist.

Gleichwohl gilt auch nach der neuen Wohngeldverordnung, dass für Antragsteller im gesamten Bundesgebiet die gleichen gesetzlichen Festlegungen dafür gelten, was als Miete bzw. (Wohnkosten-)Belastung zu gelten hat. Maßgebend hierfür sind §§ 5-7 des WoGG.

Miete im Sinne des Gesetzes ist nach § 5 Abs. 1 „das Entgelt für die Gebrauchsüberlassung von Wohnraum aufgrund von Mietverträgen oder ähnlichen Nutzungsverhältnissen einschließlich Umlagen, Zuschlägen oder Vergütungen.“ Als Mietaufwendungen zählen auch Kosten für Wasserverbrauch, Abwasser- und Müllbeseitigung und Treppenbeleuchtung.¹¹⁰⁾ Nicht berücksichtigt werden nach § 5 Abs. 2 hingegen u.a. die Aufwendungen für den Betrieb zentraler Heizungs- und Warmwasserversorgungsanlagen oder der gewerblichen Lieferung von Wärme (z. B. Fernwärme).¹¹¹⁾

109) So hat der Berliner Mietverein ausgerechnet, dass durch die Hochstufung Berlins die Höchstbeträge für Mieten, bis zu denen Wohngeld gewährt wird, im Westteil der Stadt zwischen 6,9 Prozent und 9,2 Prozent und im Ostteil zwischen 5,31 Prozent und 25,87 Prozent steigen werden (vgl. Wild 2001: 17).

110) Die Kosten können der Miete auch dann zugeschlagen werden, wenn sie auf Grund des Mietvertrages oder einer ähnlichen Nutzungsvereinbarung nicht an den Vermieter, sondern direkt an einen Dritten (z.B. Gemeinde) bezahlt werden.

111) Ebenso bleiben Untermietzuschläge des Mieters an den Vermieter, Vergütungen für die Überlassung von Möbeln, Kühlschränken und Waschmaschinen, Zuschläge für die Benutzung von Wohnraum, der ausschließlich gewerblich oder beruflich genutzt wird oder Vergütungen für die Überlassung einer Garage, eines Stellplatzes oder eines Hausgartens unberücksichtigt.

Parallel dazu geht das WoGG im §6 von einer *Belastung* aus, wenn ein *Eigentümer* „Aufwendungen für den Kapitaldienst und für die Bewirtschaftung“¹¹²⁾ des Eigentums aufzubringen hat. Die Belastung wird nach §6 Abs. 1 in einer Wohngeld-Lastenberechnung ermittelt.¹¹³⁾

Festzuhalten bleibt, dass alle bisher genannten Kriterien zur Feststellung der zuschussfähigen Miete oder Belastung nur in dem Maße für die Höhe des Wohngeldes relevant sind, insofern sie nicht die in §8 festgelegten Höchstgrenzen überschreiten. Letztere stellen nämlich gemäß §7 „den maßgebenden Betrag“ dar.

3.3.4 Pauschalisiertes Wohngeld

Seit dem 1. Januar 1991 existiert neben dem Tabellenwohngeld das bereits erwähnte pauschalierte Wohngeld – „besonderer Wohnkostenzuschuss“ genannt. Es wird (nach §§ 31-33 WoGG) Empfängern von Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge als pauschale Zuwendung zu den Wohnkosten gezahlt, ohne dass ein gesonderter Antrag gestellt werden muss.

Die Einführung des pauschalierten Wohngeldes war notwendig geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht bereits am 14. November 1969 auf Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts die bis dahin geltende Praxis der Nichtberücksichtigung von Sozialhilfe- und Kriegsopferfürsorgeempfängern¹¹⁴⁾ beim Wohngeld mit Verweis auf

112) Was als „Belastung aus Kapitaldienst und Bewirtschaftung“ zu gelten hat, wird abschließend in §§ 13 und 14 Wohngeldverordnung (WoGV) geregelt. Beispielhaft seien an dieser Stelle lediglich zu berücksichtigende Aufwendungen genannt, die etwa dem Bau, der Verbesserung oder dem Erwerb des Eigentums gedient haben, Instandhaltungs- und Betriebskosten (in einer bestimmten Höhe) sowie Grundsteuer und Verwaltungskosten.

113) Diese Rechnung wird „unter Mitwirkung des Leistungsberechtigten“ von den zuständigen Wohngeldbehörden erstellt, d.h. dass der Antragsteller nach §§ 60 bis 62, 65 bis 67 SGB I dazu angehalten wird, „alle die ihm bekannten Tatsachen und Beweismittel anzugeben, die zur Aufstellung erforderlich sind.“ Die Einzelheiten für die Wohngeld-Lastenrechnung ergeben sich aus den amtlichen Vordrucken. Aufstellung und Inhalt der Berechnung regeln §§ 9 ff. WoGV. Um dieses Verfahren zu vereinfachen, hat der Gesetzgeber mit der Neufassung des WoGG im Jahr 1999 die Möglichkeit geschaffen, von dieser Berechnung abzusehen, wenn, so § 6 Abs. 2, „bereits die auf Wohnraum entfallende Belastung aus Zinsen und der Tilgung den nach § 8 Abs. 1 maßgebenden Höchstbetrag erreicht oder übersteigt.“

114) Vgl. § 29 WoGG in der Fassung vom 1. April 1965.

das Gleichbehandlungsgebot in Art. 3 Abs. 1 GG aufgehoben hatte.¹¹⁵⁾ Die dann eingeführten Vorschriften wurden jedoch im Allgemeinen als so kompliziert und umständlich empfunden, dass sie „im Interesse der Antragsteller und der Verwaltung dringend einer Vereinfachung bedurften.“¹¹⁶⁾ Doch obwohl sich bereits ab dem Jahr 1979 Bundesregierung,¹¹⁷⁾ Bundestag¹¹⁸⁾ und Bundesrat¹¹⁹⁾ wiederholt für diese Vereinfachungen aussprachen, lag der erste Entwurf für ein pauschaliertes Wohngeld erst im Herbst 1986 vor (vgl. Großmann/Richter 1992: 4). Nach einer kurzen Testphase von Juni bis Oktober 1987 und nachdem die Bundesregierung „nach einvernehmlichem Verlangen des Bundesrates und des Bundestages am 23. April 1990 [...] dem Bundesrat den Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des WoGG zuleitete, nachdem [zuvor] die SPD-Fraktion des Bundestages einen mit dem Entwurf des Bundesbauministeriums nahezu identischen Gesetzentwurf bereits am 10. November 1989 eingebracht hatte“ (Großmann/Richter 1992: 2), konnte die Regelung am 10. August 1990 ausgefertigt werden.

Ob ein pauschaliertes Wohngeld ausbezahlt wird, entscheidet die kommunale Behörde, die Träger der Sozialhilfeleistung bzw. Kriegsopferfürsorge ist.¹²⁰⁾ Die betreffende

115) Vgl. BvL 4/69, BVerfG 27, 220, 226 ff.

116) Schwerz (2001: 19) unter Verweis auf BT-Drs. 7/1653: 19, 8/519: 53 und 11/2394; vgl. auch Großmann/Richter 1992: 2.

117) Vgl. Wohngeld und Mietenberichte der Bundesregierung 1979 (BT-Drs. 8/3528: 20) und 1981 (BT-Drs. 9/1242: 21) und 1985 (BT-Drs. 10/3222: 20) unter Hinweis auf eine im Auftrag des Bundesbauministeriums durchgeführte Untersuchung über die Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfebehörden und Wohngeldstellen.

118) Zuletzt am 9. Juni 1988 (BT-Drs. 11/2394: 3).

119) Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des WoGG (BT-Drs. 11/2294)

120) Für wohngeldberechtigte Person und für die zuständigen Behörden besteht keine Möglichkeit, zwischen dem „spitz“ berechneten und dem pauschalierten Wohngeld zu wählen. Das Opportunitätsprinzip ist also auf Seiten des Antragstellers genauso ausgeschlossen, wie der Ermessensspielraum für die zuständigen Behörden nicht gegeben ist. Während das genau zu berechnende (Tabellen-)Wohngeld von einem Antrag des Berechtigten abhängig ist, wird pauschaliertes Wohngeld bei Vorliegen der Voraussetzungen von Amts wegen gewährt. Liegen also die Voraussetzungen für beide Formen des Wohngelds vor, so ist das von Amts wegen zu gewährende pauschalierte Wohngeld zu leisten und der Antrag auf genau berechnetes Wohngeld hinfällig. Wenn und solange aber Tabellenwohngeld aufgrund eines Bescheides innerhalb des Bewilligungszeitraums geleistet wird, scheidet pauschaliertes Wohngeld von Gesetz wegen (§ 31 Abs., 4 Nr. 2) aus.

Person wird in der Regel durch einen einzigen Bescheid (verbundener Verwaltungsakt) der Behörde informiert. Das pauschalierte Wohngeld ist vollinhaltlich Wohngeld im Sinne des WoGG, also nicht Teil der Sozialhilfe-/Kriegsopferfürsorgeleistung nach deren besonderen Voraussetzungen und Vollzugsregeln (vgl. Großmann/Richter 1992: 3). Somit bleibt auch das Grundprinzip des WoGG erhalten, wonach das Wohngeld nur einkommensabhängig gewährt wird. Da jedoch Empfänger von laufenden Sozialhilfe-/Kriegsopferfürsorgeleistungen ohnehin ein vergleichbares Einkommen im Sinne des WoGG beziehen, kann man „auf eine eigene Berechnung und Feststellung des Einkommens verzichten und insoweit – also betreffend der Einkommensseite – das Wohngeld pauschalieren“ (Großmann/Richter 1992: 3).

Die Höhe des pauschalierten Wohngeldes war bisher dynamisch gestaltet und orientierte sich an den sozialhilferechtlich anerkannten Unterkunftskosten. Die Höhe bemisst sich nach einem für jedes Bundesland festgelegten Prozentsatz (zwischen 41,8% und 53,0%) der sozialhilferechtlich anerkannten Aufwendungen für die Unterkunft. Steigen diese, steigt automatisch damit auch das pauschalierte Wohngeld an. Die Festlegung der Prozentsätze erfolgt durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für bestimmte Regionen (Länder oder Landesteile) unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes, um Empfänger von pauschalierem Wohngeld nicht schlechter zu stellen als Empfänger von Tabellenwohngeld.¹²¹⁾

Unterschiede zum Tabellenwohngeld

Die beim pauschalierten Wohngeld im Unterschied zum Tabellenwohngeld gegebene Anpassung an die Wohnkostenentwicklung hat zu einer Entwicklung beigetragen, die nicht nur von der jetzigen Bundesregierung als eine „Schieflage“ eingeschätzt wurde. Schon im Jahr 1996 warnte der damalige Bauminister Klaus Töpfer, dass beim pauschalierten Wohngeld die „falschen politischen Signale gesetzt werden“ (Töpfer 1996: 28). Eine Dynamisierung beim Tabellenwohngeld würde nach Ansicht von Töpfer mit der Zeit aufgrund hoher Belastungen öffentlicher Haushalte „zu Verwerfungen führen“. Andererseits könnte eine weitergeführte, unterschiedliche Behandlung der Bezieher der beiden Wohngeldformen „auch eine zunehmende Gefahr für den sozialen Frieden bei uns“ (Töpfer 1996: 28) bedeuten.

Der soziale Frieden konnte in der Bundesrepublik Deutschland in den darauf folgenden Jahren auch trotz der systemimmanenten unterschiedlichen Behandlung von Tabellen- und Pauschalwohngeldempfängern gewahrt werden, die Ausgaben für den

121) Das Nähere dazu regelt § 36 Abs. 2 WoGG, die Höhe des jeweiligen Prozentsatzes ist in Anlage 2 zur Wohngeldverordnung (WoGV) festgelegt.

Bund hingegen stiegen beim pauschalierten Wohngeld weiterhin an. Legt man das Datenmaterial aus dem Wohngeld- und Mietenbericht (BMVBW 2000a) zugrunde, so sticht heraus, dass der Anteil der Sozialhilfeempfänger an allen Wohngeldempfängern auf 63% gestiegen ist (BMVBW 2000a: 72). Diese „Schieflage zu Lasten der Bezieher des Tabellenwohngeldes“ (BT-Drs. 14/1636: 1779) wird noch durch eine andere Zahl verdeutlicht: Obwohl der Anteil der Empfänger von pauschalierem Wohngeld in den alten Bundesländern bei 55% lag, entfielen auf sie knapp 70% der gesamten Wohngeldausgaben. Auch in Ostdeutschland, wo sich dieser Anteil noch auf rund 20% beläuft, wächst er in zweistelligen Raten (vgl. BT-Drs. 14/1636: 177).

Um vor allem aus haushaltspolitischer Sicht dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sind mit der Änderung des Wohngeldgesetzes zum 1. Januar 2001 auch für Bezieher von Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge Höchstgrenzen eingeführt und somit die Dynamisierung des pauschalierten Wohngeldes abgestellt worden.¹²²⁾

3.3.5 Zur Akzeptanz des Wohngelds als wohnungspolitischem Instrument

Wohnungspolitische Interventionen durch das Wohngeld sind insofern marktkonform, als sie nicht darauf angelegt sind, den Marktmechanismus im Wohnungssektor außer Kraft zu setzen. Haushalte, die aus eigener Kraft nicht am Markt agieren können, werden vielmehr marktfähig gemacht – wie die Regierung in ihrer Begründung zur Wohngeldreform hervorhebt (vgl. BT-Drs. 14/1636: 176). Dies macht dieses Instrument auch im Lager derjenigen akzeptabel, die ansonsten auf marktliche Handlungskoordination setzen und staatlichen Transferleistungen eher skeptisch gegenüberstehen.

Zu diesen Gründen einer weitgehenden Akzeptanz des Wohngeldes kommt die Steuer- bzw. Dosierbarkeit der finanziellen Leistungen unter Gesichtspunkten der Finanzierbarkeit.

Ohne Zweifel droht allerdings bei andauernder Nichtanpassung des Leistungsnieveaus des Wohngelds an die Einkommens- und Mietenentwicklung ein Funktionsverlust.

122) Vgl. BT-Drs. 14/1636: 180. Die Bundesregierung hat sich jedoch nicht mit der geplanten Änderung durchsetzen können, sich – wie noch im Gesetzentwurf BT-Drs. 14/1636 vorgesehen – komplett aus der Finanzierung des besonderen Mietzuschusses für Sozialhilfe- und Kriegsopferfürsorgeempfänger zurückzuziehen. Durch den Rückzug des Bundes aus der Finanzierung des pauschalierten Wohngelds wären nach Schätzungen der Bundesregierung den Ländern und Kommunen als überörtlichen bzw. örtlichen Sozialhilfeträgern für das Jahr 2000 Mehrkosten von knapp 2,3 Mrd. DM entstanden.

So sollte die neue Wohngeldnovelle dafür Sorge tragen, dass zahlreiche Haushalte, die bisher kein Wohngeld erhalten konnten, erstmals oder wieder wohngeldberechtigt werden. Gleichzeitig verwies aber auch die Regierung Schröder bei ihrer Begründung zur Wohngeldnovelle 1999 darauf, dass „der Anpassungszeitraum sowie der Leistungsstandard des Wohngelds nach der Anpassung – wie der anderer Sozialleistungen – auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Situation der öffentlichen Haushalte abhängt“ (BT-Drs. 14/1636: 1636). Geplant ist daher nur ein Anstieg der Geldmittel für das Wohngeld bis 2003, deren Gesamtvolumen ab 2004 wieder leicht absinken wird. Das Wohnungsgeld steht insofern weiterhin im Spannungsfeld zwischen Wohnungsmarkt-, Sozial- und Haushaltspolitik.

Tabelle 7 – Finanzmittelbedarf des Bundes für das Wohngeld in Mio.

Ist	Finanzplan					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.707,3	2.2021	2.100	2.509	2.477	2.452	

(Quelle: Antwort der Bundesregierung vom 22. März 2002 [BT-Drs. 14/8687] auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Ostrowski und der Fraktion der PDS [BT-Drs. 14/8266]).

Die fehlende Kopplung des Wohngeldes an die Entwicklung der Miet- und Nebenkosten wirkt andererseits aber der Gefahr von Mitnahmeeffekten durch die Vermieter entgegen, weil eine Bezuschussung hoher Mieten unterbunden wird. Die Logik „Steigende Mieten ist gleich höheres Wohngeld“ wird somit außer Kraft gesetzt.

3.4 Eigenheimzulage

(Nikolaos Georgakis)

3.4.1 Ziel und allgemeine Merkmale der Eigenheimzulage

Ziel der Eigenheimzulage ist die finanzielle Förderung privater Haushalte beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum. Wurde diese von staatlicher Seite zunächst über eine steuerliche Absetzbarkeit von bestimmten Kosten des Wohneigentumserwerbs durch §7b und ab 1987 durch §10e EStG betrieben, so erfolgt dies seit dem 1. Januar 1996 nach dem Eigenheimzulagengesetz (EigZulG) über die Auszahlung einer direkten Finanzhilfe. Nach den Bundestagswahlen vom 22. September 2002 sah es nach den

Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zunächst so aus, als würde die Eigenheimzulage nach nur sechs Jahren gestrichen – und zwar ersatzlos.

Umstrittenes Instrument

Im Gegensatz zum breit akzeptierten Wohngeld muss die Eigenheimzulage zu den umstrittenen Instrumenten der Wohnungspolitik gezählt werden. Die Meinungsvielfalt, angefangen beim Gesamtvolumen der Fördermittel über die angemessene Höhe der Einkommensgrenzen bis hin zur generellen Infragestellung der Notwendigkeit des Instruments lässt sich im Allgemeinen in den unterschiedlichen Positionen und Forderungen wohnungspolitischer Akteure ablesen. Im Besonderen finden sich die differierenden Ziel- und Wertvorstellungen in den zahlreichen Novellierungen wieder, die am EigZulG durchgeführt wurden – die ersten Veränderungen bereits drei Jahre nach Einführung der Eigenheimzulage. Doch die im Verlauf dieses Abschnitts noch darzulegende Novellierungsbestrebungen der rot-grünen Bundesregierung fand nicht die Zustimmung des Bundesrats, wo die unionsgeführten Bundesländer zum Zeitpunkt der Abstimmung die Mehrheit hatten.¹²³⁾ Erst nach dem im Vermittlungsausschuss gefundenen Kompromiss vom 14./15. Dezember 2003 wurde eine Umgestaltung der EigZul zum 1. Januar 2004 beschlossen.

Diskussion um Notwendigkeit

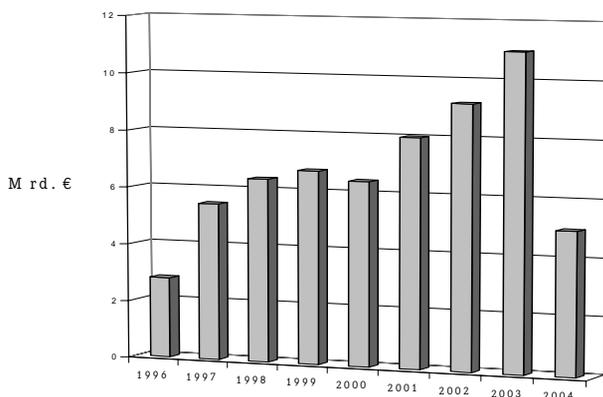
Mit der Ende 2002 sich erstmals zuspitzenden Diskussion um die Notwendigkeit einer staatlichen Förderung privaten Wohneigentums war klar, dass die Eigenheimzulage auch in der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages zum Gegenstand gesetzgeberischer Veränderungen werden würde. Dieser „Reformeifer“ hat nicht unbedingt etwas mit umstrittenen Wirkungen dieses Instrumentes zu tun. Laut der „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“ (BBR 2002) leistet die EigZul durchaus einen „wirksamen Beitrag zur Eigentumsbildung“, ist von „hoher sozialer Treffsicherheit“ und „reduziert die Schwelle zur Eigentumsbildung deutlich.“¹²⁴⁾ Der „Reformeifer“ resultiert vielmehr in

123) Änderungen am Eigenheimzulagengesetz sind im Bundesrat zustimmungspflichtig, da die Eigenheimzulage über das Aufkommen aus der Einkommenssteuer finanziert wird, an welcher der Bund mit 42,5%, die Länder ebenfalls mit 42,5% und die Kommunen mit 15% beteiligt sind.

124) Die Wirkungsanalyse wurde in Auftrag gegeben von den Länderministern der Arbeitsgemeinschaft Bau (Argebau) beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – im Folgenden zitiert als BBR 2002. Die Länderminister debattierten über die Wirkungsanalyse am 7. und 8. November 2002.

erster Linie aus haushaltspolitischen Erwägungen – wie der Kompromiss um das Vorziehen der sog. „dritten Steuerreformstufe“ zwischen der Regierungskoalition und den Oppositionsparteien bzw. Bundestag und Bundesrat im Vermittlungsausschuss nur allzu deutlich zeigte.

Abbildung 3 – Ausgaben des Bundes für die Eigenheimzulage (ab 2003 Prognose)



(Quelle: BMF 2001)

Tatsächlich beliefen sich die Ausgaben für die Eigenheimzulage im Bundeshaushalt für das Jahr 2001 auf 8 Mrd. Euro (vgl. BMF 2001). Die Schätzungen betragen für das Jahr 2002 rund 9,2 Mrd. und für das Jahr 2003 etwa 11 Mrd. Euro.¹²⁵⁾ Für das Haus-

125) Vor dem Hintergrund dieser Kostenentwicklung wurde bereits 1999 die Instandhaltungs- und Vorkostenpauschale gestrichen. Betroffen davon waren insbesondere Altbauerwerber, die damit die Möglichkeit zur steuermindernden Anrechnung ihrer Vorkosten über Sonderausgaben nach § 10i EStG verloren. Dazu gehörten u.a. die Pauschale für Notarkosten von 3.500 DM und Erhaltungsaufwendungen/Reparaturen bis maximal 22.500 DM. Der Nachweis dieser Aufwendungen war nicht erforderlich. Sie war in die Eigenheimzulage integriert worden, um Altbauerwerber für ihre vor dem Einzug anfallenden Renovierungs- und Modernisierungskosten finanziell zu entlasten.

haltsjahr 2004 ist nach dem Kompromiss im Vermittlungsausschuss ein Abschmelzen auf 5 Mrd. Euro angepeilt worden.

Bevor weiter auf die Diskussion um die staatliche Wohnungseigentumsförderung eingegangen wird, erscheint es sinnvoll, sich zunächst mit den Regelungsstrukturen der Eigenheimzulage auseinander zu setzen.

3.4.2 Regelungsstrukturen der Eigenheimzulage bis Ende 2003

Die staatliche Förderung des Erwerbs von Wohneigentum wurde im Jahr 1995 mit Wirkung zum 1. Januar 1996 von einer progressionsabhängigen Steuerentlastung auf eine einkommensunabhängige Eigenheimförderung aus sozialpolitischen Erwägungen umgestellt. Es lohnt sich, darauf kurz einzugehen, da dies in der aktuellen Diskussion oftmals ausgeblendet wird.

§§7b und 10e EStG

Vor der Einführung der Eigenheimzulage wurde eine steuerliche Entlastung für die Begünstigten erwirkt, indem bestimmte Beträge aus der Anschaffung oder Herstellung einer Immobilie im Rahmen des steuerpflichtigen Einkommens abgesetzt werden konnten - und zwar über den bereits erwähnten §7b und danach über §10e EStG. Dabei galt trotz einer Deckelung von beispielsweise 330.000 DM bei einem Neubau folgender Automatismus: Je höher der Anschaffungspreis der Immobilie und je höher das zu versteuernde Einkommen, desto höher war auch der abzugsfähige Betrag. Diese Art der Eigenheimförderung wurde im Laufe der Zeit als „sozial ungerecht“ empfunden (vgl. Rüschi 1996: 187 und der damalige Wohnungsbauminister Ravens im Interview).

Novelle von 1996

Vor diesem Hintergrund ist die Eigenheimzulage derart ausgestaltet worden, dass die Höhe der Fördersumme nicht mehr vom Einkommen des Antragsstellers abhing. Seit dem 1. Januar 1996 ist die Einkommenshöhe nur noch im Hinblick darauf interessant, ob das Jahreseinkommen des Antragstellers über zwei Jahre lang unterhalb der vom Gesetzgeber festgelegten Grenze liegt. Ist dies der Fall, wird die Eigenheimzulage gezahlt. Der Förderbetrag lag nach der Einführung der Eigenheimzulage zunächst bei 5.000 DM pro Jahr und hat sich in der Höhe verändert. Hinzu kam ab dem 1. Januar 2000 eine Zulage in Höhe von 1.500 DM pro Jahr je Kind. Damit greift bei der Eigenheimzulage folgender Mechanismus: Ein relativ niedriges Einkommen und eine hohe Kinderzahl wirken sich für den Bezieher vorteilhaft auf die Eigenheimzulage aus.

Grundsätzlich gilt, dass nach §1 EigZulG alle „unbeschränkt Steuerpflichtigen im Sinne des Einkommensteuergesetzes“ einen Anspruch auf eine Eigenheimzulage hatten.

Es waren indes bestimmte Beschränkungen des Förderobjektes (der Immobilien) und des Fördersubjektes (der Empfänger der Förderung) zu berücksichtigen, die sich im Zeitverlauf geändert haben.

Die Formulierung „unbeschränkt Steuerpflichtige im Sinne des Einkommensteuergesetzes“ stellt eine konkrete *Subjektbeschränkung* dar, da „unbeschränkt Steuerpflichtige“ nur Privatpersonen sein können. Die Eingrenzung auf private Haushalte stellt auf den Umstand ab, wonach Selbstnutzer ihre Ausgaben für den Erwerb ihrer Immobilie steuerlich nicht geltend machen und keine Gebäudeabschreibung in Anspruch nehmen können.¹²⁶⁾

Einkommensgrenzen

Weiterhin sind Einkommensgrenzen eine entscheidende Hürde, die Antragsteller zu nehmen haben. Die Einkommensgrenze dient dem Gesetzgeber als Stellenschraube, um die Eigenheimzulage „treffsicher“ und „zielgenau“ denjenigen zukommen zu lassen, denen politisch ein Bedarf zugestanden wird. Für die Ermittlung des Einkommens wird der Gesamtbetrag der Einkünfte im Jahr des Einzugs zuzüglich der Einkünfte des Vorjahres herangezogen. Wenn der Antragsteller diese Voraussetzungen im Jahr des Kaufs oder der Anschaffung erfüllt, ist ihm eine achtjährige Förderung sicher, selbst wenn der Gesamtbetrag seiner Einkünfte die Grenzwerte im Folgejahr (oder den Folgejahren) übersteigen sollte. Das heißt: Ist der Anspruch einmal erfüllt, ist ein späteres Überschreiten der Einkunftsgrenze unschädlich, da die Eigenheimzulage für den gesamten Förderzeitraum festgesetzt wird.¹²⁷⁾ Verfügt der Erwerber jedoch im Jahr des Kaufs oder der Herstellung über ein höheres Einkommen, das später unter die Grenze sinkt, so darf er von diesem Jahr ab die Förderung noch nutzen (für die verbleibende Restzeit vom Anschaffungsjahr ab gerechnet).

Bis zum 31. Dezember 2003 lagen die Einkommensgrenzen für eine Zulagenberechtigung für Alleinstehende bei 81.807 Euro und für Ehepaare bei 163.614 Euro. Hinzu kam ein Einkommensbetrag je Kind von 30.678 Euro. Bei einer Unterschreitung der Einkommensgrenzen hatten die Begünstigten bis zum 31. Dezember 2003 einen Anspruch auf eine jährlichen Grundförderung von 1.287 Euro und konnten mit einer Kinderzulage von 767 Euro pro Kind rechnen.¹²⁸⁾

126) Dabei zählt die Eigenheimzulage nicht zu den Einkünften im Sinne des Einkommenssteuergesetzes.

127) Vgl. auch AZ: IV B 3-EZ 1010- 11/98 aus BStBl I 1998, S. 190.

128) Voraussetzung für die Kinderzulage war, dass der Anspruchsberechtigte für das Kind im jeweiligen Kalenderjahr des Förderzeitraums einen Freibetrag nach § 32 Abs. 6 EStG oder

Auszahlung

Die Auszahlung der Eigenheimzulage erfolgt nach §13 EigZulG erst nach Antragstellung über ein gesondertes Formular im Rahmen der Steuererklärung und wird durch das zuständige Wohnsitzfinanzamt geleistet. Die erste Auszahlung wird innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Bescheids getätigt, alle weiteren Auszahlungen erfolgen einheitlich am 15. März der Folgejahre. Lebenslang kann eine Person nur einmal die Wohnbauförderung in Anspruch nehmen (Eheleute entsprechend zweimal).

In welchem Jahr der Einzug stattfindet oder das Objekt fertig gestellt wird, hat für die Berechnung der Einkommensgrenze keine Bedeutung. Es entscheidet aber über den Beginn des Förderzeitraums. Der Förderzeitraum beträgt – wie schon erwähnt – nach §3 EigZulG insgesamt acht Jahre und kann im Jahr der Fertigstellung oder Anschaffung in den sieben folgenden Jahren in Anspruch genommen werden. Allerdings besteht der Anspruch nach §4 nur für Kalenderjahre, in denen der Anspruchsberechtigte die Wohnung zu eigenen Wohnzwecken nutzt.

Neben diesen Einschränkungen des Kreises der Anspruchsberechtigten ist die Gewährung der Eigenheimzulage an Bedingungen geknüpft, die das zu fördernde Wohnobjekt betreffen.

Fördergrundsätze

Grundsätzlich wird nach §2 Abs. 1 und §4 EigZulG die Förderung nur für selbstgenutztes Wohneigentum bewilligt, das sich im Inland befindet.¹²⁹⁾ Doch die Eigenheimzulage wird nicht nur als Unterstützung für den Hausbau oder den Kauf einer Wohnung ausbezahlt. Auch Ausbauten und Erweiterungen werden nach §2 Abs. 2 bei der staatlichen Begünstigung „der Herstellung einer Wohnung im Sinne des Absatzes 1“ gleichgesetzt.¹³⁰⁾

Kindergeld erhielt und das Kind zum inländischen Haushalt des Anspruchsberechtigten gehört hat.

129) An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass nach § 4 eine Nutzung zu eigenen Wohnzwecken auch dann vorliegt, wenn „eine Wohnung unentgeltlich an einen Angehörigen im Sinne von § 15 der Abgabenordnung zu Wohnzwecken überlassen wird.“

130) Ausdrücklich ausgenommen von der Förderung sind hingegen Ferien- oder Wochenendwohnungen, sowie Wohnungen für die bereits „Absetzungen für Abnutzung“ (AfA) als Betriebsausgaben oder Werbungskosten im Rahmen der doppelten Haushaltsführung abgezogen werden können. Gleiches gilt für eine Wohnung oder ein Anteil daran, die der Anspruchsberechtigte für seinen Ehegatten anschafft.

Eine Unterscheidung der objektbezogenen Förderung wurde bis zum 31. Dezember 2003 im Hinblick auf die Höhe der Herstellungs- und Anschaffungskosten gemacht. Lagen diese über 51.120 Euro (100.000 DM) wurde bei einem Neubau die oben genannte Förderung in Höhe von 2.556 Euro pro Jahr gewährt – bei Altbauten die Hälfte.¹³¹⁾ Bei einem Herstellungs- und Anschaffungsbetrag unter dieser Bemessungsgrundlage von 51.120 Euro wurden 5% p.a. über maximal acht Jahre erstattet – bei Altbauten 2,5%. Außerdem wurden im Rahmen einer „ökologischen Zusatzkomponente“ (§9 Abs. 3 und 4 EigZulG) Niedrigenergiehäuser und heizenergiesparende Maßnahmen gefördert (siehe Tabelle 8).

Damit wurden Prioritäten in der Vergangenheit mit Hinblick auf das zu fördernde Objekt eindeutig auf die Schaffung von neuem Wohnraum gesetzt. Diese Ausrichtung diskreditierte die Eigenheimzulage bei denjenigen, die dadurch eine fortschreitende Zersiedlung und die Versiegelung von Freilandflächen befürchteten. Tatsächlich jedoch gingen nach der „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“ (BBR 2002) nur 44% der Förderung in den Neubau und 50% in bereits bestehende Bestandsobjekte. Sechs Prozent betrafen Ausbau und Erweiterung (vgl. BBR 2002).

Alt- und Neubauförderung

Die Ungleichbehandlung von Alt- und Neubauförderung wurde durch den Gesetzgeber zum 1. Januar 2004 aufgehoben, so wie es die rot-grüne Koalition bereits für das Jahr 2003 geplant hatte. Parallel dazu wurden indes auch Veränderungen in der Höhe der Leistungen und bei den Leistungsvoraussetzungen beschlossen. Danach erhalten vom 1. Januar 2004 an Begünstigte nur noch eine Pauschale in der Höhe von 1.250 Euro und einen Zuschlag je Kind in Höhe von 800 Euro jährlich für den Zeitraum von insgesamt acht Jahren. Hier hatten die Pläne der Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Pauschale von 1.000 Euro und die Reduzierung der Förderung auf Alleinerziehende und Ehepaare mit Kind vorgesehen. Letzteres wurde nicht realisiert, dafür wurden aber mit Wirkung zum 1. Januar 2004 die Einkommensgrenzen für Alleinerziehende und Alleinstehende auf 70.000 Euro und bei Ehepaaren auf 140.000 Euro gesenkt (von 81.807 bzw. 163.614 Euro).

131) Rechtlich gilt eine Immobilie als Neubau, wenn eine Wohnung oder ein Haus bis Ende des „zweiten Jahres nach dem Jahr der Fertigstellung“ erworben wird.

Tabelle 8 - Änderungen bei der Eigenheimzulage

Einzelregelungen	ab 1.01.1996 bis 31.12.1999	bis 31.12.2003	Pläne der Bundes- regierung	ab 1.01.2004
<i>Förderung von Neubau</i>				
a) Eigenheimzulage maximal bei Anschaffungskosten über 51.120 Euro	20.448 Euro 40.000 DM	20.448 Euro 40.000 DM		
b) Eigenheimzulage mindestens bei Anschaffungskosten unter 51.120 Euro	5% der Herstellungskosten für max. 8 Jahre	5% der Herstellungskosten für max. 8 Jahre	1.000 Euro, p.a. Grundförderung für max. 8 Jahre	1.250 Euro, p.a. Grundförderung für max. 8 Jahre
<i>Förderung von Altbau</i>				
a) Eigenheimzulage maximal bei Anschaffungskosten über 51.120 Euro	10.224 Euro 20.000 DM	10.224 Euro 20.000 DM		
b) Eigenheimzulage mindestens bei Anschaffungskosten unter 51.120 Euro	2,5% der Anschaffungskosten für max. 8 Jahre	2,5% der Anschaffungskosten für max. 8 Jahre		
<i>Einkommensgrenzen</i>				
Alleinstehende	240.000 DM	81.807 Euro 160.00 DM	keine Förderung	70.000 Euro
Alleinerziehende	240.000 DM	81.807 Euro 160.00 DM	70.000 Euro	70.000 Euro
Ehepaare	480.000 DM	163.614 Euro 320.000 DM	keine Förderung	140.000 Euro
Ehepaar mit Kind/ -ern	480.000 DM	163.614 Euro 320.000DM	140.000 Euro	140.000 Euro
Anerkannter Betrag je Kind		30.678 Euro	20.000 Euro	30.000 Euro
<i>Kinderzulage</i> pro Kind.	1.500 DM	767 Euro p.a.	800 Euro p.a.	800 Euro p.a.
<i>Öko-Zulagen¹³²⁾ für...</i>				
- den Neubau von Niedrigenergiehäusern.	400 DM p.a.	bis zum 31. Januar 2001 205 Euro p.a.	keine Förderung	keine Förderung
- Heizenergiesparende Maßnahmen ¹³³⁾	2% der Anschaffungskosten, höchstens 500 DM p.a.	2% der Anschaffungskosten, max. 256 Euro p.a.	keine Förderung	keine Förderung

(eigene Zusammenstellung)

132) Die so genannte Öko-Zulage für umweltfreundliche Bauweisen ist zum 31. Januar 2001 ausgelaufen.

133) Zu den Heizenergie sparenden Maßnahmen gehören z.B. die nachträgliche Installation von Solaranlagen, Wärmepumpen oder Anlagen zur Wärmerückgewinnung. Die energiesparende Maßnahme musste bis zum 31. Dezember 2002 abgeschlossen sein.

Die Festlegung der Einkommensgrenze war stets die entscheidende Stellschraube, wenn es darum ging, den Bezieherkreis auszuweiten oder einzuzugrenzen.¹³⁴⁾ Das Argument war dabei stets das Gleiche: Es gelte die Eigenheimzulage „zielgenauer“ und damit „effektiver“ auszurichten. Zielgenau heißt dabei, den Eigenheimerwerb denjenigen zu erleichtern, die ihn am dringendsten benötigen, nämlich Einkommensschwachen.

Des Weiteren ist mit der Pauschalierung der Eigenheimzulage auch die an der Höhe der Herstellungs- und Anschaffungskosten der Wohnung orientierte Bemessungsgrundlage für den Fördergrundbetrag komplett entfallen. Das heißt, ob die Herstellungs- und Anschaffungskosten der Wohnung über oder unter 51.120 Euro liegen, spielt für die Gewährung des pauschalisierten Grundförderung ab dem 1. Januar 2004 keine Rolle mehr.

3.4.3 Die Debatte um die Eigenheimzulage und die Neuregelung ab 1. Januar 2004

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die geltenden Regelungsstrukturen der Eigenheimzulage dargestellt worden sind, soll an dieser Stelle auf die Diskussion um dieses aktuell umstrittene Instrument des Politikfelds Wohnen eingegangen werden.

Stand nach der Bundestagswahl von 2002 noch die komplette Streichung der Eigenheimzulage zur Diskussion, so sahen letztendlich die Pläne der Bundesregierung zur Neugestaltung der Eigenheimzulage, wie sie sich nach Abschluss der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen darstellten, drei zentrale Veränderungen vor:

- Die Aufhebung des Unterschieds zwischen Neu- und Altbauförderung,
- die Absenkung der Einkommensgrenzen und
- die Beschränkung der Förderung auf Haushalte mit Kindern.

Die beiden ersten Vorhaben wurden mit der zuvor kurz erwähnten Gesetzesänderung ab dem 1. Januar 2004 realisiert. Die Konzentration der Förderung auf Haushalte mit Kindern bestimmte weite Teile der Debatte um die weiteren Reformen im Laufe des Jahres 2003, kam letztendlich in der Novellierung der Eigenheimzulage aber nicht mehr zum Tragen.

134) Tatsächlich sind die Einkommensgrenzen seit Bestehen der Eigenheimzulage stetig gesenkt, aber nie erhöht worden.

Eigenheimzulage in der Diskussion

Für die Auseinandersetzung um die Eigenheimzulage in den beiden letzten Legislaturperioden des deutschen Bundestages ist kennzeichnend, dass wohnungspolitische gegenüber haushaltspolitischen Überlegungen zweitrangig gewesen sind. Kurz: Nicht die Neujustierung einzelner Förderkriterien standen zur Diskussion, sondern die komplette Streichung der Eigenheimzulage. Dabei wurde der Eigenheimzulage ein Tatbestand „zum Verhängnis“, der in den Jahren zuvor ihre Entwicklung befördert hatte – nämlich der Tatbestand, dass sie als Instrument *nicht* zu den integralen Bestandteilen der Wohnungspolitik zählt (wie das Mietrecht oder das Wohngeld), sondern als Instrument zur Beförderung auch anderer Ziele gesehen und damit anderen Politikfeldern zugerechnet worden ist. Dazu zählte früher die Vermögensbildung allgemein, die in den letzten Jahren besonders mit einer Reform der Alterssicherung in Verbindung gebracht wurde („Riesterrente“), und die Förderung junger Familien mit Kindern ließ sie zu einem Instrument der Familienpolitik werden. Diese Verkoppelung mit anderen Zielen und Politikfeldern kann erklären, warum die Eigenheimzulage in den letzten Jahren (nicht zuletzt finanziell) einen bemerkenswerten Bedeutungszuwachs erfahren hat. In einer Situation indes, in der Einsparmassnahmen nachdrücklich gesucht wurden (wie nach den letzten Bundestagswahlen), musste die Eigenheimzulage nicht nur wegen ihres Fördervolumens ins Blickfeld geraten, sondern auch deswegen, weil von ihr keines der genannten Politikfelder bzw. keines der in diesen Politikfeldern dominierenden Ziele substanziell abhängt.

Hinzu kam, dass die Förderung transparent ist, da die Kosten für die Eigenheimzulage alle zwei Jahre im Subventionsbericht des Bundesfinanzministeriums dokumentiert werden. Dieser „Vorzug“ wurde der Eigenheimzulage geradezu zum Verhängnis.

Einsparungen im Bundeshaushalt

Um sich die Ausgangssituation im Herbst des Jahres 2002 zu vergegenwärtigen, ist daran zu erinnern, dass Bundesfinanzminister Eichel Einsparungen im Bundeshaushalt von 10 Mrd. Euro anstrebte und der Bundeskanzler ankündigte, Subventionen kürzen zu wollen.

Nachdem die Förderung des Erwerbs privaten Wohneigentums über individuelle Einkommenssteuerabzüge, deren gesamtes Fördervolumen nur schwerlich zu erfassen ist, im Jahr 1996 in direkte (Subventions-)Zahlungen umgewandelt worden war, konnten sie leichter in das Blickfeld des Finanzministeriums und der Haushaltspolitiker geraten. So antwortete die finanzpolitische Sprecherin der Grünen, Christine Scheel, während einer Pressekonferenz auf die Frage, wie denn die Koalitionäre bei ihren Konsolidie-

rungsbemühungen vorgehen: „Wir nehmen den Subventionsbericht als Grundlage.“¹³⁵⁾ Und ein Blick auf die größten Posten im Subventionsbericht (BMF 2002) macht deutlich, warum die Eigenheimzulage zum Zielpunkt von Sparbemühungen geworden ist – sie umfasst mit 9,4 Mrd. Euro das größte Fördervolumen – noch vor den Finanzhilfen des Bundes für die deutsche Steinkohle (3,1 Mrd. Euro).

Doch der Griff zum Subventionsbericht allein dürfte das Sparen nicht allzu sehr erleichtert haben. Neben den Größenordnungen der einzelnen Subventionen spielten politischen Erwägungen eine Rolle. So wurde u.a. die Steuerfreiheit für Nachtarbeit und Sonntagszuschläge und die Finanzhilfe für die deutsche Steinkohle nicht in den Koalitionsverhandlungen diskutiert,¹³⁶⁾ auch nicht die Mineralölsteuerbefreiung für die Luftfahrtindustrie. Bei der Eigenheimzulage jedoch nahmen die führenden Finanzpolitiker der Koalition an, sowohl aufgrund des hohen Finanzbedarfs als auch aufgrund des relativ ausgeglichenen Wohnungsmarkts in Deutschland die Kürzungen vornehmen zu können. Dabei wurde auch auf die eine Million leerstehenden Wohnungen in den neuen Bundesländern verwiesen, um einen Handlungsbedarf im Rahmen einer privaten Eigenheimförderung Infrage zu stellen. Darüber hinaus hatte sich in den Koalitionsverhandlungen die Meinung verfestigt, dass die Zulage ohnehin nur wohlhabende Schichten der Bevölkerung unterstütze.¹³⁷⁾

Neugestaltung der Eigenheimzulage

Die Regierungskoalition verständigten sich zwar letztlich darauf, dass auch Paare Anspruch auf eine Eigenheimzulage erhalten sollten, wenn diese nach dem Bau oder Erwerb von Wohneigentum Kinder bekommen würden. Bezeichnend in diesem Zusammenhang war die Reaktion des Bundesfinanzministers, als er von Journalisten zu diesem Punkt befragt antwortete: „Solange der vorgegebene Finanzrahmen eingehalten wird“¹³⁸⁾ sei dies akzeptabel. Hans Eichel betonte aber auch, dass es bei den Änderungen der Eigenheimzulage darum gehe, Doppelverdiener ohne Kinder und Alleinstehende von der Förderung auszunehmen.¹³⁹⁾

135) FAZ vom 11. Oktober 2002.

136) Ein Abbau der Subventionen für den Bergbau war von den Grünen auch in der Öffentlichkeit mehrmals gefordert worden, doch die SPD klammerte diesen Bereich bereits im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen aus (vgl. FAZ vom 11. Oktober 2002).

137) Tagesspiegel vom 19. Oktober 2002.

138) FAZ vom 31. Oktober 2002.

139) FAZ vom 31. Oktober 2002.

Dass die Regierungskoalition bei ihren Verhandlungen über die Neugestaltung der Eigenheimzulage nicht auf den wohnungspolitischen Diskurs rekurrierten, war eine Sache, der Protest der von diesen Verhandlungen betroffenen Akteure die andere. Die wohnmarktpolitischen Akteure waren zwar gewarnt gewesen, weil die Diskussion um die Eigenheimzulage bereits vor den letzten Bundestagswahlen im Hinblick auf einen noch zu vollbringenden Spagat zwischen haushaltspolitischen Zwängen und wohnungspolitischen Notwendigkeiten geführt worden war. Der Direktor des Deutschen Mieterbundes, Franz-Georg Rips, rechnete bereits im Dezember 2001 damit, dass „die Eigenheimzulage nach der Bundestagswahl zur Disposition stehen wird.“¹⁴⁰⁾

Im April 2002 gründeten die Spitzenverbände aus Bau-, Wohnungs- und Finanzwirtschaft die „Initiative Wohneigentum“. Die Initiative aus insgesamt 19 Verbänden sprach sich strikt gegen Änderungen an dem Förderinstrument aus. Dabei wurde auf die Bauministerkonferenz reagiert, die eine Arbeitsgruppe eingesetzt hatte, um die Finanzierungshilfe zu überprüfen. Im Namen der „Initiative Wohneigentum“ sprach sich der Vorsitzende des Deutschen Heimstättenwerks, der frühere Bundesbauminister Dieter Haack, entschieden gegen Kürzungen aus. „Die Eigenheimzulage hat sich bewährt“, und er fügte hinzu: „Es darf sich nichts grundlegend ändern, auch am Volumen nicht.“ Die Initiative verwies auch darauf, dass Änderungen „massive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung“ hätten. Nach einer Modellrechnung würden bei 50.000 weniger gebauten Wohnungen 220.000 Arbeitsplätze wegfallen. Außerdem sei das selbst genutzte Wohneigentum für die Bundesbürger immer noch ein wichtigstes Element der Vermögensbildung und Altersvorsorge. Deshalb dürfe nach Ansicht der Initiative auch aus familienpolitischen Gründen nicht an der Zulage „gerüttelt werden“¹⁴¹⁾.

Die Reformvorstellungen der Koalitionsregierung kamen letztlich nicht in allen Punkten zum Tragen. Dafür waren die noch in den Abschnitten 4.4.2, 4.4.3 und 4.6.2 darzustellenden Positionen der Oppositionsparteien und besonders des Landes Bayern ausschlaggebend.

Jüngste Novellierung

Durch die Novellierung des EigZulG hat sich die Instrumentenlogik der Eigenheimzulage massiv gewandelt. Durch die Pauschalisierung des Förderbetrags und der damit verbundenen Abschaffung der Bemessungsgrundlagen und der Beseitigung des Unterschieds zwischen Alt- und Neubau hat die Eigenheimzulage keine Lenkungswirkung auf das zu fördernde Objekt. Sie ist also kein auf den Neubau bezogenes woh-

140) FAZ vom 18. Dezember 2001.

141) Vgl. SZ vom 18. April 2002.

nungspolitisches Instrument mehr. Hinzu kommt, dass aufgrund der Kinderzulagen und der niedrigen Einkommensgrenzen eine sozialpolitisch motivierte „Investitionszulage“ mit einem familienspezifischen Bonussystem verbunden wird. Das Ziel der Eigenheimzulage ist jedoch geblieben: die Förderung des Erwerbs von privatem Wohneigentum – jedoch mit einem deutlich eingeschränkten Kreis von Begünstigten.

3.5 Neue Instrumente der deutschen Wohnungspolitik: „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ (*Nikolaos Georgakis*)

Phänomene einer „Krise der europäischen Stadt“ (Siebel 1999, Heitmeyer 1998: 443), die mit räumlich disparaten demographischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Entwicklungen, wohnungsmarktspezifischen Disfunktionalitäten u.a.m. in Verbindung gebracht werden (vgl. dazu u.a. Häußerman/Siebel 1987, Rietdorf 2001), treten verstärkt auch in deutschen Städten auf. Es scheint, als ob die „Integrationsmaschine Stadt“ (Häußermann 1995: 89, Heitmeyer 1998: 443) zunehmend in hochverdichteten Quartieren des sozialen Wohnungsbaus der 1960er und 1970er Jahre, aber auch in peripher gelegenen Gemeinden versagt. Die sich in bestimmten Quartieren verfestigenden und konzentrierenden sozialen Probleme sind u.a. durch die von „empirica“ im Jahr 1997 erstellte Studie „Überforderte Nachbarschaften“ (GdW 1998, Neuhöfer 1998) mit Nachdruck in das Zentrum wohnungspolitischer Debatten gerückt worden. Deutlich herausgestellt wurde dabei, dass es sich bei entsprechenden „soziale Brennpunkten“ nicht nur um „benachteiligte, sondern auch benachteiligende Quartiere“ (Becker/Löhr 2000: 27) handelt. Und während die Phänomene sozialräumlicher Segregationsprozesse bundesweit zu beobachten sind, fokussiert sich die Problematik „schrumpfender Städte“ überwiegend und besonders drastisch in den neuen Bundesländern, wo derzeit bis zu einer Millionen Wohnungen leer stehen. Gleichzeitig werden in westdeutschen Metropolen – wie Hamburg, Köln und München – Engpässe in der Wohnungsversorgung registriert.

Neue Herausforderungen

Diese gleichzeitig innerhalb stark ausdifferenzierter Teilmärkte auftretenden Prozesse stellt die Wohnungspolitik vor neue Herausforderungen, denen mit dem bisherigen Instrumentarium der klassischen Wohnungspolitik und der traditionellen Städtebauförderung allein nicht beizukommen ist. Vor diesem Hintergrund hatte die nach der Bundestagswahl im Jahr 1998 gebildete Koalitionsregierung von SPD und Bündnis

90/Die Grünen als wesentliche wohnungspolitische Reformprojekte nicht nur die Wohngeldnovelle, die Reform des sozialen Wohnungsbaus und des Mietrechts sowie Modifizierungen der Eigenheimzulage auf ihrer Agenda abgearbeitet. Bereits im Koalitionsvertrag hatte Rot-Grün unter Punkt 8 angekündigt: „Die Städtebauförderung wird verstärkt. Sie verknüpft verschiedene Politikfelder mit einem neuen integrativen Ansatz. [...] Sie wird ergänzt durch ein Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‘ für Innenstädte, Großsiedlungen und Stadtteilzentren“ (SPD/Grüne 1998: 27).

Beruhend auf das Wohngeld, die Eigenheimzulage, das Mietrecht und der soziale Wohnungsbau jeweils auf einem besonderen Bundesgesetz, so basieren die zwei jüngsten Instrumente der deutschen Wohnungspolitik, d.h. das 1999 bundesweit eingeführte Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ und das drei Jahre später installierte Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“, auf einer Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern. Beide Instrumente sind seit 2002 gemeinsam Bestandteil der „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen“ (nachfolgend VV-Städtebauförderung genannt).

Das Grundgesetz gibt in Art. 104 Abs. 4 dem Bund die Möglichkeit, „den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) [zu] gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.“ Detaillierter ist der Artikel 104a Abs. 4 GG nicht gefasst. Statt dessen wird „das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen“, entweder durch ein Bundesgesetz, das ausdrücklich der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt (vgl. Art 104a Abs. 4 GG).

Der Bund kann sich also aus konjunktur-, struktur- und wirtschaftspolitischen Gründen mit Hilfe des Art. 104a Abs. 4 GG über die Länder an besonders bedeutsamen Investitionen der Städte, Gemeinden und Kreise beteiligen und so Einfluss auf die Politik der Länder nehmen (vgl. Büsselberg 1996) oder auch, wie es von Armin (2000) formuliert, in ihre Belange „hineinregieren“.¹⁴²⁾

142) Ein prominentes Beispiel für Investitionsfinanzhilfen des Bundes über Art. 104 Abs. 4 GG stellt das 1993 verabschiedete Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“ dar, auf dessen Grundlage der Bund den neuen Bundesländern für die Dauer von 10 Jahren (von 1995 bis

Neue Instrumente

Beide Programme sind „terminiert“ (befristet): Der „Stadtumbau Ost“ ist auf sieben Jahre (2002-2009) und die „Soziale Stadt“ ursprünglich auf vier Jahre (1999-2003) angelegt. Beim Programm „Soziale Stadt“ hat jedoch ein Prozess der Verstetigung eingesetzt, wird das Programm bereits über die anfängliche Befristung (bis zum Jahr 2003) hinaus weitergeführt. Außerdem hat die Bundesregierung im November 2003 angekündigt, „nach erfolgreichem Anlaufen das Programm als neue wichtige Aufgabe im Baugesetzbuch verankern“ zu wollen (BMVBW 2003d). Aufgrund der turnusgemäß neu zu treffenden Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Länder über die Gewährung der Finanzhilfen des Bundes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen kann indes dieser Prozess jederzeit wieder unterbrochen werden, sobald der Bund und/oder die Länder das Programm beenden wollen.

Das Verfahren einer jährlich abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder kann Auswirkungen auf die Höhe dieser Mittel haben. In der Praxis ist dies auch der Fall, wie in der Tab. 10 sichtbar wird – im Falle der „Sozialen Stadt“ auch zu Gunsten des Programms. Die jährliche Budgetfestlegung bietet die Möglichkeit der Programmanpassung (nicht zuletzt im Hinblick auf die Mittelbindung) und zwingt dazu, den Mittelbedarf laufend zu begründen. In der Präambel der VV-Städtebauförderung (2003: 5) heben Bund und Länder ausdrücklich die Notwendigkeit hervor, „staatlich geförderte stadtentwicklungspolitische Maßnahmen auf ihre nachhaltige Wirksamkeit hin von Beginn an kontinuierlich zu begleiten und auszuwerten.“ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund eines angemaßten „effizienten und sparsamen Mitteleinsatzes“ und der „neuen Wege der Finanzierung, Nutzung privater Unternehmerinitiativen und Einsatz privaten Kapitals“ (VV-Städtebauförderung 2003: 5).

Beide Programme stellen insofern Politikinnovationen dar, als sie explizit nicht auf eine Ergänzung zur klassischen Städtebauförderung, sondern auch auf deren Reform abzielen. Gleichwohl sind die Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ aber formal Teil der traditionellen Städtebauförderung. So regelt die für ihre Umsetzung maßgebliche VV-Städtebauförderung (2003: 5) die Bundesfinanzhilfen zur „Förderung städtebaulicher Maßnahmen gemäß § 164 b BauGB.“

2005) zusätzliche Finanzmittel in der Höhe von jährlich 3,3 Milliarden Euro gewährt. Im Unterschied zur „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen“ ist – wie es die Namen schon zum Ausdruck bringen – das Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“ mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet worden.

In der Präambel der VV-Städtebauförderung (1999-2003) wird der erhöhte Handlungs- bzw. Finanzierungsbedarf in Ergänzung zu den bereits bestehenden Förderungsmöglichkeiten städtebaulicher Maßnahmen in Bezug auf die beiden Programme folgendermaßen hergeleitet.

Die Einführung des Programms „Sozialen Stadt“ wird aufgrund sich verschärfender sozialer, wirtschaftlicher und städtebaulicher Probleme „in immer mehr Stadtteilen[, die] infolge sozialräumlicher Segregation [...] ins soziale Abseits abzurutschen“ drohen, begründet (VV-Städtebauförderung 1999: 4). Gefährdet sind davon „meist hochverdichtete einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen“ (VV-Städtebauförderung 1999: 4).

Auf ähnliche Defizite zielt auch das für die neuen Bundesländern aufgelegte Programm „Stadtumbau Ost“. Das Programm soll zur Stabilisierung von Stadtteilen beitragen, „die durch physischen Verfall und soziale Erosion bedroht sind“ (VV-Städtebauförderung 2002: 5). Um das zu erreichen, können insbesondere aus städtebaulicher Sicht wertvolle Altbaubestände in den Innenstädten und der Rückbau von „dauerhaft nicht mehr benötigte Wohnungen“ finanziell unterstützt werden. Dadurch soll „die Attraktivität der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandort insgesamt gestärkt, die Schaffung und Erhaltung neuer Arbeitsplätze gefördert und die Zukunftsfähigkeit der Städte somit nachhaltig unterstützt“ (VV-Städtebauförderung 2002: 5) werden.

Beide Programme wecken beim Großteil der wohnungspolitischen Akteure eine Reihe von Erwartungen, die weit über die traditionelle Städtebauförderung hinausgehen. So wird die Einführung beider Instrumente von den im Rahmen dieses Projekts interviewten Akteuren überwiegend als „innovativ“, „wünschenswert“ und teilweise auch als „dringend notwendig“ begrüßt.¹⁴³⁾

143) Lediglich ein Akteur lehnte explizit das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ ab: Es sei ein „Beschäftigungsprogramm für arbeitslose Soziologen“.

3.5.1 Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“

3.5.1.1 Ziele des Programms

Wie erwähnt, hat die Bundesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 1999 das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ ergänzend zur traditionellen Städtebauförderung ins Leben gerufen. Ziel des Programms ist insbesondere die Verbesserung von Lebensqualität und Lebenschancen von Menschen in Wohngebieten mit sich verschärfenden oder sich verfestigenden sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen.

Vom Programm „Die soziale Stadt“ wird eine Reihe von Impulsen erwartet (vgl. SPD/Grüne 1998: 27; BMVBW 1999; Difu 2002: 17-18):

- *Soziale Impulse* durch Verbesserung der Wohnverhältnisse, Unterstützung von Selbstverantwortung und nachbarschaftlichem Miteinander, Herbeiführung gemischter Bewohnerstrukturen, Schaffung von mehr Sicherheit(-sempfinden) im öffentlichen Raum, Verbesserung des Freizeit- und Infrastrukturangebotes, Maßnahmen zum „betreutem Wohnen“ für ältere Menschen;
- *ökologische Impulse* durch ökologisches Planen, Bauen und Wohnen sowie durch Verkehrsreduzierungs-, Lärmschutz-, Begrünungs- und Renaturierungsmaßnahmen;
- *städtebauliche Impulse* durch eine bewohnerorientierte Modernisierung der Wohneinheiten, Verbesserung der Infrastruktur und Wohnumfeldverbesserung;
- *partizipatorische Impulse* durch die Entwicklung und Nutzung von Bewohner-Initiativen zur Quartiersgestaltung, Installierung von Agenda Gruppen und Runden Tischen;
- *kulturelle Impulse* durch die (Weiter-)Entwicklung der Quartiersidentität, Ausbau bzw. Aufbau von Bildungs- und Sprachangeboten, Einrichtung von Treffpunkten und Quartierszentren;
- *Beschäftigungsimpulse* durch Stärkung der lokalen Wirtschaft, Schaffung und Sicherung örtlicher Arbeitsplätze sowie Qualifizierung von Arbeitssuchenden;
- *politisch-administrative Impulse* durch den integrativen Einsatz verschiedener Politikfelder und Ressourcen (z.B. Einrichtung von Quartiersbudgets und Koordinationsstellen, gebietsorientierter Einsatz verschiedener Fachpolitiken, Verknüpfung von investiven und nichtinvestiven Maßnahmen).

So sehr aber das Programm „Soziale Stadt“ auf Bundesebene ein neues Instrument der Wohnungspolitik darstellt, so wenig stellt es einen völlig neuartigen Politikansatz dar. Bei der Programmentwicklung konnte die Koalitionsregierung beispielsweise auf Erfahrungen aus Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden zurückgreifen. In Deutschland hatten sich auf Länderebene bereits Berlin, Hamburg, Bremen und insbesondere Nordrhein-Westfalen mit eigenen Programmen zur integrativen Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf hervorgetan.¹⁴⁴⁾

Die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Länder vom 30. Juni 1999 und 17. September 1999 kam auch „unter Bezugnahme auf die Beschlüsse der ARGEBAU Ministerkonferenz vom 29. November 1996 und 25. Juni 1998 zur Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ zustande. In ihm hatten Bund und Länder übereinstimmend betont, „dass die Städtebauförderung als Investitions- und Leitprogramm für die städtebauliche Gesamtmaßnahme durch ein Bund-Länder-Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt‘ ergänzt und mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern zu einem neuen integrativen Ansatz verknüpft werden sollte“ (vgl. VV-Städtebauförderung 1999: 5).

Als Schwerpunkte für den Einsatz der Finanzhilfen definieren Bund und Länder in der VV-Städtebauförderung (1999: 4) folgende Ziele:

- „Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungsbaus sowie der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege.
- Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Industrie-, Konversions- oder Eisenbahnflächen, zur Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen unter Berücksichtigung ihrer funktional sinnvollen Zuordnung (Nutzungsmischung) sowie von umweltschonenden, kosten- und flächensparenden Bauweisen.
- Städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Mißstände.“

Hervorzuheben ist hierbei, dass dieses unter der aktiven Teilhabe der Bewohner und Gewerbetreibenden in den betreffenden Gebieten geschehen soll. Bereits bestehende soziale Netzwerkstruktur und Mitwirkungsbereitschaft „von unten“, also von Seiten

144) Zu diesen Erfahrungen vgl. Schmals/Kemper 2000. Zur wissenschaftlichen und politischen Diskussion im Vorfeld der Einrichtung des Programms „Soziale Stadt“ vgl. im Überblick Hanesch 1997.

der Be- und Anwohnerschaft sowie verschiedener lokalerer Akteure innerhalb der betroffenen Gebiete, werden dabei als besondere Ressourcen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt angesehen, die es intensiv zu nutzen und zu fördern gilt. Des Weiteren wird eine ressortübergreifende Zusammenarbeit auf Seiten der staatlichen Akteure vorausgesetzt, die mit einer Bündelung von finanziellen und personellen Mitteln einhergehen soll. Das BMVBW verfolgt hiermit die Ansicht, „in der Bündelung von Maßnahmen und Mitteln die Zukunftschance einer modernen Stadtentwicklung“ zu erhöhen (BMVBW 2003d). Nur wenn es gelinge, „im ausreichendem Maße Ideen und Finanzhilfen weiterer Ressorts zu bündeln und auf schwierige Stadtteile zu konzentrieren, kann in benachteiligten Gebieten die Entwicklung selbsttragender Strukturen in Gang kommen.“

Im Gegensatz zu den Zielgebieten beim „Stadtumbau Ost“ (siehe Abschnitt 3.5.2) richtet die „Soziale Stadt“ den Fokus dabei nicht auf einwohnerschwache, sondern auf einwohnerstarke Stadtteile, in denen hochverdichtete bauliche Strukturen mit einem hohen Anteil an Erwerbslosen, massiven Defiziten im Ausbildungsniveau der Bevölkerung, einer defizitären sozialen und stadtteilkulturellen Infrastruktur sowie schließlich mit einer hohen Zahl an Übersiedlern und zugewanderten Ausländern kumulieren.

Ein weiterer erwähnenswerter Gesichtspunkt des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ lässt sich bereits im Namen festmachen. Das Ziel des Programms ist es nicht, die Entwicklung ganzer Städte sozial zu gestalten, sondern lediglich die einzelner Quartiere („sozialer Brennpunkte“).¹⁴⁵⁾ Das Programm „Die soziale Stadt“ nimmt die ungleichen Teile einer Stadt in den Fokus, die, trotz der sozialen Ausgrenzung, räumlich und zeitlich mit der Entwicklung der angrenzenden, ja der gesamten Stadt verwoben sind. Gleichwohl ist nicht die Stigmatisierung einzelner Quartiere beabsichtigt, denn „maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen“ (VV-Städtebauförderung 2003: 9). Das Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzie-

145) Das im „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ formulierte Ziel, „die sozialen Problemgebiete zu selbstständig lebensfähigen Stadtteilen“ (ARGEBAU 2000: 04) umzubilden, bezeichnet Häußermann (2002: 71) als „unrealistisch“. Gerade die Erkenntnis, dass „in funktionaler Heterogenität und kultureller Vielfalt die urbanen Qualitäten liegen [...] ist eine Binsenweisheit der Stadtsoziologie“, die Häußermann in diesem Zusammenhang noch einmal bemüht. Allerdings nur, um anschließend zu betonen: „Diese Heterogenität bildet sich auch in einer räumlichen Differenzierung ab, und die Summe dieser Teile ist ‚Stadt‘. Stadt ist eine Qualität, die mehr ist als bloß quantitative Addition von gleichen Teilen“ (Häußermann 2002: 71).

rungsübersicht) soll zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen.

3.5.1.2 Regelungsstrukturen des Programms

Die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen werden unter Artikel 1 Abs. 1 der VV-Städtebauförderungen (1999-2003) geregelt. In diesem Teil der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Länder wird auch das jeweilige Gesamtvolumen der Bundesfinanzhilfen für die einzelne Programmbereiche der Städtebauförderung gesondert festgeschrieben - „vorbehaltlich der Entscheidung durch den Haushaltsgesetzgeber und nach Maßgabe des Bundeshaushaltsplans“ (Art. 1 Abs. 2).¹⁴⁶⁾ Für das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ wurde im Jahr 1999 der Verpflichtungsrahmen des Bundes auf 100 Millionen DM (vgl. VV-Städtebauförderung 1999: 7) festgesetzt.

In den Jahren 1999 und 2000 belief sich das Volumen der Bundesmittel für das Programm „Soziale Stadt“ auf je 51 Millionen Euro; in den Jahren 2001 und 2002 hat sich die Finanzhilfe des Bundes auf je 76,7 Millionen Euro erhöht. Bis Ende 2003 erhielten nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen insgesamt 331 Stadtteile in 229 Kommunen aus allen 16 Bundesländern vom Bund Finanzhilfen in der Höhe von 335 Millionen Euro. Der gleichen Quelle zufolge wurden zusammen mit den Komplementärmitteln der Länder und der Kommunen in den ersten vier Jahren des Förderprogramms über eine Milliarde Euro verwendet. Im Allgemeinen jedoch wird die Höhe der fiskalischen Aufwendung als viel zu gering angesehen (siehe dazu die Ausführungen in den Kapitel 5 und 6), und es wird bemängelt, dass „das Finanzvolumen nicht dem Ausmaß der Probleme entspricht“ (Becker/Löhr 2000: 22).

146) So entfielen beispielsweise nach der VV-Städtebauförderung 1999 auf die Förderung städtebaulicher Maßnahmen insgesamt 700 Millionen DM, wovon 520 Mio. DM für die neuen und 80 Mio. DM für die alten Bundesländer vorgesehen waren. Von den Bundesfinanzhilfen für die neuen Länder entfielen wiederum 320 Millionen DM auf die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie auf die Förderung von Maßnahmen zur städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete und 200 Millionen DM auf die Förderung von Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes. Die restlichen 100 Millionen DM, entfallen, wie gleich erwähnt, auf das Programm „Soziale Stadt“.

Tabelle 9 – Anzahl der „Soziale Stadt“-Maßnahmen pro Mio. Einwohner

Bundesländer	Anzahl der Maßnahmen im Programmjahr, einschließlich ruhende Maßnahmen			
	1999	2000	2001	2002
Baden-Württemberg	0,4	0,7	1,3	1,9
Bayern	1,9	2,3	2,9	3,8
Berlin	4,4	4,4	4,4	5,0
Brandenburg	3,1	3,1	3,9	5,0
Bremen	16,6	16,6	16,6	16,6
Hamburg	1,7	2,3	2,3	4,1
Hessen	2,8	3,5	3,5	4,4
Mecklenburg-Vorpommern	4,0	5,2	5,2	5,2
Niedersachsen	1,1	1,8	3,1	3,4
Nordrhein-Westfalen	1,4	1,8	2,0	2,5
Rheinland-Pfalz	1,2	3,2	3,9	5,2
Saarland	7,5	12,2	12,2	12,2
Sachsen	1,4	2,8	3,0	3,4
Sachsen-Anhalt	3,5	3,5	3,5	3,5
Schleswig-Holstein	2,1	2,5	2,8	3,9
Thüringen	1,7	2,9	2,9	2,9
Insgesamt	2,0	2,6	3,0	3,6

Quelle: eigene Berechnung basierend auf Walther 2002: 30, Statistisches Bundesamt

Der Bund beteiligt sich an den förderungsfähigen Gesamtkosten mit einem Drittel. Wie bei der traditionellen Städtebauförderung ist die Förderung des Bundes durch Komplementärmittel der Länder und Gemeinden (jeweils zu einem Drittel) aufzustocken.

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang der Verteilungsschlüssel, nach dem die Bundesmittel beim Programm „Soziale Stadt“ auf die Länder aufgeteilt werden. Zwar regeln die VV-Städtebauförderung (1999-2003) die Bundesfinanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen im allgemeinen nach § 164 b BauGB. Im Gegensatz zur traditionellen Städtebauförderung sind die Variablen „Bevölkerungszahl“ und „Zahl der Wohnungen“ beim Programm „Soziale Stadt“ nicht allein die entscheidenden Faktoren. Diese werden um die „Höhe der Arbeitslosenquote“ erweitert. Aufgrund dieser Vereinbarung ergab sich für die einzelnen Programmjahre folgende Aufschlüsselung von Bundesfinanzhilfen auf die einzelnen Bundesländer:

Tabelle 10 – Bundes-Finanzhilfen für die „Soziale Stadt“ in Euro pro Einwohner

Bundesland	1999	2000	2001	2002	2003
Baden-Württemberg	0,53	0,52	0,79	0,87	0,91
Bayern	0,53	0,52	0,78	0,83	0,89
Berlin	0,76	0,79	1,18	1,18	1,09
Brandenburg	0,73	0,77	1,19	1,04	1,12
Bremen	0,71	0,71	1,00	1,00	1,00
Hamburg	0,65	0,65	0,94	1,06	1,00
Hessen	0,57	0,57	0,85	0,90	0,92
Mecklenburg-Vorpommern	0,82	0,82	1,24	1,06	1,35
Niedersachsen	0,60	0,59	0,89	0,88	0,93
Nordrhein-Westfalen	0,60	0,61	0,90	0,93	0,94
Rheinland-Pfalz	0,56	0,54	0,83	0,83	0,88
Saarland	0,63	0,63	0,91	0,91	0,91
Sachsen	0,79	0,81	1,26	1,09	1,19
Sachsen-Anhalt	0,88	0,92	1,40	1,16	1,24
Schleswig-Holstein	0,57	0,57	0,89	0,86	0,89
Thüringen	0,79	0,75	1,17	1,00	1,13
Insgesamt	0,62	0,62	0,93	0,93	0,97

Quelle: eigene Berechnung nach BBR (2000b), BMVBW (VV-Städtebauförderung 1999-2003), Statistisches Bundesamt

Finanzhilfen, die nicht eingesetzt werden können, sind dem Bund bis zum 31. Oktober des jeweiligen Förderjahres zurückzumelden. Der Bund kann dann, „die zurückgemeldeten Mittel – Ansätze und Verpflichtungsermächtigungen – auf die anderen Länder verteilen“ (Art. 9 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung 1999 bzw. Art. 8 Abs. 2 Verwaltungsvereinbarung 2003). Die Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung sehen indes auch die Möglichkeit einer Umschichtung zugewiesener Finanzmittel zwischen den Ländern vor. Ein Bundesland kann in Abstimmung mit dem Bund in der zweiten Hälfte des jeweiligen Programmjahres einen Teil der fälligen, aber noch nicht abgerufenen Kassenmittel „zugunsten eines anderen Landes *umverteilen*, wenn die Kassenmittel sonst bis zum Jahresende voraussichtlich nicht abfließen“ (Art. 8 Abs. 1 VV-Städtebauförderung 1999 bzw. Art. 7 Abs. 1 VV-Städtebauförderung 2003). Davon ist auszugehen, wenn ein Land „bis zum 31. Oktober weniger als die Hälfte der fälligen Kassenmittel abgerufen hat und sich aus den Berichten und Darstellungen des Landes nicht ergibt, dass der volle Abfluss der Kassenmittel bis Jahresende zu erwarten ist“ (Art. 8 Abs. 1 VV-Städtebauförderung 1999).¹⁴⁷⁾

147) Absatz 2 des gleichen Artikels garantiert, dass der „Anteil der Länder am Verpflichtungsrahmen durch die Umverteilung der Kassenmittel nicht berührt“ wird. Vielmehr verpflichtet sich der Bund gegenüber den Ländern die Kassenmittel im folgenden Jahr bereitzu-

Eine *Umschichtung* innerhalb eines Landes ist auf Grundlage des Art. 9 VV-Städtebauförderung 1999 vorzunehmen. Demnach sind Länder berechtigt, Bundesmittel, die für eine bestimmte Maßnahme „zur Zeit nicht oder nicht mehr benötigt werden, für eine andere Maßnahme des Bundesprogramms einzusetzen (Umschichtung)“ – jedoch nur für eine zu benennende neue Maßnahme bis Ende des jeweiligen Programmjahres.

Als so genannte „zweckgebundene Mittel“ sind die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf an einer Reihe von Vorgaben gebunden, die in den VV-Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern geregelt sind. So gewährt der Bund Finanzmittel im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ lediglich für Investitionen städtebaulicher Maßnahmen, die „zur *innovativen, nachhaltigen* Stadtteilentwicklung eingesetzt“ werden (Art. 2 Abs. 4 VV-Städtebauförderung 1999). Als Bedingung formuliert die VV-Städtebauförderung, dass die Probleme in den zu unterstützenden Stadtteilen „mit einem *integrierten Konzept* im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik“ angegangen werden müssen.

Integrative Konzepte

Im Sinne der VV-Städtebauförderung (1999-2003 Art. 2 Abs. 4) gelten die Verbesserung der Wohnverhältnisse, die Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten (z.B. Förderung von Unternehmensgründungen), die Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene, die Verbesserung der sozialen Infrastruktur insbesondere für junge Menschen, die Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, die Förderung einer „sicheren Stadt“, Umweltentlastungsaktivitäten, die Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs, die Wohnumfeldverbesserung sowie die Förderung der Stadtteilkultur und von Freizeitaktivitäten als stadtpolitisch bedeutsam zu verknüpfenden Maßnahmegruppen resp. Politikfelder, die es in integrativen Konzepten zu vernetzen gilt. Grundlage dafür ist ein von den Gemeinden zu erstellendes gebietsbezogenes, integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht), das „zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau und Finanzierungsträger – erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen“ soll (VV-Städtebauförderung 1999, Art. 2 Abs. 4).

stellen, die diese zugunsten eines anderen Landes umverteilt hat (vgl. Art. 8 Abs. 2 der VV-Städtebauförderung 1999).

Die Anträge auf Fördermittel müssen von den Gemeinden gestellt werden. Vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes sind die Gemeinden angehalten, vorbereitende Untersuchungen zu veranlassen und durchzuführen. Diese Untersuchungen dienen als Beurteilungsunterlagen bei der Überprüfung der Notwendigkeit der Sanierung in Hinblick auf die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge sowie der anzustrebenden allgemeinen Ziele und der Durchführbarkeit der Maßnahmen im allgemeinen. Gefördert werden können nur solche Maßnahmen, die zuvor in ein Förderungsprogramm eines Landes aufgenommen worden sind.

Programmstruktur

Es ist Aufgabe der Länder, ein „Landesprogramm nach räumlichen und sachlichen Schwerpunkten auf[zustellen], das die zu fördernden städtebaulichen Maßnahmen und die dafür erwarteten Bundesfinanzhilfen bestimmt. Es stimmt diese mit anderen vom Bund oder dem Land geförderten oder durchgeführten Maßnahmen ab“ (VV-Städtebauförderung 1999, Art. 5 Abs. 1). Aufgabe eines Landesprogramms ist einmal die Auflistung der angemeldeten städtebauliche Maßnahmen sowie „die zur weiteren Förderung im bisherigen Bundesprogramm (Fortsetzungsmaßnahmen) und zur Neuaufnahme (neue Maßnahmen) vorgesehenen städtebaulichen Gesamtmaßnahmen“ (ebenda). Dabei muss „die Gesamtfinanzierung der angemeldeten Maßnahmen bei Bewilligung entsprechend § 149 BauGB sichergestellt sein“ (ebenda).

Der Bund fasst die Länderprogramme zu einem Bundesprogramm zusammen. In diesem sind „die zu fördernden städtebaulichen Maßnahmen und die auf sie im Programmjahr entfallenden Finanzhilfebeträge“ enthalten (VV-Städtebauförderung 1999, Art. 6 Abs. 1). Der Bund ist nach Art. 6 Abs. 2 berechtigt, „einzelne städtebauliche Maßnahmen nicht in das Bundesprogramm zu übernehmen, soweit sie den in Artikel 1 und 2 festgelegten Zweckbindungen der Finanzhilfen des Bundes nicht entsprechen oder gänzlich ungeeignet sind, zur Verwirklichung der mit den Finanzhilfen angestrebten Ziele beizutragen.“

3.5.1.3 Das Programm „Soziale Stadt als innovativer Politikansatz

Innovativ ist das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ in zweierlei Hinsicht. Neben dem Schwerpunkt auf „städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände“ (VV-Städtebauförderung 1999: 4) zielt das Programm in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte auf die Effektivitäts- und Effizienzsteigerung staatlichen Handelns. Was im Allgemeinen im Zusammenhang mit der politikwissenschaftlichen Steuerungsdebatte (vgl. Mayntz 2001) und im Besonderen mit dem Bundesprogramm „Moder-

ner Staat - moderne Verwaltung“ (BMI 1999) gesehen werden kann, wird im Raumordnungsbericht (BBR 2000b: 23) des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) programmatisch auf den Punkt gebracht: Das Programm „Soziale Stadt“ soll demnach eine „Verbesserung des Wirkungsgrades öffentlicher Maßnahmen durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel auf Stadtteilebene“ bewirken - und dies nicht zuletzt auch durch die Aktivierung von Akteuren, die für örtlich angepasste Problemlösungen relevant sind.

Neben dem Ziel, investive und nicht-investive Maßnahmen zu fördern und zu verknüpfen, wird eine Ressourcenbündelung verfolgt. Hierin anerkennen „Bund und Länder ihre Verpflichtung, Finanzierungsmittel für Aufgaben, deren Ursachen nicht aus unmittelbarem Bezug zu städtebaulichen Missständen herrühren, zuerst auch in anderen Programmen mit Investitionshilfen zu suchen und durch die Koordinierung und Bündelung aller für die Entwicklung der Städte und Gemeinden notwendigen Finanzierungsmittel größtmögliche Synergien zu erreichen“ (VV-Städtebauförderung von 1999: 5).

Stadtentwicklungskonzepte

Um dieses Ziel zu erreichen, kommt den nach der VV-Städtebauförderung (2003: 9) geforderten, von den Städten und Gemeinden zu erstellenden Stadtentwicklungskonzepte eine zentrale Bedeutung zu. Stadtentwicklungskonzepte sind bislang zwar *nur* maßnahmebegleitend für ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes Handlungskonzept zu erstellen, werden sich aber angesichts eines vergrößernden Wettbewerbsdrucks zu einem entscheidenden Auswahlkriterium für eine Förderung entwickeln. Dies bedingt sicherlich Chancen einer verstärkten Verbindung von Fördermöglichkeiten und -ansätzen sowie der Aktivierung von Akteuren und ihrer Kooperation. Ein vom Wettbewerb zwischen den „besten“ Förderkonzepten geprägtes Modell der Projektauswahl könnte indes gerade Stadtteile benachteiligen, in den zwar der Förderbedarf groß ist, es aber an den Voraussetzungen (den Akteuren) mangelt, ein „wettbewerbsfähiges“ Konzept zu entwickeln.

Ein neuralgischer Punkt des Programms ist, dass es auf Verwaltungsvereinbarungen basiert, die jährlich neu abgeschlossen werden müssen. Dies kann angesichts der Haushaltslage von Bund und Ländern zu Schwankungen und Unsicherheiten der finanziellen Ausstattung des Programms führen. Gleichwohl bedingt die Notwendigkeit einer jährlichen Verlängerung der Programmgrundlage und seiner Finanzausstattung, dass Probleme einer „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985) umgangen werden, die zur

Zementierung eines für die meisten Akteure unbefriedigenden Status quo führen können.¹⁴⁸⁾

3.5.2 Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“

Für das Phänomen schrumpfender Städte existiert bislang kein theoretisches Konzeption (vgl. Giseke 2002), so wie es auch kaum praktische Erfahrungen mit städtischen Schrumpfungsprozessen gibt – zumindest nicht in Deutschland (vgl. Ottersbach 2003; BMVBW 2000b: 54). Wohnungspolitik war bis zum Ende des 20. Jahrhunderts vordringlich mit der Verarbeitung von Ein- und Zuwanderungswellen beschäftigt (vgl. Abschnitt 2.1). Diese Wanderungsbewegungen waren zugleich konstitutiv für die Genese staatlicher Interventionen im Handlungsfeld Wohnen (siehe Abschnitt 2.1). Schrumpfende, ja aufgegebene Städte sind zwar ein historisch belegbares Phänomen, das jedoch in der aktuellen Perzeption gesellschaftlicher Wandlungs- und Wanderungsprozesse fast völlig in Vergessenheit geraten ist. „Städte wachsen. Diese Erfahrung ist so alt wie die Städte selbst“ (Daldrup 2001: 40).

In den neuen Bundesländern wachsen indes die Städte nicht, auch „explodieren“ sie nicht, sie „implodieren“ vielmehr angesichts massiver Bevölkerungsabwanderung. Laut dem Bericht der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“¹⁴⁹⁾ vom November 2000 stehen in Ostdeutschland ungefähr eine

148) „Die ‚Politikverflechtungsfälle‘ kann [...] beschrieben werden als eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch [...] ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf Desintegration“ (Scharpf 1985: 349f).

149) Die Kommission wurde im Februar 2000 vom damaligen Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Reinhard Klimmt, und vom Staatsminister im Kanzleramt und des Bundesbeauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der neuen Länder, Rolf Schwanitz, eingerichtet. Den Vorsitz der 17-köpfigen Kommission, darunter Vertreter von Wohnungsgesellschaften und Kommunalbehörden, dem Deutschen Mieterbund sowie Stadtplaner, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte und Wirtschaftswissenschaftler, führte der ehemalige Oberbürgermeister der Stadt Leipzig, Hinrich Lehmann-Grube. Darüber hinaus wurde die Arbeit der Kommission inhaltlich und redaktionell von Ulrich Pfeiffer (gleichzeitig

Million Wohnungen leer, was insgesamt 13% des Bestandes ausmacht (BMVBW 2000b: 3). Die Summe der in den neuen Bundesländern abgewanderten Bevölkerung würde eine „verlassene Stadt“ (Kohl u.a. 2001) mit rechnerisch 2,3 Millionen Einwohner bilden und wäre somit die zweitgrößte Stadt Deutschlands.

Die „Erwartung einer langfristigen Schrumpfung der Zahl der Haushalte und der bewohnbaren Wohnungen wird in einer Welt, die bisher durchgängig von Wachstum geprägt war, als Einschränkung, als Risiko oder sogar als Bedrohung empfunden“ (Daldrup 2001: 40). Darauf bezogene Problemdeutungen schlagen sich auch in dem bereits zitierten Kommissionsbericht nieder. Darin wird davor gewarnt, dass „ungelenkte Vorgänge der Schrumpfung und des Verfalls das notwendige Gleichgewicht zwischen Bevölkerung, Wohnbauten, Verkehrssystemen sowie sämtlichen Elementen der privaten und öffentlichen Infrastruktur (Dienstleistungen, Handel, Gesundheit, Schulen, Kultur) zerstören“ (BMVBW 2000b: 5). Dadurch seien viele Städte davon bedroht, „auseinander zu brechen“, oder „sie zerfallen in Fragmente aus leeren Altbaugebieten, in neuer Pracht wieder erstandenen Kernbereichen, halbleeren durch Abriss schrumpfenden Platten-siedlungen – vor allem dort, wo die DDR-Industrien zusammengebrochen sind – und in neue, große Einfamilienhaussiedlungen“ (BMVBW 2000b: 5). Gleichzeitig vermitteln die Mitglieder der Kommission in ihrem Bericht, die wegen ihres Vorsitzenden, des ehemaligen Oberbürgermeisters der Stadt Leipzig, Hinrich Lehmann-Grube, auch kurz die Lehmann-Grube-Kommission genannt wird, den unbedingten Glauben an die Möglichkeit einer Lenkung von städtischen Schrumpfungprozessen.

Der Kommissionsbericht hob indes auch hervor, dass die „überregionale Wanderung (Ost-West und Ausland) zwar in einigen Regionen zu hohen Leerständen geführt hat, insgesamt ist sie jedoch nicht für die Leerstände verantwortlich. Von hoher Bedeutung waren dagegen in fast allen Stadtregionen hohe Abwanderungen aus den Kernstädten in das Umland“ (BMVBW 2000b: 4), denen veränderte Wohnansprüche zugrunde liegen, die nicht zuletzt mit einer sich ausweitenden Orientierung auf den Erwerb von Wohneigentum (Eigenheimen) einhergegangen ist. Traten Leerstände zu Beginn der 1990er Jahre überwiegend im Altbaubestand auf, so nahm bereits in der Mitte der 1990er die Anzahl der leerstehende Wohnungen in den Plattenbauten rasant zu (BMVBW 2003c: 8). Und weil in den neuen Bundesländern bisher kein Ende dieser „noch kurzen Geschichte eines Aufholungsprozesses in der Eigentumsbildung“ auf dem Immobiliensektor abzusehen ist, prognostiziert die Kommission – falls sich die demographischen und sozioökonomischen Bedingungen nicht schlagartig verändern und von Seiten

Kommissionsmitglied), Harald Simons und Lucas Porsch von der Wirtschaftsforschung „empirica“ vorbereitet und begleitet (vgl. BMVBW 2000b: V).

der Politik kein „Umsteuerung“ erfolgt – in 20 Jahren einen Leerstand von bis zu 2 Millionen Wohnungen (vgl. BMVBW 2000b: 4). Ferner machte der Bericht darauf aufmerksam, dass „diese voraussehbare Entwicklung für über tausend Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften ebenso wie für hunderttausend private Hauseigentümer einen großen finanziellen Schaden [bedeutet], der einen Teil von ihnen in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht“ (BMVBW 2000b: 5). Und weiter: „Die Funktionsfähigkeit der Märkte ist durch tiefgreifende Störungen gefährdet, wenn es nicht gelingt, die Märkte durch ein koordiniertes Vorgehen der öffentlichen Hand und der Marktakteure zu stabilisieren“ (BMVBW 2000b: 4).

3.5.2.1 Ziele des Programms

Nachdem sich bei der rot-grünen Bundesregierung die Ansicht durchgesetzt hatte, dass sich „im wachsenden Leerstand in den neuen Ländern [...] ein tiefgreifender Strukturwandel manifestiert“, machte sie die „Bewältigung des Leerstandsproblems [...] zu eines der zentralen wohnungs- und städtebaulichen Ziele“ (BMVBW 2003e) ihrer Arbeit und folgte den Maßnahmeempfehlungen der Lehmann-Grube-Kommission weitestgehend (vgl. BMVBW 2001c: 2; VV-Städtebauförderung 2002: 5). Nach einem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 15. August 2001 wurde schließlich im Jahr der Bundestagswahl 2002 das Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ über eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Länder ins Leben gerufen. Wie in Abschnitt 3.4 erläutert, ist das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ Bestandteil der gleichen Verwaltungsvereinbarung, in der auch das Programm „Soziale Stadt“ geregelt wird. Nachdem die Regelungsstrukturen, auf denen beide Programme basieren, bereits zuvor abgehandelt wurden, richtet sich die Aufmerksamkeit im Folgenden auf das Programm „Stadtumbau Ost“.

In der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 19. Dezember 2001 bzw. 9. April 2002 vereinbarten Bund und Länder die Erweiterung der Städtebauförderung in den neuen Ländern durch das neue Programm „Stadtumbau Ost“. Ziel des Programms ist „die Wiederherstellung intakter Stadtstrukturen, indem Stadtquartiere durch bauliche Maßnahmen aufgewertet und Wohnungsleerstände abgebaut werden“ (VV-Städtebauförderung 2002: 5). Nicht selten werden im Rahmen dieses Programms aber auch andere, aber in der Verwaltungsvereinbarung explizit nicht aufgeführte „weichere Ziele“ genannt. So wird dem „Stadtumbau Ost“ u.a. eine „wichtige entwicklungspolitische Aufgabe in den neuen Ländern“ zugesprochen, weil „er den Menschen Perspektiven in ihren Heimatregionen [gibt] und hilft, die Abwanderung abzubremsen“ (vgl. BMVBW 2003b).

3.5.2.2 Regelungsstrukturen des Programms

Für das Programm „Stadtumbau Ost“ wollen Bund, Länder und Gemeinden bis zum Jahr 2009 insgesamt 2,7 Milliarden Euro ausgeben.¹⁵⁰ Hierbei gilt aber nicht durchgängig das im Rahmen der Gewährung von Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung ansonsten übliche Drittelprinzip an den förderungsfähigen Gesamtkosten. Vielmehr ist der Anteil des Bundes an der Förderung unterschiedlich. Beim Rückbau, an dessen Kosten die Gemeinden nicht beteiligt sind, beträgt der Bundesanteil bis zu 50% des Förderaufwands. Bei Aufwertungsmaßnahmen von Stadtquartieren beteiligt sich der Bund hingegen an der Finanzierung mit einem Drittel der förderungsfähigen Gesamtkosten. Land und Gemeinde bringen die übrigen zwei Drittel auf. In Zahlen ausgedrückt sind das jeweils 1,1 Milliarden Euro, die Bund und Länder übernehmen, während die Kommunen 500 Millionen Euro tragen (vgl. BMVBW 2002: 2).

Der finanzielle Verpflichtungsrahmen muss jedoch durch die jährlich neu abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen konkret ausgefüllt werden. So wird in der VV-Städtebauförderung 2003 gleich in Art. 1 Abs. 1 festgelegt, dass der Bund den Ländern für die „Förderung des Stadtumbaus in Städten und Orten der neuen Länder mit strukturellem Wohnungsleerstand durch integrierte städtebauliche Maßnahmen des Rückbaus und der Aufwertung (Stadtumbau)“ die Summe von insgesamt 178,953 Mio. Euro zur Verfügung stellt.

Bestimmung von Fördergebieten

Zunächst gilt, wie beim Programm die „Soziale Stadt“, dass für die Finanzhilfen des Bundes Fördergebiete bestimmt werden müssen, „die durch Beschluss der Gemeinde räumlich abzugrenzen sind“ (Art. 2 Abs. 3). Demnach kommen für die räumliche Abgrenzung sowohl städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen als Einheit (Gesamtmaßnahme im Rahmen des besonderen Städtebaurechts) nach § 136 ff. BauGB in Betracht, aber auch Erhaltungsgebiete nach § 172 BauGB sowie auf Grund von Stadtentwicklungs- bzw. Stadtteilentwicklungskonzepten und/oder gebietsbezogenen integrierten stadtentwicklungspolitischen Handlungskonzepten abgegrenzte Fördergebiete (vgl. Art. 2 Abs. 3 der VV-Städtebauförderung 2003). Ergänzende Einzelvorhaben außerhalb des Fördergebiets sind „im Einzelfall mit Zustimmung des Bundes förderfähig, wenn sie für den Stadtumbau im Fördergebiet erforderlich sind“ (ebenda). Ein Stadtentwick-

150) Laut einem Bericht der Süddeutschen Zeitung (Ausgabe vom 21. Februar 2002) waren ursprünglich nur 1,5 für das Programm „Stadtumbau Ost“ vorgesehen.

lungskonzept ist „für die gesamte Gemeinde (in Berlin: den Stadtteil) auch unter Beteiligung der Wohnungseigentümer aufzustellen und soll, soweit sachlich geboten, mit den Umlandgemeinden abgestimmt werden“ (ebenda).

Die Entwicklung integrierter stadtentwicklungspolitischer Handlungskonzepte ist für das Programm „Stadtumbau Ost“ (wie erwähnt) Bedingung für die Gewährung von Finanzhilfen. Nach den rechtlichen Regelungen (Art. 2 Abs. 3 der Verwaltungsvereinbarung 2003: 9 resp. Art. 2 Abs. 2 VV-Städtebauförderung 2003: 8) sind nur die Maßnahmen förderungsfähig, die auf der Grundlage eines Stadtentwicklungskonzepts beantragt werden. Gleichzeitig wird der partizipative Charakter bei der Entwicklung entsprechender Konzepte stark gemacht. So heißt es in einer Protokollnotiz zur Verwaltungsvereinbarung (2003: 29), dass die Gemeinden sich „ernsthaft zu bemühen haben, die von den beabsichtigten Stadtumbauaßnahmen betroffenen Wohnungseigentümer in die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts mit einzubeziehen.“ Dies gilt auch für private Eigentümer einzelner Wohngebäude.

Rückbau und Aufwertung

Dem Ziel des Programms entsprechend, die „Wiederherstellung intakter Stadtstrukturen“ durch eine Doppelstrategie von „Rückbau“ und „Aufwertung“ von Wohnbeständen zu erreichen (vgl. VV-Städtebauförderung 2002: 5), können die Fördermittel für folgende Maßnahmen eingesetzt werden (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2003: 9f):

- *Den Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude.* Dazu zählen die Aufwendungen für die Freimachung von Wohnungen, den unmittelbaren Rückbau (Abrisskosten) und für eine „Herrichtung“ des Grundstücks zur Wiedernutzung, wobei insbesondere Begrünungsmaßnahmen genannt werden.¹⁵¹⁾

151) Wie einleitend bereits angemerkt, konnte im Rahmen dieser Forschungsarbeit auf den Aspekt „Altschuldhilfegesetz“ (AHG) nicht eingegangen werden. An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Implementierung des „Stadtumbaus Ost“ die Bundesregierung zusätzliche Entlastungsmaßnahmen für Wohnungsunternehmen mit besonders hohem Leerstand von den Altschulden aus DDR-Zeiten vorgenommen hat (das Finanzvolumens für die zusätzliche Altschuldenhilfe im Haushaltsjahr 2003 wurde mit der Erhöhung um 300 Millionen Euro nahezu verdoppelt). Nachdem die Abrisspauschale im „Stadtumbau Ost“ als Länderbeitrag anerkannt wird, werden Wohnungsunternehmen beim baulichen Abriss über die Abrisspauschale und bei der Schuldenentlastung über die Härtefallregelung des Altschuldhilfegesetzes gefördert (vgl. BMVBW 2003e). Als gesetzliche Grundlage für die

- *Die Aufwertung von Stadtquartieren.* Zur Aufwertung von Stadtquartieren kann die Erarbeitung (Fortschreibung) von Stadtentwicklungskonzepten für die gesamte Gemeinde (in Berlin: für Stadtteile resp. Bezirke) gefördert werden, wie auch die Anpassung der städtischen Infrastruktur, die Wiedernutzung der freigelegten Flächen und die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes, wobei hier die Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, wie z.B. die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden, besonders hervorgehoben wird.

Um aber die mit dem Ziel der Herstellung eines Marktgleichgewichtes in den ostdeutschen Städten angepeilte und von der Lehmann-Grube Kommission empfohlenen Abriss von zwischen 300.000 bis 400.000 leerstehender Wohnungen (vgl. BMVBW 2000c: 4) im anvisierten Zeitrahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ realisieren zu können,¹⁵²⁾ sind die Länder angehalten, die vom Bund gewährten Finanzhilfen „mindestens [zur] Hälfte [...] für die Förderung des Rückbaus von Wohnungen einzusetzen“ (VV-Städtebauförderung 2003: 10).¹⁵³⁾ Die Einzelheiten der Förderung regeln die Länder in ihren Förderungsrichtlinien.

Für den *Rückbau* gewährt der Bund einen Zuschuss in Höhe eines vom Land festzulegenden Pauschalbetrages je Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche, an dessen Finanzierung sich der Bund mit bis zu 30 Euro je Quadratmeter beteiligt.¹⁵⁴⁾

Altschuldenentlastung und die betriebswirtschaftliche Sanierung von Wohnungsunternehmen dienen §§ 1 und 6a AHG sowie die Altschuldenhilfeverordnung.

152) Von Seiten der Bundesregierung und des Ministeriums wird die Zahl von 350.000 Wohnungen als Ziel der Abrissmaßnahmen genannt (BMVBW 2002: 2).

153) Gleichzeitig verweist eine Protokollnotiz zu Art. 2 Abs. 3 Satz 10 der VV-Städtebauförderung von 2003 darauf, dass „die vom Land gewählte Aufteilung der Finanzhilfen auf die beiden Bereiche Rückbau und Aufwertung nicht in jeder Gemeinde eingehalten werden“ (VV-Städtebauförderung 2003: 30) muss. Laut Verwaltungsvereinbarung genügt die Beachtung auf Landesebene. Damit das von der Bundesregierung beabsichtigte Gleichgewicht zwischen „Abriss“ und „Aufwertung“ beim Einsatz der Finanzhilfen zum Stadtumbau nicht einseitig abkippt, prüft der Bund „für den Fall, dass ein Land mehr als die Hälfte der Bundesmittel für den Rückbau von Wohnungen einsetzt [...], ob das Land dies in einem späteren Programmjahr dadurch auszugleichen hat, dass es entsprechende Bundesmittel über die Hälfte hinaus für die Aufwertung einsetzt“ (VV-Städtebauförderung 2003: 30).

154) Die Förderung des Rückbaus setzt den Verzicht des Grundstückseigentümers auf mögliche planungsschadensrechtliche Entschädigungsansprüche im Rahmen der Aufwertung

Für die *Aufwertung von Stadtquartieren* gewährt der Bund einen Zuschuss zu den so genannten „unrentierlichen Kosten“. Das sind etwa durch Sanierungsmaßnahmen bedingten Einnahmeausfälle oder auf sonst nicht gedeckte Ausgaben. Über die jeweilige Höhe des Zuschusses entscheidet im Einzelfall die Gemeinden (BMVBW 2002: 6).

Neben dem „Rückbau“ und der Aufwertung von städtischen Quartieren, werden (nach Art. 2 Abs. 4 VV-Städtebauförderung 2003) im Zusammenhang mit der Förderung des Stadtumbaus auch *Finanzhilfen* für die Unterstützung des Erwerbs von *Wohn-eigentum in innerstädtischen Altbauquartieren* bereitgestellt.¹⁵⁵⁾ Die Förderung wird als Zuschuss über acht Jahre hinweg in gleichen Jahresraten ausgezahlt, jedoch nicht länger als der Eigentümer die Wohnung selbst nutzt. Der Zuschuss beträgt im Regelfall jährlich 1.500 Euro. Die Förderung wird allerdings nur gewährt, wenn der Eigentümer für sie nicht bereits Abzugsbeträge nach § 10 f des Einkommensteuergesetzes in Anspruch genommen hat. Der Zuschuss wird für eine Wohnung nur einmal bewilligt. Anspruchsberechtigt ist ein Erwerber oder Bauherr einer Wohnung, „wenn er diese nach dem 31. Dezember 2002 erworben oder hergestellt hat, sein Einkommen nicht die Grenzen überschreitet, die das Eigenheimzulagengesetz für die Eigenheimzulage vorsieht und er Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen in Höhe von mindestens 500 Euro pro m² durchführt und nach Abschluss der Baumaßnahme die Wohnung als erster zu eigenen Wohnzwecken selbst nutzt“ (Art. 2 Abs. 4 VV-Städtebauförderung 2003: 11ff.)¹⁵⁶⁾ Darüber hinaus regelt die Verwaltungsvereinbarung (nach Art. 2 Abs. 4), dass „die Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen nicht im Widerspruch zum Stadtentwicklungskonzept der Kommune stehen [darf] und [...] an einem Gebäude vorgenommen werden [müssen], das vor 1949 gebaut oder in den Jahren 1949 bis 1959 gebaut wurde und ganz oder teilweise unter Denkmalschutz steht“. Die Förderung von

von Stadtquartieren voraus. Leistungen an Eigentümer, die den Wert rückgebauter Gebäude oder Gebäudeteile ausgleichen sollen, sind nicht förderfähig.

155) In Ausnahmefällen können die Länder auch die Förderung von Neubaumaßnahmen zulassen, soweit diese zur Stabilisierung von Stadtvierteln aus baulichen Gründen erforderlich ist – dies gilt insbesondere beim Schließen von Baulücken. Allerdings dürfen die hierfür bewilligten Bundesmittel nicht 15 Prozent der gesamten Bundesmittel für diesen Programmteil überschreiten (vgl. VV-Städtebauförderung 2003: 12).

156) Die Förderung kann ein Erwerber auch für eine nach diesem Zeitpunkt erworbene Wohnung erhalten, wenn der Veräußerer (insbesondere ein Bauträger) die Investitionen durchgeführt hat, die Wohnung anschließend aber nicht genutzt wurde.

Wohneigentumsbildung in den innerstädtischen Altbauquartieren unterstreicht den Anspruch des Programms, dass mehr sein will, als ein bloßer „Rückbau Ost“.¹⁵⁷⁾

Wettbewerb

Des Weiteren werden beim Programm „Stadtumbau Ost“ Fördermittel für integrierte Stadtentwicklungskonzepte im Rahmen des *Wettbewerbs „Stadtumbau Ost“* vergeben. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hatte bereits im Oktober 2001, also noch bevor das Programm „Stadtumbau Ost“ über die Verwaltungsvereinbarung vom 19. Dezember 2001 bzw. 9. April 2002 installiert worden war, diesen Wettbewerb ausgelobt. Der Grund für die zügige Ausschreibung des Wettbewerbs hatte verschiedene Gründe. Zunächst musste der Wettbewerb zügig ausgeschrieben werden, da (wie bereits erwähnt) die später zwischen Bund und Länder verabredete Verwaltungsvereinbarung zum Programm „Stadtumbau Ost“ integrierte Stadtentwicklungskonzepts zur Voraussetzung für die Förderfähigkeit von Maßnahmen machte.¹⁵⁸⁾ Es war aber auch gerade eine programmatische Intention des Programms „Stadtumbaus Ost“, „die zügige Erarbeitung geeigneter integrierter Stadtentwicklungskonzepte für den Stadtumbau zu unterstützen“, um den Stadtumbau in den neuen Bundesländer „nicht ziellos und ohne Konzept“ (Brenner 2003: 20), sondern als „zukunftsfähiges, sinnvolles Ganzes“ (BMVBW 2001d: 3) zu beginnen. So profitierten viele ostdeutsche Städte und Kommunen bereits in der Vorlaufphase des Wettbewerbs von zusätzlichen Mitteln, weil der Bund ihnen bereits einen Zuschuss (je nach Größe der Gemeinde zwischen 50.000 und 125.000 Euro) zur Finanzierung der Kosten für die Erarbeitung der Wettbewerbskonzepte zur Verfügung stellte. Das Ziel des Bundes, die „Erarbeitung dieser Konzepte zu unterstützen und zu beschleunigen“ (BMVBW 2001c: 7) scheint zumindest unter quanti-

157) Dazu dienen ferner, wie die Bundesregierung, den Empfehlungen der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel in den neuen Bundesländern“ folgend, schon in ihrem Kabinettsbeschluss vom 15. August 2001 bereits angekündigt hatte (vgl. BMVBW 2001a), dass das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm II (Fassung vom 22. April 2003) für Rückbaumaßnahmen des Stadtumbaus Programms nutzbar gemacht wurde. Das Programm zur Förderung von Modernisierungsmaßnahmen wirkt über Zinsverbilligungen durch Bundes- und Landesmittel und durch die Übernahme von Ausfallrisiken – ebenfalls durch Bund und Länder. Darlehensvergaben sind ebenso Bestandteil des Programms wie auch Haftungs-freistellungen durch die Einrichtung eines Risikofonds.

158) Beim Programm „Soziale Stadt“ kann ein gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept von den Gemeinden auch maßnahmebegleitend aufgestellt werden (vgl. Art. 2 Abs. 4 VV-Städtebauförderung 2003).

tativen Gesichtspunkten erreichbar gewesen zu sein. Statt den im Kabinettsbeschluss erwarteten 100 Städten und Gemeinden (BMVBW 2001c: 7) wurden im ersten Jahr von 350 Bewerbern 259 Kommunen aus den neuen Ländern und 10 Stadtteile aus Berlin zur Teilnahme am Wettbewerb zugelassen. Davon wurden 34 Kommunen im September 2002 für „beispielhafte Stadtumbaukonzepte“ prämiert (vgl. BMVBW 2003y: 8) – der erste Preis mit je 50.000 Euro, der zweite mit je 25.000 Euro und der dritte Preis mit je 10.000 Euro (vgl. BMVBW 2001c).¹⁵⁹⁾ Die Finanzhilfen für die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten, wie auch die Preisgelder für die Gewinner des Wettbewerbs trägt der Bund alleine.¹⁶⁰⁾

Verteilung der Fördermittel

Bei der *Verteilung der Fördermittel* für den Rückbau und die Aufwertung von Stadtquartieren *durch die Länder* sollen (nach Art. 2 Abs. 2 der VV-Städtebauförderung 2002: 10) vorrangig Gemeinden berücksichtigt werden/zu berücksichtigen, die sich entweder mit Wohnungseigentümer auf ein Stadtentwicklungskonzept geeinigt haben und bereit sind, sich mit eigenen Mitteln an den Maßnahmen zu beteiligen, –oder einen im Landesvergleich überdurchschnittlichen Wohnungsleerstand aufweisen.¹⁶¹⁾

159) D.h. die Preisgelder waren niedriger als die Fördermitteln, die die teilnehmenden Städte und Gemeinden für die Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte erhielten.

160) Die Finanzhilfen für die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten, wie auch die Preisgelder für die Gewinner des Wettbewerbs trägt der Bund alleine. Gleichwohl hält die Protokollnotiz Nr. 12 (VV-Städtebauförderung 2002) zu Artikel 2 Abs. 4 fest, dass über die Einzelheiten des Wettbewerbs der Bund und die neuen Länder „besondere Absprachen“ treffen.

161) Mit der VV-Städtebauförderung von Jahr 2003 ist ein weiterer Satz eingefügt worden, der insbesondere die Wohnungsunternehmen mit besonders hohem Leerstand und hohen Altschulden aus der DDR-Zeit stärker entlasten soll, damit sich diese am Stadtumbauprozess beteiligen können (vgl. BMVBW 2003e). Zu diesem Zwecke sind in Art. 2 Abs. 3 der VV-Städtebauförderung (2003:11) die Gemeinden angehalten, bei der Verteilung der Fördermittel Wohnungseigentümer vorrangig zu berücksichtigen, die die Altschuldenentlastung nach § 6a AHG mit Zustimmung des Landes beantragt haben. Bei diesem Punkt hat die Bundesregierung bereits mehrfach signalisiert, im Zuge der Verhandlungen zu der VV-Städtebauförderung 2004 mit den Ländern, Gemeinden und der Wohnungswirtschaft über weitere Verbesserung zu sprechen (vgl. BMVBW 2003e).

Der letzte Punkt zielt auf ein Manko des Programms „Stadtumbau Ost“ ab. Denn das eigentliche Ziel des Programms, die Finanzhilfen den Städten und Gemeinden in den neuen Länder sowie in den Stadtteilen im Ostteil Berlins zukommen zu lassen, „die von Wohnungsleerständen besonders betroffen sind“ (vgl. VV-Städtebauförderung 2002: 8), kommt im Verteilungsschlüssel nicht zum Ausdruck. Bei die Verteilung der Finanzhilfen des Bundes auf die Länder werden lediglich die für traditionelle Städtebauförderung üblichen Kriterien „Bevölkerung“ und „Wohnungen“ berücksichtigt, aber nicht der „Leerstand“ (entsprechend der Arbeitslosenquote beim Programm „Die Soziale Stadt“; vgl. Abs. 3.5.2).

Einen Überblick über die Verteilung der Fördermittel im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ auf die Länder gibt die folgende Tabelle.

Tabelle 11 - Bundeszuschüsse für „Stadtumbau Ost“ für das Programmjahr 2003

Neue Bundesländer	Fördertatbereiche		Anteile der Länder i.V.H.
	Rückbau/ Aufwertung Tsd. Euro	Wohneigentum Tsd. Euro	
Berlin (Ortsteil)	13.564	2.261	8,843
Brandenburg	25.587	4.264	16,681
Mecklenburg-Vorpommern	17.561	2.927	11,449
Sachsen	46.007	7.668	29,994
Sachsen-Anhalt	26.610	4.435	17,348
Thüringen	24.059	4.010	15,685
Insgesamt	153.388	25.565	100,000

Quelle: § 3 Abs. 1 VV-Städtebauförderung 2003: 14

3.5.2.3 Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ in der Diskussion

Im Spannungsfeld zwischen den Fixpunkten einer Debatte um die „Verlassene Stadt, Ersatzstadt, [und] Ungebaute Stadt“ (Kohl u.a. 2003) steht das Programm „Stadtumbau Ost“ nicht im ideologiefreien Raum. So wird dem Programm „Stadtumbau Ost“ vereinzelt der Vorwurf gemacht, es regiere mit Abrissbirnen. Auch wenn sich dieser Einwand mit Pfeiffer (2002) als „propagandistisch“ beiseite schieben ließe, so verweist er doch auf einen kritischen Aspekt. Das Programm möchte – seiner programmatischen Auslegung nach – sowohl den Abriss dauerhaft überschüssiger Wohnbestände als auch die Aufwertung erhaltenswürdiger Bausubstanz fördern. Das Gleichgewicht zwischen diesen beiden Programmzielen „Abriss“ und „Aufwertung“ ist Gegenstand einer breiten

Diskussion (vgl. Daab 2003). Die in den Pressemeldungen des BMBW gepriesene „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ durch den „Stadtumbau Ost“ konnte nach Ansicht einiger Autoren aufgrund einer (angenommenen) Fixierung des Programms auf Abriss „nur selten eingelöst“ werden (vgl. Daab 2003: 125). Doch auch wenn sich das Gleichgewicht (noch) nicht einstellen will, so ist es nicht das erklärte Ziel des Programm „Abriss um jeden Preis [zu betreiben], etwa weil die ‚Platte‘ die DDR verkörpern würde. Das wäre Ideologie.“¹⁶²⁾ Vielmehr orientiert sich der Stadtumbau daran, dass die Städte, so wie sie von innen nach außen gewachsen sind, nun von außen nach innen schrumpfen sollten. Das damit korrespondierende Leitbild ist das der „kompakten Stadt“ (Brenner 2003: 21).

Gefahr droht der Stadtentwicklung in den neuen Bundesländern indes aufgrund bestimmter Regelungsstrukturen des Programms „Stadtumbaus“ selbst. Die Verlockung zur „Bestandsbereinigung“ auch in städtebaulichen wertvollen Altbausubstanz ist für die Kommunen beträchtlich, tragen sie doch bei Aufwertungsmaßnahmen im Bestand selbst ein Drittel der Kosten, wogegen sie im Falle eines Abrisses keine Kofinanzierung aufzubringen haben. Hinzu kommt, dass viele kommunale Wohnungsunternehmen einen großen Bestand an leerstehenden Altbauwohnungen haben und sie für die in den 1990er Jahren modernisierten Plattenbauwohnungen noch Darlehen tilgen müssen.¹⁶³⁾

Die Diskussion um das Leitbild der „kompakten Stadt“ versus der „perforierten Stadt“ verweist nicht nur auf die im „Stadtumbau Ost“ bereitgestellten Mittel zur Wiederherstellung von Altbauten oder etwa auf die Übertragung von Grundschulden von Beständen in Plattenbauwohnungen auf die wiederhergestellten Altbauten, sondern auch auf ein anderes, höchst umstrittenes Instrument der Wohnungspolitik: Die Eigenheimzulage. Nicht wenige Akteure machen die Eigenheimzulage für die „Zersiedlung der Landschaft“ oder das „Ausbluten der Städte“ verantwortlich (wie an derer Stelle in diesem Buch dargestellt worden ist). Aufgrund der relativ günstigen Baulandpreise ist diese (negative) Wirkung der Eigenheimzulage für Ostdeutschland in besonderer Weise herausgestellt und entsprechend die Abschaffung oder zumindest eine substantielle Veränderung der Eigenheimzulage gefordert worden.

162) So Iris Gleicke (SPD), parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesministerium für Verkehr, Baue- und Wohnungswesen, in einem Interview mit „Das Parlament“ vom 8. August 2003.

163) Das Bundesministerium schlägt in solchen Fällen vor, vom Abriss erhaltenswerter Altbausubstanz abzusehen und statt dessen die Wiederherstellung von Altbauten mit Mitteln des Programms „Stadtumbau Ost“ voranzutreiben und die Grundschulden von den Plattenbauwohnungen auf die wiederhergestellten Altbauten zu übertragen (vgl. Brenner 2003: 20).

Einbeziehung der Kommunen

Vor dem Hintergrund der weiter oben umrissenen Problemaspekte der Stadtentwicklung in den neuen Bundesländern Erörterten ist der eindringlich formulierten Aufforderung (in der Protokollnotiz zu Art. 2 der VV-Städtebauförderung 2003: 29), nachdem der die Städte und Gemeinden sich „ernsthaft zu bemühen haben, die von den beabsichtigten Stadtumbaumaßnahmen betroffenen Wohnungseigentümer in die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts mit einzubeziehen“, eine besondere Bedeutung zuzusprechen. Gerade beim Programm „Stadtumbau Ost“ (aber auch beim Programm „Soziale Stadt“) kann die Einbeziehung von lokalen Akteuren in Verhandlungen um Entwicklungskonzepte neue Wege und Möglichkeiten aufzeigen, wie sich eine als urban verstehende Städte entfalten könnte, die als ihr wesentliches Ferment auf Aktivierung und damit eine aktive Bürgerschaft (Zivilgesellschaft) setzt.

Betrachtet man die Chance einer neuen, aktiv gestalterischen Bürgerschaftlichkeit inmitten der Krise der Städte im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsansatz bei der Entwicklung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten, dann kann eine Bewertung zwiespältig ausfallen:

Zum einen können – was schon beim Programm „Soziale Stadt“ angesprochen worden ist (3.5.1.3) – die Städte Vorteile im Wettbewerb um die besten Entwicklungskonzepte (und ggf. letztlich um Fördermittel) verbuchen, die (bereits) über aktivierte und gut vernetzte Akteure verfügen, wogegen andere Städte, in denen diese Voraussetzung nicht gegeben sind, weiter ins Hintertreffen zu geraten drohen.¹⁶⁴⁾ Außerdem ist nicht auszuschließen, dass langfristige Perspektiven einer urbanen Stadtentwicklung auch bei integrierten Konzepten, die sich aus einer Aktivierung und einem offenen Diskurs der Betroffenen ergeben haben, einer raschen „Bestandsbereinigung“ geopfert werden – dann nämlich, wenn kurzfristige Interessen dominieren.

Zum anderen sollte allerdings das vergleichsweise gut dotierte Budget zur Unterstützung der Städte und Gemeinden bei der Erstellung solcher Konzepte nicht nur als sinnvoll im Hinblick auf eine Aktivierung (vor allem im Vergleich zur faktischen Entwicklung von Wohnraumsversorgungskonzepten im Rahmen des WoFG; siehe Abschnitt 3.2.2), sondern auch als wirkungsvoll bewertet werden – was die große Zahl der Teilnehmer am „Wettbewerb“ genauso belegt wie die Tatsache, dass mittlerweile „fast alle größeren Städte in den neuen Bundesländern“ (Liebmann/Robischon 2003: 6) über integrierte Stadtentwicklungskonzepte verfügen. Der derzeit angewandte Verteilungsschlüssel der Fördermittel des Programms „Soziale Stadt“ auf die Länder ist außerdem nicht

164) Vgl. dazu Putnams (1993) Arbeit zum Zusammenhang von „civicness“ (bzw. sozialem Kapital) und gesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in Italien.

nur sachlich nicht angemessen, weil eine gezielte Berücksichtigung von „Leerständen“ unterbleibt (was politisch geändert werden könnte), er konterkariert auch Entwicklungsmöglichkeiten, die auf einer Aktivierung der Betroffenen und einem integrierten Ansatz beruhen. Sollen diese Entwicklungsmöglichkeiten stimuliert werden, sollte Wettbewerb bei der Vergabe von Finanzhilfen des Bundes, d.h. bei der Auswahl der zu fördernden Maßnahmen gestärkt werden.¹⁶⁵⁾

165) Ein Beispiel für ein Programm zur Förderung der Stadterneuerung mit Wettbewerbesstrukturen bei der Projektauswahl stellt das „Single Regeneration Budget“ (SRB) in Großbritannien dar. Vgl. dazu Conzelmann 2002: 187 ff.

4. Die wichtigsten Akteure im Politikfeld Wohnen

Im Folgenden werden die relevanten wohnungspolitischen Akteure in Deutschland dargestellt.¹⁶⁶⁾ Dabei geht es zum einen um ihre jeweiligen wohnungspolitischen Problemdefinitionen und Zielsetzungen, zum anderen sollen ihre interne organisatorische Verfasstheit und ihre Handlungsstrategien skizziert werden.

Die Akteursanalyse basiert zunächst auf der Auswertung von Dokumenten, die von den Akteuren selbst erstellt wurden (einschließlich ihrer Internetpräsentation). Ergänzt wurde die Untersuchung solcher Selbstdarstellungen durch die Auswertung der Berichterstattung in der überregionalen Presse. Soweit vorhanden, ist ferner Sekundärliteratur herangezogen worden. Entscheidend sind indes Interviews mit Organisationsvertretern gewesen, in denen es um Fragen der internen Entwicklung (von organisatorischen Strukturen und verfolgten Inhalten) sowie um Handlungsrouninen und strategische Reaktions-/Handlungsmuster ging.¹⁶⁷⁾ Soweit nicht anders angegeben, stammen die Aussagen aus dem Interview mit dem jeweiligen Akteur.

4.1 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (*Björn Egner*)

Geschichte

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) entstand nach dem Regierungswechsel 1998 durch Zusammenlegung des ehemaligen Bundesministeriums für Verkehr und des ehemaligen Bundesministeriums für Bau- und

166) Zur Auswahl der Akteure siehe Abschnitt 5.3. Auf den historischen Entstehungszusammenhang einiger Akteure ist bereits in Abschnitt 2.2 verwiesen worden.

167) Die Interviews wurden nicht nur zu diesen Fragestellungen geführt, sondern auch zu denen, die in den nächsten beiden Kapiteln behandelt werden. Entsprechend sind qualitative leitfadengestützte Interviews geführt worden, die auch einen standardisierten Teil enthielten. Der standardisierte Teil bezog sich vor allem auf die Erhebung von Angaben, die für die Netzwerkanalyse (siehe Kapitel 5) wichtig gewesen sind. Siehe zur Durchführung der Interviews die Anmerkungen im Anhang (S. 272).

Wohnungswesen. Das neue Ministerium ist seitdem zuständig für Städtebau und Raumordnung sowie für Verkehrs-, Bau- und Wohnungswesen. Der letzte Bereich wird weiter differenziert in Wohnungsbaurecht und -förderung sowie Wohnungspolitik und -wirtschaft.

Seit Bestehen der Bundesrepublik wurde die Bezeichnung des wohnungspolitischen Ressorts einige Male geändert. Hieß das Ministerium bis 1961 „Ministerium für Wohnungsbau“, danach „Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung“, später nur noch „Ministerium für Wohnungswesen und Städtebau“, blieb die Bezeichnung des Ministeriums zwischen 1972 und 1998 mit „Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau“ gleich.¹⁶⁸⁾ Waren die Ministerinnen und Minister des für Wohnungspolitik zuständigen Ressorts in der Vergangenheit ausgewiesene wohnungspolitische Experten (beispielsweise Paul Lücke, Karl Ravens, Oscar Schneider oder Eduard Oswald), besteht im seit 1998 existierenden Ministerium kein wohnungspolitischer, sondern ein infrastrukturpolitischer Schwerpunkt. So sind von sieben Fachabteilungen nur zwei mit Wohnungspolitik beschäftigt, nämlich die Abteilung W (Wohnungswesen) und die Abteilung BS (Bauwesen und Städtebau). Außerdem bestehen Berührungspunkte zur Wohnungspolitik noch in der Abteilung AR (Aufbau Ost, Raumentwicklung und Strukturpolitik). Das Ressort leitet seit Beginn der 15. Legislaturperiode der ehemalige Ministerpräsident des Landes Brandenburg, Manfred Stolpe (SPD). Stolpe ist der vierte Minister an der Spitze des Hauses nach dem Regierungswechsel 1998.¹⁶⁹⁾ Parallel zur Fusion der Ministerien zu Beginn der 14. Legislaturperiode wurden auch die bis dahin zuständigen Bundestagsausschüsse zusammengelegt, so dass jetzt ein vierzigköpfiger

168) Auffällig ist, dass zwischen 1972 und 1998 der Namensbestandteil „Wohnungswesen“ bzw. „Wohnungsbau“ weggefallen ist.

169) War das Wohnungsbauministerium bis 1957 mit den Ministern Eberhard Wildermuth, Fritz Neumayer und Viktor-Emanuel Preusker eine Domäne der FDP, übernahm mit Paul Lücke erstmals 1957 ein Christdemokrat die Leitung des Hauses. In den Jahren 1965 und 1966 amtierten Ewald Buchner (FDP) und Bruno Heck (CDU). Während der „großen Koalition“ auf Bundesebene führte der SPD-Politiker Lauritzen das Ministerium. Die Reihe der sozialdemokratischen Minister setzte sich während der sozial-liberalen Koalition mit Hans-Jochen Vogel, Karl Ravens und Dieter Haack fort. Nach der „Wende“ führten mit Oscar Schneider und Gerda Hasselfeldt zwei CSU-Politiker das Ressort. Zwischen 1991 und 1994 stellte mit Irmgard Schwaetzer die FDP wieder die Spitze des Hauses; ihr folgten Klaus Töpfer (CDU) und Eduard Oswald (CSU). Nach dem Antritt der rot-grünen Bundesregierung amtierten die drei SPD-Minister Franz Müntefering (1998-1999), Reinhard Klimmt (1999-2000) und Kurt Bodewig (2000-2002).

Ausschuss unter Vorsitz des ehemaligen Ministers Oswald die Arbeit des Ministeriums begleitet.

Organisation

Im BMVBW arbeiten ca. 27.000 Beschäftigte; der Etat des Ressorts beträgt jährlich ca. 26 Mrd. Euro. Zum Geschäftsbereich des Ministeriums gehören 22 nachgeordnete Behörden. Hierzu zählen neben verkehrsbezogenen Behörden (Eisenbahn-, Kraftfahrt- und Luftfahrt-Bundesamt, Wasser- und Schifffahrtsdirektionen) auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Die 14. Legislaturperiode war geprägt von deutlichen Veränderungen in der Wohnungspolitik (siehe Kapitel 3), die von zahlreiche Gesetzesnovellen begleitet wurden. Da das BMVBW das zuständige Fachministerium war, besaß es außer beim Mietrecht bei allen Novellen die Federführung für die Erstellung der Gesetzesvorlagen. Bedingt durch die föderale Verflechtung der Wohnungspolitik mussten auch die Länder in die Gesetzgebungsverfahren einbezogen werden (vgl. Abschnitt 4.6).

Positionen

Das *Wohngeld* wird vom BMVBW als „unverzichtbares“ Instrument der Subjektförderung bezeichnet. Es wirke regeln auf den Wohnungsmarkt und fördere die Investitionstätigkeit, da die Vermieter sicher sein könnten, dass die Mieter zahlungsfähig seien. Weil es den Marktzugang für bestimmte Gruppen möglich mache bzw. erleichtere, sei das Wohngeld auch ein sozialpolitisches Instrument. Außerdem spielten familienpolitische Aspekte eine Rolle; so würden Mieter mit Kindern durch die Gestaltung der Wohngeldtabelle bevorzugt, was durchaus im Sinne des Gesetzgebers sei.

Der *soziale Wohnungsbau* hingegen hätte vor ca. 10-15 Jahren reformiert werden müssen. Er habe sich zwar in Krisenzeiten bewährt, d.h. in Zeiten der Wohnungsnot bis weit in die 1960er Jahre hinein, sei aber jetzt dringend reformbedürftig. Die Reform des Wohnungsbaugesetzes in der 14. Legislaturperiode habe zu mehr Freiheiten geführt, die offensichtlich auch ausgeschöpft würden. So könnten die Länder den Wohnungsneubau beispielsweise jetzt flexibler und bedarfsgerechter steuern als zuvor.

Die Veräußerung von öffentlichem Wohnungseigentum durch die Kommunen sollte gestoppt werden, da die Kommunen dadurch Gestaltungsmöglichkeiten abgäben, die später nicht wiederzuerlangen seien.

Der Wesensgehalt des *Mietrechts* besteht für das BMVBW in der Schutzfunktion für die Mieter. Allerdings sei diese nicht mehr so wichtig wie früher, da die Mietmärkte bis auf regionale Ausnahmen (in der Regel Ballungsräume) weitgehend entspannt seien. Die Novelle des Mietrechts sei vor allem aus rechtssystematischen Gründen erfolgt. Die Auffassung, dass das neue Mietrecht ein „Investorenschreck“ darstelle,

sei „stark überzogen“. Allerdings wird das Mietrecht vom BMVBW als ein „ideologisch vermintes Feld“ angesehen, auf dem man sich vorsichtig bewegen müsse.

Die Hauptzwecke der *Eigenheimzulage* sind für das BMVBW die private Vermögensbildung sowie die Altersvorsorge für die Empfänger der Zulage. Diese habe zwar nur eine geringe wohnungspolitische, aber eine um so stärkere gesellschaftspolitische Bedeutung – die Eigenverantwortung des Bürger solle gestärkt werden. Das BMVBW selbst plädiere für eine Konzentration der Eigenheimzulage auf den Bestand; schon jetzt würden über 50% der Zulage in die Bestandsförderung fließen. Das Ministerium stellt ausdrücklich fest, dass keine empirischen Belege dafür existieren, dass wegen der Eigenheimzulage eine anhaltende Wanderung von Einwohnern von der Stadt in das Umland zu beobachten wäre. Das BMVBW ist weiterhin der Auffassung, dass das Instrument tatsächlich Effekte zeige – und zwar im Hinblick auf die sog. „Schwellenhaushalte“, bei denen die Bautätigkeit ohne die Zulage geringer wäre.

Das neue Bund-Länder-Programm „*Soziale Stadt*“ bedeutet laut BMVBW „die Abkehr vom bisherigen Staatsverständnis hin zu einem ‚aktivierenden Staat‘“. Ziel sei u.a. die Revitalisierung der Genossenschaften, die Aktivierung der Mieter zur aktiven Teilhabe und zur Mitarbeit bei der Gestaltung des Wohnumfeldes. Das Programm solle sich v.a. mit sozialen Brennpunkten beschäftigen, die „in die Stadt abstrahlen“ und so Sekundäreffekte auslösen. Mit diesem Argument tritt das BMVBW den Kritikern entgegen, die den quartiersbezogenen Ansatz des Programms für verfehlt halten: „Eine Gegenüberstellung von Quartiers- und gesamtstädtischem Bezug ist nicht angebracht“. Vielmehr solle durch das Programm das „Gießkannenprinzip“ der bisherigen Förderung beendet, d.h. die Mittel in den sozialen Brennpunkten konzentriert werden. Laut BMVBW zeige das Programm vor Ort schon erste Erfolge.

4.2 Bundesministerium der Finanzen

(Björn Egner)

Wichtigste Aufgabe des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) ist „die Gestaltung der Finanzpolitik und die Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung“ (BMF 2003a). Das Ministerium ist nicht nur für Haushalts- und Finanzpolitik, sondern auch für Zölle, Zollämter und Zollkriminalämter, die Verwaltung für die vom Bund ausgegebenen Wertpapiere, die Besoldung der Bundesbediensteten und die Bundesforstämter zuständig.

Das Ministerium wird vom Bundesminister der Finanzen (seit 1999: Hans Eichel) geleitet. Seine Arbeit als Minister unterstützen zwei Parlamentarische Staatssekretäre, die den Informationsfluss zwischen Ministerium und Bundestag herstellen, und drei

beamtete Staatssekretäre. Das Ministerium ist in zehn Abteilungen untergliedert. Weiterhin ist jede Abteilung in bis zu vier Unterabteilungen gegliedert, so dass derzeit im BMF 28 Unterabteilungen existieren, die sich ihrerseits in 175 Referate untergliedern (vgl. BMF 2003b).

Das Finanzministerium hat insofern eine wichtige Bedeutung für die Wohnungspolitik (wie schon im Abschnitt 2.1 erwähnt), weil die meisten wohnungspolitischen Gesetze mit direkten Kosten für den Bund im Rahmen von direkten Finanzhilfen oder steuerrechtlichen Fragen verbunden sind.

4.3 Bundesministerium der Justiz

(Björn Egner)

Das Bundesministerium für Justiz (BMJ) ist als „Gesetzgebungsministerium“ für die inhaltliche Vorbereitung des Gesetzgebungsprozesses zuständig, d.h. es bereitet die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung vor und begleitet den Gesetzgebungsprozess. Gleichzeitig ist das BMJ „Verfassungsressort“, d.h. es führt die verfassungsrechtliche Prüfung und rechtsförmliche Prüfungen für Gesetzesvorhaben anderer Ministerien durch und ist so gleichsam „der Justiziar der Bundesregierung“. Zu seinen Geschäftsbereichen gehören ferner u.a. der Bundesfinanzhof, das Bundespatentgericht, das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesdisziplinargericht sowie der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof.

Geleitet wird das Ministerium vom Bundesminister der Justiz (seit 2002: Brigitte Zypries). Die Arbeit der Ministerin wird von einem Parlamentarischen und einem beamteten Staatssekretär unterstützt. Das Ministerium besteht aus sieben Abteilungen. Im BMJ sind zzt. über 750 Personen beschäftigt. Im gesamten Geschäftsbereich, inklusive Bundesgerichte, arbeiten für das BMJ ca. 4.800 Personen (BMJ 2003).

Für die wohnungspolitische Entwicklung der letzten Jahre war das BMJ nicht nur in seinen Funktionen als „Gesetzgebungsministerium“ und als „Verfassungsressort“ relevant. Da das Mietrecht in den Bereich des BGB fällt, war es in diesem Fall unmittelbar als federführendes Ressort an der Reform eines zentralen wohnungspolitischen Instruments beteiligt.

4.4 Die im Bundestag vertretenen Parteien

In der Darstellungsweise der folgenden Ausführungen zu den Parteien¹⁷⁰⁾ und ihren wohnungspolitischen Positionen kommt eine markante Entwicklung der letzten Jahre zum Ausdruck: Für die Programmatik der im Bundestag vertretenen Parteien spielt offensichtlich die Wohnungspolitik keine zentrale Rolle mehr, denn in Partei- und Wahlkampfprogrammen sowie in sonstigen Veröffentlichungen der Parteien ist kaum noch etwas zum Politikfeld Wohnen zu finden – zumindest nicht in der Form, dass daraus in einer für die Analyse hinlänglichen Form auf konkrete Positionen in den untersuchten wohnungspolitischen Auseinandersetzungen hätte geschlossen werden können. Deshalb musste für die Untersuchung im Wesentlichen auf Aussagen in Interviews mit wohnungspolitischen Sprechern bzw. Experten der Parteien zurückgegriffen werden.

Der gesunkene Stellenwert der Wohnungspolitik für die Debatten innerhalb der Parteien zeigt sich auch darin, dass dieses Politikfeld organisierten Arbeitszusammenhängen zugewiesen worden ist, die sich mit thematisch wesentlich breiteren Gegenstandsbereichen zu beschäftigen haben. Im Zusammenhang der Bundestagsfraktionen korrespondiert dies weitgehend mit Arbeitsgruppen, die auch den breiten Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des entsprechenden Bundestagsausschusses abdecken. Insofern ist die im Jahr 1998 erfolgte Bildung des neuen Ressorts für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen nicht ohne Wirkung auf die organisatorische Strukturierung der politischen Arbeit in den Parteien geblieben. Gleichwohl mag die Schaffung des neuen Bundesministeriums, in dem der Aufgabenbereich Wohnungswesen administrativ durch die Zusammenlegung mit dem Verkehrsressort geschwächt worden ist, auch mit einem Relevanzverlust des Politikfeldes in den Parteien zusammengefallen sein. Dieser Relevanzverlust wird – wie zu zeigen sein wird – besonders in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion deutlich, die in der 15. Legislaturperiode des Bundestages keinen bau- und wohnungspolitischen Sprecher mehr benannt hat. Im Unterschied dazu ist im sozialdemokratischen Umfeld der „Arbeitskreis Wohnungspolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung ein nach wie vor politisch relevanter Arbeitszusammenhang (siehe dazu auch die Ergebnisse der Netzwerkanalyse in Kapitel 5).

4.4.1 Bündnis 90/Die Grünen (*Nikolaos Georgakis/Björn Egner*)

Organisationsstruktur

In der Partei Bündnis 90/Die Grünen existieren sowohl in der Partei als auch in der Fraktion Arbeitszusammenhänge, die für die Wohnungspolitik der Partei verantwortlich sind. Die Bundesarbeitsgemeinschaft II („Ökologie und Ökonomie“) ist eine Arbeitsgemeinschaft der Partei, die aus Delegierten der entsprechenden Landesarbeitsgemeinschaften, Vertretern der Landtagsfraktionen und weiteren stimmberechtigten Mitgliedern besteht. Sie soll die inhaltliche und politische Arbeit der Partei entwickeln und vernetzen. Auf Fraktionsebene ist der Arbeitskreis 2 („Umwelt & Energie, Bauen & Verkehr, Verbraucherschutz & Agrar, Forschung & Technologie, Tourismus, Sport“) für die Wohnungspolitik zuständig. Die wohnungspolitischen Entscheidungen werden in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Partei vorbereitet und in der Bundestagsfraktion auf der Basis der Vorschläge des Arbeitskreises 2 getroffen. Die Zusammenarbeit zwischen Partei- und Fraktionsgremium basiert in der gleichzeitigen Mitgliedschaft der wohnungspolitischen Sprecherin der Bundestagsfraktion¹⁷¹⁾ in beiden Gremien, über die inhaltliche Positionen aus der Partei in die Fraktion - und umgekehrt - transportiert werden können.

Nach der Bundestagswahl 1994 zog Eichstädt-Bohlig als Abgeordnete in den Bundestag ein. Sie ist Obfrau im Ausschuss für Verkehr, Bau und Wohnungswesen und Mitglied im Haushaltsausschuss, stellvertretendes Mitglied im Finanzausschuss sowie im Kunstbeirat. Darüber hinaus ist Frau Eichstädt-Bohlig ehrenamtliches Mitglied des Kuratoriums des Deutschen Volksheimstättenwerks und des Bundesverbands für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung in Berlin (DBT 2003d). Sie ist nach eigenen Angaben Mitglied im Mieterverein (Eichstädt-Bohlig 2003).

In ihrer Funktion als Bundestagsabgeordnete und wohnungspolitische Sprecherin ihrer Fraktion setzt sich Frau Eichstädt-Bohlig nach eigenen Angaben „besonders für eine nachhaltige Stadtentwicklung ein, die soziales Wohnen mit städtischer Wirtschaftsvielfalt und Umweltschutz verknüpft“ (Grüne 2003a). Innerhalb der rot-grünen Regierungskoalition habe sie sich vor allem „engagiert für das Wohngeld, für eine sozialverträgliche Mietrechtsreform, für das Programm Soziale Stadt und die Reform des sozialen

171) Frau Eichstädt-Bohlig (Jahrgang 1941) ist seit 1993 Mitglied von Bündnis 90/Die Grünen im Landesverband Berlin.

Wohnungsbaus, für die Stärkung der Städtebauförderung und den Denkmalschutz“ (Grüne 2003a).

Positionen

Als Stadtplanerin und Architektin zähle für sie „zu den Hauptaufgaben in der nächsten Zeit [...] lebendige Städte gegen die wachsende Zersiedlung zu verteidigen“ (Grüne 2003a). Aus diesem Grund ist Frau Eichstädt-Bohlig auch stets offen für eine Reform der *Eigenheimzulage* eingetreten: „Mit den von der Koalition im Rahmen des Steuervergünstigungsabbaugesetzes vorgeschlagenen Änderungen der Wohneigentumsförderung wird die Förderung zielgenauer, effizienter, und sie korrigiert endlich die ökologisch und siedlungspolitisch verfehlte Besserstellung des Neubaus gegenüber dem Bestandserwerb. [...] Wer vom Steuerzahler die Förderung des Eigenheimbaus auf hohem Niveau und gleichzeitig den Abriss von leerstehenden Wohnungen fordert, hat weder finanzpolitisch noch siedlungspolitisch die Zeichen der Zeit erkannt“ (Grüne 2003b).

Auf der anderen Seite spricht sich Frau Eichstädt-Bohlig klar für das *Wohngeld* aus. Es sei ein „sozial treffsicheres Instrument“. Allerdings gebe es „politisch immer das Problem, dass es eigentlich ein bisschen mehr Wohngeld sein müsste, um diesen Deckel von 25% der Wohnkosten beim Einkommen wirklich zu halten.“ Dass das Problem „ein Stück weit beim Geld“ liegt, geht konform mit dem Einsatz der Grünen-Politikerin für „[einen] sparsamen Umgang mit Steuergeldern“ (Grüne 2003a). Vor diesem Hintergrund lehnt Frau Eichstädt-Bohlig auch eine Indexierung des Wohngelds ab. Ansonsten aber sei das Wohngeld „bei einem quantitativ ausreichenden Angebot ein sehr gutes Instrument.“

Frau Eichstädt-Bohlig begrüßt die Reform des *sozialen Wohnungsbaus*, bei dem nun der Schwerpunkt auf Erneuerung liege: Hauptziel des neuen Wohnraumförderungsgesetzes sei, „dass es gar nicht mehr so sehr in den Neubau geht, sondern hauptsächlich in die Sanierung von 1950er/1960er-, teilweise auch 1920er-Jahre Siedlungen. Diese gilt es baulich zu erneuern, auf neue Wohnstandards zu bringen.“ Damit einher gehe eine soziale Umstrukturierung der Bewohnerschaft, weil „die oft überaltert ist“. Diese Maßnahmen seien „dringend notwendig“.

Das *Programm Soziale Stadt* ist für die Grünen ein Erfolg: „was aus diesem relativ bescheidenen Ansatz geworden ist, ist toll“. Das Hauptproblem sei die Ressortverknüpfung, die noch mehr verstärkt werden müsse, was aber aus Berlin nicht zentral gesteuert werden könnte. Laut Wahlprogramm der Grünen soll das „Programm Soziale Stadt [...] auf hohem Niveau fortgesetzt werden“ (Grüne 2002a: 16), um „im Stadtteil Initiativen der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Sozial-, Kultur- und Baupolitik zu bündeln und Nachbarschaft und Selbsthilfe zu unterstützen“ (Grüne 2002b: 35).

Der *Stadtumbau Ost* findet für die Grünen „im Wettlauf mit einem weiteren Bevölkerungsrückgang“ statt. Es sei allerdings wichtig, dass zuerst Konzepte vorgelegt würden, bevor „drauflos geackert wird“. Zudem sei der Stadtumbau Ost nur dann erfolgreich zu gestalten, wenn es in den neuen Ländern eine generelle wirtschaftliche Stabilisierung gebe. Die Grünen setzen sich für eine weitere Verbesserung des Programms ein, um die ostdeutsche Wohnungswirtschaft zu stützen (vgl. Grüne 2002a: 58).

4.4.2 CDU/CSU **(Björn Egner)**

Organisationsstruktur

Mit Wohnungspolitik beschäftigt sich innerhalb der gemeinsamen Bundestagsfraktion von CDU und CSU die 17-köpfigen Arbeitsgruppe „Verkehr, Bau- und Wohnungswesen“, deren Vorsitzender der CDU-Verkehrsexperte Dirk Fischer ist. Bis 2002 hatte die CDU zusätzlich zum Arbeitsgruppensprecher noch einen „bau- und wohnungspolitischen Sprecher“ (CDU/CSU 2002b: 112), den Abgeordneten Dietmar Kansy, der am Ende der 14. Legislaturperiode aus dem Bundestag ausgeschieden ist. In der 15. Legislaturperiode wurde kein neuer bau- und wohnungspolitischer Sprecher mehr benannt. Zudem ist auch kein ausgewiesener Experte für Wohnungspolitik Mitglied im Bundesvorstand der CDU; ein Arbeitskreis „Wohnungspolitik“ existiert auf Bundesebene der Partei nicht. Dies trifft auch auf die CSU zu. Unter den 22 Arbeitskreisen, -gruppen und Kommissionen der Partei ist keine davon explizit für Wohnungspolitik zuständig. Deshalb liegt der Schluss nahe, dass die Wohnungspolitik der Union vor allem in der gemeinsamen Bundestagsfraktion von CDU und CSU formuliert wird.

Der wohnungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion in der 14. Legislaturperiode, Dietmar Kansy,¹⁷²⁾ zog im Jahre 1980 erstmals in den Bundestag ein (CDU/CSU 2001). Bis 2002 gehörte Kansy ununterbrochen dem Bundestag an. Ab 1983

172) Dietmar Kansy (Jahrgang 1938) studierte Bauingenieurwesen an der TH Hannover. Nach dem Abschluss 1964 arbeitete er als Planungs- und Entwurfsingenieur beim „Lippeverband“ in Dortmund und wurde 1979 an der Universität Hannover promoviert. Kansy ist seit 1966 Mitglied der CDU und bekleidet seitdem diverse Funktionen auf verschiedenen Ebenen der Partei (Ortsverband Garbsen, Kreisverband Hannover-Land, Bezirksverband Hannover). Darüber hat er Funktionen in verschiedenen Institutionen (z.B. Mitgliedschaft im Aufsichtsrat einer Siedlungsgesellschaft, Beiratsmitglied der Bundesbaugesellschaft etc.) inne.

war Kansy der bau- und wohnungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Mitglied im Wohnungsausschuss und seit 1991 Vorsitzender der Baukommission des Bundestages (DBT 2003a).

Positionen

Der Darstellung der *Eigenheimzulage* als Geschenk für die Reichen tritt Kansy mit Hinweis auf die Schwellenhaushalte entgegen. Die Regierungskoalition verfolge unterschiedliche Ziele mit dem Abbau der Zulage: Die Sozialdemokraten wollen laut Kansy sparen, während die Grünen die Zulage aus ideologischen Gründen ablehnen, wobei das Argument, so werde die Zersiedlung der Landschaft gefördert, für die Union nicht glaubwürdig sei. CDU und CSU fordern demgegenüber das Festhalten an der Eigenheimzulage als Instrument der Wohneigentumsförderung im Bestand und im Neubau (vgl. CDU 1994: 44, CSU 1993: 50, CDU/CSU 2002a: 23).

Die Novellierung des *Mietrechts* war nach Meinung Kansys zumindest in punkto Vereinfachung notwendig gewesen; Kansy weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die CDU-geführte Bundesregierung die Novellierung vorbereitet hatte. Er hält zwar die Veränderungen für nicht so gravierend, wie das von Haus & Grund behauptet werde.

Kansy räumt ein, dass die Wohnungspolitiker der CDU immer für ein höheres *Wohngeld* gekämpft haben, sich aber damit gegen die eigenen Haushaltspolitiker nicht durchsetzen konnten. Er begrüßt die Novellierung durch die rot-grüne Mehrheit als notwendig, kritisiert aber, dass ein Teil der Novellierung mit der Kürzung von Komponenten der Eigenheimförderung erkaufte wurde. In den Grundsatz- und Regierungsprogrammen der Union wird das Wohngeld durchweg als positives Instrument bezeichnet (vgl. CDU 1994: 43, CSU 1993: 50).

Der *soziale Wohnungsbau* solle laut Union „wieder angemessen gefördert und dabei Familien besonders unterstützt werden“, weshalb die Zuständigkeiten der Länder in der Wohnungspolitik weiter gestärkt werden müssten (CDU/CSU 2002a: 23).

Das *Programm Soziale Stadt* muss für Kansy den Interessen der Wohnungswirtschaft Rechnung tragen. Sinn des Programms sei, dass die drei staatlichen Ebenen vertikal und die Politikbereiche horizontal vernetzt werden. Dies bedinge allerdings auch, dass die drei Ebenen sich finanziell beteiligen.

Der *Stadtumbau Ost* ist für die CDU eine „baupolitische Mogelpackung“ (Kansy 2001), da die Milliardenbeträge, die von der Bundesregierung für diesen Zweck bereitgestellt wurden, zu fast 90% aus anderen Haushaltsstellen finanziert wurden, statt zusätzliche Mittel bereitzustellen. Dies vertrage sich nicht mit den Ankündigungen des BMVBW, der immer von „Milliardenprogrammen für die ostdeutschen Städte“ gesprochen habe.

4.4.3 FDP

(Björn Egner)

Organisationsstruktur

Wohnungspolitik innerhalb der FDP wird im Wesentlichen in der Bundestagsfraktion betrieben, und zwar im dafür zuständigen, neunköpfigen Arbeitskreis V mit der Bezeichnung „Bildungs- und Forschungspolitik, Infrastruktur, Umwelt“, dem auch die Politikfelder Wissenschaft, Forschung und Technikfolgeabschätzung, Umwelt-, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bau- und Wohnungswesen, Neue Länder sowie Verkehrspolitik zugeordnet sind. Unter den neun Bundesfachausschüssen und vier Kommissionen der Bundespartei ist kein Ausschuss bzw. keine Kommission explizit für Wohnungspolitik zuständig. Deshalb kann wie bei der CDU/CSU davon ausgegangen werden, dass die Wohnungspolitik vor allem in der Bundestagsfraktion formuliert wird.

Wohnungspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion ist seit 2002 der sächsische Abgeordnete Joachim Günther.¹⁷³⁾ Günther zog 1990 erstmals über die Landesliste Sachsen in den Deutschen Bundestag ein und war 1991-1998 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Er ist Mitglied des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Günther 2003b).

Positionen

Bei der Bewilligung des *Wohngelds* fordert Günther eine größere Autonomie der Länder. Er plädiert für ein „Grundwohngeld“ des Bundes, das die Länder entsprechend der regionalen Gegebenheiten aufstocken sollten. Die Grundfrage ist laut Günther die, „ob die Bedürftigen das Wohngeld erhalten oder die Findigsten“.

Der FDP-Vertreter weist darauf hin, dass bei Streichung der *Eigenheimzulage* der psychologische Effekt größer wäre als die realen Auswirkungen, da sowieso davon abgeraten werde, „in Grenzfällen“, d.h. bei zu hoher finanzieller Belastung eines Privathaushaltes, zu bauen. Für ihn ist die Eigenheimzulage als eine Art „Puffer“ für das Bauri-

173) Günther (Jahrgang 1948) arbeitete nach seinem Fachschulstudium zum Maschinenbaukonstrukteur in einem Ingenieurbüro (Günther 2003a). Er wurde 1971 Mitglied der LDPD und bekleidete dort verschiedene Funktionen (u.a. Kreissekretär in Plauen). Nach der Wende wurde er Vorsitzender des FDP-Landesverbandes Sachsen (1990-1995), Mitglied des Parteipräsidiums (1990-1994) und Vorsitzender des Kreisverbandes Vogtland (seit 1995).

siko gedacht. Eine Regionalisierung der Eigenheimzulage sei „nicht beherrschbar“, d.h. verwaltungsmäßig nicht umsetzbar. Insgesamt hält die FDP allerdings an der Wohneigentumsförderung durch die Eigenheimzulage fest (vgl. FDP 2002: 23).

Die Reform des *Mietrechts* geht für die FDP in die falsche Richtung. Statt das Mietrecht (und gleich auch noch das Baurecht) zu deregulieren, hat die rot-grüne Koalition aus Günthers Sicht weitere Investitionshürden aufgebaut. Im Regierungsprogramm der FDP zur letzten Bundestagswahl kündigt sie für den Fall ihrer Regierungsbeteiligung an, „das Mietrecht zu entbürokratisieren“ (FDP 2002: 24).

Ein Mindestmaß an *sozialem Wohnungsbau* ist auch für FDP zumindest in großen Städten unverzichtbar, da es immer Problemfälle gäbe, die sich nicht selbst mit angemessenem Wohnraum versorgen könnten. Deshalb sei es für die Freidemokraten auch sinnvoll, dass ein gewisser Kernbestand von Belegrechtswohnungen in kommunaler Hand bleibt, wobei die Veräußerung des restlichen kommunalen Bestandes von der FDP begrüßt wird. Der klassische soziale Wohnungsbau allerdings sei „viel zu teuer, zu ineffizient und nicht zielgenau“ (FDP 2002: 24).

Das *Programm Soziale Stadt* und der *Stadtumbau Ost* sind für Günther aus der Notwendigkeit entstanden, auf den immensen Leerstand in ostdeutschen Städten zu reagieren, aber auch, um die Entstehung von sozialen Brennpunkten zu vermeiden.

4.4.4 PDS

(Björn Egner)

Organisationsstruktur

Die PDS besitzt, anders als CDU, CSU und FDP, einen Arbeitskreis „Öffentliche Daseinsvorsorge/Kommunalpolitik“ auf Bundesebene, der die Wohnungspolitik im Rahmen einer Arbeitsgruppe „Wohnen“ explizit abdeckt. In dieser Arbeitsgruppe arbeiten „sowohl parlamentarische als auch außerparlamentarische Mitglieder. [...] Anliegen sind der Gedanken-, Informations- und Erfahrungsaustausch zu wohnungs-, mieten- und stadtentwicklungspolitischen Fragen [...]“ (PDS 2001). Die Arbeitsgruppe tagt viermal im Jahr..

Die wohnungspolitische Sprecherin der PDS in der 14. Legislaturperiode, Christine Ostrowski¹⁷⁴⁾ gehörte dem Bundestag zwei Legislaturperioden (1990-1994 und 1998-

174) Christine Ostrowski (Jahrgang 1945) studierte an der Pädagogischen Hochschule Dresden und der Parteihochschule Berlin und schloss ihre Studien als Mathematiklehrerin und

2002) an. Frau Ostrowski wurde (nach eigener Darstellung) Wohnungspolitikerin, da eine ihrer ersten öffentlichen Aktionen in Dresden nach der Wende die Organisation einer Demonstration gegen die Übernahme der westdeutschen Vergleichsmiete in Ostdeutschland war.

Positionen

Der Sinn der *Eigenheimzulage* besteht für die PDS nicht im Ankurbeln der Bauwirtschaft. Sie sei vielmehr ein Instrument der Umverteilung von der Allgemeinheit auf Einzelne, die Vermögen bilden wollen. Ostrowski fordert sogar die Abschaffung der Eigenheimzulage, um das Geld für etwas Sinnvolles zu verwenden, weil es faktisch für den Wohnungsbau keine Folgen hätte, wenn es die Eigenheimzulage nicht mehr gäbe.

Die Änderungen beim *Mietrecht* werden als „marginal“ bezeichnet. Dabei betrachtet die PDS das Mietrecht als Ergänzung zur sonstigen Wohnungspolitik. Die PDS vertritt darüber hinaus die Auffassung, dass „das Recht auf menschenwürdiges und ökologisch verträgliches Wohnen und auf eine eigene bezahlbare Wohnung [...] sich nicht durch die Gesetze des Marktes verwirklichen [lässt]“ (PDS 1993: 16).

Der *soziale Wohnungsbau* ist laut Ostrowski aufgrund seines geringen Volumens „nicht mehr erwähnenswert“. Die Reduzierung des sozialen Wohnungsbaus wird vor allen Dingen vor dem Hintergrund der wachsenden Zahl der Bedürftigen und der Art der Bedürftigkeit von der PDS kritisiert. Die PDS fordert einen sozialen Wohnungsbau, „der dem realen Bedarf entspricht“ (PDS 1993: 16).

Die Novelle des *Wohngeldgesetzes* wurde von der PDS begrüßt, wenngleich darauf hingewiesen wird, dass die Zusammensetzung der Regierung keinen Einfluss darauf gehabt habe. Dass die Erhöhung stattfand, sei vielmehr unvermeidlich gewesen. Kritisiert wird die zeitliche Verzögerung der Wohngeldanhebung durch die Regierung Schröder, die sich insgesamt drei Jahre Zeit gelassen habe, um eines der Kernversprechen aus dem Wahlkampf umzusetzen.

Das Programm *Soziale Stadt* sowie der *Stadtumbau Ost* sind laut Ostrowski vielversprechende Entwürfe, die allerdings keine neuen Zielsetzungen enthielten. Die PDS kritisiert, dass die Programme parallel zu den traditionellen Elementen eingeführt und mit zu wenig Finanzmitteln ausgestattet würden, statt die Programme mit mehr Mitteln auszustatten und damit traditionelle Elemente zumindest teilweise zu ersetzen.

Diplom-Gesellschaftswissenschaftlerin ab (DBT 2003b). In der PDS bekleidete sie verschiedene Funktionen (seit 1990 Parteivorsitzende in Dresden, seit 1994 Stadträtin, zweimal Kandidatin für das Amt des Oberbürgermeisters, Mitglied in der letzten Volkskammer der DDR 1990, Mitglied des sächsischen Landtags 1994-1998).

4.4.5 SPD

(Björn Egner)

Organisationsstruktur

Die wohnungspolitische Arbeit der SPD findet vor allem in der SPD-Bundestagsfraktion statt. Diese hat zur Koordination ihrer Politik 21 „Ausschuss-Arbeitsgruppen“ analog zu den Ausschüssen des Deutschen Bundestages eingerichtet. Mitglieder der jeweiligen Ausschuss-Arbeitsgruppen sind die Mitglieder des entsprechenden Bundestagsausschusses sowie deren Stellvertreter. Die für die Wohnungspolitik zuständige Ausschuss-Arbeitsgruppe „Verkehr, Bau- und Wohnungswesen“ besteht demnach aus 34 SPD-Abgeordneten. Der wohnungspolitische Sprecher der Bundestagsfraktion, Wolfgang Spanier¹⁷⁵⁾, ist stellvertretender Vorsitzender dieser Ausschuss-Arbeitsgruppe. Die Koordination sozialdemokratischer Wohnungspolitik findet – abgesehen von der Bundestagsfraktion – vor allem im Arbeitskreis „Wohnungspolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung statt (siehe Abschnitt 4.5).

Spanier zog erstmals 1994 als direkt gewählter Abgeordneter des Wahlkreises Herford in den Bundestag ein und verteidigte seinen Wahlkreis bei den beiden folgenden Bundestagswahlen. Spanier ist seit seiner ersten Legislaturperiode Mitglied des Wohnungsausschusses des Bundestags und wohnungspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion (DBT 2003c).

Positionen

Spanier bezeichnet die 2001 vorgenommene Novellierung des *Wohngeldes* als überfällig und kündigt eine erneute Anhebung des Wohngeldes für die Legislaturperiode 2002-2006 an.

Das *Mietrecht* hält Spanier in seiner jetzigen Form für ausgewogen. Er sieht die Neuerungen (Absenkung der Kappungsgrenze, asymmetrische Kündigungsfristen) nicht als Investitionshemmnis, gibt aber zu, dass die Änderungen psychologische Wirkungen haben können. Als Ziel der Reform bezeichnet der wohnungspolitische Sprecher der

175) Wolfgang Spanier (Jahrgang 1943) studierte Philosophie und Germanistik in Münster und war 1971-1989 als Gymnasiallehrer beschäftigt. Spanier ist seit 1975 Mitglied der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und hat in ihr verschiedene Funktionen wahrgenommen (Mitglied des Unterbezirksvorstandes Herford, Mitglied des Parteirats). Außerdem war Spanier 1984-1994 Mitglied des Rates seiner Heimatstadt Herford und seit 1989 Vorsitzender der SPD-Ratsfraktion (Spanier 2003).

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag die Vereinfachung und Modernisierung des Mietrechts.

Trotz der Tatsache, dass die SPD in ihrem Regierungsprogramm die weitere Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums als Neubau und im Bestand ankündigt (vgl. SPD 2002: 44), ist die Kürzung bzw. Neugestaltung der *Eigenheimzulage* für den wohnungspolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion „Bestandteil der notwendigen Haushaltskonsolidierung“. Dies ist laut Spanier auch der Ausgangspunkt und das vorherrschende Motiv der Koalitionsverhandlungen zur Eigenheimzulage gewesen. Eine Regionalisierung der Eigenheimzulage wäre für den wohnungspolitischen Sprecher eine Option. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass diese Option den Nachteil in sich bergen würde, dass den ohnehin strukturschwachen Regionen über die Einkommens-teuer Geld entzogen und es über die Eigenheimzulage in die strukturell starken Regionen fließen würde. Allerdings sei eine kommunale Komponente der Eigenheimzulage überlegenswert, da die Städte dann selbst entscheiden könnten, ob sie die Bildung von Wohneigentum im Rahmen ihrer Stadtentwicklung zusätzlich fördern möchten.

Die Novellierung des *Wohngelds*, die die SPD in ihrem Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2002 stolz herausstellt (vgl. SPD 2002: 44), war laut Spanier „längst überfällig.“ In diesem Zusammenhang verweist er auf die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die eine „bedarfsgerechte Anpassung“ des Wohngelds in der 15. Legislaturperiode vorsieht (vgl. SPD/Grüne 2002: 59).

Mit den neuen Programmen *Soziale Stadt* und *Stadtumbau Ost* „werden erfolgreich lokale Bemühungen für die soziale Stadtentwicklung gefördert“ (SPD 2002: 44). Insbesondere der Stadtumbau Ost schaffe „Impulse zur Verbesserung der Wohnqualität und der Stabilisierung der Wohnungsmärkte“ (SPD 2002: 41).

4.5 Wohnungspolitischer Arbeitskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung (Björn Egner)

Organisationsstruktur

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ist eine als eingetragener Verein organisierte, der SPD nahestehende Stiftung mit einem Jahresetat von ca. 110 Millionen Euro. Sie beschäftigt insgesamt 560 Mitarbeiter in den beiden Niederlassungen der Stiftung in Bonn und Berlin, in sechs Bildungszentren, in zwölf Landes- und Regionalbüros und im Ausland (vgl. FES 2003a). Die Stiftung richtete im Jahr 2001 rund 3.000 Bildungsveranstaltungen, Diskussionsforen und Fachtagungen aus, an denen ca. 150.000 Personen

teilnahmen. Außerdem unterstützt sie ca. 1.700 Studierende mit Stipendien und fördert zahlreiche Forschungsaktivitäten.

Dem Vorstand der Stiftung gehören die langjährige SPD-Bundestagsabgeordnete Anke Fuchs als Vorsitzende sowie der ehemalige niedersächsische Ministerpräsident Siegmар Gabriel und der DGB-Vorsitzende Dieter Schulte als stellvertretende Vorsitzende an. Weitere Vorstandsmitglieder sind der ehemalige hessische Ministerpräsident Holger Börner als Ehrenvorsitzender sowie ein Geschäftsführer als geschäftsführendes Vorstandsmitglied. Der Vorstand wird von der Mitgliederversammlung gewählt und von einem Kuratorium in seiner Arbeit begleitet.

Die inhaltliche Arbeit der Stiftung findet nicht nur im Vorstand und auf der Ebene der Fachreferenten, sondern auch in über dreißig Arbeits- und Gesprächskreisen statt, darunter auch ein „Arbeitskreis Wohnungspolitik“, dem u.a. der Präsident des GdW, Lutz Freitag (siehe Abschnitt 4.10), der Staatssekretär im BMVBW Achim Großmann sowie dessen (ehemaliger) Abteilungsleiter Hartwig Lüers (siehe Abschnitt 4.1), der Städtetags-Beigeordnete Folkert Kiepe (siehe Abschnitt 4.9), „empirica“-Geschäftsführer Ulrich Pfeiffer (siehe Abschnitt 4.19.2), Mieterbund-Direktor Franz-Georg Rips (siehe Abschnitt 4.7), der wohnungspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Wolfgang Spanier (siehe Abschnitt 4.4.5), der Abteilungsleiter im brandenburgischen Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Gerhard Steintjes (siehe Abschnitt 4.6.4) und der ehemalige Hamburger Senator Jürgen Steinert angehören.

Positionen

Für den Arbeitskreis Wohnungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung ist die Novellierung des *Wohngelds* „nach zehn Jahren Stillstand die wichtigste wohnungspolitische Entscheidung der vergangenen Legislaturperiode“. Das Wohngeld wird im Allgemeinen als „zielsicher, treffsicher und unumstritten“ bezeichnet.

Die *Eigenheimzulage* wird als „wichtigste Komponente der Altersversorgung“ befürwortet; zudem wird die Konzentration der Zulage auf Familien mit Kindern mit dem Argument kritisiert, dass so ein wohnungspolitisches Instrument in ein familienpolitisches Instrument umgeformt würde.

Der Novelle des *Mietrechts* schreibt der Arbeitskreis weniger investitionshemmende Wirkung zu, als von den Verbänden der Bauwirtschaft behauptet wird. Das Mietrecht wird als „im Spannungsfeld von ökonomischen Interessen [...] und sozialen Interessen“ liegend beschrieben.

Der Rückgang des *sozialen Wohnungsbaus* wird vom Arbeitskreis als Schritt von der Schaffung neuer Wohnungen hin zur Sicherung des Bestandes verstanden. Allerdings sei die Reform auf halbem Wege stehen geblieben; hier gelte es, den Wechsel „vom sozialen Wohnungsbau zum sozialen Wohnen“ ganz umzusetzen.

Das *Programm Soziale Stadt* wird als „Antwort auf die überförderten Nachbarschaften“ (Blöcker/Steinert 2002: 17) verstanden. In der Wohnungswirtschaft funktioniert laut Arbeitskreis der „Konkurs als marktreinigendes Instrument nicht“, weshalb in den neuen Ländern ein Rückbau von Wohnungen im Rahmen des *Stadtumbaues Ost* erfolgen muss. Gleichzeitig sollen die Umbaumaßnahmen mit flankierenden Stadtentwicklungskonzepten kombiniert werden, die lebensfähige Innenstädte und intakte Wohnungsmärkte wiederherstellen sollen.

4.6 Die Bundesländer. Ihre wohnungspolitischen Kompetenzen und ihre Positionen am Beispiel der Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg (Björn Egner)

Im folgenden soll die wohnungspolitische Kompetenz der Bundesländer und die Politikverflechtung des Bundes und der Länder auf dem Gebiet der Wohnungspolitik angesprochen werden. Außerdem wird auf drei Bundesländer weiter eingegangen, die nach Aussagen der interviewten wohnungspolitischen Akteuren (vgl. Abschnitt 5.3) unter den Ländern die Rolle von „Wortführern“ im Bundesrat einnehmen – nämlich Nordrhein-Westfalen für die SPD- und Bayern für die Unions-geführten Bundesländer sowie Brandenburg als Vertreter der neuen Bundesländer.

4.6.1 Wohnungspolitische Kompetenz und horizontale Handlungskoordination durch die ARGEBAU

Noch vor der Bildung der Bundesrepublik wurde die ARGEBAU von den acht für das Bauwesen zuständigen Ministern der deutschen Länder in der amerikanischen und britischen Zone¹⁷⁶⁾ als „Arbeitsgemeinschaft des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens des Vereinigten Wirtschaftsgebietes“ gegründet, um die „Interessen der Länderressorts gegenüber den bizonalen Verwaltungen [zu] vertreten“ (ARGEBAU 2003a: 1).

176) Die Länder der amerikanisch-britischen Bi-Zone waren Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Württemberg-Baden.

Schließlich traten 1949 der Berliner Bausenator sowie die Bauminister der Länder der französischen Zone,¹⁷⁷⁾ 1956 der Bauminister des Saarlandes und schließlich 1990 die Bauminister der fünf neuen Länder der ARGEBAU bei.¹⁷⁸⁾ Die ARGEBAU tagt zweimal jährlich in Gestalt der Bauministerkonferenz, in der der Vorsitz unter den Ländern rotiert. Dabei können sich die Minister von anderen Ministern ihrer Landesregierung oder Fachbeamten des Ministeriums in der Konferenz vertreten lassen, wobei der Vertreter „zur Abgabe bindender Erklärungen ermächtigt sein“ muss (ARGEBAU 2003b). In drei fachspezifisch ausgerichteten Ausschüssen (Bauwesen und Städtebau, Wohnungswesen, staatlicher Hochbau) werden die Vorlagen für die Ministerkonferenz von den jeweiligen Ministerialbeamten der Länder im Vorfeld abgestimmt.

Dabei fällt die Zuständigkeit für Wohnungspolitik in den Ländern in verschiedene Ressorts:

- In Baden-Württemberg und Hessen ist die Wohnungspolitik dem jeweiligen Wirtschaftsministerium zugeordnet.
- In Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen ist der jeweilige Innenminister für die Wohnungspolitik verantwortlich.
- In Rheinland-Pfalz und dem Saarland ist das jeweilige Finanzministerium zuständig.
- In den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Hamburg und Sachsen-Anhalt ist die Wohnungspolitik Teil eines allgemeinen Bau-, Verkehrs-, Planungs- und Stadtentwicklungministeriums.
- In drei Bundesländern deckt das entsprechende Ministerium darüber hinaus weitere Politikbereiche ab wie etwa Umwelt (Bremen), Arbeit (Mecklenburg-Vorpommern) oder Kultur und Sport (Nordrhein-Westfalen).

Dabei ist festzustellen, dass die kleinen Bundesländer mit einer geringeren Zahl von Landesministern auskommen als die großen Bundesländer, was dazu führt, dass kleinere Ressorts zu „Patchwork-Ministerien“ zusammengelegt werden.

Die Zuordnung zu unterschiedlichen Ressorts auf Länderebene kann insofern zu Schwierigkeiten in der horizontalen Koordination der Länder führen, als in den Ländern verschiedene Zugänge für die verbandliche Interessenvermittlung bestehen. So haben

177) Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern gehörten zur französischen Zone.

178) Die aktuelle Bezeichnung der ARGEBAU lautet „Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder“.

die wohnungspolitischen Verbände (siehe nachfolgende Abschnitte) in den Ländern, in denen die Wohnungspolitik Bestandteil eines „Planungsministeriums“ oder des jeweiligen Innenministeriums ist, einen direkten Zugang zu den Fachbeamten. Es ist zu vermuten, dass in den Ländern, in denen die Wohnungspolitik den Wirtschaftsministerien zugeordnet ist, die verbandliche Interessenvermittlung eher auf Wirtschaftspolitik fokussiert ist und die Wohnungspolitik hier allenfalls sekundär beeinflusst wird. In den Ländern mit der Zuordnung zum Finanzministerium kann angenommen werden, dass die Wohnungspolitik mehr als in anderen Ländern von der Finanzpolitik der jeweiligen Regierung beeinflusst ist, da die Spitze des jeweiligen Ministeriums Änderungen in der Finanzierung der Wohnungspolitik den auf das Wohnungswesen spezialisierten Fachbeamten gegenüber einfacher durchsetzen kann.

Die ARGEBAU ist ein „beratendes Gremium im Vorfeld förmlicher Gesetze“ (ARGEBAU 2003a: 1), d.h. sie bildet den Rahmen, in dem die Länder gemeinsam Rechtsvorschriften und Richtlinien für den Vollzug bundesstaatlicher Regelungen oder die einheitliche Regelung in allen Ländern erarbeiten, z.B. die Musterbauordnung, einheitliche Regelungen für Bauaufsicht und Bautechnik, Mustererlasse für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen usw. An den Sitzungen der Ausschüsse „nehmen oft auch Vertreter der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände teil“ (ARGEBAU 1998: 4). Der Bund ist auf den Sitzungen der ARGEBAU nur Gast. Er kann an allen Ausschusssitzungen und der Ministerkonferenz in Gestalt des zuständigen Bundesministers oder eines Ministerialbeamten teilnehmen, darf aber bei Beschlüssen nicht abstimmen: „Bei Beschlüssen hat die ARGEBAU [...] immer Wert darauf gelegt, dass durch Ministerbeschlüsse die Länder sprechen und dass keine unklare Vermischung von Länder- und Bundeskompetenzen stattfindet“ (ARGEBAU 1998: 6).

Tatsächlich besteht keine einheitliche Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern in der Wohnungspolitik.

Zunächst hat der Bund (wie bereits in Abschnitt 2.2.1 angesprochen) die Möglichkeit, im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Kompetenzen in bestimmten Politikfeldern an sich zu ziehen (Art. 74 GG). Hier sind prinzipiell Entscheidungen des Bundes ohne Mitwirkung der Länder möglich. Allerdings ist der Bund in der Regel von der Zustimmung der Länder im Bundesrat abhängig, da die Länder entweder finanziell an der Ausführung der Gesetze beteiligt sind oder aber die Verwaltungshoheit der Länder betroffen ist, in deren Rahmen die Bundesregelungen ausgeführt werden (Art. 30 GG). Dabei ist zu betonen, dass in weiten Bereichen des Wohnungsbaus, der Bauleitplanung und der Stadterneuerung die Befugnis zur selbständigen Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder greift (Art. 83 GG). Soweit dies notwendig ist, koordinieren die Länder zur Herstellung der Einheitlichkeit der Verwaltung die Ausführung der mit ihrer ausdrücklichen Zustimmung zustandgekommenen Bundesgesetze in der ARGEBAU. Ansons-

ten handeln die Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen im Rahmen der Bundesgesetze autonom. Völlig in die Kompetenz der Länder fallen Bautechnik, Bauaufsicht und Bauberufsrecht, auch hier koordinieren die Länder ihre Regelungen allerdings weitgehend über die ARGEBAU.

In Bezug auf die wohnungspolitischen Instrumente (siehe Kapitel 3) stellen sich die Kompetenzen von Bund und Ländern wie folgt dar:

- Das regulative Instrument des Mietrechts als Bestandteil des bürgerlichen Rechts hat der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung bereits frühzeitig an sich gezogen. Im Prinzip benötigten Änderungen am Mietrecht sowie flankierende Bestimmungen (z.B. die Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen) nicht der Zustimmung des Bundesrates (vgl. ARGEBAU 1998: 3). Diese kann allerdings dann erforderlich sein, wenn die Änderungen Angelegenheiten der Länder berühren. Dies ist insbesondere der Fall beim Vollzug des Gesetzes durch die Landesverwaltungen, wie etwa in Bezug auf die im Gesetz vorgesehenen Mietspiegel. Da die Auferlegung der Erstellung von Mietspiegeln durch die Kommunen die Kompetenzen der Länderverwaltungen berührt, wäre eine entsprechende Änderung zustimmungspflichtig.¹⁷⁹⁾
- Der soziale Wohnungsbau bildet den klassischen Fall einer Mischfinanzierung durch Bund und Länder (bei gleichzeitiger Durchführung von Bundesrecht durch die Länder).¹⁸⁰⁾ Deshalb sind Gesetzesänderungen, die das Wohnraumförderungsgesetz (und damit den sozialen Wohnungsbau) betreffen, im Bundesrat zustimmungspflichtig.
- Auch Änderungen am Wohngeld müssen von der Länderkammer verabschiedet werden. Dabei beruht die Zustimmungspflicht einerseits auf der hälftigen Finan-

179) Es existiert zwar eine Ermächtigung für den Bund, die Auferlegung der Erstellung von Mietspiegeln durch die Kommunen per Verordnung zu regeln, diese wäre jedoch aus den vorgenannten Gründen ebenfalls zustimmungspflichtig.

180) Der Beitrag von Jaedicke/Wollmann (1983) zur Wohnungsbauförderung der Länder und ihren Unterschieden ist zwar in den Details nicht mehr aktuell, im Hinblick auf die wohnungspolitische wie auch politikwissenschaftlich interessante Frage, wie Unterschiede zwischen den Bundesländern zu erklären sind, ist er indes immer noch anregend.

zierung des Wohngeldes durch Bund und Länder, andererseits auf der Hoheit der Länder im Erlass der Durchführungsverordnungen.¹⁸¹

- Ebenfalls zustimmungspflichtig sind Gesetze, die die Eigenheimzulage betreffen. Da laut §13 EigZulG die benötigten Mittel „aus den Einnahmen an Einkommenssteuer auszuführen“ sind, wird die Eigenheimzulage gemäß dem Verteilungsschlüssel für die Einkommensteuer auf dem Wege von Steuermindereinnahmen jeweils zu 42,5% vom Bund und den Ländern sowie zu 15% von den Kommunen finanziert.
- Die beiden Bund-Länder-Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ beruhen als gemeinschaftliche Programme des Bundes und der Länder ohnehin auf der Kooperation der Programmträger, deren Rahmen durch Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern bestimmt werden.

Zusammenfassend kann das Politikfeld Wohnen mit seinen Instrumenten als Politikfeld definiert werden, in denen eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern erforderlich ist und in der Praxis auch stattfindet. Der hohe Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze sowie die enge Kooperation der Länder in der ARGEBAU zieht in der Wohnungspolitik eine bundeseinheitliche Politik zumindest in Bezug auf die wichtigsten wohnungspolitischen Instrumente (Mietzuschüsse, Eigenheimförderung, Wohnungsbauförderung) nach sich.

4.6.2 Bayern

Organisationsstruktur

Die staatliche Wohnungspolitik in Bayern ist beim Innenministerium angesiedelt. Dieses besteht aus zwei Hauptabteilungen, nämlich der „allgemeinen Inneren Verwaltung“ und der „Obersten Baubehörde (OBB)“ (vgl. BSI 2003a). Letztere ist in Hauptabteilungen für a) staatlichen Hochbau, b) Recht, Planung und Bautechnik, c) Wohnungswesen und Städtebauförderung, d) Straßen- und Brückenbau und e) Zentrale Angelegenheiten gegliedert. Die Oberste Baubehörde beschäftigt 327 Mitarbeiter in vierzig referatsähnlich strukturierten „Sachgebieten“ (vgl. BSI 2003b), davon befinden sich sechs Sachgebiete in der Abteilung „Wohnungswesen und Städtebauförderung“, u.a. für Woh-

181) Die Durchführung, d.h. Bewilligung und Auszahlung des Wohngeldes übernehmen die Kommunen, die die Verwaltungskosten für die Bearbeitung von Wohngeldanträgen und das hierfür notwendige Personal selbst tragen müssen.

nungswirtschaft, Wohnungsbauprogramme, Öffentliches Wohnungsrecht, Wohngeld, Städtebauförderung, Steuer- und Mietrecht.

Positionen

Die bayerische Landesregierung sieht das *Wohngeld* als Hilfe des Staates „für die sozial Schwächsten, die Zugangsprobleme zum Wohnungsmarkt haben“. Dabei sei das Ziel der Wohnungspolitik, „das Wohngeld überflüssig zu machen“; wenn der Wohnungsmarkt ausgeglichen sei, dann sei das Wohngeld nicht mehr nötig. Die Frage, wie hoch man das Wohngeld ansetzen solle, sei allerdings eine politische Entscheidung. Eine Indexierung lehnt Bayern unter Hinweis auf die damit einhergehende „Zementierung“ des Wohngeldes ab, „Mitnahmeeffekte wären dann erst recht zu befürchten [...] Das wäre im politischen Raum nicht durchsetzbar.“

Die Novelle des *Mietrechts* hat für das Land Bayern zu einer Abkehr vom vorher bestehenden Gleichgewicht zugunsten der Mieter geführt. Allerdings könne „der erforderliche Interessenausgleich [...] nicht ohne Zusammenhang zum Wohnungsmarkt gesehen werden“. Das Mietrecht könne auch zur „Investitionsbremse“ werden, allerdings sei das Klima für Investoren generell schlechter geworden.

Die *Eigenheimzulage* ist für Bayern ein Instrument, um die Bildung von privatem Wohneigentum zu fördern, dies sei auch Aufgabe des Staates. In Verbindung mit den anderen wohnungspolitischen Instrumenten sei die Eigenheimzulage richtig, da „Wohnungsbau [...] der beste Mieterschutz“ sei. Die sog. „Schwellenhaushalte“ würden von der Eigenheimzulage entgegen anderslautender Aussagen erfasst. Gerade deshalb sei eine Regionalisierung des Instruments für Bayern unannehmbar, da die Zulage „quer über das ganze Land, gerade auch im bayerischen Raum, ihre Wirkung entfaltet“.

Der *soziale Wohnungsbau* habe sich bewährt; vor allem zu den Zeiten mit größerem Wohnungsbedarf. Er könne zwar nicht Angebot und Nachfrage regeln, sei aber ein wesentlicher Faktor für die Anhebung des Wohnstandards gewesen. Die Kommunen sollten nach Ansicht des Landes einen „Mindestbestand“ kommunalen Wohnungseigentums halten, „um ein bestimmtes Restklientel [...] angemessen unterbringen zu können.“

Das *Programm Soziale Stadt* ist nach Ansicht des Landes Bayern mit zu wenig Mitteln ausgestattet. Der Quartiersbezug des Programms wird als sinnvoll erachtet, da „mit dem sozialen Wohnungsbau eine übertriebene Konzentration bestimmter Bevölkerungsschichten“ verursacht wurde, die es jetzt zu korrigieren gelte. Außerdem wurde auf die noch ausstehende Evaluation am Ende der Programmlaufzeit verwiesen, da das Programm erst zu kurz laufe, um es einer Bewertung zu unterziehen. Der *Stadtumbau Ost* ist für das Land Bayern im Grundsatz richtig, allerdings sei vor dem Abriss stärker auf ein städtebauliches Gesamtkonzept zu setzen.

4.6.3 Nordrhein-Westfalen

Organisationsstruktur

In Nordrhein-Westfalen ist die Wohnungspolitik beim Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport angesiedelt (vgl. MSWKS 2003). Unter den sechs Abteilungen des Ministeriums ist die Abteilung IV für Wohnungsbau sowie Wohnungs- und Siedlungsentwicklung zuständig. Innerhalb dieser Abteilung arbeiten acht Referate in Teilbereichen des Wohnungswesens, z.B. Wohnungspolitik, Wohnungsbauförderung, Wohnungsbindungsrecht, Wohnungsbestandsförderung, Wohnungsbauprogramme, etc. Der Städtebau ist einer anderen Abteilung des Ministeriums zugeordnet.

Positionen

Das *Wohngeld* setzt laut Landesregierung Anreize zur Mietsteigerung. Im Prinzip sei das Instrument als solches allerdings „nicht politikfähig“, d.h. es könne nur unter großen Anstrengungen verändert werden. Als „überlegenswert“ bezeichnet das Ministerium eine Verbindung des Wohngelds mit anderen Instrumenten zugunsten sozial Schwacher wie etwa der Arbeitslosenhilfe oder der Sozialhilfe. Dies bleibe allerdings deshalb wohl eine Utopie, weil das Wohngeld „traditionell nicht als Sozialleistung“ wahrgenommen werde.

Die Novelle des *Mietrechts* ist von NRW positiv aufgenommen worden, weil die Länder an einigen Punkten (z.B. den Kündigungssperrfristen) mehr Spielraum erhalten haben. Ansonsten wird das Mietrecht als Domäne des Bundes angesehen.

Die staatliche Unterstützung zur Bildung privaten Wohneigentums im Rahmen der *Eigenheimzulage* ist für das Land Nordrhein-Westfalen „nicht mehr zu rechtfertigen“; allerdings stehe NRW damit in der ARGEBAU alleine. Die Diskussion um die Zulage sei ideologisch besetzt, da hier das „Herzstück der Verbände“ berührt werde. Fachlich sei die Aufregung um die Eigenheimzulage „nicht begründbar“; allerdings sei der Zeitpunkt für eine Reform ungünstig gewählt, da sich die Bauwirtschaft gerade in einer schwierigen Phase befinde.

Der *soziale Wohnungsbau* könne heutzutage nur noch gerechtfertigt werden, weil immer noch ein „Restpublikum“ bleibe, für das der Staat einen Versorgungsauftrag habe, da Wohnungspolitik eine sozialpolitische Aufgabe sei. Es bestehe weiterhin der Bedarf an einer Objektförderung, „aber die alten Mengenstrategien sind passé.“

Der *Stadtumbau Ost* ist aus Sicht des Landes NRW ein „Skandal“. Die Forderung NRWs und der anderen West-Länder sei immer gewesen, Neubau und Abriss in den neuen Ländern nicht gleichzeitig zu fördern. Im Prinzip seien die Leerstände absehbar

gewesen. Der Kompromiss unter den Ländern besteht in dem an den „Stadtumbau Ost“ angelehnten Modellforschungsprogramm „ExWost“, das im Westen durchgeführt wird.

4.6.4 Brandenburg

Organisationsstruktur

In Brandenburg deckt das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr die Wohnungspolitik des Landes ab. Das Ministerium ist in fünf Abteilungen gegliedert, von denen eine sich mit „Wohnungsbau und Wohnungswesen“ befasst. Sie ist in fünf Referate (Grundsatzfragen, Förderung des Wohneigentums, Förderung des Mietwohnungsbaus, Wohngeld, Wohnungs- und Mietrecht sowie Städtebau) untergliedert, in denen fünfzehn Referenten (inklusive den Referatsleitern und dem Amtsleiter) arbeiten (vgl. MSWV 2003a, MSWV 2003b).

Positionen

Das *Wohngeld* garantiert laut Brandenburg die Mindestversorgung; allerdings müsse es ergänzend noch die Objektförderung geben. Eine Indexierung des Wohngelds hielte das Land für wohnungspolitisch richtig, aber haushaltstechnisch für schwierig. Aus diesem Blickwinkel wäre es nur zu verständlich, eine Indexierung nicht zulassen zu wollen.

Die Reform des *Mietrechts* wird vom Land Brandenburg begrüßt. Besonders die neuen asymmetrischen Kündigungsfristen seien für Bewohner der neuen Länder besonders wichtig, da hier die Flexibilität wegen der schlechten Arbeitsmarktsituation besonders wichtig für die Mieter sei. Die anderen wesentlichen Punkte der letzten Mietrechtsnovelle wie etwa die Kappungsgrenze oder die Regelungen für Mieterhöhungen spielten in Ostdeutschland nur eine untergeordnete Rolle, da über 70% des Bestandes Eigentum kommunaler Gesellschaften oder Genossenschaften sei. Im Großen und Ganzen sei das Gesetz ausgewogen.

Das Land Brandenburg bestreitet den steuernden Effekt der *Eigenheimzulage* im Hinblick auf die Förderung eines bestimmten Raumtyps, da sie räumlich neutral sei. Allerdings sei eine Regionalisierung auch nicht möglich, weil die Kriterien für die Förderungswürdigkeit sehr schwierig aufzustellen wären und darüber hinaus der Grundsatz der Gleichbehandlung eingehalten werden müsse. Die Einkommensgrenzen hingegen seien immer noch zu hoch. Das Land betont allerdings: „Die soziale Stabilisierung von Städten hat viel mit der Eigentumsquote zu tun. Es geht in die Richtung der Bürgergesellschaft, in die Richtung von mehr Verantwortung des einzelnen Bürgers.“

Das *Programm Soziale Stadt* wird vom Land Brandenburg begrüßt, da der Gedanke der Vernetzung einzelner Akteure, der dem Programm zugrunde liegt, richtig sei. Allerdings sei die finanzielle Ausstattung des Programms „unbefriedigend“. Die konzeptionelle Schwäche liege darin, die Probleme in den Problemgebieten lösen zu wollen und diese nicht gesamtstädtisch bzw. quartiersübergreifend anzugehen.

Der *Stadtumbau Ost* sei im Kern ein „gutes Instrument“, das das Problem der großen Leerstände zu lösen helfen solle, das einerseits ein wohnungspolitisches Problem, andererseits ein Stadtentwicklungsproblem sei. Das Programm sei „insofern hilfreich, als es einen Denkanstoß geliefert habe und die Städte zwingt, sich mit diesen Problemen auseinander zusetzen. Viele Städte hatten sich vorher mit den Phänomenen überhaupt nicht beschäftigt.“ Allerdings funktioniere der Abriss und die gleichzeitige Aufwertung nur, wenn dies für die betreffenden Unternehmen auch wirtschaftlich sei. Insgesamt stellt das Land fest, dass die Projekte im Rahmen des Stadtumbau Ost nur dann durchgeführt werden können, wenn innerhalb der Stadt eine Akzeptanz für den Stadtumbau vorhanden ist. Die Wohnfördermittel in Brandenburg würden dabei ausschließlich für flankierende Maßnahmen - wie den freiwilligen Umzug der Bewohner und modernisierte „Umsetzwohnungen“ - eingesetzt.

4.7 Deutscher Mieterbund (Björn Egner)

Geschichte

Der „Deutsche Mieterbund“ wurde in seiner heutigen Form 1951 neu konstituiert. Seine Vorgängervereinigungen waren der „Verband Deutscher Mietervereine“ (gegründet 1900) sowie sein Nachfolger, der „Bund Deutscher Mietervereine“ (gegründet 1909). Diese Verbände bildeten in Deutschland die ersten Dachorganisationen für die ab 1868 entstandenen Mietervereine (Führer 2000: 5). War die Zahl der Mitgliedsverbände im Jahr 1907 mit etwa 106 Vereinen nicht sehr hoch, so schnellte die Zahl der Mietervereine in der Folgezeit in die Höhe. Bereits 1912 gehörten dem „Bund Deutscher Mietervereine“ insgesamt 800 Vereine an, zehn Jahre später schon über 1.900 (Schlich 1975: 113). Die Zahl der Einzelmitglieder wird für 1907 mit 25.800 angegeben. Bereits 1912 hatten die Vereine zusammen über 300.000 Mitglieder, und 1922 waren es bereits über eine Million (Schlich 1975: 113).

Der Anlass für die Bildung der Mietervereine waren vielerorts die Organisationen der Vermieter (bereits seit 1879 im „Zentralverband der städtischen Haus- und Grundbesitzervereine Deutschlands“ zusammengefasst), die „mit der geballten Macht eine Kar-

tells“ mit Mustermietverträgen ihre wirtschaftlichen Interessen gegenüber ihren Mietern durchzusetzen wussten und in vielen Städten die Mehrheit in den Stadtparlamenten stellten (Führer 2000: 7). Vor diesem Hintergrund, kann festgestellt werden, dass „die deutsche Mieterbewegung [...] durch den Druck des wirtschaftlichen Gegenspielers ausgelöst worden [ist]“ (Heilmann 1930: 53). Obwohl die Mitgliedschaft der Mieterbewegung seit ihrem Bestehen durchgehend heterogen ist und regional erhebliche Unterschiede aufweist, ist zumindest während der Weimarer Republik ein deutliches Ansteigen des Arbeiteranteils zu beobachten (Wanders 1984: 89). Dieser Wandel in der Mitgliederstruktur der Mietervereine einerseits sowie die Einsicht der Gewerkschaften andererseits, dass es ihnen nicht nur um Fragen des Lohnes und der Arbeitsbedingungen, sondern auch um die Wohnsituation der Arbeiter gehen sollte, führte zu einer Nähe zwischen Mieterbund und Gewerkschaften. Historisch ist auch eine enge Beziehung zwischen den Mietervereinen und der SPD begründet. So ist in den letzten Jahrzehnten der Präsident bzw. die Präsidentin des heutigen „Deutschen Mieterbundes“ traditionell Mitglied der Sozialdemokratischen Partei.¹⁸²⁾

Organisationsstruktur

Der DMB ist laut Satzung ein „Mitgliederverband“, der die verschiedenen Mietervereine in der Bundesrepublik unter seinem Dach zusammenführt. Formal sind die (seit 1990 sechzehn) Landesverbände die Mitglieder des DMB. Obwohl laut Satzung nur die Landesverbände Mitglied im DMB sein können, „erstrebt [er] den Zusammenschluss aller Mieter in örtlichen, den Landesverbänden angeschlossenen Mietervereinen“ (DMB 1995: 1). Die Landesverbände sind also weitestgehend föderativ angelegte Funktionseinheiten. Der Bundesvorstand wird vom „Deutschen Mietertag“, der sich aus Delegierten der Landesverbände zusammensetzt, gewählt.¹⁸³⁾ Die Delegierten der Landesverbände werden auf den „Landestagen“ bestimmt, die wiederum aus den Delegierten der

182) Der ehemalige Präsident des DMB, Gerhard Jahn, war für die SPD u.a. MdB und Bundesminister (vgl. DMB 1998: 1). Seit 1995 ist Anke Fuchs Präsidentin des DMB, die als Spitzenpolitikerin der SPD zahlreiche Ämter und Funktionen innehatte bzw. hat (Bundestagsabgeordnete, Staatssekretärin, Bundesministerin, Bundestagsvizepräsidentin, Bundesgeschäftsführerin, Präsidiumsmitglied, Vorsitzende der Friedrich-Ebert-Stiftung [siehe Abschnitt 4.5] etc.)

183) Dabei sind sowohl die Mitgliederzahl als auch die Höhe der Mitgliedsbeiträge der örtlichen Mietervereine entscheidend für die Berechnung der Delegiertenzahlen. Außerdem ist es den Landesverbänden möglich, Delegierte mit kumuliertem Stimmrecht zu entsenden (vgl. Wanders 1984: 102).

örtlichen Mietervereine bestehen, wobei in den Stadtstaaten der einzige Mieterverein zugleich die Funktion des Landesverbandes übernimmt. Die Beitragshoheit liegt ausschließlich bei den örtlichen Mietervereinen, die die Beitragshöhe autonom bestimmen können. Diese führen nach einem bestimmten, vom jeweiligen Landestag verabschiedeten Schlüssel Teile der Beiträge an die Landesverbände ab, die wiederum gemeinsam den Bundesverband tragen.

Zurzeit beschäftigen der Bundesverband, die Landesverbände und die Mietervereine ca. 1.300 hauptamtliche Beschäftigte; hinzu kommen noch ca. 2.500 ehrenamtliche Helfer. Der Deutsche Mieterbund gibt an, als Dachverband drei Millionen Personen zu organisieren (DMB 2002a: 1), inklusive sogenannter „Familienmitgliedschaften“ (vgl. Wanders 1984: 103). Der DMB ist der IUT (International Union of Tenants) angeschlossen, in der auf internationaler Ebene 41 Verbände aus 37 Ländern organisiert sind.

Arbeitsschwerpunkt der örtlichen Mietervereine des DMB ist „die unmittelbare Interessensvertretung der Mieter“ (DMB 2002b: 1), worunter vor allem die Rechtsberatung der Mitglieder in Mietfragen verstanden wird. Außerdem sollen die Vereine „an der kommunalen Wohnungspolitik und bei städtebaulichen Maßnahmen“ mitwirken (DMB 2002b: 1). Im Gegensatz dazu steht beim DMB und den Landesverbänden die politische Interessenvertretung im Mittelpunkt. Der DMB sieht sich selbst als „fachlich anerkannten Gesprächspartner für Gesetzgeber und Verwaltung, der zu allen wesentlichen Gesetzgebungsmaßnahmen im Bereich Bauen und Wohnen gehört wird“ (DMB 2002b: 1). Kernstück der politischen Arbeit des DMB ist „die Erhaltung und der Ausbau des sozialen Mietrechts“ (DMB 2002b: 1). Der DMB hat außerdem den Anspruch, auch Beiträge zu Debatten in den Themenkomplexen Städtebau und Stadtentwicklung, Maklerrecht, Nebenkosten und Heizkostenverordnung sowie Umweltfragen zu leisten. Die wesentlichen Forderungen bzw. Ziele des DMB sind

- bezahlbare Mieten,
- ein leistungsstarkes Wohngeld,
- die Ausweitung des Wohnungsangebotes und
- die stetige Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

Der DMB vertritt allerdings nicht nur die Interessen seiner Mitglieder, sondern bietet für diese auch ein breites Serviceangebot (vgl. Wanders 1984: 168). Dass der Beratungsservice des Mieterbundes, der von der einfachen Beratung bis zur Stellung von kompetenten Rechtsbeiständen für betroffene Mitglieder reicht, attraktiv für Mieter ist, liegt vor allem an den rechtlich sehr komplexen Aspekten des Mietwohnens (Mietvertrag, Nebenkostenabrechnung, Hausordnungen etc.).

Der DMB übt seinen Einfluss im Wesentlichen über folgende Verbindungen aus: Zum einen nutzt er seine besonderen Verbindungen zur SPD, um Mieterinteressen zu vertreten (besonders während der sozialliberalen Koalition, vgl. Wanders 1984: 124). Dies geschieht entweder über Kontakte zum zuständigen Minister oder aber zu den entsprechenden Experten der SPD-Bundestagsfraktion.¹⁸⁴⁾

Ferner lässt sich der Einfluss des DMB auch über seine Verbindungen zu anderen Verbänden erkennen, wie die Netzwerkanalyse (siehe Cliquenanalyse in Abschnitt 5.4.5) zeigt. So bestehen jeweils enge Informationsbeziehungen zwischen dem DMB auf der einen und den freien Wohnungsunternehmen (BFW) sowie dem Volksheimstättenwerk (VHW) auf der anderen Seite. Weiterhin unterhält der Mieterbund enge Kooperationsbeziehungen zum Deutschen Verband (siehe Abschnitt 4.14). Zumindest bis zum Anfang der 1980er Jahre hat der DMB außerdem enge Beziehungen zu den DGB-Gewerkschaften unterhalten, bezeichnete sich selbst gelegentlich als „Mietergewerkschaft“ und sieht die „Erfolge der Gewerkschaften auf dem Arbeitssektor [...] als leuchtendes Vorbild“ (Wanders 1984: 131). In den letzten Jahren ist eine Verschiebung der Kooperationsbeziehungen von den Gewerkschaften hin zu den kommunalen Spitzenverbänden zu beobachten. Mit letzteren verbindet den DMB vor allem die Interessen an der Verhinderung von Wohnungsproblemen bis hin zu „Wohnungsnotständen“ und der Entstehung von „sozialen Brennpunkten“.

Zum dritten bestehen enge Beziehungen zur gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, die „wegen ihrer Gemeinnützigkeit, ihres Engagements im sozialen Wohnungsbau, ihrer faktischen Dauerwohngarantie und der Kostenbindung der Mieten den Partnerschaftsvorstellungen des DMB sehr nahe kommt“ (Wanders 1984: 133).

Insgesamt bewertet der DMB seine Einbeziehung in politischen Prozessen als Interessenvertretung seiner Mitglieder im „Verbändestaat“; laut Mieterbund garantiert „die Einbeziehung der Verbände in den politischen Entscheidungsprozeß [...] eine Objektivierung und Versachlichung und erhöht die gesellschaftliche Akzeptanz der Entscheidungsergebnisse“ (Rips 2000: 294).

Positionen

Der DMB fordert eine „direkte Verknüpfung“ des *Wohngeldes* mit der Entwicklung der Lebenshaltungskosten, damit das Wohngeld „nicht der Spielball der Haushalts-

184) Es existieren auch Kontakte des Mieterbundes zu einzelnen CDU-Abgeordneten, insbesondere denjenigen, die zum Kreis der „CDU-Sozialausschüsse“ zählen (vgl. Wanders 1984: 129).

politiker bleibt“ (DMB 2002c: 1). Mit dieser Formulierung weist er deutlich auf die ausgebliebenen Wohngeldnovellen zwischen 1989 und 2001 hin.

Weiter wird eine Neuregelung der *Eigenheimzulage* gefordert. Der DMB hält es für notwendig, dass das Instrument „gerechter und effektiver“ eingesetzt wird. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die Fördermittel dann nicht sinnvoll eingesetzt werden, „wenn sie im Ergebnis auch noch Wohnungsleerstand, Zersiedelung, Stadtflucht und Flächenversiegelung fördern“ (DMB 2002c: 1). Der DMB schlägt vor, eine Umschichtung der Mittel zu Gunsten der Wohnraumförderung bzw. des sozialen Wohnungsbaus vorzunehmen: „Wohnungsbau braucht auch in Zukunft staatliche Anreize“ (DMB 2002d: 1). Der DMB begrüßt die Neuordnung der Eigenheimzulage „zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und mit einer klareren Familienkomponente“, warnt aber auch vor den Folgen einer Abschaffung der Eigenheimzulage. Außerdem fordert der DMB mit der Regionalisierung der Wohnungsbauförderung die Abkehr von der „Gießkannenförderung“, um in Teilmärkten, in denen dringender Bedarf besteht, weiterhin Investitionen zu fördern (DMB 2002d: 1).

Der Mieterbund setzt den *sozialen Wohnungsbau* nicht (mehr) gleich mit sozialem Mietwohnungsbau. Den veränderten Schwerpunkt auf eine stärkere Bestandsförderung hält er für richtig, aber insgesamt sei die finanzielle Ausstattung zu gering. Deshalb stellt er u.a. die Forderung: „Die soziale Wohnraumförderung muss auf eine Milliarde Euro aufgestockt werden“ (vgl. FAZ vom 18. Dezember 2001).

Die Förderprogramme *Stadtumbau Ost* und *Soziale Stadt* sollen nach dem Willen des DMB „weiter differenziert und neuen Entwicklungen angepasst“, d.h. beispielsweise mit Klimaschutzmaßnahmen verknüpft werden (DMB 2002c: 2).

Der Deutsche Mieterbund hat sich entscheidend in die Beratung der *Mietrechtsnovelle* eingeschaltet. Unter anderem begrüßte er nach der Verabschiedung der Novelle im März 2001 die Neuregelungen bei den Kündigungsfristen, den Abrechnungsfristen für Betriebskosten, die Berücksichtigung des qualifizierten Mietspiegels bei der Neuberechnung der Miethöhe, die Einführung der Kappungsgrenze für Mietsteigerungen. Insgesamt ging die Novelle dem Mieterbund zwar nicht weit genug; der Direktor des DMB zeigte sich nach der dritten Lesung im Deutschen Bundestag aber insgesamt „zufrieden“ (DMB 2001: 1).

Insgesamt bilden für den DMB inzwischen Fragen der Nachhaltigkeit, der sozialen Integration und der qualitativen Verbesserung im Wohnungswesen den Schwerpunkt der Wohnungspolitik (DMB 2003).

4.8 Zentralverband Haus & Grund Deutschland (Björn Egner)

Geschichte

Laut Satzung ist Haus & Grund „der Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer“ und „Spitzenverband der privaten Wohnungswirtschaft“ (HUG 2002a: 2). Der heutige Zentralverband Haus & Grund ging aus dem 1879 gegründeten Dachverband der örtlichen Haus- und Grundbesitzervereine hervor. Zwischen 1939 und 1945 wurde der Verband unter dem Namen „Reichsbund der Haus- und Grundbesitzer“ „gemeinsam mit den Mieter- und Kleingärtnerverbänden“ (HUG 2002f: 9) in das NS-System eingegliedert. Nach dem zweiten Weltkrieg formierten sich die Haus- und Grundbesitzer im heute noch existierenden Zentralverband neu. Dieser trat nach dem Vollzug der Deutschen Einheit die Rechtsnachfolge des „Reichsbundes“ an und verlagerte den Sitz des Verbandes wieder an seine ursprüngliche Stelle nach Berlin. Seine Position im Politikfeld hat Haus & Grund durch die 1999 erfolgte Verschmelzung mit dem „Bund Deutscher Haus- und Grundbesitzer e.V.“ gefestigt.

Organisationsstruktur

Mitglieder des Zentralverbands Haus & Grund sind die Landesverbände. Diese sind grundsätzlich deckungsgleich mit den Bundesländern; allerdings bestehen z.B. mit Nordrhein-Westfalen mit vier bezirksähnlich organisierten „Landesverbänden“ Ausnahmen, weshalb die Anzahl der Landesverbände 22 beträgt. Weiterhin sind die durch die Verschmelzung mit dem „Bund Deutscher Haus- und Grundbesitzer“ neu hinzugekommenen Ortsvereine Mitglieder des Zentralverbandes. Haus & Grund ist ein „Verbändeverband“, d.h. Mitglieder des Verbandes sind nicht Einzelpersonen, sondern die Landesverbände, die selbst wiederum aus knapp 1.000 Ortsvereinen bestehen (HUG 2002b: 1). Diese organisieren die ca. 700.000 Mitglieder vor Ort und erheben auch von diesen Beiträge, von denen ein bestimmter Anteil an die Landesverbände weitergegeben wird, die wiederum den Zentralverband finanzieren (HUG 2002b: 1). Teilweise existieren Haus- und Grundeigentümergebände in Großstädten, die noch nicht oder nicht mehr Mitglied des Zentralverbandes sind. Hierzu zählt auch der „Rheinische Hauptverband“.¹⁸⁵⁾ Da nur ca. 5% der Haus- und Grundbesitzer Mitglieder des Verbandes sind, ist es erklärtes Ziel des neuen Präsidenten, den Organisationsgrad deutlich zu steigern. Dabei ist hervorzuheben, dass ein großer Teil der Mitglieder „Eigennutzer sind, die in

185) „Städte drohen auszubluten“, Neue Westfälische vom 03. August 2002.

ihrem Eigenheim oder ihrer Wohnung wohnen; Haus & Grund ist also keinesfalls ein reiner „Vermieterverein“.

Oberstes Organ des Zentralverbandes ist die „Mitgliederversammlung“, eine Delegiertenkonferenz, deren Zusammensetzung über die Einzelmitgliederzahl sowie die Beitragsaufkommen der Landesverbände bestimmt wird (HUG 2002a: 4). Inneres Leitungsgremium von Haus & Grund ist das Präsidium mit Präsident, Vizepräsident, Schatzmeister, Generalsekretär sowie dem Vorsitzenden des Zentralausschusses.¹⁸⁶⁾ Das Präsidium sowie 22 von den Landesverbänden gestellte Beisitzer bilden gemeinsam den Vorstand. Vorstand im Sinne des BGB ist allein der Präsident, der den Verband nach außen vertritt. Auf Beschluss der Delegiertenversammlung 2002 wurde das Präsidentenamt von einer hauptamtlichen zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit umgewandelt und der Posten eines Generalsekretärs neu geschaffen. In einer Kampfabstimmung um das Präsidentenamt setzte sich der Vorsitzende des Landesverbandes Ostwestfalen-Lippe, Dorn, gegen den bisherigen Präsidenten Jahn mit großer Mehrheit durch.

Positionen

Die *Eigenheimzulage* nimmt in der Verbandstätigkeit von Haus & Grund eine zentrale Stellung ein, da der Verband das Wohneigentum als „schützenswert und als wesentliches Element unserer Gesellschaft“ (HUG 2002b: 1) betont und das „Grundrecht auf Eigentum“ (HUG 2002c: 1) gegen staatliche Eingriffe verteidigt. Präsident Dorn fordert allerdings auch, dass „der Bestand genauso gefördert werden muss wie der Neubau, der bisher bevorzugt wurde“ (Neue Westfälische vom 03. August 2002). Die von der neuen rot-grünen Bundesregierung geplanten Einschnitte bei der Förderung des Wohneigentums bezeichnet Haus & Grund gemeinsam mit der Initiative Wohneigentum als „einen der schwersten Rückschläge für die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums [...] in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ (VWE 2002: 1).

Das Konzept des *sozialen Wohnungsbaus* ist laut Haus & Grund „gescheitert“ (HUG 2002d: 1). Der Verband konstatiert, dass die „wirtschaftlichen und sozialen Ziele [...] verfehlt [wurden]“ und argumentiert, dass sowohl die Herstellungs- als auch die Betriebskosten für Objekte im sozialen Wohnungsbau höher gewesen seien als für privat finanzierte Wohnungen, die Mieten jedoch niedriger. Haus & Grund sieht hier eine Verzerrung der Marktsituation und spricht sich für ein Ende steuerfinanzierter Subventionen für den sozialen Wohnungsbau aus. Haus & Grund hält das Wohngeld für „eine

186) Der „Zentralausschuss“ besteht aus dem Präsidium und den Geschäftsführern bzw. Verbandsdirektoren der Landesverbände. Er stellt eine fachliche und administrative Koordinationskonferenz dar, die das Recht hat „Vorschläge zu unterbreiten“ (HUG 2002a: 7).

vernünftige Alternative zur Objektförderung durch den sozialen Wohnungsbau“; das Wohngeld sei „bedarfsgerecht gestaltet, flexibel und sozial verträglich“ (HUG 2002d: 1).

Die *Mietrechtsnovelle* in der beschlossenen Form hat Haus & Grund energisch bekämpft. Der Zentralverbandstag zweifelte öffentlich die Vereinbarkeit des neuen Mietrechts mit dem Grundgesetz an (HUG 2002e: 1). Im Mittelpunkt der Kritik stehen für Haus & Grund die „asymmetrischen Kündigungsfristen“, deren Einführung Haus & Grund als einseitige Parteinahme für die Mieter versteht (vgl. HUG 2002c: 1).

4.9 Deutscher Städtetag (Björn Egner)

Geschichte

Der Deutsche Städtetag (DST) wurde 1905 in Berlin gegründet. Die Gründung kann aus zwei Perspektiven betrachtet werden: Zum einen zielte sie darauf ab, „die mit der Wiedergeburt der städtischen Selbstverwaltung [...] gewachsene Idee in das Staatsgefüge hineinzutragen“ (Weinberger 1980: 13), zum anderen folgten die Städte der Idee von der Gründung reichsweiter Verbände, die andere Lobbygruppen wie Industrie und Handwerk schon länger in die Realität umgesetzt hatten. Zum Zeitpunkt seiner Gründung bestand der Städtetag aus „144 Städten und sieben regionalen Städtevereinen“ (Weinberger 1980: 14). Standen während des Kaiserreichs die sozialen Probleme in den Städten im Vordergrund, verlagerte sich der Schwerpunkt der Diskussion immer mehr auf finanz- und steuerpolitische Fragen. Im Jahr 1933 wurde der Städtetag von der nationalsozialistischen Reichsregierung aufgelöst und der „Deutsche Gemeindetag“ als Zwangskörperschaft installiert. Zu diesem Zeitpunkt hatte der DST ca. 300 unmittelbare und 950 mittelbare Mitglieder, wobei letztere den Landesverbänden des DST angehörten. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der „Deutsche Gemeinderat“ von der Militärregierung aufgelöst sowie die Wiedergründung des Städtetags durch die drei Westalliierten genehmigt. So konnte bereits 1948 die erste Hauptversammlung des Städtetags in der Frankfurter Paulskirche stattfinden.¹⁸⁷⁾ Bis 1980 wuchs die Zahl der Mitglieder wieder auf 138 unmittelbare, 402 mittelbare und acht außerordentliche Mitglieder an (Weinberger 1980: 21). Heute hat der Städtetag 235 unmittelbare Mitglieder, darunter „alle 116 kreisfreien Städte“ und ca. 5.500 mittelbare Mitglieder, in denen insgesamt 51 Millionen Einwohner leben (vgl. DST 2003b).

187) An dieser wie den folgenden Hauptversammlungen konnten nur die Städte teilnehmen, die in den Zonen der Westalliierten lagen.

Organisationsstruktur

Der Deutsche Städtetag war immer und ist auch heute noch ein nicht eingetragener Verein. Diese Rechtsform steht – im Gegensatz zu einer öffentlichen Zwangskörperschaft – für die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses (vgl. Ziebill 1955: 53). Die (Ver-)Satzung des Städtetages stammt aus dem Jahr 1951 und wurde bis heute nur unwesentlich verändert. Das oberste Organ des DST ist die Hauptversammlung, die aus ca. 900 Delegierten der unmittelbaren und außerordentlichen Mitglieder besteht. Die Hauptversammlung wählt den Präsidenten, den Vizepräsidenten und weitere Stellvertreter. Der Hauptausschuss ist das wichtigste Gremium des DST, er ist für den Haushalt und für die Besetzung von Führungspositionen in seiner Verwaltung zuständig. Er besteht aus insgesamt 151 Mitgliedern, darunter dem Präsidenten, dem Hauptgeschäftsführer, den Delegierten der Mitgliedsverbände sowie fünfzehn Mitgliedern, die der Hauptausschuss selbst hinzuwählt, was dem Hauptausschuss einen sehr starken föderalen Charakter verleiht (vgl. Weinberger 1980: 24, DST 2003a). Der Hauptausschuss wählt auch die Mitglieder des Präsidiums, das 35 Mitglieder umfasst und die Leitung des DST innehat. Grundsätzlich gilt die Regel, dass Beschlüsse in allen Gremien mit einer Mehrheit von drei Vierteln gefasst werden, was allgemein als „Grundlage für die große Wirkung und die Beständigkeit des Deutschen Städtetages [...] gewertet [wird]“ (Weinberger 1980: 25). Zu Anfang war es üblich, den Oberbürgermeister bzw. den Regierenden Bürgermeister von Berlin zum Präsidenten des Städtetages zu wählen.¹⁸⁸⁾ Mit der Absage Willy Brandts an eine Wiederwahl 1963 ging das Präsidentenamt an die westdeutschen Städte über, die einen inoffiziellen Parteiproporz zur Grundlage der Auswahl machten. Zurzeit ist die Oberbürgermeisterin von Frankfurt/Main, Petra Roth, die Präsidentin und Herbert Schmalstieg, Oberbürgermeister von Hannover, der Vizepräsident des Deutschen Städtetages. Die Wohnungspolitik des Deutschen Städtetages ist beim Beigeordneten für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr angesiedelt. Diesem Beigeordneten arbeitet ein entsprechender Arbeitsausschuss zu.

Positionen

Der DST begrüßt die Diskussion um die Streichung der *Eigenheimzulage*. Im Allgemeinen wird dieses Instrument als nicht treffsicher angesehen; die Argumentation, dass die Zulage die „Schwellenhaushalte“ zur Bildung von Wohneigentum bewege, ist für den DST nicht nachvollziehbar. Das *Wohngeld* hingegen wird als sinnvolles Instrument angesehen. Die letzte Novellierung und Anhebung wird als „mehr als überfäll-

188) So waren Louise Schröder, Ernst Reuter, Otto Suhr und Willy Brandt Präsidenten des Städtetages.

lig“ erachtet, und man begrüßt die Ankündigung in der Koalitionsvereinbarung, in der laufenden Legislaturperiode 2002-2006 erneut das Wohngeld zu erhöhen. Beim *Mietrecht* liegt der Städtetag im Wesentlichen mit dem Deutschen Mieterbund „auf einer Linie“, nicht zuletzt, weil die meisten Stadtbewohner zur Miete wohnen. Der DST begrüßt die Einführung des qualifizierten Mietspiegels, allerdings auch, dass es keine Pflicht zur Einführung desselben im neuen Mietrecht gibt. Der *soziale Wohnungsbau* ist laut DST nicht nur bei der Zahl der Neubauten, sondern auch absolut rückläufig. Dabei brauchen die Städte gerade eine Ausweitung des Sozialen Wohnungsbaus, „eine Objektförderung, die regionale Disparitäten angleicht“. Die Programme *Soziale Stadt* und *Stadtumbau Ost* werden vom DST als integrative Konzepte begrüßt.

4.10 GdW - Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Björn Egner)

Geschichte

Der GdW - Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V. führt diesen Namen seit 1996 (GdW 2003a).¹⁸⁹⁾ Gegründet wurde der Verband 1946 als „Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen“. Der GdW ist ein Verband der Verbände mit vierzehn ordentlichen Mitgliedsorganisationen, bei denen insgesamt 3.200 öffentliche und privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen organisiert sind, darunter 2.000 Wohnungsgenossenschaften (GdW 2003b). Der Arbeitgeberverband der Wohnungswirtschaft ist außerordentliches Mitglied des GdW (GdW 2003c). Die Mitgliedsunternehmen „bauen und verwalten Miet- und Eigentumswohnungen in allen Marktsegmenten“ (GdW 2003a).

Organisationsstruktur

Der Verband ist ein eingetragener Verein mit Sitz in Berlin.¹⁹⁰⁾ Seine Aufgaben sind laut Satzung u.a.

189) Weitere Vorgängerverbände waren der „Verband der Baugenossenschaften Deutschlands“ (1897), die „Vereinigung deutscher Baugenossenschaftsverbände“ (1920), der „Hauptverband deutscher Baugenossenschaften“ (1924) und der „Reichsverband der deutschen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen“ (1934).

190) Der Umzug des GdW erfolgte im Jahr 1999 von Köln nach Berlin.

- die Förderung und Vertretung der einheitlichen Interessen der Mitglieder und deren Mitgliedsunternehmen in gemeinsamen wirtschafts-, rechts-, steuer- und finanzpolitischen Belangen auf nationaler und internationaler Ebene,
- die Koordination der Mitglieder,
- die Förderung und Entwicklung des Genossenschaftswesens,
- die Förderung der Eigentums-, Vermögens- und Sparbildung,
- die Forschung sowie die Sammlung und Auswertung von Daten für statistische Zwecke,
- die Erstellung von Arbeitshilfen, Vertragsmustern und Formblättern,
- die Förderung der Aus-, Fort- und Weiterbildung im Rahmen der wohnungswirtschaftlichen Belange der Mitglieder (GdW 2002: 1) sowie
- die Unterstützung von DESWOS (Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen).

Höchstes Organ des GdW ist der Verbandstag, welcher den Präsidenten auf Vorschlag des Verbandsrats wählt.¹⁹¹⁾ Der Präsident bildet mit den übrigen durch den Verbandsrat gewählten ehrenamtlichen Mitgliedern den Vorstand und steht ihm vor.¹⁹²⁾ Der Verbandsrat, der sich aus Delegierten der Regionen des GdW, d.h. seiner Mitgliedsverbände, zusammensetzt, kontrolliert den Vorstand und beschließt über den Wirtschaftsplan des Verbandes. Der Vorstand hingegen führt das Tagesgeschäft.

Die Finanzierung der Verbandsarbeit erfolgt durch Mitgliedsbeiträge, die vom Verbandstag festgesetzt werden.

Der GdW beschäftigt an seinem Hauptsitz in Berlin ca. 20 Referenten und wissenschaftliche Mitarbeiter in verschiedenen Fachreferaten (u. a. Wohnungspolitik, Betriebswirtschaft, Genossenschaftswesen, Energie/Technik/Normung, Multimedia, Statistik, Fort- und Weiterbildung usw.) Der GdW sowie seine Mitgliedsverbände und die Mitgliedsunternehmen betreiben ein Ausbildungswerk der Wohnungswirtschaft und eine Führungsakademie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (FWI) im Europäischen Bildungszentrum in Bochum sowie regionale Fachakademien. Neben seinem Sitz in Berlin unterhält der GdW seit dem 01. Mai 2002 eine Vertretung in Brüssel (GdW 2003d).

Der GdW ist Mitglied des „Comité européen de coordination de l’habitat social“ (CECODHAS), eines Zusammenschlusses „von 48 wohnungswirtschaftlichen Verbänden

191) Präsident des GdW ist seit 01. Februar 2001 Lutz Freitag.

192) Vorstand nach § 26 BGB ist nur der Präsident (GdW 2002: 9).

und Organisationen aus 23 europäischen Staaten, deren angeschlossene Mitgliedsverbände rund 25 Millionen Wohnungen bewirtschaften“ (GdW 2003e). Außerdem ist der GdW als „nationale Spitzenorganisation der Wohnungsgenossenschaften“ Mitglied im „Internationalen Genossenschaftsbund“ (GdW 2003e).

Positionen

Das *Wohngeld* ist für den GdW ein „treffsicheres, brauchbares und zielgenaues Instrument“. Es hat laut GdW keine preistreibende Wirkung. Bei der *Eigenheimzulage* fordert der Verband die Gleichstellung der Förderung von Bestand und Neubau. Eine Regionalisierung lehnt der GdW ab. Mit den Neuerungen im *Mietrecht* „kann der GdW leben“. Allerdings wird ein „psychologischer Schaden“ bei potentiellen Investoren vermutet. Der *soziale Wohnungsbau* hat sich laut GdW bewährt. Den neuen Programmen *Stadtumbau Ost* und *Soziale Stadt* werden vom GdW große Bedeutung zugeschrieben. Das Programm *Soziale Stadt* ist für den GdW „der Rettungsanker für die soziale Wohnraumförderung“, während der *Stadtumbau Ost* vor allem in Ostdeutschland die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte wiederherstellen soll.

4.11 Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (*Nikolaos Georgakis*)

Geschichte

Der Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. wurde im Jahr 1946 als „Verband freier Wohnungsunternehmen“ (VFW) gegründet. Laut Verbandsangaben beschlossen damals zehn freie Wohnungsunternehmer eine gemeinsame Interessenvertretung zu schaffen (BFW 2003d). Weitere Mitglieder schlossen sich im Laufe der Zeit an. Mitte der achtziger Jahre entstand aus der Fusion des VFW und zweier Teilorganisationen privater Wohnungsunternehmen der heutige Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW). Viele der Mitglieder hatten und haben sich stark im (Gewerbe-)Immobilienbereich engagiert, weshalb die Namensänderung des Verbands im Juni 2000 lediglich eine „Anpassung an die Fakten“ gewesen sei (vgl. BFW 2003b: 10).

Der BFW fungiert als Verband der freien, d.h. der nicht öffentlichen, privatwirtschaftlich organisierten Wohnungsunternehmen als Pendant zum GdW, in dem überwiegend die ehemaligen gemeinnützigen und öffentlichen Wohnungsgesellschaften organisiert sind.

Spätestens mit der Fusion glaubt sich der Verband im Bereich der politischen Interessenvertretung „breiter aufgestellt“ zu haben und verzeichnet nach eigenen Angaben seit 1986 eine Verdreifachung der Zahl der Mitgliedsunternehmen (vgl. BFW 2003b: 8). Derzeit (Stand: 2003) sind in den acht Landesverbänden rund 1.800 Unternehmen bzw. Mitglieder organisiert (vgl. BFW 2003e). Die Mitgliedsunternehmen verwalten derzeit „einen Bestand von ca. 3,6 Millionen Wohnungen und repräsentierten im Jahr 2002 ein Wohnungs- und Gewerbebauvolumen von über 70 Milliarden Euro (einschließlich der Grundstücksinvestitionen)“ (BFW 2003b: 8).

Organisationsstruktur

Als Organe des Verbandes fungieren die Mitgliederversammlung und der Vorstand, dem aktuell Gerd Koppenhöfer als Vorsitzender vorsteht. Die Entscheidungen dieser Gremien „werden von der BFW-Bundesgeschäftsstelle operativ umgesetzt“ (BFW 2003f).

Der BFW vertritt „die Interessen seiner überwiegend mittelständischen Mitgliedsunternehmen auf Landes-, Bundes- und Europaebene“ (BFW 2003e). Als „oberstes Ziel“ wird die Schaffung von „vernünftigen und zuverlässigen Investitionsbedingungen für die Wohnungs- und Gewerbebauwirtschaft“ genannt (vgl. BFW 2003e). Bei der „fachlichen Beratung politischer Entscheidungsträger“, die auch auf informeller Ebene von den Fachministerien „dankbar angenommen“ würde, werde der Rat des BFW nach eigenen Angaben „stets ernst genommen“. Grund dafür sei, „dass wir immer mit korrekten Zahlen arbeiten. Deshalb sind wir erfolgreich. Man darf sich nicht nur politisch äußern, sondern auch mit Fakten“. Aus diesem Grund werde der BFW als ein „anerkannter Lobbyist“ der freien Immobilienwirtschaft gesehen, dessen „fachkundige Meinung aus der unternehmerischen Praxis stets gefragt“ sei (BFW 2003e). Der Verband versteht sich dabei als „Bindeglied zwischen der immobilienwirtschaftlichen Praxis, den politischen Verantwortlichen und der Öffentlichkeit“ (BFW 2003b: 6).

Der BFW ist Mitglied der Europäischen Union der Freien Wohnungsunternehmen (U.E.P.C), in der sich 30.000 Bau- und Wohnungsunternehmen aus allen EU-Mitgliedsstaaten zusammengeschlossen haben (BFW 2003f). Die Notwendigkeit einer Präsenz des BFW in Brüssel ergibt sich aber nicht allein aus dem zunehmenden Engagement der Mitgliedsunternehmen „auch über die nationalen Grenzen hinaus“, sondern weil die Europäische Union nach Ansicht des Verbands „immer stärker mitspricht“ (BFW 2003e).

Nach innen versteht sich der BFW als ein „moderner Dienstleister mit einem umfassenden Serviceangebot für die ihm angeschlossenen Unternehmen“ (BFW 2003e). Dazu setzt der Verband Arbeitskreise oder zeitweilige Arbeitsausschüsse ein (vgl. BFW 2003g). Zurzeit gibt es beim BFW u.a. Arbeitskreise und -gruppen zu Themen wie

Bautechnik, Gewerbebau, Mietwohnungsunternehmen, Marketing, Sonderwohnformen, Steuern, Verwaltung von Wohnungseigentum, und EU-Binnenmarkt. Über die Ergebnisse der Arbeitskreise und die Verbandsarbeit allgemein informiert die verbandseigene Fachzeitschrift „Die Freie Wohnungswirtschaft“.

Positionen

Bundespolitisch vertritt der BFW zunehmend städtebauliche Positionen, die weniger dem klassischen Instrumentarium der Wohnungspolitik, als vielmehr mit den zwei neuen Programmen *Soziale Stadt* und *Stadtumbau Ost* zu tun haben. So werden beide Programme als „gut“ und „innovativ“ begrüßt, weil „da Themen angegangen werden, die lange auf der Agenda standen. Die Revitalisierung der Städte etwa.“ Der Verbandstag (d.h. die Mitgliederversammlung) des BFW hat im Jahr 2003 entsprechend in seiner „Düsseldorfer Erklärung“ den „Beitrag der freien Immobilienunternehmen zur Vitalisierung von Innenstädten“ (BFW 2003c) betont: „Der vielerorts handgreiflichen Verödung von Innenstädten kommt im Zusammenhang mit dem inzwischen viel diskutierten ‚Stadtumbau‘ eine herausragende Rolle zu“ (BFW 2003c). Zu den Perspektiven der Wohnungspolitik heißt es ferner: „Wir brauchen den innerstädtischen Bau und die Revitalisierung alter Wohngebiete – das sind die wichtigen Themen.“

Der *soziale Wohnungsbau* habe sich „in Deutschland bewährt, nämlich in den Zeiten, in denen ein großer Bedarf da war.“ Ob er jedoch heute noch in der bisherigen Form notwendig ist, wird bezweifelt. Dennoch hält der Verband die Verdoppelung der Fördermittel auf 450 Millionen Euro für „unverzichtbar“, um „auch nur annähernd die Aufgaben der sozialen Wohnraumförderung erfüllen zu können“ (vgl. BFW 2001a). Gleichwohl wird betont, dass sich Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt mit diesem Instrument „überhaupt nicht regeln“ ließen: Dazu sei der Anteil am gesamten Wohnungsbestand zu gering. Mit dem Wohnraumförderungsgesetz hat es nach Meinung des BFW „ein paar Bereinigungen gegeben, die im Laufe der Zeit einfach notwendig gewesen sind.“ Die Reform des sozialen Wohnungsbaus wird jedoch als „unausgewogen“ kritisiert, da eine „Abkehr vom Neubau“ stattfinde (vgl. BFW 2001a). Belegungsrechte werden kritisch eingeschätzt: „Dadurch gibt es keine Wohnungen. Da wird nur ein Mangel verwaltet.“ Die Kommunen hätten genug gebundene Wohnungen: „Die müssen nur aufpassen, dass sie die richtigen Leute reinbekommen. So was wie die Fehlbelegungsabgabe ist doch Unsinn.“

Das *Wohngeld* wird beim BFW weniger als ein Instrument der Wohnungs- als vielmehr der Sozialpolitik gesehen. Es sei ein wünschenswertes Instrument, „weil man damit die Möglichkeit hat, eine sozial vernünftige Durchmischung von Wohnanlagen zu erhalten.“ Andere Fragen seien aber in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte „drängender“.

Die Reform des *Mietrechts* wird als „Investitionshemmnis“ kritisiert (vgl. BFW 2001b). Vor allem das asynchrone Kündigungsrecht habe dazu geführt, „dass viele private Investoren von geplanten Projekten wieder Abstand genommen haben.“ Die Rechtssicherheit, die über die letzten zehn Jahre ausprozessiert wurde, sei durch die Mietrechtsreform beseitigt. Durch die „Schaffung von neuen Tatbeständen“, habe man hier in ein „fein gesponnenes, langjährig bewährtes, ausdiskutiertes Rechtsfeld eingegriffen.“ Somit schaffe die Mietrechtsnovelle eine neue „Rechtsunsicherheitsphase von zehn, fünfzehn Jahren.“ Allgemein heißt es beim BFW zum Mietrecht: „Der einzige effiziente Mieterschutz ergibt sich aus genügend Wohnungen.“ Als Beispiel wird die Situation in den neuen Bundesländern herangezogen: „Hier hat das der Markt ganz brutal geregelt“.

Auf die Entwicklungen bei der *Eigenheimzulage* sei der Verband nach eigenen Angaben vorbereitet gewesen. Die Kontroversen seien hier auch deshalb so groß, weil die politische Diskussion ohne die Fachpolitiker geführt worden sei.¹⁹³⁾ Das Finanzministerium und die Finanzpolitiker der Fraktionen seien die „treibende Kraft“ gewesen – „die haben eine ganz andere Denke“. Die entscheidende Argumentationslinie sei die Haushaltskonsolidierung gewesen („wir brauchen Einsparungen und da könnt ihr [die Fachpolitiker; d. Verf.] schreien so viel ihr wollt“). Der BFW tritt für die Umwandlung der Eigenheimzulage in eine Investitionszulage ein.¹⁹⁴⁾ „Da die Investitionen nachgewiesen werden müssen, trägt die Eigenheimzulage in Form einer Investitionszulage mit zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bei.“ Mit dieser Investitionszulage habe man gleichzeitig auch „eine regionale Komponente, denn wo es billiger zu bauen ist, wird auch weniger Geld ausbezahlt. Das geht dann nicht mehr mit dem Gießkannenprinzip.“

193) Im Interview mit einem BFW-Vertreter hieß es dazu weiter: „Das war das erste Mal, dass die Fachpolitiker bei den Verhandlungen über ein Instrument nur ein Stück Papier abliefern durften und nicht mit am Tisch saßen.“

194) Der BFW hat sich aber auch – mit 18 anderen wohnungspolitischen Akteuren – an der „Initiative Wohneigentum“ beteiligt und sich gegen die Pläne der rot-grünen Koalitionsregierung zur Reform der Eigenheimzulage ausgesprochen. (vgl. BFW 2003a: 6)

4.12 Deutsches Volksheimstättenwerk (Björn Egner)

Geschichte

Das Volksheimstättenwerk (vhw) ist ein 1946 in Bielefeld gegründeter eingetragener Verein und trat, was seine Aufgaben und Ziele betrifft, das Erbe der Vorkriegsorganisationen „Bund Deutscher Bodenreformer“ und „Deutscher Verein für Wohnungsreform“ an (vhw 1996: 4). Der Verband trat erstmals mit dem ersten Volksheimstättentag 1947 in Köln an die Öffentlichkeit. Die maßgeblichen Ziele des vhw waren zu dieser Zeit die Schaffung von preiswerten Eigenheimen in hoher Zahl und eine Bodenreform. In der Satzung hieß es dazu: „Der Verband hat die Aufgabe, darauf hinzuwirken, dass durch eine gesunde Neugestaltung unseres Boden- und Baurechts der Zugang zum Boden allen interessierten Volkskreisen gewährleistet und die Errichtung von Volksheimstätten (Ein- und Zweifamilienhäusern mit Garten) [...] gefördert wird“ (vhw 1996: 10).

In den Folgejahren baute der vhw seine Organisation durch die Gründung von Landesverbänden und die Einrichtung einer hauptamtlichen Bundesgeschäftsstelle aus. Gleichzeitig begannen die Landesverbände des vhw damit, Lehrgänge zum Wohnungsbau für Führungskräfte, Sachbearbeiter und Nachwuchskräfte der deutschen Wohnungswirtschaft einzurichten, um das dem vhw zur Verfügung stehende Fachwissen zu transportieren und den Bau von Eigenheimen anzukurbeln. 1990/1991 wurden ostdeutsche Landesverbände gegründet.

Organisationsstruktur

Der vhw wird von einem zwölfköpfigen Vorstand geleitet, dem ein Vorsitzender, zwei stellvertretende Vorsitzende, sieben weitere Mitglieder sowie der Hauptgeschäftsführer und der Sprecher der Landesgeschäftsführer kraft Amtes angehören. Der Vorstand wird auf drei Jahre von der Mitgliederversammlung gewählt. Die Arbeit des Vorstandes wird vom Kuratorium begleitet, das mit 56 Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Verbänden und Wissenschaft besetzt ist.

Der vhw ist laut Satzung parteipolitisch neutral. Zwar wirken auch Personen des politischen Lebens im vhw mit, diese sind jedoch in der Mehrzahl der Fälle aufgrund fachlicher Ausrichtungen Mitglied des vhw.¹⁹⁵⁾

195) So beispielsweise der frühere Reichtagspräsident Löbe (SPD), der frühere Bundestagspräsident Gerstenmaier (CDU) sowie eine Reihe von Vertretern von Städten und Landkrei-

Positionen

Das vhw fordert die Fortschreibung des *Wohngeldes*. Zwar wird konstatiert, dass das Wohngeld keinen neuen Wohnraum schafft, es wird aber als das „zentrale Instrument zur Unterstützung der Nachfrage“ gesehen. Der *soziale Wohnungsbau* hat für das vhw die Aufgabe, „Marktfolgen einzugrenzen“, und damit „keine Lenkungs-, sondern eine Ergänzungsfunktion“. Außerdem wird laut vhw mit dem sozialen Wohnungsbau nicht mehr der Ansatz verfolgt, eine breite Schicht der Bevölkerung zu fördern. „Neue Zielgruppen, nämlich die mit Marktzugangsschwierigkeiten“, stünden jetzt im Vordergrund. Die *Eigenheimzulage* ist für das vhw das wichtigste Thema, da es ein „auf den Erwerb von Wohneigentum orientierter Verband“ ist. Deshalb plädierte das vhw auch für die Beibehaltung der Eigenheimzulage in der bisherigen Form. Die Entwicklung vorausahnend, arbeitet das vhw schon seit einiger Zeit an neuen Modellen der Eigenheimzulage, die bei Verringerung des Fördervolumens die gleiche Wirkung erzielen sollen. Eine komplette Streichung der Eigenheimzulage würde laut vhw bedeuten, dass die „Schwellenhaushalte“ kein Wohneigentum mehr bilden könnten, was „Umverteilung“ bedeuten würde, die nicht im Sinne des vhw ist. Das *Mietrecht* ist für den Verband kaum von Interesse. Allerdings konstatiert das Volksheimstättenwerk „Waffengleichheit“ zwischen Vermietern und Mietern. Das Mietrecht wird vom vhw nicht als Investitionshemmnis angesehen. Der *Stadtumbau Ost* hat laut vhw wegen der Strukturen (Runde Tische) „massive Anlaufschwierigkeiten“. Der Verband begrüßt allerdings das Engagement der kommunalen Spitzenverbände und des GdW, die es „geschafft haben, einen neuen Fördertopf aufzumachen“. Das *Programm Soziale Stadt* ist für den vhw wichtig, da es verschiedene Themen und Akteure miteinander vernetzt. Im Mittelpunkt des Interesses steht vor allem die abschließende Evaluation der Einzelmaßnahmen und des Gesamtprogramms.

4.13 Katholischer Siedlungsdienst

(*Nikolaos Georgakis*)

Geschichte

Der Katholische Siedlungsdienst e.V. – Bundesverband für Wohnungswesen und Städtebau (KSD) fungiert als Spitzenverband kirchlich gebundener und kirchlich organisierter Wohnungs- und Städtebauunternehmen. Dazu gehören nach eigenen Angaben

sen, kommunaler Wohnungsgesellschaften, wohnungspolitisch orientierte Bundestagsabgeordnete, ehemalige Bundesminister und Staatssekretäre usw.

des Verbands „fünfzig bauende Unternehmen“, die „im großen Umfang Wohnungen, Wohnfolgeeinrichtungen, Sozialbauten und städtebauliche Projekte in der gesamten Bundesrepublik“¹⁹⁶⁾ verwirklichen – und zwar im Sinne einer „praktischen Ausformung der katholischen Soziallehre“ (KSD 2003b). Weiterhin sind alle 27 deutschen Bistümer im Katholischen Siedlungsdienst als Gründungsmitglieder vertreten sowie überregionale Einrichtungen der katholischen Kirche, wie etwa die Caritas, das Zentralkomitee der Katholiken und der Familienbund der Katholiken. Darüber hinaus gehören auch Privatpersonen dem KSD als Förderer an.

Gegründet wurde der Katholische Siedlungsdienst mit Sitz in Berlin von der Deutschen Bischofskonferenz im Jahr 1930. Die katholische Kirche beabsichtigte damit die Bündelung ihrer Aktivitäten im Bereich des Wohnungswesens im Allgemeinen und der ländlichen Siedlungen im Speziellen. Im Jahr 1941 wurde der Verband aufgelöst und nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges 1947 in Frankfurt am Main wiedergründet. Drei Jahre später erfolgte die Verlegung des Hauptsitzes nach Köln. Nach der Wiedervereinigung zog der Katholische Siedlungsdienst wieder zurück nach Berlin.

Organisationsstruktur

Die satzungsmäßigen Organe des Verbandes sind der Vorstand, der aus vier gewählten Mitgliedern, dem Geschäftsführer und dem Beauftragten der Deutschen Bischofskonferenz besteht, der Hauptausschuss als Vertretung der Mitglieder in der Zeit zwischen den Mitgliederversammlungen und die Mitgliederversammlung selbst, die laut Satzung das höchste Organ des Verbands darstellt. Geschäftsführer ist zurzeit Karl-Heinz Nienhaus.

Positionen

Die inhaltliche Ausrichtung des Verbandes ist weltanschaulich begründet. Der Katholische Siedlungsdienst stellt seine Arbeit auf „geistige Grundlagen“, die er nach eigenen Angaben „in dem Prinzip der Katholischen Soziallehre, insbesondere dem Subsidiaritätsprinzip und den Vorstellungen der [katholischen, d. Verf.] Kirche über Ehe und

196) Vgl. KSD 2003a. Erwähnenswert ist, dass es in Deutschland insgesamt 49 katholische Wohnungsunternehmen gibt, die zwar überwiegend, aber nicht ausschließlich im KSD organisiert sind. Nach Angaben des Verbands werden 16 Diözesansiedlungswerke als Mitglieder geführt, von denen drei in mehreren Diözesen tätig, und 24 sogenannte Familiengenossenschaften, die im Siedlungswerk Baden (Erzdiözese Freiburg) zusammengeschlossen sind sowie neun überwiegend regional tätige katholische Wohnungsunternehmen.

Familie“ fest verankert sieht (vgl. KSD 2003b). Konkret formuliert der KSD in seiner Satzung u.a. folgende Ziele (vgl. KSD 2003b):

- Die Unterstützung aller bzw. breiter Bevölkerungsschichten bei der Versorgung mit angemessenem Wohnraum und der Schaffung eines familiengerechten Heimes zur Verwirklichung christlicher Lebenswerte.
- Die Unterbringung von sozial schwachen Bevölkerungskreisen und Personen mit besonderen Problemen am Wohnungsmarkt bzw. die Bereitstellung des Wohnraums für solche Bevölkerungsgruppen.
- Förderung einer breitgesteuerten Vermögensbildung in Form des Wohneigentums als Beitrag zu einem sozialen Ausgleich in unserer Gesellschaft.
- Die Mitwirkung an der Gestaltung einer geordneten Umwelt und der Sicherung mitmenschlicher Beziehungen im Sinne einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung.
- Die Bereitstellung von bau- und wohnbegleitenden Dienstleistungen zur Unterstützung der vorgenannten Ziele.

Um diese Ziele zu verwirklichen, fördert der KSD nicht nur den Erfahrungsaustausch unter seinen Mitgliedsunternehmen, sondern stellt „die Interessenvertretung in wohnungspolitischen, familienpolitischen und wohnungswirtschaftlichen Fragen in Politik, Öffentlichkeit und Kirche“ in den Mittelpunkt seiner Aktivitäten (KSD 2003b). Der Verband sieht sich als „einen ständigen Ansprechpartner von Politik und Verwaltung und gegenüber der Öffentlichkeit“, der für „ein sozial ausgewogenes, familiengerechtes Wohnen“ einsteht (KSD 2003b).

4.14 Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (*Nikolaos Georgakis*)

Geschichte

Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, kurz: Deutscher Verband, wurde im Jahre 1946 gegründet und setzt die Tradition der Verbände der Bodenreformbewegung seit Beginn des 20. Jahrhunderts fort. In seiner Satzung vom 16. Juni 1997 hebt der als Verein eingetragene Verband in §2 Abs. 3 seine Unabhängigkeit „von Standes- und Berufsinteressen“ hervor und bezeichnet seine Tätigkeit in Abs. 4 des gleichen Satzungsparagraphen als „selbstlos“. Der Deutsche Verband „befasst sich mit Grundsatzfragen und Zukunftsperspektiven des Wohnungswesens, Städtebaus

und der Raumordnung“ (DV 2003). Das Betätigungsfeld umfasst das Organisieren von Symposien, Fachgesprächskreisen und die Einsetzung von Arbeitsgruppen und Kommissionen zu unterschiedlichsten Themen sowie „die Zusammenarbeit mit anderen Verbänden und Instituten im In- und Ausland“ (DV 2003). Der Sitz des Deutschen Verbandes ist Berlin. Außerdem unterhält der Verband eine Geschäftsstelle in Brüssel.

Der Verband versteht sich als eine „Plattform“, auf der „maßgebliche Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Rechtssprechung und Wissenschaft, die hier Verantwortung tragen, zu einem ständigen Erfahrungs- und Gedankenaustausch“ zusammengeführt werden sollen (DV 2003). Dementsprechend breit gefächert ist das Spektrum, aus dem sich die Mitglieder (natürliche und juristische Personen) des Verbandes zusammensetzen. Dem Vorstand bzw. dem Verbandsrat gehören Vertreter aus einzelnen Bundesministerien und Bundesländern, die kommunalen Spitzenverbände und Architektenkammern, Forschungsinstitute, einzelne Wohnungsbaugesellschaften sowie der Bundesverband der Deutschen Wohnungsunternehmen, aber auch Unternehmen aus den Bereichen Kreditwirtschaft, Versicherungen und Bausparkassen oder einzelne Unternehmen wie die Deutsche Telekom an.

Organisationsstruktur

Zu den Organen und Einrichtungen des Verbandes gehören nach §6 Abs. 1 der Satzung die Mitgliederversammlung, der Verbandsrat und der Vorstand.

Als oberstes Organ des Verbandes fungiert satzungsgemäß die Mitgliederversammlung (§7 Abs. 1), die in der Regel mit einfacher Mehrheit Beschlüsse fassen kann und die ohne Rücksicht auf die Zahl der erschienenen Mitglieder (§7 Abs. 2) beschlussfähig ist. Zu den Aufgaben der Mitgliederversammlung gehören nach §6 der Satzung u.a. die Wahl der Mitglieder des Verbandsrates, die Wahl der Abschlussprüfer und die Ernennung von Ehrenmitgliedern.

Der Verbandsrat besteht nach §8 aus höchstens 48 gewählten Mitgliedern und bis zu zwölf auf Vorschlag des Vorstandes kooptierten Mitgliedern, die für die Dauer von vier Jahren ihr ehrenamtliches Mandat führen dürfen. Der Verbandsrat wählt satzungsgemäß (§4) den Präsidenten und die beiden Vizepräsidenten.¹⁹⁷⁾ Außerdem ist der Verbandsrat für die Aufstellung der Richtlinien für die Tätigkeit des Verbandes zuständig und überwacht die Geschäftsführung des Vorstandes.

¹⁹⁷⁾ Derzeit bekleiden diese Posten Reinhold Hilbert, Vorstandsmitglied der SEB Hypothekenbank, und Johann Eekhoff, Direktor des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln.

Die Aufgaben des Vorstandes wiederum sind im §9 Abs. 5 der Satzung des Deutschen Verbandes formuliert. Dazu gehören sowohl die Entscheidungen in allen grundsätzlichen Angelegenheiten der Geschäftsführung, als auch die Vorbereitung der Beratung des Verbandsrates und der Mitgliederversammlung.

Positionen

Der Deutsche Verband möchte nach eigenem Selbstverständnis nicht nur zwischen unterschiedlichen Interessen vermitteln, sondern auch erreichen, dass diese von den verschiedenen wohnungspolitischen Akteuren „erkannt, klar differenziert und, soweit möglich, aus- oder angeglichen werden“ (DV 2003). Am sichtbarsten ist dies zuletzt bei der Einführung der *Eigenheimzulage* im Jahr 1996 gelungen, bei deren Zustandekommen der Deutsche Verband nicht nur eine Plattform für die Zusammenarbeit einzelner Akteure bereitstellte, sondern die Initiative auch maßgeblich koordiniert und vorangetrieben hat.¹⁹⁸⁾

Am Beispiel der aktuellen Infragestellung der Eigenheimzulage wird allerdings auch deutlich, dass, wie es der neue Präsident des Deutschen Verbands, Paul Klemmer (2003: 2),¹⁹⁹⁾ formuliert, „generell eine Neudiskussion wichtiger Themen der Immobilienwirtschaft zu beobachten ist. [...] Zum einen ist in vielen Feldern ein Paradigmenwechsel zu beobachten, der vor allem auf einen beachtlichen Wandel wichtiger Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Zum anderen beobachtet man heute in vielen Politikfeldern eine Ökonomisierung der Argumentation. Viel stärker als in früheren Zeiten wird in Kosten- und Nutzenkategorien gedacht und eine Deregulierung bzw. eine stärkere privatwirtschaftliche Problembewältigung erwogen.“ Klemmer leitet daraus die Notwendigkeit zur Neuausrichtung der Verbandsarbeit ab, die aber aktuell innerhalb des Verbandes noch diskutiert wird (vgl. Klemmer 2003: 2).

198) Vgl. hierzu die Rede des damaligen Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Klaus Töpfer, auf der Jahrestagung des Deutschen Verbandes vom 17. Juni 1996 (DV 1996).

199) Der Wechsel von Karl Ravens, der von 1972-1978 das Amt des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bekleidete und dem Deutschen Verband 22 Jahre als Präsident vorstand, zu Paul Klemmer, Professor für Wirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik, wurde im November 2002 vollzogen.

4.15 Verband der Deutschen Hypothekenbanken (Björn Egner)

Geschichte

Der Verband deutscher Hypothekenbanken (VDH) ist die Vertretung von neunzehn deutschen Hypothekenbanken (vgl. VDH 2003a). Der VDH ist als eingetragener Verein organisiert. Der Verein wird von einem Vorstand geführt, dem ein Präsident vorsteht. Neben dem Vorstand arbeiten Ausschüsse/Arbeitskreise und geben Empfehlungen an den Vorstand (vgl. VDH 2003b). Die Wahl in den Vorstand des VDH ist an ein Vorstandsmandat in einer der Mitgliedsbanken geknüpft. Der Verband wird von den neunzehn Mitgliedern über ein Umlagesystem finanziert (vgl. VDH 2001: 5). Die Aufgaben des Vereins sind laut Satzung

- die Vermittlung von Interessen des privaten Hypothekbankgewerbes,
- die Unterstützung und Beratung von Gesetzgeber und Behörden und
- die Wahrnehmung von Interessen im Rahmen nationaler und internationaler Berufsverbände.

Organisationsstruktur

Traditionell werden die Hypothekenbanken als Wohnungsbaufinanzierer wahrgenommen; auf diesem Feld halten die Mitglieder des VDH einen gemeinsamen Anteil von ca. 30%. Daneben haben die Hypothekenbanken aber auch das Feld der Gewerbeimmobilien für sich erschlossen und insbesondere in den letzten Jahren ihr Auslandsengagement verstärkt. In früheren Zeiten waren die Hypothekenbanken mit einem Geschäftsvolumenanteil von 20% bis 25% die klassischen Finanziere des sozialen Wohnungsbaus.

Der VDH ist in die traditionellen Strukturen des deutschen Bankenwesens integriert, so ist er z.B. Mitglied im Bundesverband deutscher Banken, im Zentralen Kreditausschuss sowie im Europäischen Hypothekenverband mit Sitz in Brüssel und der International Union of Housing Finance.

Positionen

Das *Wohngeld* sieht der Verband der Hypothekenbanken als weiter zu verfolgende Alternative zum sozialen Wohnungsbau an. Die Beschränkung der *Eigenheimzulage* auf Familien mit Kindern beinhaltet laut VDH eine doppelte Ungerechtigkeit: Kinderlose werden sowohl bei der Höhe der Förderung als auch durch die Loslösung von der Grundförderung benachteiligt. Eine Regionalisierung der Eigenheimzulage wird

vom VDH als den Urbanisierungsprozess förderndes Instrument abgelehnt. Der VDH schreibt dem *Mietrecht* investitionshemmende Wirkung zu. Dies betrifft besonders a) die Absenkung der Kappungsgrenze, die für den Vermieter die wirtschaftlich nötigen Handlungsmöglichkeiten einschränken würde, und b) die asymmetrischen Kündigungsfristen. Das *Programm Soziale Stadt* und der *Stadtumbau Ost* sind zwar für den VDH ein Schritt in die richtige Richtung, es wird aber moniert, dass durch die Einbeziehung der „Runden Tische“, d.h. von Konzertierungsrunden mit Akteuren, die für das jeweilige Projekt als relevant angesehen werden, vielfach Verzögerungen und Stillstand auftreten. Außerdem werden die beiden neuen Instrumente von den Hypothekenbanken als „Denkanstoß“ für Kommunen begrüßt, die sich bis jetzt mit der Problematik des Stadtumbaus noch nicht ausreichend auseinandergesetzt hätten.

4.16 Die Spitzenverbände der Bausparkassen

(Björn Egner)

4.16.1 Der Verband der privaten Bausparkassen

Geschichte

Der Verband der privaten Bausparkassen e.V. wurde 1948 gegründet. Er vertritt derzeit siebzehn Unternehmen (u.a. Wüstenrot, Badenia und Schwäbisch-Hall). Im Unterschied zu den Landesbausparkassen sind die privaten Bausparkassen Aktiengesellschaften. Sie haben zusammen einen Marktanteil von ca. zwei Dritteln (vgl. VPB 2003). Die Aufgaben des Dachverbandes sind:

- das Sammeln und die Aufbereitung von Daten und Statistiken aus den Mitgliedsinstituten (für diese),
- die strategische und inhaltliche Koordination der Mitgliedsinstitute,
- die gemeinsame Außenvertretung gegenüber Politik und Behörden, Wirtschaft und Wissenschaft,
- das Betreiben der gemeinsamen Beschwerdestelle („Ombudsmann“),
- die gemeinsame Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Organisationsstruktur

Der Verband besitzt eine Vertretung in Brüssel und ist Mitglied des Europäischen Bausparverbandes. Er unterhält ferner das „Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen“, das seinen Sitz in der Geschäftsstelle des Verbandes hat.

Positionen

Das Interesse der privaten Bausparkassen beschränkt sich auf die Förderung des Wohneigentums, weshalb der Verband vor allem Positionen zur *Eigenheimzulage* entwickelt hat. Der Verband kritisiert, dass die Subventionsdiskussion v.a. in Bezug auf die Eigenheimzulage geführt und die Subventionierung der Mieten durch das Wohngeld oder den sozialen Wohnungsbau kaum thematisiert wird. Deshalb werden die Senkungen der Einkommensgrenzen und die Beschränkung der Grundförderung auf Familien mit Kindern abgelehnt (vgl. VPB 2002). Der Reform des *Mietrechts* wird von den privaten Sparkassen in erster Linie eine psychologische, investitionshemmende Wirkung zugeschrieben, während die materiellen Änderungen als „peanuts“ bezeichnet werden. Das *Wohngeld* wird als richtiges Instrument zur Erlangung der Marktfähigkeit vorher nicht marktfähiger Personen beschrieben. Der *soziale Wohnungsbau* stellt für die privaten Sparkassen „die schlimmste Geldverschwendung überhaupt“ dar, da im Rahmen des Sozialwohnungsbau weit über den tatsächlichen Bedarf hinaus investiert worden sei. Es wird gefordert, den Wohnungsbau komplett den Investoren zu überlassen.

4.16.2 Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen

Organisationsstruktur

Die Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen (BGS) koordiniert die Arbeit der elf Landesbausparkassen (LBS), die die Geschäftsstelle auch finanzieren. Die Geschäftsstelle selbst besitzt keine eigene Rechtsform, sondern ist im Wesentlichen für die gemeinsame Vertretung der Landesbausparkassen nach außen verantwortlich. Über die Bundesgeschäftsstelle sind die Landesbausparkassen indirekt Mitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV). Die Landesbausparkassen haben gemeinsam etwa 9 Millionen Kunden und betreuen 11,2 Millionen Bausparverträge mit einem Volumen von 223 Milliarden Euro, was die Gruppe der Landesbausparkassen mit einem Marktanteil von ca. einem Drittel zum Marktführer macht (vgl. BGS 2003).

Positionen

Die BGS ist Mitglied in der „Initiative Wohneigentum“ und trägt zur aktuellen Diskussion zur *Eigenheimzulage* vor allem mit Datenmaterial aus den LBS bei. Wichtiger als die Diskussion um die Eigenheimzulage selbst war aber die Auseinandersetzung um Immobilien als förderungswürdige Anlagen im Rahmen der Riester-Rente. Das *Programm Soziale Stadt* sowie der *Stadtumbau Ost* sind für die BGS deshalb interessant, weil in diesem Rahmen auch Projekte laufen, in denen eine Aufwertung eines Stadtteils mit der Bildung von Wohneigentum verknüpft werden soll (Mieterprivatisierung).

4.17 Verbände der Bauwirtschaft

4.17.1 Hauptverband der Bauindustrie

(Björn Egner)

Geschichte

Als früher Vorläufer des heutigen Hauptverbandes der Bauindustrie können die Innungsverbände der Baugewerksmeister (gegründet 1878) und die Arbeitgeberverbände des Baugewerbes (gegründet um 1900) gelten. Bis 1933 waren die großen Bauunternehmen in verschiedenen Verbänden („Vereinigung für neuzeitlichen Straßenbau“, „Betonbauwirtschaftsverband“, „Reichsverband des Deutschen Tiefbaugewerbes“) organisiert, bis sie 1933 im „Reichsverband des Ingenieurbaus“ gleichgeschaltet wurden. Kurz darauf wurden die Bauunternehmen sowohl in der „Deutschen Arbeitsfront“ (1934) als auch in der „Wirtschaftsgruppe Bauindustrie“ (1935) organisiert. Nach dem zweiten Weltkrieg (1948) schloss sich die deutsche Bauindustrie in der „Arbeitsgemeinschaft der Bauindustrie der vereinigten Westzonen“ (d.h. der britischen und der amerikanischen Besatzungszone) zusammen. Schon zwei Jahre später entstand aus der Arbeitsgemeinschaft der heutige „Hauptverband der deutschen Bauindustrie“. Nach der deutschen Einheit 1990 wurde der „Verband der Bauindustrie der DDR“ gegründet, dessen Landesverbände noch im selben Jahr dem (dann gesamtdeutschen) Hauptverband beitraten.

Organisationsstruktur

Die Mitgliederversammlung des Hauptverbandes besteht aus Vertretern der Mitgliedsverbände, wobei die Bundesfachabteilungen (z.B. für Spezialtiefbau, Fassadenbau, Gussasphalt usw.) beratende Stimme haben. Das von der Mitgliederversammlung gewählte Präsidium besteht aus einem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten sowie zehn Delegierten aus den Mitgliedsverbänden und einem Vertreter einer Bundesfachabteilung.

Der Hauptverband ist Mitglied des Europäischen Bauverbands F.I.E.C., der dreißig Verbände aus 23 Ländern umfasst.

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie sieht den Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, den Deutschen Beton-Verein und die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt als wichtige Partner (vgl. Knechtel/Köpp 1998: 169).

Positionen

Die *Eigenheimzulage* ist aus der Sicht der Bauindustrie eine „Lebensanschubfinanzierung“. Sie wird außerdem als Wohnungs-, Familien-, Vermögens- und Beschäftigungspolitik sowie Alterssicherung in einem Guss angesehen und als hochwirksam eingeschätzt. Die Bauindustrie fordert den „Erhalt der Eigenheimzulage zur Förderung des Wohneigentums“ (BB 2002: 10). Die Reform des *Mietrechts* gilt für die Bauindustrie als investitionshemmend. Nach Auffassung des Hauptverbandes wurde die „technische“ Reorganisation des BGB in den Mittelpunkt geschoben, um die negativen Wirkungen der Reform zu kaschieren. Der *Stadtumbau Ost* sowie das *Programm Soziale Stadt* hält der Hauptverband für im Grundsatz richtig. Aus seiner Sicht fehlen allerdings zu oft die Komplementärmittel der Städte und Gemeinden bzw. ist die Förderung einzelner Projekte zu knapp bemessen.

4.17.2 Zentralverband des Deutschen Baugewerbes

(Björn Egner)

Geschichte

Die Geschichte des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes beginnt mit den drei im Kaiserreich gegründeten Verbänden „Innungsverband deutscher Baugewerksmeister“ (gegründet 1881), „Deutscher Arbeitgeberbund für das Baugewerbe“ (1891) und „Deutscher Wirtschaftsbund für das Baugewerbe“ (1917). Die Notwendigkeit der Organisation der bauwirtschaftlichen Interessen ergab sich u.a. aus der Absicht, ein Gegengewicht zu den „immer mehr an Macht gewinnenden Gewerkschaften“ zu schaffen

(Eichbauer 2000: 3). Während der nationalsozialistischen Herrschaft wurden alle drei Verbände in den „Reichsstand des Deutschen Handwerks“ überführt. Erst mit Ende des Zweiten Weltkriegs konstituierte sich der „Zentralverband der Deutschen Bauwirtschaft“ zuerst in der britischen Besatzungszone (1946), dehnte sich ein Jahr später auf die amerikanische und 1949 mit Gründung der Bundesrepublik auch auf die ehemalige französische Zone aus. Nach der Deutschen Einheit im Jahre 1990 erfolgte die Vereinigung des westdeutschen Verbandes mit den erst kurz vorher gegründeten Bauverbänden in der DDR.

Organisationsstruktur

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) ist die „Spitzenorganisation der baugewerblichen Unternehmen“ (ZDB 2002a: 1); ein „Verbände-Verband“ und als solcher (im Gegensatz etwa zu den Industrie- und Handelskammern) ein freiwilliger Zusammenschluss von Einzelverbänden, die die verschiedenen Sektoren der Branche abdecken. Dies spiegelt sich auch im Vorstand wider, in dem die verschiedenen Verbände (z.B. Fliesenleger, Zimmermeister, Stukkateure, Straßen- und Tiefbau usw.) durch entsprechende Vertreter repräsentiert sind. Der Zentralverband organisiert ca. 40.000 Bauhandwerksbetriebe, 70% der in der Bauwirtschaft Beschäftigten sind in einem ZDB-Mitgliedsbetrieb angestellt. Das Gros der Betriebe hat weniger als 20 Mitarbeiter, es gibt jedoch auch einzelne Mitgliedsbetriebe, die mittelständische Unternehmen mit über 1.000 Beschäftigten sind.

Die Mitgliedsbetriebe des ZDB erbringen mehr als 90% der Leistungen im deutschen Wohnungsbau. Der Verband der Bauindustrie ist deshalb aus der Sicht des ZDB kein Gegner, sondern ein Mitstreiter, da dieser die ca. 3.500 großen Bauunternehmen organisiert, die zum übergroßen Teil Wirtschaftsbauten oder aber öffentliche Bauaufträge (Straßen, Tunnels, Schienenverkehrsbau usw.) bearbeiten.

Der ZDB ist wie eine Matrix organisiert – nämlich vertikal mit klar abgegrenzten Verbandsebenen (Betriebe, Landesverbände, Zentralverband) und horizontal fachlich-thematisch (Fliesenleger, Brunnenbauer usw.) Daneben existieren Querschnittsgruppen für besondere Themenfelder oder besondere aktuelle Probleme. Dabei ist festzuhalten, dass der Zentralverband i.d.R. keine Dienstleistungen für die Mitgliedsbetriebe erbringt, da diese fach- und regionalspezifisch von ihren jeweiligen Fach- bzw. Regionalverbänden beraten und mit Dienstleistungen versorgt werden. Der Zentralverband hat allerdings drei wichtige Hauptfunktionen:

- Er ist ein *Wirtschaftsverband*, d.h. allgemeines Organ des Baugewerbes (Interessen- bzw. Außenvertretung, Mitwirkung bei der Gesetzgebung, Lobbyarbeit),
- er ist ein *Arbeitgeberverband* und damit Tarif- und Sozialpartner, und

- er ist ein *technischer Verband* und als solcher u.a. mit zuständig für die Entstehung neuer Normen auf deutscher und europäischer Ebene.

Der Vorstand des ZDB besteht aus dem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten sowie elf weiteren Mitgliedern, von denen zwei kooptiert werden (ZDB 2002b: 1).

Positionen

Zentrales Thema für den ZDB ist die *Eigenheimzulage*, da ein großer Teil der Bautätigkeit der organisierten Betriebe in diesen Bereich fällt. Laut ZDB sichert ein Eigenheim vier Arbeitsplätze in der Baubranche (vgl. ZDB 2002c: 1). Der ZDB stellt in der Debatte um die Eigenheimzulage die gesamtwirtschaftlichen Folgen einer Modifikation in den Mittelpunkt seiner Betrachtung. Das entscheidende Argument bezieht sich auf die Folgen der staatlichen Förderung: Subventioniert der Staat den Bau von Eigenheimen, wird die Bauwirtschaft angekurbelt, und damit werden Arbeitsplätze gesichert. So betont der Präsident des ZDB: „Der Anteil des Baugewerbes an der Entwicklung der Gesamtwirtschaft ist groß. Daher muss es Ziel der Politik sein, aus dem Bremsklotz der Nation, zu dem die deutsche Bauwirtschaft verkommen ist, wieder eine Konjunkturlokomotive zu machen. Der Fahrplan dafür liegt auf der Hand: Die Bauwirtschaft braucht zunächst [...] Investitionen“ (ZDB 2002d: 2). Zudem sieht der ZDB im Eigenheim als Altersvorsorge auch eine Entlastung der Kommunen („Eigenheimbesitzer beantragen keine Sozialhilfe“). Dies alles habe einen positiven Effekt sowohl auf die Sozialsysteme als auch die Gesamtwirtschaft. Für den ZDB ist die Eigenheimzulage nicht regionalisierbar, sie stellt eine Grundförderung dar, auf die die Länder laut ZDB je nach Belieben „drauf-satteln“ können; aber der Bund soll nach Meinung des Verbandes eine regional unabhängige Förderung garantieren. Der ZDB sieht die Eigenheimzulage, das Wohngeld und den sozialen Wohnungsbau als drei Komponenten ein- und derselben Förderung: Die Eigenheimzulage für die finanziell Besserstehenden, Wohngeld und sozialen Wohnungsbau für die sozial Schwächeren. Das Ziel ist jeweils aus Sicht des ZDB das gleiche: Wohnförderung für alle.

Den *sozialen Wohnungsbau* der Vergangenheit betrachtet der Verband als sinnvolles Instrument, um preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Laut ZDB ist der soziale Wohnungsbau immer noch ein unverzichtbares Instrument, da gerade „mittlere Schichten auf kostengünstige Wohnungen angewiesen sind“ (Hauptgeschäftsführer Robl).

Das *Wohngeld* ist für den ZDB ein sinnvolles und treffsicheres Instrument. Der Verband gibt aber zu bedenken, dass durch das Wohngeld kein neuer Wohnraum geschaffen würde. Es wird allerdings eingeräumt, dass die durch das Wohngeld ausgelöste

steigende Nachfrage dazu beiträgt, dass Wohnungen mittleren Standards gebaut werden.

Einigen Regelungen des neuen *Mietrechts* schreibt der ZDB investitionshemmende Wirkung zu. Viel wichtiger für den Verband als Vertretung des ausführenden Baugewerbes ist allerdings der Wegfall der Verlustabschreibungen bzw. der von der Bundesregierung gestrichenen Abschreibungsmöglichkeiten für die Bauherren. Diese Maßnahmen werden laut ZDB dazu führen, dass die Rendite der Investitionen in den Neubau zwischen 1% und 2% liegt, also die Rendite eines einfachen Sparbuchs unterschreitet.

Die Programme *Stadtumbau Ost* und *Soziale Stadt* hält das Baugewerbe für im Ansatz richtig, aber mit zu wenigen Mitteln ausgestattet. Insbesondere die Innenstadtsanierung sieht der ZDB als wichtigen Kern beider Programme.

4.17.3 IG Bauen-Agrar-Umwelt

(Björn Egner)

Geschichte

Die Geschichte der Baugewerkschaften in Deutschland beginnt 1868/69 mit der Gründung des „Allgemeinen Maurervereins“ und des „Allgemeinen Deutschen Zimmerervereins“. Diese wurden im Zuge der „Sozialistengesetze“ aufgelöst. Nach dem Ende des Verbotes fanden Neugründungen statt, die 1910 im „Deutschen Bauarbeiterverband“ mündeten (vgl. Knechtel/Köpp 1998: 170). Nach der nationalsozialistischen Herrschaft, während derer die Gewerkschaften in die „Deutsche Arbeitsfront“ zwangseingegliedert wurden, bildeten sich die gewerkschaftlichen Interessenvertretungen der Bauarbeiter neu. Nach Gründung der Bundesrepublik schlossen sich die Baugewerkschaften in Westdeutschland zur „IG Bau-Steine-Erden“ (IG BSE) zusammen und bildete zusammen mit den anderen westdeutschen Gewerkschaften den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). In der DDR entstand die „Industriegewerkschaft Bau-Holz“ als Bestandteil des FDGB. „Bau-Holz“ löste sich nach der Wiedervereinigung Deutschlands auf; ihre Mitglieder traten der IG Bau-Steine-Erden bei. Vier Jahre später fand im Zuge der Reform des DGB die Fusion der IG BSE und der IG Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft zur IG Bauen-Agrar-Umwelt statt.

Organisationsstruktur

Die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (BAU) hat ca. 500.000 Mitglieder (vgl. IG BAU 2003) in den Bereichen Baugewerbe, Baustoffindustrie, Entsorgung und

Recycling, Agrar- und Forstwirtschaft, Gebäudemanagement sowie Umwelt und Naturschutz (IG BAU 2001: 3). Die Finanzierung der gewerkschaftlichen Arbeit erfolgt durch Mitgliedsbeiträge, die 1,15% des Brutto-Monatseinkommens betragen. Dafür erbringt die Gewerkschaft für ihre Mitglieder folgende Leistungen:

- Rechtsschutz,
- Beihilfe bei Arbeitsunfähigkeit,
- Freizeitunfallversicherung,
- Unterstützung bei Maßregelung durch den Arbeitgeber sowie
- Leistungen im Arbeitskampf.

Die Gewerkschaft ist vertikal in Orts-, Stadt- und Kreisverbände sowie in 58 Bezirksverbände gegliedert (vgl. IG BAU 2003). Gleichzeitig existieren Fach- und Betriebsgruppen. Die Bezirksverbandstage wählen Delegierte, die den Gewerkschaftstag bilden, der als oberstes Organ der IG BAU alle vier Jahre zusammentritt. Dieser wählt den Bundesvorstand der Gewerkschaft (zurzeit ein Vorsitzender, zwei stellvertretende Vorsitzende sowie acht weitere Mitglieder), der die Gewerkschaft leitet und sie nach innen und außen vertritt (vgl. IG BAU 2001: 14), über das Vermögen der Gewerkschaft verfügt, Tarifverträge abschließen und Richtlinien für die Gewerkschaftsarbeit erlassen kann.²⁰⁰⁾ Der Gewerkschaftsbeirat kontrolliert den Bundesvorstand als „höchstes Organ zwischen den Gewerkschaftstagen“. Er besteht aus den Mitgliedern des Bundesvorstandes, zwanzig vom Gewerkschaftstag gewählten Mitgliedern, zwei Delegierten der Gewerkschaftsjugend und von den Bezirksverbandstagen entsandten weiteren Mitgliedern. Der Gewerkschaftstag wählt außerdem den achtköpfigen Gewerkschaftsrat, dessen Aufgabe es ist, die Einhaltung der Beschlüsse des Gewerkschaftstages und die Einhaltung der Satzung durch die Organe sicherzustellen.

Positionen

Die IG BAU sieht keine investitionshemmende Wirkung des *Mietrechts* und setzt sich für die Beibehaltung der *Eigenheimzulage* in der jetzigen Form ein. Die Gewerkschaft organisiert in erster Linie die Beschäftigten der mittleren und kleineren

200) Eine Ausnahme bildet hier die Fachgruppe „Forst und Naturschutz“. Da dieser Bereich in die Zuständigkeit der Bundesländer fällt, werden, um der Unterschiedlichkeit der einzelnen Beschäftigungsverhältnisse in den Ländern Rechnung zu tragen, „Landesvertretungen“ gebildet, die die Interessen der Gewerkschaftsmitglieder in ihrem Bereich autonom vertreten.

Baubetriebe, die den größten Teil der Eigenheime bauen; hier hat die IG BAU das Interesse, die Arbeitsplätze ihrer Mitglieder zu erhalten (vgl. IG BAU 2002b). Außerdem ist für die Gewerkschaft „Bauen [...] nicht nur eine Frage der Beschäftigung, [sondern] auch Altersvorsorge“. Damit zielt die Gewerkschaft auf die Bedeutung, die die Eigenheimzulage für die Vermögensbildung von Arbeitnehmern spielt (vgl. IG BAU 2002a). Die Gewerkschaft ist auch Mitglied der „Initiative Wohneigentum“ (vgl. IG BAU 2002c). Gleichzeitig setzt sie sich für die „ausreichende Finanzierung“ des *sozialen Wohnungsbaus* ein. Das *Programm Soziale Stadt* und der *Stadtumbau Ost* sind für die IG BAU wichtige Projekte, für die allerdings die Rahmenbedingungen stimmen müssen, d.h. Bund und Länder sollten sich nicht unter Hinweis auf diese Programme aus wesentlichen Teilen der Wohnungspolitik zurückziehen können. Der Versuch der Vernetzung unterschiedlicher Politikfelder und Programme in einem integrierten Gesamtkonzept wird von der Gewerkschaft als „sehr wichtig“ bezeichnet.

4.17.4 Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel **(Nikolaos Georgakis)**

Geschichte und Organisationsstruktur

Im Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel (BDB), der im Jahr 2003 sein hundertjähriges Bestehen feierte, sind nach Angaben des Verbands rund 85 Prozent der Baustoff-Fachhändler in Deutschland organisiert (vgl. BDB 2004). Trotz des „außerordentlichen Organisationsgrades“ (BDB 2004) ist die Anzahl der Verbandsmitglieder im Laufe der letzten zehn Jahre rückläufig – von 1.425 im Jahr 2000 auf 1.214 Mitglieder 2002 (vgl. BDB 2001b: 6, BDB 2004). Letzteres wird beim BDB auf die abflauenden Bauinvestitionen und Überkapazitäten zurückgeführt, die „allenthalben die Märkte belasten“ (BDB 2001a: 7).

Hauptsitz des als eingetragenen Vereins agierenden Verbands ist München. Der Vorstand setzt sich aus dem Präsidenten (Max Schierer), den zwei Vizepräsidenten (Henry Stock und Stefan Thurn) und dem Geschäftsführer (Lothar Müller) zusammen. Die Mitglieder des Verbands werden regional von insgesamt sieben Landesverband betreut.

Der BDB versteht sich explizit als „Meinungsträger“ des Deutschen Baustoff-Fachhandels, der nach außen die Interessen seiner Mitglieder gleichermaßen „in der Öffentlichkeit, im politischen Raum und gegenüber der Industrie“ (BDB 2004) vertritt. Die Vertretung des Fachhandels im politischen Raum wird dabei als „typische Ver-

bandsfunktion“ im Sinne von „Lobbyarbeit“ beschrieben. Als originären Ansprechpartner auf der Bundesebene wird, trotz eines beim BDB beobachteten Bedeutungsverlustes, das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen genannt.

Nach innen betont der Verband seinen Servicecharakter und die Beratungsarbeit. Als Zielgruppe werden dabei die sogenannten „Entscheider am Bau“ (BDB 2004), also Architekten und Bauplaner sowie Bauunternehmen, Bauhandwerker, Renovierungs- und Sanierungs-Fachkräfte betrachtet. Da der BDB aber einen „zunehmenden Trend zur Eigenleistung am Bau“ erkannt haben will, wird für den Verband auch „der private Bauherr zu einer wichtigen Klientel im Baustoff-Fachhandel“ (vgl. BDB 2004). Bereits ein Drittel der Kunden des Baustoff-Fachhandels seien „Profis auf Zeit“ (BDB 2004).

Ein weiteres Betätigungsfeld des Verbandes einer „mittelständisch geprägte Branche“ (BDB 2004), wie sie der Baustoff-Fachhandel darstellt, ist die Zusammenarbeit in Form von Einkaufs-Kooperationen. Eine Leistung, die nach Angaben des Verbandes, „heute weit über den gemeinsamen Einkauf hinaus[reicht], beispielsweise in den EDV- und Finanzdienstleistungs-Bereich“ (BDB 2004).

Darüber hinaus sieht sich der BDB als „Bindeglied zu den Baustoff-Herstellern“ und hat dazu den Gesprächskreis Baustoffindustrie/BDB e. V. mit initiiert. Hierin finden sich Vertreter des BDB und seiner Landesverbände zusammen mit 72 Industriepartnern aus dem Bereich Bau „zu kontinuierlichen Gesprächen und Arbeitsgruppen zusammen“ (BDB 2004). In diesem Gesprächskreis gehe es nicht um „Lobbyarbeit“, sondern um „Sachthemen, logistische Fragen, Datenabgleich.“

Mit ins Leben gerufen hat der BDB auch die „Aktion pro Eigenheim“, ein Bündnis gegen die Kürzung der Eigenheimzulage bestehend aus Bauherren, Unternehmen und Verbänden des Wirtschaftsbereiches Bau (BDB 2004). Als Kontaktanschrift dieses Aktionsbündnisses fungiert die Zentrale des BDB. Gleichzeitig fungiert der Präsident des BDB als Sprecher der „Aktion pro Eigenheim“.

Positionen

Der BDB setzt sich vehement für den Erhalt der *Eigenheimzulage* ein. In der Münchener Zentrale des Verbands vertritt man die Ansicht, dass der Staat „eine starke Verpflichtung“ habe, privates Wohneigentum zu fördern. Eine „moralische Verpflichtung“ zur Förderung privaten Wohneigentums erwachse daraus, dass „der Bau oder der Kauf einer Immobilie für eine Familie in der Regel die größte Investition ihres Lebens“ sei. Außerdem sei die Eigenheimzulage „ein Riesengeschäft“ für den Staat: „Jeder staatliche Euro, der in den privaten Wohnungsbau investiert wird, kommt drei- bis vierfach in Form von Steuern und Sozialabgaben zurück“, heißt es beim BDB (laut Interview). Kritisiert wird hier auch der Ansatz, kinderlosen Paare und Alleinerziehende aus der Förderung raus zu nehmen: „Das greift viel zu sehr in die Lebensplanung der Leute ein, das ist

Bürokratismus.“ Sollte die Eigenheimzulage ganz gestrichen werden, befürchtet der BDB einen „weiteren, starken Rückgang des Eigenheimbaus“ und ein „Absinken der ohnehin niedrigen Eigentumsquote“. Wohneigentum wird beim BDB aber nicht nur als Instrument zur Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Familienpolitik gesehen, sondern auch der Innenpolitik: „Das beste Projekt um Kriminalität und Slumbildungen zu begegnen, ist, den Leuten Verantwortung für die eigenen vier Wände zu geben. Eigentum motiviert.“

Das *Mietrecht* im Allgemeinen und die Mietrechtsnovelle der rot-grünen Bundesregierung im Besonderen, werden beim BDB als eine „Investitionsverhinderungsgesetzgebung“ beschrieben. Grundsätzlich sei das Mietrecht zu „mieterfreundlich“. Der beste Mieterschutz seien immer noch „viele Wohnungen“, glaubt man beim BDB und verweist darauf, dass der „freie Markt das ganz von alleine regelt.“

Zu den *übrigen Instrumenten* der Wohnungspolitik hat der BDB keine expliziten Positionen entwickelt.

4.18 Kleine wohnungspolitische Akteure

(Björn Egner)

4.18.1 Wohnbund

Geschichte

Der Wohnbund ist ein eingetragener Verein, der 1983 gegründet wurde und als gemeinnützig anerkannt ist. Er „knüpft an die Selbsthilfebewegungen seit den 1980er Jahren an wie auch an die wohnreformerischen Bewegungen zum Beginn des 20. Jahrhunderts“ (WB 2002a). Der Verein wird von einem Vorstand geleitet. Das höchste Gremium des Wohnbundes ist die Mitgliederversammlung, die den Vorstand wählt. Mitglieder können laut Satzung des Wohnbundes sowohl natürliche als auch juristische Personen werden; zurzeit hat der Wohnbund ca. 200 Mitglieder. Laut Selbstdarstellung des Vereins sind seine Mitglieder „Institutionen und Fachleute aus intermediären Beratungsorganisationen, Sanierungsträgern, Standortentwicklungsgesellschaften, Architektur- und Planungsbüros, Genossenschaften und anderen Wohnungsunternehmen, Wohngruppenprojekten, Mietervereinen und -initiativen, Verbänden, Stadtverwaltungen, Hochschulen und wissenschaftlichen Instituten, Parteien und sonstigen Initiativen“ (WB 2002a). Der Wohnbund sieht sich als „alternativer Verband“ (so ein Vertreter des Wohnbundes im Interview) und steht – obwohl eine parteipolitische Fixierung in §2 der Satzung (vgl. WB 2002b: 1) ausgeschlossen ist – der Partei Bündnis 90/Die Grünen nah.

Organisationsstruktur

Der Verein gibt in Abständen von ca. einem Quartal die „Wohnbund-Informationen“ heraus, die thematische Schwerpunkte besitzen, und veranstaltet zweimal im Jahr einen Workshop oder eine Tagung. Außerdem wird vom Verein alle vier bis fünf Jahre der „Wohnbund-Kongress“ veranstaltet, auf dem wohnungspolitische und stadtplanerische Themen diskutiert werden. Außerdem verfügt der Wohnbund über ein öffentliches elektronisches Verzeichnis aller dem Wohnbund angeschlossenen Initiativen und Verbände sowie deren Dienstleistungen, welches von Mitgliedern des Wohnbunds zur Kommunikation genutzt wird.

Positionen

Der Wohnbund macht die *Eigenheimzulage* verantwortlich für die großen Wohnungsleerstände in den Kernstädten: „Statt bezogen auf die Bedürfnisse die Altbaubestände in den Innenstädten wiederherzustellen, finanziert der Staat mit der Gießkanne die Eigenheime in der gesamten Republik“. Er fordert eine Regionalisierung der Eigenheimzulage, um die immer größer werdenden Leerstände in den Städten und das weitere Wachsen des „Speckgürtels“ zu verhindern. Die jüngste Novelle des *Wohngeldes* dagegen wird vom Wohnbund begrüßt. Aufgrund des zu versorgenden „Restpublikums“ wird der soziale Wohnungsbau nach wie vor für notwendig gehalten. Das *Programm Soziale Stadt* wird als „sehr sinnvoll“ eingeschätzt, wobei allerdings laut Wohnbund die Gefahr besteht, dass die „neuen Instrumente“ die alten ersetzen ohne in gleichem Maße finanziell ausgestattet zu sein. Die Programme werden zuerst als Handlungsanstoß für die Städte und Gemeinden gesehen.

4.18.2 Bundesarchitektenkammer

Geschichte

Die Bundesarchitektenkammer (BAK) wurde 1969 als Zusammenschluss der Landesarchitektenkammern als eingetragener Verein gegründet. Die sechzehn Landesarchitektenkammern bestehen als eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts und sind Mitglieder der Bundesarchitektenkammer. Gleichzeitig bilden sie den Vorstand der BAK. Zur Zeit vertritt der Verein ca. 110.000 Architekten, davon 60.000 Freiberufler und 50.000 Angestellte und Beamte (vgl. BAK 2003a). Die BAK hat folgende Aufgaben:

- die politische Vertretung der Architekten (auf Bundes- und EU-Ebene sowie im Kontext der WTO),
- die Herausgabe des „Deutschen Architektenblatts“,

- die Unterhaltung von zwei Büros in Berlin und Brüssel (BAK 2001b).

Organisationsstruktur

Die BAK hat keinen unmittelbaren Bezug zu den Mitgliedern, da die mitgliedsnahen Servicefunktionen von den Landesarchitektenkammern wahrgenommen werden. Außerdem findet der Großteil der politischen Diskussionen auf der Landesebene statt, weil in den Bundesländern eine teilweise erheblich unterschiedliche Gesetzeslage existiert (z.B. Baurecht) und deshalb die Beratung und Betreuung der Mitglieder nur auf Landesebene möglich ist.

Die BAK ist Mitglied im „Architects Council of Europe“ (ACE), dem europäischen Zusammenschluss der Architektenorganisationen, und in der internationalen „Union Internationale Des Architectes“.

Die BAK besitzt mit Bundeskammerversammlung, Vorstand und Präsidium die typische Organkonstruktion eines Vereins (vgl. BAK 2000). Die Bundeskammerversammlung ist das oberste Organ des Vereins und setzt sich aus den Präsidenten und Delegierten der Landeskammern zusammen. Die Versammlung wählt das Präsidium, das aus dem Präsidenten²⁰¹⁾ und zwei Vizepräsidenten besteht, wobei mindestens ein Präsidiumsmitglied jeweils der Gruppe der freischaffenden Architekten und der Gruppe der angestellten/beamteten Architekten angehören muss. Der Vorstand besteht aus dem Präsidium und den Präsidenten der Landesarchitektenkammern sowie jeweils einem Vertreter verschiedener, intern differenzierter Fachrichtungen (von Landschafts- und Innenarchitekten, Stadtplanern sowie Vertretern von beamteten sowie angestellten Architekten). Außerdem tagen insgesamt elf ständige Ausschüsse zu verschiedenen Themen (Recht, Bildung, Haushalt und Finanzen, Ausschuss für Sachverständige usw.) sowie derzeit drei Projektgruppen (BAK 2003b). Die BAK beschäftigt einen hauptamtlichen Geschäftsführer sowie 14 Mitarbeiter (BAK 2002) und hat einen Jahresetat von ca. 1,6 Millionen Euro, der sich hauptsächlich aus dem Verkauf des Verbandsorgans speist.

Die Bundesarchitektenkammer hat gemeinsam mit weiteren Vereinigungen der „planenden Berufe“ eine „Wahlplattform 2002“ verabschiedet. In Bezug auf die Wohnungspolitik stellte die BAK folgende Forderungen an die Politik der 15. Legislaturperiode:

- regionale Differenzierung der Förderprogramme und

201) Präsident ist seit 2001 der ehemalige SPD-Bundestagsabgeordnete und langjährige Sprecher der Bundestags-Baukommission Peter Conradi (vgl. BAK 2001a).

- Einbeziehung von städtebaulichen und ökologischen Kriterien in die steuerliche Förderung

Positionen

Grundsätzlich werden die Instrumente der Wohnungspolitik von den Architekten begrüßt, soweit sie die Bautätigkeit fördern. Die von anderen Akteuren postulierte investitionshemmende Wirkung des *Mietrechts* kann die BAK nicht nachvollziehen. Die Überlegungen zur Regionalisierung der *Eigenheimzulage* werden von der Architektenkammer begrüßt, da nicht einzusehen sei, weshalb in Ostdeutschland gleichzeitig Abriss und Neubau gefördert werden sollen. Die Gleichstellung von Neubau und Bestand in der Wohnungsbauförderung wird von der BAK begrüßt. Gleichwohl ist für ihren Präsidenten die Förderung des Wohneigentums durch die Eigenheimzulage eine „Umverteilung von unten in die Mitte“. Das *Programm Soziale Stadt* ist an den Kammern „vorbegegangen“, wobei vor allem der städtebaurelevante Teil unterschätzt wurde.

4.18.3 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

Geschichte

Die 1954 gegründete Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Wohnungslosenhilfe (WLH) ist ein eingetragener Verein und Dachverband für 165 freie Träger der Wohnungslosenhilfe mit 260 „Diensten“ (Einrichtungen wie Beratungsstellen, Teestuben, Wohnheime usw.) sowie ca. 20 Kommunen. Die Träger der Dienste sowie die Kommunen sind die Mitglieder des Vereins. Außerdem sind die Spitzenverbände (meist die Bundesgeschäftsstellen der Träger) auch Mitglied des Vereins und stellen darüber hinaus mit ihren entsprechenden Fachreferenten „geborene Vorstandsmitglieder“. Der Vorstand der BAG ist ehrenamtlich besetzt, wobei die Vorstandsmitglieder zum überwiegenden Teil Fachreferenten aus den Mitgliedsverbänden sind, die dann einen professionellen Hintergrund haben. Eine große Verbändegruppe innerhalb der BAG ist die Diakonie, die ca. 35-40% der Mitglieder stellt. Hinzu kommen noch eine Anzahl Caritas-Gliederungen, Verbände der Arbeiterwohlfahrt und andere soziale Träger. Geschäftsführer der BAG ist

seit 2001 Thomas Specht-Kittler, der auch Präsident der Europäischen Wohnungslosenhilfe FEANTSA ist (FEANTSA o.D. 3), in deren Rahmen sich die BAG engagiert.²⁰²⁾

Organisationsstruktur

Die Bundesarbeitsgemeinschaft hat keine parteipolitische Orientierung und verweist auf ihre Unabhängigkeit. Zum Mieterbund besteht indes eine sehr enge Beziehung.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe sieht ihre Aufgaben in

- der Einflussnahme auf Gesetzgebung durch politische Lobbyarbeit und die Initiierung von öffentlichkeitswirksamen Kampagnen,
- der Koordination von freien Trägern, Betroffeneninitiativen, Fachverbänden, Behörden usw.,
- der Bereitstellung von Dienstleistungen für ihre Mitglieder (Fachtagungen, Aus- und Fortbildung, Fachpublikationen) sowie
- der Forschung zum Thema Wohnungslosigkeit.

Positionen⁷

Für die BAG ist *Wohnungspolitik* auch immer Sozialpolitik. Deshalb wird z.B. eine „blinde“ Privatisierung von Wohnungsbeständen, die sich im unmittelbaren oder mittelbaren Besitz des Bundes oder der Länder befinden, von der BAG abgelehnt. Stattdessen fordert sie, dass Bund und Länder in der Wohnungsversorgung weiterhin selbst Verantwortung übernehmen sollen. Gleiches gilt für die Veräußerung von kommunalen Wohnungen, die in Krisensituationen am lokalen Wohnungsmarkt fehlen, weshalb die Kommunen dann teuer Wohnraum neu erstellen, ankaufen oder anmieten müssten.

Wie erwähnt pflegt die Wohnungslosenhilfe eine enge Beziehung zum Deutschen Mieterbund – nicht zuletzt deshalb, weil sie nicht die Ressourcen aufbringen kann, um einen vergleichbaren Apparat von Mitarbeitern zu beschäftigen. Ein vom DMB nicht abgedeckter, für die Wohnungslosenhilfe aber wichtiger Punkt im *Mietrecht* ist die Einschränkung von Rechten der Untermieter. Die Bundesarbeitsgemeinschaft schreibt dem Wohngeld eine preistreibende Wirkung zu, weswegen die WLH fordert, weiter in die Objektförderung zu investieren. Die Wohnungslosenhilfe kritisiert den Vorrang des *Eigenheims* vor der Förderung des Mietwohnungsbau mit dem Hinweis darauf, dass hier eine bestimmte Klientel bedient würde, und zwar in allen Bundesländern und unabhängig von der jeweiligen Regierungskoalition. Bei der Eigenheimzulage sei die öf-

202) Im Jahr 2002 wechselte neben der Geschäftsführung auch der Vorsitz, so dass der Verein in diesem Jahr „etwas gelähmt war“ (Specht-Kittler).

fentliche Debatte so lautstark, weil sich die Empfänger besser organisieren lassen als beim Wohngeld. Seien die Interessen bei der Eigenheimzulage „greifbar“, so wären sie beim Wohngeld zu unterschiedlich und diffus. Der *soziale Wohnungsbau* ist für die Wohnungslosenhilfe unverzichtbar. Er wird auch als städtebauliches Instrument gesehen, das in dieser Beziehung der Eigenheimzulage weit überlegen sei. Die Bundesarbeitsgemeinschaft weist allerdings auch darauf hin, dass die These, dauerhaftes Mietwohnen produziere soziale Sicherheit, eine „sozialdemokratische Lebenslüge“ sei.

4.19 Forschungsinstitute

4.19.1 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Nikolaos Georgakis)

Geschichte

Das DIW wurde im Jahr 1925 als „Institut für Konjunkturforschung“ gegründet, d.h. zur gleichen Zeit, als auch in Ländern wie Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika „national institutes“ für Wirtschaftsforschung entstanden. Das „Institut für Konjunkturforschung“ ist als selbstständiges Institut aus dem Statistischen Reichsamt „als eine Art Ausgliederung“ hervorgegangen. Seinen Sitz hat das Institut seit der Gründung in Berlin.

Organisationsstruktur

Mit einem Personalstand von 204 Beschäftigten (davon 112 Wissenschaftler) im Jahr 2003 sowie einer Reihe externer Forscher ist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) nach eigenen Angaben „das größte Wirtschaftsforschungsinstitut in Deutschland“ (DIW 2003a). Das DIW gehört der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. an und ist Mitglied in der Leibniz-Gemeinschaft, d.h. dass das DIW ein sog. „Blaue Liste“-Institut ist. Weil diese Institute Vorhaben im „gesamtstaatlichen Interesse betreiben“, tragen Bund und Länder ihre Grundfinanzierung.²⁰³⁾ Beim DIW ist es das Land Berlin, das zusammen mit dem Bund zu

203) Zur Leibniz-Gemeinschaft gehören rund 80 außeruniversitäre Forschungsinstitute und Serviceeinrichtungen. Die Institute der Leibniz-Gemeinschaft beschäftigen rund 12.500 Mitarbeiter und haben einen Gesamtetat von 950 Millionen Euro (vgl. DIW 2003a).

gleichen Teilen die Grundfinanzierung aufbringt. Hinzu kommen Drittmittel.²⁰⁴⁾ Der Gesamtetat des DIW für das Haushaltsjahr 2001 betrug 19,4 Millionen Euro (vgl. DIW 2003b).

Von seiner Organisationsform her fungiert das DIW heute als eingetragener Verein. Vereinsorgane sind die Mitgliederversammlung, das Kuratorium, der Vorstand und der Wissenschaftliche Beirat. Mit der Leitung des Instituts ist der Präsident beauftragt, dessen Arbeit von einem Vizepräsidenten und einem Geschäftsführer unterstützt werden soll.²⁰⁵⁾

Die Mitgliederversammlung ist das höchste Beschlussorgan des DIW. Aufgrund der Tatsache, dass nach der Vereinssatzung sowohl juristische, wie natürliche Personen Mitglied sein können, werden beim DIW u.a. der Bundespräsident, Vertreter aller großen politischen Parteien, mehrerer Bundesministerien und Bundesländer, die Deutsche Bundesbank sowie Vertreter der Gewerkschaften, der Deutschen Bahn und der Post als Mitglieder geführt. Laut Satzung „unterstützen die Mitglieder den Vereinszweck durch ihre Tätigkeit innerhalb und außerhalb des Vereins“²⁰⁶⁾, sind „zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet“²⁰⁷⁾ und stellen faktisch „zugleich auch die Liste der Auftragsgeber.“

Das DIW hat satzungsgemäß den Auftrag, die Politik des Bundes regelmäßig zu kommentieren und ihre Standpunkte einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Explizit werden in der Vereinssatzung folgende Ziele und Aufgaben für die Tätigkeit des Instituts festgeschrieben: „Das Institut dient ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen wissenschaftlichen Zwecken und hat die Aufgabe, die wirtschaftlichen Vorgänge des In- und Auslandes zu beobachten und zu erforschen“.

Das DIW ist in sieben Forschungsabteilungen untergliedert: (a) Konjunktur, (b) Weltwirtschaft, (c) Staat, (d) Informationsgesellschaft und Wettbewerb, (e) Innovation, (f) Industrie, Dienstleistung, Energie, Verkehr, Umwelt, (g) Längsschnittstudie Sozioökonomisches Panel. Darüber hinaus gibt es die Arbeitskreise Konjunkturpolitik und Sozialpolitik.

204) Des Weiteren wird die Forschungstätigkeit des DIW Berlin seit 1951 durch die „Vereinigung der Freunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V.“ (VdF) mittels zweckgebundener Spenden unterstützt. Die VdF ist ein Förderkreis aus nationalen und internationalen Unternehmen, „über den der Dialog zur Wirtschaft gepflegt und vertieft“ werden soll (vgl. DIW 2003a).

205) Vgl. DIW-Satzung vom 6. Dezember 1999 § 7. Seit Anfang 2000 leitet Klaus F. Zimmermann das DIW Berlin.

206) Vgl. DIW-Satzung vom 6. Dezember 1999 § 5 Abs. 2, 1. Satz.

207) Vgl. DIW-Satzung vom 6. Dezember 1999 § 5 Abs. 2, 2. Satz

Die Bereiche Wohnungspolitik und Bauwirtschaft werden beim DIW durch die Forschungsabteilung „Staat“ abgedeckt. Im Allgemeinen umfassen die Forschungsaktivitäten dieser Abteilung die öffentlichen Finanzen, die soziale Sicherung, die Bildung und eben die Wohnungspolitik. Diese wird beim DIW von Bernd Bartholmai wissenschaftlich betreut, der sich u.a. auf Fragen der Wohnungspolitik, Finanzierung und Förderung, Strukturanalysen der Bauwirtschaft und Analysen zum Vermögen und dessen Verteilung spezialisiert hat. Zu diesen Themen hat Bartholmai zahlreiche Publikationen verfasst und war leitend mit der Bearbeitung vieler Gutachten für Ministerien und Verbände betraut. Darüber hinaus wurde er als persönliches Mitglied in Kommissionen „zu speziellen politischen Fragestellungen und in wissenschaftliche Beiräte bei Landesministerien und Organisationen“ berufen (vgl. DIW 2003c).

4.19.2 „empirica“

(Nikolaos Georgakis)

Geschichte

„Empirica“ versteht sich als ein „unabhängiges wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Beratungsunternehmen“ (empirica 2003a). Das Unternehmen wurde 1990 in Bonn gegründet und nach der deutschen Wiedervereinigung durch ein zweites Büro in Berlin erweitert. Im Jahr 2003 beschäftigte „empirica“ 25 Mitarbeiter (empirica 2003a). Als Geschäftsführer fungiert Ulrich Pfeiffer zusammen mit Marie Krings-Heckemeier.

Organisationsstruktur

Zur Beschreibung der eigenen Unternehmensphilosophie werden bei „empirica“ die Attribute „Unabhängigkeit, Kreativität und Engagement“ angeführt (empirica 2003a). Vor diesem Selbstbild erarbeitet „empirica“ „individuell konzipierte Gutachten und Beratungspakete, wobei [...] Aufgabenstellung und Ziele unserer Auftraggeber immer auch kritisch hinterfragt werden.“²⁰⁸⁾ Beratung werde hierbei als eine „persönliche Dienstleistung“ aufgefasst (empirica 2003a).

208) Auf der Projektliste von empirica finden sich u.a. Analysen für die Bundesgeschäftsstelle der LBS (2002) „Immobilienbarometer“, für das Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung (2002), Analyse der Wettbewerbsbeiträge zum Bundeswettbewerb 'Stadtumbau Ost', für das BMVBW (1999) „Akzeptanzstudie 'Das kostengünstige und nutzungsfreundliche Einfamilien-Reihenhaus“ und für die Weltbank (1991) „Wohnungspolitik in Ostdeutschland“. Diese Analysen werden in der Regel von den Akteuren auf dem Politikfeld Wohnen mit un-

Als Auftraggeber werden vom Unternehmen u.a. Kommunen, Landes- und Bundesministerien (besonders das Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen), verschiedene Banken, Bausparkassen, Versicherungen sowie Bauträger und Immobilieninvestoren genannt (empirica 2003b).

Als Themenfelder nennt das Beratungsunternehmen u.a. Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik, Wirtschaftsforschung, Vermögensbildung, Altersvorsorge, das Programm „Soziale Stadt“ und überforderte Nachbarschaften, Regional- und Stadtentwicklung, sowie Wirtschaftspolitik und demographischer Wandel (empirica 2003a). Dabei arbeite „empirica“ „an der Schnittstelle von Forschung und Politik“, wobei „eine solide empirische Basis [...] das Fundament für eine zielgerichtete Beratung“ sei (empirica 2003a).

Auf dem Gebiet der Wohnungsmärkte und der Wohnungspolitik hat sich „empirica“ seit seiner Gründung mit zahlreichen Analysen profilieren können. Dazu gehören Auftragsarbeiten zu den Wohnungsmärkten in den verschiedenen Bundesländern sowie Analysen regionaler Märkte und einzelner Marktsegmente. Auffällig ist die Schwerpunktsetzung auf Themen der Wohneigentumsbildung, wobei sich die „empirica“-Analysen im Allgemeinen auf „die Wirksamkeit verschiedener wohnungspolitischer Instrumente sowie auf die Optimierung von Förderstrategien“ konzentrieren (empirica2003c). Des Weiteren verfasst das Beratungsunternehmen sogenannte „Trendanalysen“, in denen künftige Investitionstätigkeit und die Preisentwicklung prognostiziert werden. An der künftigen Preisentwicklung seien „vor allem Erwerber von großen Wohnungsbeständen interessiert“ (empirica 2003c).

Positionen

Beim *sozialen Wohnungsbau* vertritt „empirica“ einen unmissverständlichen Standpunkt: „Die Objektförderung ist tot, lasst uns das Subjekt fördern“. Das Problem bei diesem Instrument sei, dass der soziale Wohnungsbau über Preis- und Belegungsbindungen (Kostenmiete, Einkommensgrenzen) organisiert sei, die „rigide und schematisch angewandt“ würden. In den 1960er Jahre sei dies angebracht gewesen, da „jede Wohnung eine gute Wohnung war.“ Heute aber hätten sich die Wohnbedürfnisse differenziert und der über den sozialen Wohnungsbau geschaffene Wohnraum entspräche nicht Wohnbedürfnissen. Außerdem sei die „Kosten-Nutzen-Relation katastrophal“.

Auch bei der *Eigenheimzulage* ist die Position eindeutig: „Sofort abschaffen!“ Das Instrument habe nur eine geringe Auswirkung auf die Zahl der neu geschaffenen

terschiedlicher Bewertung zur Kenntnis genommen, während sie bei den überregionalen Medien, vor allem im Printbereich, auf eine weite Resonanz stoßen (vgl. empirica 2003a).

Eigenheime, wohl aber eine preistreibende Wirkung auf deren Herstellungskosten. Die über die Eigenheimzulage stimulierte Nachfrage gehe „zu 90% in den Preis und zu nur 10% in die Menge.“

Laut „empirica“ habe das *Mietrecht* „in Zeiten des Angebotsüberschusses“ eine untergeordnete Bedeutung. Weil es im Allgemeinen aber „unschädlich“ sei, könne es auch als „Politikruine in der Landschaft stehen“ bleiben. Gleichwohl spricht „empirica“ dem Mietrecht eine „allgemeine Schutzfunktion für die Mieter“ zu. Es sei wichtig, dass ein Hauseigentümer nicht willkürlich („wie zu Großvaters Zeiten“) kündigen könne. Die letzte Mietrechtsnovelle habe zu „steigender Komplexität beim Kündigungsschutz“, worauf Vermieter mit Mietererhöhungen reagieren würden, wenn diese durchsetzbar sind. Ein „Investitionshemmnis“ sei das Mietrecht aber nicht. Die Renditen seien „heute nicht schlechter als 1972“. Dies sei „empirisch erwiesen“.

Beim *Wohngeld* nimmt „empirica“ insofern eine Außenseiterposition ein, als es als einziger Akteur die Abschaffung dieses Instruments bis zum Jahr 2015 fordert. Die durch eine Streichung des Wohngeldes eingesparten Mittel sollten zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte oder „für wichtigere Dinge“ verwendet werden. Das Wohngeld entfalte zwar eine „positive Wirkung“, mache auf einen weitestgehend entspannten Wohnungsmarkt aber keinen Sinn – „vor allem nicht im Osten.“ Ohnehin sei das Wohngeld „im Vollzug zu teuer.“ Ballungszentren wie München, die auch weiterhin Engpässe auf dem Wohnungsmarkt haben werden, sollten ein „lokales Wohngeld“ zahlen.

Während nach „empirica“ das Wohngeld und die übrigen Instrumente zunehmend an Bedeutung verlieren, werde das Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt* in Zukunft ein „Riesenthema“ sein, weil sich auf „lockeren Wohnungsmärkten“ Segregationsprozesse noch weiter verschärfen werden. In Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf müssten Bund und Länder ihre „gesamten Aktivitäten bündeln und auf gemeinsame Ziele ausrichten“. Ferner käme es darauf an, „soziales Kapital“ in den betreffenden Gebieten zu aktivieren und zu fördern. Für sinnvoll wird es schließlich gehalten, wenn sich der Bund beim Programm „Soziale Stadt“ darauf beschränken würde, nach einem bestimmten Verteilerschlüssel Mittel an die Kommunen zu verteilen, „die diese dann nach Problemlage und ihren eigenen Entscheidungen für Wohnungs- und Stadtentwicklungsbelange einsetzen“ können sollten.

4.4.1 Institut für Wohnen und Umwelt

(Björn Egner)

Geschichte und Organisationsstruktur

Das 1971 von Land Hessen und der Stadt Darmstadt gegründete Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) soll nach §2 des Gesellschaftsvertrages „durch Grundlagenforschung [...] die gegenwärtigen Formen des Wohnens [...] kritisch untersuchen und insbesondere auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse der sozial schwächeren Schichten hinwirken. Es soll außerdem die Möglichkeiten einer sparsamen und rationellen, umwelt- und sozialverträglichen Nutzung von Energie untersuchen“ (IWU 1971: 1). Das IWU ist in Form einer GmbH organisiert. Die Gesellschafter sind die Stadt Darmstadt und das Land Hessen. Das Land Hessen fördert das Institut durch jährliche „institutionelle Zuwendungen“ (IWU 2003a: 1). Am IWU arbeiten ca. 50 Mitarbeiter, darunter 24 Wissenschaftler (vgl. IWU 2003a: 2). Die Adressaten des IWU sind das Land Hessen, die Stadt Darmstadt sowie andere Kommunen und „Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung auf Bundesebene [und] in anderen Bundesländern“ (IWU 2003a: 1). So erstellte das Institut Untersuchungen über die Effizienz der wohnungspolitischen Instrumente im Auftrag der Bundesregierung. Das IWU arbeitet regelmäßig in Expertenkommissionen mit (zuletzt in der „Expertenkommission Wohnungspolitik“) und hat u.a. ein Rechenmodell für die fiskalischen Auswirkungen von Modifikationen am *Wohngehd* entwickelt. Die Arbeitsschwerpunkte des Instituts sind Wohnungsmarkt, -versorgung, -politik, -bau, Wohnformen sowie Umwelt und Energie (IWU 2003b: 1).

Positionen

Das IWU übt seinen Einfluss im Wesentlichen über die Ergebnisse seiner Untersuchungen und Forschungsprojekte aus. Dabei hält sich das IWU zugute, dass mit seiner Unterstützung der auf wissenschaftlicher Grundlage basierende Mietspiegel Eingang in das *Mietrecht* gefunden hat und als erstes Kriterium für die Ermittlung der „ortsüblichen Vergleichsmiete“ festgeschrieben wurde. Durch die Mitwirkung an der „Expertenkommission Wohnungspolitik“ hat das IWU (was auch vom Institut für sich reklamiert wird) an den jüngsten Veränderungen der Wohnungspolitik maßgeblich mitgewirkt.

Laut IWU verliert der *soziale Wohnungsbau* seit 1989 ständig an Bedeutung. In Zeiten des Wohnungsmangels führte die Vergabep Praxis von öffentlichen Mitteln und das Konzept des sozialen Wohnungsbaus laut IWU dazu, dass sich die beteiligten Unternehmen nicht marktwirtschaftlich verhalten mussten.

Die neuen wohnungspolitischen Programme *Soziale Stadt* und *Stadtumbau Ost* werden vom Institut als „Politik ohne Geld“ bezeichnet. Sinn der Programme sei es, „auf die Ressource Koordination zu setzen“, die nichts oder nur wenig kostet. Allerdings müsse die Evaluierung der Einzelmaßnahmen gewährleistet sein, da nur so sichergestellt werden könne, dass diese auch funktionierten.

4.19.3 Institut für Wirtschaft und Gesellschaft

(Björn Egner)

Geschichte

Das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG), dessen Träger ein gemeinnütziger Verein ist, wurde 1977 gegründet (IWG 2003a). Mitglieder des Trägers sind Privatpersonen, Vereine, Verbände und Unternehmen. Vorstand des Instituts sind die beiden Gründer Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel. Der dreizehnköpfige Beirat des Vereins begleitet die Arbeit des Vorstandes und des gesamten Instituts. Das Institut finanziert sich (neben Leistungen des Trägervereins) über öffentliche und private Forschungsaufträge.

Organisationsstruktur

Den Kernbereich der Forschungstätigkeit bildet die Erstellung von langfristigen Analysen und Handlungsvorschlägen, was mit einer Schwerpunktsetzung auf Politikberatung und -begleitung verbunden wird (vgl. IGW 2003b). Die Ausrichtung des Instituts auf die strategische Analyse und frühzeitige Problemerkennung einerseits und die Kommentierung und Begleitung des politischen Tagesgeschäfts andererseits kann als kennzeichnend für die Arbeitsweise und die Vielfalt der Untersuchungsgegenstände des IWG angesehen werden.

Positionen

Die angespannte Lage in den öffentlichen Haushalten wird in den nächsten Jahren nach Einschätzung des IWG einen permanenten, wahrscheinlich noch wachsenden Spardruck erzeugen, der sich auf die Instrumente der Wohnungspolitik insgesamt auswirken wird, da Gesamtausgaben für wohnungspolitische Maßnahmen in Höhe von rund 20 Mrd. Euro jährlich nicht zu halten seien. Die Auseinandersetzung um die *Eigenheimzulage* gebe dazu nur einen „Vorgeschmack“. Die Novellierung des *Mietrechts*, gemeinsam mit der immer weiter fortschreitenden Verkomplizierung des Baurechts, wird vom Institut als problematisch eingestuft, da sie die Profitabilität des Wohnungsbaus einschränkten. Dagegen wird die Novellierung des *Wohngehalts* begrüßt, da

dieses den Freiheitsgrad des Empfängers erweitert, sich mit dem präferierten Wohnraum zu versorgen. Außerdem sei das Instrument zielgenau, weil es diejenigen erreiche, bei denen ein Bedarf zu unterstellen sei. Das *Programm Soziale Stadt* und der *Stadtumbau Ost* werden vom IWG prinzipiell begrüßt. Das Institut weist allerdings darauf hin, dass diese Programme mit verhältnismäßig wenig Mitteln ausgestattet sind und die Einzelprojekte zum Teil daran scheitern, dass die Kommunen die nötigen Komplementärmittel nicht bereitstellen können.

4.19.4 Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft (Nikolaos Georgakis)

Geschichte

Das Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft (INWO) wurde im Jahr 1950 „auf Initiative des damaligen Dekans der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, Prof. Dr. Hans Carl Nipperdey,“ gegründet (INWO 2003b). Zielgedanke war es nach Eigenauskunft des Instituts, „eine Institution zu schaffen, um die Fragen des Wohnungswesens wissenschaftlich zu analysieren und zugleich die Bereiche Wohnungswirtschaft und Wohnungsrecht in Lehre und Forschung an der Universität zu Köln zu verstärken“ (INWO 2003b).

Organisationsstruktur

Bis heute ist das Institut in die Strukturen der Kölner Universität institutionell, räumlich und inhaltlich eingebunden. So werden Studierenden der dortigen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät vom Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft Veranstaltungen zur immobilienwirtschaftlichen Spezialisierung ihres Studiums angeboten, in denen volkswirtschaftliche, betriebswissenschaftliche, juristische und historische Grundlagen der Wohnungswirtschaft vermittelt werden sollen. Das Institut betreut Studierende und Studienabsolventen auch bei Diplomarbeiten oder Dissertationen zu wohnungsrechtlichen und wohnungswirtschaftlichen Themen.

Zu den Themengebieten in Forschung und Lehre gehören u.a. der Bodenmarkt, das Mietrecht, steuerliche Fragen, die Wohnungsfinanzierung, das Immobilienmanagement, die Wohnungsbauförderung und wohnungspolitische Konzepte. Neben den Aktivitäten in Forschung und Lehre versucht das Institut den „Gedankenaustausch zwischen Wissenschaftlern und Praktikern“ zu fördern (INWO 2003b).

Rechtlicher und finanzieller Träger des Instituts ist die gemeinnützige „Gesellschaft für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft Köln e.V.“²⁰⁹⁾ Mitglieder der Gesellschaft können nach §4 der Satzung „an der Wohnungswirtschaft und dem Immobilienbereich interessierte juristische und natürliche Personen werden“. Organe der Gesellschaft sind nach §6 der Satzung die Mitgliederversammlung, der Vorstand und der Geschäftsführende Vorstand.²¹⁰⁾

Positionen

Das IWW nimmt eine strikte Position bei der Eigenheimzulage ein: „Es ist nicht die Aufgabe des Staates, den Erwerb von privaten Wohneigentum zu fördern.“ Vor diesem Hintergrund, wird die Funktionsweise der *Eigenheimzulage* zugespitzt als eine „Eigentumsförderung durch Enteignung“ beschrieben. Der Staat würden mit diesem Instrument „auf Kosten vieler [Steuerzahler] die Vermögensbildung weniger“ betreiben. Die Eigenheimzulage sei in erster Linie ein „Instrument zur privaten Vermögensbildung“ und kein wohnungspolitisches Instrument. Es gelte daher die Eigenheimzulage über einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren „komplett abzuschaffen“ Ferner kritisiert das IWW die negativen Externalitäten der Eigenheimzulage, wie etwa eine preistreibende Wirkung und Mitnahmeeffekte.

Das IWW tritt für die Beibehaltung des *Wohngelds* ein. Es sei nicht nur „treffsicher“, sondern auch „eines der wenigen noch sinnvollen Instrumente der Wohnungspolitik überhaupt“. Langfristig sieht das IWW das Wohngeld in seiner Wirkung, nicht aber in seinem Bestand gefährdet, da die notwendigen Indikatoren für regelmäßige Anpassungszyklen fehlten. Die Erfahrung zeige: „Wenn die Politik andere Sorgen hat, wird so etwas [die Anpassung des Wohngeldes an die Einkommens- und Kostenentwicklung; d. Verf.] gerne beiseite geschoben.“ Eine Indexierung stellt für das IWW eine Alternative zu (zweijährlichen) Gesetzesnovellierungen dar, auch wenn dies „der Politik den Gestaltungsspielraum, vor allem finanziellen Spielraum“ nehme. Als dringend erforderlich wird beim Wohngeld auf eine „Effektivitätssteigerung der Verwaltung“ verwiesen, weshalb das IWW ein „Kombimodell von Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Wohngeld“ für

209) Als Institutsdirektoren fungieren Johann Eekhoff, Klaus Mackscheidt (geschäftsführende Direktoren), Karl Heinrich Friauf, Hans Hämmerlein, Ingo Mittenzwei und Heinz Mohren (Stand September 2003, vgl. INWO 2003b).

210) Als Vorstand werden Joachim Schnurr (Vorsitzender) sowie Johann Eekhoff und Franz-Georg Rips (stellvertretende Vorsitzende) geführt (Stand 01. Januar 2002, vgl. INWO 2003a: Anh. S. 2).

notwendig hält. Diese Forderung geht indes in Richtung eines „Bürgergeldes“ und ausdrücklich nicht in die einer „Grundsicherung“.

Das IWW tritt auch für eine stärkere Regionalisierung des Wohngelds ein. „Hochpreisregionen produzieren Sozialkosten“, und diese müssten innerhalb der Region umverteilt werden – und zwar „vom ‚Speckgürtel‘ in die Problemquartiere“.

Das Konzept des *sozialen Wohnungsbaus* hält das IWW für gescheitert, es habe sich aber „für Extremfälle bewährt.“ Eine Marktregulierung über den sozialen Wohnungsbau betreiben zu wollen, sei nicht möglich. Mit diesem Instrument würden „falsche Preissignale gegeben“, die „verheerende Folgen“ hätten. Die Neuausrichtungen des sozialen Wohnungsbaus durch das *Wohnraumförderungsgesetz* seien „reiner Unfug“, weil sie „vom Markt nicht angenommen“ würden.

Die letzte Novellierung des *Mietrechts* wird „langfristig als Investitionshemmnis“ eingestuft. Auch für den Mieter würden sich die Änderungen nicht positiv auswirken, weil z.B. die geänderten Kündigungsfristen dazu führen, „dass Wohnungen wegen schlechter Erfahrungen der Vermieter einfach leer stehen bleiben und Wohnungssuchende aus bestimmten Gruppen gar keine Wohnungen mehr finden. Außerdem werden die Mietverträge nun so gestaltet, dass der Vermieter ein Maximum herausholen kann; Kulanzverabredungen oder ausgeglichene Mietverträge werden wegen der Einengung des Vermieters immer mehr zurückgedrängt.“ Ohnehin sei der Mietmarkt „völlig überreguliert“. Lediglich auf dem Arbeitsmarkt sei „das noch schlimmer“. Letztlich läuft die Argumentation des IWW auf eine Infragestellung des Mietrechts hinaus: „Wozu braucht man ein Wohnraumkündigungsschutzgesetz? Im BGB stehen doch Kündigungsfristen, diese reichen völlig aus.“

Beim Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt* fordert das IWW eine stärkere Fokussierung auf Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf in Ostdeutschland. Im Prinzip trage dieses Programm aber nicht zur Lösung der Probleme vor Ort bei, sondern nur zu einer Problemverschiebung von einem „sozialen Brennpunkt“ in einen anderen.

5. Akteursnetzwerke im Politikfeld Wohnen (Björn Egner)

Im letzten Kapitel wurde auf Positionen wohnungspolitischer Akteure sowie deren organisationsinterne Strukturen eingegangen. Diese sind zweifellos bedeutsam, um politische Prozesse verstehen zu können. Für politische Prozesse sowie die sich in ihnen vollziehende Durchsetzung bestimmter Positionen sind jedoch nicht zuletzt Beziehungen zwischen Akteuren entscheidend. Die Inter-Organisationsbeziehungen im Politikfeld Wohnen sollen durch eine empirische Netzwerkanalyse ermittelt und untersucht werden. Diese Analyse geht von folgenden Fragen aus:

- Wer wird von den einzelnen Akteuren für wohnungspolitische Entscheidungen der 14. und der laufenden 15. Legislaturperiode als relevant erachtet?²¹¹⁾
- Mit wem nehmen die einzelnen Akteure Kontakt auf, um an Informationen über (anstehende) wohnungspolitische Entscheidungen zu gelangen?
- Mit wem arbeiten die einzelnen Akteure zusammen, um auf wohnungspolitische Entscheidungen Einfluss zu nehmen?

Ziel dieser Untersuchung von Akteursbeziehungen war es, Entscheidungszentren und die Einbindung der einzelnen Akteure in sie bzw. ihre Distanz von ihnen zu ermitteln sowie die Art der Beziehungen zwischen den Akteuren herauszuarbeiten.

Die für diese Untersuchung erforderlichen Informationen wurden im Rahmen von Interviews mit den relevanten Akteuren in standardisierter Form erfasst.²¹²⁾

Bevor auf Ergebnisse der Netzwerkanalyse eingegangen wird (im Abschnitt 5.4), sollen zunächst die mit diesem Untersuchungsschritt zusammenhängenden methodischen Fragestellungen aufgeworfen und geklärt werden.

211) Dabei bleiben die vorangegangenen Legislaturperioden mit den christlich-liberalen Bundesregierungen unberücksichtigt. Die folgenden Ergebnisse der Netzwerkanalyse sind daher nicht zeitlich verallgemeinerbar, sondern stellen eine „Momentaufnahme“ der Akteursbeziehungen dar.

212) Dabei haben alle ausgewählten Akteure – mit Ausnahme des Bundesministeriums der Finanzen – in den Interviews Auskunft über ihre Beziehungen zu den anderen Akteuren gegeben.

5.1 Netzwerkanalyse als Methode

Die Netzwerkanalyse „repräsentiert eine eigenständige Forschungsperspektive in den Sozialwissenschaften“ (Schubert u. a. 2001: 37). Sie ist eine Methode zur empirischen Feststellung der Beziehungen zwischen Akteuren (vgl. Pappi 1993). Dabei wird angenommen, dass ein Akteur sich ausschließlich durch sein Verhältnis zu anderen Akteuren definiert.²¹³⁾ Die Methode bietet die Möglichkeit, die Beziehungen der Akteure zueinander nach bestimmten Regeln zu erfassen und auszuwerten und beruht auf der „grundlegende[n] Annahme des Konzeptes sozialer Netzwerke [von der] Wechselwirkung zwischen Individuum und ‚seiner‘ sozialen Umwelt“ (Pfenning 1995: 4). Aus der Analyse des Netzwerks als Gebilde von Akteuren und deren Beziehungen lassen sich Rückschlüsse auf die Entscheidungsstrukturen und die Positionen der beteiligten Akteure ziehen. Untersucht wird also „der einzelne handelnde Akteur und dessen Einbettung in soziale Handlungsfelder“ (Pfenning 1995: 5); das Handlungsfeld ist hier die deutsche Wohnungspolitik.

Bis zu Beginn der 1980er Jahre arbeiteten die Sozialwissenschaften größtenteils attributiv, d.h. auf Basis von Erhebungen bestimmter Eigenschaften von Akteuren. Die Netzwerkanalyse beruht im Gegensatz zu der auf die Analyse von Attributen ausgerichteten Sozialwissenschaft auf der Erhebung von Beziehungen bzw. relationalen Daten über die Elemente des Netzwerks.²¹⁴⁾ Attributiv arbeitende Sozialforscher werden mit Biologen verglichen, die „ihre Versuchstiere durch den Fleischwolf drehen, um hinterher jede hundertste Zelle im Mikroskop zu betrachten“.²¹⁵⁾ Die für die Netzwerkanalyse benötigten relationalen Daten werden entweder durch Erfassung von vorhandenen Beziehungen zwischen Akteuren oder auf Grundlage von subjektiven Aussagen der Akteure über andere Mitglieder des Netzwerks und/oder sich selbst erhoben.

213) „The total role of an individual in a social system has often been described as consisting of sets of relations of various types linking this person as ego to sets of others“ (Lorrain/White 1971: 50).

214) „Relational measures capture emergent properties of social systems that cannot be measured by simply aggregating the attributes of individual members“ (Knoke/Kuklinski 1982: 11).

215) „Anatomy and physiology get lost, structure and function disappear, and one is left with cellbiology“ (Barton 1968: 1).

Um die durch die Befragung der Akteure gewonnenen Daten zu analysieren, wird auf die Graphentheorie aus der Informatik zurückgegriffen.²¹⁶⁾ Sie „beschränkt sich darauf, zwei [...] Mengen anzugeben, die *Ecken-* und *Kantenmenge*, und die Inzidenzbeziehungen von Ecken und Kanten durch eine *Abbildung* zu beschreiben“ (Reinhardt/Soeder 1981: 251; Hervorhebungen im Original).²¹⁷⁾

5.2 Ablauf der Analyse und Befragungsmethode

Die Netzwerkanalyse besteht aus mehreren Teilschritten, die in den folgenden Abschnitten ausgeführt werden. Zuerst muss eine Netzwerkeingrenzung (Abschnitt 5.3) vorgenommen werden, die darüber entscheidet, welche Personen als an der Entscheidung beteiligte Akteure gelten und welche nicht. Erst dann wird die eigentliche Befragung durchgeführt. Die Auswertung der erhobenen Daten wird nach bestimmten Kennzahlen von Netzwerken durch mathematische Verfahren vorgenommen (siehe Abschnitt 5.4).

Um die Übersichtlichkeit bei der Analyse zu gewährleisten, erhält jeder Akteur einen „Code“, eine Abkürzung, die in der gesamten Untersuchung stellvertretend für ihn verwendet wird. Die Codes werden bei der Erstellung der Akteursliste in Tabelle 12 und Tabelle 13 eingeführt.

Die grundsätzlich bei der Konzeption der vorliegenden Netzwerkanalyse zu entscheidende Frage war, wie die Befragung der Akteure durchgeführt werden sollte. Die Verfasser entschieden sich für eine qualitative Befragung, da beide Kernfragen der Netzwerkanalyse auch die anderen Interviewbereiche berühren - Fragen zu den Akteursbeziehungen schließen auch immer sowohl die Reflexion des eigenen Standpunktes als auch die grundsätzliche Auffassung über andere Akteure ein.²¹⁸⁾

Insgesamt wurden drei Netzwerkfragen konzipiert. Zuerst sollten die Interviewpartner die ihnen vorgelegte Liste von Akteuren in zwei Gruppen einteilen, nämlich jene Akteure mit geringem und solche mit hohem Einfluss auf die Wohnungspolitik. Die Frage lautete deshalb:

216) Ursprünglich ist die Graphentheorie ein Teilbereich der Mathematik, der zur „Untersuchung topologischer Probleme“ verwendet wurde (Reinhardt/Soeder 1987: 251).

217) Scott formuliert etwas weniger mathematisch, dass „the concepts of graph theory [...] are used to describe the pattern of connections among points“ (Scott 1991: 68). Eine genauere Beschreibungen der grundlegenden Beziehungstypen zwischen Akteuren findet sich im Anhang.

218) Eine detaillierte Darstellung der Interviewphasen findet sich im Anhang (S.272).

„Welche der hier aufgeführten Akteure sind ihres Erachtens wichtige Akteure auf dem Feld der deutschen Wohnungspolitik?“

Basierend auf den Antworten der Akteure auf diese Frage soll in der Auswertung versucht werden, eine „Rangliste“ der beteiligten Akteure nach ihrer Wichtigkeit für das Politikfeld zu erstellen.

Die zweite Frage diene der Identifizierung von Kooperation unter den Akteuren. Sie soll ermitteln, ob die Akteure Informationstausch betreiben. Informationstausch wird dabei als niedrigschwellige Kooperation begriffen, die gegeben ist, wenn die Akteure sich z.B. gegenseitig Arbeitsmaterial, Gutachten usw. zur Verfügung stellen oder sie Gesprächskontakt aufnehmen (können), um an Hintergrundinformationen laufender oder anstehender Entscheidungsprozesse zu gelangen. Die Frage lautet:

„Mit welchen dieser Akteure tauschen Sie Informationen?“

Die dritte und letzte Netzwerkfrage bezog sich auf intensive Zusammenarbeit zwischen Akteuren. Dies ist sowohl als Kontrolle zur vorangegangenen Frage zu verstehen, zielt primär aber darauf, Koalitionen der wichtigsten Akteure zu identifizieren.

„Mit welchen Akteuren arbeiten Sie über den bloßen Informationstausch hinaus zusammen?“

Um intensive Zusammenarbeit festzustellen, bedarf es hierfür mehr als nur Informationstausch. Diese „intensive Zusammenarbeit“ ist gegeben bei gemeinsamen Presseerklärungen, institutionalisierten Gesprächsrunden, gemeinsamen Kampagnen etc.

Hervorzuheben ist, dass es sich um drei verschiedene Fragen zu Akteursbeziehungen handelt und sich deshalb auch drei Antworttabellen (d.h. Grundmatrizen) ergeben. Dies bedeutet, streng methodisch gesehen, dass drei Netzwerke untersucht werden. Da die teilnehmenden Akteure jedoch in allen drei Fällen deckungsgleich sind, wird nur von einem Netzwerk gesprochen.

5.3 Eingrenzen des Netzwerks

Bevor eine Netzwerkanalyse stattfinden kann, ist eine Eingrenzung des Netzwerks erforderlich. Dies stellt das „zentrale Problem in der Analyse von Gesamtnetzwerken“ dar (Jansen 1999: 65). Die Frage ist, welche Akteure zu dem zu untersuchenden Netzwerk zählen und welche für die Untersuchung irrelevant sind. Für die Eingrenzung des Netzwerks sind zwei Varianten möglich:²¹⁹⁾

- Die *nominalistische* Variante, bei der die Eingrenzung des Kreises der zu Befragenden nach bestimmten Merkmalen, wie die formelle Zugehörigkeit zu einer Gruppe, institutionalisierte Zuständigkeiten im Rahmen der Entstehung und/oder Umsetzung einer Rechtsnorm usw., vorgenommen wird (Jansen 1999: 67) sowie
- die *realistische* Variante, bei der das Netzwerk aufgrund der Perzeptionen der Akteure selbst, also durch subjektive Nennung definiert wird.²²⁰⁾

Zur Eingrenzung des Netzwerks im vorliegenden Fall wurden die nominalistische und die realistische Variante kombiniert und folgende Strategie angewandt: Im ersten Schritt wurde eine Liste von mutmaßlich im Politikfeld agierenden Akteuren erstellt („Ursprungsliste“). Diese Liste bezog sich – der nominalistischen Variante der Netzwerkeingrenzung folgend – auf den Kreis derer, die zu Anhörungen des Wohnungsausschusses des 14. Deutschen Bundestags (Zeitraum 1998-2002) eingeladen waren. Das Faktum der Einladung zu einer parlamentarischen Anhörung galt dabei als Indiz für politische Relevanz. Im zweiten Schritt wurden vier Akteure ausgewählt, die zu den „Informanten und Experten“ (Jansen 1999: 67) im Politikfeld zählen, nämlich

- Herr Hartwig Lüers, bis 2003 Leiter der Abteilung Wohnen im zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMV),
- Herr Lutz Freitag, Präsident des Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) e.V.,
- Herr Peter Rohland, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Volksheimstättenwerk e.V. sowie

219) Eine Darlegung der Vor- und Nachteile der beiden Methoden unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität findet sich im Anhang (siehe S. 274).

220) Im Mittelpunkt stehen die „presumed subjective perceptions of system actors themselves, defining the boundaries of a social entity as the limits that are consciously experienced by all or most of the members“ (Knoke/Kuklinski 1982: 22).

- Herr Johann Eekhoff, Professor am Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft der Universität zu Köln.

Diese Akteure wurden unabhängig voneinander darüber befragt, welche Akteure nach ihrer Einschätzung in Hinblick auf das Politikfeld Wohnen relevante Akteure sind. Dies dient einerseits dazu, bisher nicht im Blickfeld befindliche Akteure zu ermitteln, andererseits dazu, die Namen auf der Ursprungsliste zu validieren.

Die Ursprungsliste – d.h. die an der Anhörung des Bundestagsausschusses beteiligten Akteure – enthielt 24 Nennungen (Tabelle 12).²²¹⁾

221) Die Reihenfolge basiert auf der Reihenfolge der Expertenanhörung im erwähnten Bundestagsausschuss und ist insofern willkürlich.

Tabelle 12 - Ursprungsliste der Akteure

lfd. Nr.	Name	Code ²²²⁾
1	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	BMV
2	Deutscher Städtetag	DST
3	Deutscher Mieterbund e.V.	DMB
4	GdW – Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.	GdW
5	Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. - Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung	VHW
6	Wohnbund e.V.	WBD
7	Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.	HUG
8	Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.	BFW
9	empirica GmbH	EMP
10	Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V.	IWG
11	Institut für Wohnen und Umwelt GmbH	IWU
12	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.	DIW
13	Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft der Universität zu Köln	IWW
14	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.	DVB
15	Verband der privaten Bausparkassen e.V.	SPK
16	Verband deutscher Hypothekendarlehenbanken e.V.	VDH
17	Bundesarchitektenkammer e.V.	BAK
18	Hauptverband der deutschen Bauindustrie e.V.	BIN
19	Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen im Deutschen Sparkassen- und Giroverband e.V.	LBS
20	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt	IGB
21	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.	WHLH
22	Katholischer Siedlungsdienst e.V.	KSD
23	Zentralverband des deutschen Baugewerbes	ZDB
24	Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V.	BDB

(eigene Zusammenstellung)

Da jeder Akteur mindestens von einem Experten als zum Politikfeld zugehörig genannt wurde, galt die Liste als validiert. Außerdem wurden als Folge der Expertengespräche weitere elf Akteure zur Liste hinzugefügt. Die Anzahl der zu befragenden Akteure betrug damit 35 (Tabelle 13).

222) Diese Codes werden nur für die Netzwerkanalyse verwendet. Da die verwendete Software nur maximal dreistellige Codes zulässt, mussten teilweise von den offiziellen Akronymen abweichende Bezeichnungen verwendet werden.

Tabelle 13 - Zusätzliche Akteure

lfd. Nr.	Name	Code ²²³⁾
25	Bundesland Bayern	BAY
26	Bundesland Nordrhein-Westfalen	NRW
27	Bundesland Brandenburg	BRA
28	Bundesministerium der Finanzen	BMF
29	Bundesministerium der Justiz	BMJ
30	Wolfgang Spanier, wohnungspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion	SPD
31	Dietmar Kansy, wohnungspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	CDU
32	Michael Goldmann, wohnungspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion	FDP
33	Franziska Eichstädt-Bohlig, wohnungspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen	GRU
34	Christine Ostrowski, wohnungspolitische Sprecherin der PDS-Bundestagsfraktion	PDS
35	Arbeitskreis Wohnungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung	FES

(eigene Zusammenstellung)

5.4 Auswertung der gewonnenen Daten

Die Graphentheorie bietet die Möglichkeit, über informatische Algorithmen bestimmte Kennzahlen eines Netzwerks und seiner Akteure zu errechnen und zu interpretieren. Dabei stützen sich die Berechnungen ausschließlich auf die in den Interviews ermittelten Knoten (Akteure) und Kanten (Beziehungen). In diesem Abschnitt werden zunächst die Grundmatrix des Netzwerks sowie graphische Darstellungen des Netzwerks vorgestellt. Danach folgen verschiedene Berechnungen zur Dichte des Netzwerks. Im Anschluss werden die zentralen Akteure des Netzwerks ermittelt, und zwar zuerst mittels der *In-Degrees*. Danach schließen sich weitere Zentralitätsanalysen (*Betweenness* und *Closeness*) sowie Cliques- und Strukturäquivalenzanalysen an.

223) Diese Codes werden nur für die Netzwerkanalyse verwendet. Da die verwendete Software nur maximal dreistellige Codes zulässt, mussten teilweise von den offiziellen Akronymen abweichende Bezeichnungen verwendet werden.

5.4.1 Datengrundlage

Die gewonnenen Daten lassen sich in drei zweidimensionalen Matrizen zusammenfassen, die die Grundlage für die weiteren Berechnungen darstellen.

- Die Grundmatrix „wichtige Akteure“ stellt die Ergebnisse der ersten Netzwerkfrage („Welche der hier aufgeführten Akteure sind ihres Erachtens wichtige Akteure auf dem Feld der deutschen Wohnungspolitik?“) dar.²²⁴⁾
- Die Grundmatrix „Informationstausch“ spiegelt die Ergebnisse der zweiten Netzwerkfrage („Mit welchen dieser Akteure tauschen Sie Informationen?“) wider.²²⁵⁾
- Die Grundmatrix „enge Kooperation“ schließlich enthält die Ergebnisse der dritten Netzwerkfrage („Mit welchen Akteuren arbeiten Sie über den bloßen Informationsaustausch hinaus zusammen?“).²²⁶⁾

5.4.2 Graphische Darstellung der Ausgangsdaten

Um einen besseren Überblick über das Netzwerk zu gewinnen, ist es möglich, die Grundmatrizen graphisch darzustellen. Dabei steht jeweils ein Kreis stellvertretend für einen Akteur, die Verbindungen zwischen den Akteuren werden durch Linien dargestellt. Als erste Ergebnisse bei der Betrachtung des Netzwerks „wichtige Akteure“ können festgehalten werden (Abbildung 4).²²⁷⁾

- Das Zentrum des Netzwerks besteht aus elf Akteuren: Dem zuständigen Fachministerium (BMV), den Mieter- und Vermieterorganisationen (DMB, HUG), den zwei Spitzenverbänden der Wohnungswirtschaft (GdW, BFW), Vertretern der Sozialdemokratie (SPD, FES), Verbänden der Kreditwirtschaft (VdH, SPK) sowie dem Wohnbund und dem Deutschen Städtetag.

224) Dabei ist zu beachten, dass die Diagonale durchaus „1“-Werte enthalten kann, da reflexive Angaben möglich sind.

225) Dabei ist zu beachten, dass die Diagonale keine Werte enthalten kann, da reflexive Angaben nicht möglich sind.

226) Auch hier kann die Diagonale keine Werte enthalten, da reflexive Angaben nicht möglich sind.

227) Eine Erläuterung zu graphischen Darstellungsverfahren und ihren Grundlagen findet sich im Anhang (siehe S. 275).

- Vierzehn Akteure gruppieren sich um das Zentrum herum. Es handelt sich hierbei um drei Verbände des Bausektors (Industriegewerkschaft BAU, Hauptverband der Bauindustrie, Zentralverband des Baugewerbes), zwei Parteisprecher (GRU, CDU), zwei weitere Ministerien (Finanzen und Justiz), zwei Länder (Nordrhein-Westfalen, Brandenburg) sowie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, die Wohnungslosenhilfe, den Deutschen Verband, die Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen sowie den Katholischen Siedlungsdienst.
- Zehn Akteure liegen in deutlicher Entfernung zum Zentrum. Darunter sind sowohl zwei weitere Parteisprecher (FDP, PDS), vier Forschungsinstitute (Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft, das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, das Institut Wohnen und Umwelt, „empirica“) sowie die Bundesarchitektenkammer, der Baustoff-Fachhandel, das Bundesland Bayern und das Volksheimstättenwerk.

Als erste Ergebnisse der Betrachtung des Netzwerks „Informationstausch“ können festgehalten werden (Abbildung 5):

- Den Kern des Netzwerks bilden fünfzehn Akteure: Das Fachministerium (BMV), vier der fünf Parteisprecher und der Arbeitskreis der Ebert-Stiftung (SPD, CDU, GRU, PDS, FES), die Wohnungswirtschaft (GdW, Volksheimstättenwerk, Bundesverband freier Wohnungsunternehmen), zwei Verbände der Kreditwirtschaft (LBS, SPK) sowie der Deutsche Städtetag, der Deutsche Mieterbund, der Hauptverband der Bauindustrie sowie der Deutsche Verband.
- Eine mittlere Entfernung zum Zentrum besitzen acht Akteure: Vier Forschungsinstitute (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, das Institut Wohnen und Umwelt, das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, das Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft), zwei Länder (Nordrhein-Westfalen und Brandenburg), der Katholische Siedlungsdienst sowie der Zentralverband Haus & Grund.
- Zwölf Akteure besitzen allenfalls peripheren Status: Drei Verbände des Bausektors (Industriegewerkschaft BAU, Zentralverband des Baugewerbes, Bundesverband des Baustoff-Fachhandels), zwei Bundesministerien (BMF, BMJ) sowie die Wohnungslosenhilfe, „empirica“, der Verband der Hypothekenbanken, die Bundesarchitektenkammer, die FDP, das Bundesland Bayern sowie der Wohnbund.
- Im Gegensatz zum Netzwerk „wichtige Akteure“ sind die Gegensätze zwischen den Akteuren im vorliegenden Netzwerk extremer. Dies äußert sich u.a. dadurch, dass sich weniger Akteure in mittleren Positionen befinden und sich dafür sehr viel mehr im Zentrum oder am Rand befinden.

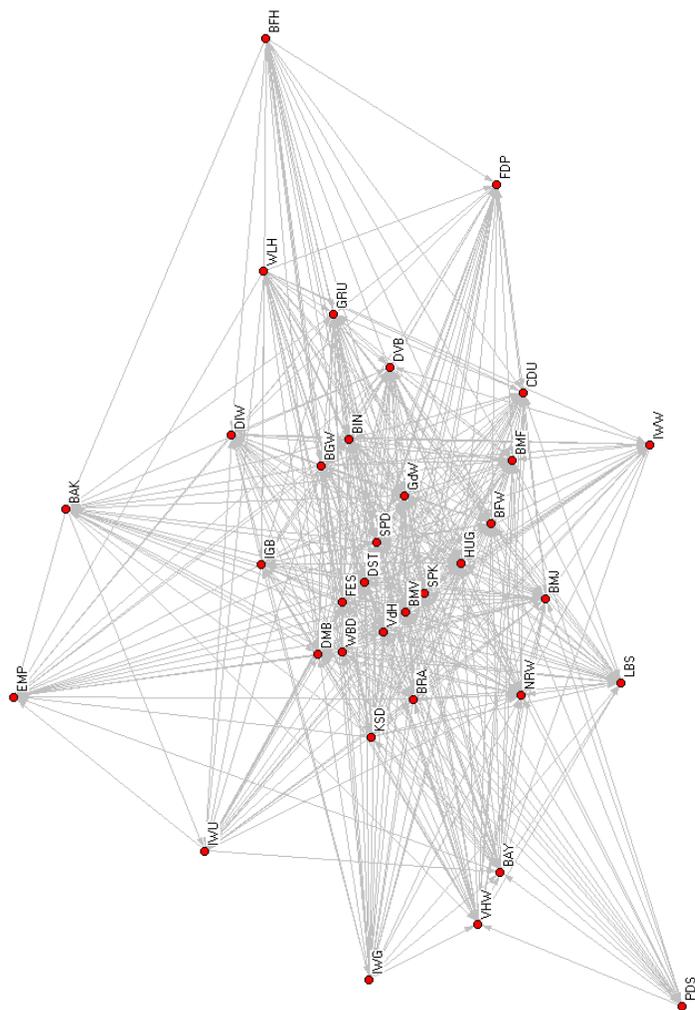
Bei der Betrachtung des Netzwerks „enge Kooperation“ lassen sich folgende erste Ergebnisse festhalten (Abbildung 6):

- Anders als bei den vorhergehenden Netzwerken kann beim Netzwerk „enge Kooperation“ nicht von zentralen, mittleren oder peripheren Akteuren gesprochen werden, da der Aufbau des Netzwerks fast regelmäßig erscheint.
- Durch die im Verhältnis zu den anderen beiden Netzen geringe Dichte an Verbindungen (vgl. Abschnitt 5.4.3) können allenfalls die Akteure SPD, GdW, Deutscher Verband, das Fachministerium (BMV) und der Bundesverband freier Wohnungsunternehmer einigermaßen sicher als zentrale Akteure identifiziert werden. Auch ist sicher, dass der Baustoff-Fachhandel ein peripherer Akteur ist.

Als vorläufige Ergebnisse können festgehalten werden:

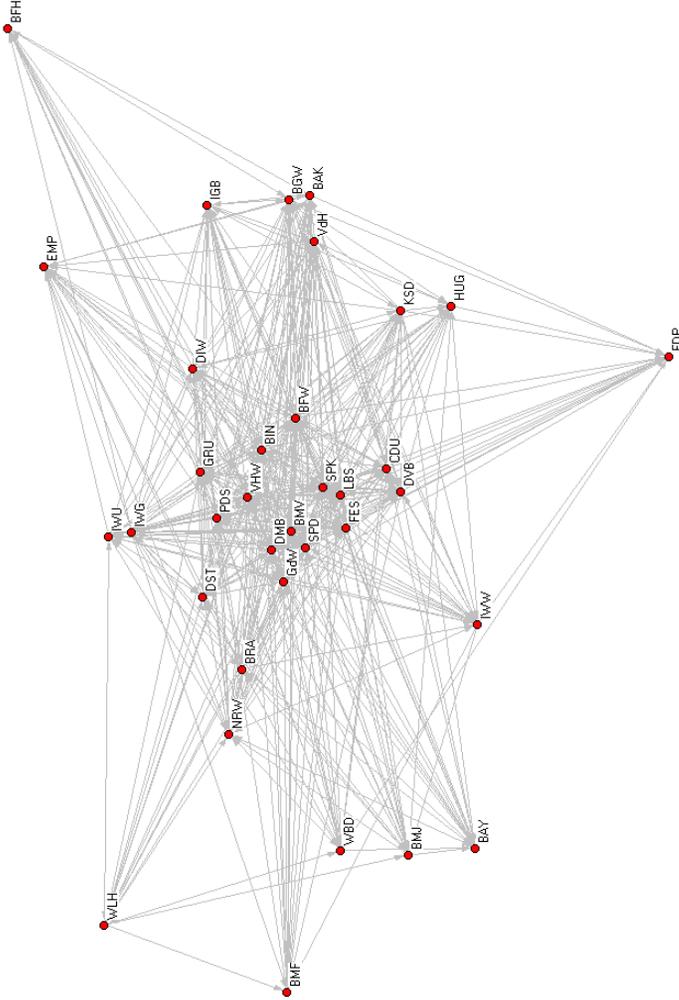
- Im Mittelpunkt aller drei Netzwerke stehen immer vier Akteure: das Fachministerium (BMV), die SPD, der GdW und der Bundesverband freier Wohnungsunternehmer (BFW). Sie scheinen damit die wichtigsten und bestinformierten Akteure zu sein. Gleichzeitig sind es die Akteure mit einer vergleichbar hohen Kooperationsintensität.
- Jeweils zweimal im Zentrum stehen fünf Akteure: Der Deutsche Verband, der Deutsche Mieterbund, der Arbeitskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Deutsche Städtetag und die Privaten Bausparkassen.
- Immer im Mittelfeld befinden sich die zwei Länder Nordrhein-Westfalen und Brandenburg sowie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung und der katholische Siedlungsdienst.

Abbildung 4 - Optimierte Darstellung „wichtige Akteure“



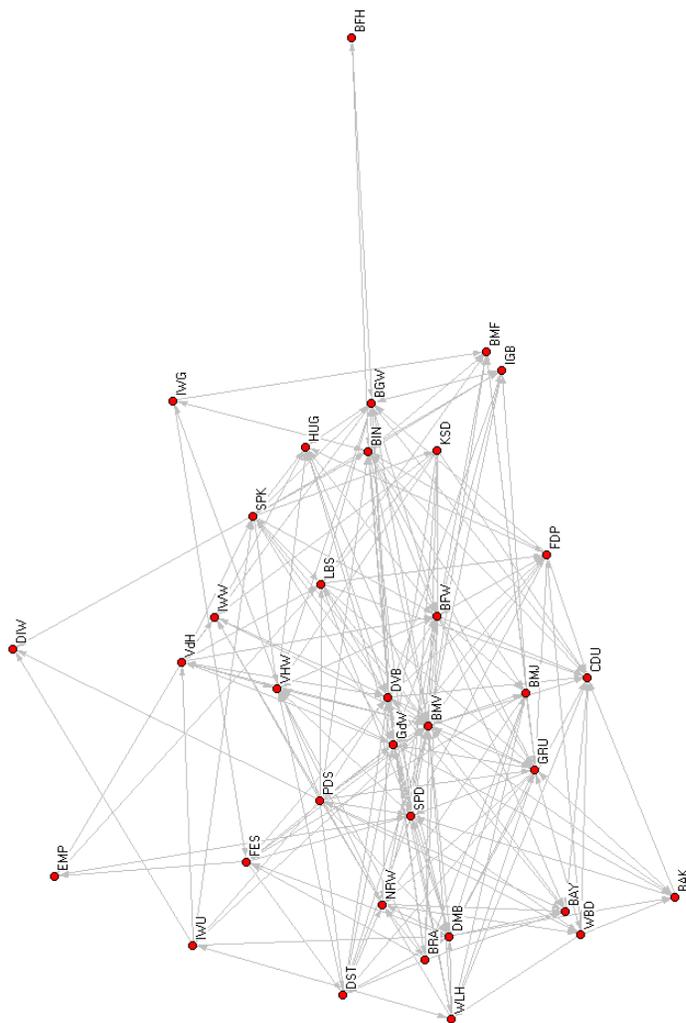
(eigene Darstellung)

Abbildung 5 - Optimierte Darstellung „Informationstausch“



(eigene Darstellung)

Abbildung 6 - Optimierte Darstellung „enge Kooperation“



(eigene Darstellung)

- Periphere Positionen nehmen immer die fünf Akteure „empirica“, Bundesarchitektenkammer, Bayern, Baustoff-Fachhandel und FDP ein.
- Bei den übrigen siebzehn Akteuren ist kein einheitliches Bild festzustellen.

Die durch die Betrachtung der optimierten Darstellungen gewonnenen Eindrücke können durch die Berechnung von Kennzahlen der Netzwerkanalyse nun erhärtet bzw. widerlegt werden.

5.4.3 Dichte des Netzwerks

Die Dichte eines Netzwerks ist die Gesamtanzahl der vorhandenen Kanten geteilt durch die Gesamtzahl der möglichen Kanten.²²⁸⁾

Scott (1991: 97) bemerkt zur Frage der Dichte richtig, dass diese nicht für sich allein stehen kann, sondern vielmehr eine Möglichkeit sei, verschiedene Netze in Bezug auf den mehr oder weniger starken Zusammenhalt der Akteure zu untersuchen. Die Werte (siehe Tabelle 20) für das bestehende Netzwerk stehen also insofern alleine, als kein Vergleichsnetzwerk vorhanden ist.²²⁹⁾ Außerdem bemerkt Schweizer (1996: 178), dass „die Dichte zwar global den Zusammenhang im Netz erfasst, aber fundamentale strukturelle Unterschiede übersieht.“ Gleichwohl können die drei Dichtewerte aber miteinander verglichen werden, um eine erste Aussage über den Zusammenhalt des Netzwerks zu ermöglichen. Auffällig ist, dass das Netzwerk „wichtige Akteure“ eine Dichte von .550 hat. Dies bedeutet, dass die Akteure im Durchschnitt etwa 55% der anderen Akteure als wichtig eingeschätzt haben. Dies korrespondiert auffällig mit der Auswertung der graphischen Darstellung des Netzwerks „wichtiger Akteur“, bei dem elf Akteure als sehr wichtig, vierzehn Akteure als wichtig und zehn Akteure als eher unwichtig eingestuft wurden.

Zudem deutet die deutliche Differenz zwischen den Dichtewerten der Informations- und der Kooperationsmatrix (.567 gegenüber .229) darauf hin, dass – wie zu erwarten war – die Zahl der Akteure, mit denen eng kooperiert wird, nur einen Bruchteil derer darstellt, mit denen man Informationen tauscht.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Frage nach den faktischen Verbindungen. Diese Verbindungen werden als gegenseitige Nennungen definiert, d.h. sie

228) „The total number of ties divided by the total number of possible ties“ (Borgatti/Everett/Freeman 1992: 71).

229) Jansen (1999: 89) bezeichnet im Rahmen der Interpretation eines Fallbeispiels einen Dichtewert von .18 für ein Netzwerk von zwölf Akteuren als „niedrig“.

sind dann vorhanden, wenn sich zwei Akteure gegenseitig nennen (vgl. Jan- sen 1999: 149). In den vorliegenden Matrizen existiert die folgende Zahl von faktischen Verbindungen (Tabelle 14):²³⁰⁾

Tabelle 14 – Faktische Verbindungen

Matrix	Zahl der faktischen Ver- bindungen	Anteil an möglichen fakti- schen Verbindungen ²³¹⁾
„wichtiger Akteur“	171	.507
Informationstausch	227	.672
enge Kooperation	59	.431

(eigene Zusammenstellung)

Dies bedeutet, dass bei den Fragen „wichtiger Akteur“ und „enge Kooperation“ knapp jede zweite Nennung bestätigt wird, d.h. dass das Netzwerk in sich konsistent ist. Beim Netzwerk „Informationstausch“ sind es sogar mehr als zwei Drittel der Antworten, die konsistent sind. Es kann also festgestellt werden, dass das Netzwerk eine sehr trag- fähige Struktur besitzt bzw. die Akteursbeziehungen im allgemeinen als eng bezeichnet werden können. Dieser Befund soll durch die Ergebnisse weiterer Analysen ergänzt werden.

5.4.4 Akteurszentralität

Von grundlegender Bedeutung für ein Entscheidungsnetzwerk ist die Zentralität der Akteure. Je eher ein Akteur eine zentrale Position in einem Netzwerk einnimmt,

230) Zur Ermittlung der faktischen Verbindungen wurden bei der Matrix „wichtige Akteu- re“ zuerst die Diagonalen auf „0“ gesetzt, weil ansonsten die Auswertung durch die Selbst- nennung von Akteuren stark verfälscht wird. Eine Selbstnennung eines Akteurs führt näm- lich zu zwei zusätzlichen faktischen Verbindungen.

231) Der Anteil an möglichen faktischen Verbindungen besagt, wie viele der theoretisch möglichen faktischen Verbindungen tatsächlich realisiert sind. Dabei wird zuerst die Ge- samtzahl der Verbindungen in einer Matrix ermittelt (beispielsweise 674 in der Matrix „wichtiger Akteur“). Diese Zahl wird halbiert, woraus sich 337 ergeben; dies ist die Zahl der in dieser Matrix möglichen faktischen Verbindungen, d.h. wenn alle Einzelverbindungen Be- standteil von faktischen Verbindungen wären. Der Anteil ergibt sich dann durch Division der faktischen Verbindungen durch den theoretischen Maximalwert.

desto eher ist zu vermuten, dass dieser eine „Koordinations- oder Führungsfigur“ des Netzwerks ist und auf die Konsensbildungsprozesse im Netzwerk entscheidenden Einfluss ausübt (Jansen 1999: 26), da er über die besten Verbindungen zu den anderen Akteuren verfügt oder sogar „Brücke“ zwischen verschiedenen Akteuren oder Akteursgruppen ist.

Für die Ermittlung der Zentralität der Akteure existieren verschiedene Methoden, die zwar mit der gleichen Berechnungsgrundlage (nämlich der Grundmatrix) arbeiten, sich aber verschiedener mathematischer Verfahren bedienen. Für idealtypische Netzwerke (vgl. Jansen 1999: 124) ist die Ermittlung der Zentralität unkompliziert, da die Ergebnisse der Verfahren identisch oder fast identisch sind, bei komplexeren Netzwerken ist es jedoch möglich, dass verschiedene Verfahren sehr unterschiedliche Ergebnisse produzieren, da die differierenden Zentralitätsmaße sich auf verschiedene Ausprägungen von Zentralität beziehen.

5.4.4.1 Degree-Zentralität

Das Degree-Verfahren ist ein einfaches Verfahren, um die Zentralität der Akteure zu bestimmen. Dabei werden Nennungen, die ein Akteur ausspricht (*Out-Degrees*), und Nennungen, die ein Akteure von anderen Akteuren erhält (*In-Degrees*), unterschieden. Knoke (1990: 239) nennt dies die Ermittlung der „prominence“ jedes Akteurs. Dabei bestätigen die In-Degrees für die einzelnen Akteure im Großen und Ganzen die Ergebnisse der graphischen Darstellung der Ausgangsdaten (vgl. Abschnitt 5.4.2 und Tabelle 21 im Anhang).

- Sieben der wichtigsten zwölf Akteure (BMV, Deutscher Mieterbund, GdW, Bundesministerium der Finanzen, Private Bausparkassen, Zentralverband Haus & Grund, der Bundesverband freier Wohnungsunternehmen, das Land Nordrhein-Westfalen, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Deutsche Städtetag) befinden sich im oberen Drittel der theoretischen Gesamtnennungen (24-33 Nennungen) bei den *In-Degrees* und bestätigen damit ihre Einordnung in die Gruppe der wichtigen Akteure als Ergebnis der Analyse der graphischen Darstellung. Drei Akteure, die durch die graphische Darstellung als wichtig vermutet wurden, sind dies - zumindest nach den In-Degrees - nicht, da sie sich entweder erst in der Mitte der Tabelle (Verband der Hypothekenbanken) oder am Ende (Friedrich-Ebert-Stiftung, Wohnbund) befinden.
- Von den zehn in der graphischen Analyse als unwichtig eingestuften Akteuren finden sich drei im unteren Drittel der theoretischen Gesamtnennungen (0-11 Nen-

nungen): Baustoff-Fachhandel, PDS und das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG). Die anderen sieben Akteure finden in der Mitte der Tabelle Platz, allerdings mit deutlicher Tendenz nach unten (Bayern, Volksheimstättenwerk, „empirica“, FDP, Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft, Institut Wohnen und Umwelt, Bundesarchitektenkammer).

- Die anderen Akteure liegen im Mittelfeld der theoretischen Gesamtnennungen (12-23 Nennungen).

Auch die *In-Degrees* des Netzwerks „Informationstausch“ bestätigen im Wesentlichen die graphische Analyse (siehe Tabelle 22 im Anhang).

- Von den fünfzehn Akteuren im Zentrum des Netzwerks haben sieben sehr hohe In-Degree-Werte und gehören zum oberen Drittel der Akteure, die 24-33 Nennungen erhalten haben: BMV, GdW, SPD, Volksheimstättenwerk, das Land Nordrhein-Westfalen, der Deutsche Städtetag und Bündnis 90/Die Grünen. Die anderen neun Akteure, die laut graphischer Analyse zentral sind, befinden sich zum Großteil zumindest am Rande des mittleren Drittels (Bundesverband freier Wohnungsunternehmen, Deutscher Verband, Private Bausparkassen, CDU, Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen), der Rest verteilt sich auf die Mitte (Bauindustrie, Deutscher Mieterbund). Zwei Akteure (PDS, Friedrich-Ebert-Stiftung) werden durch die *In-Degree*-Zählung als nicht wichtig erkannt.
- Von den zwölf Akteuren, die durch die graphische Darstellung als solche Akteure dargestellt wurden, die verhältnismäßig wenige Partner zum Informationstausch haben, wurden durch die *In-Degree*-Analyse drei (Baustoff-Fachhandel, Wohnbund, Wohnungslosenhilfe) bestätigt. Die anderen neun Akteure befinden sich zumeist am Ende des mittleren Drittels.

Auf Basis der Analyse der In-Degree-Werte des Netzwerks „enge Kooperation“ (siehe Tabelle 23 im Anhang) können folgende Feststellungen getroffen werden:

- Alle fünf in der graphischen Analyse des Netzwerks „enge Kooperation“ als zentral identifizierten Akteure (BMV, GdW, Deutscher Verband, SPD, Bundesverband freier Wohnungsunternehmen) besetzen Spitzenplätze in der *In-Degree*-Wertung.
- Die äußerst periphere Position des Baustoff-Fachhandels wird auch durch die *In-Degree*-Tabelle bestätigt.
- Auffällig ist, dass die Anzahl der Nennungen im Vergleich zu Tabelle 22 deutlich zurückgegangen ist, so dass der Akteur mit den meisten Nennungen nur noch ca. drei Viertel der maximalen Anzahl verbuchen kann, während die Spitzenwerte

der anderen Tabellen bei 97% bzw. 88% liegen. Gleichzeitig ist die Zahl der Nennungen im Durchschnitt deutlich niedriger, während die Spannweite in etwa gleich bleibt. Dies bedeutet, dass der Akteur mit der niedrigsten Anzahl der Nennungen nur noch 3% der maximalen Anzahl der Nennungen erhält, während bei den anderen Netzwerkfragen die schwächsten Akteure noch 15% bzw. 27% der Nennungen erhalten. Dies zeigt deutlich, dass der Charakter der Frage nach „enger Kooperation“ bei den Interviewpartnern im Vergleich zu den anderen beiden Fragen zu einem restriktiveren Umgang mit Nennungen führte.

- Ein interessantes Ergebnis bilden die differierenden Positionen des Deutschen Mieterbundes (DMB). Er wird allgemein als sehr wichtiger Akteur eingeschätzt (hohe Anzahl von *In-Degrees* im Netzwerk „wichtiger Akteur“), hat allerdings nur mittelmäßige Werte beim Informationstausch und bei der engen Kooperation. Dies lässt darauf schließen, dass er zwar als wichtiger Interessenverband gesehen wird, aber in die Entscheidungen nicht in dem Maße einbezogen wird, wie es seine Wichtigkeit erwarten lassen würde.

5.4.4.2 Closeness-Zentralität

Das „Closeness“-Verfahren verwendet einen anderen Ansatz, um die Zentralität von Akteuren in Netzwerken zu ermitteln. Im Fokus der Überlegung stehen dabei die Verbindungen zwischen den Akteuren.

Ausgehend von der symmetrisierten Matrix²³²⁾ wurden für die Akteure der deutschen Wohnungspolitik Closeness-Zentralitätswerte für die zweite Netzwerkfrage („Mit wem tauschen Sie Informationen?“) errechnet (siehe Tabelle 24 im Anhang).

Auffällig ist zunächst, dass sich die Akteure – bis auf zwei Ausnahmen – nahezu gleichmäßig zwischen den Werten .912 und .471 bewegen. Dabei ist festzuhalten, dass der Wert des Fachministeriums (BMV) außerordentlich hoch ist, was darauf hindeutet, dass das BMV faktische Verbindungen (siehe Tabelle 14) zu fast allen anderen Akteuren besitzt. Die Spitzengruppe besteht somit aus dem BMV, der SPD, dem GdW, dem Bundesverband freier Wohnungsunternehmen (BFW), dem Volksheimstättenwerk und den privaten Sparkassen (SPK). Aber selbst der Baustoff-Fachhandel (BDB) als drittletzter Akteur besitzt Informationsbeziehungen in einer Größenordnung, die als Äquivalent zu einer faktischen, direkten Verbindung zu fast jedem zweiten Akteur gewertet werden kann. Lediglich die Akteure FDP und BMF besitzen keine einzige direkte Verbindung.

232) Zur Erläuterung des Symmetrisierungsvorgangs siehe Anhang (S. 279).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Netzwerk „Informationstausch“ sehr dicht ist und die Akteure (bis auf FDP und BMF) zwar unterschiedliche starke, aber allgemein als gut oder sehr gut zu bezeichnende Positionen innehaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es nicht in erster Linie darauf ankommt, ob die Akteure dicht oder nur lose vernetzt sind; wesentlich ist, dass einige Akteure *relativ* gesehen eine bessere Anbindung haben als andere.

Die Closeness-Werte des Netzwerks „enge Kooperation“ unterscheiden sich in zweierlei Hinsicht von denen des Netzwerks „Informationstausch“ (siehe Tabelle 25 im Anhang).

Erstens sind die Werte generell niedriger, d.h. der Akteur mit dem höchsten Wert erreicht .588, was etwa 60% der theoretisch möglichen Verbindungen entspricht. Zweitens streuen die Werte der einzelnen Akteure nicht so stark wie beim Netzwerk „Informationstausch“. Festzustellen ist allerdings, dass der Abstand zwischen den vier Akteuren, die einen Wert von .000 haben (Bundesministerium der Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Katholischer Siedlungsdienst, CDU) zu dem nächsthöheren Wert viel kleiner ist als in der vorherigen Tabelle (.266 gegen .471). Dies hat zum einen einen mathematischen Hintergrund, da die Spannbreite der Werte an sich nur etwa halb so groß ist wie im Netzwerk „Informationstausch“. Zum anderen zeigt sich hier, dass einige Akteure, die nach dem Netzwerk „Informationstausch“ eine gute bis sehr gute Konnektivität im Netzwerk besitzen, bei der engen Kooperation keine oder bestenfalls eine sehr untergeordnete Rolle spielen (CDU, Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Institut Wohnen und Umwelt). Dies bedeutet, dass diese Akteure in geringerem Maße dazu fähig sind, auf die Bildung von Handlungscoalitionen Einfluss zu nehmen, d.h. ihre Entstehung in einer bestimmten Zusammensetzung zu fördern oder zu verhindern, ohne dafür auf Mittelsmänner zurückgreifen zu müssen.

5.4.4.3 Betweenness-Zentralität

Im Gegensatz zur Ermittlung der Zentralität eines Akteurs durch Nennungszählung oder Nähermittlung fokussiert das Betweenness-Verfahren auf die Vermittlerposition der einzelnen Akteure.²³³⁾

Für die Akteure wurden für die zweite Netzwerkfrage Betweenness-Werte ermittelt (siehe Tabelle 26 im Anhang). Ausgehend von den erhobenen Daten kann das Fach-

233) Eine ausführliche Erläuterung der Berechnungsweise findet sich im Anhang (siehe S. 281).

ministerium (BMV) als der entscheidende „gatekeeper“ bezeichnet werden, da er mit einem Betweenness-Wert von ca. 64 mit Abstand die größte Zentralität aufweist. Mit geringeren, aber dennoch hohen Werten folgt der Akteur SPD (38.4), der wiederum auf die beiden Akteure mit dem dritt- und viertgrößten Wert (beides Verbände der Wohnungswirtschaft) mit 29.5 bzw. 23 einen großen Abstand hält. Danach verteilen sich weitere sieben Akteure mit Werten zwischen 15.8 und 10.7 relativ gleichmäßig auf das Mittelfeld. Die Akteure mit geringem Zentralitätswerten und damit geringem Einfluss auf den Informationsfluss erreichen Werte zwischen 9.3 und 0.1, wobei der Schwerpunkt auf der unteren Hälfte des Bereichs liegt. Vier Akteure (FDP, Bundesministerium der Finanzen, Baustoff-Fachhandel, Bundesministerium der Justiz) weisen einen Wert von 0 auf, d.h. dass sie keine messbare Kontrolle über den Informationsfluss ausüben.

Bei den Betweenness-Werten im Netzwerk „enge Kooperation“ ist der Unterschied zwischen zentralen und peripheren Akteuren noch deutlicher (siehe Tabelle 27 im Anhang). Dabei kann den Akteuren mit hohen Werten eine entscheidende Position zugeschrieben werden, wenn es um die Bildung von - langfristigen oder aber auch auf kurzfristige Aktionen orientierten - „Handlungskoalitionen“ geht, beispielsweise um die Gründung einer Interessengemeinschaft für die Durchsetzung oder Verhinderung staatlicher Regulierungsversuche.

Die zentrale Position nimmt hier eindeutig und mit großem Abstand der Deutsche Verband mit einem Wert von über 142 Punkten ein.²³⁴⁾ Mit weitem Abstand folgt das Fachministerium (BMV), dessen dennoch relativ hoher Zentralitätswert von ca. 104 Punkten im Umkehrschluss zu der oben ausgeführten Annahme so gedeutet werden muss, dass er durch eine enge Kooperation bzw. durch eine zentrale Stellung zwischen den Interessenverbänden - beispielsweise durch symbolische oder materielle Befriedigung von Partikularinteressen - dazu beitragen kann, dass eben *keine* Handlungskoalition gebildet wird. Mit weitem Abstand zum BMVWB folgen dann zwölf weitere Akteure mit Werten zwischen 69.5 und 10.1 Punkten, wobei sich die meisten Akteure deutlich in der zweiten Hälfte des Clusters befinden. Weitere acht Akteure (Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft, „empirica“, Bundesministerium der Justiz, Zentralverband Haus & Grund, die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Brandenburg, die Industriegewerkschaft BAU sowie die Friedrich-Ebert-Stiftung) haben zwischen 7.0 und 1.9 Punkten, was sie im Vergleich zum Deutschen Verband als marginal erscheinen lässt;

234) Der Deutsche Verband nimmt eine interessante Position im Netzwerk ein, weil viele der Interviewpartner in den Verbandsstrukturen aktiv sind. So sind vier Interviewpartner gleichzeitig Vorstandsmitglied des Deutschen Verbandes; weitere sieben sind Mitglieder des Verbandsrates.

vierzehn Akteure (CDU, Volksheimstättenwerk, Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Deutscher Städtetag, PDS, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bündnis 90/Die Grünen, Institut Wohnen und Umwelt, Katholischer Siedlungsdienst, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bayern, Bundesarchitektenkammer, Bundesministerium der Finanzen und der Baustoff-Fachhandel) und damit fast die Hälfte der Grundgesamtheit besitzt einen Betweenness-Wert von 0, sind also nicht imstande, Koalitionsbildungen und gemeinsame Aktivitäten von sich aus zu initiieren oder zu kontrollieren.

5.4.5 1-Cliquen

Die Cliquenanalyse dient der „Identifikation kohäsiver Subgruppen innerhalb eines Netzwerks“ (Jansen 1999: 185). Dabei wird unterstellt, dass „sozialer Einfluß und Konsensdruck“ in diesen Gruppen besonders stark ausgeprägt ist. Eine 1-Clique ist eine Gruppe von Akteuren, in der jeder mit jedem direkt verbunden ist. Im vorliegenden Netzwerk gibt es 1-Cliquen. Dabei werden solche 1-Cliquen nicht mitgezählt, die bereits Bestandteil von anderen 1-Cliquen sind, um Dopplungen zu vermeiden.²³⁵⁾

Was das Netzwerk „wichtiger Akteur“ betrifft, so können Cliquen als Subgruppen des Netzwerks bezeichnet werden, die aus Akteuren bestehen, die sich gegenseitig Wichtigkeit attestieren. Desto mehr Cliquenmitgliedschaften ein Akteur aufweist, desto wichtiger ist er in den Augen anderer Akteure. Dabei spielt auch die Größe der Cliquen eine Rolle. Ein Akteur, der in mehreren großen Cliquen Mitglied ist, kann deshalb als wichtiger betrachtet werden als ein Akteur, der nur eine Mitgliedschaft in einer kleinen Clique besitzt. In Tabelle 28 (siehe Anhang) werden die Mitgliedschaften der einzelnen Akteure in verschiedenen großen Cliquen dargestellt. Insgesamt hat das Netzwerk 62 Cliquen, davon vier mit sieben, dreizehn mit sechs, 22 mit fünf, dreizehn mit vier und zehn mit drei Mitgliedern²³⁶⁾, woraus sich eine Summe von insgesamt 298 Cliquenmitgliedschaften ergibt.

Deutlich zu sehen ist, dass vier Akteure besonders stark in den großen Cliquen mit sieben bzw. sechs Mitgliedern vertreten sind, darunter die Sparkassen (sechzehn Mitgliedschaften), die SPD (fünfzehn), sowie die beiden Verbände der Wohnungswirtschaft (elf bzw. zehn Mitgliedschaften). Nimmt man die nächstkleinere Cliquengröße -

235) Eine 1-Clique mit vier Akteuren enthält natürlich vier 1-Cliquen mit je drei Akteuren, eine 1-Clique mit fünf Akteuren fünf „1-Subcliquen“ mit jeweils vier Akteuren usw.

236) Cliquen mit zwei Mitgliedern wurden wegen ihrer beschränkten Aussagekraft generell nicht berücksichtigt.

fünf Mitglieder – noch hinzu, haben die genannten Akteure 25 (SPK), 33 (SPD), 22 (GdW) bzw. fünfzehn (BFW) Mitgliedschaften, während weitere drei Akteure – nämlich das Fachministerium BMV mit fünfzehn, die CDU mit dreizehn und das Baugewerbe mit zehn Mitgliedschaften ebenfalls stark vertreten sind. Damit besitzen sieben Akteure mit 162 Mitgliedschaften mehr als 54% der gesamten Mitgliedschaften, d.h. dass diese sieben Akteure als die wichtigsten Akteure überhaupt identifiziert werden können. Unter dem Durchschnitt von 8,5 Mitgliedschaften liegen 21 Akteure, zu denen auch solche zählen, die aufgrund vorangegangener Analysen durchaus als wichtig identifiziert wurden. Besonders fallen hier die Interessenvereinigungen der Mieter und Vermieter, der Deutsche Mieterbund sowie Haus & Grund auf, die nur acht bzw. vier Cliquesmitgliedschaften besitzen. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, anzunehmen, dass bei der direkten Befragung („wer ist wichtig?“) diese Akteure zwar genannt werden, eine Symmetrisierung mit anschließender Cliquesanalyse allerdings ergibt, dass sie nur von wenigen und außerdem klein dimensionierten Zusammenhängen *in der Gesamtheit der Subgruppe(n)* als wichtig erachtet werden.

Was die Häufung von gleichzeitigen Mitgliedschaften in 1-Cliques jeweils zweier oder mehrerer Akteure betrifft, bestätigt die Auswertung die Ergebnisse der einfachen Mitgliedschaftsanalyse. Dies zeigt sich auch in der Cluster-Darstellung²³⁷⁾ der gleichzeitigen Gruppenmitgliedschaften in Abbildung 10 (siehe Anhang).

Vor allem die privaten Sparkassen und die SPD spielen eine entscheidende Rolle, da sie in insgesamt zwanzig Cliques (ca. 32%) eine gemeinsame Mitgliedschaft aufweisen. Dies bedeutet weiterhin, dass die SPD in weiteren 23 Cliques Mitglied ist, in denen die Sparkassen nicht vertreten sind, während die Sparkassen in weiteren zehn Cliques Mitglied sind, die sich ohne Beteiligung der SPD bilden. Dies ergibt insgesamt 53 Cliques, an denen zumindest einer der beiden Akteure beteiligt ist. Dies bedeutet bei der oben erwähnten Gesamtzahl von 62 Cliques, dass sich nur neun maximal verbundene Subnetzwerke (ca. 15%) ohne die Beteiligung der beiden Akteure zusammenfinden. Dies deutet darauf hin, dass den Sparkassen und der SPD ein besonderes Gewicht bei der Nennung wichtiger Akteure zukommt. Nimmt man bei der Analyse der Cliquesabdeckung noch den GdW sowie das BMV hinzu, die 22 bzw. 21 Mitgliedschaften besitzen (davon laut Abbildung 10 im Schnitt sechzehn bzw. elf gemeinsame mit den Sparkassen

237) Für die Erstellung des Clusters werden die Akteure neu geordnet und markieren die Spaltenköpfe. Die Zeilenköpfe bilden die Zahl der gemeinsamen Cliquesmitgliedschaften ab. Alle Akteure mit einem „X“ in einer Zeile der Matrix sind gleichzeitig Mitglied in so vielen 1-Cliques, wie der Zeilenkopf angibt.

und der SPD), existieren nur sechs Cliques, in denen nicht mindestens einer der vier Akteure Mitglied ist.

Bemerkenswert ist, dass diese sechs Cliques jeweils nur aus drei Mitgliedern bestehen, was mit der Beobachtung korrespondiert, dass die Akteure mit den größten absoluten Werten bei den Mitgliedschaften sich überwiegend in großen Cliques konzentrieren, während die eher peripheren Akteure sich in kleinen Cliques wiederfinden (siehe Tabelle 15).

Tabelle 15 – Restcliques „wichtiger Akteur“

Lfd. Nr.	Mitglieder
1	BIN ZDB BDB
2	BFW ZDB BDB
3	VHW HUG BFW
4	DST EMP BAK
5	DST DMB EMP
6	BFW DIW GRU

(eigene Zusammenstellung)

Es fällt auf, dass zumindest die Zusammensetzung der Cliques 4, 5 und 6 auf keinen offensichtlichen inhaltlichen Zusammenhang hinweist. Hingegen kann bei den anderen drei Cliques davon ausgegangen werden, dass es einen strukturellen Grund für das Bestehen der Cliques gibt. Clique 1 fasst drei Verbände des Bausektors (Hauptverband der Bauindustrie, Zentralverband des Baugewerbes und den Baustoff-Fachhandel, allerdings ohne die Industriegewerkschaft BAU) zusammen. Clique 2 enthält die letzten beiden sowie einen Verband der Wohnungswirtschaft. Clique 3 hat als Mitglieder drei Verbände, die sich stark für die Eigenheimzulage einsetzen, nämlich den Zentralverband Haus & Grund, den BFW sowie das Volksheimstättenwerk. Offensichtlich ist allerdings, dass in allen Restcliques die vier nach der Cliquenanalyse wichtigsten Akteure (SPD, private Sparkassen, GdW, BMV) nicht vorkommen, d.h. es gibt keinen Konsens zwischen der Clique und den vorgenannten Akteuren in der Art, dass alle Cliquenmitglieder einen dieser Akteure gleichzeitig als wichtig einstufen und dieser im Gegenzug alle Cliquenmitglieder „wichtig“ nennt.

Im Netzwerk „Informationstausch“ existieren mehr Cliques als im vorangegangenen Netzwerk „wichtiger Akteur“. Insgesamt hat das Netzwerk – nach Symmetrisierung der Grundmatrix – 89 vollständige Subnetzwerke, davon zwei mit zehn Mitgliedern, drei mit neun, neun mit acht, neunzehn mit sieben, 29 mit sechs, zwanzig mit fünf, fünf mit

vier und zwei mit drei Mitgliedern. Die Häufung der Mitgliedschaften in unterschiedlich großen Cliques verteilt sich auf die 35 Akteure wie in Tabelle 29 (im Anhang) ausgewiesen.

Insgesamt ist das Netzwerk bezogen auf vollständige Subnetzwerke dichter als das Netzwerk „wichtiger Akteur“. In der Summe gibt es im vorliegenden Netzwerk 552 Cliquesmitgliedschaften, von denen allerdings 207 (37,5%) den vier Akteuren an der Spitze der Tabelle zugeordnet werden können. Diese Akteure überschreiten die durchschnittliche Anzahl der Cliquesmitgliedschaften pro Akteur (15,8) bei weitem. Dies schlägt sich auch in der Verteilung der Mitgliedschaften wieder: 22 Akteure, fast zwei Drittel des Netzwerks, haben fünfzehn oder weniger Mitgliedschaften, d.h. haben unterdurchschnittlich wenige Partner zum Tauschen von Informationen.

Mit weitem Abstand führt auch im Netzwerk „Informationstausch“ das Fachministerium (BMV) mit 79 Cliquesmitgliedschaften (88,8%); damit existieren nur zehn Cliques, in denen das BMV *keine* Informationen tauscht. Weitere Akteure mit einer hohen Fähigkeit, Informationen zu tauschen sind der GdW sowie die SPD mit 49 bzw. 46 Mitgliedschaften (55,1% bzw. 51,7%). Dabei ist festzustellen, dass SPD und GdW nur in solchen Cliques auftauchen, in denen auch das BMV vertreten ist, da die Zahl gemeinsamer Cliquesmitgliedschaften von BMV und SPD bzw. BMV und GdW jeweils gleich der Zahl der Cliquesmitgliedschaften von SPD und GdW ist (Abbildung 11 im Anhang). Letzteres kann vom Akteur mit den viertmeisten Cliquesmitgliedschaften, den privaten Sparkassen nicht behauptet werden. Sie sind mit dem BMV lediglich in 28 von 33 Cliques gemeinsam Mitglied, d.h. der Akteur SPK beteiligt sich am Informationstausch in immerhin fünf von zehn Cliques, in denen die ersten drei Akteure nicht beteiligt sind.

Interessante Übereinstimmungen ergeben sich auch bei der Bauindustrie und dem Zentralverband des Baugewerbes. Durch einen Vergleich zwischen Tabelle 29 und Abbildung 11 (siehe Anhang) lässt sich feststellen, dass der Akteur ZDB in lediglich neun Cliques Informationen tauscht und die Akteure BIN und ZDB zusammen in insgesamt neun Cliques auftauchen. Dies lässt auf eine enge Abstimmung zwischen den Akteuren und innerhalb des engeren Umfelds der beiden Akteure schließen.

Außerdem fällt auf, dass der Bund Freier Wohnungsunternehmen nicht nur eine relativ hohe Zahl von Cliquesmitgliedschaften besitzt, sondern auch in acht der zehn Cliques auftaucht, in denen das BMV *keine* Informationen tauscht. In diesen zehn Cliques sind weiterhin Bündnis 90/Die Grünen sowie das Land Brandenburg zu finden.

Weitere signifikanten Konstellationen sind aus Abbildung 11 nicht abzuleiten, da sich die Zahl der gemeinsamen Cliquesmitgliedschaften im Diagramm schnell einem Wert nähert, der zufallsbedingt zustande kommen kann.

Betrachtet man die Aufstellung der Cliquesmitgliedschaften im Netzwerk „enge Kooperation“, so fällt auf, dass dieses Netzwerk nur zwölf Cliques enthält (vier Cliques

mit je vier, acht Cliques mit je drei Mitgliedern), was im Vergleich zu den anderen beiden Netzwerken sowohl eine kleine Gesamtzahl als auch eine geringe Größe der Cliques bedeutet. Insgesamt existieren nur vierzig Mitgliedschaften. Die sehr kleine Anzahl von vollständigen Subnetzwerken lässt sich mathematisch durch die ohnehin schon geringe Dichte des Netzwerks erklären (vgl. Abschnitt 5.4.5).

Aus der Aufstellung der Mitgliedschaften in Cliques verschiedener Größe (Tabelle 30 im Anhang) lässt sich ersehen, dass sowohl der Deutsche Verband als auch der Mieterbund, der GdW sowie das Fachministerium eine überdurchschnittliche Anzahl von Mitgliedschaften besitzen und gleichzeitig die vier Akteure sind, die in mehr als einer der großen Cliques zu verorten sind. Damit verfügen diese vier Akteure alleine über 22 Mitgliedschaften (55%). Diesen vier Akteuren kann somit eine wichtige strategische Position zugeschrieben werden, wenn es um die Organisation von handlungsfähigen Koalitionen in der deutschen Wohnungspolitik geht.

Auffällig ist das im Verhältnis zu den anderen beiden Netzwerken unterdurchschnittliche Abschneiden der SPD sowie der privaten Sparkassen. Dies kann so gedeutet werden, dass diese Akteure zwar in vielen verschiedenen Konstellationen (Subnetzwerken) für wichtig gehalten werden und auch als „information broker“ fungieren, die Akteure in ihrer Gesamtheit ihnen jedoch keine entscheidende Stellung zuschreiben, wenn es darum geht, verschiedene Akteure zu einem Konsens über eine strittige wohnungspolitische Frage oder zu einem gemeinsamen Vorgehen zu bewegen.²³⁸⁾

5.4.6 Strukturäquivalenzen

Zur Analyse der Entscheidungsstrukturen ist es sinnvoll, die Akteure des Netzwerks zu Rollen zusammenzufassen. Damit wird „die empirische Struktur auf äquivalente Positionen und äquivalente Rollen reduziert“ (Jansen 1999: 205).²³⁹⁾ Gleichzeitig wird durch diese Zusammenfassung die zu untersuchende Konstellation weniger komplex.²⁴⁰⁾

238) Auf die Darstellung der gleichzeitigen Mitgliedschaften in einer Abbildung (vergleichbar mit Abbildung 10 und Abbildung 11) wurde hier mangels Aussagekraft verzichtet.

239) Dies geschieht auf der Basis der Annahme, dass „the aggregate of its [the actor's] composite statuses may be said to constitute the identity's *role*“ (Goodenough 1969: 324, Hervorhebungen im Original).

240) Weiterführende Erläuterungen zu Strukturäquivalenzen sowie zur Ermittlung des Äquivalenzwertes zweier Akteure finden sich im Anhang.

Im Netzwerk „wichtiger Akteur“ können bezogen auf die möglichen Äquivalenzen von Akteuren mehrere interessante Phänomene beobachtet werden (siehe Abbildung 12 im Anhang). Zunächst ist festzustellen, dass eine große Zahl von Akteurspaaren bzw. Akteursgruppen existiert, die eine hohe oder sehr hohe strukturelle Äquivalenz aufweisen (ab Werten von .750 und höher).²⁴¹⁾ Zunächst fällt das Akteurspaar Wohnbund/Friedrich-Ebert-Stiftung ins Auge, das mit .894 die höchste Übereinstimmung aufweist. Ein Abgleich mit den bisher über die beiden Akteure gewonnenen Daten lässt darauf schließen, dass die Akteure die gleiche periphere Bedeutung für das Gesamtnetzwerk besitzen. Das Akteurspaar mit der zweithöchsten Übereinstimmung von .833 ist das Volksheimstättenwerk und die Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen. Von besonderer Bedeutung ist die deutliche Äquivalenz (.808 bzw. .788) zwischen der Bauindustrie, Baugewerbe und der Industriegewerkschaft BAU. Die Tatsache, dass die beiden großen Arbeitgeber- bzw. Branchenverbände sowie die für diesen Bereich zuständige Gewerkschaft eine sehr hohe Übereinstimmung bei den Nennungen bzw. Nichtnennungen „wichtiger Akteur“ zu verzeichnen haben, lässt vermuten, dass die Gesamtheit des Netzwerks diesen drei Akteuren einen gemeinsamen Platz als legitime Interessenvertreter der eigenen Klientel in der Wohnungspolitik zuweist. Die hohe Übereinstimmung deutet auch darauf hin, dass die drei Akteure jeweils eine hohe Übereinstimmung in der Einschätzung der restlichen Akteure erreichen. Mit anderen Worten: Bauindustrie und Baugewerbe auf der einen sowie die Baugewerkschaft auf der anderen Seite werden als gleichberechtigte Interessenvertreter wahrgenommen.

Auf die beiden großen Verbände, die die Kontraktparteien im Mietwohnungsbereich vertreten, den Zentralverband Haus & Grund und den Deutschen Mieterbund, trifft dies nicht zu. Diese beiden Akteure erreichen mit .631 einen der niedrigsten Äquivalenzwerte überhaupt, was darauf hindeutet, dass sie von der Gesamtheit des Netzwerks nicht als gleichberechtigte Partner gesehen werden, die gewissermaßen „zwei Seiten der gleichen Medaille“ repräsentieren. Darüber hinaus ist festzustellen, dass beide Akteure auch jeweils andere Partner als „wichtige Akteure“ bezeichnen. Eine wiederum hohe Übereinstimmung erreichen die beiden Bundestagsfraktionen CDU und FDP, denen damit gewissermaßen en bloc der Status als Oppositionspartei mit (angenommenem) gesunkenem Einfluss auf den Staatsapparat und die wohnungspolitischen Diskussionen zugewiesen wird.

241) Eine Übereinstimmung von .500, d.h. eine Gleichheit jeder zweiten Nennung, bildet das statistische Mittel bei zufällig verteilten Nennungen.

Auch im Netzwerk „Informationstausch“ sind interessante Akteursgruppen bzw. Akteurspaare mit ähnlicher Rolle zu finden (siehe Abbildung 13 im Anhang).

Dabei ist vor allem auffällig, dass mit dem Fachministerium (BMV), der SPD und dem GdW als Verband der Wohnungswirtschaft diejenigen Akteure mit einem Wert von .924 bzw. .879 als ähnlich bezeichnet werden können, die auch in den vorangegangenen Analyseschritten jeweils Spitzenpositionen eingenommen haben. Die größte Übereinstimmung im Netzwerk „Informationstausch“ erreichen mit den privaten Sparkassen und der Geschäftsstelle der Landesbausparkassen zwei Verbände, die sich originär mit der Finanzierung von Wohneigentum befassen. Der dritte Verband der Kreditwirtschaft (VdH) erreicht eine Äquivalenz von .731 zu den vorgenannten Akteuren. Diese Übereinstimmung lässt darauf schließen, dass diese drei Verbände einerseits vom Gesamtnetzwerk im Zusammenhang mit dem Tausch von Informationen als äquivalente Akteure gesehen werden. Andererseits wird deutlich, dass die drei Verbände aber auch deutliche Übereinstimmungen bei der Auswahl der von ihnen präferierten Gesprächspartner zeigen, wenn es um Informationstausch geht.²⁴²⁾ Im Gegensatz zu der vorangegangenen Äquivalenzanalyse überschneiden sich die strukturellen Positionen von Deutschem Mieterbund und dem Zentralverband Haus & Grund nicht, sondern divergieren mit einem Wert von .497 leicht, d.h. man könnte von einer schwach ausgeprägten Gegensätzlichkeit der Rollen und Rollenerwartungen beim Informationstausch sprechen. Dieser Wert bildet übrigens die unterste Schwelle des Äquivalenz-Clusters, d.h. es gibt kein Akteurspaar, das sich hinsichtlich seiner Akteurskontakte bzw. -verbindungen noch mehr unterscheidet.²⁴³⁾

Bei der Analyse der Strukturäquivalenzen im Netzwerk „enge Kooperation“ (siehe Abbildung 14 im Anhang) fallen zunächst ähnlich hohe Werte wie im Netzwerk „Informationstausch“ auf. Diese Äquivalenzen (Spitzenwert .939) sind dabei besonders hoch zu

242) Die Verbände der Kreditwirtschaft sind vor allem für mittel- und langfristige Planungen aller Akteure interessant, da sie aufgrund der Abwicklung von Bausparverträgen und kreditfinanzierten Bautätigkeiten auf dem Wohnsektor über ein reichhaltiges statistisches Datenmaterial verfügen (vgl. Interview mit der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen).

243) Die mit einem Wert von .833 sehr hohe Ähnlichkeit zwischen der FDP und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist dadurch bedingt, dass beide Akteure selbst keine Angaben zum Informationstausch gemacht haben, was in Verbindung mit nur wenigen Übereinstimmungen bei den Nennungen durch die restlichen Akteure rein rechnerisch eine hohe Übereinstimmung ergibt.

werten, da das Netzwerk „enge Kooperation“ eine viel geringere Dichte aufweist als das Netzwerk „Informationstausch“ (vgl. Abschnitt 5.4.5). Besonders aussagekräftig ist die hohe Strukturäquivalenz der drei Bundesländer (zwischen .848 und .828), deren Fähigkeit zu engen Kooperationen von der Gesamtheit des Netzwerks ähnlich bewertet wird (vgl. auch Abschnitt 5.4.5 und Tabelle 23 im Anhang), während gleichzeitig die Bundesländer selbst deutliche Überschneidungen bei der Angabe der von ihnen favorisierten Kooperationspartner zeigen. Ebenfalls auffällig ist die Äquivalenz der Bundestagsfraktionen CDU und FDP mit einem Wert von .788 (vgl. Abbildung 12 im Anhang), denen offenbar die Rolle der „Opposition“ zugeschrieben wird. Analog gilt dies offensichtlich für SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die einen gemeinsamen Äquivalenzwert von .833 aufweisen und damit von der Gesamtheit des Netzwerks mit dem Etikett „Regierungsparteien“ bedacht werden. Wohnungslosenhilfe und Bundesarchitektenkammer erzielen mit .894 ebenfalls eine hohen Äquivalenzwert. Auch hier lässt ein Abgleich mit den bisher über die beiden Akteure gewonnenen Befunde darauf schließen, dass die Akteure eine ähnlich untergeordnete Bedeutung für das Gesamtnetzwerk besitzen, was sich nicht zuletzt darin manifestiert, dass sie als enge Kooperationspartner kaum genannt werden.

Ein hohes Maß an Äquivalenz von Akteuren gleicher Art weisen nur noch die privaten Bausparkassen (SPK) sowie der Verband der Hypothekenbanken (VdH) mit .864 auf. Entweder kooperieren andere Akteure also mit beiden Verbänden, oder aber sie verneinen die Kooperation mit beiden Akteuren. Dazu kommt, dass die Angaben der beiden Verbände zu ihren Kooperationspartnern ebenfalls weitgehend deckungsgleich sind. Die Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen weist nur einen Äquivalenzwert von .645 zu den beiden anderen Verbänden der Kreditwirtschaft auf, was dahingehend interpretiert werden kann, dass diese nach Auffassung der Gesamtheit eine andere Rolle in Koalitionsbildungsprozessen in der Wohnungspolitik spielt, während den drei Verbänden im Netzwerk „Informationstausch“ eine ähnliche Rolle zugeschrieben werden kann. Auch beim Netzwerk „enge Kooperation“ sticht wieder die nur schwache Äquivalenz zwischen dem Zentralverband Haus & Grund und dem Mieterbund hervor, die nur .645 beträgt und damit nur knapp über dem niedrigsten Wert von .555 liegt, bis zu dem alle Akteure des Netzwerks sich ähnlich sind.

5.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Das auffälligste Ergebnis der Netzwerkanalyse ist die vorherrschende Heterogenität des wohnungspolitischen Akteursnetzwerks, die sich dadurch auszeichnet, dass verschiedene Akteure – abhängig von der behandelten Netzwerkfrage und den betrach-

teten Kennzahlen – Spitzenpositionen in den jeweiligen Analysen einnehmen. Beispielfähig ist hier der Deutsche Verband zu nennen, der in den Netzwerken „wichtige Akteure“ und „Informationstausch“ nur eine mittlere Position einnimmt, aber das Netzwerk „enge Kooperation“ dominiert.

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten auf das Netzwerk als Ganzes sowie interessante Akteurskonstellationen eingegangen wurde, sollen nun in einem weiteren Abschnitt die Akteure im Einzelnen charakterisiert werden.

5.5.1 Die Bundesministerien

Die Rolle der Bundesministerien kann nach Abschluss der Netzwerkanalyse nur als extrem unterschiedlich beschrieben werden. Zwar gelten alle Ministerien, besonders das BMV als zuständiges Ressortministerium, als wichtige Akteure der deutschen Wohnungspolitik, bezogen auf den Informationstausch oder enger Kooperation unter den Akteuren zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede. Kein Akteur des Netzwerks hat mehr Partner für Informationstausch und enge Kooperation als das BMV, während die Ergebnisse der Netzwerkanalyse dafür sprechen, dass das Justizministerium als eher unwichtiger Akteur bezeichnet werden kann. Analog gilt dies auch für die Nähe des Ministeriums zu den anderen Akteuren (*Closeness*), die Kontrolle von Verbindungen im Netzwerk (*Betweenness*) und die Zugehörigkeit zu vollständigen Subnetzwerken (*Cliquen*). Hier erreicht das BMV regelmäßig den höchsten oder zweithöchsten Wert, während das BMJ nur im Mittelfeld rangiert. Die dominierende Stellung des BMV lässt sich mit seiner federführenden Funktion in den Beratungs- und Gesetzgebungsverfahren zu wohnungspolitischen Instrumenten erklären. Gleiches gilt – in abgeschwächter Form – auch für das BMJ, das federführend die Reform des Mietrechts betrieben hat. Da das BMF kein Interview gegeben und deshalb auch keine Netzwerkfragen beantwortet hat, liegt es bei fast allen Netzwerkkennzahlen auf dem letzten Platz. Deshalb kann dessen Stellung im Netzwerk nicht analysiert werden. Dem BMF wurde allerdings in diversen Interviews eine wichtige Funktion bescheinigt, da die Wohnungspolitik durchweg hohe Ausgaben des Bundes erfordert und das BMF bei der Reform von Instrumenten ständig die finanziellen Auswirkungen geplanter Reformen thematisiert und auch eigene Vorschläge zur Wohnungspolitik (z.B. die Streichung der Eigenheimzulage) in die Diskussion eingebracht hat.

5.5.2 Die Parteien

Die Bundestagsfraktionen der 14. Legislaturperiode bzw. ihre wohnungspolitischen Sprecher nehmen sehr unterschiedliche Positionen im Akteursnetzwerk ein. Augenfällig wird dies schon bei der Frage nach dem wichtigsten Akteur, aus dem die SPD klar als meistgenannter Akteur hervorgeht, während sie gleichzeitig in den entsprechenden Cliques einen sehr großen Vorsprung auf die nächste Partei besitzt. Den zweiten Platz unter den Parteien nehmen Bündnis 90/Die Grünen ein, die auch in den Cliques gut verankert sind, gefolgt von CDU, die zwar nur eine durchschnittliche Anzahl von direkten Nennungen erhält, dafür aber verhältnismäßig viele Cliquesmitgliedschaften aufweist. FDP und PDS sind nach der Einschätzung des Gesamtnetzwerks eher periphere Akteure. Dafür weisen FDP und CDU im Netzwerk „wichtige Akteure“ eine hohe Äquivalenz auf (vgl. Abschnitt 5.4.6). Was den Informationstausch betrifft, ist die SPD ebenfalls die meistgenannte Partei und belegt im Gesamtnetzwerk sogar den dritten Platz unter 35 Akteuren. Die Reihenfolge der Parteien bei den direkten Nennungen bleibt unverändert; wieder folgen mit einigem Abstand Bündnis 90/Die Grünen, CDU, FDP und PDS. Hinzuzufügen ist, dass die SPD demnach auch in den Informationstauschcliques gut verankert ist. Der CDU kann trotz der Tatsache, dass sie weniger direkte Nennungen erhalten hat als Bündnis 90/Die Grünen, eine bessere Vernetzung und damit eine verbesserte Kommunikation attestiert werden. Während die PDS hier nur schwach verankert ist, ist die FDP in keiner Clique Mitglied. Daraus ist abzuleiten, dass es in der Wohnungspolitik keine Akteursgruppe gibt, die sich um die FDP formiert und mit dieser Informationen tauscht, wie es bei vielen anderen Akteuren der Fall ist. Die Analyse der Nähewerte zeigt (vgl. Abschnitt 5.4.4.2), dass die CDU höhere Nähewerte als Bündnis 90/Die Grünen besitzt, was bedeutet, dass sie im Durchschnitt weniger Mittelsmänner zur Informationsvermittlung benötigt. Die PDS ist im allgemeinen auf Mittler angewiesen, die FDP gehört praktisch gar nicht zum Informationstauschnetzwerk. Die SPD ist auch hier die am besten positionierte Partei, sie besitzt fast zu jedem anderen Akteur eine direkte Verbindung und hat so die Möglichkeit, Informationen aus „erster Hand“ zu erhalten und sie direkt an die meisten anderen Akteure zu verbreiten. Die Sozialdemokraten sind auch die Partei mit den meisten engen Kooperationen (vgl. Tabelle 23 im Anhang). CDU und Grüne kommen beide auf jeweils zwölf Nennungen, weit abgeschlagen sind FDP und PDS mit sechs bzw. zwei Nennungen. Bei den Cliquesmitgliedschaften zeigt sich, dass selbst die Parteien, die ansonsten eine gute oder sehr gute Position besetzen, im Falle der engen Kooperation nicht stark im Netzwerk verankert sind. Hier erreichen SPD und Grüne nur jeweils eine einzige Cliquesmitgliedschaft, während die Oppositionsparteien komplett leer ausgehen. Die größte mittlere Nähe zu den anderen Akteu-

ren besitzt die SPD, während Grüne und FDP im Mittelfeld liegen. Die PDS benötigt – wie in den anderen Netzwerken auch – in großem Maße zwischengeschaltete Akteure, um an einer engen Kooperation beteiligt zu sein, während die CDU es scheinbar sehr schwer hat, Kooperationen überhaupt einzugehen. Die Fähigkeit, auf die Zusammensetzung von “Bündnissen“ Einfluss zu nehmen oder deren Entstehung positiv oder negativ zu beeinflussen, kann fast ausschließlich der SPD zugeschrieben werden. Die anderen Parteien scheinen diese Fähigkeit nicht zu besitzen, da sie sehr niedrige *Betweenness*-Werte aufweisen. Auffällig ist weiterhin die in Abschnitt 5.4.6 schon erwähnte Äquivalenz der beiden Regierungsfractionen auf der einen Seite und CDU und FDP auf der anderen Seite, die auf eine Unterscheidung der Parteien in Koalitions- und Oppositionsblock hinausläuft. Dies ist besonders vor dem Hintergrund unterschiedlicher inhaltlicher Positionen der Parteien zu den verschiedenen Instrumenten (vgl. Kapitel 4) bemerkenswert.

5.5.3 Die Bundesländer

Die drei Bundesländer im Netzwerk, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Brandenburg weisen zwar gewisse Strukturähnlichkeiten auf (vgl. Abschnitt 5.4.6), unterscheiden sich bei den einzelnen Kennzahlen jedoch deutlich. Als wichtigstes Bundesland nach *In-Degrees* gilt dabei NRW mit einigem Abstand auf die anderen beiden Länder. Die Cliquenanalyse des Netzwerks „wichtiger Akteur“ zeigt allerdings, dass Brandenburg besser vernetzt ist, d.h. in viel mehr vollständigen Teilgraphen (Cliquen) Mitglied ist als NRW und Bayern. Diese Erkenntnis gilt ebenso für den Informationsaustausch. Hier hat zwar NRW die meisten direkten Nennungen erhalten, die komplexeren Zentralitätsmaße sowie die Cliquenanalyse sprechen aber dafür, dass Brandenburg, sowohl was die Kontrolle als auch die Nähe zu den anderen Akteuren in Bezug auf den Tausch von Informationen betrifft, eine bessere Stellung einnimmt. Das Land Nordrhein-Westfalen nimmt hier meistens eine Mittelstellung ein, während Bayern überwiegend niedrige oder sehr niedrige Werte erhält. Dies gilt analog auch für das Netzwerk „enge Kooperation“. Auch hier führt Nordrhein-Westfalen deutlich die Liste der Bundesländer an, während Brandenburg über die bessere strategische Position verfügt, wenn es darum geht, an Koalitionsbildungen teilzunehmen oder sie zu initiieren. Insgesamt kann im Vergleich der Bundesländer festgestellt werden, dass Nordrhein-Westfalen vordergründig am wichtigsten erscheint, während Brandenburg gewissermaßen „im Hintergrund“ strategisch am besten positioniert ist. Bayern spielt in den meisten Fällen nur eine periphere Rolle.

5.5.4 Der Deutsche Städtetag

Der Deutsche Städtetag (DST) nimmt in der Wohnungspolitik eine mittlere Position ein. Während er aufgrund der Nennungen und seiner Cliquesmitgliedschaften vom Gesamtnetzwerk in das obere Mittelfeld eingeordnet wird, ist seine strategische Stellung allenfalls durchschnittlich. Im Netzwerk „Informationstausch“ wird der DST zwar häufig direkt genannt, er weist aber nur eine mittlere durchschnittliche Nähe zu den anderen Akteuren auf und kontrolliert kaum Informationen. Auch die Verankerung in den Informationstauschcliques ist als „niedrig“ zu bezeichnen. Auffällig ist die Strukturäquivalenz zwischen dem DST und dem Bundesland Nordrhein-Westfalen (.742) im Netzwerk „Informationstausch“. Hierzu ist anzumerken, dass es eine strukturelle Verbindung gibt, da die zuständige Referentin für Wohnungspolitik beim DST in Personalunion auch als wohnungspolitische Referentin für den nordrhein-westfälischen Städtetag arbeitet.²⁴⁴⁾ Diese Personalunion wirkt sich offensichtlich so aus, dass die Gesamtheit des Netzwerks den Städtetag mit dem Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung bringt.

Der DST wird zwar nur von neun anderen Akteuren als „enger Kooperationspartner“ bezeichnet. Die Tatsache, dass die den DST nennenden Akteure teilweise eine sehr starke Verankerung im Gesamtnetzwerk besitzen führt dazu, dass der DST eine relativ große durchschnittliche Nähe zu den anderen Akteuren aufweist. Bei der *Betweenness*-Zentralität allerdings bleibt der DST wie dreizehn andere Akteure auch völlig außen vor: Einen Einfluss auf die Bildung von Koalitionen kann dem DST sicher nicht attestiert werden.

5.5.5 Die Verbände von Mietern sowie Haus- und Grundbesitzern

Die beiden großen Verbände von Mietern sowie Haus- und Grundbesitzern, der Zentralverband Haus & Grund sowie der Deutsche Mieterbund, werden vom Gesamtnetzwerk in etwa als gleich wichtig erachtet. Dies ist sowohl aus den fast gleich hohen *In-Degree*-Werten der beiden Akteure (siehe Tabelle 21 im Anhang) als auch aus den entsprechenden Cliquesmitgliedschaften (siehe Tabelle 28 im Anhang) zu ersehen. Die beiden Verbände werden auch in Bezug auf Informationstausch und enge Kooperation von der Gesamtheit des Netzwerks in etwa gleich häufig genannt, wobei der DMB in den meisten Fällen einen leichten Vorsprung aufweist. Darüber hinaus verfügt der DMB über eine etwas bessere Anbindung in den Cliques. Die Auswertung der komplexeren Zentralitätskennzahlen allerdings lässt erkennen, dass der Mieterbund über deutlich

244) So die Vertreterin des Deutschen Städtetages im Interview.

kürzere Wege in den Bereichen Information und Kooperation verfügt als der Haus- und Grundbesitzerverband (siehe Tabelle 24 im Anhang). Im Bereich der Broker-Kompetenzen wird dies noch deutlicher: Hier besitzt der DMB eine deutlich ausgeprägte Kompetenz, Informationsflüsse zu steuern und Koalitionen zusammenzustellen, während diese Kompetenz bei Haus & Grund nicht gegeben zu sein scheint (vgl. Tabelle 26 und Tabelle 27 im Anhang). Alles deutet darauf hin, dass das Gesamtnetz zwar beiden Akteuren in etwa die gleiche Wichtigkeit zuweist, der DMB aber eine bessere kommunikative Anbindung, eine größere Integrationskraft und eine größere Broker-Kompetenz besitzt als der Vermieterverband Haus & Grund. Dies wird auch durch die Strukturäquivalenzanalyse gestützt.

5.5.6 Die Verbände der Wohnungswirtschaft

Die beiden Verbände der Wohnungswirtschaft, GdW und BFW, unterscheiden sich auf den ersten Blick kaum. Sowohl bei allen drei *In-Degree*-Messungen als auch bei drei von vier komplexeren Zentralitätskennzahlen liegen die beiden Verbände nah oder sehr nah beieinander, wobei der GdW grundsätzlich leicht bessere Werte aufweist. Eine Ausnahme bilden die *Betweenness*-Werte der beiden Akteure im Netzwerk „enge Kooperation“, bei denen der GdW eine Spitzenposition einnimmt, während der BFW mit weitem Abstand im Mittelfeld folgt. Dies gilt auch für die Cliquesmitgliedschaften in den Netzwerken „Informationstausch“ und „enge Kooperation“. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der GdW einer der wichtigsten Verbände des Gesamtnetzwerks ist und gleichzeitig eine hohe Zentralität besitzt. Der GdW ist in der Lage, Koalitionen zu organisieren und den Informationsfluss in bestimmtem Maße zu kontrollieren. Für den BFW gilt das mit Einschränkungen ebenfalls. Die bestehenden strukturelle Äquivalenzen zwischen den beiden Verbänden bewegen sich nur im Durchschnitt (vgl. Abschnitt 5.4.6).

5.5.7 Das Deutsche Volksheimstättenwerk

Das Volksheimstättenwerk kann als „durchschnittlicher Akteur“ bezeichnet werden. Schon bei der Statuszuschreibung bezüglich der Wichtigkeit des Verbandes erreicht das vhw bei *In-Degrees* und Cliquesanalyse nur eine Mittelposition. Dagegen wird der vhw von überdurchschnittlich vielen Akteuren als Partner für Informationstausch genannt, wodurch er einen hohen Nähwert erreicht (vgl. Tabelle 24 im Anhang). Auf eine gute Verankerung im Netzwerk „Informationstausch“ weist auch die relativ hohe Anzahl von Cliquesmitgliedschaften hin. Als Informationsflüsse kontrollierender Akteur kann

das vhw allerdings nur bedingt bezeichnet werden. Als enger Kooperationspartner wird es zwölfmal genannt, weshalb es in diesem Netzwerk auch eine große Nähe zu den anderen Akteuren besitzt. Die Fähigkeit, Koalitionen zu bilden oder deren Bildung zu verhindern, besitzt das vhw nach seinem *Betweenness*-Wert von Null überhaupt nicht. Auch die allgemeine Verankerung des vhw in den Cliques des Netzwerks „enge Kooperation“ ist nur schwach ausgeprägt. Damit steht die Aussage des vhw in Frage, es übernehme als Folge seiner Neuausrichtung immer mehr Forums-, Beratungs- und Koordinationsfunktionen des Deutschen Verbandes und werde dadurch in der Wohnungspolitik immer wichtiger.²⁴⁵⁾

5.5.8 Deutscher Verband für Wohnungswesen

Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung gehört zu den wichtigsten Akteuren des Netzwerks. Zwar wird diese Auffassung nur von knapp der Hälfte der Netzwerkmitglieder geteilt, wenn sie direkt danach gefragt werden; die komplexen Kennzahlen der Netzwerkanalyse allerdings zeigen, dass die Stärke des Verbandes in der Koordination von Akteuren und der Bildung von Koalitionen liegt, die er wie kein anderer Akteur des Netzwerks beherrscht. Während der Deutsche Verband im Netzwerk „Informationstausch“ jeweils einen mittleren Platz belegt, wenn es um absolute Nennungen, Cliquesmitgliedschaften, durchschnittliche Nähe zu anderen Akteuren oder die Kontrolle von Informationsflüssen besteht, ist er der entscheidende Akteur im Kooperationsnetzwerk. Dort erreicht er zwar nur vierzehn absolute Nennungen (siehe Tabelle 23 im Anhang), weist aber die größte durchschnittliche Nähe zu den anderen Akteuren auf, d.h. er ist bei der Herstellung von Koalitionen relativ unabhängig von der Hilfe der anderen Akteure. Schließlich ist sein *Betweenness*-Wert mit Abstand der höchste, was bedeutet, dass er die Verbindungen zwischen sehr vielen Akteurspaaren kontrolliert und damit entscheidenden Einfluss auf die Bildung von Koalitionen hat.

5.5.9 Die Verbände der Kreditwirtschaft

Die Verbände der Kreditwirtschaft geben kein einheitliches Bild ab. Während der Verband der privaten Sparkassen (SPK) von der Gesamtheit des Netzwerks als wichtig angesehen wird und auch in der Aufstellung der Cliquesmitgliedschaften einen Spitzenplatz einnimmt, mithin im Reputationsnetzwerk „wichtiger Akteur“ eine zentrale

245) So der Vertreter des Volksheimstättenwerks im Interview.

Stellung besitzt und gut verankert ist, erreichen die Geschäftsstelle der Landesbausparkassen (LBS) und der Verband der Hypothekenbanken (VdH) im Reputationsnetzwerk nur eine mittlere Position (vgl. Tabelle 21 im Anhang), wobei dem VdH eine leicht bessere Verankerung in den Cliques bescheinigt werden kann als der LBS. Was den Informationstausch betrifft, haben alle drei Verbände durchschnittliche absolute Werte, wobei der Akteur SPK sehr gut in den Informationstausch-Cliques verankert ist, während LBS und VdH einen mittleren bzw. stark unterdurchschnittlichen Platz einnehmen. Die strukturelle Nähe der Verbände fällt ebenfalls uneinheitlich aus; während der Dachverband der privaten Sparkassen eine große Nähe zu den anderen Akteuren besitzt, haben LBS und VdH einen längeren durchschnittlichen Weg, um Informationen mit anderen Mitgliedern des Netzwerks zu tauschen. Eine Informationskontrolle bzw. die Rolle eines „information gatekeepers“ üben die drei Akteure keinesfalls aus (vgl. Tabelle 26 im Anhang). Enge Kooperationspartner sind die drei Verbände für die wenigsten Netzwerkmitglieder, was sich auch in einer stark unterdurchschnittlichen Cliquesmitgliedschaft im entsprechenden Netzwerk niederschlägt. Eine große Nähe zu den anderen Akteuren kann bei keinem der drei Akteure festgestellt werden; lediglich der Verband der Hypothekenbanken erreicht einen durchschnittlichen Wert. Die *Betweenness*-Werte im Netzwerk „enge Kooperation“ deuten ebenfalls nicht darauf, dass die drei Verbände in der Lage sind, auf Koalitionsbildungen in der Wohnungspolitik entscheidenden Einfluss zu nehmen; am ehesten sind dazu noch die privaten Sparkassen in der Lage.

Das uneinheitliche Bild, das die Zentralitäts- und Cliquesanalysen von den drei Verbänden der Kreditwirtschaft zeichnen, wird allerdings partiell durch die Strukturäquivalenzanalyse widerlegt, die eine hohe strukturelle Äquivalenz von SPK und LBS („Informationstausch“) bzw. zwischen SPK und VdH („enge Kooperation“) ergibt. Dieses indifferente Bild deutet darauf hin, dass zwischen den Aufgaben, die die jeweiligen Mitgliedsinstitute auf verschiedenen Feldern der Wohnungspolitik übernommen haben, nicht immer sauber differenziert wird.

5.5.10 Die Verbände des Bausektors

Die vier Verbände des Bausektors (Hauptverband der deutschen Bauindustrie – BIN, Zentralverband des deutschen Baugewerbes – ZDB, Bundesverband des deutschen Baustoff-Fachhandels – BDB und die Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt – IGB) spielen in der deutschen Wohnungspolitik eine gewisse Rolle, aber keine entscheidende. Dabei können nur Bauindustrie und Baugewerbe als wichtiger Akteur bezeichnet werden (was sich aus Tabelle 21 und Tabelle 28 im Anhang klar ergibt). Bei beiden Analy-

sen folgt danach die Industriegewerkschaft BAU und erst mit weitem Abstand der Verband des Baustoff-Fachhandels. Interessant ist, dass die Verbände der Bauindustrie (ohne Gewerkschaft) eine der sogenannten „Restcliquen“ im Netzwerk „wichtiger Akteur“ (siehe Tabelle 15 im Anhang) bilden, d.h. sich offensichtlich gegenseitig wohnungspolitische Wichtigkeit bescheinigen, ohne dass einer der maßgeblichen Akteure zu dieser Clique gehören würde. Dies deutet darauf hin, dass die Verbände des Bausektors eine von Gesamtnetzwerk stark abweichende Auffassung davon vertreten, wer als wichtig zu bezeichnen ist. Diese Vermutung wird durch die Äquivalenzanalyse (vgl. Abbildung 12 im Anhang) gestützt. Was den Informationstausch betrifft, wird die Gruppe von der Bauindustrie angeführt, die von immerhin neunzehn Akteuren als Partner für den Informationstausch genannt wird, was auch in der häufigen Mitgliedschaft der Bauindustrie in verschiedenen Cliquen zum Ausdruck kommt. ZDB und IGB nehmen jeweils eine mittlere Stellung ein, der BDB rangiert jeweils im unteren Drittel und kann damit als Akteur bezeichnet werden, dem vom Gesamtnetzwerk ein peripherer Status zugeschrieben wird. Gleiches gilt für die Closeness-Werte der Verbände im Netzwerk „Informationstausch“. Eine gewisse Informationskontrolle durch eine *Betweenness*-Position lässt sich allenfalls noch der Bauindustrie zuschreiben; auch hier sind ZDB und IGB unterdurchschnittlich, während der BDB völlig abgeschlagen bei „Null“ landet. Als enger Kooperationspartner einiger Akteure kann wiederum nur die Bauindustrie bezeichnet werden, die im entsprechenden Netzwerk auf neun Nennungen kommt, während die anderen drei Verbände viel seltener genannt werden. Dies korrespondiert mit der Zahl der Cliquenmitgliedschaften (vgl. Tabelle 30 im Anhang). Auch die Closeness-Zahlen bestätigen die Position der vier Akteure im Gesamtnetzwerk. Bei der Kontrolle der Verbindungen im Netzwerk „enge Kooperation“ jedoch erreicht die Bauindustrie einen hervorragenden dritten Platz und kann damit als Akteur gelten, der die Bildung von Koalitionen entscheidend beeinflussen kann. Dies trifft auf ZDB, IGB und BDB nicht zu, die wieder sehr niedrige Werte aufweisen.

5.5.11 Wohnungspolitischer Arbeitskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung

Der wohnungspolitische Arbeitskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung wird vom Gesamtnetzwerk nicht als ein wichtiger Akteur bezeichnet; dies ist an der niedrigen Zahl von nur zehn absoluten Nennungen zu erkennen. Als Partner zum Informationstausch wird der Akteur FES etwas öfter genannt, erreicht aber nur durchschnittliche *Closeness*- und einen sehr niedrigen *Betweenness*-Wert. Dies bedeutet, dass der Arbeitskreis selbst keine direkten Kontakte zu vielen Akteuren besitzt, sich damit die Informa-

tionen häufig über Mittelsmänner beschaffen muss und den Informationsfluss auch nicht kontrollieren kann. Analog dazu ist die schwache Position des Arbeitskreises im Netzwerk „enge Kooperation“ zu sehen. Gerade einmal fünf von 35 Akteuren geben an, direkt mit dem Gremium eng zu kooperieren, der Akteur ist in keiner Clique des Netzwerks verankert, seine Werte für *Closeness* und *Betweenness* sind Null, was darauf schließen lässt, dass er keine Fähigkeit besitzt, Koalitionsbildungen zu beeinflussen oder gar zu initiieren. Der Akteur kann daher als peripher bezeichnet werden.

5.5.12 Kleine wohnungspolitische Akteure

Die vier Akteure Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (WLH), Wohnbund (WBD), Bundesarchitektenkammer (BAK) und Katholischer Siedlungsdienst (KSD) haben gemeinsam, dass sie eine eher periphere Rolle im Netzwerk der deutschen Wohnungspolitik spielen. Dies bestätigen die Kennzahlen, die für alle drei Netzwerkfragen errechnet wurden. Danach sind alle vier Verbände eher unwichtig, haben wenige Koalitionsmöglichkeiten und keine Kompetenzen zur Bildung von Koalitionen, kontrollieren Informationen nur in sehr geringem Maße und sind auch in den Cliquen nur unzureichend verankert.

5.5.13 Forschungsinstitute

Die Forschungsinstitute DIW, „empirica“, IWG, IWU und IWW spielen in der deutschen Wohnungspolitik als politische Akteure eine untergeordnete Rolle. Sie werden zwar unterschiedlich oft von anderen Akteuren als „wichtig“ eingestuft, sind aber in den entsprechenden Cliquen kaum verankert, was für eine selektive Verbindung zwischen den anderen Akteuren und den einzelnen Instituten spricht. Deshalb weisen die Ergebnisse der Importanzanalyse keine auffälligen Strukturäquivalenzen zwischen den Instituten auf. Im Netzwerk „Informationstausch“ ist die Bedeutung der fünf Akteure unterdurchschnittlich; besonders fällt hier das IWG auf, das bei allen Kennzahlen einen niedrigen Wert erhält, deshalb eine große Distanz zu anderen Akteuren besitzt und kaum Einfluss auf den Informationsfluss hat. Allenfalls bei DIW und „empirica“ sind die Werte für *Closeness* und *Betweenness* etwas höher als im Durchschnitt. Im Netzwerk „enge Kooperation“ liegen fast alle Forschungsinstitute am Ende der Skalen, d.h. dass sie weder eine große Nähe zu anderen Akteuren aufweisen, mithin auch keine gefragten „engen Kooperationspartner“ sind, noch einen erkennbaren Einfluss auf die Bildung von Koalitionen nehmen können. Allenfalls beim IWW kann leicht von dieser Diagnose abgewichen werden. Interessant ist vor allem, dass zwei der Institute, DIW und IWG,

strukturell fast völlig identisch sind (vgl. Abschnitt 5.4.6), was mit der marginalen Position der beiden Akteure im Netzwerk „enge Kooperation“ erklärt werden kann.

6. Handlungsleitende Orientierungen wohnungspolitischer Akteure (*Björn Egner, Nikolaos Georgakis, Hubert Heinelt*)

Gegebene Institutionen bestimmen „zwar Handlungsoptionen und Restriktionen der Politik, aber sie determinieren sie nicht. In der Praxis können ungünstige institutionelle Ausgangsbedingungen durch besondere politische Anstrengungen kompensiert werden, und umgekehrt bietet ein hohes institutionelles Handlungspotential keine Gewähr dafür, dass es von der Politik auch ausgeschöpft wird“ (Scharpf 1988: 274-275). Insofern sind institutionelle Strukturen und die durch sie bedingten Akteurskonstellationen eines Politikfeldes als Filter für Entscheidungsoptionen zu charakterisieren, „bei denen sich eher voraussagen lässt, was nicht ‚durchgeht‘, als das, was am Ende dann wirklich ‚herauskommt‘“ (Schmid/Reissert 1988: 299).

Soll erklärt werden, warum sich welches Ergebnis aus einem Politikprozess ergibt, ist neben der sich in Organisationen niederschlagenden Institutionalisierung eines Politikfeldes (siehe Abschnitt 2.2) zum einen auch auf Beziehungen zwischen Akteuren einzugehen, die sich nicht aus diesen institutionellen Strukturen (d.h. aus Zuständigkeiten, Mitgliedschaftsregeln, Verfahrensroutinen usw.) ergeben, und zum anderen sind handlungsleitende Orientierungen von Akteuren zu berücksichtigen. Wurden Akteursbeziehungen im Politikfeld Wohnen im letzten Kapitel mit Hilfe einer Netzwerkanalyse rekonstruiert, so soll im Folgenden handlungsleitenden Orientierungen von wohnungspolitischen Akteuren nachgegangen werden. Die Analyse von Netzwerken und handlungsleitenden Orientierungen kann sich insofern ergänzen, als erstere zwar vorhandene Akteursbeziehungen aufzudecken vermag, nicht aber zwangsläufig „Gesinnungsverwandtschaften“ im Hinblick auf geteilte oder zumindest ähnliche handlungsleitende Orientierungen.²⁴⁶⁾ Konkret ausgedrückt: Die Netzwerkanalyse kann unter Umständen aufzeigen, dass die Akteure A und B nicht unmittelbar kooperieren (d.h. Informationen austauschen oder gemeinsam politisch agieren), durch die Netzwerkanalyse ist indes nicht aufzudecken, ob diese Akteure gegebenenfalls ähnliche Überzeugungen haben und ihnen entsprechend handeln und somit gegebenenfalls ohne direkte Interaktion die Durchsetzung des gleichen Ziels befördern. Die Identifizierung von gemeinsamen hand-

246) Vgl. zu konzeptionellen Verbindungsmöglichkeiten des Netzwerk- und des „advocacy coalition“-Ansatzes (mit Bezug auf die EU-Forschung) Schumann 1996: 204 ff.

lungsleitenden Orientierungen ist indes auch darüber hinaus bedeutsam: Sie kann erklären, warum durch die Netzwerkanalyse herausgearbeitete Verbindungen zwischen Akteuren sich auch ohne oder jenseits institutionell bedingter Kontakte formiert und eine bestimmte Relevanz im Hinblick auf den internen Zusammenhalt einer Akteursgruppe und ihre politische Durchsetzungsfähigkeit haben.

Entscheidend ist, dass handlungsleitende Orientierungen „Koalitionen“ von Akteuren bilden können – und zwar oft über Organisationsgrenzen hinweg. Solche Koalitionen sind – dem englischen Begriff der „advocacy coalitions“ (Sabatier 1993a; Sabatier 1993b) folgend – als Advokaten-Koalitionen zu bezeichnen.²⁴⁷⁾

6.1 Zur Rekonstruktion von handlungsleitenden Orientierungen

Um Advokaten-Koalitionen im Politikfeld Wohnen zu rekonstruieren, wurden Interviewaussagen der zentralen wohnungspolitischen Akteure zu den einzelnen Instrumenten der deutschen Wohnungspolitik ausgewertet.²⁴⁸⁾ Die Frage, wie die einzelnen wohnungspolitischen Instrumente eingeschätzt werden, ist in das Zentrum der Interviews gerückt worden, weil sich in ihren Einschätzungen niederschlägt, welche grundlegenden wohnungspolitischen Positionen („Policy-Kerne“) mit einzelnen Instrumenten in Verbindung gebracht werden. Im weiteren ging es darum, diese wohnungspolitischen Positionen mit einem bestimmten Staatsverständnis, d.h. Grundannahmen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, in Verbindung zu bringen.²⁴⁹⁾

Die Einschätzung der wohnungspolitischen Instrumente, die sich dahinter verbergenden wohnungspolitischen Positionen und das damit in Verbindung stehende Staatsverständnis stellten drei Analyseebenen bei der Auswertung der Interviews dar. Diese drei Ebenen wurden im Hinblick auf die Auswertung und Systematisierung von Interviewaussagen jeweils noch einmal zweigeteilt und damit präzisiert.

Bei den Aussagen zu den Instrumenten selbst ist zunächst nach *Zustandsbeschreibungen, Problemwahrnehmungen und Funktionsdeutungen* gesucht

247) Vgl. zu diesem Ansatz auch Sabatier/Jenkins-Smith 1993a und die Ausführungen im Anhang auf S. 291.

248) Zur Anlage der Interviews siehe Anhang S. 272. Zur Diskursanalyse als Methode vgl. im Überblick Keller 2004.

249) Zu Abweichungen vom Konzept Sabatiers (1993a; 1993b), aber auch zu seiner Erweiterung siehe Anhang S. 291.

worden, die Akteure mit dem betreffenden Instrument verbinden. Darüber hinaus wurden Vorstellungen darüber erfasst, was das jeweilige Instrument bewirken soll und was es nach Ansicht der Interviewpartner bewirkt. Es ging auf dieser Auswertungsebene also in Hinblick auf die Einschätzung der Instrumente um aktuelle Soll-Ist-Aussagen.

Daran anknüpfend wurde *Politikoptionen* im Sinne von Forderungen nach der (Neu-)Ausrichtung des Instruments nachgegangen (z.B.: „Wir müssen asymmetrische Kündigungsfristen einführen“) – oder Aussagen zur Ablehnung von Modifikationsforderungen (z.B.: „Wir brauchen keine asymmetrischen Kündigungsfristen“). Weitere Politikoptionen können aber auch Forderungen nach der vollständigen Abschaffung eines Instruments („Weg mit dem Mietrecht“) sowie die Verteidigung des Status quo („Das Mietrecht sollte genau so bleiben, wie es ist“) darstellen.

Ausgehend von Forderungen nach einer (Neu-)Ausrichtung eines Instruments wurde auf der Ebene der grundlegenden wohnungspolitischen Positionen versucht, normative wohnungspolitische Ziele der befragten Akteure offen zu legen. Diese politikfeldspezifischen Überzeugungen dienen den Akteuren zur Begründung der von ihnen favorisierten Politikoptionen, und sie erklären die von ihnen vertretenen (kritischen) Zustandsbeschreibungen und Problemsichten.

Mit grundlegenden wohnungspolitischen Positionen der Akteure gekoppelt sind außerdem politikfeldspezifische „Wenn-dann-Konstrukte“, d.h. Kausalannahmen, wie das Politikfeld oder ein bestimmter Bereich in ihm funktioniert („Wenn wir das Mietrecht nicht deregulieren, dann wird der Neubau auf Null zurückgehen“). Mit politikfeldspezifischen Wahrnehmungen von Ursache und Wirkung wird erklärt, warum ein Instrument erfolgreich ist oder nicht, wie effizient und effektiv es eingeschätzt wird und ob es möglich erscheint, das Instrument entscheidend zu verändern. Gleichzeitig kommen auf dieser Ebene Reflektionen der Akteure über ihre Handlungsmöglichkeit zum Ausdruck („Das ist nicht möglich!“).

Politikfeldspezifische normative Ziele und Überzeugungen verweisen auf allgemeine, grundlegende (Leit-)Vorstellungen der Akteure. Sie sind eine auf eine spezifische Politikoption zugeschnittene Variante einer Kernüberzeugung und bilden damit ein Scharnier zwischen allgemeinen Aussagen über den (realen und wünschenswerten) Zustand der Gesellschaft und die spezifischen Forderungen nach Modifikationen der Instrumente. Entsprechenden Kernüberzeugungen ist im Hinblick auf bestimmte Vorstellungen zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft nachgegangen worden.

Mit einem bestimmten Staatsverständnis ist nicht nur ein spezifisches normatives Konzept verbunden (ob und wie politisch/staatlich in gesellschaftliche Interaktionen interveniert werden sollte), sondern auch eine allgemeine Konstruktion von Kausalitäten (ein allgemeines Wenn-dann-Konstrukt) darüber, wie Gesellschaft „funktioniert“ und

politischen Eingriffe in gesellschaftliche Interaktionen (mit welchen Effekten) wirksam werden können.

Auf diese Weise wurde zunächst versucht, für jedes Interview Argumentationsstränge offen zu legen – von der Sichtweise von Problemlagen und Handlungsanforderungen und der Einschätzung der Wirksamkeit einzelner Instrumente und dem zugrundeliegenden wohnungspolitischen (normativen) Zielen und Annahmen, wie das Politik-/Handlungsfeld Wohnen „funktioniert“ (politikfeldspezifisches Annahmen von Ursache und Wirkung), bis zu grundlegenden Wertvorstellungen und Konstruktionen darüber, wie die Welt strukturiert ist bzw. sein sollte. Anschließend wurden Argumentationsstränge verglichen und nach Ähnlichkeiten und Differenzen gesucht, die auf „Koalitionen“ im zuvor dargelegten Sinne hindeuten.

Die Ergebnisse dieser Auswertung der Interviewaussagen sollen im Folgenden nicht im Einzelnen dargestellt werden. Es geht vielmehr um die am Anfang dieses Kapitels aufgeworfenen Fragen, ob sich von den handlungsleitenden Orientierungen der wohnungspolitischen Akteure her „Koalitionen“ herleiten lassen, die sowohl für die Erklärung der wohnungspolitischen Veränderungen der letzten Jahre als auch für die Konturierung möglicher Entwicklungen der deutschen Wohnungspolitik in naher Zukunft relevant sein können. Dabei wird auch danach gefragt, ob die Befunde der empirischen Netzwerkanalyse gestützt werden oder aber bedeutsame Akteursbeziehungen benannt werden können, die mit der Analyse von Netzwerkkonstellationen nicht erfasst worden sind.

6.2 Einschätzungen der Instrumente, wohnungspolitische Ziele und Staatsverständnis

Die Auswertung von Interviewaussagen hat ergeben, dass sich in der deutschen Wohnungspolitik nicht eindeutig bestimmte Advokaten-Koalitionen gegenüberstehen. Sie unterscheiden sich vielmehr nach wohnungspolitischen Instrumenten und formieren allenfalls auf einer sehr allgemeinen (abstrakten) Ebene unterschiedliche „Lager“. Außerdem machen sich Unterschiede in der Einschätzung der Instrumente und der Auseinandersetzungen um sie geltend. So kann unterschieden werden zwischen

- *konfliktbehafteten Instrumenten*, bei denen sich im Wesentlichen zwei große „Koalitionen“ mit gegensätzlichen Argumentationsstränge gegenüberstehen,
- *konsensual getragenen Instrumenten*, bei denen sich die meisten Akteure um einen Hauptargumentationsstrang scharen und allenfalls schwache inhaltliche Divergenzen auftreten, die aber einen allgemeinen Konsens über den normativen

Sinn und die sachliche Angemessenheit des Instruments nicht in Frage stellen können, sowie

- von den Zieldefinition, der zugeschriebenen Wirksamkeit und normativen Wünschbarkeit *fragmentiert-überfrachteten Instrumenten*.

Unter die *konfliktbehafteten Instrumente* fällt das *Mietrecht*. Bei ihm lassen sich zwei gegensätzliche Hauptargumentationslinien identifizieren, die am deutlichsten von den beiden Spitzenverbänden Mieterbund und Haus & Grund artikuliert werden. Fast alle Streitpunkte, sowohl in der Bewertung des Instruments als auch in Bezug auf Änderungsvorschläge, verweisen auf die wohnungspolitische Auseinandersetzung um einen sozialpolitisch motivierten Mieterschutz und eine Einschränkung des freien Gebrauchs des Eigentums bzw. der Vertragsfreiheit – und damit auf einen allgemeinen Konflikt um Regulierung und Deregulierung. Oder anders ausgedrückt: Auf der normativen Ebene streiten die beiden Akteursgruppen vor allem um die Einordnung der Wohnung als Wirtschafts- oder als Sozialgut. Während die Akteursgruppe um den Mieterbund die Wohnung als Sozialgut betrachtet und die Vertragsparteien von Natur aus als unterschiedlich ausgestattet begreift, weshalb sie die Bedeutung des „sozialen Mietrechts“ und des „Mietrechts als Schutzrecht für die Mieter“ hervorhebt, sieht die Akteursgruppe um den Zentralverband Haus & Grund das Mietrecht als Eingriff in den freien Gebrauch des Privateigentums und als eine Überregulierung privatrechtlicher Vertragsbeziehungen – und mithin als einen Eingriff in die Vertragsfreiheit. Dieser Dualismus lässt sich in einzelnen Teildiskursen zum Mietrecht nachvollziehen. In nahezu allen Details existieren zwei einander entgegengesetzte Auffassungen darüber, wie das Mietrecht am besten zu gestalten sei bzw. wie es durch die Reform hätte gestaltet werden müssen. Hierzu zählen die wichtigsten am Mietrecht vorgenommenen Änderungen, wie etwa die zur Höhe der Modernisierungsumlage, zu den asymmetrischen Kündigungsfristen, zur Senkung der Kappungsgrenze sowie zur Einführung des qualifizierten Mietspiegels als zentralem Kriterium bei Mieterhöhungen. Diese durchgängig im Diskurs vorhandene Antagonismus hat Kompromisse und Verhandlungen erschwert und wird auch in Zukunft die Konflikte um das Mietrecht bestimmen, da die Argumentation auf beiden Seiten stark von normativ geladenen politikfeldspezifischen Überzeugungen („policy beliefs“) bestimmt wird.

Die Konflikthaftigkeit der Auseinandersetzung um dieses Instrument lassen sich nicht zuletzt auch in den Zusammenhang mit den Erwägungen stellen, die im Abschnitt 2.2.2 dargestellt worden sind: Mit mietrechtlichen Regelungen werden – obwohl sie regulativ und von der Struktur her nicht redistributiv (umverteilend) angelegt sind – eindeutig Wirkungen verbunden, die eine Partei (die Mieter) zu Lasten einer andern (der Vermieter) bevorzugt.

Wie aber ist es zur Durchsetzung des jetzt geltenden Mietrechts gekommen? Welche „Advokaten-Koalition“ hat ihre Interessen durchsetzen können?

Zunächst ist festzustellen, dass die Anzahl der Akteure, die eindeutig einer der beiden Gruppen zuzuordnen ist, etwa die Hälfte der Gesamtheit umfasst. Die anderen Akteure haben in den Interviews zum Mietrecht entweder keine Angaben gemacht oder aber Aussagen getroffen, mit denen die Akteure nicht eindeutig einer der drei Gruppen zuzuordnen waren (vgl. die einzelnen Akteursanalysen in Kapitel 4). Vier Akteure allerdings konnten einer „indifferenten“ oder „vermittelnden“ Gruppe zugeordnet werden (siehe unten).

Die Akteursgruppe um den Mieterbund (die „Sozialstaatsprotagonisten“²⁵⁰) besteht neben dem DMB aus nur drei weiteren Akteuren, nämlich der SPD, dem Städtetag und dem Land Brandenburg. Diese Akteure begrüßen das Mietrecht in der jetzt gültigen Form. Die Gruppe der Akteure, die der Reform ablehnend gegenüber steht – die Bandbreite geht von sachlich-kritischer Distanz bis zur offenen ausgesprochenen Charakterisierung des neuen Mietrechts als „unnötige Novelle“ – ist bedeutend größer. Neben dem „natürlichen“ Gegner des DMB, dem Zentralverband Haus & Grund, gehören die Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag (CDU/CSU und FDP), der Zentralverband des Baugewerbes und der Hauptverband der Bauindustrie sowie der Verband der Hypothekenbanken zu dieser Gruppe, wobei der Verband der Hypothekenbanken besonders hervorhebt, dass das Mietrecht ein Investitionshemmnis sei. Außerdem sind beim Mietrecht der Katholische Siedlungsdienst, der Bund freier Wohnungsunternehmen sowie das Forschungsinstitut IWW Bündnispartner dieser Gruppe. Gemeinsame Forderung der Mehrheit der sich gegenüber dem neuen Mietrecht ablehnend äussernden Akteure ist die Deregulierung des Mietrechts, und ihr Ideal ist ein „schlankes Mietrecht“.

Neben den beiden antagonistischen Akteursgruppen kann – wie oben erwähnt – eine „Mittelgruppe“ (BMVBW, „empirica“, Land Bayern) identifiziert werden. Sie befinden sich zwischen den beiden Gruppen, da sie sowohl eine sozialstaatliche Argumentation („das Mietrecht soll den Mieter schützen“) verfolgen als auch Anleihen bei den Verfechtern des „schlanken Mietrechts“ nehmen, indem sie – auf die Marktlogik setzend – betonen, dass der beste Schutz der Mieter ein ausreichendes Wohnungsangebot sei.

Durch Ermittlung der Netzwerkdichte (vgl. Anhang, S. 275) in den drei beschriebenen Subgruppen des Gesamtnetzwerks ist festzustellen, dass die Gruppe um den Deutschen Mieterbund intern besser vernetzt ist, und zwar sowohl in Bezug auf die getauschten Informationen (.333 gegenüber .250) als auch auf enge Kooperationsbeziehungen (.333 gegenüber .111). Selbst die (indifferente) dritte Gruppe ist intern besser

vernetzt als die Gruppe um Haus & Grund (.667 bei Informationsbeziehungen, .333 bei Kooperationsbeziehungen). Dies deutet darauf hin, dass es eine kleine, vergleichsweise besser vernetzte und mit normativen Argumenten ausgestattete Gruppe geschafft hat, die Bundesregierung von der Reformbedürftigkeit und einer bestimmten Ausrichtung der Reform des Mietrechts zu überzeugen – wofür indes nicht zuletzt auch ihr besonderer politischer „Zugang“ zur jetzigen Bundesregierung eine Rolle gespielt hat.

Auch der *soziale Wohnungsbau* kann unter den Typ eines konfliktbehafteten Instruments subsumieren werden. Es besteht allerdings ein breiter Konsens darüber, dass ein Mindestmaß an sozialem Wohnungsbau aufrechterhalten werden muss, um Personen, denen der Zugang zum Wohnungsmarkt verwehrt ist, mit angemessenem Wohnraum zu sorgen. Dabei akzeptiert die übergroße Mehrheit der befragten wohnungspolitischen Akteure, dass neben dem privaten Wohnungsmarkt ein Sektor existiert, in dem mit öffentlichen Mitteln geförderter Wohnraum an Personen vergeben wird, die aufgrund sozialer Problemlagen (und Stigmatisierung) nicht „marktfähig“ sind (vgl. Abschnitt 3.2).²⁵¹⁾

Mithin wird von einem *segmentierten „Wohnungsmarkt“* ausgegangen. Diese wahrgenommene „Trennung zwischen einem privaten und öffentlichem Sektor der Wohnungsversorgung“ korrespondiert mit entsprechenden Aussagen der Akteure zum Verhältnis zwischen den beiden Bereichen. Dabei wird sowohl dem Versuch einer Marktregulierung durch den sozialen Wohnungsbau im Sinne einer Angebotsausweitung als auch dem sozialen Wohnungsbau als Mietkorrektiv eine klare Absage erteilt. Strittig ist allerdings, welche Zukunft der soziale Wohnungsbau in der Bundesrepublik hat. Fünfzehn Akteure, darunter die in der Netzwerkanalyse als zentral identifizierten (GdW, DMB, BMVBW, SPK), wollen am sozialen Wohnungsbau als Instrument der Versorgung „nicht-marktfähiger Personen“ – wenn auch auf niedrigem Niveau – auf absehbare Zeit festhalten und können daher – analog zum Mietrecht – als „Sozialstaatsprotagonisten“ bezeichnet werden.

Bemerkenswert ist, dass unter der Mehrheit der befragten wohnungspolitischen Akteuren ein Konsens darüber besteht, dass der soziale Wohnungsbau in der Vergangenheit sinnvoll und notwendig war, aber seit den 1970er Jahren zunehmend seinen Sinn verloren und auch nicht intendierte Effekte gezeitigt habe (Fehlbelegung, Beförde-

251) Neben dem BMVBW, dem deutschen Städtetag und den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen vertreten diese Ansicht vor allem die FDP, die Grünen, der Deutsche Mieterbund, der BFW, der Deutsche Verband, der Wohnbund, das Baugewerbe, die privaten Sparkassen sowie das Forschungsinstitut IWW.

rung „sozialer Brennpunkte“ usw.).²⁵²⁾ Die politischen Auseinandersetzungen, die zu dieser Sichtweise geführt haben, können insofern als abgeschlossen gelten, als die Interviewpartner sie als „erledigt“ einordnen. Die Reform des sozialen Wohnungsbau durch das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) kann dementsprechend als ein Politikwandel begriffen werden, der auf Konflikt- und Konsensbildungsprozessen beruht, die in den 1980er und 1990er Jahre die politische Debatte bestimmt haben.

Im Gegensatz zum Mietrecht, bei dem eine größere Gruppe von neun Akteuren gegen die „Sozialstaatsprotagonisten“ Position bezogen hat, fordern nur zwei Akteure, den sozialen Wohnungsbau nicht fortzusetzen. Dabei ist anzumerken, dass die betreffenden Akteure (IWW, „empirica“) laut Netzwerkanalyse eher eine periphere Stellung in der Wohnungspolitik einnehmen (vgl. Kapitel 5). Die im Vordergrund stehenden Argumente sind hierbei die Ineffizienz des sozialen Wohnungsbaus in der Vergangenheit, die Einschränkung der Wohnungswahl durch den Mieter sowie die Entwicklung der meisten regionalen Wohnungsmärkte zu sog. *Mietermärkten*. Die beiden genannten Akteure können (analog zum Mietrecht) in Bezug auf den sozialen Wohnungsbau als die Advokaten des „schlanken Staates“ identifiziert werden. Weil diese Akteure als Forschungsinstitute – trotz der Ergebnisse der Netzwerkanalyse – eine im Politikfeld anerkannt Funktion von „Ideengebern“ haben, können die von ihnen vertretenen Positionen in Zukunft wohnungspolitisch durchaus relevant werden.

Beispielhaft für ein *konsensual getragenes Instrument* steht das *Wohngeld*, das als Instrument zur Unterstützung von Haushalten, die sich am Wohnungsmarkt aufgrund ihrer Einkommenslage nicht von alleine mit angemessenem Wohnraum versorgen können, unumstritten ist. Dem Wohngeld wird gemeinhin bescheinigt, ein wohnungspolitisch sinnvolles, „treffsicheres“ und „sozial gerechtes“ Instrument zu sein. Streitpunkte existieren lediglich auf der Detailsbene – vor allem im Hinblick auf Novellierungszyklen oder eine Indexierung –, ohne aber ernsthaft den Sinn und die Wirksamkeit des Instruments in Frage zu stellen. Der einzige Akteur, der eine gegensätzliche Position einnimmt, ist das Forschungsinstitut „empirica“, das die Sinnhaftigkeit des Wohngelds in der nahen Zukunft bezweifelt. Ab schätzungsweise 2015, so „empirica“, werde diese sozialpolitische Transferleistung fragwürdig, da aufgrund der demographi-

252) Mit dieser Sichtweise korrespondiert ein bedeutsamer, ins Detail gehender Sub- bzw. Teildiskurs – nämlich einer um die Einbindung des sozialen Wohnungsbau in städtebauliche Interventionen. Hier geht es vor allem um die Bewältigung von Folgen des sozialen Wohnungsbaus der Vergangenheit sowie um quartiersbezogene Maßnahmen (Tausch von Beleungsrechten, Vermeidung sozialer Brennpunkte, Wohnumfeldgestaltung, quartiersbezogene Wohnraumversorgung etc.).

schen Entwicklung die in vielen Regionen bereits bestehenden *Mietermärkte* sich weiter ausweiteten und deswegen eine finanzielle Unterstützung der bisherigen Zielgruppe nicht mehr erforderlich sei.²⁵³⁾

Da die „Advokaten-Koalition“, die sich in Bezug auf das Wohngeld dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet sieht, das Instrument normativ, aber auch im Hinblick auf die Wirksamkeit („Treffsicherheit“) zu begründen vermag, ist das Wohngeld ein unumstrittenes Instrument der Subjektförderung. Allenfalls mittelfristig ist eine Kontroverse um das Instrument zu erwarten, nämlich falls die von „empirica“ vorhergesagten demographischen und marktlichen Gegebenheiten eintreten sollten und deshalb die Sinnhaftigkeit des Wohngeld in Frage gestellt würde.

Ähnliches wie für das Wohngeld gilt auch für die neuen *Bund-Länder-Programme* „*Soziale Stadt*“ und „*Stadtumbau Ost*“. Sie werden übereinstimmend von den durch die Netzwerkanalyse als zentral identifizierten Akteuren (GdW, DMB, BMVBW) sowie durch Grüne, PDS, Städtetag und BFW als richtig, „längst überfällig“, „vielversprechend“ bzw. sogar als „großer Wurf“ bezeichnet. Kritisch werden allenfalls die zu geringe Mittelausstattung eingeschätzt (durch zwei der drei befragten Bundesländer, die PDS, Bauindustrie und Baugewerbe, sowie das IWU, den Wohnbund und den Katholischen Siedlungsdienst). Dabei werden von Seiten der Bauindustrie und des Baugewerbes („die Programme müssen den Interessen der Bauwirtschaft Rechnung tragen“) sowie der privaten Wohnungsunternehmen („die Programme müssen den Interessen der Wohnungswirtschaft Rechnung tragen“) eher mit eigenen Interessen verbundene Argumentationen vorgebracht und nicht allgemeinere, wohnungspolitische, wie beim Gros der Akteure (Revitalisierung der Städte, Verknüpfung von baulichen und sozialen Maßnahmen etc.). Nur ein Akteur, die oppositionelle CDU/CSU, steht den Programmen zumindest teilweise kritisch gegenüber. Einige Akteure (VHW, IWU, DMB) fordern eine intensive Evaluierung der Programme. Drei Akteure (die beiden Verbände der Wohnungswirtschaft sowie das Land Bayern) heben ausdrücklich hervor, dass diese beiden neuen Instrumente sogar einen „Rettungsanker für den Fortbestand des sozialen Wohnungsbaus“ darstellen würden.

Insgesamt kann erwartet werden, dass die Programme mittelfristig gesichert sind und das ihnen zugrundeliegende inhaltliche Konzept (Einbindung und Aktivierung der für dezentrale Problemlösungen relevanten Akteure, problembezogene Koordination von

253) Zudem seien „in Zeiten knapper Kassen“ Prioritätensetzungen nötig, was die Fortführung von Wohngeldzahlungen - in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Ausgaben - fragwürdig machen würde. Und schließlich wurde von „empirica“ betont, dass die Bewilligung und Auszahlung des Wohngelds administrativ zu aufwendig sei.

Maßnahmen, Förderung des vernetzten Denkens usw.) eine breite Akzeptanz genießt, da alle wesentlichen Akteure das mit den Programmen zu verbindende Prinzip des *aktivierenden Staates* auch im fraglichen Regelungsbereich für sinnvoll erachten.

Die *Eigenheimzulage* stellt ein *fragmentiert-überfrachtetes Instrument* dar. In diesem Fall sind keine eindeutigen Argumentationsstränge bzw. keine Ballung derselben zu einem übergreifenden Sinnentwurf zu erkennen. Die Zahl der unterschiedlichen, von den Akteuren angegebenen Zustandsbeschreibungen und Problemwahrnehmungen des Instruments divergieren inhaltlich sehr stark. Auch bei der Funktionsdeutung des Instruments ist eine Fragmentierung zu erkennen, die – neben der Zuordnung zur Wohnungspolitik – von Zuweisungen zur Familien-, Sozial-, Alterssicherungs-, Konjunktur- und Steuerpolitik oder zur Förderung der Vermögensbildung reichen. Dabei ist festzustellen, dass höchst unterschiedliche, „policy-fremde“ (vorgelagerte) Kernargumente vorgebracht werden, die nicht nur mit diesen Politikfeldern verbundene normative Orientierungen (z.B. der Familienpolitik und der Vermögensbildung) aufweisen, sondern auch Kausalannahmen, die sich nicht auf das Politik- bzw. Handlungsfeld Wohnen beziehen, sondern auf die entsprechenden anderen Regelungsbereiche, so beispielsweise die Debatte um den kausalen Zusammenhang zwischen der Eigenheimzulage und der „Zersiedlung“ der Bundesrepublik. Dieser Hintergrund lässt die generelle Charakterisierung der Eigenheimzulage als wohnungspolitisches Instrument fragwürdig erscheinen. Prominente Vertreter dieser mit politikfeldexternen normativen Zielen und Kausalzusammenhängen operierenden Argumentationen sind u.a. die Verbände des Bausektors, der Verband der freien Immobilien- und Wohnungsunternehmen, das IWG sowie der Zentralverband Haus & Grund, d.h. die Akteure, die in der Debatte um die Modifikation bzw. Streichung der Eigenheimzulage als „Verteidiger“ des Instruments aufgetreten sind. Aber auch auf Seiten der „Gegner“ der Eigenheimzulage sind „policy-fremde“ Argumentationen anzutreffen – nicht zuletzt der Verweis auf die Situation der öffentlichen Haushalte. Die Forderung nach Streichung der Eigenheimzulage folgt weitgehend unterschiedlichen Kausalitätsannahmen. Der einzige im Kern normative Diskurs bezieht sich auf die Frage, ob die Eigenheimzulage ein redistributives Instrument darstellt und wie eine über die Eigenheimzulage vermittelte Umverteilung zu rechtfertigen ist (bzw. wird). Sind sich die meisten wohnungspolitischen Akteure noch darüber einig, dass die Eigenheimzulage eine Umverteilung bewirkt, so sind sie bei der Bewertung dieser Feststellung gespalten. Während die überwiegende Mehrheit der Akteure (vor allem die Bauindustrie, der Katholische Siedlungsdienst, das Land Bayern, die CDU/CSU und die FDP) diese Umverteilung von den Steuerzahlern auf Empfängerhaushalte der Eigenheimzulage aus familien- und/oder sozialpolitischen Gründen begrüßt, wird eine entsprechend motivierte Umverteilung von einer kleinen Minderheit (am vehementesten von der PDS und dem IWW) entweder aus sozialpolitischen Gründen

(wegen der Begünstigung von Mittelschichtshaushalten) oder unter Hinweis darauf abgelehnt, dass die Mehrheit von Steuerzahlern zugunsten einer Minderheit „enteignet“ würden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die relative „Schwäche“ bzw. weitgehende Einschränkung der Eigenheimförderung durch die fragmentierten, weitgehend politikfeld-extern begründeten Argumentationslinien erklären lässt. Vor dem Hintergrund der in der politischen Debatte herausgestellten Sparzwänge war der Kampf um die Eigenheimzulage von ihren Anhängern von Beginn an mit den vorgebrachten Argumenten nicht zu gewinnen, und es ist absehbar, dass der im Dezember 2003 im Vermittlungsausschuss gefundene Kompromiss um die Fortführung der Eigenheimzulage nicht lange halten wird.

Wenn sich auch im Politikfeld Wohnen keine klar konturierten politischen „Lager“ bestimmen lassen, sondern vielmehr Advokaten-Koalitionen *in unterschiedlicher Zusammensetzung* zu rekonstruieren sind, so kommen doch in den Positionen zu den einzelnen Instrumenten bestimmte Leitvorstellungen zum Vorschein, die sich in bestimmten Staatsverständnissen niederschlagen (siehe Abbildung 6).

Bei den „klassischen“ wohnungspolitischen Instrumenten des Wohngeldes, des sozialen Wohnungsbaus und des Mietrechts stehen sich die Vertreter des Sozialstaats und die eines „schlanken Staates“ gegenüber. Am stärksten ist dies beim Mietrecht und am wenigsten beim Wohngeld ausgeprägt. Beim sozialen Wohnungsbau ist die Kontroverse insofern „entspannt“, als es auch den Sozialstaatsprotagonisten nur noch um die Versorgung einer „Restklientel“ geht.

Bei den neuen Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ ergibt sich auch deshalb eine große Übereinstimmung zwischen den wohnungspolitischen Akteuren, weil die Konzeptionen dieser Programme anschlussfähig an unterschiedliche Leitvorstellungen sind und im neuen Ansatz des „aktivierenden Staates“ (zu den Grundlagen dieses Ansatzes vgl. Lamping u.a. 2002: 27-36, Schuppert 2003: 412 ff) aufgehen. Gemeinsamer Bezugspunkt ist die Befähigung zu dezentralen, „selbstbestimmten“ Problemlösungen. Dabei interpretieren die Advokaten eines „schlanken Staates“ (zu den Grundlagen dieses Ansatzes vgl. Lamping u.a. 2002: 12-16) die neuen Programme allerdings auch als Abkehr von sozialstaatlichen Interventionen („Subventionen“). Bei den Sozialstaatsadvokaten steht hingegen der innovative, sozialintegrative (partizipative) Charakter dieser neuen Instrumente im Vordergrund.

Bei der Eigenheimzulage verkehren sich geradezu die Argumentationslinien: Die Sozialstaatsadvokaten propagieren eine Abschaffung dieses Instruments, um Fördermittel für andere Zwecke zu mobilisieren – nicht zu letzt zugunsten anderer wohnungspolitischer Instrumente. Ein Teil der Akteure, die ansonsten eher für die Begrenzung staatlicher Ausgaben (und einen „schlanken Staat“) plädieren, betont im Falle dieses Instru-

ments sozialpolitische Erwägungen - nämlich die Förderung von „Schwellenhaushalten“, die zur Selbsthilfe bei der Bildung von Wohneigentum befähigt werden sollen. Ein anderer Teil verweist auf eine mögliche Belebung der Baukonjunktur und damit verbundene Beschäftigungseffekte.

Abbildung 7 - Leitvorstellungen in der wohnungspolitischen Debatte

Wohngeld	Sozialstaat	<i>versus</i>	schlanker Staat
Sozialer Wohnungsbau	Sozialstaat	<i>versus</i>	schlanker Staat
Mietrecht	Sozialstaat	<i>versus</i>	schlanker Staat
Programm „Soziale Stadt „Stadtumbau Ost“ (West)		aktivierender Staat	
		aktivierender Staat	
Eigenheimzulage	abschaffen & Umschichten aus sozialstaatlichen Erwägungen	<i>versus</i>	(begrenzt) sichern, um <i>Schwellenhaushalte</i> zur <i>Selbsthilfe</i> zu befähigen (Eigentum zu bilden)

(eigene Zusammenstellung)

7. Ausblick auf die Zukunft der deutschen Wohnungspolitik (Hubert Heinelt)

Insgesamt wird die Wohnungspolitik in Deutschland noch von sozialstaatlichen Leitvorstellungen dominiert. Doch sowohl die Stärkung der Vertragsfreiheit beim Mietrecht als auch die Konzentration des sozialen Wohnungsbaus auf „nicht marktfähige Personen“ und die Betonung der Subjektförderung mittels des Wohngeldes deuten Veränderungen an. Wohnungspolitik wird zur Wohnungsmarktpolitik, d.h. es wird darauf gesetzt, Personen zum selbständigen Agieren am Wohnungsmarkt zu befähigen und nur noch „Restgruppen“ jenseits des Marktes mit Wohnraum zu versorgen.

Parallel dazu stellen die neuen Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ nicht (mehr) auf individuelle Leistungen ab (auf die ein Rechtsanspruch besteht). Sie zielen vielmehr auf die Veränderung und Verbesserung von Lebenschancen, die zunächst von den unmittelbaren Programmadressaten, d.h. Kommunen, Wohnungsgesellschaften und anderen Organisationen, umzusetzen sind. Ist dies erfolgt, mögen veränderte und verbesserte Lebenschancen zwar für einzelne wichtig sein, die einzelnen müssen diese aber auch tatsächlich nutzen. Insofern schlägt sich auch in der Wohnungspolitik die in der aktuellen politischen Debatte immer stärker hervortretende Kontroverse zwischen Verteilungs- und Zugangsgerechtigkeit nieder (vgl. dazu Gohr/Seeleib-Kaiser 2003). Im Zentrum dieser Kontroverse steht die Frage (vgl. Nullmeier 2000), ob Lebenschancen durch Umverteilung und die Gewährung individueller Rechtsanspruch zu sichern sind oder aber durch die Gewährleistungen bestimmter allgemein verfügbarer Zugangsvoraussetzungen, denen für gesellschaftliche Teilhabe und die Realisierung individueller Lebensentwürfe eine entscheidende Rolle zukommt.

Bei aller Vorsicht, die bei Aussagen zu künftigen politischen Entscheidungen angebracht sind, lässt sich überdies zur Zukunft der einzelnen wohnungspolitischen Instrumenten Folgendes vor dem Hintergrund der dargestellten Untersuchungsergebnisse sagen:

- Die *Eigenheimzulage* wird auch in nächster Zeit zentraler Bezugspunkt von Bemühungen bleiben, den Bundeshaushalt zu konsolidieren, und es ist äußerst fraglich, ob die bisherige Haltung der Union und deren Blockademöglichkeit im Bundesrat dieses Instrument über die laufende Legislaturperiode „retten“ wird. Angesichts der allgemeinen Debatte über die Höhe von Sozialausgaben und der Suche nach Ausgabenkürzungen gerade in diesem Bereich wird es auch innerhalb

der Union immer schwieriger werden, an einer Förderung der Wohneigentumsbildung festzuhalten, die neben einer Orientierung auf eine letztlich diffuse Wählerklientel im Kern ideologisch motiviert ist. Den an der Eigenheimzulage interessierten Verbänden wird es schwer fallen, mit ihren unterschiedlichen, weitgehend nicht sozialpolitisch motivierten Argumentationen für die Beibehaltung der Eigenheimzulage weiter Unterstützung zu mobilisieren.

- Anders sieht es mit den Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ aus. Hier ist mit einer Stabilisierung und sogar mit einem Ausbau zu rechnen. Dies gilt für die laufende Legislaturperiode des deutschen Bundestages und darüber hinaus. Dafür sprechen nicht nur die Handlungsanforderungen sowohl in „sozialen Brennpunkten“ als auch die der schrumpfenden Städte, die immer stärker auch in Teilen der alten Bundesländer manifest werden. Entscheidend ist vielmehr die weitgehende lagerübergreifende Unterstützung dieser Programme – vor allem bei den Parteien, aber auch bei den Verbänden.
- Nach den „großen“ Reformen des Wohngeldes, des sozialen Wohnungsbaus und des Mietrechts, sind bei diesen Instrumenten in der laufenden Legislaturperiode keine Gesetzesnovellen zu erwarten. Die entsprechenden Reformvorhaben gelten bei der Regierungskoalition und den an ihnen interessierten verbandlichen Akteuren als abgeschlossen. Ob sich nach der Bundestagswahl 2006 und einem eventuellen Regierungswechsel bei diesen drei wohnungspolitischen Instrumenten etwas Grundlegendes ändern würde, ist fraglich.
- Das Wohngeld genießt breite Unterstützung (besonders bei den Parteien). Offen bleibt die Frage einer künftigen Anpassung an die Mieten- und Einkommensentwicklung. Sie dürfte indes in jedem Fall mit Anforderungen der Haushaltskonsolidierung konfrontiert sein – und zwar sowohl auf Seiten des Bundesetats als auch der der Länderhaushalte, aus denen die Wohngeldaufwendung hälftig zu bestreiten sind. Allerdings dürfte eine fortbestehende rot-grüne Koalition eher als eine andere Regierungskoalition auf Bundesebene geneigt sein, das Wohngeld anzupassen.
- Bei aller Kritik am sozialen Wohnungsbau ist eine Novelle des Wohnraumförderungsgesetzes nach der nächsten Bundestagswahl unwahrscheinlich. Dazu ist die Kernüberzeugung, dass ein „Restklientel“ weiterhin über dieses Instrument mit Wohnraum versorgt werden muss, zu weit bei den Parteien verbreitet. Ein weiteres Abschmelzen der Fördermittel ist aber zu erwarten – unabhängig von der Regierungszusammensetzung, wenn auch mit graduellen Unterschieden zwischen einer rot-grünen oder schwarz-gelben Regierung.
- Beim Mietrecht bestehen zwar große Differenzen zwischen der jetzigen Regierungskoalition und den Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP. Gleichwohl ist die

Kritik an einzelnen Regelungen der Mietrechtsreform (wie etwa den asymmetrischen Kündigungsfristen oder der Senkung der Kappungsgrenze) weitgehend verstummt, und in Anbetracht der Schwierigkeiten der letzten CDU/CSU-FDP-Regierung, sich auf eine Mietrechtsnovelle zu einigen, ist es fraglich, ob eine künftige Regierungskoalition aus diesen Parteien eine neuerliche Gesetzesänderung tatsächlich erfolgreich angehen würde. Außer Zweifel steht indes, dass die ihnen politische nahestehenden Verbände dahingehend drängen werden.

Zusammenfassend ergibt sich das Bild eines Politikfeldes, in dem verstärkt darauf gesetzt wird, Personen zum selbständigen Agieren am Wohnungsmarkt zu befähigen und nur noch „Restgruppen“ jenseits des Marktes mit Wohnraum zu versorgen. Die neuen Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ komplettieren dieses Bild mit einer für die deutsche Wohnungspolitik neuen Akzentsetzung: Statt vorrangig auf rechtliche und ökonomische Interventionen mittels Recht (Mietrecht) und Geld (Wohngeld und sozialer Wohnungsbau) zu setzen, kommen Interventionen zur Veränderung und Verbesserung von Lebenschancen im Wohnumfeld über die Städtebauförderung eine größere Bedeutung zu. Und schließlich ist ein Ende der Förderung von Wohneigentum über die Eigenheimzulage absehbar, die in Deutschland innerhalb des Politikfeldes schon immer eine nur randständige Rolle gespielt hat.

Anhang

zu Kapitel 2:

Tabelle 16 - Übersicht zu wohnungspolitischen Gesetzen

Lfd. Nr.	Gesetz Bezeichnung und Datum	Fundstelle	in Kraft ab
1	I. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) vom 24. April 1950	BGBI 1950, 83	24. April 1950
2	Wohnraumbewirtschaftungsgesetz (WBewG) vom 31. März 1953	BGBI I, 97	
3	I. Bundesmietengesetz (BMietG) vom 27. Juli 1955	BGBI I, 458	
4	II. Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familiengesetz – II. WoBauG) vom 27. Juni 1956	BGBI I S. 523 BGBI II 2330-2	
5	Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht – Artikel VII §14 – vom 23. Juni 1960.	BGBI I S. 389, 402	01. Juli 1960
6	Erstes Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften vom 29. Juli 1963	BGBI I S. 505	
7	Gesetz über die Gewährleistung von Miet- und Lastenbeihilfen		15. Juni 1956
8	Wohngeldgesetz vom 01. April 1965	BGBI I S. 178	
9	Gesetz zur verstärkten Eigentumsbildung im Wohnungsbau und zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (WoBauÄndG 1965) vom 24. August 1965.	BGBI I S. 945	
10	Gesetz zur Fortführung des sozialen Wohnungsbaus (Wohnungsbauänderungsgesetz 1968 – WoBauÄndG 1968) vom 17. Juli 1968.	BGBI I S. 821	
11	II. Wohngeldgesetz vom 14. Dezember 1970	BGBI I S. 508	
12	I. Wohnraumkündigungsschutzgesetz, 1971	BGBI I 1839	
13	Gesetz zur Durchführung des langfristigen Wohnungsbauprogramms (Wohnungsbauänderungsgesetz 1971 – WoBauÄndG 1971) vom 17. Dezember 1971	BGBI I, 1993	
14	II. Wohnraumkündigungsschutzgesetz, 1974	BGBI I, 3604	18. Dezember 1974

15	Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 – WoBauÄndG 1980) vom 20. Februar 1980	BGBl I S. 159	
16	Gesetz zur Vereinfachung wohnungsrechtlicher Vorschriften (Wohnungsrechtsvereinfachungsgesetz 1985 – WoVereinfG 1985) vom 11. Juli 1985	BGBl I S. 1277	
17	Gesetz zur Änderung des II. Wohnungsbaugesetzes und des WohnBauSaar (Wohnungsänderungsgesetz) vom 21. Februar 1989	BGBl I S. 242	25. Februar 1989
18	Wohnungsbauförderungsgesetz (WoBauFG) vom 22. Dezember 1989	BGBl I S. 2408, 2419	
19	Achtes Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes vom 10. August 1990	BGBl I S. 1526	17. August 1990
20	Neuntes Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes vom 20. Juni 1991	BGBl I S. 1290	
21	Wohngeldsondergesetz (WoGSoG) vom 20. Juni 1991	BGBl I S. 1250	01. Oktober 1991
22	Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues (Wohnungsbauförderungsgesetz WoBauFörG 1994) vom 6. Juni 1994	BGBl I S. 1184	01. Oktober 1994
23	Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familiengesetz – II. WoBauG) – Neufassung vom 19. August 1994	BGBl I S. 2137	01. Oktober 1994
24	Eigenheimzulagegesetz vom 15. Dezember 1995	BGBl I 1995, 1783	23. Dezember 1995
25	Neufassung des Wohngeldes aufgrund des Artikels 4 des Gesetzes zur Änderung des Eigenheimzulagengesetzes und anderer Gesetze vom 19. Dezember 2000	BGBl I S. 1810	01. Januar 2001
26	Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familiengesetz – II. WoBauG) – aufgehoben durch Artikel 2 des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts vom 13. September 2001 mit Wirkung zum 1. Januar 2002; zur weiteren Anwendung siehe §48 des Wohnraumförderungsgesetz	BGBl S. 2376	01. Januar 2002
27	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) – Artikel 1 des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts vom 13. September 2001.	BGBl I S. 2376 BGBl III 2330-32	01. Januar 2002
28	Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz) vom 19. Juni 2001	BGBl I S. 1149	01. September 2001

(eigene Zusammenstellung)

Abbildung 8 – Wichtige wohnungspolitische Gesetze im historischen Überblick

I. WoBauG 1950	II. WoBauG 1956	Änderung des II. WoBauG 1988									
Wohnraum-Bewirt- schaftungsgesetz 1953		Wohngeldge- setz 1970		WoVereinfG 1985	Änderung des II. WoBauG 1994						
I. Bundesmieten- gesetz 1955		WobauÄndG 1968	WobauÄndG 1980	WoBauFG 1989	Gesetz zur Re- form des Woh- nungsbau- rechts 2001						
Gesetz über den Abbau der Woh- nungszwang- wirtschaft 1960		I. Wohnraumkündigungs- schutzgesetz 1971		WoBauErlG 1990	WoFG 2001						
Gesetz zur Änderung mietrecht- licher Vorschriften 1963			Gesetz zur Erhö- hung des Ange- bots an Mietwoh- nungen 1982		WoBauFörG 1994						
Gesetz über die Gewährleistung von Miet und Lastenbeihilfen 1965				I. Grundmieten- verordnung 1991	Mietrechtsre- formgesetz 2001						
			I. Wohnraumkündigungs- schutzgesetz 1971		Wohngeldsondergesetz 1991						
				WobauÄndG 1971	Eigenheimzulagegesetz 1995						
1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005

(eigene Zusammenstellung)

zu Abschnitt 3.2:

Tabelle 17 - Wohngeldempfänger und Wohngeldausgaben nach Bundesländern

Land	Empfänger zum 31. Dezember 2000 (Tsd.)	Ausgaben im Jahr 2000 (in Mill. EUR)
Baden-Württemberg	234	245
Bayern	211	237
Berlin-West	121	165
Berlin-Ost	71	91
Brandenburg	114	133
Bremen	43	64
Hamburg	78	137
Hessen	111	270
Mecklenburg-Vorpommern	106	117
Niedersachsen	243	347
Nordrhein-Westfalen	779	901
Rheinland-Pfalz	82	118
Saarland	37	47
Sachsen	235	256
Sachsen-Anhalt	142	154
Schleswig-Holstein	133	147
Thüringen	97	111
insgesamt	2.839	3.541

(Quelle: Statistisches Bundesamt 2002)

zu Abschnitt 3.3.3. - Berechnung des Wohngeldes:

Wie in Abschnitt 3.3.3 dargestellt, entscheiden (a) die Größe der Wohnung und des darin lebenden Haushalts, (b) die Höhe der zuschussfähigen Miete oder Belastung und (c) die Höhe des Gesamteinkommens darüber, ob und in welcher Höhe Wohngeld geleistet wird. Anhand folgender Formel kann der Wohngeldanspruch gemäß §2 Abs. 1 errechnet werden:

$$M - (a + b \cdot M + c \cdot Y) \cdot Y \text{ Euro.}$$

Die nach wissenschaftlichen Analysen und Empfehlungen (vgl. Hubert 2000) entwickelte Wohngeldformel setzt Miete bzw. Belastung, Einkommen und Haushaltsgröße

folgendermaßen in Beziehung: „M“ bestimmt die gerundete, zu berücksichtigende monatliche Miete oder Belastung in Euro; das gerundete monatliche Einkommen des Haushalts wird über den Faktor „Y“ ausgedrückt. Die Werte „a“, „b“ und „c“ variieren nach Haushaltgröße²⁵⁴⁾ Sie stellen reine Rechenwerte dar, die auf der Basis empirischer Mikrosimulationen vom Darmstädter Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) entwickelt wurden (vgl. Söfker/Alverman 2002). Die einzusetzenden Werte für „a“, „b“ und „c“ ergeben sich aus einer im WoGG beigefügten Tabelle, die sich wie folgt zusammensetzt:

Tabelle 18 - Die Parameter der Wohngeldformel (für Wohngeld in Euro)²⁵⁵⁾

	1- Personen- Haushalt	2- Personen- Haushalt	3- Personen- Haushalt	4- Personen- Haushalt	5- Personen- Haushalt	6- Personen- Haushalt
a	6,300E-2	5,700E-2	5,500E-2	4,700E-2	4,200E-2	3,700E-2
b	7,963E-4	5,761E-4	5,176E-4	3,945E-4	3,483E-4	3,269E-4
c	9,102E-5	6,431E-5	3,250E-5	2,325E-5	2,151E-5	1,519E-5
	7- Personen- Haushalt	8- Personen- Haushalt	9- Personen- Haushalt	10- Personen- Haushalt	11- Personen- Haushalt	12- Personen- Haushalt
a	3,300E-02	2,300E-02	-1,700E-02	-3,700E-02	-6,700E-02	-9,200E-02
b	3,129E-04	2,959E-04	2,245E-04	1,565E-04	1,533E-04	1,356E-04
c	8,745E-06	7,440E-06	3,522E-05	5,547E-05	5,686E-05	6,182E-05

(Quelle: Anlage 1 im WoGG idF. vom 01. Januar 2002)

Sind Miete und Einkommen gegeben, hängt die Veränderung des Wohngelds mit zunehmender Haushaltsgröße von den Werten „a“, „b“ und „c“ ab: Durch das stetige Sinken dieser Werte sinkt bei gleicher Miete und gleichem Einkommen die anzurech-

254) Für Haushalte mit über 12 Personen ist eine vereinfachte pauschalierte Fortschreibungsformel entwickelt worden, die sich an Tabelle 18 ablesen lässt. „Zur Vereinfachung des Massengeschäfts in den Wohngeldstellen sind für Haushaltsgrößen bis zu 5 Personen die sich nach der Wohngeldformel ergebenden Miet- und Lastenzuschüsse [...] auch tabellarisch dargestellt.“ (Schwenz 2001: 29) Diese Tabellen haben die gleiche Rechtsverbindlichkeit wie die Wohngeldformel.

255) Hierbei bedeuten: E-2 geteilt durch 100, E-4 geteilt durch 10 000, E-5 geteilt durch 100 000 und E-6 geteilt durch 1 000 000.

nende Wohnkostenbelastung. Spiegelbildlich heißt dies, dass bei gleicher Miete und gleichem Einkommen das Wohngeld mit zunehmender Haushaltsgröße steigt.²⁵⁶⁾

Die Parameter „a“, „b“ und „c“ sind derart gestaltet, dass damit eine Anhebung der zuvor inflationsbedingt abgewertete Tabellenwohngeldansprüche vorgenommen werden konnte (vgl. IWU 1998). Gleichzeitig sind diese Stellschrauben so justiert, dass die Einhaltung des vorgesehenen Finanzvolumens für die Wohngeldnovelle in einer Höhe von 1,4 Mrd. DM (Bund und Länder) im Jahr der vollen Wirksamkeit gewährleistet werden kann (vgl. Söfker/Alverman 2002: XLVII).

Um die Anwendung der neuen Wohngeldformel einmal zu illustrieren, werden an dieser Stelle die in Nummer 2.00 WoGVwV aufgeführten zwei Beispiele für die Berechnung des Wohngeldanspruchs wiedergegeben:

- Ein Alleinstehender, der eine Wohnung mit Sammelheizung und Bad bewohnt und die 1965 bezugsfertig geworden ist, zahlt eine monatliche Miete von 215 Euro. Die Wohnung liegt in einer Gemeinde der Mietenstufe 3. Der Höchstbetrag für die zuschussfähige Miete liegt bei 225 Euro und damit über der von ihm zu zahlenden monatlichen Miete. Bei der Wohngeldleistung wird daher nur die tatsächlich zu zahlende Miete von 215 Euro berücksichtigt.
- Für die gleiche Wohnung im selben Ort beträgt die Miete 230 Euro im Monat. In diesem Fall wird bei der Wohngeldleistung nur der Höchstbetrag für die zuschussfähige Miete (225 Euro) berücksichtigt.

Nach Ansicht einiger Autoren (vgl. Schwerz 2001: 29 und Söfker/Alvermann 2002: XLVI) stellt diese Formel ein vereinfachtes mathematisches Verfahren zur Ermittlung des ungerundeten monatlichen Miet- oder Lastenzuschusses dar, das mit der Novelle vom 22. Dezember 1999 erstmals in der oben angezeigten Form in das WoGG aufgenommen wurde. Gleichzeitig fließt damit nicht nur zum ersten Mal eine Formel in den Gesetztext des WoGG mit ein, sondern „anders als im bisherigen Wohngeldrecht wird die den Wohngeldtabellen zugrunde liegende Wohngeldformel offen ausgewiesen“ (Schwerz 2001: 28). Vor der Einführung war die Definition der Wohngeldformel in acht Teilabschnitten untergliedert, die im Laufe der Zeit durch zahlreiche Änderungen und Ergänzungen des WoGG immer unübersichtlicher geworden waren (vgl. Söfker/Alverman 2002: XLVI).

256) Dies gilt auch für die 9-12-Personen-Haushalte, für die, um Schlechterstellungen gegenüber dem geltenden Recht zu vermeiden, der Wert „c“ wieder ansteigt (vgl. Söfker/Alvermann 2002: XLVIII).

zu Abschnitt 3.5 - Neue Instrumente der deutschen Wohnungspolitik: „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“

Der in der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion immer wieder auftauchende Begriff von der „klassischen Städtebauförderung“ rekurriert in der Regel auf das aus dem Jahr 1971 stammende Städtebauförderungsgesetz (StBauFG). Was jedoch heute als „klassisch“ bezeichnet wird, markierte unter der Regierung Willy Brandts in der deutschen Wohnungspolitik den Beginn einer neuen Phase, die auf mehr Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren sowie den Wandel von der Stadterweiterung zur Stadterneuerunghinauslief. Fünfzehn Jahre später wurde das Städtebauförderungsrecht im Dezember 1986 zusammen mit dem bereits 1960 in Kraft getretenen Bundesbaugesetzbuch (BBauGB) im Baugesetzbuch (BauGB) zusammengeführt. Damit galt in Deutschland erstmals ein einheitliches Recht für die städtebauliche Planung. Duvigneau/Schönefeldt (1989) weisen darauf hin, dass die Vorgeschichte des BBauG bis in die Weimarer Republik zurückreicht, wo 1931 der Entwurf für ein Reichsstädtebau-Gesetz „den ersten Versuch zur Neuordnung des in Reichs- und Ländergesetzen zersplitterten Baurechts“ (Duvigneau/Schönefeldt 1989: 24) darstellt.

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in diesen Regelungsbereich wurde erst nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1954 (BverfGE 3, 407 ff.) endgültig festgestellt – vorher waren die Bundesländer für diesen Bereich allein zuständig. Die Zuständigkeit des Bundes ergibt sich (nach Art. 74 Nr. 18 GG) aus der konkurrierenden Gesetzgebung. Somit kann der Bund Regelungen in den Bereichen der städtebaulichen Planung, der Grundstücksum- und -zusammenlegung, der Bodenbewertung, dem Erschließungsrecht und dem Bodenverkehrsrecht treffen. Für das Bauordnungsrecht, das Baugestaltungsrecht und das regionale Planungsrecht besitzt der Bund (nach Art. 75 Nr.4 GG) die Kompetenz der Rahmengesetzgebung.

Für die Städtebauförderung sind die ersten beiden der insgesamt vier Kapitel des Baugesetzbuches von Interesse (vgl. Braam 1993: 160f; Duvigneau/Schönefeldt 1989: 24). Im ersten Kapitel des BauGB („Allgemeines Städtebaurecht“) finden sich die Instrumente der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung. Dazu gehören u.a. Aspekte der Bauleitplanung, Enteignung von Bauland, Erschließungsrecht, Bodenordnung, Entschädigungsrecht, städtebauliche Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben oder auch Vorschriften zur Sicherung einer Bauleitplanung. Im zweiten Kapitel des BauGB („Besonderes Städtebaurecht“) sind die Schwerpunkte des Gesetzes auf die weiterentwickelten und erweiterten Regelungen des früheren StBauFG gelegt. So stellt beispielsweise der Bund in (§§ 136 bis 164) den Ländern und Gemeinden ein breit angelegtes Instrumentarium zur Lösung und Ausformung komplexer städtebaulicher Aufgaben bereit, „die im

öffentlichen Interesse liegen“ (§ 136 Abs. 1). In Abschnitt 4 des Paragraphen 136 wird der Gedanke des „öffentlichen Interesses“ wieder aufgegriffen („Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit“) und deren Ziele im nächsten Satz vom Gesetzgeber genauer ausformuliert. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sollen dazu beitragen, dass (vgl. BauGB § 136 Abs. 4)

- „die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebiets nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt wird,
- die Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur unterstützt wird,
- die Siedlungsstruktur den Erfordernissen des Umweltschutzes, den Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung und der Bevölkerungsentwicklung entspricht oder
- die vorhandenen Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt werden, die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds verbessert und den Erfordernissen des Denkmalschutzes Rechnung getragen wird.“

Das Gesetz betont darüber hinaus, dass „die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“ (§ 136 BauGB) sind.²⁵⁷⁾ In diesem Zusammenhang ist auch der § 137 zu sehen, der die Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen Betroffenen regelt. Demnach soll die Sanierung „mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden“ (§ 137 BauGB). Dieser Grundgedanke der Beteiligung zieht sich auch durch die Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ hindurch.

Die Vereinheitlichung des Städtebaurechts im BauGB hat in Wesentlichen Teilen bis heute Bestand. So wurde auch das nach der Wiedervereinigung verabschiedete Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (kurz: „Bau und Raumordnungsgesetz“/BauROG) und die Sonderregelungen des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch (BauGBMaßnG) im Jahr 1998 teilweise in das BauGB integriert, teilweise aber ganz gestrichen – so etwa die Änderungen aufgrund des Einigungsvertrages (EinigVtr) in § 246a BauGB. Seit 1998 ist das gesamte Bauplanungsrecht des Bundes wieder im BauGB enthalten.

257) Ebenso §§ 180 und 181 zur sozialverträglichen Gestaltung von städtebaulichen Planungen und die darin geregelten Instrumente des Sozialplans und des Härteausgleichs.

Das Baugesetzbuch gilt nicht nur als „die wichtigste gesetzliche Grundlage der Stadtplanung“ mit der die „die Gemeinden ihre städtebauliche Entwicklung nachhaltig beeinflussen“ (Braam 1993: 21) können, sondern ist darüber hinaus maßgeblich für die Umsetzung der Verwaltungsvereinbarungen über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen. So werden, wie bereits in Abs. 3.5 erläutert, die Bundesfinanzhilfen im Rahmen der Programme „Stadtumbau Ost“ und „Soziale Stadt“ gemäß § 164 b BauGB geregelt (vgl. VV-Städtebauförderung 1999-2003) – natürlich auf der Grundlage des ebenfalls bereits erläuterten Art. 104a Abs. 4 GG, dessen Einführung erst die verfassungsrechtlichen Grundlagen für das Zustandekommen des StBauFG im Jahr 1971 schaffte.

In der Wohnungspolitik gilt es als Gemeinplatz, dass die finanziellen Aufwendungen für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungskonzepte, „von den Eigentümern, den Gemeinden und den Ländern allein nicht aufgebracht werden können“ (Duvigneau/Schönefeldt 1989: 26). Dies mag erklären, warum Bund und Länder der Städtebauförderung eine so „große wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung“ beimessen (Meyer 2001: 565, vgl. auch VVen-Städtebauförderung 1999-2003). Dies wird auch daran deutlich, dass „gemessen an der finanziellen Bedeutung [...] die Städtebauförderung unter diesen Finanzhilfen des Bundes im zeitlichen Vergleich eine immer wichtigere Rolle ein[nimmt]“ (Meyer 2001: 565).²⁵⁸⁾

Insofern sind die beiden neuen Programme der deutschen Wohnungspolitik, die explizit nicht nur auf eine Ergänzung der klassischen Städtebauförderung, sondern auf deren Weiterentwicklung abzielen, tatsächlich ein formaler Teil der traditionellen Städtebauförderung (wie bereits auf S.99 erläutert) und somit auch Teil einer, wie es Walter (2001a: 523) nennt, einer „Erfolgsstory“. Demnach hätte sich spätestens nach 1975 das deutsche Städtebauförderungsgesetz auf der Grundlage der von Bund und Ländern mischfinanzierten städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden „als Beispiel für eine eingespielte und im großen und ganzen – ungeachtet immer wieder aufflackernder Probleme und Mängel – letztlich doch funktionsfähigen Politikverflechtung zwischen Bund, Länder und Gemeinden entwickelt (Walter 2001a: 524). In der Kurzfassung seines Aufsatzes spricht Walter (2001b: XI) im Zusammenhang mit dem deutschen Städtebauförderungsgesetz sogar von einem „vorbildliche[n] Modell föderativ verflochtener Konsensstrategien“.

258) Zur Verteilung der Städtebauförderungsmittel im zeitlichen und regionalen Vergleich s. Meyer 2001.

zu Abschnitt 5.1 - Die Netzwerkanalyse als Methode:

In der klassischen Anwendung der Netzwerkanalyse in der Informatik geht es darum, einen Algorithmus zu finden, der verschiedene graphentheoretische Probleme löst, beispielsweise den Weg mit der kleinsten Anzahl von Kanten zwischen zwei Knoten oder das berühmte „Königsberger Brückenproblem“, bei dem es um das Abschreiten aller Knoten über einen fortlaufenden Weg von Kanten geht, wobei jede Kante allerdings nur einmal benutzt werden darf (Güting 1992: 178).

Für die Sozialwissenschaft ist die Graphentheorie kein Problemlösungsinstrument für topologische Probleme, sondern vielmehr ein Analyseinstrument für die Untersuchung von sozialen Netzwerken. Hier entsprechen „die Knoten [...] den sozialen Einheiten und die Kanten [...] den Beziehungen“ (Pappi 1987: 15).

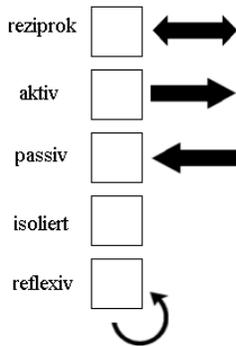
In der Graphentheorie wird zwischen gerichteten und nicht gerichteten Beziehungen unterschieden. Nicht gerichtete Beziehungen werden definiert durch die bloße Existenz oder Nichtexistenz einer Beziehung zwischen zwei Akteuren. Gerichtete Beziehungen sind definiert als Frage nach der *Richtung* einer Beziehung bzw. einer Nennung, des Informationsflusses oder auch des Einflusses von Akteuren auf andere Akteure.

In einem Netzwerk mit gerichteten Beziehungen können die Verbindungen zwischen den Akteuren fünf Zustände annehmen.

- Als *reziprok*²⁵⁹⁾ gilt eine Beziehung dann, wenn zwei Akteure die Beziehung zum jeweils anderen bestätigen.
- Ein Akteur ist *aktiv*, wenn dieser einen anderen Akteur nennt, von diesem aber nicht genannt wird.
- Ein Akteur ist dann *passiv*, wenn er von einem anderen genannt wird, diesen aber selbst nicht nennt.
- Ein Akteur ist *isoliert*, wenn er weder aktive noch passive Verbindungen zu anderen Akteuren besitzt (vgl. Werner u.a. 1995: 613). In diesem Fall gehört der Akteur nicht zum Netzwerk bzw. ist kein Akteur im Sinne der spezifischen Fragestellung.
- Ein Akteur ist *reflexiv*, wenn er sich selbst nennt. Dieser Zustand kann parallel zu den Zuständen *aktiv* und *reziprok* auftreten.

259) In der Mathematik werden solche Beziehungen als „Doppelbögen“ bezeichnet (Werner 1995: 613).

Abbildung 9 - Arten von Beziehungen



Quelle: Güting 1992: 145

Vor der Erhebung der Netzwerkdaten ist es unbedingt erforderlich, die Bedingung, unter der eine Beziehung als existent bzw. in eine Richtung gehend zu bezeichnen ist, präzise zu formulieren.

Das größte Problem beim Anwenden der Netzwerkanalyse ist die Vollständigkeit der Daten.²⁶⁰⁾ Dies ist deshalb notwendig, weil nur die Gesamtheit der Akteure und ihrer Beziehungen ein Netzwerk ausmacht. Schon eine einzige nicht erfasste Beziehung zwischen zwei Akteuren kann Folgen für die Analyse des gesamten Netzwerkes haben. Im Gegensatz zum traditionellen attributiven Vergleich in den Sozialwissenschaften kann die Netzwerkanalyse nicht auf Stichproben zurückgreifen oder repräsentative Erhebungen vornehmen, die dann auf die Grundgesamtheit übertragen werden.²⁶¹⁾ Dies hängt mit der Komplexität der Analyse zusammen.²⁶²⁾ Wenn für ein Netzwerk nur fünf Akteure

260) Knoke/Kuklinski führen dazu aus, dass „network concepts and methods of analysis usually require data on the relations among all actors in the system“ (Knoke/Kuklinski 1982: 27; Hervorhebungen durch d.V.).

261) Genaugenommen ist die Netzwerkanalyse selbst nur eine Art der Stichprobe (vgl. Gabler 1992).

262) Während beispielsweise bei der „Sonntagsfrage“ zum fiktiven Wahlverhalten, einer rein statistischen Erhebung, ca. 2.000 Bürger nach ihrem potentiellen Wahlverhalten befragt werden und die Daten in der Großzahl der Fälle durch die repräsentative Auswahl der Befragten nah an das tatsächliche Wahlergebnis heranreichen können, steigt die Komplexität in einem Netzwerk mit zunehmender Zahl der Akteure (=N) nach der Formel

$$\frac{N^2}{2}$$

angenommen werden, so ergeben sich bei nicht gerichteten Beziehungen schon zehn potentielle Verbindungen zwischen den Akteuren (bei gerichteten Beziehungen zwanzig), bei fünfzig Akteuren wären es schon 1.225 Verbindungen (gerichtete Beziehungen: 2.500).

zu Abschnitten 5.2 und 5.3 - Befragungsmethode und Interviewstruktur:

Das Design der Interviewphasen geht vom idealtypischen Fall aus. Natürlich war es wegen des großen narrativen Teils und dem überwiegend narrativen Charakter der Einzelbefragung nicht möglich, die hier angegebene Reihenfolge bzw. Phasenabgrenzung einzuhalten. Dies hätte nur den Fluss des Gesprächs gestört und unnötige formale Barrieren zwischen dem Interviewer und dem Interviewten aufgebaut. Stattdessen war es wichtig, eine „non-autoritäre, kollegial-freundschaftliche“ Atmosphäre aufzubauen (Lamneck 1995: 74). Siehe hierzu auch die Unterscheidung zwischen Schlüsselfragen und Eventualfragen (Friedrichs 1990: 227).

Um eine „vertrauensvollen Atmosphäre“ (Lamneck 1995: 93) für das Interview zu schaffen, wurden kombinierte qualitative Interviews²⁶³⁾ mit jeweils drei Phasen geführt (Tabelle 19).

Tabelle 19 - Interviewphasen

Inhalt	Interview-Typus	Fragen-Typus
Fragen zum Akteur	narrativ	nicht-standardisiert
inhaltliche Fragen	problemzentriert	nicht-standardisiert
Netzwerkfragen	problemzentriert	standardisiert

(eigene Zusammenstellung)

Die Interviews fanden in einer für die Befragten natürlichen Feldsituation (Lamneck 1995: 103) statt. Dies wurde dadurch erreicht, dass die Befragten in ihrer vertrauten Umgebung, also in ihren Privat- oder Diensträumen aufgesucht und befragt wurden. Dies war schon deshalb nötig, weil für die Netzwerkanalyse eine Rücklaufquote von 100% nötig ist, die vom Interviewer ein weitgehendes Entgegenkommen in Fragen von Terminen und Örtlichkeit erfordert und eine schriftliche Befragung faktisch ausschließt

quadratisch. Diese Formel gilt für nicht gerichtete Beziehungen. Bei gerichteten Beziehungen verdoppelt sich die Zahl der potentiellen Kanten, so dass es bei N Akteuren $N \cdot 2$ Kanten gibt.

263) Zu den verschiedenen Formen qualitativer Interviews siehe Lamneck 1995: 68ff.

(siehe S. 271). Die Stellung der Interviewpartner war unterschiedlich. Wurden bei verbandlichen Akteuren häufig die Präsidenten bzw. Vorsitzenden oder (Haupt-)Geschäftsführer interviewt, waren die Interviewpartner von staatlichen Akteuren (Ministerien, Ländervertreter) ausnahmslos ranghohe Ministerialbeamte. Diese Auswahl von Personen ergab sich aus der Überlegung, dass die in den Behörden unmittelbar mit den verschiedenen Instrumenten des Politikfeldes Wohnen befassten Fachbeamten die beste Übersicht über das Politikfeld und dementsprechend auch den besten Überblick über die Akteurskonstellation besitzen.

- In der *ersten, narrativen Phase* wurden allgemeine Fragen zur Person des Interviewpartners und – bei verbandlichen Akteuren – zur Geschichte und Struktur der Organisation gestellt, die der Interviewpartner repräsentiert. Gleichzeitig wurde nach der allgemeinen Position des Akteurs in der deutschen Wohnungspolitik gefragt.
- In *Phase II* wurde die Sicht der Befragten auf die inhaltliche Problematik erfragt. Schwerpunkte waren hier die Instrumente der Wohnungspolitik. Diese Phase kann als „problemorientiert“ bezeichnet werden, weil es hier um Problemsichten und Handlungsorientierungen ging. Die Befragung zielte hier auf die Kognition der Befragten zu Problemen der Wohnungspolitik.
- *Phase III* schließlich enthielt nur die an der Netzwerkanalyse orientierten Fragen.

Im Allgemeinen ist die Erhebung von Netzwerkdaten Teil einer narrativen Interviewphase. Da die Anzahl der Akteure im vorliegenden Fall aber zu groß war, um die Interviewpartner wichtige Akteure und ihre Kooperationspartner selbst aufzählen zu lassen und so die Gefahr bestand, dass wichtige Akteure oder Verbindungen unerwähnt blieben (d.h. vergessen wurden), legten die Interviewer eine Liste mit allen Akteuren vor.²⁶⁴⁾ Insofern hat die Phase keinen narrativen Charakter und muss als „problemzentriert“ bezeichnet werden.

264) Lamneck (1995: 63) merkt dazu richtig an, dass der Forscher selbst „zu einem konstitutiven Bestandteil des Forschungsprozesses [wird]“ und „zurückhaltend wirken [muss], um nicht verzerrende Prädeterminationen und Suggestionen hervorzurufen.“ Vor die Wahl gestellt, entweder die Akteure durch das Vorlegen einer Liste möglicherweise zu beeinflussen oder aber das Risiko einzugehen, entscheidende Beziehungen durch nachlässiges oder unkonzentriertes Verhalten von Interviewpartnern nicht erfassen zu können und damit inkon-

zu Abschnitt 5.3 - Eingrenzen des Netzwerks

Das Erfassen von irrelevanten Akteuren in das Netzwerk verfälscht das Ergebnis nicht, da irrelevante Akteure definitorisch nur jene sind, die überhaupt keine Beziehung zum Netzwerk haben und damit auch die Analyse des Netzwerks nicht beeinflussen. Sollte dies nach Erhebung der Daten für einen Akteur zutreffen, würde dieser buchstäblich „durch das Netz fallen“, da er offensichtlich keine einzige Verbindung zum Netzwerk hat. Große Konsequenzen hätte jedoch das Nichterfassen von Akteuren bei der Netzwerkeingrenzung, da bereits ein fehlender Knoten bzw. eine fehlende Kante zur Verfälschung der Ergebnisse führen kann (siehe Seite 271).

Die nominalistische und die realistische Methode der Netzwerkeingrenzung haben Vor- und Nachteile, die vor der Datenerhebung sorgsam abgewogen wurden. Gegen eine rein realistische Methode sprach, dass es viele Iterationsschritte brauchen würde, bis kein Akteur mehr neu zur Liste hinzukommen würde. Die Liste der zu befragenden Akteure wäre so sehr umfangreich geworden, was die vollständige Erhebung der Netzwerkdaten unmöglich gemacht hätte. Eine rein nominalistische Methode hingegen, etwa ausschließlich gestützt auf Mitgliedlisten, Bundestagsanhörungen oder Zeitungsartikel hätte die große Gefahr in sich geborgen, dass die Auswahl der Akteure politisch oder strategisch vorgenommen worden wäre, ohne dass die nötige Transparenz beim Verfahren geherrscht hätte. Deshalb wurde eine Kombination beider Methoden angewandt, um die Nachteile beider Verfahren wenn nicht ganz auszuschließen, doch möglichst zu minimieren.

zu Abschnitt 5.4.1 - Datengrundlage

Die Grundmatrizen sind dabei wie folgt aufgebaut: Dabei werden jeweils die Zeilen- und Spaltenköpfe mit $i_1, i_2 \dots i_{35}$, die Zeilenköpfe mit $j_1, j_2 \dots j_{35}$ bezeichnet. Wenn ein Akteur i_x angibt, mit einem Akteur j_y zu kooperieren, erscheint im betreffenden Feld eine „1“, im Falle einer nicht bezeugten Kooperation eine „0“. Alle drei Grundmatrizen müssen damit nicht zwingend symmetrisch sein, was angesichts der Vielfalt der möglichen Kombinationen auch nicht besonders wahrscheinlich ist, da ein Akteur zwar angeben kann, er kooperiere mit einem anderen, es aber möglich ist, dass sein Gegenüber die Kooperation nicht bestätigt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird hier auf die Darstellung der Matrizen verzichtet.

sistente Ergebnisse zu erhalten, erschien den Verfassern ersteres das weitaus kleinere Problem.

zu Abschnitt 5.4.2: - Graphische Darstellung der Ausgangsdaten

Da in allen Fällen gerichtete Daten vorliegen, sind die Linien als Pfeile gestaltet. Prinzipiell ist die Anordnung der Akteure auf der Fläche gleichgültig, da durch Verschiebung auf einer Ebene keine Informationen verloren gehen. Traditionell werden die Akteure als Kreis angeordnet, da so sichergestellt ist, dass sich in keinem Fall Akteure und Verbindungslinien überlappen und so Missverständnisse in der Darstellung vermieden werden können. Da aufgrund der Vielzahl der Akteure das Bild sehr unübersichtlich wäre, wird an dieser Stelle auf die Darstellung des Gesamtnetzwerks in Kreisform verzichtet.

Durch graphische Algorithmen lassen sich die Daten der Grundmatrizen übersichtlicher und aussagekräftiger anordnen. Ein probates Verfahren ist die Neuordnung der Darstellung mittels des „spring embedders“ (Fruchterman/Rheingold 1991). Dieses Verfahren behandelt die Akteure wie subatomare Teilchen und beschreibt ihre Beziehungen zueinander mit Gravitationsfeldern. Der Algorithmus errechnet durch Annäherungsverfahren (einen) stabilen Zustand des Systems und zeigt diesen graphisch an (vgl. Harel/Koren 2002). Dieses Verfahren ähnelt dem Anneal-Verfahren (vgl. Krackhardt/Blythe/McGrath 1995: 12), bei dem folgende Anforderungen an die Darstellung eine Rolle spielen:

- Die Darstellung soll eine möglichst kleine Anzahl an Verbindungskreuzungen enthalten,
- zwei Akteure sollen nicht zu nah nebeneinander abgebildet werden,
- kein abzubildendes Element soll ein anderes Element verdecken und
- die Gesamtheit der Verbindungen zwischen den Akteuren soll sich in der Darstellung widerspiegeln.

Natürlich ist es nicht möglich, alle vier Faktoren voll zu berücksichtigen. Deshalb sind in jedem Fall mehrere Lösungen möglich. Die drei Abbildungen in Abschnitt 5.4.2 zeigen deshalb jeweils eine dieser Lösungen.

zu Abschnitt 5.4.3 - Dichte des Netzwerks

Allerdings lässt nur die Frage nach den wichtigen Akteuren eine reziproke Antwort zu, da ein Akteur natürlich sich selbst als wichtig bezeichnen kann; deshalb gilt diese Definition nur für die Errechnung der Importanzmatrix-Dichte. Für die Fragen

„Informationstausch“ und „enge Kooperation“ fällt bei jedem Akteur eine potentielle Beziehung, nämlich die zu ihm selbst, weg (vgl. Wasserman/Faust 1994: 129). Somit muss für jeden Akteur des Netzwerks bei der Dichteermittlung für diese beiden Fragen ein potentieller Partner subtrahiert werden.²⁶⁵⁾

Die Dichte eines Netzwerks liegt immer zwischen den Werten 0 (keine Verbindung ist existent) und 1 (alle Verbindungen sind existent).²⁶⁶⁾ Je niedriger der Wert ist, desto loser ist der Zusammenhang der Akteure im Netzwerk. Durch Einsetzen der vorliegenden Werte (in die Formel, die in den Fußnoten 265 und 266 wiedergegeben sind) erhält man:

Tabelle 20 - Dichtewerte des Netzwerks

Matrix	Max. Anzahl Verbindungen	Tatsächliche Verbindungen	Dichte
„wichtiger Akteur“	1.225	674	.550
„Informationstausch“	1.190	675	.567
„enge Kooperation“	1.190	273	.229

(eigene Zusammenstellung)

zu Abschnitt 5.4.4.1 - Degree-Zentralität

Die Zahl der Akteure, die einen bestimmten Akteur nennen (*In-Degrees*) wird errechnet, indem alle Nennungen in der Spalte dieses Akteurs summiert werden. Dabei kann man davon ausgehen, dass ein Akteur mit hohen Werten eine höhere Zentralität aufweist als ein Akteur mit niedrigen Werten. Die Formel zur Ermittlung der *In-Degree*-Werte lautet

$$C_{DegIn}(x_i) = \sum_i x_{ij} \mid i \neq j$$

265) Daraus folgt, dass die korrekte Formel für die Errechnung der Dichte (Δ) lautet:

$$\Delta = \frac{L}{l \cdot (l - 1)}$$

266) Wenn L die Anzahl der vorhandenen Kanten und l die Anzahl der Akteure bezeichnet, wäre nach dieser einfachen Definition die Dichte (Δ) definiert durch:

$$\Delta = \frac{L}{l^2}$$

Die Berechnungen führen für die Netzwerkfragen ausgehend von den Grundmatrizen zu folgenden Werten:

Tabelle 21 – In-Degree-Werte „wichtiger Akteur“

Zahl der In-Degrees	Anteil am Maximum der Nennungen	Akteure
33	.943	BMV
32	.914	DMB
31	.886	GdW, BMF
28	.800	SPK, HUG
27	.771	BFW, NRW
26	.743	SPD
25	.714	GRU, DST
23	.657	BMJ
22	.629	CDU, BAY
21	.600	VHW, LBS
20	.571	EMP, VdH
18	.514	FDP, DVB
16	.457	BRA, BIN, DIW, ZDB
15	.429	IWW
14	.400	IWU
13	.371	IGB, BAK
11	.314	KSD
10	.286	PDS, FES
9	.257	IWG
6	.171	WLH, WBD
5	.143	BDB

(eigene Zusammenstellung)

Tabelle 22 – In-Degree-Werte „Informationstausch“

Zahl der In-Degrees	Anteil am Maximum der Nennungen	Akteure
30	.882	BMV
27	.794	GdW
26	.765	SPD
25	.735	VHW, NRW
24	.706	GRU, DST
23	.676	BFW, DVB
22	.647	SPK, HUG
21	.618	EMP, CDU, LBS, IWU, VdH, IWW
20	.588	BRA
19	.559	BIN, ZDB, DMB, DIW, BAY, DIW
17	.500	IGB, FDP, BAK
16	.471	BMF
15	.441	KSD, PDS
14	.412	BMJ
12	.353	FES
11	.324	BDB
10	.294	WBD, IWG
9	.265	WLH

(eigene Zusammenstellung)

Tabelle 23 – In-Degree-Werte „enge Kooperation“

Zahl der In-Degrees	Anteil am Maximum der Nennungen	Akteure
26	.765	BMV
19	.559	GdW
15	.441	SPD
14	.412	DVB
12	.353	VHW, BFW, CDU, GRU, NRW
10	.294	DMB
9	.265	BIN, BAY, DST
8	.235	BMF
7	.206	HUG, IWW
6	.176	LBS, ZDB, FDP, SPK, VdH, BRA
5	.147	IGB, WLH, FES
4	.118	WBD, EMP, BAK, BMJ
3	.088	DIW, IWU, IWG,
2	.059	PDS
1	.029	KSD, BDB

(eigene Zusammenstellung)

zu Abschnitt 5.4.4.2 - Closeness-Zentralität

Zur Errechnung der Zentralität werden zunächst die Distanzen zwischen den Akteuren gemessen, indem alle Pfadlängen²⁶⁷⁾ eines Akteurs zu allen anderen Akteuren summiert werden.²⁶⁸⁾ Durch dieses Verfahren erhält man das Distanzmaß eines Akteurs (vgl. Jansen 1999: 127, Borgatti/Everett/Freeman 1992: 76). Dessen Kehrwert, multipliziert mit der Zahl der potentiellen Verbindungen, bildet das Maß für die Nähe des Akteurs zu allen anderen Akteuren. Der Closenesswert eines Akteurs wird also berechnet nach:

$$C_{close}(x_i) = \frac{l-1}{\sum_{j=1}^x d(x_i, x_j)} \quad | \quad i \neq j$$

Dabei bewegen sich die Werte zwischen „0“ und „1“. Ein Akteur mit einem Closeness-Wert von „1“ hat direkte Verbindungen zu allen anderen Akteuren des Netzwerks. Je kleiner die Zahl ist, desto mehr indirekte Verbindungen hat ein Akteur. Werte zwischen „0“ und „1“ geben die Nähe eines Akteurs zu allen anderen in Äquivalenten zu direkter Nähe an.²⁶⁹⁾

Allerdings muss, um das Closeness-Verfahren auf die Grundmatrix anzuwenden, diese zunächst symmetrisiert werden, d.h. aus den gerichteten Beziehungen der Grundmatrix werden ungerichtete Beziehungen in einer symmetrisierten Matrix.²⁷⁰⁾ Es ist möglich, dass einzelne Akteur durch die Symmetrisierung einer Matrix komplett aus

267) Sind zwei Akteure direkt verbunden, beträgt die Pfadlänge zwischen ihnen „1“. Kann ein Akteur einen anderen nur erreichen, wenn der Weg über einen dritten Akteur führt, beträgt die Pfadlänge „2“. Allgemein gilt: Liegen zwischen zwei Akteuren n andere Akteure, beträgt die Pfadlänge $n+1$. Sind zwischen zwei Akteuren mehrere Wege möglich, wird die kürzeste Verbindung verwendet. Da die Richtung der Verbindung keine Rolle bei der Berechnung der Nähewerte spielt, wird die gerichtete Matrix zunächst in eine ungerichtete Matrix umgewandelt (symmetrisiert), wobei nur faktische Beziehungen übrigbleiben.

268) Dabei werden die Verbindungen als $v_1, v_2 \dots v_n$ bezeichnet.

269) Der Wert .75 besagt also eben nicht, dass der Akteur zu drei Vierteln der anderen Akteure einen direkten „Draht“ hat, sondern, dass er Verbindungen hat, deren Wert *äquivalent* zu den besagten drei Vierteln ist.

270) Die Symmetrisierung wurde mittels Multiplikation vorgenommen, so dass es nur einen Fall gibt, in dem eine „1“ übrigbleibt, nämlich wenn beide Akteure „1“ angeben.

dem Netzwerk „herausfallen“, weil beide Akteure jeweils nicht eine einzige faktische Verbindung besitzen.

Im Netzwerk „Informationstausch“ wurden folgende Closeness-Werte errechnet:

Tabelle 24 – Closeness-Werte „Informationstausch“

Closeness-Wert	Akteure
.912	BMV
.853	SPD
.838	GdW
.779	BFW
.765	VHW
.750	SPK
.735	BRA, BIN, DVB, DIW
.721	DMB, CDU
.706	LBS
.701	EMP
.691	ZDB, IWU
.657	DST
.647	IGB
.642	GRU
.632	FES, KSD
.627	NRW
.618	VdH, PDS
.598	WBD
.588	HUG, IWG
.583	IWW
.569	WLH
.525	BAY, BAK
.520	BMJ
.471	BDB
.000	FDP, BMF

(eigene Zusammenstellung)

Im Netzwerk „enge Kooperation“ wurden folgende Closeness-Werte ermittelt:

Tabelle 25 – Closeness-Werte „enge Kooperation“

Closeness-Wert	Akteure
.588	DVB
.559	BMV
.542	GdW
.534	DMB
.505	SPD
.473	BIN
.468	BFW
.441	VdH
.422	GRU
.419	SPK, DST, FDP
.414	IGB
.412	BRA
.409	HUG
.408	ZDB
.404	IWW
.392	WLH
.390	VHW, BMJ
.382	NRW
.377	EMP
.373	WBD
.360	FES
.343	BAY
.307	BDB, IWG
.288	BAK
.287	LBS
.276	IWU
.266	PDS
.000	BMF, DIW, KSD, CDU

(eigene Zusammenstellung)

zu Abschnitt 5.4.4.3 - Betweenness-Zentralität

Zur Ermittlung des Vermittlungs- (d.h. Betweenness-) -Wertes eines Akteurs werden alle potentiellen Verbindungen jedes Akteurs zu jedem anderen Akteur untersucht und dabei gezählt, wie oft ein bestimmter Akteur auf diesem Weg eine Mittlerrolle einnimmt. Shimbel (1953: 507) merkt an, dass diese Zählung der Wege, auf denen ein Akteur auftaucht „would give us a good idea of the stress conditions throughout the system“. Je häufiger ein Akteur auf dem Weg zwischen zwei anderen Akteuren liegt, desto höher ist nach dem Betweenness-Verfahren also seine Zentralität, und zwar deshalb,

weil der Betweenness-Wert eine Aussage darüber zulässt, wie sehr der Akteur beispielsweise den Informationsfluss zwischen zwei anderen (durch Weitergabe oder Nichtweitergabe von Informationen) kontrolliert.²⁷¹⁾ Dabei wird die Zahl der Verbindungen zwischen einem Akteur i und einem Akteur j , die über einen dritten Akteur k laufen, gezählt und durch die Gesamtzahl der Verbindungen zwischen den Akteuren i und j dividiert. Diese Werte werden für jedes Akteurspaar und jeden potentiellen Vermittler errechnet und summiert.

$$C_{Ber}(n_i) = \sum_{j < k} \sum_k^n b_{jk}(n_i) \mid i \neq j \neq k$$

Im Netzwerk „Informationstausch“ wurden folgende Betweenness-Werte errechnet:

Tabelle 26 – Betweenness-Werte „Informationstausch“

Betweenness-Wert	Akteure
64.017	BMV
38.443	SPD
29.472	GdW
23.039	BFW
15.840	CDU
14.690	BIN
14.600	VHW
13.924	BRA
12.229	DMB
11.707	EMP
10.715	DVB
9.324 bis	ZDB, DIW, SPK, GRU, IWU
5.157	
4.371 bis	NRW, LBS, DST, PDS, HUG, WBD,
1.406	FES, IGB, IWW, WLH
0.906 bis	KSD, VdH, IWG, BAY, BAK
0.125	
0.000	FDP, BMF, BDB, BMJ

(eigene Zusammenstellung)

²⁷¹⁾ „The betweenness of a point measures the extent to which an agent can play the part of a ‚broker‘ or ‚gatekeeper‘ with a potential for control over others“ (Scott 1991: 89).

Im Netzwerk „enge Kooperation“ wurden folgende Betweenness-Werte ermittelt:

Tabelle 27 – Betweenness-Werte „enge Kooperation“

Betweenness-Wert	Akteure
142.169	DVB
104.210	BMV
69.514	BIN
68.895	DMB
66.929	GdW
61.314	SPD
39.333	GRU
32.888	SPK
31.319	BFW
30.643	WBD
29.000	WLH
14.117	ZDB
13.543	VdH
10.119	FDP
6.983 bis 1.867	IWW, EMP, BMJ, HUG, NRW, BRA, IGB, FES
0.000	CDU, VHW, LBS, DST, PDS, DIW, GRU, IWU KSD, IWG, BAY, BAK, BMF, BDB

(eigene Zusammenstellung)

Um die Werte verschiedener Netzwerke zu vergleichen, kann ein standardisierter Betweenness-Wert ermittelt werden, indem der zuvor errechnete Wert auf die Größe des Netzwerks bezogen wird. Von der Berechnung des standardisierten Wertes wird hier aber wegen der mangelnden Vergleichsmöglichkeiten abgesehen.

zu Abschnitt 5.4.5 - Cliques

Eine 1-Clique ist „ein maximaler, vollständiger Teilgraph, d.h. eine dichte Region, in der jeder jeden direkt erreichen kann und die bei Hinzufügen eines weiteren Punktes [...] nicht mehr vollständig wäre“ (Pappi 1987: 46). Der Betweenness-Wert jedes Akteurs ist „0“, der standardisierte Closeness-Wert jedes Akteurs ist „1“, die Dichte dieses Subnetzwerks liegt bei „1“. Die Bezeichnung „1-Clique“ sagt aus, dass alle Akteure dieser Clique direkt miteinander verbunden sind. Es ist z.B. auch möglich, alle solche Akteure zu einer Clique zusammenzufassen, die über zwei oder drei Schritte miteinander verbunden sind („2-Clique“ bzw. „3-Clique“). In diesem Zusammenhang spricht man auch von „n-Cliquen“ (vgl. Jansen 1999: 187, Wasserman/Faust 1994: 258). Die folgenden

beiden Tabellen enthalten die Cliquenmitgliedschaften der Akteure sowie eine graphische Darstellung der gleichzeitigen Cliquenmitgliedschaften im Netzwerk „wichtiger Akteur“.

Tabelle 28 - Mitgliedschaften in 1-Cliquen „wichtiger Akteur“

Akteur	Mitgliederzahl der 1-Cliquen					Σ
	7	6	5	4	3	
SPD	3	12	18	7	3	43
SPK	4	12	9	4	1	30
GdW	3	8	11			22
BMV	4	3	8	5	1	21
BFW	4	6	5	1	4	20
CDU	3	6	4	1		14
BRA		2	5	6		13
ZDB		9	1		2	12
DVB		3	5	3		11
BIN		5	4		1	10
GRU		1	7	1	1	10
DST			5	2	3	10
BMJ	3	3	2	1		9
DMB			6	1	1	8
FES			3	5		8
NRW		1	5	1		7
BAY	1		3	2		6
VdH	1	3		1		5
KSD		1	2	1	1	5
EMP				3	2	5
HUG			2	1	1	4
FDP	1	1	1			3
IGB		2	1			3
VHW			2		1	3
WBD				2	1	3
LBS	1			1		2
IWW				2		2
DIW					2	2
BDB					2	2
WLH					2	2
PDS			1			1
IWU				1		1
BAK					1	1
BMF, IWG						0

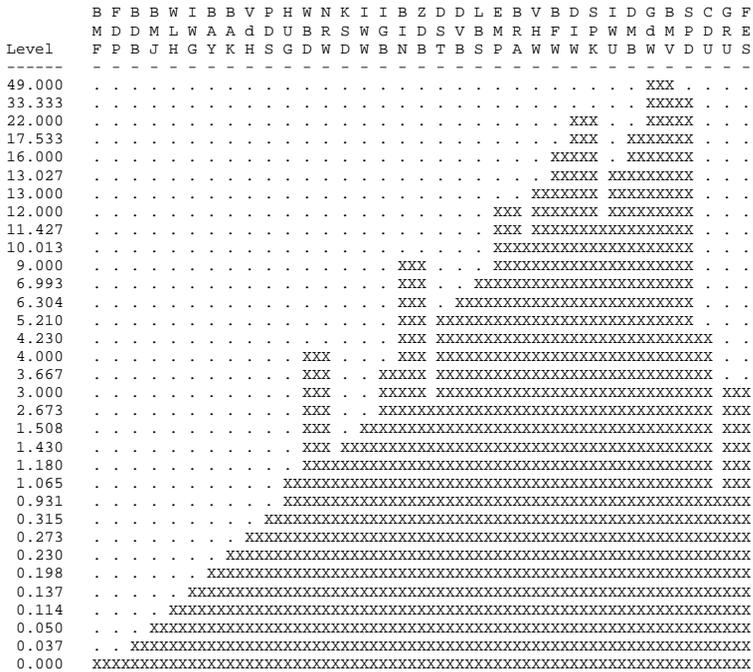
(eigene Zusammenstellung)

Tabelle 29 – Mitgliedschaften in 1-Cliquen „Informationstausch“

Akteur	Mitgliederzahl der 1-Cliquen							Σ	
	10	9	8	7	6	5	4		3
BMV	2	3	9	18	28	15	3	1	79
GdW	2	3	9	11	21	3			49
SPD	2	2	5	7	16	12	2		46
SPK	2	3	7	17	1	3			33
BFW	2	3	8	5	6	6	1	1	32
VHW		1	4	10	12	3			30
BRA			4	6	11	6	2		29
DIW	1	2	5	12	3	2			25
DMB			2	1	17	5			25
IWU			1	9	12				22
EMP				6	7	5	2		20
BIN	2	2	3	5	4	1	1		18
DVB	1	1	3	3	3	6			17
DST				1	10	4			15
LBS	2	2	5	5					14
NRW					6	5	1		12
CDU	2	1	1		3	2	1	1	11
ZDB	2	2	1	2	1		1		9
GRU				1	1	5	1	1	9
FES			2	1	2	2	1		8
IGB		1	1	5					7
KSD		1	1	2	2				6
WBD					4	2			6
VdH			1	4					5
PDS				1		4			5
IWW						5			5
HUG					1	2		1	4
IWG				1	2				3
WLH					1	1			2
BAK							2		2
BAY							1	1	2
BMJ						1			1
BDB							1		1
BMF, FDP									0

(eigene Zusammenstellung)

Abbildung 11 – Gleichzeitige Mitgliedschaften in 1-Cliquen - „Informationstausch“



(eigene Zusammenstellung)

Tabelle 30 – Mitgliedschaften in 1-Cliquen „enge Kooperation“

Akteur	Mitgliederzahl der 1-Cliquen		
	4	3	Σ
DVB	3	4	7
DMB, GdW	3	2	5
BMV	2	3	5
IGB, VdH, BIN, BRA		2	2
SPD, VHW, HUG, BFW, DST	1		1
GRU, WLH, ZDB, NRW, SPK		1	1
CDU, EMP, DIW, IVU, LBS, WBD, FES, IWW, KSD, IWG, BAY, BAK, BDB, BMF, FDP, BMJ, PDS			0

(eigene Zusammenstellung)

zu Abschnitt 5.4.6 - Strukturäquivalenzen

Um Akteure zu Rollen zusammenfassen zu können, wird eine Äquivalenzanalyse durchgeführt. Dabei wird für jedes Akteurspaar ein Äquivalenzwert errechnet²⁷²⁾, der eine Aussage darüber möglich macht, wie ähnlich sich diese Akteure in Bezug auf ihre Stellung im Netzwerk sind. Hierzu werden ihre vorhandenen und nicht vorhandenen In- und Out-Degrees betrachtet. Haben zwei Akteure exakt die gleichen vorhandenen und fehlenden Beziehungen zu allen anderen Akteuren, haben sie einen Äquivalenzwert von „1“ und sind damit strukturell äquivalent. Sie können dann „ohne Informationsverlust zusammengefasst werden“ (Jansen 1999: 206). Haben zwei Akteure inverse Beziehungsmuster, stimmen also die In- und Out-Degrees bei zwei Akteuren in keinem einzigen Punkt überein, hat dieses Akteurspaar einen Äquivalenzwert von „0“. Je höher der Äquivalenzwert eines Akteurspaares ist, desto ähnlicher sind sich die Akteure. Ein Äquivalenzwert von 0,5 für zwei Akteure bedeutet, dass die Hälfte aller Verbindungen deckungsgleich sind. Dabei sind Aussagen über strukturelle Äquivalenz um so sicherer, je größer das Netzwerk ist.²⁷³⁾ Eine Strukturäquivalenzanalyse kann also Auskunft darüber geben, in welchem Maße zwei oder mehreren Akteuren von anderen Akteuren gleiche Rollen zugeschrieben werden.

Aus den Ergebnissen der vorgenommenen Analyse lässt sich ein sogenannter „Äquivalenzcluster“ erstellen, der die Werte optisch ansprechender darstellt als eine schwer überschaubare Matrix mit Zahlenwerten. Dabei sind zwei Akteure, die in einer Zeile einen gemeinsamen Eintrag in der Form „X“ haben, in dem Maße äquivalent, das im entsprechenden Zeilenkopf angegeben ist. Dabei gilt jeweils der höchste Wert, den zwei Akteure mit gemeinsamen „X“-Paaren erreichen können.

Die folgenden Abbildungen stellen Strukturäquivalenzen in den drei Netzwerken auf der Vertikalen dar.

272) Das genaue Verfahren für die Berechnung der Werte findet sich bei Jansen 1999: 219.

273) Diese Überlegung ergibt sich aus der Anwendung der Wahrscheinlichkeitsrechnung auf die Graphentheorie. In kleineren Netzwerken sind strukturelle Äquivalenzen wahrscheinlicher als in großen Netzwerken, da in ersteren die Wahlmöglichkeiten der Akteure viel geringer sind.

Abbildung 12 - Strukturäquivalenzen „wichtiger Akteur“

Level	D	V	L	B	G	N	D	B	H	V	B	B	S	B	C	F	G	D	B	W	B	E	I	I	P	D	B	I	Z	S	B	K	W	F			
	S	H	B	A	d	R	M	M	U	d	M	F	P	M	D	D	R	I	A	L	D	M	W	W	G	D	V	I	G	D	P	R	S	B	E		
	T	W	S	Y	W	W	B	F	G	H	V	W	K	J	U	P	U	W	K	H	B	P	U	W	G	S	B	N	B	B	D	A	D	D	S		
0.894	XXX
0.833	.	XXX	XXX	
0.818	.	XXX	.	.	XXX	.	.	.	XXX	XXX	XXX	
0.808	.	XXXXX	.	.	XXX	.	.	.	XXX	XXX	XXX	
0.788	.	XXXXX	.	.	XXX	.	.	.	XXX	XXX	XXXXX	XXX	
0.758	.	XXXXX	.	.	XXX	.	.	.	XXXXX	.	XXX	.	.	.	XXX	.	.	XXX	.	XXX	XXX	.	XXXXX	.	.	.	XXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXX
0.747	.	XXXXX	.	.	XXX	.	.	.	XXXXX	.	XXXXX	.	.	.	XXX	.	.	XXX	.	XXX	XXX	.	XXXXX	.	.	.	XXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXX
0.742	.	XXXXX	XXX	XXX	.	.	.	XXXXX	.	XXXXX	.	.	.	.	XXX	.	.	XXX	.	XXX	XXX	.	XXXXX	.	.	.	XXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXX
0.731	.	XXXXX	XXX	XXX	.	.	.	XXXXX	.	XXXXX	.	.	.	.	XXX	.	.	XXX	.	XXX	XXX	.	XXXXX	.	.	.	XXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX
0.727	.	XXXXX	XXX	XXX	.	.	.	XXXXX	.	XXXXX	.	.	.	.	XXX	.	XXX	XXXXX	XXX	.	XXXXX	.	XXXXX	.	.	.	XXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX
0.720	.	XXXXX	XXX	XXX	.	.	.	XXXXXXXX	XXXXX	.	.	.	.	.	XXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXX	.	.	.	XXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX
0.717	.	XXXXXXXXXX	XXX	.	.	.	XXXXXXXX	XXXXX	.	.	.	.	.	.	XXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXX	.	.	.	XXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX
0.712	.	XXXXXXXXXX	XXX	.	.	.	XXXXXXXX	XXXXX	XXX	XXX	XXXXX	XXX	.	.	XXX	.	XXX	XXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXX	.	.	.	XXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX
0.705	.	XXXXXXXXXX	XXX	.	.	.	XXXXXXXX	XXXXX	XXX	XXX	XXXXX	XXX	.	.	XXXXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX
0.702	.	XXXXXXXXXX	XXX	.	.	XXXXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXX	XXX	XXXXX	XXX	.	.	XXXXX	.	XXX	XXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX
0.699	.	XXXXXXXXXX	XXX	.	.	XXXXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXX	XXX	XXXXX	XXX	.	.	XXXXXXXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXX	XXX	.	XXXXXXXX	.	.	.	XXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX
0.690	.	XXXXXXXXXX	XXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXX	XXX	XXX	XXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXX	XXXXX	XXX	XXX	XXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXX	XXXXX	XXX	XXXXX	XXXXX	.	XXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	
0.680	.	XXXXXXXXXX	XXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXX	XXXX	XXX	XXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXX	XXXX	XXX	XXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXX	XXXX	XXX	XXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXX	XXXX	.	XXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX
0.677	.	XXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXX	XXXX	XXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXX	XXXX	XXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	
0.653	.	XXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXX	XXXX	XXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	
0.641	.	XXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	
0.634	.	XXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	
0.631	.	XXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	
0.629	.	XXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	
0.609	.	XXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	
0.558	.	XXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	
0.540	.	XXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXX	

(eigene Zusammenstellung)

Abbildung 14 - Strukturäquivalenzen „enge Kooperation“

Level	B	D	G	V	B	B	S	V	H	K	Z	E	P	D	I	L	I	W	B	W	I	I	D	B	B	B	C	F	S	G	B	N	B	D	F		
	M	V	d	H	F	I	P	d	U	S	D	M	M	W	B	W	B	A	L	G	W	I	D	M	M	D	D	P	R	A	R	R	S	E			
	V	B	W	W	N	K	H	G	D	B	P	S	B	W	S	U	D	K	H	B	G	W	B	F	J	U	P	D	U	Y	W	A	T	S			
0.939
0.924
0.894
0.867
0.864
0.848
0.833
0.828
0.820
0.819
0.810
0.803
0.802
0.793
0.788
0.786
0.777
0.763
0.758
0.739
0.723
0.714
0.708
0.697
0.682
0.681
0.676
0.674
0.652
0.650
0.645
0.555

(eigene Zusammenstellung)

zu Kapitel 6: Advokatenkoalitionen und Politikwandel

Advokatenkoalitionen (oder „advocacy coalitions“) werden nach Sabatier (1993a; 1993b) – wie zu Beginn des Kapitels 6 angesprochen – über geteilte handlungsleitende Orientierungen formiert. Handlungsleitende Orientierungen („belief systems“) können in drei Dimensionen unterteilt werden (vgl. Sabatier 1993a: 132; Sabatier 1993b: 31), in

- einen *Hauptkern* oder „core belief“, der aus einer fundamentalen Grundannahme besteht (wie der Mensch ist und die Gesellschaft funktioniert oder funktionieren sollte) und Grundhaltungen quer zu allen Politikfeldern bedingt,
- einen „*Policy-Kern*“ oder „policy belief“, der sich auf grundlegende politikfeldspezifische Positionen bezieht, sowie
- „*sekundäre Aspekte*“, die sich auf Instrumente beziehen, mit denen die jeweiligen grundlegenden politikfeldspezifischen Positionen umgesetzt werden sollen.

Politische Veränderungen ergeben sich aus der Perspektive des „advocacy coalitions“-Ansatzes daraus, dass einzelne Advokaten-Koalitionen danach trachten, ihre jeweilige handlungsleitende Orientierung durchzusetzen (vgl. dazu Hall 1986, Hall 1993) – und zwar in Abhängigkeit (Sabatier 1993a: 122)

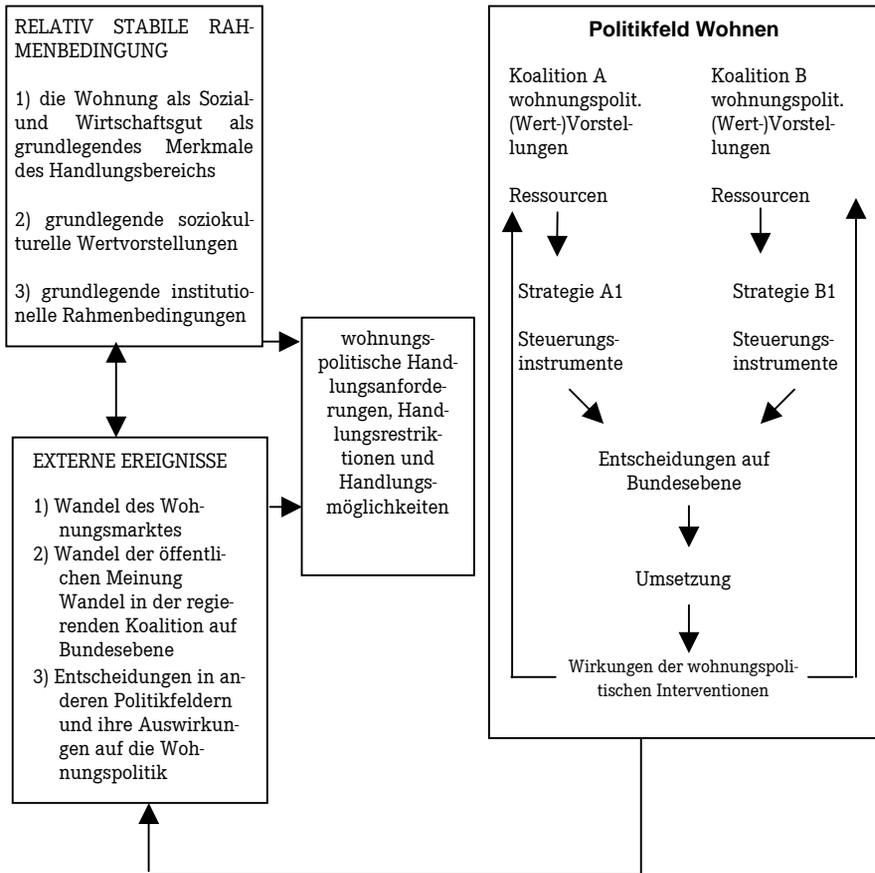
- zur sich verändernden („externen“) Umwelt politischer Entscheidungen und
- zu („internen“) Veränderungen im Politikfeld – vor allem der Auseinandersetzungen zwischen den Advokaten-Koalitionen bzw. ihren politischen Protagonisten.

Konkret bedeutet dies, dass die Auseinandersetzungen zwischen den Advokaten-Koalitionen zu nächst von jeweils historisch-spezifischen Handlungsanforderungen, aber auch Handlungsrestriktionen und Handlungsmöglichkeiten abhängen, die wiederum bedingt sind durch

- *relativ stabile Kontextbedingungen*, wie die gesellschaftliche Thematisierung der Wohnung als Sozial- und/oder Wirtschaftsgut und damit zusammenhängende soziokulturelle Wertvorstellungen, aber auch grundlegende institutionelle Rahmenbedingungen (etwa die Bund-Länder-Kompetenzen), sowie
- *situative „externe“ Veränderungen* – vor allem des Wohnungsmarktes, der öffentlichen Meinung, von Regierungsmehrheiten, aber auch von Entwicklungen in anderen Politikfeldern.

Entscheidend für den Ausgang der Auseinandersetzungen zwischen Advokatenkoalitionen ist indes, wie diese die sich aus den Kontextbedingungen und „externen“ Veränderungen ergebenden Handlungsanforderungen thematisieren, wie von ihnen auf Handlungsrestriktionen eingegangen und wie konkrete Handlungsmöglichkeiten genutzt werden, um ihre Positionen durchzusetzen.

Abbildung 15 - Advokatenkoalitionen und der Politikprozess



Eigene Bearbeitung von Sabatier 1993: 122.

Aus einer solchen Perspektive ist Akteurshandeln nicht als schlichte Reaktion auf sich verändernde Umwelten zu sehen. Es kommt vielmehr insofern auf ihre *Strategiefähigkeit* an, als um eine Deutung jeweiliger Problemlagen und Handlungsanforderungen in politischen Debatten zu ringen ist („Was ist tatsächlich das Problem und wie

kann es gelöst werden?“²⁷⁴⁾ und nach Wegen zu suchen ist, eine bestimmte Entscheidung auch durchzusetzen.

Je nach Ausgang der Auseinandersetzungen kann es entweder zur unveränderten Umsetzung der grundlegenden politikfeldspezifischen Position (des „Policy-Kerns“) der erfolgreichen Advokaten-Koalition kommen oder zu ihrer Anpassung entsprechend der politischen Auseinandersetzungen, um sie dadurch dennoch „im Kern“ zu realisieren.²⁷⁵⁾ Unterlegene oder in die Defensive gedrängte Advokaten-Koalitionen haben auch zwei Optionen: Sie können entweder „heroisch“ an ihren politikfeldspezifischen Position festhalten, oder auch sie passen diese an die „Umstände“ so an, dass sie relativ unbeschadet bleiben und/oder zumindest ihr Kern „gerettet“ werden kann.²⁷⁶⁾

Im Unterschied zum Konzept von Sabatier (1993a; 1993b) haben wir nicht versucht, fundamentale Grundannahmen über das Funktionieren von Gesellschaft im Sinne von *abstrakten* „core belief“ zu erfassen. Wir sind vielmehr in gewisser Weise auf einer „vorgelagerten“ Abstraktionsstufe stehen geblieben – nämlich einem bestimmten Staatsverständnis. Dies hatte in erster Linie forschungspragmatische Gründe: Zum einen

274) Im Sabatier'schen Konzept spielen „policy broker“ (Vermittler) gerade bei der „Deutungswahl“ (Nullmeier 1993) bzw. bei „Deutungskämpfen“ eine nicht unerhebliche Rolle. Für die Wohnungspolitik – wie auch in anderen Politikfelder – kommt diese Rolle in Deutschland häufig Expertenkommissionen zu (siehe dazu die Ausführungen zu den letzten Reformen des Mietrechts und des Wohngeldes).

275) Für den Ablauf von Politikprozessen in einem Politikfeld ist außerdem ihr zirkulärer Charakter prägend – was in der Politikwissenschaft mit dem Modell des Politikzyklus konzeptualisiert wird (vgl. als aktueller Überblick Jann/Wegrich 2003) und in der Abbildung 15 im rechten Feld graphisch angedeutet ist: Nachdem um die (hegemoniale) Deutung von Problemen und Problemlösungsperspektiven gerungen, Strategie zur (Um-)Formulierung und Durchsetzung bestimmter Instrumente entwickelt, über den Einsatz der Instrumente verbindlich entschieden und diese dann umgesetzt worden sind, zeitigen die Instrumente Wirkungen im Hinblick auf die intendierten Effekte, d.h. die beabsichtigte Problemlösung. Diese sind dann selbst Gegenstand (erneuter) politischer Auseinandersetzungen darüber, ob das Problem nun gelöst worden ist oder nicht, aber auch was das Problem eigentlich ausmacht und wie ihm am effektivsten zu begegnen ist.

276) Da dieser Ansatz auf Anpassungslernen abstellt, wird eine Veränderung des Hauptkerns (der „core beliefs“) nicht unterstellt (vgl. Sabatier 1993a). Unsere Untersuchung zur Wohnungspolitik ist allerdings durchaus offen für Möglichkeiten einer (selbstreflexiven) Veränderung auch von „core beliefs“ (vgl. dazu Heinelt 2000: 23-38).

waren die Interviews in den meisten Fällen nicht so ausführlich und intensiv zu führen, dass die „core beliefs“ der Gesprächspartner tatsächlich aufzudecken waren. Zum anderen schien uns das, was in den Interviews anzusprechen und auch relativ leicht aufzudecken war, nämlich ein mit den thematisierten Instrumenten und wohnungspolitischen Positionen korrespondierendes Verständnis des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, für die Zwecke dieses Forschungsprojektes ausreichend zu sein. Außerdem stellte sich heraus (wie in Kapitel 6 zu zeigen war), dass sich das Sabatier'sche Konzept – zumindest auf der Basis unseres empirischen Materials – nicht umstandslos anwendbar gewesen wäre. Das zu rekonstruierende Staatsverständnis variierte nämlich bei den einzelnen thematisierten Instrumenten und war nicht bestimmten, jeweils identischen Advokaten-Koalitionen zuzuschreiben, und bei der Einschätzung der Instrumente ließen sich unterschiedlich strukturierte „Koalitionen“ konturieren – von geradezu politikfeldübergreifenden über dual-polarisierte bis zu stark fragmentierten.²⁷⁷⁾ Nicht auszuschließen ist indes, dass auf der Grundlage intensiverer Interviews *abstrakte* „core belief“ und entsprechend klar abgrenzbare Advokaten-Koalitionen im Sinne Sabatiers hätten erschlossen werden können.

Die im Kapitel 6 vorgenommene Differenzierung auf den drei Ebenen von „core belief“, „policy belief“ und „sekundäre Aspekte“, impliziert eine Präzisierung des „advocacy coalitions“-Ansatzes von Sabatier (1993a; 1993b). Sie stellt in Rechnung, dass *Wissen* zwei Komponenten aufweist – eine *kognitive* und eine *normative*. Oder anders formuliert (vgl. Heinelt 2000: 29 ff.): Wissen bestehen aus „Kognitionen und Annahmen über relevante Umweltaspekte“ (Wiesenthal 1987: 445). Dies verweist sowohl auf (a) eine bewusst-verstandesmäßige Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Umwelt, die auf kognitive Kausalrelationierungen zurückzuführen sind, als auch auf (b) situativ nicht hinterfragte (normative) Annahmen im Sinne von Überzeugungen, Vorstellungen, Bedeutungskonventionen oder moralischen Dispositionen.

Kausalitätsannahmen als kognitive Komponente von Wissen²⁷⁸⁾ stehen für empirisch oder logisch-argumentativ überprüfte bzw. nachprüfbar Wissensbestandteile. Lindblom (1990: 123) spricht in diesem Zusammenhang von „well-proved belief, whether empirical or evaluative“. Es entspricht Wissen im engeren Sinne (vgl. dazu

277) Vgl. zu diesem Aspekt, der ähnlicher Weise auch bei anderen Versuchen einer Anwendung des „advocacy coalitions“-Ansatzes aufgetreten bzw. kritisch vermerkt worden ist, Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 127 ff. sowie zu der diesbezüglich (schon frühen) „selbstkritischen“ Einschätzungen Sabatier/Jenkins-Smith 1993b: 213 ff.

278) Sabatier (1993a: 120 f.) spricht – mit Verweis auf Pressman/Wildavsky (1973 und Majone (1980) – in diesem Zusammenhang von *impliziten Theorien*.

Knott/Wildavsky (1980: 548): „Knowledge specifies the relationship between variables and consequences. [...] Knowledge is, therefore, a definitive statement of what will happen.“

Die normativen Komponenten von Wissen umfassen die erwähnten Überzeugungen, Vorstellungen (von gut und böse, richtig und falsch), Bedeutungskonventionen oder moralische Dispositionen. Sie stellen „cognitive maps“ dar, die situativ nicht hinterfragt werden, aber Wahrnehmung und Handeln strukturieren. Sie – und nicht die kognitive Komponente von Wissen – stehen im Zentrum der Sabatier'schen Überlegungen zu „belief systems“ – und damit des „advocacy coalitions“-Ansatzes.

Die vorgenommene Präzisierung des „advocacy coalitions“-Ansatzes, nach der auf den drei Ebenen von „core beliefs“, „policy beliefs“ und „sekundären Aspekten“ jeweils zwischen kognitiven und normativen Aspekten unterschieden wurde, ist für Erklärungen von politischen Veränderungen über Lernprozesse insofern relevant, als herausgearbeitet werden kann, dass (und wie) in dem Maße, wie die kognitive Komponente von Wissen an Geltungskraft einbüßt, auch die normativen Orientierungen ins Wanken geraten. Man mag als Akteur noch zu bestimmten Überzeugungen (der normativen Komponenten von Wissen) stehen, man hat aber keine Argumente oder kein Konzept mehr, um im gesellschaftlichen Diskurs oder in der politischen Auseinandersetzung die Realisierbarkeit (die Realitätsträchtigkeit) entsprechender Überzeugungen darzustellen.

Verzeichnis der Interviews

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Invalidenstraße 44, 10115 Berlin	08.10.2002
Deutscher Städtetag Lindenallee 13-17, 50986 Köln.....	24.01.2003
Deutscher Mieterbund e.V. Littenstraße 10, 10179 Berlin	10.12.2002
GdW – Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. Mecklenburgische Straße 57, 14197 Berlin	06.11.2002
Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. - Bundesverband für Wohneigentum Wohnungsbau und Stadtentwicklung Straße des 17. Juni 114, 10623 Berlin.....	08.10.2002
Wohnbund e.V., Verband zur Förderung wohnpolitischer Initiativen Aberlestraße 16/Rgb., 81371 München.....	14.01.2003
Haus & Grund Deutschland – Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. Mohrenstraße 33, 10117 Berlin	28.01.2003
Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. Kurfürstendamm 57, 10707 Berlin.....	11.12.2002
empirica GmbH Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin.....	27.03.2003
Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V. Kaiserstraße 29, 53111 Bonn.....	03.12.2002
Institut für Wohnen und Umwelt GmbH Annastraße 15, 64285 Darmstadt.....	12.12.2002
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. Königin-Luise-Straße 5, 14195 Berlin	04.12.2002
Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft der Universität zu Köln Klosterstraße 79b, 50931 Köln.....	24.10.2002
Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Georgenstraße 21, 10117 Berlin	03.12.2002
Verband der privaten Bausparkassen e.V. Klingelhöfer Straße 4, 10785 Berlin	11.12.2002
Verband deutscher Hypothekenbanken e.V. Georgenstraße 21, 10117 Berlin	09.12.2002
Bundesarchitektenkammer e.V. Askanischer Platz 4, 10963 Berlin	03.12.2002
Hauptverband der deutschen Bauindustrie e.V. Kurfürstenstraße 129, 10785 Berlin.....	27.01.2003
Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen im Deutschen Sparkassen- und Giroverband e.V. Friedrichstraße 83, 10117 Berlin.....	22.01.2003

Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt	
Olof-Palme-Str. 19, 60439 Frankfurt am Main.....	11.12.2002
Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.	
Quellenhofweg 25, 33617 Bielefeld.....	10.12.2002
Katholischer Siedlungsdienst e.V.	
Chausseestraße 128a, 10115 Berlin.....	03.12.2002
Zentralverband des deutschen Baugewerbes	
Kronenstraße 55-58, 10117 Berlin.....	09.12.2002
Bundesverband deutscher Baustoff-Fachhandel e.V.	
Edelsbergstraße 8, 80686 München.....	10.12.2002
Bayerisches Staatsministerium des Inneren, Oberste Baubehörde	
Franz-Josef-Strauß-Ring 4, 80539 München.....	10.12.2002
Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes	
Nordrhein-Westfalen	
Elisabethstraße 5-11, 40217 Düsseldorf.....	17.12.2002
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg	
Henning-von-Tresckow-Str. 2-8, 14467 Potsdam.....	19.12.2002
Bundesministerium der Justiz	
Mohrenstraße 37, 10117 Berlin.....	09.12.2002
SPD-Bundestagsfraktion	
Dorotheenstraße 100, 10117 Berlin.....	18.12.2002
CDU/CSU-Bundestagsfraktion	
Platz der Republik 1, 11011 Berlin.....	27.01.2003
FDP-Bundestagsfraktion	
Platz der Republik, 11011 Berlin.....	28.01.2003
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen	
Luisenstraße 32-34, 10117 Berlin.....	04.12.2002
PDS-Bundestagsfraktion	
Platz der Republik, 11011 Berlin.....	21.01.2003
Arbeitskreis Wohnungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung	
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin.....	18.12.2002

Literatur

- Abromeit, Heidrun** 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen.
- ARGEBAU** (Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder) 1996: Beschluss Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ vom 28/29. November 1996, Berlin.
- ARGEBAU** 1998: Vom Wiederaufbau zur Stadtentwicklung. 50 Jahre ARGEBAU. Festschrift anlässlich der Jubiläumsveranstaltung am 04. Dezember 1998 im Rathaus der Freien Hansestadt Bremen, Bremen.
- ARGEBAU** 2000: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ (Zweite Fassung) vom 1 März 2000, Berlin.
- ARGEBAU** 2003b: Geschäftsordnung der Bauministerkonferenz, Berlin.
- Armin von, Hans Herbert** 2000: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung - am Volk vorbei, München.
- Bandelow, Nils C.** 2003a: Policy-Lernen und politische Veränderungen, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, 289-331.
- Bandelow, Nils C.** 2003b: Kollektive Lernprozesse durch Vetospieler? Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven zur europäischen Verfassungs- und Währungspolitik in den 1980 und 1990 Jahren, Habil.-Schrift, Ruhr-Universität Bochum.
- Barton, Allen H.** 1968: Bringing Society Back In. Survey Research and Macro-Methodology, in: American Behavioral Scientist, 11/1968, 1-9.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern – Obere Baubehörde (BSI)** 2001: Zahlen und Fakten. Einsichten und Zusammenhänge. Argumente zur Wohnungspolitik, München.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (BSI)** 2003b: Organisationsplan, München.
- Becker, Heidede/Löhr, Rolf-Peter** 2000: „Soziale Stadt“. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10-11/2000, 22-29.
- Bellamy, Edward** 1888: Looking Backward, London.
- Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung** 2001: Zuwanderung gestalten, Integration fördern (Bundesministerium des Innern), Berlin.
- Benz, Arthur** 1997: Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 303-322.
- Beyme, Klaus von** 1999: Wohnen und Politik, in: Flage, Ingeborg (Hrsg.) 1999: Geschichte des Wohnens. Von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau, Bd. 5, Stuttgart, 81-152.
- Blöcker, Uwe/Steinert, Jürgen** 2002: Zukunftsperspektiven für eine nachhaltige Wohnungs- und Städtebaupolitik. Positionspapier des Arbeitskreises Wohnungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Braam, Werner** 1993: Stadtplanung: Aufgabenbereiche, Planungsmethodik, Rechtsgrundlagen, Ausgabe: 2., neu bearb. und erw. Aufl., Düsseldorf.
- Borgatti, Steve P./Everett, Martin G./Freeman, Lin C.** 1992: UCINET IV Version 1.0 Reference Manual, Columbia.

- Brenner, János** 2003: Stadtbau Ost – Rückblick und Ausblick. Zwischenbilanz aus Sicht des Bundesbauministeriums, in: Die Wohnungswirtschaft, Nr. 8/2003, 20-21.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe** 1997: Mietrechtsvereinfachung. Berecht zur Neugliederung und Vereinfachung des Mietrechts, Bonn.
- Bündnis 90/Die Grünen (Grüne)** 2002a: Wahlprogramm 2002-2006, beschlossen von der Bundesdelegiertenkonferenz vom 04.-05. Mai 2002 in Wiesbaden, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (Grüne)** 2002b: Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen, beschlossen von der Bundesdelegiertenkonferenz vom 15.-17. März 2002 in Berlin, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (Grüne)** 2003b: Pressemitteilung Nr. 069 der Bundestagsfraktion vom 05. Februar 2003, Berlin.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)** 2000a: Wohnraumbeschaffung durch Kooperation – Zusammenarbeit von Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege als Instrument zur Versorgung von Haushalten mit dringendem Wohnungsbedarf, BBR-Heft 96, Reihe Forschungen, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)** 2000b: Raumordnungsbericht 2000, Bonn-Bad Godesberg.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)** 2002: Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996-2000. Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der Arbeitsgemeinschaft der Bauminister (ARGEBAU), Berlin.
- Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen (BGS)** 2003: LBS. Wir über uns, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)** 2001: Achtzehnter Subventionsbericht Beihft. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1999-2002, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen** 2002: Altschulden der Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern – Entstehung und Lösung des Altschuldenproblems, in: Monatsbericht 07/2002, Berlin, 57-70.
- Bundesministerium der Justiz (BMJ)** 2003: Zahlen aus der Justiz, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.)** 1999: Moderner Staat - moderne Verwaltung, Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMRBS)** 1985: Wohngeld- und Mietenbericht 1985, BT-Drs. 10/3222, Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMRBS)** 1990: Wohngeld- und Mietenbericht 1989, BT-Drs. 11/6483, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 1999: Pressemitteilung BMVBW vom 5. Juli 1999, Nr. 98/99, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2000a: Wohngeld- und Mietenbericht 1999, BT-Drs. 14/3070 vom 31. März 2000, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2000b: Bericht der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, Kurzfassung, November 2000, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2000c: Bericht der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, Langfassung, November 2000, Berlin.

- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2001a: Pressemeldung Nr. 18/01 vom 30. Januar 2001, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2001b: Pressemeldung Nr. 18/01 vom 07. August 2001, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2001c: Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern. Programm „Stadtumbau Ost“, Kabinettsvorlage vom 15. August 2001, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2001d: Lläuft die Platte leer? Möglichkeiten und Grenzen von Strategien zur Leerstandbekämpfung in Großsiedlungen. Erarbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001 durch das Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V., Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2003a: Bundesprogramm „Die soziale Stadt“ 2003, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2003b: Pressemitteilung BMVBW vom 7. Februar 2003, Nr. 39/03, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2 (BMVBW)** 2003c: Zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Dokumentation, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2003d: Pressemeldung Nr. 474/03 vom 20. November 2003, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2003e: Pressemitteilung des BMVBW vom 21. Februar 2003, Nr. 56/03, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2003f: Wohngeld- und Mietenbericht 2002, BT-Drs. 15/2200, Berlin.
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 1997: Überforderte Nachbarschaften. „empirica“-Studie im Auftrag des Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, Schriften 48, Berlin.
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2001a: Pressemitteilung vom 22. Juni 2001, Berlin.
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2001b: Pressemitteilung vom 14. März 2001, Berlin.
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2003a: BFW-Jahresbericht 2003a, Berlin.
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2003b: BFW. Spitzenverband für Immobilienunternehmen. Märkte und Menschen bewegen, Berlin.
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2003c: Düsseldorfer Erklärung des Bundesverbands Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. Der Beitrag der freien Immobilienunternehmen zur Vitalisierung von Innenstädten. Beschluss der Mitgliederversammlung beim BFW-Verbandstag 2003 in Düsseldorf, Berlin.
- Bundesvereinigung Bauwirtschaft (BB)** 2002: Politische Forderungen der deutschen Bauwirtschaft zur Bundestagswahl 2002, o.O.
- Büsselberg, Hans J.** 1996: Die Investitionshilfekompetenz des Bundes gemäss Art. 104a Abs. 4 GG - Chancen und Risiken, Frankfurt am Main u.a.
- CDU/CSU** 2002a: Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten. Regierungsprogramm von 2002/2006, Berlin.
- CDU/CSU (CDU/CSU-Bundestagsfraktion)** 2002b: Alternativen für eine bessere Politik. Arbeitsbericht der CDU/CSU-Bundestagsfraktion 98-02, Berlin.

- Christlich-demokratische Union Deutschlands (CDU)** 1994: Grundsatzprogramm, beschlossen vom 5. Parteitag der CDU in Hamburg, 21.-23. Februar 1994, Berlin.
- Christlich-soziale Union in Bayern (CSU)** 1993: Grundsatzprogramm, beschlossen im vom Parteitag 57. der CSU in München, 08./09. Oktober 1993, München.
- Conzelmann, Thomas** 2002: Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden.
- Daab, Karlfried** 2003: Abriss und Doppelstrategie beim Stadtumbau Ost. Realisierungschancen zukunftsweisender Konzepte, in: RaumPlanung 108/109 [Juli/August 2003], 125-129.
- Daldrup, Lütke** 2001: Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung, Bauwelt 24/2001, Jg. 92, 40.
- Damaschke, Adolf** 1928: Der Entwurf eines Wohnheimstättengesetzes nach den Beschlüssen des „Ständigen Beirats für Heimstättenwesen beim Reichsarbeitsministerium“ vom 17. Oktober 1928, Berlin.
- Damaschke, Adolf** 1929: Deutsche Bodenreform, Leipzig.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) Hrsg.** 2002: Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin.
- Deutscher Mieterbund (DMB)** 1995: Satzung des Deutschen Mieterbundes e.V., beschlossen in der Mitgliederversammlung in Hannover 1995, Köln.
- Deutscher Mieterbund (DMB)** 1998: Pressemitteilung des DMB vom 21. Oktober 1998, Köln.
- Deutscher Mieterbund (DMB)** 2001: Pressemitteilung des Direktors des Deutschen Mieterbunds vom 29. März 2001, Berlin.
- Deutscher Mieterbund (DMB)** 2002c: Pressemitteilung des Direktors des Deutschen Mieterbunds vom 30. September 2002, Berlin.
- Deutscher Mieterbund (DMB)** 2002d: Pressemitteilung des Deutschen Mieterbunds vom 17. Oktober 2002, Berlin.
- Deutscher Mieterbund (DMB)** 2003: Erfurter Erklärung für eine neue Wohnungspolitik. Beschlossen auf dem Erfurter Mietertag 2003, Berlin.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV)** 1996: 50 Jahre Deutscher Verband im Handlungsfeld des Wohnungswesens, des Städtebaus, der Raumordnung. Verantwortung in einer Vielheit konkurrierender Güter, Interessen und Werte, 17./18. Juni 1996, Schwäbisch Hall.
- Duvigneau, Hans Jörg/ Schönefeldt, Ludwig** 1989: Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Untersuchung im Auftrag der Kommission Wohnen und Städtebau des Bundes der Familienorganisation in der europäischen Gemeinschaft (C.O.F.A.C.E.), Materialien (Nr.23), Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (GGW), Köln.
- Eekhoff, Johann** 2002: Wohnungspolitik, 2. Auflage, Tübingen.
- Eichbauer, Fritz** 2000: Vorwort, in: Gebel, Ralf/Axmann, Norbert 2000: Ein Jahrhundert im Bau. Die Geschichte des Deutschen Baugewerbes im 20. Jahrhundert, o.O., 3.
- Encyclopaedia Britannica** 2002, Stichwort „Homestead Movement“, Chicago, Bd. 6, 26.
- Engels, Friedrich** 1873: Zur Wohnungsfrage, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 18, 209-287.
- Expertenkommission Wohnungspolitik** 1994: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Bonn.

- Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) 1997:** FDIC Managing The Crisis, Washington.
- Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) o.D.:** Wohnraum für alle durch Zusammenarbeit, Brüssel.
- Fisch, Stefan** 1989: Grundbesitz und Urbanisierung. Entwicklung und Krise der deutschen Terraingesellschaften 1870-1914, in: Geschichte und Gesellschaft, 15/1989, 34-60.
- Fischer-Rosenthal, Wolfram/Rosenthal, Gabriele** 1997: Narrationsanalyse biographischer Selbstpräsentation, in: Hitzler, Ronald/Honer, Anne (Hrsg.) 1997: Sozialwissenschaftliche Hermeneutik, Opladen.
- Freie Demokratische Partei (FDP) 2002:** Bürgerprogramm 2002. Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002, beschlossen auf dem 53. ordentlichen Parteitag der vom 10.-12. Mai 2002 in Mannheim.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) 2003b:** Die Europäische Union und die Städtebau-, Wohnungsbau- und Baupolitik in Deutschland. Positionspapier des Arbeitskreises Wohnungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Friedrichs, Jürgen** 1990: Methoden empirischer Sozialforschung, 14. Auflage, Opladen.
- Fruchterman, Thomas M. G./Reingold, Edward M.** 1991: Graph Drawing by Force-Directed Placement, in: Software-Practice and Experience 21/1991, 1129-1164.
- Führer, Karl Christian** 1995: Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914-1960, Stuttgart.
- Führer, Karl Christian** 2000: Deutsche Mieterbewegung. Von der Kaiserzeit bis zum Ende des 20. Jahrhunderts, hrsg. vom Deutschen Mieterbund, Köln.
- Gabler, Siegfried** 1992: Schneeballverfahren und verwandte Stichprobendesigns, in: ZUMA-Nachrichten, 1992, 47-69.
- General Accounting Office (GAO) 1991:** Comptroller General Annual Report 1991, Washington.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Hrsg.) 1998:** Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern. GdW Schriften 48. Köln, Berlin.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) 2002:** Satzung des GdW, Fassung vom 29.10.2002, eingetragen am 30.01.2003, Berlin.
- George, Henry** 1880: Progress and Poverty, London.
- Giseke, Undine** 2002: Urbane Freiräume in der schrumpfenden Stadt, in: Der Architekt, Nr. 8/2002, 44-46.
- Göhler, Gerhard** 1987: Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand - Probleme - Perspektiven, Opladen, 7-14.
- Göhler, Gerhard** 1994: Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: ders. (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionen, Baden-Baden, 19-46.
- Göhler, Gerhard** 1997: Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: ders. (Hrsg.): Institutionenwandel (Leviathan-Sonderheft 16), Opladen, 21-56.
- Goodenough, Ward H.** 1969: Rethinking „status“ and „role“: Toward a general model of the cultural organization of social relationships, in: Tyler, Stephen A. (Hrsg.) 1969: Cognitive Anthropology, New York, 311-330.

- Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.)** 2003: Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden.
- Großmann, Eckart/Richter, Günther** 1992: Das pauschalierte Wohngeld. Kommentar, Köln.
- Grundmann, Brigitte** 2001: Die Mietrechtsreform. Wesentliche Inhalte und Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage, in: Neue Juristische Wochenschrift, Nr. 35, 2497-2505.
- Güting, Ralf H.** 1992: Datenstrukturen und Algorithmen, Stuttgart.
- Häußermann, Hartmut** 1995: Die Stadt und die Stadtsoziologie. Urbane Lebensweise und die Integration des Fremden, in: Berliner Journal für Soziologie, Jg.5, H.1, 89-98.
- Häußermann, Hartmut** 2002: Global, lokal, sozial. Die Unteilbarkeit der Stadt, in: Uwe Jens Walther: Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter** 1987: Neue Urbanität, Frankfurt a.M.
- Hall, Peter A.** 1986: Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France, Cambridge.
- Hall, Peter A.** 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics, Vol. 25, 275-296.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R.** 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies, Vol. 44, No. 5, 936-957.
- Hanesch, Walter (Hrsg.)** 1997: Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen.
- Harel, David/Koren, Yehuda** 2002: Drawing Graphs with Non-Uniform Vertices, Rehovot.
- Harlander, Tilman/Fehl, Gerhard** 1986: Hitlers Sozialer Wohnungsbau 1940-1945. Wohnungspolitik, Baugestaltung und Siedlungsplanung, Hamburg.
- Hecló, Hugh** 1978: Issue Networks and the Executive Establishment, in: King, Anthony (Hrsg.): the New American Political System, Washington D.C., 87-124.
- Heidenheimer, Arnold/Hecló, Hugh/Adams, Carolyn** 1983: Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan, 2. Aufl., New York.
- Heilmann, G.** 1930: Mieterbewegung, in: Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena.
- Heinelt, Hubert** 1993: Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikhalten und Politikprozessen, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Westdeutscher Verlag: Opladen 1993, 307-328.
- Heinelt, Hubert**, 2000: Verhandeln und Argumentieren und die Bedeutung von Lernen in Politikprozessen, in: Heinelt, Hubert/Athanassapoulo, Evanthis/Getimis, Panagiotis/Haunhorst, Karl H./McIntosh, Malcolm/Malek, Tanja/Smith, Randall/Staeck, Nicola/Taeger, Jürgen/Töller, Annette E.: Prozedurale Umweltpolitik der EU, Opladen, 23-38.
- Heinelt, Hubert** 2003: Politikfelder. Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, 239-256.
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael** 1998: Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen.
- Heitmeyer, Wilhelm** 1998: Versagt die „Integrationsmaschine“ Stadt?, in: Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hrsg.) 1998: Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt am Main, 443-467.

- Héritier, Adrienne** 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (Politische Vierteljahresschrift/Sonderheft 24), Opladen, 9-36.
- Howard, Ebenezer** 1898: Tomorrow, London.
- Howard, Ebenezer** 1902: Garden City of Tomorrow, London.
- Hubert, Franz** 2000: Zur Reform des Wohngeldes, in: Zeitschrift für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften, Vol. 116 (4), 631-654.
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)** 2001: Bonner Satzung der IG Bauen-Agrar-Umwelt, Frankfurt.
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)** 2002a: Pressemitteilung der IG BAU vom 10. Oktober 2002, Frankfurt.
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)** 2002b: Pressemitteilung der IG BAU vom 15. Februar 2002, Frankfurt.
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)** 2002c: Pressemitteilung der IG BAU vom 20. November 2002, Frankfurt.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS)** 2004: Inanspruchnahme und Wirkungen der Investitionszulage für den Mietwohnungsbereich, Berlin.
- Institut für Wohnen und Umwelt (IWU)** 1971: Gesellschaftsvertrag, Darmstadt.
- Institut für Wohnen und Umwelt (IWU)** 1998: Gutachten zur Reform des Wohngeldes: Kurzfassung. Im Auftrag der SPD-Bundestagsfraktion, Darmstadt.
- Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln (INWO)** 2003a: Tätigkeitsbericht für das Jahr 2001, Köln.
- Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Hellmut** 1983: Wohnungsbauförderung im Bundesländervergleich. Macht Landespolitik einen Unterschied?, in: Stadtbauwelt 77/1983, 437-443.
- Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Hellmut** 1991: Wohnungspolitik und Regierungswechsel, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik (Leviathan-Sonderheft 12), 420-437.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai** 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, 71-104.
- Jansen, Dorothea** 1999: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen - Methoden - Anwendungen, Opladen.
- John, Peter/Cole, Alistair** 2000: When do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France, in: Comparative Political Studies, Vol. 33, No. 2, 248-268.
- Kaiser, André** 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratie Typologie und ein Alternativvorschlag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 29, 525-541.
- Kansy, Dietmar** 2001: Presseerklärung vom 22. August 2001, Berlin.
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.)** 1979: Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, Frankfurt/New York.
- Kaufmann, Franz-Xaver** 1999: Konzept und Formen sozialer Interventionen. in: Albrecht, Günter/Groenemeyer, Axel/Stallberg, Friedrich W. (Hrsg.): Handbuch soziale Probleme, Wiesbaden, 921-940.
- Kaufmann, Franz-Xaver** 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, Opladen.
- Kaufmann, Franz-Xaver** 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main.

- Keller, Reiner** 2004: Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, Opladen.
- Klemmer, Paul** 2003: Überlegungen für künftige Schwerpunkte der Arbeit des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., 15. Mai 2003, Berlin.
- Knechtel, Erhard/Köpp, Dietrich** 1998: Auf Dialog gebaut. 50 Jahre Hauptverband der Deutschen Bauindustrie. Eine Chronik, Wiesbaden/Berlin.
- Knoke, David** 1990: Political Networks. The Structural Perspective, New York.
- Knoke, David/Kuklinsky, James H.** 1982: Network Analysis, Newbury Park/London.
- Knott, Jack H./Wildavsky, Aaron** 1980: If Dissemination is the Solution, what is the Problem? in: Knowledge, Vol. 1, No. 4, 537-574.
- Kohl, Sybil/Oswalt, Philipp/Schäfer, Albrecht** 2001: Verlassene Stadt. Architektur Stadtführer Ostdeutschland, Bd. 1, Berlin.
- Kohl, Sybil/Oswalt, Philipp/Schäfer, Albrecht** 2003: 3 Städte. Verlassene Stadt, Ersatzstadt, Ungebaute Stadt. Architektur Stadtführer Ostdeutschland, Bd. 3, Ausstellungskatalog, Düsseldorf.
- Krackhardt, David/Blythe, Jim/McGrath, Cathleen** 1995: KrackPlot 3.0 User's Manual, o.O.
- Krugman, Paul** 2004: The Wars of the Texas Succession, in: New York Review of Books, 51-3/2004.
- Kujath, Hans-Jürgen** 1988: Die Träger der sozialen Wohnungsversorgung, in: Prigge, Walter/Kaib, Wilfried (Hrsg.): Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main, 79-157.
- Lamneck, Siegfried** 1995: Qualitative Sozialforschung. Band 2. Methoden und Techniken, 3. Aufl., Weinheim.
- Lampert, Heinz** 1985: Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin.
- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning/Pläß, Stefan/Blanke, Bernhard** 2002: Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Lehmbruch, Gerhard** 1967: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen.
- Lehmbruch, Gerhard** 2000: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3., aktualisierte und erw. Aufl., Wiesbaden.
- Liebmann, Heike/ Robischon, Tobias (Hrsg.)** 2003: Städtische Kreativität: Ein Potenzial für den Umgang mit Schrumpfungprozessen, in: Liebmann, Heike/Robischon, Tobias: Städtische Kreativität. Potenzial für den Stadtumbau. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung und Schader-Stiftung, Erkner/Darmstadt, 6-13.
- Lijphart, Arend** 1968: The Politics of Accommodation. Pluralism and democracy in the Netherlands, Berkeley.
- Lijphart, Arend** 1984: Democracy. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries, New Haven.
- Lindblom, Charles E.** 1990: Inquiry and Change, New Haven.
- Lorrain, Francois/White, Harrison C.** 1971: Structural equivalence of individuals in social networks, in: Journal of Mathematical Sociology, Vol. 1, 49-80.
- Lowi, Theodore** 1964: American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, in: World Politics 16, 677-715.
- Lowi, Theodore** 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administration Review 33, 298-310.

- Lüders, Christian** 1991: Deutungsmusteranalyse. Annäherungen an ein risikoreiches Konzept, in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg.) 1991: Qualitativ-Empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen.
- Majone, Giandomenico** 1980: Policies as Theories, in: Omega, Vol. 8, 151-162
- Mayer, Annette** 1998: Theorie und Politik des Wohnungsmarktes. Berlin.
- Mayntz, Renate** 1982: Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System. Zum Stand der Forschung, in: Hesse, Jens Joachim (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (Politische Vierteljahresschrift/Sonderheft 13), Opladen, 74-89.
- Mayntz Renate** 2001: Politische Steuerung, in: Schader-Stiftung (Hrsg.) 2001: Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt.
- Mazzeo, Claudio** 1997: From Policy Change to Institutional Change. Persistence Change and Policy Frameworks. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.
- Meyer, Katrin** 2001: Verteilung der Städtebauförderungsmittel im zeitlichen und regionalen Vergleich, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, Jg. 2001, 565-576.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (MSWV)** 2003a: Organisationsplan, Potsdam.
- Müller, Edda** 2003: Der verunsicherte Nachfrager - die Wohneigentumspolitik aus der Sicht des Verbraucherschutzes, in: vhw Forum Wohneigentum, 4/2003, 189-191.
- Nassauische Heimstätte (NHST)** 2003: Geschäftsbericht 2002, Frankfurt am Main.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz** 1999: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen.
- Neuhöfer, Manfred** 1998: Überforderte Nachbarschaften. Eine Analyse von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus und die Wohnsituation von Migranten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 4/98, 35-45.
- North, Douglas C.** 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.** 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt a.M.
- Nullmeier, Frank** 2000: Politische Theorie des Sozialstaats, Frankfurt am Main.
- Ottersbach, Markus** 2003: Die Marginalisierung städtischer Quartiere in Deutschland als theoretische und praktische Herausforderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 28/2003, 32-39.
- Pappi, Franz U.** (Hrsg.): 1987: Methoden der Netzwerkanalyse, München.
- Pappi, Franz U.** 1993: Policy-Netze. Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24), Opladen, 84-95.
- Partei des demokratischen Sozialismus (PDS)** 1993: Programm der Partei des demokratischen Sozialismus, beschlossen auf der 1. Tagung des 3. Parteitag vom 29.-31. Januar 1993, Berlin.
- Perschke-Hartmann, Christiane** 1994. Die doppelte Reform. Gesundheitspolitik von Blüm zu Seehofer, Opladen.
- Pfeiffer, Ulrich** 2002: Die Verdichtung der Innenstädte ist kein Patentrezept. Das Eigenheim zwischen Ökosünde und Wachstumsmotor (I), in: FAZ vom 17. Mai 2002.
- Pfennig, Uwe** 1995: Soziale Netzwerke in der Forschungspraxis. Zur theoretischen Vergleichbarkeit und Standardisierung von Erhebungsverfahren sozialer Netzwerke, Darmstadt.

- Pierson, Paul** 1993: Irresistible Forces, Immovable Objects, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, 595-628.
- Pressman, Jeffrey/Wildavsky, Aaron** 1973: *Implementation*, Berkeley.
- Putnam, Robert D.** 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton.
- Reinhardt, Fritz/Soeder, Heinrich** 1981: dtv-Atlas zur Mathematik, 7. Aufl., München.
- Rietdorf, Werner (Hrsg.)** 2001: *Auslaufmodell Europäische Stadt? Neue Herausforderungen und Fragestellungen am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Berlin.
- Rips, Franz-Georg** 2000: Ein Nachwort, in: *Führer, Karl Christian* 2000: *Deutsche Mieterbewegung. Von der Kaiserzeit bis zum Ende des 20. Jahrhunderts*, hrsg. vom Deutschen Mieterbund, Köln, 291-294.
- Rüsch, Christian** 1996: *Wohnungsbau- und Wohneigentumspolitik im Rahmen der Einkommenssteuer*, Frankfurt am Main.
- Sabatier, Paul A.**, 1993a: *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: *Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, (Politische Vierteljahresschrift/-Sonderheft 24), Opladen, 116-148.
- Sabatier, Paul A.** 1993b: *Policy Change over a Decade or More*, in; *Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder/San Francisco/Oxford, 13-39.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.)** 1993a: *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder/San Francisco/Oxford.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.** 1993b: *The Advocacy Coalition Framework. Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners*, in: *Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.)* 1993a, 211-235.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.** 1999: *The Advocacy Coalition Framework. Anv.*, in: *Sabatier, Paul A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process*, Boulder/Oxford, 177-166.
- Schader-Stiftung (Hrsg.)** 2000: *Wohnraumbeschaffung durch Kooperation - eine Option für eine neue Wohnungspolitik? Symposium am 10. Juni 1999 in Bonn - Bad Godesberg, Darmstadt.*
- Schäfers, Bernhard** 2002: *Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland*, 7.Aufl., Stuttgart.
- Scharpf, Fritz W.** 1985: *Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1985, 323-356.
- Scharpf, Fritz W.** 1988: *Von Fug und Unfug institutioneller Erklärung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 29. Jg., Nr. 2, 271-275.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz** 1976: *Politikverflechtung*, Kronberg/Ts.
- Schlich, Helmut** 1975: *75 Jahre Dachorganisation deutscher Mietervereine. Zur Geschichte der Deutschen Mieterbewegung*, in: *Wohnungswirtschaft und Mietrecht*, 1975, 113-116.
- Schmals, Klaus M./Kemper, Stephan** 2000: *Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung. Werkstattbericht der Schader-Stiftung*, Darmstadt.
- Schmals, Klaus M./Wolff, Anette** 2002: *Wohnungspolitik in Deutschland seit dem 2. Weltkrieg*, Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Soziologie.
- Schmid, Günther/Reissert, Bernd** 1988: *Machen Institutionen einen Unterschied? Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich*, in: *Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und*

- historisch vergleichende Analysen (PVS Sonderheft 19), Opladen, 284-305.
- Schmidt, Manfred G.** 1995: Wörterbuch der Politik, Stuttgart.
- Schmidt, Manfred G.**, 2001: Parteien und Staatstätigkeit (ZeS-Arbeitspapier 2/2001) Bremen.
- Schubert, Herbert/Fürst, Dietrich/Rudolph, Ansgar** 2001: Regionale Akteursnetzwerke. Analysen zur Bedeutung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover, Opladen.
- Schubert, Klaus** 1991: Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen.
- Schumann, Wolfgang** 1996: Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU, Opladen.
- Schuppert, Gunnar Folke** 2003: Staatswissenschaft, Baden-Baden.
- Schweizer, Thomas** 1996: Muster sozialer Ordnung. Netzwerkanalyse als Fundament der Sozialethnologie, Berlin.
- Schwerz, Günter** 2001: Wohngeldgesetz. Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden.
- Scott, John** 1991: Social Network Analysis. A Handbook, London/Thousand Oaks.
- Scott, W. Richard** 1994: Institutions and Organizations. Towards a Theoretical Synthesis, in: Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.): Institutional Environment and Organizations. Structural Complexity and Individualism, Thousand Oaks/London/New Delhi, 55-80.
- Selltiz, Claire/Maus, Heinz (Hrsg.)** 1972: Untersuchungsmethoden der Sozialforschung, Bd. 1, Darmstadt.
- Shimbel, Alfonso** 1953: Structural parameters of communication networks, in: Bulletin of Mathematical Biophysics 15/1953, 501-507.
- Siebel, Walter** 1999: Festivalisierung und die Krise der europäischen Stadt, in: Kulturpolitische Mitteilungen 86, III/99, 28-31.
- Söfker, Wilhelm/Alvermann, Michal (Hrsg.)** 2002: Wohngeldrecht 2002: Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung, Stand: 1. Januar 2002, München.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)** 2002: Erneuerung und Zusammenhalt. Wir in Deutschland. Regierungsprogramm 2002-2006, Berlin.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands/Bündnis 90 - Die Grünen (SPD/Grüne)** 1998: Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998, Bonn.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands/Bündnis 90 - Die Grünen (SPD/Grüne)** 2002: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)** 2000: 50 Jahre Wohnen in Deutschland, Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)** 2001: Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Töpfer, Klaus** 1996: Aufgaben und Notwendigkeiten im Wohnungswesen und im Städtebau zur Jahrtausendwende. Redetext, in: Deutscher Verband 1996: Jahrestagung 1996. 50 Jahre Deutscher Verband im Handlungsfeld des Wohnungswesens, des Städtebaus, der Raumordnung. Verantwortung in einer Vielheit konkurrierender Güter, Interessen und Werte“, am 17./18. Juni 1996, Schwäbisch Hall, 23-32.
- Tsebelis, George** 1995: Decision-making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism, in: British Journal of Political Science 25, 289-325.

- Tsebelis, George** 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies. An Empirical Analysis, in: *American Political Science Review* 93, 591-608.
- Tsebelis, George** 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton NJ.
- Verband deutscher Hypothekbanken (VDH)** 2001: Satzung des Verbandes Deutscher Hypothekbanken e.V., Stand: 18.06.2001, Berlin.
- Verband der Privaten Bausparkassen (VPB)** 2002: Städtebauinstitut: Wohnungsneubau 2003 im Nachkriegstief. Weiterer Absturz möglich. Pressemitteilung des VPB vom 16. Dezember 2002, Berlin.
- Verbändeinitiative Wohneigentum (VWE)** 2000: Vorschläge zur Ergänzung des Entwurfes zum Altersvermögensgesetz, in: *vhw Forum Wohneigentum*, 12/2000, 442-447.
- Verbändeinitiative Wohneigentum (VWE)** 2002: Pressemitteilung der Initiative Wohneigentum vom 15. Oktober 2002, Berlin.
- Volksheimstättenwerk (vhw)** 1996: 50 Jahre vhw, Bonn.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute** 2003: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden.
- Walter, Kurt** 2001a: Bund-Länder-Städtebauförderung - ein Erfolgsmodell vertikaler Politikverflechtung. Konsensstrategie als positives Verflechtungsmuster, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10, Jg. 2001, 517-526.
- Walter, Kurt** 2001b: Zusammenfassung (Bund-Länder-Städtebauförderung - ein Erfolgsmodell vertikaler Politikverflechtung. Konsensstrategie als positives Verflechtungsmuster), in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10, Jg. 2001, XI.
- Walther, Uwe-Jens** 2002: Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen, in: Uwe-Jens Walther (Hrsg.): *Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?*, Opladen, 23-44.
- Wanders, Bernhard** 1984: Zwischen Dienstleistungsunternehmen und politischer Basisbewegung. Mieterorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Wasserman, Stanley/Faust, Katherine** 1994: *Social Network Analysis: Methods and Applications*, 3. Aufl., Cambridge.
- Weinberger, Bruno** 1980: Der deutsche Städtetag in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, in: *Deutscher Städtetag (DST) 1980: Deutscher Städtetag. Im Dienst deutscher Städte 1905-1980. Ein kommunales Sachbuch zum 75jährigen Jubiläum*, Köln, 13-72.
- Werner, Dieter (Hrsg.)** 1995: *Taschenbuch der Informatik*, 2. Aufl., Leipzig.
- Wiesenthal, Helmut** 1987: Rational Choice. Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenakquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas, in: *Zeitschrift für Soziologie* 6/1987, 434-449.
- Wild, Reiner** 2001: Neue Wohngeldregelung. Mehr Wohngeld in Berlin, in: *MieterMagazin* 12/2001, 17.
- Windhoff-Héritier, Adrienne** 1983: „Policy“ und „Politics“. Wege und Irrwege einer politikwissenschaftlichen Policy-Theorie, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4, 347-360.
- Windhoff-Héritier, Adrienne** 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt am Main/New York.
- Winter, Thomas von** 1997: Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, Baden-Baden.
- Wohnbund e.V. (WB)** 2002a: *Wohnbund. Verband zur Förderung wohnpolitischer Initiativen*, München.

- Wohnbund e.V. (WB)** 2002b: Wohnbund. Die Satzung, München.
- Zacher, Hans F.** 2001: Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 2001: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Baden-Baden, 333-684.
- Zentralverband des Deutschen Baugewerbes** 2002c: Petition des deutschen Baugewerbes an die Abgeordneten des XV. Deutschen Bundestages anlässlich der Demonstration „Hände weg von der Eigenheimzulage!“ am 07. November 2002, Berlin.
- Zentralverband des Deutschen Baugewerbes** 2002d: In den Startlöchern? Wo bleibt die Bauwirtschaft?, Rede des ZDB-Präsidenten Arndt Frauenrath auf dem Deutschen Baugewerbetag am 25. Oktober 2002 in Berlin.
- Zentralverband Haus & Grund (HUG)** 2002a: Satzung, beschlossen auf der Mitgliederversammlung in Stuttgart am 31. Mai 2002, Berlin.
- Zentralverband Haus & Grund (HUG)** 2002b: Pressemitteilung vom 25. September 2002, Berlin.
- Zentralverband Haus & Grund (HUG)** 2002c: Pressemitteilung des Zentralverbandes Haus & Grund vom 25. Januar 2002, Berlin.
- Zentralverband Haus & Grund (HUG)** 2002d: Pressemitteilung des Zentralverbandes Haus & Grund vom 25. September 2002, Berlin.
- Zentralverband Haus & Grund (HUG)** 2002e: Pressemitteilung des Zentralverbandes Haus & Grund vom 16. Oktober 2002, Berlin.
- Zentralverband Haus & Grund (HUG)** 2002f: Wieder in Berlin. Haus & Grund Deutschland am Gendarmenmarkt, Berlin.
- Ziebill, Otto** 1995: Geschichte des Deutschen Städtetages. Fünfzig Jahre deutsche Kommunalpolitik, Stuttgart/Köln.

Internet-Quellen:

- ARGEBAU** (Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder) 2003a: Wir über uns, auf: <http://www.is-argebau.de/asp/hauptframe.asp?id=690855530910&n=2FAO> .
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (BSI)** 2003a: Das Ministerium. Organisation, auf: <http://www.stmi.bayern.de/ministerium/org.htm> .
- Bündnis 90/Die Grünen (Grüne)** 2003a: Franziska Eichstädt-Bohlig, auf: http://www.gruene-fraktion.de/rsvgn/rs_dok/0,,773,00.htm .
- Bundesarchitektenkammer (BAK)** 2000: Aufgaben der BAK, auf: <http://www.bundesarchitektenkammer.de/349.php3> .
- Bundesarchitektenkammer (BAK)** 2001a: Der Präsident, auf: <http://www.bundesarchitektenkammer.de/356.php3> .
- Bundesarchitektenkammer (BAK)** 2001b: Das EU-Verbindungsbüro der BAK in Brüssel, auf: <http://www.bundesarchitektenkammer.de/816.php3> .
- Bundesarchitektenkammer (BAK)** 2002: Die Bundesgeschäftsstelle, auf: <http://www.bundesarchitektenkammer.de/362.php3> .
- Bundesarchitektenkammer (BAK)** 2003a: Willkommen bei der Bundesarchitektenkammer, auf: http://www.bundesarchitektenkammer.de/main_de.php3 .
- Bundesarchitektenkammer (BAK)** 2003b: Ausschüsse und Projektgruppe, auf: <http://www.bundesarchitektenkammer.de/359.php3> .

- Bundesministerium der Finanzen (BMF)** 2003a: Das Bundesfinanzministerium. Mehr als Haushalts- und Steuerpolitik, auf: <http://www.bundesfinanzministerium.de> .
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)** 2003b: Die Leitung des Hauses. Transparenz und Teamgeist, auf: <http://www.bundesfinanzministerium.de> .
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2001: Wohngeld ab 2002. Ratschläge und Hinweise, Berlin auf: <http://www.bmvbw.de/Suche-366.1659/Wohngeld-2001.htm> .
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)** 2002: Programm Stadttumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes. Januar 2002, Berlin, auf: <http://www.bmvbw.de/Anlage9819/Merkblatt-ueber-die-Finanzhilfen-des-Bundes.pdf> .
- Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel (BDB)** 2001a: Geschäftsbericht 2000/2001, o.O.
- Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel (BDB)** 2001b: BDB-Leistungsstatistik 2000 und Entwicklung im 1. Halbjahr 2001. Einlage für den BDB-Geschäftsbericht 2001/2001, o.O.
- Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel (BDB)** 2004: Der BDB und seine Landesverbände, auf: http://www.baunetz.de/sixcms_4/sixcms/list.php?page_id=135 .
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2003d: Geschichte des BFW, auf: <http://www.bfw-bund.de/bfw/history.html> .
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2003e: BFW. Spitzenverband für Immobilienunternehmen, auf: <http://www.bfw-bund.de/content/artikel/index.php?THEMA=0000000002> .
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2003f: Die Organe des BFW, auf: <http://www.bfw-bund.de/content/nippel.php?THEMA=000000000200001> .
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2003g: Arbeitskreise, auf: <http://www.bfw-bund.de/content/nippel.php?THEMA=0000000007> .
- Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW)** 2004: Der Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen und der Bundesfachverband Wohnungs- und Immobilienverwalter kooperieren, BFW-Pressemitteilung vom 29. Januar 2004, auf: <http://www.bfw-bund.de/content/artikel/detail.php?id=237> .
- CDU/CSU (CDU/CSU-Bundestagsfraktion)** 2001: Dietmar Kansy, auf: http://www.cdu-csu.de/abgeordnete/abgeordnete_druck.jsp?ID=60 .
- Deutscher Bundestag (DBT)** 2003a: Dietmar Kansy, auf: <http://www.bundestag.de/mdb14/bio/K/kansydi0.html> .
- Deutscher Bundestag (DBT)** 2003b: Christine Ostrowski, auf: <http://www.bundestag.de/mdb14/bio/O/ostroch0.html> .
- Deutscher Bundestag (DBT)** 2003c: Wolfgang Spanier, auf: <http://www.bundestag.de/mdb15/bio/S/spaniwo0.html> .
- Deutscher Bundestag (DBT)** 2003d: Franziska Eichstädt-Bohlig, auf: <http://www.bundestag.de/mdb14/bio/E/eichsfr0.html> .
- Deutscher Mieterbund (DMB)** 2002a: Aufbau, auf: http://www.mieterbund.de/frame/aufbau_body.html .
- Deutscher Mieterbund (DMB)** 2002b: Aufgaben und Ziele, auf: http://www.mieterbund.de/frame/aufgaben_body.html .

- Deutscher Städtetag** 2003a: Gremien, auf: <http://www.staedtetag.de/10/wir/gremien/index.html> .
- Deutscher Städtetag** 2003b: Mitglieder des Deutschen Städtetages, auf: http://www.staedtetag.de/10/staedte/nach_namen/index.html .
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV)** 2003: Ziele des DV e.V., auf: <http://www.deutscher-verband.org/seiten/dv-ev-ueber-den-dv-ev/ev-wir-ueber-uns.asp> .
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)** 2003a: DIW, auf: <http://www.diw.de> .
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)** 2003b: Das Institut, auf: <http://www.diw.de/deutsch/dasdiw/index.html> .
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)** 2003c: Mitarbeiterangaben, auf: <http://www.diw.de/programme/jsp/MA.jsp?uid=bbartholmai&language=de> .
- Eichstädt-Bohlig** 2003: Vita, auf: <http://www.eichstaedt-bohlig.de/html/vita.html> .
- empirica** 2003a: Empirica-Kurzprofil, auf: <http://www.empirica-institut.de/empirica/hm/wir/profil.htm> .
- empirica** 2003b: Auftraggeber, auf: <http://www.empirica-institut.de/empirica/hm/wir/auftrag.htm> .
- empirica** 2003c: Projektliste, Stichwort Wohnungspolitik, auf: <http://www.empirica-institut.de/cgi/plist.pl?searchstring=Wohnungspolitik> .
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)** 2003a: Die Stiftung, Fakten und Zahlen, auf: <http://www.fes.de/fakten.html> .
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW)** 2003a: Zeittafel, auf: <http://www.gdw.de/gdw/zeitleiste.html> .
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW)** 2003b: Spitzenverband der Wohnungswirtschaft, auf: <http://www.gdw.de/gdw/spitzenverband.html> .
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW)** 2003c: Mitgliedsverbände, auf: <http://www.gdw.de/gdw/14mitgliederverbaende.html> .
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW)** 2003d: Sitz des GdW, auf: <http://www.gdw.de/gdw/gdwadressen.html> .
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW)** 2003e: Internationale Projekte, auf: <http://www.gdw.de/gdw/internationales.html> .
- Günther, Joachim** 2003a: Persönlich, auf: <http://www.joachimguenther.de/persoendlich.php> .
- Günther, Joachim** 2003b: Politisch, auf: <http://www.joachimguenther.de/politisch.php> .
- Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)** 2003: Homepage der IG BAU auf: <http://www.igbau.de>, Frankfurt.
- Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn (IWG)** 2003a: IWG Bonn, auf: <http://www.iwg-bonn.de/deutsch/main.htm> .
- Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn (IWG)** 2003b: Arbeitsschwerpunkte, auf: <http://www.iwg-bonn.de/deutsch/arbeitschwerpunkte.htm> .
- Institut für Wohnen und Umwelt (IWU)** 2003a: Die Aufgaben des IWU, auf: <http://www.iwu.de/deutsch/aufgabeniwu.htm> .
- Institut für Wohnen und Umwelt (IWU)** 2003b: Übersicht, auf: <http://www.iwu.de/deutsch/forschungsbereiche.htm> .
- Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln (INWO)** 2003b: Das Institut und die Trägergesellschaft, auf: <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/inwo/gesell.htm> .

- Katholischer Siedlungsdienst (KSD)** 2003a: Webseite des Katholischen Siedlungsdienstes, auf: <http://www.ksd-ev.de> .
- Katholischer Siedlungsdienst (KSD)** 2003b:Grüne und Ziele, auf: http://www.ksd-ev.de/Ziele_und_Aufgaben.html .
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (MSWV)** 2003b: Abteilung 3. Wohnungsbau und Wohnungswesen, auf: <http://www.mswv.brandenburg.de/ministerium/abteilung3.html> .
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS)** 2003: Ministerium, auf: <http://www.mswks.nrw.de/ministerium/ministerium.htm> .
- Partei des demokratischen Sozialismus (PDS)** 2001: Arbeit- und Interessengemeinschaften. AG Wohnen, auf: http://www.pds-online.de/partei/strukturen/agigs/ag_wohnen.html .
- Spanier, Wolfgang** 2003: Biografisches, auf: http://www.wolfgang-spanier.de/mdb/Zur_Person/biografisches.html .
- Verband deutscher Hypothekbanken (VDH)** 2003a: Verzeichnis unserer Mitglieder, auf: <http://www.hypverband.de> .
- Verband deutscher Hypothekbanken (VDH)** 2003b: Gremien, auf: <http://www.hypverband.de> .
- Verband der Privaten Bausparkassen (VPB)** 2003: Der Verband der Privaten Bausparkassen e.V. Der Verband stellt sich vor, auf: <http://www.bausparkassen.de/verband.htm> .
- Zentralverband des Deutschen Baugewerbes** 2002a: Wir über uns. Selbstdarstellung auf der Homepage des ZDB, auf: <http://www.zdb.de/ZDBwww/ZDBwww.nsf/seiten/ueberuns?OpenDocument> .
- Zentralverband des Deutschen Baugewerbes** 2002b: Vorstand des Zentralverbands des deutschen Baugewerbes, auf: <http://www.zdb.de/ZDBwww/ZDBwww.nsf/unterseiten/Vorstand?OpenDocument> .

Index

- Advokatenkoalitionen 246, 291
- aktivierender Staat 256
- Alterssicherung 48, 254
 - Wohnimmobilie als Element der 35
- Altschulden 34, 60, 124
- ARGEBAU 112, 149
 - Geschichte 150
 - Kompetenzen 149
 - Organisationsstruktur 150
- Aufbau Ost 108, 134
- Barrierefreiheit 59
- Baujahresgruppen
 - Vereinheitlichung der 86
- Bausparkassen, amerikanische 31
- Bausparkassen, deutsche 25
 - Geschichte 21
 - Landesbausparkassen →
*Bundesgeschäftsstelle der
Landesbausparkassen*
 - private Bausparkassen → *Verband der
privaten Bausparkassen*
 - Spitzenverbände 179
- Bayern, Bundesland
 - als Akteur 153
 - Positionen 154
 - Stellung im Netzwerk 236
 - Zuordnung des Bauressorts 153
- Belegungsrechte 22, 26, 70, 197
- Bodenreformbewegung 18, 172
- Brandenburg, Bundesland
 - als Akteur 156
 - als Sozialstaatsprotagonist 250
 - Positionen 156
 - Stellung im Netzwerk 236
 - Zuordnung des Bauressorts 156
- Bündelungsinitiative der Deutschen
Immobilienwirtschaft 36
- Bundesarbeitsgemeinschaft
Wohnungslosenhilfe
 - als Akteur 192
 - Geschichte 192
 - Organisationsstruktur 193
 - Positionen 193
 - Stellung im Netzwerk 242
- Bundesarchitektenkammer
 - als Akteur 190
 - Geschichte 190
 - Organisationsstruktur 191
 - Positionen 192
 - Stellung im Netzwerk 242
- Bundesgeschäftsstelle der
Landesbausparkassen
 - als Akteur 180
 - Organisationsstruktur 180
 - Positionen 180
 - Stellung im Netzwerk 240
- Bundesministerium der Finanzen
 - als Akteur 136
 - Stellung im Netzwerk 234
- Bundesministerium der Justiz
 - als Akteur 137
 - Stellung im Netzwerk 234
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen
 - als Akteur 133
 - Bedeutungsverlust 33
 - Geschichte 133
 - Organisationsstruktur 135
 - Positionen 135
 - Stellung im Netzwerk 234
- Bundesverband der deutschen
Immobilienwirtschaft 36
- Bundesverband deutscher Baustoff-
Fachhandel
 - Geschichte 187
 - Organisationsstruktur 187
 - Positionen 188
 - Stellung im Netzwerk 240
- Bundesverband Deutscher Baustoff-
Fachhandel
 - als Akteur 187
- Bundesverband freier Immobilien- und
Wohnungsunternehmen
 - als Akteur 168
 - Geschichte 25, 168
 - Organisationsstruktur 169
 - Positionen 170
 - Stellung im Netzwerk 238
- Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion
 - als Akteur 139
 - Organisationsstruktur 139
 - Positionen 140
 - Stellung im Netzwerk 235
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion
 - als Akteur 141
 - Organisationsstruktur 141
 - Positionen 142
 - Stellung im Netzwerk 235

- Deutscher Mieterbund
 - als Akteur 157
 - als Sozialstaatsprotagonist 250
 - Geschichte 157
 - Organisationsstruktur 158
 - Positionen 160
 - Stellung im Netzwerk 237
 - und Gewerkschaften 158
 - und SPD 158
- Deutscher Städtetag
 - als Akteur 164
 - als Sozialstaatsprotagonist 250
 - Geschichte 164
 - Organisationsstruktur 165
 - Positionen 165
 - Stellung im Netzwerk 237
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung
 - als Akteur 175
 - Geschichte 175
 - Organisationsstruktur 176
 - Positionen 177
 - Stellung im Netzwerk 239
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
 - als Akteur 194
 - Geschichte 194
 - Organisationsstruktur 194
 - Stellung im Netzwerk 242
- Deutsches Volksheimstättenwerk
 - als Akteur 172
 - Geschichte 25, 172
 - Organisationsstruktur 172
 - Positionen 173
 - Stellung im Netzwerk 238
- Eigenheimzulage 36, 43, 45, 95, 153, 255
 - §10e EStG 95
 - §7b EStG 95
 - als Familienpolitik 104
 - als Instrument der Umverteilung 254
 - als Investitionszulage 107
 - als umstrittenes Instrument 96
 - Altbauförderung 101
 - Ausgaben des Bundes für die 97
 - Auszahlung der 100
 - Debatte um die Neuregelung 103
 - Einkommensgrenzen 99
 - Fördergrundsätze 100
 - fragm.-überfr. Instrument 254
 - Konzentration der Förderung 103
 - Neubauförderung 101
 - neue Förderkriterien 104
 - Novellierung 98, 102, 105, 106
 - Regelungsstrukturen 98
 - Streichung der 104
 - Subjektbeschränkung 99
 - und Finanzpolitik 104
 - Wirkungsanalyse 96
 - Zersiedlung als Folge der 101
 - Ziele 95
 - Zukunft der 257
- empirica
 - als Akteur 196
 - Geschichte 196
 - Organisationsstruktur 196
 - Positionen 197
 - Stellung im Netzwerk 242
- Erster Weltkrieg 17
- europäische Wohnungspolitik 33
- Expertenkommission Wohnungspolitik 53
- Familienpolitik 48, 104, 135, 254
- FDP-Bundestagsfraktion
 - als Akteur 143
 - Organisationsstruktur 143
 - Positionen 143
 - Stellung im Netzwerk 235
- Finanzierung
 - der Eigenheimzulage 97
 - des Programms Soziale Stadt 116
 - des sozialen Wohnungsbaus 62
 - des Stadtumbau Ost 129
 - des Wohngelds 81
- Finanzpolitik 28, 104, 136
 - Bedeutungszuwachs der 26
 - der Länder 151
 - und Eigenheimzulage 105
- Fördergebiete des Stadtumbau Ost 123
- Fördermittel für den Stadtumbau Ost 128
- Gartenstadtbewegung 18
- GdW - Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen
 - als Akteur 166
 - Geschichte 22, 166
 - Hermelin-Club 29
 - Organisationsstruktur 166
 - Positionen 168
 - Stellung im Netzwerk 238
- Genossenschaften 22, 47, 64, 79, 122
- Gewerkschaften 21, 158, 160, 185
- Handlungsleitende Orientierungen 245
- Handlungsperspektiven 37
- Hauptverband der deutschen Bauindustrie
 - als Akteur 181
 - Geschichte 181
 - Organisationsstruktur 182
 - Positionen 182
 - Stellung im Netzwerk 240
- Heimstättengedanke 19
- IG Bauen-Agrar-Umwelt
 - als Akteur 185

- Geschichte 185
- Organisationsstruktur 185
- Positionen 186
- Initiative Wohneigentum 106, 163, 181, 187
- Institut für Wirtschaft und Gesellschaft
 - als Akteur 200
 - Geschichte 200, 201
 - Organisationsstruktur 200, 201
 - Positionen 200, 202
 - Stellung im Netzwerk 242
- Institut für Wohnen und Umwelt
 - als Akteur 199
 - Geschichte 199
 - Organisationsstruktur 199
 - Positionen 199
 - Stellung im Netzwerk 242
- Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft
 - als Akteur 201
 - Stellung im Netzwerk 242
- Institutionelle Rahmenbedingungen 37
- Instrumente
 - Analyse der 51
 - fragmentiert-überfrachtete 249
 - konfliktbehaftete 248
 - konsensual getragene 248
 - Regelungsstrukturen der 51
 - Wirkung der 44
- Interventionsformen 39
- Investitionsanreize 35
- Katholischer Siedlungsdienst
 - als Akteur 173
 - Geschichte 173
 - Organisationsstruktur 174
 - Positionen 174
 - Stellung im Netzwerk 242
- Kirchen 21, 24, 173
- kommunale Wohnungspolitik 15, 29
- kommunale Wohnungsunternehmen 29
- Konjunkturpolitik 254
- konkurrierende Gesetzgebung 33, 40, 42, 151
- Kooperationsverträge 64, 70
- Kostenmiete 22, 23, 35, 197
 - Abschaffung der 69
- Kriegerheimstätten 19
- Kriegsfolgen 24
- Lehmann-Grube-Kommission 121
- Mieterprivatisierung 34
- Mieterschutzgesetz 52
- Mietrecht
 - und Wohnungszwangswirtschaft 52
- Mietrecht 40, 52
 - als Bestandteil des BGB 52, 152
 - Betriebskosten 59
 - Bundesmietengesetz 52
 - Deregulierung 250
 - Eintritt bei Tod des Mieters 58
 - Geschichte 52
 - Gesetzgebungsverfahren 53, 54
 - Kappungsgrenze 57, 249
 - konfliktbehaftetes Instrument 44, 249
 - Kündigungsfristen 26, 55, 56, 249
 - Kündigungssperrfristen 55
 - Mieterhöhung 58
 - Modernisierung 56
 - Modernisierungsumlage 55, 249
 - nichteheliche Lebensgemeinschaften 59
 - Praktikabilität 54
 - Referentenentwurf 55
 - Reformauftrag des Bundestages 52
 - Regelungsstrukturen 56
 - und Vertragsfreiheit 54, 249
 - Vereinfachung 53, 56
 - Vereinheitlichung 53
 - Zukunft 258
- Mietrechtsreformgesetz 53
- Mietspiegel 152
 - qualifizierter 58, 249
- Mietstufenordnung 89
- Migration 17, 27, 35
- Modernisierungsumlage 55, 59
- Netzwerkanalyse
 - Akteurscodes 207
 - Akteursliste 211, 212
 - als Methode 206, 270
 - Befragungsmethode 207, 272
 - Cliquen 226, 283
 - Datenauswertung 212
 - Datengrundlage 213, 274
 - Dichte des Netzwerks 219, 275
 - Eingrenzung des Netzwerks 209, 274
 - Fragen 208
 - Interviewstruktur 272
 - Strukturäquivalenzen 230, 288
 - versus attributive Sozialforschung 206
 - Zusammenfassung 233
- Neue Heimat 21, 23
 - Untergang der 25, 28
- Nordrhein-Westfalen, Bundesland
 - als Akteur 155
 - Positionen 155
 - Stellung im Netzwerk 236
 - Zuordnung des Bauressorts 155
- Objektförderung 25, 60
- Parteien 33, 138

- PDS-Bundestagsfraktion
 - als Akteur 144
 - Organisationsstruktur 144
 - Positionen 145
 - Stellung im Netzwerk 235
- Politikinhalt, Wandel 40, 41, 62, 291
- Politikprozesse 44
- Programm Soziale Stadt 43, 49, 111, 153
 - als innovativer Politikansatz 118
 - als neues Instrument 107
 - als Städtebauförderung 267
 - Bundeshilfen für das 116
 - Integrative Konzepte 117
 - konsensual getragenes Instrument 253
 - Netzwerkstruktur 112
 - Programmstruktur 118
 - Regelungsstrukturen 114
 - Ressortvernetzung 113
 - Stadtentwicklungskonzepte 119
 - Zahl der Maßnahmen 115
 - Ziele 111
 - Zukunft 258
- Programm Sozialen Stadt und Wohnraumförderungsgesetz 64
- qualifizierter Mietspiegel 58, 249
- Rahmenbedingungen, institutionelle 37
- Reichsheimstättengesetz 20
- Savings & Loan Skandal 31
- Schader-Stiftung 34
- schlanker Staat 255, 256
- Schwellenhaushalte 256
- soziale Brennpunkte 113, 160
- soziale Wohnraumförderung 64
- soziale Wohnraumversorgung
 - Konzept zur 72
- sozialer Wohnungsbau 60, 152
 - Bestandsorientierung 64
 - Einkommengrenzen 197
 - Finanzierung 62
 - konfliktbehaftetes Instrument 251
 - negative Effekte 251
 - Rechtsvereinfachung 64
 - Wandel der Aufgaben 63
 - Zielgruppe 63
 - Zukunft 251, 258
- soziales Mietrecht 52, 74, 249
 - Einführung 26
- soziales Wohnungsmietrecht 59
- Sozialpolitik 38, 254
- Sozialsiedlungen 29
- Sozialstaat 255, 257
- SPD-Bundestagsfraktion
 - als Akteur 146
 - als Sozialstaatsprotagonist 250
 - Organisationsstruktur 146
 - Positionen 146
 - Stellung im Netzwerk 235
- Staatsverständnis 246
- Städtebau 33, 39
 - Revitalisierung der Innenstädte 27
- Städtebauförderung 40, 267
- Städtebaurecht
 - Vereinheitlichung 268
- Stadtentwicklung 119
- Stadtentwicklungskonzepte 119
- Stadterneuerung 27
- Stadtumbau Ost 43, 49, 120, 153
 - als neues Instrument 107
 - als Städtebauförderung 267
 - Aufwertung von Stadtquartieren 124
 - Bestimmung von Fördergebieten 123
 - Bundeszuschüsse 129
 - Diskussion 129
 - Einbeziehung der Kommunen 131
 - Fördermittel 128
 - konsensual getragenes Instrument 253
 - Regelungsstrukturen 123
 - Rückbau 124
 - Wettbewerb 127
 - Ziele 122
 - Zukunft 258
- steuerliche Investitionsanreize 35
- Steuerpolitik 254
- Subjektförderung 26, 74
- Subventionen
 - Abbau 255
 - Bericht 104
- Tabellenwohngeld 83
 - Sonderegelungen beim 89
- überforderte Nachbarschaften 107
- veränderte Wohnansprüche 121
- Verband der deutschen Hypothekenbanken
 - als Akteur 178
 - Geschichte 178
 - Organisationsstruktur 178
 - Positionen 178
 - Stellung im Netzwerk 240
- Verband der privaten Bausparkassen
 - als Akteur 179
 - Geschichte 179
 - Organisationsstruktur 180
 - Positionen 180
 - Stellung im Netzwerk 239
- Verbände der Bauwirtschaft 181

- Verbraucherschützer
 - als neue Akteure 30
- Verteilungsgerechtigkeit 257
- Verwaltungsvereinbarung
 - Städtebauförderung 108
- Werkwohnungen 28
- Werkwohnungsbestände 29
- Wettbewerb Stadtbau Ost 127
- Wiederaufbauprogramme 24
- Wiedervereinigung 34
- Wohnansprüche, veränderte 121
- Wohnbund
 - als Akteur 189
 - Geschichte 189
 - Gründung 25
 - Organisationsstruktur 190
 - Positionen 190
 - Stellung im Netzwerk 242
- Wohneigentum → *Eigenheimzulage*
- Wohngeld 40, 74, 152
 - Akzeptanz als Instrument 94
 - allgemeine Regelungen 78
 - als Lastenzuschuss 79
 - als Mietzuschuss 79
 - als Transferzahlung 75
 - Ausgaben 264
 - Berechnung 264
 - Einführung 26
 - Einigungsvertrag 76
 - Einkommensgrenzen 84
 - Empfänger 264
 - Entwicklung 74, 80
 - Finanzierung 81
 - Geschichte 75
 - Indexierung 252
 - konsensual getragenes Instrument 74, 252
 - Mietstufen 85
 - Mitnahmeeffekte 95
 - Novelle 76, 89
 - Novellierungszyklen 252
 - pauschaliertes 91
 - Rechtsanspruch 78
 - Zukunft 258
- Wohngeld- und Mietenbericht 80
- Wohngeldgesetz 75
- Wohngeldverordnung 90
- Wohngemeinnützigkeit
 - Abschaffung der 28, 30
- Wohngemeinnützigkeitengesetz 22, 28
- Wohnraumbewirtschaftungsgesetz 52
- Wohnraumförderungsgesetz 60, 63
 - Altbestand 70
 - Durchführung 65
 - Einkommensgrenzen 66, 67
 - Förderempfänger 68
 - Fördergegenstände 65
 - Förderwege 69
 - Regelungsstrukturen 64
 - und Kommunen 72
- Wohnstandard 62
- Wohnung
 - als Sozialgut 38, 40, 52, 59
 - als Wirtschaftsgut 38, 40, 52
- Wohnungsbaugesetz 60
- Wohnungsbaurecht 60
 - Geschichte 61
 - Reform 60, 62
- Wohnungsmangel 61
- Wohnungsmarkt
 - als Mietermarkt 252
 - funktionsfähiger 62, 64
 - Gefährdung der Funktionsfähigkeit 122
 - segmentierter 251
 - teilweise entspannter 59
 - veränderter 54
- Wohnungsnot 24, 44, 46, 52, 135, 160
- Wohnungspolitik
 - als Sozialpolitik 38, 48
 - als Wohnungsmarktpolitik 257
 - Definition 37
 - der Kommunen 131
 - der Länder 33, 42
 - Gesetzesübersicht 261
 - historischer Überblick 263
 - Interventionsformen der 39
 - kommunale 15, 29
 - Phasen der 41
 - Positionen der Akteure 247
 - und Migration 17, 27, 35
 - und Steuerpolitik 29
- Wohnungspolitischer Arbeitskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung
 - als Akteur 147
 - Organisationsstruktur 147
 - Positionen 148
 - Stellung im Netzwerk 241
- Wohnungszwangswirtschaft 21, 40, 75, 86
 - Abbau der 26
 - und Mietrecht 52
- Zentralität
 - allgemein 220
 - Betweenness- 224, 281
 - Closeness- 223, 279
 - Degree- 221, 276
- Zentralverband des Deutschen Baugewerbes
 - als Akteur 182
 - Geschichte 182

Organisationsstruktur 183
Positionen 184
Stellung im Netzwerk 240
Zentralverband Haus & Grund
als Akteur 162
Geschichte 22, 162

Organisationsstruktur 162
Positionen 163
Stellung im Netzwerk 237
Zugangsgerechtigkeit 257
Zweiter Weltkrieg 24