

Sonja Borchard

**Kommunale Wohnungspolitik  
als Urban Governance:  
Der Dortmunder Weg –  
ein Modell mit Transferpotential?**





Sonja Borchard

---

## **Kommunale Wohnungspolitik als**

## **Urban Governance:**

Der Dortmunder Weg – ein Modell mit Transferpotential?

---

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Philosophie  
an der Fakultät für Geowissenschaften der Ruhr-Universität Bochum 2010.

Betreuerin: Prof. Dr. Uta Hohn, Lehrstuhl für internationale Stadt- und Metropol-  
entwicklung, Urban and Metropolitan Studies an der Ruhr-Universität Bochum.

Titel: Wohngebäude Dortmund (eigene Aufnahme 2011)

„[...] doch wir haben Träume und Visionen  
und in der Hinterhand ’nen Masterplan  
für unsre langen Wege aus der Krise [...].“

(Sportfreunde Stiller: ’54, ’74, ’90, 2010)

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung	9
1 Kontext	11
1.1 Problemstellung: Wohnungspolitik im Kontext des demographischen Wandels	11
1.2 Erkenntnisinteresse: Auswirkungen der Transformationsprozesse auf den Wohnungsmarkt	13
1.2.1 Der Dortmunder Weg: Vom Masterplan zum kommunalen Wohnkonzept	15
1.2.2 Forschungsdesiderate: Politische Steuerung, Stadtentwicklungsplanung und Wohnungspolitik	22
1.3 Aufbau der Arbeit	25
2 Urban Governance im Kontext theoretischer Konzepte zur Steuerung der Stadt- und Wohnungspolitik	27
2.1 Wandel in der Steuerung: Gesamtgesellschaftlicher Umbruch und neue Herausforderungen	28
2.2 Urban Governance: Definitionen, Ausprägungen, Defizite	34
2.3 Folgerungen für diese Arbeit: Analysedesign	41
2.4 Bestimmung des Untersuchungsraums	44
3 Forschungsdesign und Methodik	45
3.1 Qualitatives Forschungsdesign	45
3.2 Qualitative Methodenkombination	48
3.2.1 Befragungen	48
3.2.2 Beobachtungen	55
4 Phasen der Dortmunder Stadtentwicklung und Wohnungs(markt)politik im Kontext gesamtdeutscher Entwicklungstrends	61
4.1 Stadtentwicklung und Wohnungspolitik nach 1945	61
4.2 Krisensymptome in den 1980er Jahren	64
4.3 Bewältigung neuer Trends nach der Wiedervereinigung in den 1990er Jahren	70
4.4 Wohnungspolitik im neuen Jahrtausend	77
4.5 Zwischenfazit: Phaseneinteilung	85

5	Dortmunder Wohnungs(markt)politik: Mehr-Ebenen-Analyse der Urban Governance	89
5.1	Steuerungs- und Regelungssystem: Instrumente der kommunalen Wohnungspolitik	89
5.1.1	Masterplan Wohnen: strategische Wohnstandortentwicklung	91
5.1.2	Flächennutzungsplan	100
5.1.3	Integrierte Stadtbezirkentwicklungskonzepte	102
5.1.4	Aktionsräume Soziale Stadt	104
5.1.5	Zwischenfazit	106
5.2	Akteure: Vernetzungen und Koalitionen	107
5.2.1	Öffentliche Akteure und Koalitionen	112
5.2.2	Nicht-öffentliche Akteure und Koalitionen	125
5.3	Strategien und Konzepte: Problemorientierte Weiterentwicklung der kommunalen Wohnungspolitik	150
5.3.1	Vom Masterplan Wohnen zum kommunalen Wohnkonzept	152
5.3.2	Zwischenschritte auf dem Weg zum kommunalen Wohnkonzept – die Dortmunder Wohnungsmarktbeobachtung	164
5.3.3	Zwischenfazit	181
5.4	Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte	182
5.4.1	Ein Stadtteil mit besonderem Handlungsbedarf - die Innenstadt-Nord	183
5.4.2	Handlungsfeld: Wohnungsbestände mit besonderen Herausforderungen – Fallbeispiel Großwohnsiedlungen	217
6	Zusammenfassung und Ausblick	241
	Literaturverzeichnis	253

## Kurzfassung

Die Forschungsarbeit „Kommunale Wohnungspolitik als Urban Governance: Der Dortmunder Weg – ein Modell mit Transferpotential?“ untersuchte über einen sechsjährigen Zeitraum (2004 bis 2010) die Wohnungspolitik der Stadt Dortmund unter Anwendung von Erklärungsansätzen aus der Governance-Forschung. In diesem Rahmen wurde der Masterplan Wohnen seit seiner öffentlichen Realisierung 2004 bis zur Aufstellung und Umsetzung des kommunalen Wohnkonzeptes 2009/2010 begleitet.

Es handelt sich um eine multi-perspektivische, Mehrebenen- und prozessbezogene Analyse der komplexen Strukturen kollektiven Handelns unterschiedlicher Akteursgruppen und -konstellationen im Umgang mit den Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt an der Schnittstelle zwischen Stadtentwicklungsplanung und Wohnungspolitik. Der Arbeit liegt ein Forschungsdesign aus qualitativen Methoden der empirischen Sozialforschung kombiniert mit sekundärstatistischen Analysen und einer Literatur- und Quellenanalyse zugrunde. Der Schwerpunkt der Untersuchungsergebnisse basiert auf den Ergebnissen teilnehmender Beobachtungen sowie Gesprächen und Experteninterviews mit Beteiligten aus Forschung, Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft. Analysiert wurde die Dortmunder Wohnungspolitik hinsichtlich ihres Steuerungs- und Regelungssystems sowie der Ausstattung mit formellen und informellen Elementen und des Netzwerks zwischen staatlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Akteuren. Im Fokus stand dabei die Analyse der Beziehungen zwischen den Akteuren, die zunehmend in horizontalen, netzwerkartigen Bezügen erfolgen.

Die Herausforderungen in Dortmund werden in Kooperation der öffentlichen Akteure zunehmend mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren gelöst. Als entscheidende Einflussgrößen wurden drei zentrale Herausforderungen identifiziert: der demographische sowie sozio-ökonomische Wandel, die Transformation der Anbieter auf dem Wohnungsmarkt und der Wandel der öffentlichen Steuerungsmedien (Geld und Rechtssystem). Die Schlüsselrolle in den Netzwerken wird den öffentlichen Akteuren zugewiesen, die neue Impulse setzen sowie mit Informationen und gemeinsam abgestimmten, integrierten Strategien steuern. Sie haben begonnen, ein Regelsystem aufzubauen (Plattform: Masterplan Wohnen bzw. kommunales Wohnkonzept), das mit formellen und informellen Elementen ausgestattet ist und Möglichkeiten bietet, öffentliche mit nicht-öffentlichen Akteuren zusammenzubringen. Diese neuen Strukturen wurden ergänzend in das bisherige System implementiert. Dies erfolgt in Dortmund sowohl auf der Projekt-/Quartiersebene, auf der gesamtstädtischen als auch auf der regionalen Ebene. Die beteiligten Akteure und Entscheidungsträger sind in informelle und formelle, flexible und dauerhafte Netzwerke mit horizontalen wie hierarchischen Strukturen und spezifischen Machtbalancen eingebunden. Sie agieren in Eigentümerinitiativen am Dortmunder Nordmarkt genauso wie auf kommunaler oder regionaler Ebene in Foren der Stadt (z.B. Veranstaltungen des kommunalen Wohnkonzeptes) oder der Region (z.B. AG REGIONALE WOHNUNGSMARKTBEOBACHTUNG DER STÄDTEREGION RUHR 2030) und haben jeweils unterschiedliche Entscheidungsbefugnisse oder -macht (vgl. in anderem Kontext: HOHN, LÖTSCHER, WIEGANDT 2006, S. 9).

Die Weiterentwicklung der Aufgaben und Handlungsfelder wird experimentell über Projekte in diesen Netzwerken angegangen. So wird beispielsweise die kleinräumige Wohnungsmarktbeobachtung nicht flächendeckend in der Gesamtstadt angewendet, sondern zuerst sehr kleinteilig in einem einzelnen Quartier und im Rahmen der Weiterentwicklung in immer neuen Quartieren erprobt. Aufgrund der konsequenten Beteiligung von Entscheidungsträgern konnten in den letzten Jahren neue Konzepte umgesetzt und Projekte begonnen werden (u.a. Wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement Scharnhorst-Ost), die jedoch überwiegend temporär begrenzt sind.

Abschließend können folgende Erkenntnisse zusammengefasst werden:

- Stadtentwicklungsplanung und Wohnungspolitik rücken inhaltlich stärker zusammen. Wohnungspolitik kann nicht nur aus einem Blickwinkel betrachtet werden, die Verknüpfung mit stadtentwicklungspolitischen Aspekten ist unverzichtbar. Wohnungswesen und Stadtentwicklung greifen auf allen Ebenen, insbesondere auf der Quartiers-ebene ineinander. Ein eigenes Amt für Wohnungswesen gilt es zu erhalten. Auf der Landesebene bietet die Neuordnung der Fachbereiche vom Ministerium für Bauen, Wohnen und Verkehr zum Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Potential. Die Verknüpfung des Ressorts Wohnen mit dem Ressort Wirtschaft auch auf der kommunalen Ebene kann zukünftig Synergieeffekte erzeugen, die ergänzend neben die sozialen und planerischen Aufgaben treten.
- Integrative und im Dialog entwickelte Ansätze und Strategien unterstützen eine positive Gestaltung von Wandlungsprozessen.
- Wissensbasierte Kooperationen zwischen Kommunen, Wohnungsunternehmen und der Zivilgesellschaft sind eine erfolgreiche Strategie, mit bestehenden Unsicherheiten umzugehen. Unbedingt notwendig sind dazu sehr detaillierte, kleinteilige Analysen auf kleinräumiger Ebene, unterstützt durch Wissenschaft und Forschung. Hier sollten verstärkt Akteure eingebunden werden, die auch eigeninitiativ tätig werden.
- Erfolgreiche Instrumente zur nachhaltigen Entwicklung von Städten im demographischen Umbruch basieren auf wissenschaftlichen Analysen, die den aktuellen Handlungsbedarf frühzeitig erfassen und die geeigneten Partner zur Umsetzung identifizieren. Eine fundierte Wohnungsmarktbeobachtung ist die Basis für die Erarbeitung von Strategien und Handlungsempfehlungen. Neben der Analyse sind starke Netzwerke ein zweites wichtiges Steuerungsinstrument.

Der untersuchte Prozess in Dortmund belegt, dass die kooperative Aufstellung eines integrierten Konzeptes im Bereich der Stadtentwicklung und Wohnungspolitik zur Begegnung der neuen Herausforderungen sinnvoll ist und Transferpotential für andere Kommunen aufweist. Insbesondere der Aufbau von Netzwerken und Runden Tischen auf allen Ebenen und die Vernetzung von Akteuren haben sich als geeignete und empfehlenswerte Strategie erwiesen. Der Aufbau von Vertrauen und der Ausbau von Analysekompetenz sind zu empfehlen, auch wenn viele Kommunen dabei an personelle Kapazitätsgrenzen stoßen. Die in Dortmund teilweise angewandte Methodik, Fördermittel zu akquirieren („administrative guidance“), wird in Zukunft an Relevanz zunehmen. Kommunen werden verstärkt mit gut strukturierten Konzepten, die in stabile Akteursnetzwerke eingebettet sind, um Fördermittel konkurrieren. Hierfür gilt es, Grundlagen aufzubauen.