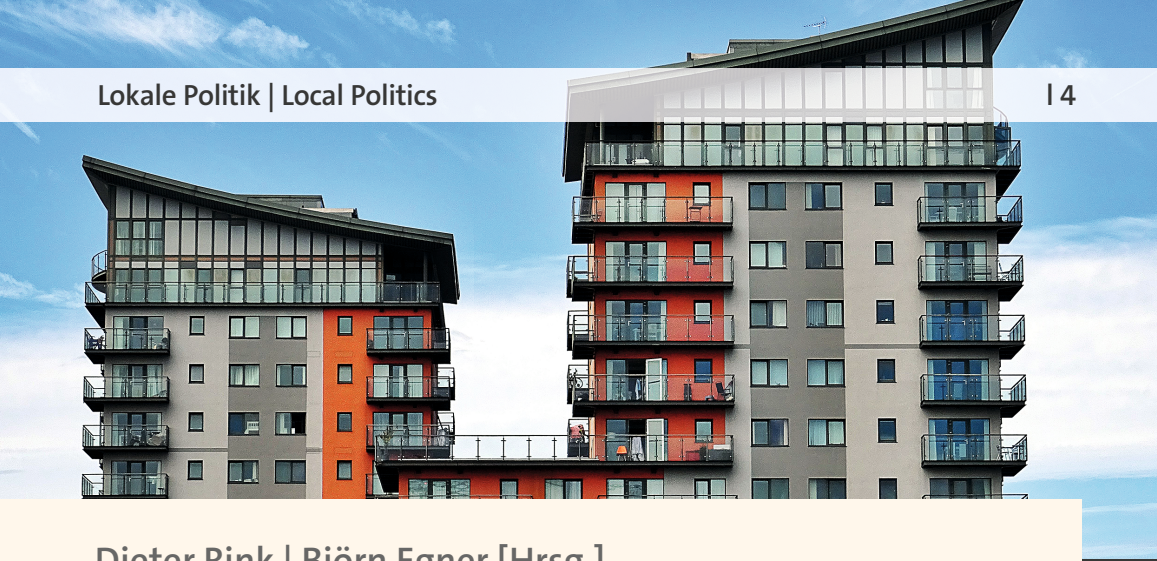

Dieter Rink | Björn Egner [Hrsg.]

Lokale Wohnungspolitik

Beispiele aus deutschen Städten

Nomos

Lokale Politik | Local Politics

herausgegeben von | edited by

apl. Prof. Dr. Björn Egner,
Technische Universität Darmstadt

Band | Volume 4

Dieter Rink | Björn Egner [Hrsg.]

Lokale Wohnungspolitik

Beispiele aus deutschen Städten

Nomos

© Titelbild: Photo by Juhasz Imre from Pexels

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6756-4 (Print)
ISBN 978-3-7489-0828-9 (ePDF)

Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 7

1. Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand 9
Dieter Rink & Björn Egner

2. Berlin: Mehr Licht als Schatten. Wohnungspolitik unter Rot-Rot-Grün 43
Andrej Holm

3. Auseinandersetzungen um die „Bündnispolitik für das Wohnen“ in Hamburg 65
Joscha Metzger

4. Teures Pflaster München – Wohnungspolitik vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Anspannung 81
Max A. Kayser

5. Wohnungspolitik als Wohnungsbaupolitik. Die kölsche Antwort auf die Wohnungsfrage? 101
Felix Leßke & Jan Üblacker

6. Frankfurt am Main: Widerstreitende Positionen und gegensätzliche Entwicklungen 121
Sebastian Schipper & Susanne Heeg

7. Düsseldorf: Zwischen Dorf und Metropole 139
Ralf Zimmer-Hegmann

8. Stuttgart: Durchschnittliche Rezepte bei stark steigendem Druck im Kessel 159
Katja Bürmann

9. Leipzig: Wohnungspolitik in einem Wohnungsmarkt mit Extremen 177
Dieter Rink

10. Dortmund im Strukturwandel: Vom Wohnungsleerstand zu „verschiedenen Wohnungsnöten“ 197
Susanne Frank & Ulla Greiwe

11. Vom Verkauf zur Neugründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft – Neujustierung der Wohnungspolitik in Dresden 217
Jan Glatter

12. Hannover wird attraktiv. Eine Stadt sucht die Balance im Kräftespiel des Wohnungsmarktes 235
Daniel Gardemin

13. Kassel – von der Suche nach angemessenen Antworten auf einen unvermuteten Nachfrageboom 253
Uwe Altrock

14. Neoliberale Wohnungspolitik mit wohlfahrtsstaatlichen Versatzstücken. Das Beispiel der Universitätsstadt Göttingen 273
Michael Mießner

15. Zwischen Markt und Steuerung – Wohnungspolitik in Jena 291
Tobias Jacobs

16. Lokale Wohnungspolitiken im Vergleich 309
Björn Egner & Dieter Rink

Über die Autor/innen 329

Vorwort

Einen Sammelband zum Thema lokale Wohnungspolitik herauszugeben, ist in diesen Zeiten ein schwieriges Unterfangen. Die Idee zum vorliegenden Buch entstand 2017 im Nachgang zu einer Tagung der Schader-Stiftung zum Thema Wohnungspolitik. Im Zuge der Erarbeitung der Beiträge des vorliegenden Bandes unterlag das Feld der Wohnungspolitik einer erheblichen Dynamik in praktisch allen hier behandelten deutschen Städten, aber auch in den Ländern und auf Bundesebene. Die Beiträge behandeln die 2010er Jahre; systematisch erfasste Daten liegen bis einschließlich 2017 vor, in Einzelfällen auch für die Jahre danach. Die Beiträge wurden im Wesentlichen im Jahr 2019 geschrieben und redaktionell bearbeitet; z.T. zog sich das noch ins Jahr 2020 hinein.

Im März 2020 – noch vor Beginn der Corona-Krise – lagen alle Beiträge einschließlich der Einleitung und des Fazits vor. Auf die Corona-Krise wird daher in keinem der Beiträge eingegangen, obwohl uns allen bewusst ist, dass diese Pandemie gravierende wirtschaftliche, politische und soziale Konsequenzen haben wird. Wie diese auf dem hier behandelten Feld der lokalen Wohnungspolitik aussehen werden, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Anfang April 2020) noch in keiner Weise absehen. Die Bundesregierung hat bereits mit Sofortmaßnahmen regulativ reagiert und einen erweiterten Kündigungsschutz beschlossen. Weiterhin werden Mittel für Mieter*innen zur Verfügung gestellt, die in Zahlungsschwierigkeiten geraten. Weitere Maßnahmen bzw. Forderungen sind in der Diskussion, wie z.B. die nach einem bundesweiten Mietendeckel. Welchen Einfluss die Corona-Pandemie auf die lokalen Wohnungsmärkte haben wird, lässt sich derzeit nicht seriös abschätzen. Denkbar ist, dass im Zuge einer wahrscheinlichen wirtschaftlichen Rezession die Nachfrage auf den lokalen Märkten in unterschiedlichem Maße zurückgehen könnte. Das könnte auch die Angebotsseite beeinflussen und zu einem Rückgang bei den geplanten Wohnungsneubauten führen. Wie sich dies auf die Preisentwicklung auswirken könnte, ist reine Spekulation, zumal auch die Möglichkeit besteht, dass von den Aktienmärkten abgezogenes Kapital in den Immobilien- und Wohnungsmarkt fließen könnte. Abgesehen von diesen zahlreichen Unwägbarkeiten kann es doch als gesichert gelten, dass die Städte gut beraten sind, jetzt ihre Wohnungspolitiken nicht an einem abrupten Einbruch auszurichten, sie hintanzustellen oder ganz einzustellen.

Die Beiträge dieses Bandes zeigen an den Beispielen auf verschiedene Weise, wie sich Wohnungsfragen nach Schrumpfungsprozessen, Leer-

standskrisen oder auch der Finanzkrise 2008 ff. immer wieder geltend gemacht haben. Gerade aus den unterschiedlichen Konjunkturen der lokalen Wohnungspolitiken der letzten Jahrzehnte kann insofern gelernt werden, dass es einer langfristig ausgerichteten lokalen Wohnungspolitik bedarf. Dafür will dieser Band eine Handreichung bieten, die über aktuelle Entwicklungen hinaus Gültigkeit hat.

Wir bedanken uns bei allen Beteiligten, die das Zustandekommen dieser Publikation möglich gemacht haben, insbesondere bei den Autor*innen der Beiträge sowie den Mitarbeiter*innen des Nomos-Verlages für die gute Betreuung des Buchs.

Leipzig und Darmstadt, im April 2020

Dieter Rink und Björn Egner

1. Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand

Dieter Rink & Björn Egner

1. Zur aktuellen Relevanz des Themas

Die Wohnungsfrage erlebt seit einigen Jahren politische, mediale und öffentliche Hochkonjunktur, das Thema genießt auf der bundespolitischen Ebene hohe Priorität. So meinte der für Bau und Stadtentwicklung zuständige Innenminister Horst Seehofer (CSU) im Jahr 2018, die „Wohnungsfrage ist die soziale Frage unserer Zeit". Die Justiz- und Verbraucherschutzministerin Katarina Barley (SPD) erklärte im Mai 2018, dass bezahlbares Wohnen „die soziale Frage des 21. Jahrhunderts" sei. Und für Wirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU) steckt in der Wohnungsfrage „sozialer Sprengstoff". Wie kontrovers, ja polarisierend Wohnungspolitik mittlerweile thematisiert wird, machen das Volksbegehren zur Enteignung großer Wohnungsunternehmen und der Mietpreisdeckel in Berlin und die dadurch ausgelösten bundesweiten Debatten deutlich. In Bezug auf die Wohnungspolitik des Bundes werden ausgesprochen kritische Bewertungen gemacht: „Politik, Wirtschaft und Wissenschaft haben das Thema Wohnen seit den 90er-Jahren sträflich vernachlässigt", meint Christine Hannemann (2018), die Entwicklung sei mittlerweile „demokratiegefährdend", denn beim Wohnen gehe es nun mal um die Existenz. Utta Seidenspinner (2018: 27) spricht mit Blick auf die deutsche Politik von einem „gefährlichen Laissez-faire": „Unsere Regierung ist ursächlich für die Wohnungsmisere verantwortlich und tut zu wenig zu spät, um sie zu lindern". Aber nicht nur die Bundes-, sondern auch die Landes- wie die kommunale Ebene stehen im Fokus zahlreicher wohnungspolitische Forderungen. Übergreifend wird etwa eine Neuausrichtung der Wohnungspolitik, eine „aktive Wohnungspolitik" gefordert (Abstiens et al. 2017: 2). In eine ähnliche, Richtung, freilich mit weitergehenden Zielen gehen die Fragen und Forderungen einiger Autor_innen nach einem generellen Paradigmenwechsel (z.B. Schönig et al. 2017; von Einem 2016). Andere favorisieren ein graduelles Umsteuern, da die jetzige Situation nicht mit flächendeckender Wohnungsnot in früheren Zeiten vergleichbar sei (Abstiens et al. 2017: 11).

Wir befinden uns in Deutschland mitten in einer großen wohnungspolitischen Diskussion, die in einen Wohnungsmarktzyklus eingebettet ist. Vieles spricht dafür, dass der gegenwärtige Bedeutungsgewinn von Wohnungspolitik auch in den nächsten Jahren anhalten wird (Voigtländer 2017: 241).

Abbildung 1: Lage der Fallstudienstädte

Die Kommunen spielen dabei eine große Rolle. Sie haben sich – konfrontiert mit der „neuen Wohnungsfrage“ und mit der Notwendigkeit, lokale Verantwortung zu übernehmen – in den letzten Jahren zu zentralen Arenen der Wohnungspolitik entwickelt. Diesbezüglich wird eine „Kommunalisierung der Wohnungspolitik“ diagnostiziert (Schönig et al. 2017: 34). Die Fragen der Wohnungsversorgung sind damit nicht mehr nur von der Ausgestaltung einer staatlichen Wohnungspolitik, sondern wesentlich von lokalen Kontexten und den Paradigmen der Stadtpolitik geprägt. In der kommunalen Praxis und Politik der letzten Jahrzehnte hatte Wohnungspolitik allerdings nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Die Wohnraumversorgung war seit den 1990er Jahren aus Sicht der Städte kein Thema von Bedeutung (Difu 1998, 2004). In den 2000er Jahren galt die Wohnungsfrage als „gelöst“, umso mehr stellen die in den 2010er Jahren aufgetauchten

Wohnungsfragen die Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. Freilich haben wir es auf kommunaler Ebene mit unterschiedlichen Problemlagen zu tun, die aus der Spezifik der jeweiligen Wohnungsmärkte herrühren. Allein schon dies dürfte zu unterschiedlichen kommunalen Wohnungspolitiken führen. Hinzu kommen außerdem die jeweiligen politischen und Akteurskonstellationen von Parteien und Verbänden, Mietervereinen und –initiativen, Wohnungsunternehmen und Öffentlichkeit. Das macht dieses Politikfeld derzeit so spannend, außerdem: Locality matters.

Kommunen sind zwar durchaus in der Vergangenheit im Hinblick auf ihre Wohnungspolitiken untersucht worden und sind auch gegenwärtig Gegenstand von einigen Fallstudien, eine größere Übersicht und ein systematischer Vergleich liegen jedoch bislang nicht vor. Dem widmet sich der vorliegende Band, der Beiträge zu 14 Städten enthält (siehe Abbildung 1). In dieser Einführung werden wir das Feld ein wenig beleuchten, indem wir die verschiedenen Debatten darstellen sowie die Hintergründe der Wohnungsmarktentwicklungen erläutern. Hierbei gehen wir zunächst auf die vorliegenden Befunde zur Anspannung der Wohnungsmärkte bzw. die Diagnosen zur „neuen Wohnungsfrage“ ein. Im darauf folgenden Abschnitt unternehmen wir den Versuch, Forschungsstand und –feld zu kommunaler Wohnungspolitik aufzuarbeiten. Am Ende der Einleitung werden dann der Aufbau des Bandes und der einzelnen Beiträge skizziert und die Auswahl der Fallstudien begründet. Die Einleitung schließt mit der Ableitung von übergreifenden Forschungsfragen, auf die wir im Fazit zurückkommen werden.

2. *Wohnen und Wohnungspolitik in den Medien und im öffentlichen Bewusstsein*

Bereits seit einigen Jahren wird über die Probleme auf den Wohnungsmärkten großer Städte mit wachsender Intensität berichtet. Zahlreiche Beiträge beschäftigen sich mit dem allgemeinen Wohnungsmangel aber auch spezifischen Versorgungsproblemen einzelner Gruppen wie Geringverdienern, Familien oder Senioren. Häufig werden auch Forderungen an die Wohnungspolitik des Bundes und der Länder bzw. der Kommunen gerichtet: So sollen etwa mehr öffentliche Mittel für die soziale Wohnraumförderung bereit gestellt, der Neubau massiv ausgeweitet, der Wohnungsbau entbürokratisiert, Mietpreisanstiege durch verschärfte Regelungen wie die Mietpreisbremse gedämpft und Spekulation verhindert werden.[1] Nicht zuletzt durch

1 „Raues Pflaster“ (DER SPIEGEL vom 07.07.2018).

die mediale Berichterstattung hat das Thema „Wohnen“ in den letzten Jahren in der öffentlichen Meinung deutlich an Stellenwert gewonnen, wie verschiedene Umfragen aus den letzten Jahren belegen. So rangierte bezahlbares Wohnen in einer Umfrage der Caritas nach Pflege, Kinderarmut und Alterssicherung an Platz vier der dringendsten politischen Themen, für 76% der Befragten war das „äußerst wichtig“ und „sehr wichtig“ – insbesondere für Haushalte mit niedrigen Einkommen (Caritas 2018: 3). Hohe Wohnkosten stellten für 79% der Befragten ein erhebliches Armutsrisiko dar, unabhängig vom Einkommen wurde das Risiko aufgrund hoher Wohnkosten wohnungslos zu werden als hoch eingeschätzt (ebd.: 11 ff.). Eine Umfrage der Süddeutschen Zeitung im Jahr 2018 bei ihren Lesern erbrachte, dass drei Viertel der Teilnehmer_innen eine deutliche Mieterhöhung erwarten, wenn sie für ihre Wohnung die aktuellen Marktpreise bezahlen müssten.[2] Eine vom Spiegel in Auftrag gegebene repräsentative Umfrage zeigte, dass sich 26% der Deutschen „große oder sehr große Sorgen“ machen, ob sie sich in fünf Jahren noch angemessenen Wohnraum in ihrem eigenen Viertel leisten können. In Großstädten sind es schon 40% die sich diese Sorgen machen und bei den Bezieher_innen von niedrigen Haushaltseinkommen (bis 1.500€ monatlich) sind es sogar 42%.[3] Die seit 2018 in Deutschland debattierte Frage, ob eine Enteignung gegen Entschädigung großer Immobilienunternehmen sinnvoll sei, bejahten eine beträchtliche Minderheit von 38% der Befragten und 65% hielten eine befristete Mietendeckelung für sinnvoll (ebd.). Im Rahmen des ARD Deutschland-Trend hat Infratest-Dimap im April 2019 einige Fragen zum Wohnen gestellt, demnach ist die Suche nach bezahlbarem Wohnraum für ein Drittel der Bürger (33 Prozent) nach eigenen Angaben aktuell ein sehr großes oder großes Problem (Deutschlandtrend 2019). Das Bürgerbegehren in Berlin zu Enteignung großer Wohnungsunternehmen hat deutschlandweit die wohnungspolitische Debatte weiter intensiviert und polarisiert.[4]

Neben den Medien sind es neue mietenpolitische Initiativen, Recht auf Stadt-Netzwerke und teilweise auch traditionelle Mietervereine, die die neue Wohnungsfrage in etlichen Städten auf die politische Agenda gesetzt haben, etwa in Berlin (Vollmer 2019), Frankfurt (Schipper 2018) und Hamburg (Metzger/Schipper 2017). Seit Beginn der 2010er Jahre lässt sich das

2 „Wie wir wohnen“ (Süddeutsche Zeitung vom 19.06.2018).

3 „So leiden die Deutschen unter den hohen Wohnkosten“ (DER SPIEGEL vom 12.04.2019).

4 Vgl. „Enteignung von Wohnungskonzernen – Mehrheit ist dagegen“ (Morgenpost vom 11.04.2019“ und „In Berlin wird erstmals Hausbesitzer vorübergehend enteignet“ (DIE WELT vom 11.06.2019).

Aufkommen dieser Gruppen, Initiativen und Netzwerke beobachten, praktisch parallel dazu setzte die Mobilisierung ein. Zu Beginn waren es wenige kleine Protestaktionen in den großen Städten, in der Folge verdichteten sie sich und gewannen an Zulauf. Sie hatten und haben ganz unterschiedliche Themen und Forderungen zum Gegenstand, wie etwa Verdrängung, steigende Mieten, Wohnungsmangel, Privatisierungen, Wohnungslosigkeit, Räumungen u.a.m. In den letzten Jahren ist es wiederholt zu bundesweiten Mobilisierungen gekommen, etwa mit dem „alternativen Wohngipfel" im September 2018 in Berlin sowie Anfang April 2019, als in über zwanzig deutschen Städten mehr als 50.000 Menschen auf die Straße gingen (Rink/Vollmer 2019). Neben den Protesten haben die Gruppen und Initiativen in einigen Städten auch Volks- bzw. Bürgerbegehren gestartet. Exemplarisch steht dafür die Berliner Kampagne „Deutsches Wohnen enteignen", die den (Rück)Kauf von Wohnungen von größeren Wohnungsunternehmen fordert. Inzwischen haben die Mobilisierungen Züge einer mietenpolitischen Bewegung angenommen und den wohnungspolitischen Diskurs in Deutschland maßgeblich beeinflusst (Rink/Vollmer 2019).

Die gegenwärtige Renaissance der Wohnungspolitik ist vor allem eine unmittelbare Folge der „Renaissance der Großstädte", die bereits seit den 2000er diagnostiziert wird (BBSR 2011). Metropolen, Groß- und Universitätsstädte in Deutschland erfahren ein z.T. dynamisches Wachstum, das zu erhöhter Nachfrage auf den lokalen Wohnungsmärkten geführt hat. Zusätzlicher Handlungsdruck ist durch die Zuwanderung von Asylsuchenden insbesondere in den Jahren 2015/16 entstanden. Laut einer Studie des BBSR (2017a: 8) speist sich das Bevölkerungswachstum der Großstädte ab 2009 immer stärker aus Gewinnen der Außenwanderung und zu einem abnehmenden Teil aus der Binnenwanderung. Das Außenwanderungshoch nach 2012/13 überlagerte allerdings die Muster der Binnenwanderung – auch in Schrumpfungsregionen konzentrierten sich die Menschen auf die Städte (ebd.). Das BBSR kommt zu dem Schluss, dass sich Reurbanisierung inzwischen – im Gegensatz zu früheren Beobachtungen – nicht statt Suburbanisierung, sondern parallel dazu vollzieht. Demzufolge wandern zwar insbesondere junge Menschen in die Metropolen und Großstädte zu, gleichzeitig wandern aber auch Familien aus ihnen in ihr Umland ab (ebd.: 11 ff.). Als Folge der Zuwanderung kommt es in dynamischen Großstädten zu Überlagerungs- und Verdrängungsprozessen. Die zeitgleich erschienene Studie „Wachstumsdruck in deutschen Großstädten" (BBSR 2017b: 20) kommt zu ähnlichen Ergebnissen: Der Bevölkerungszuwachs konzentriert sich demzufolge auf Großstädte, hier wandern besonders junge Menschen zu. Allerdings sind Unterschiede zwischen „gar nicht wachsenden, schon

seit einiger Zeit wachsenden sowie in starken Schüben wachsende Städten“ festzustellen (ebd.). Das Wachstum könne Gentrifizierung fördern und Freiräume reduzieren sowie zu einer verminderten Lebensqualität der Städte beitragen.

Dieses Bevölkerungswachstum hat seit Beginn der 2010er Jahre zum Anstieg der Wohnungsnachfrage in den Großstädten geführt, die „neue Attraktivität“ der Großstädte führt dann auch zu Problemen, wie „angespannten Wohnungsmärkten, Verknappung von preiswertem Wohnraum, steigenden Mieten und Phänomenen der Verdrängung“ (BBSR 2019: 14). Eine neue Studie des BBSR hat untersucht, wie sich die soziale Vielfalt unter Nachfragedruck entwickelt, auf welcher Ebene es zur Verdrängung und zu Segregationstendenzen kommt (ebd.). Die Bevölkerung ist in allen untersuchten Gebieten im Betrachtungszeitraum gewachsen, am stärksten in Gebieten, die vorher von hohen Leerständen betroffen waren. Die Veränderungen seien durchgängig davon geprägt, dass sich statushöhere und jüngere Nachfragegruppen durchsetzten und entsprechend höherpreisige Angebote entstanden (ebd.: 20). Die Ergebnisse attestierten für die „Untersuchungsgebiete, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, einen ansteigenden Verdrängungsdruck sowie beobachtete Verdrängungsprozesse durch beispielsweise Kündigung der Mietverhältnisse, Mieterhöhung nach/ohne Modernisierung und Eigenbedarfskündigung nach Umwandlung“. Das BBSR leitet aus den Ergebnissen eine Reihe von Handlungsempfehlungen für die (Wohnungs)Politik der Städte ab, wie z.B. Erhaltungssatzungen, soziale Bodenordnung, Zweckentfremdungsverbote u.a. (ebd.: 94 ff.). Diese Studie hat gezeigt, welch komplexe Folgen die Zuwanderungen in die großen Städte haben und welche Herausforderungen sich für die Wohnungspolitiken stellen.

3. Wohnungspolitische Debatten und Entwicklungen der 2010er Jahre

Bereits 2012/13 setzten die ersten Debatten ein, die sich mit den neuen Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten beschäftigten und die wohnungspolitischen Handlungsbedarfe umrissen. Dabei lassen sich unterschiedliche Debattenstränge identifizieren, die hier nicht alle dargestellt werden können. Vielmehr soll exemplarisch auf drei Stränge eingegangen werden, die in unterschiedlicher Weise auf die öffentliche Meinung eingewirkt und das Agenda-Setting beeinflusst haben. Sie sollen im Folgenden anhand exemplarischer Studien, Positionspapiere und Statements kurz skizziert werden.

Die baupolitische Debatte: Substanzieller Neubaubedarf

Ein Strang der wohnungspolitischen Debatte lässt sich *baupolitisch* verorten und ist vor allem von Gutachten getrieben, die vom Verbändebündnis Wohnungsbau seit 2012 in Auftrag gegeben wurden (Pestel 2012, 2015, Prognos 2017, 2019; außerdem: empirica 2019, auch BBSR 2015). Der Fokus der von ausgewiesenen Instituten wie Pestel und Prognos erstellten Studien liegt auf der Ermittlung des Wohnungsbedarfs im Allgemeinen sowie in Bezug auf den Neubau sowie den Bedarf an bezahlbaren Wohnungen und Sozialwohnungen im Besonderen. Die zentrale Forderung besteht in einer substanziellen Steigerung des Neubaus, die vor allem an die bundespolitische Ebene adressiert wird. So sollen dafür die Finanzmittel für sozialen Wohnungsbau erhöht, Abschreibungsmöglichkeiten erweitert, Baugesetze vereinfacht werden u.a.m.

Bereits 2012 diagnostizierte das Pestel-Institut in einer Studie einen „erheblichen Mangel an sozialem Mietwohnraum in Deutschland“ und bezifferte die Größenordnung des Defizits mit mindestens 4 Millionen Wohnungen (Pestel-Institut 2012: 15). Um allein dem fortschreitenden Rückgang an Sozialwohnungen entgegen wirken zu können, müsse „die Förderung um etwa 100.000 Wohnungen pro Jahr auf 130.000 Wohnungen jährlich ausgeweitet werden“ (ebd.). Benötigt würden die Sozialwohnungen weit überwiegend in Deutschlands Städten und ihren angrenzenden Verdichtungsräumen. In der drei Jahre später publizierten Pestel-Studie wurde konstatiert, dass der erforderliche Bedarf von jährlich 400.000 WE Fertigstellungen mit rund 248.000 WE deutlich unterschritten wurde (Pestel-Institut 2015: 6). Im Saldo seien zwischen 2011 und 2015 rund 540.000 Wohnungen zu wenig gebaut worden, das sei eine „empirisch gesicherte Wohnungsbaulücke“, rund 40% der Wohnungsnachfrage werden quantitativ nicht versorgt bzw. durch ein zusätzliches Angebot bedient (ebd.: 7). „Insbesondere für untere und mittlere Einkommensbezieher stellt ein wachsender Mangel an preiswertem und bezahlbarem Wohnraum eine Herausforderung dar, die bei realisierten Umzügen und Neuabschlüssen im Kontext gestiegener Mietbelastungsquoten zu einem Verlust an Kaufkraft führt“ (ebd.: 9).

In ähnlicher Weise diagnostizierte die Prognos-Studie „Wohnraumbedarf in Deutschland“ (2017) ein erhebliches Problem in der Diskrepanz der Angebotserweiterung in Bezug auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum, Neubau finde „zum überwiegenden Teil im hochpreisigen Segment statt. […] Es wird nicht nur zu wenig gebaut, sondern auch zu teuer“ (Prognos 2017: 1). Prognos spricht von einem sich „verschärfenden Wohnungsmangel“, der

sich in einer generell verschlechternden Wohnversorgungsquote sowie einem niedrigeren Leerstand – insbesondere in den Top 7 – und den Großstädten niederschlage (ebd.: 9 f). Mit rund 200.000 fehlenden Wohnungen würden 38% der Wohnungsbaulücke Deutschlands allein auf die Top 7-Städte entfallen, der Rest konzentriere sich auf 35 „sehr angespannte Wohnungsmärkte“ (B-Standorte) und 96 „angespannte Wohnungsmärkte“ (C-Standorte) (ebd.: 13 f.). In diesen 138 regionalen Wohnungsmärkten würden insgesamt 46% der Gesamtbevölkerung Deutschlands leben (ebd.: 31). Es wird zudem konstatiert, dass die Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen in den letzten Jahren deutlich schwächer ausgefallen sei als die Entwicklung der Immobilienpreise und Mieten (ebd.: 19). Der Wohnraummangel führe in den betroffenen Städten außerdem zu „einer schleichenden Verdrängung unterer und mittlerer Einkommensbezieher sowie von Familien mit höherem Wohnflächenbedarf in periphere Randlagen“ (ebd.: 34). Im Ergebnis kommen die Autor_innen von Prognos zu dem Fazit, dass in Deutschland ein „Bedarf von rund 1 Mio. fehlender Wohnungen aufgelaufen“ sei (ebd.: 31). Die Studie dokumentiert einen „erheblichen sozial- und wohnungsbaupolitischen Handlungsbedarf“, es sei ein Maßnahmenmix erforderlich. Dazu schlägt Prognos die Erweiterung des sozialen Wohnungsbaus auf mehr als 80.000 WE per annum, die Erhöhung der AfA sowie die Überprüfung der Bauvorschriften vor (ebd.: 33).

Die letzte Prognos-Studie (2019) hat die Diagnose ihres Vorgängers im Wesentlichen wiederholt, die Forderungen aber deutlich zugespitzt: In Deutschland werde „viel zu wenig, zu teuer und viel zu oft jwd gebaut“ (Prognos 2019: 1). Das Wohnen sei für einen guten Teil der Bevölkerung zur alles entscheidenden sozialen Frage geworden, das Problem bezahlbaren Wohnens sei längst in der Mitte der Gesellschaft angekommen, in dem Thema liege ein ungeheurer sozialer Sprengstoff (ebd.). Bundesweit werde im sozialen Wohnungsbau aktuell lediglich ein Drittel von dem gebaut, was tatsächlich an neuen Sozialmietwohnungen nötig sei, nämlich 80.000 pro Jahr. Das Verbändebündnis Wohnungsbau hält außerdem den Neubau von mindestens 60.000 bezahlbaren Mietwohnungen pro Jahr für dringend erforderlich, nur gut die Hälfte davon (55%) würden derzeit aber tatsächlich gebaut. Gerade in den gut 40 Städten, in denen die Lage auf den Wohnungsmärkten am angespanntesten sei, finde insgesamt zu wenig Wohnungsneubau statt (ebd.). Auf seinem Branchengipfel im Mai 2019 forderte das Verbändebündnis Wohnungsbau einen „Masterplan für den sozialen und bezahlbaren Wohnungsbau“ (ebd.) und verabschiedete eine 10-Punkte-Forderung. Mit den 1,5 Mrd. Euro jährlich des Bundes würden gerade einmal 25.000 neue Sozialwohnungen pro Jahr errichtet, gebraucht würden jedoch

ca. 80.000 – also mehr als das Dreifache (dem folgend müsste auch die Förderung mindestens verdreifacht werden D.R./B.E.).

Man hat zwar den Eindruck, dass Befunde bzw. Diagnosen eines Wohnungsbaudefizits in dieser Debatte dominieren, aber es gibt auch Stimmen, die Entwarnung geben. Rainer Braun vom einflussreichen Empirica-Institut veröffentlichte im Frühjahr 2019 ein Statement, das sich dezidiert gegen eine „Panikmache" richtet. Bauwirtschaft und Bauämter hätten in den letzten zehn Jahren eine Herkulesaufgabe bewältigt und die Zahl der fertiggestellten Wohnungen von 159.000 im Jahr 2009 auf rund 300.000 im Jahr 2018 fast verdoppelt (Braun 2019: 1). Gemessen am Bedarf zusätzlicher Wohnungen würde fast ausreichend viel gebaut (ebd.). Die gute Nachricht sei, dass in den besonders hart von Mietsteigerungen betroffenen Städten die Lücke am meisten reduziert wurde: „So schrumpfte der nicht gebaute jährliche Zusatzbedarf in den Wachstumsregionen von 125 Tsd. auf 25 Tsd. Einheiten um 80% und in den begehrten Top 7-Städten sogar von 51 Tsd. Auf 7 Tsd. Wohnungen um über 85%" (ebd.: 2). Auf der Grundlage dieses Befunds leitet Braun folgende Prognose ab: „Sobald auch die verbleibende Fertigstellungs-Lücke geschlossen sein wird, dürfte der Mietanstieg in den betroffenen Städten und Regionen zum Erliegen kommen" (ebd.). Er stützt sich dabei auf Erfahrungen vergangener Zyklen, beispielsweise in den 1990er Jahren, bei denen der Bedarf auch gedeckt werden konnte. Für eine baldige Mäßigung der Mietsteigerungen spräche auch, dass 1. die Baugenehmigungen ein Rekordhoch erreicht hätten, dass 2. die Nachfrage in den Schwarmstädten mittlerweile mit geringerem Tempo wachse (auch infolge Suburbanisierung und Ausweichen in neue Schwarmstädte der zweiten Reihe) sowie 3. die drohende Konjunktureintrübung die Migration dämpfen werde (ebd.).

Die sozialpolitische Debatte: Die neue Wohnungsfrage

Der sozialpolitische Strang der Debatte lässt sich in der Diagnose einer „neuen Wohnungsfrage" bzw. einer „Rückkehr der Wohnungsfrage" verorten, die in einigen Beiträgen der letzten Jahre postuliert worden ist (Schönig 2013, 2017, Gardemin 2013, 2018, Holm 2014, Rink et al. 2015, von Einem 2016, Schönig et al. 2017, Holm et al. 2017, Schönig/Vollmer 2018 u.a.). Der Fokus liegt hier auf der Bezahlbarkeit des Wohnens, der (zu) hohen Wohnkostenbelastung und ist mit Kritik vor allem an Mietpreissteigerungen sowie (zu) teuren Neubauten verbunden. In der Zusammenschau der Argumente bündelt sich das in der Kritik eines „Marktversagens".

Barbara Schönig spricht von der „wieder mal neuen Wohnungsfrage“ bzw. „derzeitig neuen Wohnungsnot“ (2017: 11). Es gebe keine gesamtgesellschaftliche und flächendeckende Wohnungsknappheit sondern eine räumlich und sozial polarisierte: „Die derzeitig „neue Wohnungsnot“ trifft nicht alle überall gleich“ (ebd.) Wohnungen seien in wachsenden Städten, Großstädten und Universitätsstädten knapp, während die Preise im ländlichen Raum sinken würden. Es handele sich insofern um keine absolute, sondern eine relative Wohnungsnot, d.h. eine sozial ungerechte Verteilung von Wohnraum und Wohnkosten, die Unterversorgung eines Teils der Bevölkerung hinsichtlich Wohnraum und –qualität. Die heutige Wohnungsfrage habe eine ausgeprägte soziale Dimension. Besorgniserregend sei, dass die Zahl armer Haushalte, die preiswerten Wohnraum benötige, steige (ebd.: 11 ff.). Dass die Wohnungsfrage sozial und räumlich polarisiert ist, sei nicht neu, aber die Tatsache, dass sich der historisch gesellschaftliche Kontext der Wohnraumversorgung in den letzten 30 Jahren in Deutschland geändert habe bzgl. der „Durchsetzung neoliberaler Politik auf nationaler und supranationaler Ebene, globalisierter Wirtschafts- und Finanzströme und der Hegemonie neoliberaler Austeritätspolitiken.“ (ebd.: 13f). Die gegenwärtige Knappheit preiswerten Wohnraums sei nicht nur auf gestiegene Nachfrage zurückzuführen, sondern wurde durch die Restrukturierung wohlfahrtsstaatlicher Wohnraumversorgung und veränderte Bedingungen von Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik verursacht (ebd.: 23). Schönig und Vollmer verweisen darauf, dass lokale wohnungspolitische Bewegungen dafür gesorgt haben, dass die Wohnungsfrage wieder auf der politischen Agenda stehe. Die Wohnungspolitik bewege sich jedoch weiter in gewohnten Mustern: nicht-profitorientierte Akteure würden nicht gestärkt und es gäbe keine Abkehr von der Sozialbindung geförderten Wohnraums. Wohnungspolitische Interventionen erfolgten erst, wenn absolute oder teilmarktbezogene Wohnungsnot ein Maß erreicht habe, das die gesellschaftliche Stabilität gefährde und gesellschaftliche Bewegung hervorrufe (Schönig/Vollmer 2018: 8 ff.).

Henrik Lebuhn, Andrej Holm und Kolleg_innen haben die soziale Wohnungsfrage sowie eine soziale Versorgungslücke diagnostiziert. In der Studie „Wohnverhältnisse in Deutschland“ wird das Wohnen als zentraler Indikator der sozialen Lage und Gradmesser der Ungleichheit operationalisiert (Lebuhn et al. 2017: 7). Die Studie ist eine Untersuchung der Wohnverhältnisse in verschiedenen Dimensionen in 77 Großstädten Deutschlands auf der Basis der Daten des Mikrozensus und der Zusatzerhebung von 2014. Von diesen Großstädten waren im Jahr 2014 31 überdurchschnittlich wachsend, 23 wachsend, 10 hatten keine einheitliche Entwicklungsrichtung

und 13 schrumpften. Der zentrale Befund ist, dass das Einkommen den entscheidenden Faktor der Wohnverhältnisse darstellt: „Haushalte mit geringeren Einkommen leben in schlechterer Qualität, auf kleinerer Fläche und haben eine deutlich höhere Mietbelastung zu tragen“ (ebd.: 7). Einkommensungleichheiten würden so in den Wohnverhältnissen nicht nur reproduziert, sondern sogar noch verstärkt. Über 6 % der Großstadthaushalte lebten in prekären Versorgungssituationen mit unter 20 m² Wohnfläche pro Person und fast 19 % aller Großstadthaushalte müssten mehr als 40 % ihres Einkommens für die Miete aufbringen (ebd.: 41, 56). Mietbelastung könne auch arm machen: „Etwa 1,3 Mio. Haushalte – das entspricht 10 Prozent aller Großstadthaushalte – haben nach der Mietzahlung ein Resteinkommen unterhalb der Grundsicherungssätze nach SGB II und SGB XII“ (ebd.: 72). In einer weiteren Studie gingen die Autoren um Holm und Lebuhn der Frage nach, welcher Wohnungsversorgungsbedarf in Deutschland konkret besteht. Der zusammengefasste Befund lautet, dass im Bestand der Großstädte insgesamt rund 1,9 Mio. leistbare Wohnungen fehlten (Holm et al. 2018: 10). Die größte Versorgungslücke sei bei Einpersonenhaushalten mit Einkommen unterhalb Armutsgrenze, hier würden ca. 1,4 Mio Wohnungen mit 4-5€/m² benötigt (ebd.). In der Prognose gehen die Autoren von einer Verschärfung der Versorgungslücke aus, da die Angebotsmieten höher als die Bestandsmieten seien (ebd.).

Die immobilienökonomische Debatte: Gibt es eine Immobilienblase?

Ein dritter Strang der Debatte ist *wirtschaftspolitisch* ausgerichtet und wird von Immobilienökonomen geführt. Auch hier erschienen Anfang 2013/14 die ersten Publikationen, die einen neuen Immobilienzyklus diagnostizierten. In der Folge wurden einige profunde Analysen des Immobilien- und Wohnungsmarktes vorgelegt (z.B. Voigtländer 2013, 2014, 2017) und Empfehlungen für die Wohnungspolitik gegeben (z.B. WBBMWi 2018). Zentrales Problem oder zentrale Frage ist die danach, ob eine „Immobilienblase“ existiert. Teilweise wurde und wird auch recht pauschale Kritik geübt und von einem „Staats-“ bzw. „Politikversagen“ gesprochen. So wurde etwa im Titel des Ifo Schnelldienst 2018 gefragt: „Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen?“ und ein „Scheitern der sozialen Wohnungspolitik“ konstatiert (ifo Schnelldienst 21/2018).

Der Hintergrund für den neuen Wohnungsmarkt- und Immobilienboom sei die Zuwanderung der 2010er Jahre und die damit gestiegene Nachfrage (Voigtländer 2013: 2). Die Wohnungsfrage wird hier räumlich und sozial

eingegrenzt und differenziert: Es seien nur wenige Städte bzw. Ballungsregionen betroffen, es handele sich nicht um eine „Wohnungsnot" – die es nach dem Zweiten Weltkrieg gegeben habe, sondern lediglich um einen lokal bzw. regional begrenzten „Wohnungsmangel". Von einer neuen Wohnungsnot zu sprechen, wie dies etwa der Mieterbund tue, sei daher überzogen (ebd.: 3). Die Bevölkerung sei folgedessen auch nicht flächendeckend betroffen, sondern nur relativ kleine Gruppen, „die derzeitige dynamische Entwicklung im Wohnungsmarkt stellt somit für einen kleinen Teil der Bevölkerung eine Belastung dar". Dazu gehörten etwa Studenten, Rentner, Arbeitslose und generell alle Personengruppen, die auf Transfers angewiesen seien (Heising/Braun 2013: 9). Voigtländer und andere Immobilienökonomen konstatieren zwar eine für Deutschland überdurchschnittliche Steigerung der Immobilien- und Mietpreise seit Ende der 2000er Jahre, „verglichen mit dem Ausland ist sie jedoch moderat" (Voigtländer 2013, S. 2). Die deutsche Entwicklung wird dezidiert in einen europäischen bzw. internationalen Kontext eingeordnet und weniger vor dem Hintergrund der Binnennachfrage gesehen. Die Preisentwicklung in Deutschland ist demzufolge noch moderat, etwa im Vergleich zu den USA oder Spanien vor der Finanzkrise, oder Berlin im Vergleich mit anderen europäischen Metropolen wie etwa London oder Paris. Von einer spekulativen Blase im Immobilienmarkt sei Deutschland weit entfernt (Voigtländer 2013: 2, vgl. auch: Zentraler Immobilien Ausschuss 2018).

Auf diese Bewertungen und Einschätzungen folgt eine Kritik an vorhandenen bzw. geplanten Maßnahmen und Instrumenten, vor allem an sozialpolitischen Regulierungen. So seien etwa mit dem sozialen Wohnungsbau zahlreiche Probleme verbunden (ebd.: 4) und die Deckelung von Neuvertragsmieten sei noch problematischer, da es dann für Investoren keine Anreize mehr gebe, zu bauen: „Die Schieflage im Wohnungsmarkt wird damit konserviert und sogar verschlimmert" (Voigtländer 2013: 4). Voigtländer übt eine generelle Kritik an der Mietpreisbremse, dem sozialen Wohnungsbau und Milieuschutzsatzungen als den „drei Irrwegen der Wohnungspolitik" (Voigtländer 2017: 161 ff.). Die öffentliche Hand könne schwache Haushalte über die Instrumente der Subjektförderung unterstützen. (Zusätzliche) Eingriffe in den Wohnungsmarkt werden abgelehnt, da sie das Problem nicht lösten, sondern im Gegenteil zu seiner Verschärfung beitragen würden. Den von Wohnungsproblemen betroffenen Kommunen sei zu raten, „nur im Fall massiver Marktverwerfungen, die es lediglich in Ausnahmefällen zu beobachten gibt, – vorsichtig dosiert – regulatorisch einzugreifen (Pfnür 2013: 12).

In ähnlicher Weise argumentierte das 2018er Gutachten „Soziale Wohnungspolitik“ des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (WBBMWi 2018), infolge des Bevölkerungswachstums und der Migration hätten einige Städte ein Angebots- und ein Verteilungsproblem (ebd: 3). Die in der Öffentlichkeit verbreitet geäußerte Meinung, es fehle an bezahlbarem Wohnraum, hält der Beirat für „irreführend“ (WBBMWi 2018: 31). Auch hier wird Kritik an der Mietpreisbremse und dem sozialen Wohnungsbau geübt, die kaum wirksam und zu Fehlsubventionierung führten (ebd.: 9 ff.). Das Gutachten löste nach seinem Erscheinen eine kontroverse Debatte aus, Kritik wurde vor allem von Vertreter_innen der der LINKEN und der SPD geübt, außerdem veröffentlichten Wissenschaftler_innen ein umfangreiches Statement, dass sich mit den einzelnen Vorschlägen auseinandersetzte (Die Unterzeichnenden 2018).

Die Debatten treffen sich in einigen wenigen Punkten. So ist man sich weitgehend einig, dass mehr und vor allem preiswert gebaut werden muss. Wie dies zu erreichen ist, darüber gehen die Meinungen etwa bezüglich der sozialen Wohnraumförderung grundsätzlich auseinander (wohlfahrtsstaatliche versus markt- bzw. neoliberale Positionen). Aufschlussreich ist auch, dass einige Punkte nicht oder wenig thematisiert werden, etwa der Leerstand, klimapolitische Ziele oder die Frage des stetig steigenden Wohnflächenkonsums. Auf die räumliche Begrenzung der neuen Wohnungsfrage wird mal mehr, mal weniger eingegangen, denn letztlich fokussieren sich die Debatten auf die Metropolen, den überwiegenden Teil der Großstädte und deren Ballungsräume sowie einige Universitätsstädte.

4. Die aktuelle Wohnungspolitik des Bundes

In den 2010er Jahren hat Wohnungspolitik im Zuge des neuen Wohnungsmarktzyklus wieder eine Bedeutungszunahme erfahren. Die Probleme schrumpfender Städte und Regionen rückten zunehmend in den Hintergrund, sukzessive machten sich die Wohnungsprobleme der wachsenden Großstädte und Ballungsräume geltend. Wohnungspolitik spielte bereits Anfang der 2010er Jahre eine Rolle in unterschiedlichen Wahlkämpfen und war Teil des Koalitionsvertrags der zweiten Großen Koalition (2013-2017). In diese Legislaturperiode fallen die Gründung eines „Bündnisses für Wohnen“ (2014), die Verabschiedung der Mietpreisbremse (2015) sowie die politische Debatte zur „neuen Gemeinnützigkeit“ (Holm et al. 2015, 2017). In der dritten Großen Koalition wird mit einer „wohnungspolitischen Offensive“ auf die „neue Wohnungsfrage“ reagiert. So haben CDU, CSU und

SPD im Koalitionsvertrag den Wohnraumbedarf zwischen 2017 und 2021 mit 1,5 Millionen Wohnungen angegeben. Im Koalitionsvertrag wird weiterhin festgestellt, dass der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum „gerade in wachsenden Städten und Ballungsräumen … weiterhin groß ist. Hier belasten die steigenden Mieten und Kaufpreise die Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen zunehmend“ (Koalitionsvertrag 2018: 109). Die Bundesregierung hat im Rahmen des „Wohngipfels 2018“ mit Ländern und Kommunen, Vertretern der Bau- und Immobilienwirtschaft, der Mieter- und Vermieterverbände und der Gewerkschaften Eckpunkte eines Gesetzespaketes „Wohnraumoffensive“ vereinbart. Der Koalitionsvertrag hält weiterhin fest, dass der soziale Wohnungsbau „mindestens auf heutigem Niveau und langfristig verstetigt“ werden müsse (ebd.: 110). Dafür sei es erforderlich, dass der Bund auch in Zukunft gemeinsam mit den Ländern Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung übernehme, falls erforderlich solle dazu eine Grundgesetzänderung vorgenommen werden. Die Bildung von Wohneigentum wird seit 2018 mit dem „Baukindergeld“ wieder finanziell gefördert. Des Weiteren will die Bundesregierung den Mietpreisanstieg durch verschiedene Maßnahmen bzw. Instrumente dämpfen (Standardisierung der qualifizierten Mietspiegel, Überarbeitung bzw. Verschärfung der Mietpreisbremse). Außerdem sollen die Mieter besser vor bewusstem Missbrauch von Modernisierungsmaßnahmen geschützt werden. Der Koalitionsvertrag sendet zudem ein wichtiges Signal auf dem Gebiet der Bodenpolitik: Der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) soll ermöglicht werden, dass sie „Ländern und Kommunen zu Zwecken der sozialen Wohnraumförderung bundeseigene Grundstücke rechtssicher und im beschleunigten Verfahren zu vergünstigten Konditionen zur Verfügung stellen kann“ (ebd.: S. 109).

Unter Schließung von Kompromissen hat die Bundesregierung ein gewisses Umsteuern in der Wohnungspolitik eingeleitet und auf eine Reihe wohnungspolitischer Forderungen reagiert. Allerdings ist darin keine Rückkehr zu einer wohlfahrtsstaatlichen Wohnungspolitik erkennbar, die Wohnungsversorgung soll aber auch nicht – wie in den 2000er Jahren – weitgehend dem Markt überlassen werden. Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten ist der Umfang des bundespolitischen Engagements jedoch finanziell und zeitlich begrenzt.

5. *Wohnungspolitik: Definition und Forschungsstand*

Das Feld der Wohnungspolitik ist schwierig von anderen Politikfeldern abzugrenzen (vgl. zum Folgenden auch: Rink 2020). Mit Blick auf die bestehenden Institutionen, Instrumente und Prozesse sowie die verausgabten Mittel scheint evident, dass Wohnungspolitik ein eigenes Politikfeld darstellt. Allerdings überlappt sie sich mit anderen Feldern, etwa der Sozial-, Familien-, Finanz- und Baupolitik sowie Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung. In diesem Buch wird Wohnungspolitik verstanden als „alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen" (Schubert und Klein 2018: 373; siehe auch Egner 2014: 13). Demnach beinhaltet Wohnungspolitik „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 Rechtstellung von Wohnungseigentümern und Mietern allgemeinverbindlich zu regeln" (Schmidt 2010: 912). Bereits seit Beginn der Weimarer Republik kann Wohnungspolitik als Bestandteil von Sozialpolitik bezeichnet werden; im weiteren Verlauf der deutschen Geschichte war sie immer unverzichtbarer Teil des Wohlfahrtsstaates. „Wohnungen zu vergeben, stellt sich […]als politische Macht dar" (Bartholomäi 2004: 22), folglich war Wohnungspolitik auch immer ein Politikfeld, auf dem der Staat selbst sich stark engagiert hat – nicht zuletzt, da Wohnungspolitik die Adressierung spezifischer Zielgruppen und Klientele erlaubt, die für die politischen Parteien wichtig sind. Die Folge ist, dass Wohnungspolitik in Deutschland schon immer unterschiedliche Ziele verfolgt hat:

- die Beseitigung des Wohnungsmangels,
- die Schaffung von Wohneigentum,
- die Versorgung mit angemessenem und familiengerechtem Wohnraum,
- die Unterstützung von Haushalten, die sich auf dem Wohnungsmarkt nicht selbstständig versorgen können,
- die Sicherstellung einer menschenwürdigen Wohnumwelt,
- die Verhinderung von Ghettobildung und Segregation sowie
- die Verhinderung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit,

wobei die Zielbeschreibungen über die Zeit variieren und teilweise widersprüchlich sind (vgl. Kirchner/Sautter 1993: 505). Gleichzeitig sind die Ziele der Wohnungspolitik und der Weg, auf dem sie erreicht werden sollen, zentrale Gegenstände politischer Kämpfe. Dabei verläuft die Grenze –

wie in anderen westlichen Industrienationen auch – zwischen markwirtschaftlich bzw. (neo)liberal ausgerichteten Akteuren und den Vertretern etatistischer Positionen. Abhängig vom Standpunkt wird für die Wohnungspolitik entweder der Marktcharakter betont oder die besondere Rolle des Staates bei der Versorgung der Bevölkerung hervorgehoben. In der Bundesrepublik wird das Feld noch dadurch komplexer, dass die Kompetenzen in der Wohnungspolitik im Rahmen des föderalen Systems auf die verschiedenen Staatsebenen verteilt sind (Schmidt 2010: 913) und damit auch Gegenstand von Aushandlungsprozessen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind.

Im Gegensatz zur Breite des Politikfeldes stellt Wohnungspolitik in der Forschungslandschaft nur ein relativ kleines Feld dar. Es lässt sich auch nicht klar einer akademischen Disziplin zuordnen, sondern ist Gegenstand mehrerer Fächer wie beispielsweise der Immobilienökonomie, der Planungswissenschaften, der (Stadt)Geographie, der Politikwissenschaft sowie der (Stadt)Soziologie. Allerdings muss dabei konstatiert werden, dass die Herangehensweisen an das Thema „Wohnen" zwar durchaus interdisziplinär sind, die Forschenden aber häufig in ihrer Disziplin verbleiben und sich wenig auf die Debattenstränge und Befunde der anderen Disziplinen einlassen. Beispielsweise hat Wohnungspolitik in immobilienökonomischen Lehr- und Handbüchern einen festen Platz und Immobilienökonomen positionieren sich auch öffentlich im Rahmen von Stellungnahmen und Gutachten zu wohnungspolitischen Fragen (BMWi 2018). In anderen Disziplinen, z.B. der Politikwissenschaft, ist Wohnungspolitik trotz ihrer Bezeichnung als nominelle Policy „eher ein ‚Randthema', das auch im Rahmen des breit untersuchten Feldes der Sozialpolitik bescheidenen Raum einnimmt" (Egner et al. 2018: 20).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Forschungsfeld inhaltlich stark gegliedert ist. So stehen Studien, die komplexe Modelle ganzer Immobilienmärkte entwickeln, neben anderen, die sich der Entwicklung bestimmter Stadtteile annehmen und eher makrosoziologischen vergleichenden Betrachtungen der Wohnungspolitiken ganzer Länder (ebd.: 20f.). In vielen Bereichen lassen sich wiederum Fragestellungen und Literaturstränge (z.B. quantitative, ökonometrische, interpretative und qualitative ausgeprägte Herangehensweisen) unterscheiden. Auch in der wohlfahrtstaatlichen Forschung ist Wohnungspolitik ein wichtiges Feld, allerdings deutlich weniger beforscht als die „klassischen" Anwendungsfelder wie Gesundheits-, Arbeitsmarkt- oder Rentenpolitik (Egner et al. 2018: 21). In der ländervergleichenden Forschung ist zudem eine Beschränkung auf Einzelaspekte (Wohnungs- und Immobilienmärkte, Gentrifizierung, Instrumententableau etc.)

üblich. Zudem fehlt in vielen Studien eine explizite Anknüpfung an sozialwissenschaftliche Theorien bzw. der Versuch der Theoriebildung. Ob dies eine Folge der Interdisziplinarität des Gegenstandes bzw. der Wissenschaftscommunity ist, wie Egner et al. (2018: 21) vermuten, oder andere Ursachen hat, bleibt offen.

Im Politikfeld selbst lassen sich in der wissenschaftlichen Debatte drei große Argumentationsstränge unterscheiden, nämlich eine liberale, eine wohlfahrtsstaatliche und eine kritische Perspektive (wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, dass jeder Strang wieder in „Unterstränge" aufgeteilt ist). Sie korrelieren mit den ideologischen Angeboten im politischen Bereich der Wohnungspolitik, die von ähnlichen Weltbildern und Erklärungsmustern ausgehen. Hauptunterscheidungsmerkmal ist das Verhältnis zwischen Staatsintervention und Markt auf dem Feld der Wohnungsversorgung, insbesondere auf der Angebotsseite des Marktes.

- Die Vertreter der liberalen Perspektive setzen auf die marktorientierte Lösung von Problemen und lehnen staatliche Interventionen in den Markt ab. So argumentiert beispielsweise Voigtländer (2017: 240), dass bisher der „Erfolg der Wohnungspolitik […] vor allem darauf [beruht], die Mechanismen des Marktes zu akzeptieren". Zudem werden staatliche Regulierungsversuche als Eingriff in die Wertentwicklung gesehen; „die Politik und die politische Einflussnahme auf die Wohnimmobilie sind schon aufgrund der unterschiedlichen Betrachtungszeiträume ein Risiko aus sich selbst heraus" (Ibel 2017: 119). Die Realisierung von niedrigen Wohnungsmieten und Immobilienpreisen können nach der liberalen Logik „nur durch die Reduzierung politischer Ansprüche und Schaffung eines größeren Angebots erreicht werden" (ebd.: 121). Vorrang hat aus dieser Perspektive der Wohnungsneubau, da nur diese Maßnahme zu einer sinnvollen Ausweitung des Angebots führt (Voigtländer 2014: 24).
- Die Vertreter der wohlfahrtsstaatlichen Perspektive nehmen die Gegenposition zum von den Liberalen geforderten Primat des Marktes ein und lassen sich vom „Imperativ einer umfassenden sozialen ‚Wohnungsfürsorge'" leiten (von Einem 2016: 18). Sie begreifen Wohnungspolitik als integralen Bestandteil des Wohlfahrtsstaates und übertragen damit die Logik der keynesianischen Staatsintervention auch auf diesen Bereich. Damit rückt die staatliche Wohnungspolitik zum „gesamtgesellschaftlichen Steuerungsinstrument" (von Beyme 1995: 125) auf. Kernüberlegung des wohlfahrtsstaatlichen Ansatzes ist, dass der Staat nicht nur für Personen sorgen muss, die sich am Wohnungsmarkt nicht selbst mit angemessenem Wohnraum versorgen können, wie etwa Geringverdiener,

Hartz IV-Bedarfsgemeinschaften, Migranten, Geflüchtete, Alleinerziehende. Im Gegenteil wird dem Staat eine wesentlich umfangreichere Rolle in der Versorgung zugeschrieben, er soll sich – wie in den Anfangsjahren der Bundesrepublik schon im Wohnungsbaugesetz festgeschrieben wurde – um die Sicherstellung von Wohnraum für „breite Schichten des Volkes" kümmern. Dabei bestehen aber unterschiedliche Möglichkeiten, dieses politische Ziel zu erreichen. In bestimmten Bereichen ist durchaus Regulierung gefragt, wie beispielsweise bei der Festlegung von Wohnungskontingenten für den sozialen Wohnungsbau, für einen verbesserten Schutz der Mieter im Rahmen des Wohnungsmietrechts oder durch die Integration der Wohnungsversorgung in die traditionellen sozialen Sicherungssysteme (z.B. in Transferleistungen). Aber auch der Aufbau eines gemeinnützigen Wohnungssektors, der abseits des Marktes ein Wohnungsangebot schafft, ist im Rahmen dieser Perspektive eine mögliche Gestaltungsoption. Beiden Möglichkeiten geht der Gedanke voraus, dass eine Wohnung stärker als Sozialgut verstanden wird statt als Wirtschaftsgut. Die Vertreter der wohlfahrtsstaatlichen Perspektive lassen sich häufig in der Soziologie und der Politikwissenschaft verorten. Es bestehen allerdings deutliche Differenzen hinsichtlich des Umfangs der Staatsinterventionen bzw. des Verhältnisses von Markt und Staat (vgl. Abstiens et al. 2017; Schönig et al. 2017).

- Die Vertreter der kritischen Perspektive, welche vor allem in der Soziologie und der Geographie beheimatet sind, gehen davon aus, dass „der spezifische Warencharakter der Wohnungsversorgung mit einem systemischen Marktversagen und einer sozialen Blindheit einhergeht" (Holm et al. 2015: 5). Dieses Marktversagen führt zu systematischen Benachteiligungen gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen, welche aufgrund ihrer Lebenssituation häufig in nicht angemessenen und/oder überteuerten Wohnungen leben. Ziel von Wohnungspolitik muss es aus kritischer Perspektive sein, die Marktlogik in der Wohnungspolitik zu überwinden und die Bereitstellung von Wohnraum durch „Dekommodifizierung und Vergesellschaftung" (ebd.: 5 f.) an den gesellschaftlichen Bedürfnissen auszurichten. Wohnen wird als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge, mithin als „soziale Infrastruktur" betrachtet, die durch vollständig staatliche Versorgung bzw. Steuerung der Versorgung gewährleistet werden soll (Holm 2013a). Gemeinsam mit den Vertretern der wohlfahrtsstaatlichen Perspektive wird der Charakter der Wohnung als Sozialgut (gegenüber der liberalen Einordnung

als Wirtschaftsgut) betont. Die bisherige überwiegend marktwirtschaftlich organisierte Wohnungsversorgung wird kritisiert und mitunter grundsätzlich abgelehnt; die Einrichtung einer „neuen Gemeinnützigkeit" hingegen unterstützt, um Wohnungsbestände dem Zugriff des Marktes zu entziehen (Holm et al. 2015, 2017). Hier berührt sich die kritische Perspektive mit der (in Deutschland von wenigen Forschern vertretenen) sozialistischen Wohnungspolitik, die auf ein vollständig staatliches Angebot setzt.

Unabhängig von der Perspektive ist Konsens, dass der Staat die Aufgabe hat, für unterprivilegierte Gruppen ein Wohnungsangebot zu unterhalten bzw. die Betroffenen durch zusätzliche Transfers in die Lage zu versetzen, sich mit angemessenem Wohnraum versorgen zu können. Bereits vor zwanzig Jahren sprachen Häußermann und Siebel (1996: 297) deshalb von der „Unvermeidbarkeit der Wohnungspolitik". Das Fehlen der Auseinandersetzung um grundsätzliche theoretische und konzeptionelle Fragen führt zu einer in weiten Teilen politischen Debatte auch in der Wissenschaft, in der die drei Perspektivangebote (s.o.) eher unterschwellig mitschwingen, als dass sie explizit geäußert und weiterentwickelt werden. Zudem folgt die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Wohnungspolitik offenbar den Zyklen der Wohnungspolitik und der Wohnungsmärkte selbst. So begann der aktuelle Zyklus Anfang der 2010er Jahre mit der Thematisierung der „neuen Wohnungsfrage" (Rink et al. 2015), nachdem Anfang der 2000er Jahre die Beschäftigung mit der Wohnungspolitik zunächst insgesamt beendet schien (Egner et al. 2004). Insgesamt ist festzustellen, dass die akademische Auseinandersetzung mit dem Wohnen in den letzten Jahren deutlich an Fahrt gewonnen hat und die Vernetzung innerhalb des Feldes stärker geworden ist – mehrere Studien zu verschiedenen Themen erscheinen, Beiträge und Sammelbände über die Grenzen der Disziplinen hinaus sind erschienen.

Ein nicht unwesentlicher Teil der Auseinandersetzung zur Wohnungspolitik beschäftigt sich mit der Tätigkeit des Bundes oder „des Staates" bzw. „der Politik". Dies ist sicherlich nicht unwichtig, aber uns ist es ein Anliegen, den Blick stärker auf die *lokale* Ebene zu richten, denn Wohnungsmärkte und -versorgung „zählen für die Städte und Gemeinden zu den wichtigsten Fragen kommunaler Daseinsvorsorge" (Hintzsche 1999: 801). Dabei sind die Möglichkeiten der Städte und Gemeinden für Eingriffe vielfältig, aber auch von den Rahmenbedingungen abhängig. Finanzielle Handlungsspielräume, sich wandelnde Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, Wandel von Investitionsbedingungen und lokale Strategien der Stadtent-

wicklung sowie der allgemeine bundes- und landesgesetzliche Rahmen wirken sich auf theoretisch mögliche und tatsächlich realisierbare Interventionen der Kommunen aus. Deshalb befindet sich lokale Wohnungspolitik stets im Spannungsfeld zwischen Regulierung und kommunaler Selbstverwaltung.

Die *kommunale* Wohnungspolitik spielt seit Anfang der 1980er in der Forschung und wissenschaftlichen Diskussion eine Rolle. In den 1970er Jahren hatte sich die lokale Politikforschung als Forschungsfeld in der Politikwissenschaft konstituiert, die sich Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre mit kommunaler Wohnungspolitik zu befassen begann. Ein Hintergrund für die Thematisierung von Wohnungspolitik war die „neue Wohnungsnot", die bereits der Deutsche Städtetag 1980 zu einem zentralen Problem erklärt hatte. Das Forschungsfeld wurde mit einer thematischen Tagung des Arbeitskreises Lokale Politikforschung der DVPW im Jahr 1982 gewissermaßen eröffnet. Daraus ging ein Sammelband zu kommunaler Wohnungspolitik hervor, der recht unterschiedliche Aspekte des Themas beleuchtete und auch die Ergebnisse erster Forschungsprojekte beinhaltete (Evers/Lange/Wollmann 1983). Eine der zentralen Fragen war die nach der Dezentralisierung der Wohnungspolitik, wie sie von der gerade angetretenen konservativ-liberalen Bundesregierung vertreten wurde. Die Erwartung, dass durch eine Kommunalisierung eine Optimierung der Wohnungspolitik erreicht werde, wurde allerdings damals schon sehr kritisch gesehen; „eine klare rationale Begründung hat die Forderung nach Kommunalisierung der Wohnungspolitik … dort, wo hierunter in Wahrheit ein Abbau des staatlichen Interventionskorridors in das Marktgeschehen verstanden wird" (Krautzberger in Evers, Lange, Wollmann 1983, S. 28). Konukiewitz bewertete das als „Lückenbüßerrolle der Kommunen in der Wohnungspolitik" angesichts des Rückzugs des Bundes (ebd.: 175). Kommunen hätten kaum Spielraum für eine eigenständige kommunale Wohnungsbaupolitik (Schaller in ebd.: 231). Darüber hinaus konstatierte etwa Krautzberger (1982: 28) eine teilweise „erhebliche Berührungsangst der kommunalen Bürokratie gegenüber Instrumenten zur Durchsetzung einer sozialorientierten Wohnungs- und Stadterneuerungspolitik". Lehmann sprach vom „überalterten und überschuldeten Gebäude der Wohnungspolitik" (ebd.: 36). Conradi konstatierte die „erlöschende konzeptionelle Bannkraft und die zerbröckelnde politische und gesellschaftliche Abstützung, über die der soziale Mietwohnungsbau als Typus" verfüge (ebd.: 53); die „alte Sozialstaatspolitik sei verbraucht, stumpf und müsse reformiert werden (ebd.: 60). Klaus Selle kritisierte, dass die Verwaltungen „bislang keine zusammenhängende

wohnungspolitische Programmatik, geschweige denn ein auch nur halbwegs konsistentes Handeln im Wohnungsbereich“ kennen würden (ebd.: 87). Evers/Lange/Wollmann sprachen diesbezüglich von einem „Konglomerat verschiedener Einzelmaßnahmen und Initiativen der Politik und der Verwaltung, aber keinem klar umrissenen wohnungspolitischen Programm (ebd.: 137). Wie man sieht, wurde sowohl die Wohnungspolitik des Bundes als auch die der Kommunen überaus kritisch gesehen und Reformen angemahnt.

Die erste empirische Untersuchung in diesem Feld war die Studie „Kommunale Wohnungspolitik im Großstadtraum“ von Adalbert Evers und Tilman Harlander, die Frankfurt, Köln und München miteinander verglich (Evers/Harlander 1982). Hier wurde in einem Dreijahreszeitraum die kommunalen Wohnungspolitiken (Konzepte, Programme, Planungen und Maßnahmen der politischen Parteien und der Administration) untersucht und analysiert, welche Veränderungen und Tendenzen sich an den Grenzen von Sozialstaat und Wachstum abzeichneten. Die Unterschiede in den Wohnungspolitiken der drei untersuchten Städte seien „weit geringer“ gewesen als erwartet und „als es die parteipolitischen Konzepte und die Debatten um die Rolle von Markt und Staat vermuten lassen würden“ (ebd.: 111). Die Übereinstimmungen in den kommunalen Wohnungspolitiken der untersuchten Städte deuteten Evers und Harlander als „Ausdruck eines gemeinsamen Grundmusters gegenwärtiger Wohnungspolitik im Großstadtraum“ (ebd.: 113). Die zentralen Punkte sahen sie in vier Charakteristika: 1. Im grundsätzlichen Vorrang einer Art ökonomischer Sachzwangpolitik, bei einer zunehmend untergeordneten Rolle sozialpolitischer Zielsetzungen (ebd.). 2. Die „Ursachen einer neuen Wohnungsnot, die mit der Charakteristik des städtischen Wachstums- und Entwicklungsmodells zu tun haben“, würden kaum problematisiert (ebd.: 114). 3. Der Wohnungsneubau werde als Schlüsselproblem und eigentliches Aktivitätsschwerpunkt angesehen. Das bedeute, „daß die Wohnungsproblematik nicht in erster Linie als Frage der Struktur und Verteilung von Wachstum, sondern vor allem als Frage der Wiederankurbelung von Wachstum schlechthin im Wohnungssektor gesehen wird“ (ebd.: 116). 4. Die wohnungsbezogene Bestandspolitik bleibe „auch unter den Vorzeichen der `Neuen Wohnungsnot´ zunächst und in erster Linie bauliche Aufwertungspolitik“ (ebd.: 117). Es entstehe ein Bild, wo sich „die ökonomische Logik sowohl der Neubau- wie der Aufwertungsmaßnahmen gegenüber sozialen Gestaltungs- und Reformfragen gewissermaßen verselbständigt hat“ (ebd.: 120 f.). Daraus resultiere „die Tendenz zu einer wachsenden Subalternität der kommunalen Wohnungspolitik als Sozialpolitik“ (ebd.). Diese „Subalternität“ bzw. schwache Position ergebe

sich aus der Verdoppelung und Trennung von Wohnungspolitik in Wirtschafts- und Sozialpolitik (ebd.: 309; vgl. auch Evers 1985). Es blieben dann den Politikern nur noch von der Wirtschaftspolitik abgetrennte Kompensationsversuche, Wohnungspolitik werde „Restverwaltung von Problemgruppen" bzw. „Notverwaltung der neuen Formen von Armut und Randständigkeit" und degradiere als Sozialpolitik zur „politischen Sonderverwaltung sozial und kulturell desintegrierter Gruppen" (ebd.: 320, 323). Aus heutiger Sicht überrascht die Weitsichtigkeit, mit der kommunale Entwicklungen vorausgesehen wurden. Evers und Harlander haben schon damals Fragen aufgeworfen, die noch heute aktuell sind, etwa wie die Unterschiede in den Wohnungspolitiken von Städten erklärt werden können.

In den frühen Arbeiten aus den 1980er und 1990er Jahren wurde kommunale Wohnungspolitik vor allem im Hinblick auf ihre Einbettung in das System der staatlichen Wohnungspolitik thematisiert. Der wohnungspolitische Handlungsspielraum der Kommunen wurde als begrenzt und „in starkem Maße von Regelungen auf Bundes- und Landesebene abhängig" gesehen (Kirchner/Sautter 1993: 524). Die knapper gewordenen finanziellen Ressourcen engten den wohnungspolitischen Handlungsspielraum der Kommunen zusätzlich ein. Kirchner und Sautter kamen angesichts dieser Sachlage zu dem Schluss, dass „Maßnahmen der kommunalen Wohnungspolitik nur flankierenden Charakter haben" könnten. Die entscheidenden Anstöße zur Sicherung der Wohnungsversorgung und zur Überwindung der Wohnungsknappheit müssten von der staatlichen Wohnungspolitik ausgehen (Kirchner/Sautter 1993: 524). Bereits Mitte der 1980er Jahre wurde aber auch darüber diskutiert, Kompetenzen in der Wohnungspolitik auf die problemnähere kommunale Ebene zu verlagern (Killiat 1984). Zu konkreten Vorschlägen hinsichtlich eines Konzepts kam es aber nicht, erst Ende der 1990er Jahre stand das Thema wieder auf der Agenda, als der Bund das Wohnungsbaurecht reformierte (Hintzsche 1999: 820).

Die bislang umfassendste Untersuchung einer einzelnen Stadt im Rahmen einer Fallstudie war die der Stadt Nürnberg (Holtmann/Schäfer 1996). Übergreifend wurde die Frage verfolgt, welche Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene zur Verfügung stehen. Ausführlich wurde das politisch-administrative System der Stadt, die Stadtverwaltung (ebd.: 285 ff.), die politische Parteien (310 ff.) sowie die Wohnungspolitik und die dabei eingesetzten Instrumente (323 ff.) untersucht. Darüber hinaus wurden auch die Interessenvertretungen der Mieter und Hausbesitzer (216 ff.), die Stadtviertelvereinigungen (236 ff.) sowie die Bauträger (249 ff.) einbezogen. Die Autoren kamen zu dem Ergebnis, dass die Wohnungspolitik in Nürnberg lange Zeit die parteipolitischen Fronten widerspiegelte: die CSU mit einer

Orientierung auf Eigentum, die SPD auf den sozialen Wohnungsbau sowie SPD und GRÜNE auf Bestandssicherung (ebd.: 362). Die Autoren problematisierten die expandierende Nachfrage von finanzstarken Kleinhaushalten, die andere verdrängten. Einkommensschwache Haushalte gehörten zu den Verlierern des Wohnungsmarktes, das bezahlbare Wohnungsangebot verringere sich immer weiter (ebd.: 409). Zentrales Anliegen der Wohnungspolitik müsse die Schaffung und Erhaltung preiswerten Wohnraums sein (ebd.: 412). Das Handlungspotenzial der Städte würde jedoch überschätzt werden, in Nürnberg sehe man zwar eine adäquate Zielformulierung, es gebe aber Implementierungsdefizite. Insgesamt bestehe eine „Überforderung der Verwaltung durch rasche Entwicklungen", wie z.B. unvorhergesehen starken Zuzug, weshalb die Kommunen häufig nur „Krisenmanagement" betrieben (ebd.: 421f.). Die Studie ist sehr umfassend und detailreich und hat mit einem komplexen methodischen Design gearbeitet. Sie ist eine Tiefenbohrung, die eine Zusammenschau von Wohntrends und Wohnungspolitik erlaubt, ihre Begrenzung liegt freilich in der alleinigen Untersuchung einer einzigen Kommune. Dennoch kann sie als bedeutendster Beitrag zur kommunalen Wohnungspolitik nicht nur für das Jahrzehnt der 1990er Jahre angesehen werden und ist augenscheinlich die ausführlichste Analyse der Wohnungspolitik einer Großstadt, die es je in Deutschland gab.

Eine vergleichende Studie zu kommunaler Wohnungspolitik entstand Anfang der 2000er Jahre und ist im Band „Soziale Wohnraumversorgung und kommunale Wohnungspolitik in Nordrhein-Westfalen" (Michels et al. 2001) dokumentiert. Sie fußt auf einer Untersuchung der lokalen Wohnungsmärkte und kommunalen Wohnungspolitiken in 12 NRW-Städten, darunter Großstädte wie Köln, Dortmund, Düsseldorf und Essen. Sie kam zu dem Befund einer großen Varianz bzw. Heterogenität bei der Umsetzung der Wohnungspolitik des Landes in den untersuchten Kommunen. Für die Zukunft sei jedoch mit einer deutlichen Anspannung bei der sozialen Wohnraumversorgung zu rechnen. Die Autoren forderten daher eine vorausschauende kommunale Wohnungspolitik, die die soziale Wohnraumversorgung auch langfristig sicherstelle (ebd.: 17). Das beinhalte weiterhin soziale Wohnraumförderung sowie innovative Ansätze zum Erwerb von Belegungsbindungen (ebd.: 33). Außerdem werden die Dezentralisierung der Wohnungspolitik sowie stärkere Kooperation der Kommunen untereinander in funktionalen Wohnungsmarktregionen etwa im Ruhrgebiet (ebd.: 33 ff.) gefordert. Hier wird wiederum die Unterschiedlichkeit der Problemlagen und der kommunalen Wohnungspolitiken selbst innerhalb eines Bundeslands deutlich.

Ebenfalls als Einzelstudie zu kategorisieren ist die 2011 publizierte Dissertation von Sonja Borchard, welche unter Anwendung eines Governance-Ansatzes in einem sechsjährigen Zeitraum die Wohnungspolitik in Dortmund untersucht hat. Der Fokus lag dabei auf der Analyse unterschiedlicher Akteursgruppen und –konstellationen in Bezug auf die Wohnungspolitik, insbesondere im Hinblick auf die Herausforderungen des Wohnungsmarktes. Als entscheidende Einflussgrößen wurde dabei auf den demographischen und sozio-ökonomischen Wandel, die Transformation der Anbieter auf dem Wohnungsmarkt sowie den Wandel der öffentlichen Steuerungsmedien eingegangen (Borchard 2011: 9). Die Autorin kam im Ergebnis ihrer instruktiven Studie zu dem Befund einer „weichen Steuerung mit Grenzen" (ebd.: 242). Stadtentwicklungsplanung und Wohnungspolitik rückten enger zusammen, allerdings gebe es Handlungsrestriktionen öffentlicher Akteure durch fehlende finanzielle und personelle Ressourcen (ebd.: 246). Neue private Akteure, wie insbesondere internationale Investoren, könnten allerdings nicht erreicht und in die Governance eingebunden werden (ebd.: 252). Die Kommune sei gegenüber Desinvestment-Strategien privater Eigentümer machtlos, so ein ernüchterndes Fazit.

Eine weitere komparative Studie zu kommunalen wohnungspolitischen Instrumenten hat Holm (2013b) vorgelegt, bei der sechs Städte (Berlin, Bremen, Hamburg, Köln, Leipzig und München) anhand ihres wohnungspolitischen Konzepts, ihrer Förderprogramme, der kommunale Wohnungsunternehmen, der Liegenschaftspolitik, der Förderung alternativer Wohnbauträger, der städtebaurechtlichen Verordnungen und der Regelungen zu den Kosten der Unterkunft untersucht wurden. Holm kam zu dem Ergebnis, dass kommunale Wohnungspolitik möglich sei. „Die vorgestellten Beispiele weisen die Wohnungspolitik als ein zutiefst reaktives Politikfeld aus" (ebd.: 124). Je größer der Druck des lokalen Wohnungsmarktes sei, desto größer die Bereitschaft der Städte, die wohnungspolitischen Instrumente für explizit soziale Zielsetzungen einzusetzen. Proaktive und vorausschauende Wohnungspolitiken seien dagegen eher die Ausnahme. Gerade die Varianzen der wohnungspolitischen Instrumente in den analysierten Städten würden jedoch zeigen, dass kommunale Wohnungspolitik gestaltbar und die Orientierung an sozialen Zielen der Wohnungsversorgung eine politische Entscheidung sei (ebd.).

Der demographische Wandel und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte sind der zentrale Bezugspunkt der Untersuchung von Pristl (2014), welche sich mit Wohnungsmärkten „jenseits der Großstadt" beschäftigte. Er ging der Hypothese nach, dass „lokale Wohnungs-

politik angesichts begrenzter eigener Handlungsressourcen auf die Einbindung anderer Wohnungsmarktakteure in wohnungspolitische Strategien und Maßnahmen setzen und insoweit deren Denk-, Handlungs- und Investitionslogiken verstehen und berücksichtigen muss“ (Pristl 2014: 13). Er stellte fest, dass Wohnungsmarktentwicklungen und Wohnungspolitiken ländlicher Räume bislang nicht im Fokus und kaum beforscht seien (ebd.: 15), dies stehe im Widerspruch zu einem „erneuten Bedeutungszuwachs aktiver staatlicher Wohnungspolitik“ (ebd.: 105), insbesondere auch die Notwendigkeit einer „strategisch ausgerichteten kommunalen Wohnungspolitik“ (ebd.: 144). Im Ergebnis fordert er: 1. Eine Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung, 2. Eine Verstetigung staatlicher Wohnungspolitik und Wohnungsbauförderung mit langfristiger Ausrichtung, 3. eine Flexibilisierung staatlicher Wohnungspolitik und Wohnungsbauförderung, die eine Anpassung an lokal differenzierte Bedarfe ermöglicht sowie 4. eine Vergrößerung kommunaler Handlungsspielräume bei der Wohnraumversorgung von Transferleistungsempfängern (ebd.: 336). Für die Probleme ländlicher Wohnungsmärkte seien keine „Lösungen“ im Sinne einer vollständigen Problembeseitigung, sondern nur „Bausteine einer Problemminderung“ (ebd.: 338).

Egner et al. (2018) konstatierten in ihrer für die Böckler-Stiftung durchgeführten Studie zu kommunaler Wohnungspolitik zunächst ein „immer massiver werdendes Problem der Wohnraumversorgung“ vor allem in großstädtischen Ballungsräumen der Bundesrepublik, welches vor allem Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen betreffe (6). Es liege nahe, von einem Marktversagen zu sprechen; Wohnungsmärkte produzierten ohne politische Steuerung Ergebnisse, die sozial nicht erwünscht seien (ebd.: 7). Es stelle sich die Frage, welchen Beitrag Städte leisten können, um die Probleme auf den Wohnungsmärkten anzugehen (ebd.: 6). Die Autor_innen sprachen von einer „Wiederauferstehung der deutschen Wohnungspolitik“, die deshalb so interessant sei, weil ihre traditionellen Steuerungsinstrumente, wie insbesondere groß angelegte Investitionsprogramme in Zeiten von „Schuldenbremsen“ nicht mehr nutzbar seien (ebd.: 15). In fünf Fallstudien zu lokalen Wohnungspolitiken in Berlin, Dresden, Kassel, München und Oberhausen wurden die spezifischen Problemlagen der Städte und ihrer Wohnungsmärkte analysiert, die zentralen wohnungspolitischen Diskurse und lokalen Praktiken dargestellt sowie best und worst practices unter den wohnungspolitischen Maßnahmen identifiziert (ebd.: 54). Die fünf Fallstudien zeigten eine starke Heterogenität (ebd.: 111). In den untersuchten Städten werde die Situation am Wohnungsmarkt auch un-

terschiedlich stark dramatisiert (ebd.: 116). Insgesamt gäbe es Mechanismen in der Interaktion städtischer Akteure, die es ihnen ermöglichten, eigene Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Wohnungspolitik zu erschließen und zu nutzen (ebd.: 46).

Als neue und wichtige oder sogar zentrale Akteure in der Governance von Wohnungspolitik sind in den letzten Jahren neuen Mieter_innen-Bewegungen und -Initiativen thematisiert worden. Dabei wird Governance von kommunaler Wohnungspolitik aus der Perspektive dieser Akteure untersucht. Ein instruktives Beispiel dafür ist die Dissertation von Lisa Vollmer, die die Formierung von Mieter_innen-Bewegungen in Berlin und New York empirisch analysiert hat. In der Arbeit geht um die Formierung als kollektive politische Akteure (Vollmer 2019). Sie zeigt auf, wie diese Bewegungen vor allem Forderungen an den Staat stellen, den Wohnungsmarkt zu regulieren, Mieter_innen zu schützen und selbst in die Wohnungsversorgung einzugreifen (Vollmer 2019: 275). Mieter_innenbewegungen hätten maßgeblich zur Repolitisierung der Wohnungsfrage beigetragen. Die Narrative und Forderungen der neuen Mieter_innenbewegungen seien auf das Thema „Wohnen fokussiert und verblieben in der Logik einer Single-Issue-Bewegung, es handele sich in der Regel um lokal beschränkte Initiativen und Bewegungen, 2018/19 gäbe es in Deutschland Ansätze zu einer bundesweiten Bewegung (Vollmer 2019: 281). Zu den Wirkungen der neuen Mieter_innenbewegungen gehöre, dass die Krise der Wohnungsversorgung anerkannt, das Thema auf die kommunale Agenda gesetzt und wieder eine gewisse Steuerung ausgeübt werde (Vollmer 2019: 281). Für eine breite soziale Bewegung müssten jedoch die Partikularisierung, die lokale Beschränkung der Organisation und der Forderungen sowie der Fokus auf das Thema Wohnen überwunden werden (ebd.: 284 f.). Der Ausgangspunkt der Studie von Sebastian Schipper zu Frankfurt/Main und Tel Aviv ist, dass außerparlamentarische wohnungspolitische Initiativen auf bundespolitischer Ebene überwiegend nur als Stichwortgeber_innnen und Zuschauer_innen präsent seien (Schipper 2018: 110). Bundesweit koordinierte Proteste erzielten nur kurzfristige mediale Aufmerksamkeit für die Wohnungskrise, häufig hätten sie indirekte Wirkungen, wenn etwa die Linke oder die Grünen die Forderungen der mietenpolitischen Proteste aufgreifen würden (ebd.). In Bezug auf die Wirkmächtigkeit sozialer Bewegungen, eine postneoliberale Dekommodifizierung des Wohnens durchzusetzen, falle das Ergebnis in Tel Aviv und Frankfurt ambivalent aus. Bewegungen hätten in beiden Kontexten das Thema Wohnen auf die Agenda gesetzt und die neoliberale Hegemonie destabilisiert. (ebd.: 117). Es seien dabei auch Praktiken der Wissensproduktion entstanden, die postneoliberale Alternativen ausarbeiten und