

Bezahlbares Wohnen

Strategien und Herausforderungen

Eine Zeitschrift des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Foto: Friederike Vogel

Was heißt bezahlbar
und welchen Einfluss
hat die Politik?

Wohnungsnot weltweit:
Herausforderungen
und Strategien

Bündnisse für bezahl-
bares Wohnen: Wenn
alle Akteure kooperieren



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Schriftleitung

Markus Eltges
Robert Kaltenbrunner

Redaktion

Ute Birk
ute.birk@bbr.bund.de

Felix Lauffer
felix.lauffer@bbr.bund.de

Christoph Zander
christoph.zander@bbr.bund.de

Daniel Regnery
daniel.regnery@bbr.bund.de

Friederike Vogel
friederike.vogel@bbr.bund.de

Redaktionsschluss

01. Oktober 2018

Satz und Gestaltung

Yvonne Groh

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

ISSN 0303 – 2493

Verlag und Vertrieb

Franz Steiner Verlag
Birkenwaldstraße 44
70191 Stuttgart
Telefon +49 711 2582-314
Telefax +49 711 2582-390
www.steiner-verlag.de/lzR



Die Beiträge werden von der Schriftleitung/
Redaktion gezielt akquiriert. Der Herausgeber
übernimmt keine Haftung für unaufgefordert
eingesandte Manuskripte. Die vom Autor
vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit
der des Herausgebers identisch.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement
72,00 € (6 Hefte) zzgl. Versandkosten
(Inland: 14,80 €, Ausland: 23,80 €);
Einzelheft 19,00 € (versandkostenfrei) – Preise
inkl. MwSt. Ihr Abonnement der Informationen
zur Raumentwicklung hat eine Laufzeit von
12 aufeinander folgenden Monaten. Es verlängert
sich um jeweils weitere 12 Monate, wenn es nicht
spätestens 6 Wochen vor Ende der Laufzeit
schriftlich beim Verlag gekündigt wird.

Weitere Informationen

www.bbsr.bund.de/lzr

Nachdruck und Vervielfältigung:
Alle Rechte vorbehalten

gedruckt auf 100 % Recyclingpapier,
FSC® Recycled certified und mit dem Blauen Engel zertifiziert



Foto: Friederike Vogel

Liebe Leserin, lieber Leser,

vor mehr als hundert Jahren, Anfang des 20. Jahrhunderts, erfand die Stenotypistin Elizabeth Magie das Brettspiel „Landlord's Game“, den Vorläufer des aktuellen Spiels „Monopoly“. Ihr Ziel war es, die negativen Seiten des zügellosen Kapitalismus deutlich zu machen: Derjenige mit den meisten Grundstücken und Immobilien häuft ein immer größeres Vermögen an, während seine Mitspieler verarmen.

Der ein oder andere in Deutschland mag sich auch heute noch ein kleines bisschen wie bei Monopoly vorkommen: In München, der Schlossallee Deutschlands, kostete der Quadratmeter einer neu vermieteten Wohnung Mitte 2018 laut BBSR 17,54 Euro, und zwar nettokalt. Leisten können sich das nicht viele. Auch in vielen anderen Städten wohnt es sich teuer. In Frankfurt am Main bezahlten Mieter durchschnittlich 13,52 Euro pro Quadratmeter, in Stuttgart 13,21 Euro und in Freiburg 12,05 Euro. Auch wenn das Extrembeispiele aus Groß- und Universitätsstädten sind: In vielen Mittel- sowie Kleinstädten und sogar in einigen ländlichen Kreisen legten die Preise für neu vermietete Wohnungen in den vergangenen Jahren ebenfalls deutlich zu.

Viele Menschen – insbesondere die mit einer Familie – wohnen daher in einer anderen Gemeinde als sie arbeiten. 2017 pendelten bereits 60 Prozent der deutschen Arbeitnehmer in eine andere Stadt. Auch die durchschnittliche Länge des

einfachen Arbeitswegs ist gestiegen: von 14,6 Kilometer im Jahr 2000 auf 16,8 Kilometer im Jahr 2015.

Das Pendeln ist längst nicht die einzige Herausforderung, die sich aus teurem Wohnraum ergibt. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist eine der großen sozialpolitischen Fragen in Deutschland. Und das eigentlich seit Jahrzehnten, wenn nicht gar Jahrhunderten. In der Stadt und teilweise auch auf dem Land fehlt es an bezahlbarem Wohnraum. Doch was bedeutet überhaupt „bezahlbar“? Und wie können Bund, Länder, Kommunen und andere Akteure für bezahlbare Wohnungen sorgen?

Einen Ansatz, mit dem sich mehr Wohnungen für Geringverdiener und Mittelschicht – sozusagen mehr Bad-, Turm- oder Elisenstraßen – schaffen lassen, erprobt Münster. Grundstücke vergibt die Stadt nicht mehr nach dem Höchstgebot, sondern an den Investor, der die niedrigste Startmiete verspricht. Münster setzt damit an einem der Grundprobleme an: Der Bodenpolitik. Teurer Boden generiert teure Mieten, Festpreise für ein Grundstück können das verhindern.

Daniel Regnery
für das Redaktionsteam IzR

Inhalt

22



Quelle: © aytuncoylum / Fotolia

56



Foto: Achim Hennecke

4

Bezahlbares Wohnen

Einführung

Ute Birk, Felix Lauffer, Christoph Zander

8

Wohnungsnot gestern und heute

Der Beitrag zeichnet die Ungleichverteilung von Wohnraum und -kosten als historische Konstante in Deutschland seit dem späten 19. Jahrhundert bis heute nach.

Barbara Schöning, Lisa Vollmer

22

Housing affordability in the European Union

This contribution clarifies a number of main approaches to measuring the multidimensional concept of housing affordability

Marietta E. A. Haffner

34

Bezahlbares städtisches Wohnen im internationalen Vergleich

Spezifische Herausforderungen und Lösungsansätze, Umsetzungsstrategien sowie sozialräumliche Effekte politischer Interventionen

Steffen Wetzstein

48

Lokales Bündnis für Wohnen

Viele Kommunen nutzen lokale Bündnisse, um Wege für bezahlbaren Wohnraum zu finden. Freiwillige Vereinbarungen zwischen Kommunen, Wohnungswirtschaft, Eigentümern und weiteren Partnern können den Wohnungsbau vielerorts stärken.

Iris Ammann

56

Lokale Bündnisse für Wohnen in der Praxis

Wie arbeiten die lokalen Bündnisse vor Ort? Das zeigen Beispiele aus Münster und Wolfsburg. Iris Ammann im Gespräch mit Elke Pahl-Weber

84

Foto: Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte –
Marc Strohmfeldt



98

Foto: PBL Netherlands



64

Bezahlbares Wohnen in der Landeshauptstadt Potsdam

Ein Bündnis für Wohnen und Bauen soll helfen,
in Potsdam bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.
Gregor Jekel

74

Bezahlbarkeit durch Mitarbeiterwohnen

Wie und warum das betriebliche Wohnen
ein bezahlbares und bedarfsgerechtes Wohnen
fördern kann
Simon Wieland

84

Bauland-Offensive Hessen: Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

Das Land Hessen unterstützt seine Kommunen
bei der Mobilisierung von Bauland mit der
Bauland-Offensive.
Gregor Voss, Gunnar Zehe

98

Policy and practice: affordable housing in the Netherlands

This article describes the causes and the most
recent policy reactions to stop the price increase
in the Netherlands.

Frans Schilder, René Scherpenisse

110

Das Unmögliche denken und fordern! Ansätze für einen bezahlbaren Wohnraum

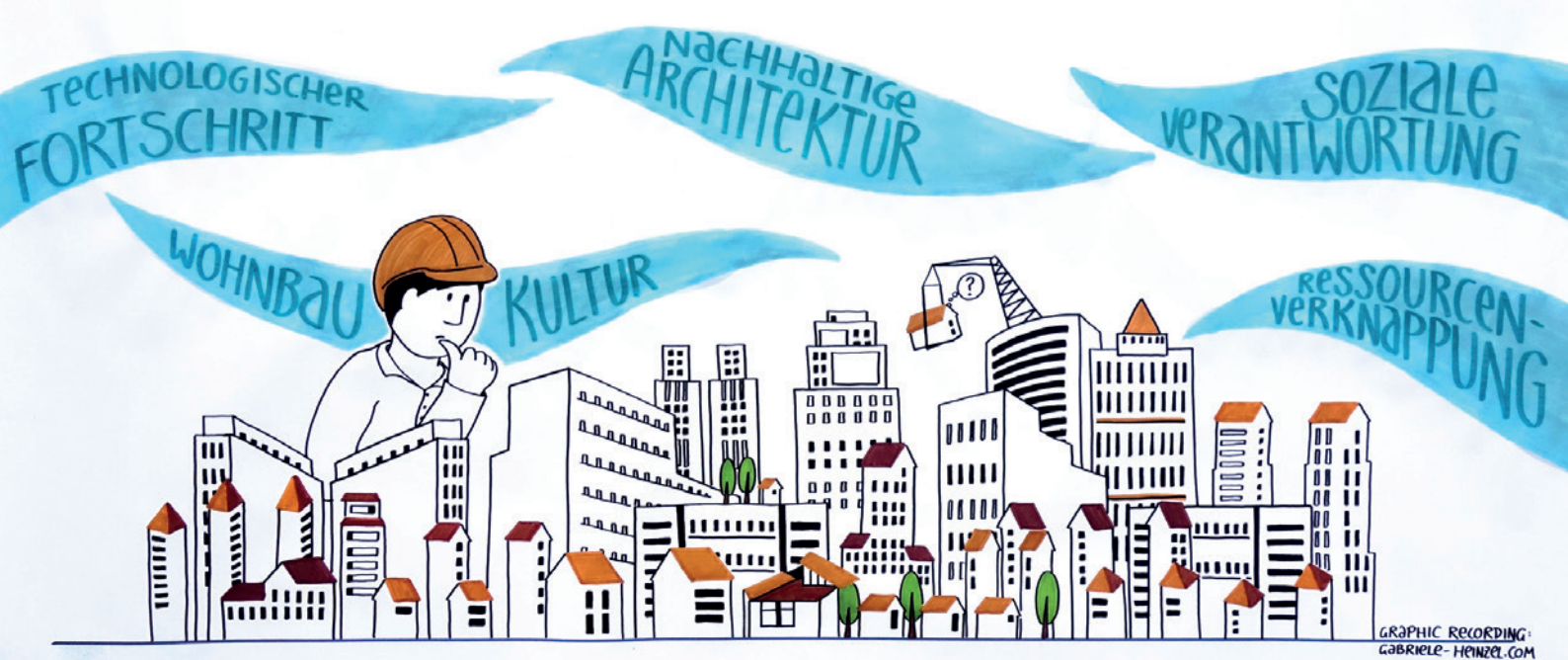
Der Beitrag blickt vor allem auf alternative Ansätze
zu Eigentums- und Verfügungsrechten sowie
politisch-regulativen Maßnahmen.

Susanne Heeg

122

Positionen zum „bezahlbaren Wohnen“ in Deutschland

Wie lässt sich das Problem Wohnungsknappheit
lösen? Wo kann die Wohnungspolitik nachjustieren?
Ute Birk im Gespräch mit Martin zur Nedden
und Rolf Müller



Quelle: Gabriele Heinzel, Graphic Recording & Illustration

BEZAHLBARES WOHNEN

Einführung

Ute Birk

ist Architektin und Stadtplanerin und Projektleiterin im Referat „Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Sie hat zum Themenbereich des kostengünstigen und qualitätsbewussten Bauens und Wohnens Projekte durchgeführt, ebenso zu ihrem Forschungs- und Arbeitsschwerpunkt Energieeffizienz, Klimaschutz, Klimaanpassung und Risikomanagement in der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft.

ute.birk@bbr.bund.de

Christoph Zander

ist Geograph und Projektleiter im Referat „Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Er hat insbesondere Projekte im Themenkomplex Veränderungen der Angebotsseite der Wohnungswirtschaft durchgeführt, darunter zu privaten Vermietern und zu börsennotierten Wohnungsunternehmen.

christoph.zander@bbr.bund.de

Felix Lauffer

ist Architekt und Projektleiter im Referat „Forschung im Bauwesen“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Derzeit betreut er dort das Förderprogramm für Modellvorhaben zum nachhaltigen und bezahlbaren Bau von Variowohnungen, sowie Antragsforschungsprojekte im Bereich kostengünstigem Wohnungsbau.

felix.lauffer@bbr.bund.de

In Deutschland ist die „neue Wohnungsnot“ in aller Munde, auch wenn sie bei weitem nicht die gesamte Bevölkerung betrifft. Sie polarisiert sozial und räumlich: Vor allem Menschen der mittleren und unteren Einkommensgruppen in Wachstumsregionen und Universitätsstädten haben große Probleme, bezahlbaren Wohnraum zu finden.

Die Problematik ließe sich nüchtern – aus ökonomischer Sicht – einerseits auf eine zunehmende Nachfrage nach Immobilien bei begrenzter Ressource Boden sowie andererseits auf die im Verhältnis dazu geringen Haushaltseinkommen, zu hohe Wohnstandards und zu große Wohnflächen der betroffenen Einkommensgruppen fokussieren, wäre da nicht die grundlegende Diskrepanz zwischen dem Verständnis des Wohnens als Grundbedürfnis und der Wohnung als handelbare Ware.

Marktmechanismen wirken sich immer auch auf das soziale und gesellschaftliche Gefüge aus und führen in den angespannten Wohnungsmärkten in Deutschland, Europa und in boomenden Metropolen weltweit zur Verdrängung, Segregation und zunehmender sozialer Ungleichheit. Eine „bessere“ Ausbalancierung von Markt und Staat kann der Gefahr einer sozialen Spaltung entgegen wirken. Daher wurde und wird gerade dem angespannten „Markt“ für Wohnraum immer besondere Aufmerksamkeit zuteil.

Wohnraum ist also ein Sozial- und ein Wirtschaftsgut. Diese Zweiteilung prägt auch die Analyse des Status quo des Wohnens und dementsprechend kontrovers werden die daraus resultierenden Handlungserfordernisse auf verschiedenen räumlichen und fachlichen Ebenen diskutiert und bewertet. Auf der einen Seite gibt es die sozialpolitischen Debatten über soziale Ungleichheit sowie Zugangs- bzw. Verteilungsgerechtigkeit, auf der anderen Seite wird mit ökonomischen bzw. marktwirtschaftlichen Ansätzen zur optimalen Allokation der Ressourcen argumentiert. Dabei geht es im Kern solcher Debatten häufig um die Frage, ob und in welcher Form Interventionen in den Wohnungsmarkt für die Daseinsvorsorge erforderlich sind, oder ob solche Eingriffe im Gegenteil verhindern, dass der Markt die nachgefragten Wohnungen bereitstellt.

Das vorliegende IZR-Heft hingegen reflektiert unterschiedliche zeitliche und räumliche Perspektiven des „bezahlbaren Wohnens“ und spannt einen Bogen von den Hintergründen und Rahmenbedingungen über konkrete Maßnahmen und Instrumente der gegenwärtigen Auseinandersetzung im Sinne von guten Beispielen und weitet mit Perspektiven zum bezahlbaren Wohnen den Blick für die Zukunft.

Schönig und Vollmer beschreiben gesellschaftliche, stadtpolitische und wohnungspolitische Hintergründe und Rahmenbedingungen der „neuen Wohnungsknappheit“ in Deutschland, deren charakteristische Ausprägung und Auswirkungen. Zudem betrachten sie Unterschiede wie Gemeinsamkeiten zu vorhergehenden Wohnungsengpässen und den Umgang damit in unserer Vergangenheit. Dass das Thema kein deutschlandspezifisches ist, zeigen die europäische und weltweite Perspektive. Haffner nähert sich in ihrem Artikel einer Definition dessen, was mit bezahlbarem Wohnen auf europäischer Ebene gemeint ist. Die Ambivalenz zwischen der Notwendigkeit eines gemeinsamen Nenners und die Grenzen desselben ist Gegenstand ihrer Diskussion. Wetzstein spannt den Analysebogen von Europa weiter bis Asien und Australien. Er zeigt für die untersuchten Städte die jeweiligen Hintergründe der Wohnungsnöte ebenso wie die jeweiligen wohnungspolitischen Maßnahmen und Instrumente sowie deren Wirksamkeit. Diese setzt er in einen Zusammenhang mit den globalen ökonomischen Entwicklungen.

Die Autoren Schilder und Scherpenisse nehmen den Leser mit ins benachbarte Ausland und beschreiben in ihrem Beitrag konkrete wohnungspolitische Strategien vor dem Hintergrund einer Verschärfung der Bezahlbarkeit für die unteren und vor allem mittleren Einkommensgruppen. Im Fokus stehen die Instrumente der Mietkontrolle und der Wohnkostenzuschüsse in Verbindung mit den zwar formal privatisierten, jedoch nach einer Reform in den 1990er-Jahren unter staatlichem Einfluss agierenden niederländischen Wohnungsunternehmen. Die Politik hat sich hier weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die Wohnungsunternehmen gesichert, während gleichzeitig die Unternehmen, gestützt auf die positiven Marktentwicklungen wiederum weitere Spielräume für „social capital“ erwirtschaften können.

Im Beitrag über lokale Bündnisse für Wohnen stellt Amman eine Strategie deutscher Kommunen vor, die mit einem kooperativen, fachübergreifenden Ansatz vorausschauender Wohnpolitik ein Instrumentarium auch für das Problem des bezahlbaren Wohnens bietet. Ihr Interview mit Pahl-Weber beleuchtet dieses Instrument an zwei konkreten Beispielen aus der kommunalen Praxis im Detail. Auch in Potsdam basieren die ergriffenen Maßnahmen (u. a. „wohnungspolitisches Konzept“) auf der Einbindung verschiedener Akteure. Jekel verdeutlicht, wie elementar ein gemeinsames Verständnis des Begriffs „Bezahlbarkeit“ als gemeinsamer Nenner für die beschriebene kooperative wohnungspolitische Strategie in Potsdam ist. Zudem spielt mittlerweile in

der Weiterentwicklung der Strategie der Kommune das „bedarfsgerechte Wohnen“ eine zentrale Rolle, um zielgruppenadäquat und somit ressourcenoptimiert Wohnraum zur Verfügung stellen zu können. Nach einer langen Phase des Bedeutungsverlusts des klassischen Werkwohnungsbaus, spielen heute zunehmend wieder Überlegungen und konkrete Maßnahmen von gewerblichen Unternehmen eine Rolle, für ihre Mitarbeiter Wohnraum zu schaffen. Wieland zeigt, wie Unternehmen dieses Feld vor dem Hintergrund von Wohnungsmarktengpässen und Fachkräftemangel wieder besetzen - und wie sie mit dem neuen Mitarbeiterwohnen auch einen Beitrag für das bezahlbare Wohnen leisten.

Inwieweit kann Bezahlbarkeit von Wohnraum überhaupt losgelöst von Bodenpolitik und Eigentumsrechten diskutiert werden? Fast alle Beiträge in diesem Heft stellen die Knappheit von verfügbarem Bauland und dessen Preis als zentralen Engpassfaktor für die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum heraus. Voss und Zehe beschreiben vor diesem Hintergrund mit der Baulandoffensive Hessen eine übergeordnete Initiative des Landes, die Kommunen helfen kann, vor dem Hintergrund der Engpässe in den hessischen Ballungsräumen Bauland zu entwickeln – durch Neuentwicklung oder durch Umstrukturierung von Gewerbebrachen.

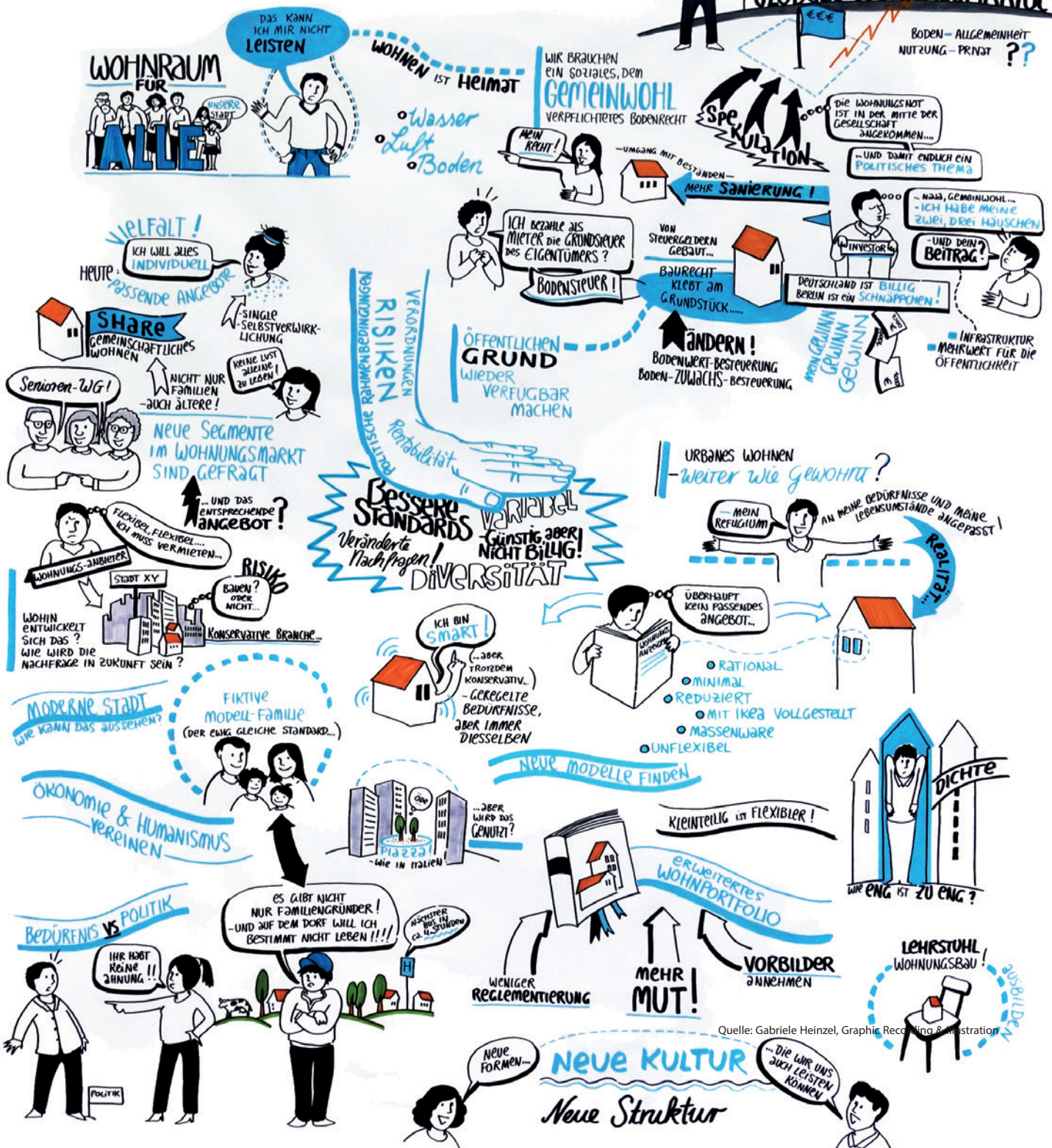
Die Möglichkeit der ungehinderten Spekulation und die daraus resultierende Dynamik bei der Entwicklung der Bodenpreise sind zentrale Ursachen bei der Mietpreissteigerung in wachsenden Regionen (Heeg). In der Weitung der Betrachtung auf perspektivische Aspekte reflektiert Heeg in Bezug auf wohnungs- und stadtpolitische Strategien der Zukunft die Ökonomisierung des Wohnens mit Ansätzen zu Eigen-

tums- und Verfügungsrechten und politisch-regulativen Maßnahmen, die sich dem Wohnen jenseits der Marktprinzipien widmen. Sie plädiert für die Entwicklung alternativer Vorstellungen zum Privateigentum an Grund und Boden.

Unter „Nachgefragt“ stellen zur Nedden und Müller im Gespräch mit Birk ihre jeweiligen Positionen zum bezahlbaren Wohnen und einer in Frage stehenden möglichen Neujustierung der Wohnungspolitik in Deutschland dar. Das bezahlbare Wohnen wird auch zukünftig seine Relevanz nicht verlieren können, umso wichtiger wäre es, der Bezahlbarkeit des Wohnens eine stärkere Stimme innerhalb der Politik einzuräumen. Neben einer integrierte Gesamtstrategie der unterschiedlichen föderalen Ebenen wird auch die Verknüpfung der Wohnungs- und Stadtpolitik mit weiteren Politikfeldern wie beispielweise Struktur-, Wirtschafts- und Finanzpolitik idealerweise als erforderlich angesehen, um die Auswirkungen der jeweiligen Politiken in den unterschiedlichen Ressorts auf das bezahlbare Wohnen berücksichtigen zu können.

Mit ihren sehr unterschiedlichen Blickwinkeln auf das Thema des bezahlbaren Wohnens und den daraus abzuleitenden Schlüssen geben die Autoren wertvolle Hinweise für mögliche und auch sehr konkrete Lösungsansätze. Alles in allem zeigt sich, dass die Diskussion sehr differenziert geführt werden muss und dass ein „Schwarz-Weiß-Denken“ innerhalb von theoretischen Konzepten nicht zu tragfähigen Lösungen führt. Dabei sollten nicht nur Ansätze zur Änderung der Wohnungs- und Stadtpolitik berücksichtigt werden, sondern auch die Einbindung anderer Ressorts der unterschiedlichen Ebenen.

WOHNUNGSBAU UNTER DRUCK

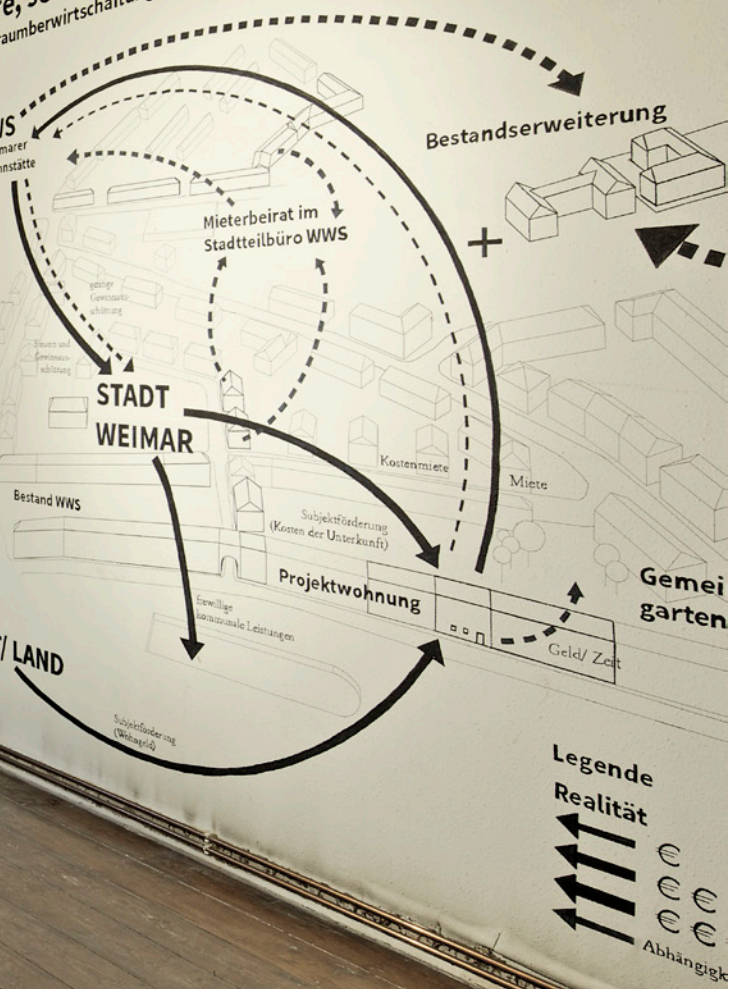




WOHNUNGSNOT GESTERN UND HEUTE

Wohnraum ist keine Ware, sondern ein Grundbedürfnis

Wohnraumbewirtschaftung



Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Doch Wohnraum wird zugleich als Ware gehandelt. Wiederkehrende Wohnungsnot sind in diesem widersprüchlichen Verhältnis angelegt. Ihre konkreten Auslöser und Merkmale aber wandelten sich im historischen Verlauf ebenso wie die Strategien, mit denen der Staat in Deutschland diese Dysfunktionalität des Wohnungsmarkts einhegen wollte. Der Beitrag zeichnet diese Entwicklung in Deutschland seit dem späten 19. Jahrhundert bis heute nach.

„Wohnraum ist keine Ware, sondern ein Grundbedürfnis“, Wandgemälde und Installation von Jolande Kirschbaum, Lukas Lindemann, entstanden im interdisziplinären Planungs- und Entwurfsprojekt „Drei Zimmer, Küche, Diele, Bad“ an der Bauhaus-Universität Weimar 2018.

Durchgeführt im gleichnamigen Kooperationsprojekt des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft, der Thüringer Aufbaubank, der Bauhaus-Universität Weimar und der Weimarer Wohnstätte GmbH.

Fotografie: Andrew Alberts

Prof. Dr.-Ing. Barbara Schönig

ist Leiterin der Professur Stadtplanung und Direktorin des Instituts für Europäische Urbanistik an der Fakultät Architektur und Urbanistik der Bauhaus-Universität Weimar. Sie promovierte mit einer planungstheoretischen und -historischen Arbeit zur Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in der stadtregionalen Planung in den USA. Soziale Wohnraumversorgung erforscht sie im Kontext der Transformation des Wohlfahrtsstaats und der Stadtentwicklung.

barbara.schoenig@uni-weimar.de

Lisa Vollmer, M.A.

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Urbanistik der Bauhaus-Universität Weimar. Sie hat zu Mieterinnen- und Mieterbewegungen in Berlin und New York promoviert. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Wohnungsforschung, soziale Bewegungsforschung und kritische Stadtforschung.

lisa.vollmer@uni-weimar.de

„Die ‚neue Wohnungsnot‘ ist zunächst einmal die alte. Die Grundproblematik ist immer noch dieselbe, dass nämlich der Wohnungsmarkt eine gute Wohnungsversorgung nur zu Preisen bereitstellt, die die Zahlungsfähigkeit eines großen Teils der Haushalte übersteigt.“

(Walter Siebel 1987: 10)

Was Walter Siebel 1987 schrieb, lässt sich auch heute wieder konstatieren: Eine allgemeine Wohnungsnot für die ganze Bevölkerung lässt sich in der Bundesrepublik nicht feststellen. Aber sie zeigt sich räumlich und sozial polarisiert. Insbesondere in den Ballungszentren und den umliegenden Agglomerationsräumen, aber auch in Universitätsstädten fehlt es an Wohnraum (Waltersbacher/Schürt 2018: 40), und zwar für untere und mittlere Einkommensgruppen. Für sie wird es zunehmend schwieriger, Wohnraum zu finden, dessen Kosten noch einen auskömmlichen Anteil des Haushaltseinkommens zum Lebensunterhalt übrig lassen, der für sie also in diesem Sinne „bezahlbar“ ist. Deutlich zeigt sich dies im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2017: Die Wohnkostenbelastung spreizt sich immer weiter und liegt bei den unteren Einkommensgruppen derzeit weit über den als „bezahlbar“ erachteten 30 %

(BMAS 2017: 361 ff.). Die Wohnungsfrage als soziale Frage ist also auch heute keineswegs gelöst.

Das ist wenig überraschend: Die Ungleichverteilung von Wohnraum und Wohnkosten lässt sich als eine historische Konstante beschreiben, wengleich sich Ausmaß und Ausprägung dieser Wohnungsnot und die jeweils spezifischen Auslöser akuter Wohnungskrisen wandeln. Es scheint auf der Hand zu liegen, dass dies etwas mit der Struktur des Wohnens und des Wohnungsmarkts zu tun hat. In welcher Weise die Wohnungsfrage thematisiert wurde und wie dieser strukturellen Problematik gesellschaftlich begegnet wurde, wandelte sich jedoch im Lauf der Zeit. Ein Blick auf diesen Wandel erlaubt, die notwendigen Stellschrauben für eine „Lösung der Wohnungsfrage“ klarer zu identifizieren.

Wohnen als Grundbedürfnis und die Wohnungsfrage als historisches Problem

Wohnen als besonderer Bedarf

Das Wohnen ist – wie die Luft zum Atmen und das Wasser zum Trinken – ein Grundbedürfnis des Menschen, auf das man nicht verzichten kann. Jeder muss wohnen. Dabei geht es um weit mehr als ein Dach über dem Kopf: Die Wohnung als Zuhause erfüllt wesentliche soziale Funktionen, sie ist Ort des privaten Rückzugs, der Selbstvergewisserung und der sozialen Reproduktion (vgl. Häußermann/Siebel 2000: 14 f.). Der Wohnstandort strukturiert darüber hinaus die Zugehörigkeit zu Nachbarschaften und sozialen Beziehungen und entscheidet über die Zugänglichkeit von sozialen Infrastrukturen und Arbeitsplätzen. Die Lage der Wohnung ist damit auch entscheidend für Prozesse gesellschaftlicher Teilhabe und Chancengerechtigkeit (Friedrichs/Triemer 2008: 8). Die Wohnungsfrage als soziale Frage stellt sich also nicht nur

im Hinblick auf die Kosten des Wohnens, sondern auch auf die mit dem Wohnen und dem Wohnstandort verbundenen Qualitäten und Integrationspotenziale des Wohnumfelds.

Über die individuellen Aspekte hinaus ist eine hinreichende Wohnraumversorgung auch bedeutsam für die Funktionalität städtischer Ökonomien, die auf qualitätsvollen bezahlbaren und erreichbaren Wohnraum ebenso angewiesen sind wie auf soziale Infrastrukturen (z. B. Schulen und Kindertagesstätten) (RegioKontext 2016: 4). Und nicht zuletzt prägt das Wohnen als Hauptnutzung städtischen Bodens wie keine andere Funktion die Stadt. Ihre morphologische Gestalt, aber auch ihre sozialräumliche Struktur werden durch die Logiken seiner Gestaltung und Verteilung geprägt

(vgl. Harlander/Kuhn 2012: 422 ff.). Wohnraumversorgung und -entwicklung stellen daher sowohl aus Perspektive der Wohlfahrtsstaats- wie der Stadtforschung wesentliche Faktoren der gesellschaftlichen Integration dar.

Wohnen als besonderes Gut

Wohnen ist auch ökonomisch betrachtet ein Gut mit besonderen Merkmalen: Boden und damit auch der auf dem Boden errichtete Wohnraum werden als privates Eigentum wie jedes andere Gut behandelt, das gehandelt und dazu genutzt werden kann, Erträge zu schaffen. Allerdings unterscheidet sich Wohnraum von anderen Gütern insoweit, als der Wohnungsmarkt von strukturellen Dysfunktionalitäten geprägt ist, die sich aus der Beschaffenheit des Guts einerseits und seiner Funktion zur Befriedigung von Grundbedürfnissen andererseits ergeben (Holm 2011: 10). Wohnraum, dessen Produktion auf die natürlich begrenzte Ressource Boden angewiesen ist, ist ein grundsätzlich immobiles und endliches Gut, das zwangsläufig gerade dort besonders knapp ist, wo es am meisten nachgefragt wird. Im Gegensatz zu anderen Gütern lässt sich ein Mehrbedarf nicht durch eine kurzfristige Ausweitung des Angebots gleichwertiger Güter (z. B. mit gleicher Lagequalität) ausgleichen, sondern ist nur mit großer Zeitverzögerung, hohem Kapitalaufwand und an anderer Stelle möglich (Krätke 1995: 198 ff.). Ein Ungleichgewicht des Markts zwischen Angebot und Nachfrage führt daher zu einer dysfunktionalen Preissteigerung. Die durch die Ware Wohnraum erzielbaren Renditen steigen, während eine adäquate Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum nicht mehr gewährleistet ist, solange die Einkommen nicht vergleichbar steigen. Preis und Gebrauchswert der Ware Wohnung entkoppeln sich also zwangsläufig in einem Maße voneinander, dass der Markt das Grundbedürfnis des Wohnens nicht mehr hinreichend sichert.

Versorgungspolitisch führt dies zu einem Mangel an Wohnraum in den besonders gefragten räumlichen und/oder preislichen Teilsegmenten des Wohnungsmarkts (Holm 2011: 14 ff.). Die auf Wohnraum angewiesenen Haushalte können die mit diesem quantitativen Wohnungsmangel verbundenen, steigenden Wohnkosten nur begrenzt ausgleichen, da sie die sonstigen Lebenshaltungskosten noch decken müssen. Alternativ können sie auf Wohnqualität verzichten und damit in ein günstigeres Teilsegment ausweichen: in Wohnraum mit geringerer Fläche oder Ausstattung oder an Standorte mit weniger Lage- und Umfeldqualitäten (vgl. Häußermann/Siebel 2000: 291 f.). In der Folge wird sozialräumliche Segregation wohnungsmarktinduziert verstärkt. Sie intensiviert wie oben ausgeführt die Effekte sozialer Benachteiligung (Kronauer 2017: 162 ff.).

Die Wohnungsfrage: ein historisches Problem!?

Dieses widersprüchliche Verhältnis zwischen Wohnen als sozialem Grundbedürfnis und Wohnraum als Ware, das sich aus der kapitalistischen Organisation von Boden- und Wohnungsmärkten ergibt, beschrieb Friedrich Engels 1873 als „die Wohnungsfrage“. Bereits im 19. Jahrhundert wurde diese im Hinblick auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum aus Sicht der unteren Einkommensgruppen diskutiert. Was für wen als bezahlbar gilt, war dabei immer Gegenstand von Aushandlungsprozessen (Praum 2016). Schon damals etablierte sich die Idee eines abstrakten Schwellenwerts, der jenen Anteil des Haushaltseinkommens angab, der über alle Einkommensgruppen hinweg für Wohnkosten ausgegeben werden könnte und insofern die „Bezahlbarkeit“ der Wohnung indizieren sollte. Dieser Prozentsatz wurde wiederholt angehoben, heute beträgt er 30 %. Werden die Kosten für Energie mitgerechnet, liegt der Wert bei 40 % (vgl. Pittini 2012: 2; Eurostat 2017).

Seit Jahrzehnten wird allerdings kritisiert, dass dieser „Ratio-Ansatz“ nicht berücksichtigt, inwieweit das nach Abzug der Wohnkosten verbleibende Einkommen für die Lebenshaltungskosten auskömmlich ist. Dies hängt nämlich sowohl von der Höhe des Einkommens als auch von der Struktur des Haushalts ab. Für einen Haushalt mit geringem Einkommen kann es eine zu hohe Belastung darstellen, 30 % seines Einkommens für die Miete aufzuwenden, während reichere Haushalte einen höheren Prozentsatz zahlen könnten.

Tatsächlich aber ist es umgekehrt: Arme Haushalte geben tendenziell einen überproportional hohen Anteil des Haushaltseinkommens für ihre Wohnkosten aus (vgl. Praum 2016; Lebuhn et al. 2017: 70 f.). Unabhängig von den wohnstandortbedingten Aspekten sind daher steigende Wohnkosten ein Faktor, der Armutseffekte verstärkt und die Chancen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für arme Bevölkerungsschichten verringert.

Die Wohnungsfrage als Aufgabe des Wohlfahrtsstaats

Mit großer Regelmäßigkeit gerät die Wohnungsfrage aus diesen Gründen als Frage nach bezahlbarem Wohnraum gerade für die unteren und auch mittleren Einkommensgruppen in das Zentrum gesellschaftlicher Debatten in Deutschland – und das seit mehr als 150 Jahren. Dabei wandeln sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die die Bewirtschaftung und Produktion von Wohnraum strukturieren ebenso wie die Anforderungen, die an das Wohnen aus sozialer, ökologischer oder ökonomischer Sicht gestellt

werden. Der Grundkonflikt zwischen Grundbedürfnis und Warenförmigkeit der Wohnung aber blieb stets ungelöst.

Angesichts dieses grundsätzlichen Widerspruchs etablierten sich im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert in zahlreichen industrialisierten Ländern, so auch in Deutschland, Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik als öffentliche Aufgaben (vgl. Harloe 1995). Sie sollten die Grundversorgung mit Wohnraum sichern und damit die durch mangelhafte Wohnungsversorgung bedingten sozialen Konflikte und ökonomischen sowie stadtentwicklungspolitischen Dysfunktionalitäten auflösen oder zumindest abmildern. Ansätze entstanden dabei nicht nur auf nationaler, sondern gerade auch auf kommunaler Ebene. Sie erwuchsen als unmittelbare Wohnungs-, aber auch als Städtebau- und Stadtentwicklungspolitik. Anders aber als etwa die durchgreifenden bismarckschen Sozialreformen regulierten natio-

nale staatliche Politiken das Wohnen von Anfang an nur teilweise. Es wurde nie in vergleichbarem Umfang wie zum Beispiel die Sozial- oder Krankenversorgung dem Markt entzogen – stets blieb das Wohnen „wobbly pillar of the welfare state“ (Malpass 2008).

Allerdings veränderte sich die Art und Weise, wie Wohnraumversorgung reguliert wurde. Analog zur Bildung unterschiedlicher, national geprägter Wohlfahrtsregime lassen sich jeweils Regime der Wohnungsversorgung identifizieren. Wie diese sind sie als Ergebnis historisch und kulturell geprägter Arrangements von Institutionen, industriellen Beziehungen und wohlfahrtsstaatlichen Zielen zu interpretieren, mit denen die gesellschaftlichen Konflikte zwischen Arbeit und Kapital beantwortet wurden und werden (Brede 1988: 23 f.; Castles et al. 2012: 4 ff.).

Wohnungsfrage(n) in Deutschland

Betrachten wir rückblickend die Wohnungsfrage in Deutschland seit der Industrialisierung, so lassen sich verschiedene wohnungspolitische Regime identifizieren, die jedoch stets auf unterschiedliche (anknüpfende oder abgrenzende) Weise aufeinander bezogen waren. Dabei zeigen sich sowohl Kontinuitäten als auch Unterschiede in der Weise, wie der Wohnungsfrage begegnet wurde.

Wohnungskampf im 19. Jahrhundert

Im 19. Jahrhundert führten Industrialisierung und expansiver Welthandel zu massiven Urbanisierungsprozessen, die Bevölkerungszahlen in zahlreichen Metropolen stiegen in kürzester Zeit signifikant an. Die neue urbane Arbeiterschicht benötigte Wohnraum. Mietskasernen entstanden und entwickelten sich zu lukrativen Investitionsmöglichkeiten. Weitgehend ohne staatliche Kontrolle wurden sie von privaten Bauträgern realisiert – freilich nicht ohne die staatliche Unterstützung der infrastrukturellen Erschließung und der Umwandlung von Acker- in Bauland. Die fehlende Regulierung führte zu grassierendem Wohnungselend: unhygienische Wohnbedingungen, Überbelegung und Zwangsräumungen bei gleichzeitig immer weiter steigenden Mieten waren an der Tagesordnung (Niethammer/Brüggemeier 1976). Das führte schon früh zu Protesten und Selbstorganisation der Mieter (Nitsche 1981:42 ff.). Wie bereits erwähnt, fanden in der Folge bereits Ende des 19. Jahr-

hunderts die ersten systematischen Auseinandersetzungen mit der Wohnung als Ware und dem strukturellen Problem der Bezahlbarkeit des Wohnens statt.

Die Proteste von Mietern gemeinsam mit der bürgerlichen Wohnungsreformbewegung und der Bodenreformbewegung, die Angst vor Revolten in den Arbeitervierteln und vor Seuchen führten zu ersten staatlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt (Berger-Thimme 1976). Das erste Bürgerliche Gesetzbuch von 1900 schrieb basale Mieterrechte fest. Öffentlicher Wohnungsbau blieb allerdings rar, Wohnungspolitik wurde – im Gegensatz zu anderen Politikfeldern – nicht als Bereich staatlicher Intervention angesehen. Dies mag nicht zuletzt daran gelegen haben, dass das preußische Dreiklassenwahlrecht Hauseigentümern eine Zweidrittelmehrheit garantierte. Mieter setzten auf Selbsthilfe und gründeten zahlreiche Genossenschaften und Bauvereine, die die organisatorischen Grundlagen für das gemeinnützige Wohnungswesen nach dem Ersten Weltkrieg bildeten (Zimmermann 1991: 228 f.).

Wohnungspolitik in der Weimarer Republik

Die Wohnungsnot verschärfte sich mit dem Ersten Weltkrieg durch den jahrelangen Ausfall der Wohnraumproduktion und den Zuzug von Kriegsflüchtlingen. Sie dehnte sich in immer weitere Schichten der Gesellschaft aus. Gleichzeitig



Foto: Barbara Schöning, 2010

Kommunaler Wohnungsbau in Frankfurt am Main, Siedlung Praunheim, Ernst May, 1926–1930

legitimierte die Krisensituation staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt (Haerendel 1999: 844). In der unmittelbaren Nachkriegszeit begrenzten kommunale Notstandsgesetze das Mietniveau; neu entstehende Wohnungsämter verwalteten zum Beispiel Belegungen. Das Preußische Wohnungsbaugesetz von 1918 etablierte bauliche Vorgaben für den Wohnungsbau, wie zum Beispiel die Trennung von Wohn- und Gewerberaum. In der Weimarer Verfassung wurden die Grundsteine der sozialen Wohnraumversorgung gelegt: Artikel 155 garantierte ein Recht auf angemessenen Wohnraum und integrierte den Bereich Wohnen damit in den sich etablierenden Wohlfahrtsstaat. Demgegenüber setzte sich die durchaus starke Bodenreformbewegung mit ihren Forderungen nach einer vollständigen Sozialisierung des Bodens nicht durch. Artikel 155 sah allerdings immerhin vor, dass Bodenwertsteigerungen von privaten Grundstücken „für die Gesamtheit nutzbar zu machen“ seien. Die Wohnungsbauförderung nahm erst mit der Einführung der Hauszinssteuer Mitte der 1920er-Jahre an Fahrt auf, mit der sich Eigentümer von Immobilien am öffentlich geförderten Wohnungsbau beteiligen mussten. Die Hauszinssteuer schuf durch die Umlage der Steuer auf Mietverträge auch auf Kosten der Bestandsmieter Mittel für kommunale Wohnungsbauprogramme, die zunehmend an Bedeutung gewannen, allerdings keinen bezahlbaren Wohnraum für die untersten Einkommenschichten bereitstellten (Ruck 1987: 99). Diese mussten sich weiterhin auf dem freien Mietmarkt versorgen und litten unter schlechten Lebensverhältnissen und Mietsteigerungen. So blieb auch die Zeit der Weimarer Republik eine Hochphase des Mieterprotests. Die Protestierenden, organisiert in Mieterräten und Mietervereinen, forderten die



Foto: Barbara Schöning, 2013

Genossenschaftlicher Wohnungsbau in Gotha, Siedlung Am schmalen Rain, nach Plänen von Bruno Tamm, Richard Neuland und Regierungs-Baumeister Pfitzmann, 1927–1928

vollständige Entkopplung der Wohnraumversorgung von der kapitalistischen Logik. Alternative Organisationsansätze bildeten sich in der Genossenschaftsbewegung und einer entstehenden gemeinnützigen Wohnungswirtschaft aus (Drupp 1987).

Wohnungspolitik im Nationalsozialismus

Die Folgen der Weltwirtschaftskrise nutzten die Nationalsozialisten, um ab 1933 die öffentliche Förderung des Wohnungsbaus zu beschränken: Die Wohnraumversorgung sollte stärker durch den Wohnungsmarkt abgedeckt werden, niedrige Zinsen sollten den Kapitalmarkt und damit die Produktion von Wohnraum fördern. Indirekte Subventionen gab die Regierung nun über Reichsbürgschaften aus. Mitte der 1930er-Jahre wurden so jährlich noch ähnlich viele Wohneinheiten gebaut wie zu Hochzeiten der Hauszinsära. Schon ab 1938 brachen die Zahlen angesichts der anziehenden Aufrüstungspolitik aber ein (Haerendel 1999: 851).

Die nationalsozialistische Wohnungspolitik zielte darauf, die räumliche Ordnung zu dezentralisieren und die Bevölkerung jenseits der Großstädte anzusiedeln – ein Ziel das angesichts fortschreitender Industrialisierungs- und Urbanisierungstrends allerdings nicht erreicht wurde. So bildeten das hierfür wesentliche Kleinsiedlungsprogramm für „deutsche Siedler“ und die Förderung von Eigentum samt eigenen Grundstücks zur Selbstversorgung zwar den ideologischen Kern der bevölkerungs- und rassenpolitischen Ausrichtung nationalsozialistischer Wohnungspolitik. Die Zahl realisierter

Siedlungen aber blieb marginal. Durch Eigenheimförderung und Selbstversorgung auf der „eigenen Scholle“ versprach man sich soziale Befriedung und die Unterstützung loyaler, deutscher „Volksgenossen“ (Haerendel 1999: 852 f.).

Im Jahr 1940 wurde mit dem „Erlaß zur Vorbereitung des sozialen Wohnungsbaus nach dem Kriege“ und der Ernennung Robert Leys zum „Reichskommissar für den sozialen Wohnungsbau“ der zukünftig prognostizierte Massenwohnungsbau rationalisiert und zum ersten Mal institutionell als „sozialer Wohnungsbau“ bezeichnet (Harlander/Fehl 1986: 107). Die Zahl der in diesem Programm erbauten Wohneinheiten blieb aber sehr gering.



Foto: Barbara Schöning, 2010

Schichten deutscher Wohnungspolitik in Frankfurt am Main: Siedlung Frankfurter Berg, nach Plänen von Herbert Böhm, 1935–1937; im Hintergrund Wohnhochhäuser der Siedlung Berkersheimer Weg, erbaut ab 1967

Selbstorganisationen von Mietern (z. B. in Mietervereinen) wurden gleichgeschaltet oder zerschlagen. Auch den gemeinnützigen Wohnungssektor aus kommunalen Trägern, Genossenschaften und Bauvereinen schalteten die Nationalsozialisten gleich. Institutionelle Möglichkeiten zur Eigeninitiative, Selbstbestimmung und Selbstverwaltung in den Wohnungsorganisationen beseitigten sie mit verschiedenen Gesetzen (Haerendel 1999: 860 ff.). Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1940, das die Gemeinnützigkeitsverordnung von 1930 ersetzte, schwor die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auf die zentralisierte Wohnungspolitik des NS-Staates ein. Diese wirkten auch kräftig mit bei der „Wohnraumarisierung“, die sich ab 1938 verschärfte. Mitgliedschaften jüdischer Menschen in Genossenschaften wurden verboten. Juden wurden schließlich aus ihren Wohnungen vertrieben und in Zwangsarbeitslager oder Konzentrationslager abtransportiert. Der Entzug der Wohnberechtigung stand „am Ende des Entrechtungs- und am Anfang des planmäßigen Vernichtungsprozesses“ (Haerendel 1999: 869).

Die Wohnungsfrage nach 1945

Die großflächige Zerstörung von Wohnraum in allen Besatzungszonen ebenso wie die große Zahl von Flüchtlingen in den Städten nach 1945 war eine große wohnungs- aber auch stadtentwicklungspolitische Herausforderung. Im Westen waren 21 % (2,3 Millionen) aller Wohneinheiten, im Osten 10 % (0,5 Millionen) zerstört und noch mehr schwer beschädigt (Heinz/Kiehle 1995: 654). Dem dramatischen quantitativen und qualitativen Mangel an Wohnraum begegnete man in den Nachkriegsjahren in der sowjetischen ebenso wie in der amerikanischen, britischen und französischen Zone mit weitreichender Regulierung zur Verteilung vorhandenen Wohnraums und mit umfassenden Maßnahmen zur Steuerung von Neu- und Wiederaufbau. Ab 1949 war die Lösung der „Wohnungsfrage“ in beiden deutschen Staaten eine wirtschafts- und sozialpolitisch, aber auch symbolisch bedeutsame Aufgabe. Wie kaum ein anderes Feld machte sie den Wiederaufbau des Landes räumlich und individuell erfahrbar. Wohnungspolitik hatte daher in beiden jungen deutschen Staaten eine herausragende Bedeutung. Sie entstand allerdings unter differierenden und konkurrierenden gesellschaftspolitischen Bedingungen, wengleich die städtebaulichen und architektonischen Konzepte in vielerlei Hinsicht Parallelen aufweisen (vgl. Urban 2012: 60 f.).

Wohnungspolitik in der DDR

In der DDR folgten Bodenbewirtschaftung, Entwicklung und Verteilung von Wohnraum weitgehend den Vorgaben staatlicher Direktiven und der Planwirtschaft. Politisches

Ziel war es, den Warencharakter des Wohnens aufzuheben. Bodenpreise wurden eingefroren, der Kündigungsschutz massiv ausgeweitet und Mietpreise auf dem Niveau von 1936 festgesetzt (Heinz/Kiehle 1995: 654). Der Neubau von Wohnungen wurde staatlich subventioniert und erfolgte überwiegend als staatlicher und „volkseigener“, teilweise auch als genossenschaftlicher Wohnungsbau. Ab 1958 wurden kommunale Wohnungsverwaltungen mit der lokalen Wohnraumbewirtschaftung betraut. Der Neubau wurde aus dem zentralen Haushalt des Staats finanziert, allerdings zugunsten des industriellen Produktionsinvestitionsprogramm bis in die 1970er-Jahre vernachlässigt (Schildt 1998: 181).

So gelang es bis in die 1970er-Jahre nicht, die quantitative Wohnungsnot zu beheben. Auch die Wohnqualität litt. Zwischen Mitte der 1950er- und der 1960er-Jahre sank die durchschnittliche Wohnungsgröße sogar (Schildt 1998: 185). Erst das 1973 verabschiedete Wohnungsbauprogramm unter Erich Honecker wertete die Wohnungsversorgung politisch auf. Neubaulzahlen und allgemein Wohnqualität stiegen in den Folgejahren beträchtlich.

Bezahlbarkeit war für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung keine Herausforderung, da die Mieten in Alt- und Neubau staatlich festgesetzt wurden und im Durchschnitt lediglich 3 % des Monatseinkommens betragen (Schildt 1998: 180). In den neu entstehenden Siedlungen galt dies auch für die Wohnqualität: Sie waren mit Heizungen und sanitären Anlagen ausgestattet, wiesen meist eine gute Verkehrsanbindung und Versorgung mit sozialer Infrastruktur auf. Die Instandhaltung und Sanierung der innerstädtischen Altbaubestände allerdings wurde aus politischen, insbesondere ab den 1980ern auch aus finanziellen Gründen vernachlässigt. Sie waren mehr und mehr dem baulichen Verfall preisgegeben und blieben hinsichtlich sanitärer und Heizungsstandards weit hinter dem neu errichteten Wohnraum zurück. Die Wohnungsfrage in der DDR stellte sich daher eher mit Blick auf die Verteilung von Wohnqualität. Diese wurde staatlich gemäß demografischer und ökonomischer, aber auch politischer Vorgaben gesteuert. Nicht-privilegierte und politisch nicht-opportune Bevölkerungsgruppen waren aus den Neubauquartieren infolgedessen oft ausgegrenzt (Schildt 1998: 172).

Die „Soziale Wohnungsmarktwirtschaft“ in der BRD

Im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsregime der BRD lenkte der Staat die Wohnraumversorgung dagegen nur während eines kurzen Zeitraums in vergleichbarem Umfang. Die in der Nachkriegszeit gültige „Wohnungszwangswirtschaft“ beinhaltete eine zentrale Bewirtschaftung und

Zuweisung von privatem Wohnraum und die Verpflichtung, Wohnraum zu teilen. In den besonders von Wohnraum-mangel betroffenen Kreisen und Städten wurden die Mieten auf Vorkriegsniveau eingefroren und schufen so ein bezahlbares Wohnungssegment vor allem im Altbaubestand (vgl. Beyme 1999: 93 f.). Ab 1960 wurde die „Wohnungszwangswirtschaft“ sukzessive wieder abgebaut. Mietkappungen auf Vorkriegsniveau wurden in manchen Städten mit weiterhin hohem quantitativem Wohnungsmangel noch deutlich länger beibehalten (Beyme 1999: 110).

Gleichzeitig wurde der Wohnungsneubau in großem Umfang staatlich gefördert. Neben der von Anfang an forcierten Eigentumsförderung sollte vor allem die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus die quantitative Wohnungsnot beheben (vgl. Beyme 1999: 97, 123). Insgesamt entstanden zwischen 1950 und 1990 knapp acht Millionen geförderte Wohnungen für verschiedene Einkommensgruppen (vgl. Beyme 1999: 128). Die darlehensbasiert geförderten Wohnungen wurden temporär mit einer Sozialbindung versehen. Nach Ablauf dieser vertraglich vereinbarten „sozialen Zwischennutzung“ (Donner 2000: 200) konnten sie als privates Immobilieneigentum am Wohnungsmarkt frei gehandelt werden (vgl. Hanauske 1995: 42 f.). Träger des sozialen Wohnungsbaus waren ebenso profitorientierte wie (private oder öffentliche) gemeinnützige Wohnungsunternehmen. Letztere hielten Ende der 1980er-Jahre etwa 50 % aller Sozialwohnungen und 26,4 % der Mietwohnungen in Westdeutschland (Kühne-Büning et al. 1999: 182 f.).

Sozialer Wohnungsbau in der BRD adressierte angesichts der alle betreffenden Wohnungsnot die Versorgung der „breiten Schichten des Volkes“, also auch und gerade die wachsende Mittelschicht. Die Mieten des sozialen Wohnungsbaus lagen zwar oft über jenen im (regulierten) Bestand, blieben aber für die Mittelschichten bezahlbar dank steigender Löhne (Häußermann/Siebel 1996: 154 f.). Dabei bot der Neubau deutlich höhere Wohnqualität und setzte in diesem Sinne Standards des Wohnens. Ab 1974 galt die quantitative Wohnungsnot im gesamten Gebiet der Bundesrepublik als gelöst (Kockelkorn 2017: 121). In den 1970er-Jahren stellte sich die Wohnungsfrage für die Mittelschicht daher weniger hinsichtlich der Verfügbarkeit von Wohnraum oder der Bezahlbarkeit. Flächenverbrauch und Wohnstandards waren in der BRD seit Kriegsende kontinuierlich gestiegen.

Gleichwohl aber wurden Wohnungsfragen ab den späten 1960ern und insbesondere in den 1970ern gesellschaftlich breit diskutiert. Die Fragen unterschieden sich allerdings teilmittelbezogen und für unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen (vgl. Evers/Harlander 1983: insb. 149 ff.). So

entfachten die durch Stadterneuerungsprogramme geförderten (Kahlschlag-)Sanierungen innerstädtischer Altbaugebiete, die Mietsteigerungen für die dort konzentrierten Armen, Alten, Arbeitslosen, Ausländer und Auszubildenden (bzw. Studierenden) vorantrieben, einen Kampf um den Erhalt innerstädtischer Bausubstanz und subkultureller Räume. Dieser brachte sowohl die stadträumlichen Qualitäten als auch die Bedeutung dieser Bestände als bezahlbaren Wohnraum in Anschlag (Bodenschatz/Heise/Korfmaier 1983). Gleichzeitig prangerten städtische Bewegungen mangelnde Wohnumfeldqualitäten, Preissteigerungen und Missmanagement im sozialen Wohnungsneubau an (Becker 2018). Welche Relevanz diesen Themen zukam, zeigte sich bereits Ende der 1970er in einer allgemein attestierten und diskutierten „neuen Wohnungsnot“ in den Ballungszentren (vgl. Evers/Harlander 1983).

Tatsächlich war zu diesem Zeitpunkt allerdings das „goldene Zeitalter des sozialen Wohnungsbaus“ (Häußermann/Siebel 1994: 23) und damit die kurze Phase weitreichender direkter Eingriffe des Bundes in den Wohnungsmarkt bereits beendet: Das 2. WoBauGesetz stärkte bereits 1956 die Eigentumsförderung und 1963 wurde das Wohngeld als wesentliches wohnungspolitisches Instrument beschlossen, mit dem einkommensabhängig Mietzahlungen im freien Wohnungsmarkt subventioniert wurden. Die Zahl neu geförderter Sozialwohnungen sank bereits ab den 1960ern stetig (vgl. Egner 2014: 15).

Schon Anfang der 1980er sahen sich die Kommunen angesichts schwindender Bundesförderung und auslaufender Sozialbindungen dazu verpflichtet, den wachsenden Mangel an bezahlbarem Wohnraum auszugleichen und drängten auf stärkeres Engagement des Bundes (vgl. Wollmann 1983: 40). Nichtsdestotrotz beschritt der Bund in den 1980ern im Zuge der konservativ liberalen Wende wohlfahrtsstaatlicher Politik mit der Regierung Helmut Kohls konsequent den Rückzug aus der Wohnungspolitik: Wesentlicher Bestandteil war dabei neben der zurückgefahrenen Förderung im sozialen Wohnungsbau die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990. Sie veränderte die Anbieterstruktur im bundesdeutschen Wohnungsmarkt nachhaltig und löste nicht profitorientierte Akteure als relevante Einflussgrößen ab. Gleichzeitig verloren die Kommunen zunehmend Sozialwohnungen durch das Auslaufen zahlreicher Nachkriegsbestände aus der Sozialbindung. Schon 1988 konstatierte der Stadtbaurat von Offenbach angesichts dieser Lage resigniert, dass die Kommunen angesichts fiskalischer Krisen und zunehmender Armut das Wohnungsproblem kaum hinreichend würden lösen können (Kaib 1998: 61 ff.).

Dieser Rückzug aus der nationalen Wohnungspolitik lässt sich zweifelsohne als Teil der umfassenden Restrukturierung des Wohlfahrtsstaats in der Bundesrepublik insgesamt verstehen (vgl. Lessenich 2008). Gleichwohl erweist sich dies nicht als Bruch bundesrepublikanischer Wohnungspolitik, die gerade angesichts der Systemkonkurrenz mit der DDR von Anbeginn nicht als dauerhafte Intervention in einen strukturell dysfunktionalen Boden- und Wohnungsmarkt und dauerhafte staatlich organisierte Wohnraumversorgung konzipiert war. Als „soziale Wohnungsmarktwirtschaft“ (Hanuske 1995: 61) sollte der Staat analog zur sozialen Marktwirtschaft lediglich in den Markt eingreifen, wenn eine hinreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum dies erforderte. Zyklisch wiederkehrende Krisen, die verstärkte Interventionen erfordern, waren in diesem System angelegt und galten gleichwohl als auffangbar.

Wohnungsfrage(n) heute

Bereits kurz nach dem Beschluss zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zeichnete sich ab 1989 eine erneute Wohnungskrise in den Ballungszentren ab, die sich nur vordergründig durch die Zuwanderung aus osteuropäischen Staaten erklären ließ (Häußermann/Siebel 1996: 296 f.). Abermals erhöhte der Bund die Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau kurzzeitig (vgl. Schönig 2018: 230).

Der langfristigen Abnahme preiswerten Wohnraums wirkte dies jedoch nicht entgegen: Immer größere Teile der geförderten Nachkriegsbestände verloren die temporären Sozialbindungen und innerstädtische Aufwertungen forcierten steigende Mietpreise. Infolge der abgeschafften Gemeinnützigkeit wurden preiswerte Wohnungen aus dem Portfolio der ehemals gemeinnützigen gerade auch kommunalen Wohnungsunternehmen in den alten Bundesländern privatisiert. Auch die ehemals volkseigenen Wohnungsbestände der neuen Bundesländer wurden vielfach privatisiert.

Mit dem Altschuldenhilfegesetz wurde die Schuldenlast der ehemals volkseigenen Wohnungsunternehmen zusammen mit den Wohnungsbeständen an die Kommunen übergeben, die sich in der Folge vielfach zu Verkäufen genötigt sahen. Austeritätspolitiken ließen den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände in West wie Ost als attraktive Lösung für die kurzfristige Entlastung angespannter Haushalte erscheinen. Zusätzlich wirkten sich die großen En-Bloc-Privatisierungen ab den 1990er-Jahren verheerend aus: Sie ermöglichten den Einstieg finanziellierter, am kurzfristigen Profit interessierter Akteure in den Wohnungsmarkt (Unger 2016: 91; Claßen/Zander 2018). Die (internationalen) Finanz-

marktakteure intensivierten die Dynamik städtischer Boden- und Mietpreise mit ihren finanzmarktbasierenden Renditeinteressen. Insbesondere seit der Finanzkrise ab 2008 nutzen sie aufgrund der Niedrigzinspolitik und fehlender Investitionsmöglichkeiten im produzierenden Wirtschaftssektor städtische Wohnungsmärkte als attraktive Anlagemöglichkeiten.

Insgesamt reorganisierten diese wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Trends die städtischen Wohnungsmärkte seit den 1990er-Jahren räumlich und strukturell. Allerdings erfolgte dies in west- und ostdeutschen Bundesländern vor dem Hintergrund verschiedener räumlicher und stadtentwicklungspolitischer Ausgangsbedingungen nicht im gleichen Ablauf und Tempo. Zum Ende des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts ist das unterste Segment des Wohnungsmarkts im gesamten Bundesgebiet zu schmal geworden, um die steigende Zahl bedürftiger Haushalte zu versorgen. Dabei verringern sich die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, vertiefen sich aber zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen.

Wohnungspolitik des Bundes (aber auch der Kommunen) hatte dieser zunehmend rasanter werdenden Entwicklung kaum noch etwas entgegen zu setzen: 2001 beschloss die rot-grüne Bundesregierung das Wohnraumförderungsgesetz, das den sozialen Wohnungsbau neben anderen Strategien in den Hintergrund rückte und dessen Zielgruppe auf Notfälle oder Gruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf einschränkte. Mit dem Föderalismusgesetz 2006 verabschiedete sich der Bund aus dem sozialen Wohnungsbau. Er überantwortete ihn mit (zunächst) befristeten Kompensationszahlungen den Ländern, wobei angesichts des gegenwärtigen Mangels bezahlbaren Wohnraums die Zahlungen weitergeführt wurden und die Entscheidung politisch überdacht wird (Bundesregierung 2018).

Während die Zahl neugeförderter Sozialwohnungen drastisch sank und beispielsweise im Jahr 2014 bei knapp 9.900 Wohnungen bundesweit lag (Spars 2017: 86), wuchs die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die steigenden Zahlungen für Wohngeld und seit 2006 auch für die Kosten der Unterkunft kontinuierlich. Zwischen 2006 und 2016 stiegen die Ausgaben für Wohngeld und Kosten der Unterkunft gemäß SGB II und SGB XII trotz sinkender Zahl an Empfängerhaushalten und Bedarfsgemeinschaften von 16,8 auf 18,7 Milliarden Euro (Deutscher Bundestag 2017: 120 ff.).

Über die Jahre hinweg blieb die Förderung des Wohneigentums als eine der teuersten Subventionen der Bundesrepublik durch steuerliche Abzüge und zwischen 1996 und 2006

als mittelschichtorientierte Förderung von Wohneigentum (Eigenheimpauschale) ein bedeutendes wohnungspolitisches Instrument. Es fügte sich im Sinne einer „Responsibilisierung der Bürger“ auch in die neue wohlfahrtsstaatliche Politik privatisierter Altersvorsorge ein (vgl. Egner 2014: 17; Heeg 2013).



Fotos: Barbara Schönig, 2015

Schichten deutscher Wohnungspolitik in der Gothaer Innenstadt: Wohnen im „Townhouse“ (oben) und in der „Platte“ (unten)

Fazit

Die dramatischen Folgen dieser politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen werden im zweiten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts sichtbar – ebenso wie die Zahnlosigkeit der verbliebenen Rudimente staatlicher Wohnungspolitik. Es sind vor allem die lokalen wohnungspolitischen Bewegungen, die die Wohnungsfrage in den letzten Jahren wieder auf die politische Agenda gesetzt haben (Vogelpohl et al. 2017). Nur mühsam hat sich in den letzten Jahren eine bundesweite Diskussion über Wohnungspolitik etabliert, die sowohl mieten- als auch wohnungspolitische Instrumente in Betracht zieht.

Grundsätzlich aber bewegt sie sich in den etablierten Mustern: Zum Beispiel wurde weder eine umfassende Stärkung nicht profitorientierter Akteure durch den Wiederaufbau einer starken gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (Kuhnert/Leps 2017; Holm/Horlitz/Jensen 2017) noch eine Abkehr von der temporären Sozialbindung geförderten Wohnraums ernsthaft politisch in Erwägung gezogen. Beides ist zentral ursächlich für den ab den 1990er-Jahren absehbaren Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Auch die Diskussionen des mit einflussreichen Interessenvertretern politik- und akteursfeldübergreifend besetzten „Bündnis für Wohnen“ brachte keine Impulse, die einen Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik befördern und zu einer Abkehr von einer „Wohnungspolitik als Krisenintervention“ beitragen. Die heutige bundesrepublikanische Wohnungspolitik setzt stattdessen die „Soziale Wohnungsmarktwirtschaft“ und die Förderung von Wohneigentum ungebrochen fort – der seit den 1970ern sichtbaren, strukturell angelegten zyklischen Krisen und der langfristig geringen Nachhaltigkeit kurzfristiger, marktorientierter Interventionen zum Trotz.

Wohnungspolitik in Deutschland knüpft damit an eine ältere Tradition an, in der laut Klaus Beyme bereits seit dem späten 19. Jahrhundert stets marktwirtschaftliche Strategien als Mittel der Wahl zur Sicherung der Wohnraumversorgung dominierten. So sei die „Deregulierung der Wohnungspolitik in den achtziger Jahren [...] kein wirkli-

cher Bruch mit der traditionellen Wohnungsbaupolitik [in Deutschland] gewesen, sondern eine Rückkehr zu einer deutschen Tradition. [Denn] Staatsinterventionen im Wohnungsbau wurden – mit Ausnahme der SPD-Politik am Anfang der Weimarer Republik – immer nur als Eingriff in Notsituationen verstanden[, d]ie temporären Eingriffe nach dem Krieg [...] denn auch selbst in Gesetzen als ‚Wohnungszwangswirtschaft‘ abgewertet“ (Beyme 1999: 133). In diesem Sinne lässt sich die heutige Wohnungspolitik insofern als das Produkt einer konservativen wohlfahrtsstaatlichen Verfasstheit der Gesellschaft verstehen. Um stabile gesellschaftliche Schichtungen zu erhalten, werden wohnungspolitische Interventionen jenseits des Markts lediglich dann als notwendig erachtet, wenn absolute oder teilmarktbezogene Wohnungsnot ein Maß erreicht haben, das eben jene gesellschaftliche Stabilität gefährdet und gesellschaftliche Bewegungen und Auseinandersetzungen politische Kompromisse erzwingen (vgl. Niethammer 1988: 304 f.) – so wie dies just in der Legislaturperiode 2013 bis 2017 wieder geschah. Eine dauerhafte Lösung der Wohnungsfrage würde es erfordern, dieses grundlegende Verständnis von Wohnungspolitik zu überdenken.

Einstweilen geschieht dies vor allem auf kommunaler Ebene – dort, wo die sozialen Versorgungspässe unmittelbar sichtbar werden und soziale Bewegungen seit Jahren auf die Sicherung des Rechts auf Wohnen pochen. Trotz staatlich verordneter Austeritätspolitiken suchen zahlreiche Kommunen Wege, durch Planungsrecht, Rekommunalisierung von Wohnraum oder Wohnungsunternehmen oder durch den Ankauf kommunaler Grundstücke wohnungspolitische Handlungsfähigkeit wieder herzustellen und diese in die Stadtentwicklungspolitik zu integrieren (Vollmer/Kadi 2018: 247). Dass dies angesichts kommunaler Defizite ohne bundes- und landespolitische Unterstützung in hinreichendem Maß gelingt, darf bezweifelt werden. Gleichwohl ist es ein wesentlicher Baustein zur Lösung der Wohnungsfrage.

1

„Mutta, jib doch die zwee Blumtöpfe raus, Lieschen sitzt so jerne ins Jrüne“. Zeitgenössische Kritik an Mietskasernen zur Zeit des Ersten Weltkriegs



Quelle: Zeichnung „Lieschen im Jrünen“, Heinrich Zille, Berlin 1916 ©

Literatur

- Becker, Heidede**, 2018: Unbedingt modern – Glücksversprechen Großwohnsiedlung. *Forum Stadt* 45 (1): 1968. Stadt – Wohnen – Politik: 71–78.
- Berger-Thimme, Dorothea**, 1976: Wohnungsfrage und Sozialstaat. Untersuchungen zu den Anfängen staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland (1873–1918). Frankfurt/Main.
- Beyme, Klaus von**, 1999: Wohnen und Politik. In: Flagge, Ingeborg; Andritzky, Michael (Hrsg.): *Geschichte des Wohnens*, Bd. 5, 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau. Stuttgart: 83–154.
- Bodenschatz, Harald; Heise, Volker; Korfmacher, Jochen**, 1983: Schluss mit der Zerstörung? Stadterneuerung und städtische Opposition in Amsterdam, London und West-Berlin. Gießen.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.)**, 2017: Lebenslagen in Deutschland. 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Brede, Helmut**. 1988: Thesen zum Verhältnis von wohnungspolitischen und gesellschaftlichen Tendenzen. In: Prigge, Walter; Kaib, Wilfried (Hrsg.): *Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich*. Frankfurt: 20–24.
- Bundesregierung**, 2018: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e). Berlin.
- Castles, Francis; Leibfried, Stephan**, 2012: *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford.
- Claßen, Gudrun; Zander, Christoph**, 2018: Börsennotierte Wohnungsunternehmen und kommunale Wohnungsunternehmen als Wohnungsmarktakteure. *BBSR (Hrsg.): Forschung im Blick* 2017/2018: 35–38.
- Egner, Björn** 2014: Wohnungspolitik seit 1945. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 64 (20–21): 13–19.
- Engels, Friedrich**, 1976 [1873]: *Zur Wohnungsfrage*, MEW Bd. 18, Berlin.
- Eurostat**, 2017: Housing conditions. Zugriff: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_conditions-#Further_Eurostat_information [abgerufen am 04.07.2018].
- Evers, Albert; Harlander, Tilman**, 1983: Kommunale Wohnungspolitiken zwischen Wachstumszwängen und Wohnungsnot – diskutiert am Beispiel dreier Großstädte. In: Evers, Albert; Lange, Hans-Georg; Wollmann, Helmut (Hg.): *Kommunale Wohnungspolitik*. Basel: 129–158.
- Friedrichs, Jürgen; Triemer, Sascha**, 2008: *Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten*. Wiesbaden.
- Deutscher Bundestag**, 2017: *Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016*. Berlin. Zugriff: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/131/1813120.pdf> [abgerufen am 11.07.2018].
- Donner, Christian**, 2000: *Wohnungspolitiken in der Europäischen Union: Theorie und Praxis*. Wien.
- Drupp, Michael**, 1987: Gemeinnützige Bauvereine im Wohnungswesen der Weimarer Republik. In: Abelshäuser, Werner (Hrsg.): *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft*. Stuttgart: 124–146.
- Haerendel, Ulrike**, 1999: Wohnungspolitik im Nationalsozialismus. *Zeitschrift für Sozialreform* Heft 10 Jg.45: 843–879.
- Hanauske, Dieter**, 1995: *Bauen, bauen, bauen...! Die Wohnungspolitik in Berlin (West) 1945–1961*. Berlin.
- Harlander, Tilman**, 1995: *Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine. Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus*. Basel/Berlin/Boston.
- Harlander, Tilman; Fehl, Gerhardt**, 1986: *Hitlers sozialer Wohnungsbau 1940–1945. Wohnungspolitik, Baugestaltung und Siedlungsplanung*. Hamburg.
- Harloe, Michael**, 1995: *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*. Cambridge.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter**, 1994: Das Ende des sozialen Wohnungsbaus. In: Conradi, Peter; Zöpel, Christoph (Hrsg.): *Wohnen in Deutschland. Not im Luxus*. Hamburg: 9–31.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter**, 2000: *Soziologie des Wohnens*. 2. Auflage. Weinheim.
- Heeg, Susanne**, 2013: *Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, Bd.1 H.1: 75–99.
- Heinz, Ulrike; Kiehle, Wolfgang**, 1995: *Wohnungspolitik*. In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: 654–659.
- Holm, Andrej**, 2011: *Wohnung als Ware. Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung*. *Widersprüche*, 31 (121): 9–22.
- Holm, Andrej; Horlitz, Sabine; Jensen, Inga**, 2017: *Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte*. Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Kaib, Wilfried**, 1988: *Neue Wohnungsnot*. In: Prigge, Walter; Kaib, Wilfried (Hrsg.): *Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich*. Frankfurt: 56–64.

- Kockelkorn, Anne**, 2017: Wohnungsfrage Deutschland: Zurück in die Gegenwart. Von der Finanzialisierung der Nullerjahre über den Niedergang der Neuen Heimat zum Ordoliberalismus der 1950er Jahre. In: Fezer, Jesko; Hirsch, Nikolaus; Kuehn, Wilfried; Peleg, Hila: Wohnungsfrage. Berlin: 106–142.
- Krätke, Stefan**, 1995: Stadt Raum Ökonomie. Einführung in die aktuellen Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel: 94–210.
- Kühne-Büning, Lidwina; Plumpe, Werner; Hesse, Jan-Otmar**, 1999. Zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Regulierung und Konjunktur. Stuttgart.
- Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd**, 2012: Aktive Mischung – Zur Zukunft der Städte. Ein Resümee. In: Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd; Wüstenrot-Stiftung (Hg.): Soziale Mischung in der Stadt. Stuttgart: 420–429.
- Kronauer, Martin**, 2017: Soziale Polarisierung der Städte. Ursachen, Hintergründe und Gegenstrategien. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Geteilte Räume. Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt. Berlin: 156–171.
- Kuhnert, Jan; Lebs, Olaf**, 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. Wiesbaden.
- Lebuhn, Henrik; Holm, Andrej; Junker, Stephan; Neitzel, Kevin**, 2017: Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Studie der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Lessenich, Stephan**, 2008: Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld.
- Malpass, Peter**, 2008: Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? *Housing Studies*, 23 (1): 1–19.
- Niethammer, Lutz; Brüggemann, Franz**, 1976: Wie wohnten Arbeiter im Kaiserreich? *Archiv für Sozialgeschichte* 16: 61–134.
- Nitsche, Rainer**, 1981: Häuserkämpfe 1872, 1920, 1945, 1982, Berlin.
- Pittini, Alice**, 2018: Housing affordability in the EU. Current situation and recent trends. In: CECODHAS Housing Europe's Observatory Research Briefing, Year 5 / Number 1, January 2012, 2.
- Praum, Carsten**, 2016: Der Mythos der Bezahlbarkeit. Zur wohnungspolitischen Relevanz von Faustregeln. *dérive* 65, 2016: 37–41.
- RegioKontext**, 2016: „Wirtschaft macht Wohnen“. Mitarbeiter-wohnen: Aktuelle Herangehensweisen und modellhafte Lösungen. Berlin.
- Ruck, Michael**, 1987: Der Wohnungsbau – Schnittpunkt von Sozial- und Wirtschaftspolitik. Probleme der öffentlichen Wohnungspolitik in der Hauszinssteuerära (1924/25-1930/31). In: Abelshäuser, Werner (Hrsg.): Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft. Stuttgart: 91–123.
- Schildt, Alex**, 1998: Wohnungspolitik. In: Hockerts, Hans Günter (Hrsg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: 151–190.
- Schönig, Barbara**, 2018: Ausnahmesegment. Form und Funktion sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat. *PROKLA* 191: 227–245.
- Siebel, Walter**, 1987: Einleitung. In: Afheldt, Heike; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas: Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik in der Großstadtregion. Gerlingen: 10–16.
- Spars, Guido**, 2017: Bodenpreise und Immobilienmärkte als Verstärker sozial-räumlicher Polarisierung. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Geteilte Räume. Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt. Berlin: 79–95.
- Unger, Knut**, 2016: Anlageprodukt Wohnung. Die Finanzindustrialisierung der deutschen Wohnungswirtschaft. *Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik* 68: 91–103.
- Urban, Florian**, 2012: Tower and slab. Histories of global mass housing. London.
- Vogelpohl, Anne ; Vollmer, Lisa; Vittu, Elodie; Brecht, Norma**, 2017: Die Repolitisierung des Wohnens. Städtische soziale Bewegungen für ein Recht auf Wohnen und die Stadt in Hamburg, Berlin, Jena und Leipzig. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian: Wohnraum für Alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: 105–130.
- Vollmer, Lisa; Kadi, Justin**, 2018: Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien. Postneoliberaler Paradigmenwechsel oder punktuelle staatliche Beruhigungspolitik? *PROKLA* 191: 247–264.
- Waltersbacher, Matthias; Schürt, Alexander**, 2018: Wohnungsmärkte unter Druck. *BBSR (Hrsg.): Forschung im Blick* 2017/2018: 39–42.
- Zimmermann, Clemens**, 1991: Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik. Die Reformbewegungen in Deutschland 1845–1914. Göttingen.
- Wollmann, Helmut**, 1983: Wohnungspolitik in der Krise – Reformansätze durch kommunale Politik? In: Evers, Adalbert; Lange, Hans-Georg; Wollmann, Helmut (Hrsg.): Kommunale Wohnungspolitik. Basel: 40–72.



HOUSING AFFORDABILITY IN THE EUROPEAN UNION



© aytuncoylum / Fotolia

This contribution clarifies a number of main approaches to measuring the multi-dimensional concept of housing affordability. Regardless of the approach, one or more standards are required about the reasonableness of costs to income and cost to housing quality. The outcomes of the approaches illustrate that those at risk of poverty and tenants paying market rent are most at risk of encountering housing affordability problems.

Dr. Marietta E. A. Haffner

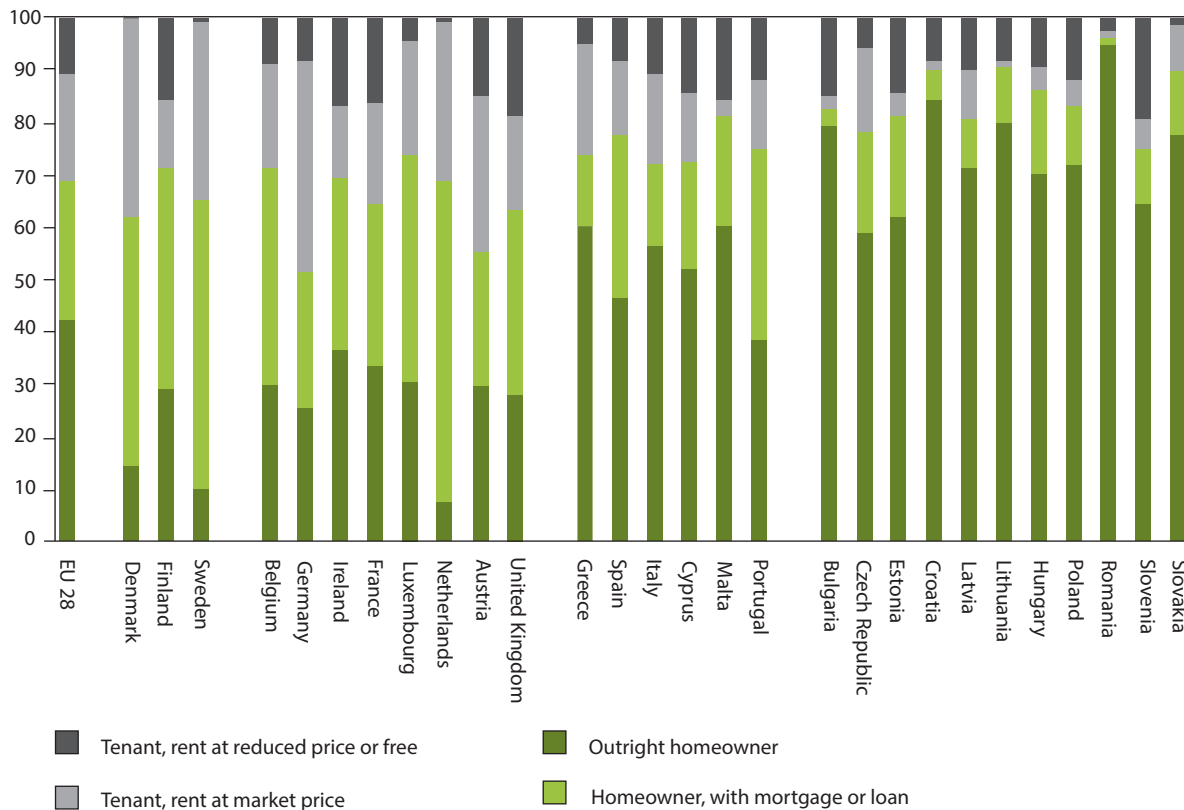
is an economist by origin; has more than 25 years of experience in conducting European comparative studies in the field of housing at Delft University of Technology; holds honorary research appointments at Cambridge University (UK) and RMIT (Melbourne, Australia); and is member of the Management Board of Housing Studies, a leading academic housing journal.
m.e.a.haffner@tudelft.nl

Since the 1980s housing has “marketized” in various ways in many European countries. Policies have moved towards the market, allowing bigger market impact on housing outcomes (Boelhouwer/Van der Heijden 1992; Haffner 2018; Haffner/Elsinga 2015; Haffner et al. 2009, 2018). With the aim to reduce government involvement in housing systems, bricks and mortar subsidy programs (often set up for social rental housing) were largely traded in for means-tested personal subsidies (housing allowances) and policies encouraging homeownership.

In many Eastern European countries, the large-scale transfer of public housing to home ownership took place after the

fall of Communism (Hegedüs et al. 1996; Lowe 2013). The competition policy of the European Union (EU) led to a loss of “social” housing in Sweden, for example (Braga/Palvarini 2013; Elsinga/Lind 2013). Figure 1 shows the absence of the Swedish below-market-rent tenure, as well as the relatively high average rates of outright homeownership in the Eastern European and Baltic countries in 2016. The average shares of outright homeownership in the southern European countries, where homeownership has generally been achieved with the help of the family (Allen et al. 2004), are mostly found in-between the rates for “the eastern and western” EU-countries. The western EU-countries show on average a higher rate of homeownership financed with

1 Distribution of population (%) by tenure status* in the 28 countries of the European Union (EU), 2016



*) Excluding homeless. EU-SILC distinguishes between rent at market price and rent at reduced price. This distinction does not necessarily coincide with a country’s classification of private versus social renting; one of the reasons being that if the required distinction is not clear, dwellings should be classified as market renting. This choice explains the very low share of reduced-price renting in Denmark and the Netherlands (Haffner 2015). Furthermore, within countries housing data are usually calculated based on the household as unit instead of the person, which is common for poverty data (Dewilde 2015; Haffner 2015). For example, in the Netherlands the rate of homeownership based on households amounts to 60 % (Blijie et al. 2016), while the 70 % here implies that homeowner households will be larger in size than tenant households. Data about cooperative housing and reduced price homeownership are not provided in EU-SILC (Haffner 2011).

Source: Eurostat 2018a (based EU-SILC 2016)

a mortgage or loan and a larger share of at-market-price renting.

The trend towards marketization also involved social rent setting being more closely linked to market rents in a number of countries (e.g., England, Netherlands) and/or more-market led rent control in the private rental sector (UK, Netherlands, France, Sweden) (Blessing 2016; Haffner 2018; Haffner et al. 2018; Whitehead et al. 2012). Last, but not least, a number of countries (England, Netherlands) have introduced fixed-term social rental contracts instead of indefinite contracts (Fitzpatrick/Pawson 2014: 597; Huisman 2016).

These developments combined with continuing urbanization, put unaffordability of housing in the form of rising rents and house prices on the agenda in many countries in this century (Bramley 2012; Haffner/Heylen 2011; Quigley/Raphael 2004). In a number of countries, the decline of the market share of private renting has stopped, signalling re-

strictions in access to social renting and homeownership (Haffner et al. 2018). While in Germany private renting had been an important tenure all along, the UK, the Netherlands, France and Sweden have actively started promoting the private rental sector as an alternative for other tenures.

Indicative of this new strive for affordable housing are three supranational agendas formulated in the United Nations (2018) Sustainable Development Goals (SDG 11), the Habitat III New Urban Agenda (United Nations 2017) and The Urban Agenda of the European Union (European Commission 2016). In various wordings, they promote sustainable access and living in affordable and decent housing. Such intentions will be well-guided by knowledge on affordability of housing. This contribution aims to contribute to the knowledge base by discussing dimensions that may be relevant for defining and measuring affordability, and where possible to show the outcome in affordability terms for the European Union population based on the EU-SILC database (Eurostat 2018a).

Housing Affordability Defined

Housing affordability aims to get to grips with the affordability of housing for the occupier of the home in question. A helpful definition of affordability is the often-cited one by MacLennan and Williams (1990: 9): "Affordability" is concerned with securing some given standard of housing (or different standards) at a price or a rent which does not impose, in the eyes of some third party (usually government) an unreasonable burden on household incomes."

For determining the price of housing consumption, the user cost of capital is a helpful concept here as the price is derived from the return on investment calculation that the owner of the dwelling (investor, landlord, homeowner) makes. The rent (direct return) that the tenant pays is derived from this calculation, which includes interest costs on equity (opportunity costs), interest costs on loans, depreciation costs and expected capital gains or losses (indirect return). From the user cost of capital approach follows that the price the (owner-)occupier pays for his housing consumption is the rent (s)he fictitiously pays to the owner(-occupier); therefore called imputed rent (Gardiner et al. 1995; Haffner/Heylen 2011). However, as imputed rent turns out to be difficult to estimate, not only in the EU-SILC database (Törmälehto/Sauli 2010: 59–60), housing affordability stud-

ies apply alternative definitions than the "true" housing cost definition (Haffner 2015; Haffner/Elsinga 2015).

These alternative definitions are based on housing expenses, also called expenditure or outlays as unit of measurement, if the aim is to include the owner-occupied and the rental home. Actual price or rent generally refers to the expenses or outlays needed to finance housing consumption. A narrow definition of expenses would include rent and mortgage interest, while wider definitions may include insurance and repair costs, as well as utility outlays. Note, that contrary to the user cost of capital, outlays do not include the opportunity cost of equity and depreciation cost, nor capital gains/losses.

The affordability definition contains two standards for determining whether housing can be considered to be affordable: a standard for setting a reasonable or decent level of housing quality and a standard for the setting a reasonable share of price or rent in relation to income. The government deemed responsible for affordability policies/instruments (or more generally, society) will be setting such standards. A given standard of a reasonable price or rent clarifies whether a certain amount of housing expenses (i.e., 1.000 Euros

per month given 3.000 Euros of income) or housing outlays as share of income (i.e., 30 %) can be considered affordable, given the income.

The affordability definition will not be precise enough without a standard for housing quality, as affordability and quality are two sides of a coin. Unaffordability can be caused by consuming "too" much quality (i.e., "too" big a house), while affordability can be the outcome of consuming "too" little quality (i.e., "too" small a house). In the former example, an individual is deemed to be overconsuming housing rather than living in unaffordable housing, while in the latter (s)he is considered to be underconsuming housing rather than living in affordable housing (Thalmann 2003).

If an individual's housing situation is based on own preferences and choices rather than on a lack of or constraint in choice (Hancock 1993), and underconsumption (or overcon-

sumption) is the result, the quality standard that an individual applies, must be different from the benchmark that a society sets to determine overconsumption/underconsumption.

Such an outcome illustrates that an individual may choose to live in a smaller dwelling than "the" standard that is set in order to save money for another aim, such as an extra vacation. Subjective indicators (i.e., sufficient space available) may be different from official ones (i.e., the EU-SILC overcrowding indicator), if people's benchmark is based on the "usual" housing situation in a country (Haffner/Ras 2015). This would explain why Sunega (2014) found that a shortage of dwelling space in advanced economies is rated higher than the "objective" rate of overcrowding that is related to a formula based on household composition and age of children for post-socialist countries. A difference between objective and subjectivity indicators may thus be context-specific and culturally determined.

Housing Affordability Measured

Based on the dimensions of the definition of housing affordability in the previous section, the measurement of housing affordability requires the construction of benchmarks indicating the costs associated with the desired levels of dwelling quality in the eyes of the society, which is responsible for setting the benchmarks. Desired would refer to a dwelling to be regarded of decent or adequate quality, also in relation to household composition and size. Household characteristics will be important, if space criteria are desired in order to prevent overcrowding in (i.e., underconsuming of) housing. Access to facilities (neighborhood characteristics) will also show up in the rent or price of a dwelling.

A comparison of these generally accepted "standard" costs – which may be difficult to determine – with the actual housing outlays of households will deliver an indication of whether housing expenses are likely to be affordable. At the other end of the spectrum, the housing outlays would be "at risk of being unaffordable". Such a calculation to determine housing affordability problems – more or less detailed depending on data available – will be the basis for an instrument as housing allowances. For example, the German Wohngeld, not only takes the number of household members into account, but also the rent level for six region types. The standard for rent, which is taken into consideration for

the personal subsidy, is determined according to these region types.

Based on EU-SILC, the measures that Eurostat (2018a) provides do not combine the dimensions of quality with finance. A financial measure to determine the likelihood of affordability problems in the EU-countries is the housing cost overburden rate, which indicates the share of population that lives in households where the housing costs exceed 40 % of disposable household income. The arbitrarily set standard refers to a broad collection of housing costs, including outlays for maintenance, taxes, insurance and utilities, next to the rent and mortgage interest paid for by the occupier of the house.

Contrary to the user cost of capital approach, the "outlay" approach compares apples with pears when the price of housing services consumed by tenants is compared with the price of those consumed by owner-occupiers. The former purely consumes, while the latter invests as well. Even when the argument is that mortgage repayments are contributions to housing wealth, as seems to be the Eurostat approach when excluding them from its definition of housing costs, the remaining cost components do not equal imputed rent (see above). Technically, the amount of mortgage interest paid will have to be considered as the owner's

financing expense for the investment in housing, while the tenant pays the rent for the consumption of housing by the occupier of the dwelling.

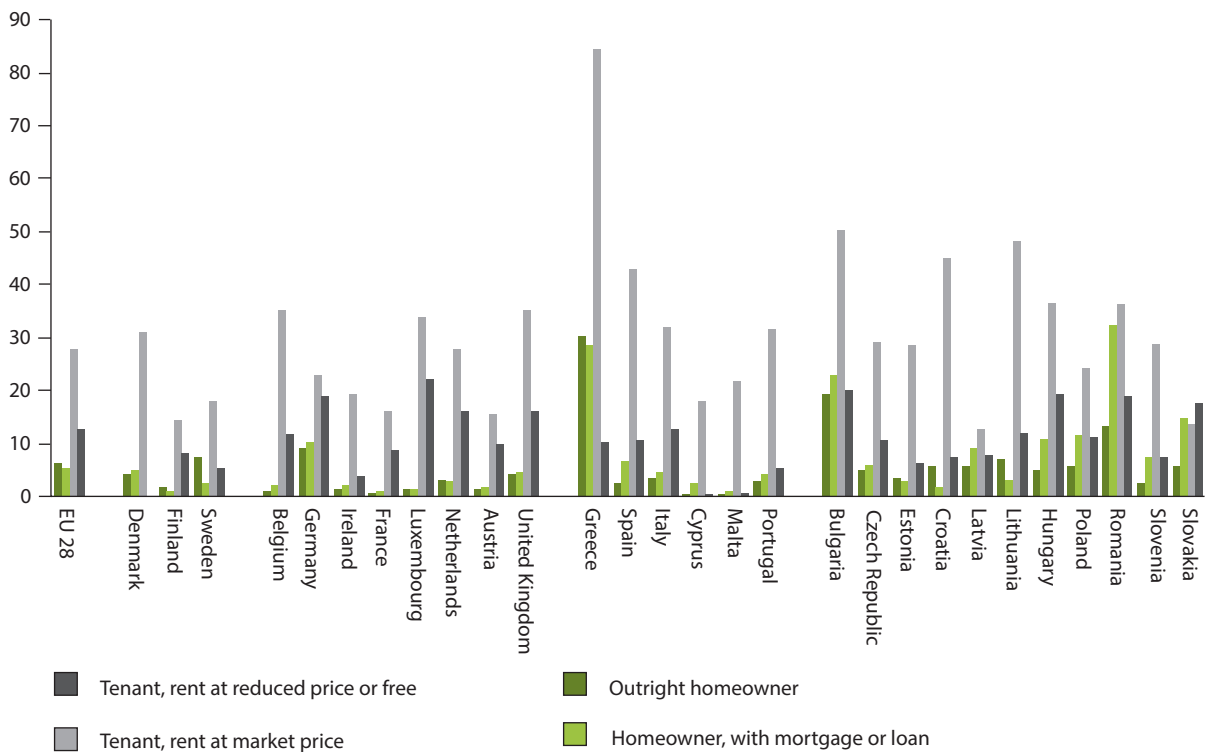
Making do with what we have, Figure 2 shows that tenants renting at market price are relatively more at risk of unaffordable housing costs than the other groups that are distinguished. In the 28 countries of the European Union on average for 28 % of tenants renting at market price, the housing costs are considered an overburden in 2016. The housing cost overburden rate on average amounts to 13 % of tenants renting at reduced price, while for outright homeowners and those with a mortgage it accounts for

about six percent of the respective groups that are considered to be confronted with a housing cost overburden. Contrary to Figure 1, Figure 2 shows that there seem to be no further evident commonalities within the distinguished country groups. Likely affordability problems as presented by the housing cost overburden rate exist in all countries regardless of the housing policy regime.

Whether the housing cost overburden rate forecasts that households will run into actual housing affordability problems in the form of arrears in paying for their housing costs (and eventually evictions), is a longitudinal analysis that is not made available by Eurostat (2018a). Cross-sectional data

2

Housing cost overburden rate* by tenure status** in the 28 countries of the European Union (EU), 2016



- *) Defined by Eurostat (2018b) as “the percentage of the population living in households where the total housing costs (‘net’ of housing allowances) represent more than 40 % of disposable income (‘net’ of housing allowances).” Total housing costs include for tenants “Rental payments, ... structural insurance (if paid by the tenants), services and charges (sewage removal, refuse removal, etc.) (if paid by the tenants), taxes on dwelling (if applicable), regular maintenance and repairs... and the cost of utilities (water, electricity, gas and heating).” (Eurostat 2017). For homeowners, all these costs are the same, except for the rental payment. If homeowners have a mortgage or loan, additional outlays will consist of “mortgage interest payment (net of any tax relief).”
- **) For the explanation of tenure status, see Figure 1. EU-28 outcome is estimated, based on ‘unreliable’ figure (no number) for reduced-price renting in Denmark.

Source: Eurostat 2018a (based EU-SILC 2016)

on arrears on rent and mortgage payments for the main dwelling, on the one hand, and payments for utility bills, on the other, are available for 2016 and are shown in Figure 3. Both outcomes are split up according to the population that are considered to be at risk of poverty and those not at risk of poverty. Two observations are valid across all countries. First, the share of households in arrears with utility bills is higher than the share of households in arrears with rent or mortgage payments. Regarding housing as being a basic necessity, would explain such an outcome. Second, larger shares of the population deemed to be at risk of poverty are in arrears than the population not deemed at risk of poverty: on average almost two versus 0.6 out of ten for utility bills and almost one versus 0.3 out of ten for rent and mortgage payments in the EU-28 countries.

The larger shares of the at-risk-of-poverty population in arrears stroke with the outcomes reported inter alia by Haff-

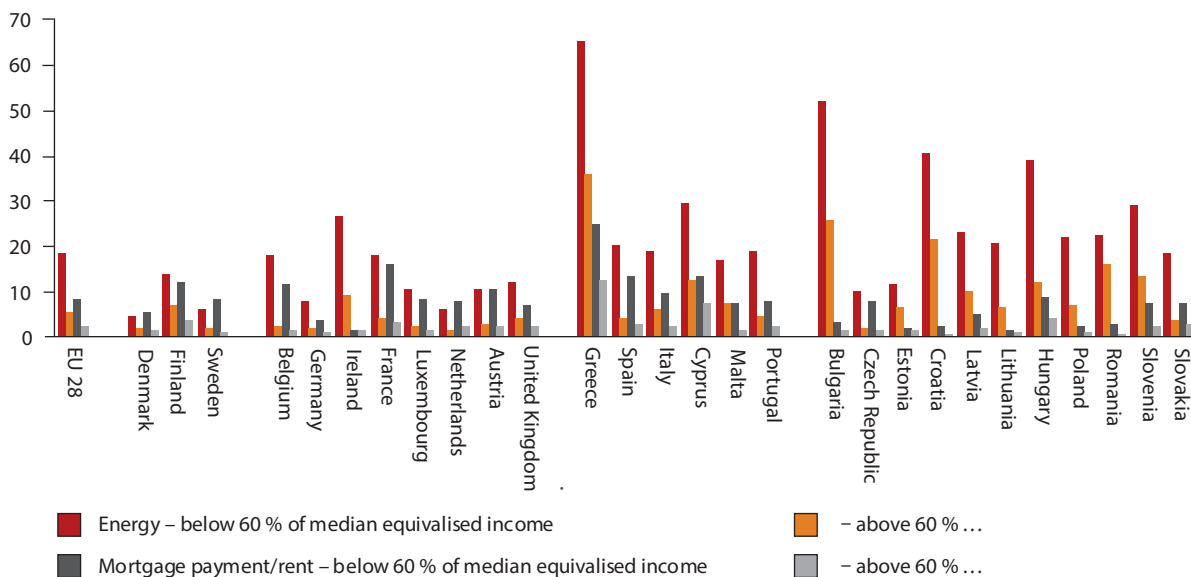
ner/Elsinga (2015) that larger shares of the at-risk-of-poverty population are also estimated to have a housing cost overburden than those not at risk of poverty. Based on the EU-SILC 2013, the housing cost overburden on average was relevant for almost four out of ten of the at-risk-of-poverty population in the 28 EU-countries versus almost 0.6 out of ten of the not at-risk-of-poverty population.

The question of whether housing is affordable appears to be difficult to answer, considering the gap between those deemed to be confronted with a housing cost overburden and those actually in arrears, as well as the gap between those at risk of poverty (to be more likely to run into housing affordability problems) and those not at risk of poverty. Several reasons can be identified.

- The subjectivity/arbitrariness in defining standards may result in different evaluations of what is deemed an af-

3

Share of population with arrears* on mortgage payments, rent or utility bills by at-risk-of-poverty rate** in the 28 countries of the European Union, 2016



*) Eurostat (2018b) indicates "These arrears take into account the amount owed (bills, rent, credit/mortgage repayment...) which is not paid on schedule during the last 12 months for financial reasons."

**) Eurostat (2018b) defines "The at-risk-of-poverty rate ... as the share of people with an equivalised disposable income (after social transfer) below the at-risk-of-poverty threshold, which is set at 60% of the national median equivalised disposable income after social transfers. This indicator does not measure wealth or poverty, but low income in comparison to other residents in that country, which does not necessarily imply a low standard of living." And: "The equivalised disposable income is the total income of a household, after tax and other deductions, that is available for spending or saving, divided by the number of household members converted into equalised adults; household members are equalised or made equivalent by weighting each according to their age, using the so-called modified OECD equivalence scale."

Source: Eurostat 2018a (based EU-SILC 2016)

fordable housing cost in a certain context. Being confronted with a housing cost overburden may not automatically lead to arrears (and evictions) in due course.

- Furthermore, one ratio (the 40 % in this case), may not be enough to cover different contexts, as perhaps more than 40 % can be spent out of a higher income (Hulchanski, 1995), as the Australian 30–40 % rule indicates. According to this latter measure, housing costs are deemed unaffordable, if they (utility costs excluded) exceed 30 %

of income for a household in the bottom 40 % of the income distribution (Rowley et al. 2015).

Last, but not least, a relative norm of outlays for housing as share of income does not actually indicate whether too much is being spent on housing in relation to other outgoings (Gabriel et al. 2005; Hulchanski 1995), as the earlier discussion about underconsuming housing also argues; as well as the definition of at risk of poverty (Figure 3).

Housing affordability and poverty

Underconsuming other necessities in order to pay for housing, must be considered one of the dimensions of poverty. However, "Housing costs constitute the most important and most direct impact of housing on poverty and material deprivation", Tunstall et al. (2013: 5) argue.

The literature provides a measure of housing affordability given the total household budget is large enough to pay for all necessities. This approach has been called the after-housing-cost income approach or the residual income approach (Gabriel et al. 2005; Hancock 1993; Heylen/Haffner

4

At-risk-of-poverty rate* and increase of rate after deducting housing costs from income in the 28 countries of the European Union, 2016



*) For the definition of at-risk-of-poverty rate, see Figure 3.

Source: Eurostat 2018a (based EU-SILC 2016)

2013; Stone 2006). Its point of departure is the income that is left over for other necessities after the housing consumption is paid for. Such an indicator is not provided by Eurostat (2018a).

Nevertheless, a relation with housing and poverty can be ascertained, as Figure 4 illustrates, again using the EU-SILC database. Housing costs in fact on average push a larger share of the population into the at-risk-of-poverty group once the housing costs are taken into account. In 2016, on average for the EU-28 countries, the at-risk-of-poverty rate doubles from 17 % before the deduction of housing costs to 32 % of population after deducting housing costs. Based on these data, it cannot be shown, whether those of the

population with little housing costs, will move out of the group, which is considered to be at risk of poverty, once the housing costs are deducted; this is an effect that Haffner et al. (2013) have shown for a number of EU-countries with the EU-SILC 2009.

Last, but not least, Figure 4 illustrates that in north-western Europe, the at-risk-of-poverty rates are generally lower than in the eastern and southern countries, with the Czech Republic as notable exception. Once the housing costs are taken into account these (slight) differences are no longer obvious. For Figure 2 the conclusion was the same with regard to the distribution of the population according to housing cost overburden by tenure status.

Housing affordability complexity

This contribution aims to clarify a number of main approaches to measuring housing affordability and to identify dimensions of affordability. Where possible, the contribution illustrates the affordability outcomes for the European Union member states. The empirical data are point-in-time measurements and do not convey information about any persistency in the likelihood of affordability problems.

The discussion touches on definitional issues, such as the user cost of capital versus the “outlay” approaches, which relate to the components of affordability to be taken on board for the measurement. The contribution also puts on the table the discussion of relative measures, such as the housing cost overburden rate, for which data are readily available. On the other hand, absolute measures, such as the residual income (budget) approach, measure affordability based on the level of consumption considered necessary for a person in a society.

Moreover, the discussion clarifies that affordability is not only about money, but also about housing quality (Figure 5). The access to and the possibility to continue living in affordable and decent housing are very much linked in a number of ways. The links include subjective or perception measures and objectively measurable indicators. These dimensions, therefore offer choice and need clarification in what is being measured and why.

Making explicit the justifications for applying certain approaches and their strengths and weaknesses will allow a

society also to further debate the housing affordability issues in housing in the context of the EU-goal of social inclusionary societies. The discussion is ongoing, as (not only) the measurement of affordability requires a clear goal, as well as the setting of “reasonable” standards. The setting of standards will always include a subjective, therefore, political choice. It must thereby be realized that national averages or standards (as shown in this contribution) may not be realistic in local circumstances, i.e., urban versus rural settings.

Before formulating policies, a review of causes and impacting factors will be necessary.

- What are the causes: income or housing costs? Is the income deemed too low, are the housing costs in a narrow sense (rent and mortgage interest) deemed too high, or are other housing costs, such as the costs for utilities, causing the affordability problem?
- What are the factors that impact on the affordability outcomes? Is there enough housing available in a locality, what are people’s preferences and choices, how do economic context (e.g., development of income and interest rates) and government policies related to housing quality and housing affordability impact on the outcomes?

These questions are closely linked to the wider discussion of social inclusion and the ability of households to participate in a “socially acceptable” way in society. For housing and other necessities, the determination of a socially acceptable

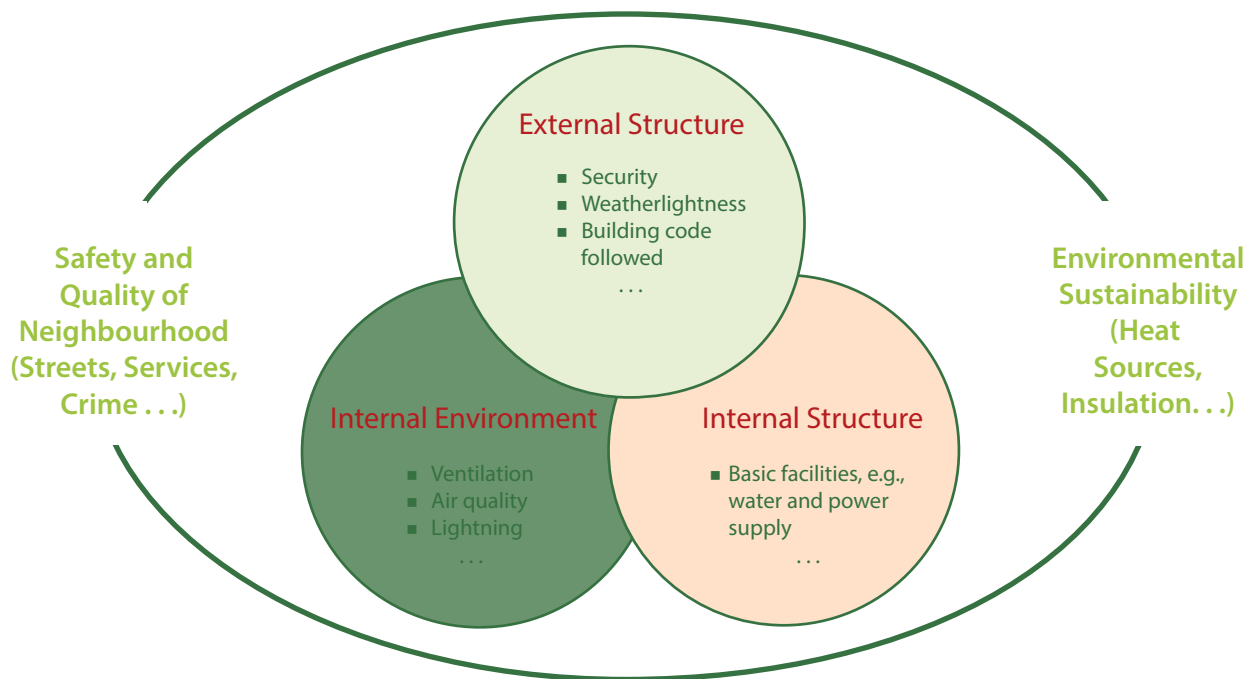
budget in a certain context, seems a first step in order to pinpoint the housing affordability problems and options for improving housing affordability.

Tenants and especially those paying market rent and the at-risk-of-poverty population are most likely to encounter affordability problems (regardless of the presented definitions). Given these results, in combination with the recent

move towards the market (marketization) in many EU-countries, the question becomes or remains relevant: How likely is it that the housing market will solve the housing affordability problems? Will the private rental profit-oriented sector provide solutions? Or has the time come for governments to take (back) (more) responsibility for facilitating solutions for housing affordability problems?

5

Affordability is not only about money, but also about housing quality, which could also include the extent of tenure security (not shown)



Source: Statistics New Zealand 2015; Regnery (BBSR)

Literature

- Allen, J.; Barlow, J.; Leal, J.; Maloutas, T.; Padavani, L., 2004:** Housing and welfare in southern Europe, London: Blackwell.
- Blessing, A., 2016:** Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing, *Housing Studies*, 31(2): 149–172.
- Blijie, B.; Gopal, K.; Steijvers, R.; Faessen, W., 2016:** Wonen in beweging. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boelhouwer, P.; van der Heijden, H., 1992:** Housing Systems in Europe: Part I. A Comparative Study of Housing Policy, Delft: Delft University Press.
- Braga, M.; Palvarini, P., 2013:** Social housing in the EU, Brussels: EC Policy Department Economic and Scientific Policy.
- Bramley, G., 2012:** Affordability, Poverty and Housing Need: Triangulating Measures and Standards, *Journal of Housing and the Built Environment*, 27(2): 133–151.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2016:** Wohngeld 2016/2017. Ratschläge und Hinweise, Berlin: BMUB.
- Dewilde, C., 2015:** What Have ECHP and EU-SILC to Contribute to the Comparative Study of Housing? *Critical Housing Analysis*, 2(2): 19–26.
- Elsinga, M.; Lind, H., 2013:** The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands. *Housing Studies*, 28(7): 960–971.
- European Commission, 2016:** Urban Agenda for the EU. Accessed: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu> [retrieved on 01.02.2018].
- Eurostat, 2017:** Methodological guidelines and description of EU-SILC target variables, Directorate F: Social Statistics, Unit F-4: Quality of life, Version August 2017. Accessed: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1012329/8658951/Household+data++housing.pdf/6c5216f2-b40b-49d6-a0aa-9c2c4bb32348> [retrieved on 18.07.2018].
- Eurostat, 2018a:** Your Key to European Statistics: European Union Statistics on Income and Living conditions. Accessed: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions> [retrieved on 18.07.2018].
- Eurostat, 2018b:** Statistics Explained: Category: Living conditions glossary. Accessed: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Category:Living_conditions_glossary [retrieved on 18.07.2018].
- Fitzpatrick, S.; Pawson, H., 2013:** Ending Security of Tenure for Social Renters: Transitioning to “Ambulance Service” Social Housing? *Housing Studies*, 29(5): 597–615.
- Fitzpatrick, S.; Pawson, H.; Bramley, G.; Wilcox, S.; Watts, B., 2015:** The Homelessness Monitor: England 2015, London: Crisis. Accessed: <https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/homelessness-knowledge-hub/homelessness-monitor/england/the-homelessness-monitor-england-2015/> [retrieved on 18.07.2018].
- Gabriel, M.; Jacobs, K.; Arthurson, K.; Burke, T.; Yates, J., 2005:** Conceptualising and measuring the housing affordability problem, Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI), National research Venture 3, Research Paper 1.
- Gardiner, K.; Hills, J.; Falkingham, J.; Lechene, V.; Sutherland, H., 1995:** The Effects of Differences in Housing and Health Care Systems on International Comparisons of Income Distribution, Discussion Paper WSP/10, London: Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics.
- Haffner, M., 2011:** Types of tenure. Housing tenures in comparison – The European Union, Hofinet (Housing Finance Information Network), Accessed: <http://hofinet.org/themes/theme.aspx?tid=94&id=106#documents> [retrieved on 18.07.2018].
- Haffner, M., 2015:** EU-SILC: Should We Make Do with What We Have?, *Critical Housing Analysis*, 2(2): 27–34.
- Haffner, M., 2018:** The role of private renting in France and the Netherlands, in: Schmid, C.U. (ed.) *Tenancy Law and Housing Policy in Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing: 19–38.
- Haffner, M.; Dol, K.; Heylen, K., 2013:** Armoederisico na woonuitgaven. Verkenning van de mogelijkheden, met het oog op het bepalen van de positie van Vlaanderen in de Europese Unie, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Haffner, M.; Hegedüs, J.; Knorr-Siedow, T., 2018:** The Private Rental Sector in Western Europe, in: Hegedüs, József, Martin Lux & Vera Horváth, *Private Rental Housing in Transition Counties. An alternative to owner occupation?*, London, Macmillan Publishers Ltd.: 3–40, Accessed: https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-50710-5_1 [retrieved on 18.07.2018].
- Haffner, M.; Elsinga, M., 2015:** Affordability. In: Milligan, Jean (ed) *Housing Review 2015. Affordability, Livability, Sustainability, Habitat for Humanity*. Accessed: https://www.habitat.org/sites/default/files/housing_review_2015_full_report_final_small_reduced.pdf [retrieved on 18.07.2018].
- Haffner, M.; Heylen, K., 2011:** User costs and housing expenses. Towards a more comprehensive approach of affordability, *Housing Studies* 26(4): 593–614.
- Haffner, M.; Ras, M., 2015:** Housing. In: Goderis, Benedikt (ed.), *Public sector achievement in 36 countries. A comparative assessment of inputs, outputs and outcomes*, The Hague, The Netherlands Institute for Social Research/SCP: 187–219; Accessed: http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Public_sector_achievement_in_36_countries [retrieved on 18.07.2018].

- Haffner, M.; Hoekstra, J.; Oxley, M.; van der Heijden, H., 2009:** Bridging the gap between market and social rented housing in six European countries, Amsterdam: IOS Press BV. Accessed: <http://repository.tudelft.nl/view/ir/uuid:d35c0ed4-7874-4413-8b90-25352ec8c980/> [retrieved on 18.07.2018].
- Hancock, K. E., 1993:** "Can Pay? Won't Pay?" or Economic Principles of "Affordability", *Urban Studies*, 30(1): 127–145.
- Hegedüs, J.; Tosics, I.; Mayo, S. K., 1996:** Transition of the housing sector in the East central European countries, *Urban and Regional Development Studies*, 8(2): 101–136.
- Huisman, C. J., 2016:** Temporary Tenancies in the Netherlands: From Pragmatic Policy Instrument to Structural Housing Market Reform, *International Journal of Housing Policy* 16(3): 409–22.
- Hulchanski, D. J., 1995:** The Concept of Housing Affordability: Six Contemporary Uses of the Housing Expenditure-to-Income Ratio, *Housing Studies*, 10(4) 471–491.
- Lowe, S., 2013:** Housing in Post-communist Europe – Issues and Agendas. In: Lowe, Stuart and Sasha Tsenkova (ed.), *Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation?* (p. i-xix). Aldershot: Ashgate.
- Maclennan, D.; Williams, R. 1990:** *Affordable Housing in Britain and the United States.* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Quigley, J. M.; Raphael, S., 2004:** Is Housing Unaffordable? Why Isn't It More Affordable?, *Journal of Economic Perspectives*, 18(1): 191–214.
- Rowley, S.; Ong, R.; Haffner, M., 2015:** Bridging the Gap between Housing Stress and Financial Stress: The Case of Australia, *Housing Studies*, 30(3): 473–490.
- Smeeding, T. M.; Saunders, P.; Coder, J.; Jenkins, S.; Fritzell, J.; Hagenaars, A.J.M.; Hauser, R.; Wolfson, M., 1993:** Poverty, Inequality and Family Living Standards. Impacts across seven nations: the effect of non-cash subsidies for health, education and housing, *Review of Income and Wealth*, Series 39(3): 229–256.
- Statistics New Zealand, 2015:** Measuring housing quality: Potential ways to improve data collection on housing quality in New Zealand. Accessed: http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/people_and_communities/housing/measuring-housing-quality.aspx [retrieved on 23.07.2018].
- Stone, M. E., 2006:** What Is Housing Affordability? The Case for the Residual Income Approach. *Housing Policy Debate*. 17 (1): 151–184.
- Sunega, P., 2014:** Subjective or objective? What matters? *Critical Housing Analysis*, 1(1): 35–43.
- Thalmann, P., 2003:** "House poor" or simply "poor"? *Journal of Housing Economics*, 12(4): 291–317.
- Törmälehto, V. M.; Sauli, H., 2010:** The distributional impact of imputed rent in EU-SILC, Luxembourg: EU.
- Tunstall, R.; Bevan, M.; Bradshaw, J.; Croucher, K.; Duffy, S.; Hunter, C.; Jones, A.; Rugg, J.; Wallace, A.; Wilcox, S., 2013:** *The links between housing and poverty: An evidence review*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- United Nations, 2017:** *New Urban Agenda*, Quito: Habitat III Secretariat.
- United Nations, 2018:** Sustainable Development Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. Accessed: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11> [retrieved on 01.02.2018].
- Whitehead, C.; Monk, S.; Scanlon, K.; Markkanen, S.; Tang, C., 2012:** *The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach.* Cambridge: Cambridge Centre for Housing and Planning Research.



BEZAHLBARES STÄDTISCHES WOHNEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Die „neue Wohnungsfrage“ im kritischen Visier



Foto: GFDL / commons.wikimedia.org
(mailer_diablo) – CC BY-SA 3.0

Die Frage nach bezahlbarem und angemessenem Wohnraum ist seit einigen Jahren wieder sehr akut. Das zeigt die Diskussion in der Öffentlichkeit, in Verwaltung und Politik sowie im wissenschaftlichen Diskurs in internationaler Perspektive, also in ganz unterschiedlichen Ländern. Dieser Forschungsbeitrag analysiert im internationalen Vergleich auf Basis einer umfassenden vergleichenden qualitativen Empirie spezifische Herausforderungen, unterschiedliche Lösungsansätze und Umsetzungsstrategien sowie sozialräumliche Effekte von politischen Interventionen mit Bezug auf das bezahlbare Wohnen.

Dr. Steffen Wetzstein

ist Humangeograph und Politischer Ökonom mit Forschungs-, Lehr- und Consulting Erfahrung in Fragen der Governanceforschung, Stadt- und Regionalentwicklung, städtischer und gesellschaftlicher Transformation im Zeitalter der Globalisierung/Neoliberalisierung sowie bezahlbares städtisches Wohnen. Er hat mehr als 17 Jahre Arbeits- und Projekterfahrung in Neuseeland, Australien und Deutschland. Seine von der Fritz Thyssen Stiftung finanzierte eigene Stelle an der Brandt School of Public Policy in Erfurt richtet den Fokus auf das leistbare Wohnen in internationalen Ballungsräumen. Basierend auf den Perspektiven der vergleichenden politischen Ökonomie und der Wirtschaftsgeographie untersucht Wetzstein die Erschwinglichkeit städtischen Wohnraums und die Effektivität der gegenwärtigen politischen Interventionen in international vergleichender Perspektive in Auckland, Sydney, Berlin und Wien.

steffen.wetzstein@uni-erfurt.de

Bezahlbares städtisches Wohnen als weltweite politische Herausforderung

Nachdem die Wohnungsfrage über Jahrzehnte hinweg in vielen Ländern aus der Wahrnehmung von Öffentlichkeit, Verwaltung und Politik fast verschwunden war, hat sie sich seit einigen Jahren wieder zu einem zentralen gesellschaftlichen Thema entwickelt. Besondere Aufmerksamkeit wird dem Problem der Bezahlbarkeit zuteil, da wohnungsbezogene finanzielle Haushaltsausgaben in den großen und wachsenden Städten oft schneller steigen als die Einkommen (Pittini 2012). Diese sich besonders seit der globalen Finanzkrise zuspitzende Problematik (Wetzstein 2017) fordert Stadtgesellschaften rund um den Globus derzeit ernsthaft heraus. Zu den unmittelbaren Auswirkungen gehören steigende Wohnungslosigkeit, Verdrängungsprozesse, Überbelegung, wohnraumbedingte Gesundheitsprobleme, aber auch eingeschränkte Möglichkeiten zum Wohnraumerwerb sowie die Tatsache, dass wichtige Berufsgruppen wie Lehrer und Polizisten sich manche Städte einfach nicht mehr leisten können. Dieser Trend droht sich zu verschärfen: Im Jahr 2025 werden einer Prognose zufolge voraussichtlich fast eine halbe Milliarde Haushalte weltweit unter unzureichenden Wohnbedingungen leben (McKinsey Global Institute 2014).

Die Diskussion um die Frage des bezahlbaren städtischen Wohnens ist ein Kulminationspunkt der Überlagerung verschiedener grundlegender Makroprozesse und struktureller Entwicklungen. Erstens führt eine starke Urbanisierung zu kräftig steigenden Lebenshaltungskosten und einem teilweise massiven Druck auf städtische Wohnungsmärkte. Zweitens wird dieser Preisdruck verstärkt durch die verschobene kapitalistische Mehrwerterzeugung: von der Produktion von Gütern und Dienstleistungen hin zur Einkommensgenerierung durch Land und Vermögenswerte. Diese Transformation wird begünstigt durch die Expansion

billiger Kredite in global synchronisierten Hypothekemärkten, die die Investitionsobergrenze beim Erwerb von Wohnimmobilien für solvente Marktteilnehmer in stark finanzierten Wohnungsmärkten deutlich erhöht hat. Drittens haben Arbeitsmärkte, die sich sozialökonomisch verändern – Stichworte Polarisierung und Prekarisierung –, den finanziellen Spielraum für wohnkostenrelevante Ausgaben vieler Haushalte erheblich reduziert. Viertens führt die Alterung der Gesellschaften zu zusätzlichem und verändertem Wohnraumbedarf, weil ältere Menschen in der Regel länger in oft nicht angemessenen Wohnungen leben. Diese Prozesse konfrontieren, fünftens, einen Staat, der sich seit aufkommenden Neoliberalisierungsideologien – gleichwohl in sehr unterschiedlichem Maße in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten – aus der aktiven Wohnraumversorgung zurückgezogen hat, und dabei jetzt deutlich sichtbare quantitative und qualitative Wohnraumversorgungslücken unterschiedlicher Größe in vielen Ländern hinterlassen hat.

Der Beitrag untersucht und interpretiert auf Basis einer umfassenden, auf qualitativen Forschungsmethoden gründenden Empirie die Auswirkungen dieser Transformationen auf die Wohnbezahlbarkeitsfrage von Stadtgesellschaften in ausgewählten entwickelten Ländern und die politisch-administrativen Gegenmaßnahmen. Die systematische und strukturierte Auswertung von Forschungsinterviews und Workshops mit Akteuren aus Politik, Wohnungswirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie die umfangreiche Analyse von Politikberichten und Medienveröffentlichungen erlaubt dabei einen detailreichen, unverstellten Blick auf das Wesen der neuen Wohnungsfrage im internationalen Kontext und eine kritische Bewertung abgeleiteter politischer Handlungsprioritäten.

Debatten und Kontext

Strukturelle Wohnraumbezahlbarkeitsprobleme der jüngeren Zeit können auf den Zeitpunkt zurückdatiert werden als die galoppierende Inflation der 70er-Jahre begann, den Fokus des Wohnens von Unterkunft auf Vermögensbildung zu verlagern (Yates et al. 2007). Diese Probleme sind sowohl

struktureller als auch zyklischer Natur, betreffen Mieter mehr als Wohnungseigentümer und beinhalten Risiken für die gesamte Wirtschaft (Yates 2008). Sie haben sich oft schon vor der globalen Krise herausgebildet, besonders durch die Abkopplung der Mieten von der Einkommensentwicklung

in stark finanzierten Systemen (Irland, Niederlande, Spanien, Portugal) und den steigenden Migrationsdruck in vielen Städten (De Wilde 2017). Neben dem globalen Finanzkapitalismus (Aalbers 2016) werden die Wohnraumprobleme unserer Zeit insbesondere mit der Eigentumsfrage rund um den städtischen Boden (Ryan-Collins et al. 2017), dem Aufschwung des oft unsicheren und teuren privaten Mietmarktes (Forrest/Hirayama 2015; Wetzstein 2016) sowie der umfassenden Gentrifizierung, Segregation und Verarmung größerer Bevölkerungsschichten (Slater 2017; Holm 2006) in Verbindung gebracht. Debatten zum bezahlbaren Wohnen haben auch Deutschland erreicht, zum Beispiel in Bezug auf die neue Gemeinnützigkeit (Holm et al. 2015), Mietzinsbeschränkungen (Deschermeier et al. 2017) und Mitarbeiterwohnen (RegioKontext 2016, siehe auch den Beitrag von Wieland in diesem Heft).

Grundsätzlich gilt, dass Politik für bezahlbares Wohnen eine komplexe und vielschichtige Praxis ist, werden doch neben der reinen Wohnungspolitik unterschiedliche Politikfelder wie Regionalentwicklung, Verkehrspolitik, Stadt- und Landplanung, Sozial- und Rentenpolitik, Immigrationspolitik sowie Steuerpolitik berührt (Yates et al. 2007). Oft jedoch wird sich heutzutage einseitig auf stadtplanerische Maßnahmen konzentriert, die Marktkräfte für den Neubau effektiver mobilisieren. Die Privatisierung und Kommodifizierung von kommunalen und öffentlichen Wohnungsbeständen über Jahrzehnte hinweg hat erheblich zu den augenblicklichen Problemen beigetragen (Holm 2006) – ein Umstand, der den Ruf nach neuem sozialen und bezahlbarem Wohnungsbau länderübergreifend lauter werden lässt. Fragen zum Eigentum städtischen Bodens werden noch zu selten diskutiert, obwohl die Bodenfrage im Zentrum von sozialökologischen Prozessen steht, die die harmonische und nachhaltige urbane Entwicklung einschneidend beeinflussen (Weißmüller 2017). Seit der globalen Finanzkrise hat die Bankenregulierung durch Regierungen, Notenbanken und unabhängige Finanzregulierer dazu beigetragen, systemischen Risiken und einer „Blasenbildung“ in Wohnungsmärkten vorzubeugen und entgegenzuwirken. Demgegenüber wurden nachfragekühlende Maßnahmen eher selten genutzt (Gallent et al. 2017), während Initiativen zur Mietkontrolle (Kholodilin/Ulbricht 2014) und zur Senkung der Baukosten (Neitzel et al. 2015) nicht nur in Deutschland zunehmend politisch thematisiert werden.

Der Vergleich von Problemen mit bezahlbarem Wohnraum über sehr unterschiedliche Kontexte hinweg erfolgt hier durch eine maßgeschneiderte Methodologie einer „multi-city comparative ethnography“ (MCCE; siehe Wetzstein 2018), die wichtige Einsichten aus jeder untersuchten Stadt liefert,

aber auch kritische Reflexionen über die gegenseitigen Wechselbeziehungen und Auswirkungen globaler Entwicklungen auf jede Stadt ermöglicht. Dieser iterative Prozess der Kontextualisierung und Rekontextualisierung folgt der Logik, dass sich unter Bedingungen des globalen Kapitalismus wohnungspolitische Entwicklungen in dieselbe Richtung bewegen, aber mit unterschiedlichen Anfangs- und Endpositionen und mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, ohne dabei essenzielle institutionelle und Wohnungssysteme zu verändern (Aalbers/Haila 2018). Die Auswahl der fünf Fallbeispiele beruht auf der verschiedenartigen Ausprägung wohnungspolitischer Herausforderungen und Lösungen vor Ort als auch auf der verblüffenden Ähnlichkeit von Entwicklungen, die in jüngerer Zeit Wohnbezahlbarkeitsfragen jeweils in den Mittelpunkt wohnungspolitischer und gesellschaftlicher Debatten katapultiert haben.

Die in diesem Beitrag untersuchten Städte sind zwar alle von hohem Bevölkerungswachstum geprägt, weisen aber kulturell, institutionell, wohnungswirtschaftlich und -politisch sehr unterschiedliche Merkmale auf.

Wien (1,9 Mio. Einwohner) kennzeichnet ein korporativ-konservatives Wohnungssystem mit klarem Mittelstandsfokus, das seit den Tagen des „Roten Wiens“ das Ziel des bezahlbaren Wohnens durch hochsubventionierte öffentliche und gemeinnützige Wohnraumversorgung verfolgt. In **Berlin** (3,6 Mio. Einwohner) – nach staatlich stark geförderten Wohnens in der geteilten Stadt – reduzierten eine Privatisierungswelle und auslaufende Sozialbindungen bei gleichzeitig bescheidener Einkommensentwicklung der lokalen Bevölkerung den bezahlbaren Wohnraum in letzter Zeit deutlich. **Singapur** (5,9 Mio. Einwohner) steht demgegenüber für ein weltweit einzigartiges System staatlich stark subventionierten Hochhauswohnens, das den meisten Staatsbürgern auf 99 Jahre Wohneigentum sichert und dadurch staatsbürgerliches Bewusstsein bildenden, ethnisch verbindenden und Eigenverantwortung fördernden Charakter aufweist. **Sydney** (5,4 Mio. Einwohner) repräsentiert eine englisch, südosteuropäisch und asiatisch geprägte Siedlergesellschaft mit starkem Fokus auf privatem Wohneigentum und öffentlichem Wohnungsbau lediglich als Randerscheinung. **Auckland** (1,7 Mio. Einwohner), ebenfalls eine englisch basierte Siedlergesellschaft mit einflussreicher indigener Bevölkerung und starkem asiatischem Zuzug, zeigt große Affinität zum privaten Wohneigentum, kann aber auf eine zwischenzeitlich weltweit vorbildliche öffentliche Wohnraumversorgung Mitte des letzten Jahrhunderts bis zur radikalen Neoliberalisierung des Landes in den 1980er-Jahren verweisen. Wie Sydney spürt auch Auckland augenblicklich die extremen Ausmaße der Wohnbezahlbarkeitskrise.

Internationale Städte im Vergleich

Wien

Die heutigen Bedingungen für das bezahlbare Wohnen in Wien lassen sich ohne Bezug auf das „Rote Wien“, der sozialdemokratischen Umverteilungspolitik zwischen erstem Weltkrieg und Austrofaschismus, nur unzureichend verstehen. Der großen Wohnungsnot der späten Habsburger Jahre wurde mit massiven öffentlichen Investitionen begegnet, mit dem Ziel angemessenen und bezahlbaren Wohnraum sowohl für die Mittelschicht als auch für die Arbeiterklasse zu schaffen. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden die Gemeinnützigkeit und neue Genossenschaftsmodelle eingeführt. Diese historischen Errungenschaften machen Österreichs Hauptstadt heute immer noch zu Europas Vorreiter beim sozialen Wohnen (Matznetter 2002). Dieses „Wiener Modell“ wurde strategisch zu einem globalen Best Practice und attraktiven Marketinginstrument für bezahlbares und sozial verträgliches Wohnen aufgewertet. Es beeinflusst weltweit politische und verwaltungstechnische Kreise in zwischen erheblich (Stadtplaner/öffentlicher Sektor 2016).

Doch auch Wien wird wohnungspolitisch herausgefordert. Seit dem Jahr 2000 erlebt die Stadt stetiges Bevölkerungswachstum (ca. 30.000 Einwohner pro Jahr), das permanenten Druck auf das Wohnungssystem ausübt. Die fortschreitende Internationalisierung (Musil 2005) hat besonders im Zuge der EU-Osterweiterung den Zuzug von Familien mit geringerem sozialökonomischen Status und Integrationsbe-

darf beschleunigt, und in der Flüchtlingskrise der vergangenen Jahre seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Diese demografischen Transformationen treffen einen öffentlichen Wohnungsmarkt, den eine eingestellte stadteigene Wohnraumproduktion und ein sich stetig verteuernendes privates Wohnungsmarktsegment mit ersten Ansätzen von Gentrifizierung prägen. Infolge der Sanierungen in den 1990er- und 2000er-Jahren steht kaum noch niedrigschwelliger privater Wohnraum für Einstiegsmieter zur Verfügung. Österreich prägt insgesamt überdies ein intransparentes und veraltetes Mietensystem.

Im Mittelpunkt politischer Lösungen steht der umfassende Neubau von subventionierten Wohnungen, ermöglicht durch vorausschauende Bodenpolitik, wirksame Ausschreibungsverfahren und Konzept- anstatt Niedrigpreisvergabe. Das Ergebnis kann sich sehen lassen: Zwischen 2011 und 2016 wurden 23.000 subventionierte Wohnungen errichtet – noch einmal dieselbe Zahl entstand durch private Immobilienfirmen. Allein 2017 wurden 13.000 bezahlbare Wohnungen gebaut, unter anderem mit Schwerpunkt auf großflächigen, infrastrukturell angebundenen Neubau am Stadtrand wie in der Seestadt Aspern. Das städtische „Smart“-Programm enthält eine marktähnliche Anpassung von Wohnungen mit einer Maximalmiete von 7,50 Euro pro Quadratmeter. Außerdem erfolgte der Neustart des Wiener Gemeindebauprogramms, aber verbunden mit längeren Wartezeiten für zugezogene Einwohner. Diese Maßnahmen wurden politisch begleitet von intensiver europa- und weltweiter Lobbyarbeit zu Themen wie Neuverschuldung und Wettbewerbsrecht.

Akteure der Stadt Wien wie das Magistrat Abteilung 50, der Wohnservice und die Stadtbaudirektion erreichten durch wohnungspolitische Maßnahmen, dass bezahlbares Wohnen weniger ein Problem darstellt als in den anderen in diesem Beitrag untersuchten westlichen Vergleichsstädten. Starker sozialer Wohnungsbau hält Durchschnittsmieten insgesamt auf eher bezahlbarem Niveau als anderswo. Die Pfadabhängigkeit dieser Entwicklung ist wichtig: Ohne dem „Roten Wien“, Gemeinnützigkeit und Anti-Privatisierungspolitik gäbe es diese Erfolge nicht. Trotz alledem verbleiben hartnäckige Herausforderungen. Dazu gehören die wachsende Diskrepanz zwischen Zugehörigen und Ausgeschlossenen des Wiener Sozialwohnens, die zunehmende Verknappung und Verteuerung des Bodens, die um sich greifende Gefahr der Gentrifizierung, politische Ränkekämpfe im föderalen politischen System sowie eine kontro-



Foto: Dreizung / commons.wikimedia.org – CC BY-SA 3.0

Wiener Gemeindebau 1.0 – Karl-Marx-Hof
(gebaut 1927–1933)

verse europäische Gesetzgebung um staatliche Beihilfen für Wohnungsmarktakteure, die die Stadt Wien am deutlichsten anprangert. Offensichtlich ist, dass die Wiener Stadtpolitik ihren Anspruch einer sozialen und leistbaren Stadt unter aktuellen Herausforderungen nur mehr teilweise erfüllen kann (Franz/Gruber 2018).

Berlin

Berlin ist nicht nur Stadt regelmäßiger Transformationen, sondern auch eine Stadt der Mieter. Nach dem zweiten Weltkrieg war die geteilte Metropole gezeichnet von hochsubventioniertem Wohnen in beiden Teilen der Stadt, und damit auch von hoher Verschuldung, Problemen bei der Immobilienerhaltung und nicht zuletzt Korruption (Krätke 2004). Bezahlbarer Wohnraum speist sich heutzutage über-

wiegend aus Sozialwohnungen, also geförderten Wohnungen mit Mietpreisbindung, und aus den sozial verträglichen Mieten der sechs großen landeseigenen Wohnungsgesellschaften. Im Jahr 2006 wurde die wohnungspolitische Verantwortung vom Bund auf das Land Berlin übertragen. Nach stagnierender Bevölkerungsentwicklung in den Jahren nach der Wiedervereinigung ist Berlin seit 2010 wieder eine wachsende Stadt, die durch die internationale Zuwanderung im Jahr 2015 zusätzlich herausgefordert wird.

Die drängendsten wohnungspolitischen Aufgaben in Berlin sind untrennbar mit dem neuen deutschen Immobilienboom verbunden. Er hat seit etwa 2010 Investitionen in „Betongold“ in deutschen Städten stark wachsen lassen. In Berlin drückt sich dieser Trend in einer starken Nachfrage nach höherpreisigem Wohnraum aus, der insbesondere durch



Foto: Thomas Quine (Quinet) / flickr.com – CC BY-SA 2.0

Haus in Berlin-Mitte (Rosenthaler Straße) – vor und nach der Sanierung

die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen – zwischen 2011 bis 2016 in mehr als 62.000 Fällen (Berliner Morgenpost 2017) – bedient wird. Eine Folge dieser Entwicklung sind zunehmende Gentrifizierung und soziale Segregation. Waren diese Prozesse vor fünf Jahren noch auf einzelne Stadtbezirke wie Prenzlauer Berg, Friedrichshain und Mitte begrenzt, so erlebt die Stadt augenblicklich großflächige Prozesse der Gentrifizierung in allen zentralen Stadtbezirken, mit ansteigender wohnraumbezogener Armut und dem zunehmenden Verlust der sozialen Mischung. Der Druck auf das bezahlbare Wohnungssegment hat sich durch Flüchtlinge weiter erhöht, ebenso wie durch tourismusbezogenes Untervermieten (Schäfer/Braun 2016) und das weitere Schrumpfen des Sozialwohnungsanteils.

Die sichtbarsten Lösungsansätze für diese Probleme liegen bei den städtischen Wohnungsgesellschaften, die ihren Bestand von etwa 300.000 Wohnungen getreu dem Motto „bauen und kaufen“ zu erhöhen versuchen. Als das wichtigste Mittel zum Schutz der Bestandsmieter haben sich das Deklarieren von Gebieten mit sozialer Erhaltungsverordnung („Milieuschutzgebiete“) – in Kombination mit der Umwandlungsverordnung (seit 2015) – bewährt. Die im deutschen Mietrecht 2015 neu geschaffene Möglichkeit, die Preise bei Neuvermietungen – mit bestimmten Ausnahmen – bei maximal 10 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete zu deckeln („Mietpreisbremse“), wurde in Berlin per Landesverordnung flächendeckend umgesetzt. Jüngere Initiativen konzentrieren sich auf die Neubaustimulierung durch eine kooperative Bodenpolitik, modulares Bauen und gesenkte Baukosten (Neitzel et al. 2015). Im internationalen Vergleich erlebte Berlin eine besonders starke Politisierung der Wohnungsfrage, einschließlich zugespitzter öffentlicher Debatten und einschneidender Reformen wie dem aus dem schließlich nicht durchgeführten „Mietenvolksentscheid“ resultierenden Berliner Wohnraumversorgungsgesetz.

Die wohnungspolitischen Maßnahmen der verschiedenen Ebenen Bund, Land Berlin und den Gemeindebezirken waren nur bedingt erfolgreich. Die Mietpreisbremse erwies sich als nicht effektiv, was überwiegend den ungleichen Machtverhältnissen zwischen Mieter und Vermieter und verwässernden Ausnahmenregelungen geschuldet ist. Stadtplanerische Interventionen wie das Ausweisen von „Milieuschutzgebieten“ ermöglichen den Schutz von Bestandsmietern, ignorieren aber die Wohnungssuchenden. Zwischen der Wohnraumversorgung in den hochpreisigen und niedrigpreisigen Marktsegmenten klafft eine zunehmende Lücke „in-der-Mitte“. Länger stattfindende Genti-

fizierungs- und Verdrängungsprozesse in Berlin (Bernt/Holm 2009) wurden deshalb in den letzten Jahren deutlich beschleunigt und räumlich ausgeweitet. Obendrein trägt die noch suboptimale Flüchtlingsdauerunterbringung zu den ohnehin steigenden Zahlen der Wohnungslosigkeit bei.

Singapur

Das einzigartige Wohnungssystem in Singapur (82 % des Wohnungsbestandes ist staatlich gefördertes und gebautes sowie auf 99 Jahre an die Bewohner verpachtetes Wohneigentum) gründet sich auf der Kombination von Kontrolle des Bodens und zentraler Planung durch einen „entwickelnden Staat“ (Olds/Yeung 2004), gekoppelt mit der starken Mobilisierung von Marktkräften und Investitionen zum Bau der Wohnkomplexe. Der akute Landmangel zwang zu ausgedehntem aber innovativem Hochhauswohnen (Yuen et al. 2006). Das öffentlich geförderte Wohneigentum gilt – ähnlich dem „Wiener Modell“ – als ostasiatisches Mittelstandsexperiment. Stark subventionierter Wohnraum wird dabei interessanterweise auch als wirtschaftliche Investition gesehen, da er sich dämpfend auf Löhne und Gehälter auswirkt und damit Standortvorteile im globalen Wettbewerb verspricht. Dem Wohnungssystem des Stadtstaates werden vier historische Entwicklungsstufen zugeschrieben: staatlicher Landerwerb, forcierter Neubau, Deregulierung und Wohnraum als Altersvorsorge.

In den Jahren zwischen 2005 und 2015 wurde dieses progressive Wohnraumversorgungsmodell allerdings umfassend herausgefordert. Rasch steigende innerasiatische Immigration – insbesondere aus der Volksrepublik China – führte zu einer Nachfrageexplosion und trieb gleichzeitig die Lebenshaltungskosten nach oben. Diese Probleme verschärften sich durch vorherige falsche staatliche Prognosen zum Wohnraumbedarf und riskante marktnahe Experimente im öffentlichen Neubau. Letztere kulminierten im Bau des HDB-Wohnkomplexes Pinnacle@Duxton (Teo 2015), dem höchsten und wohl spektakulärsten öffentlich geförderten Wohngebäude der Welt in zentraler Lage. Er sichert seinen Bewohnern einen besonders rasanten Wertzuwachs und verschafft ihnen dadurch einen viel kritisierten Sonderstatus. Unterdessen fokussierte sich der Bausektor verstärkt auf hochrentable gewerbliche Vorhaben und Wohnkomplexe für die globalen „Super-Reichen“ (Pow 2017), während die Baukonjunktur zusätzlich durch die globale Finanzkrise gedämpft wurde. In der Summe entstand ein Wohnraummangel für Einheimische, die eine deutlich geringere Chance hatten, eine öffentliche Wohnung durch

Losentscheid zu erwerben. Fast folgerichtig „strafte“ die Bevölkerung im Jahr 2011 die Regierung mit dem schlechtesten Wahlergebnis in der Geschichte Singapurs ab (Journalist 2016).

Die Politik führte infolgedessen sehr gezielte Maßnahmen durch. Wichtigstes Instrument war die starke Förderung der öffentlichen Neubautätigkeit durch umfangreiche Länderschließung und weitreichende Infrastrukturmaßnahmen. In wenigen Jahren schuf der Stadtstaat zwei komplett neue Bezirke, während er den privaten Neubau durch gezielten Landverkauf und Ausschreibungen förderte. Parallel erfolgte eine mehrfach nachjustierte Nachfragedämpfung durch „Kühlungsmaßnahmen“, die die Spekulation im privaten Wohnungsbau reduzieren sollten. Dazu dienten Restriktionen für ausländische Investoren, Verkaufs- und Kaufsteuern, Eigenkapitalauflagen, veränderte Beleihungs- und Schulden-Einkommens-Quoten sowie vermehrte Investorenauflagen. Hier hatte der Stadtstaat aus der asiatischen Wirtschaftskrise 1997 Lehren gezogen. Zusätzlich schützte er bestehende und neue Eigentümer im öffentlichen Wohnungssystem vor Marktexzessen; ein Sektor, zu dem Menschen ohne singapurische Staatsbürgerschaft nur noch begrenzt oder gar keinen Zugang mehr erhielten.

Diese stringenten wohnungspolitischen Gegenmaßnahmen von den drei Hauptakteuren – der „People Action Party“ (PAP), der „Urban Redevelopment Authority“ und dem „Housing Development Board“ (HDB) – korrigierten die Lücken im öffentlichen und privaten Wohnungsbau innerhalb weniger Jahre. Im Gegensatz zu den Nachbarländern Hongkong und Taiwan sanken die Hauspreise seit 2013 schrittweise wieder auf das Niveau von 2010. Durch den großen Anteil des öffentlich geförderten Wohnungsbestandes am Gesamtbestand, der zentral geplanten Erschließung von Land, Infrastruktur und neuen Wohnkomplexen sowie den an der ethnischen Mischung der Gesamtbevölkerung angelehnten Vergabepinzipien innerhalb der Wohnblocks werden sowohl räumlicher Segregation als auch einer ungleichen Verteilung des Wohnvermögens wirksam begegnet. Ein öffentliches Mietsystem ist politisch allerdings nicht gewollt – ein Umstand, aus dem sich lange Wartelisten in diesem kleinen, aber wachsenden Segment der Wohnraumversorgung ergeben. Eine große Herausforderung ist die alternde Bevölkerung, einerseits was angemessenen Wohnraum und effiziente Infrastrukturanbindung betrifft, andererseits was finanzielle Spielräume für Menschen angeht, deren Vermögen überwiegend in einer vom HDB geförderten und verwalteten Wohnung gebunden ist.



© Imran Ahmed / Fotolia

Moderner öffentlicher Wohnkomplex in Singapur

Sydney

Ein starker Fokus auf individuellem Wohneigentum steht im Zentrum von kontinentaleuropäischen, britischen und asiatischen Einwanderungsgruppen. Australiens und insbesondere Sydneys gravierende Probleme beim bezahlbaren Wohnraum hängen eng mit dem seit 25 Jahren vorherrschenden ununterbrochenen Wirtschaftswachstum zusammen, das Haushaltseinkommen und Lebenshaltungskosten stark wachsen ließ. Der außerordentlich hohe Nachfrage-Druck im Wohnungsmarkt von Sydney wird aber auch durch hohen ausländischen Zuzug (McNeill et al. 2005) und länger unabhängig lebenden älteren Menschen erzeugt. Zusätzlich angefacht wird er durch ein föderales administratives System, das Urbanisierung und Zentralisierung innerhalb eines jeden Bundesstaates verstärkt, gekoppelt mit ausgeprägten Agglomerationseffekten der jeweiligen Hauptstädte wie Sydney und Melbourne. Der Status des öffentlichen Wohnungsbaus als Randerscheinung sowie das neoliberale politische System mit einem Fokus auf markt-konforme Instrumente verstärken diese Herausforderungen.

Es verwundert somit kaum, dass Sydney weltweit zu den teuersten städtischen Wohnungsmärkten gehört. Die vom Autor durchgeführten Forschungsinterviews zeichnen das Bild eines „perfekten Sturmes“ für die Wohnungskrise; ihn speisen der leichte Zugang von lokalen sowie globalen Akteuren und Investoren zu billigen Krediten, eine starke Urbanisierung und kräftige Immigration, rapide steigende



Foto: J Bar / commons.wikimedia.org – CC BY-SA 3.0

Innerstädtisches Wohnen in Sydney (Pyrmont Bridge Road, Forest Lodge)

Lebenshaltungskosten, eine unzureichende staatliche und institutionelle Unterstützung des nicht-profitorientierten Wohnungssektors sowie der besagte kräftige Arbeitsmarkt mit solider Einkommensentwicklung. Zu den ersten sozialen Auswirkungen zählen Wohnstress für Haushalte in niedrigen und mittleren Einkommensbereichen, deutliche stadträumliche Segregations- und Schleudereffekte (Randolph/Tice 2014), eine wachsende Obdachlosigkeit, der zunehmende Ausschluss junger Leute von der Wohneigentumsbildung und die extremen Pendelzeiten von Schlüsselarbeitnehmern. Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsstelle von jeweils bis zur vier Stunden dürften globaler „Worst Practice“ sein. Dazu gesellen sich Gefahren der Geldwäsche im Kontext asiatisch-pazifischer Finanzströme – insbesondere China, Malaysia und Papua-Neuguinea betreffend –, die unrechtmäßig erwirtschaftetes Geld in Sydneys Grundstücke und Immobilien investieren.

Lösungsansätze können Stadtplanungsinstrumente wie die Inklusionszonierung (Schaffung eines festgelegten Anteils an bezahlbaren neuen Wohnungen bei privatem Neubau) und die Förderung des nicht-profitorientierten Wohnungsneubaus sein. Die Strategie Sydney 2020 zielt beispielsweise darauf ab, beim Neubau 7,5 % als Sozialwohnungen (gedeckelte Mieten bei 25 % des Haushaltsnettoeinkommens) und 7,5 % als bezahlbar (Mieten 20 bis 25 % billiger als marktübliche Vergleichsmieten) zu gestalten. Um eine Bla-

senbildung zu vermeiden, wurden die bankenrechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf Investitionsdarlehen und 100-Prozent-Zins-Darlehen verschärft. Insgesamt erfolgte in Australiens größter Metropole eine starke Mobilisierung von Diskursen, Debatten, Plänen, Schemen und Untersuchungen rund um die Thematik des bezahlbaren Wohnens. Für die Zukunft sind Steueranreize für private und institutionelle Investitionen in den bezahlbaren Wohnsektor geplant, zum Beispiel durch „managed investment trusts“ (MITs). Vorgesehen sind ebenfalls finanzielle Experimente wie neue Finanzierungsmodelle für den Ersterwerb von selbstgenutzten Wohnimmobilien, Mietkaufmodelle, geteilte Eigenkapitalmodelle und eine Finanzagentur zum bezahlbaren Wohnen.

Die wohnungspolitischen Interventionen von Akteuren wie der föderalen Regierung in Canberra, dem Finanzministerium der Staatsregierung und der Lokalregierung mit ihrer Planungshoheit reichten bisher nicht aus, um Wohnungsmarktakeure mit mittleren und insbesondere geringen Einkommen zu entlasten. Unter den gegebenen Hochpreisbedingungen basieren die Maßnahmen fast ausschließlich auf Privatinvestitionen, während die staatliche Förderung und Neubautätigkeit bei weitem nicht ausreicht. Kurz gefasst kann „die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum die Nachfrage nicht sättigen“ (Manager/öffentlicher Sektor 2016). Offensichtlich steht hier diskursiver Intensität materielles Versagen gegenüber. Das private Vermietersystem ist im Aufwind und der ungenügende Mieterschutz im Privatmietsektor wurde dabei zum Politikum.

Dieses besondere Zusammenspiel der Rahmenbedingungen und Prozesse rund um die Wohnraumproblematik verstärkt in erheblichem Maße die ohnehin wachsende materielle Ungleichheit innerhalb der Gesellschaft. Wenig hilfreich sind dabei die post-politischen „Schwarze-Peter-Spiele“ im australischen Staatsapparat, in denen die politischen Akteure die Schuld an der Misere dem jeweils anderen zuschieben (Jacobs 2015).

Auckland

Neben britischen und asiatischen Migranten sind die gut integrierten und zahlenmäßig wachsenden Ureinwohner der Maori von großer Bedeutung für die Wohnungspolitik von Neuseeland. Sie zeichnet eine sehr hohe Wertschätzung für Land und Grundeigentum aus. Zwischen den 1930er- und 1980er-Jahren verkörperte die Sozialwohnungspolitik („state housing“) des Landes globales Best Practice. Infolge des stark neoliberalisierten politischen Systems und der Privatisierung von öffentlichen Wohnungsbeständen am Ende

des letzten Jahrhunderts wurde der soziale Wohnungsbau zunehmend zur Randerscheinung degradiert, und das Wohnungssystem insgesamt zunehmend von finanziellen Interessen, Spekulation und einer Marktlogik beherrscht, die geringer verdienende Haushalte zunehmend aus der Wohnraumversorgung ausschließt (Kelsey 2015). In Neuseeland fehlen deshalb heute etwa eine halbe Million Häuser (Frykberg 2017). Auckland ist von diesem Mangel besonders betroffen, da die ökonomisch wichtigste Stadt des Landes die mit Abstand meisten Migranten und finanziellen Ressourcen anzieht.

Seit einigen Jahren befindet sich Auckland weltweit in der Spitzengruppe für Probleme beim bezahlbaren Wohnraum, gemessen als Quotient zwischen mittlerem Haus-/Wohnungspreis und mittlerem Haushaltseinkommen (Demographia 2018). Auch hier wütet der „perfekte Sturm“ für dieses Wohnungsdilemma. Es speist sich aus ähnlichen Parametern wie in Sydney, nur dass die Transformationen am Arbeitsmarkt in wesentlich größerem Umfang zu stagnierenden Löhnen und Prekarisierung führte; Entwicklungen also, die den Spielraum der Haushalte für wohnraumbedingte Ausgaben weiter reduzierten. Erschwerende Faktoren waren die „Leaky-Housing“-Krise um wasserdurchlässige Häuser mit hohen Schadensersatzklagen resultierend aus der Deregulierung von Bauvorschriften, eine kostentreibende Reregulierung der Industrie sowie das Erdbeben in Christchurch im Jahre 2011, das danach starke nationale bauindustrielle Ressourcen von Auckland weglenkte. Hauptprobleme liegen in der wachsenden Obdachlosigkeit („arbeitende Obdachlose“) sowie Wohnungsüberbelegungen, der wesentlich schwierigere Zugang von jungen Leuten zur Wohneigentumsbildung sowie in der Herausforderung adäquaten Wohnraum für städtische Schlüsselarbeitnehmer sicherzustellen.

Lösungen wurden überwiegend im Bereich des PlanungsweSENS gesucht, verbunden mit der Hoffnung, dass der Markt günstigen Wohnraum produziert. Die erfolgte Zusammenlegung der fragmentierten lokalen Regierung in einer „Super-City“ (McArthur 2017) machte mehrere Experimente in der Planungsgesetzgebung und Planungspraxis möglich. „Special Housing Zones“ verfolgten eine schnellere Bebauung, die Inklusionszonierung und das Ankerbeln des nicht-profitorientierten Wohnungsbaus (Murphy 2016). Zusätzlich wurde das Planungsrahmenwerk in Auckland mittels „Unitary Plan“ erneuert, mit jetzt sechs neuen Wohnzonen von „ländlich“ bis zu „Mischnutzung/Verdichtung“. Parallel wurde an mehreren Stellen interveniert, um das finanzielle „Blasenrisiko“ zu reduzieren. Dazu gehören eine angepasste Beleihungs- und Schulden-Einkommens-Quo-

te sowie die Eindämmung von Auslandsinvestitionen für den Wohnungsbau. Die neue, sozialdemokratisch geführte neuseeländische Regierung diskutiert im Moment wieder stärker über staatlich geförderte Wohnungsbauprogramme.

Die wohnungspolitischen Maßnahmen von Akteuren wie der neuseeländischen Zentralregierung (Fokus: Wirtschaftswachstum, Bezahlbarkeit, nationale Raumpolitik), dem Stadtrat von Auckland (Fokus: Konsolidierung, Verdichtung, Lebensqualität) sowie der neuseeländischen Zentralbank wirkten nur im Bereich der Bankenreregulierung effektiv, die den Markt etwas abkühlte. Im Gegensatz dazu erwiesen sich die Anti-Krisen-Experimente planungspolitischer Art sowie die versuchte Eindämmung ausländischer Investitionen als kaum wirksam. Sie konnten letztendlich sich verfestigenden Angebots-Nachfrage-Lücken in Aucklands unteren Wohnpreissegmenten nicht entgegenwirken. Im Gegenteil, sie zementieren extreme Ungleichheiten bei Wohnvermögen und öffnen die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern auf dem Wohnungsmarkt weiter. Gewinner sind Wohneigentümer, die in früherer Zeit ihr Eigentum erworben haben, aktuelle Investoren mit ausreichend Eigenkapital sowie Landeigentümer und Bauträger, während Obdachlose, Verdrängte, Mieter bei privaten Vermietern, potenzielle Ersthauskäufer und viele junge Menschen zu den Verlierern zählen. Wie in Sydney wohnt jetzt auch in Auckland die Mehrzahl der Menschen zur Miete; ein besorgniserregender Trend von wachsender Konzentration von Wohnkapital in einer Gesellschaft, die traditionell materielle Sicherheit und Status weitgehend über eigenen Immobilienbesitz erzeugte.



© Rafael Ben-Ari / Fotolia

Moderne ausgedehnte Stadtteile von Auckland

Kontextübergreifende Themen und Diskussion

Welche Themen beherrschen Debatten und Interventionen zum bezahlbaren Wohnen in den untersuchten Städten? Interessanterweise sind sich Wien und Singapur relativ ähnlich. Der subventionsintensive wohnungspolitische Fokus liegt (immer noch) auf der Mittelschicht. Es steht auch weiterhin explizit die sozialökonomische (Wien) und ethnische (Singapur) Mischung der Bevölkerung im Zentrum politischen Handelns. Der stark wachsende Zuzug ließ die staatliche Förderpolitik an ihre finanziellen Grenzen stoßen und erschwerte den Wohnraumzugang für Nicht-Einheimische – ein Umstand, der eine restriktivere Vergabepolitik zur Folge hatte. Sydney und Auckland sind sich ebenfalls relativ ähnlich. Das bezahlbare Wohnen wird dort in erster Linie in Bezug auf Ersthauskäufer politisiert, die befürchten, keinen Zugang mehr zur wohnraumvermögenden Mittelschicht zu erhalten. Ebenfalls auf der Agenda stehen die für die funktionierende Stadt unverzichtbaren Schlüsselarbeitnehmer, während die neue Obdachlosigkeit in geringerem Maße auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Im Kontrast dazu wird das bezahlbare Wohnen in Berlin in erster Linie auf die einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten bezogen. Politisches Interesse besteht auch am Schutz angestammter Mieter und solcher, die sich am Markt neu versorgen wollen. Implizit wird in Berlin auch vor dem drohenden Verlust der „Berliner Mischung“ durch Verdrängung gewarnt. Es bleibt festzuhalten, dass „das bezahlbare Wohnen“ in der heutigen Zeit keine universale Kategorie politischen und institutionellen Handelns darstellt, sondern maßgeblich durch die wichtigen politischen und gesellschaftlichen Kräfte in jeder Stadt definiert, konstruiert und politisiert wird.

Wie sind die vorläufigen Auswirkungen der Maßnahmen einzuschätzen? In Wien wurde neuer subventionierter Wohnraum in recht beeindruckenden Größenordnungen geschaffen, während der private Wohnimmobiliensektor sowohl bei Eigentum und Miete eine deutliche Preisinflation erfährt und bei den Bestandsmieten eine sehr komplexe, unübersichtliche Situation herrscht. Gleichzeitig verstärken sich angesichts der vielerorts bestehenden Probleme bei der Wohnraumversorgung die Ausstrahlungseffekte des „Wiener Modells“ als Best Practice und die direkte politische Einflussnahme Wiens auf die EU und anderer europäischer Städte bezüglich der Reform von wohnungspolitischen Rahmenbedingungen und Vorgaben. In Berlin konnten bestimmte Stadtplanungsinstrumente bestehende Mieter recht wirksam schützen, während sich die weitergehenden gesetzlichen Regulierungen zur Mietzinsbeschränkung bisher als wenig wirksam erwiesen haben. Die sozial schwächer gestellten Schichten gewinnen einerseits durch die

Expansionspolitik der städtischen Wohnungsunternehmen, andererseits fallen immer noch mehr Sozialwohnungen aus der Bindung heraus, als neu geschaffen werden. Insgesamt haben die stark ansteigenden Immobilienpreise und Mieten seit 2010 eine kräftige Politisierungswelle ausgelöst. In Singapur ließen sich die Engpässe in der öffentlichen Wohnraumversorgung und die Spekulation im privaten Markt in wenigen Jahren korrigieren, was auch eine Abkühlung der – für Singapurs Verhältnisse – starken Politisierung mit sich brachte. In Sydney und Auckland konnten die stark steigenden Preise am Wohnungsmarkt nur spät gedämpft werden. Diskursive Intensität und medienbasierte Politisierung stehen hier weitgehend unfruchtbaren Versuchen gegenüber, durch neue Planungsgesetzgebung Marktkräfte zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu mobilisieren. Insgesamt scheint die neue Wohnungsfrage in allen Städten – unabhängig von der politischen und institutionellen Ausrichtung – mit sich zementierenden Inseiter-Außenseiter-Unterschieden einherzugehen. Diese „Closed-Shop“-Situation führt zu einer zunehmenden Spaltung in Haushalte mit vorhandenem Zugang zu bezahlbarem städtischen Wohnraum – sei es, weil sie in der Vergangenheit unter anderem Rahmenbedingungen in das System gelangt sind, sie aktuell die Bedingungen für entsprechend günstigen Wohnraum (z. B. Sozialwohnungen) erfüllen oder weil sie sich aufgrund ihrer ökonomischen Situation am Markt versorgen können – und den Haushalten mit fehlenden entsprechenden Voraussetzungen. Daraus resultiert für Letztere vor dem Hintergrund der dargestellten Knappheiten ein ernsthaftes Versorgungsproblem (und großes Potenzial für Konflikte).

Das Ziel „bezahlbarer Wohnraum“ ist mit unterschiedlichen politischen Strategien verknüpft. Drei Interventionsfelder stechen heraus: Strategien zur Beeinflussung finanzieller Prozesse, stadtplanungspolitische Interventionen und die Neuschaffung von subventionierten Wohnungsbeständen. Die Steuerung finanzieller Prozesse zur Marktabkühlung hat hohe Priorität – besonders in Singapurs privatem Wohnungssektor und in geringerem Maße in Sydney und Auckland. In Sydney versuchen die Verantwortlichen überdies, die Finanzierung von bezahlbarem Wohnen auf eine neue institutionelle Basis zu stellen. Planungspolitische Interventionen erfolgen entweder, um Bestandsmieter zu schützen (Berlin), oder um neuen Wohnraum durch eine Mobilisierung von Marktkräften zu schaffen (Auckland, Sydney). Subventionierten Wohnraum durch Neubau, Kauf oder Sozialbindung zu entwickeln, ist eine dritte Kernstrategie. Sie entlastet besonders in Singapur und auch in Wien den

angespannten Wohnungssektor deutlich, und dämpft in Berlin zumindest teilweise die spürbaren wohnungspolitischen Spannungen. Hierzu gehört auch die Quersubventionierung in den kommunalen Wohnungsunternehmen in Berlin, und in geringerem Maße bei privaten Immobilienunternehmen in Australasien. Andere Maßnahmen zielten auf die Mietkontrolle bei Neuvermietungen, die Konzipierung neuer Baulandmodelle, Baukostenreduzierung und das wohnungspolitische Management von existierenden Wohnungsbeständen (z. B. AirBnB-Restriktionen).

Welchen Beitrag kann dieses Projekt zum Grundverständnis aktueller wohnungspolitischer Herausforderungen leisten? Fünf Resultate sind hervorzuheben. Erstens demonstrieren die fünf Fallbeispiele, wie in unterschiedlichen Kontexten die Wohnungsfrage in verschiedener Form und Schärfe wieder auftaucht; geprägt durch die spezifischen Kontexte, etablierten Wohnraumversorgungssysteme und die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen sowie Weichenstellungen vor Ort. Zweitens wird deutlich, dass die Strategien und nicht zuletzt die Effektivität ihrer Umsetzung über die Fallbeispiele hinweg sehr verschieden sind. Drittens, und unabhängig von den erzielten Effekten der politischen

und verwaltungstechnischen Maßnahmen, werden in allen fünf Städten nicht nur eindeutig identifizierbare Gruppen von wohnungspolitischen Gewinnern und Verlierern kreiert. Vielmehr wächst der Abstand zwischen beiden Gruppen derzeit kräftig und wahrscheinlich unumkehrbar an. Viertens zeigt sich, dass Politik und unabhängige Institutionen zwar in unterschiedlichem Maße Wohnungsmarktprozesse zu beeinflussen suchen, dass aber „das heutige Wohnbezahlbarkeitsproblem überwiegend ein strukturelles Problem ist, das im Moment durch zyklischen Druck verstärkt wird“ (Yates 2008: 211; Übersetzung durch Autor). Dieser problematische strukturelle Kontext nährt unumkehrbare kumulative Entwicklungen, konfliktverursachende globale Interdependenzen und sich potenzierende Widersprüche einer stark auf die Privatwirtschaft orientierten Wohnraumversorgung; verstärkt durch die wachsende Polarisierung von Einkommen und Vermögen in den meisten entwickelten Ländern. Fünftens sind die Anforderungen an die Wohnraumpolitik komplexer geworden, und umfassen viele politische Bereiche wie Finanzpolitik, Steuerwesen und Zuwanderung, die weit über das eigentliche Feld der Immobilienwirtschaft hinausgehen (Hunger 2017).

Fazit und Ausblick

Der Beitrag zeigt, dass die besonders um das Thema der Bezahlbarkeit kreisende neue Wohnungsfrage nicht nur in einigen städtischen Kontexten wieder auftaucht, sondern ein globales Phänomen unserer Zeit ist – spätestens seit der globalen Finanzkrise. Anders als im 19. Jahrhundert, als die Wohnungsnot viele private und institutionelle reformerische Initiativen begründete, und im 20. Jahrhundert, als staatliche Programme auf lokaler und nationaler Ebene dem akuten Wohnungsmangel zu lindern suchten, erscheinen die Interventionen heutzutage eher experimentellen Charakter zu haben – mehrfache Nachjustierungen oder komplette Neuorientierungen inbegriffen. Dabei wird versucht, unterschiedliche Akteursgruppen in die Pflicht zu nehmen. Dazu gehören staatliche Kräfte, kommunale Wohnungsgesellschaften, gemeinnützige Bauträger und nicht-profitorientierte Akteure, aber auch Marktakteure wie private Vermieter und börsennotierte Immobilienunternehmen. Den zahlreichen Herausforderungen der neuen städtischen Wohnraumproblematik wird sich jeweils im Rahmen der national dominierenden Wohnungssysteme gestellt, wobei unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen dabei sichtbar profitieren oder verlieren. Die durch Finanzialisierung, Ur-

banisierung, Globalisierung, Neoliberalisierung und Polarisierung zugespitzte Problematik der Wohnraumversorgung in den Städten der entwickelten Länder verstärkt dabei im Moment sich ohnehin verstärkende gesellschaftliche Spannungen und Widersprüche. Das stellt politische Systeme, institutionelle Strukturen und gewachsene Wertvorstellungen vor große Herausforderungen.

In welchem Maße können Politik, Verwaltung und Gesellschaft gegensteuern? Insgesamt scheint der politische Konsens rund um das Wohnen schwieriger herzustellen als im vergangenen Jahrhundert, da sich Gewinner- und Verlierergruppen zunehmend antagonistisch gegenüberstehen. In Mehrheitsdemokratien sind die Gewinner aber nur begrenzt bereit, auf Vorteile zu verzichten und Zugeständnisse an andere zu machen (Gurran/Phibbs 2015). Selbst wenn politischer Wille vorhanden ist, sind Steuerungsmaßnahmen in weitgehend von privaten Interessen getragenen Wohnungssystemen mit kumulativen Regulierungsproblemen und komplexen Rückwirkungserscheinungen verbunden, während die Austeritätspolitik und die „Schwarze-Null-Ideologie“ die finanziellen Spielräume des Staates weiter ein-

engen. Dieser ist somit nur eingeschränkt in der Lage, wirksam zu intervenieren. Trotzdem muss die Politik auch unter schwierigen strukturellen Bedingungen handlungsfähig und handlungsbereit bleiben, um das bezahlbare Wohnen nicht noch mehr zu einem Pulverfass für gesellschaftliche Prozesse der Ausgrenzung, Abwendung und Radikalisierung zu machen.

Der Vergleich zwischen den Städten zeigt: Je mehr die Schaffung und Bewirtschaftung lokaler Wohnungsbestände in finanzielle Logiken eingebunden sind, die die private Abschöpfung des Mehrwertes als zentrales Motiv haben, desto schwieriger ist die gesellschaftliche Steuerung. Je kleiner die Zielgruppe für bezahlbares Wohnen ist, desto größer ist wiederum die Gruppe der wohnungspolitischen Verlierer. Der Beitrag macht aber auch deutlich, dass Neu-

bau im nicht-profitorientierten Sektor und gezielte Nachfragerückführung krisendämpfend wirken. Längerfristig verspricht aber eine vorausschauende und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik die wirksamsten Effekte (siehe Waltersbacher 2017 und Burgdorff et al. 2017). Es ist diese Ressource, die im Augenblick verstärkt zum hochprofitablen Akkumulations- und Spekulationsgut rund um den Globus mutiert. Die Wissenschaft ist aufgerufen, vielversprechende boden- und wohnungspolitische Strategien zur Problemlösung empirisch, konzeptionell und interdisziplinär weiterzuentwickeln. Dabei sollte sie mehr über den eigenen Tellerrand hinaus denken und forschen, um durch Vergleiche über unterschiedliche Kontexte hinweg neue Referenzpunkte zu schaffen für Innovationen in Politik und Praxis. Es gilt heute mehr denn je, etablierte Denkweisen, Modelle, Konzepte und Annahmen kritisch auf den Prüfstand zu stellen.

Literatur

- Aalbers**, Manuel, 2016: *The Financialisation of Housing: A Political Economy Approach*. 1. Auflage. New York: Routledge.
- Aalbers**, Manuel; Haila, Ann, 2018: A conversation about land rent, financialisation and housing. *Urban Studies*, Erstveröffentlicht 19.03.2018, DOI: 10.1177/0042098018759251.
- Berliner Morgenpost**, 2017: Berliner Wohnungsmarkt: Über 60.000 Mietwohnungen seit 2011 in Eigentum umgewandelt. *Berliner Morgenpost*, 26.10.2017, Zugriff: <https://www.morgenpost.de/berlin/article212360239/Ueber-60-000-Mietwohnungen-seit-2011-in-Eigentum-umgewandelt.html> [abgerufen am 15.08.2018].
- Bernt**, Matthias; Holm, Andrej, 2009: Is it, or is not? The conceptualisation of gentrification and displacement and its political implications in the case of Berlin-Prenzlauer Berg, *City*, 13 (2-3): 312–324.
- Burgdorff**, Frauke; Lang, Jochen; Rettich, Stefan, 2017: Mehr Boden für Wohnen: Vorschlag für die Gründung einer Bodenstiftung des Bundes als Fundament für dauerhaft bezahlbare Wohnungen. Öffentliches Diskussionspapier. Zugriff: https://www.uni-kassel.de/fb06/fileadmin/datas/fb06/fachgebiete/StadtUndRegionalplanung/Staedtebau/stud_arbeiten_pdf/Projekte_Studenten/Material/MBFW-Papier_Versand_x.pdf [abgerufen am 12.06.2018].
- Demographia**, 2018: 14th Annual Demographia International Housing Affordability Survey. Öffentlicher Bericht. Zugriff: <http://www.demographia.com/dhi.pdf> [abgerufen am 15.07.2018].
- Deschermeier**, Philipp; Seipelt, Björn; Voigtländer, Michael, 2017: Evaluation der Mietpreisbremse. IW Policy Paper 05/2017, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Dewilde**, Caroline, 2017: Explaining the declined affordability of housing for low-income private renters across Western Europe. *Urban Studies*, Erstveröffentlicht 24.10.2017, DOI: 0042098017729077.
- Forrest**, Ray; Hirayama, Yosuke, 2015: The financialisation of the social project: Embedded liberalism, neoliberalism and home ownership. *Urban Studies*, 52(2): 233–244.
- Franz**, Yvonne; Gruber, Elisabeth, 2018: Wohnen ‚für alle‘ in Zeiten der Wohnungsmarktkrise? Standort, Erstveröffentlicht 13.06.2018, <https://doi.org/10.1007/s00548-018-0533-1>.
- Frykberg**, Eric, 2017: NZ ‚half a million houses‘ short. *Radio NZ*, 06.04.2017. Zugriff: <https://www.radionz.co.nz/news/national/328305/nz-half-a-million-houses-short> [abgerufen am 18.06.2018].
- Gallent**, Nick; Durrant, Dan; May, Neil, 2017: Housing supply, investment demand and money creation: A comment on the drivers of London’s housing crisis. *Urban Studies – Critical Commentary*, 54(10): 2204–2216.
- Gurran**, Nicole; Phibbs, Peter, 2015: Are Governments Really Interested in Fixing the Housing Problem? Policy Capture and Busy Work in Australia. *Housing Studies*, 30(5): 711–729.
- Holm**, Andrej, 2006: Urban Renewal and the End of Social Housing. *Social Justice*, 33(3): 114–128.
- Holm**, Andrej; Horlitz, Sabine; Jensen, Inga, 2015: Neue Gemeinnützigkeit – Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im deutschen Bundestag, Oktober 2015.
- Hunger**, Bernd, 2017: Für und Wider Wohnungsgemeinnützigkeit. In Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Weimar: transcript – urban studies: 153–164.
- Jacobs**, Keith, 2015: The ‘Politics’ of Australian Housing: The Role of Lobbyists and Their Influence in Shaping Policy. *Housing Studies*, 30(5): 694–710.

- Kelsey**, Jane, 2015: The FIRE economy: New Zealand's reckoning. Wellington: Bridget Williams Books.
- Kholodilin**, Konstantin; Ulbricht, Dirk; 2014: Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen. DIW Wochenbericht: Wirtschaft. Politik. Wissenschaft, Mietwohnungspolitik 15: 319–327.
- Krätke**, Stefan, 2004: City of Talents? Berlin's Regional Economy, Socio-Spatial Fabric and 'Worst Practice', Urban Governance. International Journal of Urban and Regional Research, 28(3): 511–529.
- Matznetter**, Walter, 2002: Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example. Urban Studies, 39(2): 265–282.
- McArthur**, Jenny, 2017: Auckland: Rescaled governance and post-suburban politics, Cities, 64: 79–87.
- McKinsey** Global Institute, 2014: A Blueprint for Addressing the Global Affordable Housing Challenge. Zugriff: http://www.mckinsey.com/insights/urbanisation/tackling_the_worlds_affordable_housing_challenge [abgerufen am 01.08.2015].
- McNeill**, Donald; Dowling, Robyn; Fagan, Bob, 2005: Sydney/Global/City: an exploration. International Journal of Urban and Regional Research, 29: 935–944.
- Murphy**, Laurence, 2016: The politics of land supply and affordable housing: Auckland's Housing Accord and Special Housing Areas, Urban Studies, 53(12): 2530–2547.
- Musil**, Robert, 2005: Wien in der internationalen Städtehierarchie: Von der West-Ost Drehscheibe zur Global City? Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 147: 161–86.
- Neitzel**, Michael; Sangel, Daniel; Gottschalk, Wiebke; Schröder, Heike; Raschper, Norbert; Wiblishauser, Brigitte; Grinewitschus, Viktor, 2015: Bericht der Baukostensenkungskommission. Berlin: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen.
- Olds**, Kris; Yeung, Henry Wai-chung, 2004: Pathways to Global City Formation: A View from the Developmental City-State of Singapore. Review of International Political Economy, 11(3): 489–521.
- Pow**, Choon Piew, 2017: Courting the 'rich and restless': globalisation of real estate and the new spatial fixities of the super-rich in Singapore. International Journal of Housing Policy, 17(1): 56–74.
- Pittini**, Alice, 2012: Housing Affordability in the EU: Current situation and recent trends. Policy Report. Zugriff: http://www.iut.nu/Literature/2012/CECODHAS_HousingAffordability2012.pdf [abgerufen am 14.09.2014].
- Randolph**, Bill; Tice, Andrew, 2014: Suburbanising disadvantage in Australian cities: sociospatial change in an era of neoliberalism. Journal of Urban Affairs, 36(1): 384–399.
- RegioKontext**, 2016: 'Wirtschaft macht Wohnen' - Mitarbeiterwohnen: Aktuelle Herangehensweisen und modellhafte Lösungen - Handreichung für die gewerbliche Wirtschaft, die Wohnungswirtschaft und lokale Akteure. Zugriff: http://www.regiokontext.de/upload/Wirtschaft_macht_Wohnen.pdf [abgerufen am 21.06.2018].
- Ryan-Collins**, Josh; Lloyd, Toby; Macfarlane, Laurie, 2017: Rethinking the Economics of Land and Housing. London: ZED Books.
- Schäfer**, Philipp; Braun, Nicole, 2016: Misuse through short-term rentals on the Berlin housing market. International Journal of Housing Markets and Analysis, 9(2): 287–311.
- Slater**, Tom, 2017: Planetary rent gaps. Antipode, 49(S1): 114–137.
- Teo**, Shaun SK, 2015: Rethinking graduated citizenship: Contemporary public housing in Singapore. Geoforum, 65: 222–231.
- Waltersbacher**, Matthias, 2017: Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum: Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- Weißmüller**, Laura, 2017: Bodenspekulation: Die Spekulation mit Grund und Boden schadet dem sozialen Frieden. Süddeutsche Zeitung, 30. 11.2017. Zugriff: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/bodenspekulation-die-spekulation-mit-grund-und-boden-schadet-dem-sozialen-frieden-1.3770730> [abgerufen am 06.06.2018].
- Wetzstein**, Steffen, 2016: The global urban housing crisis and private rental in the Anglophone world: future-proofing a critical sector and tenure. Housing Finance International, 31 (Autumn): 31–34.
- Wetzstein**, Steffen, 2017: The Global Urban Housing Affordability Crisis. Urban Studies – Critical Commentaries, 54(14): 3159–3177.
- Wetzstein**, Steffen, 2018: Comparative housing, urban crisis and political economy: an ethnographically based 'long view' from Auckland, Singapore and Berlin. Housing Studies, DOI: 10.1080/02673037.2018.1487038.
- Yates**, Judith, 2008: Australia's housing affordability crisis. The Australian Economic Review, 41(2): 200–214.
- Yates**, Judith; Milligan, Vivienne; Berry, Mike; Burke, Terry; Gabriel, Michelle; Phibbs, Peter; Randolph, Bill, 2007: Housing affordability: a 21st century problem. National Research Venture 3: housing affordability for lower income Australians. Melbourne: AHURI.
- Yuen**, Belinda; Yeh, Anthony; Earl, George, 2006: High-rise living in Singapore public housing. Urban Studies, 43(3): 583–600.

Interviews

- Journalist**, 2016: Persönliches Interview mit Journalist, Singapur, Interviewer: Steffen Wetzstein, 14.09.2016, 10.00 Uhr.
- Manager/öffentlicher Sektor**, 2016: Persönliches Interview mit Manager aus dem öffentlichem Sektor, Sydney, Interviewer: Steffen Wetzstein, 07.09.2016, 11.00 Uhr.
- Stadtplaner/öffentlicher Sektor**, 2016: Persönliches Interview mit Stadtplaner aus dem öffentlichem Sektor, Wien, Interviewer: Steffen Wetzstein, 07.12.2016, 14.00 Uhr.

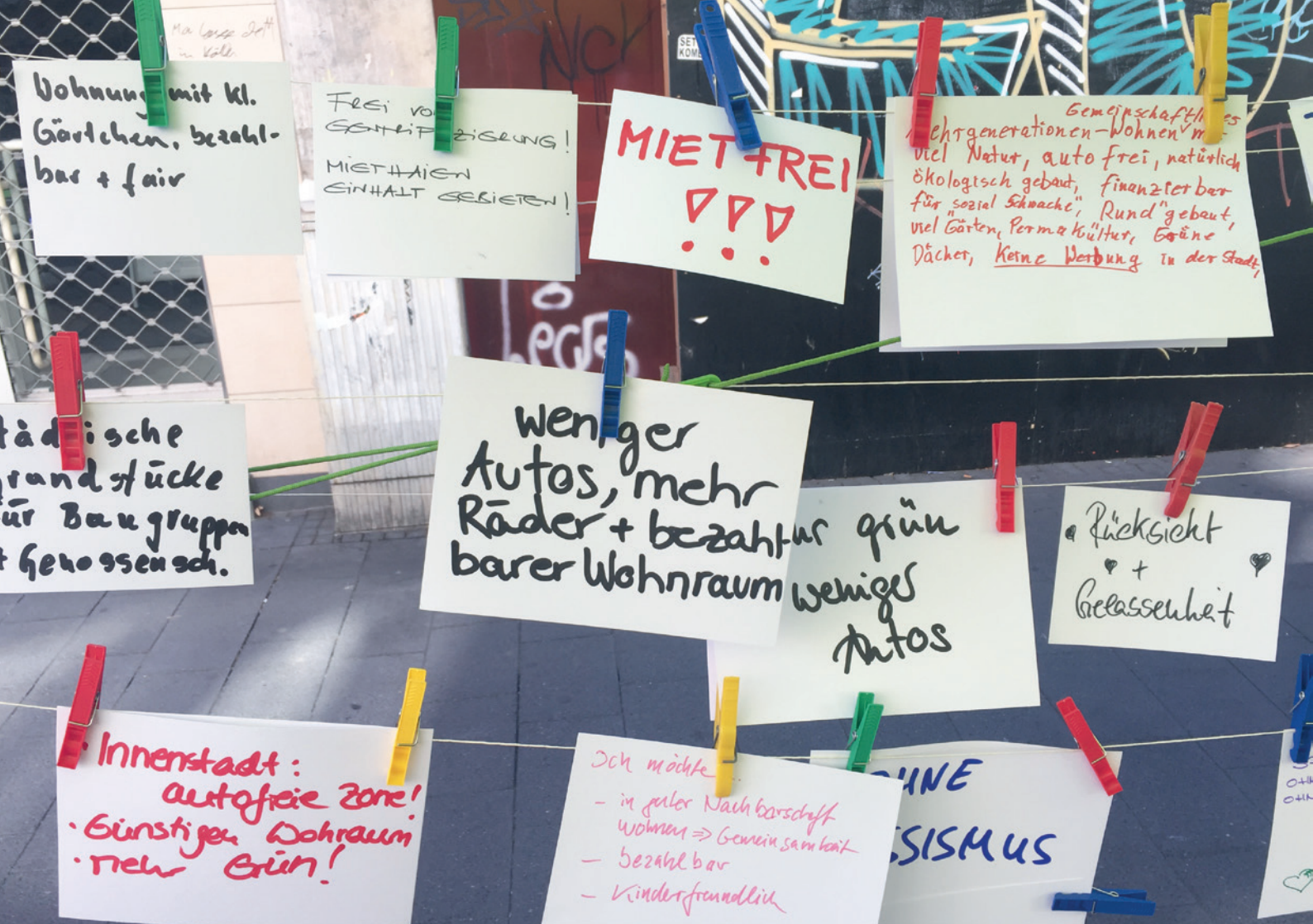


Foto: Iris Ammann

LOKALES BÜNDNIS FÜR WOHNEN

Ein erfolgreiches Instrument zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum?

Viele Kommunen nutzen lokale Bündnisse, um Wege für bezahlbaren Wohnraum zu finden. Freiwillige Vereinbarungen zwischen Kommunen, Wohnungswirtschaft, Eigentümern und weiteren Partnern können vielerorts den Wohnungsbau stärken. Der Beitrag beschreibt, wie dies vor Ort funktioniert.

Iris Ammann

ist Geografin und Verwaltungswirtin und als Referentin im Referat „Wohnen und Gesellschaft“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) tätig. Themen zum bezahlbaren Wohnen sowie zur Wohneigentumsbildung zählen zu ihren Forschungs- und Arbeitsschwerpunkten.

iris.ammann@bbr.bund.de

Seit mehr als zehn Jahren entstehen in Städten und Gemeinden sogenannte lokale Bündnisse für (bezahlbares) Wohnen als neue Formen der lokalen Kooperation. Anlass für diese Bündnisse ist vor allem die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen auf den Wohnungsmärkten. Einerseits kämpfen viele Kommunen gegen steigende Miet- und Kaufpreise und entwickeln mit den neuartigen lokalen Koopera-

tionsformen neue Strategien, Instrumente und Maßnahmen, um der komplexen Thematik des bezahlbaren Wohnens zu begegnen¹. Andererseits haben sich auch in schrumpfenden Wohnungsmärkten neue Formen der Zusammenarbeit entwickelt, um gemeinsam gegen die Leerstandsdynamik und die daraus entstehenden Problemimmobilien zu arbeiten.

Bündnisse für Wohnen – eine junge Form der Kooperation

Die lokalen Bündnisse für Wohnen sind eine vergleichsweise junge Form der Kooperation. Eines der ersten lokalen Bündnisse ist Mitte der 2000er-Jahre in Münster entstanden und entwickelte sich aus einem Arbeitskreis „Wohnen“. Damals war diese Art der lokalen Kooperation ein Pionier. Da sich das Thema „bezahlbares Wohnen“ in vielen Städten zu einer drängenden Problematik entwickelt hat, die für die Kommunen alleine kaum lösbar ist, hat sich gerade seit Mitte der 2010er-Jahre die Zahl der lokalen und regionalen Bündnisse stark erhöht. Ziel der Bündnisse ist es, mit allen lokalen Akteuren den wohnungspolitischen Herausforderungen insbesondere der wachsenden Immobilienmärkte vor Ort zu begegnen.

Bis zum Jahr 2010 gab es etwa 15 Bündnisse für Wohnen in Deutschland. Die Dynamik auf den Wohnungsmärkten verstärkte sich jedoch vor allem in den letzten Jahren. Daher entstanden zwischen 2010 und 2014 weitere 27 Bündnisse insbesondere in Wachstumsregionen (BBSR 2016). Seit dieser Zeit wächst diese Zahl stetig. Aktuell gibt es weit über 90 Bündnisse für Wohnen auf verschiedenen föderalen Ebenen mit wachsender Tendenz. Auch auf Länderebene haben sich Bündnisprozesse etabliert. Mit Ausnahme von Sachsen und Sachsen-Anhalt haben in allen Bundesländern sowie auf Bundesebene entsprechende Bündnisse ihre Arbeit aufgenommen. In den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen starteten die Prozesse bereits in den Jahren 2011/2012. Eines der ersten Bündnisse in den Flächenstaaten wurde in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2013 gegründet (Gresziok 2018: 9, eigene Recherche). Auf der Bundesebene wurde im Juli 2014 das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen unter Vorsitz des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) gemeinsam mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Vertretern der Wohnungs- und Bauwirtschaft sowie anderen gesellschaftlichen Akteuren als Bündnispartner ins Leben gerufen (BMUB PM vom 10.07.2014).

Motivation für die Gründung lokaler Bündnisse

Gerade in (stark-)wachsenden Regionen besteht ein hoher Bedarf an bezahlbarem Wohnraum. Eine Kommunalbefragung im Frühjahr 2015 ergab vor allem Wohnraumpässe für Haushalte mit niedrigem Einkommen (66 %), Flüchtlingshaushalte (52 %) sowie für Familien (46 %).

Die Befragungen nach den fehlenden Wohnungsangeboten bestätigen diese Ergebnisse. Die befragten Kommunen geben an, dass aus ihrer Sicht vor allem preisgünstige Wohnungen fehlen. Kleine Wohnungen werden besonders stark nachgefragt, insbesondere von Studierenden, Alleinerziehenden, älteren Menschen und Flüchtlingen mit geringem Einkommen. Aber auch bei größeren Wohnungen für Familien im bezahlbaren Mietsegment übersteigt die Nachfrage in den befragten Städten häufig das Angebot.

Lösungen sehen die befragten Städte vor allem im Neubau, insbesondere im Sozialen Wohnungsbau. Aber auch die Bestandsaufwertungen sowie der Kauf bzw. die Verlängerung von Belegungsbindungen werden als erfolgversprechende Maßnahmen gesehen.

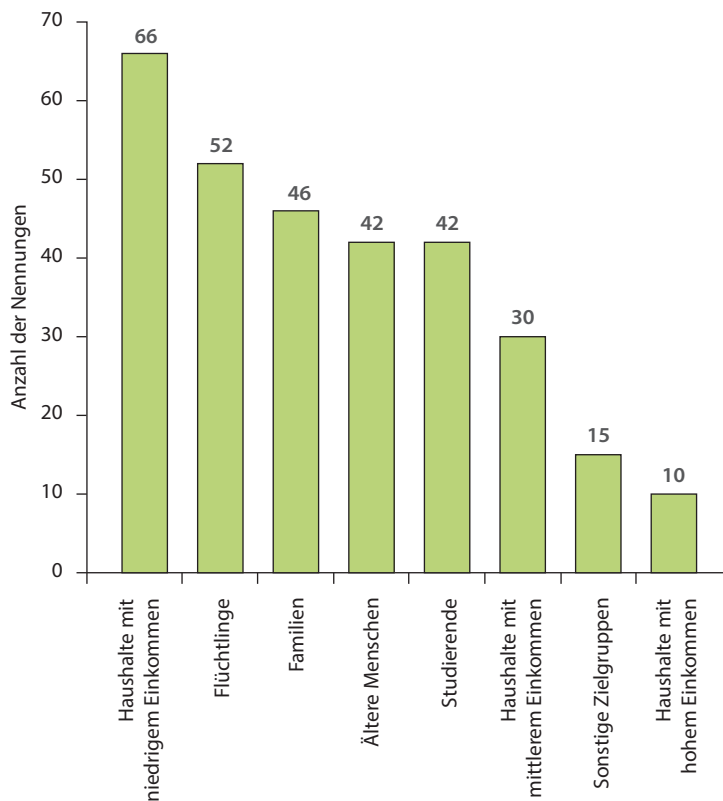
Das Selbstverständnis lokaler Bündnisse

Eine Angebotsausweitung auf dem Wohnungsmarkt kann jedoch nur im Schulterschluss mit allen Akteuren auf dem lokalen Wohnungsmarkt gelingen. Dies erkennen immer mehr Kommunen und gründen lokale Bündnisse, um die Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt anzugehen.

(1) Daneben entstanden in den letzten Jahren auch vermehrt zivilgesellschaftliche Bündnisse mit dem Themenschwerpunkt „Wohnen“, die aber nicht im Blickfeld dieses Beitrages stehen, z. B. Aktionsbündnis „Recht auf Wohnen“, „MietenMove“ Hamburg usw.

1

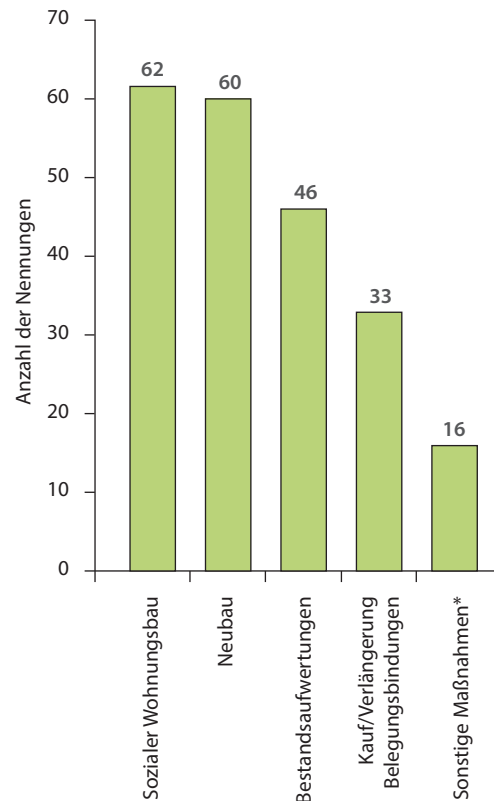
Engpässe auf dem Wohnungsmarkt nach unterschiedlichen Nachfragegruppen



Quelle: empirica-Kommunalbefragung zu lokalen Bündnissen 2015 (n = 74, Mehrfachnennungen möglich), BBSR 2016

2

Erforderliche Maßnahmen gegen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt



Quelle: empirica-Kommunalbefragung zu lokalen Bündnissen 2015 (n = 74, Mehrfachnennungen möglich), BBSR 2016. *Unter „Sonstige Maßnahmen“ sind vor allem Maßnahmen im Bereich der aktiven Liegenschaftspolitik/Ausweisung von Bauland zu verstehen.

Für den Begriff „lokales Bündnis“ gibt es keine einheitliche Definition. Vielmehr entwickeln die beteiligten Akteure entsprechende Bündnisse nach ihren Bedürfnissen. Grundsätzlich sind Kooperationen zwischen Stadtverwaltungen und sonstigen wohnungswirtschaftlichen Akteuren als Bündnisse zu verstehen. Etwa 80 Prozent der Bündnisse beginnen in ihrem Selbstverständnis zunächst als Plattform für den Erfahrungs- und Informationsaustausch. Zunehmend zeigt sich allerdings, dass die Kommunen verbindliche Vereinbarungen zwischen den Partnern abschließen, entsprechende Resolutionen verabschieden und konkrete Maßnahmen gemeinsam durchführen.

In Hamburg wurden von Beginn an (im Jahr 2011) konkret quantifizierte Neubauzahlen vereinbart. Die Grundlagen-

vereinbarung „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ ist zwar kein rechtskräftiges Dokument, führt aus Sicht aller Beteiligten dennoch zu großer Verbindlichkeit, da es den politischen Willen manifestiert, die Inhalte für die Verwaltung als Arbeitsauftrag zu verstehen sind und die Zielzahlen auch von der Wohnungswirtschaft festgelegt werden. Diese quantitativen und qualitativen Ziele nehmen alle Bündnispartner in die Pflicht, sowohl die Senatsbehörden und die Bezirksämter als auch die Wohnungswirtschaft. In dem Bündnis 2011–2015 wurde eine Zielzahl von 6.000 Baugenehmigungen pro Jahr festgelegt, die erreicht bzw. sogar weit übertroffen wurde. Im neuen Bündnis (von Juni 2016) für das Wohnen wurde diese festgelegte Zahl auf 10.000 Baugenehmigungen erhöht. Diese Vorgabe wurde in den Jahren 2016 und 2017 ebenfalls mehr als erreicht, davon

3.000 öffentlich geförderte Wohnungen für Menschen mit geringem oder mittlerem Einkommen (Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg PM vom 10.01.2018).

In Münster und Wolfsburg hat man sich bewusst gegen bindende Vereinbarungen entschieden und setzt auf Freiwilligkeit der Bündnispartner. Die Erfolge in den Bündnissen geben auch diesem Weg Recht, nicht zuletzt, weil die Bündnisse als Plattform hier auch mit anderen, konkreten Beschlüssen und Projekten verzahnt sind (vgl. Interview mit Prof. Elke Pahl-Weber in diesem Heft).

Zusammenwirken der Bündnisse auf den föderalen Ebenen

Die Bündnisse auf Bundes- und Länderebene unterstützen die Prozesse in den Kommunen, da sie in der Regel stärker auf die rechtlichen und Förderinstrumente ausgerichtet sind. Die Empfehlungen des Bundesbündnisses sind in das „10-Punkte-Programm der Wohnbauoffensive“ der Bundesregierung eingeflossen, die am 9. März 2016 vom Bundeskabinett beschlossen wurde. In der Folge wurden die Bedingungen für den Wohnungsneubau und die Baulandbereitstellung unter anderem durch die Bauplanungsrechtsnovelle im März 2017 erleichtert sowie steuerrechtliche Instrumente für die Mobilisierung von Bauland in Kraft gesetzt. Zudem unterstützt die Bundesregierung die lokalen und regionalen Bündnisse im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Auf der EXPO Real in München 2016 wurde

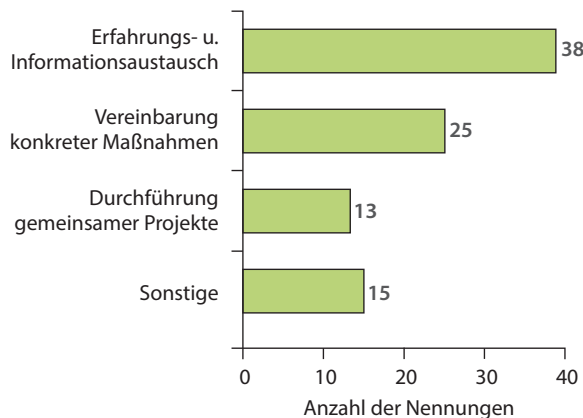
unter dem Thema „Neue Bündnisse braucht das Land“ über die Erfolge verschiedener lokaler Bündnisse berichtet. Darüber hinaus haben Kommunen und Experten den Münchener Aufruf unterschrieben, der die hohe Relevanz lokaler Bündnisse für die wohnungspolitischen Herausforderungen unterstreicht und dazu aufruft, weitere Bündnisse zu etablieren. Im Juli 2017 fand unter Leitung des BMUB eine Netzwerkveranstaltung zu lokalen und regionalen Bündnissen statt, in der die Erfolge der Bündnisse vorgestellt wurden und ein reger Austausch zwischen allen Beteiligten stattfand (BBSR 2018b).

Partner der lokalen Bündnisse

Die Impulse zur Gründung von lokalen Bündnissen gehen von unterschiedlichen wohnungspolitischen Akteuren vor Ort aus. Bei etwa zwei Drittel der Bündnisse startete die Fachebene in den Verwaltungen bzw. die Stadtspitze den Prozess. Aber auch die lokale Wohnungswirtschaft oder sonstige Akteure wurden in verschiedenen Kommunen aktiv. Die Partner der Bündnisse sind je nach Stadt sehr unterschiedlich in ihrer Zusammensetzung. Dazu gehören neben der Stadtverwaltung und der Wohnungswirtschaft, Kommunalpolitik, wohnungswirtschaftliche Verbände, Architektenkammern, soziale Träger, Studentenwerk uvm. Der Erfolg vieler Bündnisse hängt jedoch häufig an der Einbindung starker Entscheidungsträger aus Verwaltung, Kommunalpolitik und Wirtschaft (MBWSV NRW 2016). Vor allem innerhalb der Stadtverwaltung sollte der Bündnisprozess zur Chefsache erklärt werden, um erfolgreich zu sein.

3

Schwerpunkte der Bündnisse



Quelle: empirica-Kommunalbefragung zu lokalen Bündnissen 2015 (n = 47, davon 42 Kommunen mit bestehendem Bündnis und 5 Kommunen, deren Bündnis sich in Planung befindet, Mehrfachnennungen möglich), BBSR 2016

Handlungsfelder und Maßnahmen

Die große Zahl der Aktions-/Handlungsfelder und Maßnahmen der lokalen Bündnisse machen deutlich, wie vielfältig die Problemlagen in den Kommunen sein können. Die enorme Bandbreite zeigt, dass auf die Herausforderungen der Wohnungsmärkte vor Ort unterschiedlich reagiert wird. Die möglichen Ansätze wurden in der folgenden Abbildung zu insgesamt sechs Aktionsfeldern und Maßnahmenbündeln strukturiert und zusammengeführt. Dies bedeutet nicht, dass die Aufzählung abschließend ist.

Grundlagenarbeit für lokale Bündnisse

Die Basisarbeit in den Bündnissen liegt in der Erarbeitung und Abstimmung analytischer und konzeptioneller Grundlagen. Diese Analysen schaffen zwischen den Bündnispartnern eine gemeinsame Sicht der Dinge. Alle Beteiligten erlangen einen einheitlichen Kenntnisstand. Dazu gehören Wohnungsmarktanalysen genauso wie die gemeinsame Entwicklung von entsprechenden Wohnungsmarktkonzepten, um sich über zukünftige Entwicklungen verständigen zu können. Auf dieser Basis können die zentralen Hand-

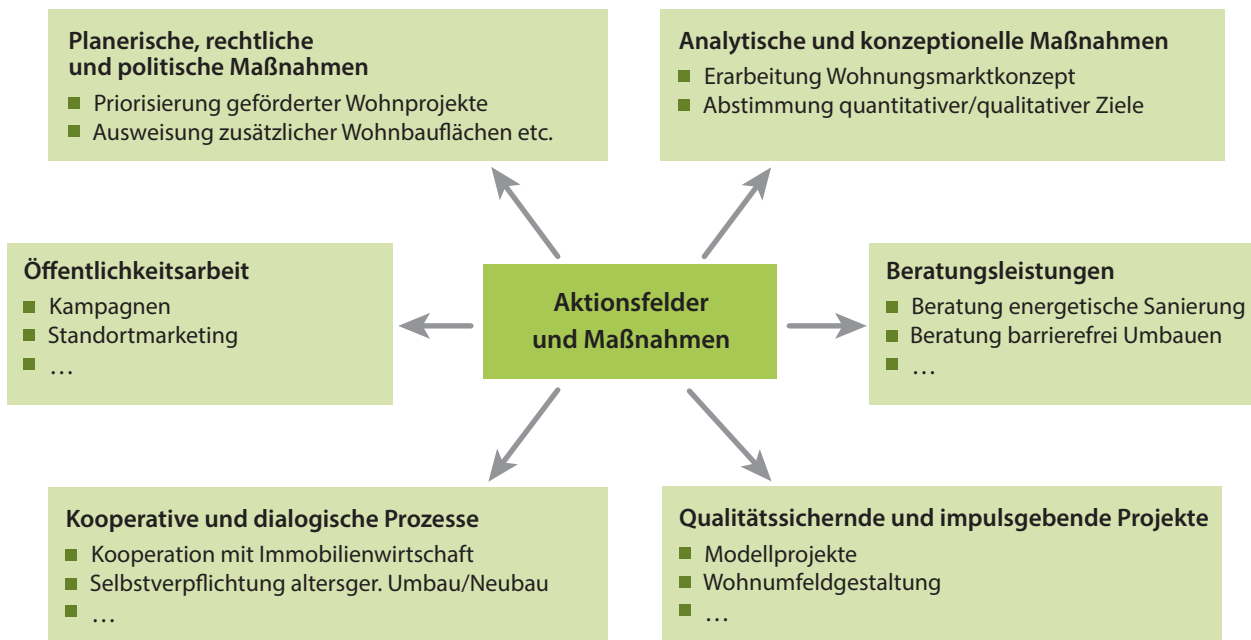
lungsfelder identifiziert und Handlungsleitlinien im Bündnis entwickelt werden.

In Leipzig führte die Stadtverwaltung seit dem Jahr 2001 ein kontinuierliches Monitoring des Wohnungsmarktes durch. Das Wohnungsmarktmonitoring dient als wichtige Informationsgrundlage für die Erarbeitung des wohnungspolitischen Konzepts. Dieses wurde in unregelmäßigen Abständen fortgeschrieben. Während frühere Konzepte eher hoheitlich innerhalb der Stadtverwaltung erarbeitet wurden, geht man seit einigen Jahren dazu über, dies kooperativ mit einem wachsenden Teilnehmerkreis fortzuführen. Neben der Stadtverwaltung beteiligen sich kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen, Vertreter der wohnungswirtschaftlichen Verbände und des Mietervereins, Vertreter kooperativer und alternativer Wohnformen sowie Experten aus Wissenschaft, Forschung und anderen Kommunalverwaltungen sowie Vertretern der Politik.

Auf der Grundlage des Wohnungsmarktmonitorings wurde das aktuelle Wohnungspolitische Konzept gemeinsam

4

Übersicht Aktionsfelder und Maßnahmenbündel



Quelle: BBSR 2016, aktualisiert 2018

erarbeitet, das den Rahmen darstellt, damit alle Menschen, die in Leipzig leben, ihren Wünschen, Bedürfnissen sowie finanziellen Möglichkeiten angemessenen Wohnraum finden. Hieraus wurden vier Leitlinien partnerschaftlich entwickelt (BBSR 2016):

- Wohnen in Leipzig – für alle, vielfältig, bezahlbar und wirtschaftlich tragfähig
- Genügend Wohnraum für einkommensschwache Haushalte
- Familien, Senioren und Menschen mit Behinderung unterstützen
- Wohnungspolitik als Teil integrierter Stadtpolitik

Von „Planerischen und rechtlichen Maßnahmen“ bis zur Umsetzung „impulsgebender Projekte“

Zur Umsetzung dieser Konzepte werden in Bündnissen konkrete planerische Maßnahmen und politische, unmittelbar wirksame Beschlüsse diskutiert und letztlich auch vereinbart. Die Zusammenarbeit in den Bündnissen bietet Möglichkeiten, Strategien zu erarbeiten, die von den Förderbedingungen des sozialen Wohnungsbaus, der Einführung von Quoten für den geförderten Wohnungsbau, der Umsetzung von Belegungsvereinbarungen für geförderte Bestände bis hin zu konkreten Projekten und Modellvorhaben reichen können. Zudem wird die Qualität des Neubaus durch Konzeptvergaben erhöht. Inzwischen hat sich die Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität in den Kommunen und Ländern als Instrument zunehmend etabliert (BBSR 2018a).

In Bremen werden die Förderbedingungen für den sozialen Wohnungsbau mit der Wohnungswirtschaft innerhalb des Bremer Bündnisses für Wohnen abgestimmt. Auch die Einführung von Quoten für den geförderten Wohnungsbau für schwächere und mittlere Einkommenschichten wurde in vielen lokalen Bündnissen diskutiert, darunter auch Düsseldorf, Bremen, Berlin-Lichtenberg und Konstanz. Die Partner der lokalen Bündnisse erfüllen somit auch eine Beratungsfunktion für zukünftige Regelungen, die häufig von den Verwaltungen erlassen werden. Diese transparente Vorgehensweise erhöht die Akzeptanz u.a. auch der Quotenregelungen bei den wohnungswirtschaftlichen Akteuren vor Ort enorm und kann auch dazu führen, dass innerhalb der Wohnungswirtschaft neue strategische Partnerschaften bei der Realisierung von Wohnungsneubau entstehen.

In Bremen kooperieren der Bremer Senator für Umwelt, Bau und Verkehr sowie Akteure der Bremer Wohnungsbauoffensive aufgrund der zu erbringenden Quote für

preis- und belegungsgebundene Wohnungen in konkreten Neubauprojekten. Die Bauprojekte werden bei gesicherten Rahmenbedingungen vergleichsweise schnell vom privaten Bauträger umgesetzt. Die langfristige Bewirtschaftung dieser Wohnungen gehört jedoch eher in die Unternehmensstrategie der kommunalen Gesellschaften, sodass Synergien für Partnerschaften entstehen konnten.

In Bremen bestand die Zusammenarbeit zunächst im Rahmen eines Pilotprojekts, der Marcuskaje in der Bremer Überseestadt mit insgesamt 250 Wohnungen, davon 150 öffentlich gefördert. Die Wohnungen wurden Ende 2016 fertig gestellt. Die erfolgreiche Zusammenarbeit mündete in weitere Folgeprojekte. So wurde im Juni 2018 im Projekt „Hafenpassage“ mit 149 geförderten Wohnungen und 50 frei finanzierten Wohnungen das Richtfest gefeiert. Zur gleichen Zeit startete der Bau der „Überseegärten“. Mit diesem Bauvorhaben entstehen insgesamt 154 Wohnungen, mit 67 öffentlich geförderten sowie 87 freifinanzierten Mietwohnungen.

Öffentlichkeitsarbeit als Prozessbegleitung

Flankiert werden die Arbeitsprozesse der lokalen Bündnisse nur zum Teil von einer öffentlichen Beteiligung. Während Beschlüsse und konkrete Projekte mit medienwirksamen Maßnahmen verbunden werden, diskutieren die Bündnispartner oft nur innerhalb der Gremien. Die Bündnisse verfolgen hier sehr unterschiedliche Strategien der Öffentlichkeitsarbeit.

Gerade im Hinblick auf die Realisierung von konkreten Projekten können öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen und Informationsplattformen die Akzeptanz der Projekte fördern. Die Öffentlichkeitsarbeit übernehmen häufig die Stadtverwaltungen, jedoch gibt es auch hier kein einheitliches Vorgehen. Diese reichen von Internetauftritten und regelmäßiger Berichterstattung in der Presse bis hin zu Fachveranstaltungen und Messen.

Die Öffentlichkeitsarbeit des Bremer Bündnisses geht vor allem vom Rathaus und dem Bausenator aus, zum Teil geben jedoch auch einzelne Bündnispartner Meldungen in die Öffentlichkeit. Das schafft Transparenz und leistet einen Beitrag für mehr Akzeptanz der Bewohner gegenüber Neubauvorhaben. Auch der Leipziger Zusammenschluss beteiligt die Bürgerschaft auf der strategischen Ebene. Während der Erarbeitung des wohnungspolitischen Konzepts wurde die Öffentlichkeit im Rahmen von Veranstaltungen mit bis zu 260 Bürgern beteiligt. Eine regelmäßige Berichterstattung (vor allem über die Internetseite der Stadt) und einer Ausstellung des Konzeptentwurfs ergänzten diese Aktionen.

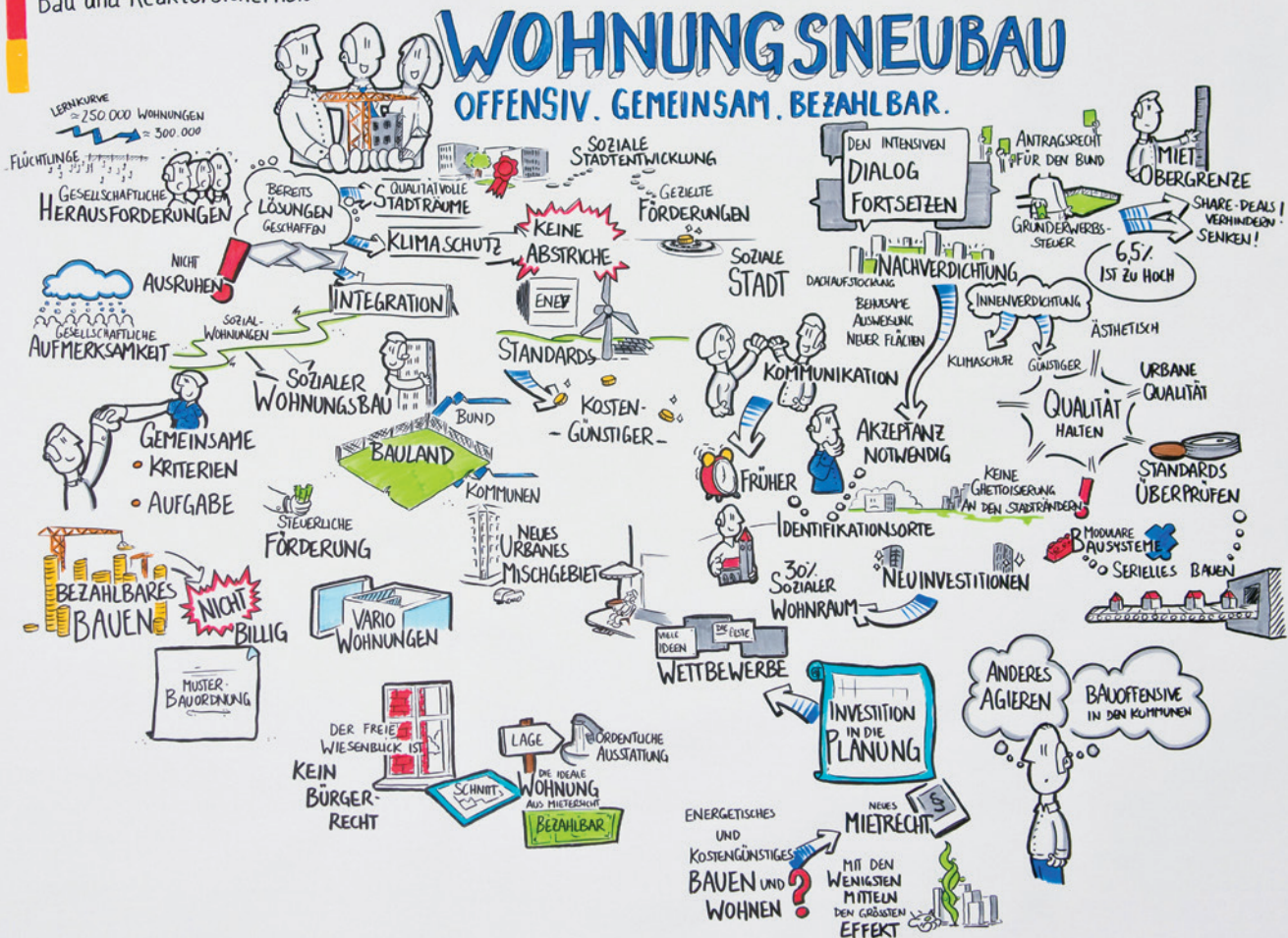
Fazit

Die lokalen Bündnisse haben sich in vielen Städten als ein zentrales Instrument für eine kooperative Wohnungspolitik bewährt. Das dialog- und konsensorientierte Vorgehen im Bündnisprozess hat dazu beigetragen, schneller die wohnungspolitischen Herausforderungen vor Ort angehen zu können. Dies führt zu einer gesteuerten Diversifizierung des Wohnungsangebotes und damit auch zur Angebotsausweitung von bezahlbarem Wohnraum. Zudem entstehen durch

die lokalen Bündnisse neue strategische Partnerschaften in den Kommunen, durch die festgesetzte Ziele leichter erreicht werden können. Die lokalen Bündnisse haben sich damit zu einem zentralen Element einer kooperativen Wohnungspolitik entwickelt, insbesondere wenn sie mit anderen kommunalen Instrumenten und Beschlüssen sowie empirisch unterlegten Handlungskonzepten systematisch verzahnt werden.



Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit



Quelle: Sven Kröger

Literatur

- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), Bonn, 2016: Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern, BBSR Sonderveröffentlichung, Bonn. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/lokale-buendnisse-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 16.09.2018].
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2018a: Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland. Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2015. BBSR Sonderveröffentlichung, Bonn. Zugriff: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/kommunale-wohnungsbestaende-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 16.09.2018].
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2018b: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Bericht 2014 – 2017. BBSR Sonderveröffentlichung, Bonn. Zugriff: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/buendnis-bezahlbares-wohnen-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 16.09.2018].
- BMUB** – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Pressemitteilung vom 10.07.2014. Zugriff: <https://www.bmu.de/pressemitteilung/breites-buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen-und-bauen/> [abgerufen am 16.09.2018].
- Freie und Hansestadt Hamburg**, Bündnis für das Wohnen in Hamburg, 2016: <https://www.hamburg.de/contentblob/6282258/3637d716bc3528e49d5b6df9e3531202/data/2016-06-07-buendnistext.pdf> [abgerufen am 16.09.2018].
- Freie und Hansestadt Hamburg**, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Pressemitteilung vom 10.01.2018: Baugenehmigungen weiterhin auf sehr hohem Niveau. Zugriff: <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/10234528/2017-01-10-bsw-baugenehmigung-hohes-niveau/> [abgerufen am 16.09.2018].
- Gresziok**, Svenja, 2018: Bündnisse für Wohnen im Quartier. Ein Format integrierter und kooperativer Quartiersentwicklung. Wiesbaden.
- MBWSV NRW** – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Pressemitteilung vom 04.03.2013: http://www.vm.nrw.de/presse/pressemitteilungen/Archiv-des-MBWSV-2013/2013_03_04_B__ndnis_f__r_Wohnen/index.php [abgerufen am 16.09.2018].
- MBWSV NRW** – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2016: Handlungskonzepte Wohnen – vom Beschreiben zum gemeinsamen Handeln. Leitfaden für Kommunen. Düsseldorf. https://www.mhkgb.nrw/wohnen/_pdf_container/Handlungskonzepte-Wohnen-2016.pdf [abgerufen am 16.09.2018].



LOKALE BÜNDNISSE FÜR WOHNEN IN DER PRAXIS



Foto: Achim Hennecke

Iris Ammann (BBSR) spricht mit Elke Pahl-Weber über die lokalen Bündnisse in Münster und Wolfsburg.



Foto: Pahl-Weber

Prof. Elke Pahl-Weber

ist seit 2014 Geschäftsführende Direktorin des Instituts für Stadt- und Regionalplanung (ISR) der TU Berlin. Von 1989 bis 2009 war sie Inhaberin des Büros „BPW Stadtplanung, Forschung, Beratung“, von 2009 bis 2011 Leiterin des BBSR. Freiberuflich ist sie als Moderatorin des Bündnisses für Wohnen im Arbeitskreis Wohnen in Münster und des Bündnisses für Wohnen und Leben in Wolfsburg tätig. pahl-weber@isr.tu-berlin.de



Foto: Ammann

Iris Ammann

ist Geografin und als Referentin im Referat „Wohnen und Gesellschaft“ des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) tätig. Themen zum bezahlbaren Wohnen sowie zur Wohneigentumsbildung zählen zu ihren Forschungs- und Arbeitsschwerpunkten. iris.ammann@bbr.bund.de

Frau Pahl-Weber, Sie sind Professorin in der Forschung und Lehre im Bereich der Stadtplanung und des Städtebaus sowie freiberufliche Moderatorin des Bündnisses für Wohnen im Arbeitskreis Wohnen in Münster und des Bündnisses für Wohnen und Leben in Wolfsburg. In diesem Zusammenhang haben Sie sich intensiv mit dem Thema des bezahlbaren Wohnens auseinandergesetzt. Wie beeinflussen die Bündnisse die lokale Wohnungspolitik und die Wohnungsmärkte im Hinblick auf die Bezahlbarkeit des Wohnens?

Die lokalen Bündnisse arbeiten seit mehreren Jahren zusammen. Das Bündnis in Münster war 2006 das erste, das in Deutschland geschlossen wurde. Im Vorlauf, seit 2004, hat bereits der Arbeitskreis Wohnen in Münster zusammengearbeitet. Damit existiert das Bündnis seit zwölf Jahren, aktualisiert wurde es 2016. Der Arbeitskreis, der zweimal im Jahr tagt, hat im Herbst 2018 seine 30. Sitzung. Der Arbeitskreis ist das Gremium, in dem das Bündnis geschlossen wurde und der den Rahmen für einen breiten Kreis von Akteuren bildet, sich zur Wohnstandortentwicklung zu positionieren. Und dies gelingt nicht zuletzt über zahlreiche Ratsvorlagen, in die die Positionen des Arbeitskreises und seiner Mitglieder eingeflossen sind und die im Rat politisch diskutiert und beschlossen wurden.

In Wolfsburg ist die Laufzeit deutlich kürzer, aber sie umfasst auch bereits sechs Jahre. Das Bündnis hier widmet sich vorrangig strategischen Themen der Wohnstandortentwicklung, deshalb wurde es im Referat „Strategische Planung, Stadtentwicklung, Statistik“ beim OB und nicht im Baudezernat angesiedelt.

Der Fokus und das Ziel der Bündnisarbeit in Wolfsburg war seit der Gründung im Juli 2012 die Mobilisierung für den Wohnungsneubau. Dass in Wolfsburg ein Wohnraumbedarf besteht und Wohnungsbau in einem hohen Umfang realisiert werden soll, dazu musste sehr viel Aufklärungsarbeit – zum Beispiel in Form von Statistiken, Bedarfsanalysen, Prognosen – geleistet werden. Das Ziel wurde erreicht. Das zeigt sich daran, dass heute keiner mehr infrage stellt, dass gebaut werden muss. Die Investoren kommen auf die Stadt zu und wollen wissen, wo sie noch bauen können und haben sich eigene Zielzahlen für den Wohnungsneubau gesetzt.

Über eine so lange Laufzeit und eine positive und aufgeschlossene Grundstimmung entwickelt sich, das zeigen beide Beispiele, ein großes Vertrauen unter den Beteiligten. Das erlaubt es, auch konfliktbeladene Themen anzusprechen. Damit ist schon eine wesentliche Voraussetzung geschaffen, das Thema Bezahlbarkeit im Wohnen offen zu behandeln

und Interessen der sehr unterschiedlichen Akteure auf dem Wohnungsmarkt und in der Stadtentwicklung zu vermitteln. Erforderlich dafür ist, dass sich das Bündnis und der Arbeitskreis tatsächlich aus allen Akteursgruppen zusammensetzen. So wird eine Arena geboten, in der ein vertraulicher Diskurs zwischen Politik, Verwaltung, Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Vertretung von Interessengruppen wie den Mieterinnen und Mietern aber auch den Eigentümerinnen und Eigentümern sowie gelegentlich auch externen Expertinnen und Experten stattfinden kann.

Kommunikation zum Thema bezahlbares Wohnen ist eine zentrale Voraussetzung, um entsprechende Strategien zu entwickeln. Die Kommunikation in den lokalen Bündnissen ist eingeübt. Sie bietet die Grundlage für Entscheidungen, die in Verwaltung und Politik, aber auch bei den beteiligten Unternehmen und Organisationen getroffen werden. Dabei ist aus meiner Sicht unbedingt erforderlich, dass alle beteiligten Akteure ihre persönliche und institutionell gebundene Meinung vertreten und sich für ihre Interessen einsetzen können. Sie sollen parteilich sein können. Eine unabhängige Moderation kann dies ermöglichen. Ich habe die Aufgabe und die Freude, in diesen beiden Städten diese Rolle zu spielen, und dabei als Wissenschaftlerin auch an alle Beteiligten Fragen stellen zu können, die den Diskurs anregen können. Der Kreis der Akteure ist fix, die Größe muss überschaubar bleiben und Diskussionen unter allen Beteiligten zulassen. Das ist mit etwa 30 Personen noch gut möglich. Interessenbekundungen zur Mitwirkung werden aber immer aufgenommen und es wird ihnen möglichst gefolgt.

Sie begleiten die beiden Bündnisse in Münster und in Wolfsburg nun bereits mehrere Jahre. Wie haben sich die Wohnungsmärkte hier entwickelt?

In beiden Städten haben wir eine Ausgangslage, die in Bezug auf die Einkommen und Arbeitsmöglichkeiten sehr stabil und gut ist, in Bezug auf die Mieten aber sehr unterschiedlich. Das erklärt sich aus den sehr unterschiedlichen Entwicklungen und Traditionen in den Städten.

In Wolfsburg ist das Mietniveau im Bestand eher gering. Über die in der Mietmarktanalyse erfassten Wiedervermietungen zeigt sich eine moderate Erhöhung in den letzten sieben Jahren. Das Besondere an dieser Analyse ist, dass Wolfsburg nicht die Angebotsmieten üblicher Portale verwendet, sondern die Mietdaten der drei großen Wohnungsunternehmen – Neuland, VW Immobilien und Genossenschaft Allertal – ausgewertet und damit 60 Prozent des

Mietwohnungsmarktes abbildet. Seit der Wohnungsmarkt so angespannt ist, inserieren die Wohnungsunternehmen so gut wie gar nicht auf den Portalen. Sie haben eigene Wartelisten. Die über diese Portale ermittelten Angebotsmieten für Wolfsburg spiegeln deshalb ein sehr verzerrtes Bild wider. Für die Mietentwicklung bedeutet das, dass sich die Wiedervermietungen der drei großen Wohnungsunternehmen – die 60 Prozent der Mietwohnungen in Wolfsburg besitzen – in den letzten sieben Jahren sehr moderat entwickelt haben. Die inserierten Wohnungen auf den Portalen wie Immobilienscout, wo überwiegend private Vermieter unterwegs sind, waren hingegen eher höherpreisig und sind ab etwa 2016 deutlich gestiegen. Auch weil vermehrt Neubauwohnungen inseriert werden, die im Rahmen der Wohnbauoffensive fertiggestellt wurden.

Der Leerstand lag mehrere Jahre unter der Fluktuationsreserve, was deutlich macht, dass Wohnungsneubau unbedingt erforderlich ist, um den Wohnungsmarkt zu entspannen und auch um Sanierungen und Modernisierungen im Bestand umzusetzen. Bezogen auf das Thema Bezahlbarkeit macht dieses Beispiel auch deutlich, dass die Wohnungsmarktstruktur großen Einfluss auf die Miethöhen und Mietpreisentwicklung hat. Wolfsburg hat nie kommunale Bestände verkauft. Im Gegenteil: Im Zuge der aktuellen Wohnbauoffensive wurden diese Bestände noch weiter gestärkt. Damit ergeben sich gute Voraussetzungen für bezahlbaren Wohnraum. Das Bündnis stärkt die vertrauensvolle Zusammenarbeit, die auch die Voraussetzung dafür war, die Mietentwicklung mithilfe der Mietpreisdaten der drei kooperierenden Wohnungsunternehmen umsetzen zu können.



Und wie sieht es in Münster aus?

Eine etwas andere Entwicklung zeigt der Mietspiegel in Münster: Die Mieten sind höher als in Wolfsburg und die Wiedervermietungen und Mieten im Neubau zeigen steigende Mieten an. Das 2016 erneuerte Bündnis stellt als Ziel in den Mittelpunkt, den Wohnstandort Münster und die Qualität der Quartiere zu sichern und zu stärken. Dies bedeutet auch, dass die Mitglieder des Arbeitskreises daran mitwirken, eine nachfragegerechte, zukunftssichere Baupolitik und Neubaupolitik zu entwickeln und umzusetzen sowie ausreichenden, bedarfsgerechten Wohnraum in einer Größenordnung von mindestens 1.500 bis 2.000 Wohneinheiten jährlich zu schaffen – mit stetiger Anpassung an den Prognosezeitraum. Dazu zählt auch explizit die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, unter anderem durch die Förderung sozialen Wohnraums von mindestens 300 Wohneinheiten jährlich.

Da die Quartiere im Fokus der räumlichen Betrachtung stehen, strebt der Arbeitskreis auch den Aufbau eines nachhaltigen Quartiersmanagements unter anderem auf der Basis von Stadtteiluntersuchungen im Hinblick auf den demografischen Wandel und die Infrastruktur an.

Die Miethöhe im Durchschnitt, wie wir sie im Mietspiegel sehen, ist aber nur ein Anhaltspunkt. Die reale Verteilung von Miethöhen und Einkommen ist für die Bereitstellung bezahlbarer Wohnungen ausschlaggebend.



Fotos: Stadt Wolfsburg (links); Stadt Wolfsburg, Lars Landsmann (rechts)

Wohnbauoffensive: Das Suhlgartenkaree in Wolfsburg als gutes Beispiel für ein urbanes Neubauprojekt, das im Innenhof eines Bestandsquartiers entwickelt wurde (links: vorher, rechts: nachher)

Welche Themen und Handlungsfelder stehen im Fokus der Arbeit der Bündnisse? Was wurde in den beiden Städten bisher erreicht?

In Wolfsburg ist zu Beginn dieser Dekade durch den Zuwachs an hochqualifizierten Arbeitskräften beim größten Arbeitgeber VW über mehrere Jahre ein starker Bedarf an Wohnungen entstanden. Wolfsburg ist die Stadt in Deutschland mit dem höchsten Pendleraufkommen, und wie eine sehr gute Masterarbeit aus meinem Fachgebiet zeigt, auch mit dem vermutlich höchsten Anteil an Multilokalität – also an Menschen, die an einem anderen Ort wohnen als arbeiten, aber zum Arbeiten für mehrere Tage in die Stadt kommen.

Vor diesem Hintergrund hat Wolfsburg eine Wohnungsbauoffensive aufgelegt. Die Auswahl von Grundstücken, die Entwicklung der Gebiete, der Städtebau und die Formate hinsichtlich Miete und Eigentum sind dabei zentrale Entwicklungsherausforderungen, die in den Gremien des Baudezernats diskutiert, abgestimmt und entschieden werden. Allerdings besteht im Bündnis für Wohnen und Leben in Wolfsburg die Möglichkeit, herausragende oder auch umstrittene Wohnbauprojekte in einem gewissen Bearbeitungsstand vorzustellen und ein Meinungsbild aus dem Gremium einzuholen, um so frühzeitig Beschlüsse der Stadt vorzubereiten oder Projekte zielgerichtet zu unterstützen.

Zu den ersten Themen im Bündnis zählt der Wohnungsneubau – Umfang, Bedarfe und Qualitäten. Nachdem das Verständnis für die Notwendigkeit von Wohnungsneubau bei allen Akteuren gewachsen war, kamen Themen der Akzeptanz für den Wohnungsneubau in unmittelbarer Nachbarschaft und auch die soziale Wohnraumversorgung hinzu. Dazu wurde auch die Möglichkeit genutzt, städtebauliche Wettbewerbe zu begleiten. Für die Vergabe stadteigener Grundstücke wendet Wolfsburg seit vielen Jahren ein Konzeptverfahren an, dessen Kriterien und Ziele auch Thema im Bündnis sind.

Ist die Situation in Münster anders?

In Münster hat der Arbeitskreis von Anfang an einen sehr klaren Auftrag, nämlich die Weiterentwicklung des Wohnstandorts, und eine sehr klare thematische Struktur bei jeder Sitzung. Es gibt ein Schwerpunktthema und Mitteilungen aller Beteiligten und Sachstandsberichte durch die Stadt zu laufenden Projekten sowie aktuellen Erhebungen und Ergebnissen des kleinräumigen Monitorings der Stadtentwicklung in der Statistikabteilung. Die klare und

sehr frühzeitige Mitteilung aktueller Erkenntnisse ist für alle Beteiligten von hohem Interesse. Sie schafft eine Informationsgrundlage, auf der alle Beteiligten ihre Interessen spiegeln können.

Zu den fachlichen Themen zählen immer wieder Fragen bezahlbaren Wohnens, dabei haben sich im Arbeitskreis die beteiligten Wohnungsunternehmen engagiert. Sie haben aus ihrer unternehmerischen Sicht Kalkulationen vorgelegt, die Grundstückskosten, Baukosten, Annuitäten und Renditeerwartungen offenlegen und so als gute Einschätzung der oftmals sehr unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen zwischen privaten Wohnungsunternehmen und städtischen Unternehmen dienen. So wurde etwa die Rolle der Grundstückskosten bei der Entwicklung bezahlbaren Wohnens sehr deutlich.

Im Zuge dieser Erkenntnisse entwickelt sich ein weiterer thematischer Schwerpunkt, nämlich das Verfahren mit der Bodenbewirtschaftung. Die Mitglieder des Arbeitskreises haben mit externen Fachvertreterinnen und -vertretern – Kolleginnen und Kollegen aus München – die Fragen und Modelle sozialgerechter Bodennutzung erörtert und einen Ansatz für Münster entwickelt, der schließlich als Ratsvorlage durch die Verwaltung ausgearbeitet und 2014 als ein Baustein des Handlungsprogramms Wohnen von der Politik als „SoBoMü – Sozialgerechte Bodennutzung Münster“ beschlossen wurde.

Ein weiteres Beispiel für die Arbeit am Thema bezahlbares Wohnen ist die Verknüpfung von forschendem Lernen und praktischer Arbeit. Nicht nur die Frage der Multilokalität in Wolfsburg wurde zum Thema einer Masterthesis. Für Münster untersuchen zwei Studierende, welche Rolle eine soziale Milieuschutzsatzung im Gesamtkonzept der wohnungspolitischen Instrumente in Münster spielt. Die Arbeit fasst die präzise ortsbezogene Erhebung sowie die rechtlichen und instrumentellen Wirkungsuntersuchungen zusammen. Sie wurde im Arbeitskreis präsentiert, der sich intensiv mit den Ergebnissen auseinandergesetzt hat. Dabei zeigte sich, dass durchaus sehr unterschiedliche Interessenlagen und Einschätzungen zu diesem Instrument bestehen. Dennoch wurden die Diskussion und die Arbeit zur Grundlage einer Ratsvorlage genommen. In deren Folge beschloss die Politik, das Instrument aufgrund der hohen finanziell und personell notwendigen Ressourcen bei nicht eindeutig belastbarem und definierbarem Mehrwert nicht einzuführen, aber in den Gebieten, die als möglicherweise beobachtenswert gelten können, ein Monitoring aufzubauen – und so auf einen Handlungsbedarf rechtzeitig aufmerksam zu werden. Aktuell baut die Verwaltung über die Entwicklung der Abge-



Foto: Presseamt Münster

Elke Pahl-Weber und die anderen Mitglieder des Arbeitskreises „Wohnen in Münster“ im Jahr 2016

schlossenheitsbescheinigungen im Bestand und die erfolgten Umwandlungen ein kleinräumiges Monitoringsystem auf, das um die Analyse der einschlägigen Verdrängungsindikatoren ergänzt wird.

Welche wohnungspolitischen Akteure werden vor Ort aktiviert, sich in diese Prozesse einzubringen und sich letztlich auch dauerhaft daran zu beteiligen?

In beiden Orten sind nicht die Bürgerinnen und Bürger aus den unterschiedlichen Ortsteilen und Quartieren selbst Mitglied. Vielmehr finden sich die gewählten politischen Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen, in Münster etwa die wohnungspolitischen Sprecher der Ratsfraktionen. Zudem beteiligen sich zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung, die Wohnungsunternehmen und Verbände der Immobilien- und Wohnungswirtschaft, die Haus- und Grundeigentümerversammlung, die Mietervertretung, die Behindertenverbände, die Seniorenvertreter, Wohnungsbaufinanzierungen wie LBS, Banken und Sparkassen, Fachverbände wie der Architekten- und Ingenieursverein oder als Vertreter der privaten Wohnungsvermittlung der Ring Deutscher Makler. In Münster als Stadt mit hohem Anteil Studierender ist auch das Studentenwerk dabei. Aber Bürgerinnen und Bürger können auch eigene Anliegen vortragen. So hat sich in Münster das Konzept für Behindertenwohnungen „Wohnen im Drubbel“ vorgestellt und für alle Mitglieder des Arbeitskreises eine Sensibilisierung zum Thema im Rahmen

von Wohnungsbauprojekten bewirkt. Eine Besonderheit der Bündnismitglieder in Wolfsburg ist, dass VW mit dem Betriebsrat und der Personalentwicklung als größter Arbeitgeber vertreten ist.

In öffentlichen Veranstaltungen stellen sich Mitglieder des Arbeitskreises in Münster auch den Diskussionen vor Ort. Hier zeigt sich, dass die Vorstellung guter Beispiele – auch aus dem Ausland wie etwa aus Österreich oder der Niederlande – die Diskussion anregt. Sie weckt bei vielen Bewohnerinnen und Bewohnern den Wunsch, sich das einmal vor Ort anzusehen und der Möglichkeit näherzukommen, ähnliche Entwicklungen auch in der eigenen Nachbarschaft nicht nur zu dulden, sondern erstrebenswert zu finden. Verwaltung und Politik in Wolfsburg haben eine zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit aufgelegt, für eine breitere Unterstützung der Wohnbauoffensive.

Schon diese Zusammensetzung in beiden Orten zeigt, dass sich die Akteurslandschaft im Bereich Stadtentwicklung zunehmend auffächert. An beiden Orten ist die Entwicklung des Wohnungsmarktes und des Wohnstandorts eingebettet in eine strategische Stadtentwicklung, die auf Nachhaltigkeit setzt. So sind nicht nur ökonomische und soziale Themen Gegenstand von Diskussionen, auch der ökologischen Entwicklung wird Raum gegeben. Das Bündnis und der Arbeitskreis wirken insoweit – aus wissenschaftlicher Sicht – zugleich als Arenen einer Akteursanalyse, die die unterschiedlichen Interessen und Verhaltensweisen thematisiert und zusammenführt. Dies ist ein Aspekt, der für die künft-

tige Stadtentwicklung vermutlich größere Bedeutung dafür erlangt: auf unterschiedlichen Ebenen der Vernetzung gemeinsam getragene Strategien zu entwickeln und so eine städtische Koproduktion zu erreichen, die über die Partnerschaft einzelner Akteure weit hinausgeht.

Die Verknüpfung mit Kommunikationsstrukturen für die Bürgerinnen und Bürger kann über die genannten Veranstaltungen und die Öffentlichkeitsarbeit hinaus auch in Gesprächsangeboten im Quartier stattfinden, wo die stadtweiten Strategien an den Eigenarten des konkreten Ortes noch einmal neu dekliniert werden können.

Haben sich die Bündnisse in Münster und Wolfsburg ähnlich entwickelt oder haben die Städte unterschiedliche Wege eingeschlagen?

In beiden Städten prägen die Eigenheiten des Ortes die Arbeit. Das Bündnis in Wolfsburg wurde 2012 gegründet, um die Wohnungsbauoffensive im Kreise der Wohnstandortakteure zu diskutieren und zu einvernehmlichen Strategien zu kommen. In Münster liegt der Beginn weit vor dem Einsetzen der „Stadtwelle“, die viele Menschen in die Städte zieht. Münster hat sich in den ersten Jahren im Arbeitskreis intensiv mit Fragen der demografischen Entwicklung auseinandergesetzt und diese gesamtstädtisch, aber auch bezogen auf die einzelnen Ortsteile und Quartiere diskutiert. So zeigen die Dokumentationen der ersten Sitzungen und auch das Zwischenfazit in 2008 deutlich, dass eine Verortung strategischer Entwicklungen in den Quartieren, einschließlich einer Kommunikationsstrategie in den Quartieren, die Grundlage dafür bildeten, eine nachhaltige Wohnstandortentwicklung zu betreiben. Diese gute Grundlage konnte sich beweisen, als die Dynamik in der Entwicklung der Wohnstandorte stieg. Münster hat sich über viele Jahre konsequent auf Innenentwicklung konzentriert. Die Fragen in der dann einsetzenden starken Zunahme der Nachfrage von Wohnungen in der Stadt lautete: Wo können die notwendigen Wohnungen gebaut werden? Wie kann Bauland geschaffen werden? Hier hat Münster einen eigenen Weg beschritten: In einer Planungswerkstatt wurden Kriterien für die Entwicklung von neuem Bauland diskutiert, Szenarien entwickelt, Verständigungen über die Möglichkeit der Entwicklung einzelner Gebiete geschaffen. Die Planungswerkstatt ist nicht Teil des Arbeitskreises, aber Mitglieder des Arbeitskreises haben daran mitgewirkt und die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsschritte wurden auch dort diskutiert. Für die Arbeitskreis-Mitglieder ist dabei ihr schriftliches Bekenntnis – ihr Bündnis von 2006 und die Erneuerung 2016 –

das Fundament, in dem qualitative und quantitative Aussagen zur Wohnsiedlungsentwicklung vereinbart wurden.

In Wolfsburg ist das Bündnis auch als solches gestartet, gleichwohl zunächst mit einem eher voluntaristischen Ansatz, auf Freiwilligkeit orientiert, eher informatorisch und vermittelnd. Es ist dann zwischen 2012 und 2016 von einem eher informellen Arbeitskreis zu einem Bündnis mit Selbstbindung gewachsen. Dieses Bündnis hat sich dann auch in der Dieseltgate-Krise dazu verständigt, dass die gesetzten Ziele weiter gültig sind. Der Wohnungsbau orientiert sich an hoch gesetzten Qualitäten und macht den Wohnungsneubau nach wie vor zur Chefsache. OB Mohrs ist bei jeder Bündnissitzung anwesend und nimmt aktiv als Diskutant an den Sitzungen teil. Auch der Leiter der strategischen Stadtentwicklung ist bei jeder Bündnissitzung dabei, oft als Impulsgeber. In der ersten Zeit wirkte die Stadtbaurätin an jeder Sitzung mit, jetzt tut das der Stadtbaurat.

In beiden Städten wurde erreicht, dass die beteiligten Unternehmen mit ihrer Führungsebene vertreten sind. Das sind Personen, die nach innen und außen Entscheidungen fällen und vertreten können. Für die nachhaltig wirksame Arbeit von Arbeitskreis und Bündnis ist dies sicherlich eine wesentliche Stütze.

Wie haben sich die lokalen Bündnisse in den Städten im Laufe der Zeit verändert? Sind Instrumente oder Strategien entstanden, die sich auf andere Kommunen übertragen lassen? Haben sich die lokalen Bündnisse nach Ihrer Erfahrung bewährt?

Beide Städte setzen bei ihrem Arbeitskreis und Bündnis auf die freiwillige Mitwirkung der Mitglieder. Es gibt keine vertraglich bindende Bauquote für die Wohnungsunternehmen.

Auf der Grundlage der Analyse der demografischen Entwicklung, der Preisentwicklung im Wohnungsneubau und der Bedarfszahlen hat der Arbeitskreis in Münster sein Bündnis als qualitatives geschlossen und in der Erneuerung 2016 die notwendige Zahl neu zu bauender Wohnungen und die daraus resultierenden Anforderungen als gemeinsames Ziel vereinbart. Für die Umsetzung hat der Arbeitskreis regelmäßig auch den Austausch mit dem Ministerium in NRW gesucht. Das Land ist auch durch den Arbeitskreis gut informiert, kann die gemeinsame Anstrengung mitverfolgen und weiß die bereitgestellten Mittel der Wohnraumförderung in Münster gut angelegt.

Die ausführliche Diskussion des Instrumentes des Milieuschutzes entsprechend § 172 BauGB mit dem Ziel der Verhinderung der Verdrängung der nicht zahlungskräftigen Bewohnerinnen und Bewohner aus ihren Stadtteilen zeigt, wie fein die Instrumente der Wohnungsmarkregulierung aufeinander abgestimmt sind. Sie zeigt auch, dass ohne sorgfältige Beobachtung eine frühzeitige Entwicklung von Strategien nicht möglich ist. Die unterschiedlichen Sichtweisen und Standpunkte aller Akteure werden im Arbeitskreis besprochen und tragen dazu bei, gemeinsame Lösungen zu tragen. Dies ist eines der Ergebnisse aus Münster, das sich auch auf andere Gemeinden übertragen ließe.

Der Arbeitskreis in Münster hat in seinen ersten Sitzungen die Wohnstandortentwicklung als Begriff diskutiert, und sich damit von einer eindimensionalen Betrachtung des Wohnungsmarktes verabschiedet. Der Wohnstandort ist weit mehr als der Markt. Welche Qualitäten dazu gehören, hat der Arbeitskreis in seinen Bündnissen vereinbart.

Die Diskussion von Bestandteilen des Handlungsprogramms Wohnen, das der Rat beschließt, gibt im Arbeitskreis die Möglichkeit, Positionen einzubringen und den politischen Beschluss vorzubereiten. Dies ist bei der Einführung der SoBoMü nachhaltig gelungen. Dieser Prozess und sein Ergebnis sind sicherlich als Anregung auf andere Kommunen übertragbar.

Auch das Wolfsburger Bündnis beruht auf Freiwilligkeit. Es gibt keine Verträge oder schriftliche Vereinbarungen. Dennoch besteht Verbindlichkeit, zum Beispiel hinsichtlich der Neubauziele. So haben sich die Geschäftsführer der beiden großen Wohnungsgesellschaften selbstbindend Zielzahlen für den Wohnungsneubau gesetzt. Sie tragen damit erheblich zum städtischen Ziel, dem Bau von mehr als 7.000 Wohneinheiten bis 2025, bei.

Weiterhin haben es sich die Bündnispartner als ihre Aufgabe definiert, Akzeptanz für den Neubau zu schaffen. Aus der Bündnisarbeit resultiert auch die Durchführung einer Befragung von Investoren und der Stadtverwaltung, die im September 2017 vorgestellt und diskutiert wurde. Die Aufbereitung von Erkenntnissen und Ergebnissen aus Investorensicht und Sicht der Stadtverwaltung zur Wohnungsbauoffensive gibt zahlreiche Hinweise für den Ausbau der Wohnungsbauoffensive. Selbstbindung einerseits und Studien zu umsetzungsrelevanten Herausforderungen andererseits schaffen mehr Klarheit für alle Beteiligten in der Wohnstandortentwicklung. Sie sind als Instrumente sicherlich auch auf andere Gemeinden übertragbar.

Wie werden sich nach Ihrer Einschätzung zukünftig lokale Bündnisse weiter entwickeln?

Der Arbeitskreis in Münster mit seinen Bündnissen und das Bündnis in Wolfsburg haben über die Jahre einen Wert erhalten, der über eine Aktionsplattform weit hinausgeht. Das Vertrauen, das sich zwischen den Akteuren der Wohnstandortentwicklung gebildet hat, trägt nicht nur in der Zeit des Aufschwungs, sondern, wie sich gerade in Wolfsburg gezeigt hat, auch in schwierigen Zeiten. Die Kommunikation zwischen den Akteuren ist eine Basis für die Bildung von Vertrauen, das die Bereitschaft für die Zusammenarbeit an den gemeinsam gesetzten Zielen bei allen Beteiligten stärkt. Damit ist zwischen diesen Akteursgruppen bereits ein Ansatz von urbaner Koproduktion gegeben, der weit über die sonst als Beteiligung bezeichnete Einladung zur Mitwirkung hinausgeht. Beide Beispiele sind dabei in der Erweiterung dieser Koproduktion auf die Bewohnerinnen und Bewohner sehr unterschiedliche Wege gegangen. Hier liegt noch ein künftiges Aufgabenfeld.

Um die Arbeit zu vermitteln, muss sie dokumentiert werden und online ubiquitär abrufbar sein. Die Dokumentation sichert einen Teil Transparenz der Arbeit. Beide Städte sind hier aktiv, die Dokumentationen lassen sich sehr leicht im Internet finden.

Ich bin sicher: Solange die hoch engagierten Mitarbeiter in der Stadtverwaltung die Arbeit der Geschäftsstelle ausführen, was in beiden Städten der Fall ist, kann die gute Zusammenarbeit noch viele Jahre andauern und sich dynamisch den wechselnden Themen der Stadtentwicklung annehmen.

Auch für andere Städte können lokale Bündnisse, die auf Freiwilligkeit, Kommunikation und Selbstbindung setzen, im Sinne einer urbanen Koproduktion an den Zielen nachhaltiger Stadtentwicklung und bezahlbaren Wohnens arbeiten. Dabei gilt, was für viele andere Themen kommunaler Entwicklung auch gilt: Die Kommunen müssen finanziell in der Lage sein oder in die Lage versetzt werden, diese Aufgaben auszuführen. Lokale Bündnisse sind aus meiner Sicht auch keine freiwillige Leistung einer Kommune sondern eine Pflichtaufgabe, um die Wohnstandortentwicklung, sei es in wachsenden oder schrumpfenden Gemeinden, auf die Basis einer breit abgestimmten Akteurslandschaft zu stellen.

Vielen Dank, Frau Prof. Pahl-Weber, und viel Erfolg für die weitere Arbeit in den Bündnissen.



BEZAHLBARES WOHNEN IN DER LANDESHAUPTSTADT POTSDAM

Ein Bündnis für Wohnen und Bauen soll helfen,
in Potsdam bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.
Wohnungstausch wird dort als Mittel gegen die
Wohnungsnot erprobt. Denn: Bedarfsgerecht ist
neben der Bezahlbarkeit ein Schlüsselbegriff
geworden.



Foto: Gregor Jekel

Gregor Jekel

ist Diplom-Geograph und leitet seit 2013 den Bereich Wohnen der Landeshauptstadt Potsdam. Zwischen 2001 und 2013 war er Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik mit dem Schwerpunkt Kommunale Wohnraumversorgung.
gregor.jekel@rathaus.potsdam.de

„Bezahlbares, bedarfsgerechtes und angemessenes Wohnen in einem guten und nachbarschaftlichen Umfeld gehört zu den Grundbedürfnissen aller Menschen. Gute Wohnverhältnisse sind gleichzeitig Voraussetzung für sozialen Frieden und gesellschaftlichen Zusammenhalt.“

Aus der Präambel des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen der Landeshauptstadt Potsdam (LHP 25.5.2016)

„Bezahlbarkeit“ in der kommunalen Praxis

Dieser Beitrag gibt einen Überblick, wie sich der Umgang mit dem Begriff der „Bezahlbarkeit“ im Rahmen der Erstellung des wohnungspolitischen Konzepts gewandelt hat und wie er in die Zielfindung und Maßnahmenbeschreibung sowie in die Wohnungsmarktbeobachtung eingegangen ist.

Kaum ein Begriff wird derzeit – nicht nur hier – häufiger im Zusammenhang mit dem Wohnen genannt. „Bezahlbarkeit“ wird auch in Verbindung mit barrierefreiem Wohnen und energetischer Sanierung gefordert. Aktuell etwas in den Hintergrund geraten, aber noch in guter Erinnerung ist die Debatte um Bezahlbarkeit im Zusammenhang mit hohen Energiepreisen und der Erhöhung städtischer Abgaben, Gebühren und Steuern. Die „Bezahlbarkeits“-Liste ließe sich für Potsdam um zahlreiche Fundstellen verlängern.

Zum Zielsystem der strategischen Steuerung in der Landeshauptstadt Potsdam gehört seit Kurzem das bezahlbare Wohnen in Verbindung mit der nachhaltigen Quartiersentwicklung (LHP 2018a).

Das zeigt: Der Begriff Bezahlbarkeit – und alles, was darunter subsummiert wird – ist nicht nur aktuell, er hat auf kommunaler Ebene auch einen hohen Praxisbezug. Zugleich läßt der Begriff wegen seiner Unbestimmtheit zwangsläufig zur Diskussion ein. Er wird unter anderem in Bezug auf den kommunalen Versorgungsauftrag insgesamt, auf einzelne Zielgruppen, auf den Wohnungsbau und auf die Mietentwicklung verwendet. Je nach fachlichem, politischem oder auch persönlichem Hintergrund ist dabei im Praxisalltag ganz Unterschiedliches gemeint.

Mit Beginn der Arbeiten an einem neuen wohnungspolitischen Konzept (LHP 2015) in Potsdam ab dem Sommer 2014 wurden diese unterschiedlichen Begriffsverständnisse im prozessbegleitenden Gremium deutlich. Diesem Begleitkreis gehörten Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung, der Wohnungsverbände und Mietervereine, von

Wohnungsunternehmen und von Mieterinitiativen unter Moderation der mit der Konzepterstellung beauftragten Büros RegioKontext und Plan und Praxis an.

Das Gremium hatte die Aufgabe, an der Erstellung eines Konzepts mitzuwirken, in dem Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen im Konsens entwickelt wurden und daher auf breite Akzeptanz stoßen sollten. Für die Ableitung von Zielen und Maßnahmen in dieser vielfältigen Akteurskonstellation war es zunächst wichtig, gemeinsame Sichtweisen auf den Potsdamer Wohnungsmarkt zu entwickeln. Wegen der unterschiedlichen Perspektiven wurde zunächst eine für alle nachvollziehbare und konsensfähige Definition für Bezahlbarkeit als sachliche Grundlage für die Diskussion gesucht. Auf dieser Basis wurde der wohnungspolitische Handlungsbedarf abgeleitet.

Einigkeit bestand darin, dass die Bezahlbarkeit des Wohnens primär im Verhältnis zur Einkommenssituation eines Wohnhaushaltes zu bestimmen sei. Ergänzende Faktoren für die Definition waren aber auch die Dauerhaftigkeit der jeweiligen Wohnsituation und ein absoluter Betrag, der nach Abzug der Wohnkosten für den Lebensunterhalt verbleiben muss. Im Ergebnis einigte sich der Begleitkreis zur Erstellung des wohnungspolitischen Konzepts darauf, dass Hinweise auf eine Gefährdung der Bezahlbarkeit des Wohnens bestehen, „wenn dauerhaft mehr als ein Drittel des verfügbaren Nettoeinkommens für die Warmmiete (inkl. warme und kalte Betriebskosten) aufgewendet werden müssen. Von einer mangelnden Bezahlbarkeit des Wohnens ist vor allem dann auszugehen, wenn nach Abzug der Warmmiete nicht ein definierter absoluter Mindestbetrag als monatliches Haushaltsbudget für die Lebensführung verbleibt“ (ebd: 20f). Dieser definierte Mindestbetrag leitet sich aus den Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung ab. Er hängt von der Anzahl der Haushaltsmitglieder ab und beträgt im Falle eines Einpersonenhaushalts beispielsweise 670 Euro.

Auf Basis dieser Definition hat die Stadtverwaltung das Konzept unter enger Einbindung aller Akteure im Begleitkreis systematisch erstellt, gemeinsame Sichtweisen auf die Ausgangslage am Potsdamer Wohnungsmarkt entwickelt, verschiedene Handlungsfelder definiert und ins-

gesamt 31 Maßnahmen abgeleitet. Aus dem Gremium, das die Erstellung des Konzeptes begleitete, hat sich 2016 das Potsdamer Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen abgeleitet (LHP 25.5.2016).

„Bezahlbarkeit“ in angespannten Wohnungsmärkten

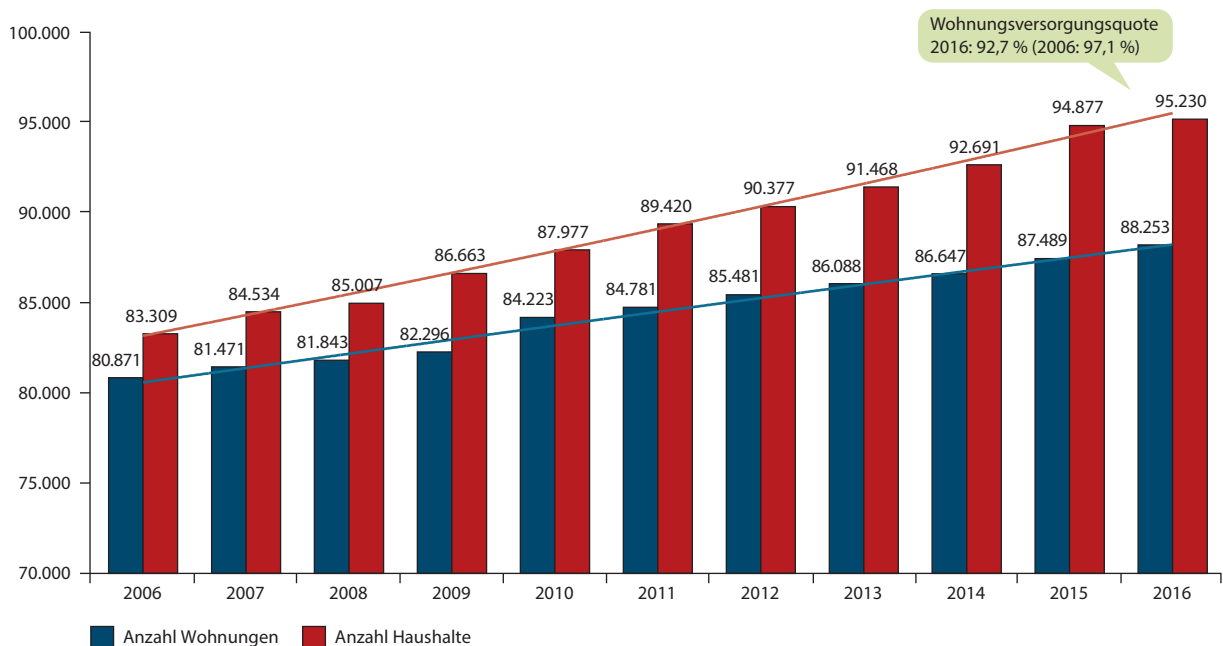
Der Begriff der Bezahlbarkeit ist besonders zentral in solchen Städten, die die kommunale Wohnungsfürsorge unter den Bedingungen eines angespannten Wohnungsmarktes bewältigen müssen. Zu diesen Städten gehört auch die Landeshauptstadt Potsdam. Sie hat seit dem Jahr 2000 einen Bevölkerungszuwachs von 22,5 Prozent. Der Zuwachs war – wenn er auch teilweise auf die Gemeindegebietsreform des Jahres 2003 zurückzuführen ist – so stark wie in keinem Landkreis und keiner kreisfreien Kommune Deutschlands in diesem Zeitraum (BBSR 2018). Die Nachbarschaft zu Berlin, das wachsende Arbeitsplatzangebot insbesondere in der privaten und öffentlichen Forschung, im Medienbereich sowie im öffentlichen Dienst verbunden mit einem

sehr positiven Stadtimage und einem prägnanten Stadt- und Landschaftsbild machen Potsdam zu einem äußerst nachgefragten Wohnstandort. Es bestehen enge und sich intensivierende Wanderungsverflechtungen bei positiven Wanderungssalden insbesondere mit Berlin, den westlichen Bundesländern und dem Ausland (LHP 2018b: 18 ff.).

Anders als viele andere stark wachsende Großstädte hat Potsdam umfangreiche Baulandpotenziale. Unter anderem stehen für die Bereitstellung von Bauland noch immer militärische Konversionsflächen im Stadtgebiet zur Verfügung. Aktuell gibt es Potenzialflächen für ca. 16.700 zusätzliche Wohnungen (LHP 2018c), die einen Bevölkerungszuwachs

1

Haushalte und Wohnungsbestand 2006 bis 2016



Quelle: Landeshauptstadt Potsdam (2017c)

von ca. 33.744 Personen ermöglichen (LHP 2018b: 26). Zum Vergleich: Ende 2016 gab es im Potsdamer Stadtgebiet 88.253 Wohnungen (LHP 2017c: 11 ff.). Auch die Zahl der Baufertigstellungen liegt, bezogen auf die Einwohnerzahl von rund 175.000 Einwohnern (Stand Ende 2017), im Vergleich der deutschen Großstädte auf einem sehr hohen Niveau. Seit 2014 wurden jährlich rund 1.000 bis 1.500 neue Wohnungen fertig gestellt (LHP 2018d). Trotz dieser intensiven Neubautätigkeit ist der Wohnungsmarkt sehr angespannt. Das strukturelle Wohnungsdefizit (Anzahl der Haushalte übersteigt Anzahl der Wohnungen) wächst seit

vielen Jahren kontinuierlich an und liegt aktuell bei 6.977 Wohnungen (LHP 2017c: 14).

Die Leerstandsquote im Mietwohnungsbestand liegt mit aktuell 0,6 Prozent (ebd: 20 ff.) – und bereits seit vielen Jahren beständig – unter den für einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt als notwendig angesehenen drei Prozent („Fluktationsreserve“). Auch die vergleichsweise niedrigen Umzugsraten, die seit über zehn Jahren auf einem Niveau zwischen sechs und sieben Prozent liegen, verweisen auf die starke Marktanspannung (ebd: 20 ff.).

Angespannter Wohnungsmarkt: Bezahlbarkeit für alle?

Unter diesen Umständen würde es nicht verwundern, wenn auch die Wohnkosten stark steigen würden. Der alle zwei Jahre aufgestellte qualifizierte Mietspiegel (LHP 2018e) sowie die Potsdamer Bürgerumfrage (LHP 2017d) sind Grundlagen, um diese Annahme zu überprüfen. Der qualifizierte Mietspiegel wird in Potsdam mit einer sehr breiten Datenbasis (2018: knapp 40 Prozent des mietspiegelrelevanten Wohnungsbestands) aufgestellt und weist aktuell einen Mietspiegelmittelwert von 6,79 Euro/qm aus. Gegenüber 2016 ist die Steigerung von durchschnittlich 0,25 Euro/qm vergleichsweise moderat und gegenüber früheren Vergleichszeiträumen auch deutlich verlangsamt.

Ein Großteil dieser Mittelwertsteigerung über alle Wohnungsgrößen und Altersklassen hinweg ist auf vergleichsweise teuren Wohnraum im Mietwohnungsneubau zurückzuführen, also auch auf die starke Bautätigkeit. Das zeigt sich in den entsprechenden Mietspiegelfeldern. In vielen anderen Mietspiegelfeldern gibt es hingegen sehr stabile Mieten mit nur sehr geringen Änderungen in der Bestands- und Wiedervermietungsmiete. Die Mietenstabilität bei den Bestandsmieten ist auch auf die Eigentümerstruktur zurückzuführen: Knapp 40 Prozent des Wohnungsbestands sind im Eigentum der kommunalen Wohnungsgesellschaft „Pro-

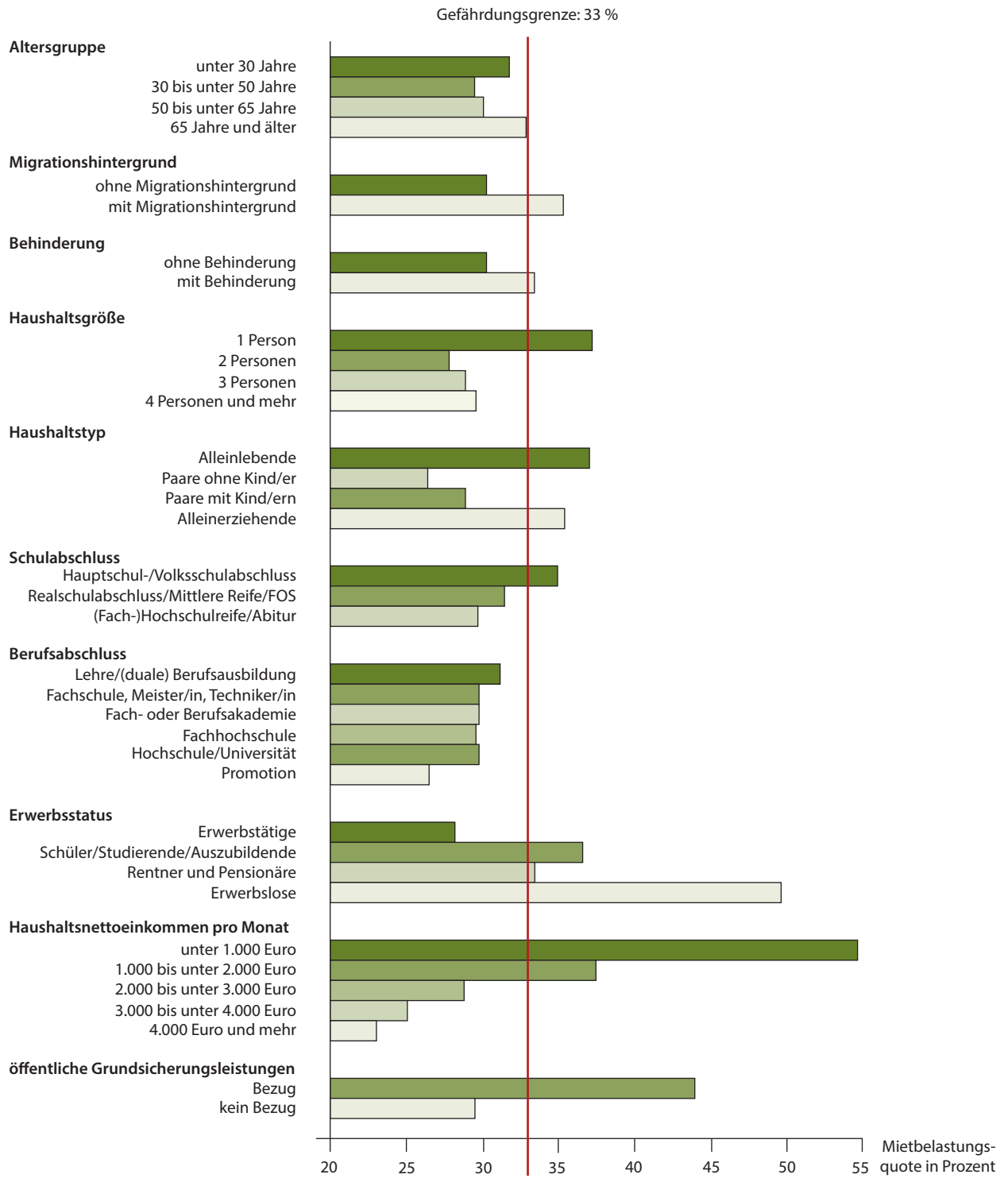
Potsdam“ sowie der insgesamt acht örtlichen Wohnungsgenossenschaften. Die Wohnungsgenossenschaften verfolgen eine Mietenpolitik, die sich an den Interessen ihrer Mitglieder nach sicheren und stabilen Wohnverhältnissen orientiert. Die „ProPotsdam“ wiederum hat bereits 2012 eine freiwillige Mietenbremse eingeführt, nach der die Mieten im Bestand maximal um 15 Prozent innerhalb von vier Jahren steigen und die späteren Regelungen der Mietpreisbremse vorweggenommen wurden (LHP 2017c: 13).

In der Potsdamer Bürgerumfrage werden Wohnkosten und Einkommenshöhe der befragten Haushalte erhoben. Sie können miteinander in Relation gesetzt werden, wodurch die im wohnungspolitischen Konzept enthaltene Definition für die Gefährdung der Bezahlbarkeit des Wohnens ausgewertet werden kann. Demzufolge fällt rund ein Drittel der Potsdamer Haushalte unter diese Gefährdungsgrenze.

Abbildung 2 zeigt nach soziodemografischen Merkmalen differenzierte Haushaltstypen. Es wird deutlich, dass in Potsdam insbesondere Alleinlebende und Alleinerziehende sowie Wohnhaushalte mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig eine über der Gefährdungsgrenze liegende Mietbelastung tragen müssen (LHP 2017d).

2

Mietbelastungsquote nach ausgewählten soziodemografischen Merkmalen der Mieter



„Bezahlbarkeit“: Grundlage für kommunales Monitoring und die Ableitung zielgerichteter Maßnahmen

Aus den Analysen des Mietspiegels und der Bürgerumfrage kann abgeleitet werden, dass die Bezahlbarkeit des Wohnens vor allem für jene Haushalte gefährdet ist, die sich in ihrer Wohnsituation verändern müssen und dafür überwiegend auf den vergleichsweise teuren, neu errichteten frei finanzierten Wohnungsneubau angewiesen sind. Potsdam hat sich daher beim Land Brandenburg für eine Ausweitung der Wohnraumförderung eingesetzt. Alleine im Zeitraum zwischen 2013 und 2019 entstehen dadurch insgesamt 1.309 neue Mietpreis- und Belegungsbindungen. Mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen wurde 2010 ein Balanced-Scorecard-Verfahren („BSC“) zur strategischen Ausrichtung des Unternehmens durchgeführt. Dieses Verfahren diente dazu, die verschiedenen Anforderungen der Stadt an das Unternehmen (soziale Wohnraumversorgung, Investitionen in den Wohnungsbestand, Beitrag zum städtischen Haushalt) ausgewogen zu gestalten. Mit der Fortschreibung des BSC-Verfahrens für die Jahre 2016 bis 2027 wurden unter anderem folgende verbindliche Ziele vereinbart:

- der Bau von 2.000 neuen Wohnungen zwischen 2016 und 2027
- mindestens die Hälfte dieser Wohnungen soll mit Mietpreis- und Belegungsbindungen entstehen
- Bereitstellung von mindestens 600 Bindungen aus verschiedenen Instrumenten (neben gefördertem Wohnungsneubau sind dies geförderte Mod-/Inst-Maßnahmen und Verträge zur flexiblen mittelbaren Bindung)
- Sicherung eines 20-prozentigen Anteils am Potsdamer Wohnungsbestand

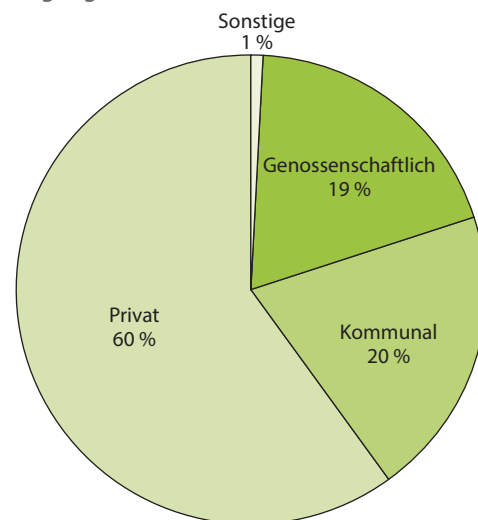
Die bodenpolitischen Instrumente, mit denen seit 2013 Investoren an den Vorhabens-, Erschließungs- und Infrastrukturkosten der Baulandentwicklung beteiligt wurden, erfuhren mit dem Potsdamer Baulandmodell (siehe LHP 3.9.2018) die Ergänzung um eine wohnungspolitische Komponente. Seit Januar 2017 gilt eine 20-prozentige Quote für mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum, die auch als Orientierungswert in den Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen gilt. Seit 2015 wurden die verbliebenen städtischen Grundstücke regelmäßig statt per Höchstgebot per Konzeptvergabe veräußert, um so mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen zu schaffen. Auch Direktvergaben von Baugrundstücken an die „ProPotsdam“ mit der Auflage, dort öffentlich geförderte Wohnungen zu errichten, gehören zum liegenschaftspolitischen Portfolio.

Mit den Potsdamer Wohnungsgenossenschaften haben die Landeshauptstadt Potsdam und die „ProPotsdam“ im Juli 2018 eine Kooperationsvereinbarung geschlossen, um den genossenschaftlichen Wohnungsneubau zu intensivieren. Ziel ist es, innerhalb eines Zehnjahreszeitraums den Bau von mindestens 1.000 neuen Genossenschaftswohnungen zu ermöglichen.

Eine weitere Maßnahme, die im wohnungspolitischen Konzept beschrieben ist, ist der Wohnungstausch. Eine Arbeitsgruppe im Bündnis für Wohnen hat ein Konzept erstellt, um die Umzugshemmnisse für Haushalte abzubauen, die ihre Wohnsituation vor allem wegen der hohen Differenz zwischen Bestands- und Wiedervermietungsmieten nicht verändern wollen oder können. Das Konzept zielt auf Haushalte ab, die bereit sind, sich in ihrer Wohnfläche zu verkleinern. Es umfasst neben Öffentlichkeitsarbeit und aufsuchender Beratung auch finanzielle Anreize beispielsweise durch Umzugshilfen und einen Mietenausgleich.

3

Wohnungseigentümerstruktur 2016



Prozentwerte gerundet

Quelle: Landeshauptstadt Potsdam (2017c)

Bedarfsgerechtes Wohnen

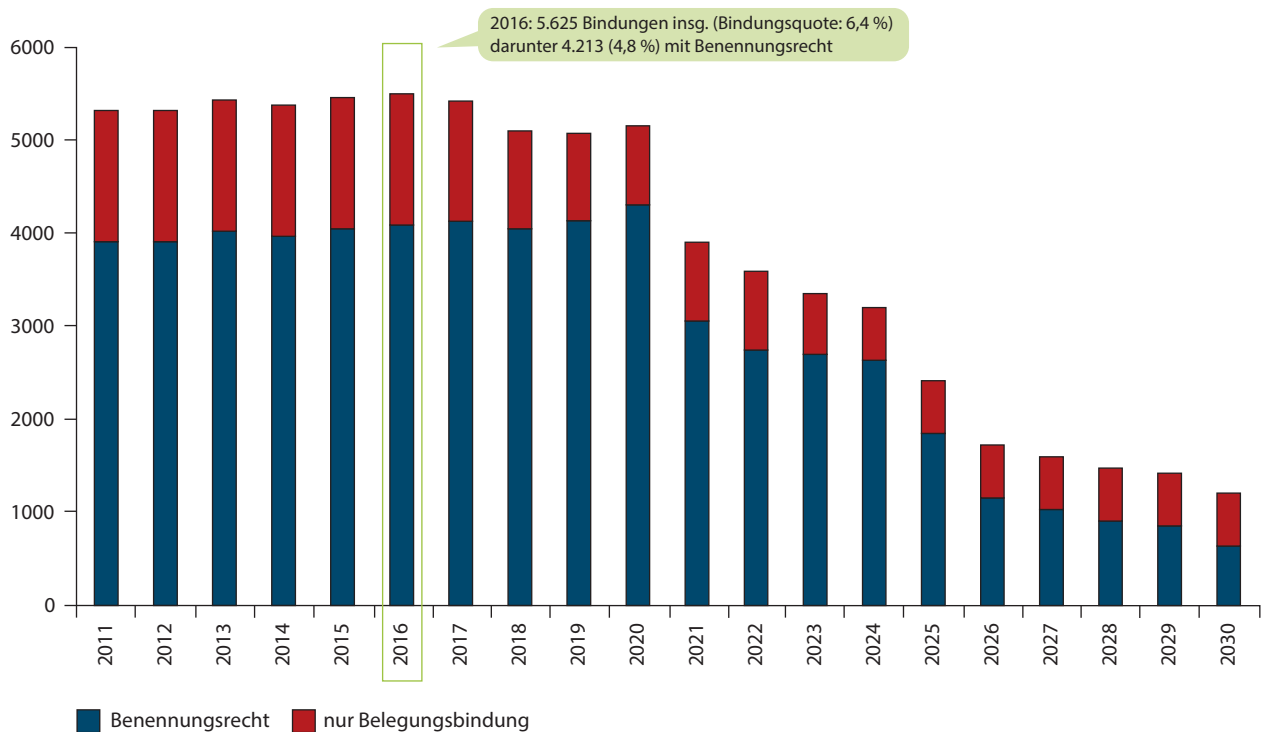
All diese Maßnahmen sollen nicht nur die Bezahlbarkeit des Wohnens sichern. Die intensive Auseinandersetzung mit dem Begriff und die Möglichkeiten, ihn in der Wohnungsmarktbeobachtung zu operationalisieren, haben dazu geführt, dass besonders betroffene Zielgruppen identifiziert werden können, für die gezielt Maßnahmen entwickelt werden können. Der Potsdamer Weg der sozialen Wohnungsversorgung zielt daher inzwischen auf einen weiteren Begriff, der in der öffentlichen Wahrnehmung bislang noch keinen vergleichbaren Stellenwert wie die Bezahlbarkeit einnimmt: Bedarfsgerechtes Wohnen.

Hinter diesem Begriff steht die Erkenntnis, dass selbst bei einer gebremsten Mietentwicklung, wie sie in vielen Teilsegmenten des Wohnungsmarktes in Potsdam zu beobachten ist, bei weiterhin vorhandenem Wohnungsmangel

manche Personenkreise besondere Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche haben. Für einige Haushaltstypen, z. B. kinderreiche Familien, ist das Angebot an Wohnraum besonders knapp. Alleinerziehende oder Haushalte, in denen Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen leben, sind wiederum auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen, im individuellen Fall aber vor allem an bestimmte Wohnlagen gebunden. Für jüngere Haushalte gilt oft, dass hinsichtlich der Einkommenssituation eine Veränderungsperspektive besteht und sie deshalb nicht dauerhaft Unterstützung durch geförderte Mieten benötigen. Individuelle Lebenslagen entscheiden wiederum darüber, ob eine Wohnung – zum Beispiel nach einem Unfall oder einer schweren Erkrankung – dringend und kurzfristig oder, wie etwa in der Familiengründungsphase, für eine künftig angemessene Wohnsituation benötigt wird.

4

Entwicklung gebundener Wohnungsbestand bis 2016 und Projektion bis 2030



Quelle: Landeshauptstadt Potsdam (2017c)

Kommunale Wohnraumversorgung muss sich daher zielgerichtet auf verschiedene Bedarfe in der Wohnungsgröße, der Lage einer Wohnung und weiteren zielgruppenspezifischen oder individuellen Anforderungen ausrichten. Bezahlbarkeit ist also nur eine Dimension für eine bedarfsgerechte Versorgung mit Wohnraum.

Für eine bedarfsgerechte Versorgung müssen niedrige Mieten und die Möglichkeit einer zielgerichteten Belegung von Wohnungen zusammenkommen. Dafür spielen in Potsdam verschiedene Formen von Mietpreis- und Belegungsbindungen eine maßgebliche Rolle. Derzeit hat die Landeshauptstadt Potsdam Zugriff auf rund 5.500 Mietpreis- und Belegungsbindungen. Das sind rund 6,2 Prozent des Wohnungsbestands. Die Zahl der Bindungen wird bis Ende 2019 durch 1.291 bereits vertraglich gesicherte Bindungen steigen. Hinzu kommt eine hohe dreistellige Zahl von Bindungen in gefördertem Neubau, für die bereits eine Genehmigungsplanung vorliegt und für die aktuell der Abschluss von Vereinbarungen zur Begründung von Mietpreis- und Belegungsbindungen vorbereitet wird.

Diese Bindungen weisen zum einen unterschiedliche Miethöhen aus. Vor allem variieren aber die Laufzeiten. Bindungen, die aus geförderten Sanierungsmaßnahmen bzw. zunehmend im Wohnungsneubau entstanden sind, weisen eine Laufzeit von 20 bis 25 Jahren aus. Sie erfüllen – vor allem im Neubau – auch hohe bauliche Standards, zum Beispiel hinsichtlich der Barrierefreiheit. Die Mehrzahl der in den letzten Jahren neu vereinbarten Bindungen – knapp 3.000 – hat hingegen Laufzeiten von drei bis fünf Jahren.

Sie basieren auf Kooperationsvereinbarungen mit der „Pro-Potsdam“ und der größten Potsdamer Wohnungsgenossenschaft. Die Bindungen werden flexibel unter Rückgriff auf den gesamten Wohnungsbestand der beiden Unternehmen begründet und die Freimeldungen hinsichtlich der Wohnungsgrößen und Lagen mit dem Bereich Wohnen abgestimmt. Haushalte, die in diese Wohnungen einziehen, haben nach Ablauf der Bindungszeit die Möglichkeit, durch eine erneute Einkommensprüfung nachzuweisen, dass sie weiter auf eine geförderte Miete angewiesen sind. Für ihre Wohnungen wird dann eine Bindungsverlängerung vereinbart. Der Bereich Wohnen analysiert daher regelmäßig, mindestens halbjährlich, die Bedarfsstruktur der WBS-Haushalte hinsichtlich der Einkommensgrenzen, der Haushaltstypen sowie der vorhersehbaren Dauer des Unterstützungsbedarfs.

Die Entwicklung eines differenzierten Instrumentariums an Mietpreis- und Belegungsbindungen sowie dessen zielgerichteter Einsatz für verschiedene Zielgruppen zeigt: Bedarfsgerechtigkeit ist neben der Bezahlbarkeit zu einem Schlüsselbegriff für das Wohnen in Potsdam geworden. Dies ist für einen effizienten Umgang mit Wohnraum als knapper Ressource unabdingbar geworden. Maßnahmen und Instrumente der bedarfsgerechten Wohnraumversorgung werden auch in den kommenden Jahren kontinuierlich weiterentwickelt. Aktuelle Überlegungen zur Weiterentwicklung der bedarfsgerechten Wohnraumversorgung schließen beispielsweise die Entwicklung von Belegungskonzepten für geförderte Neubauvorhaben gemeinsam mit der „Pro-Potsdam“ ein.

Literatur

- BBSR** – Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2018: Deutschland wächst – aber nicht überall. Zugriff: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Service/Medien/2017/2018-deutschland-waechst.html> [abgerufen am 24.04.2018].
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2014: Wohnungsnot wirksam begegnen - Wohnen muss bezahlbar bleiben; Drucksache 14/SVV/0628.
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2015: Wohnungspolitisches Konzept. Zugriff: https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/wohnungspolitisches_konzept_0.pdf [abgerufen am 13.08.2018].
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 25.5.2016: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen der Landeshauptstadt Potsdam. Zugriff: https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/buendnis_wohnen.pdf [abgerufen am 17.08.2018].
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2016a: Sanierungsgebiet Potsdamer Mitte: Bezahlbarer studentischer Wohnraum in der Mitte; Drucksache 16/SVV/0725.
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2016b: Bezahlbarer Wohnraum; Drucksache 16/SVV//0632.
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2017a: Bezahlbarer studentischer Wohnraum in der Mitte; Drucksache 17/SVV/0184.
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2017b: Wohnungstauschzentrale für Potsdam; Drucksache 17/SVV/0211.
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2017c: Wohnungsmarkt Potsdam - Soziale Wohnraumversorgung in der Landeshauptstadt Potsdam 2013 bis 2016.
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2017d: Leben in Potsdam – Bürgerumfrage 2017. Zugriff: <https://www.potsdam.de/buergerumfragen> [abgerufen am 03.09.2018].
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 3.9.2018: Potsdamer Baulandmodell. Zugriff: <https://www.potsdam.de/potsdamer-baulandmodell> [abgerufen am 03.09.2018].
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2018a: Konzept Strategische Steuerung der Landeshauptstadt Potsdam – Gesamtkonzept. Drucksache 18/SVV/0254.
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2018b: Kleinräumige Bevölkerungsprognose der Landeshauptstadt Potsdam 2017 bis 2035. Statistischer Informationsdienst 2 / 2018. Zugriff: https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/stat_info_2_2018_bev_prognose_2017_2035_online.pdf [abgerufen am 21.08.2018].
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2018c: Wohnungsbau-potenziale Potsdam. Zugriff: <https://www.potsdam.de/wohnungsbau-potenziale-potsdam> [abgerufen am 17.08.2018].
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2018d: Bauen: Baufertigstellungen in der Landeshauptstadt Potsdam seit 2005. Zugriff: <https://www.potsdam.de/bauen-baufertigstellungen-der-landeshauptstadt-potsdam-seit-2005>, [abgerufen am 17.08.2018].
- LHP** – Landeshauptstadt Potsdam 2018e: Mietspiegel der Landeshauptstadt Potsdam. Verschiedene Jahrgänge. Zugriff: <https://www.potsdam.de/mietspiegel-0> [abgerufen am 03.09.2018].



BEZAHLBARKEIT
DURCH MITARBEITERWOHNEN



Foto: BASF Wohnen + Bauen

Nachhaltige Bezahlbarkeit auf dem Wohnungsmarkt ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Unternehmen können durch die Renaissance des Mitarbeiterwohnens dazu beitragen. Der Artikel erläutert, wie und warum das betriebliche Wohnen ein bezahlbares und bedarfsgerechtes Wohnen fördern kann.

Simon Wieland

arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei RegioKontext. In dem privaten Forschungsinstitut beschäftigt er sich mit der Entwicklung und Beobachtung von Wohnungsmärkten. Dazu berät er Kommunen und Länder bei der sozialen Ausrichtung von Wohnungspolitik und Wohnraumförderung, moderiert Prozesse einer integrierten Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung und forscht in verschiedenen Projekten des BBSR. wieland@regiokontext.de

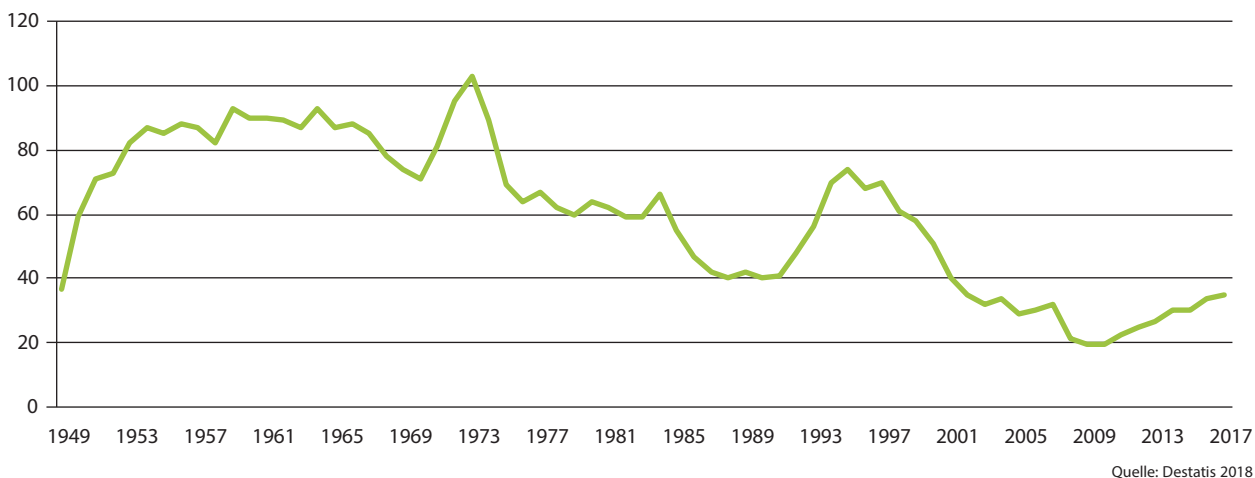
Mieten steigen und bezahlbare Wohnungen werden inzwischen vielerorts nicht nur für untere, sondern auch für mittlere Einkommensgruppen knapp. Besonders in größeren und wirtschaftsstarken Städten und ihrem Umland sowie an Hochschulstandorten hat sich die Situation in den letzten Jahren verschärft und zählt mittlerweile zu den größten politischen Herausforderungen des Landes. Die Bezahlbarkeit des Wohnens ist dann gefährdet, wenn ein Haushalt mehr als ein Drittel seines Nettoeinkommens für die Wohnkosten (Nettokaltmiete, kalte und warme Betriebskosten) ausgibt. Der Mangel an bezahlbaren Wohnungen hat viele Ursachen. Zu nennen sind beispielsweise die vergleichsweise geringen Neubauzahlen ab den 2000er-Jahren (vgl. Abb. 1) und die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zum 1. Januar 1990. Durch letztere wurden bis dahin steuerbefreite Unternehmen der Wohnungswirtschaft einerseits unbeschränkt steuerpflichtig, andererseits gelten aber auch bisherige Einschränkungen in der Bewirtschaftung für sie nicht mehr („Kostendeckungsprinzip“, Begrenzung der Ausschüttung und Zweckbindung erzielter Gewinne). Die nachfolgenden Veränderungen der Anbieterstrukturen am Wohnungsmarkt sind maßgeblich auch hierauf zurückzuführen.

Einem knappen Angebot stehen verschiedene Faktoren auf der Nachfrageseite gegenüber, die ebenfalls zu einer Verknappung führen. Steigende Haushaltszahlen (vor allem in den Städten mit abnehmender Personenzahl pro Haushalt), steigende Wohnfläche pro Person, veränderte Wohnansprü-

che hinsichtlich Größe und Qualität etc. – siehe dazu BBSR 2018. Schwerpunkt dieses Beitrags ist allerdings die Angebotsseite des Wohnungsmarktes.

Der Blick auf die unternehmerische Anbieterseite zeigt, dass mittlerweile sehr unterschiedliche Akteure und Interessenlagen bei der Vermietung eine Rolle spielen. Kommunale Wohnungsunternehmen sind in der Regel satzungsgemäß darauf ausgerichtet, eine „sichere und sozial verantwortliche Wohnungsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung zu angemessenen Preisen zu gewährleisten“ (Satzung SAGA Hamburg). Gleichzeitig sind sie als meist privatwirtschaftlich verfasste Unternehmen auch unternehmerisch „am Markt“ aktiv. Hinzu kommt, dass es vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre in vielen Städten zu einem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände kam (vgl. Held 2011; Holm 2008). Genossenschaften oder auch kirchliche Siedlungswerke gehören ebenfalls zu den Wohnungsanbietern, die sich einer Gemeinwohlorientierung, sei es durch Satzung oder ethischen Prinzipien, verpflichtet fühlen. Allerdings sind ihre Bestände in den letzten Jahren überwiegend nicht mehr gewachsen. Auf der anderen Seite sind vermehrt Wohnungsunternehmen am Markt aktiv, die diesen Hintergrund nicht haben und eine deutlichere Marktorientierung aufweisen. Vor allem finanzmarktgetriebene Investoren verfolgen dabei mitunter eine Strategie der Gewinnmaximierung, die wenig Raum für soziale oder gemeinwohlorientierte Zielstellungen lässt.

1
Fertiggestellte Wohnungen in Deutschland in Wohn- und Nichtwohngebäuden je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner



Ein Blick in die Vergangenheit verweist auf einen weiteren Akteur, der lange Zeit wesentlich für die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums in Deutschland verantwortlich war: die gewerblichen Unternehmen. Doch was ist aus den alten

Werkswohnungen geworden? Kann das Thema in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte und Fachkräftemangels wieder an Relevanz gewinnen? Und wie sehen zeitgemäße Umsetzungsmodelle aus?

Der alte Werkswohnungsbau ist Geschichte

Der Werkswohnungsbau geht auf die beginnende Hochphase der Industrialisierung zurück und ist damit faktisch ein Lösungsmodell für Wohnraummangel in einer gänzlich anderen Epoche. Doch der Blick zurück kann hilfreich sein: Was bewog Unternehmen vor mehr als 100 Jahren dazu, Wohnraum für ihre Beschäftigten bereitzustellen?

Der Werkswohnungsbau setzte in Deutschland in den 1880er-Jahren ein – insbesondere in den Industrie- und Bergbauregionen für die (zuziehenden) Arbeiterinnen und Arbeiter dieser stark expandierenden Wirtschaftszweige. Die ersten Werkswohnungen wurden 1846 in der Nähe von Zechen im Ruhrgebiet errichtet. Stahlunternehmen wie Krupp folgten ab 1861. In den Anfangsjahren dienten

die Wohnungen vor allem leitenden Angestellten, später auch einfachen Beschäftigten. Nach Schätzungen gab es um 1900 etwa 143.000 Werkswohnungen im Deutschen Reich, bis 1914 verdoppelte sich diese Zahl. Trotz des Ersten Weltkriegs und des dadurch fast stagnierenden (Werks-)Wohnungsbaus wurden im Nachgang weitere Wohnungen angekauft. Bis 1937 entstanden so rund 466.000 Werkswohnungen (Sachse 1994: 6 f.).

Die Motive der Unternehmen für ein Engagement im Wohnungsbau waren durchaus vielschichtig. Vor allem ging es darum, Arbeitsplätze mit leistungsstarken Beschäftigten zu besetzen und die Fluktuation gering zu halten. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wurde neben der Arbeit auch



Quelle: Von Roehrensee – Eigenes Werk, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=18767886>

„Schweizer Häuschen“ in der Sozialsiedlung Burg (Bayreuth), erbaut durch die Mechanische Baumwoll-Spinnerei Bayreuth

eine bezahlbare Unterkunft geboten, um sie von den Belastungen des angespannten Wohnungsmarktes zu befreien. Darüber hinaus erhofften sich die Arbeitgeber so ihre Belegschaft zu einem soliden Lebenswandel und Loyalität anzuhalten, auch um der aufkommenden Arbeiterinnen- und Arbeiterbewegung etwas entgegenzusetzen. Die räumliche Nähe spielte dabei auch eine Rolle: Dadurch, dass die Siedlung und die Fabrik nahe beieinanderlagen, wurden aus Kolleginnen und Kollegen auch Nachbarinnen und Nachbarn und es entwickelte sich innerhalb der Belegschaft ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl. Allerdings verstärkte diese Rollenüberschneidung die soziale Kontrolle auch im privaten Kontext. Problematisch daran war aus Perspektive der Angestellten die doppelte Abhängigkeit vom Fabrikbesitzer, da die Nutzung der Wohnung unmittelbar an die Beschäftigung im Betrieb gekoppelt war. Wohnungen mussten teilweise innerhalb von 24 Stunden nach Austreten aus dem Arbeitsvertrag geräumt werden (Kil/Zwickert 2003: 7).

Nach dem zweiten Weltkrieg und der Teilung Deutschlands verlief der Werkwohnungsbau in Ost und West unterschiedlich: In der DDR gab es kaum konventionelle Werkwohnungen. Staat und Betrieb hatten jedoch großen Einfluss auf die Wohnraumvergabe, sodass Arbeitsplatz und Wohnungsverorgung häufig mehr oder weniger stark verknüpft waren. Einige Ministerien und staatliche Verwaltungen stellten ihren Bediensteten Wohnungen aus eigenem Bestand.

In Westdeutschland wurden im Zuge des Wiederaufbaus zunächst viele Werkwohnungen gebaut. Gegen Ende der 1970er-Jahre dürfte die Zahl der Werkwohnungen in der Bundesrepublik Deutschland ihren Höchststand erreicht haben. Nach Schätzungen gab es zu dieser Zeit insgesamt 350.000 bis 450.000 Werkwohnungen und Wohnungen bei kommunalen Wohnungsunternehmen, für die gewerbliche Unternehmen ein Benennungs- oder Belegungsrecht hatten (RegioKontext 2016: 8). Diese hunderttausenden Wohnungen lagen ganz überwiegend in den prosperierenden

Wirtschaftsregionen und entlasteten dort effektiv die Wohnungsmärkte.

In der Folge verlor der Werkwohnungsbau in Westdeutschland jedoch stetig an Bedeutung. Bestehende Siedlungen und Objekte wurden meist im Zuge der Konzentration auf das Kerngeschäft sukzessive abgestoßen – ein Prozess, der sich über mehrere Jahrzehnte erstreckte. Im Zeitverlauf zogen sich die meisten Unternehmen, zu denen auch große staatliche Betriebe wie die Deutsche Post oder die Deutsche Bahn gehörten, bei allgemeiner Entspannung des Wohnungsmarktes zunehmend aus dem Baugeschehen und der Bewirtschaftung von Wohnungen für die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurück. Vor allem ab den späten 1970er-Jahren wurde die Werkwohnung als nicht mehr zeitgemäß angesehen. Anfang des Jahrtausends bekam das Thema im Zuge von En-Bloc-Privatisierungen größerer Bestände noch einmal kurzzeitig Aufmerksamkeit – allerdings eher unter dem Aspekt, dass damit der Eintritt privater Finanzinvestoren in den deutschen Wohnungsmarkt stark öffentlich wahrgenommen wurde.

Werkwohnungen galten Anfang der 2000er-Jahre als antiquiertes Modell mit wenig Perspektive. Wesentlich hierfür war eine Entspannung sowohl auf den Wohnungs- als auch auf den Arbeitsmärkten. Häufig verstärkten sich diese Entwicklungen gegenseitig, da im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels vor allem Arbeitsplätze in der Montan- und anderen Industrien wegfielen. Dies reduzierte die Attraktivität von besonders betroffenen Städten und Regionen, zum Beispiel im Ruhrgebiet, wodurch sich die lokalen Wohnungsmärkte weiter entspannten. Aus unternehmerischer Sicht gab es in dieser Zeit des Strukturwandels und der Neuausrichtung häufig attraktivere Investitionsmöglichkeiten für das Betriebskapital, das zudem flexibler eingesetzt werden konnte. Einige Unternehmen hielten dennoch beträchtliche Wohnungsbestände. Die verbliebenen Wohnungen waren jedoch häufig nicht modernisiert, Neubau fand kaum statt.

Die Renaissance des Mitarbeiterwohnens

Wohnen beim Arbeitgeber war noch vor 15 Jahren wenig attraktiv. Wie dargestellt, hatten viele Unternehmen ihre Wohnungsbestände veräußert, das Wohnen in Betriebswohnungen hatte zudem ein schlechtes Image, die Wohnungsbestände waren häufig nicht gut instandgehalten und

modernisiert worden. Entscheidend kam hinzu, dass die allermeisten Haushalte keine Schwierigkeiten damit hatten, sich auf dem freien Wohnungsmarkt mit einer angemessenen und bezahlbaren Wohnung zu versorgen. Die Miet- und Kaufpreise waren verglichen mit den Einkommen auf einem

moderaten Niveau, das Wohnen beim Betrieb brachte keine wesentlichen Vorteile, weder für die Unternehmen noch für die Angestellten.

Das Zusammenspiel von zwei wesentlichen Faktoren ermöglichte schließlich ein Comeback der Mitarbeiterwohnung: die teils drastische Anspannung der Wohnungsmärkte und der sich verschärfende Fachkräftemangel. Die derzeitige Marktanspannung in etlichen regionalen Mietwohnungsmärkten in Deutschland ist in Teilen auch auf den Rückzug privater und öffentlicher Unternehmen aus dem Bau und Betrieb von Wohnungen zurückzuführen.

Zeitgleich fehlen der Wirtschaft zunehmend Fachkräfte und zwar in völlig unterschiedlichen Gehalts- und Lohnsegmenten. Ergänzende Leistungen gewinnen daher zunehmend an Bedeutung bei der Entscheidung für oder gegen ein Unternehmen. Gleichzeitig hängen angespannte Wohnungsmärkte und wirtschaftliche Prosperität eng zusammen: Die Wanderungsbewegungen orientieren sich natürlicherweise dorthin, wo Arbeitsplätze angeboten werden – und damit oftmals genau in die Regionen, in denen die Wohnungen bereits knapp sind. Es überrascht daher nicht, dass der Wohnungsmarkt zunehmend als wichtiger Standortfaktor benannt wird – etwa auch von der Wirtschaftsförderung.

Für Unternehmen geht es hierbei insbesondere um die Attraktivität als Arbeitgeber und die Sicherung von qualifiziertem Personal. Insbesondere dort, wo zu der Anspannung auf dem Wohnungsmarkt (v. a. aus betrieblicher Sicht) auch Arbeitskräfte knapp sind, entstehen zunehmend Überlegungen, wie Betriebe beim elementaren Thema „Wohnen“ effektive Vorteile für ihre Beschäftigten herbeiführen können.

Gerade in wachsenden und wirtschaftsstarken Regionen engagieren sich zunehmend Unternehmen (wieder) im Wohnungsbau. Eine aktuelle Studie stellt solche Firmen dar (RegioKontext 2018). Ein konkretes Engagement von Unternehmen bei der Wohnraumversorgung ist dabei betriebswirtschaftlich oftmals sinnvoller als etwa eine „Wohnkosten-Lohnzulage“. Lohnzulagen helfen, die Folgen eines angespannten Wohnungsmarktes für den einzelnen Mitarbeiter abzumildern. Sie sind jedoch unter Umständen dauerhaft kostenwirksam für das Unternehmen – und sie ändern nichts am defizitären Wohnungsangebot. Zwar werden die jeweiligen Beschäftigten durch die Lohnzulagen im Wettbewerb um Wohnraum bessergestellt; nachhaltig preisdämpfend wirkt jedoch nur die Ausweitung des Wohnungsangebots durch den Bau neuer und gleichzeitig bedarfsgerechter Wohnungen. Das neue Mitarbeiterwohnen ist also mehr als ein Trend.

Aspekte für die Bezahlbarkeit des unternehmerischen Wohnungsbaus

In ganz Deutschland gibt es zahlreiche gute und innovative Beispiele für Unternehmen, die sich (wieder) im Bau von Wohnungen für ihre Beschäftigten engagieren. Doch wie trägt das betriebliche Engagement zu mehr bezahlbarem Wohnraum in Deutschland bei?

Die Rendite aus der Vermietung steht nicht im Vordergrund

Durch Konkurrenz um Bauland, das in vielen Städten und Regionen immer knapper wird, trägt der freifinanzierte Wohnungsbau mit seinen im Vergleich höheren Verkaufs- und Mieterlösen sowie Renditeerwartungen derzeit entscheidend zur Anspannung auf den Wohnungsmärkten in Deutschland bei. Gemeinwohlorientierte Wohnungsmarktakteure wie Genossenschaften, kommunale Wohnungsunternehmen und solidarische Organisationen wie

die selbstverwalteten Miethäuser-Syndikats-Projekte zielen vor allem darauf ab, für ihre Mitglieder bzw. für mittlere und niedrigere Einkommenschichten günstigen Wohnraum bereit zu stellen. Für andere Akteure der privaten Bau- und Wohnungswirtschaft sowie finanzmarktgetriebene Investoren ist die Maximierung des erwerbswirtschaftlichen Gewinns hingegen teilweise leitendes Unternehmensziel.

Die auf die Wohnungsvermietung bezogene Rendite spielt allerdings für viele Unternehmen nicht die Hauptrolle: Sie tritt hinter den längerfristig relevanten, gesamtunternehmerischen Kriterien wie der Gewinnung und Bindung gut qualifizierten Personals durch attraktive Wohnangebote zurück. Dabei geht es nicht nur um das Anwerben neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern auch um die nachhaltige Sicherung von Fachkräften am Unternehmensstandort. Mitarbeiterwohnungen stärken darüber hinaus

auch die „Arbeitgebermarke“, denn ein Engagement im Wohnungsbau trägt positiv zur unternehmerischen Gesellschaftsverantwortung bei und beeinflusst damit das Image des Unternehmens. Die Priorisierung dieser „anderen Art der Rendite“ gegenüber dem auf die Vermietung bezogenen Ertrag beinhaltet auch, dass die Wohnungen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern deutlich günstiger angeboten werden als am freien Wohnungsmarkt üblich. Das Beispiel der Stadtwerke Köln verdeutlicht dies. Der kommunale Versorgungsdienstleister mit knapp 2.000 Wohnungen im Portfolio gibt an, Wohnungen zu Quadratmeterpreisen zwischen 1,00 und 3,50 Euro unter den marktüblichen Konditionen zu vermarkten (Öchsner/Uhlmann 2018). Sowohl beim Wechsel in den Ruhestand, als auch bei einem vorzeitigen Ende des Beschäftigungsverhältnisses können die (dann ehemaligen) Betriebsangehörigen in den Wohnungen verbleiben. Allerdings erfolgt beim vorzeitigen Ausscheiden aus dem Unternehmen eine Anpassung der Miete auf das marktübliche Niveau.

Trotzdem ist der Mitarbeiterwohnungsbau für kein Unternehmen ein Zuschussgeschäft. In der Regel schreiben die Firmen mit ihren Wohnungsbauprojekten eine „schwarze Null“. Dafür sorgt unter anderem die Thematik des geldwerten Vorteils. Dabei handelt es sich um eine Form der Vergütung, die über den reinen Lohn hinausgeht und nicht in Geld ausgezahlt wird, wie zum Beispiel Diensthandys oder Firmenwagen. Der geldwerte Vorteil kommt dann zum Tra-

gen, wenn die Miete der Mitarbeiterwohnung unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. In diesem Fall muss diese Zusatzleistung wie ein zusätzliches Einkommen versteuert werden. Da dies vor allem aus organisatorischen Gründen für Unternehmen häufig nicht in Frage kommt, orientieren sich die meisten Firmen bei der Festsetzung der Miete am Mietspiegel. Dadurch wird eine Subvention des Mitarbeiterwohnungsbaus häufig verhindert.

Mitarbeiterwohnen bietet bedarfsgerechte Wohnangebote

Unternehmen kennen die finanziellen, gestalterischen und sonstigen Wohnbedürfnisse ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – oder können diese zumindest leicht in Erfahrung bringen. Dadurch sind sie in der Lage, besonders bedarfsgerechte Wohnungen zu bauen. Das beginnt bei den geforderten Wohnungsgrößen und Zuschnitten und endet bei der Gestaltung der Mieten, die für die Beschäftigten in jedem Fall bezahlbar sein müssen, da das Angebot sonst ins Leere läuft. Der Betrieb hat demnach ein Interesse daran, solche Wohnangebote zu schaffen, die für die eigenen Beschäftigten bezahlbar sind. Da sich die Bezahlbarkeit in den allermeisten Definitionen am Einkommen eines Haushalts orientiert, ist die zentrale Variable zur Steuerung der Bezahlbarkeit bekannt.

Ein Beispiel dafür sind die Ein-Zimmer-Apartments des Ingolstädter Wohnungsunternehmens GWG. Im Jahr 2015 wurde der Umbau eines Bürokomplexes in 39 vollmöblierte Wohnungen abgeschlossen. Das Gros dieser Wohnungen wird nun an Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Trainees von Audi vermietet. Die schlichten, aber vollausgestatteten Wohnungen sind exklusiv für die Zeit der Ausbildung vorgesehen und mit einem Lehrlingsgehalt bezahlbar. Inzwischen plant die GWG 237 weitere Kleinstwohnungen, die auch anderen Unternehmen in Ingolstadt und Umgebung angeboten werden sollen.

Der Mitarbeiterwohnungsbau passt zur sozialen Wohnraumförderung

Viele Unternehmen, die sich heute wieder im Bereich des Mitarbeiterwohnens engagieren, greifen für die Realisierung ihrer Bauvorhaben auf Förderangebote zurück. Im Gegenzug für zinsvergünstigte Darlehen und teilweise auch direkte Zuschüsse entstehen dabei mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen. Diese Sozialwohnungen fehlen deutschlandweit fast überall und spielen eine besondere Rolle bei der Versorgung ärmerer Haushalte. In Großstädten wie Hamburg oder Berlin hat mittlerweile mehr als jeder zweite Haushalt Anspruch auf einen Wohn-



Quelle: GWG Ingolstadt, Florian Schreiber (München)

Die Ein-Zimmer-Apartments der GWG werden „warm“, möbliert und inklusive Strom und Internet für derzeit 410 Euro/Monat vermietet.

berechtigungsschein und damit ein (theoretisches) Recht auf eine mietpreis- und belegungsgebundene Wohnung. Dies verdeutlicht, dass weite Teile der arbeitenden Bevölkerung inzwischen ein Anrecht auf eine staatlich subventionierte Wohnung haben. Damit schließt sich der Kreis zu den Unternehmen, denn besonders in Branchen mit geringen Löhnen gehören die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trotz Vollerwerbstätigkeit durchaus zur Zielgruppe der Wohnraumförderung. Unternehmen können die Wohnung mithilfe der Förderung noch günstiger finanzieren, und für die späteren Bewohnerinnen und Bewohner ist die maximale Miethöhe mit der Förderzusage festgeschrieben. Es entstehen damit bezahlbare und besonders benötigte Wohnungen.

Die Kombination von Mitarbeiterwohnungsbau, sozialer Wohnraumförderung und modernen Wohnungsgrundrissen lässt sich derzeit in Hannover beobachten. Die dortigen ÜSTRA-Verkehrsbetriebe erweitern derzeit ihren Bestand von 500 Wohnungen um 139 neue Einheiten auf einem ehemaligen Betriebsbahnhof. Während sich die Neubaugewohnungen insgesamt am örtlichen Mietniveau nach dem Mietspiegel orientieren und in der Erstvermietung ein Niveau von zehn Euro pro Quadratmeter nicht übersteigen sollen, sind 20 Prozent der Einheiten als geförderte Wohnungen konzipiert.

Wohnungsbau auf Betriebsflächen

Die Kosten für Bauland stellen in den letzten Jahren einen der größten Kostentreiber bei der Realisierung neuer Wohnungen dar. Insbesondere in den bereits hochverdichteten (Innen-)Städten ist freies Bauland inzwischen extrem rar und dementsprechend teuer. Eine intelligente Boden- und Bodenvorratspolitik ist daher vielerorts zu einem Schlüsselement einer nachhaltigen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik geworden. In zahlreichen Städten gibt es mittlerweile ein genaues Monitoring von Bauland und Baulandreserven. Dabei werden in der Regel freie Flächen in kommunalem oder privatem Besitz erfasst, die grundsätzlich für eine Wohnbebauung in Frage kommen. Jedoch werden unternehmenseigene Betriebsflächen in diesen Katastern häufig nicht mit aufgenommen, obwohl sie mögliche Flächen für bezahlbaren Wohnraum an integrierten Standorten aufzeigen würden. Insbesondere etablierte Industrieunternehmen, aber auch Mobilitätsanbieter und andere Versorgungsdienstleister verfügen häufig über betriebseigene Reserveflächen. Diese Flächen wurden teilweise für spätere Unternehmenserweiterungen vorgesehen oder werden aus anderen Gründen, zum Beispiel einer effizienteren Nutzung der bestehenden Betriebsfläche, nicht mehr benötigt. Sind solche nicht mehr benötigten Flächen



Foto: RegioKontext, Simon Wieland

Auf einem ehemaligen Betriebsbahnhof entstehen die knapp 140 neuen Wohnungen im Hannoveraner Stadtteil Vahrenwald

innerhalb des Unternehmens vorhanden und gelingt es, diese Flächen – trotz der teilweise bestehenden Altlasten – für eine Wohnnutzung zu aktivieren, reduzieren sich durch das größere Flächenangebot die Kosten beim Bau neuer Wohnungen. Zum anderen sind diese Flächen häufig in (aus unternehmerischer Sicht) integrierten Standorten vorhanden. Neue Wohnungen können somit in großer Nähe zum Betriebsstandort entstehen, was Fahrtwege der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reduziert und damit zusätzlich zur Attraktivitätssteigerung der Wohnangebote führt. Ein Beispiel dafür bietet die Bäckerei Häussler, deren Hauptsitz im schwäbischen Memmingen liegt. Das mittelständische Unternehmen mit knapp 200 Beschäftigten und 18 Filialen plant eine Unternehmenserweiterung und hat sich dafür schon vor einiger Zeit Flächenreserven gesichert. Neben Büros und Verkaufsräumen sollen dort auch Wohnungen für die Angestellten entstehen. Dabei ist die Frage zu klären, ob eine Wohnnutzung mit den Vorgaben des Bebauungsplans vereinbar ist. Angesichts der teils drastischen Wohnungsknappheit in vielen Städten können sich dabei jedoch mitunter Spielräume ergeben für entsprechende Änderungen und beschleunigte Verfahren im Dialog mit der örtlichen Verwaltung und Politik.

Kooperationsmodelle minimieren Aufwand und Risiko

Der alte Werkwohnungsbau kam ab den 1980er-Jahren zunehmend zum Erliegen. Ein Grund dafür liegt im vergleichs-

weise hohen Aufwand, der mit dem Bau und der Bewirtschaftung unternehmenseigener Wohnungen verbunden war. Insbesondere große Konzerne hatten hierfür eigene Abteilungen oder Tochterunternehmen gegründet, die sich ausschließlich mit dem Wohnungsbau beschäftigten. Dieser Aufwand stellt für viele Unternehmen noch heute ein starkes Argument gegen die Beschäftigung mit dem neuen Mitarbeiterwohnen dar. Gerade kleine und mittelständische Unternehmen besitzen in der Regel weder das Wissen noch die Zeit um sich die entsprechenden Kompetenzen für ein neues Geschäftsfeld „Wohnungsvermietung“ anzueignen. Für solche kleineren Unternehmen bieten Kooperationen die Chance zeitgemäßer Realisierungsmodelle. Als Partner kommen dafür verschiedene Akteure der Wohnungswirtschaft in Frage, die den Bau und die Bewirtschaftung der Mitarbeiterwohnungen unterstützen können. Egal ob kommunales oder privatwirtschaftliches Wohnungsunternehmen, Genossenschaft oder Entwicklungsträger: Sie alle eint Know-how im Bereich der Wohnungswirtschaft und das Interesse an Kooperationen zur Ausweitung der Wohnungsbestände. Formen der Zusammenarbeit können dabei von der Unterstützung beim Bau der Wohnung bis zum Abgeben unternehmenseigener Flächen an den wohnungswirtschaftlichen Partner reichen, der sich anschließend um die komplette Entwicklung und Bewirtschaftung kümmert. Darüber hinaus sind auch andere Modelle denkbar, etwa der Erwerb von Belegungsrechten in größeren Bauvorhaben oder bei Kooperationen von mehreren gewerblichen Unternehmen für ein größeres Mitarbeiterwohnungsprojekt. Durch die Zusammenarbeit mit den Expertinnen und Exper-

ten der Wohnungswirtschaft können Skaleneffekte erzielt werden, die sich am Ende positiv auf die Bezahlbarkeit der entstehenden Wohnungen auswirken. Das gewerbliche Unternehmen kann sich auf sein Kerngeschäft konzentrieren, dass in der Regel nicht Wohnungen bauen und vermieten lautet, sondern Brötchen backen, Personen befördern oder Gäste bewirten. Durch diese effiziente Arbeitsteilung wird der Aufwand des Mitarbeiterwohnens für das gewerbliche Unternehmen reduziert und im gleichen Zuge auch das finanzielle Risiko.

Die Kooperation zwischen einem Hotel und einer Genossenschaft auf der Insel Sylt bietet dafür ein Beispiel. Im Zuge von Expansionsplänen befand sich das A-Rosa-Hotel in Gesprächen mit der Gemeinde Sylt. Die Kommune, die mit den Folgen eines extrem angespannten Wohnungsmarktes konfrontiert ist, erlaubte die Erweiterung nur unter der Bedingung, dass gleichzeitig auch Wohnungen für die Beschäftigten entstehen. Daraufhin entschied sich das Hotel zur Kooperation mit einer Genossenschaft. Die GEWOBA Nord erwarb in der Folge die Fläche, realisierte den Wohnungsbau und vermietet seit 2010 die Wohnungen en bloc an das Hotel. Knapp ein Drittel der Wohnungen wurde dabei mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung errichtet und wird dementsprechend nur an Personen mit Wohnberechtigungsschein vermietet. Die 101 Wohnungen variieren in ihrer Größe zwischen 41 Quadratmetern und 112 Quadratmetern und werden von verschiedenen Angestellten (Auszubildende, Fachkräfte, Leitungsebene) bewohnt.



Foto: GEWOBA Nord

Die Wohnungen des A-Rosa-Hotels auf Sylt

Fazit

Nachhaltige Bezahlbarkeit auf dem Wohnungsmarkt – dieses Ziel lässt sich nur als eine Gemeinschaftsaufgabe verstehen, an der verschiedene Akteure mitwirken müssen. Unternehmen können durch das Mitarbeiterwohnen einen Beitrag dabei leisten und gleichzeitig ihre Attraktivität und „Arbeitgebermarke“ stärken. Wie gezeigt wurde, gibt es Belege dafür, dass das betriebliche Wohnen auch ein bezahlbares und besonders bedarfsgerechtes Wohnen sein kann. Durch die Aktivierung ungenutzter Flächen im Firmenbesitz, die Kooperation mit wohnungswirtschaftlichen Akteuren, die Fokussierung auf die „Humanrendite“ von Wohnungsprojekten und die Inanspruchnahme von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung lassen sich zusätzlich Impulse für Bezahlbarkeit auf den Wohnungsmärkten in Deutschland setzen.

Dabei darf die Dimension nicht überschätzt werden: In Deutschland werden derzeit Mitarbeiterwohnungen im vierstelligen Bereich gebaut – zu wenig, um allein die angespannten Wohnungsmärkte zu entlasten. Hinzu kommt,

dass es noch immer Vorbehalte gegenüber dem „Wohnen beim Chef“ gibt. Die Kopplung zwischen Wohn- und Arbeitsvertrag erzeugt besondere Abhängigkeiten zwischen Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Wer den Job verliert, muss sich mitunter kurze Zeit später auch ein neues Dach über dem Kopf suchen.

Dennoch zeigt gerade die Vielseitigkeit der neuen Umsetzungsmodelle das große Potenzial des Themas auf. Von der Ostseeküste bis ins Alpenvorland, vom kleinen Bäcker- oder Handwerksbetrieb bis zum DAX-Konzern, vom Familienbetrieb bis zum kommunalen Versorgungsdienstleister finden sich Fallbeispiele für eine zeitgemäße Neuinterpretation des Mitarbeiterwohnens durch alle Branchen, Unternehmensarten und Regionen in Deutschland. Das neue Mitarbeiterwohnen ist dabei trotz aller Vorbehalte mit einem positiven Image verbunden. Egal ob Mieterbund, Wohnungswirtschaft, Politik oder Handwerks- und Handelskammern: Viele erkennen die Chancen, die der neue Mitarbeiterwohnungsbau bieten kann.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2018: INKAR. Zugriff: www.inkar.de [abgerufen am 19.07.2018].

Destatis, 2018: Bauen und Wohnen. Baugenehmigungen/Baufertigstellungen Lange Reihen z. T. ab 1949.

Held, Tobias, 2011: Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – Ausmaß und aktuelle Entwicklungen. Informationen zur Raumentwicklung, 2011 (12), 675–682.

Holm, Andrej, 2008: Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes. Jahrbuch StadtRegion, 5 (1), 101–108.

Kil, Wolfgang; Zwickert, Gerhard, 2003: Zeitmaschine Lausitz: Werksiedlungen: Wohnform des Industriezeitalters. Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land.

Öchsner, Thomas; Uhlmann, Steffen, 2018: Meine Wohnung? Hat der Chef gesucht. Süddeutsche Zeitung, 9. Mai. Zugriff: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/miete-wenn-der-arbeitgeber-die-wohnung-stellt-1.3973882> [abgerufen am 19.07.2018]

RegioKontext, 2016: „Wirtschaft macht Wohnen“. Mitarbeiterwohnen: Aktuelle Herangehensweisen und modellhafte Lösungen. Berlin.

RegioKontext, 2018: Mitarbeiterwohnen. Mehr als Instrument aktiver Personalpolitik. Berlin.

Sachse, Carola, 1994: Werkswohnungsbau und betriebsinterne Arbeitsmarktpolitik in Deutschland von 1880–1945. Arbeitspapiere aus den Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung. Gelsenkirchen: Druckerei der Stadt Gelsenkirchen.



BAULAND-OFFENSIVE HESSEN

Ein Praxisbericht zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum



Foto: Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte – Marc Strohfeldt

Baureife Grundstücke sind ein knappes Gut und ein Schlüsselfaktor für bezahlbaren Wohnraum. Das Land Hessen unterstützt seine Kommunen bei der Mobilisierung von Bauland mit der Bauland-Offensive Hessen, die gebündeltes Know-how einbringt und auch als Treuhänder agieren kann.

Gregor Voss

ist Dipl.-Bauingenieur und Fachbereichsleiter Stadtentwicklung Süd der ProjektStadt, eine Marke der Nassauischen Heimstätte/Wohnstadt.
gregor.voss@nh-projektstadt.de

Gunnar Zehe

ist Dipl.-Geograf, Dipl.-Immobilienökonom und Projektleiter Stadtentwicklung Süd der ProjektStadt, eine Marke der Nassauischen Heimstätte/Wohnstadt.
gunnar.zehe@nh-projektstadt.de

Rahmenbedingungen der Baulandoffensive in Hessen

Strukturelle Entwicklungen in Hessen

In den vergangenen fünf Jahren ist die Bevölkerung in Hessen um mehr als 220.000 Einwohner gewachsen. Besonders dynamisch ist die Bevölkerungsentwicklung in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und dem Regierungsbezirk Südhessen. Die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2040 unterstreichen die räumlichen Disparitäten zwischen dem wachstumsstarken Südhessen und den mittel- und nordhessischen Kreisen, in denen überwiegend mit einem Rückgang der Wohnbevölkerung zu rechnen ist. Ausnahmen bilden die Universitätsstädte Kassel (Nordhessen), Marburg und Gießen (Mittelhessen), die in Abgrenzung zum eher ländlich geprägten Umland einen Bevölkerungszuwachs aufweisen.

Ursächlich für die positive Bevölkerungsentwicklung sind die Wanderungsbewegungen, d.h. im Saldo mehr Zuzüge als Fortzüge bei gleichzeitig rückläufiger natürlicher Bevölkerungsentwicklung. Motiviert werden Wanderungsbewegungen in erster Linie durch die lokalen und regionalen Arbeitsmarktverhältnisse: In allen hessischen Regierungsbezirken wächst im Durchschnitt die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, an der Spitze stehen der Regierungsbezirk Südhessen und die Stadt Frankfurt am Main.

Mit der Bevölkerungsentwicklung geht der zu erwartende Bedarf an Wohnraum einher. Ausgehend von der Analyse der Haushaltszahlen hat das Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) Darmstadt im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) den Wohnungsbedarf für alle hessischen Städte und Gemeinden berechnet und die Wohnungsdefizite festgestellt.

Anhand einer Bevölkerungsvorausschätzung vom März 2016 ist für Hessen in den Jahren 2014 – 2040 ein zusätzlicher Wohnungsbedarf von rund 517.000 Wohnungen zu erwarten, wovon rund 86 Prozent auf Südhessen entfallen (vgl. IWU 2016: 10). Die Baufertigstellungen der vergangenen Jahre konnten bei weitem nicht den Bedarf decken. Der geschätzte Neubaubedarf beträgt für Hessen allein in den Jahren 2014–2020 jährlich über 37.000 Wohnungen (vgl. ebd.). Dem steht eine durchschnittliche Baufertigstellungszahl in den Jahren 2012–2016 von rund 14.400 Wohneinheiten gegenüber.

Vergleichbare Erkenntnisse liefert die Wohnungsbedarfsprognose bis 2030 des Regionalverbands FrankfurtRheinMain (2016: 39). Im Einzugsbereich des Regionalverbandes werden bis zu 184.000 weitere Wohnungen benötigt, um den Wohnraumbedarf bis 2030 decken zu können. Bezogen auf den Bestand entspricht dies einem Zuwachs an Wohneinheiten von plus 16,6 Prozent.

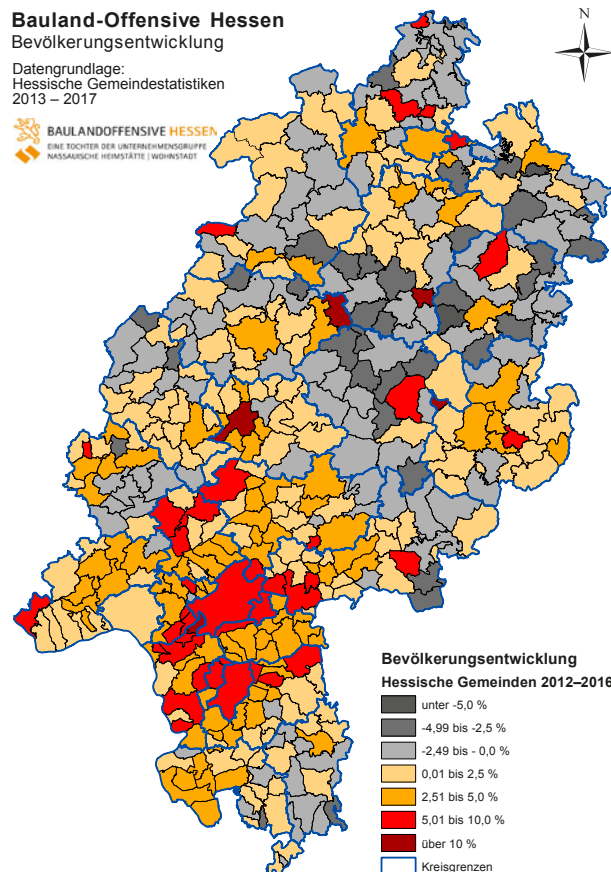
1

Bevölkerungsentwicklung in den hessischen Gemeinden 2012–2016

Bauland-Offensive Hessen Bevölkerungsentwicklung

Datengrundlage:
Hessische Gemeindestatistiken
2013 – 2017

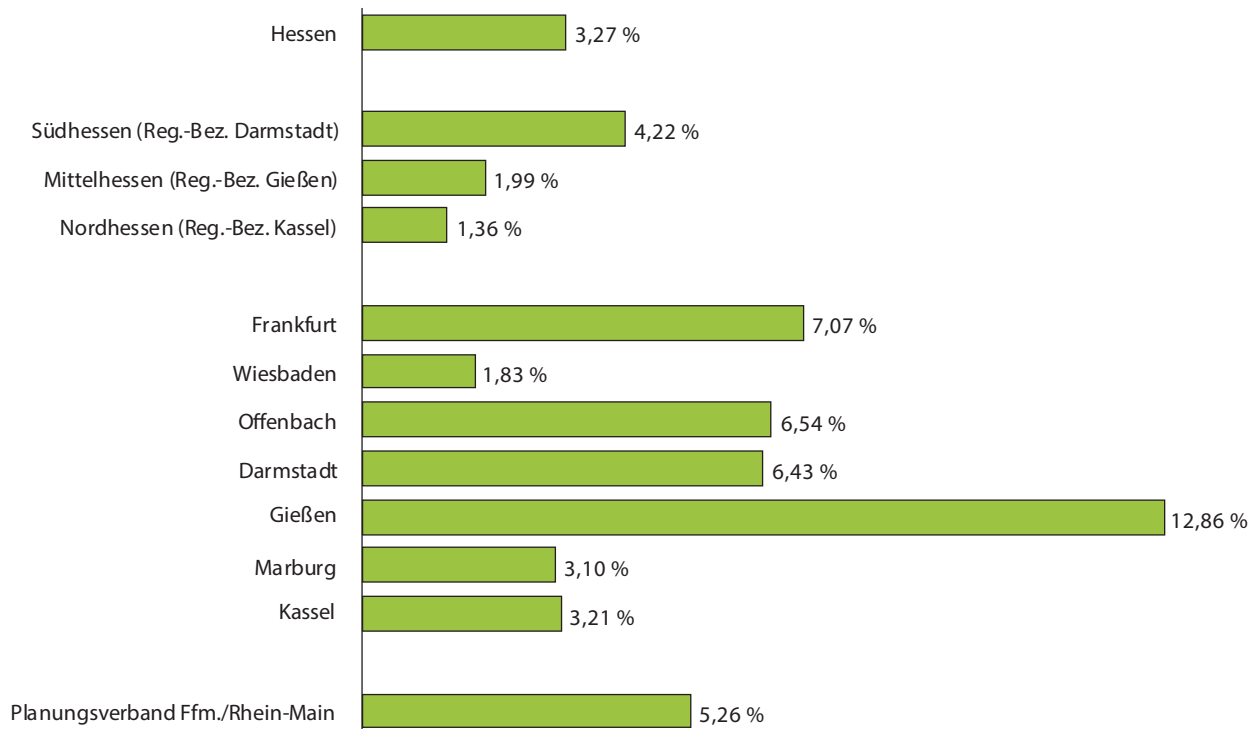
BAULANDOFFENSIVE HESSEN
EINE TOCHTER DER UNTERNEHMENSGRUPPE
NASSAUISCHE HEINRICHSTÄTTE | WOHNSIEDLUNG



Quelle: eigene Darstellung nach HSL (2012 - 2017)

2

Relative Bevölkerungsentwicklung 2012–2016 in ausgewählten räumlichen Kategorien



Quelle: eigene Darstellung nach HSL (2012–2017)

Der Wohnungsmarkt in Hessen

Die demografische und wirtschaftsräumliche Entwicklung spiegelt sich in den Mietpreisen der regionalen Wohnungsmärkte in Hessen wider. In der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und den größeren Städten Südhessens sind die durchschnittlichen Mietpreise sowie die Preissteigerungsraten am höchsten. Angesichts der Tatsache, dass in den Ballungsräumen neuer Wohnraum vorrangig in höherpreisigen Marktsegmenten entsteht, fehlen die erforderlichen Wohnraumzuwächse, die für breite Schichten der Bevölkerung bezahlbar sind. Der Planungsdezernent der Stadt Frankfurt, Mike Josef, stellt fest: „Für die breite Bevölkerung sind normale Wohnungen in Frankfurt praktisch nicht mehr bezahlbar“ (AZ, 18.01.2018).

Verschärft wird das Wohnraumdefizit für einkommensschwächere Haushalte durch den kontinuierlichen Wegfall von Wohnungen aus der sozialen Wohnraumförderung. Viele Belegungsbindungen sind in jüngerer Vergangenheit ausgelaufen oder werden in naher Zukunft auslaufen. Allein zwischen den Jahren 2013 und 2015 gab es ein Rückgang

dieser Wohnungen um 6,8 Prozent. Erschwerend kommt hinzu, „dass der regionale Schwerpunkt der bestehenden geförderten Wohnungen nicht unbedingt mit dem aktuellen Bedarfsschwerpunkt übereinstimmt“ (HMUKLV 2016c:23).

Exkurs: Bezahlbarer Wohnraum

In der praktischen Arbeit zeigt sich, dass der Begriff „bezahlbarer Wohnraum“ vor dem Hintergrund parteipolitischer, wohnungspolitischer, wirtschaftlicher oder sozialer Motivationen jeweils in unterschiedlicher Form interpretiert wird (vgl. Erläuterungen zur Machbarkeitsstudie in diesem Beitrag). Eine Reduzierung des „bezahlbaren Wohnraums“ auf die „Sozialmiete“ der sozialen Wohnraumförderung greift zu kurz. Die Wohnungsbedarfe gerade in den Ballungszentren umfassen einen weiten Kreis der Bevölkerung auch mit mittleren Einkommen, die eben keinen Anspruch auf eine geförderte Wohnung haben. Diesen Bevölkerungsgruppen gilt es gleichfalls bei der Wohnraumversorgung gerecht zu werden.

Neben den sozialen und einkommensorientierten Komponenten („objektive Leistbarkeitsgrenze“) spielen auch der Standort und die Ausstattungsgüte eine Rolle bei der Beurteilung der Bezahlbarkeit von Wohnraum („subjektive Leistbarkeit“). Das Spektrum des „bezahlbaren Wohnraums“ bewegt sich somit zwischen den Mieten der sozialen Wohnraumförderung (1. und 2. Förderweg) und den durchschnittlichen Bestandsmieten des freien Wohnungsmarktes („ortsübliche Vergleichsmieten“). Nicht außer Acht gelassen werden dürfen allerdings auch die Mietpreisentwicklungen

im Neubau (mit mittlerem Standard), da das Neubau-Segment einen wesentlichen Beitrag zur Deckung offener Wohnraumbedarfe zu leisten hat. Dies gilt insbesondere für die große Zahl an Zuzüglern in den Städten mit Wandernsgewinnen.

Es ist zu erwarten, dass bei Neuvermietungen im Neubau solche Zielgruppen, die bezahlbaren Wohnraum nachfragen und benötigen, mehrheitlich keine adäquaten Angebote mehr finden werden.

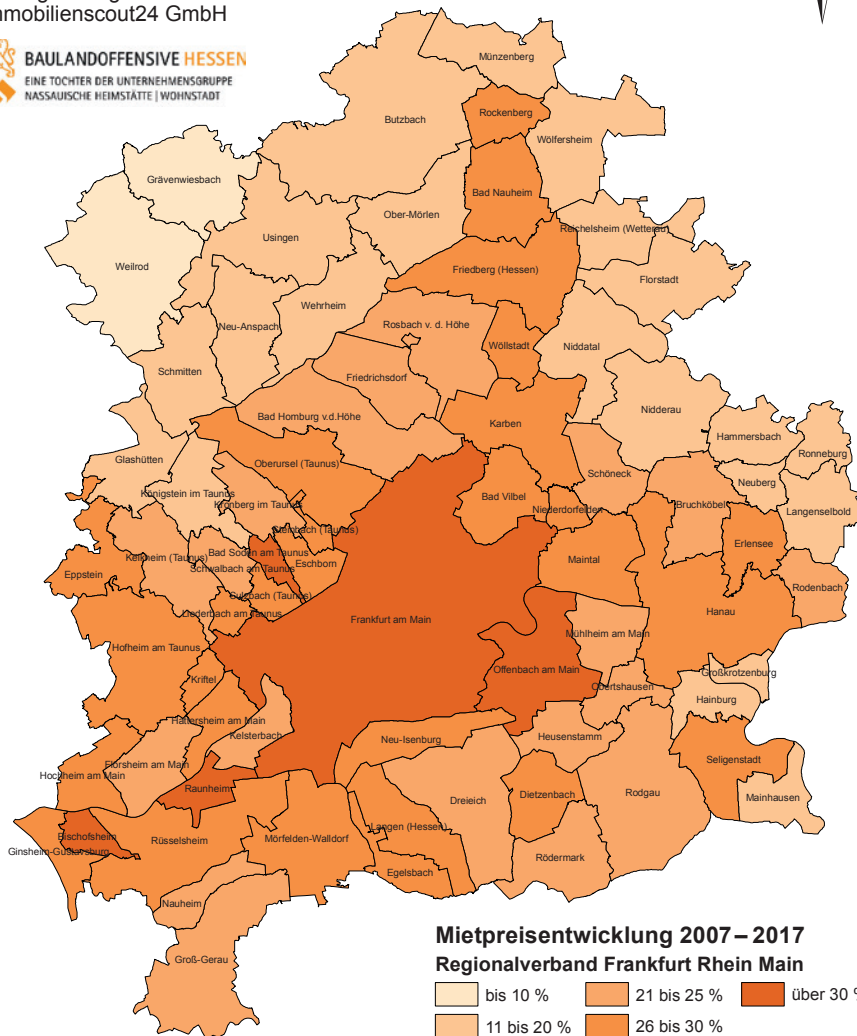
3

Mietpreisentwicklung (Angebotsmieten, nettokalt) in den Kommunen des Regionalverband Frankfurt (2007–2017)

Bauland-Offensive Hessen

Marktanalyse

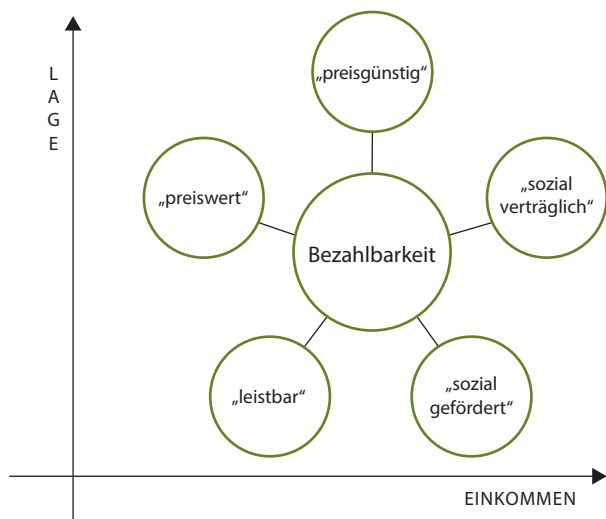
Datengrundlage:
Immobilienscout24 GmbH



Quelle: eigene Darstellung nach Immobilienscout24 GmbH (2017)

4

Begriffskomponenten „bezahlbarer Wohnraum“



Quelle: eigene Darstellung

Engpassfaktor Flächenverfügbarkeiten

Steigende Wohnraumbedarfe, Wohnraumdefizite und steigende Preise auf den Wohnungsmärkten vollziehen sich vor dem Hintergrund der Verknappung an Wohnraum: Es fehlt an neu fertiggestellten Wohnungen. Zuvorderst jedoch fehlt es an adäquaten Baugrundstücken, die der wohnbaulichen Nutzung zugeführt werden können. Der Regionalverband

FrankfurtRheinMain weist zwar bis zum Jahr 2030 auf den Reserveflächen im Regionalen Flächennutzungsplan rechnerische Flächenpotenziale von rund 2.000 ha für mehr als 92.000 Wohneinheiten aus und zieht das Fazit: „Für den Zeitraum bis 2030 stehen insgesamt ausreichend Flächen zur Verfügung, um der errechneten Wohnungsnachfrage gerecht zu werden.“ (Regionalverband FrankfurtRheinMain 2016b: 1). Allein, es gelingt teilweise seit Jahrzehnten nicht „die aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den Bedürfnissen der Gemeinde“ (§ 5 BauGB, Inhalt des Flächennutzungsplans) in baureife Grundstücke umzusetzen.

Der größte Engpassfaktor in der Baulandentwicklung liegt auf dem Weg von der Flächennutzungsplanung hin zur verbindlichen Bauleitplanung. Demgegenüber steht das breite Spektrum an Innenentwicklungsflächen; das Potenzial an Baulücken, Gewerbebrachen, Konversionsflächen und Flächen mit erkennbarem Neuordnungsbedarf ist groß. Der Regionalverband sieht allein auf Basis des Baulückenkatasters Flächenpotenziale in Höhe rund 1.100 ha mit einem Baupotenzial von 40.000 Wohneinheiten (siehe Regionalverband FrankfurtRheinMain 2016b: 1). Dazu kommt noch die große aber schwer quantifizierbare Zahl an Gewerbebrachen und Konversionsflächen mit Umstrukturierungspotenzial.

Die Ursachen für verhinderte Flächenentwicklungen sind vielfältig und oftmals individuell grundstücksbezogen. Hier setzt die Bauland-Offensive Hessen GmbH den Hebel an.

Warum eine Baulandoffensive in Hessen?

Mit der Bauland-Offensive Hessen GmbH (BOH) stellt das Land Hessen den für die Baulandentwicklung verantwortlichen Kommunen ein Instrument zur Verfügung, um Wohnbauflächen zu mobilisieren, dadurch die vorhandenen Wohnraumdefizite abzubauen und somit einen wirksamen Beitrag zu positiven Rahmenbedingungen für die Umsetzung von bezahlbarem Wohnraum zu leisten.

Die BOH setzt gezielt auf die kommunale Ebene: Baulandentwicklung und Revitalisierung von Brachflächen fallen zuvorderst in den Bereich der kommunalen Planungshoheit, implizit der politischen Willensbildung und der Verfahren zur Bürger- und Eigentümerbeteiligung. Nicht zu vergessen, dass Kommunen durchaus auch selbst „Schlüsselgrundstücke“ besitzen können oder über Vorkaufsrechte und eige-

nen Grunderwerb entsprechende Entwicklungen maßgeblich anstoßen und steuern können. Die Initiierung der BOH beruht auf der Erkenntnis, dass die Kommunen angesichts geringer eigener finanzieller Ressourcen, Personalengpässen und fehlendem Know-how im weiten Themenfeld der Baulandentwicklung und der Konversion eine gezielte externe Unterstützung benötigen. Nicht zuletzt sollen durch eine solche Unterstützung die Gemengelage politischer Standpunkte und Zielvorstellungen auf der kommunalen Ebene durch eine fundierte Aufarbeitung der Sachlage in umsetzungsorientierte Bahnen gelenkt werden.

Die Abbildung 5 zeigt, in welchen Spannungsfeldern von Interessen, Motiven und Zielsetzungen die Bauland-Offensive Hessen agiert.



Quelle: eigene Darstellung

Organisation und Arbeitsweise der Bauland-Offensive Hessen

Die Bauland-Offensive Hessen ist ein Baustein der „Allianz für Wohnen in Hessen“, die u. a. die Beteiligung des Landes bzw. von öffentlichen Entwicklungsgesellschaften an der Mobilisierung und Entwicklung von Flächen für den (sozialen) Wohnungsbau fordert.

Die Bauland-Offensive Hessen GmbH ist eine Tochtergesellschaft der Nassauischen Heimstätte GmbH. Der Unternehmensbereich Stadtentwicklung Hessen der Nassauischen Heimstätte übernimmt das operative Geschäft in Zusammenarbeit mit den Auftraggeber-Kommunen.

Das Angebot der Baulandoffensive unterstützt die Kommunen in zwei Phasen:

- Erstellung einer Machbarkeitsstudie
- Übernahme einer Entwicklungsträgerschaft

In der Machbarkeitsstudie werden Grundlagen zum Untersuchungsgebiet zusammengetragen, städtebaulich-konzeptuelle Überlegungen ausgearbeitet und darauf aufbauend

erste Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt. Die Machbarkeitsstudie bietet der Kommunalverwaltung und den politischen Entscheidungsträgern zeitnah ein verständliches Werkzeug, um weitere planerische und politische Weichenstellungen einzuleiten (vgl. Kapitel Praktische Beispiele – Machbarkeitsstudie).

Die zweite Phase ist ein weitergehendes Angebot an die Kommunen, gemeinsam mit der Bauland-Offensive GmbH die Baulandentwicklung durchzuführen. Die BOH wird nur dann in der Flächenentwicklung tätig, wenn der Markt nicht agiert bzw. die Umsetzung des jeweiligen Projektes keine wirtschaftlichen Renditen verspricht. Sofern diese Voraussetzungen gegeben sind, wird die Kommune Gesellschafterin der Bauland-Offensive Hessen GmbH und schließt einen Vertrag ab, der alle erforderlichen Leistungen einer treuhänderischen Entwicklungsträgerschaft bis hin zur Vermarktung baureifer Grundstücke beinhaltet. Hierbei behält die

Kommune die Planungshoheit und kann die Umsetzung der Flächenentwicklung entsprechend der Bedarfe vor Ort und der städtebaulichen Qualitäten maßgebend mitbestimmen. Auf www.bauland-offensive-hessen.de können interessierte Kommunen Potenzialflächen bei der BOH zur Bearbeitung im Rahmen einer Machbarkeitsstudie anmelden. Neben der Voraussetzung des kommunalen Wohnraumdefizits spielen weitere Kriterien, wie die Größe der Fläche, städtebauliche Zielstellungen und restriktive Faktoren, die es zu überwin-

den gilt, eine Rolle bei der Auswahl der Potenzialflächen. Bisher (Stand 08/2018) gibt es für 61 Flächen kommunale Anfragen, 17 konnten in die Bearbeitung einer Machbarkeitsstudie übernommen werden, hiervon sind acht fertiggestellt, 26 Flächen wurden abgelehnt. Weitere Anfragen sind in laufender Prüfung. Ebenfalls in laufender Prüfung ist in Zusammenarbeit mit interessierten Kommunen die Überführung ausgewählter Areale in die 2. Phase der Baulandentwicklung.

Praktische Beispiele – Machbarkeitsstudien

In der Phase 1 (Machbarkeitsstudie) wird überprüft, ob und inwieweit sich eine Bebauung des ausgewählten Areals mit Wohn- und gegebenenfalls anteiligen Gewerbenutzungen dem Grunde nach planerisch entwickeln und wirtschaftlich darstellen lässt. Dabei ist das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, von besonderer Bedeutung. Die Machbarkeitsstudie ist ausdrücklich keine Planungsleistung im Sinne der HOAI, sondern ein informelles Werk für die Kommunalpolitik und die Erörterung mit Grundstückseigentümern, um die notwendigen Verfahrensschritte in Planung und Bodenordnung in Gang zu bringen.

Strukturdaten- und Wohnungsmarktanalyse

Datenbasis sind im Regelfall die über das Hessische Statistische Landesamt abrufbaren Datensätze zur Gemeindestatistik, die es beispielsweise ermöglichen, längere Zeitreihen zu analysieren oder Rückschlüsse aus Vergleichen von Standortkommunen zu ziehen. Die soziodemografische Analyse, ergänzt um wirtschaftsräumliche Kennzahlen, ist die Grundlage, um die notwendigen Schlussfolgerungen für den lokalen Wohnraumbedarf ziehen zu können. Dies umfasst gleichermaßen quantitative (nach Haushalten, Wohneinheiten) wie qualitative Aspekte (nach Wohnzielgruppen).

Die Zuzügler sind in der Regel Auszubildende, Studierende und junge Erwerbstätige, womit sich auch die Frage nach geeignetem und bezahlbarem Wohnraum für die jüngeren Altersgruppen (Single-Haushalte) stellt. Die Machbarkeitsstudie soll Anhaltspunkte dafür geben, wie die soziodemografische Struktur (Altersklassen und Wohn-Zielgruppen)

mit den Gegebenheiten des Wohnungsmarktes in Einklang gebracht werden kann.

Neben der Tatsache, dass Wohnungen fehlen, müssen bei der Schaffung neuen Wohnraums auch qualitative Aspekte des Wohnens berücksichtigt werden, wie zum Beispiel die bedarfsgerechte Verfügbarkeit (z. B. für seniorengerechtes Wohnen), die adäquate Lage (z. B. für Arbeitspendler) oder eine ausreichende Infrastrukturausstattung (z. B. für junge Familien).

Die Wohnraumanalyse greift auf Angaben zur kommunalen Flächennutzung, zu den Beständen an Wohngebäuden und Wohnungen, Baugenehmigungen und Baufertigstellungen zurück.

In der Wohnungsmarktanalyse werden Marktdaten zum Vermietungs- und Verkäufermarkt aus verfügbaren Immobilienmarktportalen mit hoher Marktabdeckung und Marktrelevanz erhoben. Valide Angaben zu Durchschnitts- und Spitzenmieten im Bestand und im Neubau sind wichtige Informationen über die örtliche Marktlage und die damit in Zusammenhang stehende Frage nach der Definition des „bezahlbaren Wohnraums“. So sind die Mietpreisunterschiede zwischen den Bestandsvermietungen der sozialen Wohnraumförderung und den „galoppierenden“ Vermietungspreisen im Neubau besonders eklatant. Darüber hinaus kann beispielsweise der Blick auf die Struktur des örtlichen Angebotsmarktes (nach Mietpreisen, Wohnungsgrößen, Baujahr) Hinweise geben auf mögliche Versorgungslücken in bestimmten Marktsegmenten, worauf in der Baulandentwicklung entsprechend zu reagieren wäre.

6

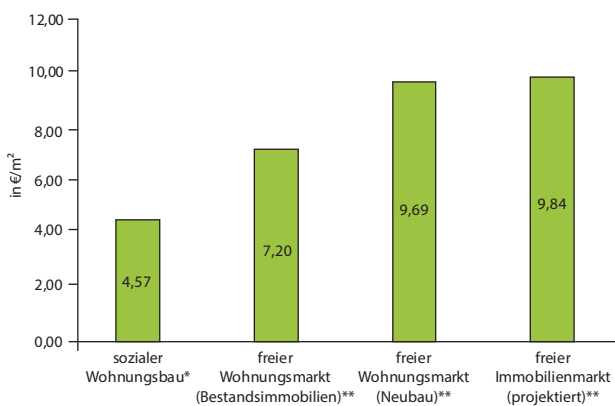
Aufbau der Machbarkeitsstudie



Quelle: eigene Darstellung

7

Mietpreisentwicklung am Beispiel Kassel

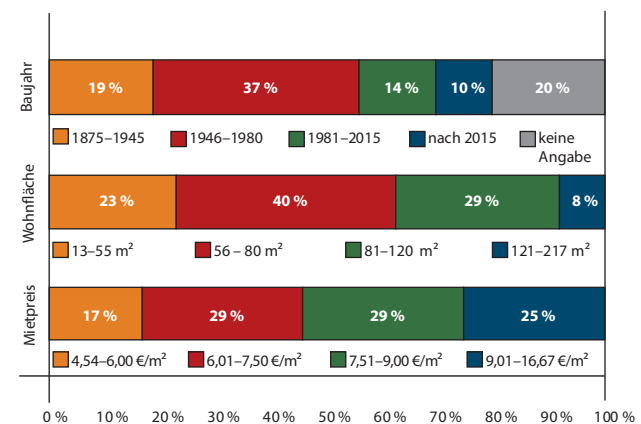


* Quelle: Stadt Kassel
 ** Quelle: Immobilienscout24 GmbH

Quelle: eigene Darstellung nach Immobilienscout 24 GmbH 2017 und Stadt Kassel 2017

8

Struktur des Vermietungsmarktes am Beispiel Kassel, Stichtag 11.10.



Quelle: eigene Darstellung nach Immobilienscout 24 GmbH 2017

Standortanalyse

Die Machbarkeit ist in starkem Maße abhängig von den tatsächlichen räumlichen, planerischen und rechtlichen Gegebenheiten. Die Erfahrung zeigt, dass gerade unbekannte, schwer einschätzbare oder falsch verstandene Sachverhalte bezüglich der Standorteignungen eine wesentliche Restriktion der Flächenentwicklung darstellen. Hier soll die Standortanalyse für Überblick und Klarheit sorgen.

Der Bearbeitungsumfang und die Bearbeitungstiefe der Standortanalyse wird maßgeblich bestimmt durch die Ausgangslage bzw. Aufgabenstellung: Beispielsweise sind die Standortgegebenheiten einer großen innerstädtischen Gewerbebrache völlig andere als die einer Landwirtschaftsfläche (Bauerwartungsland). Die eigenständige Ausarbeitung von Expertisen (z. B. verkehrstechnische Bewertung) ist kein Leistungsbaustein der Machbarkeitsstudie. Es wird in Abstimmung mit der Verwaltung bzw. den Fachämtern allein auf die bereits vorhandenen und verwertbaren Gutachten, Konzepte und Planungen zurückgegriffen.

Unabdingbare Bestandteile einer Standortanalyse zur Erstbewertung der Machbarkeit sind:

- Umfeldanalyse mit Darstellung der mikroräumlichen Lage und bereits erkennbarer Nutzungskonflikte
- Planungsrechtlicher Zustand (Landesplanung, Regionalplanung, Bauleitplanung)
- Aufarbeitung sonstiger rechtlicher und grundbuchlicher Gegebenheiten (z. B. Baulasten)
- Zuordnung zu Bodenrichtwertzonen
- Darstellung der verkehrstechnischen Gegebenheiten (insbesondere der äußeren Anbindung des neuen Baugebietes)

9

Ausschnitt aus einer Umfeldanalyse



Quelle: eigene Darstellung

- Darstellung der erschließungstechnischen Gegebenheiten (z. B. Anschluss an das Entwässerungsnetz)
- Belange des Natur- und Artenschutzes (soweit aus vorhandenen Gutachten bekannt)

Darüber hinaus ist es in Abhängigkeit von den tatsächlichen Gegebenheiten des Untersuchungsgebietes geboten, weitere Sachverhalte in die Standortanalyse einzubeziehen:

- Erkenntnisse zu Altablagerungen, Altlasten und Kampfmittel
- Hydrogeologische Gegebenheiten (z. B. Wasserschutzgebiete)
- Maßnahmen des Lärmschutzes
- Landwirtschaftliche Belange (z. B. Frage der landwirtschaftlichen Betriebsverlagerung)
- Forstwirtschaftliche Belange (z. B. Frage der forstwirtschaftlichen Genehmigung bei Waldrodung)

Bei Gewerbebrachen oder Konversionsflächen wird in Hinblick auf notwendige Umstrukturierungen die Standortanalyse um die Erfassung der versiegelten Flächen und des Gebäudebestands bzw. der Gebäudekubaturen erweitert. Der zu erwartende Aufwand (Kosten) für Flächenentsiegelungen und Gebäuderückbau ist ein wichtiger Parameter in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

SWOT-Analyse

Die Kenntnisse aus der Analyse des Grundlagenmaterials, die Einschätzung aus Ortsbegehungen und örtlichen Abstimmungen mit der Verwaltung und die eigene Expertise werden zu einer Bewertung der Standorteignung verdichtet. Für die weitere Erörterung mit Verwaltung und Kommunalpolitik werden die Standorteigenschaften in übersichtlicher, z. B. tabellarischer Form als SWOT-Analyse dargestellt (Stärken-Schwächen, Chancen-Risiken).

Strukturdatenanalyse, Standortanalyse und SWOT-Analyse sind Ausgangspunkt der Überlegungen für eine Bebauungskonzeption.

Bebauungskonzeption

Die Bebauungskonzeption ist für die Kommunen das Kernstück der Machbarkeitsstudie. Bisher eher vage Vorstellungen oder Formulierungen zur Flächenentwicklung werden erstmalig räumlich klar dargestellt. Diese Konzeption ist Richtschnur für die Fragen in Vorbereitung weiterer Verfahrensschritte, wie z. B. die Durchführung eines städtebaulichen Wettbewerbs, Ausarbeitung eines städtebaulichen Entwurfs oder Vorbereitung einer Konzeptvergabe.

Die Bebauungskonzeption wird in einer Konzeptbeschreibung textlich erläutert. Rahmenbedingungen aus der Standortanalyse, zum Beispiel zur verkehrlichen Situation, zur generellen Erschließungssituation oder zum Lärmschutz, werden in den Kontext der Bebauungskonzeption gestellt.

Die Bebauungskonzeption ist mit einem Nutzungskonzept unterlegt, in dem die Verteilung geeigneter wohnbaulicher und gewerblicher Nutzungen, der Entwurf einer verkehrlichen Erschließung, die Anlage von Grün- und Freiflächen und ggfs. weiterer öffentlicher Flächen (z. B. Gemeinbedarfsflächen) dargestellt wird.

Aus dem Nutzungskonzept wird eine Flächenbilanz abgeleitet, die aus dem gegebenen Bruttobauland (Umring des Untersuchungsgebietes) unter Berücksichtigung notwendiger öffentlicher Erschließungsanlagen, Grün- und Freiflächen sowie ggfs. Gemeinbedarfsflächen auf das nach Abschluss der Entwicklung neu verfügbare Nettobauland Rückschlüsse zulässt.

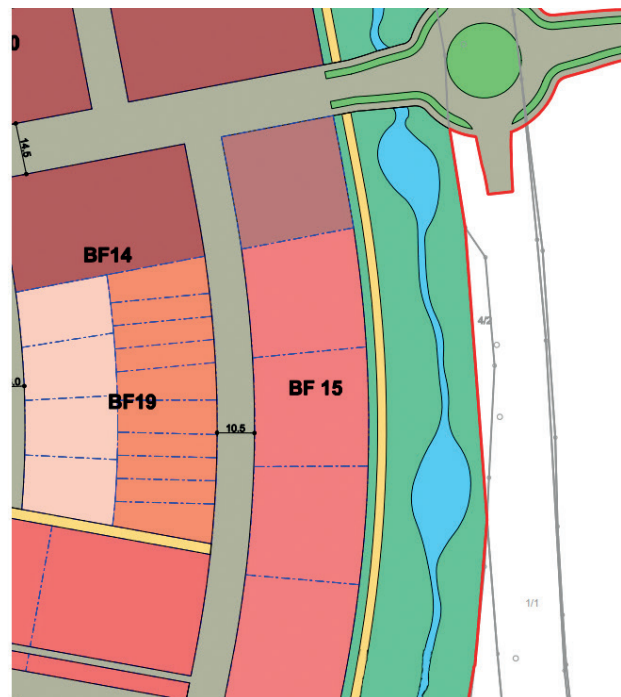
Mit der planerischen Vertiefung zu Gebäudetypen, Gebäudegrößen, Anzahl der Geschosse und potenzieller Anzahl der Wohneinheiten wird ein Grad der Konkretisierung erreicht, der überhaupt erst die Arbeit mit städtebaulichen Kennziffern ermöglicht. Dies betrifft gleichermaßen die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wie den zahlen- und faktenbasierten kommunalpolitischen Diskurs. Wenn die Entscheidungsfindung zur Umsetzung von bezahlbarem Wohnraum politisch vorangebracht werden soll, bedarf es solcher konkreter, standortbezogener städtebaulicher Aussagen und Kennziffern.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

„Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ steht für städtebauliche Kalkulationsmodelle, immobilienwirtschaftliche Wertermittlungsverfahren, wohnungswirtschaftliche Investitionsrechnungen oder kommunalpolitische Kosten und Finanzierungsübersichten.

10

Ausschnitt aus einer Bebauungskonzeption



Quelle: eigene Darstellung

Bevor gerechnet wird, sollte der oberste Grundsatz deshalb lauten, den Kontext und das Ziel der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in Abstimmung mit dem kommunalen Auftraggeber möglichst präzise zu erfassen. Nur so kann der Einsatz des passenden Berechnungsverfahrens gewährleistet werden. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden in Form von Modellrechnungen vorgenommen, die auf Ergebnisse des Analyseteils (z. B. Miethöhen) und der Bebauungskonzeption (städtebauliche Kennziffern) zurückgreifen.

Städtebauliche Kalkulation

Ausgehend von Bodenrichtwerten für ein vergleichbares, voll erschlossenes Baugrundstück (= Neuordnungswert) wird ein aus Sicht des Käufers (z. B. Kommune oder beauftragter Entwicklungsträger) tragfähiger Ankaufspreis ermittelt (= Ausgangswert). Hiervon werden alle relevanten und gemäß Bebauungskonzeption bzw. Flächenbilanz zu erwartenden Entwicklungskosten auf Basis von Kostenkennziffern abgezogen. Der so ermittelte Ausgangswert gibt einen – unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten des Käufers – tragfähigen Ankaufspreis wieder.

Kalkulation aus Investoren-Perspektive

Aus der Perspektive eines Projektentwicklers (Investors) wird bei vorgegebenem Grundstückspreis (= erwarteter Neuordnungswert) unter Berücksichtigung aller projektspezifischen Gestehungskosten (inkl. Finanzierungskosten u. a.) überprüft, inwieweit mit Realisierung des Wohnungsbauprojektes die unternehmenseigene Gewinn- bzw. Renditeerwartungen erfüllt werden können, d.h. aus Sicht des Investors eine marktfähige Entwicklung möglich erscheint.

Immobilien – Investitionsrechnung

Mit der Immobilien-Investitionsrechnung soll überprüft werden, ob und inwieweit sich aus der Sicht eines Wohnungsbauunternehmens mit der Vermietung über eine lange Zeitspanne (30 – 40 Jahre) eine angemessene Rendite erwirtschaften lässt. Diese Form der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung steht insbesondere im Kontext der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch Akteure der Wohnungswirtschaft. Neben den Parametern aus Finanzierungsstruktur und Gebäudebewirtschaftung kann hier der Einsatz von Fördermitteln (soziale Wohnraumförderung) besonderen Einfluss auf das Ergebnis nehmen.

11

Beispiel einer städtebaulichen Kalkulation (verkürzte Darstellung)

Bruttobauland		Flächengröße
Gesamt		199.014,00 m²

Nettobauland	Flächengröße	Neuordnungswerte
Allgemeines Wohngebiet (Geschoßwohnungen)	33.863,00 m ²	300,00 €/m ²
Allgemeines Wohngebiet (EFH)	44.458,00 m ²	300,00 €/m ²
Mischgebiet	3.540,00 m ²	240,00 €/m ²
Sondergebiet	15.246,00 m ²	220,00 €/m ²
Gewerbegebiet	28.499,00 m ²	100,00 €/m ²
Gesamt	125.606,00 m²	

Ergebnis		
Projekterlöse (aus Grundstücksveräußerungen)		30.549.920,00 €
Projektaufwendungen		21.703.306,67 €
Ausgangswert Bruttobauland		8.846.613,33 €
Abzinsung (Wartezeit 4 Jahre)	3 %	0,888487048
Endwert Bruttobauland		7.860.101,36 €
Ankaufspreis pro m² (Bruttobauland)		39,50 €
gerundet		39,00 €

Quelle: eigene Darstellung

Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind vergleichbar der Phase einer Projekt-Anentwicklung zwangsläufig noch stark generalisierend. Allerdings ist die Stärke der Berechnungen im Dreiklang aus städtebaulicher Kalkulation (Perspektive Stadt), Projektentwicklerkalkulation (Perspektive Bauträger/Investor) und der wohnungswirtschaftlichen Investitionsrechnung (Perspektive Bestandshalter), dass die wirtschaftliche Machbarkeit in einem ganzheitlichen Ansatz der Flächenentwicklung von der Grundstücksaufbereitung bis hin zur dauerhaften Vermietung abgebildet wird. Insbesondere kann für die ergebnis-

relevanten Faktoren der Flächenentwicklung sensibilisiert werden.

Die kommunalpolitischen Anstrengungen um die Ausweisung neuer Baugebiete oder die Umstrukturierung einer großen Gewerbebranche, möglicherweise mit dem risikobehafteten Schritt des kommunalen Zwischenerwerbs, werden vielerorts bereits über Jahre hinweg immer wieder in Angriff genommen – ohne erkennbaren Erfolg.

Erkenntnisse und Folgerungen aus den Machbarkeitsstudien

Die ersten Machbarkeitsstudien der BOH erweisen sich hier in konkreten Einzelfallbearbeitungen nun durchaus als Impulsgeber und Antriebsfeder. Dabei sei auf die folgenden Aspekte besonders verwiesen:

- Neben analytischen Erkenntnissen und rechnerischen Ergebnissen kristallisiert sich eine wichtige prozessuale Bedeutung der Machbarkeitsstudie heraus: Die Machbarkeitsstudie fordert die Kommunalverwaltungen und die Kommunalpolitik zur konkreten und zeitnahen Auseinandersetzung mit allen Fragen rund um die Flächenentwicklung heraus. Das Wissen um das Untersuchungsgebiet und das Verständnis für die entwicklungsrelevanten Faktoren werden erweitert, neue Perspektiven mit Handlungsoptionen können eröffnet werden.
- Die Machbarkeitsstudie wirkt „nach innen“ in die Kommunalverwaltungen hinein: Die aktive Flächenentwicklung wird als ein Projekt verstanden und gelebt, das nur in einer ämter- und hierarchieübergreifenden Zusammenarbeit bewältigt werden kann, z. B. bei den Fragen nach der Baulanderschließung, den Gemeinbedarfen oder ökologischen Belangen.
- In der Machbarkeitsstudie wird offengelegt, welche Sachverhalte zur Überwindung von Standortrestriktionen bzw. Entwicklungshemmnissen zwingend fachlich weiterverfolgt werden sollten, z. B. Beauftragung von Gutachten. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für

Verfahrensbeschleunigungen und das vorausschauende konzeptionelle Arbeiten, z. B. in Hinblick auf das Bauleitplanverfahren.

- Dass der Begriff „bezahlbarer Wohnraum“ in eine konkret benennbare Miethöhe und ggfs. räumlich zu lokalisierende Sozialquote zu überführen ist, bewirkt, dass auch die Kommunalpolitik zu einer solchen Konkretisierung herausgefordert wird. Der notwendige politische Diskurs wird somit vorgebracht.
- Mit einem belastbaren städtebaulichen Konzept und dem Wissen um die grundsätzliche Wirtschaftlichkeit „im Gepäck“ können Eigentümer- und Investorengespräche im Sinne der Stadtentwicklung mit neuen Perspektiven aufgenommen oder auf neuer Verhandlungsbasis weitergeführt werden.

Kritisch anzumerken bleibt, dass der Zweck und die Ziele der Machbarkeitsstudie auch missverstanden werden können: Die Machbarkeitsstudie ist kein Gutachten, sie ist keine Wertermittlung, sie ist keine Planungsleistung und passt somit nicht zwingend in den bekannten Instrumentenkoffer der Stadtplanung. Die Machbarkeitsstudie ist ein Instrument der Vorbereitung von Verfahrens- und Planungsschritten und sollte selbst nicht als Beteiligungsformat herangezogen werden. Öffentlichkeitsbeteiligungen sollten den informellen Planverfahren und der Bauleitplanung vorbehalten bleiben.

Ausblick

Mit der Machbarkeitsstudie selbst ist noch kein Bauland entwickelt. Die Praxis zeigt, dass viele Kommunen nur allgemein gehaltene Ziele zur Umsetzung von „bezahlbarem Wohnraum“ formulieren, konkrete Entscheidungen aber fehlen. Die städtebaulich und wohnungspolitisch erwünschte und wirtschaftlich erfolgreiche Flächenentwicklung braucht eine von einem kommunalpolitischen Konsens getragene Baulandstrategie. Eine solche Baulandstrategie in Zusammenhang mit der Bodenordnung, Bauleitplanung und Grundstücksvergabe findet mit § 11 BauGB Städtebauliche Verträge das geeignete Rechtsinstrument. Kommunalpolitische Beschlüsse sind Grundlage für die Ausgestaltung städtebaulicher Verträge. Und zwar vor allem:

- Grundsatzbeschlüsse zu wohnungspolitischen Fragen, insbesondere zur Regelung von bezahlbarem Wohnraum

(u. a. Quotenregelungen, „besondere Wohnraumversorgungsprobleme“)

- Grundsatzbeschlüsse zu Folgekostenvereinbarungen bei neuen Baugebietsentwicklungen (u. a. zur Finanzierung von Gemeinbedarfseinrichtungen)

Nicht zuletzt steht den Kommunen das Instrument der Konzeptvergabe zur Steuerung allgemeinwohlorientierter Ziele zur Verfügung. Der „Leitfaden zur Vergabe von Grundstücken nach Konzeptqualität“ des Landes Hessen macht dazu praxistaugliche Vorschläge. Mit der Machbarkeitsstudie, der Option auf Konzeptvergaben und auf Basis tragfähiger kommunaler Beschlüsse kann der Boden bereitet werden für Bauland – allen voran zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.

Literatur und Quellen

AZ – Allgemeine Zeitung, 18.01.2018: Die Städte im Rhein-Main-Gebiet wachsen – und mit den Einwohnerzahlen steigen die Mietpreise. Zugriff: <http://www.allgemeine-zeitung.de/>, Panorama, aus aller Welt [abgerufen am 16.09.2018].

HMU KL V – Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2017a: Masterplan Wohnen. Ziele, Schwerpunkte und Maßnahmen der hessischen Wohnungspolitik. Wiesbaden.

HMU KL V – Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2017b: Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten. Verfahren und Praxisbeispiele. Wiesbaden.

HMU KL V – Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2017c: Wohnraumförderbericht 2016. Wiesbaden.

HSL – Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), 2007 bis 2017: Hessische Gemeindestatistik. Ausgewählte Strukturdaten aus Bevölkerung und Wirtschaft. Wiesbaden.

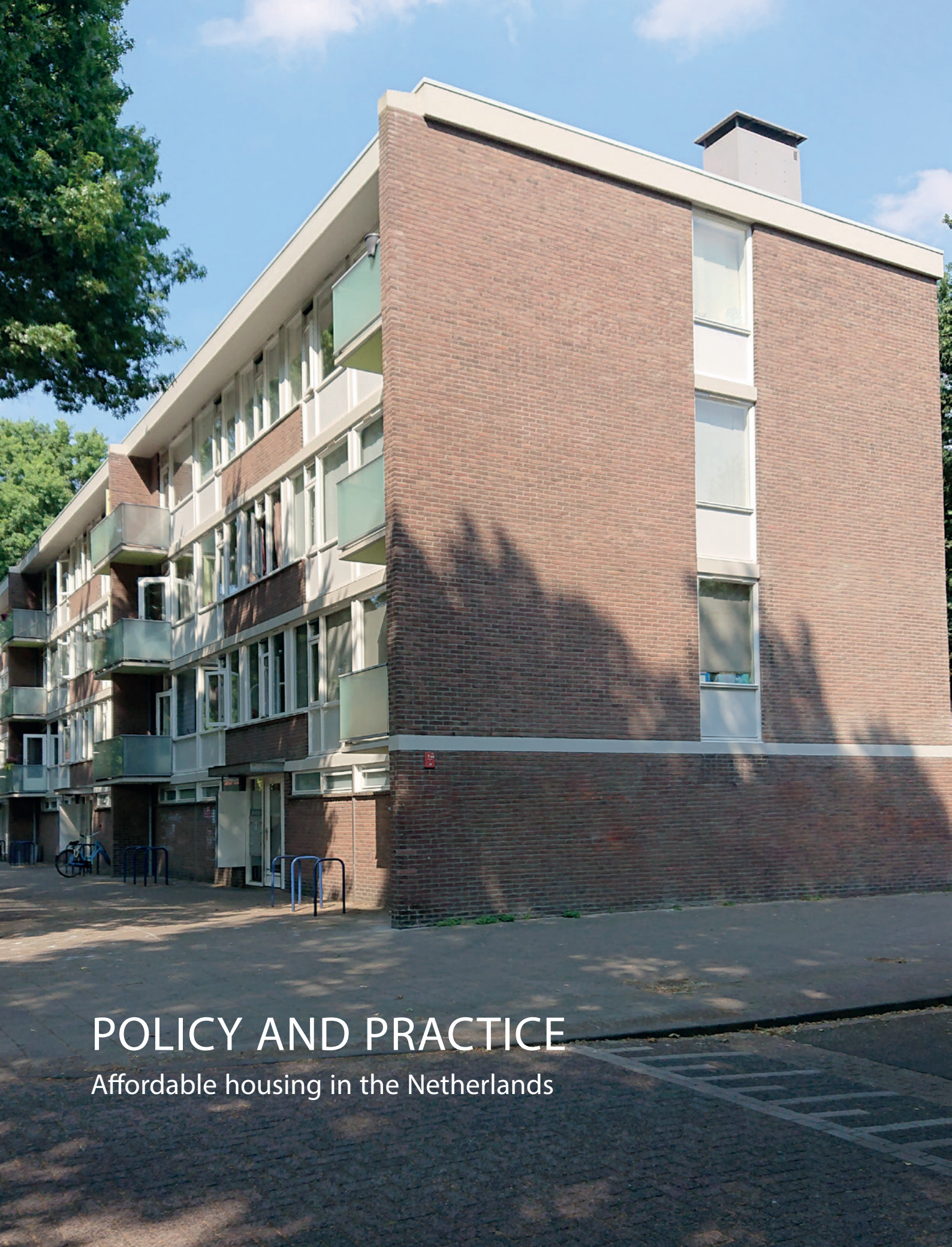
ImmobilienScout 24 GmbH, 23.11.2017: Marknavigator. Zugriff: <https://www.immobilienscout24.de/marktnavigator/main> [abgerufen am 16.09.2018].

IWU – Institut für Wohnen und Umwelt, 2017: Wohnungsdefizit in den hessischen Gemeinden 2015. Eine Untersuchung im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Darmstadt.

IWU – Institut für Wohnen und Umwelt, 2016: Wohnungsbedarfsprognose für die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte. Eine Untersuchung im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Darmstadt.

Regionalverband FrankfurtRheinMain, 2016a: Regionales Monitoring 2016. Daten und Fakten – Regionalverband FrankfurtRheinMain. Frankfurt am Main.

Regionalverband FrankfurtRheinMain, 2016b: Rechnerische Potentiale für den Wohnungsbau im Gebiet des Regionalverbandes bis 2030. Zugriff: https://www.region-frankfurt.de/media/custom/2629_218_1.PDF?1461661266 [abgerufen am 16.09.2018].



POLICY AND PRACTICE

Affordable housing in the Netherlands

In the past few years affordability has increasingly worsened, especially for lower income households. This article describes the causes and the most recent policy reactions to stop this trend in the Netherlands. The overheating of the housing market in the Netherlands has spurred debate on several issues, such as affordability and accessibility of the housing market for e. g. lower income households and younger people. In this contribution we provide some insights into how national and local policy makers address these issues.

Frans Schilder

is Senior researcher at the PBL Netherlands Environmental Assessment Agency where he executes and supervises applied scientific research. His research focuses on financial and economic aspects of a broad range of topical issues relating to the housing market, including the energy transition, ageing in place, and affordability. frans.schilder@pbl.nl

René Scherpenisse

is Executive director at the housing association Tiwos. With his 90 co-workers he contributes to good quality affordable housing in the town of Tilburg. He is also a board member of Aedes, the national representative body of housing associations. email@tiwos.nl

What's in a name: regulation of social and private rented housing

The Dutch housing market is characterised by a large social sector. Nowhere in Europe is the social sector as large as in the Netherlands (e. g. Pittini et al. 2017; Scanlon et al. 2015). What exactly is social rented housing, however, may differ per country given the definition that is used. In the Netherlands there are two main issues to consider when looking at social and affordable housing: rent regulation and ownership.

The central government has traditionally had two main policy instruments to guarantee the affordability of rented housing: rent regulation and housing allowance. Rent regulation is defined by law and applies to all dwellings below a certain quality level and to all dwellings of which the rent at origination of the contract was set below the regulation boundary. These are not mutually exclusive cases: roughly half of all housing owned by housing associations could be rented out without rent control based on their quality, yet only 10 percent of all these dwellings are rented out above the regulation boundary (e. g. Vlak et al. 2017, see also Figure 1).

When referring to social housing in the Netherlands one usually means housing owned by housing associations that are rented out under rent regulation (Table 1: 2.10 million dwellings). Roughly 10 percent of the dwellings owned by housing associations, however, are non-regulated. These dwellings are rented out against competitive market rates and are not considered social housing. Meanwhile, the majority of privately owned rented dwellings are also regulated. Institutional investors, like pension funds, tend to invest

in more expensive dwellings. Overall, even though social housing usually refers to the 2.10 million dwellings owned by housing associations and rented out under rent control, other types of landlords also provide affordable housing.

In addition to rent control the government also has an income assessed housing allowance. Households with a low income living in the social sector may qualify for monthly support in covering housing expenses. The subsidy depends on age, household composition, income, personal wealth, and the rent level. Households living in non-regulated housing, thus housing with a rent level above € 710,68, automatically do not qualify for housing allowance. The system of housing allowances is a regressive system, which means that the percentage of the rent that is subsidised decreases with an increasing rent level. Since the housing allowance is meant as an instrument to ensure affordability, and not as income assistance, there is a minimum rent level that all tenants are expected to pay themselves. This implies in practice that all tenants, regardless how low their income is, do not receive any housing allowance over the first € 225 of rent paid. In 2014 almost 1.4 million households received housing allowances; on average they received roughly € 170 per month (Ministry of Finance 2016).

In the new Housing Act 2015 the central government got a third important policy instrument called "appropriate assignment" (Dutch: *passend toewijzen*). This instrument forces housing associations to ensure that all lower income households are assigned to rent houses with a governmentally determined appropriate rent level. With the introduction of the new Housing Act 2015, local governments and tenants were also given a stronger role in ensuring affordability on the local level. Prior to the Housing Act 2015, municipalities could stimulate affordability through land policy: providing land at a discount to develop new affordable rented housing. Since 2015, however, social landlords are required to engage in annual agreements with municipalities and representatives of their tenants on their policy including new construction, investments in sustainability and rent price policy (including rent increases). The Housing Act 2015 fits in a general trend in which housing policy is increasingly decentralised, based on the conviction that local differences in housing markets do not automatically fit well with general, national policy.

1
Rented housing stock (x million), by type of landlord and regulation, 2014

Type of landlord	Regulated	Liberalised	Total
Housing association	2.10 (90.7 %)	0.22 (9.3 %)	2.31 (100 %)
Institutional investor	0.11 (48.4 %)	0.12 (51.6 %)	0.23 (100 %)
Private investor	0.31 (69.0 %)	0.14 (31.0 %)	0.46 (100 %)
Total	2.52 (84.2 %)	0.47 (15.8 %)	2.99 (100 %)

Source: Jonkman 2018

Rent control and dwelling quality – and what housing associations really do

Rent regulation is mandatory for all houses with less than 143 points according to the national administrative system (Dutch: *woningwaarderingstelsel*). The total points of a dwelling are made up for 25 % by the tax-assessed free market value of the dwelling and for 75 % by the characteristics of the dwelling. Characteristics include, but are not limited to, the size, type, and energy efficiency of the dwelling. The maximum price level is partially determined by the market; this implies in practice that in a large and attractive city like Amsterdam almost all dwellings could be rented out without rent control. On the other hand: in some declining regions the administrative system allows for rents above market levels.

Housing associations, however, generally do not charge the maximum allowed rent levels. On average housing associations only ask around 80 % of the maximum allowed rent level. Roughly 50 % of all dwellings owned by housing associations could be rented out without rent regulation. Most of these dwellings, however, are rented out under rent control voluntarily. This implies that the agreed upon rent level is below the regulation boundary of € 710,68. Once rented out under rent control, however, housing associations cannot change the terms of the contract any more due to strong legal tenant protection.



Single family house with mandatory rent-control



Single family house with voluntary rent-control

Photos: PBL Netherlands

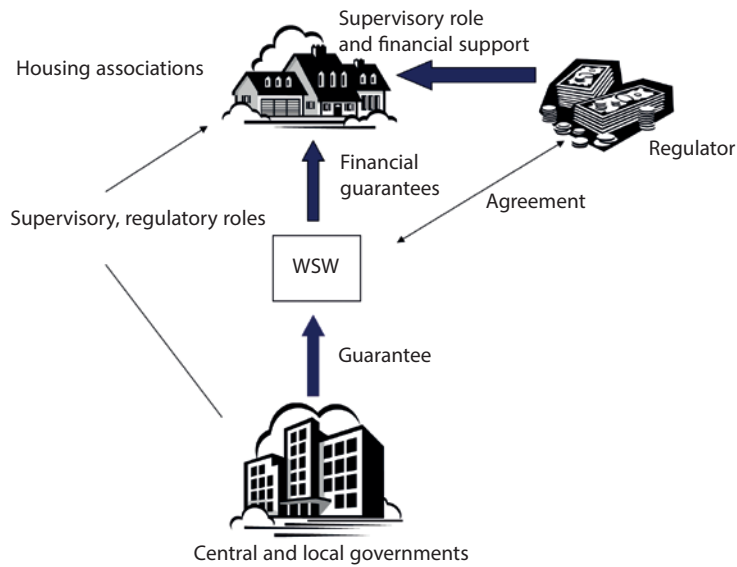
Great housing, (mostly) affordable prices: the cost and finance of the Dutch social sector

The title of this paragraph may be slightly misleading. After all, what is affordable not only depends on the price of the dwelling, but also of the income of the tenant. In the next paragraph we will show that, despite the relatively low price level of social rented housing, increasing numbers of households have been confronted with affordability issues. Here, however, we concentrate on the supply side of the market, or put differently: how housing associations finance renting out dwellings below market rates.

To understand the current financial position of housing associations one needs to go back to the late 1980's and early 1990's (Schulte et al. 2015). The total costs of social housing created an increasing pressure on the governmental budget. With the introduction of two acts, housing associations became administratively (1993) and financially (1995) independent of the central government (Conijn 2005). Particularly the financial independence, called 'brutering' [grossing], is seen as a key moment in the history of Dutch

2

Security structure of the Dutch social rented sector



Source: PBL Netherlands

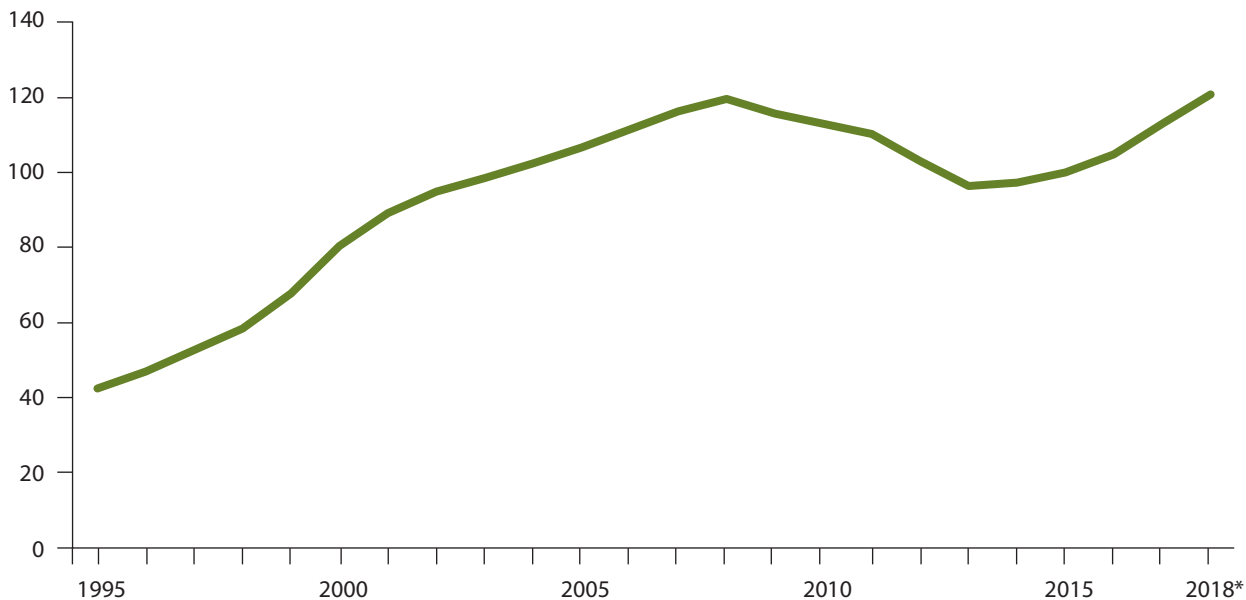
social housing: the net present value of all future governmental subsidies were crossed out against outstanding governmental loans of housing associations. This entailed a financial operation worth fl. 46.9 billion Dutch guilders (Schulte et al. 2015). This was roughly 6.5 % of the Dutch

national GDP in 1995; its present day equivalent, corrected for inflation, would have been roughly € 32.3 billion. This operation, combined with the strong price increases in the housing market, made housing associations wealthy organisations. Their wealth, which is mostly invested in dwellings, is earmarked for social investments in housing. It is therefore often referred to as 'social capital', even though it is legally private.

When housing associations became independent, financial supervision was transferred to the Central Fund Social Housing (Dutch: CFV), and the governmental guarantees were transferred to the private Guarantee Fund Social Housing (Dutch: WSW). Both institutes play an important role in the financial stability of the Dutch social sector, which is displayed in Figure 2. The CFV plays the role of financial regulator and has recently merged into the Authority Housing Associations (Dutch: AW), which is part of the Dutch central government. As regulator, the AW monitors, among other things, the development of key financial indicators like the loan-to-value ratio and the interest coverage ratio. When housing associations fail to meet the financial requirements set by the regulator, a policy direction may be given, and even direct interventions may follow. The AW also manages a sanitation fund that serves to deal with financial problems that may occur with housing associations. Contributions to the sanitation fund are levied by the AW from the housing associations.

3

House price index, Netherlands 1995–2018



Source: Statistics Netherlands; Note: 2018* includes data until May 2018

The other major institution in the security structure, the Guarantee Fund WSW, also supervises housing associations, albeit from a different perspective. They also monitor the financial ratios of housing associations and increasingly try to monitor softer controls concerning governance as well. The WSW is set up by housing associations, and they guarantee the loans that housing associations obtain from investors. The guarantee by the WSW ensures that the investor will receive his money, even when the housing association fails to service its debt. In case the WSW itself would fail, the Dutch central and local governments will repay the debt. In the history of the Dutch social sector, the Dutch government has never had to repay any defaulted loan. As a result of the strong three layer security system (1. AW, 2. WSW, 3. government), housing associations can finance their debt at a discount of up to 0.8 % (Veenstra/Van Ommeren 2015).

The discount housing associations receive on their debt makes investing importantly cheaper. Nonetheless, it is not primarily the discount on debt that makes housing associations able to rent out dwellings below market rates. Housing associations, as legal independent entities, own their housing. This also means that they bear the financial risk associated with ownership. Bearing the investment risk can also be rewarded: house prices in the Netherlands have increased strongly since 1995 (Figure 3). Housing associations have therefore seen their equity increase accordingly. In 2016 the total book value of all dwellings owned by housing associations was € 250 billion, financed with € 87.5 billion of long-term debt and € 173 billion equity (AW 2018). Unlike private landlords in the rented market, housing associations do not have investors that supply capital and require a return on their investment. Housing associations can accept much lower return on their invested equity than private landlords and are therefore able to charge lower rents (e. g. Conijn 2011).

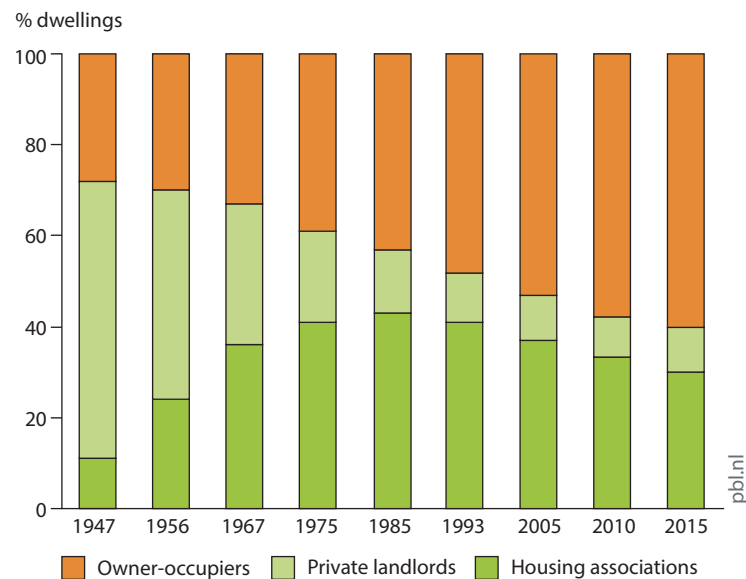
The lack of economic ownership of housing associations' capital signaled by Conijn (2011) not only enables housing associations to provide good quality dwellings for lower rents. It also enables them to invest in the quality of living in a neighbourhood, or to invest in innovative solutions for the energy transition. There are also less positive effects from the lack of a disciplining market mechanism. The most important negative side effect is the unequal playing field with private investors, which distorts the functioning of the Dutch housing market. Romijn and Besseling (2008) try to quantify the impact of the different elements of government intervention (price increasing tax incentives in the owner-occupied sector and rent regulation) and the behaviour of housing associations (voluntary rent regulation and rent setting below the maximum allowed rent levels under

regulation). They estimate that renters in the social sector pay only 51 % of the market rent, and that this applies both to lower and higher income renters. Other studies claim lower yet still significant subsidies of roughly 30 % compared to market rents (Conijn/Schilder 2011; Francke 2010). Currently, however, as a result of the historically low interest rates, Conijn et al. (2016) claim that the economic costs of housing have decreased so much that renters in the social sector are paying more for their housing than owner-occupiers. Regardless of the current situation, the institutional structure of the Dutch housing market, with uneven subsidisation of renters and owners and strong regulation of rents, has resulted in a market that consists almost entirely out of owner-occupied and social rented dwellings (Figure 4).

Recently the Dutch government has started reforming the housing market, partly in response to the crisis on the housing market (see Figure 3), partly in response to the requirements from the European Commission with respect to state-aided support of housing associations (Eskinası et al. 2012), and partly in response to a few financial scandals in the social sector (Tweede Kamer 2014). These reforms, the economic crisis and some general trends in society have contributed to significant challenges with respect to affordability and accessibility on the Dutch housing market.

4

Housing stock by type of owner



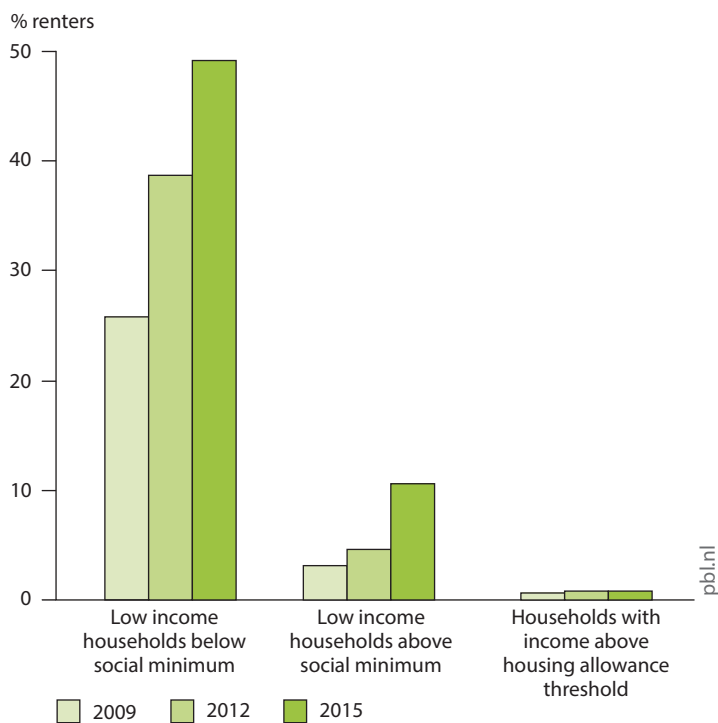
Source: Elsinga/Wassenberg 2014 (until 2010), Wassenberg (private contact 2015)

Economic recovery, but not for all: challenges on the housing market

The recovery of the economy in general and the housing market in particular does not benefit all households equally. The price per square metre of sold houses in the Netherlands has increased 8.4 % last year (NVM 2018): after a period of significant losses, owner-occupiers see their home equity increase rapidly again. New entrants to the housing market, on the other hand, are increasingly competed out of the market (Vrieselaar/Lennartz 2018). An escape into the rented sector is hardly an option due to the long waiting lists with housing associations and the small size of the private sector (Figure 3, also: Middelkoop/Schilder 2017). This results in a number of challenges for the Dutch housing market. In our analysis of these issues we focus on those issues that are directly related to the social sector: the increasing number of households with potential payment issues and the problematic position of middle income households.

5

Share of renters with payment risk, by income class



Source: WBO/WoON; adapted by PBL

Under pressure: the absolute minimum and below

The Netherlands Institute for Budgeting (Nibud) is the national authority on all kinds of things related to the household budget. Each year Nibud publishes exemplary budgets that can give households an indication of how to budget their income in order to make ends meet: how much may an average household with two children expect to pay for their energy bills, insurances et cetera. One of the most interesting budgets published by Nibud is the so-called minimum budget. This budget describes the absolute minimum amount of money households should spend on unavoidable living expenses. This budget contains no luxury whatsoever, requires households to actually make and stick with a household budget, requires households to be and stay healthy, and doesn't allow for the household to be in bad luck (e. g. the washing machine must not break). This budget, increased with actual expenses on rent, can be compared with income and subsidies in a very large and representative three-annual Dutch household survey. If a household's total expendable income is less than the absolute minimum expenses on unavoidable living expenses and the rent, then in the long run something is likely to go wrong: this household has a so-called "payment risk". In the short run households could use some savings, for instance. The share of households for who this absolute minimum living standard is under pressure has increased rapidly over time in the Netherlands (Figure 5) during the past couple of years.

There are several factors explaining the increase of the share of renters with a payment risk. The economic crisis and the rise of unemployment have decreased the incomes of many households in the social rented sector (Blijie et al. 2016). In the economic crisis, however, the government also introduced a levy for landlords aimed at helping reduce budget deficits (Groot et al. 2016). The levy is taxed as a percentage of the tax assessed value of regulated dwellings and applies to all landlords with more than 50 regulated dwellings, both private and social. The levy was introduced as a small tax in 2013 and announced to increase to an annual levy of € 1.7 billion in 2017. Landlords were allowed to increase regulated rents faster than usual to compensate for the levy which has resulted in a strong increase in rents. Especially the lower income households were expected to be compensated for those increases in rents through housing allowances, leaving the households with (slightly) higher in-

comes paying a higher rent. Schilder et al. (2017), however, show that also among those households that are specifically targeted with housing allowances, payment risks have increased. Observing these trends, the umbrella organisation of housing associations together with the national tenant representative organisation has agreed upon a new social rent price agreement. Since then, the total amount of rent a housing association receives can only increase by inflation plus 1 %. This includes general rent increases and so-called harmonisation (rent increases when a dwelling is rented out to a new tenant which may be significant due to rent control). The total rent increase can be distributed over all tenants by the housing association's own discretion, although it is forced by the new Housing Act to engage in annual consultation about this with both the municipality and representatives of its tenants. The introduction of the social rent price agreement, in addition to the appropriate assignment regulation, will help reduce the number of households with payment risks in the future. The lowest income households, however, will remain facing financial difficulties (Groot et al. 2016).

No choice: higher income households trapped in social housing (if they're lucky)

Housing associations have specified tasks that are described by law. These tasks include providing good quality and affordable housing for households that could not find such housing on the free market, but also providing and investing in housing specifically for elderly, and investments in local quality of living. Housing associations provide good quality affordable housing by renting out their 2.3 million dwellings. Entrance to the social sector is restricted to lower income households: prospective tenants' income is checked before signing the contract. While living in the dwelling, however, eligibility to the social sector is not evaluated. Households who have seen their incomes increase may therefore remain in their social rented dwelling. The housing association may increase the rent at a faster pace, but may not terminate the contract. Households whose income is higher than the primary target group for social housing (€ 36,798 in 2018) are called 'goedkope scheefwonders' [cheap skewed renters]. Blijie et al. (2016) show that, according to this definition, in 2012 685,000 cheap skewed renters were living in social rented housing. They furthermore show that this number decreased to 518,000 in 2015, partly because of the opportunities given to housing associations to increase rents for higher income households faster. Nonetheless, a significant number of social dwellings are unavailable to lower income households, because they are rented by tenants who could pay a more competitive market rent level. This is an inefficient use of social capital (e. g. Romijn/Besse-

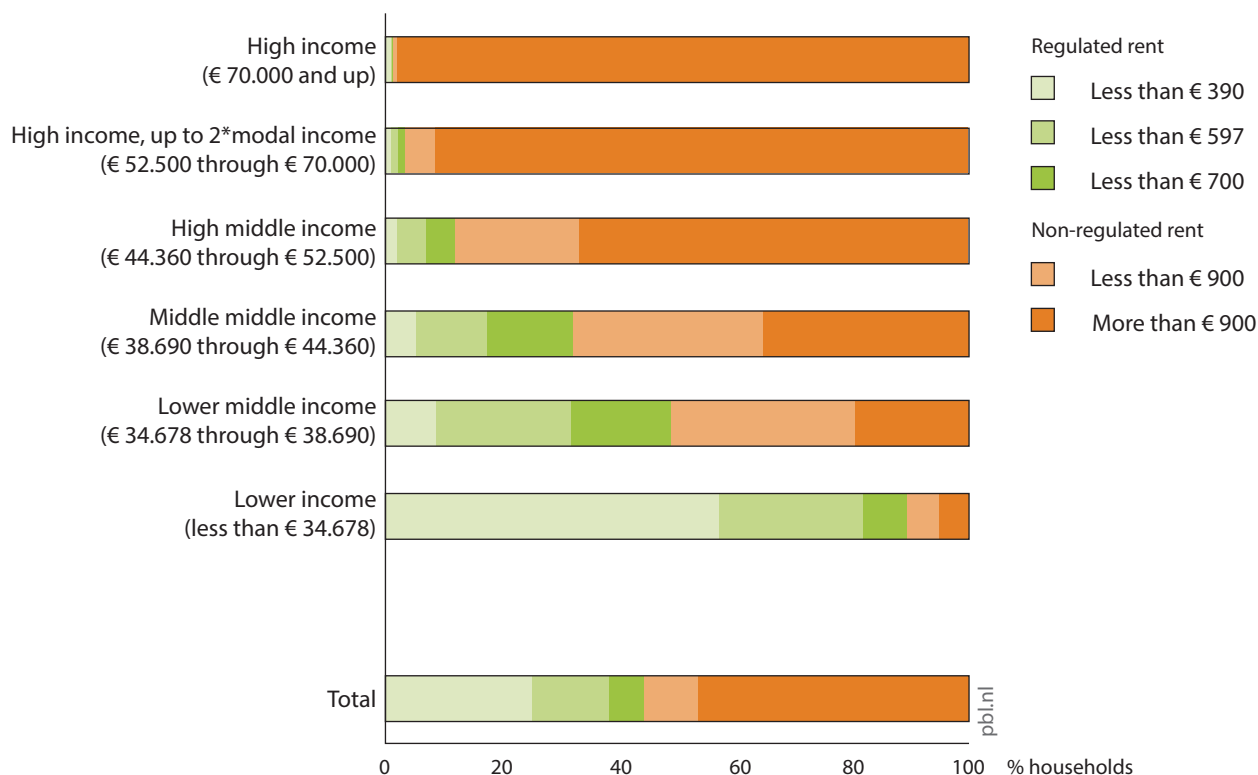
ling 2008, Conijn/Schilder 2011). Many of these households, however, also have very few alternatives (Figure 6).

Figure 6 shows the maximum rent that households could afford given the extended minimum budget of Nibud mentioned earlier. Extended means that we add roughly € 90 per month per member of the household for social participation (e. g. membership of a club, music lessons for children, holidays, personal visits). Moreover, the extended budget allows for increasing expenses for households with higher incomes, for instance somewhat more spending on groceries and clothing. On average households spend half of every euro of income above the minimum on housing. The estimated budget is therefore an indication of what households could afford, not what they would want to spend. The colours indicate the share of households in an income category that can spend a certain amount on the rent. The highest income households could almost all afford to spend more than € 900 per month on rent. Middle income renters, however, cannot. Households with an income that does not allow access to the social rented sector, for instance with an income of € 44,000, often depend on social housing. These households can find no alternative in the housing market, since rents of available dwellings in the private rented sector are often much higher. Especially in the larger cities rents have increased steeply in the past few years.

Households with middle incomes often have few alternatives. Their income is too high for the social rented sector, and often too low for the private rented sector. Private landlords, out of risk aversion, often require households to earn 4 to 5 times the rent. Even rents that are only a little bit above the regulation boundary therefore require an annual income of (5*12*750) € 45,000. Particularly young households, recently divorced people and people who run a small business of their own have difficulties finding a proper dwelling on the current housing market. Their situation has worsened because of several reasons: access to the social rented sector is, more than before, restricted to lower income groups with the new Housing Act 2015. Also access to alternatives has become more problematic: for long the owner-occupied sector offered an alternative for households with no access to the social rented sector. However, since supervision on mortgage supply has become more stringent, it has become harder for younger households to compete on the housing market (Middelkoop/Schilder 2017, Vrieselaar/Lennartz 2018). Moreover, increasing numbers of young people have short term contracts, making mortgages much more complicated to obtain than before. Due to the limited alternatives these households have, demand for private rented housing has increased, resulting in increased prices.

6

Income groups by maximum affordable rent level, 2014



Source: WoON 2015; adapted by PBL

Affordability in practice: Tiwos

So far the discussion has focused primarily on the institutional organisation of affordable housing in the Netherlands. Real affordability, however, is realised on the work floor. To provide some insight into how institutional goals may be translated into affordable housing we shortly describe the financial and social strategy of Tiwos, one of the roughly 350 housing associations in the Netherlands. As housing associations are mostly locally active and thus act in regionally differing situations (e. g. population growth vs. decline), and have different financial and social strategies, the case of Tiwos should by no means be interpreted as representative of all housing associations in the Netherlands. It does, however, give a good insight into the considerations that drive this type of organisations.

Tiwos is a medium sized housing association in the town of Tilburg (216,000 residents) and owns 7,500 dwellings. Originally, unlike most other housing associations, Tiwos was a municipal housing organisation. The alderman was in charge, the employees were civil servants of the municipality. Almost all larger municipalities used to have such a municipal housing organisation that predominantly provided housing for the weakest households. The private housing associations, usually organised as a union or club, used to provide housing for its own members, usually lower middle class households. Since the grossing operation in the 1990's all municipal housing organisations have been privatised and become foundations. Tiwos' past as a municipal housing organisation, however, is still visible in its housing stock

today with a concentration of dwellings in the older working-class districts in town and the larger housing facilities for social care.

Affordability of housing is of importance to Tiwos as their core business is to provide housing for low income households. Adding to this challenge is the fact that the average income in Tilburg is relatively low when compared to the national average. Affordability, however, is only one of three key aspects of social housing: affordability, accessibility and quality. Tiwos always puts affordability first in their strategy: the rents charged for dwellings are set by the standards of affordability according to The Netherlands Institute for Budgeting (Nibud). In the rent setting policy Tiwos takes into account the rent and income boundaries for the housing allowance that households are entitled to.

Since affordability is the key driver behind the rent strategy there is no obvious relationship between the price and the quality of the house (see the infobox "Rent control and dwelling quality" at the beginning of this article). There is a difference in the price asked for both dwellings. However, the difference in rents charged does not reflect the difference in the quality of the dwellings measured in the (potential) free market rent levels that could be realised. That free market rent level, however, would never be charged since it would render most of the dwellings unaffordable for lower income households. Tiwos also aims to provide good quality housing against affordable prices for lower income households. Families with children, for instance, need larger dwellings. At free market prices this could imply rents of up to € 1,000, which is not affordable for many households (Figure 6). Tiwos therefore rents out such dwellings for around

€ 600. The difference between the free market and the realised rent, € 400, is seen as a social contribution to decent living conditions for households with lower income. For that social contribution applies that given is once and for all: when the household's income increases, the discount on the market rent cannot be easily or fully reduced.

Affordability, however, is not the only goal of Tiwos. Accessibility of social housing is another important objective. This implies that, at least in the near future, new housing needs to be built to ensure that there are enough social dwellings to provide housing to those that need it. In developing new housing, Tiwos already incorporates (future) affordability through the type of dwellings constructed. This means, among other things, not too large, and relatively simple finishing. Within those standards, however, still a high level of quality is achieved (see the infobox "Rent control and dwelling quality" at the beginning of this article). The same applies to investment in the sustainability of housing. When deciding when and which houses will be retrofitted to a higher standard, its impact on affordability is key in the decision making process. Finally, Tiwos also invests in the social living conditions in neighborhoods. Not only through constructing and renting housing but also by having special employees monitoring and managing softer issues, such as nuisance, pollution or disputes between tenants. The ability of Tiwos to invest in accessibility, quality and livability, however, is a result of the strategy aimed at affordability: all that is left after keeping housing affordable is invested, but never at the expense of affordability. Rents are therefore never increased beyond affordable price levels in order to create more financial leeway for investments in new construction.

Looking for solutions

The problematic situation for the lower income households is most likely to improve in the short run. The economic recovery might help a fair share of people out of unemployment, increasing their incomes. Furthermore, recent changes in the Housing Act 2015 are forcing housing associations to provide rent-capped housing to lower income households, which ensures protection against overburdening rents. Households in the lowest income categories, around the level of the social welfare, will probably remain facing

issues getting around. This, however, may not necessarily be an issue of affordable housing, but an issue of insufficient income. To help solve the issues of the lowest income groups, rent policies prove inefficient and more narrowly targeted policy options, for instance in housing allowances of income redistribution, should be considered (Schilder et al. 2015).

Meanwhile, the situation for middle income households has become so problematic that even strongly distorting op-

tions like extending regulation to higher price levels are discussed (Buitelaar/Schilder 2018). The obvious solution, also given the projected increase of the number of households in the Netherlands, is to increase housing production. New construction, however, takes time and will not help alleviate the situation of an increasing group of households with strongly restricted access to housing. The search for solutions for better accessibility for middle income households has led Vlak et al. (2017) to suggest a more flexible use of housing by housing associations. Related to the problems of middle income households, but also aimed at improving the use of their social capital, a group of housing associations have written a pamphlet “Passend wonen: van foto naar film” (Dutch; Appropriate living: from one-time photo to continuous monitoring) proposing a new system for determining rent prices. In this pamphlet housing associations would like to have more freedom to increase rents when income increases strongly, promising to reduce rents for those

households whose income decreases (Veldhuizen/Kolstein 2018). The current Housing Act already allows for more flexibility than before, but increasing the potential for allowing higher income households could contribute to solving several issues with respect to affordability and accessibility in the short run. Careful consideration regarding the implementation is needed, as the risk of distorting effects on the housing market in the longer run are conceivable.

Concluding, one could state that having the largest social rented sector in Europe is not synonymous for not having issues with affordability. Fact is, though, that the average quality of housing made available to lower income households is good and mostly affordable. Improvements in the Dutch housing sector should primarily be found in adding new housing that is future-proof: energy-neutral and fit for an ageing society, as well as finding a more efficient and equitable way to distribute “scarce” social capital.

Literature

AW – Autoriteit Woningcorporaties [Housing Associations Authority], 2018: Sectorbeeld 2017.

Blijie, B.; Gopal, K.; Steijvers, R.; Faessen, W., 2016: Wonen in beweging: de resultaten van het woononderzoek Nederland 2015. [Living in transition: results of housing survey 2015]. Delft: ABF Research.

Buitelaar, E.; Schilder, F., 2018: Particuliere woningbeleggers en de toegankelijkheid van de woningmarkt: de casus van Amsterdam. [Private investors and the accessibility of the housing market.] The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Conijn, J., 2011: Woningcorporaties op een kruispunt. [Housing associations at a crossing.] ASRE Vastgoedlezing. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Conijn, J., 2005: Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing. [Housing associations: towards a clear task description and governance.] Amsterdam: RIG0 Research en Advies.

Conijn, J.; Rouwendal, J.; Schilder, F., 2016: Veranderende verhoudingen op de Nederlandse woningmarkt [Changing price ratios on the Dutch housing market]. TPEdigitaal, vol. 10, no. 2, pp. 23–41.

Conijn, J.; Schilder, F., 2011: How housing associations lose their value: the value gap in the Netherlands. Property Management, vol. 29, no. 1, pp. 103–119.

ECB – European Central Bank, 2018: Annual report. Frankfurt am Main: European Central Bank.

Eskinasi, M.; De Groot, C.; Van Middelkoop, M.; Verwest, F.; Conijn, J., 2012: Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt – een simulatie. [Effects of the state-aided support regulation on middle income households on the housing market.] The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Figari, F.; Hollan, K.; Matsaganis, M.; Zolyomi, E., 2017: Recent changes in housing policies and their distributional impact across Europe. Brussels: European Commission.

Francke, M., 2010: Comparing market rents from a user cost and reaction model, Applied Working Paper No. 2010-03. Rotterdam: Ortec Finance.

Groot, C. de; Daalhuizen, F.; Schilder, F.; Tennekes, J., 2016: Betaalbaarheid van het wonen in de huursector: verkenning van beleidsopties. [Affordability in the rented sector: options for policy]. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Hekwolter of Hekhuis, M.; Nijskens, R.; Heeringa, W., 2017: De woningmarkt in grote steden [The housing market in large cities]. Amsterdam: Dutch National Bank.

Jonkman, A., 2018: Distributive justice of housing in Amsterdam. PhD thesis, forthcoming.

Middelkoop, M. van; Schilder, F., 2017: Middeninkomens op de woningmarkt: ruimte op een krap speelveld. [Middle income households on a tight housing market.] The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

- Ministry of Finance**, 2016: IBO Sociale huur: De prijs voor betaalbaarheid [The price of affordability]. Interdepartmental study of the central government.
- NVM** – Dutch association of realtors and real estate experts, 2018: Analyse woningmarkt 1e kwartaal 2018 [Analysis housing market 1st quarter 2018].
- Pittini, A.; Koessl, G.; Dijol, J.; Lakatos, E.; Ghekiere, L.**, 2017: The state of housing in the EU 2017. Brussels: Housing Europe.
- Romijn, G.; Besseling, P.**, 2008: Economische effecten van regulering van de huurwoningmarkt. [Economic effects of regulating the rented sector.] CPB Document 165. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis.
- Scanlon, K.; Fernández Arrigoitia, M.; Whitehead, C.M.**, 2015: Social housing in Europe. *European Policy Analysis*, vol. 17, pp. 1–12.
- Schilder, F.; De Groot, C.; Conijn, J.**, 2015: Corporaties en betaalrisico's van huurders. [Housing associations and payment risks of tenants.] The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Schilder, F.; De Groot, C.; Conijn, J.**, 2017: Betaalrisico's in de huursector: oorzaken en oplossingsrichtingen. [Payment risks in the rented sector: causes and solution.] *Real Estate Research Quarterly*, vol. 16, no. 3, pp. 19–28.
- Schulte, G.; Snijders, Q.; Van Weersch, M.**, 2015: Financieel op eigen benen: het verhaal van de bruterij. [Financially independent: the story of the grossing operation.] *Aedes Magazine*, vol. 9, pp. 44–50.
- Tweede Kamer der Staten Generaal** [House of Representatives], 2014: Ver van huis: parlementaire enquête woningcorporaties. [Far from home: parliamentary enquiry housing associations].
- Veenstra, J.; Van Ommeren, B.**, 2015: Kredietgarantie voor corporaties is goud waard. [Credit guarantee for housing associations is very valuable.] *Economisch Statistische Berichten*, vol. 100, no. 4715, pp. 450–453.
- Veldhuizen, V.; Kolstein, M.**, 2018: Passend wonen: van foto naar film. [Appropriate living: from one-time photo to continuous monitoring].
- Vlak, A.; Van Middelkoop, M.; Schilder, F.; Eskinasi, M.**, 2017: Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt. [Perspectives for the middle segment of the housing market.] The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Vrieselaar, N.; Lennartz, C.**, 2018: Waarom jongeren steeds minder en ouderen steeds vaker een huis kopen. [Why young people buy fewer houses and elderly buy more.] Utrecht: Rabobank.



Foto: Friederike Vogel

Alle reden über Wohnen, aber selten werden Vorschläge gemacht, wie Wohnen angesichts der dramatischen Preisentwicklungen auch für ärmere Personen und Haushalte bezahlbar bleibt. Der folgende Beitrag setzt sich vor allem mit Ansätzen auseinander, die Wohnen abseits von Marktprinzipien regeln wollen.

Prof. Dr. Susanne Heeg

ist Professorin für Geographische Stadtforschung am Institut für Human-geographie der Goethe-Universität Frankfurt. Sie untersucht Städte als Kristallisationspunkte gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und als lokale Knotenpunkte im Netzwerk globaler Dynamiken. Ihr besonderes Interesse gilt der gebauten Umwelt in Städten.
heeg@geo.uni-frankfurt.de

Worüber reden wir oder was ist das Problem?

Seit einigen Jahren redet man in Deutschland wieder über Wohnungsnot. Nachdem lange Jahre mahrende Stimmen überhört wurden, die einen andauernden und weiter zunehmenden Mangel an bezahlbaren Wohnungen für arme Haushalte beklagten (Franke 1996), ist die Wohnungsfrage wieder zurück auf der öffentlichen Agenda. Vor allem in den großen Städten und städtisch geprägten Regionen gibt es Engpässe auf dem Wohnungsmarkt sowie rasant ansteigende Mieten und Preise (Deutscher Bundestag 2017).

In vielen Städten wirken sich seit den 1990er-Jahren die Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes, geringe öffentliche Neubautätigkeiten sowie die Einstellung der gemeinnützigen Wohnungsbauförderung und die Kürzungen im sozialen Wohnungsbau aus. Unter den Folgen der damit einhergehenden Verknappung preisgünstigen Wohnraums leiden wir heute. Lebuhn et al. (2017: 78) verweisen in ihrer Untersuchung der Wohnverhältnisse in 77 deutschen Großstädten darauf, dass die 10 % der Haushalte mit der günstigsten Mietbelastung nur 13,6 % ihres Nettoeinkommens für die Miete (bruttokalt) ausgeben. Bei den 10 % mit den höchsten Mietbelastungen sind es hingegen über 47,8 % des Einkommens. Trotz des geringeren Flächenverbrauchs

und absolut niedrigerer Mieten der Haushalte mit geringen Einkommen sind ihre Mietbelastungsquoten deutlich höher als die der Haushalte mit höheren Einkommen. Letztere müssen lediglich 17 % ihres Einkommens für die Miete ausgeben (Lebuhn et al. 2017: 79). Inzwischen zahlen viele Haushalte in Städten mehr als 30 % ihres monatlichen Einkommens für die Miete (Wild 2017; Treusch 2018). 30 % des Haushaltseinkommens gilt als kritische Schwelle, weil bei höheren Mieten nur noch relativ wenig Geld zur sonstigen Lebensführung zur Verfügung steht.

Vor dem Hintergrund, dass viele Städte gegenwärtig ein beeindruckendes Bevölkerungswachstum erfahren, geht der Beitrag der Frage nach, wie sich Wohnen als Grundbedürfnis angemessen befriedigen lässt und was dem entgegensteht. Insbesondere den Wohnkosten und Verfügungsrechten, also den Kosten und der Sicherheit des Wohnens, kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Soweit wie möglich liegt der Fokus auf Neubau, da dieser aufgrund der Zuwanderung in Städten als notwendig gilt. Die grundlegende Frage ist also, wie sich das Wohnen als ein Grundbedürfnis schützen und bezahlbar machen lässt.

Wohnungspolitik und Ursachen für die neue Wohnungsnot

Zu jeder Zeit konkurrieren verschiedene Interpretationen des Wohnungsmarktes in der Wohnungspolitik miteinander. Daraus ergeben sich auch unterschiedliche Antworten auf Wohnungsnot und -mangel. Wie nicht anders zu erwarten, gibt es große Unterschiede zwischen der real existierenden Wohnungspolitik, die allenfalls regelnd in Marktprozesse eingreifen möchte, und einer Interpretation, wonach das Gut Wohnen einer marktfernen Lösung bedarf.

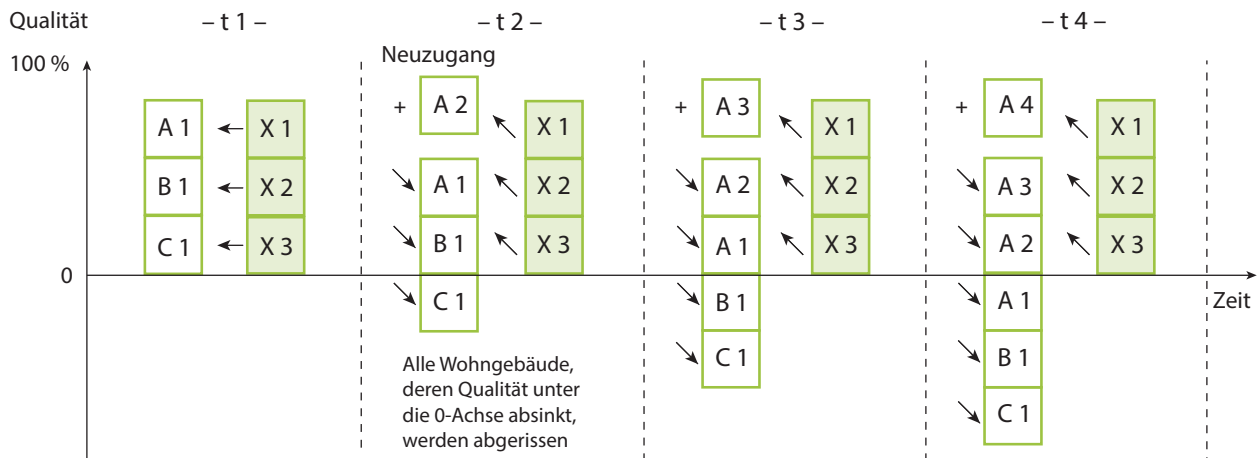
Real existierende Wohnungspolitik in Deutschland

In der Nachkriegszeit waren der soziale Wohnungsbau in Kombination mit dem gemeinnützigen Wohnungsbau die zentralen Pfeiler einer sozialorientierten, aber umkämpften Wohnungsversorgung (Holm et al. 2017). Unterstützt mit zinslosen Darlehen und staatlichen Zuschüssen errichteten

vor allem öffentliche und gemeinnützige Wohnungsbaunternehmen im ersten Jahrzehnt 3,3 Mio. von insgesamt 6 Mio. Wohnungen (Egner 2014: 13). Insgesamt waren diese Wohnungsbaumaßnahmen aber als Übergänge in einem – noch – nicht funktionierenden freien Wohnungsmarkt gedacht. In diesem Sinne nennt das erste Wohnungsbaugesetz von 1950 den freien Wohnungsmarkt als Fernziel, in dem der Staat allenfalls als Wächter den Handlungsrahmen setzt. Viele der wohnungspolitischen Instrumente zielten seitdem auf eine zeitliche Befristung und eine Aktivierung der Bevölkerung. Darauf verweist auch die zeitliche Beschränkung der Sozialbindung im sozialen Wohnungsbau (Becker 1978: 53). Ein weiterer Schwerpunkt der Förderung war die Wohneigentumsförderung, die es der Mittelschicht mit staatlicher Unterstützung möglich machen sollte, ein Eigenheim zu bauen oder zu kaufen (Becker 1981).

1

Das Filtering-Modell des städtischen Wohnungsmarktes. Darstellung eines kontinuierlichen Filter-Prozesses bei gleichbleibender Einkommensverteilung (nach H. Westphal: Wachstum und Verfall der Städte, Frankfurt/New York 1979)



$A_1 + B_1 + C_1 =$ Gesamtheit des Wohnungsbestandes im Zeitpunkt t_1 , aufgeteilt in drei Qualitätsklassen

$X_1 + X_2 + X_3 =$ Gesamtheit der Bevölkerung im Zeitpunkt t_1 , aufgeteilt in drei Einkommensklassen

Quelle: verändert nach Krätke 1995: 203

Konzeptionelle Grundlage für die Markt- und Eigenheimorientierung war die Filtering-Theorie. Demnach bewirkt ein neu geschaffener, qualitativ hochwertiger Wohnungsbestand Sickerfekte. Diese bestehen darin, dass zahlungskräftige Bewohnerinnen und Bewohner in den Wohnungsneubau ziehen, da sie sich an qualitativ hochwertigen Wohnbedingungen orientieren. Sie geben im Zuge dessen Wohnungen auf, die nun Bewohnerinnen und Bewohner des anschließenden Wohnungsteilmarkts beziehen können. Das leitet Umzugsketten ein, die letztendlich auch zur Entspannung auf dem preisgünstigeren Wohnungsmarkt beitragen (vgl. zur Theorie Krätke 1995). Die Antwort auf Wohnungsnot und Versorgungsprobleme besteht in diesem Zusammenhang in der Maxime „Bauen, Bauen, Bauen“ und einer steuerlichen sowie direkten finanziellen Unterstützung von Haushalten aus der Mittelschicht. Erwerben diese Gruppen Eigentum – so die Annahme –, werden Wohnungen frei, in die ärmere Bevölkerungsgruppen ziehen (vgl. Abb. 1).

Schon mit den ersten zarten Anzeichen der Entspannung des Wohnungsmarktes in den 1960er- und 1970er-Jahren zielten marktliberale Argumente darauf, öffentliche Woh-

nungsunternehmen und die Objektförderung in Form der Gemeinnützigkeit und des sozialen Wohnungsbaus abzuschaffen. Diese würden den Markt verzerren (Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. 1986). Argumente waren, dass die steuerliche „Begünstigung“ gemeinnütziger Unternehmen die privatwirtschaftlichen benachteiligen würde und dass viele Wohnungen im sozialen Wohnungsbau mit Bewohnerinnen und Bewohnern „fehlbelegt“ seien, deren Einkommen über der Bemessungsgrenze liege.

Die Orientierung an einem freien Wohnungsmarkt führte dazu, dass die Förderungszahlen des sozialen Wohnungsbaus immer geringer wurden. Gleichzeitig nahm die Förderung von Eigentum zu. Mögliche Härtefälle – also Haushalte, die sich die Miete nicht leisten konnten – sollten stattdessen mit Wohngeld unterstützt werden. Die Höhe des Wohngelds wurde allerdings gedeckelt, um den Spielraum für Mieterhöhungen von Vermieterinnen und Vermietern zu begrenzen (Becker 1981). Argument für das Wohngeld war, dass es potenziell bedürftigen Mieterinnen und Mietern problemangepasst helfen würde und damit langfristig markt-



© PhotographyByMK / Fotolia

Gemeinnütziger Wohnungsbau der 50er-Jahre

verzerrende Eingriffe des sozialen Wohnungsbaus („Fehlbelegung“) und der Gemeinnützigkeit („Benachteiligung privater Unternehmen“) vermieden werden können.

Mit der Regierungsübernahme von Helmut Kohl 1982 erhielten Argumente zugunsten eines freien Wohnungsmarktes immer mehr Gehör. Darauf verweist auch die Diskussion um die Wohnungsgemeinnützigkeit, die Ende der 1980er-Jahre abgeschafft wurde (Holm et al. 2017; Hunger 2017). Die Begründung dafür war, dass der Wohnungsmarkt großräumig ausgeglichen sei und sich zum anderen potenziell bedürftige Mieterinnen und Mieter mit dem Instrument des Wohngeldes punktgenauer unterstützen ließen. Die veränderten Vorzeichen der wohnungspolitischen Diskussion führten dazu, dass sich der Bund bis Ende der 1990er-Jahre weitgehend aus der sozialen Wohnungsbauförderung zurückzog (Egner 2014). Gab es Anfang der 1990er-Jahre noch rund drei Millionen Sozialwohnungen, waren es 2013 nach Regierungsangaben nur noch etwas weniger als die Hälfte. Bis 2015 ist die Zahl noch einmal um mehr als 150.000 gesunken (Deutscher Bundestag 2017: 28 ff.).

Auch die Städte fingen Ende der 90er an, sich im großen Maßstab von ihren Wohnungsbeständen zu trennen (Kaufmann 2013). Allein im Zeitraum von 1999 bis 2006 veräußerten Kommunen, der Bund und ehemalige gemeinnützige Wohnungsunternehmen 1,3 Mio. Wohnungen, entweder über Unternehmens- oder Bestandsverkäufe (Lorenz-Hen-

nig/Claßen 2008). Damit sank der Anteil des preisgünstigen Wohnungsbestandes dramatisch, da die neuen Eigentümerinnen und Eigentümer eine profitorientierte Verwertung des Wohnungsbestandes verfolgen (Müller 2012; Kofner 2013).

Wohnungsversorgung als gesellschaftspolitisches Problem

In der marxistisch inspirierten Diskussion der Wohnungsproblematik wird darauf hingewiesen, dass sich Krisenphänomene und Ansätze zur Lösung der Versorgungsprobleme in den letzten 150 Jahren ähneln (Brede et al. 1975; Becker 1981; Belina 2010). Sie verdeutlicht, dass marktvermittelter Wohnungsbau und Wohnungsvermietung nicht dazu dienen, Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Vielmehr wollen die Akteure in diesem Geschäftsfeld Gewinne erzielen. Insbesondere ökonomisch schwache Gruppen wie Arbeitslose, Migrantinnen und Migranten, prekär Beschäftigte sowie kinderreiche Haushalte werden als Nachfragende kaum wahrgenommen. Das liegt daran, dass sie selten über die notwendige Zahlungsfähigkeit verfügen, um Preisvorstellungen von Eigentümerinnen und Eigentümern zu bedienen.

In der Tat stehen auf dem Wohnungsmarkt weder die Bedürfnisse noch die Nachfrage dieser Gruppen im Zentrum. Das Verhalten von Eigentümerinnen und Eigentümern im Wohnungsbau hängt von den Gewinnaussichten auf dem Wohnungsmarkt ab. Die Wohnungsfrage ist also eine Frage der Zahlungsfähigkeit potenzieller Nutzerinnen und Nutzer. Zugleich ist sie eine Baukosten-, eine Boden- und eine Finanzierungsfrage. Alle diese Aspekte beeinflussen den (Miet-)Preis einer Wohnung und ihre Finanzierbarkeit – unabhängig davon ob die Mieten Marktgesetzen gehorchen oder mit Hilfe wirtschaftspolitischer Mittel Modifikationen unterworfen sind (Brede et al. 1975).

Grundsätzlich gilt die Miete als eine Form des Zinses auf das im Wohnungsbau langfristig angelegte Kapital. Da der Wohnungsbau (so wie auch der Bau anderer Gebäude) sehr kapitalintensiv ist, hängt die Finanzierung in der Regel von Fremdkapital ab. Nur wenn das im Wohnungsbau investierte (Fremd- und Eigen-)Kapital im Verhältnis zu anderen Kapitalanlagesphären zumindest durchschnittlich verzinst wird, erfolgt eine Anlage in diesem Bereich. Die Miete muss also eine vergleichbare Verzinsung garantieren. Ist dies nicht gewährleistet, wirkt sich dies negativ auf den Wohnungsbau aus. Steigen Zinsen auf dem Kapitalmarkt, werden häufig andere Anlageformen gewählt als der Wohnungsbau, da

die Zinserträge der Mieten eher niedrig sind. Brede et al. (1975: 37) verweisen auf mehrere Phasen in der Geschichte, in denen hohe Zinsen die Rentabilität des Mietwohnungsbaus beeinträchtigten und damit die Bautätigkeit – und Aktivitäten im Wohnungsfeld – unattraktiv machten.

Finanzierungskosten sind also eine wichtige Determinante im Wohnungsbau. Dies gilt aber nur in die eine Richtung, in der zu hohe Zinsen vom Wohnungsbau abhalten. Wenn Finanzierungskosten, also der Zins, sinken, heißt dies nicht, dass diese automatisch an Nutzerinnen und Nutzer weitergegeben werden. Vielmehr hängen die Mieten und Kaufpreise davon ab, was aufgrund des Einkommens gezahlt werden kann. Tatsächlich gehen die finanziellen Vorteile niedriger Zinsen in steigenden Grundstückspreisen verloren, wenn sich mehr Akteurinnen und Akteure für den Bau oder den Kauf entscheiden. Günstige Finanzierungsbedingungen bedeuten also nicht per se günstige Preise, sondern werden über anziehende Verkaufspreise abgeschöpft, da sie die Zahlungsfähigkeit erhöhen. Ähnliches gilt für Versuche, die Baukosten durch Standardisierung und serielle Bauweisen zu reduzieren. Unter der Bedingung, dass Eigentümerinnen und Eigentümer keine Vorgaben zur Festlegung der Mieten haben, kann der Vorteil einer verbilligten Bauweise allenfalls kurz wirken.

Was für Mieterinnen und Mieter steigende Mieten sind, sind für Käuferinnen und Käufer steigende Kaufpreise. Die Zahlungsfähigkeit beider Gruppen entscheidet demnach über die Bodenpreise. Am Ende müssen immer sie den Preis bezahlen. Findet sich niemand zum Mieten oder Kaufen, lassen sich Preise auch nicht halten. Insbesondere bei Käuferinnen und Käufern ergibt sich die Zahlungsfähigkeit auch aus steuerlichen Vorteilen und günstigen Finanzierungsbedingungen (z. B. günstige Kredite, Wohngeld oder Baukindergeld). Diese Maßnahmen „verlängern“ die Zahlungsfähigkeit. Das erklärt auch das spekulative Verhalten auf dem Wohnungsmarkt: Sind die Aussichten auf anstei-

gende Mieten oder Kaufpreise positiv, dann erfolgt Bautätigkeit. Das liegt an der Erwartung, dass sich höhere Mieten oder Kaufpreise und hohe Profite realisieren lassen. Da das Wissen über Markt- und Mietentwicklung aber kein individuelles, sondern ein gesellschaftlich geteiltes ist, wissen auch andere Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer wie Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer von den Gewinnaussichten. Sie reagieren darauf mit höheren Preisen. In dem Maße, in dem Mieten und Kaufpreise steigen, steigen auch die Bodenpreise (Holm 2017a: 14). In Hochphasen steigen die Bodenpreise auch, wenn nicht gebaut wird. Dann erreicht Spekulation ihren Höhepunkt, die sich darin zeigt, dass ein Teil der Akteurinnen und Akteure nur kauft, um wieder weiterzuverkaufen. Diese Akteurinnen und Akteure eint die Wahrnehmung, dass der Boom auf dem Markt – also Möglichkeiten, hohe Mieten oder Kaufpreise realisieren zu können – noch anhält. Ein weiterer Teil der Akteurinnen und Akteure bunkert Grundstücke, ohne zu bauen. Sie gehen davon aus, dass es ökonomisch sinnvoll ist, zu warten, weil die Preise weiter steigen. Sie spielen Roulette: Wie lange kann ich maximal warten? Wann lässt sich ein maximaler Preis im Verkauf erzielen, bevor das Kartenhaus zusammenbricht?

Daran zeigt sich, dass die Eigentumsfrage als Verfügungsfrage zu stellen ist. Ist es akzeptabel, wenn Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer ihre Flächen auf einem angespannten Markt auf Halde legen? Wer hat das Recht, darüber zu entscheiden, ob, wann, was und zu welchen Preisen gebaut wird? Diese Fragen enthalten als Kritik, dass die kapitalistische Vermittlung der Wohnungsfrage nie zu einer Lösung tendiert. Vielmehr werden privatwirtschaftliche Eigentümerinnen und Eigentümer vor allem und erst dann aktiv, wenn sich hohe Preise aufrufen lassen. Bezahlbarer Wohnraum hat dabei in der Regel keinen Stellenwert. Demnach müssen vor allem die Eigentumsstrukturen verändert und die Verfügungsgewalten über das Eigentum gesellschaftlich maßvoll geregelt werden.

Ansätze: Wie lässt sich bezahlbarer Wohnraum schaffen?

Es gibt viele Ideen und Ansätze, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Sie unterscheiden sich dahingehend, ob sie bei den Eigentums- und Verfügungsrechten oder bei politisch-regulativen Maßnahmen ansetzen, die auf eine Beeinflussung der Preise zielen.

Zugriffsrechte neu regeln: „Wohnen darf keine Ware sein!“

Höchstes Ziel von Ansätzen, die Zugriffsrechte neu regeln wollen, ist es, die demokratische Kontrolle über Wohnraum zu erlangen. Gegenwärtig steigende Mietpreise und die

Verdrängung gering verdienender Bevölkerungsschichten hängen demnach mit privatwirtschaftlichen Kontroll-, Verfügungs- und Gestaltungsrechten auf dem Immobilienmarkt zusammen. Ansätze, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, müssen insofern bei den Eigentumsverhältnissen ansetzen. Es geht dabei darum, Wohnraum kapitalistischen Markt- und Verwertungsprozessen zu entziehen. Obwohl es viele Unterschiede in den Ansätzen gibt, eint die beiden dargestellten Ansätze des Mietshäuser Syndikats und der Genossenschaften der Versuch, eine Kommodifizierung von Wohnraum zu unterbinden.

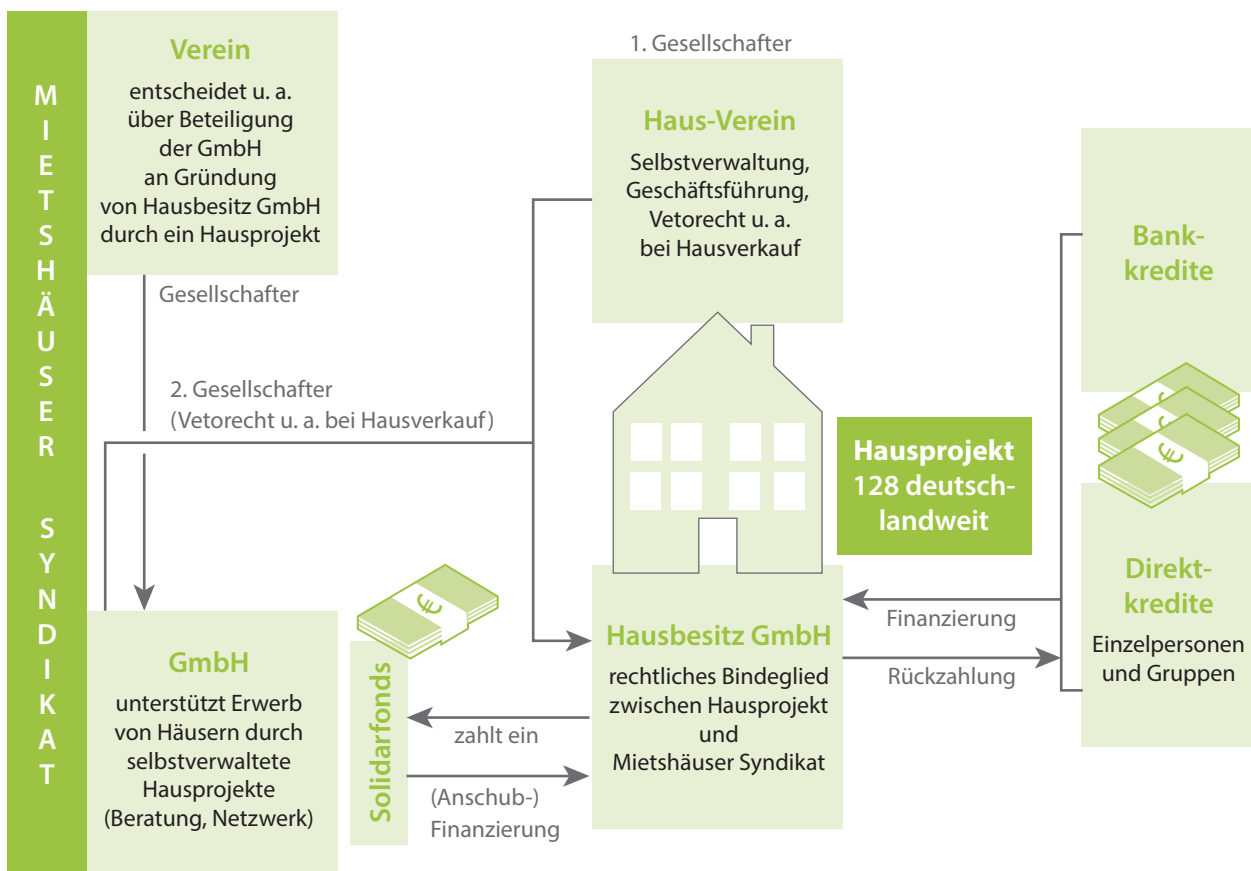
Mietshäuser Syndikat

Das Mietshäuser Syndikat ist ein Zusammenschluss von Personen, Organisationen und Gruppen, die Häuser kollektiv entwickeln wollen, um gemeinschaftlich zu leben und zu arbeiten. Wie in der Handreichung des Mietshäuser Syndikats beschrieben (Mietshäuser Syndikat und die Hausprojekte

2013), eint die Vielzahl an Hausprojekten des Mietshäuser Syndikats die Perspektive, ausreichenden und vor allem selbstbestimmten Wohnraum – häufig auch in Kombination mit öffentlichen Räumen für Veranstaltungen, Gruppen und Projekte – zu finden und zu gestalten. Es geht zum einen darum, Räumungen zu vermeiden sowie Verkaufspläne und/oder Abrisspläne zu unterlaufen. Zum anderen soll es möglich werden, selbstbestimmte Perspektiven zu entwickeln, die ein Hausverkauf oder die Umnutzung nicht immer wieder latent bedrohen. Das Mietshäuser Syndikat steht neuen Projekten mit Beratung zur Seite, denn insbesondere die Frage der Finanzierung und des Ausgleichs unter den Mitstreiterinnen und Mitstreitern birgt Herausforderungen. Sie müssen für den Erwerb Kredite aufnehmen – was bedeutet, dass einerseits potenzielle Geldgeberinnen und Geldgeber gefunden und andererseits hohe Anfangskosten kompensiert werden müssen, um Einstiegsmieten niedrig zu halten.

2

Struktur des Mietshäuser Syndikats



Quelle: Mietshäuser Syndikat, Stand Januar 2018. Bearbeitung: Groh, BBSR

Das Mietshäuser Syndikat steht dafür, dass etablierte Altprojekte neue Projektinitiativen beraten, ihr Know-how zur Verfügung stellen und in politischen Auseinandersetzungen Schützenhilfe gewähren. Vor allem aber sollen Altprojekte Überschüsse – die entstanden sind, weil die Zinslast aufgrund einer voranschreitenden Tilgung der Kredite niedriger wird – an neue Projektinitiativen transferieren. Auf diese Weise sind die Kosten gedeckelt und ein „spekulatives und profitgetriebenes Add-on“ unmöglich. Das sichert Mieten, die dauerhaft unter den Marktmieten liegen. Grundlage hierfür sind gemeinsame rechtliche Regelungen, die einen Verkauf erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen (Vey 2016) (vgl. Abb. 2).

Eine Herausforderung der Projekte im Mietshäuser Syndikat ist allerdings das dafür notwendige hohe Engagement der Mitglieder. Dies bezieht sich auf den notwendigen langen Atem bis zur Realisierung eines Projektes. Im Vorteil sind die Mitglieder, die eine gute Ausbildung und ein rhetorisches Talent haben, um sich einzubringen zu können. In der Summe trägt dies dazu bei, dass – bezogen auf Deutschland – der Anteil von deutschen Muttersprachlerinnen und Muttersprachlern sowie Universitätsabsolventinnen und -absolventen hoch ist. Auch wenn Hausprojekte des Mietshäuser Syndikats also bezahlbaren Wohnraum sichern, können sie sozial ausschließend wirken.

Genossenschaften

Die Literatur zu Genossenschaften und gemeinschaftlichem Wohnen ist schier unübersichtlich (Balmer and Bernet 2017; Fuks 2018; Spellerberg 2018; Wonneberger 2015). Angesichts der aktuellen Entwicklung in der Wohnraumversorgung lastet auf Wohnungsgenossenschaften, die bezahlbaren Wohnraum sichern und schaffen, große Erwartungen (Fuks 2018: 120). In der Summe haben die großen und kleinen Genossenschaften in vielen Städten viel zu günstigem, sicherem und gutem Wohnraum beigetragen. Genossenschaften stehen in der Regel ähnlich wie das Mietshäuser Syndikat für eine Dekommodifizierung von Wohnraum: Mieterinnen und Mieter als Mitglieder erwerben Anteile an der Genossenschaft und erhalten ein lebenslanges Wohnrecht zu bezahlbaren Mieten. Häufig ist die Mitsprache gewollt.

Es gibt vielfältige Formen von Genossenschaften: von hochprofessionellen Wohnungsunternehmen, die gegenüber Mieterinnen und Mietern eher als Verwalterin auftreten (bsp. Balmer/Bernet 2017: 261; Fuks 2018), bis hin zu neu gegründeten Projektgruppen, die sich zur – individuellen und gruppenbezogenen – Lösung ihrer Wohnungsfrage zusammenschließen. Ähnlich wie bei den Mietshäuser Syndikaten erhalten Genossenschaftsmitglieder jedoch keine Gewinnbeteiligung.



© Familienheim-Genossenschaft Zürich

Wohnhaus Unterer Schweighof II 10 der Familienheim-Genossenschaft Zürich

Genossenschaften unterscheiden sich in ihren Bauaktivitäten. Insbesondere die kleineren Genossenschaften bestehen häufig aus einem Projekt und haben kein weiteres Interesse an einer Expansion. Auch große Genossenschaften sind nicht per se aktiv. Dies hängt mit Unternehmensphilosophien und der Entwicklung der Baulandpreise zusammen. Genossenschaften zahlen nicht jeden Bodenpreis, um nicht zu Miettreiberinnen und Miettreibern zu werden – wie es private Investoren sind, die Mieterinnen und Mietern mit den Mieten die Bodenpreise zahlen lassen. Falls also Kommunen Wohnungsgenossenschaften bei der Wohnungsfrage als wichtige Partner sehen, dann müssen sie diese bei der Grundstücksfindung und bei finanziellen und rechtlichen Fragen unterstützen. Die realisierten Mieten liegen langfristig immer unter den Marktmieten (Fuks 2018: 130 f.). Das zeigt, dass bezahlbarer Wohnraum häufig eine Frage von Rahmenbedingungen ist, die die öffentliche Hand schafft.

Politisch-regulative Maßnahmen

Mit der zunehmenden Wohnungsnotlage in Städten werden alte Instrumente wieder neu diskutiert. Öffentliche Wohnungsunternehmen und die Wohnungsgemeinnützigkeit waren in der Vergangenheit wichtige miteinander verbundene Ansatzpunkte, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Wie wirken diese Instrumente aktuell? Und wie kann die Bodenpolitik sie unterstützen?

Öffentliche Wohnungsunternehmen (ÖWU)

Um bezahlbaren Wohnraum zu gewährleisten, ist es unumgänglich, den öffentlichen Wohnungsbestand zu sichern. In seiner Kommunalbefragung von 2015 belegt das BBSR den hohen Beitrag kommunaler Wohnungen zur Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Haushalte (Claßen 2017). Vor dem Hintergrund der vergangenen Privatisierungen von ÖWU sprechen die Ergebnisse dieser Studie damit klar für eine Rekommunalisierung.

Ein wichtiges Ergebnis der Studie ist, dass der Beitrag von ÖWU zur Schaffung von günstigem Wohnraum in den letzten Jahren wichtiger geworden ist, um ausgewählten sozialen Zielgruppen wie Geflüchteten, Asylbewerberinnen und -bewerber und Personen mit Vermittlungsschwierigkeiten zu Wohnraum zu verhelfen (Claßen 2017: 16 f.). Bei der Bewältigung dieser Aufgabe hat der zu rund einem Viertel mit Mietpreisbindung und/oder Belegungsrechten gebundene Wohnungsbestand einen großen Stellenwert.

Allerdings ist diese Integrationsleistung bedroht, da der Anteil geförderter und günstiger Wohnungen vor dem Hintergrund rückläufiger öffentlicher Förderung und Privatisierungen zurückgeht. Das zeigt auch die Zielgruppe, für die ÖWU ihren Neubau errichten. Geringverdienende Haushalte und kinderreiche Familien werden deutlich seltener als Ziel kommunaler Neubauprojekte genannt als die Schaffung von Wohnraum für die allgemeine Wohnraumversorgung (Claßen 2017). Das liegt am Druck zur Wirtschaftlichkeit, aber auch an der Bodenpreisproblematik. Vor diesem Hintergrund ist der immer häufiger geäußerte Anspruch, durch Rück- und Aufkäufe wieder einen großen kommunalen Wohnungsbestand aufzubauen, schwierig. In Berlin werden Bestände zurückgekauft, wobei stetig steigende Preise die Zu- und Rückkäufe kompliziert machen. In Dresden soll, nachdem 2006 der gesamte öffentliche Wohnungsbestand privatisiert wurde, eine neu zu gründende städtische Wohnungsbaugesellschaft die Wohnungsprobleme lösen. Dafür stehen die gegenwärtigen Eigentümer des ehemaligen öffentlichen Bestandes nicht zur Verfügung. Eine Enteignung hat juristisch wenig Aussichten auf Erfolg (vgl. Deutscher Bundestag 2016).

Es bedarf also weiterhin großer öffentlicher Anstrengungen, um diesen Wohnungsunternehmen bei ihrer Aufgabe zu helfen. Dabei ist es notwendig, mögliche juristische Wege zur Wiederaneignung auszuloten. Wichtig ist aber auch, den ÖWU selbst Grenzen zu setzen. In der jüngeren Vergangenheit zeigten sich einige ÖWU nicht gewillt oder in der Lage, sich neoliberalen Marktparadigmen zu widersetzen (vgl. für das Bsp. Frankfurt Murr 2015 und für Hamburg Dittmann 2015).

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)

Mit der Wohnungsnot fand eine Rückbesinnung auf die Erfolge gemeinnütziger Wohnungsunternehmen statt. Sie führte zur Diskussion darüber, ob eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) ein angemessenes Instrument ist, um günstigen Wohnraum herzustellen. Historisch gesehen stellen nur wenige ihre Wirkung infrage, da die Gemeinnützigkeit zwischen 1949 und 1989 zum Bau von knapp 4,8 Mio. preisgebundenen Wohnungen beigetragen hat (vgl. für die folgenden Ausführungen Holm et al. 2017; Holm 2017b; Hunger 2017; Kuhnert 2017; Aring et al. 2016; Lieberknecht 2013). Diskussionen entspannen sich weniger um den Beitrag zu bezahlbaren Mieten als um Fragen, ob man mit anderen steuerlichen Maßnahmen nicht einen ähnlichen Effekt realisieren könne (Hunger 2017).

Diejenigen, die für eine NWG argumentieren, weisen auf das Scheitern der marktgetragenen Wohnungswirtschaft hin, günstigen Wohnraum zu schaffen. Dass gegenwärtig Markt- oder finanzielle Anreize nicht ausreichen, belegt auch der fehlende Wille von Eigentümerinnen und Eigentümern, Sozialwohnungen zu bauen. Offensichtlich reichen die Fördermodalitäten des sozialen Wohnungsbaus bei einem anhaltend niedrigen Zinsniveau gegenwärtig nicht aus, renditeorientierte Anleger zum Bauen zu bewegen.

Demgegenüber wird argumentiert, dass die Prinzipien der NWG dazu dienen könnten, sozialorientierten Wohnraum herzustellen. Die NWG geht mit der Ausrichtung der Geschäftstätigkeit auf den Bau und die Betreuung von günstigem Wohnraum einher, also einer Beschränkung der Miethöhe und der Verwertung des Wohnungsbestandes. Dazu erhalten die Wohnungsunternehmen im Gegenzug eine Befreiung von verschiedenen Steuern (z. B. Körperschafts- und Gewerbesteuer) (Lieberknecht 2013). So attraktiv dieses Instrument auch ist, besteht aber eine Herausforderung – ebenso wie bei den ÖWU – in den gegenwärtig stark steigenden Bodenpreisen, die Bauvorhaben verteuern. Eine vorausschauende Bodenpolitik scheint unerlässlich zu sein.

Bodenpolitik

Die Verfügung über den Boden ist der wichtigste Dreh- und Angelpunkt, um auch bei Neubauprojekten sicherzustellen, dass bezahlbarer Wohnraum entsteht. In diesem Bereich gibt es unterschiedliche bodenpolitische Instrumente, von der Nutzung des Planungsrechts über den Aufbau von Bodenfonds bis hin zum Einsatz von Erbbaurecht.

Planungsrecht: Ein bekanntes Beispiel ist das Münchner Modell der „sozialgerechten Bodennutzung“, wonach die Projektentwicklerinnen und -entwickler bei neu geschaffenem Planungsrecht verpflichtet sind, 30 % des Wohnbaurechts

für geförderten Wohnungsbau zu verwenden (Müther/Waltersbacher 2014). Seit 2017 werden zusätzlich 10 % des neu geschaffenen Wohnbaurechts als preisgedämpfter Mietwohnungsbau realisiert. Das stellt unzweifelhaft eine große Leistung in einem marktwirtschaftlich verfassten Bodenmarkt dar. Ein Problem ist, dass dies die Bodenpreisentwicklung kaum tangieren wird; vielmehr muss die öffentliche Hand die Mieten subventionieren, um sie auf ein akzeptables Niveau abzusenken. Solange es zahlungskräftige und -willige Nutzerinnen und Nutzer gibt, werden die Mieten nach dem Auslaufen der Sozialbindungen aber in der Regel auf Marktniveau ansteigen. Über die soziale Nachhaltigkeit der Maßnahme lässt sich streiten.

Bodenvorratspolitik: Eine aktive Bodenvorratspolitik trägt dazu bei, auf Engpässe am Wohnungsmarkt zielgenauer reagieren zu können. Bei einer hohen Nachfrage dienen Flächen im kommunalen Eigentum der Entlastung, um so eine Eskalation der Bodenpreise vorzubeugen. Städte wie Ulm nutzen die aktive Bodenvorratspolitik, um Spekulationen einen Riegel vorzuschieben: Sie vergeben Wohn- und Gewerbegrundstücke erst dann, wenn das gesamte Erschließungsareal in städtischem Eigentum ist. Eine solche Politik setzt voraus, das Grundvermögen ständig zu mehren, um vorausschauend beeinflussen zu können, was, wie und zu welchen Preisen gebaut wird. Von Vorteil ist, wenn den Kommunen Vorkaufsrechte eingeräumt werden, um einen Pool an Flächen zu erwerben.

Ein weitreichender Unterschied ist, ob Kommunen die Flächen veräußern oder etwa in der Form von Erbbaurecht vergeben. Bei der Veräußerung wird der Einfluss auf weitere Preisentwicklungen aufgegeben; beim Erbbaurecht bleibt die Fläche im Eigentum der Kommune. Es wird also juristisch zwischen Eigentum und Nutzungsrecht für eine festgelegte Zeit unterschieden. Die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer vergeben beim Erbbaurecht Nutzungsrechte an Erbbauberechtigte. Veräußerungen oder



© Maiyun Kenshin / Fotolia

Städte wie Ulm verhindern Spekulationen mit einer aktiven Bodenvorratspolitik

Belastungen der Fläche, wie auch bauliche Erweiterungen bedürfen der Zustimmung der Grundeigentümerinnen und -eigentümern.

In der jüngeren Vergangenheit haben Kommunen und der Bund zum Teil versucht, Flächen zum höchsten Preis zu verkaufen. Die negativen Erfahrungen damit haben Ansätzen Vorschub geleistet, die einen gemeinschaftlichen Grunderwerb und eine treuhänderischen Verwaltung anvisieren (Horlitz 2017). Damit soll explizit eine gemeinschaftliche und marktferne Nutzung des Bodens umgesetzt werden. Wichtig ist hier, dass der Boden durch treuhänderische Verwaltung vor Verkauf geschützt und so als Instrument der sozialen Nutzung und zur Begrenzung der Preisentwicklung eingesetzt wird. Unabhängig von der konkreten Organisation der Verfügungsrechte (kommunal/gemeinschaftlich) ist eine vorausschauende Bodenpolitik zentral, um bezahlbaren Wohnraum dauerhaft zu gewährleisten.

Schluss: Erfolgsaussichten, Nachhaltigkeit von Maßnahmen und politisches Umfeld

Angesichts des immensen Anstiegs von Bodenpreisen und in der Folge von Mieten und Kaufpreisen kann man nur dann auf Dauer bezahlbaren Wohnraum in deutschen Städten gewährleisten, wenn Eigentums- und Verfügungsrechte neu verhandelt werden. Die überschießende Preisentwick-

lung auf den städtischen Bodenmärkten ist kein Ergebnis etwaiger gesteigerter Erschließungskosten, sondern der Spekulation mit Boden. Städte erleben gegenwärtig eine Zuwanderung wie lange zuvor nicht mehr. Da für die neu Zugewanderten Wohnungen erstellt werden müssen, kön-

nen Bodenbesitzerinnen und -besitzer die gegenwärtige Situation dazu nutzen, hohe Preise für den Boden zu nehmen. Bislang zahlen die Käuferinnen und Käufer die Preise bereitwillig, da sich die gestiegenen Bodenpreise auf die Miete umwälzen lassen. Solange Mieterinnen und Mieter – nicht selten aus einer Notsituation heraus – höhere Mietpreise zahlen, solange steigen die Bodenpreise weiter. Steigende Bodenpreise ergeben sich also, ohne dass besonderer Arbeits- oder Kapitalaufwand für die Eigentümerinnen und Eigentümer entsteht.

In nicht wenigen Städten bleibt mit Planungsrecht belegtes oder baureifes Land tatsächlich unbebaut, weil Eigentümerinnen und Eigentümer bei einem späteren Verkauf höhere Preise antizipieren. In Boomphasen kann es also lohnend sein, den Boden nicht zu bebauen, sondern die Preisentwicklungen für sich arbeiten zu lassen. Die weitgehende Verfügungsgewalt der Eigentümerinnen und Eigentümer kann also sozial kontraproduktive Folgen zeigen. Insofern ist es notwendig, alternative Vorstellungen zum Privateigentum an Grund und Boden zu entwickeln. Die Kosten für den Bau von Immobilien weichen deutschlandweit nicht allzu sehr voneinander ab. Was aber abweicht – und somit großen Einfluss auf die regional unterschiedliche Miethöhe hat – ist die Entwicklung der Bodenpreise. Insbesondere in größeren Städten bewirkt die Möglichkeit ungehinderter Spekulation, dass die Mietpreise explodieren.

Gesetze und Regelungen zur Ein- und Beschränkung von Mietpreiserhöhungen machen im Bestand auf alle Fälle Sinn. Zuvor ist es aber notwendig, die Verfügungsgewalt über Eigentum einzuschränken. Dies bezieht sich in erster Linie auf den städtischen Boden, damit missbräuchliches Ausrei-

zen von Preiserhöhungen unterbunden werden kann. Ein Anfang müsste mit dem Aufbau von Bodenfonds gemacht werden, die es Kommunen, gemeinnützigen Stiftungen und anderen sozial gebundenen Einrichtungen ermöglichen, den Preisanstieg zu begrenzen. Damit ließen sich Spekulationsgewinne, die Wohnen zu einem teuren Gut machen, langfristig im Rahmen halten. Die auf diese Weise realisierbaren niedrigeren Neubaumieten hätten – vermittelt über den Mietspiegel – auch keine beschleunigende Wirkung auf die Bestandsmieten, wie es gegenwärtig der Fall ist.

In zweiter Linie wäre aber auch notwendig, Vermieterinnen und Vermieter, die die Wohnungsnot für sich nutzen und Schwächen der Mietrechtsregelung zu ihren Gunsten auslegen, in ihrer Verfügungsgewalt einzuschränken. Insofern gilt es auch hier, Ansätze zu stärken, die das Recht auf Wohnen ernst nehmen. Dies lässt sich mittelbar mit weiteren Instrumenten aus dem Bereich des Mietrechts erreichen. Zu diesen Maßnahmen gehören die Mietpreisbremse, die noch viel Nachregelungsbedarf hat; eine starke Absenkung der Modernisierungumlage; eine Milieuschutz-/Erhaltungssatzung, die mietpreisbeschleunigende Modernisierungen begrenzen soll; der Aufkauf von Belegungsrechten durch die Städte, um zeitlich beschränkt niedrigere Mieten zu ermöglichen sowie die Reform des Mietspiegels.

Bislang erweisen sich die Diskussionen um diese Regelungen als zäh. Es scheint, als ob die zivilisierende Wirkung sozialorientierter Wohnungsunternehmen fehlt, um neue Anreizstrukturen zu vermitteln. Insgesamt gilt, dass alle Überlegungen erweiterbar sind. Der Phantasie sind nur wenige Grenzen gesetzt!

Literatur

Aring, Jürgen; Bunzel, Arno; Hallenberg, Bernd; Zur Nedden, Martin; Pätzold, Ricarda; Rohland, Fabian, 2016: Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. Berlin [abgerufen am 12.06.2018].

Balmer, Ivo; Bernet, Tobias, 2017: Selbstverwaltet bezahlbar wohnen? Potentiale und Herausforderungen genossenschaftlicher Wohnprojekte. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für Alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: 259–279.

Becker, Ruth, 1978: Wer finanziert den sozialen Wohnungsbau? Das „Umverteilungsmodell“ im sozialen Wohnungsbau: Wie der Mieter dem Vermieter bei der Vermögensbildung hilft. arch+, (39): 53–58.


Becker, Ruth, 1981: Grundzüge der Wohnungspolitik in der BRD seit 1949. arch+, (57/58): 64–68.

Belina, Bernd, 2010: Krise und gebaute Umwelt. Zum Begriff des „sekundären Kapitalkreislaufs“ und zur Zirkulation des fixen Kapitals. Z. Zeitschrift für marxistische Erneuerung, (83): 8–19.

Brede, Helmut; Kohaupt, Bernhard; Kujath, Hans-Joachim, 1975: Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsverorgung. Frankfurt am Main.

Claßen, Gudrun, o. A.: Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland. Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2015. Bonn.

- Deutscher Bundestag**, 2016: Rekommunalisierung und Enteignung. Sachstand. Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 131/16 [abgerufen am 11.06.2018].
- Deutscher Bundestag**, 2017: Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache, 18/13120. Berlin [abgerufen am 10.06.2018].
- Dittmann**, Olaf, 2015, Linke: Stadt füllt Kasse auf Kosten von Saga-Mietern. Die Welt vom 25.07.2015. Zugriff: https://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article144429386/Linke-Stadt-fuellt-Kasse-auf-Kosten-von-Saga-Mietern.html [abgerufen am 12.06.2018].
- Egner**, Björn, 2014: Wohnungspolitik seit 1945. Aus Politik und Zeitgeschichte, 64. Jg. (20–21): 13–19.
- Franke**, Thomas, 1996: Neue Wege im sozialen Wohnungsbau. Wirtschaftspolitische Diskurse, Bd. 90. Hamburg.
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.**, 1986: Wohnungsmarkt: Gemeinnützigkeit auf dem Prüfstand. Argumente zur Wirtschaftspolitik, 5. Frankfurt am Main [abgerufen am 15.05.2018].
- Fuks**, Adrian, 2018: Genossenschaften als Instrumente der Wohnraumpolitik. KWI Schriften, (11): 119–132.
- Holm**, Andrej, 2017a: „Neue Gemeinnützigkeit“ und soziale Wohnraumversorgung. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für Alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: 135–151.
- Holm**, Andrej, 2017b: Muss Wohnen immer teurer werden? Mythen und Behauptungen über Wohnen, Miete, Kaufen. Luxemburg argumente, Bd. 15. Berlin.
- Holm**, Andrej; Horlitz, Sabine; Jensen, Inga, 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Studien, Bd. 5. Berlin.
- Horlitz**, Sabine, 2017: Community Land Trusts in den USA: Strukturen und aktuelle Tendenzen. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für Alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: 281–296.
- Hunger**, Bernd, 2017: Für und Wider Wohnungsgemeinnützigkeit. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für Alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: 153–164.
- Kaufmann**, Kristin Klaudia, 2013: Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen an internationale Investoren. Auswirkungen auf lokale Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktprozesse. Geographische Revue, 15. Jg. (2): 39–66.
- Kofner**, Stefan, 2013: Internationale Finanzinvestoren und kommunale Wohnungsmärkte. Geographische Revue, 15. Jg. (2): 5–25.
- Krätke**, Stefan, 1995: Stadt, Raum, Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtkonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel, Boston.
- Kuhnert**, Jan, 2017: Sieben gute Gründe zur Verteidigung einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG). In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für Alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: 165–177.
- Lebuhn**, Henrik; Holm, Andrej; Junker, Stephan; Neitzel, Kevin, 2017: Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“. Berlin/Düsseldorf.
- Lieberknecht**, Christian, 2013, Was bedeutete das WGG und was passierte danach? Die Entwicklungsphasen der Wohnungsgemeinnützigkeit. Zugriff: www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/jubilaeum-65-jahre-dw-die-wohnungswirtschaft/wgg-die-entwicklungsphasen-der-wohnungsgemeinnuetzigkeit_260_198480.html [abgerufen am 07.06.2018].
- Lorenz-Hennig**, Karin; Claßen, Gudrun, 2008: Transaktionen großer Wohnungsportfolios in Deutschland. BBSR-Analysen KOMPAKT, (1).
- Mietshäuser Syndikat und die Hausprojekte**, 2013: Rücke vor zur Schlossallee. Selbstorganisiert wohnen, solidarisch wirtschaften. Freiburg [abgerufen am 28.05.2018].
- Müller**, Sebastian, 2012: Wie Wohnen prekär wird. Finanzinvestoren, Schrottimmobilien und Hartz IV. 181. Auflage. Beiträge aus der Forschung. Dortmund.
- Murr**, Günter, 2015, Bürgerversammlung: Scharfe Kritik an der ABG-Holding. Frankfurter Neue Presse vom 13.11.2015. Zugriff: <http://www.fnp.de/lokales/frankfurt/Buergerversammlung-Scharfe-Kritik-an-der-ABG-Holding;art675,1695767> [abgerufen am 12.06.2018].
- Müther**, Anna Maria; Waltersbacher, Matthias, 2014: Wie Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik den Wandel von Quartieren beeinflussen. Informationen zur Raumentwicklung, (4): 333–348.
- Spellerberg**, Annette (Hrsg.), 2018: Neue Wohnformen – gemeinschaftlich und genossenschaftlich. Wiesbaden.
- Treusch**, Wolf-Sören, 2018, Protest gegen „Deutsche Wohnen“ in Berlin. Wie Modernisierungen die Mieten in die Höhe treiben. Deutschlandfunk Kultur vom 04.04.2018. Zugriff: http://www.deutschlandfunkkultur.de/protest-gegen-deutsche-wohnen-in-berlin-wie.1001.de.html?dram:article_id=414665 [abgerufen am 15.05.2018].
- Vey**, Judith, 2016: Crisis protests in Germany, Occupy Wall Street, and Mietshäuser Syndikat. Antinomies of current Marxist- and anarchist-inspired movements and their convergence. Capital & Class, 40. Jg. (1): 59–74.
- Wild**, Reiner, 2017: Mieterhöhungen nach Modernisierung und Energieeinsparung. Empirische Kurzstudien über 200 Maßnahmen im Berliner Mietwohnungsbestand. Berlin.
- Wonneberger**, Eva, 2015: Neue Wohnformen. Neue Lust am Gemeinsinn? 2. Auflage. Wiesbaden.



„Wohnungsmangel treibt die Preise und Mieten und verstärkt die Gefahren von Verdrängungen, Segregation und sozialer Spreizung.“

„Ein zentraler Aspekt ist die Weiterentwicklung des Bodenrechts im Sinne einer stärkeren Gemeinwohlorientierung.“

„Die zu erwartende Zunahme der Altersarmut lässt befürchten, dass das Thema der Bezahlbarkeit des Wohnens gerade bei dieser Personenengruppe deutlich an Bedeutung gewinnen wird.“

POSITIONEN ZUM „BEZAHLBAREN WOHNEN“ IN DEUTSCHLAND

Nachgefragt: Ute Birk im Gespräch
mit Martin zur Nedden und Rolf Müller



Foto: zur Nedden

Prof. Dipl.-Ing. Martin zur Nedden

ist Stadtplaner, ehemaliger Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer der Difu gGmbH.
zurnedden@difu.de



Foto: Müller

LRD Rolf Müller

ist Ökonom und Wohnungsgruppenleiter im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
rolf.mueller@bbr.bund.de



Foto: Birk

Ute Birk

ist Architektin und Projektleiterin im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
ute.birk@bbr.bund.de

Herr Professor zur Nedden, Sie konstatieren in Ihrem Plädoyer zur Wohnungspolitik, dass die aktuelle Wohnungsknappheit nicht nur eine zyklische Verwerfung am Wohnungsmarkt darstellt, sondern systemisch bedingt, als Resultat der Vernachlässigung einer aktiven Wohnungspolitik in den vergangenen 30 Jahren zu sehen ist. Sie fordern daher eine grundlegende Neujustierung der Wohnungspolitik. Warum grundlegend und was bedeutet das konkret?

Martin zur Nedden: Grundlegend zunächst deshalb, weil wir in der Tat im Unterschied zu den letzten 30 Jahren einen öffentlichen Sektor brauchen, der seine Rolle als Akteur im Wohnungsmarkt im Sinne einer Gewährleistung der Gemeinwohlorientierung nicht nur deklariert, sondern auch tatsächlich wahrnimmt. Die Erfahrungen zeigen, dass die Kräfte des freien Marktes zur Gewährleistung dieses Ziel offensichtlich nicht in der Lage sind. Das heißt nicht, dass der private Sektor keine wichtige Rolle im Wohnungsmarkt mehr spielen soll. Aber wie die letzten Jahrzehnte gezeigt haben, bedarf es eines „Korrekturfaktors“. Grundlegend aber auch deswegen, weil es nicht darum gehen kann, einfach die Wohnungspolitik der Nachkriegszeit bis zum Ende der 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts fortzusetzen. Vielmehr müssen die Erfahrungen, sowohl die guten als auch die problematischen, aus dieser Epoche überprüft werden.

Gleiches gilt für die seit diesem Zeitraum veränderten Rahmenbedingungen. Ich nenne hier nur die heute in sehr viel stärkerem Maße globalisierten Finanz- und Wohnungsmärkte und die sehr viel größere Bedeutung von Umweltaspekten. Das Ergebnis dieser und weiterer Analysen sollte die Basis einer neu positionierten gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik sein. Dafür muss man nicht bei null anfangen. Eine Reihe von Vorschlägen für Elemente einer solchen Politik liegt auf dem Tisch. Davon kann man einige kurzfristig umsetzen, andere bedürfen sicher noch einer eingehenden Prüfung. Zur ersten Kategorie zähle ich eine Neuorientierung der Vergabepolitik der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) oder die stärkere Anwendung der Konzeptvergabe gegenüber der Höchstpreisvergabe bei der Abgabe von Grundstücken durch die öffentliche Hand, zur zweiten die Thematik der „neuen Gemeinnützigkeit“.

Erfreulicherweise passiert ja auch das eine oder andere. Angesichts des Problemdrucks muss allerdings aus meiner Sicht die Schlagzahl erheblich erhöht werden.

Herr Müller, Sie sind als Leiter der Wohnungsgruppe im BBSR Politikberater. Sehen Sie Chancen für eine Neujustierung der Wohnungspolitik und wäre das aus Ihrer Sicht die

richtige Herangehensweise, um das derzeitige Problem der Wohnungsknappheit mit den dadurch entstehenden sozialen Verwerfungen zu lösen?

Rolf Müller: Der Begriff Neuausrichtung ist interpretationsbedürftig: Er kann verstanden werden als grundsätzlicher Paradigmenwechsel unter weitgehender oder vollständiger Aufgabe bisheriger Grundsätze oder aber als Fortentwicklung beziehungsweise Neugewichtung einzelner oder mehrerer Elemente unter Beibehaltung einer im Grundsatz an dem Modell der sozialen Wohnungsmarktwirtschaft orientierten Politik.

Die Sinnhaftigkeit oder Notwendigkeit einer Neujustierung im erstgenannten Sinne sehe ich kritisch. Damit wären nicht nur erhebliche Friktionen eines wie auch immer gearteten Übergangsprozesses verbunden. Vielmehr würden damit insbesondere jene bewährten Grundlagen der deutschen Wohnungspolitik in Frage gestellt, denen wir den – trotz aller aktuellen Herausforderungen – hohen qualitativen und quantitativen Standard unserer Wohnungsversorgung zu verdanken haben. Diese Position schließt sinnvolle Modifizierungen und relative Neugewichtungen im wohnungspolitischen Gesamtsystem keineswegs aus, etwa im Bereich der Zuständigkeiten, der rechtlichen Rahmenbedingungen oder bei der konkreten Ausformung von Maßnahmen.

Politik auf allen föderalen Ebenen neigt – aus durchaus nachvollziehbaren Gründen – tendenziell dazu, eher zu reagieren als prospektiv zu agieren. Vermutlich wird man damit auch künftig leben müssen. Gerade im Bereich des Wohnungswesens mit seinen langen Planungs- und Realisierungszeiten und der langfristigen Kapitalbindung kommt es aber ganz besonders auf Konstanz und Verlässlichkeit an. Hier sind eher lange Ruderschläge als kurzes Paddelstechen gefragt. Die derzeitigen Probleme auf den Wohnungsmärkten sind Ergebnis eines komplexen Zusammenwirkens zahlreicher Faktoren, zu denen auch eine zu geringe politische Aufmerksamkeit in den zurückliegenden Jahren gehört. Insoweit ist die aktuelle politische und öffentliche Fokussierung auf das Wohnungsthema in der Tat eine Chance, die Weichen mittel- und langfristig besser zu stellen. Dabei darf eines nicht aus dem Blick geraten: Wohnungsknappheit kann effektiv nur durch die Schaffung des fehlenden Wohnraums ausgeglichen werden – sei es durch Neubau, sei es durch Bestands-erweiterung.

Eine Neuausrichtung der Wohnungspolitik bedarf keines grundsätzlichen Paradigmenwechsels, weg von dem Modell der Sozialen Marktwirtschaft. Gleichwohl stellt sich die

Frage nach der Konkretisierung Ihrer Ansätze: Professor zur Nedden, Sie sprechen von einem „Korrekturfaktor“ für die Rolle des privaten Sektors und der stärker gemeinwohlorientierten Ausrichtung einer zukünftigen Wohnungspolitik auf Basis der Analyse der Erfahrungen aus der Vergangenheit, zu der bereits eine Reihe von Vorschlägen kurzfristig umsetzbar sind, andere erst nach eingehender Prüfung. Zudem erfordert der Problemdruck schnelleres Handeln.

Herr Müller, Sie sprechen von sinnvollen Modifizierungen und relativen Neugewichtungen im wohnungspolitischen Gesamtsystem, etwa im Bereich der rechtlichen Rahmenbedingungen, bei der konkreten Ausformung von Maßnahmen und bei den Zuständigkeiten. Zugleich sehen Sie durch die öffentliche Fokussierung auf das Wohnungsthema die Chance, die Weichen mittel- bis langfristig besser zu stellen. Wie sollte eine Wohnungs- und Stadtpolitik ausgerichtet werden, um zukünftig bezahlbares Wohnen aller Bevölkerungsschichten auch in Wachstumsregionen zu sichern? Welche Rolle sollten dabei die Kommunen, die Länder und der Bund spielen?

Martin zur Nedden: Sie muss sich auf das Segment der Schaffung preisgünstiger Wohnungen konzentrieren. Bezahlbare Wohnungen lassen sich nicht allein über die preisdämpfende Wirkung von Förderprogrammen und die Absenkung von baulichen Standards oder bundesweite Sonderabschreibungen erreichen. Solche Instrumente mit „Gießkannencharakter“ bergen außerdem die große Gefahr von Fehlallokation und Mitnahmeeffekten in sich. Die Erfahrungen in den Neuen Bundesländern aus der „Nachwendezeit“ mahnen zur Vorsicht. Wir haben nicht nur wachsende Städte, sondern nach wie vor auch nicht wenige Städte mit Bevölkerungsstagnation oder -rückgang. Viel wirkungsvoller sind Instrumente, die dem öffentlichen Sektor die Baulandmobilisierung erleichtern oder sonstige Möglichkeiten bieten, die Bodenpreise zu senken. Sie gestatten eine sehr viel höhere Zielgenauigkeit und Berücksichtigung der örtlichen Rahmenbedingungen bei entsprechender Ausgestaltung.

Vor allem aber brauchen wir eine noch bessere Abstimmung der Aktivitäten von Bund, Ländern und Gemeinden sowie zwischen den Ressorts auf den einzelnen Ebenen. Wir brauchen also integrierte Strategien, um unter anderem auch eine sachgerechte Abwägung bei Zielkonflikten zu ermöglichen – beispielsweise zwischen der Notwendigkeit von Baulandbereitstellung einerseits und Ressourcenschonung andererseits – und Synergiepotenziale zum Beispiel beim Einsatz von Förderprogrammen zu realisieren. In diesem Zusammenhang gilt es auch, Bundesraumordnung so-

wie Landes- und Regionalplanung zu stärken. In den Kommunen gewinnen integrierte Stadtentwicklungskonzepte erfreulicherweise bereits zunehmend an Bedeutung.

Des Weiteren darf nicht nur im Fokus stehen, Quantitäten zu schaffen. Vielmehr muss auch die Frage der Qualitäten ihre Bedeutung behalten. Wir laufen sonst Gefahr, eine weitere Segmentierung der Wohnungsangebote mit Benachteiligung der sozial schwächeren Schichten zu fördern, die sich nur die „Substandardwohnungen“ leisten können. Das ist kein Plädoyer für „goldene Wasserhähne“, aber für eine Diskussion mit Augenmaß. Nicht zu vernachlässigen ist die Gefahr, dass wir für den Fall einer Entspannung in lokalen Wohnungsmärkten Leerstände von morgen bauen. Kriterien wie die Lage des Objekts, funktional gute Grundrisse, Gestaltqualität und Wohnumfeld bleiben von Bedeutung für eine langfristig orientierte Bewirtschaftungsperspektive.

» *Wohnungsmangel treibt die Preise und Mieten und verstärkt die Gefahren von Verdrängung, Segregation und sozialer Spreizung.* «

Rolf Müller: Zunächst einmal wird es auf ein quantitativ ausreichendes und qualitativ angemessenes Wohnungsangebot in den Wachstumsregionen ankommen. Wohnungsmangel treibt die Preise und Mieten und verstärkt die Gefahren von Verdrängung, Segregation und sozialer Spreizung. Bei mancherorts zunehmend begrenzten Möglichkeiten der Innentwicklung erfordert das notwendigerweise die Ausweisung und Erschließung neuen Baulands, bis hin zur Entwicklung neuer Stadtteile zum Bau zusätzlichen Wohnraums, wie wir es aktuell in zahlreichen Gemeinden beobachten können. Diese Angebotsausweitung kommt letztlich allen zugute. Denn auch wenn über Ausmaß und Intensität von Sickerneffekten kontrovers diskutiert wird, ist deren Existenz doch unbestritten. Ebenso unbestritten braucht es aber gerade in den Wachstumsregionen ein breites (Miet-)Wohnungsangebot im unteren und mittleren Preissegment. Und inzwischen ist auch die zeitweise in den Hintergrund gerückte Erkenntnis gefestigt, dass ein hinreichender Bestand gebundenen Wohnraums und kommunaler Belegungsrechte notwendig ist, um bezahlbares Wohnen für alle Bevölkerungsschichten zu sichern.

Ein zentrales qualitatives Element hierfür ist sicherlich die Orientierung an der sozialen Durchmischung in den Quartieren. Natürlich wird es immer Objekte, Stadtteile und Quartiere geben, die höherpreisig sind und damit nicht für jedermann erschwinglich. Das war immer so und wird im-

mer so sein. Aber die Konzentration wirtschaftlich schwächerer Haushalte in einzelnen Quartieren sollte möglichst vermieden werden. Auf der operativen Ebene ist das primär eine Frage der örtlichen Politik. Aber natürlich adressiert das auch die Landes- und Bundesebene; einerseits hinsichtlich ihres jeweiligen finanziellen Engagements, andererseits hinsichtlich ihrer programmatischen Ausrichtung und ihrer Zuständigkeiten, aber auch hinsichtlich des Setzens normativer Standards. Das Subsidiaritätsprinzip ist hier eine gute Richtschnur, die auch weiterhin Gültigkeit haben sollte. Für die Politik auf Bundesebene bedeutet das vor dem Hintergrund der Erfahrungen der letzten Jahre, dass eine erneute Mit-Zuständigkeit in der Sozialen Wohnraumförderung hilfreich wäre. Dies nicht zuletzt, um die originär zuständigen Länder auch mittel- und langfristig finanziell aktiv unterstützen zu können.

Bei alledem müssen wir aber sehen, dass die öffentliche Hand eine angemessene Wohnungsversorgung alleine nicht herstellen kann. Dies von der Politik zu erwarten, hieße, sie hoffnungslos zu überfordern. Hierzu braucht es privates Kapital und privates Engagement. Deshalb kommt es so wesentlich darauf an, dass die staatlichen Rahmenbedingungen und Steuerungsmaßnahmen den privaten Investitionen hinreichende Realisierungsspielräume eröffnen.

Welche Instrumente propagieren Sie für eine zukünftige Wohnungspolitik?

Martin zur Nedden: Einige Aspekte habe ich schon angesprochen. Natürlich brauchen wir Wohnungsneubau, vor allem im Segment der preisgünstigen Wohnungen. Bei der Gewährung von Fördermitteln, Reduzierung von Standards und so weiter bis zum Verzicht auf Stellplätze muss sichergestellt werden, dass sich diese Kostenersparnisse auch in niedrigeren Mieten niederschlagen. Es braucht eine aktive, auch mittel- und langfristig orientierte kommunale Bodenpolitik in Verbindung mit einer weiteren Stärkung anschließender Konzeptvergaben und der vermehrten Vergabe von Erbbaurechten sowie Modellen der kooperativen Baulandentwicklung auf der Basis städtebaulicher Verträge.

Die Errichtung von Bodenfonds bei Bund, Ländern und Gemeinden könnte den Gemeinwohlaspekt bei der Grundstücksvergabe unterstützen. Ein zentraler Aspekt ist die Weiterentwicklung des Bodenrechts im Sinne einer stärkeren Gemeinwohlorientierung. Im Bereich des Planungsrechts sollte der § 34 BauGB in dem Sinn weiterentwickelt werden,

dass auch Erfordernisse des Gemeinwohls bei der Grundstücksnutzung durchgesetzt werden können. Das würde im Übrigen auch die Gleichbehandlung von Grundstückseigentümern in von einem Bebauungsplan erfassten Gebieten mit Grundstückseigentümern in „34er-Fällen“, also im „unbeplanten Innenbereich“, herstellen. Auch eine Entwicklung der Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer könnte unterstützen. Möglichkeiten einer „neuen Gemeinnützigkeit“ sollten weiter geprüft werden. Die öffentliche Hand, und zwar auf allen Ebenen, sollte selbst wieder stärker als Bauherr auftreten. In diesem Zusammenhang spielen kommunale Wohnungsbauunternehmen eine hervorragende Rolle, wie die jüngsten Erfahrungen zeigen. Anliegen muss aber auch die Erhaltung preisgünstiger Wohnungsbestände sein. Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen, Zweckentfremdungen und Ähnlichem muss entgegengewirkt werden. Dies sind nur einige Möglichkeiten. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zeigen aber, denke ich, die Vielfalt der Aktivitätsfelder.

» *Ein zentraler Aspekt ist die Weiterentwicklung des Bodenrechts im Sinne einer stärkeren Gemeinwohlorientierung.* «

Rolf Müller: Die Geschichte der Wohnungspolitik – in Deutschland wie auch in allen anderen europäischen Ländern – zeigt, dass dieses Politikfeld andauernd von der letztlich bis heute nicht abschließend beantworteten Frage nach dem optimalen Verhältnis von Markt und Staat bestimmt ist. In Zeiten des Mangels gewinnt der Ruf nach dem Staat an Gewicht und gestaltende oder auch dirigistische Instrumente kommen en vogue, während in Entspannungsphasen wenig Interventionsgründe gesehen werden und die freien Marktprozesse im Vordergrund stehen. Die Wahrheit liegt wahrscheinlich irgendwo in der Mitte. Ich denke, eine Wohnungspolitik im Sinne der „langen Ruderschläge“ sollte weder der einen noch der anderen Linie ausnahms- und bedingungslos folgen, sondern bei intelligenter Mischung beider vor allem Konstanz und Verlässlichkeit an den Tag legen.

Dazu gehört für mich eine dauerhaft wirksame soziale Absicherung des Wohnens mittels einer effektiven Subjektförderung, beispielsweise durch ein indexiertes Wohngeld. Dazu zählen an der technischen Gebäudelebensdauer orientierte steuerliche Abschreibungsbedingungen, eine von erratischen Schwankungen befreite, wohnformneutrale Wohneigentumsbildung und – ganz wesentlich – der (Wie-

der-)Aufbau eines ausreichenden, belegungsgebundenen Wohnungsbestands. Trotz aller praktischen Schwierigkeiten sollte dabei auch dem Ankauf von Belegungsrechten ein stärkeres Augenmerk geschenkt werden. Auch eine aktive Liegenschaftspolitik der Kommunen zählt zu den wichtigen Instrumenten ebenso wie die Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität.

Im Übrigen wird man verstärkt darauf achten müssen, den normativen Rahmen nicht noch enger zu schnüren. Wir stehen schon heute im Wohnungswesen vor einem schier undurchdringlichen Dickicht an gesetzlichen Regelungen und Vorschriften, an Normen, Richtlinien und Standards. Das führt dazu, dass sich nahezu ausnahmslos nur noch hochspezialisierte Fachleute und Unternehmen im Wohnungssektor engagieren. Auch diese Professionalisierung führt zwangsläufig zu einer Veränderung der Anbieterstruktur und zu Bewirtschaftungsstrategien, die auf Erlösmaximierung ausgelegt sind. Der „kleine“ private Vermieter, dem in der Regel viel mehr an einem dauerhaften und guten Verhältnis zu seinem Mieter als an maximierten Mieterlösen gelegen ist, verliert zunehmend sein Interesse, selbst als Initiator und Bauherr aktiv zu werden.

Überlegungen zu einer stärkeren Gemeinwohlorientierung haben ja auch deshalb an Gewicht gewonnen, weil sich durch die Professionalisierung und Kommerzialisierung die Atmosphäre am Markt verändert hat. Insoweit wären eine durchgreifende Entbürokratisierungsstrategie und ein Abbau der Verrechtlichung des Sektors zu begrüßen, auch wenn diese Forderung eher dem Kampf gegen die Hydra gleicht.

Professor zur Nedden, Sie nehmen insbesondere den Bereich Bodenpolitik und Baulandvergabe in den Fokus ihrer Instrumentarien und setzen vor allem auch auf die kommunalen Wohnungsunternehmen, wenn es um den Erhalt oder die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum geht. Bund, Länder und Gemeinden sollten Bodenfonds errichten, um das Gemeinwohl zu stärken.

Herr Müller, auch Sie sehen in der aktiven Liegenschaftspolitik und der qualitätsorientierten Baulandvergabe der Kommunen die Stellschrauben, an denen die Kommunen drehen müssten, um die Bezahlbarkeit des Wohnens in Wachstumsregionen im niedrigen und mittleren Segment zu gewährleisten. Ich entnehme Ihren Ausführungen auch, dass die Ausbalancierung zwischen Markt und Staat in den letzten Jahren nicht gelungen ist, weil der Wohnungsmarkt

zunehmend von Anbietern dominiert wird, die auf Gewinnmaximierung setzen. Sie führen dies auch auf ein undurchdringliches Dickicht an gesetzlichen Regelungen und Vorschriften, an Normen, Richtlinien, Standards zurück – auf Rahmenbedingungen, die letztlich überwiegend Politik – und zwar durch ein Zusammenspiel unterschiedlicher Ebenen – verändern müsste hin zu mehr Gemeinwohlorientierung. Professor zur Nedden, Herr Müller, wie könnte die Umsetzung einer integrierten wohnungspolitischen Gesamtstrategie aus Ihrer Sicht aussehen?

Martin zur Nedden: Wie schon angesprochen, können einige Dinge sofort in Angriff genommen werden. Andere bedürfen sicher noch einer intensiveren Prüfung. Wichtig ist, dass alle drei angesprochenen Ebenen aktiv werden und dass dies abgestimmt erfolgt. Der Bund kann direkt aktiv werden, indem er selbst oder über seine Töchter wie der Deutschen Bahn und der BImA Grundstücksvergaben stärker am Gemeinwohl orientiert und des Weiteren selbst wieder zum Bauherren wird, außerdem über das Ausreichen von zieloptimierten Fördermitteln.

Wichtig wäre, dass sich Bund und Länder unter Einbeziehung der Kommunen möglichst bald über die Modalitäten der Revision des Irrtums der Föderalismusreform im Hinblick auf die Zuständigkeiten bei der Wohnungspolitik generell und der Wohnungsbauförderung im Speziellen einigen. Die Überprüfung und Weiterentwicklung der rechtlichen Instrumente, vor allem der bodenrechtlichen, ist ein weiteres wichtiges Feld für Bundesaktivitäten, hier sind allerdings auch die Länder mindestens teilweise gefordert.

Die Länder müssen die Wohnungsbauförderungsmittel entsprechend ihrem eigentlichen Zweck verwenden und Kofinanzierungen gewährleisten. Außerdem ist es erforderlich, dass sie im Rahmen der Kommunalaufsicht auch finanzschwächere Kommunen in die Lage versetzen, eine vorausschauende, gemeinwohlorientierte Bodenpolitik zu betreiben und nicht angehalten werden, Flächen zum kurzfristigen Haushaltsausgleich zu veräußern.

Die Kommunen haben die Aufgabe, eben diese vorausschauende Bodenpolitik zu entwickeln und umzusetzen. Dazu brauchen sie entsprechende finanzielle Ressourcen sowie personelle Kapazitäten in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Konzeptvergabe und stärkere Anwendung der Erbpacht können neue Akteure am Wohnungsmarkt wie Bauherrngemeinschaften oder neue Genossenschaften mobilisieren. Die Gesellschafterziele für kommunale Wohnungs-

bauunternehmen können überprüft und im Sinne der Schaffung preisgünstigen Wohnraums gegebenenfalls modifiziert werden. Außerdem muss die interkommunale Zusammenarbeit gestärkt werden. Die Herausforderungen des Wohnungsmarktes machen nicht an kommunalen Grenzen halt.

Bei all diesen Aktivitäten ist natürlich auch weiterhin der private Immobiliensektor intensiv einzubeziehen. Er wird und soll auch in Zukunft eine zentrale Rolle im Wohnungsmarkt übernehmen müssen, wenn das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, erreicht werden soll. In den letzten Jahren sind zahlreiche Formate der Kooperation auf Bundes- und Länderebene sowie in den Kommunen entstanden. Diese sollten selbstverständlich weiter genutzt werden.

Bedeutsam ist, dass eine soziale und resiliente Wohnungspolitik langfristig und auf Kontinuität angelegt ist. Sie darf nicht auf einen reagierenden, reparierenden, nachholenden Charakter reduziert werden. Sie wird auch den Mut haben müssen, sich den Interessen einflussreicher Akteure am Markt zu widersetzen, wenn diese nicht mit dem Gemeinwohl vereinbar sind.

Rolf Müller: Nach meinem Verständnis würde eine integrierte wohnungspolitische Gesamtstrategie bei einer gewissen Priorisierung dieses Politikfelds eine abgestimmte Verzahnung mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik, der Sozialpolitik, der Lohnpolitik, der Umwelt- und Verkehrspolitik, der Migrationspolitik, der Finanzpolitik und vielem mehr erfordern. Das würde bedeuten, dass die jeweiligen Politikbereiche die Implikationen ihrer Maßnahmen und Regelungen auf den Wohnungssektor und den Städtebau berücksichtigen müssten. Oder zumindest müsste zwischen den Bereichen eine Verständigung über Prioritäten und Posterioritäten erfolgen.

Theoretisch kann man sich vielleicht ein Modell ausdenken, in dem diese Voraussetzungen erfüllt sind. In der Praxis bin ich schon alleine wegen der jeweiligen Logiken der Sektor- und Ressortpolitiken allerdings sehr skeptisch, ob so etwas jemals gelingen kann. Um ehrlich zu sein: Daran glaube ich nicht. Wir werden uns auch künftig eingestehen müssen, dass die Mittel und Instrumente der Wohnungs- und Städtebaupolitik nicht alles alleine richten können. Auch wenn ein stärkeres Gewicht wünschenswert wäre, so ist dieser Politikbereich eben doch nur einer unter vielen. Umso wichtiger ist es, dass das Wohnen im Chor der Politik eine starke Stimme hat.

Professor zur Nedden, wie schätzen Sie die Chancen für die Zukunft des „bezahlbaren Wohnens“ ein, wenn keine grundlegende Neuorientierung der Wohnungspolitik hin zu mehr Sozialorientierung und Resilienz – wie in Ihrem Plädoyer gefordert – erfolgen wird und der Status quo lediglich punktuell justiert wird?

Martin zur Nedden: Sie würde nicht den aktuellen und den für die Zukunft zu erwartenden Herausforderungen gerecht werden können. Damit würde die Gefahr gesellschaftlichen Unfriedens zunehmen. Wohnen gehört nun einmal zu den Grundbedürfnissen des Menschen. Somit ist die Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums gerade für die sozial Schwächeren zentrales Element der Daseinsvorsorge. Die gesellschaftliche Stabilität in der Bundesrepublik beruht zu einem nicht unerheblichen Teil auf dem positiven Umstand, dass wir diese Versorgung bisher zumindest weitgehend haben gewährleisten können. Das sollten wir nicht aufs Spiel setzen. Die Sicherung der Erfüllung dieses Ziels müsste meines Erachtens auch im Interesse aller gesellschaftlichen Akteure sein. Daher sollte nun rasch, allerdings auch überlegt, gehandelt werden.

Herr Müller, „bezahlbares Wohnen in der Zukunft“ – welche Einschätzung würden sie abgeben?

Rolf Müller: Strukturell wird es immer Haushalte geben, die sich nicht aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum versorgen können und die deshalb der staatlichen Unterstützung bedürfen. Dafür braucht es zum einen eine wirksame soziale Absicherung des Wohnens auf der individuellen Ebene, aber eben auch Belegungsrechte und Versorgungsmöglichkeiten auf der lokalen Ebene. Die aktuelle Diskussion des Wohnungsmangels fokussiert zu Recht auf den letztgenannten Punkt. Die Tatsache, dass in zahlreichen Kommunen inzwischen Quotenregelungen eingeführt wurden, zeigt, dass das Bewusstsein für dieses Erfordernis stark zugenommen hat. Und auch die Tatsache, dass vielerorts neue Quartiere und ganze Stadtteile neu entstehen, wird dazu beitragen, das Defizit abzubauen.

Die entscheidende Frage ist allerdings, ob die eingeleiteten Maßnahmen – auch in mittel- und langfristiger Perspektive – ausreichend sind und welche Zeiträume benötigt werden.

Was die quantitative Dimension anbelangt, müssen wir heute davon ausgehen, dass die bestehenden Defizite – gerade im bezahlbaren Segment – bei dem aktuellen Bautätigkeitsniveau so schnell nicht beseitigt werden können. Aller Voraussicht nach wird es also noch einige Zeit dauern, bis der Mangel überwunden und die Märkte wieder entspannt sind.

» *Die zu erwartende Zunahme der Altersarmut lässt befürchten, dass das Thema der Bezahlbarkeit des Wohnens gerade bei dieser Personengruppe deutlich an Bedeutung gewinnen wird.* «

Deshalb gibt es ja die mannigfachen Anstrengungen, um Hemmnisse abzubauen und die Prozesse zu beschleunigen.

Aber es geht nicht nur um einen Timelag oder um begrenzte Übergangsphasen, die auch durch nachfrageseitige Ausweichreaktionen wie entferntere Wohnstandorte, geringere Wohnflächen oder reduzierte Wohnansprüche weiter verkürzt werden können. Das sind Prozesse, die wir heute schon beobachten und die dafür sprechen, dass die Marktreaktionen zum Gleichgewicht tendieren. Dennoch wäre es ein Trugschluss, daraus zu folgern, dass das Thema der Bezahlbarkeit des Wohnens schon irgendwann dauerhaft an Relevanz verlieren wird.

Die Wohnungsnachfrage ist keine starre Größe, sondern in Folge demografischer Veränderungen, des Haushaltsbildungsverhaltens, der Einkommensentwicklung, des wirtschaftlichen Wachstums und interregionaler sowie intraregionaler Wanderungen im Zeitablauf immer Schwankungen ausgesetzt. Unter dem heutigen Eindruck einer anhaltenden sozialen Spaltung der Gesellschaft, internatio-

nen Wanderungsdrucks und insgesamt weiterhin positiver Wirtschaftsperspektiven gehe ich nicht davon aus, dass sich das Thema des bezahlbaren Wohnens für alle Bevölkerungsgruppen gleichsam von selbst erledigt. Die zu erwartende Zunahme der Altersarmut lässt zum Beispiel befürchten, dass das Thema der Bezahlbarkeit des Wohnens gerade bei dieser Personengruppe deutlich an Bedeutung gewinnen wird. Auch die Anzahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse spricht dafür, dass die Kosten des Wohnens auch in naher und ferner Zukunft Gegenstand fachlicher und politischer Diskussionen sein werden. Dieses Thema wird immer auf der fachpolitischen Agenda stehen, zumal, wenn technische Anforderungen und qualitative Ansprüche immer weiter nach oben geschraubt werden.

Die Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums in Wachstumsregionen, gerade für schwächere Einkommensschichten, wird als zentrales Element der Daseinsvorsorge besser zu sichern sein, um die soziale Spaltung und damit den gesellschaftlichen Unfrieden nicht weiter zu befeuern. Im Sinne einer integrierten Gesamtstrategie zum bezahlbaren Wohnen wäre demnach idealerweise – neben dem abgestimmten Vorgehen zu den angeführten wohnungs- und stadtpolitischen Instrumenten auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene – die Verzahnung mit Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie weiteren Politikfeldern erforderlich, um die Auswirkungen der in diesen Politikbereichen geplanten sowie umgesetzten Maßnahmen und Regelsetzungen auf das Wohnen adäquat berücksichtigen zu können. Angesichts der auch zukünftig anhaltenden Relevanz der Bezahlbarkeit des Wohnens ist es daher sicher angemessen, dafür eine stärkere „Stimme“ innerhalb der Politik einzufordern sowie verstärkt vorausschauendes und vernetztes Denken und Handeln auf allen politischen Ebenen zu propagieren.

Verehrte Herren, herzlichen Dank für Ihre Ausführungen!



Quelle: Urban Catalyst

Das nächste Heft:

Gemeinwohl

In Zeiten rasanten Wandels und komplexer Zusammenhänge wird der Ruf nach der Gemeinwohlverpflichtung laut. Dabei hat der Begriff in vielen Disziplinen Konjunktur. Stadt- und Raumplaner streben bei ihrer Arbeit idealerweise den nachhaltigen Ausgleich unterschiedlicher Raumanprüche an und damit das Wohl der Allgemeinheit. Ob es um Daseinsvorsorge und zukunftsfähige Mobilität, um bezahlbares Wohnen und sozialen Ausgleich oder um wirtschaftlichen Strukturwandel, nachhaltige Freiraumentwicklung oder gesellschaftliche Teilhabe geht: Die Gemeinwohlorientierung ist in der Planung zu einer Richtschnur geworden.

Doch was heißt eigentlich Gemeinwohl und wessen Wohl ist gemeint? In diesem Heft bitten wir Planer und Ökonomen, Juristen und Ethiker, Sozialwissenschaftler und Geographen einige planungsrelevante Themen unter dem Stichwort „Gemeinwohl“ zu beleuchten. Überlegungen zu einem neuen Bodenrecht oder einer Grundsteuerreform knüpfen dabei inhaltlich an die IzR 4/2018 an. Neben einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung zeigen konkrete Beispiele, wie Kooperationen für soziale Mehrwerte entstehen und wie sich freiwilliges Engagement vor Ort fördern lässt. Es geht um neue Teilhabemöglichkeiten, zum Beispiel durch digitale Instrumente, aber auch um eine (Stadt-)Gesellschaft, die in ihrem Alltag das Übermorgen nicht vergisst.

Übrigens...

Auf der IzR-Internetseite bieten wir Ihnen ergänzend zu den Heften Leseproben, ausführliche Autorenporträts und weitere Informationen zum jeweiligen Thema. Dort finden Sie im Archiv 18 Monate nach Erscheinen der Hefte alle Beiträge online.

Besuchen Sie daher auch unsere IzR-Seite: www.bbsr.bund.de/izr

Alle Veröffentlichungen des BBSR finden Sie unter www.bbsr.bund.de

Bestellung: Franz Steiner Verlag
Birkenwaldstraße 44
70191 Stuttgart
Telefon +49 711 2582-314
Telefax +49 711 2582-390
www.steiner-verlag.de/izr



Franz Steiner
Verlag





**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Weitere Informationen
www.bbsr.bund.de/izr