

Stadtforschung aktuell

Björn Egner · Stephan Grohs  
Tobias Robischon *Hrsg.*

# Die Rückkehr der Wohnungsfrage

Ansätze und Herausforderungen  
lokaler Politik



Springer VS

---

# Stadtforschung aktuell

Reihe herausgegeben von

H. Wollmann, Berlin, Deutschland

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/12446>

---

Björn Egnér · Stephan Grohs ·  
Tobias Robischon  
(Hrsg.)

# Die Rückkehr der Wohnungsfrage

Ansätze und Herausforderungen  
lokaler Politik

 Springer VS

*Hrsg.*

Björn Egner  
Institut für Politikwissenschaft  
Technische Universität Darmstadt,  
Darmstadt, Deutschland

Stephan Grohs  
Deutsche Universität für  
Verwaltungswissenschaften  
Speyer, Deutschland

Tobias Robischon  
Schader-Stiftung  
Darmstadt, Deutschland



**Schader Stiftung**

**Hans Böckler  
Stiftung** 

ISSN 2629-6373

ISSN 2629-6381 (electronic)

Stadtforschung aktuell

ISBN 978-3-658-31026-4

ISBN 978-3-658-31027-1 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-31027-1>

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

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Die Rückkehr der Wohnungsfrage</b> .....	1
Björn Egner, Stephan Grohs und Tobias Robischon	
<b>2 Stadtentwicklung und Wohnungspolitik – vom Nutzen einer Einbettung und Weitung wohnungspolitischer Ziele</b> .....	15
Uwe Altrock und Gerhard Kienast	
<b>3 Wohnungspolitik als Sozialpolitik? Zum Wechselspiel von Haushaltslage, Sozialausgaben und kommunalen Investitionen in Wohnraum</b> .....	37
Stephan Grohs und Steffen Zabler	
<b>4 Zielkonflikte und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Anerkennung von Unterkunftsbedarfen im Rahmen der Grundsicherung</b> .....	59
Max-Christopher Krapp und Christian von Malottki	
<b>5 Die ewig neue Wohnungsfrage! Auf den Spuren bundesdeutscher Debatten zur sozialen Wohnraumversorgung</b> ....	77
Sebastian Schipper und Barbara Schöning	
<b>6 Baulandbedingte Versorgungsengpässe am Wohnungsmarkt – Folge einer „Demografisierung“ der Baulandpolitik oder unvermeidbare Trägheit planungspolitischer Prozesse? Das Beispiel Frankfurt am Main</b> .....	99
Martin Vaché	

---

<b>7</b>	<b>Lokale Wohnungspolitik im Kontext sozioökonomischer Herausforderung und diskursiver Problemdeutung: Ein Städtevergleich .....</b>	<b>125</b>
	Heike Böhler und Max Kayser	
<b>8</b>	<b>Koordinierte Politik oder Policy-Fragmentierung? Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in Wien und Washington, DC .....</b>	<b>153</b>
	Danielle Gluns	
<b>9</b>	<b>Lösungsansätze zwischen inzentivierender und regulativer Wohnungs- und Bodenpolitik aus kommunaler Sicht .....</b>	<b>175</b>
	Sebastian Klöppel und Hilmar von Lojewski	



# Die Rückkehr der Wohnungsfrage

# 1

Björn Egner, Stephan Grohs und Tobias Robischon

„Was man heute unter Wohnungsnot versteht, ist die eigentümliche Verschärfung, die die schlechten Wohnungsverhältnisse der Arbeiter durch den plötzlichen Andrang der Bevölkerung nach den großen Städten erlitten haben; eine kolossale Steigerung der Mietspreise; eine noch verstärkte Zusammendrängung der Bewohner in den einzelnen Häusern, für einige die Unmöglichkeit, überhaupt ein Unterkommen zu finden. Und *diese* Wohnungsnot macht nur soviel von sich reden, weil sie sich nicht auf die Arbeiterklasse beschränkt, sondern auch das Kleinbürgertum mit betroffen hat“ (Engels 1887, S. 213 f.).

Die deutschen Großstädte wachsen; urbanes Leben ist wieder modern. Gleichzeitig wachsen die Herausforderungen, die sich aus der neuen Binnenmigration ergeben. So übersteigt die Nachfrage nach Wohnraum vielerorts das Angebot. Als Konsequenz steigen die Wohnungsmieten, und zwar nicht nur in den notorischen „Problemstädten“ München, Stuttgart, Frankfurt, Hamburg und Berlin, sondern auch in einer ganzen Reihe von mittleren und kleinen Großstädten. Auf der anderen Seite ergeben sich in den Schrumpfungsregionen der Republik Herausforderungen ganz anderer Art.

---

B. Egner (✉)

Technische Universität Darmstadt, Darmstadt, Deutschland

E-Mail: [begner@pg.tu-darmstadt.de](mailto:begner@pg.tu-darmstadt.de)

S. Grohs

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer, Deutschland

E-Mail: [grohs@uni-speyer.de](mailto:grohs@uni-speyer.de)

T. Robischon

Schader Stiftung, Darmstadt, Deutschland

E-Mail: [robischon@schader-stiftung.de](mailto:robischon@schader-stiftung.de)

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

B. Egner et al. (Hrsg.), *Die Rückkehr der Wohnungsfrage*, Stadtforschung aktuell, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-31027-1\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-31027-1_1)

Die Politik hat die erneute Aktualität der Wohnungsfrage erst spät erkannt. Noch im Bundestagswahlkampf 2017 spielte die „Wohnungsfrage“ eine geringe Rolle. Demgegenüber waren in den Landtagswahlkämpfen in Hessen und Bayern im Herbst 2018 steigenden Mieten und knapper Wohnraum zentrale Themen und die Bundesregierung führte parallel einen „Wohnungsgipfel“ mit Verbänden und Marktakteuren durch. Gleichzeitig mit den politischen Bewegungen auf Bundes- und Landesebene entsteht in den Städten massiver Druck auf die Kommunalpolitik, ihrerseits auf den Wohnungsmärkten aktiv zu werden. Diese Renaissance der Objektförderung wird durch neue Instrumente der Subjektförderung wie das „Baukindergeld“ begleitet sowie eine erneute Grundgesetzänderung begleitet, die dem Bund die weitere Finanzierung der Sozialen Wohnraumförderung erlaubt, aus der er sich im Rahmen der Föderalismusreform gerade erst verabschiedet hatte.

Wohnen im breiteren Sinne steht seit Jahrzehnten immer wieder auf der politischen Agenda und wird auch in der Wissenschaft zyklisch – wenn auch mit stetiger Verzögerung – diskutiert. Besonders deutlich sind die Konjunkturen bei der Betrachtung der Wohnungsfrage in der politikwissenschaftlichen Literatur seit der Wiedervereinigung. Jaedicke und Wollmann (1990, S. 213 ff.) skizzieren gut nachvollziehbar, wie die Apologeten der Marktwirtschaft seit der Mitte der 1970er Jahre die wohnungspolitische Debatte zusehends dominieren und trotz der angespannten Wohnungsmärkte der 1980er Jahre die Bundespolitik nur verhalten reagiert. Doch auch schon während der Endphase der sozialliberalen Koalition im Bund hatte sich ein Rückzug des Staates aus den Wohnungsmärkten angedeutet, wie Jaedicke und Wollmann (1991, S. 422 f.) anhand der Investitionstätigkeit in den Wohnungsneubau und der Subventionierung von Eigenheimen nachgewiesen haben.

Eine immer wiederkehrende Frage ist, wie die Wohnungspolitik gestaltet werden soll, wenn der Bund seine fiskalische Tätigkeit im Wohnungssektor einschränkt. In den Fokus geraten dabei zumeist die Städte und Gemeinden, denn dort wird die Knappheit des Wohnungsangebots zuerst manifest. Schon in der Mitte der 1980er Jahre ist dieser Reflex zu beobachten; so fragt sich beispielsweise Kreibich (1986, S. 96) in der Folge eines empirischen Beispiels, ob in Zukunft eine Kommunalisierung der Wohnungspolitik zu erwarten sei. Gleichwohl wird diese Verlagerung der Verantwortung auf die lokale Ebene kritisch gesehen, und zwar nicht nur in der Politikwissenschaft (Wollmann 1983, S. 58 ff.), sondern auch in der Fachverwaltung des Bundes (Krautzberger 1983).

Die lokale Variation bei den Problemlagen und die Vielfältigkeit der lokalen Lösungsansätze für die Wohnungsfrage beschäftigen die Disziplin im Detail aber erst seit den 1990er Jahren ernsthaft. In diesen Jahren finden sich erste politikwissenschaftliche Studien, die die Wohnraumversorgung in einzelnen Städten

im politischen und sozialen Kontext der Bundesrepublik untersuchen und dabei lokale *Politics* einbeziehen (z. B. Holtmann und Schaefer 1996 für Nürnberg). Zu diesem Zeitpunkt ist jedoch die durch die Wiedervereinigung und die dadurch verursachte Ost-West-Wanderung bedingte Sonderkonjunktur im Wohnungsbau gerade vorbei; die Zahl der Neubauten sinkt in den Folgejahren dramatisch. Bereits Ende der 1990er Jahre ist der soziale Wohnungsbau faktisch zum Erliegen gekommen. Es wird die Forderung laut, der Bund möge die Praxis der makroorientierten Programme, welche auf den Sozialwohnungsbau in der Fläche zielen, einstellen. Stattdessen solle der Staat den Städten lieber Mittel zur Verfügung stellen, die die Städte gemäß ihrer eigenen Problemlagen für ihre spezifischen lokalen Wohnungspolitikern nutzen könnten (Hintzsche 1999, S. 819 f.). Doch der Ruf verhallt ungehört. Stattdessen beginnen Bund und Länder eine konsequente Konsolidierung ihrer Staatsfinanzen, in deren Verlauf auch die Wohnungspolitik umgekrempt wird (vgl. Egner et al. 2004; Heinelt und Egner 2006). Für die Wohnungspolitik in Deutschland beginnt das „das verschlafene Jahrzehnt“ (von Einem 2016), aus dem die Politik nun wieder erwacht ist.

Gegenüber den vorangegangenen Aufmerksamkeitszyklen befinden wir uns gegenwärtig allerdings in einer besonderen Situation. Das Problem der steigenden Wohnungsmieten und Immobilienpreise tritt in einer Zeit in den Vordergrund, in der sich Bund und Länder fast vollständig aus der Wohnraumförderung zurückgezogen haben, während sich gleichzeitig ihre finanziellen Handlungsspielräume stark verringert haben. Zur Problemlösung antreten müssen jetzt die Städte, die sich auf ihren Wohnungsmärkten großen Herausforderungen gegenüber sehen und deren Haushaltsslage keinesfalls rosig ist.

In den Sozialwissenschaften (vor allem der Politikwissenschaft und der Soziologie) ist die Wohnungspolitik – vorsichtig ausgedrückt – ein Nischenthema. Dies mag zunächst erstaunen angesichts der Tatsache, dass die Bereitstellung von Wohnraum im internationalen Kontext als selbstverständlicher Teil der wohlfahrtsstaatlichen Systeme gesehen wird (vgl. beispielhaft Malpass 2008; Fahey und Norris 2011). Allerdings ist auf dieser Ebene festzustellen, dass selbst im Rahmen der großen Debatten um Typen von Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen 1990, 1999) oder „varieties of capitalism“ (Hall und Soskice 2001) die Wohnungsfrage eher am Rande behandelt wird – der Fokus liegt klar auf anderen Feldern wie Gesundheitsversorgung, Arbeitslosigkeit und Altersversorgung. Ein Grund dafür mag auch sein, dass die Wohnungsversorgungssysteme der Nationalstaaten sehr unterschiedlich sind und sich Veränderungen im Zeitverlauf im Vergleich zu anderen Politikfeldern vergleichsweise langsam vollziehen. Der Grund hierfür wiederum ist in der starken Abhängigkeit der Wohnungsfrage von den Bedingungen der materiellen Bereitstellung zu suchen. Immobilien fallen schließlich

nicht vom Himmel, sondern müssen projiziert, geplant, genehmigt, finanziert und schließlich gebaut, angeboten, verkauft bzw. vermietet und schließlich bezogen, bewohnt und verwaltet werden. In Deutschland kommt hinzu, dass die Fluktuation im Vergleich zu anderen Ländern eher gering ist; deutsche Mieter und Vermieter, aber auch die Wohnungseigentümer gelten als sehr konservativ, wenig risikofreudig und veränderungsträge.

Wird die disziplinäre Perspektive über die Sozialwissenschaften hinaus erweitert, wird die Literaturlage vollends unübersichtlich – die Wohnung ist ein zentrales Thema im Städtebau, in der Regionalplanung, der Architektur, der Ökonomie sowie im Privatrecht. Alleine durch die Aufzählung der beteiligten wissenschaftlichen (Teil)Disziplinen wird deutlich, wie komplex das Politikfeld ist, wie vielfältig die Herausforderungen diskutiert werden und wie stark die thematisierten Lösungsansätze sich mit anderen gesellschaftlichen Bereichen überlappen.

Die Aktualität und Komplexität des Themas veranlassten die Schader-Stiftung und den Arbeitskreis für Lokale Politikforschung (LOPOFO) der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) dazu, gemeinsam eine interdisziplinäre, Wissenschaft und Praxis verbindende Tagung zur „Rückkehr der Wohnungsfrage“ zu organisieren. Die Tagung fand am 19. und 20. Juni 2018 in Darmstadt statt und widmete sich den Ansätzen (vgl. Schader-Stiftung 2017) und Herausforderungen lokaler Politik. Dieser Band dokumentiert einen Teil der Vorträge und Debatten dieser Konferenz, die mit finanzieller Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt wurde.

Die Schader-Stiftung wurde 1989 mit dem Auftrag gegründet, den Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis zu fördern. Dies war angesichts der damaligen Erfahrungen mit Wohnungsknappheit, von Fehlsteuerungen im Sozialwohnungsbau und offensichtlich unzureichender Rezeption der absehbaren demografischen und gesellschaftlichen Entwicklung durch das Wohnungswesen eine dringende Notwendigkeit. Seitdem arbeitet die Stiftung daran, Brücken des Dialogs zwischen den verschiedenen Fachgebieten in Wirtschaft, Verwaltung, Politik und den Sozialwissenschaften zu bauen. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen neben Wohnen und Stadtentwicklung auch verwandte Themen wie Nachhaltige Entwicklung, Integration oder lokale Demokratie.

An der Tagung nahmen Wohnungsexperten aus Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Baupraxis teil. Sie alle bewegte die Frage, wie die drängenden Wohnungsfragen praktisch gelöst werden können. Zwar werden diese kommunalpolitisch oftmals als Bauaufgabe und Mengenproblem verstanden. Doch die Deckung des enormen Neubaubedarfs in den Ballungsgebieten ist nur auf

den ersten Blick vorrangig eine Frage von Bauflächenmobilisierung und flächensparender Architektur und einer Abwägung zwischen Bezahlbarkeit und Wohnqualität. Schnell geraten die Planungsverfahren sowie die Leitlinien der Siedlungsentwicklung in den Blick, die hierfür den Rahmen setzen. Im Mittelpunkt stehen die Kommunen, da ihnen die Aufgabe zufällt, das Baurecht für den notwendigen Wohnungsbau zu schaffen. So wird die Wohnungsfrage auch zu einem Verteilungsproblem zwischen den Kommunen, die mehr oder dichter genutzter Siedlungsfläche nicht immer uneingeschränkt positiv gegenüberstehen. Schließlich gerät Wohnungsneubau innerhalb der Kommunen zu einem ganzen Problembündel aus verwickelten z. B. sozialen, ökologischen und Gesundheitsfragen. Mittels ihrer räumlichen Entwicklungskonzepte versuchen die Kommunen, die Schnittstellen der Wohnungspolitik zu anderen Politikfeldern wie der Verkehrs- und Klimapolitik, Integration, Schule, Soziales und Gesundheit zumindest sichtbar zu machen. Zielkonflikte gibt es insbesondere bei der vorrangig angestrebten Innenentwicklung, da sich hier eine Vielzahl konkurrierender Nutzungsinteressen gegenüberstehen.

Zugleich wird eine intensive Diskussion darüber geführt, mit welchen Instrumenten die Forderung „Mehr bezahlbares Wohnen“ tatsächlich erfüllt werden kann. Eine Ausweitung des Bauflächenangebots ist nur begrenzt möglich. Der Erwerb von Belegungsrechten erlaubt hohe Flexibilität, ist aber kostenintensiv. Kommunaler Wohnungsneubau steht vor den Schwierigkeiten jeden Neubaus im Ballungsraum. Als zentral gilt daher, den Städten einen kostengünstigen Zugriff auf Bauland für eine soziale Bodennutzung möglich zu machen. Ein Einblick in die vielfältige Debatte kommunaler Handlungsansätze bieten die Kurzfassungen der Tagungsbeiträge, die auf der Website der Schader-Stiftung als Reader bereitstehen.

Die Tagung schließt an eine länger brachliegende Tradition des Arbeitskreises für Lokale Politikforschung an, indem bereits früh über Wohnungspolitik debattiert wurde. So finden sich mehrere Motive dieses Bandes auch schon im Sammelband von Evers et al. (1983) zur damaligen AK-Tagung „Kommunale Wohnungspolitik“. Bereits damals spielte der Rückzug von Bund und Ländern aus dem sozialen Wohnungsbau zulasten der Kommunen eine bedeutende Rolle. Auch wurden schon integrierte Sichtweisen und eine Berücksichtigung der Verbindungen zu Sozialpolitik, Stadtentwicklung und ökologische Aspekte eingefordert.

Geändert haben sich seither sicherlich die Rahmenbedingungen der „Neuen Wohnungsfrage“, insbesondere die Preis- und Mietentwicklungen in Ballungsräumen und darüber hinaus die stärkere Finanzialisierung und die weiter geschwundenen Handlungsspielräume der Kommunen. Geändert haben sich aber auch die

Perspektiven lokaler Politikforschung, die sich in den Beiträgen dieses Bandes widerspiegelt. Die damals dominierende politökonomische Perspektive auf die Wohnungsfrage spielt zwar weiter eine Rolle, wird aber durch eine Reihe anderer theoretischer Zugänge ergänzt. Die Forschung setzt ein stärkeres Augenmerk auf die Unterschiede zwischen Kommunen und Regionen und den „Eigensinn“ lokaler Politik. Darin spiegelt sich auch die heutige Heterogenität der regionalen Wohnungsmärkte. Während in prosperierenden Ballungsräumen Wohnungsmangel herrscht, bestehen zugleich in strukturschwächeren Städten und peripheren Regionen Wohnungsüberschüsse.

Die Beiträge des Bandes betrachten daher lokale Wohnungspolitik aus verschiedenen Perspektiven, von denen einige stärker policy-spezifisch, d. h. an den Eigenarten des Politikfeldes orientiert sind, während andere Beiträge stärker die lokale Ebene in den Blick nehmen.

*Uwe Altrock* und *Gerhard Kienast* untersuchen, wie wohnungspolitische Ziele durch stadtentwicklungspolitische Anstrengungen ergänzt werden und welchen Beitrag sie zur Bewältigung wohnungspolitischer Herausforderungen leisten können. Basierend auf der Idee, dass sich Stadtentwicklung und Wohnungspolitik in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis befinden, zeigen sie auf, wie zu „entspannten“ Zeiten auf den Wohnungsmärkten die beiden Politikfelder entkoppelt wurden, was sich heute als Nachteil herausstellt, die Politik bei wieder steigender Nachfrage nicht in der Lage ist, konsequent zu reagieren. Mit Rückgriff auf verschiedene Städte (u. a. Berlin) wird deutlich gemacht, wie Stadtentwicklung und Wohnen als integriertes Feld behandelt werden kann und welche Perspektiven für langfristige Politik sich daraus ergeben.

*Stephan Grohs* und *Steffen Zabler* betrachten den Zusammenhang zwischen kommunaler Wohnungspolitik und kommunaler Sozialpolitik. Angesichts vielerorts identifizierbarer kommunaler Haushaltsprobleme geraten Sozial- und Wohnungspolitik in ein Wechselspiel: Auf der einen Seite wird unter den gegebenen Bedingungen teilweise krisenhafter Haushalte von einer Verdrängung von (freiwilligen) kommunalen Investitionen durch die mit Rechtsansprüchen bewehrten sozialen Leistungen ausgegangen. Einige Städte reagierten seit den 1990er Jahren auf ihre Verschuldungssituation gar mit dem Verkauf eigener Wohnungsinfrastruktur und nahmen sich damit wichtige Steuerungsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite spielen die lokalen Wohnungsmärkte auch eine wichtige Rolle dafür, wie problemlösungsfähig kommunale Sozialpolitik sein kann und auch dafür, wie hoch die kommunalen Belastungen durch Sozialleistungen letztendlich ausfallen. Am offensichtlichsten bei den „Kosten für Unterkunft und Heizung“ nach SGB II, aber auch bei andere Leistungsarten. Der Beitrag versucht in diesem

Wechselspiel Muster zwischen Sozialausgaben, lokalen Mieten und kommunalem Investitionsverhalten quantitativ aufzudecken und daraus Möglichkeiten einer integrierten Sichtweise abzuleiten. Im Ergebnis zeigen sie eine hohe Varianz zwischen Kommunen auf, die auf eigensinnige kommunale Herangehensweisen hindeutet. Gleichzeitig wird aber auch eine Überforderung der Kommunen durch die weitgehende Kommunalisierung der Wohnungspolitik deutlich.

*Max-Christopher Krapp* und *Christian von Malotki* untersuchen kommunalpolitische Bedeutung der Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung. Sie zeigen in ihrem Beitrag, dass kommunale Träger über beträchtliche Handlungsspielräume und wichtige Steuerungsmöglichkeiten bei der Anerkennung von Unterkunftskosten im Rahmen der Grundsicherung verfügen. Diese manifestieren sich im Wesentlichen bei der Auswahl der Datengrundlagen und Auswertungsmethodik, die zur Bestimmung der haushaltsspezifischen Angemessenheitsgrenzen herangezogen werden und setzen sich bei der einzelfallbezogenen Anerkennungspraxis fort. Dabei zeigt sich, dass mit den skizzierten Stellschrauben spezifische Ziel- bzw. Problemzusammenhänge adressiert werden können, denen in der kommunalen Praxis durch die Autoren durchaus Relevanz zugeschrieben wird. Neben der eigentlichen sozialpolitischen Funktion werden so auch Zielstellungen aus den Bereichen Stadtentwicklung, Raumordnung, Wohnungspolitik, Klima und Fiskalpolitik adressiert. Die resultierenden Zielkonflikte sind Ergebnis einer Vielzahl kommunaler Umsetzungsweisen, die mittlerweile auch die Gesetzgeber dahin gehend motivieren, die kommunalen Handlungsspielräume einzuzugrenzen.

*Sebastian Schipper* und *Barbara Schöning* gehen in ihrem Beitrag „Die ewig neue Wohnungsfrage! Auf den Spuren bundesdeutscher Debatten zur sozialen Wohnraumversorgung“ zurück zu den Debatten einer kritischen Wohnungsforschung der 1970er und 80er Jahre, um daraus eine Agenda für eine gesellschaftstheoretisch inspirierte Wohnungsforschung der Gegenwart zu entwickeln. Diese Auffrischung des fachlichen Gedächtnisses soll künftige Wohnungsforschung informieren, „die die Wohnungsfrage als wesentliche gesellschaftliche Frage ins Zentrum stellt“. Dabei stehen drei Debatten im Mittelpunkt: Erstens, die gesellschaftstheoretische (Selbst-)Verortung von Wohnungsforschung, zweitens die Diskussionen um die Rolle des sozialen Wohnungsbaus und drittens um Möglichkeiten des nicht-profitorientierten Wohnungsbaus durch staatliche sowie zivilgesellschaftliche Akteure. In allen drei miteinander verwobenen Feldern wird klar, dass viele der heutigen Fragen – wenn auch durch andere theoretische Perspektiven – vor bereits gut 40 Jahren lokale Politik- und Wohnungsforschung beschäftigt hatten. Die AutorInnen entwickeln daraus eine Agenda einer stärker zu institutionalisierenden Wohnungsforschung. Aufgabe einer solchen

grundlagenorientierten Wohnungsforschung müsse es sein, „die historisch jeweils spezifischen Ausprägungen und Veränderungen sozialer Wohnraumversorgung zu identifizieren und deren Einbettung in gesellschaftliche Prozesse ebenso wie Stadtentwicklungs- und Sozialpolitiken zu identifizieren und zu deuten“ (Schipper und Schönig in diesem Band).

*Martin Vaché* untersucht am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main, warum es bei der Entwicklung von Bauland in den letzten dreißig Jahren wiederholt zu Engpässen gekommen ist, die in Phasen starken Zuzugs bestehende Versorgungs- und Bezahlbarkeitsprobleme weiter verstärkt haben. Hierfür stellt er empirische Befunde zur Wohnungsmarktlage und das Berichtswesens zum Wohnungs- und Baulandbedarf der Stadt gegenüber um zu zeigen, dass bestehende Wohnversorgungsdefizite in das Alltagswissen der Marktteilnehmer und der wohnungspolitischen Akteure integriert werden, die Baulandpolitik aber nur schleppend auf zunehmende Versorgungsdefizite reagiert hat. Ausgehend vom Befund der inhärenten Trägheit des Berichts- und Entscheidungsprozesses werden zusätzlich die Effekte von unterschätztem Bevölkerungswachstum herausgearbeitet. Aus den präsentierten Erkenntnissen wird die Forderung nach einer flexibleren vorausschauenden Baulandpolitik abgeleitet, um mögliche Versorgungsempässe rechtzeitig erkennen zu können.

*Heike Böhler* und *Max Kayser* untersuchen in ihrem Beitrag die konkreten wohnungspolitischen Instrumente und Strategien in fünf deutschen Großstädten (Berlin, Dresden, Kassel, München und Oberhausen). Sie legen in ihren Fallstudien einen Fokus auf die Rolle soziökonomischer Faktoren einerseits, lokaler Problemdiskurse andererseits. Sie gehen von der These aus, dass Wohnungspolitik nicht nur eine Funktion der sozioökonomischen Problemkonstellationen ist, sondern zu einem guten Teil auch durch die spezifischen Problemdiskurse, Frames und Lösungsnarrative zu erklären sind. Aufbauend auf eine quantitative Studie untersuchen sie mittels Presse- und Dokumentenanalysen die lokale Thematisierung der Wohnungsfrage. Die Fallstudien zeigen die Diversität wohnungspolitischer Diskurse und Instrumente und somit die Notwendigkeit der Betrachtung lokal unterschiedlicher Problemlagen. Gleichzeitig lassen sich übergreifende Entwicklungen wie die Tendenz einer Renaissance des öffentlich geförderten Wohnungsbaus identifizieren.

*Danielle Gluns* widmet sich der Frage, wie in Städten die Visionen der zukünftigen Stadtentwicklung in wohnungspolitische Instrumente umgesetzt werden und welche Hürden es für diese Umsetzung gibt. Dabei wird besonders darauf eingegangen, wie Städte auf neue Herausforderungen reagieren und ob sie auf den hergebrachten Pfaden der Politik bleiben oder fähig sind, diese zu verlassen. Hierfür werden mit Washington D.C. und Wien zwei Städte hinsichtlich ihrer

Wohnungspolitik, aber auch der Interaktionen zwischen den wohnungspolitischen Akteuren verglichen. Dabei wird deutlich, dass die Städte sich durchaus ähnliche wohnungspolitische Ziele gesetzt haben, die Umsetzung der Ziele jedoch stark von den historisch gewachsenen Strukturen und den damit verbundenen Entwicklungspfaden abhängen.

*Sebastian Klöppel* und *Hilmar von Lojewski* stellen die Positionen des Deutschen Städtetags zur Schaffung „bezahlbaren“ Wohnraums vor. Sie skizzieren „Lösungsansätze zwischen incentivierender und regulativer Wohnungs- und Bodenpolitik“. Sie machen einerseits deutlich, dass Wohnungs- und Bodenpolitik, also z. B. Miet- und Eigentumsförderung, Umfang und Arten der Baulandmobilisierung und der sie befördernden planungs- und steuerrechtlichen Instrumente einander bedingen und der Feinjustierung bedürfen, um die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Das betreffe beispielsweise die nach Standort, Zielgruppe und Objekt differenzierende Eigentums- und Wohnraumförderung. Zum anderen diskutieren sie am Beispiel der Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ Möglichkeiten einer Steuerung der lokalen Bodenmärkte. Diese habe sich von „normalem“ Eigentümerverhalten und seiner Praxis zur Erzielung einer Bodenrente abgekoppelt. Der Bodenmarkt müsse transparenter und für die öffentlichen Hände deutlich besser kontrollierbar gestaltet werden, wenn er nicht weiter Treiber für ungerechtfertigte Verteuerung von Bauland, spekulative Phänomene, die Verdrängung von Mietern und die Verringerung des Anteils von erwerbsfähigen Haushalten sein soll.

Eine Durchsicht der Beiträge dieses Bandes und der aktuellen Debatte lassen einige Punkteaufscheinen, die sich in sechs Punkten zugespitzt zusammenfassen lassen.

Zunächst scheint es evident, dass es zu einer **Repolitisierung** der Wohnungsfrage kommt, allerdings ohne dass sich die wesentlichen Akteure über deren potenzielle strategische Bedeutung klar wären. Dies wurde bereits während des Bundestagswahlwahlkampfes 2017 deutlich, in dessen Verlauf die Neue Wohnungsfrage – obwohl in Fachkreisen und Öffentlichkeit breit diskutiert – bei den Parteien und auch den folgenden Koalitionsverhandlungen programmatisch keine Rolle spielte. Zu groß waren wohl Befürchtungen, wieder bundespolitische Verantwortung in einem Bereich übernehmen zu müssen, der mittlerweile weitgehend in die Verantwortung von Ländern und Kommunen übertragen wurde. Zwar hat sich mittlerweile vor dem Hintergrund weiter gestiegener Mieten und Kaufpreise der politische Diskurs weiterentwickelt und auch die Politik ist ein Stück „zurückgerudert“: So wurde das ursprüngliche Auslaufen der Bundesbeteiligung am sozialen Wohnungsbau Ende 2019 ausgesetzt, und mit der Grundgesetzänderung vom 28. März 2019 wird es dem Bund wieder ermöglicht, den Ländern

ab dem Jahr 2020 zweckgebundene Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau zu gewähren. Gleichzeitig hat der Bund für den Zeitraum 2020/2021 insgesamt 2 Mrd. EUR vorgesehen. Dahinter ist allerdings keine strategische Neuausrichtung zu sehen, sondern eher eine „Verlängerung“, da ein vollständiger Rückzug des Bundes derzeit als wenig opportun gilt. Auch hinsichtlich der Mietpreisbremse ist Bewegung in die Politik gekommen, wird dieses Instrument doch in der Öffentlichkeit, aber auch in Fachkreisen als wenig effektiv eingeschätzt. Mit verschiedenen politischen Bewegungen, die auf die Enteignung von großen privaten Wohnungsunternehmen zielen, ist auch die Bodenfrage auf die Tagesordnung zurückgekehrt. Abseits all dieser Fragen, die um staatliche Eingriffe kreisen, wird Wohnen wieder verstärkt als Armutsrisiko diskutiert, zumindest in den stark von Preisanstieg betroffenen Metropolregionen, aber auch in „B“- und „C“-Städten, die bisher unterdurchschnittliche Preissteigerungen erlebten, aber jetzt eine nachholende Entwicklung auf ihren Wohnungsmärkten verkraften müssen. Gleichzeitig sind Politik und Planer bemüht, nicht die Fehler der letzten Expansionsentwicklung zu wiederholen, in deren Verlauf große Wohnungsbestände nachgebaut wurden, die zu sozialer Segregation und in den betroffenen Quartieren zu Abwärtsspiralen geführt haben.

Da eine grundsätzliche Abkehr vom Paradigma des Rückzugs des Bundes aus der Objektförderung sowie eine Verlagerung der Verantwortung „nach unten“ nicht zu sehen ist und die Länder sich mit einer eigenen Wohnungspolitik auch augenfällig zurückhalten, werden auf diesem Politikfeld die **Kommunen** noch stärker als bislang in die Pflicht genommen. Dabei wird den Kommunen eine zentrale Rolle zugeschrieben, obwohl diese nach zahlreichen zusätzlichen Aufgaben und mancherorts eklatanten Haushaltsproblemen an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit arbeiten. Ihre Handlungsmöglichkeiten sind zudem durch große Heterogenität geprägt, was eine eingehendere Betrachtung der kommunalen Handlungsspielräume und die Verknüpfung mit anderen kommunalen Problemlagen notwendig macht. Die Situation ist demnach nicht anders als in den 1980er Jahren, für die Evers et al. (1983) bereits festgestellt hatten, dass von den finanziell notorisch klammen Kommunen nicht erwartet werden kann, den Rückzug des Bundes zu kompensieren. Dies gilt heutzutage umso mehr, als die „schwarze Null“ und verfassungsrechtlich normierte „Schuldenbremsen“ in der Finanzpolitik nahezu paradigmatischen Charakter besitzen.

Städte sind aber nicht nur ausführende Ebene, sondern auch aktive Gestalterinnen von Wohnungspolitik. Wie sich diese Wohnungspolitik darstellt, hängt nicht nur von „objektivierbaren“ Faktoren wie Wohnungsnachfrage, Flächenbestand und finanziellem Spielraum ab, sondern unterliegt auch einer gewissen lokalen

**Eigenlogik** (Haus u. a.). Diese kann nicht nur als Varianz kommunaler Strategien betrachtet werden, sondern impliziert auch eine Nichtdeterminiertheit. Auf der Suche nach einer Lösung für wohnungspolitische Probleme müssen daher immer die jeweiligen Problemstellungen, -beschreibungen und von den Akteuren als solche erkannte Handlungsspielräume auf lokaler Ebene berücksichtigt werden.

In ihrem Selbstverständnis nach ist Wohnungspolitik eine **Querschnittspolitik** – dies ist, wie mehrere Beiträge in diesem Band zeigen, eine zweckmäßige Beschreibung. Angesichts häufig kommunal fragmentierter Zuständigkeiten läuft es vielerorts jedoch nicht auf eine integrierte Sichtweise, sondern auf einen Trade-off hinaus: Während kommunale Wohnungspolitik unter Finanz- und Stadtentwicklungsaspekten behandelt wird, fehlt der kommunalen Sozialpolitik häufig die strategische Sichtweise auf räumliche Entwicklungen. Weitere Defizite machen sich an den Schnittstellen der Wohnungspolitik zu benachbarten Feldern deutlich; zu nennen sind hier insbesondere – aber nicht abschließend – Verkehrspolitik, Umwelt-, Energie und Klimapolitik, Wirtschaftsförderung, Infrastrukturpolitik, überhaupt der ganze Bereich der Daseinsvorsorge, ebenso wie Sport- und Kulturpolitik, die Bereitstellung von Erholungsräumen etc. Durch die Versäulung der einzelnen Politikbereiche fehlt in den Kommunen häufig die Kapazität, die „Querschnittsaufgabe Wohnen“ auch quer zu den hergebrachten Zuständigkeiten zu denken.

Weiterhin wird die Machtlosigkeit wohnungspolitischer Akteure in den Kommunen deutlich. Wohnungspolitik ist immer zeitgebunden und fordert die **Strategiefähigkeit kommunalpolitischer Akteure** heraus. Martin Vaché hat in seinem Beitrag die Zyklichkeit von Wohnungspolitik betont: Da zumindest objektgebundene Wohnungspolitik oft langjährigen Planungs- und Erstellungsphasen durchlaufen müssen, sind sowohl politische Interessen (Wiederwahl) als auch administrative Ambition (Haushaltsplanung) eher kurzfristig orientiert. Wohnungspolitik ist aber ein „dickes Brett“, das lange gebohrt werden will, nicht zuletzt wegen der großen Interdependenzen zu anderen Politikfeldern, den immensen Folgekosten im Falle des Scheiterns und der unsicheren Spill-Over-Effekte, die sich aus Entscheidungen in diesem Feld ergeben.

Zuletzt ist evident, dass an der **Renaissance des sozialen Wohnungsbaus** kein Weg vorbeiführt. Dies ist nicht nur in Zeiten gestiegener Mieten und Preise richtig, sondern auch in Zeiten, in denen oberflächlich alles problemlos zu sein scheint. Wohnungspolitik ist ein Feld mit langen Zyklen, auf dem es sich rächt, wenn der Staat lange untätig ist. Städte, die ihr kommunales Wohneigentum veräußert hatten, um ihre Schulden auf einen Schlag zu tilgen, merken jetzt, dass ihnen im Kampf gegen Preisspiralen und Verdrängung eine wichtige

Steuerungsressource fehlt. Aus steuerungspolitischer Sicht spricht vieles für den Erhalt und die Förderung kommunalen Wohneigentums. Dass die „Investitionen in Steine“ (Egner et al. 2018, S. 10) wieder als sinnvolles und nachhaltiges Instrument wahrgenommen werden, zeigen Ankäufe von Wohnraum in Berlin oder der Wiedereinstieg in den Sozialen Wohnungsbau in Dresden.

Wir hoffen, dass der Band über die Kreise der wohnungspolitisch und/oder lokalpolitisch interessierten Kolleginnen und Kollegen des Fachs Politikwissenschaft hinaus Beachtung findet, zumal die Wohnungsfrage viele Disziplinen und Arbeitsfelder berührt. Die Versorgung mit Wohnraum ist eine der wichtigsten Funktionen des modernen Sozialstaates und verdient daher breite Aufmerksamkeit.

Darmstadt/Speyer im Frühjahr 2020

Björn Egner, Stephan Grohs & Tobias Robischon

---

## Literatur

- Egner, B., Georgakis, N., Heinelt, H., & Bartholomäi, R. C. (2004). *Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente*. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Egner, B., Kayser, M. A., Grabietz, K. J. & Böhler, H. (2018). *Lokale Wohnungspolitik in Deutschland, Working Paper 100*. Düsseldorf: Böckler-Stiftung.
- von Einem, E. (2016). Das verschlafene Jahrzehnt. In E. von Einem (Hrsg.), *Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not* (S. 17–40). Wiesbaden: Springer VS.
- Engels, F. (1887). *Zur Wohnungsfrage*. MEW 18 (209–287). Berlin: Dietz.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Evers et al. (1983). *Kommunale Wohnungspolitik*. Basel: Birkhäuser.
- Fahey, T., & Norris, M. (2011). Housing in the welfare state. Rethinking the conceptual foundations of comparative housing policy analysis. *International Journal of Housing Policy*, 11(4), 439–452.
- Hall, P. A., & Soskice, D. W. (Hrsg.). (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Heinelt, H., & Egner, B. (2006). Wohnungspolitik – von der Wohnraumzwangsbewirtschaftung zur Wohnungspolitik. In M. G. Schmidt & R. Zohlhöfer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949* (S. 203–220). Wiesbaden: VS Verlag.
- Hintzsche, B. (1999). Kommunale Wohnungspolitik. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 801–820). Leske + Budrich: Opladen.

- Holtmann, E., & Schaefer, R. (1996). *Wohnen und Wohnungspolitik in der Großstadt. Eine empirische Untersuchung über Wohnformen, Wohnwünsche und kommunalpolitische Steuerung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jaedicke, W., & Wollmann, H. (1990). Wohnungspolitik zwischen Staatsintervention und Markt. In K. von Beyme & M. G. Schmidt (Hrsg.), *Politik in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 203–226). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jaedicke, W. & Wollmann, H. (1991). Wohnungspolitik und Regierungswechsel. In B. Blanke & H. Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Leviathan-Sonderheft 12* (S. 420–436). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Krautzberger, M. (1983). Kommunalisierung der Wohnungspolitik – eine vernachlässigte Handlungsressource im Bundesstaat? In A. Evers, H.-G. Lange, & H. Wollmann (Hrsg.), *Kommunale Wohnungspolitik* (S. 27–29). Basel: Birkhäuser.
- Kreibich, V. (1986). The end of social housing in the Federal Republic of Germany? The case of Hannover. *Espace, populations, sociétés, 1986–1*, 85–97.
- Malpass, P. (2008). Housing and the new welfare state. Wobbly Pillar or Cornerstone? *Housing Studies, 23*(1), 1–19.
- Schader-Stiftung. (Hrsg.). (2017). *Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Reader zur Fachtagung am 19. und 20. Juni 2017*. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Wollmann, H. (1983). Wohnungspolitik in der Krise – Reformansätze durch kommunale Politik? In A. Evers, H.-G. Lange, & H. Wollmann (Hrsg.), *Kommunale Wohnungspolitik* (S. 40–72). Basel: Birkhäuser.

**Björn Egner** ist außerplanmäßiger Professor für Methoden der Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt. Seine Forschungsschwerpunkte sind Politikfeldanalyse (insb. Wohnungspolitik) sowie Lokale Politikforschung.

**Stephan Grohs** ist Professor für Politikwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Senior Fellow am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung. Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen lokale und subnationale Politikforschung sowie vergleichende Verwaltungswissenschaft.

**Tobias Robischon** ist Politikwissenschaftler und Wissenschaftlicher Referent der Schader-Stiftung in Darmstadt.