

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Bauen und Wohnen

Fabian Korner · Merve Yildirim
ARCHITEKTUR (ER)SINNEN.
EIN SPAZIERGANG

Max-Christopher Krapp
WOHNUNGSPOLITISCHE
INSTRUMENTE OHNE
WIRKUNG?

Norbert Hiller · Oliver Lerbs
WOHNUNGSPOLITIK,
EIGENTUM UND STÄDTEBAU

Miriam Neßler · Anton Brokow-Loga
SOZIALÖKOLOGISCHE
WOHNUNGSPOLITIK

Justus Enninga · Stefan Kolev
WOHNEN, WIDERSTAND
UND SOZIALE ZIELKONFLIKTE

Corinna Hölzl · Henning Nuissl
MARKTFERNE
EIGENTUMSMODELLE

Dirk Löhr
BEZAHLBARES WOHNEN.
DER STEINIGE WEG
ÜBER DAS KOMMUNALE
BODENEIGENTUM

Jens Wietschorke
WIEN IST ANDERS?

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Bauen und Wohnen

APuZ 51–52/2022

FABIAN KORNER · MERVE YILDIRIM

ARCHITEKTUR (ER)SINNEN.

EIN SPAZIERGANG

Wie wird Stadt wahrgenommen? Eine Architektin und ein blinder Kulturwissenschaftler haben einen Stadtspaziergang durch Frankfurt am Main unternommen. Entstanden ist ein essayistischer Dialog über Stadt, Architektur und ihre Wirkung auf unsere Sinne.

Seite 04–09

MAX-CHRISTOPHER KRAPP

**WOHNUNGSPOLITISCHE INSTRUMENTE
OHNE WIRKUNG?**

Für die Wohnraumversorgung sind die Bezahlbarkeit, Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnraum von zentraler Bedeutung. Die wohnungspolitischen Instrumente tragen mit ihrer Funktionsweise auf ganz unterschiedliche Weise zur sozialen Absicherung des Wohnens bei.

Seite 10–16

NORBERT HILLER · OLIVER LERBS

**WOHNUNGSPOLITIK, EIGENTUM
UND STÄDTEBAU**

Die Wohneigentumsquote unter Jüngeren ist im vergangenen Jahrzehnt markant gesunken. Dies kann als Trend hin zu einer „Generation Miete“ gedeutet werden. Um mehr jungen Menschen Wohneigentum zu ermöglichen, müssen sich Wohnungspolitik und Städtebau verändern.

Seite 17–23

MIRIAM NEßLER · ANTON BROKOW-LOGA
SOZIALÖKOLOGISCHE WOHNUNGSPOLITIK

Dass es in Deutschland an bezahlbarem Wohnraum mangelt, ist unumstritten. Während der Neubau dem Klima schadet, gibt es heute gleichzeitig so viel Wohnraum wie nie zuvor. Es ist an der Zeit, Wohnungsfragen sozial und ökologisch zu betrachten.

Seite 24–29

JUSTUS ENNINGA · STEFAN KOLEV

WOHNEN, WIDERSTAND UND

SOZIALE ZIELKONFLIKTE

Lokaler Widerstand gegen neue Bauvorhaben ignoriert ökologische und soziale Zielkonflikte. Ein liberaler Ordnungsrahmen aus marktwirtschaftlichem Urbanismus und hyperlokaler Beteiligung bietet die beste Möglichkeit, diesen Zielkonflikten kooperativ zu begegnen.

Seite 30–35

CORINNA HÖLZL · HENNING NUISSL

MARKTFERNE EIGENTUMSMODELLE

Marktferne Immobilienakteure können der Anspannung auf den Wohnungsmärkten entgegenwirken, da sie moderatere Bewirtschaftungsstrategien verfolgen als die renditeorientierte Wohnungswirtschaft. Doch auch gemeinwohlorientierte Modelle stoßen mitunter an Grenzen.

Seite 36–42

DIRK LÖHR

**BEZAHLBARES WOHNEN. DER STEINIGE WEG
ÜBER DAS KOMMUNALE BODENEIGENTUM**

Dem politischen Ziel, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, steht der „Flaschenhals“ Boden im Weg. Mehr kommunales Bodeneigentum kann helfen, diesen Engpass zu entschärfen, und zugleich hohe Steuerungspotenziale schaffen. Der Weg dorthin ist allerdings steinig.

Seite 43–48

JENS WIETSCHORKE

WIEN IST ANDERS?

Kommunaler Wohnungsbestand ist mehr als nur das Tafelsilber einer Stadt, er ist Teil des sozialpolitischen Rückgrats einer Stadtgesellschaft. Gleichwohl ist umstritten, ob der Wiener Gemeindebau als Vorbild und Zukunftsmodell für andere Städte in Europa taugt.

Seite 49–54

EDITORIAL

(K)ein Dach über dem Kopf zu haben, ist nicht nur ein zentraler Topos der christlichen Weihnachtsgeschichte, sondern vor allem eine Frage menschenwürdigen Lebens. Zwar kennt das Grundgesetz kein „Recht auf Wohnen“, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und der UN-Sozialpakt von 1966 verpflichten den Gesetzgeber jedoch dazu, das im Recht auf einen angemessenen Lebensstandard verankerte Menschenrecht auf Wohnen „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ und „mit allen geeigneten Mitteln“ zu schützen und zu achten und seine „volle Verwirklichung“ wo immer möglich zu fördern.

Staat und Gesellschaft sind demnach aufgefordert, Wohnungslosigkeit zu verhindern, eine ausreichende Verfügbarkeit von Wohnraum sicherzustellen, Wohnkosten auf ein erträgliches Maß zu begrenzen und Diskriminierungen aller Art auf dem Wohnungsmarkt vorzubeugen. Die Realität sieht freilich anders aus: Wohnraum ist vor allem in Ballungsgebieten und Großstädten zur Mangelware geworden und für viele kaum mehr zu bezahlen, die Verfügbarkeit barrierefreier Wohnungen liegt weit unter dem tatsächlichen Bedarf, die Zahl wohnungsloser Menschen nimmt eher zu als ab. Dabei ist es keineswegs so, dass „die Politik“ das Problem nicht schon seit langem wahrnehme. In ihrem Koalitionsvertrag streben auch SPD, Grüne und FDP den jährlichen Bau von 400 000 Wohnungen an, um Wohnen „bezahlbar, klimaneutral, nachhaltig und barrierearm“ zu machen.

Wie viele Hindernisse und Zielkonflikte auf diesem Weg lauern und welche Potenziale und Lösungen er bereithält, beleuchten die Beiträge dieser Ausgabe, die aus unserem diesjährigen Call for Papers hervorgegangen sind. Die Hürden für eine sozial und ökologisch verträgliche Bau- und Wohnungspolitik mögen hoch und nur schwer zu überwinden sein – entsprechende Vorschläge liegen gleichwohl auf dem Tisch.

Sascha Kneip

ARCHITEKTUR (ER)SINNEN

Ein Spaziergang mit einer Architektin, einem blinden Kulturwissenschaftler und der Stadt

Fabian Korner · Merve Yıldırım

„Aber wenn Sie ein Projekt entwerfen, berücksichtigen Sie dann nicht die Behinderten?“ – „Wenn ich ein Projekt entwerfe, werfe ich den Behinderten aus dem Fenster.“⁰¹

Merve, brauchen wir eine Einführung oder soll ich einfach losgehen?

Fabian Korner – Ich betrete den Frankfurter Hauptbahnhof vom Südeingang aus. Der Bahnhof ist ein riesiges akustisches Durcheinander. Da er ein Kopfbahnhof ist, befinden sich alle Gleise in einer sehr hohen Halle. Alles echot durcheinander, klares Abgrenzen verlangt Konzentration. Die Spitze meines Stocks – ein typischer Blindenlangstock mit Rollspitze – streift über den Boden und findet die eingelassenen Leitlinien. Ein geriffeltes Stück Bodenbelag, das einen zielsicher zu Gleisen und Ausgängen führen soll. Da die Gleise nebeneinander liegen, geht es geradeaus. Welches Gleis es ist, muss jedoch abgezählt, erfragt – oder errochen werden. Letzteres ist vor allem möglich, weil rechter Hand verschiedene Läden mit kulinarischer Bahnhofsraffinesse locken. Die Abzweigung, die ich nehmen muss, markiert der Brezelbäcker „Ditsch“ mit seinem typischen Geruch von herzhaften Backwaren. Immer wieder stehen Menschen auf den Leitlinien, am häufigsten dort, wo sie zur Bahnhofsinformation führen. Standstreifen sehen anders aus. Gefühlt wird indes nicht nur mit dem Stock, der eine anderthalb Meter große Verlängerung der Hand darstellt, sondern auch mit den Füßen. Mein Ziel ist die B-Ebene und dann die S-Bahn. Der Weg ist ein Rechteck – folgt man den Leitlinien. Die Rolltreppe, die den Abgang markiert, kann gehört werden, wenn es nicht zu laut ist.

Merve Yıldırım – Ich beobachte Fabian, wie er durch die von zwei Säulen aus Travertin flankierte schmale Eingangstür des Südeingangs in die

Haupthalle des Bahnhofs tritt. Der Bereich zwischen den Säulen wird durch Wartende, Ver(w)irrte und Bettelnde noch schmaler, und ich bin verwundert darüber, wie schnell und trittsicher er an allem vorbei und hindurchgeht, denn Leitlinien gibt es hier (noch) nicht. Diese findet Fabian mit seinem Stock erst ein paar Meter weiter in der Halle. Warum es am Eingang keine gibt, kann man sehen, aber nicht in einem Radius von anderthalb Metern erspüren: Es gibt einen zweiten Südeingang, wenige Schritte neben dem, durch den wir gegangen sind, einen, an dem die Leitlinien direkt an der Eingangstür beginnen. Was Fabian wiederum spürt, und was offensichtlich keiner zu sehen vermag, sind ebendiese Leitlinien. Sie sind in den Bodenbelag integriert, grenzen sich sogar durch Farbe, Material und Struktur vom restlichen glatten Grau ab. Ungestört von dieser Grenze gehen und stehen an der Abzweigung Richtung B-Ebene viele Koffer und Füße mit Beinen und sind dabei immer im Weg. Der vorgezeichnete Weg zur Rolltreppe führt um die sich in der Mitte der Halle befindenden Imbisse herum. Den letzten Stand erkennt Fabian am Geruch, aber was ist mit denen, die er weder kennt noch erkennt, die, zu denen weder Leitlinien führen noch bekannte Gerüche? Ob der Snack besser schmeckt, wenn man nicht mit einer Brezel in der Hand auf die größeren und salzigeren der anderen schießt oder sich nicht ein paar Schritte weiter darüber aufregt, nicht den Kaffee aus dem Laden mit der besseren Maschine, dem günstigeren Preis und der kürzeren Schlange geholt zu haben?

F.K. – Durch ihre geringere Deckenhöhe klingt die B-Ebene ruhiger. Hier gibt es kein Leitliniensystem. Als Orientierung dienen Wände, Raumwissen und Raumgefühl. So dient zunächst die linke Wand als Orientierungsgrenze. Bald öffnet sie sich aber zum ersten U-Bahn-Abgang. Dies erspürt man am Luftzug, am Zurückweichen der

Wand und dem Klang der Rolltreppe. Der Tunnel zu den S-Bahnsteigen kommt erst danach. Es gilt also, weiterzugehen und auf die erneute Veränderung des Raumklangs zu lauschen. Neben menschlichen Stimmen hilft das Geräusch des Stockes, um Umgebungsänderungen zu hören. Sobald sich das Gefühl eines weiten Raumes einstellt, heißt es: abbiegen. Noch mehr als in einer leitliniengestützten Umgebung ist es nun wichtig, das Wissen über den eigenen Standort stets mit der Umgebung abzugleichen. Erklingen die Rolltreppen nah oder fern? Sind sie links oder eher vor mir? Ist eine Wand links und rechts oder bin ich bereits im Vorraum der S-Bahnsteige? 101 und 102 sind links, für 103 und 104 müsste ich stärker nach rechts abbiegen. Zur Hauptwache gilt: Immer nach links gehen.

M. Y. – Gänge, Zirkulationsräume, Verbindungstunnel; deutet der Name dieser Räume zwar auch auf ihre Funktion hin, bleiben sie für uns doch mehr oder weniger breite Durchgänge. Im besten Falle sind sie aber breit genug für einen reibungslos kurzen Weg. Solange aber der Bodenbelag reibungslos glatt bleibt, können materielle und strukturelle Unterschiede nur akustisch wahrgenommen werden. Gibt es keine dieser Unterschiede, an denen man sich orientieren könnte, verlieren auch die Namen dieser Räume ihre Bedeutung. Bedeutung haben in Fabians Kontext aber gerade diese Unterschiede und sogar die Existenz von Hindernissen, mehr noch als ihre Beseitigung oder ihre Nicht-Existenz. In einem offenen Raum, dessen Zirkulationswege nicht auf der Höhe unserer Füße materiell strukturiert werden, wird Fabians Stock selbst zum Hindernis, bis er auf eines trifft. Findet er aber auf Bodenhöhe keine Widerstände, leistet nur noch der sonst in der Planung der Architekten unerwünschte Windzug Hilfe als wiedererkennbarer Widerstand. Auf meinem Weg über die Rolltreppe zu den Gleisen weiche ich anderen aus und andere mir, ich sehe sie alle, während Fabian sich aufmerksam an ihnen vorbei hört.

Fabian, kannst du Räume hören oder nur ihre Grenzen finden?

F.K. – Wir betreten die Hauptwache, vermutlich auf Gleis 2. Wichtig sind die Leitlinien, in die ich mich sofort einklinken kann. Der Einstieg

am Hauptbahnhof bestimmt den Ausstieg an der Hauptwache. So verlasse ich mich darauf, dass, nach links gewendet, bald die Treppe und Rolltreppe in die B-Ebene auftauchen. Eine Leitlinie sowie die Rolltreppenakustik führen einen sicher zum Ziel. Menschen kreuzen meinen Weg, ich versuche, auszuweichen. Unterwegs spricht mich eine Person, vermutlich männlich, mittelgroß, an, ob er helfen könne. Ich verneine, passt ja alles. Fragen und ein „Nein“ akzeptieren ist in Ordnung; übergriffig ist es, wenn jemand nicht fragt und mich direkt berührt. Während ich die Rolltreppe hochfahre, verklingen die Geräusche des Bahngleises und machen der Nebelakustik der Hauptwache Platz. Der Raum klingt weit. Ohne Orientierungstraining⁰² wüsste ich nun nicht, dass sich rechts ein Kiosk und links die Haupttreppe befindet. Ein Luftzug auf der Haut, ein Geruch, spezifische Umgebungsgeräusche, Oberflächen von Säulen, Wänden und Schildern sind sinnliche Momente, die eine Unübersichtlichkeit in ein taktiles Raumerleben verwandeln. Alle Sinne sind im Einsatz, um sicher zum Ziel zu gelangen. In der Hauptwache gibt es immer Lärm und Musik. Die Musik ist zugleich ein gutes akustisches Leuchtfeuer, überdeckt aber auch viele andere Geräusche. Um durch den freien Raum zu navigieren, suche ich nach Wänden, Begrenzungen aller Art. Ich richte mich an ihnen aus, laufe durch den Raum und hoffe, an einer bekannten Begrenzung anzukommen. Vom mittleren Ausgang an orientiere ich mich an Fahrkartenautomaten, um zum McCafé zu gelangen. Zu weit links: ein Kiosk und seine Absperrungen; zu weit rechts: Wand oder Tunnel oder etwas Unbekanntes, das mich zwingt, den Rückzug anzutreten, um nicht verloren zu gehen. Durch die Hauptwache selbst führen Gerüche, Luftströme und das Auf und Ab der Rolltreppen. Hin und wieder Säulen, denen es auszuweichen gilt, ohne dabei den Laufwinkel zu vergessen.

M. Y. – Dabei scheint die Hauptwache wirklich auf das Vergessen hin entworfen worden zu sein. Wir befinden uns an einem Ort, der in erster Linie als „Ebene“ bezeichnet wird. In diesem offenen Labyrinth ohne Wände, das weitere labyrinthartige Ab-, Ein- und Ausgänge erschließt, ist es besser, seinen Weg nicht erst finden zu müssen, sondern bereits zu kennen. Sich in dieser

⁰¹ Luigi Snozzi/Fabio Merlini, *L'architecture inefficente*, Marseille 2016, S. 20 (Übers. M. Y.).

⁰² Siehe hierzu Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V., Orientierung und Mobilität (O&M), www.dbsv.org/orientierung-mobilitaet-o-m.html.

gleichfarbigen Weite visuell orientieren zu müssen, führt trotz, wahrscheinlich aber gerade wegen seiner sich wiederholenden und teilweise fehlenden Beschilderung eher zu Orientierungslosigkeit.

Verzichtet man auf visuelle Bezugspunkte, lässt sich die Ebene zwar nicht in Räume, zumindest aber in akustische Zonen unterteilen. Die akustische Gestaltung solcher Orte orientiert sich aber ebenfalls am Raumerlebnis Sehender: Flächen, Decken insbesondere, werden auf das Absorbieren und gerade nicht auf das Reflektieren von Geräuschen hin konzipiert und konstruiert. Akustische Unterschiede lassen sich aber trotzdem wahrnehmen, was sich architektonisch unter anderem auf die unterschiedlichen Deckenhöhen zurückführen lässt. Diese sind aber meist weniger Resultat eines akustischen Entwurfansatzes als vielmehr Ergebnis einer im Kampf mit Ingenieuren um die Minimierung technischer Gebäudeausrüstung errungenen (maximalen) Deckenhöhe. Neben solch geplanten und gebauten Kompromissen ist hier vor allem die nicht geplante Aneignung der Nutzer unerwartet hilfreich: Als ob man der gebauten Gleichförmigkeit der B-Ebene etwas entgegensetzen wollte, entstehen in der realen Nutzung dieses Ortes ephemere akustische Räume. Auf der Ebene, die mit ihren Säulen nur punktuelle vertikale Elemente aufweist, bilden akustische Räume einen weiteren Orientierungs- und Zonierungsrahmen. Gegen das schlammige Beige-Grau von Boden, Wänden, Säulen und Decke spielt heute jemand das Partisanenlied „Bella Ciao“. Fast zu laut und schon zu weit geht dieser, nennen wir ihn „Bella-Ciao-Raum“, in jenen der Rolltreppe über. Diese kann man nicht nur sehen, sondern auch hören. Aber hört man auch, in welche Richtung sie fährt? Leider nicht. Ich gehe gemeinsam mit Fabian auf die Treppe zu.

F.K. – Um nun zur Zeil, der berühmten Frankfurter Einkaufsstraße, zu gelangen, kenne ich nur eine große Treppe und einen ebenso großen wie unübersichtlichen Platz. In sehender Begleitung erklimme ich die Treppen. Die hallende Raumakustik der Hauptwache weicht einer Draußenakustik, mit entferntem Autoverkehr und einer eher geringen Anzahl an akustisch zu verortenden Menschen.

M.Y. – Eine Treppe führt uns, unterbrochen von einer weiteren Ebene, auf die Höhe der Zeil. Wir befinden uns am Platz der Hauptwache, und nur

wenige Schritte weiter, dort, wo die Zeil beginnt, enden jegliche Orientierungsgrenzen und damit potenzielle Wege für Sehbeeinträchtigte. Eigentlich aber endet der Weg hier für die meisten, und das ziellose „Schlendern“ beginnt.

Im Fall von Sehbeeinträchtigten veranschaulicht das Fehlen von Leitlinien und Grünstreifen sehr genau, wie stark die Wahrnehmung unserer Umwelt von Architektur beeinflusst wird, ohne dass wir diese zunächst selbst beeinflussen können.⁰³ Dieser von Gebäudefassaden umgebene Platz der Hauptwache vermittelt, anders als die bisherigen Orte, Sehenden das Gefühl eines offenen, baulichen Stadtraumes, der sich zu zwei Seiten der Einkaufsstraße Zeil öffnet. Aber wie lässt sich dieser Raum in der Vorstellung von Sehbeeinträchtigten rekonstruieren, wenn die Unterscheidung von Platz und Straße, Hauptwache und Zeil primär eine visuelle ist? Es sind Fassaden, die dem Platz einen Rahmen, unserem Blick eine Richtung und der Straße eine Flucht geben. An dieser Flucht reihen sich die Fassaden aneinander und beziehen sich mal mehr, mal weniger auf das Gebäude hinter ihnen, das sie repräsentieren. Nicht weniger kompliziert sind jene Beziehungen zwischen benachbarten Fassaden und die von Gebäude/Fassade und Nutzer*innen. Alle diese Beziehungen haben gemeinsam, dass sie von Architekt*innen bestimmt werden. Da diese Beziehungen visuell funktionieren, wirken sie für uns auch über größere Entfernungen – nicht aber auf der Höhe des Bodens im 1,5-Meter-Radius eines Langstocks. Was aber bedeutet das für das Funktionieren dieser Beziehungen? Funktionieren sie nur in eine Richtung? Werden uns Fluchten und Bezüge aus der Vergangenheit vorgeschrieben, oder erlauben die Stadtstrukturen den nötigen Freiraum für neue Beziehungen, Bezüge und Neubezug? Wann beziehen wir uns als Nutzer*innen auf den Raum und vor allem *wie* – und inwiefern beziehen sich zuerst Architekt*innen durch die Architektur auf uns als Nutzer*innen und definieren diese Beziehung vor?

F.K. – Oben am Treppenabsatz brauche ich wieder viel Konzentration. Um auf der Zeil einen Vorstellungsraum zu entwickeln, braucht es von Beginn an ein Gefühl für Wahrnehmungsdifferenz. Ich weiß, dass die Zeil ungefähr schräg links liegen muss, aber wie nun zum Geschäft meiner

03 Vgl. z.B. die Schriften des Architekten Turgut Cansever zur anthropologischen Bedeutung von Architektur.

Wahl gelangen? Eine Strategie ist, einfach jemanden zu fragen. Was einfach klingt, ist deutlich schwieriger umzusetzen: Kontakt muss hergestellt werden, die Menschen müssen wissen, dass sie angesprochen wurden. Dann beginnt die Arbeit erst richtig, da das Umweltwissen der Sehenden in das eigene Umweltwissen übersetzt werden muss – geradeaus ist nicht immer geradeaus.⁰⁴ Die Welt um mich herum ist eine fiktive Uhr, die als Grundlage meiner kognitiven Karte dient. Die Hauptwache ist jetzt hinter mir, also auf sechs Uhr. Wenn ich einen Passanten frage, ob die Kirche nun auf neun Uhr (links) ist, erhalte ich die Antwort, dass es schon halb zwölf sei. Auch ein „dort entlang“ hilft wenig, weil die gezeigte Richtung nur als Sehstrahl gedacht wird. Straßenbiegungen, Mauerwände, auch Bäume oder andere Hindernisse können mir als Orientierung dienen. „Bis zum rechten Rand der Treppe und dann an der Mauer entlang bis zur zweiten Laterne“ – das ist selten eine Beschreibung, die man erhält; also gilt es, zu übersetzen. Daneben gibt es digitale Assistenzsysteme, wie zum Beispiel die App Blindsquare. Mit GPS geortet, wird beschrieben, auf welcher Straße man sich befindet und welche weiteren Geschäfte beziehungsweise Orte in der Nähe sind. Treffsicher ist das aber nicht – die fünf Meter GPS-ungenauigkeit, die im Sehen kompensiert werden kann, führt dazu, dass ich einmal statt im Restaurant in einer Lagerhalle landete.

Merve, siehst du dir Räume nur an oder kannst du sie auch riechen?

F.K. – Wer macht nicht gerne einen Spaziergang durch das Grüne – in Frankfurt zum Beispiel durch den Grüneburgpark. Zur Orientierung dienen mir der Boden sowie der Grünstreifen am Rand. Wann und wo Abzweigungen sind, muss ich wissen oder spüren. Wie zufällig wechsle ich die Seite. Eine Drehung nach neun Uhr, drei Schritte, Drehung nach drei Uhr. Tatsächlich beginnt hier ein Querweg. Ich gehe ihn entlang, hebe meinen Stock langsam an, weil ich einen Augenblick Stille genießen möchte. Die Gleichförmigkeit des Weges lässt mich intuitiv immer fragen, wie viel Wegstrecke zurückgelegt wurde. Ich müsste dafür Schritte zählen.

⁰⁴ Vgl. Siegfried Saerberg, „Geradeaus ist einfach immer geradeaus.“ Eine lebensweltliche Ethnographie blinder Raumorientierung, Konstanz 2006.

M.Y. – Hier im Park wird uns beiden ein Weg vorgezeichnet. Der Boden ist kein glatter, geräuschloser wie an der Hauptwache, sondern ein Asphaltboden, der beim Entlangstreifen des Langstocks sogar ziemlich laut wird. Dabei wollen wir gerade im Park eigentlich nicht den Asphalt hören. Aber was wollen wir eigentlich im Park und was wollen wir vom Park? Was ist der Park für ein Raum und vor allem: Was kann er jenseits des Visuellen? Tatsächlich haben wir, wenn wir auf dem Asphalt bleiben, nur wenig Berührung mit dem Park. Es streifen uns weder Äste noch die Blätter der hochgewachsenen Bäume am Rand des Weges, nur auf der Rasenfläche gibt es Gebüsch auf Körperhöhe. Mit dem Wind aber werden die visuellen Informationen teilweise akustisch übersetzt. Somit kann man die Distanz zu Bäumen und das Volumen ihrer Kronen hören, mit etwas mehr Nähe auch die Jahreszeit riechen. Auf diese Art wahrgenommen, bleibt nur das Grün versteckt und auch die Kirche mitten im Park, außer man kommt zur richtigen Zeit und hört ihre Glocken läuten. Eine andere Möglichkeit, diesen Park zu erfahren, wäre als Freizeitraum. Was aber bedeutet unsere Zeit, ob nun frei oder nicht, für einen Raum? Ein Raum hat sicher keine freie oder unfreie Zeit, aber wir können uns in unserer freien Zeit in einem Raum aufhalten. Für diese Zeit werden wir Teil dieses Raumes. Aber haben wir über dies hinaus auch Anteil an ihm? Können wir solche Räume mitgestalten – oder wird unsere Umwelt immer unsere Freizeit gestalten? Müsste es nicht „Freiräume“ geben, in denen wir alle unsere gemeinsame Umwelt während unserer Freizeit mitgestalten können? Sind wir nicht erst dann Teil von ihr, wenn wir an ihr Anteil haben können – und ist nicht (Landschafts-)Architektur das, was diese Umwelt drinnen und draußen mitbestimmt? Aber was bestimmt sie? Und für wen, warum und für wie lange sollte und darf sie das? Riechen andere Orte eigentlich auch, und könnten wir sie dazu bringen, besser zu riechen?

F.K. – Menschen scheinen hier kaum oder gar nicht unterwegs zu sein, im Zweifel wäre ich also auf digitale Hilfsmittel und mein Gedächtnis angewiesen. Durch Zufall haben wir eine Runde gedreht. Neben mir weicht die natürliche Leitlinie zurück und öffnet sich auf einen neuen Weg. Wir gehen jetzt zur Bushaltestelle, wieder in sehender Begleitung, eine einfache Leitlinie vom Park zur Haltestelle kenne ich nicht.

Zwischenspiel: Fabian, was sagt man so?

F.K. – Aus der Behindertenbewegung sind die Disability Studies hervorgegangen, die im Kern zwischen zwei Modellen von Behinderung unterscheiden.⁰⁵ Das erste ist das medizinische oder individuelle Modell, nach dem eine Person ohne funktionierende Augen blind beziehungsweise sehbehindert ist. Die Diagnose stellt der Arzt. Behinderung ist ein physiologisches Defizit, das durch Rehabilitation ausgeglichen werden muss. Im zweiten, sozialen Modell der Behinderung geht es hingegen darum, dass die Gesellschaft durch Barrieren eine Beeinträchtigung erzeugt. Wie zum Beispiel fehlende Leitlinien oder Ampelsysteme. Man wird also behindert oder auch verhindert, um der Wortbedeutung einmal nachzuspüren. „Behindert“ ist dann die medizinische Kategorie und „beeinträchtigt“ die soziale. Ein Stadtraum, der Sehbeeinträchtigungen oder allgemein Beeinträchtigungen nicht mitdenkt, ist Teil dieses sozialen Verständnisses. Die Beeinträchtigung als Defizit wird durch eine als normal angesehene Stadtarchitektur erst produziert.

M.Y. – Wie könnte ein solcher Stadtraum aussehen, in dem es keine Beeinträchtigung mehr gibt?

F.K. – Auf großen Plätzen könnten systematisch Leitliniensysteme verlegt werden, wie beispielsweise in der Hauptwache oder dem Platz davor. Alle Ampelsysteme sollten mit akustisch-taktilen Sensoren ausgerüstet werden, sodass man weiß, wann die Straße sicher überquert werden kann. Zurzeit sind Elektroroller ein großes Verletzungsproblem, es wird Zeit, dass sie nicht mehr irgendwo stehengelassen werden dürfen. Große Straßen mit vielen Autos und komplexen Übergängen sorgen zusätzlich für Stress, die Umstellung auf mehr ÖPNV könnte diesen Stressfaktor, zusammen mit autofreien Zonen, reduzieren. Dann müssten aber auch die ÖPNV-Haltestellen alle barrierefrei gebaut sein, was in Frankfurt für etwa 50 Prozent aller Haltestellen, vor allem Bushaltestellen, leider immer noch nicht gilt.

M.Y. – Du sprichst von Uhrzeiten, sehender Begleitung und Leitlinien. Was bedeuten diese Begriffe?

F.K. – Ich und viele andere Sehbeeinträchtigte ordnen das Geschehen im Verhältnis zu ei-

nem Standpunkt. Die Welt um einen herum wird dann, wie bei einer Uhr, in verschiedene Bereiche eingeteilt, um sich eine Vorstellung von der Umgebung zu machen. Wenn ich weiß, dass etwas auf neun Uhr erklingt, kann ich einen Raum entwerfen, vor allem, wenn ich andere Geräusche, zum Beispiel eines auf sieben oder drei Uhr, damit verbinde. Leitlinien sind bewusst angebrachte Bodenelemente, an denen sich mit einem Blindenlangstock gut orientieren lässt. Wenn es nicht bewusst installierte Linien sind, können Bürgersteige, Grünstreifen oder vieles andere genauso funktionieren. Und wenn all dies nicht erfolgreich ist, dann kann ich bei jemandem in „sehender Begleitung“ geführt werden. Dabei greife ich an den Ellenbogen des Menschen, um seine Bewegungen zu spüren. Wenn ich einen halben Schritt hinter der Person bleibe, spüre ich Richtungsveränderungen oder auch Treppenstufen.

M.Y. – Mit der Anerkennung der deutschen Gebärdensprache 2002 wurde die Wahrnehmungs- und Verständigungskultur von gehörlosen und schwerhörigen Menschen offiziell anerkannt.⁰⁶ Damit ist sie zentrales Element des kulturellen Selbstverständnisses. Gibt es Vergleichbares für sehbeeinträchtigte Menschen?

F.K. – Unter blinden und sehbeeinträchtigten Menschen herrschen sicherlich andere Kommunikationsformen. So ist man gewohnt, Visuelles, zum Beispiel Gesten, stets zu versprachlichen. Neben klarer Kommunikation bekommen durch den Wegfall des Sehsinns die anderen Sinne – wie der Tastsinn⁰⁷ – größere Bedeutung. Darüber hinaus gibt es, glaube ich, viele Überschneidungsbereiche. So erfreuen sich Sehende wie Sehbeeinträchtigte gleichermaßen an Hörbüchern und Hörspielen.

Merve, können wir Räume spüren oder kennen wir nur ihre Namen?

F.K. – Hinter mir liegt die laute Bockenheimer Landstraße. Der Platz an der Alten Oper, Aufenthalts- und Durchgangsort. Für mich nur eine freie Fläche, auf der ein akustisches Koordinatensystem aufgebaut werden muss. Ich gehe von

⁰⁵ Für eine weitere Differenzierung siehe Marianne Hirschberg, Modelle von Behinderung in den Disability Studies, in: Anne Waldschmidt (Hrsg.), Handbuch Disability Studies, Wiesbaden 2022, S. 93–108.

⁰⁶ Vgl. z.B. Deutscher Gehörlosen-Bund e.V., Deutsche Gebärdensprache, [www.gehoerlosen-bund.de/faq/deutsche%20gebaerdensprache%20\(dgs\)](http://www.gehoerlosen-bund.de/faq/deutsche%20gebaerdensprache%20(dgs)).

⁰⁷ Vgl. Fabian Korner, Vom Greifen zum Begreifen, in: Form 3/2022, S. 128–136.

der Straße aus geradeaus über den Platz. Ich höre den Brunnen. Auf dem Boden sind quadratische Felder abgeteilt. Das ist eine zufällige Dekoration des Bodens, mir hilft sie, um auf einem klaren Weg zu bleiben. Drei Uhr neben dem Brunnen hört dieses Muster auf. Es gibt eine Begrenzung, halbhoch, ein Seil oder Ähnliches. Aber auch dieser Orientierungstreifen endet irgendwo im Nirgendwo. Der Platz franzt akustisch und taktil aus, ich kann teilweise keine klaren Grenzen finden, sondern nur Schwellenräume, in denen ich weiß, dass der Platz dort endet. Die Alte Oper begrenzt den Platz nur zum Teil; auch hier eine gute Grenze, die aber nicht zuverlässig ist.

M. Y. – Wie lässt sich der Opernplatz denn zuverlässig abgrenzen, von und durch was? Hören wir genau hin, werden wir feststellen, dass wir gerade einmal die Geräusche in unserer unmittelbaren Umgebung genauer identifizieren und zuordnen können, und diese wiederum sind von jenen an anderen Orten in der Stadt kaum zu unterscheiden. Lediglich in ihrer Dichte und Stärke können sie verschieden sein, aber selbst dieser Unterschied variiert innerhalb eines Tages, zwischen den Tagen, Wochen und Jahreszeiten. Sofern nicht permanent gegrillt wird, ist es auch schwierig, diesen Platz mit einem konkreten Geruch in Verbindung zu bringen. Wie lässt sich also der Platz an der Alten Oper von dem an der Hauptwache unterscheiden, wenn nicht visuell? Gibt es andere Möglichkeiten, diesen Ort wahrzunehmen und, wenn wir ihn anders wahrnehmen können, auch als Stadtraum zu erkennen? Wenn jeder nun aber den Ort anders wahrnimmt, mit anderen Sinnen und Empfindungen, erkennen wir dann nicht unterschiedliche Räume? In diesem Sinne ist Fabian in einem anderen Raum, aber am selben Ort. Anders gefragt: Reicht es, sich am selben Ort zu befinden, um auch im selben Raum zu sein? Höre ich beim Überqueren des Platzes beispielsweise eine Live-Aufnahme eines Konzerts in der Alten Oper – bin ich dann im inneren Vorstellungsraum des Mozart-Saals, sitze ich im digitalen Publikumsraum oder stehe ich immer noch draußen und davor, und mir bleibt nur der Name „Opernplatz“? Schließen diese genannten Räume einander aus, wenn sie sich überlagern, ineinandergreifen und ineinander übergehen? Nein, bestimmt nicht. Denn jeder Sinn kann andere Räume öffnen, so wie wir auch mit allen Sinnen nur einen Raum erfahren können. Ein Raum kann also mit mehreren Sin-

nen erfahren werden, und mehrere Sinne können auch mehrere Räume erfahren. Können aber mehrere Räume gleichzeitig mit einem Sinn erfahren werden – und welcher Raum hat dann noch Sinn? Wie entscheiden wir, ob ein Raum, etwa der digitale Publikumsraum aus dem Beispiel, für unseren Hörsinn mehr Sinn ergibt als der Opernplatz? Entscheidend ist, mehr als alles andere, mit welchem Sinn wir uns primär orientieren. Erst danach können wir über die Orientierung der restlichen Sinne vom physischen Raum unabhängig entscheiden.

F.K. – Der Opernplatz ist damit ein klassischer Fall meiner Orientierungspraxis. Selbst bei zu vermutenden Orientierungsschwierigkeiten lasse ich mich nicht davon abbringen, einen Ort zu betreten. So muss ich auch hier ab und zu nach Hilfe fragen, wenn ich zum Eingang oder zur Haltestelle will, einen Sitzplatz suche oder in eine benachbarte Straße gehen möchte. Zusätzliche Informationen über Platzbeschaffenheit und Struktur könnten zum Beispiel einfach online zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus ist es schon ein schöner Klangort, wenn am Abend Musik den Platz verziert und das Murmeln vieler Stimmen anzeigt, dass ein zufälliges Gespräch über gemeinsam Gehörtes, ein geteilter Wahrnehmungsraum, möglich ist.

M. Y. – Eine Neugestaltung des Platzbodens könnte für die einen Orientierung für den Spürsinn bieten und für andere einen Sinn zum Erspüren des Platzes. Ist das dann ein guter Opernplatz oder ein besserer Raum? Und wie produzieren Architekt*innen gute Räume, oder können schlechte Räume auch gute Architekt*innen produzieren?

FABIAN KORNER

studierte Philosophie, Germanistik und Kunstgeschichte in Düsseldorf und nun Ästhetik an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Als sehbeeinträchtigter Kulturwissenschaftler interessiert er sich für Wahrnehmungsformen jenseits des Sehens. Sein Schwerpunkt bildet die Tastforschung. fabian.korner@hhu.de

MERVE YILDIRIM

ist Architektin und studiert Ästhetik an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Nach ihrem Architekturstudium in München und Rom arbeitete sie als Architektin bei Renzo Piano Building Workshop in Paris, Genua und Istanbul. txt.merveyildirim@gmail.com

WOHNUNGSPOLITISCHE INSTRUMENTE OHNE WIRKUNG?

Aktuelle Herausforderungen der sozialen Absicherung des Wohnens

Max-Christopher Krapp

Wohnungspolitische Herausforderungen und potenzielle Handlungsansätze prägten in den vergangenen Jahren wieder verstärkt die öffentliche Diskussion zum Thema „Bauen und Wohnen“. Dabei gewannen insbesondere Fragen der sozialen Absicherung des Wohnens an Bedeutung. Doch inwieweit werden die aktuellen Herausforderungen durch die Instrumente der deutschen Wohnungspolitik auch tatsächlich problemadäquat adressiert?

Mit Blick auf die soziale Absicherung des Wohnens wird im Folgenden vor allem auf jene Rahmenbedingungen abgestellt, die insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen relevant sind. Als wohnungspolitisches Kernanliegen rückt hier die quantitative und qualitative Wohnraumversorgung in den Fokus, bei der es vor allem um die Bezahlbarkeit, Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnraum geht. Vor allem diese drei Dimensionen sollen die folgenden Ausführungen strukturieren.

Während unter Bezahlbarkeit von Wohnraum die Frage nach den Kosten des Wohnens beziehungsweise deren Relation zum verfügbaren Einkommen verstanden wird, meint Verfügbarkeit von Wohnraum die ausreichende Anzahl an Wohnungen unter Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe, etwa hinsichtlich der Wohnungsgröße oder der Barrierefreiheit. Die Zugänglichkeit von Wohnraum bezieht sich wiederum auf die konkreten Anmietungsmöglichkeiten, die durch gruppenspezifische oder individuelle Problemlagen, aber auch durch die Diskriminierung von Nachfragegruppen geprägt sein können. Als weitere Zielsetzungen können solche Ziele verstanden werden, die nur indirekt mit der sozialen Absicherung des Wohnens verknüpft, gleichwohl aber für die Ausgestaltung wohnungspolitischer Instrumente von großer Bedeutung sind. Hierzu zählen

etwa klima- und energiepolitische sowie Stadtentwicklungs- und raumordnerische Ziele.

BEZAHLBARKEIT

Hinsichtlich der Bezahlbarkeit von Wohnraum ist zu beachten, dass bei der Analyse der Mietenentwicklung unterschiedliche Arten von Mietverhältnissen zu unterscheiden sind. So kann zwischen Erstvermietungsmieten, bei denen die Wohnung erstmals vermietet wird, Wiedervermietungsmieten, bei denen Mietverhältnisse erneut eingegangen werden, und Bestandsmieten, also Mietverhältnissen mit bereits länger laufenden Verträgen, unterschieden werden. Insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten haben Neu- und Wiedervermietungsmieten ein deutlich höheres Niveau als die Bestandsmieten.

Hinsichtlich der aktuellen Mietenentwicklung weist der Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung auf Basis des Nettokaltmietenindex des Statistischen Bundesamts jährliche Steigerungsraten zwischen 1,1 und 1,6 Prozent für den Zeitraum von 2016 bis 2020 aus.⁹¹ Da hier aber sämtliche Mietverhältnisse – und somit auch viele Bestandsmieten – in die Berechnung einfließen, spiegeln diese Steigerungsraten nur die durchschnittliche Kostenentwicklung für alle Mieterinnen und Mieter wider. Sie sind jedoch kaum aussagekräftig, um die aktuellen Versorgungsbedingungen bei der Anmietung von Wohnraum einzuschätzen. Hierfür ist die Betrachtung der Mietniveaus bei neu abgeschlossenen Verträgen (also Neu- und Wiedervermietungsmieten) maßgeblich. Da solche Daten derzeit fehlen, kann alternativ auf sogenannte Angebotsmietdatenbanken zurückgegriffen werden, die öffentlich und insbesondere online inserierte Wohnungen erfassen. Laut dem

Wohngeld- und Mietenbericht sind die so ermittelten Wiedervermietungsmieten im Zeitraum von 2017 bis 2020 jährlich um 3,9 Prozent gestiegen. Die Erstvermietungen sind demnach jährlich sogar um 6,5 Prozent gestiegen, wobei die Steigerungsraten zuletzt zurückgegangen sind. Für die kalten Betriebskosten wird im Bericht für den gleichen Zeitraum ein Anstieg von jährlich 1,1 Prozent ausgewiesen. Dabei ist zu beachten, dass sich räumlich divergierende Muster ergeben: Das Mietniveau in großen kreisfreien Städten und in Wachstumsregionen ist deutlich stärker angestiegen als im bundesweiten Durchschnitt.⁰²

Die Wohnkostenbelastung als Indikator für eine möglicherweise problematische Mietenentwicklung berücksichtigt zusätzlich das verfügbare Einkommen einzelner Haushalte. In Studien werden unterschiedliche Schwellenwerte für eine Überbelastung definiert, meist werden 30 oder 40 Prozent des verfügbaren Einkommens für die bruttowarme oder bruttokalte Miete (also inklusive oder exklusive der Heizkosten) als Schwellenwerte zugrunde gelegt. Auf Basis einer Mikrozensus-Auswertung⁰³ kommt eine entsprechende Studie zu dem Ergebnis, dass im Zeitraum zwischen 2006 und 2018 die mittlere bruttowarme Mietbelastungsquote aufgrund steigender Löhne geringfügig von 31,2 auf 29,8 Prozent gesunken ist.⁰⁴ Zu beachten ist jedoch, dass zwar kein Anstieg der durchschnittlichen Mietbelastung in diesem Zeitraum beobachtet werden kann, dass jedoch ein beträchtlicher Anteil an Haushalten hohe Mietbelastungsquoten aufweisen. So haben 2018 25,9 Prozent der Haushalte über 40 Prozent ihres Einkommens und 11,9 Prozent der Haushalte sogar über 50 Prozent des Einkommens für die bruttowarme Miete aufgewendet. Und auch hier gilt, dass

regionale Unterschiede sowie das Alter des Mietvertrags für die Mietbelastung prägend sind. Die Belastung für Haushalte in kreisfreien Städten und insbesondere bei Haushalten mit geringerer Wohndauer fällt durchschnittlich am höchsten aus.⁰⁵

Durch den Krieg Russlands gegen die Ukraine und den damit verbundenen starken Anstieg der Energiekosten gewinnt die Heizkostenbelastung zusätzlich an Bedeutung. Robuste Schätzungen hierzu sind wegen der großen Volatilität des Energiemarktes derzeit sehr schwierig, aktuell geht die Bundesregierung auf Grundlage des Verbraucherpreisindex vom Juni 2022 und einer Trendfortschreibung durch das Institut der deutschen Wirtschaft aber davon aus, dass die Verbraucherpreise für Heizenergie bis Ende 2022 hinsichtlich des Jahresdurchschnitts im Vergleich zum Jahr 2020 um 60 Prozent ansteigen.⁰⁶ Allerdings befürchtet die Bundesregierung auch hier noch eine Unterschätzung der aktuellen Preisdynamik, da sich diese aufgrund vertraglich gesicherter Preisbindungen erst zeitverzögert in den durchschnittlichen Preisen des Endverbrauchs widerspiegelt. Für Mieterinnen und Mieter kommt hinzu, dass die tatsächliche Kostensteigerung zumeist erst über die mit starkem Zeitverzug erstellte Betriebskostenabrechnung transparent wird.

VERFÜGBARKEIT

Bei der Dimension der Verfügbarkeit rücken quantitative und qualitative Aspekte des Wohnbedarfs in den Fokus. Ausgangspunkt entsprechender Analysen ist häufig die Annahme, dass für eine Eindämmung des Bezahlbarkeits- wie auch des Zugänglichkeitsproblems der Nachfrageüberhang, der auf bestimmten regionalen Wohnungsmärkten herrscht, reduziert werden muss. Im Rahmen von Wohnbedarfsanalysen und -prognosen wird geschätzt, wie viele Wohnungen fertiggestellt werden müssen, um Nachholbedarfe, Ersatzbedarfe durch Abriss bestehender Gebäude oder demografiebedingte Neubedarfe zu decken. Auf Basis dieser Bedarfsanalysen werden dann Zielkorridore für die Neufertigstellung von Wohnungen formuliert, die wiederum die Wohnungspolitik von Bund, Ländern und Kommunen leiten sollen. Aktuell verfolgt die Bundesregierung das Ziel von 400 000 Neubauwohnungen pro Jahr,

01 Vgl. Bundesregierung, Vierter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020, Berlin 2021, S. 60 ff.

02 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, Bonn 2021, S. 112–116; dass., Kleinräumige Trends auf städtischen Mietwohnungsmärkten, BBSR-Analysen Kompakt 9/2022, S. 8.

03 Der Mikrozensus ist eine jährlich durchgeführte Haushaltsbefragung der amtlichen Statistik, bei der rund ein Prozent der deutschen Bevölkerung befragt wird. Alle vier Jahre erfolgt neben dem Kernprogramm der Befragung eine Zusatzerhebung zur Wohnsituation.

04 Vgl. Andrej Holm et al., Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten, Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper 217/2021, S. 25 f.

05 Vgl. BBSR, Wohnungs- und Immobilienmärkte (Anm. 2).

06 Vgl. Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 20/3936, 11. 10. 2022, S. 63.

was angesichts sich verschlechternder Rahmenbedingungen wie der einsetzenden Zinswende, stark steigender Baukosten und weiter steigender Bodenpreise nur schwer zu erreichen sein wird.⁰⁷ Während laut Statistischem Bundesamt vor wenigen Jahren ein Anstieg der Bautätigkeit auf bis zu 306 000 Wohnungen im Jahr 2020 zu verzeichnen war, wurden 2021 nur noch rund 293 000 Wohnungen fertiggestellt.⁰⁸ Wegen der ungünstigen Investitionsbedingungen ist ein weiterer Rückgang zu erwarten.

Wohnungsbedarf hat aber nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Komponente. Laut einer Studie zum Bedarf an barriere-reduzierten Wohnungen sind 586 000 Wohnungen (1,5 Prozent aller Wohnungen) als barrierearm einzuschätzen – gleichzeitig gibt es jedoch drei Millionen Haushalte mit mobilitätseingeschränkten Personen beziehungsweise 1,3 Millionen Haushalte mit pflegebedürftigen Menschen.⁰⁹

ZUGÄNGLICHKEIT

Auch die konkrete Zugänglichkeit, also die Anmietbarkeit von Wohnraum für Haushalte mit besonderen Zugangsschwierigkeiten, ist ein großes Problem. Diese eingeschränkte Zugänglichkeit wird in der Forschung zumeist als Diskriminierungsproblem verstanden, das sich als Diskriminierung beim Zugang zum Wohnungsmarkt, als Preisdiskriminierung oder als sozialräumliche Segregation als Ergebnis von Diskriminierungsprozessen konkretisiert, zum Beispiel anhand bestimmter ethnischer Merkmale.¹⁰ Da Ungleichheiten bei der Wohnraumversorgung nicht zwingend auf Diskriminierungen zurückzuführen sind, sondern durch weitere Faktoren wie etwa ungleiche Arbeitsmarkt- oder Qualifikationsbedin-

gungen begründet sein können, ist die empirische Untersuchung von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt methodisch anspruchsvoll. Mit variierenden Untersuchungsansätzen unterscheiden sich die Befunde daher sehr stark.

Eine Studie im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes kam auf Basis einer im Jahr 2019 durchgeführten Befragung von deutschsprachigen Personen zu dem Ergebnis, dass 83 Prozent der befragten Personen davon ausgehen, dass bei der Wohnungssuche Diskriminierung von Menschen aus rassistischen Gründen, wegen der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe oder der Herkunft aus einem anderen Land „eher häufig“ vorkommt, während 15 Prozent dies als „eher selten“ einschätzen.¹¹ Unter den Befragten mit Migrationshintergrund, die in den vergangenen 10 Jahren auf Wohnungssuche waren, gaben 35 Prozent an, dass sie sich aus rassistischen Gründen oder wegen ihrer Herkunft diskriminiert fühlten.

Eine methodisch deutlich anspruchsvollere Studie, bei der im Rahmen von Feldexperimenten die Erfolgsbedingungen bei der Anbahnung von Mietvertragsabschlüssen über standardisierte Kontaktierungsversuche untersucht und dabei Namen und Berufe von deutschen und türkischen Wohnungsinteressenten variiert wurden, kam zu dem Ergebnis, dass türkische Wohnungsinteressenten hinsichtlich des Angebots einer Wohnungsbesichtigung deutlich diskriminiert wurden.¹² In den sechs in der Studie untersuchten Städten wurden türkische Wohnungsinteressenten in 12,3 (Leipzig) bis hin zu 22,7 Prozent (Berlin-West) der Kontaktierungsversuche benachteiligt. Durch die Analyse wurde die Annahme der statistischen Diskriminierung gestützt, wonach Vermieterinnen und Vermieter beim Vorliegen weniger Informationen auf Basis einfach festzustellender Indikatoren Wohnungsinteressenten unterschiedliche Vermietungsrisiken zuschreiben.¹³ Wenn mehr Informationen

07 Das Ziel der 400 000 jährlich neu zu errichtenden Wohnungen – davon 100 000 öffentlich gefördert – wurde in der Präambel der jüngst vorgelegten Beschlüsse des „Bündnisses bezahlbarer Wohnraum“ nochmals bekräftigt. Vgl. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen/Bündnis bezahlbarer Wohnraum, Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive, Berlin 2022.

08 Vgl. BBSR, Wohnungs- und Immobilienmärkte (Anm. 2), S. 46.

09 Vgl. Philipp Deschermeier et al., Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen (Barrierereduzierung – Einbruchschutz)“, Darmstadt 2020.

10 Vgl. für einen Überblick Thomas Hinz/Katrin Auspurg, Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, in: Albert Scherr/Aladin El-Mafaalani/Gökgen Yüksel (Hrsg.), Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden 2016, https://doi.org/10.1007/978-3-658-11119-9_21-1.

11 Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Berlin 2020, S. 6.

12 Vgl. Laura Schmid, Ethnische Diskriminierung bei der Wohnungssuche. Feldexperimente in sechs deutschen Großstädten, Konstanz 2015; Katrin Auspurg/Thomas Hinz/Laura Schmid, Contexts and Conditions of Ethnic Discrimination: Evidence From a Field Experiment in a German Housing Market, in: Journal of Housing Economics 35/2017, S. 26–36.

13 Vgl. auch Andreas Horr/Christian Hunkler/Clemens Kroneberg, Ethnic Discrimination in the German Housing Market. A Field Experiment on the Underlying Mechanisms, in: Zeitschrift für Soziologie 2/2018, S. 134–146.

über die Wohnungsinteressenten vorlagen, nahm die Diskriminierungsrate ab. Zudem fiel die Diskriminierungsrate bei gewerblichen Wohnungsanbietern niedriger aus als bei privaten.

Die Frage der Zugänglichkeit von Wohnraum gewinnt mit der Aufnahme von Geflüchteten zusätzlich an Relevanz. Nach der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung spielt die Vermittlung in den (regulären) Wohnungsmarkt eine entscheidende Rolle für eine erfolgreiche Integration. Eine solche Integration in den Wohnungsmarkt ist insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten schwierig.¹⁴

Wohnungslosigkeit kann als übergreifendes Ergebnis aller drei Problemdimensionen verstanden werden. Unterschiedliche Faktoren wie etwa Mietschulden, Arbeitsplatzverlust, biografische Brüche oder gesundheitliche Probleme können ursächlich sein für den Verlust von oder den mangelnden Zugang zu Wohnraum. Durch die Knappheit an verfügbaren Wohnungen kann die Anmietung von Wohnraum zusätzlich erschwert beziehungsweise verhindert werden. Wohnungslosigkeit lässt sich daher nicht eindeutig auf eine der drei Dimensionen zurückführen. Laut Statistischem Bundesamt waren zum Stichtag 31. Januar 2022 178 000 Personen wegen Wohnungslosigkeit in öffentlichen Einrichtungen untergebracht. Eine belastbare Statistik für jene von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen, die nicht in öffentlichen Einrichtungen untergebracht sind, existiert nicht. Eine umfangreiche Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales aus dem Februar 2022 kommt auf Grundlage einer stichprobenbasierten Erhebung zu dem Ergebnis, dass bundesweit von etwa 37 400 erwachsenen Wohnungslosen und von 49 300 erwachsenen „verdeckt“ Wohnungslosen auszugehen ist. Von „verdeckter Wohnungslosigkeit“ spricht die Studie dann, wenn lediglich vorübergehend eine Übernachtungsmöglichkeit bei Bekannten oder Angehörigen genutzt wird. Zusätzlich wurden 6600 wohnungslose minderjährige Kinder und Jugendliche geschätzt, von denen etwa 1100 gemeinsam mit Elternteilen wohnungslos sind und 5500 in verdeckter Wohnungslosigkeit leben.¹⁵

¹⁴ Vgl. BBSR, Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt, BBSR-Online-Publikation 21/2017, Bonn 2017.

¹⁵ Vgl. Katharina Brüschmann et al., Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 Wohnungslosenbericht-erstattungsgesetz, Forschungsbericht 605 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bremen-München 2022, S. 12.

WOHNUNGSPOLITISCHE INSTRUMENTE IM ÜBERBLICK

Im Folgenden werden wohnungspolitische Instrumente vorgestellt, die für die soziale Absicherung des Wohnens in Deutschland von zentraler Bedeutung sind. Konkret sollen das Wohngeld, die Anerkennung von Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung, die soziale Wohnraumförderung sowie das Mietrecht betrachtet werden.

Wohngeld

Das Wohngeld stellt eine Unterstützungsleistung für Haushalte mit geringen Einkommen dar, die mit eigenen Mitteln zwar ihren sonstigen Lebensunterhalt, nicht aber ihre Wohnkosten decken können. Das Wohngeld bemisst sich an der Lage beziehungsweise Gemeindezugehörigkeit der Wohnung, dem Haushaltseinkommen und den Wohnkosten. Aufgrund der starken Kostensteigerungen wurde die Höhe des Wohngelds zuletzt mehrfach angepasst, und es wurden zwei pauschalisierte Einmalzahlungen für Wohngeldempfängerhaushalte beschlossen, die die gestiegenen Energiekosten kompensieren sollen. Im Jahr 2019 bezogen 504 000 Haushalte Wohngeld, wodurch Gesamtausgaben für Bund und Länder in Höhe von 950 Millionen Euro angefallen sind. Für das Jahr 2020 wurde ein Anstieg der beziehenden Haushalte auf 660 000 Haushalte geschätzt.¹⁶ Zum Januar 2023 plant die Bundesregierung mit dem Entwurf des „Wohngeld-Plus-Gesetzes“ eine erneute und besonders umfassende Wohngeldreform, durch die sowohl die Zuschusshöhe als auch der Empfängerkreis deutlich ausgeweitet werden sollen.¹⁷ Das durchschnittliche Leistungsniveau soll sich ungefähr verdoppeln und die Anzahl der wohngeldbeziehenden Haushalte auf 2 Millionen ansteigen. Ferner soll eine dauerhafte Heizkostenkomponente und eine Klimakomponente zur Abdeckung von Mietsteigerungen aufgrund von energetischen Modernisierungen verankert werden.

Aufwendungen

für Unterkunft und Heizung

Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) werden Aufwendun-

¹⁶ Vgl. Bundesregierung (Anm. 1), S. 172.

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 20/3936 (Anm. 6).

gen für Unterkunft und Heizung von den Grund-sicherungsträgern bis zu lokal ermittelten Angemessenheitsgrenzen vollständig übernommen. Diese Angemessenheitsgrenzen sollen das örtliche Preisniveau wie auch die Haushaltsgröße berücksichtigen und regelmäßig angepasst werden.¹⁸ Gemäß Wohngeld- und Mietenbericht hatten im Dezember 2019 2,64 Millionen Bedarfsgemeinschaften nach SGB II Anspruch auf laufende Leistungen für Unterkunft und Heizung. Im SGB XII bezogen 903 000 Personen Leistungen, von denen 98 Prozent ebenfalls entsprechende Leistungen anerkannt bekamen.¹⁹ Auf Grundlage einer temporären Sonderregelung gelten seit Beginn der Corona-Pandemie die Angemessenheitsgrenzen für Haushalte mit einer Erstbewilligung nicht, sodass die laufenden Kosten für diese Fälle bis Ende des Jahres 2022 uneingeschränkt übernommen werden. Mit Einführung des Bürgergeldes zum 1.1.2023 wird die Angemessenheit der Unterkunftskosten grundsätzlich erst nach 12 Monaten geprüft.²⁰

Soziale Wohnraumförderung

Die soziale Wohnraumförderung, häufig auch als sozialer Wohnungsbau bezeichnet, beinhaltet im Gegensatz zu den beiden zuvor genannten Instrumenten keine Förderung von einzelnen Haushalten, sondern fördert den Bau oder die Modernisierung von Wohnraum. Die konkreten Förderbedingungen richten sich nach den jeweiligen Vorgaben der Bundesländer, die seit 2006 für die soziale Wohnraumförderung zuständig sind. Üblicherweise beinhalten die Förderbedingungen zinsgünstige Darlehen sowie Zuschüsse für den Fördermittelnehmer oder Investor, der im Gegenzug eine zeitlich befristete Mietpreis- und Belegungsbindung für die geförderte Wohnung eingeht. Während die Mietpreisbindung ein niedrigeres Mietniveau festlegt, orientiert etwa an der

ortsüblichen Vergleichsmiete, wird durch die Belegungsbindung das Verfahren der Wohnraumvergabe geregelt. So ist es üblich, dass die kommunalen Stellen der Wohnraumvermittlung das Recht haben, Haushalte für frei werdende geförderte Wohnungen vorzuschlagen, unter denen der Fördermittelnehmer beziehungsweise Vermieter von gefördertem Wohnraum bei der Vermietung auswählen kann.

Mietrecht

Das Mietrecht schließlich, kodifiziert im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), beschreibt im Wesentlichen Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien und regelt insbesondere die Miethöhe. Angesichts der Mietenentwicklung des vergangenen Jahrzehnts war das Mietrecht mehrfach Gegenstand von Reformen, die auf eine Eindämmung der Preisentwicklung abzielten. Zuerst zu nennen ist hier die Einführung der sogenannten Mietpreisbremse im Jahr 2015, wodurch die Miethöhe nicht nur wie bisher bei Mietanpassungen in laufenden Verträgen, sondern auch bei Wiedervermietungen reguliert wird (Paragrafen 556d ff. BGB). Diese Regelung gilt jedoch nur in Gebieten, die per Landesverordnung als angespannte Wohnungsmärkte definiert wurden. Gleiches gilt für die sogenannte abgesenkte Kappungsgrenze, die 2013 eingeführt wurde, wodurch die Miethöhe in angespannten Wohnungsmärkten nur um maximal 15 statt 20 Prozent in drei Jahren steigen darf (Paragraf 558 Absatz 3 BGB). Schließlich ist die Ausweitung des Betrachtungszeitraums von vier auf sechs Jahre bei der Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete zu nennen, die seit dem Jahr 2020 gilt. Die ortsübliche Vergleichsmiete ist für die zuvor genannten Regulierungen der Miethöhe maßgeblich. Sie wird gemäß Paragraf 558 Absatz 2 BGB aus den üblichen Entgelten ermittelt, die für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage innerhalb des definierten Betrachtungszeitraums von sechs Jahren vereinbart oder verändert worden sind. Ortsübliche Vergleichsmieten werden in qualifizierten Mietspiegeln ausgewiesen.

PROBLEMADÄQUATE INSTRUMENTE?

Hinsichtlich der *Bezahlbarkeit* von Wohnraum sind das Wohngeld und die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung von

¹⁸ Vgl. Max-Christopher Krapp/Christian von Malottki, Zielkonflikte und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Anerkennung von Unterkunftsbedarfen im Rahmen der Grundsicherung, in: Björn Egner/Stephan Grohls/Tobias Robischon (Hrsg.), Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik, Wiesbaden 2021, S. 59–76.

¹⁹ Vgl. Bundesregierung (Anm. 1), S. 176.

²⁰ Vgl. BT-Drs. 20/4600, 23.11.2022. Zu den insgesamt eher geringen Auswirkungen der Corona-Krise auf die wohnungspolitischen Instrumente vgl. Max-Christopher Krapp/Holger Cischinsky, Die soziale Absicherung des Wohnens in Deutschland und die Folgen der Corona-Krise, in: Sozialer Fortschritt 9/2022, S. 679–696.

zentraler Bedeutung. Dabei profitieren jedoch, anders als beim Mietrecht, nur Haushalte mit geringem oder gar keinem Einkommen. Diese Instrumente reduzieren zielgenau die Wohnkostenbelastung von jenen Haushalten, bei denen die Bezahlbarkeit von Wohnraum besonders kritisch ist. Wegen dieser Zielgenauigkeit dienen sie der Bundesregierung auch im Rahmen der aktuellen Versuche zur Bewältigung der Energiepreiskrise als instrumenteller Ansatz zur Entlastung. Die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung decken die entsprechenden Kosten bis zu den geltenden Angemessenheitsgrenzen in vollständiger Höhe ab, sodass für anspruchsberechtigte Haushalte eine sehr effektive Hilfe besteht. Auch wegen der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts werden klimaa- und energiepolitisch gebotene Anreize zur Heizkostenreduzierung in der Praxis der Anerkennung von Aufwendungen kaum berücksichtigt.²¹ Das niedrigschwelligere Wohngeld, das für Haushalte vorgesehen ist, die keine Grundsicherungsleistungen erhalten, reduziert lediglich die Wohnkostenbelastung. Problematisch erscheinen angesichts der Entwicklung des Preisniveaus jedoch die nicht immer rechtzeitige und ausreichende Anpassung der Leistungshöhe und die hinsichtlich des Energiebedarfs der bewohnten Gebäude undifferenzierte Heizkostenberücksichtigung. Ferner ist die geringe Inanspruchnahme durch die wohngeldberechtigten Haushalte ein Problem, die vermutlich mit der geringen Bekanntheit des Wohngelds und dem verhältnismäßig großen Aufwand für seine Beantragung bei voraussichtlich geringer Leistungshöhe erklärt werden kann. Grundsätzlich wird an den Instrumenten, die eine direkte Unterstützung von Haushalten umfassen, kritisiert, dass infolge der verbesserten Zahlungsfähigkeit der profitierenden Haushalte die Mietpreissteigerungen eher vorangetrieben werden.

Die soziale Wohnraumförderung kann durch die Mietpreisbindung ebenfalls zur Senkung der individuellen Wohnkostenbelastung beitragen. Wegen der tendenziell weiterhin geringer werdenden Anzahl an geförderten Wohnungen können jedoch immer weniger Haushalte davon pro-

fitieren. Öffentlich diskutierte Zielsetzungen, die geförderten Wohnraum für weite Teile der Gesellschaft implizieren, stehen daher stark im Kontrast zu den tatsächlich monatlich frei werdenden und vermittelbaren Wohnungen und den jährlichen Fertigstellungen von geförderten Wohnungen. Aufgrund des geringen Anteils geförderter Wohnungen am gesamten Wohnungsangebot in Deutschland verfügt dieses Instrument auch perspektivisch nur über ein begrenztes Potenzial, die Bezahlbarkeit von Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten sicherzustellen.

Die mietrechtliche Regulierung begrenzt die Miethöhe bei laufenden Verträgen sowie in bestimmten Gebieten auch bei Neuverträgen.²² Allerdings gibt es einige Einschränkungen der Effektivität zu konstatieren: Erstens gibt es verschiedene gesetzlich definierte Ausnahmen bei der Mietpreisbremse. So ist diese unter anderem bei einer Erstvermietung nach dem 1. Oktober 2014 nicht anzuwenden, um keine negativen Auswirkungen auf die Neubautätigkeit zu erzeugen. Diese Ausnahme ist sachlich begründet und nachvollziehbar. Die divergierenden Preisentwicklungen von unregulierten Erstvermietungen und regulierten Wiedervermietungs- und Bestandsmieten stellen jedoch eine unmittelbare Folge dieser unterschiedlichen Regulierung dar.²³ Zweitens erfordert die mietrechtliche Regulierung ein Mindestmaß an Markttransparenz, um die ortsübliche Vergleichsmiete als maßgebliche Grundlage für die rechtmäßige Miete bestimmen zu können. Gemäß einer Analyse der Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung (GIF) lag zum 1. Januar 2022 nur in 76 der 200 größten Städte in Deutschland ein qualifizierter Mietspiegel als entsprechendes Transparenzinstrument vor.²⁴ Durch die 2021 beschlossene Mietspiegelpflicht für Kommunen mit über 50 000 Einwohnern dürfte jedoch eine Besserung der Markttransparenz erfolgen. Drittens ist die Effektivität einer Mietpreisregulierung von der entsprechenden Kenntnis und Befolgung durch

²¹ Vgl. zur sozialrechtlichen Problematik bei der bedarfsdeckenden Anerkennung von Heizkostenbedarfen Christian von Malottki et al., Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), Berlin 2017, S. 234–253.

²² Vgl. zur Wirksamkeit der Mietpreisbremse Claus Michelsen/Andreas Mense, Evaluierung der Mietpreisbremse. Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse), Berlin 2018.

²³ Vgl. ebd., S. 39 ff.

²⁴ Vgl. Steffen Sebastian/Halil I. Memis, GIF-Mietspiegelreport 2021. Auswertung der Mietspiegel der zweihundert größten Städte Deutschlands, Regensburg 2021.

die Marktteilnehmer abhängig. Es darf vermutet werden, dass dies bei vielen Vermieterinnen und Vermietern – zwei Drittel von ihnen sind Privatpersonen – nicht unbedingt der Fall ist.

Für die *Verfügbarkeit* von Wohnraum sind die direkten finanziellen Unterstützungsleistungen für Haushalte von geringer Bedeutung. Auch das Mietrecht wirkt sich nur indirekt auf die Bereitstellung von Mietwohnungen aus. Wie die Regulierungsversuche über den Mietendeckel in Berlin gezeigt haben, kann eine intensive Mietpreisregulierung aber zu einer Verlagerung des Angebots führen, indem Mietwohnungen zum Kauf angeboten werden und das Mietwohnungssegment potenziell kleiner wird.²⁵ Direkte Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Wohnraum sind mit der sozialen Wohnraumförderung verknüpft, über die Angebote insbesondere für spezifische Bedarfe, etwa barrierefreier Wohnraum, geschaffen werden können. Vorgaben zu Wohnungsgrößen bei geförderten Bauprojekten können der Knappheit in bestimmten Größensegmenten entgegenwirken. Auch Vorgaben oder Anreize für energetisch besonders hochwertige Wohnungen können das entsprechende Angebot ausweiten. Letztlich leistet die soziale Wohnraumförderung aber eher einen qualitativen Beitrag zur Wohnraumversorgung, indem spezifische Angebote geschaffen werden können. Auf den Gesamtumfang neu errichteter Wohnungen hat die soziale Wohnraumförderung nur einen nachgelagerten Einfluss, da die Errichtung von geförderten Wohnungen zumeist nur ein Begleitprodukt zur Errichtung freifinanzierter Wohnungen darstellt beziehungsweise in einem konkreten Bauprojekt weniger freifinanzierte Wohnungen zugunsten der geförderten Wohnungen errichtet werden. Für den Umfang des Wohnungsbaus sind andere Rahmenbedingungen maßgeblich, etwa die kommunale Bodenpolitik und die Investitionsbedingungen für den Neubau.

Auch das Problem der *Zugänglichkeit* von Wohnraum wird maßgeblich durch die soziale Wohnraumförderung adressiert. Entscheidend ist die im Rahmen der Förderung vereinbarte Belegungsbindung, die es der kommunalen Wohnraumvermittlung ermöglicht, konkrete Haushalte für die Vermietung der geförderten Wohnungen vorzuschlagen oder sogar zu benennen. Dadurch

kann die Versorgung insbesondere von Haushalten, die größere Schwierigkeiten auf dem regulären Wohnungsmarkt haben, effektiv unterstützt werden. Allerdings gilt auch hier, dass der Gesamtbestand der geförderten Wohnungen zu meist rückläufig ist und zudem die Fluktuation geförderter Wohnungen geringer ist als bei freifinanzierten Wohnungen. Folglich werden monatlich nur relativ wenige Wohnungen frei und vermittelbar, während die Anzahl der bei den Wohnungsämtern registrierten Wohnungssuchenden meist deutlich höher ausfällt. Vor diesem Hintergrund ist es üblich, dass die Kommunen Dringlichkeitskriterien definieren und Haushalte mit hoher Dringlichkeit, zum Beispiel bei bereits bestehender oder drohender Wohnungslosigkeit, prioritär behandeln. Der sozialen Wohnraumförderung kommt so eine fundamentale Bedeutung für die Wohnraumversorgung zu, da die übrigen Instrumente keinen direkten Beitrag zur Lösung des Zugänglichkeitsproblems leisten.

FAZIT

Es zeigt sich, dass die hier beschriebenen Instrumente deutlich unterschiedliche Beiträge zur Bewältigung der Herausforderungen Bezahlbarkeit, Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnraum leisten und diese Dimensionen, etwa im Rahmen der mietrechtlichen Regulierung, in einem Spannungsverhältnis stehen können. In der wohnungspolitischen Diskussion sind diese unterschiedlichen Problemdimensionen im Blick zu behalten, um die Bedeutung der einzelnen Instrumente für die soziale Absicherung des Wohnens adäquat einordnen zu können. Zugleich zeigt sich, dass angesichts der aktuellen Energiepreiskrise der sachgerechten Berücksichtigung der Heizkosten dringend mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, um etwa bei der Ausgestaltung des Wohngeldes oder der Anerkennung von Heizkostenbedarfen im Rahmen der Grundversicherung differenziertere Lösungen im Sinne sozialer und zugleich energie- und klimapolitischer Zielsetzungen zu erreichen.

MAX-CHRISTOPHER KRAPP

ist promovierter Politikwissenschaftler und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsfeld Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik am Institut Wohnen und Umwelt (IWU) in Darmstadt.
m.krapp@iwu.de

²⁵ Vgl. Anja M. Hahn et al., Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 8/2021.

GENERATION MIETE

Wohnungspolitik, Wohneigentum und Städtebau im Spannungsverhältnis

Norbert Hiller · Oliver Lerbs

Privateigentum ist ein Grundpfeiler einer auf Freiheit und Selbstverantwortung fußenden Gesellschaft und ein konstituierendes Prinzip unserer Wirtschaftsordnung. Volkswirtschaftlich betrachtet ist das Eigentum an selbstgenutzten Wohnimmobilien besonders wichtig, denn Häuser und Wohnungen sind nicht nur werthaltig, sondern auch die am breitesten in der Bevölkerung verteilte Art von Vermögen.

Mit etwa 45 Prozent liegt die hiesige Wohneigentumsquote deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts. Allerdings lässt sich daraus nicht per se ableiten, dass der deutsche Wohnungsmarkt mit Mängeln behaftet wäre. Im Gegenteil: Oft wird Deutschland um seinen qualitativ hochwertigen Mietwohnungsmarkt beneidet. Durch die bessere Verfügbarkeit international vergleichbarer Haushaltsdaten weiß man heute allerdings, dass mehr Wohneigentum nicht nur mit einem höheren Gesamtvermögen, sondern auch mit einer geringeren Vermögensungleichheit in der Bevölkerung einhergeht.⁰¹ Studien zeigen zudem, dass Menschen in Wohneigentum ihr Wohnumfeld oftmals positiver einschätzen, sich überdurchschnittlich häufig sozial und politisch engagieren und psychisch gesünder sind.⁰² Neben finanziellen Vorteilen für den Einzelnen bietet Wohneigentum also handfeste soziale Vorteile.

Bemerkenswert ist, dass die Bildung von Wohneigentum seit Beginn des Immobilienbooms in Deutschland unter jüngeren Haushalten deutlich abnimmt. Gemäß den jüngsten verfügbaren Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) gibt es unter den rund 10 Millionen Haushalten mit einer Haupteinkommensperson zwischen 25 und 45 Jahren heute knapp 2,6 Millionen Eigentümerhaushalte. Der Anteil der Wohneigentümer in dieser Altersgruppe liegt also bei etwa 26 Prozent. Damit ist die Wohneigentumsquote in dieser Gruppe um ein Fünftel geringer als noch vor Einsetzen des Im-

mobilenbooms im Jahr 2008 (*Abbildung 1*). Wäre die Wohneigentumsquote unter jüngeren Haushalten im zurückliegenden Jahrzehnt konstant geblieben, würden heute 625 000 mehr dieser Haushalte in Wohneigentum leben. Ähnliche Entwicklungen sind in zahlreichen anderen Ländern Europas und auch in den USA zu beobachten.⁰³

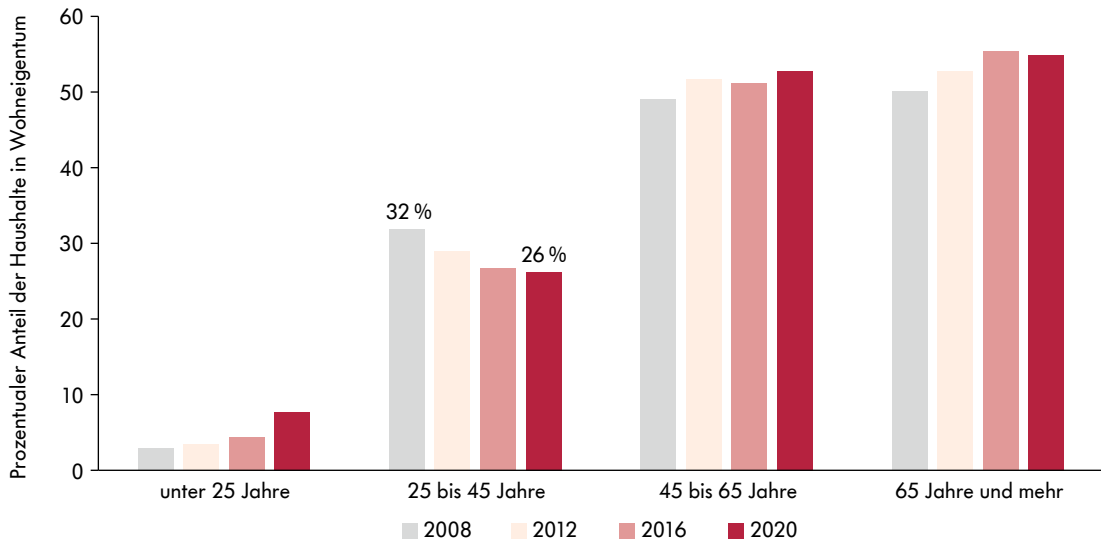
Die sinkende Eigentumsquote unter Jüngeren wäre wenig Grund zur Besorgnis, wenn sich die Präferenzen dieser Menschen erkennbar vom Wohneigentum wegbewegen würden. Dies jedoch ist keineswegs der Fall: Repräsentativen Umfragen zufolge ist das eigene Heim nach wie vor die Idealvorstellung vieler Menschen – gerade auch von Jüngeren.⁰⁴ Die Erosion des Wohneigentums unter jüngeren Haushalten ist darum eine gesellschaftspolitisch brisante, bislang aber kaum öffentlich diskutierte Konsequenz der langjährigen Immobilienhausse.

MIETE VERSUS EIGENTUM

Deutschland droht in absehbarer Zukunft eine Krise des umlagefinanzierten Rentensystems, wodurch Wohneigentum für die private Altersvorsorge an Bedeutung gewinnt. Die Niedrigzinsphase hat zudem lange Zeit für zinsgünstige Immobiliendarlehen gesorgt. Warum dann ist die Wohneigentumsquote bei Jüngeren im Sinkflug?

Aus ökonomischer Sicht hängt die Wahrscheinlichkeit, dass ein junger Haushalt Wohneigentum erwirbt, vor allem vom Niveau der Immobilienpreise, dem zur Verfügung stehenden Einkommen und Vermögen sowie den Finanzierungsbedingungen ab. Günstige Hauspreise, hohe Kaufkraft und niedrige Finanzierungskosten machen Immobilien erschwinglich. Steigen die Immobilienpreise stark an und halten die Einkommen nicht Schritt, nimmt die Erschwinglichkeit selbst bei günstigen Kreditzinsen ab, und

Abbildung 1: Wohneigentumsquote nach Alter der Haupteinkommensperson



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)

weniger junge Haushalte können Wohneigentum erwerben. Neben diesen finanziellen Kriterien haben auch Mobilität, persönliche Präferenzen (bestimmt durch Lebensphase und Familiensituation) und Transaktionskosten (in Form von Nebenkosten des Eigentumserwerbs) einen wichtigen Einfluss. Vor diesem Hintergrund ist es ratsam, die Wirkungsbeziehungen dieser Faktoren näher zu betrachten.

ZUSTROM IN BALLUNGSRÄUME

Laut Statistischem Bundesamt ist die Bevölkerung in Deutschland von 2011 bis 2020 um 2,8 Millionen Einwohner gewachsen. Dieser Anstieg war jedoch räumlich sehr ungleichmäßig verteilt: In den

kreisfreien Städten erhöhte sich die Bevölkerung um 6,4 Prozent (rund 1,6 Millionen Menschen), in den Landkreisen dagegen nur um 2,3 Prozent (rund 1,2 Millionen Menschen). Allein die sieben größten Städte Deutschlands wuchsen um 8,8 Prozent beziehungsweise rund 800 000 Menschen.⁰⁵ Dieser Zustrom hat die Wohnungsnachfrage in Ballungsräumen massiv erhöht.

Gerade für jüngere Haushalte sind Ballungsgebiete immer attraktiver geworden. Ursächlich ist zum einen der technische Fortschritt, der den Bedarf an Arbeitskräften in wissens- und forschungsintensiven Tätigkeiten kontinuierlich erhöht. Die entsprechenden Qualifikationen werden vor allem in den Ballungsräumen nachgefragt, was sich im Lohneinkommen dieser Arbeitskräfte widerspiegelt: Menschen mit (Fach-) Hochschulabschluss verdienen im Berufsleben im Schnitt rund 860 000 Euro mehr als Facharbeiter ohne entsprechenden Abschluss.⁰⁶ Auch hat sich

01 Vgl. Leo Kaas/Georgi Kocharkov/Edgar Preugschat, *Wealth Inequality and Homeownership in Europe*, in: *Annals of Economics and Statistics* 136/2019, S. 27–54.

02 Vgl. William M. Rohe/Mark Lindblad, *Reexamining the Social Benefits of Homeownership after the Housing Crisis*, Joint Center for Housing Studies, Harvard University 2013.

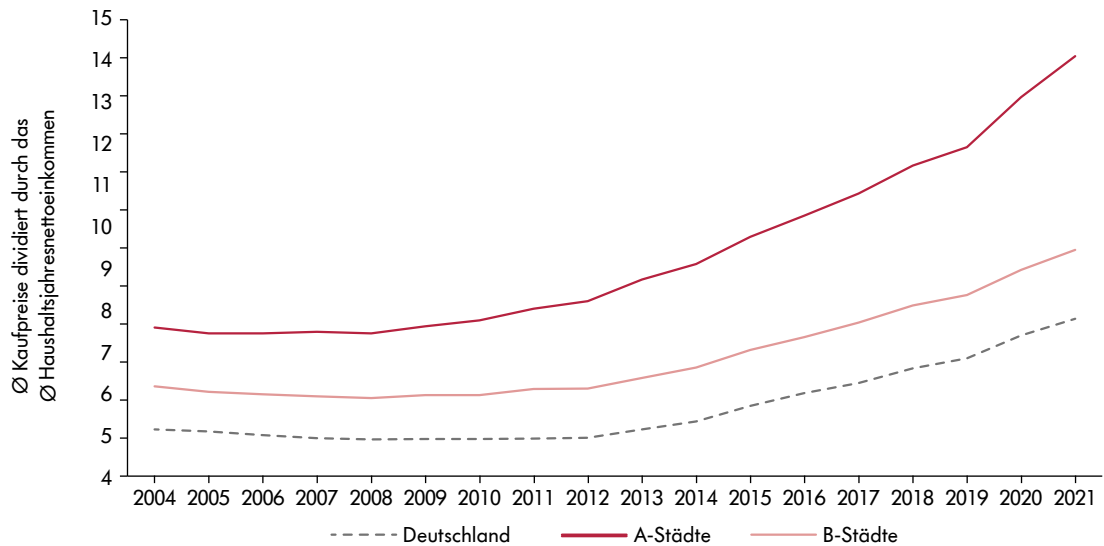
03 Vgl. u. a. Lindsay B. Flynn, *The Young and the Restless: Housing Access in the Critical Years*, in: *West European Politics* 2/2020, S. 321–343; Laurie S. Goodman/Christopher Mayer, *Homeownership and the American Dream*, in: *Journal of Economic Perspectives* 1/2018, S. 31–58; Kim McKee et al., *„Generation Rent“ and the Fallacy of Choice*, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 2/2017, S. 318–333.

04 Vgl. Stefan Kaiser, *84 Prozent der Deutschen wollen lieber ein Eigenheim statt Miete zahlen*, 20.8.2018, www.spiegel.de/a-1223288.html.

05 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, regionale Tiefe: Kreise und kreisfreie Städte*, www.regionalstatistik.de/genesis/online?operation=table&code=12411-01-01-4&bypass=true&levelindex=1&levelid=1667204327402#abreadcrumb.

06 Vgl. Heiko Stüber, *Qualifikation zählt sich aus*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 17/2016. Der Lohnabstand wird durch aktuelle Daten der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit weiterhin bestätigt. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), *Blickpunkt Arbeitsmarkt: Akademiker/-innen*, Nürnberg 2022, Kapitel 1.6.

Abbildung 2: Abnehmende Erschwinglichkeit von Wohneigentum



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Beratungsinstituts Bulwiengesa

die Work-Life-Balance solcher Tätigkeiten durch die Flexibilisierung von Arbeitszeiten bis hin zu neuen Potenzialen für das Arbeiten im Homeoffice verbessert. In den Ballungsräumen ansässige Hochschulen bringen qualifizierte Absolventen hervor, Unternehmen umwerben diese Fachkräfte und suchen ihre räumliche Nähe. Dies führt zu einem ausbildungs- und arbeitsplatzbedingten Zustrom zahlreicher junger Menschen in diese Städte und Regionen, auch aus dem Ausland.

ABNEHMENDE ERSCHWINGLICHKEIT VON WOHNRECHT

Ein strukturelles Problem, das mit dem anhaltenden Zustrom von Menschen in die Ballungsräume einhergeht, sind massive Preisanstiege für Immobilien. In Städten ist Boden besonders knapp und das Immobilienpreisniveau ohnehin höher. Steigt hier die Nachfrage nach Wohnraum, sind besonders starke Preisanstiege zu beobachten, da die Angebotsseite nur zeitverzögert und in begrenztem Umfang auf den Nachfrageanstieg reagieren kann.

Trotz guter Qualifikation und hoch entlohneter Arbeitsplätze können die Einkommen, die jüngere Haushalte erwirtschaften, immer weniger mit den steigenden Preisen für selbstgenutztes Wohneigentum Schritt halten. Ein Indiz da-

für ist die finanzielle Erschwinglichkeit, die den typischen Kaufpreis eines Eigenheims mit dem durchschnittlichen jährlichen Haushaltsnettoeinkommen ins Verhältnis setzt (Abbildung 2). Gerade in den Ballungsräumen hat sich diese Kennzahl im vergangenen Jahrzehnt deutlich zu Ungunsten potenzieller Wohneigentumserwerber entwickelt: In den wichtigsten Ballungszentren („A-Städte“) sind heute im Schnitt 14 (!) Jahreseinkommen nötig, um den typischen Kaufpreis eines Eigenheims zu finanzieren. Im Jahr 2010 reichten noch knapp acht Jahreseinkommen aus. In Großstädten mit nationaler und regionaler Bedeutung („B-Städte“) stieg der entsprechende Wert von knapp sechs auf über neun Jahreseinkommen. Bundesweit gesehen sind derzeit im Schnitt fast acht Jahreseinkommen nötig, während vor zehn Jahren noch fünf Jahreseinkommen reichten.⁰⁷

FINANZIERUNG ZUNEHMEND SCHWIERIG

Proportional zu den im vergangenen Jahrzehnt gestiegenen Kaufpreisen sind die Eigenkapitalanforderungen an junge Ersterwerber gewachsen. Nur äußerst selten können diese Haushalte den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum aus ei-

⁰⁷ Vgl. Bulwiengesa, RIWIS Datenbank, Berlin 2022.

genen Ersparnissen finanzieren, etwa nach einem größeren Erbe. Im Regelfall ist ein Immobilienkredit erforderlich. Diese Kredite werden in Deutschland nach wie vor unter recht konservativen Bedingungen vergeben. So gilt aus Bankensicht eine Eigenkapitalquote von 20 bis 30 Prozent der Gesamtkosten (einschließlich Erwerbsnebenkosten) häufig als Mindestanforderung. Das geforderte Eigenkapital kann so schnell mehrere 100 000 Euro erreichen. Zu dieser „Vermögensrestriktion“ stößt oftmals eine „Einkommensrestriktion“: Selbst bei Zusammenlegung mehrerer Einkommen reichen die Einkünfte jüngerer Menschen immer seltener aus, um die finanzielle Belastung eines Darlehens zu tragen.

URBANES WOHNEN JUNGER FAMILIEN

Zusätzlich zu den gestiegenen Kaufpreisen hat auch die längere Ausbildungsdauer vieler junger Menschen den Zeitpunkt, bis das nötige Eigenkapital angespart worden ist, nach hinten verschoben. Im heutigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt besteht zudem ein großer Wunsch nach Mobilität und Flexibilität. Wohneigentum kann hier zunächst als „Klotz am Bein“ empfunden werden – das Wohnen zur Miete passt deutlich besser zur Lebenssituation. Erst mit der Familiengründung – die ebenfalls zunehmend später erfolgt⁰⁸ – sinkt tendenziell der Wunsch nach Mobilität. Mit der Anzahl der Familienmitglieder wächst zudem der Bedarf an Wohnfläche. Dies spricht grundsätzlich für die Bildung von Wohneigentum, da erwerbbare Eigenheime typischerweise über deutlich größere Wohnflächen verfügen als Mietwohnungen – und zudem oft auch über Außenflächen wie Gärten oder Garagen.

Die Kehrseite für junge Familien in beliebten Städten sind jedoch die häufig prohibitiv hohen Kosten des Wohneigentums. Infolgedessen werden Mietverhältnisse zwangsläufig akzeptiert, obwohl die Lebensbedingungen zunehmend schwieriger werden. Ausweichmöglichkeiten bestehen höchstens durch Umzug ins nähere Umland, wo die Kaufpreise etwas günstiger ausfallen. Dies wiederum bedeutet jedoch höhere Pendelkosten und einen Verzicht auf lieb gewonnene Annehm-

lichkeiten, sodass jüngere Menschen auch nach abgeschlossener (Hochschul-)Ausbildung und erfolgter Familiengründung häufig urban wohnen bleiben, statt wie in früheren Jahrzehnten in ländlichere Gebiete abzuwandern. Ein Blick in die Bevölkerungsstatistik belegt dies: Parallel zur sinkenden Wohneigentumsquote unter Jüngeren ist die Anzahl der in Landkreisen lebenden jüngeren Erwachsenen im vergangenen Jahrzehnt leicht zurückgegangen, wohingegen sie in den kreisfreien Städten erheblich anstieg. Zugleich ist vor allem in den Städten die Bevölkerung unter 18 Jahren substantiell gewachsen (*Abbildung 3*).

ROLLE VON ZUWANDERUNG EHER BEGRENZT

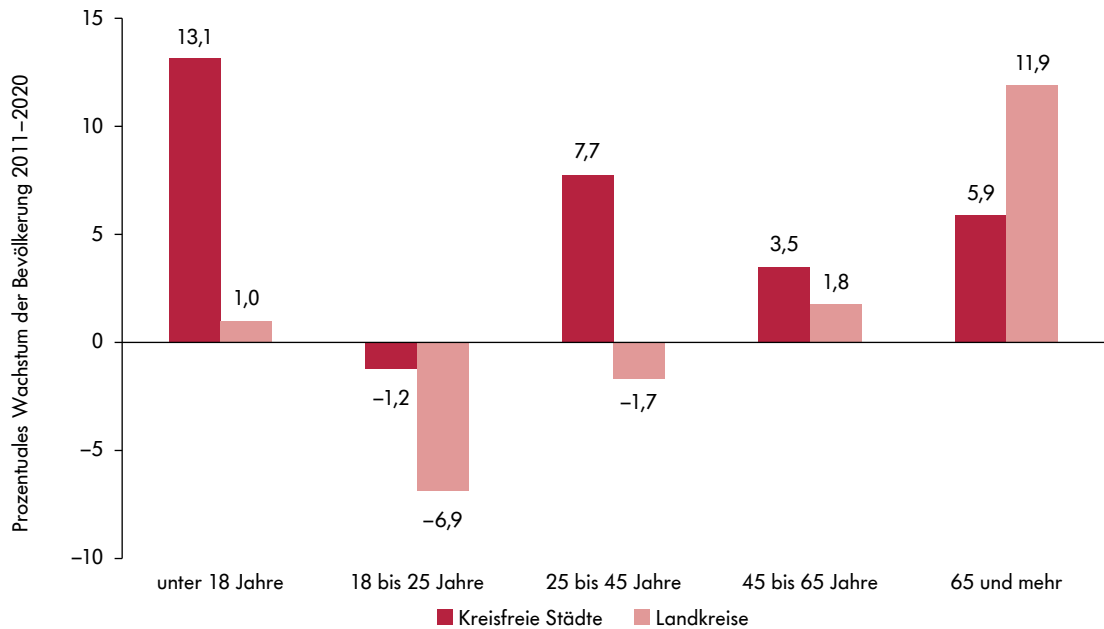
Ein Teil der sinkenden Wohneigentumsquote unter Jüngeren erklärt sich auch dadurch, dass sich der Anteil der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit im vergangenen Jahrzehnt infolge von Zuwanderung deutlich erhöht hat: um 4,2 Millionen Menschen beziehungsweise von rund 14 Prozent im Jahr 2011 auf etwa 21 Prozent im Jahr 2020. Zugewanderte Haushalte können sich wegen eines im Durchschnitt geringeren Qualifikationsniveaus, Einkommens und Vermögens seltener Wohneigentum leisten als einheimische Haushalte.⁰⁹ Da zugewanderte Haushalte vorwiegend den jüngeren Altersklassen angehören und sich darüber hinaus bevorzugt in Ballungsräumen niederlassen, in denen Mietwohnungsmärkte dominieren, sinkt automatisch auch die Wohneigentumsquote unter Jüngeren. Neben größeren und vielseitigeren Arbeitsmärkten bieten Ballungsräume eine höhere Zahl an sozialen Einrichtungen und Netzwerken, die gerade Migranten den Einstieg in die Gesellschaft erleichtern.¹⁰ Der Effekt der Zuwanderung sollte jedoch nicht überschätzt werden: Die Erosion des Wohneigentums unter Jüngeren setzte bereits lange vor 2015 ein und wurde durch Zuwanderung insofern zwar verstärkt, nicht jedoch strukturell verursacht.

⁰⁹ Vgl. Mathias Sinning, Homeownership and Economic Performance of Immigrants in Germany, in: *Urban Studies* 2/2010, S. 387–409.

¹⁰ Vgl. Kerstin Tanis, Regional Distribution and Location Choices of Immigrants in Germany, in: *Regional Studies* 4/2020, S. 483–494. Der Anteil der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist mit knapp 20 Prozent in den kreisfreien Städten heute etwa doppelt so hoch wie in den Landkreisen.

⁰⁸ Laut Statistischem Bundesamt sind Mütter bei der Geburt des ersten Kindes heute durchschnittlich 30,5 Jahre alt. Vor zehn Jahren lag das entsprechende Alter noch bei 28,9 Jahren.

Abbildung 3: Veränderung der Wohnbevölkerung nach Alter, 2011 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamts

VERZERRTE WOHNUNGSPOLITIK

Nach unserem Dafürhalten kommt der Bau- und Wohnungspolitik bei der Erklärung der fallenden Wohneigentumsquote unter Jüngeren ein entscheidender Einfluss zu. Diese Politik ist in Deutschland tendenziell an den Interessen der Mieterhaushalte ausgerichtet: Während steigende Immobilienpreise zum Beispiel in den USA von einer Mehrheit der Politiker begrüßt werden, da vergleichsweise viele Menschen über Immobilienvermögen verfügen, führen sie in Deutschland fast im gesamten Parteienspektrum zu Besorgnis.

In einer repräsentativen Demokratie mag dies nicht überraschen, denn die Mehrzahl der Wahlberechtigten wohnt in Deutschland zur Miete. Allerdings hat sich die wohnungspolitische „Verzerrung“ zugunsten des Mietwohnens im zurückliegenden Jahrzehnt nochmals verstärkt: Wohnungspolitische Maßnahmen wie etwa die Mietpreisbremse, die Förderung von Sozialwohnungen oder die mehrfache Aufstockung des Wohngelds machen den Erwerb von Wohneigentum im Vergleich zum Mieten gerade in Ballungszentren ökonomisch zunehmend unattraktiv. Auf der anderen Seite fallen beim Erwerb von Wohneigentum hohe Grunderwerbsteuern an, die in zahlreichen Bundesländern in den vergangenen Jahren zudem

mehrfach erhöht wurden. Anders als in zahlreichen anderen Ländern sind Hypothekenzinsen für Eigentümerhaushalte darüber hinaus nicht steuerlich absetzbar. Dies ist zwar einkommensteuersystematisch konsistent, in Anbetracht der zahlreichen und zunehmend ausgebauten Mietförderungen jedoch nachteilig. Aktuelle makroökonomische Simulationsstudien zeigen, dass die nationale Wohneigentumsquote ganze 15 Prozentpunkte höher sein könnte, wenn die Wohnungspolitik an diesen entscheidenden Stellschrauben eigentumsfreundlicher ausgerichtet wäre.¹¹

Unter den bau- und wohnungspolitischen Initiativen der vergangenen Jahre war lediglich das 2018 eingeführte Baukindergeld eine Maßnahme mit dem expliziten Ziel der Eigentumsförderung. Ob und inwieweit das Baukindergeld jedoch tatsächlich zu einer Erhöhung der Wohneigentumsquote in der Zielgruppe führt, ist umstritten. Letztlich handelt es sich um eine finanzielle Subvention der Wohneigentumsnachfrage, die auf ein weitgehend unelastisches Angebot trifft. Sie dürfte daher tendenziell eher zu Preissteigerungen und Mitnahmeeffekten führen, als

¹¹ Vgl. Leo Kaas et al., Low Homeownership in Germany – A Quantitative Exploration, in: Journal of the European Economic Association 1/2021, S. 128–164.

effektiv zu mehr Wohneigentum bei jüngeren Familienhaushalten beizutragen.¹²

STÄDTEBAU UND STADTPLANUNG

Neben der Wohnungspolitik sind auch der Städtebau und die Stadtplanung derzeit wenig eigentumsfreundlich ausgestaltet. Wohneigentum wird in Deutschland weit überwiegend in Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Reihenhäusern begründet.¹³ Gerade in Ballungsräumen ist das Angebot an entsprechenden Objekten sehr knapp. Die in Verbindung mit Flächeneinsparzielen und städtebaulichen Leitbildern stark auf Mehrfamilienhäuser und die Realisierung möglichst großer Bebauungsdichten ausgerichtete Stadtplanung erschwert die Wohneigentumsbildung. Dabei ist dies keineswegs naturgegeben, wie das europäische Ausland zeigt: In Spanien oder auch in den Niederlanden ist Wohneigentum im Geschosswohnungsbau sehr viel verbreiteter, sodass die Wohneigentumsquote selbst in den dicht besiedelten Städten deutlich höher ist als hierzulande. Eine Ausnahme bildet hier Bremen: Aufgrund der stadtbildprägenden Verbreitung der vergleichsweise eigentumsfreundlichen „Bremer Häuser“ (ursprünglich als Einfamilienhäuser konzipierte Reihenhäuser), ist die Wohneigentumsquote Bremens deutlich höher, als Größe und Bevölkerungsdichte dieser Stadt es vermuten lassen würden. Im Neubau werden allerdings auch hier – wie letztlich in allen deutschen Großstädten – derzeit überwiegend Mietwohnungen in Geschossbauweise realisiert.¹⁴

WOHNEIGENTUM UND VERMÖGENSBILDUNG

Am deutschen Wohnungsmarkt herrscht heute eine Insider-Outsider-Problematik: Wer während

(beziehungsweise: trotz) des Booms Wohneigentum bilden konnte, profitierte von anhaltend steigenden Immobilienpreisen. Auf der anderen Seite sind immer breitere Schichten der jüngeren Bevölkerung faktisch vom Zugang zu Wohneigentum ausgeschlossen worden. Der Wohnungsmarkt droht so zum Katalysator einer bereits bestehenden hohen Ungleichheit bei den Haushaltsvermögen zu werden.¹⁵

Dass sowohl auf individueller als auch auf gesamtsstaatlicher Ebene ein positiver Zusammenhang zwischen Wohneigentum und Vermögensbildung besteht, ist empirisch gut belegt.¹⁶ Bei der gesellschaftspolitischen Interpretation dieses Befunds besteht höchstens das Problem eines möglichen Selbstselektionseffekts: Menschen können eher und besser zu Wohneigentümern werden, wenn sie ohnehin schon viel sparen und vergleichsweise vermögend sind. Eine aktuelle Untersuchung internationaler Ökonomen deutet jedoch darauf hin, dass der Erwerb von Wohneigentum in der Tat ursächlich für eine erhöhte Vermögensbildung ist. Die Studie nutzt als Forschungsdesign ein Quasi-Experiment in Form großflächiger Privatisierungen kommunaler Wohnungen in Schweden und zeigt, dass „zufällig“ zu Wohneigentümern gewordene Mieter ihr Verhalten im Vergleich zur Kontrollgruppe so änderten, dass sie zunehmend Wohnungsvermögen aufbauten, mehr arbeiteten und mehr sparten.¹⁷ Nicht nur eine größere Vermögensbildung an sich, sondern wohl auch eine gleichmäßigere Vermögensverteilung könnte also durch mehr Wohneigentum unter Jüngeren erreicht werden.

Wie ist das zu erklären? Aus psychologischer Sicht gleicht der kreditfinanzierte Erwerb von Wohneigentum einer freiwillig gewählten Weichenstellung, durch die das individuelle Sparverhalten nicht nur für Jahre geprägt, sondern in Teilen sogar erzwungen wird. Vielen Menschen, insbesondere jüngeren, fehlt mitunter die

¹² Vgl. Carolin Schmidt, *The Quest for Affordable Owner-occupied Housing in Germany*, in: *Journal of European Real Estate Research* 3/2019, S. 365–379.

¹³ Vgl. Pekka Sagner, *Verbreitung von Wohneigentum in Deutschland*, in: Otto Depenheuer/Eckhart Hertzsch/Michael Voigtländer (Hrsg.), *Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung*, Berlin 2020, S. 1–19. Etwa drei Viertel aller Wohneigentümer leben in einem dieser drei Immobilientypen.

¹⁴ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Fertigstellung neuer Wohngebäude und Wohnungen in Wohngebäuden nach Zahl der Wohnungen, regionale Tiefe: Kreise und kreisfreie Städte*, www.regionalstatistik.de/genesis/online?operation=table&code=31121-01-02-4&bypass=true&levelindex=1&levelid=1667205999446#abreadcrumb.

¹⁵ Vgl. Klaus Adam/Panagiota Tzamourani, *Distributional Consequences of Asset Price Inflation in the Euro Area*, in: *European Economic Review* 89/2016, S. 172–192.

¹⁶ Vgl. Kaas/Kocharkov/Preugschat (Anm. 1).

¹⁷ Vgl. Paolo Sodini et al., *Identifying the Benefits from Home Ownership: A Swedish Experiment*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 22882/2016. „Zufällig“ bedeutet hier, dass gesetzgeberische Änderungen dazu führten, dass bestimmte Mieterhaushalte gerade noch das Eigentum an ihrer Wohnung begründen durften, während andere, ansonsten vergleichbare Mieterhaushalte dies nicht mehr konnten.

Selbstkontrolle, gesetzte Sparziele einzuhalten. Die Folge ist eine zu geringe Ersparnisbildung sowohl auf individueller als auch gesamtgesellschaftlicher Ebene.¹⁸

Es gibt jedoch Mechanismen, die dieses Selbstkontrollproblem überwinden können. Die moderne Verhaltensökonomik kennt dafür den Begriff des „Commitment Device“, ins Deutsche am treffendsten übersetzt mit „Hilfsmittel zur freiwilligen Selbstbindung“: Die Verpflichtung, ein Hypothekendarlehen tilgen zu müssen und in dieser Form Immobilienvermögen aufzubauen, bremst die eigene Ungeduld (oder sogar Unvernunft) und ist vermutlich gerade deshalb für jüngere Haushalte ein besonders effektives Mittel zu Vermögensbildung und Altersvorsorge.¹⁹ Aus gesellschaftspolitischer Sicht erscheint es somit erstrebenswert, auch jüngeren Menschen in Ballungsräumen wieder verstärkt Zugang zu diesem „Commitment Device“ zu verschaffen.

WIE WEITER?

Eine kritische Auseinandersetzung mit der sinkenden Wohneigentumsquote unter Jüngeren beginnt damit, dass diese als gesellschaftspolitisches Problem wahrgenommen wird. Auch in den kommenden Jahren werden weniger Menschen zwischen 25 und 45 Wohneigentum bilden können als in früheren Generationen. Dies gilt erst recht in Zeiten steigender Zinsen und Baukosten im Zusammenhang mit Inflation und Ukraine-Krieg.

Die vermutlich aussichtsreichste Möglichkeit, diesen Trend zu stoppen, wäre eine erhebliche Verbesserung der finanziellen Erschwinglichkeit des Eigentumserwerbs, und zwar insbesondere für jüngere Menschen in beliebten Ballungsräumen. Dazu müsste die in den vergangenen Jahren vornehmlich auf das Wohnen zur Miete ausgerichtete Bau- und Wohnungspolitik angepasst, vor allem aber das verfügbare Angebot eigentumsfreundlicher Wohnobjekte im Städtebau wieder spürbar vergrößert werden.

Im Hinblick auf nachhaltige Staatsfinanzen erscheint es wenig sinnvoll, angesichts heu-

te bestehender Förderungen des Mietwohnens pauschal höhere Subventionen für (angehende) Wohneigentümer zu verlangen. Aus ökonomischer Sicht wäre es viel sinnvoller, die hohen Erwerbsnebenkosten für junge Ersterwerber abzusenken und vor allem im Städtebau wieder mehr eigentumsfreundlichen und finanziell erschwinglichen Neu- und Umbau zu erlauben. Politikern und Stadtplanern möchte man zureufen, dass Wohneigentum nicht immer das freistehende Einfamilienhaus am Stadtrand oder in der ländlichen Umlandgemeinde sein muss: Auch im Geschosswohnungsbau ließen sich durchaus mehr familienfreundliche Eigentumswohnungen realisieren, die im Rahmen des Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung auch zentrumsnah sein können. Ein solcher Paradigmenwechsel müsste allerdings von der Bundes- bis hin zur Kommunalpolitik breitflächig gewollt sein – eine bessere Erfüllung vorhandener Wohnbedürfnisse und positive Effekte auf die Vermögensverteilung wären es wert.

NORBERT HILLER

ist Professor für Volkswirtschaftslehre, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Wirtschaftlichkeitsrechnung an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW). Er lehrt und forscht vor allem zu wirtschaftswissenschaftlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns, Wohnungspolitik und Regionalökonomik.
norbert.hiller@hspv.nrw.de

OLIVER LERBS

ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Rechnungswesen an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW). Er lehrt und forscht vor allem zu wirtschaftswissenschaftlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns, Wohnungspolitik und Kommunal финанzen.
oliver.lerbs@hspv.nrw.de

¹⁸ Vgl. Kathrin Schlafmann, Housing, Mortgages and Self-Control, in: The Review of Financial Studies 5/2021, S. 2648–2687.

¹⁹ Vgl. Reiner Braun, Bedeutung des Wohneigentums für die Altersvorsorge, in: Deppenheuer/Hertzsch/Voigtländer (Anm. 13), S. 213–232, hier S. 217.

UMVERTEILUNG STATT NEUBAU

Skizze einer sozialökologischen Wohnungspolitik

Miriam Neßler · Anton Brokow-Loga

Bezahlbarer und klimaschonender Wohnraum ist zu knapp in Deutschland. Doch kann die Antwort auf den offenkundigen Mangel allein im Neubau gesucht werden? Nur mühevoll und langsam zeichnet es sich in den Debatten ab: Gesellschaftlich können wir uns weder Flächenneuinanspruchnahme noch einen entsprechenden Materialeinsatz mit Beton und Stahl leisten. Zudem lindert Neubau die Wohnungsnot nur sehr begrenzt. Der steigende und überdies ungleich verteilte Wohnflächenverbrauch ist stattdessen einer der wichtigsten Treiber einer sozialökologischen Wohnungskrise. Deshalb ist ein neuer Blick auf Wohnungs- und Baupolitik vonnöten. Denn Klima- und Wohnungskrise sind derartig ineinander verwoben, dass eine gesonderte Betrachtung und Bearbeitung nur Scheinlösungen und Rebound-Effekte produzieren.⁰¹ Mit einem Verständnis von Wohnraum als endlicher Ressource hingegen lassen sich umfassende Lösungsansätze für die multiple Wohnungskrise herausarbeiten.

Wir schlagen vor, die (Um-)Verteilung von Wohnraum stärker in den Mittelpunkt der medialen und wissenschaftlichen Debatte um das Wohnen und Bauen zu rücken. Dabei geht es nicht nur um Wohnflächenungleichheit, sondern auch um Wohnflächenungerechtigkeit.⁰² Bislang sind die Verteilungsmechanismen von Wohnflächen nicht am Bedürfnis, sondern (maßgeblich) am Einkommen ausgerichtet. Wie kann angesichts dieser fehlenden Wohnflächengerechtigkeit eine sozialökologische Wohnraumversorgung aussehen?

Im Folgenden zeigen wir zunächst die Krisen auf, die im derzeitigen Spannungsfeld zwischen Wohnraum als menschlichem Bedürfnis, warenförmigem Produkt und materieller (ökologischer) Ressource bestehen. Im Anschluss arbeiten wir skizzenhaft heraus, welche Wege sich für eine antidiskriminierende und klimaneutrale Wohnraumversorgung in Deutschland ergeben könnten. Die Skizze zielt zum einen auf einen Umbau

des Baubestands sowie der Baubranche selbst und thematisiert, wie über Flächenkreislaufwirtschaft und eine konsequente Operationalisierung des 30-Hektar-Ziels, mit dem die Bundesregierung bis 2030 die Flächenneuinanspruchnahme pro Tag auf 30 Hektar und bis 2050 auf Netto-Null begrenzen will, die (Wohn-)Flächenverteilung in Deutschland neu geregelt werden kann. Zum anderen geht es um den Ausbau wohnraumverteilender Maßnahmen, also um Umverteilungsanreize sowohl auf Bundes- als auch auf städtischer Ebene (etwa über Wohnungstauschplattformen). Schließlich schlagen wir vor, den Abbau von Diskriminierung bei der Versorgung mit (ökologischem) Wohnraum stärker zu fokussieren, insbesondere durch eine inklusive und langfristige soziale Wohnungspolitik, gesteigerte Antidiskriminierungsmaßnahmen sowie eine gerechtere Verteilung der Kosten energetischer Sanierungen. Mit der Kombination von bereits bekannten mit bislang noch kaum debattierten politisch-planerischen Maßnahmen sollen der Debatte angesichts einer sich zuspitzenden Energiekrise und steigender Wohnkostenbelastungen neue Impulse gegeben werden.

UNGERECHTE WOHNFLÄCHENVERTEILUNG

Um den aktuellen Engpässen auf dem Wohnungsmarkt zu begegnen, hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag vereinbart, 400 000 neue Wohnungen pro Jahr zu bauen, 100 000 davon öffentlich gefördert.⁰³ Unabhängig davon, wie realistisch dieses Ziel ist: Der Bau- und Gebäudesektor ist einer der Haupttreiber des Klimawandels. Mit allen vor- und nachgelagerten Bereichen macht er 40 Prozent der deutschen Treibhausgasemissionen aus.⁰⁴ Zwei Drittel davon gehen auf Emissionen des Wohngebäudebestands zurück, insbesondere durch Wärmeerzeugung. Doch auch sonst trägt der Bau- und Gebäudesektor zum

Verbrauch von Bau- und Bodenressourcen bei: Im Jahr 2016 kamen in Deutschland auf jede*n Einwohner*in mehr als 100 Tonnen Baumaterial, knapp die Hälfte davon Beton, der in Wohngebäuden verbaut ist.⁰⁵ Neu gebaute Wohngebäude sind für etwa die Hälfte der in Deutschland neu versiegelten Siedlungs- und Verkehrsflächen verantwortlich.⁰⁶ Neubau trägt damit zum Verlust von für die Lebensqualität wichtigen Frei- und Grünflächen, von Biodiversität und von resilienten Ökosystemen bei.⁰⁷ Täglich werden in Deutschland im Schnitt rund 54 Hektar Freifläche neu als Verkehrs- und vor allem als Siedlungsflächen ausgewiesen.⁰⁸

Gleichzeitig gibt es in Deutschland so viel verfügbaren Wohnraum wie nie zuvor, innerhalb eines Jahrzehnts kamen zuletzt mehr als zwei Millionen neue Wohnungen hinzu.⁰⁹ Die Pro-Kopf-Wohnfläche hat sich in den vergangenen 60 Jahren mehr als verdoppelt und lag 2017 bei 47,7 Quadratmetern pro Person.¹⁰ Der gestiegene Verbrauch lässt sich vor allem auf die „paradoxe Weise (...) exklusive und zugleich gesellschaftlich normalisierte Wohnform“¹¹ des Einfamilienhauses zurückführen. Auch der demografische

Wandel hin zu Einpersonenhaushalten, gestiegene Wohnstandards sowie der sogenannte Remanenzeffekt, der beschreibt, dass Menschen nach dem Auszug von Haushaltsmitgliedern in nun eigentlich zu großen Wohnungen weiterwohnen, führt zu einem steigenden Wohnflächenverbrauch pro Person.

Was jedoch auch auffällt: Wohnfläche ist sozial enorm ungleich verteilt. Neben Faktoren wie der Haushaltsgröße bestimmt vor allem das Einkommen über die Wohnverhältnisse: Ärmeren Haushalten stehen deutlich weniger Quadratmeter zur Verfügung als Haushalten mit hohem Einkommen.¹² Sie wohnen häufiger in Mietwohnungen, die im Schnitt 75 Quadratmeter groß sind; Wohneigentümer*innen leben im Schnitt auf 125 Quadratmetern.¹³ Personen mit geringem Einkommen stehen weniger als 50 Quadratmeter zur Verfügung, Personen mit hohem Einkommen fast 90.¹⁴ Auch die eigene und die familiäre Herkunft machen einen Unterschied: Menschen mit Migrationshintergrund verfügen durchschnittlich über weniger Wohnfläche als Menschen ohne Migrationshintergrund.¹⁵ Dass dies Fragen sozialer Ungleichheit und gesellschaftlicher Gerechtigkeit berührt, liegt auf der Hand. Die individuelle Wohnfläche ist jedoch nicht nur Ausdruck von, sondern auch Ursache für soziale Ungleichheiten. Dies haben zuletzt die Corona-Pandemie und die frappierend ungleichen Möglichkeiten des Isolierens und Arbeitens zu Hause deutlich gezeigt.¹⁶

01 Rebound-Effekt meint, dass Einsparpotenziale von Effizienzsteigerungen nicht wie gewünscht realisiert werden. So können Wohnungen zum Beispiel gedämmt werden, der Energieverbrauch pro Person kann durch größere Wohnflächen aber dennoch steigen.

02 Vgl. Anton Brokow-Loga/Miriam Neßler, Eine Frage der Flächengerechtigkeit! Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel „Wohnen in der Klimakrise. Die Wohnungsfrage als ökologische Frage“, in: sub|urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung 1–2/2020, S. 183–192.

03 Vgl. Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Berlin 2021.

04 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Umweltfußabdruck von Gebäuden in Deutschland. Kurzstudie zu sektorübergreifenden Wirkungen des Handlungsfelds „Errichtung und Nutzung von Hochbauten“ auf Klima und Umwelt, BBSR-Online-Publikation 17/2020, S. 17.

05 Vgl. Bundesstiftung Baukultur, Baustoffe, Systeme, Nachhaltigkeit. Ressourcen für die Zukunft des Bauens, Ettersburger Gespräch 2019, Potsdam 2019, S. 2.

06 Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Berlin 2016, S. 246f.

07 Vgl. Jonas Lage/Leon Leuser, Fläche unter Druck. Sozial-ökologische Dimensionen der Flächennutzung in deutschen Wachstumsregionen, in: Gaia 4/2019, S. 365–373.

08 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Flächenverbrauch – Worum geht es?, www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/flaechenverbrauch-worum-geht-es.

09 Vgl. Umweltbundesamt, Wohnfläche, 5. 11. 2021, www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#zahl-der-wohnungen-gestiegen.

10 Vgl. Statistisches Bundesamt, Gebäude und Wohnungen – Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden, Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden, Lange Reihen 1969–2021, Wiesbaden 2022, S. 5ff.

11 Lage/Leuser (Anm. 7), S. 366.

12 Vgl. Henrik Lebuhr et al., Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Hans Böckler Stiftung, September 2017, S. 12.

13 Vgl. Pekka Sagner, Wer wohnt wie groß?, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Kurzbericht 11/2021, <https://www.iwkoeln.de/-500238.html>.

14 Vgl. Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, S. 553.

15 Siehe einführend Simon Liebig et al., Migration und Wohnen – Ein kritischer Blick auf den Wohnungsmarkt, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, ILS-Trends 3/2022.

16 Vgl. Anton Brokow-Loga (Hrsg.), Corona und die Stadt. Kommunale Beteiligungskultur in der Krise?, Bielefeld 2023 (i.E.).

Ungleiche Wohnverhältnisse sind keineswegs ein neues Phänomen. Zwar haben sich durch eine Art „Fahrstuhleffekt“¹⁷ die Wohnverhältnisse für immer größere Teile der Bevölkerung verbessert, die Ungleichheiten blieben jedoch bestehen. Ein Grundproblem besteht darin, dass bei einer marktförmig organisierten Wohnraumversorgung Wohnraum nicht nur ein Grundbedürfnis befriedigt, sondern auch als Ware gehandelt wird.¹⁸ Dabei kommt es, wenn Angebot und Nachfrage sich auseinanderentwickeln, in zyklischen Abständen zu Wohnungsknappheit und zur „ewig neue[n] Wohnungsfrage“.¹⁹ Doch wie kann angesichts der eingangs skizzierten ökologischen Implikationen des (Neu-)Bauens auf Wohnungskrisen reagiert werden?

FLUCHTPUNKTE IM WIMMELBILD DER WOHNUNGSPOLITIK

Bauen und Wohnen sind ohne Zweifel komplexe Politikfelder. In Deutschland wirken alle staatlichen Ebenen – von der Kommune über die Bundesländer, die Bundesregierung und -ministerien bis hin zur EU – direkt und indirekt an der Bereitstellung von und der Versorgung mit Wohnraum mit. Hinzu treten zahlreiche weitere Akteure wie Unternehmen und Investor*innen, Interessengruppen, Sozialverbände und soziale Bewegungen. Und nicht zu vergessen: die Bewohner*innen selbst!

Historisch entstand Wohnungspolitik als „Wanderungsverarbeitungsmaschine“,²⁰ in Reaktion auf Urbanisierungsprozesse. Noch heute ist das Spannungsfeld zwischen mobilen Menschen und immobilen Gebäuden ein wichtiger Treiber der Wohnungspolitik. Gleichzeitig ist ein Gebäude „kein statisches Objekt, sondern ein sich be-

wegendes *Projekt*“.²¹ Im Laufe seines Lebens verändert es sich und wird verändert; es muss sich veränderten Wohnbedarfen und gesellschaftlichen Gegebenheiten anpassen.

Neubau kann angesichts seiner negativen Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den Klimawandel nur eine Notlösung sein, um Wohnungsengpässen in besonders angespannten Regionen zu begegnen. Dass dieser Wohnraum dann ökologisch und klimaneutral produziert werden sowie bezahlbar und auch für diskriminierte Gruppen zugänglich sein muss, liegt auf der Hand. Angesichts endlicher Ressourcen, einer unbeständigen Weltwirtschaft, Fachkräftemangel und Lieferengpässen sollten Alternativen zum Neubau stärker in den Vordergrund gerückt werden.

50 Jahre nach Erscheinen des ersten Berichts des Club of Rome und den Anfängen der Umweltbewegung geht es nicht nur darum, die „Grenzen des Wachstums“ zu beachten, sondern auch darum, „Kehrtwenden für globale Gerechtigkeit auf einem gesunden Planeten“ zu vollziehen.²² Nur durch eine Verringerung auch der sozialen Ungleichheit lässt sich die Klimakrise lösen. Gemeinsame Aufgabe von Politik, Wirtschaft und (Zivil-)Gesellschaft ist es demnach, Verteilungsfragen in den Blick zu nehmen und eine Lösung der Wohnungsfrage auf Basis des derzeitigen Bestands zu suchen. Für diese politische Mammutaufgabe, die auch auf Postwachstumsideen basiert,²³ schlagen wir drei Fluchtpunkte vor, die wir im Folgenden unter den Stichworten Umbau, Ausbau und Abbau diskutieren.

Umbau:

Bestand sanieren und pflegen

Mitte 2022 setzten sich zahlreiche namhafte Architekt*innen und Verbände mit einem offenen Brief für ein Abrissmoratorium ein: „Statt Abriss und Neubau stehen wir für Erhalt, Sanierung, Umbau und Weiterbauen im Bestand. Jeder Abriss bedarf einer Genehmigung unter der Maßgabe des Gemeinwohls, also der Prüfung der sozialen und ökologischen Umweltwirkungen.“²⁴ Die Initiati-

¹⁷ Hartmut Häußermann/Walter Siebel, *Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens*, Weinheim–München 1996, S. 127.

¹⁸ Vgl. Andrej Holm, *Wohnung als Ware: Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsverversorgung*, in: Sebastian Schipper/Lisa Vollmer (Hrsg.), *Wohnungsforschung*, Bielefeld 2021, S. 73–84.

¹⁹ Sebastian Schipper/Barbara Schöning, *Die ewig neue Wohnungsfrage! Auf den Spuren bundesdeutscher Debatten zur sozialen Wohnraumversorgung*, in: Björn Egner/Stephan Grohs/Tobias Robischon (Hrsg.), *Die Rückkehr der Wohnungsfrage*, Wiesbaden 2021, S. 77–98.

²⁰ Reinhardt C. Bartholomäi, *Die Entwicklung des Politikfelds Wohnen*, in: Björn Egner et al., *Wohnungspolitik in Deutschland*, Darmstadt 2004, S. 17–36, hier S. 17.

²¹ Bruno Latour/Albena Yaneva, *Die Analyse der Architektur nach der Actor-Network-Theorie (ANT)*, Basel u. a. 2008, S. 81 (Herv. i. O.).

²² Club of Rome, *Earth for all. Ein Survivalguide für unseren Planeten*, München 2022, S. 9.

²³ Siehe einführend Anton Brokow-Loga/Frank Eckart (Hrsg.), *Postwachstumsstadt. Konturen einer solidarischen Stadtpolitik*, München 2019.

²⁴ <https://abrissmoratorium.de>.

ve argumentiert mit den enormen Bau- und Abbruchabfällen und plädiert für die Bewahrung der sogenannten grauen Energie.²⁵ Tatsächlich müsste die Forderung allerdings noch weitreichender sein und konsequenterweise auch den Neubau von Wohnungen umfassen. Bereits 2015 forderte der Wirtschaftswissenschaftler Daniel Fuhrhop, das Bauen zu verbieten.²⁶ Doch ein Neubaumoratorium, wie es etwa für Bundesfernstraßen längst gefordert wird, hat es im Bereich der Wohnungspolitik bislang schwer: Zu tief sitzt die Vorstellung, dass dies zulasten der Ärmsten gehen würde. Hier kommt es darauf an, welcher Wohnraum am Ende tatsächlich fertiggestellt wird.²⁷ Und es gilt: Nur in Kombination mit einem Ausbau wohnraum(um)-verteilender Maßnahmen und dem Abbau von Diskriminierung hat ein Wohnungsneubaumoratorium den gewünschten Effekt.

Für einen Umbau braucht es derweil dreierlei: erstens eine Konversion der Bauindustrie in eine „Umbauindustrie“, die zuvorderst und staatlich unterstützt die energetische Sanierungsquote von derzeit einem auf vier Prozent steigert.²⁸ Denn Energieeffizienz, Dämmung und der Austausch fossiler Heizungen sind ein zentraler Hebel, um die CO₂-Emissionen im Gebäudesektor zu reduzieren. Zweitens ist eine Relokalisierung der Branche erforderlich, unter anderem also eine stärkere Verwendung von lokalen Baumaterialien, auch um unabhängiger von Schwankungen der globalen Ökonomie zu werden. Dabei hilft drittens auch die „Rezyklierung“ von Baumaterialien: Für Sanierungsvorhaben, Aufstockungen oder Erweiterungen von Gebäuden sollte beachtet werden, wie bereits verwendete Ressourcen weiterverwendet werden können.

Für einen gelingenden Umbau der Wohnraumversorgung ist zudem eine strategische Steu-

erung des gesamtgesellschaftlichen Flächenverbrauchs vonnöten. Die Vorschläge liegen hier schon auf dem Tisch: Flächenkreislaufwirtschaft, kooperative Baulandmodelle, aktive kommunale Bodenbevorratung und interkommunale Kooperation können helfen, den gegenwärtigen Flächenwettbewerb, zum Beispiel um die Ausweisung neuer Bauflächen für Einfamilienhäuser, zu unterbinden.²⁹ Doch auch hier fehlt der letzte, entscheidende Schritt: Das 30-Hektar-Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie muss für die Kommunen handhabbar gemacht werden.³⁰ Denkbar wäre hier etwa die Ausweisung eines fixen (handelbaren) Budgets für Bundesländer,³¹ das dann auf die Regionen und Kommunen heruntergerechnet werden könnte. Nicht zuletzt sollten Möglichkeiten der (Flächen-)Umnutzung und der Anpassung des Gebäudebestandes in einem Umbaurecht ausgeweitet werden.

Ausbau: Instrumente der Wohnraum(um)verteilung stärken

Für die Dekarbonisierung des Wohn- und Bausektors sind gesellschaftliche Aushandlungsprozesse und Antworten auf die Frage notwendig: „Wie viel Wohnraum ist genug?“³² Angesichts der ökologischen Folgen, die mit einem steigenden Pro-Kopf-Verbrauch und dem Neubau einhergehen, ist es wichtig, dass sich ein gesellschaftliches Bewusstsein dafür entwickelt, dass (Wohn-)Fläche ein wertvolles Gut ist. Der kritische Blick auf die Quadratmeterzahl der eigenen Wohnung ist daher gewiss als Teil eines (klima)bewussten Lebensstils zu sehen – doch die Frage danach, wie viel Wohnraum „genug“ ist, sollte nicht nur individuell gestellt werden. Vielmehr sollte der Blick auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gerichtet werden, die zu einem fehlenden „Bodenbewusstsein“³³ und gleichzeitig zu dem Pa-

25 Graue Energie umfasst die gesamte „Lebensenergie“ eines Gebäudes – vom Rohstoffan- und -abbau über den Bau bis hin zur Entsorgung.

26 Vgl. Daniel Fuhrhop, *Verbietet das Bauen*. Eine Streitschrift, München 2015.

27 Der Spitzenverband der Wohnungswirtschaft in Deutschland rechnet mit einer prozentualen Steigerung der Anfangsmiete im Neubau um 59 Prozent: von durchschnittlich 10,62 auf 16,87 Euro pro Quadratmeter. Gleichzeitig sinkt die Zahl der belegungsgebundenen Sozialwohnungen weiter. Vgl. www.gdw.de/pressecenter/pressemitteilungen/truebe-aussichten.

28 Vgl. Georg Kobiela et al., *CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze*, Wuppertal Institut, Oktober 2020.

29 Vgl. Denise Ehrhardt et al., *Stadtregionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen*, in: *Raumforschung und Raumordnung* 5/2022, S. 522–541.

30 Vgl. Bundesregierung, *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021*, Berlin 2021, S. 270 ff.

31 Vgl. Ralph Henger/Christoph Schröter-Schlaack, *Designoptionen für den Handel mit Flächenausweisungsrechten in Deutschland*, Göttingen 2008.

32 Vgl. Bundesregierung (Anm. 30), S. 93.

33 Vgl. Claus Enbergs, *Bodenbewusstsein als Strategie zur Reduktion des Flächenverbrauchs?*, in: Anja Besecke/Robert Hänsch/Michael Pinetzi (Hrsg.), *Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bewusstsein*, ISR Diskussionsbeiträge, Berlin 2005, S. 209–213.

radox des oft unfreiwilligen flächensparenden Wohnens von Menschen mit geringem Einkommen beitragen. Ziel einer sozial-ökologischen Wohnraumpolitik ist es daher, die Verteilungsmechanismen des (bestehenden) Wohnraums zu hinterfragen und neu zu justieren.

Ein individuelles Flächenbewusstsein, das durch Sensibilisierungsangebote (Stichwort: Remanenzeffekt) sicherlich gefördert werden könnte, kann allenfalls ein kleiner Baustein bei den Umverteilungsanreizen sein. Denn oft scheitert ein Umzug an zu hohen Mietkosten bei Neuanmietung. Weitaus wichtiger ist es, flächensparendes Wohnen durch konkrete Strukturen zu fördern: Auf kommunaler Ebene könnten Verwaltungen Wohnungstauschplattformen oder Aktionsstellen zur effizienten Wohnraumnutzung schaffen. Zudem gilt es, alternative Wohn- und flexible Nutzungskonzepte zu fördern, um Wohnraum stärker gemeinschaftlich zu nutzen. Der Trend (noch immer) steigender Wohnfläche pro Person könnte durch suffizienzorientierte Maßnahmen wie diese abgemildert werden.³⁴

Doch auch hier gilt: Der eigentliche Elefant im Raum wird bei diesen Ansätzen ausgespart. Nötig wären wirkungsvolle Instrumente der Wohnflächenbegrenzung auf staatlicher Ebene. Konkret: Große Haushalte sollten bei der Neuvermietung gegenüber kleinen Haushalten bevorzugt werden. Zudem könnte ein steuerlicher Anreiz gesetzt werden, zum Beispiel über eine verbindliche Wohnflächenabgabe für besonders große Wohnflächen pro Person oder über eine ebenfalls wohnflächenabhängige Besteuerung des bewohnten Eigentums, wie dies etwa in der Schweiz praktiziert wird. Als noch schärferes Schwert könnte über das Ordnungsrecht ein Verbot des Wohnens oberhalb von Maximalwohnflächen geschaffen werden. Bisher wirken solche Obergrenzen sozial ungleich: Lediglich Menschen im SGB-II-Bezug müssen Rechenschaft darüber ablegen, ob ihre Wohnung „angemessen“ ist. Für einen Zwei-Personen-Haushalt bedeutet das, dass die Wohnung nicht größer als 65 Quadratmeter sein sollte.³⁵ Zum Vergleich: Die bundesdurchschnittliche Wohnungsgröße, die von einem Zwei-Personen-Haushalt bewohnt wird,

liegt bei 99 Quadratmetern Wohnfläche.³⁶ Ob und wie umverteilungsorientierte Ansätze umgesetzt und kontrolliert werden könnten, ist bisher kaum wissenschaftlich untersucht und noch viel weniger öffentlich debattiert.

Abbau: Diskriminierung bei der Wohnraumversorgung entgegenwirken

Wird sozialökologische Gerechtigkeit in den Vordergrund der Wohnraumpolitik gestellt, geht es darum, *alle* mit gutem und ökologischem Wohnraum zu versorgen. Denn angemessener Wohnraum ist ein Menschenrecht,³⁷ auch wenn steigende Wohnungslosenzahlen und prekäre Wohnverhältnisse bei gleichzeitig abschmelzendem Sozialwohnungsbestand in Deutschland derzeit das Gegenteil vermuten lassen. Unterstützt werden müssten vor allem jene Menschen, die aufgrund geringer finanzieller Ressourcen oder wegen (multipler) Diskriminierung keinen oder keinen guten und ökologischen Wohnraum bewohnen. 2018 lebten mehr als 40 000 Menschen auf der Straße. Fast 640 000 weitere Personen waren wohnungslos und lebten in Unterkünften, Ho(s)tels oder bei Freund*innen.³⁸ Doch klimafreundlich zu wohnen bedeutet nicht, ungewollt wenig oder keinen Wohnraum zur Verfügung zu haben!

Vielmehr geht es darum, Wohnen als Teil der sozialen Infrastruktur zu verstehen. Das bedeutet, bedingungslos Wohnraum für alle zur Verfügung zu stellen (Housing First) und den Zugang aller Menschen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder Beschäftigungssituation – zu sozialer Sicherung sicherzustellen. Durch eine Stärkung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes und der Antidiskriminierungsstellen sollten Menschen zudem stärker vor rassistischen und anderen Formen von Diskriminierung geschützt und bei der Wohnraumsuche unterstützt werden. Darüber hinaus ist die Ausweitung des Bestands an sozialem, gemeinschaftlich verwaltetem oder kommunal verfügbarem Wohnraum zentral. Ein – beispielsweise durch Vergesell-

³⁴ Vgl. Daniel Fuhrhop et al., Flächensparendes Wohnen for Future, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.11379.35368>.

³⁵ Vgl. Hartz 4: Welche Wohnung ist angemessen?, www.hartz4.de/wohnung.

³⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Wohnfläche von Haushalten, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/haushalte-wohnflaeche-typ.html.

³⁷ Das Menschenrecht auf Wohnen ist Teil des in Artikel 11 Absatz 1 des UN-Sozialpaktes festgeschriebenen Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard.

³⁸ Vgl. Wohnungslosigkeit, www.bpb.de/61797.

schaftung geschaffener – Wohnraum kann nicht nur von multipler Diskriminierung und Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen zugänglich gemacht werden, sondern auch nicht-profitorientiert vermietet werden. Dies wiederum ermöglicht eine flächensuffiziente und klimaschonende Umgestaltung und Vermietung.³⁹

Ähnlich wie beim Wohnflächenverbrauch leben auch beim Energieverbrauch insbesondere diejenigen Menschen, die von Armut und Diskriminierung betroffen sind, oft gezwungenermaßen klimafreundlich. Bereits 2021, also vor dem starken Anstieg der Heizkosten seit Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, konnten es sich 2,6 Millionen Menschen in Deutschland nicht leisten, ihren Wohnraum angemessen zu heizen.⁴⁰ Doch dies ist nur eine Facette von sogenannter Energiearmut: Menschen in ärmeren Haushalten wohnen seltener in energetisch sanierten und mit energieeffizienten und nicht-fossilen Heizungsarten ausgestatteten Wohnungen, obwohl dies mit geringeren Heizkosten einhergehen würde. Im Gegenteil: Studien zeigen, dass energetische Modernisierungen zur Verdrängung einkommensschwacher Haushalte führen.⁴¹ Um einen gerechten Zugang zu energieeffizientem Wohnraum zu gewährleisten und gleichzeitig die Sanierungsrate voranzutreiben, bräuchte es dringend neue Modelle der Kostenteilung. Dass energetische Anpassungen nicht mit Mehrkosten für die Mieter*innen einhergehen dürfen, zumal diese keine Einflussmöglichkeiten auf die Heizungsart in ihrer Wohnung haben, liegt dabei eigentlich auf der Hand. Vorschläge wie das Drittelmodell, das eine Aufteilung der Kosten zwischen Vermieter*innen, Mieter*innen und Staat vorsieht, sollten schnellstmöglich geprüft und umgesetzt

werden, um weitere Verdrängung und Deprivation zu vermeiden.⁴² Nur so kann der ökologische Umbau des Bestands auch sozial gerecht umgesetzt und in seiner ambitionierten Zielsetzung von der Gesellschaft mitgetragen werden.

GUTES WOHNEN FÜR ALLE – GERADE IN DER KRISE

Angesichts der Zuspitzung der Wohnungs-, aber auch der Klimakrise sind soziale und ökologische Aspekte bei der Wohnraumversorgung gleichermaßen und vor allem in ihrer Verschränkung zu betrachten. Wenn Neubau mit dem Verlust von Biodiversität und Versickerungsflächen und dem Verbrauch zusätzlicher Ressourcen für den Bau und Betrieb neuer Flächen einhergeht – und vor allem am Grundproblem einer profitorientierten und sozial ungleichen Wohnraumversorgung nichts ändert –, ist dringend über Alternativen nachzudenken. Die Anpassung und Verteilung des existierenden Wohnraums stärker zu forcieren, sehen wir als zentrales Element eines notwendigen Paradigmenwechsels im Bereich des Wohnens und Bauens. Drei Fluchtpunkte können dabei aus unserer Sicht als Basis für eine sozialökologische Wohnungspolitik dienen: der Umbau des Bestandes, der Ausbau wohnraum(um)verteiler Maßnahmen sowie der Abbau von Zugangsbarrieren zu (ökologischem) Wohnraum. Diese drei Fluchtpunkte dürfen nicht voneinander getrennt betrachtet und diskutiert werden – nur in der Gesamtschau und in ihrer Wechselwirkung ergeben sie das Bild einer gerechteren Wohnungspolitik.

39 Vgl. Konzeptwerk Neue Ökonomie, Bausteine für Klimagerechtigkeit: Gerechte Wohnraum-Verteilung, <https://konzeptwerk-neue-oekonomie.org/bausteine-fuer-klimagerechtigkeit/gerechte-wohnraumverteilung/#Vergesellschaftung>.

40 Vgl. Statistisches Bundesamt, 2,6 Millionen Menschen konnten 2021 aus Geldmangel ihre Wohnung nicht angemessen heizen, Pressemitteilung, 21. 10. 2022, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/10/PD22_N063_639.html.

41 Vgl. Katrin Großmann, Gebäude-Energieeffizienz als Katalysator residentieller Segregation. Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel „Wohnen in der Klimakrise. Die Wohnungsfrage als ökologische Frage“, in: *suburban* 1–2/2020, S. 199–210.

42 Vgl. Peter Mellwig/Martin Pehnt, Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen. Kurzgutachten zur sozialen und klimagerechten Aufteilung der Kosten bei energetischer Modernisierung im Wohnungsbestand, Heidelberg 2021.

MIRIAM NEßLER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der ILS Research, einem Tochterunternehmen des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund. Sie ist Teil der Forschungsgruppe „Sozialraum Stadt“.
miriam.nessler@ils-forschung.de

ANTON BROKOW-LOGA

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Sozialwissenschaftliche Stadtforschung an der Bauhaus-Universität Weimar.
anton.brokow-loga@uni-weimar.de

„NICHT IN MEINEM KIEZ!“

Wohnen, Widerstand und soziale Zielkonflikte

Justus Enninga · Stefan Kolev

In einem herrscht Einigkeit in der chronisch zersplitterten Ökonomenzunft: Es gibt selten perfekte Lösungen für soziale Probleme, dafür aber Zielkonflikte. Denn in einer Welt mit knappen Ressourcen existiert nur eine begrenzte Zahl von Möglichkeiten, diese zur Lösung der Konflikte zu verwenden. Alle Entscheidungen haben Kosten – und sei es nur, dass wir mit jeder Entscheidung andere Möglichkeiten ausschließen. Politikwissenschaftler sprechen ebenfalls von sozialen Zielkonflikten: Möchte man ein bestimmtes Politikziel erreichen, lassen sich andere erwünschte Ziele nicht mehr oder nicht gleichzeitig erfüllen.

Das Problem sozialer Zielkonflikte gilt auch für das Bauen und Wohnen. Weltweit ist Stadtökonomien klar: Wer den Kampf gegen Armut und Klimawandel ernst nimmt, muss im Zentrum der Städte bauen. Gleichzeitig wächst aber der lokale Widerstand gegen urbane Veränderungen. Die entscheidende Frage, die eine politische Ökonomie des Bauens und Wohnens stellen muss, ist: Welche institutionelle Ordnung erlaubt es, soziale Zielkonflikte im urbanen Bauen und Wohnen am besten zu verhandeln?

Wir wollen im Folgenden zeigen, dass ein liberaler Ordnungsrahmen urbane Zielkonflikte am besten lösen kann. Dabei nutzen wir Argumente aus der politischen Ökonomie in drei Schritten: Zuerst demonstrieren wir die Herausforderung einer wachsenden „Nicht in meinem Kiez“-Einstellung in der Bevölkerung, die die Weiterentwicklung des urbanen Raums zunehmend behindert. Dann begründen wir, warum die Argumente der wohnungspolitischen Widerstandsaktivisten nicht einfach vom Tisch gewischt werden sollten, diese aber häufig die enormen sozialen und ökologischen Kosten unterschätzen, die sie durch ihren Aktivismus verursachen. Schließlich zeigen wir auf, wie ein zweigliedriger, liberaler Ordnungsrahmen dabei helfen kann, den urbanen sozialen Zielkonflikt zu lösen: Märkte sind unterschätzte Mediatoren sozialer Zielkonflikte, denen

es durch den Preismechanismus gelingt, Signale und Anreize für soziale Kooperation statt Konflikt zu setzen. Politische Teilhabe ist allerdings eine wichtige Ergänzung des marktwirtschaftlichen Prozesses, um urbanen Wandel unter Berücksichtigung lokaler Interessen mitzugestalten.

SOZIALE ZIELKONFLIKTE

400 000 Wohnungen will die Bundesregierung pro Jahr neu bauen. So steht es im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP.⁰¹ Die Realität ist jedoch ernüchternd. Statt mehr entstehen in Deutschland derzeit weniger Wohnungen. Im vergangenen Jahr konnten gerade einmal 293 400 neue Wohnungen fertiggestellt werden – ein deutlicher Rückgang zum Vorjahr. Und auch die Zahl der Baugenehmigungen für Wohnungen ist geringer als im Vorjahreszeitraum.⁰² Das ist besonders besorgniserregend, weil diese negative Entwicklung schon vor den Preisexplosionen und der Energieknappheit infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine begann. Ein besonders krasses Beispiel findet sich in Berlin: Bis September 2022 ging noch kein einziger Förderantrag für sozialen Wohnungsbau bei der Stadt Berlin ein – obwohl 5000 neue Sozialwohnungen in der Stadt geplant sind.⁰³

Gründe für den stockenden Wohnungsbau in deutschen Städten lassen sich viele nennen: steigende Materialpreise, die hohe angebotsseitige Regulierungsdichte, der Fachkräftemangel. Ein Grund wird jedoch selten thematisiert: der wachsende Widerstand wohnungspolitischer Aktivisten gegen Neubauprojekte. Unter dem Begriff „German Angst“ ist die Sorge vieler Deutscher gegenüber großen Infrastrukturprojekten international längst bekannt. Hinzu kommt nun auch aktiver Widerstand gegen die Weiterentwicklung der Wohnungslandschaft, besonders im urbanen Raum. Lokaler Widerstand gegen Neubauprojekte ist so virulent, dass sich 2018 das Bundes-

institut für Bau-, Stadt- und Raumforschung mit der mangelnden „Bauakzeptanz“ in Deutschland beschäftigte. In einer Studie wurden mehr als ein Dutzend Wohnungsbauvorhaben in sechs deutschen Städten analysiert. Ein Ergebnis war, dass Bauvorhaben „in vielfältiger Weise von den Anwohnerinnen und Anwohnern als Beeinträchtigung ihrer Wohn- und Lebenssituation empfunden werden“ – ein Hemmschuh für zügigen Neubau.⁰⁴ Wie lässt sich dieser Widerstand gegen die Ausweitung des Wohnangebotes erklären?

Hier hilft ein Blick in die Vereinigten Staaten. In den USA ist das Phänomen der NIMBY schon lange bekannt. NIMBY ist ein Akronym, das für „Not In My Backyard“ steht und frei übersetzt so viel wie „Nicht in meinem Kiez“ (NIMKI) bedeutet. Es bezieht sich auf Aktivisten, die zwar generell anerkennen, dass es Lösungen für soziale und ökologische Probleme geben muss, dies aber nicht in ihrer unmittelbaren Nähe. Sie sehen ein, dass es mehr Wohnungsbau in Zentrumsnähe geben sollte, demonstrieren aber gegen zusätzliche Bebauung, wenn diese ihre unmittelbare Umgebung betrifft. Dabei unterschätzen die NIMKI-Aktivist*innen jedoch häufig, in welchem sozialen Zielkonfliktfeld sie sich befinden und wie hoch die Kosten ihres Engagements sind. Machen wir es konkret und betrachten zwei Zielkonflikte wohnungspolitischen Widerstandsaktivismus: einen ökologischen und einen sozialen.

Ökonomen und Umweltwissenschaftler betonen immer wieder die Relevanz des dicht besiedelten urbanen Raums im Kampf gegen den Klimawandel: „Würde die gesamte Bevölkerung so dicht leben wie in Manhattan, würden fast alle acht Milliarden Menschen auf der Welt in ein Gebiet der Größe Deutschlands passen.“⁰⁵ Das würde das Klima schützen, weil eine hohe Be-

völkerungskonzentration mit einer massiven Reduktion von CO₂ und dem Schutz von großen Naturflächen einhergeht. Dabei ist die hohe Bevölkerungsdichte von Manhattan gar nicht notwendig: Schon eine Verdoppelung der urbanen Konzentration kann den CO₂-Ausstoß durch Verkehr um knapp die Hälfte und den Ausstoß durch Wohnen um mehr als ein Drittel senken.⁰⁶ Wenn Stadtbewohner Bauprojekte verhindern, zwingt dies potenzielle Innenstadtbewohner in das dünnbesiedelte Umland. Dort müssen sie weite, CO₂-intensive Wege in die Stadt auf sich nehmen, leben statt in hocheffizienten Mehrfamilienhäusern in CO₂-intensiven kleineren Immobilien und versiegeln durch Neubau große Naturflächen. „Nicht in meinem Kiez!“ steht in einem ökologischen Zielkonflikt und verursacht damit hohe Kosten.

Der wohnungspolitische Widerstand verursacht aber auch hohe soziale Kosten. Denn zusätzliche Wohneinheiten in beliebten Stadtteilen führen tendenziell dazu, dass die Preise für einkommensschwache Haushalte sinken – egal, ob sie von Privatvermietern, Unternehmen oder kommunalen Trägern gebaut werden. Die ökonomische Logik lehrt, dass – unter sonst gleichen Bedingungen – eine Ausweitung des Wohnangebotes den Preis für Eigentum und Mieten senkt, und dies auch für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen. Beim Bau zusätzlicher Sozialwohnungen mag das schon intuitiv einleuchten, es gilt jedoch auch für Wohnungen, die zum höheren Marktpreis angeboten werden. Eine Vielzahl empirischer Studien aus den vergangenen Jahren zeigt, dass der „Angeboteffekt“ wirkt: Zusätzliches Angebot senkt die Mieten in der Umgebung, weil mehr Angebot auf relativ weniger Nachfrage trifft und das bestehende Wohnungsangebot entlastet wird.⁰⁷ Das gilt auch für höherpreisige Wohngebäude, die in einkommensschwachen Nachbarschaften gebaut werden, und

01 Vgl. Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021–2025, Berlin 2021, S. 88.

02 Vgl. Statistisches Bundesamt, Baugenehmigungen für Wohnungen im April 2022: +5,1 % gegenüber Vorjahresmonat, 17.6.2022, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/06/PD22_249_3111.html.

03 Vgl. 2022 wurde noch kein Förderantrag für sozialen Wohnungsbau in Berlin eingereicht, 9.9.2022, www.rbb24.de/politik/beitrag/2022/09/berlin-sozialer-wohnungsbau-foerderung-antraege.html.

04 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten, Bonn 2018, S. 12.

05 Gernot Wagner, Warum kann urbanes Leben die Welt retten, Herr Wagner?, 8.9.2022, <https://gwagner.com/heute-silk>. Vgl. ausführlich ders., Stadt, Land, Klima: Warum wir nur mit einem urbanen Leben die Erde retten, Wien 2021.

06 Vgl. Center for Sustainable Systems, U.S. Cities Factsheets, <https://css.umich.edu/publications/factsheets/built-environment/us-cities-factsheet>.

07 Vgl. Shane Phillips/Michael Manville/Michael Lens, Research Roundup: The Effect of Market-Rate Development on Neighborhood Rents, 17.2.2021, www.lewis.ucla.edu/research/market-rate-development-impacts.

wirkt schon innerhalb kurzer Zeit.⁰⁸ Der Widerstand der NIMKI gegen zusätzlichen Wohnungsbau mag von guten Absichten getrieben sein, doch zählen bei der Betrachtung von sozialen Zielkonflikten nicht die guten Absichten, sondern die sozialen Konsequenzen.

Dabei ist die Position der NIMKI-Fraktion durchaus nachvollziehbar: Bürger organisieren sich auf freiwilliger Basis, weil sie sich einer Entwicklung gegenübersehen, die den Charakter ihres Kiezes zum Schlechteren verändert. Die Stadtplanerin Jane Jacobs beschrieb diesen Widerstand schon in ihrem 1962 erschienenen Buch „Tod und Leben großer amerikanischer Städte“.⁰⁹ Darin kritisierte sie, wie eine zentralistische Stadtplanung ganze Viertel nach ihrem Gutdünken veränderte, ohne die Bürger vor Ort zu beteiligen. In einem Konflikt mit dem technokratischen Stadtplaner Robert Moses lancierte Jacobs in den 1950er und 1960er Jahren erfolgreich Widerstand gegen Highways und Neubauprojekte in New York City, die ganze Communities durchschnitteten und zerstört hätten. In ihren Argumenten bedient sie sich aus dem liberalen Instrumentenkasten: Individuen vor Ort wissen oft besser, was ihren Kiez erfolgreich macht, und haben, ob der physischen Nähe, auch stärkere Anreize, ihren Kiez tatsächlich zu verbessern. Daher sollten sie auch stärker an kommunalen Bebauungsprozessen beteiligt werden.

Diese Interpretation der NIMKI-Motivation stößt aber an Grenzen. Denn sie unterschätzt, wie schnell Bürgerbeteiligungen von den Interessen privilegierter Gruppen gekapert werden. Die Insider-Outsider-Theorie des Politikwissenschaftlers Mancur Olson warnt davor, dass oft nicht gemeinwohlorientierte lokale Befindlichkeiten, sondern das Eigeninteresse der Kiezbewohner Motor des Widerstands gegen neue Bauprojekte ist.¹⁰ Die Bewohner der beliebten Kieze sind meist privilegierte Insider, weil sie von den Vorteilen der ökonomischen Agglomerationseffekte urba-

nen Lebens profitieren: ausgezeichnete Verdienstmöglichkeiten, herausragende Aufstiegsmöglichkeiten und (noch) günstige Mieten in Immobilien mit hohem Wert. Die Vorteile der Agglomeration ziehen aber auch Outsider an, die bisher noch nicht in der Stadt leben und von ihren Vorteilen profitieren möchten. Zusätzliches Wohnangebot für die Outsider würde jedoch eine Veränderung des lieb gewonnenen Stadtbildes für die Insider bedeuten. Der Charakter der Kieze verändert sich, die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt steigt, und Eigentumspreise drohen zu fallen. Daher liegt es im rationalen Eigeninteresse der urbanen Insider – Mieter wie Eigentümer –, sich baulicher Entwicklung aktiv zu widersetzen. Verlierer des sozialen Zielkonfliktes sind die weniger privilegierten Outsider. Sie werden an kommunalen Entscheidungen nicht beteiligt und haben keine Stimme. Die potenziellen Zuzügler leiden unterdessen unter den sozialen Folgen steigender Preise, hoher Suchkosten und mangelnden Angebots im Stadtzentrum, während der Widerstand der NIMKI ökologische Konflikte weiter verschärft.

Angesichts der durch den Widerstand gegen urbanes Bauen und Wohnen aufgeworfenen Zielkonflikte stellt sich die Frage, welcher Ordnungsrahmen eine Verhandlung dieser sozialen Konflikte am besten ermöglicht.

VON KONFLIKT ZU KOOPERATION – EIN LIBERALER ORDNUNGSRAHMEN FÜR DIE STADT

Liberalen Lösungen für die Wohnungsfrage begegnet immer wieder das Argument, der Markt sei ein Ort des Konflikts. Diese Charakterisierung des Markts als Raum sozialen Konflikts ist ebenso richtig wie trivial. Begrenzte Ressourcen treffen in jeder polit-ökonomischen Ordnung auf die Unendlichkeit menschlicher Wünsche und Bedürfnisse. Insofern ist nicht die Frage, ob eine polit-ökonomische Ordnung ein Raum des sozialen Konfliktes ist, sondern, welche Ordnung am besten in der Lage ist, die größte Zahl an Wünschen und Bedürfnissen zu erfüllen und Konflikte um begrenzte Ressourcen zu entschärfen. Ein liberaler Ordnungsrahmen aus urbanen Märkten und „hyperlokaler“ Demokratie scheint uns dafür besonders geeignet, weil es in ihm gelingen kann, soziale Zielkonflikte um begrenzte Ressourcen in nutzensteigernde soziale Kooperationen zu verwandeln.

⁰⁸ Vgl. Brian Asquith/Evan Mast/Davin Reed, Local Effects of Large New Apartment Buildings in Low-Income Areas, in: The Review of Economics and Statistics 2021, https://doi.org/10.1162/rest_a_01055; Evan Mast, JUE Insight: The Effect of New Market-Rate Housing Construction on the Low-Income Housing Market, in: Journal of Urban Economics 2021, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2021.103383>.

⁰⁹ Vgl. Jane Jacobs, The Death and Life of Great American Cities, New York 1961.

¹⁰ Vgl. Mancur Olson, The Logic of Collective Action, Cambridge 1965.

Kooperation in der urbanen Marktwirtschaft

Seit Jahrhunderten prägen Märkte die Städte. Der Stadtplaner Alain Bertaud etwa zeigt am Beispiel verschiedener Städte wie der antiken Stadt Milet im 6. Jahrhundert v. Chr., New York City im 19. Jahrhundert oder den modernen Geschäftsbezirken Shanghais, dass Angebot und Nachfrage die erfolgreiche räumliche Entwicklung von Städten antreiben.¹¹ Hohe Nachfrage nach bestimmten Gegenden und Wohnformen lässt Preise steigen. Hohe Preise wiederum führen zu hoher Bevölkerungsdichte in nachgefragten Gegenden: Die hohe Konzentration von Wolkenkratzern in den zentralen Geschäftsbezirken moderner Städte ist der vertikale Beweis dafür, wie hohe Nachfrage und begrenzte räumliche Ressourcen Flächennutzung und Gebäudeformen beeinflussen.

Was ist, muss aber ja nicht unbedingt wünschenswert sein. Märkte, und mit ihnen das freie Spiel von Angebot, Nachfrage und Preisen, sind aber in der Tat wünschenswerte Vermittler sozialer Zielkonflikte in der Stadt. Denn Preise sind „Signale, eingepackt in Anreize“.¹² Ist die Nachfrage und damit der Preis hoch, wie für Wohnraum im Stadtzentrum, signalisiert dies eine relative Knappheit und regt Individuen dazu an, Ressourcen genau in diese Gegend zu investieren. Der Preis ist ein Anreiz, weil hohe Gewinne auf diejenigen warten, die auf das Signal knappen Wohnraumes mit Investitionen reagieren. Der soziale Zielkonflikt um die Verwendung knapper Ressourcen wird so dezentral von Anbietern und Nachfragern entschieden, die, von Preisen angeleitet, zu nutzensteigernden Kooperationen gelangen. Während sich Preissignale im alten Milet, dem Florenz der Renaissance oder im Bombay der Kolonialzeit noch gegen einen autoritären Ordnungsrahmen durchsetzen mussten und, wenn überhaupt, nur gegen politische und rechtliche Widerstände wirksam wurden, macht ein liberaler Ordnungsrahmen sich den Markt zunutze.

In Großstädten wie Berlin beispielsweise hat sich der Bestand von Einraumwohnungen in wenigen Jahren um rund ein Drittel erhöht.¹³ Der

Grund: Individuen in Großstädten sind immer häufiger Singles und kinderlos und fragen deshalb immer mehr kleinere Wohnungen nach. Die individuellen Bedürfnisse der Stadtbewohner schlagen sich in höherer Zahlungsbereitschaft für Einraumwohnungen nieder. Steigt der Preis für Einraumwohnungen in Zentrumslage stärker als der Preis für Vierzimmerwohnungen am Rand der Stadt, so signalisiert der Preismechanismus die Notwendigkeit zusätzlicher Ressourcen für Einraumwohnungen in Zentrumslage. Gleichzeitig setzen hohe Preise einen Anreiz, auf das Signal zu reagieren. Unternehmer verstehen die höheren Preise und die damit verbundenen Gewinnmöglichkeiten als Anreiz, auf das Knappheitssignal zu reagieren und mehr in den Bau von Einraumwohnungen in Berlin-Mitte, Hamburg-Winterhude oder München-Schwabing zu investieren. Gleichzeitig leistet die marktgetriebene urbane Konzentration in den Stadtzentren einen wichtigen Beitrag zum Umweltschutz. Die hohen Preise für Wohnraum in den urbanen Zentren reizen die Angebotsseite gewissermaßen dazu an, die Bevölkerungskonzentration in den Stadtzentren voranzutreiben und knappe Ressourcen genau da einzusetzen, wo sie für eine erfolgreiche Umweltpolitik hingehören: im Zentrum der Stadt. So wie es richtig ist, den Markt zu regulieren, wenn externe Effekte individuellen Handelns die Natur belasten, sollten die Signal- und Anreizfunktionen des Marktes genutzt werden, wenn sie „grüne“ Ergebnisse zeitigen.

Was passiert, wenn von politischer Seite gegen die kooperationsstiftende Signal- und Anreizfunktion von Preisen angearbeitet wird, zeigt das „Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin“, besser bekannt als „Berliner Mietendeckel“, das im Frühjahr 2020 beschlossen und vom Bundesverfassungsgericht gut ein Jahr später wegen mangelnder Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin für verfassungswidrig erklärt wurde. Das Gesetz sollte dafür sorgen, dass sich der Mietmarkt in Berlin entspannt. Es erließ (mit einer Reihe von Ausnahmen, die hauptsächlich Neubauten betrafen) einen Mietenstopp, der Mieterhöhungen zum Stichtag 18. Juni 2019 verbot, eine Mietobergrenze, die sich an einer zentralen Berliner Mietentabelle orientierte, und eine Mietsenkung, die eine Verringerung der Bestandsmiete erlaubte, wenn diese in Relation zum Einkommen zu hoch war. Nicht mehr dezentral-marktwirtschaftliche, sondern zentral-politische Faktoren entschieden nun über die Höhe des Mietpreises.

¹¹ Vgl. Alain Bertaud, *Order Without Design. How Markets Shape Cities*, Cambridge 2018.

¹² Tyler Cowen/Alexander Tabarrok, *Modern Principles of Economics*, New York 2015, S. 120.

¹³ Vgl. Christian Oberst/Pekka Sagner/Michael Voigtländer, *IW-Cube Compact Living Report 2022*, Köln 2022.

Das Ergebnis des Experiments war katastrophal: Der Mietmarkt in Berlin zerfiel in zwei Teile. Der durchschnittliche Mietpreis im regulierten Segment der älteren Wohnungen und Bestandsmietverträge fiel und kam so den privilegierten Insidern zugute, während die Preise im unregulierten Segment für Neubauten überdurchschnittlich stiegen und so den weniger privilegierten Outsiden weiter schadeten. Gleichzeitig brach das Wohnungsangebot ein: Die Anzahl der Mietannoncen fiel nach Einführung des Mietendeckels um bis zu 60 Prozent und „verhartet auch nach dessen Abschaffung auf diesem geringen Niveau“. ¹⁴ Statt den Preismechanismus des Marktes als Signal und Anreiz zu nutzen und sowohl die private als auch die kommunale Bereitstellung von Wohnraum voranzutreiben, arbeitete die Politik mit dem Mietendeckel aktiv gegen die Preisfunktionen an und verzerrte sie, indem sie den Marktpreis künstlich senkte. Signal und Anreiz, in den Berliner Mietmarkt zu investieren, wurden schwächer, und Anbieter wandten sich ab. Klüger wäre es gewesen, innerhalb eines liberalen Ordnungsrahmens auf freie, urbane Märkte zu setzen, die dabei hätten helfen können, soziale Zielkonflikte über knappe Ressourcen mit Signalen und Anreizen des Preissystems zu lösen.

Hyperlokale Entscheidungen statt privilegierter Bürgerbeteiligung

Marktwirtschaftlicher Urbanismus ist entscheidend, um soziale Zielkonflikte in der Stadt kooperativ zu lösen. Märkte sind aber nicht perfekt – und Bewohner haben ein legitimes Interesse und Mitspracherecht an der Entwicklung ihres Kiezes. Da Märkte negative externe Effekte urbaner Entwicklung wie zum Beispiel ein höheres Verkehrsvolumen, einen überfüllten Nahverkehr oder die ästhetische Veränderung von Kiezen mitunter nicht mit einpreisen und gewisse Probleme der Vermachtung mit ihnen einhergehen können, braucht die urbane Marktwirtschaft eine korrigierende Ergänzung. ¹⁵ In einem liberalen Ordnungsrahmen ist es jedoch nicht der Zentralstaat, der potenzielles urbanes Marktversagen perfekt auflösen könnte. Wie die Ökonomie-No-

belpreisträgerin Elinor Ostrom argumentierte, gibt es überhaupt kein institutionelles Allheilmittel für das Problem sozialer Zielkonflikte. ¹⁶ Allerdings konnten sie und ihre Kollegen anhand jahrelanger Feldforschung zeigen, dass soziale Zielkonflikte häufig weder durch zentrale Politik noch durch den Preismechanismus, dafür aber kooperativ von lokalen Entscheidungsträgern gelöst werden können. ¹⁷ Den Ansatz, der sich auf viele verschiedene autonome Entscheidungszentren statt eines einzigen – wie etwa den Zentralstaat – verlässt, nennt sie „Polyzentrismus“.

Was aber ist das richtige Forum für kollektive wohnungspolitische Entscheidungen? Aus den Vereinigten Staaten lernen wir, dass eine suboptimale Dezentralisierung negative Effekte haben kann. So zeigte sich etwa, dass die „Bemühungen um die Übertragung einiger Befugnisse im Bereich der Raumordnung und Planung auf große nachbarschaftliche Räte mit dreißig- bis hunderttausend Einwohnern nicht sonderlich erfolgreich“ waren. ¹⁸ Die jüngste Evidenz aus dem von chronischen Wohnungsproblemen heimgesuchten San Francisco zeigt zudem, dass es ganz besonders „ältere, weiße und finanziell abgesicherte“ Stadtbewohner sind, die sich in lokalen Entscheidungsprozessen einbringen und gegen neue Bauentwicklungen einsetzen. ¹⁹ Eine mögliche Lösung ist deshalb die „hyperlokale“ Entscheidungsfindung auf der Ebene von Straßen oder Blocks.

Straßen- beziehungsweise Blockwahlen sind ein Konzept, das besonders in den Ballungsgebieten des Vereinigten Königreichs immer mehr Anhänger über die Parteigrenzen hinweg gewinnt. ²⁰ Straßenwahlen ermöglichen räumlich begrenzten Gegend in einer Stadt, selbst zu entscheiden, wie ihre Grundstücke entwickelt werden sollen. Eigentümer und Mieter von Immobilien in einer Straße oder einem Block bekommen das Recht, mit einer qualifizierten Mehrheit (zum Beispiel ei-

¹⁴ Daniela Arlia et al., Entwicklungen am Berliner Immobilienmarkt ein Jahr nach dem Mietendeckel, in: ifo Schnelldienst 4/2022, S. 50–55.

¹⁵ Zur Frage der Macht im Liberalismus vgl. Stefan Kolev, Neoliberale Staatsverständnisse im Vergleich, Berlin 2017.

¹⁶ Vgl. Elinor Ostrom/Marco A. Janssen/John Anderies, Going Beyond Panaceas, in: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 39/2007, S. 15176 ff.

¹⁷ Vgl. Elinor Ostrom, Governing the Commons, Cambridge 1990.

¹⁸ George W. Liebman, Neighborhood Futures: Citizen Rights and Local Control, New York 2017, S. 42.

¹⁹ Georgina McNee/Dorina Pojani, NIMBYism as a Barrier to Housing and Social Mix in San Francisco, in: Journal of Housing and the Built Environment 37/2022, S. 553–573, hier S. 553.

²⁰ Vgl. Nick Eardley/Jennifer Scott, Gove Pledges Votes on Neighbours' Extensions but Leaves Question Mark over Housing Target, 11.5.2022, www.bbc.com/news/uk-politics-61400935.

ner Zweidrittelmehrheit) darüber zu entscheiden, ob Gebäude mit Wohnungen aufgestockt, Wohnungen vergrößert oder verkleinert oder weitere Teile von einem Grundstück baulich genutzt werden dürfen. Auf diese Weise beteiligt man die direkt betroffenen Eigentümer und Mieter eines Kiezes an der Entwicklung ihrer unmittelbaren Umgebung in einer demokratischen Wahl. Die abstimmenden Parteien sind damit auch diejenigen, die unmittelbar von der Weiterentwicklung ihrer Immobilien in Zentrumslage ökonomisch profitieren. Die Eigentümer können jedoch nicht allein entscheiden, sondern brauchen dafür die Zustimmung der Mieter, die sie auf verschiedene Weise von einer Zustimmung zur Immobilienentwicklung überzeugen können, etwa durch Gewinnbeteiligungsverträge. Dieser Ansatz ergänzt den weiterhin bestehenden Weg von kommunalen Genehmigungsverfahren und ermöglicht einen zusätzlichen Hebel für urbane Entwicklung.²¹ So verbinden hyperlokale Straßenwahlen die ökonomischen Interessen der Insider mit dem Wunsch der Outsider nach mehr Wohnraum.

Marktwirtschaftliche Lösungen stellen dezentral Wissen und Anreize für die kooperationsgeleitete Entwicklung einer Stadt bereit. Ähnlich wie die zentralisierte Stadtplanung können sie aber auch externe Effekte verursachen, die von Anwohnern getragen werden müssen und zu Widerstand gegen jede Art von Entwicklung und Nachverdichtung führen. Straßenwahlen beteiligen eine begrenzte Anzahl von betroffenen Eigentümern und Mietern an der Gestaltung ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und helfen so dabei, lokalen Widerstand gegen die urbane Entwicklung zu verringern und Zielkonflikte kooperativ zu lösen. Eine Kombination beider Ansätze bildet das Herz eines liberalen Ordnungsrahmens für das Bauen und Wohnen in der Stadt.

FAZIT

Zielkonflikte um begrenzte Ressourcen sind unumgänglich. Denn menschliche Wünsche und Bedürfnisse sind unendlich und soziale Zielkonflikte damit nie zur Zufriedenheit aller lösbar. Gleichzeitig sind Menschen fehlbar und institutionelle Lösungen nie perfekt. Im Vergleich zu anderen unvollkommenen institutionellen Alternativen er-

laubt uns ein liberaler Ordnungsrahmen aus urbaner Marktwirtschaft und hyperlokaler Beteiligung aber, Zielkonflikte möglichst kooperativ zu lösen.

So wie Jane Jacobs in den 1950er und 1960er Jahren gegen Entwicklungen in New York City ankämpfte, die den historischen Charakter Manhattans ohne Zustimmung der lokalen Bevölkerung verändert hätten, so widersetzen sich NIMKI der Veränderung ihrer Kieze heute. Doch verpassen sie es, die sozialen und ökologischen Kosten einzubeziehen, die durch die mangelnde Verdichtung deutscher Städte entstehen: Die NIMKI-Insider stehen sozial im Konflikt mit den Wohnungsbedürfnissen der urbanen Outsider und ökologisch im Konflikt mit dem Einsatz für eine gesunde Umwelt. Es braucht einen Ordnungsrahmen für die Stadt, der diese beiden schwelenden sozialen Zielkonflikte löst. Eine liberale Lösung setzt dabei auf die kooperative Wirkung urbaner Märkte und hyperlokaler Beteiligung. Märkte erlauben die Verwandlung sozialer Zielkonflikte um begrenzte Ressourcen in Kooperationen, in denen beide Seiten von der Kooperation profitieren. Dabei nutzen Märkte den Preismechanismus, um Wissen und Anreize zu generieren und soziale Konflikte innerhalb der Stadt kooperativ zu lösen. Verhindert ein Marktversagen jedoch, dass begrenzte Ressourcen effizient eingesetzt werden, schlagen wir hyperlokale Beteiligungsformen als Teil der Lösung vor. Straßen- und Blockwahlen erlauben es Eigentümern und Mietern, sich außerhalb des Preismechanismus und dessen potenzieller Machtverzerrung sowie jenseits zentraler politischer Weisungen über die bauliche Entwicklung ihrer unmittelbaren Umgebung auseinanderzusetzen und so Lösungen für soziale Zielkonflikte zu finden.

JUSTUS ENNINGA

ist Senior Fellow Research des Prometheus-Instituts und Research Fellow am Economics Department der New York University. Er promoviert zur grünen politischen Ökonomie und zum Urbanismus am King's College London.
justus.enninga@kcl.ac.uk

STEFAN KOLEV

ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Westsächsischen Hochschule Zwickau. Er ist Mitherausgeber des ORDO-Jahrbuchs und derzeit Visiting Fellow an der Princeton University.
stefan.kolev@fh-zwickau.de

²¹ Vgl. Samuel Hughes/Ben Southwood, *Strong Suburbs. Enabling Streets to Control Their Own Development*, London 2021.

MARKTFERNE EIGENTUMSMODELLE

Potenziale und Grenzen gemeinwohlorientierter Immobilienentwicklung

Corinna Hölzl · Henning Nuissl

Vielerorts ist unübersehbar, dass der Wohnungsmarkt nicht in der Lage ist, in ausreichendem Umfang Wohnraum zur Verfügung zu stellen, der für alle Teile der Bevölkerung erschwinglich ist. Entsprechend sind in vielen größeren Städten Europas sowohl zivilgesellschaftliche Initiativen als auch kommunale Programme zur Förderung des nicht marktorientierten Wohnungsmarktsegments entstanden.⁰¹ Parallel dazu hat sich in den Housing Studies eine lebhaft Diskussion um (neue) marktferne Eigentumsmodelle sowie politische Maßnahmen zur Förderung von dauerhaft dekommodifiziertem Wohnen entwickelt. Diese Diskussion wird von unterschiedlichen Akteursgruppen geführt – in Deutschland meist unter der Überschrift einer „gemeinwohlorientierten Immobilienentwicklung“ – und wird, neben generellen Aufrufen zur konsequenten Dekommodifizierung des Wohnens,⁰² von konkreten Vorschlägen zur Regulierung des Mietwohnungsmarkts begleitet.⁰³

Wenn in der internationalen Literatur zur gemeinwohlorientierten Immobilienentwicklung Good-Practice-Beispiele diskutiert werden, wird nicht selten auf Deutschland verwiesen.⁰⁴ Denn auch wenn der Schwerpunkt der deutschen Wohnungspolitik traditionell auf Anreizen für privatwirtschaftlichen Wohnungsbau sowie der Förderung von Wohneigentum liegt, ist der Anteil von Wohnungen im Besitz öffentlicher Wohnungsunternehmen und großer Genossenschaften hierzulande vergleichsweise hoch. So ist mit 4,7 Millionen Wohnungen knapp ein Viertel aller deutschen Geschosswohnungen im Besitz kommunaler und öffentlicher Wohnungsunternehmen (12,5 Prozent) oder Wohnungsgenossenschaften (10,1 Prozent). Neben diesen beiden Vermietungstypen spielen jüngere markt-

ferne Eigentumsmodelle eine wachsende Rolle, insbesondere Neugründungen von Wohnungsgenossenschaften, Bodenstiftungen und die Beteiligungsgesellschaft „Mietshäuser Syndikat“. Quantitativ sind diese neuen Akteure am Wohnungsmarkt zwar noch relativ unbedeutend, sie zeichnen sich jedoch durch eine überaus dynamische Entwicklung aus.⁰⁵ Wegen ihrer internen Organisation und ihrer rechtlichen Verfasstheit wird ihnen häufig ein hohes wohnungspolitisches Innovationspotenzial sowie eine Korrekturfunktion für Dysfunktionalitäten des Wohnungsmarkts zugeschrieben.⁰⁶

Im Folgenden beleuchten wir die potenzielle Bedeutung solcher Immobilienakteure für die Versorgung mit Wohnraum etwas näher. Die Bundeshauptstadt Berlin, wo die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt seit geraumer Zeit stetig zunimmt, wo sich aber auch eine diverse Eigentumsstruktur auf dem Mietwohnungsmarkt findet, dient uns dabei als Fallbeispiel. An diesem wird der in der Wohnungsforschung kaum systematisch untersuchten Leitfrage nachgegangen, inwiefern öffentliche, genossenschaftliche und zivilgesellschaftliche Immobilieneigentümer*innen verschiedenen Bevölkerungsgruppen einen Zugang zu langfristig bezahlbarem Wohnraum eröffnen und damit zur Entspannung von Wohnungsmärkten und zur Reduzierung von Verdrängungsrisiken beitragen können.

DAS BEISPIEL BERLIN

Gut 30 Prozent des Berliner Mietwohnungsbestands gehören institutionellen Vermieter*innen, deren primäres Ziel nicht die Erwirtschaftung einer möglichst hohen Rendite ist. Diesen Bereich des Wohnungsmarkts definieren wir als „markt-

fern“. Mit rund 323 000 Wohnungen verteilt sich der größte Teil dieser marktfernen Bestände auf die sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen (gut 19 Prozent); weitere 188 000 Wohnungen (etwa 11 Prozent) gehören den mehr als 100 Berliner Wohnungsgenossenschaften; der Rest befindet sich in den Händen anderer Immobilienakteure (*Tabelle*). In der vielfältigen Genossenschaftsszene Berlins lassen sich sehr grob zwei Typen von Wohnungsgenossenschaften unterscheiden: größere Traditionsgenossenschaften mit mindestens 5000 Wohnungen und jüngere, kleinere Genossenschaften.⁰⁷ Letztere besitzen zusammengekommen mittlerweile ebenfalls fast 5000 Wohnungen.⁰⁸ Bei den marktfernen Immobilienakteuren jenseits von Wohnungsbau-gesellschaften und Genossenschaften handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe, die für die Wohnungsversorgung in Berlin bislang eine nur untergeordnete Rolle spielt. So gehören rund 20 000 Wohnungen gemeinnützigen Organisationen wie Kirchen, deren Bewirtschaftungsstrategien häufig denen privater Eigentümer*innen ähneln.⁰⁹ Hinzu kommen einige Hundert individuelle Hausprojekte, die sich hinsichtlich ihrer Organisationsform und ihrer Bewirtschaftungsziele deutlich unterscheiden. Diese beiden Eigentümertypen werden im Folgenden nicht weiter berücksichtigt, da sich aufgrund ihrer Heterogenität keine allgemeinen Aussagen zu ihrer Rolle auf dem Wohnungsmarkt treffen lassen. Ganz anders ist dies im Fall der jüngeren Wohnmodelle mit geteilter Eigentümerstruktur:

- Beim „Mietshäuser Syndikat“ handelt es sich um einen Zusammenschluss aus Initiativen, die Häuser erwerben, selbst verwalten und gemeinschaftlich bewohnen. Die vertikal geteilte Eigentumsstruktur zwischen zwei Gesellschaften – Hausprojekt und Dachverband (beide als GmbH organisiert) – garantiert dem Verbund ein Vetorecht insbesondere gegen den Verkauf der Immobilien oder Satzungsänderungen. 21 der derzeit 178 Syndikatshausprojekte in Deutschland befinden sich in Berlin.
- Bodenstiftungen trennen das Immobilien- vom Baugrundeigentum und vergeben letzteres in Erbbaurecht, um es (spekulativen) Marktprozessen zu entziehen. In der Praxis werden Grundstücke für Wohnprojekte in unterschiedlicher Rechtsform in Erbbaurecht vergeben.¹⁰ Zu den bekanntesten Bodenstiftungen zählen die Edith Maryon Stiftung und die Stiftung trias. Erstere besitzt 138 Immobilienprojekte in Deutschland, der Schweiz, Österreich, Ungarn und Frankreich. In Berlin befinden sich 20 dieser Projekte sowie 47 Erbbaurechtsprojekte.¹¹ Letztere zeichnet für 47 Erbbaurechtsprojekte, davon 14 in Berlin, verantwortlich.¹²

DIE ROLLE MARKTFERNER AKTEURE AUF DEM MIETWOHNUNGSMARKT

Um zu eruieren, inwiefern marktferne Wohneigentumsmodelle in der Lage sind, einen signifi-

01 Vgl. Mara Ferreri/Lorenzo Vidal, Public-Cooperative Policy Mechanisms for Housing Commons, in: *International Journal of Housing Policy* 2/2022, S. 149–173.

02 Vgl. David Madden/Peter Marcuse, *In Defense of Housing*, New York–London 2016.

03 Vgl. Justin Kadi, Wie Verdrängung verhindern? Eine kritische Betrachtung der Wiener Wohnungspolitik, in: Jan Glatzer/Michael Mießner (Hrsg.), *Gentrifizierung und Verdrängung: Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen*, Bielefeld 2022, S. 237–254; Sebastian Schipper/Tabea Latocha, Wie lässt sich Verdrängung verhindern? Die Rent-Gap-Theorie der Gentrifizierung und ihre Gültigkeitsbedingungen am Beispiel des Frankfurter Gallus, in: *suburban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung* 1/2018, S. 51–76.

04 Vgl. Josh Ryan-Collins, Breaking the Housing-Finance Cycle: Macroeconomic Policy Reforms for More Affordable Homes, in: *Environment and Planning A: Economy and Space* 3/2021, S. 480–502; Steffen Wetzstein, Assessing Post-GFC Housing Affordability Interventions: A Qualitative Exploration Across Five International Cities, in: *International Journal of Housing Policy* 1/2021, S. 70–102.

05 Vgl. Matthew Thompson, *Reconstructing Public Housing: Liverpool's Hidden History of Collective Alternatives*, Liverpool 2020.

06 Vgl. Sabine Horlitz, Strategien der Dekommodifizierung. Zum transformativen Potenzial lokaler marktferner Eigentumsmodelle, in: Andrej Holm/Christoph Laimer (Hrsg.), *Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen*, Wien 2021, S. 111–122; Thompson (Anm. 5).

07 Vgl. Die Genossenschaftler*innen, *Selbstverwaltet und solidarisch wohnen. Genossenschaften und ihre Bedeutung für eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik*, Berlin 2021.

08 Vgl. Urban Coop Berlin, *Junge Genossenschaften in Berlin wollen bauen*, 2.3.2018, www.urbancoopberlin.de/junge-genossenschaften-in-berlin-wollen-bauen.

09 Vgl. Christoph Trautvetter, *Wem gehört die Stadt? Analyse der Eigentümergruppen und ihrer Geschäftspraktiken auf dem Berliner Immobilienmarkt*, Berlin 2020, S. 36.

10 Ähnliche Strategien verfolgen die sogenannten Community Land Trusts in einer wachsenden Zahl europäischer Länder.

11 Vgl. Stiftung Edith Maryon, *Jahresbericht 2020*, Basel 2021.

12 Vgl. Stiftung trias, *Tätigkeitsbericht 2020*, Hattingen 2021.

Tabelle: Berliner Wohnungsbestand – Eigentümerstruktur (2019)

EIGENTÜMERTYP		ANTEIL (%)	ANZAHL
Marktfremd	Nichtkommerzielle Organisationen (Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Stiftungen)	1	~20 000 [†]
	# Landeseigene Wohnungsunternehmen	19	323 000
	# Wohnungsgenossenschaften: traditionelle und junge	11	188 000
	# Jüngere Wohnmodelle mit geteilter Eigentumsstruktur: Bodestiftungen und Mietshäuser Syndikat	<1	~700 [†]
	Sonstige Ein-Hausprojekte (Hausvereine etc.)	<1	~300 [†]
Markt-orientiert	Finanzindustrie	21	342 000
	Immobilienunternehmen, Einzeleigentümer*innen (mit mehr als 50 Wohnungen)	29	479 000
	Kleineigentümer*innen	18	304 000
Gesamt		100	1 657 000
+ von Eigentümer*innen bewohnt			310 000
Gesamt			1 967 000

Quelle: eigene Berechnung, basierend auf Daten der Investitionsbank Berlin¹³ und Trautvetter (Anm. 9). Die angegebenen Zahlen sind Schätzungen mit möglichen kleineren Ungenauigkeiten, da die Angaben in den genannten Quellen voneinander abweichen. Mit † sind Schätzungen gekennzeichnet, die auf der Grundlage von Interviews mit Kommunalvertreter*innen vorgenommen wurden. Die in diesem Beitrag im Fokus stehenden Eigentübertypen sind mit # gekennzeichnet.

kanten Beitrag zur Wohnungsmarktentspannung zu leisten, wird, anknüpfend an aktuelle wohnungspolitische Debatten, im Folgenden erörtert, welcher Beitrag von ihnen erstens zur langfristigen Sicherung eines moderaten Mietniveaus, zweitens zur Angebotssicherung durch den Neubau von bezahlbarem Wohnraum und drittens zur weitergehenden Mieterbeteiligung im Sinne einer Dekommodifizierung von Wohnraum zu erwarten ist.

Moderate Mietniveaus

Angesichts eines zunehmend knapper und teurer werdenden Angebots am Mietwohnungsmarkt bemüht sich der Berliner Senat seit einigen Jahren um eine Neuausrichtung seiner Wohnungspolitik. Eine wesentliche Neuerung bestand darin, die öffentlichen Wohnungsbauunternehmen von ihren bisherigen Renditezielen zu entbinden. Im Ergebnis steigen die Mieten in deren Beständen

heute deutlich langsamer als in den 2000er Jahren,¹⁴ seit 2016 um maximal 1,39 Prozent pro Jahr. 2019 lagen die Mieten mit 6,22 Euro pro Quadratmeter (nettokalt) leicht unter dem Marktniveau, die Angebotsmieten für neu zu vermietende Wohnungen mit 7,13 Euro pro Quadratmeter sogar um 30 Prozent darunter.¹⁵ Zugleich ist jedoch zu beobachten, dass öffentliche Wohnungsbauunternehmen Mieten, die unter dem marktüblichen Mittelwert liegen, überdurchschnittlich stark anheben, sodass Kritiker*innen die „schleichende“ Einführung einer Mietuntergrenze von 6 Euro pro Quadratmeter befürchten.¹⁶

¹⁴ Vgl. Sebastian Gerhardt, Was geht? Berliner öffentliche Wohnungsunternehmen und die Neubaufolge, Berlin 2020, https://planwirtschaft.works/wp-content/uploads/2020/03/200302_LWU_Nebau_Berlin.pdf.

¹⁵ Vgl. Bernd Busse et al., Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung. Bericht zur Kooperationsvereinbarung 2019, Berlin 2020, S. 11 ff.

¹⁶ Vgl. Lisa Vollmer/Justin Kadi, Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 48/2018, S. 247–264, hier S. 254.

¹³ Vgl. Investitionsbank Berlin (IBB), Wohnungsmarktbericht 2020, Berlin 2021.

Auch die Genossenschaften tragen dafür Sorge, dass die Mieten in ihren Beständen bezahlbar bleiben. So ist die Durchschnittsmiete im Wohnungsbestand der 20 größten Berliner Wohnungsgenossenschaften zwischen 2012 und 2018 nur moderat gestiegen (um 2,53 Prozent pro Jahr)¹⁷ und lag 2019 mit 5,70 Euro pro Quadratmeter noch deutlich unter dem Niveau der öffentlichen Wohnungsbauunternehmen.¹⁸ Bei den Angebotsmieten lagen sie mit durchschnittlich geforderten 7,23 Euro pro Quadratmeter in etwa auf dem gleichen Niveau.¹⁹ Allerdings haben auch die Wohnungsgenossenschaften die gesetzlichen Möglichkeiten zur Mieterhöhung zuletzt teilweise ausgeschöpft; das Interesse an einer Erhöhung des Anteils mietpreis- und mieter*innenkontrollierter Wohnungen ist durchaus begrenzt.²⁰ Zudem gibt es immer wieder Fälle, in denen sich auch Genossenschaften für Abriss und Neubau statt für den Erhalt von preiswertem Wohnraum durch Instandsetzung entscheiden.²¹ Folglich besteht auch hier die Befürchtung, dass die Marktnische der gleichermaßen einfachen wie sehr günstigen Genossenschaftswohnungen zusehends verschwindet.²²

Bei den jüngeren Wohnmodellen mit geteilter Eigentumsstruktur schließt deren rechtliche Konstruktion einseitige Mieterhöhungen aus. Beim Mietshäuser Syndikat zum Beispiel bestimmen die jeweiligen Hausgemeinschaften über die Bewirtschaftung ihrer Immobilie; bei den Bodensteinigungen ist der Erbbauzins von der allgemeinen Bodenpreisentwicklung abgekoppelt.

Angebotssicherung

Sowohl öffentliche Wohnungsunternehmen als auch jüngere Genossenschaften haben in jüngster Zeit ihre Berliner Wohnungsbestände erweitert. Seit 2009 haben landeseigene Wohnungsunternehmen etwa 18 000 neue Wohnungen gebaut und weitere 52 000 Wohnungen erworben. Dies

reicht allerdings bei Weitem noch nicht aus, um den Wohnungsbedarf im mittleren und unteren Preissegment zu decken. Auch der Anteil von Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung (Sozialwohnungen) in den Beständen der öffentlichen Wohnungsunternehmen, der über rund 30 Jahre lang rückläufig war, ist mit derzeit rund 25 Prozent gerade einmal halb so hoch wie in der Kooperationsvereinbarung zwischen den öffentlichen Wohnungsunternehmen und dem Land Berlin festgelegt.²³ Genossenschaften bauen in Berlin aktuell nicht mehr als 660 neue Wohnungen pro Jahr, deren Erstmiet*innen überdies nicht selten erhebliche Kautionen in Höhe von rund 1000 Euro pro Quadratmeter hinterlegen müssen.²⁴ Die neuen Wohnmodelle sind – mit jährlich etwa zehn neuen Projekten in Berlin²⁵ – im Hinblick auf die Sicherung eines preisgünstigen Wohnungsangebots quantitativ ebenfalls weitgehend zu vernachlässigen; dies gilt umso mehr seit dem Wegfall des kommunalen Vorkaufsrechts. Überdies fehlt ihnen der Zugang zu öffentlichen Mitteln.

Mieter*innenbeteiligung

Eine wirksame Beteiligung stellt unter anderem sicher, dass die Mieter*innen Einfluss auf wesentliche Elemente der Bewirtschaftung nehmen können (etwa auf Neubau, große Sanierungen, Zukauf, Verkauf, Abriss). Obwohl das jüngste Berliner Wohnungsbaugesetz neuartige Beteiligungsformate für Mieter*innen öffentlicher Wohnungsunternehmen eingeführt hat, werden diese bisher kaum genutzt.²⁶ So sind die neu geschaffenen Mieterbeiräte noch nicht in der Lage, bei der Bewirtschaftung, geschweige denn der strategischen Unternehmensplanung, mitzubestimmen. Auch in traditionellen Genossenschaften sind wirtschaftliche Entscheidungen (zum Beispiel in Bezug auf Abriss, Modernisierung oder Vorstandsgehälter) meist nicht demokratisch legitimiert.²⁷ Die mit Abstand größte Bedeutung hat die Mieter*innenmitbestimmung bei den jungen Genossenschaften sowie bei den Wohnmodellen mit geteilter Eigen-

¹⁷ Vgl. Trautvetter (Anm. 9), S. 34.

¹⁸ Vgl. Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen, Jahresstatistik der Mitgliedsunternehmen 2020, Berlin 2021, S. 23.

¹⁹ Vgl. IBB, Wohnungsmarktbericht 2019, Berlin 2020, S. 67.

²⁰ Vgl. Jens Sethmann, Selbsthilfe, Solidarität und Sicherheit – Wohnen in Genossenschaften, in: MieterMagazin 11/2017, S. 14–18; Trautvetter (Anm. 9), S. 34.

²¹ Vgl. Joscha Metzger, Genossenschaften und die Wohnungsfrage, Münster 2021, S. 203 ff.

²² Vgl. Barbara Crome, Entwicklung und Situation der Wohnungsgenossenschaften in Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung 4/2007, S. 211–221, hier S. 216.

²³ Vgl. Busse et al. (Anm. 15), S. 51.

²⁴ Vgl. Die Genossenschaftler*innen (Anm. 7), S. 29.

²⁵ Vgl. Stiftung trias (Anm. 12).

²⁶ Vgl. Andrej Holm/Jan Kuhnert, Die nächsten Schritte zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen. Ein Diskussionsvorschlag, Berlin 2021.

²⁷ Vgl. Metzger (Anm. 21).

tumsstruktur, wo die Verwaltung der einzelnen Hausprojekte meist allein bei den Bewohner*innen liegt.

GRENZEN EINER MARKTFERNEN WOHNUNGSVERSORGUNG

Insgesamt kann den drei vorgestellten Typen marktferner Immobilienakteure durchaus attestiert werden, dass sie dem Mangel an erschwinglichem Wohnraum entgegenwirken. Ihr diesbezügliches Potenzial stößt jedoch an die Grenzen ihrer eigenen Bewirtschaftungs- und Entwicklungsstrategien, da auch sie den Dynamiken des Immobilienmarkts unterworfen sind.

Selbstverständnis und Bewirtschaftungsprinzipien

Auch gegenwärtig spielen Rentabilitätskriterien eine wichtige Rolle im Rahmen der Bewirtschaftungspraxis landeseigener Wohnungsunternehmen in Berlin.²⁸ Zwar beschränkt das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz von 2016 ihre zulässigen Gewinnmargen; an ihrer grundsätzlichen Verpflichtung, rationell zu wirtschaften, hat sich jedoch nichts geändert. Dementsprechend ist auch eine Kontinuität der Routinen der Bestandsbewirtschaftung bei diesen Unternehmen festzustellen.²⁹ Dies deckt sich mit der Situation in anderen deutschen Kommunen, den Niederlanden und Teilen Skandinaviens.³⁰

Der internationalen Genossenschaftsbewegung wird in der Forschungsliteratur attestiert, dass sie sich in den vergangenen Jahrzehnten der Verwertungslogik gewinnorientierter Immobilienunternehmen angenähert habe.³¹ Diese Diagnose deckt sich mit den Beobachtungen zu den Bewirtschaftungsstrategien vieler Berliner Traditionsgenossenschaften, wo das genos-

senschaftliche Solidaritätsprinzip in der Regel auf die (ökonomische) Verpflichtung gegenüber den eigenen Mitgliedern beschränkt wird.³² So leisteten die großen Berliner Wohnungsgenossenschaften gegen politische Initiativen wie die Einführung eines Mietendeckels jüngst heftigen Widerstand, und ihr Interesse, städtische Grundstücke in Erbbaurecht zu entwickeln oder Neubau an gebundene Mietpreise zu binden, war begrenzt. Demgegenüber betonten viele junge Genossenschaften neben dem Ideal des selbstbestimmten Kollektivs den Gedanken der gesellschaftlichen (nicht allein der gemeinschaftlichen) Solidarität und befürworten in diesem Sinne wohnungspolitische Regulierungsansätze. Dementsprechend gibt es heute Genossenschaften, die die Mitbestimmungsmöglichkeiten ihrer Mitglieder einschränken, um Belegungsquoten für besondere Bedarfsgruppen zu realisieren, Genossenschaften, die sich auf unwirtschaftliche Grundstückskäufe spezialisieren, um verdrängungsbedrohten Wohngemeinschaften den Verbleib zu ermöglichen, Dachgenossenschaften, die einzelnen Hausprojekten ein hohes Maß an Selbstverwaltung einräumen, aber auch eigentumsorientierte Genossenschaften, bei denen Miet- in Eigentumswohnungen umgewandelt werden können. Auch auf europäischer Ebene ist eine ähnliche Diversifizierung des Genossenschaftswesens zu beobachten.³³

Noch deutlicher verstehen sich Wohnmodelle mit geteilter Eigentümerstruktur als „urbane Allmende“³⁴ und in vielen Fällen auch als unmittelbare Antwort auf eine drohende Verdrängung. Dies zeigt sich etwa darin, dass neue Initiativen durch Solidaritätsbeiträge und Wissenstransfer unterstützt werden, aber auch darin, dass Bewirtschaftungsprinzipien immer wieder neu überdacht werden. Während beispielsweise das Miethäuser Syndikat früher Erbbaurechtsprojekte ablehnte, kooperiert es heute mit Bodensiftungen.

²⁸ Vgl. Andrej Holm, Berlin: Mehr Licht als Schatten. Wohnungspolitik unter Rot-Rot-Grün, in: Dieter Rink/Björn Egner (Hrsg.), Lokale Wohnungspolitik, Baden-Baden 2020, S. 43–64.

²⁹ Vollmer/Kadi (Anm. 16) verweisen auf den Umstand, dass das Führungspersonal der landeseigenen Berliner Wohnungsunternehmen vorher in vielen Fällen in Beratungsunternehmen oder der Finanzbranche tätig war.

³⁰ Vgl. David Mullins et al., State Directed Hybridity? The Relationship Between Non-Profit Housing Organizations and the State in Three National Contexts, in: Housing Studies 4/2018, S. 565–588.

³¹ Vgl. Jadar Sørvoll/Bo Bengtsson, The Pyrrhic Victory of Civil Society Housing? Co-Operative Housing in Sweden and Norway, in: International Journal of Housing Policy 1/2016, S. 124–142.

³² Vgl. Tobias Berner, Ausstieg aus dem Spekulationskarussell. Wege zu einer gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft, in: Indes 2/2020, S. 87–95.

³³ Vgl. Ivo Balmer/Jean-David Gerber, Why Are Housing Cooperatives Successful? Insights from Swiss Affordable Housing Policy, in: Housing Studies 3/2018, S. 361–385.

³⁴ Vgl. Stefan Rost, Das Miethäuser Syndikat, in: Silke Helfrich/Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Commons: Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat, Bielefeld 2014, S. 285ff.

Bündnisse

Die gewandelten politischen Anforderungen an marktferne Immobilienakteure haben zu einer Störung etablierter Koalitionen geführt. Während früher „eilvernehmlich ausgehandelte wohnungspolitische Bündnisse“³⁵ bestanden, stießen die Bemühungen, die der Berliner Senat in der vergangenen Legislaturperiode unternommen hat, um den Anstieg der Mieten zu bremsen, auf massiven Widerstand der etablierten Genossenschaften, aber auch der landeseigenen Wohnungsunternehmen, während sie von jungen Genossenschaften und alternativen Akteuren wie dem Mietshäuser Syndikat begrüßt wurden. Ähnliche Konflikte zwischen dem Staat und denjenigen Teilen der Wohnungswirtschaft, die traditionell eine „soziale Wohnungsversorgung“ sichergestellt haben, sind auch in anderen Ländern zu beobachten. Hinzu kommt, dass neben Genossenschaften und öffentlichen Wohnungsunternehmen heute auch börsennotierte Unternehmen im Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU) organisiert sind, der eine meist an unternehmerischen Interessen ausgerichtete Lobbyarbeit betreibt.

Im Fall der Traditionsgenossenschaften stößt die Annäherung an die renditeorientierte Wohnungswirtschaft jedoch zunehmend auf Widerstand seitens der Mitglieder, die eigene Initiativen gegründet haben. So wendet sich die „Genossenschaft von unten“ gegen die Einschränkung der Mitgliederrechte, „Nicht in unserem Namen“ gegen die Ablehnung des Berliner Mietendeckels durch die Genossenschaftsvorstände und „Die Genossenschaft*innen“ gegen „unkooperative Vorstände“, „unkritische Aufsichtsräte“ und Teile des Genossenschaftsgesetzes.³⁶ Zugleich wurde der latente Dissens zwischen den traditionellen und den jungen Genossenschaften durch die Gründung des Bundes junger Genossenschaften, der sich als „Gegenbewegung zur kommerziellen Ausrichtung des BBU“³⁷ versteht, auch institutionell verankert. Seit 2017 sind 35 Genossenschaften diesem neuen Verband beigetreten. In ähnlicher Weise werden die traditionellen Wohnungsgenossenschaften auch in anderen deutschen und österreichischen Städten infrage gestellt.³⁸

Die Bodenstiftungen und das Mietshäuser Syndikat bauen tendenziell Brücken zu anderen stadtpolitischen Initiativen in Berlin und darüber hinaus. So haben sich die Berliner Syndikatsinitiativen etwa dem Aufruf zur Einrichtung eines Bodenfonds mit öffentlicher und bürgerschaftlicher Governance im Sinne einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik angeschlossen.³⁹

Wohnungspolitik

Die Fähigkeit marktferner Vermieter, vergleichsweise preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen, hängt zuallererst von ihrem wirtschaftlichen Handlungsspielraum ab – und damit maßgeblich davon, dass ihnen der Staat Grundstücke verbilligt verkauft oder im Erbbaurecht zur Verfügung stellt.⁴⁰ Der Berliner Senat konzentriert seine diesbezüglichen Anstrengungen auf die landeseigenen Wohnungsunternehmen. Dies ist angesichts des großen Anteils, den diese Unternehmen am Berliner Mietwohnungsmarkt haben, sowie aufgrund der Möglichkeit einer direkten Einflussnahme auf ihre Unternehmensstrategien naheliegend. Allerdings ist ein Wandel in deren Selbstverständnis und Bewirtschaftungsstrategien hin zu einer umfassend verstandenen Gemeinwohlorientierung bislang nicht erkennbar. Auch wurden bisher keine Maßnahmen ergriffen, um die erneute Privatisierung von kommunalen Wohnungen zu verhindern. Hinzu kommt, dass die neu aufgesetzte Genossenschaftsförderung nahezu wirkungslos ist, weil sie die Bedingungen der Genossenschaftswirtschaft nicht ausreichend berücksichtigt. So lehnen zahlreiche Genossenschaften das Erbbaurecht ab, weil die Banken in Deutschland gepachtete Grundstücke bislang nicht als Gegenwert einer Kreditvergabe akzeptieren und Erbbaurechtsverträge überdies oft mit hohen Zinsen und kurzen Laufzeiten verbunden sind.⁴¹ Mit ihrer Fokussierung auf die landeseigene Wohnungswirtschaft läuft die Berliner Wohnungspolitik Gefahr, das Potenzial gemeinschaftlicher Wohneigentumsmodelle und junger Genossenschaften ungenutzt zu lassen – ein

³⁵ Holm (Anm. 28), S. 59.

³⁶ Vgl. Die Genossenschaft*innen (Anm. 7), S. 54ff.

³⁷ Ebd., S. 51.

³⁸ Vgl. Bernet (Anm. 32); Corinna Hölzl et al., Netzwerkstrategien von „Housing Commons“ in der Gründungsphase, in: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 163/2021, S. 171–198; Metzger (Anm. 21), S. 14ff.

³⁹ Vgl. Stadtprojekte e. V., Das mietenpolitische Dossier, Berlin 2021.

⁴⁰ Vgl. Balmer/Gerber (Anm. 33); Ferreri/Vidal (Anm. 1).

⁴¹ Vgl. Anna Granath Hansson, City Strategies for Affordable Housing: The Approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg, in: International Journal of Housing Policy 1/2019, S. 95–119, hier S. 108f.

Problem, das auch in anderen Ländern wie Österreich besteht.⁴²

WOHNUNGSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass sämtliche marktfernen Immobilienakteure der Anspannung von Wohnungsmärkten effektiv entgegenwirken, da sie wesentlich „moderater“ Bewirtschaftungsstrategien verfolgen als die renditeorientierte Wohnungswirtschaft. Zwar sind auch ihre Mieter*innen nicht vor Mieterhöhungen (insbesondere im Zusammenhang mit Modernisierungsmaßnahmen) gefeit; in aller Regel steigen die Mieten aber nur moderat. Dem expliziten Ziel einer Dekommodifizierung des Wohnens sehen sich derzeit jedoch nur einige jüngere Genossenschaften sowie das Miethäuser Syndikat und verschiedene Bodenstiftungen verpflichtet. Ihnen beziehungsweise der wachsenden Zahl der von ihnen erfolgreich umgesetzten Projekte kommt insofern auch eine Vorbildfunktion zu, da sie potenziellen Bewohner*innen und lokalen Entscheidungsträger*innen zeigen, dass die Schaffung bezahlbaren, hochwertigen Wohnraums mit einer Gemeinwohlorientierung vereinbar ist.⁴³

Angesichts der unübersehbaren Dysfunktionalitäten der Mietwohnungsmärkte in vielen Großstädten wäre zu wünschen, dass auch öffentliche Wohnungsunternehmen und etablierte Genossenschaften sich (wieder) stärker auf das Prinzip der Gemeinwohlorientierung besinnen. Um dies zu erreichen, werden in Berlin – ebenso wie andernorts – eine Reihe von Ansätzen und Maßnahmen diskutiert, darunter die Verankerung wohnungspolitischer Ziele in der (Landes-)Verfassung oder die Änderung der Rechtsform der landeseigenen Wohnungsunternehmen.⁴⁴

Auch internationale Studien zeigen, dass vor allem jüngere Genossenschaften und Wohnmodelle mit geteilter Eigentümerstruktur innovative Wohnungsbewirtschaftungsstrategien implementieren. Diese sollten daher entschlossener gefördert werden – Ansätze dazu bestehen bereits in Katalonien, der Schweiz, Belgien oder einigen süddeutschen Städten. Insbesondere sollten be-

stehende Wohnbauförderprogramme für genossenschaftliche und andere gemeinschaftliche Formen des Wohneigentums geöffnet werden. Dies könnte unter anderem durch eine Reduzierung der Erbbauzinsen, einen erleichterten Zugang zu Subventionen für Genossenschaftsmitglieder sowie eine Vereinfachung von Ausschreibungsverfahren erreicht werden. Darüber hinaus könnte eine konsequente politische Unterstützung solidarischer Wohnmodelle auch große etablierte Genossenschaften dazu bewegen, die ursprüngliche solidarische Genossenschaftsidee wiederzuentdecken.

Eine wohnungspolitische Neuorientierung setzt jedoch voraus, dass die derzeitige Diskurshegemonie profitorientierter Wohnungsmarktakturen durchbrochen wird. Solange es den marktfernen Immobilienakteuren nicht gelingt, ihre Interessen gemeinsam zu vertreten, werden alternative wohnungspolitische Initiativen und Regulierungsansätze keine breite politische und öffentliche Akzeptanz finden. In diesem Sinne erscheint es von entscheidender Bedeutung, die Stimme neuartiger gemeinschaftlicher Wohneigentumsmodelle zu stärken, dem weitverbreiteten Misstrauen der Genossenschaften gegenüber der öffentlichen Wohnungspolitik mehr Aufmerksamkeit zu schenken und Lösungen für ihre spezifischen Herausforderungen bei der Wohnungsfinanzierung und -verwaltung zu suchen. Hilfreich wären hier auch systematische Analysen über die aktuellen Bewirtschaftungsplanungen und zugrundeliegenden Motive der großen Genossenschaften, die bislang nicht vorliegen.

CORINNA HÖLZL

ist promovierte Geografin und wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Angewandte Geographie und Raumplanung am Geographischen Institut der Humboldt-Universität zu Berlin.
corinna.hoelzl@hu-berlin.de

HENNING NUISSL

ist Professor für Angewandte Geographie und Raumplanung am Geographischen Institut der Humboldt-Universität zu Berlin.
henning.nuissl@hu-berlin.de

⁴² Vgl. Hölzl et al. (Anm. 38), S. 189.

⁴³ Vgl. Horlitz (Anm. 6).

⁴⁴ Vgl. Holm/Kuhnert (Anm. 26).

BEZAHLBARES WOHNEN

Der steinige Weg über das kommunale Bodeneigentum

Dirk Löhr

Hohe Wohnkosten sind insbesondere ein Problem in städtischen Ballungsgebieten und deren Umland. In den boomenden Großstädten kommen vor allem einkommensschwache Haushalte oft an die Grenze dessen, was an Mietkostenbelastung als zumutbar angesehen wird.⁰¹ Da die Mietsteigerungen vor allem bei den Neuvertrags- und weniger bei den Bestandsmieten stattfinden, leiden unter der Mietbelastung nicht zuletzt Um- und Zuzügler.⁰²

Die Bundesregierung möchte zur Linderung der Wohnungsnot jedes Jahr 400 000 neue Wohnungen bauen, davon 100 000 mit Sozialbindung. Allerdings wird preisgünstiges Bauen derzeit wegen des Abrisses von Lieferketten infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs sowie der Zinswende sehr erschwert. Auch ein deutliches Absinken der Baulandpreise, das kostenseitig Entlastung schaffen könnte, ist noch nicht in Sicht. Gleichzeitig sinken mit den Realeinkommen der Mieter die Möglichkeiten, Mietsteigerungen am Markt durchzusetzen.⁰³ All dies dürfte die Investitionsneigung abschwächen. Selbst wenn sich diese Probleme mittelfristig entschärfen sollten, bleiben die Engpässe auf dem Bodenmarkt, der dem Wohnungsmarkt vorgelagert ist, strukturell bestehen.

Die Unterschiede zwischen den zentralen, dynamisch wachsenden Agglomerationen und peripheren Räumen sind weniger auf unterschiedliche Baukosten zurückzuführen, sondern in erster Linie auf eine unterschiedliche Wertigkeit der Standorte: International gingen in der jüngeren Vergangenheit etwa 80 Prozent der Hauspreissteigerungen auf Bodenpreissteigerungen zurück; Deutschland ist hier keine Ausnahme mehr.⁰⁴ Im deutschen Durchschnitt stiegen die Bodenwerte in den vergangenen zwanzig Jahren um mehr als 120 Prozent.⁰⁵ In den großen deutschen Städten mit über 500 000 Einwohnern sind allein im vergangenen Jahrzehnt die Bodenwerte um mehr als das Dreieinhalbfache gestiegen.⁰⁶

Inwieweit kommunales Bodeneigentum dazu beitragen kann, diese Probleme zu bewältigen, ist

umstritten. Einer stärkeren Kommunalisierung des Bodeneigentums steht mitunter eine grundsätzliche Skepsis gegenüber stärkeren staatlichen Interventionen entgegen. Außerdem wird häufig eingewandt, dass es sich beim Wohnkostenproblem in erster Linie um ein Knappheitsproblem handle, das nicht einfach durch eine Änderung der Eigentumsverhältnisse beseitigt werden könne. Diese Argumente sind ernst zu nehmen, bei näherer Betrachtung aber zu relativieren.

DER MARKT ALLEINE RICHTET ES NICHT

Der Markt alleine wird die Wohnkostenproblematik nicht lösen können. Denn selbst dann, wenn Bauland verfügbar gemacht werden kann, muss sich der Neubau wegen der gestiegenen Kosten vor allem auf das gehobene Segment konzentrieren; nur hier können noch die Renditen erzielt werden, die private Neubauvorhaben rentabel erscheinen lassen. Die Hoffnung richtet sich hier häufig auf sogenannte Sickereffekte, wonach infolge des Umzugs einkommensstärkerer Personengruppen in Neubauten vermehrt Bestandswohnungen frei werden, die von Personen aus den mittleren oder gar unteren Einkommensschichten bezogen werden können. Allerdings wirken in angespannten Märkten, speziell bei hohen Zuzügen, solche Sickereffekte nur sehr unzuverlässig.⁰⁷ Auf sich allein gestellt, befördern die Marktkräfte eher soziale und funktionale Entmischung – mit der Folge von Segregation und Gentrifizierung.

ANSATZPUNKT NACHGELAGERTER WOHNUNGSMARKT?

Zugleich ist die Skepsis gegenüber staatlichen Interventionen gerechtfertigt, soweit die betreffenden Maßnahmen nicht am vorgelagerten Bodenmarkt, sondern am nachgelagerten Wohnungsmarkt ansetzen. Entweder sind sie wenig

wirkungsvoll oder sie verursachen – sofern sie effektiv sind – inakzeptable Kollateralschäden. Ein Beispiel für eine beschränkte Wirksamkeit ist die „Bundesmietpreisbremse“. Sie bewirkt im Wesentlichen eine zeitliche Verzögerung von preislichen Anpassungen, verhindert diese aber am Ende nicht.⁰⁸ Insofern ist sie einerseits wenig schädlich, andererseits aber auch nur von überschaubarem Nutzen, zumal die Mieter bei Verletzungen der Vorschriften selbst ihr Recht durchsetzen müssen. Deutlich stärker ausgestaltet war der – vom Bundesverfassungsgericht aus formalen Gründen verworfene – Berliner Mietendeckel.⁰⁹ Nicht nur Wohnungsunternehmen, sondern auch manchem privaten Vermieter drohte hier jedoch wirtschaftliches Ungemach, wenn bei der Kreditaufnahme für den Kauf oder den Bau einer Immobilie die Kappung der Mieten nicht antizipiert wurde. In der Folge der Einführung des Mietpreisdeckels sank das Angebot an Mietwohnungen erheblich, dafür kam es zu einer vermehrten Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen.¹⁰ Zwar wurde es mit dem Baulandmobilisierungsgesetz ermöglicht, eine solche Ausweichreaktion zu unterbinden (vorerst befristet bis 2025), dennoch senden solche Höchstpreise das falsche ökonomische Signal aus, dass noch mehr Wohnfläche nachgefragt wer-

den kann.¹¹ Über die Kappung der Mieten wurden zudem auch solche Mieter – zulasten der Vermieter – subventioniert, die dies angesichts ihrer Einkommen gar nicht nötig haben.

Eine Alternative zu diesem Vorgehen kann jedoch der Ansatz am vorgelagerten Bodenmarkt sein. Dabei kann sowohl Einfluss auf die Menge des verfügbaren Wohnraums als auch auf den Preis genommen werden.

EINWIRKUNG AUF DAS BODENANGEBOT

Der quantitative Ansatz der Bundesregierung ist insoweit richtig, als die bestehenden Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt beseitigt werden müssen. Aber: Bodenerträge und Bodenwerte – und darüber die Wohnkosten – steigen tendenziell mit der Größe eines Siedlungskörpers. Dies gilt unabhängig davon, ob nachverdichtet oder neues Bauland über die Konversion von landwirtschaftlichen Flächen in den bisherigen Außenbereichen geschaffen wird.¹² „Bauen, bauen, bauen“ ist daher nur eine notwendige Bedingung für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Es ist aber keine hinreichende Voraussetzung hierfür.

Das Bodenangebot hingegen ist und bleibt der „Flaschenhals“ beim Neubau. Kommunale Bodenvorräte können hier als Puffer dienen: Gerade in angespannten Märkten kann das Bodenangebot als Reaktion auf Nachfrageschwankungen kaum ausgeweitet werden, es weist also eine geringe „Elastizität“ auf. Nachfrageschwankungen können aber umgekehrt gerade bei unelastischem Angebot hohe Preisausschläge erzeugen. Kommunen können hier mit einer langfristigen, vorausschauenden und zugleich antizyklisch eingesetzten Bodenvorratspolitik gegensteuern.

Zudem werden die bestehenden Flächenreserven oft nicht effizient genug genutzt. Ökonomisch kann dies seitens der Eigentümer rational sein, zumal Boden den Charakter einer „Realoption“ hat.¹³ Private Grundstückseigentümer können eine Folgeinvestition in ein Gebäude vornehmen, sind jedoch zumeist nicht dazu verpflichtet. Die Bebauung des Grundstücks kann beliebig aufgeschoben werden, wenn die Umstände gerade nicht passen.

01 Vgl. Andrej Holm et al., Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten, Hans-Böckler-Stiftung (HBS), Working Paper 222/2021, S. 62f.

02 Vgl. Pekka Sagner/Maximilian Stockhausen/Michael Voigtländer, Wohnen – die neue soziale Frage?, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Analysen 136/2020, S. 7ff.

03 Wird vorliegend das generische Maskulinum verwendet, sind Personen aller Geschlechter mitgemeint.

04 Vgl. Katharina Knoll/Moritz Schularick/Thomas Stegner, No Price Like Home: Global House Prices 1870–2012, in: American Economic Review 2/2017, S. 331–353.

05 Eigene Berechnungen. Basis: Statistisches Bundesamt, Häuserpreisindex, Preisindex für Bauland: Deutschland, Jahre, www.genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=61262-0001#abreadcrumb.

06 Vgl. Reiner Braun, Versorgungsengpässe, Preisanstiege und Lösungsansätze auf großstädtischen Wohnungsmärkten, in: Guido Spars (Hrsg.), Wohnungsfrage 3.0, Stuttgart 2021, S. 45–73, hier S. 60.

07 Vgl. ders., Metastudie „Sickereffekte“ – Endbericht, Empirica-Institut, Berlin 2020.

08 Vgl. Dirk Lohr, Soziale Wohnungspolitik – Zeitgemäße Konzepte und Instrumente, HBS-Studie, Düsseldorf 2021, S. 90.

09 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25. März 2021, 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20.

10 Vgl. Auswirkungen des Mietendeckels in Berlin, 15. 4. 2021, www.immobiliien-aktuell-magazin.de/topics/auswirkungen-des-mietendeckels-in-berlin.

11 Vgl. Braun (Anm. 7), S. 71.

12 Vgl. David M. Geltner et al., Commercial Real Estate – Analysis and Investments, Mason 2007, S. 66ff.

13 Vgl. ebd., S. 729–755.

Die Bodenpreise enthalten dementsprechend nicht nur einen Gegenwert für die Ertragspotenziale der Standorte (innerer Wert), sondern auch für den Wert des „Wartenkönnens“ (Zeitwert). Letzterer ist nicht nur bei „Spekulation“ von Relevanz, sondern auch für das Vorhalten von Grundstücken aus anderen Motiven, etwa bei „Enkelgrundstücken“.

Ein Grundstückseigentümer kann jedoch nicht zugleich den inneren Wert und den Zeitwert realisieren. Vielmehr geht bei einer Bebauung des Grundstücks der Zeitwert verloren. Deswegen wird nur dann und dort investiert, wo der innere Wert höher als der Zeitwert der „Realoption Boden“ ist – der Zeitwert ist also eine Hürde für die Bebauung. Je höher die erzielbaren Mieten sind, umso leichter kann diese Hürde genommen werden; wo umgekehrt der Zeitwert eine größere Rolle spielt, insbesondere bei Grundstücken mit hohem Aufwertungspotenzial, werden Städte kleiner und teurer.¹⁴

Schiebt sich der Zeitwert als spekulative Komponente bei der Preisbildung in den Vordergrund, können sich die Bodenpreise von den Erträgen entkoppeln, die auf den betreffenden Standorten erzielbar sind. Investoren können selbst für ein gehobenes Segment dann nur noch mit Abstrichen bei Rendite und baulicher Qualität tätig werden; an bezahlbares Wohnen ist kaum mehr zu denken. Grundstücke können im Extremfall sogar „totspekuliert“ werden.¹⁵

Kommt eine Kommune, zum Beispiel durch eine frühzeitige Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts, rechtzeitig an das Eigentum an den entsprechenden Grundstücken, kann sie einer solchen Spekulationsspirale entgegenwirken. Verpasst sie hingegen den richtigen Zeitpunkt – wie dies etwa beim Hamburger „Holsten-Areal“ offenbar der Fall war¹⁶ –, ist eine Korrektur von Fehlentwicklungen kaum mehr möglich. Eine Verschär-

fung des städtebaulichen Entwicklungsrechts, das es den Kommunen ermöglichen würde, auch in den Innenstadtbereichen leichter an blockierte Flächen zu kommen, steht derzeit nicht auf der politischen Agenda.

Bereits vorhandene Instrumente können allerdings genutzt werden, um die Verfügungsrechte der privaten Eigentümer zu „entkernen“. Der Zeitwert der „Realoption Boden“ kann so reduziert und das faktische Angebot an Grundstücken auf dem Markt erhöht werden. Zu diesen Instrumenten zählt etwa die ab 2025 – allerdings nicht in Bayern – mögliche stärkere grundsteuerliche Belastung „gehorteter“ Grundstücke (sogenannte Grundsteuer C). Auch „Baugebote“ reduzieren den Wert des „Wartenkönnens“, werden aber unter anderem wegen rechtlicher Unsicherheiten von den Kommunen nur sehr zögerlich eingesetzt.¹⁷ Im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung ist auch die Prüfung der sogenannten Innenentwicklungsmaßnahme vereinbart, bei der es sich im Kern um ein „flächendeckendes Baugebot“ mit „eingebautem Eskalationsmechanismus“ bis hin zur Enteignung für den Fall handelt, dass ein Grundstückseigentümer nicht kooperiert.¹⁸ Andererseits wird das Zuwarten gegenwärtig durch die Regelung in Paragraph 23 des Einkommensteuergesetzes begünstigt, nach der Veräußerungen von Grundstücken im Privatvermögen nach einer Haltefrist von zehn Jahren steuerfrei sind. Dies führt zu „Lock-in-Effekten“ beziehungsweise einer Verringerung des faktischen Grundstücksangebotes auf dem Markt. Diese Frist sollte nicht nur deswegen, sondern auch aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit abgeschafft werden.

Die „Entkernung“ der Verfügungsrechte über das Bodeneigentum ist jedoch ein politisch mühsamer Prozess. Auch in der „Baulandkommission“, die das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2018 eingesetzt hatte, wurden diesbezüglich kaum Fortschritte erzielt. Einfacher ist es, wenn sich Kommunen von vornherein über Grundstückskäufe auf dem Markt in die Position von Grundstückseigentümern begeben.

Dann können sie, je nach Entwicklung, die Grundstücke unter Auflagen (Sozialquoten, Bau-

¹⁴ Vgl. Dennis R. Capozza/Robert W. Helsley, *The Stochastic City*, in: *Journal of Urban Economics* 2/1990, S. 187–203.

¹⁵ So zum Beispiel im Fall des Projekts „Eutritzscher Freiladbahnhof“ in Leipzig. Vgl. Michael Fabricius/Judith Henke, 1000 Prozent Rendite in „Hypezig“, 9.8.2021, www.welt.de/finanzen/immobilien/plus232990551.

¹⁶ Auf dem ehemaligen Holsten-Bräuareal in Hamburg sollen mehr als 1200 Mietwohnungen entstehen, allerdings stockt das Projekt seit Jahren. Durch den mehrfachen privaten Weiterverkauf des Geländes stiegen die Grundstückspreise so sehr, dass ein von der Stadt lange gewünschter Kauf des Geländes derzeit nicht mehr wirtschaftlich erscheint. Vgl. Holsten-Areal: Forderung an Hamburg, das Grundstück zu kaufen, 2.6.2022, www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Holsten-Areal-Forderung-an-Hamburg-das-Grundstueck-zu-kaufen,holstenquartier136.html.

¹⁷ Durch ein Baugebot nach Paragraph 176 Baugesetzbuch kann eine Gemeinde einen Grundstückseigentümer verpflichten, Grundstücke innerhalb einer angemessenen Frist zu bebauen.

¹⁸ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 20. Legislaturperiode, Berlin 2021, S. 93.

verpflichtung, ökologische Maßgaben) an private Investoren abgeben. Mit einem solchen Zwischenerwerb ist ein hohes Gestaltungspotenzial verbunden. Zudem können die Kommunen bei der Abgabe des Baulandes über die Differenz von Verkaufs- und Einkaufspreisen die Entwicklungskosten samt Infrastruktur abdecken. Allerdings wird der kommunale Zwischenerwerb durch die auch hier anfallende Grunderwerbsteuer erschwert. Die Beseitigung dieses Hindernisses ist im Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung jedoch nicht enthalten. Problematisch ist zudem, dass der Zwischenerwerb mit den zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumenten in Innenbereichen nur schwer möglich ist; zumeist findet er im Rahmen von Baulandmodellen auf zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen statt.¹⁹ Dies aber beinhaltet einen latenten Konflikt mit flächenhaushaltspolitischen Zielsetzungen.

DIREKTE PREISBEEINFLUSSUNG ÜBER SOZIALQUOTEN

Die Kommune kann über eigentumsrechtliche Maßnahmen jedoch nicht nur mittelbar über eine Steigerung des Angebots, sondern auch unmittelbar auf die Wohnkosten einwirken. Das wichtigste Instrumentarium hierfür sind Quoten für bezahlbaren Wohnraum. Ist der Boden Eigentum der Kommune, so kann er mit Auflagen, etwa Sozialquoten, an Investoren abgegeben werden. Indem so in die Preisbildung eingegriffen wird, werden jedoch die Eigentumsrechte der Investoren beschränkt.

Die Abgabe von Bauland für Projekte mit Sozialquoten sollte daher zu Konditionen geschehen, die für Investoren tragbar sind. Dazu gehört, Grundstücke nicht zum Höchstpreis zu vergeben. Vorzugswürdig sind „Konzeptvergaben“, bei denen der gebotene Preis entweder gleich vorgegeben wird oder aber nur einen von mehreren Aspekten im Rahmen eines Gebotes darstellt, das dann maßgeblich nach seiner Konzeptqualität beurteilt wird. Auch über Bebauungspläne können Sozialquoten auferlegt werden.

Sind Investoren darauf angewiesen, die benötigten Flächen auf dem freien Markt zu erwerben, ist es auch bei der Vorgabe von Sozialquoten in Bebauungsplänen keineswegs sicher, dass sich

die voraussichtlichen Ertragsminderungen derart in einer Senkung der Bodenwerte niederschlagen, dass den privaten Investoren noch eine akzeptable Rendite ermöglicht wird. Dies kann insbesondere bei Maßnahmen der „sozialgerechten Bodennutzung“ (Paragraf 1 Absatz 5 Baugesetzbuch) zum Problem werden, wenn die „Planungsbegünstigten“ per städtebaulichem Vertrag zu einem Kostenbeitrag für die Infrastruktur verpflichtet werden. Der Vorhabenträger kann diese nur insoweit aus den planungsbedingten Bodenwertsteigerungen finanzieren, wie sie wirklich bei ihm angefallen sind (und nicht etwa beim Grundstücksverkäufer). Dieses Problem stellt sich beim Zwischenerwerb nicht, wenn die Kommunen die Grundstücke zu einem sozial tragfähigen Bodenwert abgeben.

Auch sonst sind Sozialquoten keineswegs ein „Selbstläufer“. Unter anderem muss die Förderung der sozial gebundenen Wohnungen so hoch sein, dass sich eine Investition auch ohne Quersubventionierung durch die freien Wohnungen rechnet. Ansonsten müssen die Preissetzungsspielräume für die frei vermieteten Wohnungen seitens der Investoren bis zum Äußersten ausgereizt werden – mit entsprechenden Konsequenzen für den Mietspiegel. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Zange, in die viele Investoren angesichts der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen zu geraten drohen, erscheint eine Anpassung der Förderlandschaft dringend notwendig.

Hier könnte neben dem – allerdings teuren – kommunalen Wohnungsbau auch die Vergabe von Erbbaurechten hilfreich sein.²⁰ Diese werden zwar oft als eine Form des Zwischenerwerbs verstanden, allerdings verbleibt das Grundstückseigentum bei der Kommune. Nicht nur privater „Grundstücksspekulation“ wird so ein Riegel vorgeschoben, auch anderweitige Blockaden von Grundstücken (etwa aufgrund von Erbstreitigkeiten) sind hier nicht möglich. Der gesamte Nutzungszyklus der Immobilie ist kontrollierbar, und dies beinhaltet auch Zwischen- und Nachnutzungen. Sozialbindungen sind zudem über die gesamte Laufzeit des Erbbaurechtsvertrags hinweg erlaubt,²¹ und die Kommune profitiert langfristig von den Erbbauzinsen und den Bodenwertzuwächsen.

¹⁹ Vgl. Theo Kötter, Mangel an bezahlbarem Wohnraum – Was leisten Baulandmodelle?, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 3/2018, S. 149–156.

²⁰ Erbbaurecht ist das Recht, auf fremden Grundstücken zu bauen oder zu kaufen, meist gegen Zahlung eines Erbbauzinses.

²¹ Vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 8.2.2019, Az. V ZR 176/17.

Damit kommunale Erbbaurechte im Markt Akzeptanz finden, sollten sie jedoch marktgerecht ausgestaltet sein. Hier gilt es, zu einer anderen Anwendung des kommunalen Erbbaurechts als bislang zu gelangen. Oftmals fordert die Kommunalaufsicht ein, dass sich die Kommunen als Erbbaurechtgeber bei der Festsetzung der Erbbauzinsen am „Markt“ orientieren – dieser wird jedoch von zum Teil sehr marktfremden, mitunter sogar monopolistisch agierenden Akteuren wie Kirchen oder anderen Kommunen geprägt. Die Erbbauzinsen befinden sich dann oftmals in einer Höhe, die das Bauen bezahlbarer Wohnungen bei auskömmlicher Rendite für die Investoren kaum möglich macht. In einigen Bundesländern wäre deshalb eine Anpassung der Gemeindeordnungen sinnvoll. Im Übrigen erfordert Marktgerechtigkeit, dass Beschränkungen der Verfügungsrechte, die Investoren im Zuge der Vergabe von Erbbaurechten auferlegt werden, adäquat kompensiert werden – dies geschieht derzeit in vielen Fällen nicht. Ebenfalls wären niedrigschwelligere Vergabeverfahren wünschenswert, was aber eine Koordination mit der Europäischen Union erforderlich machen dürfte. Wichtig wäre mit Blick auf die auch im Rahmen des Erbbaurechts denkbare Eigentumsbildung von Schwellenhaushalten außerdem,²² das Erbbaurecht besser mit dem Wohnungseigentumsgesetz in Einklang zu bringen. Ansonsten besteht bei Ablauf der Erbbaurechtsverträge angesichts der Erfordernisse der Allbeziehungsweise Einstimmigkeit große Unsicherheit darüber, wie es mit dem Erbbaurecht weitergeht. Eigentumsbildung auf Basis von öffentlich vergebenen Erbbaurechten, wie sie zum Beispiel im Kontext von Mietkaufmodellen diskutiert wird,²³ ist unter diesen Umständen nur schwer möglich.

VEHIKEL BODENVORRATSPOLITIK

Unabdingbare Voraussetzung für den breiteren Einsatz von Sozialquoten, den kommunalen Wohnungsbau und das kommunale Erbbaurecht sind auskömmliche kommunale Bodenvorräte. Über die mit kommunalen Bodenvorräten erhöhte Steuerungsfähigkeit wird auch die Umsetzung zeitge-

mäßer städtebaulicher Leitbilder (Stichworte sind hier unter anderem die „Neue Leipzig Charta“²⁴ oder die resiliente Stadt) erleichtert, insbesondere auch vor dem Hintergrund künftiger städtebaulicher Herausforderungen, die der Klimawandel mit sich bringt.

Kommunale Bodenvorräte dürfen aber nicht erst dann als Akutmaßnahme aufgebaut werden, wenn es „brennt“, sondern sie müssen langfristig und antizyklisch entwickelt werden. Innerhalb der Kommunen setzt Bodenvorratspolitik deshalb einen über die politischen Fraktionsgrenzen reichenden und langfristig bestehenden Konsens voraus. Die Stadt Ulm, der etwa ein Drittel des Stadtgebietes gehört, kann hier als positives Beispiel dienen.²⁵

Doch was muss getan werden, um mehr Boden in kommunale Hände zu bringen? Zunächst benötigen die Kommunen dringend eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung. Einige Bundesländer legen derzeit Bodenfonds auf, um ihre Kommunen beim Ankauf von Grundstücken finanziell zu unterstützen. Auch der finanziell potentere Bund könnte hier einen Beitrag in Gestalt eines „Bundesbodenfonds“ leisten. Weil Bodenvorratspolitik nachhaltig und antizyklisch erfolgen muss, sollte die Mittelvergabe aus Bodenfonds dabei nicht an das Erfordernis eines angespannten Marktes geknüpft werden.

Doch wie könnte ein solcher Bundesbodenfonds organisiert werden? Einem derartigen Vorhaben steht derzeit noch das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern entgegen (Artikel 91b GG), sofern es nicht als Gemeinschaftsaufgabe interpretiert wird (Artikel 91a GG). Niedrigschwellig, das heißt, ohne Grundgesetzänderung, kann das Kooperationsverbot im Rahmen von Artikel 104d GG umschifft werden – allerdings explizit nur für den sozialen Wohnungsbau.

Will man einen solchen Bundesbodenfonds jedoch als Sondervermögen mit erweiterten Kompetenzen, eigenen Mitteln und eigener Verschuldungsmöglichkeit ausgestalten, ist eine Anpassung des Grundgesetzes unumgänglich. Ein solcher Fonds könnte dann an bestehende Institutionen angedockt werden, wie etwa an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die allerdings der-

22 Schwellenhaushalte sind solche Haushalte, die zum Erwerb von Eigentum auf staatliche Förderung angewiesen sind.

23 Vgl. Peter Gründling/Markus Grabka, Staatlich geförderter Mietkauf kann einkommensschwachen Familien Weg in die eigenen vier Wände ebnen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 29/2019, S. 500–506.

24 Vgl. www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWBSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/neue-leipzig-charta-2020.pdf.

25 Siehe www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rundums-grundstueck/grundstueckspolitik.

zeit dem Bundesfinanzministerium und nicht dem Bundesbauministerium unterstellt ist. Im Rahmen eines Bundesbodenfonds könnten auch Zielvereinbarungen geschlossen werden, um Bevölkerung, Unternehmen und Verwaltung im Sinne der regionalplanerischen Zielsetzungen besser im Raum zu verteilen. Über die Mittelvergabe sollte die Entlastungsfunktion des Umlandes für die großen Städte sowie die Stadt-Umland-Kooperation aktiv unterstützt werden. Darüber hinaus könnte man Mittel gezielt nur in solche Kommunen fließen lassen, die auch von der „Grundsteuer C“, der Besteuerung „gehorteter“ Grundstücke, aktiv Gebrauch machen, sofern diese gesetzlich anwendbar ist. Die letzte Verantwortung für den Abruf und die Allokation der Mittel müsste bei den Ländern liegen. Hilfreich wäre es hier, wenn diese starke regionale Steuerungsebenen mit eigenem Budget einrichten würden. Dies ginge aber wiederum mit einer Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie (Artikel 28 Absatz 2 GG) einher und wird daher auf Widerstand stoßen – mag es auch noch so vernünftig sein. Auf Ebene der Metropolräume wurden allerdings schon teilweise wichtige Schritte in diese Richtung vollzogen.

Angesichts der derzeit krisenbedingt hohen staatlichen Neuverschuldung könnte ein Bundesbodenfonds jedoch allenfalls mittelfristig in Angriff genommen werden, zumal er im aktuellen Koalitionsvertrag auch nicht vorgesehen ist. Zudem reicht es nicht aus, einfach nur mehr Geld ins System zu geben – auch das rechtliche Instrumentarium für hoheitliche Grundstückserwerbsmaßnahmen muss geschärft werden.

Ein zentraler Punkt hierbei ist der Ausbau des kommunalen Vorkaufsrechts, das erst jüngst durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts geschwächt wurde.²⁶ Das Bundesbauministerium arbeitet derzeit an einer Revision des Rechtsrahmens. Der Kaufpreis kann schon heute auf den Verkehrswert beschränkt werden; in der Diskussion steht eine weitere Absenkung auf den sozial tragfähigen

Bodenwert. Der Grundstückseigentümer kann sich allerdings von der Transaktion zurückziehen. Wenngleich die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts mittlerweile zum Zwecke der „Deckung des Wohnbedarfs in der Gemeinde“ zulässig ist, kann es bislang nicht als Regelinstrumentarium für Bodenvorratspolitik eingesetzt werden. Dies sollte dringend geändert werden.

VERMINTES TERRAIN

Bodenpolitik ist derzeit ein zahnloser Tiger, soweit sie sich auf die „Entkernung“ der Verfügungsrechte der privaten Grundstückseigentümer richtet. Die Forderung, Eingriffe in die Eigentumsrechte zu unterlassen, stand schon bei der Baulandkommission als Elefant im Raum.²⁷ Auch innerhalb der Ampel-Regierung sind viele diesbezügliche Maßnahmen nicht konsensfähig. Kommunales Bodeneigentum ist hingegen zumindest vor Ort weniger politisiert.

Doch auch die Kommunen selbst müssen in die Pflicht genommen werden. Dies reicht von der systematischen, katastermäßigen Erfassung von Baulandpotenzialen (vor allem bezüglich Leerständen und Brachen) bis hin zu einer besseren regionalen Koordination der Baulandneuausweisung. Baulandneuausweisungen an den richtigen Stellen könnten auch finanzpolitisch unterstützt werden, etwa durch das Instrument der Baulandausweisungsumlage.²⁸

Angesichts der aktuellen Zinswende dreht sich der Grundstücksmarkt derzeit. Dies wird aber nur ein vorübergehender Dämpfer sein; insbesondere für die Wohnungsmärkte der großen und dynamischen Städte ist allenfalls eine kurze Verschnaufpause zu erwarten.²⁹ Indessen steht zu befürchten, dass die Politik eine solche Verschnaufpause nicht von sich aus zu einer Neuausrichtung der Bodenpolitik nutzen wird – zu gerne reagiert sie auf akuten Handlungsdruck, anstatt vorausschauend zu gestalten. Hier obliegt es der Zivilgesellschaft, weiterhin sanften Druck auszuüben. Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik erfordert nach wie vor ein beharrliches Bohren dicker politischer Bretter.

DIRK LÖHR

ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Hochschule Trier (Umwelt-Campus Birkenfeld) und Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.
d.loehr@umwelt-campus.de

²⁶ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. 11. 2021, Az. 4 C 1.20.

²⁷ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin 2018, Kap. IX.1., S. 109.

²⁸ Vgl. Raimund Krumm, Die Baulandausweisungsumlage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, in: Informationen zur Raumentwicklung 4–5/2005, S. 307–310.

²⁹ Vgl. Jochen Möbert, Wohnungsmarkt: Eher Verschnaufpause als das Ende des Preiszyklus, 3. 8. 2022, www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD000000000524117.PDF.

WIEN IST ANDERS?

Das Modell Gemeindebau

Jens Wietschorke

In der Diskussion über steigende Mietkosten und die Frage, ob man sich Wohnraum überhaupt noch leisten kann, fällt immer wieder der Name einer Stadt: Wien. „Wien ist anders“, lautet ein bekannter Slogan der städtischen Fremdenverkehrswerbung, und auch in Bezug auf die Wohnungsbaupolitik scheint an diesem Befund etwas dran zu sein. Wollte man die Sonderstellung der Stadt Wien in Wohnungsfragen in einer einzigen Zahl ausdrücken, dann wäre dies wohl die 26. Denn 26 Prozent des Wohnungsbestandes in Wien befinden sich heute im Eigentum der Gemeinde, die damit die größte Immobilienbesitzerin Europas ist. Darüber hinaus unterliegen 60 Prozent aller Mietwohnungen in Wien einer dauerhaften sozialen Bindung.⁰¹ Während etwa Berlin dadurch in die wohnungspolitischen Schlagzeilen geraten ist, dass die Stadt erst weite Teile ihres kommunalen Wohnungsbestandes abgestoßen hat und nun – legitimiert durch einen erfolgreichen Volksentscheid – die Möglichkeiten einer Enteignung und Vergesellschaftung privater Wohnungsbaugesellschaften sondiert, hat die Gemeinde Wien mit ihrem Immobilienbesitz ein zentrales Instrument der Wohnungsmarktregulierung immer in der Hand behalten.

Ein solcher kommunaler Wohnungsbestand ist mehr als nur das Tafelsilber einer Stadt, das man notfalls verscherbeln kann, wenn die Kassen leer sind. Er ist Teil des sozialpolitischen Rückgrats der Stadtgesellschaft, und er sichert einer Stadtverwaltung die Macht und die Handlungsfähigkeit, die sie braucht, um den freien Kräften des Marktes etwas entgegenzusetzen zu können. Dabei gibt es auch kritische Stimmen. Wien eigne sich nicht als Vorbild in der Wohnungspolitik, urteilte etwa der Ökonom Matthias Benz: Zu reguliert, zu ungerecht, zu teuer sei das System. Es begünstige sozialdemokratische Klientelwirtschaft und führe zu überhöhten Steuerbelastungen.⁰² Der vorliegende Beitrag diskutiert das Pro und Contra der Wiener Politik der Wohnraumversorgung und stellt den Gemeindebau als historische Er-

rungenschaft, stadträumliche Intervention und Zukunftsmodell zugleich vor.

VOM ZINSHAUS ZUM GEMEINDEBAU

Die Geschichte des Wohnens in Wien war mindestens seit dem 18. Jahrhundert von massiven Problemen hinsichtlich der Wohnraumversorgung geprägt. „Schon zur Zeit Maria Theresias herrschten in Wien äußerst unbefriedigende Wohnverhältnisse. Die Wohnungsknappheit sollte für die folgenden zwei Jahrhunderte den Alltag der Wiener Bevölkerung maßgebend bestimmen.“⁰³ So reagierte der Wohnungsmarkt auf die massive Zuwanderung und den Wandel der Sozialstruktur infolge der Industrialisierung nur mit großen Verzögerungen; für weite Teile der Arbeiterschaft war kein angemessener Wohnraum verfügbar.⁰⁴ Gleichzeitig wurde die Stadt zum Terrain privater Grundstücks- und Immobilienspekulation: Wie in anderen europäischen Metropolen entstanden ab der Mitte des 19. Jahrhunderts auch in Wien weitläufige Arbeiterviertel, dicht überbaut mit Zins- und Mietshäusern. Für den Zeitraum zwischen 1856 und 1917 zählte man 460 000 neu errichtete Wohnungen, die insbesondere die Vorstädte außerhalb des Linienwalls „zu Zonen extremer sozialer und baulich-räumlicher Enge“ verdichteten. In diesen Außenbezirken lebten vier Fünftel der Bevölkerung, in Kleinstwohnungen, die lediglich aus einem Wohnraum mit oder sogar ohne Küche bestanden.⁰⁵

Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg herrschten in Wien die schlechtesten Wohnverhältnisse aller europäischen Metropolen.⁰⁶ Die Kleingarten- und Siedlerbewegung, die in Wien schon vor 1914 und während des Krieges eine wichtige Rolle gespielt hatte, reagierte darauf mit einer Ausweitung des informellen Wohnens: Von 1918 bis 1921 entstand ein regelrechter Gürtel von illegal errichteten „Bretteldörfern“ um die Stadt, teils auf verfügbaren städtischen Freiflächen, teils

auf neuen Rodungen am Wienerwaldrand.⁰⁷ Aus den wilden Siedlungen der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit wurde ein Modell für das Wohnen der Zukunft entwickelt: Die neue sozialdemokratische Wiener Stadtregierung berief den deutschen Gartenstadt-Pionier Hans Kampffmeyer zum Leiter des Siedlungsamts, Adolf Loos wurde dessen Chefarchitekt.

Auch darüber hinaus versammelte sich um die Wiener Siedler- und Gartenstadtbewegung damals ein Who is Who der zeitgenössischen Reformarchitektur – von Josef Frank bis Margarete Schütte-Lihotzky, von Heinrich Tessenow bis Josef Hoffmann.⁰⁸ Sie plädierten für den Bau von Gartenstädten nach britischem Vorbild, bestehend aus Reihenhäusern mit Selbstversorgergärten sowie einer kleinen Siedlungs-Infrastruktur. In der Stadtregierung setzten sich indessen bald die Befürworter des günstigeren und praktikablen Geschosswohnungsbaus durch. Mit Gemeinderatsbeschluss vom 1. September 1923 wurde ein historisches Wohnbauprogramm verabschiedet, das ab 1924 den Bau von 5000 neuen Kleinwohnungen pro Jahr vorsah, insgesamt ging es um ein Volumen von 25 000 Wohnungen.⁰⁹ Obwohl auch der Siedlungsbau seitens der Gemeinde weiter gefördert wurde, entstanden nun vor allem großformatige Wohnhöfe und „Superblocks“, unter denen bis heute der Karl-Marx-Hof in Heiligenstadt der bekannteste ist – ein gewaltiger, über einen Kilometer langer Gebäuderiegel mit insgesamt 1300 Wohneinheiten, dessen Schauffassade mit ihren

breiten Tordurchgängen, ihrer Farbgestaltung und den hoch aufragenden Fahnentürmen ein spektakuläres Bild abgibt.

Ermöglicht wurde die massive Bautätigkeit der Gemeinde Wien durch die Finanzpolitik der neuen sozialdemokratischen Stadtregierung, für die der von Konservativen als „Steuerbolschewist“ verschriene Finanzstadtrat Hugo Breitner stand. Die scharf progressiv gestaffelte Wohnbausteuer traf insbesondere die Besitzer von Villen, Stadtpalästen und Luxuswohnungen hart. Für die teuersten 0,5 Prozent der potenziellen Mietobjekte in Wien mussten sie fast die Hälfte des gesamten Wohnbausteueraufkommens der Stadt entrichten.¹⁰ Die Mittel flossen in den Wohnungsbau, während der auf das Niveau von 1914 eingefrorene „Friedenszins“ und ein ausgedehnter Mieterschutz die Position der Mieter*innen auf dem Markt stärkten – beides ein Erbe der späten Monarchie, die sich 1917 angesichts von Inflation und Krieg zu dieser Konzession gezwungen sah. Durch all diese Regelungen wurden Grundstücks- und Immobilienspekulation so gut wie unmöglich, das Vermieten unrentabel. „Die Wohnung verlor ihren Warencharakter.“¹¹ Durch das drastische Absinken der Bodenpreise konnte die Gemeinde wertvollen innerstädtischen Baugrund erwerben, ihren Grundbesitz multiplizieren und in großem Stil Neubauten errichten. 1934 gab es in Wien bereits 65 000 Gemeindewohnungen. Damit war die Bautätigkeit der Gemeinde sogar über ihre selbst gesetzten Planziele hinausgeschossen.

DAS NEUE GESICHT DER SOZIALEN STADT

Einig waren sich die austromarxistischen Akteure der Wiener Wohnungspolitik nach 1919 vor al-

01 Vgl. Christoph Reinprecht, Kommunale Strategien für bezahlbaren Wohnraum: Das Wiener Modell oder die Entzauberung einer Legende, in: Barbara Schöning/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hrsg.), *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*, Bielefeld 2017, S. 213–230, hier S. 221.

02 Vgl. Matthias Benz, Die meisten Wiener leben in einer gefährdeten Wohnung. Was paradiesisch klingt, taugt dennoch nicht als Vorbild in der Wohnungspolitik, 9.5.2019, www.nzz.ch/-ld.1480080.

03 Bertrand Michael Buchmann, Dynamik des Städtebaus, in: Peter Csendes/Ferdinand Oppl (Hrsg.), *Wien. Geschichte einer Stadt*, Band 3: Von 1790 bis zur Gegenwart, Wien u. a. 2006, S. 47–84, hier S. 63.

04 Für einen Überblick über die Gesamtentwicklung vgl. Wolfgang Hösl/Gottfried Pirhofer, *Wohnen in Wien 1848–1938. Studien zur Konstitution des Massenwohnens*, Wien 1988.

05 Wolfgang Maderthaner, Von der Zeit um 1860 bis zum Jahr 1945, in: Csendes/Oppl (Anm. 3), S. 175–544, hier S. 189f.

06 Vgl. Gert Köhler, Nicht nur Neues Bauen! Stadtbau, Wohnung, Architektur, in: ders. (Hrsg.), *Geschichte des Wohnens*, Band 4: 1918–1945. Reform – Reaktion – Zerstörung, Stuttgart 2000², S. 303–452, hier S. 364.

07 Vgl. Friedrich Hauer/Andre Krammer, *Wilde Siedlungen und rote Kosakendörfer. Zur informellen Stadtentwicklung im Wien der Zwischenkriegszeit*, in: Werner Michael Schwarz/Georg Spitaler/Elke Wikidal (Hrsg.), *Das Rote Wien 1919–1934. Ideen, Debatten, Praxis*, Basel 2019, S. 170–175; Ulrike Zimmerl, *Kübelndörfer. Siedlung und Siedlerbewegung im Wien der Zwischenkriegszeit*, Wien 2002.

08 Vgl. Andreas Nierhaus, „Ein Werk der Kultur, das weiterbestehen wird in der Geschichte.“ Der Karl-Seitz-Hof und das Wohnbauprogramm des Roten Wien, in: Schwarz/Spitaler/Wikidal (Anm. 7), S. 192–197, hier S. 194.

09 Vgl. Maderthaner (Anm. 5), S. 381.

10 Vgl. Helmut Weihsmann, *Das Rote Wien. Sozialdemokratische Architektur- und Kommunalpolitik 1919–1934*, Wien 2002, S. 30f.

11 Ebd., S. 34.

lem darin, wie die neue Stadt *nicht* aussehen sollte. Man wandte sich dezidiert gegen das im Wien des 19. Jahrhunderts übliche „Bassenahaus“, mit stickigen Gangküchen und einer zentralen Wasserentnahmestelle pro Stockwerk. Keine dunklen, engen Höfe, Gänge und Stiegenhäuser mehr, sondern Licht und Luft. Allerdings waren auch die neuen Wohnungen alles andere als großzügig geschnitten, sondern veritable „Wohnungen für das Existenzminimum“: kleine Ein-, Zwei- oder Dreiraumwohnungen mit Wasseranschluss und WC, aber ohne Badezimmer. Von einigen deutschen Architekten kam harsche Kritik: Bruno Taut etwa mokierte sich über das „tiefe Niveau“ des Wiener Wohnungsbaus und sprach von der „schlimmsten Zusammenpferchung“. ¹² Dabei übersah er einen wesentlichen Unterschied zwischen dem Wiener Gemeindebau und vielen Wohnbauten, wie sie Taut, Martin Wagner, Fritz Schumacher oder Ernst May in den 1920er Jahren in deutschen Städten planten: Die Wiener Wohnungen konnten sich Arbeiterfamilien auch tatsächlich leisten, die Mieten waren im internationalen Vergleich sensationell niedrig. Während es in Berlin, Hamburg und Frankfurt am Main in der Regel Mittelschichtsfamilien waren, die in die neu gebauten Wohnungen einzogen, gelang es im „Roten Wien“, die Wohnungsnot breiter Bevölkerungsschichten zu beseitigen, wie der Architekturhistoriker Gert Kähler in seiner Gesamtbeurteilung festhält: „Das hervorstechendste Merkmal des Wiener Gemeindewohnungsbaus jener Zeit war nicht die Bevorzugung der einen oder der anderen Architekturströmung, sondern die Tatsache, daß hier – so weit ich sehe zum einzigen Mal in Europa – ein Wohnungsbau für die Masse der Arbeiter und Angestellten, für das ‚Proletariat‘, durchgeführt wurde, der infolge der niedrigen Mieten diesen tatsächlich das Wohnen auch erlaubte: Nur zwei bis sieben Prozent des normalen Einkommens mußte für eine Monatsmiete aufgebracht werden. (...) Was also in Deutschland nur zögerlich begonnen wurde, die Wohnung vom Spekulationsobjekt zum sozialen Recht zu machen, das verwirklichte man in Wien.“ ¹³

Die Architekten des Roten Wien der Zwischenkriegszeit prägten das Stadtbild mit einer eigenen Ästhetik. ¹⁴ Denn bei aller Diversität der Wohnar-

chitektur im Einzelnen lässt sich eine einheitliche Signatur ausmachen. Der Kunsthistoriker Andreas Nierhaus hat von einem „Habitus“ gesprochen, der die Wiener Gemeindebauten miteinander verbindet, und dessen architektonische Elemente klar benannt werden können: „Einfügung großflächiger Volumina in den Stadtraum bei gleichzeitiger Kontrastwirkung zur bestehenden Bebauung, denkmalartige Wirkung durch eigens entworfene Inschriften samt Widmung an bedeutende historische Persönlichkeiten, große, zusammenhängende Putzflächen mit sparsam eingesetzter Profilierung und Bauplastik, charakteristische, zeichenhafte Fensterformen, große, oft dramatisch inszenierte Tordurchgänge, die in das dichte Grün der Gartenhöfe führen, in denen die geringe Bebauungsdichte visuell-räumlich erfahrbar gemacht wird; präzise gestaltete und hochwertige kunsthandwerkliche Details – Gitter, Handläufe, Beleuchtungskörper etc., die sich bis in die Stiegenhäuser fortsetzen.“ ¹⁵

Auch hier gilt das Motto „Wien ist anders“: Mit den avancierten Wohnungsbauprogrammen der internationalen Moderne hatten die Gemeindebauten des Roten Wien ästhetisch nicht allzu viel gemein. Von den Planspielen des modernistischen Städtebaus anderer Metropolen waren sie ebenso weit entfernt wie von der elitären Einfamilienhausarchitektur des Dessauer Bauhauses. Darüber hinaus waren sie auch nicht in nennenswertem Umfang mit moderner Verkehrsplanung verknüpft, was auch an der spezifischen Positionierung der Gemeindebauten im Wiener Stadtraum lag. Somit repräsentieren die Gemeindebauten einen ganz eigenen, moderaten und pragmatischen Zugang zur Moderne. Ihre Monumentalität bleibt stets bodenständig, ihre Sachlichkeit behält ornamentale Züge. Ihr „Corporate Design“ hat wesentlich dazu beigetragen, dass das Rote Wien spätestens zu Beginn der 1930er Jahre zu einer europaweit bekannten Marke wurde. ¹⁶

WOHNEN ALS SOZIALE DISZIPLINIERUNG

Es ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden, dass das sozialpolitische Programm des

¹² Zit. nach Kähler (Anm. 6), S. 365.

¹³ Ebd., S. 363f.

¹⁴ Zur kommunalen Wiener Architektur der Zwischenkriegszeit siehe v.a. Hans Hautmann/Rudolf Hautmann, *Die Gemeindebauten des Roten Wien 1919–1934*, Wien 1980; Eve Blau, *Rotes Wien: Architektur 1919–1934. Stadt – Raum – Politik*, Basel 2014; Weihsmann (Anm. 10).

¹⁵ Nierhaus (Anm. 8), S. 196f.

¹⁶ Vgl. dazu Siegfried Mattl, *Die Marke „Rotes Wien“*. Politik aus dem Geist der Reklame, in: Wolfgang Kos (Hrsg.), *Kampf um die Stadt. Politik, Kunst und Alltag um 1930*, Wien 2010, S. 54–63.

Roten Wien mit spezifischen Strategien der Sozialdisziplinierung verknüpft war. Für den Historiker Siegfried Mattl war das Rote Wien eine „öffentliche Moralanstalt“,¹⁷ und der Geschichtswissenschaftler Reinhard Sieder hat den Gemeindebau als „Locus sozialdemokratischer Volkspädagogik“¹⁸ bezeichnet. Zentral dafür war das bürgerliche Modell der heteronormativen, patriarchalen Ehe und Familie, das eine Verpflichtung der Ehefrauen auf die Aufgaben von Hausarbeit und Mutterschaft mit einschloss. Innovative und emanzipatorische Wohnformen wie das Einküchenhaus, in dem Hausarbeit zentralisiert und erwerbstätige Frauen entlastet wurden, spielten im Roten Wien so gut wie keine Rolle. Im Gemeindebau gab es dagegen Zentralwäschereien mit einem festgelegten, von einem angestellten „Waschmeister“ überwachten Zeitplan, der den Frauen einen Waschtage pro Monat zuwies.¹⁹ Auch die sonstigen Infrastruktureinrichtungen der Gemeindebauten folgten einem sozialdemokratischen Programm sozialer Fürsorge, in dem für Lebensformen jenseits der normativen Kernfamilie kaum Platz war. Kinderbetreuungseinrichtungen, Bäder und Büchereien dienten der Versorgung der Wohnbevölkerung, waren aber zugleich volkspädagogische Einrichtungen, ebenso wie die SPÖ-Parteilokale, die ein fester Bestandteil der meisten größeren Wohnanlagen waren und die kulturelle Hegemonie der Sozialdemokratie vor Ort festigen sollten. Hausmeister, Wohnungsinspektoren und Fürsorgerinnen fungierten als Kontrollinstanzen. Insgesamt war das neue Wohnen im Roten Wien ein Top-down-Prozess, in dem kaum Elemente von Eigenverantwortung und Mitbestimmung vorgesehen waren. Für viele zeitgenössische Kritiker führte dieser „Paternalismus der Wiener Kommunalpolitik“²⁰ zur „Verkleinbürgerlichung“ der Arbeiterklasse. Viele Bewohner*innen freilich erlebten gerade diese Verbürgerlichung als Befreiung aus den unsicheren und elenden Verhältnissen der Vorkriegszeit.

In den 1930er Jahren stagnierte der kommunale Wohnungsbau in der politisch zerrissenen Stadt. Die neue christlich-soziale Stadtregierung

errichtete noch einige „Familienasyle“ mit Kleinwohnungen für sozial schwache Familien, nach 1938 kam der Bau von Gemeindewohnungen so gut wie ganz zum Erliegen. Nach 1945 waren dann wieder neue Anstrengungen notwendig, um die durch Kriegsschäden entstandenen Lücken zu schließen und die Grundlagen für eine Stadterweiterung im Zeichen der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ zu schaffen. Im Bezirk Favoriten wurde ab 1947 die Per-Albin-Hansson-Siedlung errichtet – zunächst der Bauteil West, dann ein kleinerer Bauteil Nord und schließlich zwischen 1966 und 1977 die Per-Albin-Hansson-Siedlung Ost. Dieses Gebiet lässt sich heute als ein Musterbuch des Wiener Kommunalwohnungsbaus der Nachkriegszeit lesen, das die gesamte stilistische Bandbreite von den frühen Reihenhausbauten bis hin zu den Großwohnungsbauten der späten 1960er und 1970er Jahre mit ihren Infrastruktureinrichtungen abbildet.

Das Wiener Modell erregte weiterhin internationale Aufmerksamkeit; 1969 besuchte sogar die britische Königin Elizabeth II. mit Bürgermeister Bruno Marek und einer kleinen Delegation den an sich unspektakulären Marshallhof in Kaisermühlen und besichtigte eine exemplarische Zweizimmerwohnung im elften Stock. In den Jahrzehnten danach war die große Zeit des Wiener Gemeindebaus vorbei. Im Zeichen der Postmoderne und einer Pluralisierung und Ausdifferenzierung von Wohnbedürfnissen und Wohnformen wurde der klassische soziale Wohnungsbau zu Beginn des neuen Jahrtausends verabschiedet, man konzentrierte sich seitens der Gemeinde auf den geförderten und genossenschaftlichen Wohnungsbau. Eine Renaissance erlebte das Modell Gemeindebau allerdings wieder 2015, als die Wiener Stadtregierung den Bau von 4000 neuen Gemeindewohnungen beschloss – eine politische Reaktion auf die aktuellen Entwicklungen am Wohnungsmarkt und die gesteigerte Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum. Die ersten 120 „Gemeindewohnungen neu“ wurden 2019 im 10. Bezirk fertiggestellt, viele weitere Wohnanlagen befinden sich im Bau.

WIENER MELANGE: HETEROTOPIEN DER KAPITALISTISCHEN STADT

Es war eine der historischen Leistungen des Roten Wien, preisgünstiges Wohnen zum sozialen Recht zu erheben. Darüber hinaus hat die kom-

¹⁷ Zit. nach Was ist das Rote Wien? Debatte, in: Schwarz/Spitaler/Wikidal (Anm. 7), S. 18–23, hier S. 18.

¹⁸ Reinhard Sieder, Wohnen und Haushalten im Gemeindebau. Politischer Diskurs, Repräsentation, Praxis, kulturelle Folgen, in: Schwarz/Spitaler/Wikidal (Anm. 7), S. 234–241, hier S. 235.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 238.

²⁰ Ebd., S. 240.

munale Bautätigkeit der Gemeinde aber auch das sozialräumliche Gefüge der Stadt nachhaltig verändert. Sie beschränkte sich nämlich keineswegs auf die klassischen Arbeiterviertel, sondern sorgte für eine relativ breite Streuung der Gemeindewohnungen über das gesamte Stadtgebiet. Auch wenn die Schwerpunkte des kommunalen Wohnungsbaus eindeutig in alten Arbeiterbezirken wie Favoriten, Meidling, Margareten, Ottakring und Floridsdorf lagen, befinden sich selbst in den besten Lagen gemeindeeigene Wohnkomplexe. Das noble Hietzing beispielsweise ist durchsetzt mit 51 Gemeindebauten, darunter mit den Siedlungen Lockerwiese, Hermeswiese sowie der Kongresssiedlung auch drei größere Anlagen. Das ebenfalls noble Döbling ist Standort mehrerer Tausend Gemeindewohnungen, und sechs Gemeindebauten mit insgesamt über 300 Wohnungen befinden sich sogar im ersten Bezirk, wo in den 1950er Jahren Baulücken in absoluter Innenstadtlage genutzt wurden.²¹ Infolge der systematischen Grunderwerbungen der Stadtverwaltung konnten kommunale Wohnanlagen also nicht nur an der Peripherie, sondern auch mitten in der Stadt verwirklicht werden – anders als etwa in Hamburg, wo in den 1920er Jahren der nördliche Stadtrand mit Großsiedlungen bebaut wurde.²² Innerstädtische Baulücken wurden geschlossen, aufgelassene Militärareale der Monarchie genutzt: Die gründerzeitliche Stadt erfuhr eine im europaweiten Vergleich ungewöhnliche Nachverdichtung, und diesem Prinzip folgte auch die Wohnbaupolitik der Stadt nach 1945. Die Gemeindebauten wurden gleichsam zu sozialdemokratischen Heterotopien innerhalb der überkommenen kapitalistischen Stadtstruktur.

In der Terminologie Pierre Bourdieus kann argumentiert werden, dass mit dem Wiener Kommunalbau die konventionelle Ordnung von Raum- und Lokalisationsprofilen in der Stadt produktiv gestört wurde.²³ Während teilweise selbst Angehörige der obersten Einkommensklasse in unmittelbarer Nachbarschaft von Ge-

meindebaukomplexen wohnen, ermöglicht das Wiener Modell den Gemeindebaubewohner*innen bis heute eine Teilhabe an der Stadt, die auf der Inklusionsfunktion von gemeinsam geteilten öffentlichen Räumen basiert. Einerseits sind viele Gemeindebauten ganz selbstverständlicher Bestandteil bevorzugter Wohngebiete, andererseits halten die Bauten in ihrer architektonischen Anordnung den Kontakt zur Öffentlichkeit: Im weitläufigen Rabenhof etwa kann sich jede*r aufhalten, ebenso wie auf den Sitz- und Spielplätzen des George-Washington-Hofes oder dem Karl-Seitz-Platz in Floridsdorf, der von einer monumentalen Gemeindebauanlage umschlossen wird. Die Höfe haben hier nicht den geschlossenen Charakter privater Wohnkomplexe, sondern sind explizit als halböffentliche Räume konzipiert: Der Gemeindebau ist zur Stadt hin geöffnet. Dieser doppelte sozialräumliche Effekt kommt in der vorliegenden Literatur oftmals zu kurz, dabei ist er für die Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt der Stadt von entscheidender Bedeutung. „Das Bauprogramm“, so die Einschätzung des Historikers Wolfgang Maderthaner, „erschloss der Arbeiterschaft politische Kontrolle über das städtische Gefüge, die über ganz Wien verteilten Bauten eröffneten einen diskursiven Raum zwischen ihnen selbst und der historischen Stadt. Zum ersten Mal wurde die Arbeiterschaft zum Subjekt ihres unmittelbaren lebensweltlichen Umfelds.“²⁴

Diese Neuformatierung der sozialen Räume wirkt sich bis heute aus. So ist der Grad der sozialen Segregation in Wien deutlich geringer als in anderen Metropolen, in denen die Gesetze des freien Wohnungsmarktes nie wirkungsvoll ausgebremst wurden. Das Wiener Prinzip der sozialen Durchmischung schlägt sich aber nicht nur in der sozialräumlichen Verteilung im Stadtgebiet nieder, sondern auch im Gemeindebau selbst. Die Mittelschicht ist nach den derzeit geltenden Verdienstobergrenzen nämlich keineswegs vom Zugang zu den Gemeindewohnungen ausgeschlossen. Der alleinstehende Rechtsanwalt wohnt hier durchaus neben der Reinigungskraft, die türkische Kunsthistorikerin neben dem ägyptischen Trafikanten.²⁵ Diese relative soziale Bandbreite

21 Einen guten Überblick über die Verteilung der Gemeindebauten über die einzelnen Stadtbezirke bietet die Grafik in Josef Cser/Claudia Huemer (Hrsg.), *Wiener Wohnwunder. Der Gemeindebau in 100 Geschichten*, Wien 2020, S. 86f.

22 Vgl. Kähler (Anm. 6), S. 331.

23 Zu den Lokalisationsprofilen vgl. Pierre Bourdieu, *Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum*, in: Martin Wentz (Hrsg.), *Stadt-Räume*, Frankfurt/M.–New York 1991, S. 25–34.

24 Maderthaner (Anm. 5), S. 381.

25 Stimmen und Geschichten aus der Nachbarschaft im Gemeindebau versammelt z.B. der Band von Cser/Huemer (Anm. 21).

sorgt wiederum dafür, dass mit dem Wohnen im Gemeindebau keine ausgeprägte soziale Stigmatisierung verbunden ist. Im Wiener Reumannhof oder Karl-Seitz-Hof zu wohnen, hat längst nicht den schlechten Ruf, den etwa das Wohnen im Märkischen Viertel oder in Gropiusstadt in Berlin noch immer hat. Das Wiener Modell hat die Bewohner*innen der Gemeindebauten vor dem Ghetto-Image geschützt, wie es den Stadtrand-siedlungen anderer Großstädte durchaus anhaftet. Im Umkehrschluss zeigt das aber auch, dass der Wiener Gemeindebau heute kein ganz und gar niederschwelliges Angebot darstellt, das den von Armut betroffenen Bürger*innen der Stadt prinzipiell zugänglich wäre. Wie das Rote Wien mit seinem volkerzieherischen Ansatz und seiner Fokussierung auf die heteronormative, „respektable“ Arbeiterschaft, so produziert auch die Wohnraumpolitik der derzeitigen sozialdemokratischen Stadtregierung neue soziale Ausschlüsse. Auch der „Wohnraum für alle“ ist de facto limitiert, er richtet sich an die, „die bestimmten Kriterien von Arbeitsmarktintegration, Aufenthaltsstatus und Familiensituation genügen“.²⁶ Das soziale Wohnen in Wien ist demnach eine „Inklusion (...), die gleichzeitig ausgrenzt“.²⁷

MODELL GEMEINDEBAU?

Trotz all dem bleibt es dabei: Keine andere Stadt in Europa besitzt so viel Wohnraum, der vor dem Druck des freien Wohnungsmarktes geschützt ist. Rund 500 000 Menschen und damit mehr als ein Viertel der Einwohner*innen der Stadt wohnen zur Miete in Gemeindebauten. Das historische Erbe des Roten Wien sorgt nachhaltig dafür, dass die Renditen moderat bleiben und sich der Wohnungsmarkt nicht überhitzt. „Es ist uns bisher gelungen, zu verhindern, dass sogenannte Heuschrecken in großer Zahl nach Wien kamen – internationale Immobilienfonds, die nur am kurzfristigen Herausziehen von Kapital interessiert sind. So etwas ist nie gut für eine Stadt“,

schrrieb der damalige Wohnbaustadtrat und nunmehrige Wiener Bürgermeister Michael Ludwig 2015 in einem Statement.²⁸ Konservative Gegenstimmen argumentieren hingegen, dass der hohe Steuerungsanspruch der Stadt die Möglichkeiten zur Bildung von Immobilieneigentum in Wien erheblich einschränke. Und auch die Kritik des Ökonomen Matthias Benz ist scharf: Das Wiener Modell schaffe eine Zweiklassengesellschaft derer, die eine Gemeindewohnung erhalten haben und sie von Generation zu Generation weitergeben können, und derer, die keinen Zugang zu einer solchen subventionierten Wohnung haben. Die Verteilung der Wohnungen verdanke sich sozialdemokratischer Klientelpolitik.²⁹

Doch was wäre eigentlich die bessere Alternative? Die Gerechtigkeit, die Kritiker wie Benz einfordern, ist wieder einmal die Gerechtigkeit des freien Marktes: Privilegien soll es nur für die geben, die dafür bezahlen können. Dass dieses alte liberalkapitalistische Prinzip weniger denn je für eine sozial gerechte Allokation der knappen Güter sorgt, dürfte allgemein bekannt sein. Angesichts der „Rückkehr der Wohnungsfrage“³⁰ und des grotesken Verhältnisses von Wohnungsnachfrage, Wohnungsangebot und Mietpreisentwicklung in deutschen Städten wie München, Stuttgart, Frankfurt am Main oder Berlin liest sich die Gesamtbilanz des Wiener Modells durchaus positiv. Entstanden im Geiste eines politischen Programms, das Sozialpolitik und Sozialdisziplinierung eng miteinander verband, stehen die Gemeindebauten heute für das Recht auf Wohnen sowie für eine soziale Mischung, die bei allen Problemen und Konflikten, die dort herrschen, auch ein Rezept gegen Gentrifizierung und residentielle Segregation ist. Dass seit einigen Jahren in Wien wieder Gemeindebauten errichtet werden, erscheint vor diesem Hintergrund prinzipiell als ein guter Weg – zumindest dann, wenn die Zugangsvoraussetzungen dem Bedarf einer krisengeschüttelten Gegenwartsgesellschaft mit all ihren sozialen Verwerfungen und kulturellen Diversitäten weiter angepasst werden.

²⁶ Reinprecht (Anm. 1), S. 219f.

²⁷ Ebd., S. 227.

²⁸ In: Evelyn Mandl/Ferenc Sabo (Hrsg.), *Wie Wien wohnt. Gestern – heute – morgen*, Wien 2015, S. 32.

²⁹ Vgl. Benz (Anm. 2).

³⁰ Vgl. Björn Egner/Stephan Grohs/Tobias Robischon (Hrsg.), *Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik*, Wiesbaden 2021.

JENS WIETSCHORKE

ist Akademischer Rat am Institut für Empirische Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie der Ludwig-Maximilians-Universität München und Privatdozent an der Universität Wien.

j.wietschorke@lmu.de

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 9. Dezember 2022

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Jacob Hirsch (Volontär)
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)
Lea Merschformann (Praktikantin)
Johannes Piepenbrink
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das Parlament ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe
1–3/2023, 2. Januar 2022

INFLATION



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz