

# Inhalt

---

**Vorwort** | 9

**Sechs Thesen zur wieder mal ›neuen‹ Wohnungsfrage –  
Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch**

Barbara Schöning | 11

## **DIE RÜCKKEHR DER WOHNUNGSFRAGE UND IHRE URSACHEN**

**Kapitalistischer Wohnungsbau:  
Ware, Spekulation, Finanzialisierung**

Bernd Belina | 31

**Finanzialisierung und Responsibilisierung –  
Zur Vermarktlichung der Stadtentwicklung**

Susanne Heeg | 47

**Social housing in Europe: Affordable ‘housing for all’?**

Kathleen Scanlon | 61

**Social housing and European Community competition law**

Darinka Czischke | 73

**Gentrifizierung und neue Mittelschichten:  
Drei Phasen eines wechselhaften Verhältnisses**

Susanne Frank | 87

## **SOZIALE KÄMPFE FÜR BEZAHLBAREN WOHNRAUM**

**Die Repolitisierung des Wohnens. Städtische soziale  
Bewegungen für ein Recht auf Wohnen und auf Stadt  
in Hamburg, Berlin, Jena und Leipzig**

Anne Vogelpohl, Lisa Vollmer, Elodie Vittu und Norma Brecht | 105

## **›NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT‹ IM WOHNUNGSWESEN ALS ANTWORT?**

### **›Neue Gemeinnützigkeit‹ und soziale Wohnungsversorgung**

Andrej Holm | 135

### **Für und Wider Wohnungsgemeinnützigkeit**

Bernd Hunger | 153

### **Sieben gute Gründe zur Verteidigung einer ›Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit‹ (NWG)**

Jan Kuhnert | 165

## **KOMMUNALE STRATEGIEN**

### **Postneoliberale Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Aktuelle wohnungspolitische Ansätze in Frankfurt am Main und Hamburg**

Joscha Metzger und Sebastian Schipper | 181

### **Kommunale Strategien für bezahlbaren Wohnraum. Das Wiener Modell oder die Entzauberung einer Legende**

Christoph Reinprecht | 213

### **Das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung**

Grit Schade | 231

### **Vom Mietenvolksentscheid zum Wohnraumversorgungsgesetz – Antwort auf die Wohnungsfrage in Berlin?**

Katrin Lompscher | 243

## **ALTERNATIVEN JENSEITS VON MARKT UND STAAT**

### **Selbstverwaltet bezahlbar wohnen? Potentiale und Herausforderungen genossenschaftlicher Wohnprojekte**

Ivo Balmer und Tobias Bernet | 259

### **Community Land Trusts in den USA: Strukturen und aktuelle Tendenzen**

Sabine Horlitz | 281

## **ARCHITEKTONISCHE STRATEGIEN FÜR BEZAHLBAREN WOHNRAUM**

**Prefab MAX – Die Potentiale vorgefertigter  
Konstruktionssysteme im kostengünstigen Wohnungsbau**

Jutta Albus und Hans Drexler | 301

**Das Bauhaus und die Bezahlbarkeit des Wohnens**

Caroline Kauert und Max Welch Guerra | 333

**Autorinnen und Autoren | 353**

# Vorwort

---

BARBARA SCHÖNIG, JUSTIN KADI UND SEBASTIAN SCHIPPER

Im Anschluss an die globale Finanzkrise von 2008 sind Mieten und Wohnungspreise insbesondere in prosperierenden Metropolregionen, Groß- und Universitätsstädten deutlich gestiegen. Für einkommensschwache Haushalte und zum Teil selbst für Mittelschichten wird es immer schwieriger, bezahlbaren Wohnraum in der Stadt zu finden. Vor diesem Hintergrund analysierte die Konferenz »Wohnen für alle?! Wissenschaftliche Perspektiven auf Architektur, Planung und Politik«, die im Mai 2016 vom Institut für Europäische Urbanistik an der Fakultät Architektur und Urbanistik der Bauhaus-Universität Weimar in Kooperation mit der Hermann Henselmann Stiftung durchgeführt wurde, die Gründe für die Wiederkehr der Wohnungsfrage und diskutierte mögliche Strategien für eine nicht-profitorientierte Wohnraumversorgung und eine Realisierung bezahlbaren Wohnraums für alle. Explizit sollte dabei ein interdisziplinärer Dialog ermöglicht werden, der gestalterische ebenso wie gesellschaftliche Lösungsansätze in den Blick nimmt. Diese Publikation bringt die Beiträge der Konferenz zusammen. Gefördert wurden sowohl die Konferenz als auch die nun vorliegende Publikation durch die Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Bei unseren Kooperationspartnern und unserem Förderer möchten wir uns für die Unterstützung bedanken, ebenso wie bei allen Autorinnen und Autoren des Buches. Danken möchten wir auch Cilia Lichtenberg und Antonia Krahl für das Lektorat und Tabea Latocha für den Satz. Unser Dank geht außerdem an Diana Decker für das Design des Konferenzplakats, das auch die Grundlage für das Titelbild des vorliegenden Buchs war.

# **Sechs Thesen zur wieder mal ›neuen‹ Wohnungsfrage – Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch**

---

BARBARA SCHÖNIG

»Wohnraum für Alle?!« Dieses Buch macht sich eine Forderung zu Eigen, der wohl niemand widersprechen wollen würde. Doch fragt man weiter nach Größe, Qualität, Lage und Ausstattung des Wohnraums, danach für wen und von wem dieser zu welchen Preisen zu gewährleisten sei – sucht man also den normativen Anspruch dieser drei Worte konkret zu fassen, so zeigt sich, dass die Forderung »Wohnraum für alle« ebenso mehrheitsfähig wie zunächst nichtssagend ist. Gleichzeitig aber verweist sie auch unmittelbar auf die Vielzahl gesellschaftlicher Konflikte, die mit der Frage einer Wohnraumversorgung für alle verbunden sind: Wohnen ist ein Grundbedürfnis des Menschen, es wird in kapitalistischen Gesellschaften, in denen Grund und Boden sich überwiegend in privatem Eigentum befinden, zu einer auf dem freien Markt handelbaren Ware, dessen Herstellung und Finanzierung zugleich einen bedeutenden Wirtschaftssektor darstellt. Und als Hauptnutzung städtischen Bodens prägt es wesentlich die räumliche und soziale Struktur unserer Städte.

Aus all dem ergibt sich, dass unterschiedlichste Interessen, Politikfelder und Disziplinen berührt sind, wenn über das Wohnen gesprochen wird: die all jener, die eine Wohnung brauchen, jener, die als Eigentümer/-in die Wohnung als ein Wirtschaftsgut und eine Quelle von Profit betrachten, jener, deren Beruf, Einnahmequelle und Expertise im Entwerfen, Bauen oder Bewirtschaften von Wohnraum besteht und auch all jener, die sich aus einer Perspektive städtischen Lebens und städtischer Entwicklung mit der Bedeutung des Wohnens befassen. Wohnen also ist ein Feld komplexer Interessensgeflechte und es ist in mehrfacher Hinsicht von elementarer Bedeutung für Individuen, Gesellschaft und räumliche Entwicklung.

Wenn dieses Buch danach fragt, was »Wohnraum für alle« bedeutet und wie er geschaffen oder gewährleistet werden kann, so stellt es diese Komplexität in Rechnung und sucht sie durch einen interdisziplinären und feldübergreifenden Dialog zu erfassen. Dabei geht es um nichts weniger als darum zu erklären, was »Wohnraum für alle« im Kontext gegenwärtiger gesellschaftlicher Bedingungen bedeuten sollte und auf welche Weise er baulich-räumlich ebenso wie institutionell geschaffen werden könnte. Antworten hierauf aber lassen sich, so die These dieses Buchs, keineswegs nur auf Basis gegenwärtiger Bestandsaufnahmen geben. Und sie müssen, sollen sie nachhaltig sein, auch weit über kurzfristige Lösungsansätze hinausweisen. Sechs Thesen sollen einleitend an diese grundlegende Perspektive heranzuführen.

### **1. Die derzeitige »neue Wohnungsnot« trifft nicht alle überall gleich.**

Ausgangspunkt dieser sechs Thesen ist die Frage danach, über welches Problem eigentlich zu reden ist, wenn heute über »Wohnungsnot« gesprochen wird. Hierzu ist anzumerken, dass es gesamtgesellschaftlich und flächendeckend keine Wohnungsknappheit gibt. Stattdessen ist die Wohnungsfrage heute räumlich ebenso wie sozial polarisiert (vgl. hierzu ausführlich Schönig et al. 2017: 27-28). Wohnraum ist vor allem in wachsenden Städten, Großstädten und auch kleineren Universitätsstädten knapp, wo seit Jahren die Boden- und Mietpreise steigen, während sie in schrumpfenden ländlichen und städtischen Regionen vielfach sinken. Dass aber selbst in den knappen Wohnungsmärkten der Flächenkonsum pro Kopf trotz zunehmender Haushaltszahlen steigt, verdeutlicht, dass selbst dort von einer »absoluten Wohnungsknappheit«<sup>1</sup> kaum gesprochen werden kann. Wohnraum wird hier aufgrund steigender Preise allerdings stetig knapper und unbezahlbarer für jene Einkommenschichten, die Wohnungen im unteren und mittleren Preissegment brauchen. Deren Wohnkostenbelastung liegt bereits jetzt oft weit jenseits der – vielfach als »bezahlbar« betrachteten – 30 Prozent Bruttokaltmieten (RegioKontext 2013: 23).<sup>2</sup> Folglich haben wir es also mit einer Ungleichverteilung von

---

1 Häußermann und Siebel differenzieren zwischen »absoluter« und »relativer« Wohnungsnot. Während erstere einen Mangel an Wohnraum für die gesamte Bevölkerung bezeichnet, stellt letzteres die (sozial ungerechte) Ungleichverteilung von Wohnraum und somit die Unterversorgung eines Teils der Bevölkerung hinsichtlich Wohnraum als solchem aber auch Wohnungsqualität in den Vordergrund (Häußermann/Siebel 1996: 287).

2 Vgl. zu den unterschiedlichen Ansätzen die Bezahlbarkeit von Wohnraum zu veranschlagen: Praum 2016.

Wohnraum und vor allem Wohnkosten zu tun. Die heutige Wohnungsfrage hat also eine ausgeprägte soziale Dimension. Das wiederum gibt gerade deshalb Anlass zur Sorge, weil die Zahl armer Haushalte, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind, in Deutschland ebenfalls zunimmt (Spannagel 2015: 7).

Diese soziale Polarisierung der Wohnungsfrage ist materiell allerdings keine ›neue‹ Wohnungsfrage. Die überproportionale Belastung armer Haushalte durch Wohnkosten wurde durch Hermann Schwabe mit seinem »Schwabeschen Gesetz« schon im späten 19. Jahrhundert herausgestellt (Praum 2016: 38). Heute wie damals stehen wir gerade in den wachsenden Städten vor dem Problem der strukturellen Knappheit von Boden und Wohnraum. Gleichzeitig aber gilt damals wie heute, dass die Wohnung ein besonderes Gut, tatsächlich sogar ein Menschenrecht ist – wenn es sich auch nicht als individuelles Recht einklagen lässt. Dass die Wohnungsnot in den wachsenden Städten der Industrialisierung zeigte, dass Adam Smiths »unsichtbare Hand des Marktes« keineswegs in der Lage war, dieses Problem zu lösen, führte im frühen 20. Jahrhundert zu Wohnungskämpfen und -reformansätzen ganz unterschiedlicher Art. Letztlich mündeten diese auch in staatliche und kommunale Interventionen in den Wohnungsmarkt, mit denen »neue Wege in der Wohnungsversorgung jenseits des kapitalistischen Marktes« gefunden werden sollten (Häußermann/Siebel 1996: 103). Hierzu gehörten in Deutschland u.a. die Etablierung der gemeinnützigen steuerlich begünstigten Wohnungsunternehmen sowie der kommunalen Planungs- und Wohnungsämter und die großen, steuerlich finanzierten kommunalen Wohnungsbauprogramme der 1920er Jahre, deren Siedlungen in Berlin oder Dessau sogar als UNESCO Weltkulturerbe geschützt werden (vgl. hierzu Kauert/Welch Guerra in diesem Band). Es ist also sicher nicht ›neu‹, dass es eine sozial und räumlich polarisierte Wohnungsfrage gibt.

## **2. Wohnungsnot im frühen 21. Jahrhundert ist Ausdruck der Transformation des Wohlfahrtsstaats insgesamt. Sie ist das Ergebnis gesellschaftlicher Entwicklungen, nationaler, lokaler und supranationaler wohnungspolitischer Entscheidungen und wird die sozialräumliche Struktur und gesellschaftliche Integrationsfähigkeit der Städte erheblich verändern.**

Sprechen wir heute von einer ›neuen‹ Wohnungsnot, so verweist dies eher darauf, dass sich – im kurzfristigen historischen Vergleich – in den letzten 30 Jahren der gesellschaftliche Kontext der Wohnraumversorgung in der Bundesrepublik Deutschland geändert hat, und zwar im Kontext der Durchsetzung neoliberaler Politiken auf nationaler und supranationaler Ebene, globalisierter Wirtschafts- und

Finanzströme und der Hegemonie neoliberaler Austeritätspolitiken (vgl. hierzu Heeg, Belina in diesem Band sowie Schipper/Schönig 2016: 8-9). Dies geschieht nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch lokal. Seit den 1980er Jahren erleben wir unter diesen Bedingungen eine radikale Transformation des Wohlfahrtsstaats, die auch mit einem Umbau der sozialen Wohnraumversorgung einhergeht (Fahey/Norris 2010: 479; Matznetter/Mundt 2012: 276). Verändert haben sich nicht nur die Bedeutung, das heißt die gesellschaftliche Funktion sozialer Wohnraumversorgung, sondern auch ihre institutionellen ebenso wie baulich-räumlichen Formen. Schon zuvor galt die soziale Wohnraumversorgung in allen Wohlfahrtsstaaten westlicher Prägung als sogenannter »wobbly pillar of the welfare state«, also als wackelige Säule des Wohlfahrtsstaat, da sie, so auch in Deutschland, dem Markt nur recht unzureichend entrissen war (Abrahamson 2005: 5; Matznetter/Mundt 2012: 276). Steuerungen der Wohnraumversorgung erfolgten hierzulande mit drei verschiedenen Strategien: Erstens durch eine im internationalen Vergleich starke Regulierung des Mietwohnungsmarkts, zweitens durch Subventionen oder steuerliche Begünstigungen in unterschiedlichen Segmenten des Wohnungsbaus (im Eigentumssektor, im freien Mietwohnungssektor und im sozial gebundenen Mietwohnungsbau) sowie drittens durch das sogenannte »Wohngeld« für jene, deren Einkommen nicht hinreichend war, um sich am Markt mit Wohnraum zu versorgen.<sup>3</sup> Schon seit den 1980er Jahren aber hat sich der Bund sukzessive aus der Förderung des Wohnungsbaus sowohl institutionell als auch finanziell zurückgezogen, und zwar insbesondere im unteren Preissegment (Egner 2014: 15). Wesentlich waren hierbei drei Schritte:

Erstens wurde die »bedeutsamste wohnungspolitische Innovation« der Weimarer Republik (Häußermann/Siebel 1996: 150), nämlich die gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Zuge einer Steuerreform 1990 abgeschafft. Vor dem Hintergrund der Feststellung eines vermeintlich dauerhaft »ausgeglichenen Wohnungsmarkts« verloren die ehemals gemeinnützigen Unternehmen mit der Befreiung von Gewerbe-, Unternehmens- und Körperschaftssteuern einen wirtschaftlichen Wettbewerbsvorteil und wurden der Verpflichtung zu einer nicht profitorientierten und auf die Bereitstellung bezahlbaren Wohnens gerichteten Geschäftspraxis entledigt (Deutscher Bundestag 1988: 169). In der Folge veräußerten zahlreiche Unternehmen ihre preisgünstigen Bestände oder richteten ihre Unternehmenspraxis auf rentablere Segmente des Wohnungsmarkts aus. Von den Veräu-

---

3 Vgl. zu den Instrumenten der sozialen Wohnraumversorgung: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert/Bartholomäi, Reinhart (Hg) (2004): Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente. Darmstadt: Schader-Stiftung.

ßerungen betroffen waren neben Werkwohnungsbeständen auch zahlreiche öffentliche Wohnungsbaugesellschaften der Länder und der Kommunen (Voigtländer 2007: 74), die damit nicht nur preisgünstige Bestände, sondern zugleich auch Einfluss auf den lokalen Immobilienmarkt verloren. Insgesamt sank durch Privatisierungen ebenso wie das Auslaufen von Belegungsbindungen im sozialen Wohnungsbau die Zahl der Sozialwohnungen von knapp 4 Millionen 1987 auf 1,5 Millionen 2012 (difu 1998: 9, Pestel-Institut 2012: 12).

Gleichzeitig wurde zweitens die Bedeutung der sogenannten Subjektförderung, also des Wohngeldes, als wohnungspolitisches Instrument gestärkt (Heinelt 2004: 39): Da mit der Zahlung von Wohngeld der Staat die Differenz zwischen der tatsächlichen Miete und dem Einkommen ausgleicht, das für Miete ausgegeben werden kann, machen Mietpreissteigerungen langfristig eine Erhöhung des Wohngelds und damit der staatlichen Ausgaben notwendig. Demgegenüber wurde die Zahl neu geförderter belegungsgebundener Wohnungen reduziert und die Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus wurde durch das Wohnraumförderungsgesetz im Jahr 2001 auf die ärmsten Schichten der Gesellschaft eingegrenzt (WoFG § 1(2), Egner 2014: 15-16).

Schließlich wurde mit der Föderalismusreform 2006 die soziale Wohnraumversorgung endgültig vom Bund den Länder überantwortet (BBSR 2011: 7) und letztlich stark in die Kommunen verlagert, ohne allerdings zugleich Mittel hierfür dauerhaft zu verschieben. Die Haushaltslage der deutschen Kommunen aber ist vielfach desolat, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil der Bund sukzessive Lasten auf die Kommunen verlagert hat, ohne dies mit entsprechenden Mitteln zu versehen.<sup>4</sup> Gleichzeitig aber sind die Kommunen verpflichtet zu ausgeglichenen Haushalten. Es bewahrheitet sich also, was Jamie Peck so treffend formuliert: »Cities are, where austerity bites« (Peck 2012: 629). Sichtbar wird dies nicht nur in der Wohnungspolitik, sondern auch bspw. am Sanierungsstand von Schulen, Kitas oder anderen sozialen Infrastrukturen.

Die Dezentralisierung erhöhte allerdings auch den Einfluss der Kommunen auf die Gestaltung der sozialen Wohnraumversorgung, die ihre wohnungspolitischen Strategien im Rahmen der jeweiligen Landesgesetzgebung recht eigenständig gestalten, so dass eine »Kommunalisierung der Wohnungspolitik« zu beobachten ist (vgl. Schönig et al. 2017). Allerdings hatte vor dem Hintergrund zunehmend wettbewerbsorientierter und letztlich unternehmerischer Stadtpolitiken

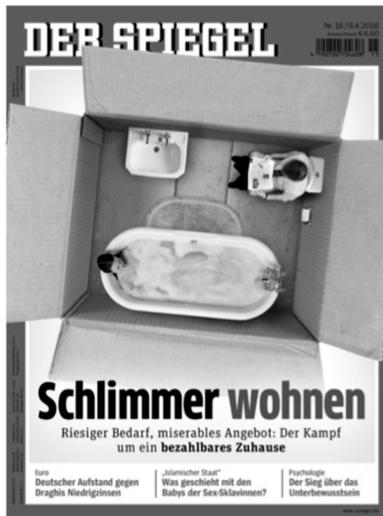
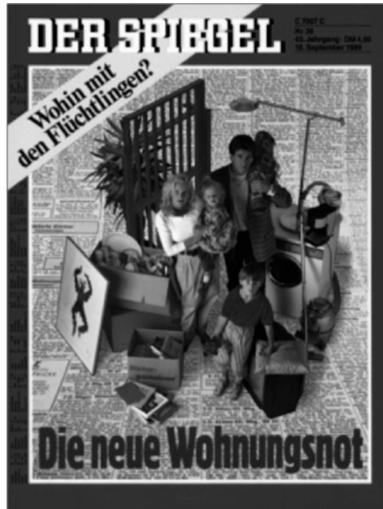
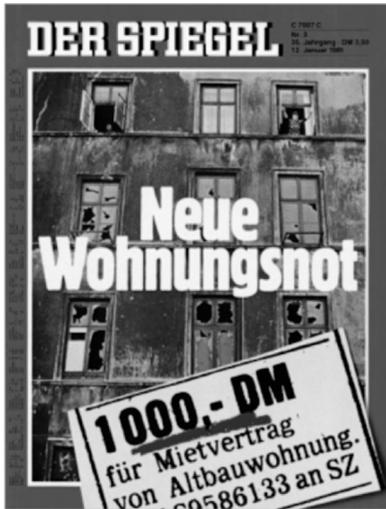
---

4 So konnte der Bund seine Leistungen für Wohngeld 2005 erheblich reduzieren, da mit der Einführungen von »Hartz IV« die Kommunen größtenteils für die soziale Sicherung des Wohnens für Arbeitssuchende zuständig waren (Statistisches Bundesamt 2014, Deutscher Städtetag 2014).

Wohnungspolitik in den letzten Dekaden eine geringe Bedeutung. Kaum politisch diskutiert wurde daher die Ambivalenz der vielfach staatlich geförderten Maßnahmen zur Erhaltung und Erneuerung innerstädtischer Quartiere, deren zunehmende Attraktivität für die neuen »urbanen Mittelschichten« und für innerstädtisches Gewerbe auch einen Anstieg von Boden- und Mietpreisen nach sich zog. Folgerichtig wurde auch Strategien zur Sicherung preiswerten Wohnraums wenig Beachtung geschenkt. Auch Instrumente zum Erhalt bezahlbaren Wohnraums wie das Erbaurecht, Konzeptvergabe, Milieuschutzsatzung, städtebauliche Verträge zur Integration geförderten Wohnraums (soziale Bodennutzung) (vgl. hierzu Friesecke et al. 2014) wurden viel zu selten genutzt, obwohl sich im Zuge der Restrukturierung der sozialen Wohnraumversorgung zugleich die Zahl preiswerter Wohnungen im Neubau und im Bestand reduzierte, und zwar gerade auch in den von Preissteigerungen betroffenen Quartieren (BBSR 2014: 18). Folgerichtig trugen die innerstädtischen Aufwertungsprozesse zur Reduktion bezahlbaren Wohnraums und auch zur Verdrängung derjenigen, die auf diesen angewiesen sind, aus den Kernbereichen der Städte bei. Spätestens mit der Finanzkrise 2008 wurde innerstädtischer Wohnraum zusätzlich auch noch hochprofitabel für nationale und internationale Akteure des Finanzmarkts, deren Aktivitäten zusätzlich zur Dynamik der Wohnungs- und Immobilienpreise beitrugen (Heeg/Holm 2012: 211–212; Deutscher Bundestag 2012: 16, 18–19).

Die gegenwärtige Knappheit an preiswertem Wohnraum in den engen Wohnungsmärkten ist also keineswegs ausschließlich als Ergebnis einer gesteigerten Nachfrage zu interpretieren, sondern wurde maßgeblich durch die Restrukturierung wohlfahrtsstaatlicher Wohnraumversorgung und die veränderten Rahmenbedingungen von Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik auf lokaler, nationaler wie internationaler bzw. supranationaler Ebene verursacht. Im Ergebnis zeitigt dies allerdings nicht nur ein wohnungspolitisches Problem. Denn der Mangel an preiswertem Wohnraum wird auch die sozialräumliche Struktur der Städte und Stadtregionen durch die Intensivierung sozialräumlicher Segregationsprozesse dauerhaft verändern. Den hiermit angedeuteten gesellschafts- und stadtpolitischen Rahmen der gegenwärtigen Wohnungsfrage spannen im ersten Abschnitt unseres Buches Susanne Heeg, Susanne Frank, Bernd Belina, Kathleen Scanlon und Dairinka Czischke auf.

Abbildungen 1-3: Die Wiederkehr der Wohnungsnot in Deutschland



Quelle: DER SPIEGEL 03/1981, DER SPIEGEL 38/1989, DER SPIEGEL 15/2016

**3. Wohnungspolitisch können diese Entscheidungen aber nicht als grundsätzlicher Bruch (west-)deutscher Wohnungspolitik betrachtet werden. Sie verwirklichen vielmehr das in der bundesrepublikanischen Wohnungspolitik seit den 1950er Jahren angelegte Grundverständnis der »sozialen Wohnungsmarktwirtschaft«. Es bedarf daher einer grundsätzlichen Neubestimmung von Wohnungspolitik und nicht temporären monetären Interventionen in den Wohnungsmarkt.**

Allerdings lässt vor dem Eindruck aktueller Probleme der schnelle Blick zurück die Vergangenheit oft rosiger erscheinen als historisch gerechtfertigt: Bereits seit der Hochphase des sozialen Wohnungsbaus in den 1970er Jahren kam es wiederholt zu sogenannten »Wohnungskrisen«, die vor stets ganz unterschiedlichen Hintergründen entstanden. In den frühen 1980ern war trotz erheblicher Neubaubestände ein großer Anteil innerstädtischen Wohnraums nicht mehr bewohnbar, gleichzeitig hatten sich aufgrund veränderter Haushaltsstrukturen und Wohnbedürfnisse auch die Ansprüche an Wohnraum verändert und die Nachfrage nach Wohnungen hatte sich erhöht. Ende der 1980er Jahre erlebte Westdeutschland durch den Zuzug aus der Sowjetunion ebenso wie der DDR einen plötzlichen Mangel an Wohnraum. Bereits seit Mitte der 1990er Jahre finden sich nun in Gesamtdeutschland, insb. aber in Westdeutschland, regelmäßig Reportagen über einen Mangel an Wohnraum insbesondere für Studierende.<sup>5</sup> Wer lokalpolitisch das Thema verfolgte, konnte auch bereits seit den frühen 2000er Jahren einen stetigen Anstieg an Mieten und einen Rückgang der Wohnungsversorgungsquoten in etlichen Großstädten beobachten.

Letztlich aber lässt sich die wohnungspolitische Entwicklung seit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit durchaus interpretieren als eine logische Fortsetzung bundesdeutscher Wohnungspolitik, die nach 1945 zunächst als »Wohnungszwangswirtschaft« zur Bewältigung der dramatischen Wohnungsnot etabliert wurde (Kühne-Büning/Plumpe/Hesse 1999: 160). Diese Wohnungspolitik betrachtete jedweden Eingriff in den Wohnungsmarkt von Anfang an als lediglich temporär legitim, solange aufgrund der Kriegsschäden und Zuwanderung eine Unterversorgung mit Wohnraum gegeben war. Von Anfang an wurde daher sozialer Wohnungsbau in Deutschland nicht etwa als dauerhaft belegungsgebundener oder wenigstens öffentlicher Wohnungsbestand geschaffen. Stattdessen ermöglichte der Bund durch die Subventionierung von bzw. mittels Darlehen den Wohnungsbau privater ebenso wie öffentlicher Bauträger, deren subventionierte Wohnungen

---

5 Vgl. zur Wohnungsnot in den 1980er und 1990er Jahren Häußermann/Siebel 1996: 287-289.

nach der Rückzahlung der Darlehen vollständig in das frei verfügbare Eigentum der Träger übergehen und in den freien Wohnungsmarkt eingegliedert werden sollten (vgl. Hanauske 1995: 42-43). Diese »soziale Zwischennutzung« (Donner 2000: 200) zielte also eher darauf, temporäre Engpässe zu schließen und durch die Förderung von Darlehen privaten Wohnungsbau sowie die Bildung privaten Kapitals zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund wird zudem verständlich, dass auch die Eigentumsförderung für Mittelschichten in der Bundesrepublik von Anfang an einen großen Stellenwert besaß. Solange die Steigerung des Einkommensniveaus und die Ausweitung und Verbesserung des Wohnungsangebots gleichwohl eine hinreichende Steigerung von Wohnungsqualität für die Mehrheit der Bevölkerung ermöglichten, der Staat weiterhin in neue, temporär belegungsgebundene Wohnungen investierte und hinreichend Wohnraum vorhanden war, schien dieses Modell zu funktionieren.

Gesellschaftspolitisch lässt sich diese »soziale Wohnungsmarktwirtschaft« (Hanauske 1995: 61) im Kontext der ordoliberalen Idee der sozialen Marktwirtschaft verstehen, wie sie von Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard geprägt wurden. Diese zielte darauf, im Widerstreit der Systeme zwischen Kapitalismus und Sozialismus die Überlegenheit des Kapitalismus zu demonstrieren, indem die sozialen Verwerfungen einer liberalen Marktwirtschaft durch ein Minimum an staatlichen Interventionen in den Markt verhindert werden sollten. Übertragen auf den Wohnungsmarkt bedeutete dies, dass Wohnungspolitik lediglich insoweit in den Markt eingreifen sollte, als es notwendig schien, um eine hinreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu gewährleisten. Mittel der Wahl waren dabei solche Instrumente, die lediglich indirekt in den Markt eingriffen, also das Handeln von Marktakteuren ermöglichten oder lenkten. Nicht aber ging es im Sinne des von Joe Harloe identifizierten »sozialdemokratischen« Modells der sozialen Wohnraumversorgung um eine Sicherung gleichwertiger Wohnraumverhältnisse (vgl. Harloe 1995) oder gar darum, in einen an sich in toto als dysfunktional erachteten Wohnungsmarkt dauerhaft staatlich zu intervenieren. Dass nichtsdestotrotz die bereits in der Weimarer Republik gegründeten kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zusätzlich als Träger von Wohnungsbau auch in der Bundesrepublik begünstigt wurden, lässt sich aus heutiger Sicht als ein Zugeständnis an die sozialdemokratische Idee einer eher an Umverteilung orientierten Sozialstaatlichkeit und als korporatistischer Kompromiss interpretieren. Er war zugleich eine Möglichkeit, einen »rechten« staatlichen Wohnungsbau zu vermeiden und sich damit auch vom staatlichen Wohnungsbau der DDR abzugrenzen. Denn von Anfang an waren auf diese Weise Unternehmen, und zwar private profitorientierte ebenso wie gemeinnützige, zum Teil kommunal gesteuerte Unternehmen die Träger des Wohnungsbaus.

Gerade vor diesem Hintergrund aber wird deutlich, dass es notwendig ist über eine grundsätzliche Neuorientierung von Wohnungspolitik nachzudenken, die soziale Wohnraumversorgung nicht als lediglich in Krisenzeiten zu rechtfertigende Intervention in den Markt betrachtet, sondern sie grundsätzlich als eine Notwendigkeit wohlfahrtsstaatlichen Handelns versteht. Folgerichtig muss über Ansätze nachgedacht werden, die kurzfristig vielleicht kaum, dafür jedoch langfristig umso mehr Wirkung zeigen mögen. Hierzu gehört jenseits einer funktionalen Neubestimmung der Bedeutung von Wohnungspolitik insbesondere die Auseinandersetzung mit Trägerformen und der institutionellen Organisation sozialer Wohnraumversorgung, die dazu beitragen könnten, ein Wohnungsmarktsegment zu schaffen, das den Mechanismen des Markts dauerhaft entzogen und demokratisch kontrollierbar bleibt.

Folgerichtig befassen wir uns in diesem Buch ausführlich mit unterschiedlichen Ansätzen zur Schaffung, Organisation und Reform preiswerten Wohnungsbaus, einerseits mit Blick auf die staatliche Förderung nicht-profitorientierter Träger, bspw. durch eine ›Neue Gemeinnützigkeit‹ (Andrej Holm, Bernd Hunger, Jan Kuhnert), durch Genossenschaften (Ivo Balmer; Tobias Bernet), durch staatliche bzw. kommunale Wohnungsbaugesellschaften (Christoph Reinprecht) und andere nicht-profitorientierte Modelle wie Community Land Trusts (Sabine Horlitz). Dabei öffnen wir den Blick auch in andere Länder, in denen diese Modelle bereits erprobt werden bzw. eine lange Tradition haben.

#### **4. Lokale Politik kann und muss hier im Sinne einer sozial orientierten, integrierten Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik eine bedeutende Rolle einnehmen.**

Während insofern mit diesen Überlegungen über ein grundsätzlich neues Verständnis von Wohnungspolitik nachzudenken ist, darf zugleich nicht vergessen werden, dass Wohnungspolitik die räumliche Entwicklung von Städten erheblich beeinflusst und dass sie gerade auch aufgrund der zuvor erwähnten Dezentralisierung von Wohnungspolitik durch Städte gesteuert wird. Dies gilt auch trotz des Verlusts an Wohnungsbeständen und knapper kommunaler Ressourcen: Denn Wohnen ist schlicht die Hauptnutzung städtischen Bodens, die nicht zuletzt durch Liegenschafts- und Bodenpolitik aber auch das Planungsrecht gesteuert werden kann – eine Möglichkeit, die in den letzten Jahren viel zu wenig genutzt wurde.

Soll sich dies ändern, ist es notwendig auch auf kommunaler Ebene umzudenken und soziale Wohnraumversorgung nicht als Korrektiv einer im Grunde unternehmerisch interessierten Stadtentwicklungspolitik, sondern als Teil einer, lokalen sozialen Daseinsvorsorge und Teil integrierter Stadtentwicklungspolitik zu betrachten. Um bezahlbaren Wohnraum langfristig unter den Bedingungen von

Ressourcenknappheit zu gewährleisten, müsste städtische Politik darauf zielen, die kostengünstigen Bestände zu erweitern und zu halten, Boden- und Mietpreisdynamiken einzudämmen und die öffentliche Verantwortung für bezahlbaren Wohnraum auch gegen private Renditeinteressen durchzusetzen.

In etlichen Städten wird derzeit darum gerungen, Wohnungspolitik neu zu konturieren und mancherorts lassen sich Ansätze eines möglichen Paradigmenwechsels in der kommunalen Wohnungspolitik wenigstens erahnen (vgl. Schönig et al. 2017). Beharrungstendenzen und Strategien lokaler Wohnungspolitik unter den Bedingungen des transformierten Wohlfahrtsstaats diskutieren Joscha Metzger und Sebastian Schipper, Christoph Reinprecht, Kathrin Lompscher und Grit Schade, während Anne Vogelpohl, Lisa Vollmer, Elodie Vittu, Norma Brecht die sozialen Kämpfe um das »Recht auf Wohnen« und die Rolle der sozialen Bewegungen beleuchten.

##### **5. Wesentlich für die dauerhafte Akzeptanz und Stabilität sozialen Wohnungsbaus ist die Suche nach stadträumlich vernetzten, städtebaulich und architektonisch qualitätsvollen aber auch bezahlbaren Formen sozialen Wohnungsbaus.**

Diese zuletzt genannte Forderung nach sozialer Wohnraumversorgung als Teil einer integrierten Stadtentwicklungspolitik impliziert unmittelbar die Frage danach, wo und wie sozialer und bezahlbarer Wohnraum unter den gegebenen Bedingungen geschaffen werden soll. Dabei darf allen Herausforderungen im Neubau zum Trotz nicht vergessen werden, dass bezahlbares Wohnen vor allem im Wohnungsbestand qualitativ voll gewährleistet wird. Geht es in zentralen Lagen vor allem darum, Verdrängungsprozesse durch Preissteigerungen zu verhindern, stellt sich gerade dort, wo Wohnraum nach wie vor preiswert ist wie z.B. in den Siedlungen der Nachkriegszeit die Aufgabe Wohnqualität dauerhaft zu erhalten. Hier beziffert der GdW-Bundesverband deutscher Wohnungs- & Immobilienunternehmen die Investitionsbedarfe allein in seinen Beständen auf über 3,3 Milliarden € pro Jahr bis 2030 (Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2015: 102).

Meist allerdings tritt die Frage nach der adäquaten Planung und Gestaltung sozialen Wohnungsbaus angesichts der gesellschaftlichen Bedarfe gegenüber den institutionellen Fragen der Wohnraumversorgung in den Hintergrund, allenfalls bauökonomische Argumente werden breiter diskutiert. Bedenkt man, dass sozialer Wohnungsbau gerade auch aufgrund seiner Architektur, seines vielfach qualitätslosen Städtebaus und seiner stadträumlichen Peripherisierung diskreditiert war, ist dies erstaunlich. Tatsächlich aber war sozialer Wohnungsbau auch in den planenden und bauenden Professionen jahrelang kaum Thema. Antworten auf die Frage,