

# Städte unter Druck

## Die Rückkehr der Wohnungsfrage

Von Dieter Rink, Barbara Schönig, Daniel Gardemin  
und Andrej Holm

Die Zeiten sind vorbei, in denen lediglich München, Hamburg oder Frankfurt a.M. als hochpreisige Wohngegenden galten: Wer heutzutage eine Wohnung sucht, braucht in vielen Großstädten nicht nur Ausdauer, sondern auch ein gut gefülltes Portemonnaie. Verzweifelte Wohnungssuchende sehen sich selbst bei der vierzigsten Wohnungsbesichtigung vielen Mitbewerbern, unverschämten Maklern und wahnwitzigen Mietpreisen gegenüber – ob in Köln, Dresden oder Berlin.

Diese Entwicklung hat mittlerweile auch die politische Debatte erreicht. Seit einiger Zeit steht die Wohnungsfrage wieder auf der öffentlichen und politischen Tagesordnung – auf kommunaler, Landes- und Bundesebene wird über Wohnungsknappheit, Gentrifizierung, die zunehmende sozialräumliche Spaltung der Städte und das „Recht auf Stadt“ gestritten.<sup>1</sup> Doch während sich die öffentliche Debatte auf die im Bundestag beschlossene, reichlich zahnlose Mietpreisbremse und das ab Juni geltende Bestellprinzip bei der Bezahlung von Wohnungsmaklern konzentriert,<sup>2</sup> werden die wohnungspolitischen Weichen längst dezentral gestellt: Den Bundesländern und Kommunen kommt seit der Föderalismusreform 2006 die Verantwortung für die soziale Wohnraumversorgung zu; nur noch bis 2019 erhalten sie vom Bund übergangsweise Kompensationszahlungen. Auf höchst unterschiedliche Weise und unter verschiedensten sozialen, fiskalischen und stadtentwicklungspolitischen Bedingungen versuchen diese nun, die lange Zeit vernachlässigte Wohnungspolitik neu zu justieren.<sup>3</sup> In der Folge kommt es zu einer Vielzahl unterschiedlicher „Wohnungspolitiken“ in Ländern und Kommunen. Ob dabei tatsächlich tragfähige Strategien für bezahlbares Wohnen für alle entstehen, ist angesichts leerer Kassen, der Schuldenbremse und der wettbewerbsorientierten Stadtentwicklungspolitik allerdings mehr als fraglich.

Bewegung scheint sich vor allem dort anzudeuten, wo wieder über wohnungspolitische Konzepte gestritten wird, lokale „Bündnisse für (bezahlbares) Wohnen“ geschlossen oder Flächen für sozialen Wohnungsbau ausgewiesen werden. Allerdings ist der Spielraum der Kommunen sehr begrenzt

1 Vgl. Andrej Holm, Das Recht auf die Stadt, in: „Blätter“, 8/2011, S. 89-97.

2 Vgl. ders., Feigenblatt Mietpreisbremse, in: „Blätter“, 5/2014, S. 20-22.

3 Vgl. Barbara Schönig, Die neue Wohnungsfrage, in: „Blätter“, 2/2013, S. 17-20.

– allein auf kommunaler Ebene, ohne landes- und bundespolitische Flankierung wird sich ein wohnungspolitischer Paradigmenwechsel kaum bewerkstelligen lassen.

### Die »neue Wohnungsfrage«

Angespannt sind die Wohnungsmärkte vor allem in den wachsenden Stadtregionen, Großstädten und auch kleineren Universitätsstädten – also überall dort, wo sich ökonomisches Wachstum und Zentralitätsvorteile, Arbeitsplätze und Ausbildungsstätten konzentrieren und die Lebensqualität entsprechend hoch ist. Hier ist die Wohnungsnachfrage entweder durchgängig hoch gewesen oder seit dem letzten Jahrzehnt durch den Zuzug aus dem In- und Ausland wieder gestiegen. Gleichzeitig haben sich der Flächenbedarf pro Person und die Zahl der Ein- und Zweipersonen-Haushalte erhöht. Gestiegen sind nicht nur die Bodenpreise und die Mietpreise insgesamt, sondern vor allem auch die Preise für kleine Wohnungen sowie große Familienwohnungen in innerstädtischen Quartieren. Auf diesen angespannten Märkten ist Wohnraum insbesondere für jene Haushalte knapp, die auf Wohnungen des unteren und mittleren Preissegments angewiesen sind.

Diese Angebotsknappheit lässt sich jedoch nicht allein mit einer gestiegenen Nachfrage durch Zuwanderung und den Verbleib bzw. die Rückkehr der Mittelschichten in die Städte erklären.<sup>4</sup> Sie ist insbesondere im untersten Preissegment auch das Ergebnis eines „Wandels der Wohnungspolitik zur Wohnungsmarktpolitik“<sup>5</sup>. Dieser wurde bundespolitisch bereits 1988 durch die faktische Abschaffung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen eingeleitet, die durch eine steuerpolitische Maßnahme, nämlich die Aufhebung ihrer steuerrechtlichen Bevorzugung, erfolgte. Mittlerweile findet sozialer Wohnungsbau „für breite Schichten“ praktisch nicht mehr statt: An die Stelle der Förderung sozialen Wohnungsbaus sind zwischenzeitlich individuelle Leistungen wie das Wohngeld und die Wohnkostenerstattung für Sozialhilfe- und Hartz-IV-Empfänger getreten. Dementsprechend ist die Förderung und damit der Bestand an sozialem Wohnraum gesunken.<sup>6</sup> Der Wohnungsbau wurde auch deshalb zurückgefahren, weil irrtümlich langfristig schrumpfende Märkte prognostiziert wurden: Mit jährlich weniger als 200 000 fertiggestellten Wohnungen bzw. Einfamilienhäusern erreichte er 2005 ein historisches Tief. Mittlerweile liegt die Differenz zwischen dem Bedarf an und dem tatsächlich geschaffenen öffentlich geförderten Wohnraum vorsichtig geschätzt bei etwa vier Millionen Wohnungen; diese Lücke betrifft insbesondere Ballungszentren.

4 Vgl. zur neuen Attraktivität der Großstädte für Mittelschichten und Familien: Daniel Gardemin, Großstadt im Wandel. Plädoyer für eine neue Wohnungspolitik, in: „spw“, 5/2013, S. 23-28.

5 Hubert Heinelt, Rahmenbedingungen, Politikinhalt und Politikprozesse, in: Björn Egner, Nikolaos Georgakis, Hubert Heinelt und Reinhart Bartholomäi (Hg.), Wohnungspolitik in Deutschland: Positionen, Akteure, Instrumente, Darmstadt 2004, S. 35-48, hier: S. 38.

6 Laut Pestel-Institut reduzierte sich der Bestand allein von 2002 bis 2010 bundesweit von 2,47 Mio. Wohnungen auf 1,66 Mio. Wohnungen (Pestel-Institut, Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland, Hannover 2012, S. 12).

Zu dieser Knappheit an preiswertem Wohnraum haben politische und gesellschaftliche Transformationsprozesse auf mehreren Ebenen geführt. Das lässt sich anhand der sogenannten Reurbanisierung gut illustrieren. Um die regionale Wettbewerbsfähigkeit von Städten zu steigern und gehobene Einkommensgruppen als Einwohner und Steuerzahler zurückzugewinnen, wurden die Innenstädte gezielt aufgewertet: Altbauten wurden saniert, öffentliche Plätze und Grünanlagen neu gestaltet, innerstädtische Lagen zu attraktiven Wohn- und Arbeitsorten gemacht, die von den avisierten gehobenen Einkommensgruppen mit ihren neuen „urbanen“ Lebensstilen, Familienmodellen und flexiblen Arbeitsbedingungen zunehmend nachgefragt wurden. Diese Entwicklung ermöglichte und legitimierte auch das schrittweise Zurückdrängen von preiswertem und auch sozialem Wohnungsbau aus den Innenstädten. Diese Aufwertungsprozesse kamen außerdem dem Interesse der ehemals gemeinnützigen, nun privatwirtschaftlich und damit meist profitorientiert organisierten Wohnungsbauunternehmen entgegen: Sie konnten die vielfach unrentabel gewordenen, modernisierungsbedürftigen Wohnbestände privatisieren und damit zugleich, wenn auch lediglich kurzzeitig, kommunale Finanznöte mildern. Verschärft wird diese wohnungs- und fiskalpolitisch motivierte Verknappung preiswerter Wohnbestände durch einen erheblichen Anstieg der Bodenpreise. Dieser wiederum geht auf die Privatisierung, Deregulierung, Internationalisierung und Finanzialisierung der Immobilienwirtschaft zurück, hohe Profitforderungen gewannen dadurch maßgeblichen Einfluss auf die städtischen Immobilienmärkte. Gerade aber aufgrund der ökonomischen Aufwertung avancieren städtische Immobilien und städtischer Boden immer mehr zu einer sowohl sicheren als auch attraktiven Anlage für überschüssig gewordenes Finanzkapital. Als Folge dieser gestiegenen Nachfrage konzentriert sich der Wohnungsneubau heute vor allem auf die profitablen Bereiche des Wohnungsmarkts, also Dreis- bis Vierzimmerwohnungen im oberen Preissegment.

Diese Entwicklungen münden vielerorts in einen sozialen Verdrängungsprozess, der kaum von wohnungspolitischen und planungsrechtlichen Maßnahmen flankiert wird. Mit städtebaulichen Verträgen zu sozialen Nutzungen, der gezielten Vergabe an kulturelle oder sozial unterfütterte Entwicklungskonzepte, dem Erbbaurecht<sup>7</sup> oder Milieuschutzsatzungen<sup>8</sup> könnte man gleichzeitig preiswerten Wohnraum an innerstädtischen Standorten sichern bzw. schaffen. Das aber wurde über mehr als ein Jahrzehnt versäumt. Für die städtischen Wohnungsmärkte hat dies vor allem auch deshalb dramatische soziale Folgen, weil die Realeinkommen seit über zehn Jahren

7 Das Erbbaurecht trennt das Bodeneigentum vom Eigentum am darauf befindlichen Gebäude. Werden Grundstücke z. B. von Kommunen im Erbbaurecht vergeben, kann der Erbbaurechtnnehmer das Grundstück nutzen (meist für eine Dauer zwischen 60 und 99 Jahren). Anstelle eines Kaufpreises muss er einen regelmäßigen Erbbauzins entrichten. Das Erbbaurecht kann Bodenpreissteigerungen eindämmen, da der Boden selbst nicht mehr Gegenstand von Spekulationen ist, und verringert die Baukosten, da der Boden nicht erworben werden muss.

8 Unter bestimmten städtebaulichen Bedingungen können Milieuschutzsatzungen für von Aufwertung bedrohte Quartiere erlassen werden (Paragraph 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB). Diese Satzungen können genutzt werden, um bspw. Luxussanierungen zu verhindern, die die Verdrängung der angestammten Bevölkerung zur Folge hätten.

stagnieren. Damit lastet der Verdrängungsdruck zunehmend nicht nur auf den armen Haushalten, die jeher auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind, sondern erfasst auch zunehmend die Mittelschichten. Das Kernproblem der „neuen Wohnungsfrage“ besteht daher in der langfristigen Versorgung der wachsenden Gruppe einkommensarmer städtischer Haushalte mit preiswertem Wohnraum.

Sind diese nicht in der Lage, einen noch höheren Anteil ihres Einkommens für die Wohnkosten auszugeben oder sich mit schlechten Wohnbedingungen – beispielsweise einer zu geringen Wohnfläche – zu arrangieren, bleibt ihnen lediglich der Umzug in billigere, periphere Gegenden. Diese Entwicklung bedroht die international vergleichsweise starke soziale Durchmischung in deutschen Städten und wird die bereits jetzt vorhandenen sozialräumlichen Ungleichheiten noch weiter verschärfen.

### **Kommunale Wohnungspolitik in Zeiten knapper Kassen**

Die sozialen Bewegungen, die sich in vielen Städten gegen diese Entwicklungen formieren, haben längst erkannt, dass der Kampf um bezahlbares Wohnen keineswegs nur auf Bundesebene, sondern vor allem lokal ausgetragen werden muss. In zahlreichen Städten wird daher bereits um eine neue Wohnungspolitik gerungen. Doch die klassischen Instrumente der Wohnungspolitik bieten den kommunalen Akteuren nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Steuerung des lokalen Wohnungsmarkts: So haben etliche Kommunen mit der Abwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft große Bestände preiswerten Wohnraums eingebüßt – und damit ihr wesentliches Instrument, um die Mietpreisentwicklung zu steuern. Die lokalen Mietpreisspiegel dokumentieren lediglich aktuelle Neuvermietungsangebote und bewirken in dynamischen Märkten sogar oftmals eine Angleichung der Mieten nach oben. Die an diesen Mietspiegeln ausgerichtete Mietpreisbremse kann durch Sanierungen, Staffel- oder Indexmieten leicht umgangen werden.<sup>9</sup> Sie wird daher die Preissteigerungen höchstens verlangsamen, die aktuelle Wohnungsknappheit und hohe Wohnkostenbelastung im unteren und mittleren Preissegment aber nicht lindern. Insofern bedarf es einer aktiven Sicherung bestehenden günstigen Wohnraums durch den Ankauf von (dauerhaften) Belegrechten<sup>10</sup> und den Neubau preiswerter Wohnungen.

Doch die Chancen hierfür sind gering: Zwar hat der Bund den Ländern die Verantwortung für den sozialen Wohnungsbau übertragen. Zusätzliche finanzielle Mittel hierfür wurden jedoch nicht bereitgestellt. So stehen dem Neubau von gefördertem Wohnraum oder dem Ankauf von Belegungsbin-

9 Zudem droht juristischer Streit um die Mietspiegel, nachdem das Amtsgericht Charlottenburg im Mai d.J. die Berliner Auflage von 2013 gekippt hat. Vgl. Wolfgang Janisch, Hausfriedensbruch, in: „Süddeutsche Zeitung“, 13.5.2015.

10 Durch den Ankauf von (langfristigen) Belegungsrechten erwerben Kommunen von Wohnungsbesitzern das Recht, deren Wohnraum eigenständig an Bezugsberechtigte zu vergeben. Dabei gleichen sie die Differenz zwischen der vom Mieter bezahlten „Fördermiete“ und der ortsüblichen Vergleichsmiete, die der Vermieter erhält, aus.

dungen bundes- und landesrechtlich auferlegte Verpflichtungen zur ausgeglichenen Haushaltspolitik und knappe öffentliche Kassen im Wege.

Die Dezentralisierung der sozialen Wohnraumförderung führte zugleich zu einer lokal spezifischen Wohnungspolitik, die nur in den seltensten Fällen Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung ist. Gleichwohl ist die Art und Weise, wie kommunale Akteure wohnungspolitische und planungsrechtliche Instrumentarien nutzen, um sich für bezahlbaren Wohnraum einzusetzen, aber in hohem Maße abhängig von lokal aktiven Bürgern und mehr oder weniger engagierten Verantwortlichen. Gerade hierin steckt die Krux, aber auch eine Chance für die Suche nach neuen Strategien sozialer Wohnraumversorgung. Welche Möglichkeiten lokale Stadtpolitik bietet, aber auch, vor welchen Schwierigkeiten kommunale Akteure stehen, illustriert die nachfolgende Betrachtung der beiden Großstädte Hannover und Leipzig sowie der Metropole Berlin.

### **Hannover: Bevölkerungswachstum und Mietenanstieg**

Hannover verzeichnet nach langer Zeit der Stagnation steigende Einwohnerzahlen, aber auch steigende Mieten – und hat darauf bislang noch keine befriedigende Antwort gefunden. Die wachsende Halbmillionen-Stadt hält in der Wohnungspolitik an der vorgeblich „bewährten Arbeitsteilung“ zwischen Kommune und Unternehmen der Wohnungswirtschaft fest. Gemeinsam seien Investitionsziele zwischen „dem allgemeinen Investitionsklima und den Renditeaussichten“ auszuloten.<sup>11</sup>

Diese Strategie der minimalen Steuerung funktionierte, wenn auch nur einigermaßen, in den Jahren des entspannten Wohnungsmarktes. Heute treibt sie jedoch die problematische Mischung aus Wohnungsmangel, Mietenanstieg und Verdrängungsdruck.

Verstärkt wird diese Entwicklung durch die Halbierung des Bestandes an Sozialwohnungen von 12 auf 6,4 Prozent innerhalb der letzten 15 Jahre. Seit 2008 drücken deutlich steigende Mietpreise in Hannover immer stärker auf die untersten Mietsegmente. Insbesondere kleine Wohnungen und Familienwohnungen sind nicht nur in den gefragten Stadtteilen, sondern längst auch in den angrenzenden Gebieten selbst für Durchschnittsverdiener kaum noch erschwinglich. So stieg beispielsweise zwischen 2011 und 2015 der Quadratmeterpreis bei Neuvermietungen von kleinen zentrumsnahen Wohnungen mit 25 bis 45 Quadratmetern um 40 Prozent auf derzeit 7,49 Euro – und zwar in Häusern aus den weniger attraktiven Baujahren von 1968 bis 1977.<sup>12</sup>

Dieser Sprung nach zehn Jahren Mietenstagnation geht einher mit einer durchschnittlichen Wohnungsleerstandsquote von unter zwei Prozent, einem deutlichen Indikator für Wohnungsmangel. Hinzu kommt, dass die Verwaltung das erwartete Bevölkerungswachstum zu gering einschätzt: Obwohl

11 Zit. nach Landeshauptstadt Hannover (Hg.), Wohnkonzept Hannover 2025. Die Eckpunkte, Hannover 2013, S.5, [www.hannover.de](http://www.hannover.de).

12 Gewos, Mietenspiegel für die Region Hannover, Hamburg 2015, S. 34.

die Bevölkerung der Stadt Hannover bereits innerhalb der vergangenen sechs Jahre um 3,8 Prozent (19 629 Nettozuzüge) gewachsen ist, rechnet die Verwaltung noch immer mit lediglich 3,7 Prozent Wachstum bis 2030.<sup>13</sup>

Dieses Wachstum, so diese äußerst konservative Prognose, soll sich anschließend wieder in einen demographisch bedingten Bevölkerungsrückgang wenden. Bereits heute führt diese Fehleinschätzung zu einem erheblichen Mangel an Kindertagesstätten, Schulen, Infrastruktur und vor allem Wohnungen.

Mit dieser Politik wollen sich jedoch viele Bürgerinnen und Bürger offenbar nicht länger abfinden. Seit 2011 wird in der Stadt über den Mietenanstieg, Verdrängung, Entmietungen und Zwangsräumungen diskutiert. Auslöser war eine Hausbesetzung durch Studierende und Wohnungssuchende im ehemaligen Arbeiterstadtteil Linden, in dem sich zentrums- und universitätsnah multikulturelle Quartiere herausgebildet haben, die heute unter hohem Nachfragedruck stehen. In der Debatte stehen sich zwei Lager diametral gegenüber: Während Teile der Presse, die CDU und der Hausbesitzerverband auf die positiven Aspekte der Veränderung, wie Bestandssanierungen, Kaufkraftanstieg und Quartiersaufwertungen verweisen, befürchten Linke, Teile der Grünen, die Diakonie und die Straßenzeitung in der Entwicklung eine Zunahme sozialer und räumlicher Ungleichheit.

Zugleich steigt mit dem Bevölkerungszuwachs der Druck auf Politik und Verwaltung, sich wieder stärker auf die öffentliche Daseinsvorsorge zu orientieren, anstatt weiter an der minimal lenkenden Politik nach Kassenlage festzuhalten. Und tatsächlich beschloss die Stadt Hannover im Jahr 2013, bis 2025 insgesamt 7900 neue Wohnungen zu bauen. 600 dieser Wohnungen sollen innerhalb von sechs Jahren entstehen und nicht mehr als sechs Euro je Quadratmeter kosten. Allein 1500 Wohnungen will die kommunale Wohnungsverwaltung, heute eine GmbH im Eigentum der Stadt, errichten. Allerdings muss sie ihren Gewinn aus den Jahren des Wohnungsabbaus überwiegend der Stadt abtreten. Immerhin 37 Millionen Euro Gewinn wurden aus dem Verkauf von Sozialwohnungen erzielt, 22 Millionen davon werden für Schuldentilgung etc. dem Wohnungsmarkt entzogen. Darüber hinaus wird in Hannover um verbindliche Quoten für sozialen Wohnraum bei Neubauvorhaben gestritten, Ankäufe von Belegrechten werden ausprobiert, neue Verteilungsschlüssel für Landesmittel gefordert, anstelle von bislang geplanten Einfamilienhäusern sollen Mehrfamilienhäuser entstehen.

Doch all diese Maßnahmen kommen nicht nur zu spät, sie sind auch unzureichend. Und es ist längst nicht ausgemacht, ob sich ausgerechnet in Zeiten dicht aufeinanderfolgender Haushaltskonsolidierungsprogramme eine investierende und sozial ausgerichtete Wohnungsbaupolitik wirklich durchsetzen kann. Noch werden jährlich mehr Belegrechte abgebaut als neue geschaffen, auch werden weder die Nachfrage noch der Mietenanstieg in absehbarer Zeit versiegen, während sich gleichzeitig Berichte über Räumungen, Verdrängung und hochpreisige Sanierung häufen.

13 Landeshauptstadt Hannover, Bevölkerungsprognose 2014–2025/2030, Hannover 2014, S. 6.

## Leipzig: Von der schrumpfenden Stadt zum angespannten Wohnungsmarkt

Eine ganz ähnliche Entwicklung lässt sich in Leipzig beobachten: In den 1990er Jahren galt die Stadt als eine der am stärksten schrumpfenden Städte in Ostdeutschland, zur Jahrtausendwende firmierte sie mit 68000 leerstehenden Wohnungen (21 Prozent des Bestands) bereits als „Hauptstadt des Wohnungsleerstands in Deutschland“. Doch dieser Trend hat sich mittlerweile umgekehrt: Nach einer Phase der Reurbanisierung erlebt die Stadt einen regelrechten Boom: Seit 2011 wandern jährlich 10000 bis 12000 meist junge Menschen (das entspricht per anno 2 bis 2,5 Prozent der Bewohner) zu: Leipzig ist damit derzeit die am schnellsten wachsende Großstadt Deutschlands.

Das hat den Wohnungsmarkt spürbar belebt, der Leerstand ist auf rund 23000 Wohneinheiten – und damit auf sieben Prozent – gesunken. Im letzten Jahr beendete die Stadt schließlich den lang verfolgten „Stadtumbau durch Abriss“. Stattdessen sind inzwischen Neubauten und Sanierungen wieder in Gang gekommen, allerdings fast ausschließlich im hochpreisigen Segment. Dies und die hohe Nachfrage haben zu immensen Preissteigerungen geführt: Bei Neuvermietungen sind Sprünge von 10 bis 20 Prozent zu beobachten, der Mieter- wandelt sich wieder zum Vermietermarkt. Dadurch ist insbesondere in der Innenstadt ein wachsender Verdrängungsdruck zu spüren.<sup>14</sup>

Auch in Leipzig hat diese Entwicklung seit einigen Jahren zu einer Gentrifizierungsdebatte geführt. Zunächst machten zahlreiche Stadtratsinitiativen verschiedener Fraktionen (Linke, SPD, Bündnis 90/Die Grünen) auf die damit verbundenen Probleme aufmerksam. Sie kritisierten die anhaltende Privatisierung kommunaler Bestände, forderten den Erhalt von Clubs oder den Schutz von Freiräumen und Zwischennutzungen. Auch das Thema Wohnungspolitik gelangte dabei auf die Agenda und spielte bei den Wahlkämpfen der letzten Jahre zunehmend eine Rolle. Die Frage, ob es in Leipzig wohnungspolitischen Handlungsbedarf gibt, wird jedoch auch hier äußerst kontrovers diskutiert. Während einige Akteure bei anhaltend hoher Zuwanderung schon in zwei bis drei Jahren mit einem angespannten Markt rechnen, betonen Vertreter der Wohnungswirtschaft, der Markt würde sich lediglich „normalisieren“. Stadtpolitik und -verwaltung erkennen allenfalls einen künftigen Mangel an preiswertem Wohnraum, auf den man sich rechtzeitig vorbereiten könne. Akteure wie das Netzwerk „Stadt für alle“ warnen demgegenüber schon jetzt vor der Verknappung preiswerten Wohnraums, nicht zuletzt deshalb, weil rund ein Viertel der Leipziger von Armut betroffen ist.

Vor diesem Hintergrund erarbeitet die Stadt derzeit ein neues wohnungspolitisches Konzept. Im Kern geht es darum, für ausreichend bezahlbaren Wohnraum zu sorgen. Zugleich sollen mittels energetischer Sanierung aber auch klimapolitische Ziele verfolgt werden und schließlich Segregation vermieden werden. Die Stadt kann allerdings nur sehr begrenzt auf eigene Res-

<sup>14</sup> Dieter Rink et. al., Vom Leerstand zum Bauboom? Zur Entwicklung des Leipziger Wohnungsmarkts, in: Statistischer Quartalsbericht, 1/2014, S. 25-28.

sources zurückgreifen: Sie ist hoch verschuldet, ebenso wie die kommunale Wohnungsgesellschaft, und setzt nach wie vor in erster Linie auf eine Entschuldungspolitik. Hinzu kommt, dass auch die kommunalen Wohnungsbestände infolge von Privatisierungen geschrumpft sind, selbiges trifft auf die kommunalen Baugrundstücke zu. Die Stadt ist deshalb von Zuwendungen des Freistaats Sachsen abhängig, der wiederum über kein Programm zum sozialen Wohnungsbau verfügt – und dies bislang auch nicht plant.

Schließlich widersprechen die sozialen Ziele einer neuen Wohnungspolitik den Interessen der privaten Wohnungsunternehmen, die die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Leipziger Wohnungsmarktes nicht begrenzt sehen wollen. Ihr Einfluss auf die Stadtpolitik ist nicht zu unterschätzen. In Leipzig ist daher kein Wechsel zu einer neuen bzw. wohlfahrtsstaatlichen Wohnungspolitik zu erwarten. Vielmehr wird es voraussichtlich nur ein (graduelles) Umsteuern in der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik geben, die bisherige Wohnungspolitik soll lediglich um soziale Ziele und Instrumente ergänzt werden. Damit allerdings wird das Problem rasch steigender Mieten und Verdrängung nicht zu lösen sein. Dieses Problem trifft auch Berlin, eine Stadt, die besonders starken Veränderungsprozessen ausgesetzt ist.

### **Marktekstase und Politikversagen: Berlin auf dem Weg in die Wohnungsnot**

Berlin galt lange Zeit als eine der preisgünstigsten Metropolen Europas. Durchschnittliche Mietpreise von unter fünf Euro pro Quadratmeter, eine erhebliche Leerstandsreserve und nur wenige Gebiete mit ausgeprägten Gentrifizierungs-Dynamiken prägten bis vor wenigen Jahren das Bild. Hohe Anteile von Wohnungsbeständen in öffentlicher Hand, eine intensive Neubaupolitik und Förderprogramme für die Stadterneuerung in den Ostberliner Altbauquartieren schränkten die Ertragserwartungen privater Investoren massiv ein. Hinzu kam, dass der prognostizierte Bevölkerungsboom Anfang der 90er Jahre ausblieb. All das ermöglichte es großen Teilen der Bevölkerung, ihren Wohnort in fast der gesamten Stadt frei zu wählen. Mit 480 000 kommunalen und 360 000 Sozialwohnungen unterstand etwa die Hälfte des Berliner Mietwohnungsbestands unmittelbar einer öffentlichen Regulierung.

Doch Ende der 90er Jahre wurden diese umfangreichen politischen Interventionen in den Wohnungsmarkt aufgrund knapper öffentlicher Kassen drastisch zurückgefahren: 220 000 Wohnungen wurden privatisiert, mitunter gingen sie an ausschließlich an Rendite interessierte Hedgefonds. 2001 beendete die Stadt die Förderung des sozialen Wohnungsbaus komplett und beschloss, aus der Anschlussförderung bereits bestehender Sozialwohnungen so schnell wie möglich auszusteigen. Zugleich wurde das Baurecht liberalisiert und das Zweckentfremdungsverbot aufgehoben, womit die Stadt sich der Möglichkeit beraubte, planungsrechtliche Vorgaben bei Neubauten zu machen. All das steht für einen gravierenden Rückzug des Staates aus der Wohnungsversorgung.



In der Folge dieser Einschnitte, einer gestiegenen Ertragserwartung der Immobilienwirtschaft und des Bevölkerungszuwachses um 175 000 Personen zwischen 2007 und 2013 stiegen in fast allen Quartieren die Mietpreise. Mit durchschnittlichen Steigerungen von fast 20 Prozent in Bestandswohnungen (auf 5,39 Euro je Quadratmeter) und von über 35 Prozent bei den Neuvermietungen (auf 8,38 Euro je Quadratmeter) im selben Zeitraum haben sich die Koordinaten der Wohnungsversorgung drastisch verschoben. Verdrängung infolge von Umwandlungen in Eigentumswohnungen oder energetischen Sanierungen gehören in weiten Bereichen der Innenstadt inzwischen zum Alltag, und selbst für Durchschnittsverdiener sind bezahlbare Wohnungen kaum noch zu finden. Zudem hat eine steigende Zahl von Ferienwohnungen (derzeit etwa 15 000) die Versorgungsdefizite vor allem in den Innenstadtbereichen weiter verschärft. Insgesamt fehlt es an Wohnungen, die Wohnversorgungsquote, also das Verhältnis von Wohnungen je 100 Haushalte, ist von 102 Prozent (2000) auf nur noch 94 Prozent (2013) abgesunken. Für die große Zahl der etwa 350 000 armutsgefährdeten Haushalte fehlen mindestens 120 000 Wohnungen mit Mietpreisen unter 5,50 Euro je Quadratmeter. Das Angebot von Wohnungen zu Preisen unterhalb der Bemessungsgrenzen, die für Hartz-IV- und Sozialhilfeempfänger gelten, hat sich von über 100 000 im Jahr 2007 auf 15 000 im Jahr 2013 reduziert. Aufgrund der hohen Kostenmieten infolge der sehr lukrativen Investitionsanreize in den Westberliner Förderprogrammen der 1970er und 1980er Jahre liegen die Mieten der etwa 130 000 verbliebenen Sozialwohnungen inzwischen über den Mietspiegelwerten und übersteigen damit vielfach die Bemessungsgrenzen.

Als Reaktion auf diese Wohnungskrise sind in vielen Teilen der Stadt Mieterinitiativen entstanden, die sich gegen Mietsteigerungen und Verdrängung wehren und wohnungspolitische Forderungen artikulieren. Durch die parteienübergreifende Verantwortung für die neoliberale Wohnungspolitik der letzten Dekade (von Schwarz-Rot über Rot-Rot bis zu Rot-Schwarz) formiert sich der Berliner Mieterprotest explizit parteiunabhängig und reagiert auf wohnungspolitische Initiativen der Regierung mit großem Misstrauen. So ist es dem Berliner Senat seit 2011 trotz einer neuen wohnungspolitischen Rhetorik und einer Reihe von Initiativen, Gesetzen und Verordnungen nicht gelungen, die wohnungspolitische Deutungshoheit in der Stadt zurückzugewinnen.

Mit seinem „Stadtentwicklungsplan Wohnen“ hat der Senat nach eigener Aussage alle kommunal möglichen Instrumente für eine soziale Wohnungspolitik ausgeschöpft: Geplant sind 137 000 Neubauten bis 2030, mit den öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften wurde ein Bündnis für preiswerte Mieten geschlossen, das Zweckentfremdungsverbot wiedereingeführt, ein Förderprogramm für 1000 Wohnungen pro Jahr aufgesetzt, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Milieuschutzgebieten erschwert und der Kündigungsschutz für Mieter in solchen Fällen ausgeweitet.

Dass damit die Lücken in der Versorgung mit bezahlbaren Wohnungen geschlossen werden können, bezweifeln allerdings nicht nur Mieterinitiativen. Die ehrgeizigen Neubauziele setzen derzeit vor allem private Bauherren

im Hochpreissegment um, und die 1000 geförderten Wohnungen pro Jahr kompensieren nicht einmal die Abgänge aus dem Sozialwohnungsbestand der früheren Förderperiode. Zugleich lässt das Zweckentfremdungsverbot eine Reihe von Ausnahmen zu und bietet etwa den Anbietern von Ferienwohnungen eine mehrjährige Schonfrist, während sich die Umwandlungsverordnung auf räumlich eng begrenzte Gebiete beschränkt. Insbesondere die mangelnde Ausstattung der Instrumente mit Finanzmitteln und Personal sowie der Verzicht auf eine grundlegende Neuausrichtung der Liegenschaftspolitik zeigen, dass es in Berlin noch weitere kommunale Spielräume für eine soziale Wohnungspolitik gibt.

Die derzeitige Politik des Berliner Senats besteht im Wesentlichen aus einer Wiederbelebung früherer Instrumente der Wohnungspolitik, allerdings stehen heute deutlich weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Zwar haben die kommunalen Wohnungsunternehmen damit begonnen, ihre Bestände zu erweitern, agieren aber in ihren Gesellschaftsformen als GmbH bzw. AG weiterhin ausschließlich als an Gewinn orientierte wirtschaftliche Akteure. Und weder gelingt es der aktuellen Senatspolitik, die Verdrängungsanierungen einzudämmen, noch bietet sie eine Lösung für die Sozialmieterinnen und -mieter in den Altbeständen des sozialen Wohnungsbaus und die Wohnungssuchenden mit geringen Einkommen. Eine grundlegende Wende in der Berliner Wohnungspolitik zeichnet sich angesichts all dessen nicht ab. Anlass zur Hoffnung auf ein grundsätzliches Bekenntnis zur öffentlichen Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung geben allenfalls die Berliner Mieterinitiativen: Sie streben zurzeit einen Volksentscheid für eine soziale Wohnungspolitik an und stellen damit wenigstens sicher, dass das Thema auf der politischen und medialen Agenda bleibt.<sup>15</sup>

### **Der Paradigmenwechsel steht noch aus**

Die drei Beispiele Hannover, Leipzig und Berlin zeigen, dass Bewegung, ja zum Teil sogar erheblicher Druck in die wohnungspolitische Debatte gekommen ist – dafür steht insbesondere Berlin. Hier wie auch in den anderen beiden Städten wird allerdings die Diagnose einer „neuen Wohnungsnot“ keinesfalls allgemein akzeptiert, sie ist vielmehr Teil der kontroversen Debatte. In allen drei Fällen sind es vor allem soziale Bewegungen, die das Thema auf die lokale öffentliche Agenda setzen und versuchen, politischen Druck zu erzeugen.

Doch die Handlungsspielräume der kommunalen bzw. lokalen Politik sind begrenzt, auch das zeigen die drei Beispiele: Leipzig verfügt weder über die notwendigen eigenen Mittel, noch hat es Zugang zu entsprechenden Landesprogrammen zum sozialen Wohnungsbau. Zudem besitzt Leipzig nicht die rechtliche Kompetenz, selbst effektive wohnungspolitische Instrumente zu erlassen. Auch Hannover reagiert nur in bescheidenem Umfang mit pla-

15 Vgl. den Gesetzesvorschlag auf [www.mietenvolksentscheidberlin.de](http://www.mietenvolksentscheidberlin.de).

nungsrechtlichen und wohnungspolitischen Maßnahmen auf die Engpässe in der Wohnraumversorgung. Berlin kann demgegenüber als Stadt, die zugleich Bundesland ist, wesentlich unmittelbarer und daher auch umfassender reagieren. Es kann sowohl vorhandene Bundesmittel einsetzen als auch selbst über weitere Instrumente bestimmen, die auf Länderebene reguliert werden, wie zum Beispiel die Mietpreisbremse oder eben die Verteilung von Fördermitteln.

Dennoch ist ein Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik in keiner der drei Städte auszumachen. Notwendig hierfür wären eine Abkehr von einer an Boden- und Wohnungspreisteigerungen interessierten Stadtentwicklungspolitik und eine Rückkehr zu einer Wohnungspolitik, die aktiv preisgünstige Bestände schafft und sichert und Bodenpreisteigerungen eindämmt. Das gilt vermutlich für die meisten größeren Städte und verweist auf das grundsätzliche Dilemma: Ohne landes- und bundespolitische Beteiligung ist ein solcher grundsätzlicher Wechsel in der Wohnungspolitik nicht zu leisten. Doch ein stärkeres Engagement des Bundes in der Wohnungspolitik ist nach derzeitiger Lage nicht absehbar: Der Bund hat zwar das „Bündnis für Wohnen“ ins Leben gerufen, dessen Ziel es ist, den steigenden Wohnraumbedarf in bestimmten Regionen zu decken und gleichzeitig soziale, demographische und energetische Anforderungen zu berücksichtigen. Er begrenzt sich darüber hinaus aber auf seine in der Föderalismusreform vereinbarte marginale Rolle. Zudem will der Bund seine Förderung des sozialen Wohnungsbaus nach 2019 endgültig einstellen. Die eingangs geschilderte Übertragung wohnungspolitischer Verantwortung vom Bund auf Länder und Kommunen, ohne gleichermaßen Mittel zu übertragen, dürfte für die Kommunen keine Ausweitung, sondern vielmehr eine weitere Einschränkung ihrer wohnungspolitischen Handlungsmöglichkeiten bedeuten. Damit ist auch auf lange Sicht völlig ungeklärt, wie zukünftig bezahlbarer Wohnraum für einkommensarme Haushalte geschaffen werden kann.

Mit den derzeitigen lokalen und bundespolitischen Initiativen ist die „neue Wohnungsfrage“ alles andere als gelöst. Dabei handelt es sich bei ihr um kein vorübergehendes oder zyklisches Problem, sondern um eine langfristige Aufgabe. Doch um sie zu bewältigen, wäre ein grundlegender Politikwechsel nötig: das heißt eine Rückkehr von der Wohnungsmarkt- zur sozialen Wohnungspolitik, und zwar auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Eine solche muss darauf zielen, soziale Wohnraumversorgung auch gegen private Renditeinteressen durchzusetzen, Boden- und Mietpreisteigerungen dauerhaft einzudämmen und dabei die gesamte Stadtentwicklung im Blick zu behalten. Andernfalls droht eine langfristige Verstetigung und Vertiefung der bereits jetzt bestehenden sozialräumlichen Spaltung der Städte. Mit dieser Aufgabe können die Kommunen nicht allein gelassen werden – der Rückzug vom Rückzug des Bundes aus seiner wohnungspolitischen Verantwortung muss daher unverzüglich auf die politische Agenda.