

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 100, Oktober 2018

Lokale Wohnungspolitik in Deutschland

Björn Egner, Max A. Kayser, Heike Böhler und
Katharina J. Grabietz



© 2018 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Lokale Wohnungspolitik in Deutschland“ von Björn Egner, Max A. Kayser, Heike Böhler und Katharina J. Grabietz ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgebühren durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	4
Abbildungsverzeichnis.....	5
Zusammenfassung.....	6
1. Einleitung, Fragestellung	7
2. Wohnungspolitik in Deutschland: Entwicklung und Status quo	10
3. Anlage der Untersuchung, Vorgehensweise.....	18
4. Ein Modell zur Erklärung von Mietbelastung.....	20
4.1 Forschungsstand	20
4.2 Operationalisierung und Hypothesen	26
4.3 Datenlage und deskriptive Statistik	29
4.4 Methode.....	32
4.5 Modelle	33
4.6 Identifikation von abweichenden Fällen.....	39
5. Fallstudien in fünf Städten	46
5.1 Forschungsdesign	46
5.2 München.....	56
5.3 Berlin	71
5.4 Dresden	80
5.5 Kassel.....	92
5.6 Oberhausen	99
5.7 Vergleichender Überblick	111
6. Schlussfolgerung.....	122
Literatur.....	125
Autorinnen und Autoren	145

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wohneigentum im internationalen Vergleich	20
Tabelle 2: Operationalisierung der Unabhängigen Variablen (UV) für die quantitative Analyse.....	27
Tabelle 3: Hypothesen	28
Tabelle 4: Deskriptive Statistik über die Mietbelastung.....	31
Tabelle 5: Deskriptive Statistik über die unabhängigen Variablen.....	32
Tabelle 6: Korrelationen über Marktsegmente	34
Tabelle 7: Vollständige Regressionsmodelle	35
Tabelle 8: Vereinfachte Regressionsmodelle.....	37
Tabelle 9: Vereinfachte Berechnungsformel für Mietbelastung	38
Tabelle 10: „Ausreißerstädte“	41
Tabelle 11: Überblick über potentielle Fallstudienstädte.....	44
Tabelle 12: Zentrale Kennzahlen der Fallstudienstädte	45
Tabelle 13: Erschließung von Handlungsmöglichkeiten lokaler Akteure	47
Tabelle 14: Kategorienschema	50
Tabelle 15: Zusammensetzung des Dokumentenkorpus	51
Tabelle 16: Handlungsprogramme „Wohnen in München“	58
Tabelle 17: Vier Instrumente der Münchener Wohnungspolitik.....	67
Tabelle 18: Zielgruppen der Münchener Wohnungsprogramme	68
Tabelle 19: Diskursüberblick zum Verkauf der WOBA Dresden GmbH.....	85
Tabelle 20: Übersicht wohnungspolitischer Instrumente	120

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ein Modell für die Erklärung der lokalen Miethöhe	18
Abbildung 2: Methodisches Vorgehen	49
Abbildung 3: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in München	57
Abbildung 4: Wortwolke München	65
Abbildung 5: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in Berlin.....	72
Abbildung 6: Wortwolke Berlin.....	79
Abbildung 7: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in Dresden	81
Abbildung 8: Wortwolke Dresden	88
Abbildung 9: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in Kassel	93
Abbildung 10: Wortwolke Kassel	97
Abbildung 11: Die „Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr“ im Vergleich	100
Abbildung 12: Bevölkerungsentwicklung in der Planungsgemeinschaft (Index: 1987 = 100 %).....	102
Abbildung 13: Wanderungssaldo der Stadt Oberhausen gegenüber Nachbarstädten	103
Abbildung 14: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in Oberhausen ..	104
Abbildung 15: Wortwolke Oberhausen	106
Abbildung 16: Gebundener Sozialmietwohnungsbestand in Oberhausen 1990–2010	110

Zusammenfassung

Die Wohnungspolitik in Deutschland erlebt derzeit sowohl in Gesellschaft und Politik als auch in der wissenschaftlichen Debatte einen Bedeutungszuwachs. Noch vor fünfzehn Jahren schien der Bedeutungsverlust in allen Bereichen nicht mehr aufzuhalten: Wesentliche wohnungspolitische Steuerungselemente wurden abgeschafft oder beschnitten, die institutionelle Verankerung der Wohnungspolitik im Bund zurückgedrängt, die öffentlich gestützten Wohnungsangebote zurückgefahren. Probleme bei der Wohnungsversorgung wurden allenfalls in bestimmten Städten, vor allem in den Ballungszentren gesehen. Die weit verbreitete Einschätzung war, dass diese alsbald durch den Markt gelöst würden.

Inzwischen zeigt sich, dass die Politik der „unsichtbaren Hand des Marktes“ keineswegs zu einer Verbesserung der Wohnungssituation in den Großstädten geführt hat. Die gestiegene Nachfrage hat zwar zu höheren Preisen geführt – die Generierung eines zusätzlichen Wohnungsangebots, die nach der Marktlogik eigentlich folgen müsste, scheint aber weitgehend ausgeblieben oder zumindest unzureichend zu sein. Vor allem in großstädtischen Ballungsräumen der Bundesrepublik Deutschland wird in den letzten Jahren ein immer massiver werdendes Problem der Wohnraumversorgung deutlich, welches vor allem Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen betrifft. Die Steigerung der Bestands- und Neumieten hat in vielen Städten ein so großes Ausmaß angenommen, dass die Wohnungspolitik einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfährt.

Spätestens seit der Föderalismusreform, in deren Rahmen der Bund die Zuständigkeit für den Sozialen Wohnungsbau an die Länder übergeben hatte, ist allerdings klar, dass der Bund die zu lösenden Probleme auf die Länder abgeschoben hat. Mit der gleichzeitigen Einführung der „Schuldenbremsen“ haben sich Bund und Länder weiter selbst den finanziellen Handlungsspielraum entzogen. Deshalb stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Städte leisten können, um die Probleme auf den Wohnungsmärkten anzugehen. Die vorliegende Studie konzentriert sich deshalb auf die lokale Wohnungspolitik in Deutschland. Sie soll die Frage beantworten, welches die systematischen Ursachen der Mietbelastung in den deutschen Großstädten sind. Hierzu wird ein statistisches Modell entwickelt und dessen politische Implikationen diskutiert. Weiterhin werden fünf ausgewählte Großstädte daraufhin untersucht, wie die Wohnungsfrage lokal diskutiert wird, welche Möglichkeiten Städte haben, den Mietpreisen entgegen zu steuern und welche Instrumente sie tatsächlich nutzen.

1. Einleitung, Fragestellung

Die Wohnungspolitik in Deutschland erlebt derzeit sowohl in Gesellschaft und Politik als auch in der wissenschaftlichen Debatte einen Bedeutungszuwachs. Noch vor fünfzehn Jahren war der Bedeutungsverlust in allen Bereichen evident. So ging der Neubau von Wohnungen seit Mitte der 1990er Jahre stark zurück; ebenso sanken die öffentlichen Ausgaben für den Sozialen Wohnungsbau. Gleichzeitig löste sich die institutionelle Verankerung des Politikfeldes: Innerhalb der Bundesregierung wurde das Bauressort in das jeweilige Verkehrs- bzw. Infrastrukturministerium eingegliedert, der wohnungspolitische Ausschuss des Bundestages wurde analog mit anderen Ausschüssen zusammengelegt, die Bundestagsfraktionen wählten teilweise keine wohnungspolitischen Sprecher mehr und lösten ihre fraktionsinternen Arbeitsgruppen auf bzw. gruppierten diese um. Im Allgemeinen galten die „großen Probleme“ (Wohnungsmangel, Problemquartiere etc.) als weitgehend gelöst. Die Untätigkeit wurde mit Verweis darauf gerechtfertigt, dass es in der Bundesrepublik en gros einen ausgeglichenen, funktionierenden Wohnungsmarkt gäbe (vgl. ifo 2013), der keiner zusätzlichen Regulierung bedürfe (vgl. FDP 2013). Regionale Wohnungsengpässe – etwa in Hamburg, Frankfurt am Main, Stuttgart und München – wurden eingestanden, hingewiesen wurde aber auch auf Wohnungsüberangebote vor allem in den ostdeutschen Großstädten. Diese Probleme – so die damals weit verbreitete Einschätzung – würden durch den Markt gelöst werden (vgl. Egner et al. 2004: 250).

Inzwischen zeigt sich, dass die Politik der „unsichtbaren Hand des Marktes“ keineswegs zu einer Verbesserung der Wohnungssituation in den Großstädten geführt hat. Die gestiegene Nachfrage hat zwar zu höheren Preisen geführt – die Generierung eines zusätzlichen Wohnungangebots, die nach der Marktlogik eigentlich folgen müsste, scheint aber weitgehend ausgeblieben oder in Relation zur Wohnungsnachfrage vor allem von Haushalten mit niedrigem Einkommen unzureichend zu sein. Es liegt nahe, von einem Marktversagen zu sprechen. Dies wird dadurch deutlich, dass Wohnungsmärkte ohne politische Steuerung Ergebnisse produzieren, die sozial nicht erwünscht sind. Daraus folgt, dass sich wieder verstärkt die Einsicht geltend macht, dass Wohnung kein Wirtschafts-, sondern ein Sozialgut ist (vgl. zu dieser Debatte in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit Heinelt 2004: 38) und deshalb politische Eingriffe notwendig sind. Verdrängungseffekte in deutschen Großstädten, aber auch in Kommunen in unmittelbarer Großstadtnähe sind vor allem bei Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen evident. Sie

bergen eine erhebliche Gefahr, Teilhabechancen am Erwerbs- und gesellschaftlichen Leben zunehmend ungleich zu verteilen.

Vor allem in großstädtischen Ballungsräumen der Bundesrepublik Deutschland wird in den letzten Jahren ein immer massiver werdendes Problem der Wohnraumversorgung deutlich (DIW 2013), das vor allem Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen betrifft. Die Steigerung der Bestands- und Neumieten hat in vielen Städten ein so großes Ausmaß angenommen, dass die Wohnungspolitik einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfährt (vgl. Schönig 2013). Die veränderte politische Wahrnehmung schlug sich bereits im vorletzten Bundestagswahlkampf nieder, als die SPD mit diesem Thema gegen die schwarz-gelbe Koalition zu punkten versuchte („Merkels Mieten-Märchen“). Auf ihren Druck wurde die „Mietpreisbremse“ schließlich von der Großen Koalition beschlossen. Das Thema „Wohnen“ scheint demnach eine neue Konjunktur zu erfahren, galt es doch in den letzten zehn Jahren eher als Politikfeld, das in der Bundes- und Landespolitik keine vorrangige Rolle spielte.

Spätestens mit der Föderalismusreform, in deren Rahmen der Bund die Zuständigkeit für den Sozialen Wohnungsbau an die Länder übergeben hatte, war klar, dass die Politik die zu lösenden Probleme im Politikfeld Wohnen nicht mehr als vordringlich ansah. Mit der Verlagerung der Zuständigkeit auf die Länder und die gleichzeitige Einführung von „Schuldenbremsen“ im Grundgesetz und den Länderverfassungen haben sich Bund und Länder selbst den finanziellen Handlungsspielraum entzogen: Große Investitionsprogramme im Wohnungssektor sind aufgrund der neuen verfassungsrechtlichen Regelungen nicht zu erwarten.

Deshalb stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Städte leisten können, um die Probleme auf den Wohnungsmärkten anzugehen. Zwar stellt sich deren finanzielle Lage mindestens als ebenso schwierig dar wie die von Bund und Ländern, sie besitzen aber aufgrund ihrer Nähe zum Geschehen einen besseren Einblick und verfügen neben dem traditionellen Steuerungsmedium „Finanzierung“ noch über weitere Handlungsmöglichkeiten, die Bund und Ländern nicht besitzen.

Die vorliegende Studie konzentriert sich deshalb auf die lokale Wohnungspolitik in Deutschland. Es sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Welches sind die systematischen Ursachen der Mietbelastung in den deutschen Großstädten?
- Welche Möglichkeiten haben Städte, bei den Mietpreisen gegenzusteuern?

Um die Fragen zu beantworten, beschäftigt sich Abschnitt 2 zunächst mit dem politischen Kontext der Frage, nämlich der Entwicklung der deutschen Wohnungspolitik. In Abschnitt 3 entwickeln wir ein zweiphasiges Forschungsdesign. Diesem folgt die Konstruktion eines quantitativen Erklärungsmodells für Mietbelastung in deutschen Großstädten (Abschnitt 4), welches theoretisch-konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde aus der Literatur aufgreift. Darauf folgen fünf qualitative Fallstudien, die das quantitative Modell ergänzen (Abschnitt 5). In der Schlussfolgerung werden die Ergebnisse zusammengefasst und aus diesen Empfehlungen für die lokale Wohnungspolitik abgeleitet (Abschnitt 6).

Das dem Papier zugrunde liegende [Forschungsprojekt](#) wurde von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Neben den Autoren des Working Papers haben die studentischen Hilfskräfte Katrin Hühner, Melina Lehning und Joshua Seger für das Projekt gearbeitet. Ihnen sind wir für ihre Hilfe bei der Daten- und Literaturrecherche sowie beim Aufbau des Dokumentenkorpus zu Dank verpflichtet.

2. Wohnungspolitik in Deutschland: Entwicklung und Status quo

Die deutsche Wohnungspolitik basiert seit der Gründung der Bundesrepublik auf zwei großen „Förderideen“, nämlich der Objekt- und der Subjektförderung. Beide Strategien wurden dauerhaft parallel verfolgt, wobei sich die Gewichtung der beiden Strategien über die Zeit mehrfach geändert hat. Objektorientierte politische Steuerung ist dabei der Oberbegriff für wohnungspolitische Interventionen, die auf Schaffung und Erhaltung von Wohnraum zielen („Investitionen in Steine“). In diese Kategorie fallen sowohl die soziale Wohnraumförderung (früher: sozialer Wohnungsbau) und die Eigenheimzulage. Subjektorientierte Steuerung setzt bei den Teilnehmern auf dem Wohnungsmarkt an und ist auf die individuelle Unterstützung von Personen konzentriert. Zentrales Element der Subjektförderung in Deutschland ist das Wohngeld. Flankiert werden Objekt- und Subjektförderung durch regulative Maßnahmen wie das Mietrecht.

Das zentrale Problem der Wohnungspolitik ist, dass sich neben den marktlichen Gegebenheiten immer wieder die Rahmenbedingungen verändert haben. So üben gesellschaftliche und wirtschaftliche Trends (Steigung der Scheidungsrate, Tendenz zur Individualisierung, hohe Singlequote, höherer Pro-Kopf-Bedarf an Wohnfläche, regionaler ökonomischer Strukturwandel, Migrationsdruck aufgrund steigender Binndifferenzen bei Einkommen und Lebenshaltungskosten, demografische Veränderungen) Einfluss auf die regionalen Wohnungsmärkte, aber auch auf den virtuellen „gesamtdeutschen Markt“ aus. Zentrale Fragestellung der Wohnungspolitik ist, wie der Staat im Wohnsektor auf diese Veränderungen reagieren soll und wie ein nachhaltiges Wirtschaften mit Wohnraum möglich ist. Selbstverständlich gibt es in der Wohnungspolitik noch andere interessante Fragestellungen, beispielsweise im Bereich der sozialräumlichen Integration (Prozess der sozialen Segregation, Gentrifizierung, Leerstände in Gebieten mit Strukturwandel, vernachlässigte Nachbarschaften, Konversionsfrage, „gated communities“ etc.). Das durchgeführte Forschungsprojekt hat sich auf die Frage der *Mietbelastung* konzentriert.

Um beide Strategien zu verfolgen, stützte sich die deutsche Wohnungspolitik für Jahrzehnte auf vier große Steuerungsinstrumente¹, die

1 Neben den unmittelbar der Wohnungspolitik zuzurechnenden Politikinstrumenten bestehen in benachbarten Politikfeldern zusätzlich Regelungen, welche aufgrund der hohen Interdependenzen zwischen den Politikfeldern Auswirkungen auf die Wohnungspolitik haben. Als Beispiel soll hier nur die AfA (Absetzung für Abnutzungen gem. Einkommensteuergesetz) angeführt werden. So wird z.B. der Höhe der Abschreibungsquoten im Allgemeinen Einfluss auf die Investitionstätigkeit zugeschrieben.

jeweils mit unterschiedlichen Steuerungszielen und Steuerungssadressaten verbunden waren und mit unterschiedlichen Steuerungsmedien operierten.

- Das *Mietrecht* ist in der Bundesrepublik Bestandteil des Bürgerlichen Gesetzbuches. Es schreibt Regelungen von 1917 bzw. 1923 fort und setzt seit Entstehung der Bundesrepublik den regulativen Rahmen für die Ausgestaltung von Verträgen im Bereich der Wohnraumvermietung (zur Geschichte siehe Egner et al. 2004: 52 f.). Der wesentliche Ansatzpunkt zur Setzung der rechtlichen Normen bestand in der Überzeugung, dass Wohnungsmieter durch das bestehende ökonomische Machtungleichgewicht gegenüber dem Vermieter ein erhöhtes Schutzbedürfnis aufweisen. Daher schränken seit jeher die zum Mietrecht zählenden Regelungen des BGB die ansonsten im Zivilrecht geltende weitgehende Vertragsfreiheit ein, indem z. B. die Gelegenheit zu Vertragskündigungen oder Erhöhungen des Mietzinses eingeschränkt wurden. Als Folge war das Mietrecht als regulatives Instrument stärker als andere Instrumente politisch-ideologisch umstritten, da sich hier die Konflikte zwischen den Besitzenden (=Vermietern) und ihrem Streben nach Rendite und den Nichtbesitzenden (=Mietern) in ihrem Streben nach mit dem Einkommen bestreitbaren Wohnkosten zentral manifestierten. Nach dem Abbau der Wohnungswirtschaft zu Beginn der 1960er Jahre wurde das Mietrecht deshalb von den wechselnden Koalitionen auf Bundesebene immer nur vorsichtig modifiziert, um keine gesellschaftliche Unruhe entstehen zu lassen. Erst während des ersten Kabinetts Schröder bzw. der 14. Legislaturperiode des Bundestages gelang 2001 eine Reformierung des Mietrechts. Seit der letzten großen Reform sind mithin 13 Jahre vergangen. Seit Beginn der Kanzlerschaft von Angela Merkel waren bislang keine großen mietrechtlichen Weichenstellungen zu verzeichnen. Zwar wurde im Jahr 2015 die Mietpreisbremse eingeführt; der Steuerungseffekt dieses Instruments wird jedoch im Allgemeinen als sehr gering eingeschätzt.
- Ähnliches gilt für die Förderinstrumente zur Erstellung von Wohnraum, welche seit Gründung der Bundesrepublik unter dem Begriff „sozialer Wohnungsbau“ ein zentrales Standbein der deutschen Wohnungspolitik bildeten (vgl. Georgakis 2004: 60 ff.). Ausgehend von der Wohnungsnot im durch Zerstörung und Migration gezeichneten Land musste bis zum Ende der 1960er Jahre Wohnraum im großen Maßstab erstellt werden. Seit Mitte der 1970er Jahre entwickelte sich der soziale Wohnungsbau dann zusehends von einem Instrument der Wiederherstellung vom Wohnraum zu einem Instrument der Ergänzung des Wohnungsmarkts. Ziel war es, Menschen mit Wohnraum zu

versorgen, welche aufgrund ihrer ökonomischen Situation auf dem enger werdenden Wohnungsmarkt in den Ballungsgebieten nur schlechte Chancen auf Wohnraum hatten. Auch für den sozialen Wohnungsbau bietet die 14. Legislaturperiode des Bundestages eine Zäsur, wurde doch in dieser Periode das Instrument durch übereinstimmende Entscheidungen von Bund und Ländern durch die neue „soziale Wohnraumförderung“ faktisch eingestellt. So wurden im Jahr 2006 nur noch insgesamt ca. 35.000 Wohnungen gefördert (Statistisches Bundesamt 2007); die Gesamtzahl der im Rahmen des Wohnraumförderungsgesetzes neu gebauten Wohnungen ist inzwischen auf bundesweit nur noch 17.000 zurückgegangen (BT-Drs. 18/11403). Diese Zahl verblasst vor dem Hintergrund der Herausforderungen in diesem Bereich: Allein der gemeinsame Wanderungssaldo der zehn größten deutschen Städte betrug im Jahr 2015 insgesamt 170.000 Einwohner.

- Als sinnvolle, direkte Unterstützung von Mietern zur Bestreitung der Wohnkosten war das *Wohngeld* für Jahrzehnte das zentrale Instrument der Subjektförderung in der deutschen Wohnungspolitik (vgl. Heinelt/Egner 2006: 203). Zwar spielte sich seit der Einführung des Instruments ein ständiger Kampf um die Höhe der Leistungen auf der einen Seite und die Frage der Finanzierung der Leistungen auf der anderen Seite ab, das Instrument war jedoch von allen politischen Parteien und auch in der Verbandslandschaft des Politikfeldes weitgehend akzeptiert. Mit den durch die Regierung Schröder eingeleiteten, von allen großen Parteien getragenen Reformen am Arbeitsmarkt, insbesondere der Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, verlor das Wohngeld als wohnungspolitisches Instrument drastisch an Bedeutung. So ist die Unterstützung für die Wohnraummiete für die Bezieher des Arbeitslosengeldes-II seit Beginn als „Kosten der Unterkunft“ in den Bezug der Leistung nach dem SGB II integriert.
- Das letzte der vier „großen“ Instrumente der deutschen Wohnungspolitik bildete die seit den 1950er Jahren bestehende *Wohneigentumsförderung* (vgl. Egner 2012: 6), welche zunächst für Jahrzehnte als steuermindernde Sonderinvestition galt und erst 1996 in ein Zulagensystem überführt wurde. Das Instrument zielte auf die Förderung der mittleren Schichten, von deren Umzug ins steuerlich geförderte Eigenheim man „Sickerungseffekte“ und „Umzugsketten“ auf dem Mietwohnungsmarkt erwartete, die sich aber als kaum messbar herausstellten. Die diffuse Zielzuschreibung für das Instrument durch die unterschiedlichen politischen und verbandlichen Akteure sowie die verschärzte Lage der öffentlichen Haushalte zum Ende der 1990er

Jahre verstärkten die Debatte um die von einigen politischen Akteuren seit langem geforderte Abschaffung des Instruments. Ein erster Versuch zur ersatzlosen Streichung durch das Kabinett Schröder scheiterte im Jahr 2003. Schließlich fiel die über das Eigenheimzulagengesetz gesteuerte Wohneigentumsförderung den Konsolidierungsbestrebungen der Großen Koalition im Jahr 2006 zum Opfer. Abgelöst wurde die Eigenheimzulage von der Eigenheimförderung im Rahmen der Systems staatlich geförderter privater Zusatzversorgungen („Wohn-Riester“). Die Investitionen der öffentlichen Hand in dieses Zusatzrentensystem kommen allerdings bei Weitem nicht an die Fördervolumina der Eigenheimzulage heran. Wurden noch zur Jahrtausendwende jährlich ca. 10 Mrd. Euro für die Eigenheimförderung ausgegeben, ist das jährliche Volumen der Förderung für das „Wohn-Riestern“ wesentlich geringer: So betrug das Gesamtvolumen der Riester-Förderung ca. 2,5 Mrd. Euro, aber nur knapp 10 Prozent der bestehenden Versicherungsverträge sind dem Bereich „Wohn-Riester“ zugeordnet (BMAS 2017).

Somit ist festzuhalten, dass die rot-grüne Bundesregierung nach primär von inkrementellem Politikänderungen geprägten Jahrzehnten bei allen vier großen Instrumenten der deutschen Wohnungspolitik grundlegende Modernisierungen bzw. die Abschaffung der Instrumente eingeläutet hat. Spätestens seit der Streichung der Eigenheimzulage schien damit die Ära der Wohnungspolitik überhaupt vorbei zu sein. Vor dem Hintergrund des auf Bundesebene zumindest rechnerisch ausgeglichenen Wohnungsmarktes hat sich die Politik in diesem Bereich gleichsam „zurückgelehnt“.

Im Bundestagswahlkampf des Jahres 2013 jedoch gelangte die Wohnungspolitik durch die Debatte über die Mietpreisseigerungen in den traditionellen Hochpreisregionen (München, Stuttgart, Frankfurt am Main, Hamburg sowie in den Ballungsgebieten) wieder in den Fokus des Interesses. Im Koalitionsvertrag von 2013 ist der Frage des „guten und bezahlbaren Wohnens“ mit drei Seiten gegenüber früheren Verträgen ein sehr breiter Raum gegeben worden. Zudem hat die Große Koalition ein Gesetz beschlossen, welches die Landesregierungen ermächtigt, „Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten“ auszuweisen, in denen Mieterhöhungen begrenzt werden („Mietpreisbremse“). Die Festlegung der Städte, in welchen die Mietpreisbremse gilt, obliegt den Landesregierungen, welche die Gebiete für jeweils 5 Jahre qua Rechtsverordnung definieren. Das Gesetz regelt, dass bei der Wiedervermietung von Bestandwohnungen die Erhöhung um 10 Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete beschränkt ist. Davon ausgenommen sind neu errichtete

sowie umfassend modernisierte Wohnungen, als auch Mieten, die zum Status quo ante der Wiedervermietung bereits über der zulässigen Miete lagen (d. h. der Vermieter wird nicht gezwungen seine Mietforderung zu verringern). Gerade in sehr angespannten Wohnungsmärkten erscheint es fraglich, ob die Begrenzung gemäß der Formel „ortsübliche Miete plus 10 Prozent“ dem allgemeinen Trend in einem Gebiet tatsächlich etwas entgegensemtzen kann, oder ob sie ihn nur formal begleitet. Modernisierte Wohnungen von der Mietpreisbremse auszunehmen erscheint zwar aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten intuitiv richtig, geht jedoch an der politischen Zielsetzung des Gesetzes vorbei. Umfassende Modernisierungswellen ganzer Quartiere oder Straßenzüge wandeln bezahlbaren Wohnraum für gewöhnlich in teureren Wohnraum um, wodurch einem kleineren Angebot bezahlbarer Wohnungen mehr und mehr Nachfrager gegenüberstehen. Obgleich modernisierte Wohnungen von der Mietpreisbremse ausgenommen sind, haben sie mittelbar Einfluss auf das Mietniveau der anderen Wohnungen, da die ortsübliche Vergleichsmiete auch durch die erhöhten Mieten modernisierter Wohnungen beeinflusst wird, was wiederum Einfluss auf die maximal erlaubte Miete der an die Mietpreisbremse gebundenen Wohnungen hat. Zudem lassen vergleichende ökonomische Studien an der Funktionsfähigkeit der „Mietpreisbremse“ zweifeln (Kholodilin et al. 2016).

Im Allgemeinen zeigt sich also sowohl ein Aufleben der Diskussion um die Wohnungspolitik als auch gesetzgeberische Aktivitäten in diesem Politikfeld. Es scheint, als ob sich auf Bundesebene das Bewusstsein durchgesetzt hat, dass sich die Wohnungsfrage mit dem Ende der 1990er Jahre nicht etwa „erledigt“ hat, sondern im Gegenteil die Probleme wieder gewachsen sind.

Wohnungspolitik ist als sozialpolitisches Feld vor allem deshalb relevant, da vornehmlich Menschen, die ohne staatliche Unterstützung nur schwer bezahlbaren Wohnraum finden können, in verstärktem Maße auf eben diesen Wohnraum in Großstädten angewiesen sind. Dazu gehören Studierende, Senioren, oder auch alleinerziehende Elternteile. Bei letzteren ist hervorzuheben, dass mit dem Rückgang traditioneller Familienbilder, dem signifikant großen *Pay Gap* zwischen Männern und Frauen sowie einem ausbaufähigen Netz der Kinderbetreuung vor allem alleinerziehende Frauen, die auf städtische Infrastruktur angewiesen sind, um Kindererziehung und ihren Beruf vereinbaren zu können, von steigenden Mieten belastet werden (vgl. Flade 2010). Die Erforschung eines gesellschaftlichen Problems, von dem zu erwarten ist, dass vor allem auch Frauen aufgrund der sozialen und ökonomischen Strukturen betroffen sind, ist daher auch unter Gender-Gesichtspunkten interessant. Letztlich ist davon auszugehen, dass vor allem die Gruppe derer, die aufgrund ih-

rer Lebenslage (Nähe zur Arbeitsstelle/Universität, kurze Wege und gute ÖPNV-Struktur, Betreuungsangebote) auf bezahlbaren Wohnraum in der Stadt angewiesen ist, zunehmend Hindernisse erfahren, wenn Mieten weiterhin steigen.

Wohnungspolitik ist hierbei nur ein Feld der Sozialpolitik, das in den letzten Jahren wieder zunehmend Beachtung in der Politik gefunden hat. Veränderte soziale Problemlagen und Verhältnisse verlangen ein Umdenken und ein Anpassen alter sozialstaatlicher Modelle, die nur unzureichend gegen soziale Risiken unserer Zeit absichern. Diese Veränderungen sind auch Gegenstand der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung (vgl. Schmidt/Wolf 2007). Zum einen wird ergründet, welche neuen sozialen Risiken in unserer Gesellschaft existieren, zum anderen, wie moderne Wohlfahrtsstaaten sich neuen und alten Problemlagen unter veränderten Bedingungen annehmen können (vgl. Bonoli 2005; Taylor-Gooby 2005). Von besonderer Relevanz ist hier die Art und Weise, in der Sozialstaaten reformiert werden, um gewachsenen Herausforderungen vor dem Hintergrund finanzieller Restriktionen und einer Ausweitung von Austeritätspolitik begegnen zu können. Neue Steuerungsformen, angesiedelt zwischen privaten und staatlichen Akteuren oder verschiedenen staatlichen Ebenen, die Einführung neuer sozialstaatlicher Programme, oder die Anwendung bestehender Programme für neue Probleme stehen dabei im Mittelpunkt der Untersuchungen zur Transformation von Wohlfahrtsstaaten (vgl. Seeleib-Kaiser 2011).

Austeritätspolitik und eine Transformation sozialstaatlicher Steuerungsinstrumente beeinflussen auch die deutsche Wohnungspolitik. Wie die finanzpolitischen Debatten der letzten Jahre gezeigt haben, ist zusehends eine (neoliberale) Selbstbindung der Politik auf allen Ebenen zu beobachten. Selbst auferlegte Handlungsrestriktionen wie die „Schuldenbremsen“ von Bund und Ländern und die verstärkte Haushaltsüberwachung der Kommunen (vgl. Stolzenberg/Heinelt 2013) führen dazu, dass der traditionelle Steuerungsmix von Regulierung und Finanzierung derzeit im Politikfeld Wohnen nicht anwendbar ist. Die „Wiederauferstehung“ der deutschen Wohnungspolitik ist deshalb so interessant, weil die traditionellen Steuerungsinstrumente der deutschen Wohnungspolitik sich in Zeiten von „Schuldenbremsen“ nicht mehr nutzen lassen. Typische Reflexe in Zeiten steigender Mieten wären in der Vergangenheit groß angelegte Investitionsprogramme im Wohnungsmarkt gewesen – dies ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt wohl kaum realistisch. Vielmehr ist zu erwarten, dass alternative Steuerungsmodelle auftreten, die es erlauben, die Erfolgsbedingungen dieser „alternativen Steuerung“ beispielhaft zu untersuchen.

Bund und Länder werden sich aufgrund der Haushaltssituation und der anstehenden Begrenzung einer höheren Neuverschuldung („Schuldenbremse“ ab 2016 bzw. 2012) nicht in der Lage sehen, ein großes Investitionsprogramm zur Behebung der Wohnungsmarktprobleme in den Ballungsräumen aufzulegen. Deshalb stellt sich die Frage, welche *anderen* Strategien möglich sind, um dem Problem der Mietsteigerung zu begegnen. Das beabsichtigte Forschungsprojekt zielt darauf ab, lokale politische Antworten auf dieses Problem daraufhin systematisch zu untersuchen, wie gegebene (vor allem fiskalische) Restriktionen überwunden und lokale Gegebenheiten genutzt werden können, um das Wohnungsproblem in den Großstädten politisch anzugehen. Das Vorhaben bezieht sich deshalb auf die Identifizierung städtischer Handlungsmöglichkeiten in diesem Politikfeld. Durch den faktischen Rückzug von Bund und Ländern aus der Wohnungspolitik werden städtische Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Wohnungspolitik zur relevanten Größe.

Gleichzeitig zu den politischen Reformen auf Makroebene ist in den letzten Jahren deutlich geworden, dass die Lage auf den Wohnungsmärkten in der Bundesrepublik sich stark ausdifferenziert hat. Dies betrifft nicht nur den typischen Gegensatz zwischen angespannten Wohnungsmärkten in Ballungszentren und ländlichen Gebieten. Vielmehr differenzieren sich auch die Mietpreise in den Großstädten aus. So stiegen die Angebotsmieten in den 68 deutschen Großstädten für Erst- und Wiedervermietungen zwischen 2004 und 2016 um durchschnittlich 25,9 Prozent (BBSR 2016). Dabei gehen die Entwicklungen allerdings stark auseinander.

Zunächst ist auffällig, dass in den elf ostdeutschen Großstädten (+21,5 Prozent) die Entwicklung moderater ist als im Westen (+26,7 Prozent). Allerdings verbergen sich in beiden Gruppen weiterhin sehr große Varianzen. In Ostdeutschland weisen Berlin (+56,4 Prozent), Potsdam (+36,9 Prozent), Dresden (+31,7 Prozent), Erfurt (+29,9 Prozent) und Jena (+25,5 Prozent) überdurchschnittliche Mietsteigerungen auf, während in Magdeburg (+17,5 Prozent), Halle (+9,9 Prozent), Cottbus (+7,4 Prozent) und Chemnitz (+3,7 Prozent) die Mietpreise teils leicht, teils deutlich langsamer steigen. In Rostock, einer Stadt mit starker Schrumpfung nach 1990, sind die Angebotsmieten im o.g. Zeitraum sogar gesunken (-3,0 Prozent). Einigermaßen repräsentativ für den Osteil Deutschlands ist lediglich Leipzig (+20,0 Prozent).

Auch unter den westdeutschen Städten besteht ein starkes Gefälle; hier sind die Gruppen deutlich zu sehen. Die höchsten Steigerungen bei den Angebotsmieten finden sich in industriell starken Städten (Wolfsburg +66,7 Prozent, Ingolstadt +56,9 Prozent, Braunschweig +54,0 Prozent), aber auch in den größten Städten bzw. Landeshauptstädten (München

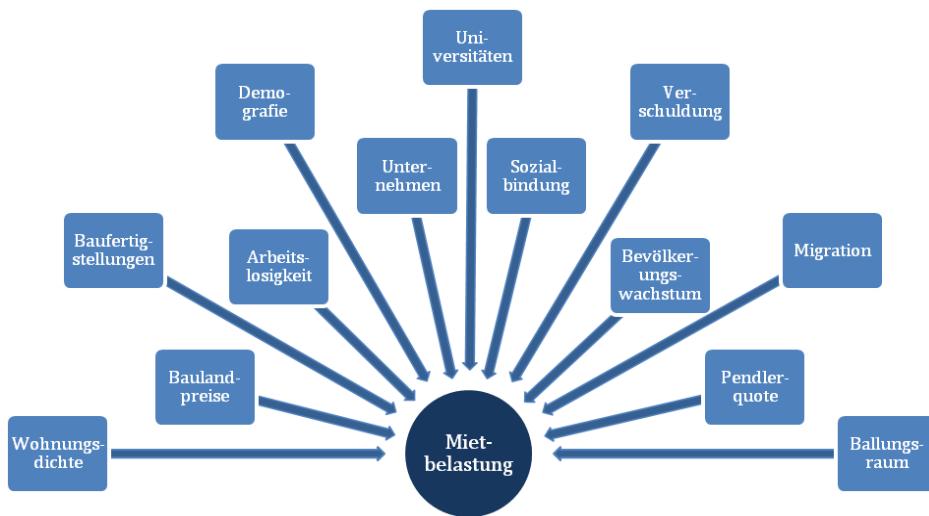
+45,0 Prozent, Nürnberg +39,8 Prozent, Stuttgart +39,4 Prozent, Frankfurt/Main +36,9 Prozent, Hamburg +36,8 Prozent, Mainz +31,2 Prozent). Auch mittlere und kleinere Universitätsstädte weisen stellenweise besonders starke Steigerungen auf (Würzburg +54,0 Prozent, Trier +47,8 Prozent, Augsburg +45,1 Prozent, Freiburg +41,1 Prozent, Erlangen +37,7 Prozent, Münster +35,4 Prozent). Als zusätzliche „Daumenregel“ kann gelten, dass besonders Städte im Süden hohe Steigerungsraten aufweisen. Die Liste der Städte mit sehr unterdurchschnittlichen Steigerungen liest sich hingegen wie ein „Who is Who“ des Ruhrgebiets bzw. des bergischen Landes (Herne +16,8 Prozent, Mühlheim/Ruhr +15,2 Prozent, Duisburg +15,1 Prozent, Hagen +12,8 Prozent, Bochum +10,7 Prozent, Bottrop +9,7 Prozent, Krefeld +9,3 Prozent, Essen +8,9 Prozent, Wuppertal +8,7 Prozent, Gelsenkirchen +8,6 Prozent, Mönchengladbach +7,1 Prozent, Oberhausen +6,3 Prozent, Leverkusen +6,1 Prozent, Remscheid +1,5 Prozent) und Solingen +1,0 Prozent). Hier wirkt sich die Schrumpfung der Städte im Sinne einer geringer werdenden Nachfrage auf den Mietmarkt aus. Auch in den norddeutschen Städten sind die Steigerungen teilweise eher moderat (Bremerhaven +17,5 Prozent, Kiel +16,9 Prozent).

Allerdings ist der Zusammenhang von Bevölkerungszuwachs/Schrumpfung und Mietpreisen mit Vorsicht zu interpretieren. Wie später zu sehen sein wird, sind die Mietpreise nicht nur von der Nachfrage vor Ort abhängig. Auch wenn starke Migration in eine Stadt einen deutlichen Effekt haben kann (wie am Beispiel von Berlin und München deutlich wird) und Schrumpfung eine deutliche Dämpfung der Mietpreisentwicklung verursachen kann (das Paradebeispiel hierfür ist sicherlich Rostock), können Mietniveaus Ergebnis einer komplexen Mischung aus vielen Gründen sein. Schrumpfende Städte bringen naturgemäß andere Herausforderungen mit sich als wachsende Städte und bedürfen deshalb besonderer Instrumente. Im Mittelpunkt dieser Studie stehen hingegen die Ursachen der Mietbelastung und die Suche nach Möglichkeiten, der Steigerung der Mietbelastung entgegenzuwirken.

3. Anlage der Untersuchung, Vorgehensweise

Der empirische Teil besteht aus zwei Teilen. Im Rahmen des ersten Teils sollen auf der Basis eines statistischen Makromodells die *systematischen Ursachen bestimmt* werden, die das derzeit in den deutschen Großstädten bestehende Mietniveau verursachen. Das Ziel besteht darin festzustellen, welche Faktoren *im Allgemeinen* auf die Miethöhe Einfluss haben und wie stark der Einfluss dieser Faktoren in der Gesamtheit der deutschen Großstädte ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bislang keine konsistente Theorie zum Niveau von Mietpreisen bzw. zur Mietbelastung besteht, die vergleichende Aussagen über Städte hinweg macht, also als allgemeine Theorie verstanden werden kann. Durch die Bestimmung der Ursachen wird es zudem möglich, Städte zu identifizieren, die *Ausnahmen* von den allgemeingültigen Beziehungen zwischen Ursachen und Miethöhen darstellen. Mit anderen Worten: Die Höhe der Mietpreise in der Großzahl der untersuchten Städte wird stark bis sehr stark von den allgemein vermuteten Faktoren abhängen; einige wenige Städte werden aber – gemessen mit vergleichbaren Städten – bei ähnlichen Ausgangsbedingungen deutlich niedrigere oder höhere Mietniveaus aufweisen.

Abbildung 1: Ein Modell für die Erklärung der lokalen Miethöhe



Quelle: Eigene Darstellung.

Der zweite Teil der Empirie ist deshalb darauf konzentriert, die „Ausreißerfälle“ genauer zu betrachten, um auf der Basis von vergleichenden

Fallstudien herauszuarbeiten, weshalb diese Städte *abweichende Mietniveaus* aufweisen. Die Fallstudien sollen schließlich in eine kombinierte wissenschaftliche Erklärung von Mietniveaus führen.

Das *wissenschaftliche Ziel* besteht einerseits darin, die kombinierte Erklärungskraft von makro-statistischen Modellen und vergleichenden Fallstudien zu nutzen, um den Ursachen eines immer stärker werdenden gesellschaftlichen Problems auf die Spur zu kommen, und weiterführend, lösungsorientierte Handlungsmuster von lokalpolitischen Akteuren zu identifizieren. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse lassen sich gleichzeitig *gesellschaftlich* nutzen, um städtische Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren, die in der politischen Praxis genutzt werden können, um lokale Wohnungspolitik neu zu konzeptualisieren.

Eindeutig ist, dass die Nachfrage nach Wohnungen nicht überall ein Problem darstellt, sondern nur in bestimmten geographischen Gebieten, insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen. Da die Mietniveaus sich aber selbst innerhalb dieser Gebiete deutlich unterscheiden, ist davon auszugehen, dass *lokale* Strategien und Konzepte benötigt werden, um der Lösung des Wohnungsproblems näher zu kommen.

4. Ein Modell zur Erklärung von Mietbelastung

4.1 Forschungsstand

Wohnungspolitik ist in der Politikwissenschaft insgesamt eher ein „Randthema“, das auch im Rahmen des breit untersuchten Feldes der Sozialpolitik bescheidenen Raum einnimmt. Dies trifft interessanterweise auch auf die Bundesrepublik Deutschland zu, in der aufgrund der historischen Rahmenbedingungen der Mietwohnungsmarkt eine viel größere Rolle spielt als in allen anderen europäischen Ländern (siehe Tabelle 1). Zudem hat sich trotz der hohen Investitionsvolumina in die deutsche Eigenheimförderung der Anteil nur langsam verändert.

Tabelle 1: Wohneigentum im internationalen Vergleich

Land	Jahr der Erhebung	% Wohneigen tümer	Jahr der Erhebung	% Wohneigen tümer	Differenz gesamt	Differenz pro Jahr
Irland	1979	76,0	2013	69,9	-6,1	-0,18
USA	1979	65,4	2009	67,2	+1,8	+0,06
Großbritannien	1981	56,0	2014	64,8	+8,8	+0,27
Dänemark	1981	55,0	2015	62,7	+7,7	+0,23
Italien	1979	55,0	2014	73,1	+18,1	+0,52
Frankreich	1975	46,7	2014	65,0	+18,3	+0,47
Niederlande	1982	45,0	2015	67,8	+22,8	+0,69
Deutschland	1982	44,0	2011	48,9	+4,9	+0,18
Schweden	1970	35,0	2014	69,3	+34,3	+0,78

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von McLeavy 1984: 90, 104; European Mortgage Federation 2010: 73, 2016: 107; Statistisches Bundesamt 2013.

Wohnungspolitik ist ein Politikfeld, welches stark interdisziplinär bearbeitet wird. Die an Wohnungspolitik interessierten Disziplinen sind die Sozialwissenschaften (Soziologie und Politikwissenschaft), die Wirtschaftswissenschaften (sowohl Volkswirtschafts- als auch Betriebswirtschaftslehre) sowie die Planungswissenschaften.

Die bisher vorliegende Forschung zur Wohnungspolitik ist inhaltlich stark differenziert und reicht von Studien, die sich bestimmten Bevölke-

rungsguppen in Stadtvierteln annehmen über komplexe Modelle für ganze Immobilienmärkte bis hin zur vergleichenden Forschung in der Wohnungspolitik. Für letztere lassen sich unterschiedliche Stränge identifizieren, u. a. ein qualitativer Strang (Power 1993; Lugger und Amann 2006) und eine quantitativer bzw. ökonometrischer Strang (Sánchez und Johansson 2011, Price et al. 2014). In der Wohlfahrtsstaatenforschung ist die Wohnungspolitik ebenfalls aus vergleichender Perspektive ein Thema (Kemeny 1995, 2001, Groves et al. 2007; Fahey und Norris 2011), allerdings ist es nicht so dominant vertreten wie andere klassische Politikfelder des Wohlfahrtsstaates wie Gesundheitswesen, Arbeitsmarktpolitik, Rentenpolitik und Soziale Sicherung. Dies mag daran liegen, dass die Wohnungspolitiken der Nationalstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt sind und die Typenbildung in diesem Bereich bislang durch das Fehlen von komparativen Forschungsansätzen mit vielen Fällen nicht durchgeführt wurde. Zudem zeigt sich, dass auch auf internationaler Ebene Wohnungspolitik zumeist nicht holistisch, sondern anhand von Einzelproblemen analysiert wird (z. B. Zavisca und Gerber 2016, Delfani et al. 2014; André und Dewilde 2016)

Diese Multidisziplinarität der Forschung in der Wohnungspolitik führt zu einer ebenso stark ausdifferenzierten Literatur über mögliche Determinanten für Wohnungsmietpreise. Interessanterweise existiert keine Literatur zum Vergleich von Wohnungsmietpreisen *über Städte hinweg*. Der größere Teil der Literatur konzentriert sich ohnehin auf Immobilienpreise (d. h. die Preise, um Wohnungsobjekte zu erwerben). Obwohl es einige Studien gibt, die die Einflussfaktoren auf Kaufpreise von Wohnungssimmobilien untersuchen (z. B. Carillo 2012), konzentrieren sich aktuelle Untersuchungen vor allem auf die Immobilienmarktkrise in den USA („Immobilienblase“) und deren makroökonomischen Folgen (Congleton 2012; Kemme und Roy 2012). Gelegentlich werden Immobilienmärkte in einzelnen Städten untersucht, z. B. Mumbai (Whitehead und More 2007), Paris (Gregoir et al. 2012) oder Richmond (Rossi-Hansberg et al. 2010). Obwohl die meisten Studien innerhalb ihrer Disziplin verbleiben, kombinieren doch einige Aspekte verschiedener Forschungsrichtungen. Beispielsweise verwenden Arnott (2003) sowie Turner und Malpezzi (2003) gleichzeitig makroökonomische und politische Determinanten in ihren Gleichgewichtsmodellen. Bezogen auf die Forschungslandschaft zur Wohnungspolitik generell stellt Kemeny (2001: 60) fest, dass die große Bandbreite verschiedener disziplinärer Ansätze zu einer „atheoretischen“ Forschungsperspektive im Politikfeld geführt hat, d. h. dass die theoretische Fundierung der Studien vernachlässigt wird, was bislang zum stark deskriptiven Charakter der Forschung beiträgt.

Klassische mikroökonomische Equilibrium-Modelle zur Erklärung von Mietpreisen, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung Anwendung finden, erklären den Mietpreis vor allem als Funktion von Variablen auf der Nachfrageseite (Malpezzi 1996). Hierbei ist jedoch vorwegzunehmen, das Wohnen kein normales Gut im klassischen Verständnis darstellt, sondern über einige Eigenschaften verfügt, die dazu führen, dass Wohnungsmärkte nicht wie klassische Märkte funktionieren, in denen durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ein Gleichgewichtspreis erzielt wird. Zu diesen Eigenschaften zählen die nur in geringem Maße mögliche Substituierbarkeit des Gutes, die Unübersichtlichkeit des Marktes und das Informationsmonopol der Vermieter, langdauernde Ausgleichsprozesse am Markt, die Standortgebundenheit des Gutes und somit der durch Immobilität des Gutes geschuldeten Aufteilung des gesamten Wohnungsmarktes in Teilmärkte, sowie vor allem die Heterogenität des Gutes, also das Konkurrieren von nicht gleichartigen Gütern in einem Markt (vgl. Kühne-Büning et al. 2005). Diese Eigenschaften lassen sich zwar auch bei anderen Gütern finden, allerdings führt nach Leonhardt (1996) die Häufigkeit und Kombination dieser Eigenschaften dazu, dass auf Wohnungsmärkten kaum optimale Ergebnisse erzielt werden. Vor allem Transparenz des Marktgeschehens und Homogenität der Güter sind zwei wichtige Annahmen, die für einen funktionierenden Markt vorausgesetzt werden, in realen Wohnungsmärkten jedoch nicht vorliegen, was Wohnungsmärkte zu unvollkommenen Märkten macht. Aus diesem Grund werden an dieser Stelle keine klassischen Equilibrium-Modelle für die Bearbeitung des Forschungsvorhabens gewählt.

Um hingegen den exogenen Faktoren, die Einfluss auf den Mietmarkt einer Stadt ausüben und so die Mietpreise sowie damit die Mietbelastung beeinflussen, Rechnung zu tragen, wird hier ein anderer Ansatz gewählt. Es wird ein statistisches Modell entwickelt, in dessen Rahmen der Einfluss der sozioökonomischen Gegebenheiten auf die Mietbelastung *auf Ebene der Stadt* analysiert wird. Hierbei ist anzumerken, dass makroökonomische und politische Determinanten mittlerweile auch häufig in der ökonomischen Forschung berücksichtigt werden, indem sie in Equilibrium-Modelle eingebettet werden (vgl. hierzu Turner/Malpezzi 2003 und Arnott 2003).

Unser Interesse besteht darin, Unterschiede in der Mietbelastung über Städte hinweg zu erklären. Wir beanspruchen damit nicht, die theoretische Lücke in der Forschung zu schließen. Trotzdem bietet ein kombinierter, multidisziplinärer Forschungsansatz die Möglichkeit, mehr über die Phänomene im Politikfeld in Erfahrung zu bringen. Letztlich befindet sich die Forschung, was die vergleichende Analyse von Mietmärkten be-

trifft, weiterhin in einer explorativen, der Formulierung einer konsistenten Theorie vorgelagerten Phase. In dieser Phase geht es nicht darum, eine möglichst realitätsgenaue Modellierung der Realität auf den Mietmärkten zu ermöglichen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auf der Basis von Daten die Entwicklung von Mietmärkten – etwa im Sinne von Punktschätzungen – prognostizieren kann. Vielmehr ist es Ziel der Forschung, die aus verschiedenen Perspektiven zusammengetragenen angeblichen Ursachen für Miethöhe und -belastung zunächst daraufhin zu überprüfen, ob überhaupt ein empirischer Zusammenhang besteht. Das Ergebnis der Analyse kann nur unter Vorliegen optimaler Bedingungen ein „ausgereiftes“ Erklärungsmodell sein. Häufig sind die Ergebnisse von explorativen bzw. induktiven Modellbildungen uneinheitlich bzw. schwer zu interpretieren, können aber wertvolle Hinweise darauf enthalten, in welche Richtung weiter gehende Forschungsaktivitäten gerichtet sein sollten. In diesem Sinne ist die Modellbildung im folgenden Kapitel zu verstehen.

Ausgehend der oben angeführten Forschungsarbeiten wird vermutet, dass die folgenden Faktoren Einfluss auf den Quotienten von Mietpreis und Einkommen haben, indem sie Angebot und Nachfrage auf bestimmten Segmenten im Mietmarkt erzeugen:

Naheliegend ist zunächst, den in der Stadt bestehenden *Wohnungsbestand* pro Kopf in das Modell einzubeziehen. Dieser Indikator misst die „Basisversorgung“ des lokalen Wohnungsmarktes, welcher der Nachfrage gegenüber steht: Weniger Einheiten pro Kopf bedeuten einen engeren Wohnungsmarkt mit Mietern, die um Wohnungen konkurrieren. Mehr Einheiten pro Kopf hingegen deuten auf einen „Mietermarkt“ hin, auf dem Vermieter um die Mieter konkurrieren, was sich dämpfend auf die Preise auswirken sollte. Die *Preise für Bauland* haben ebenso Einfluss auf die Angebotsseite des Wohnungsmarktes, da diese einen vorgelagerten Markt des tatsächlichen Wohnungsmarktes darstellen (Kofner 2004). In ähnlicher Weise werden *Baufertigstellungen* betrachtet. Große Zuwächse bei diesem Indikator sind ein Signal dafür, dass sich das Angebot vergrößern wird, was wiederum die Preise dämpft. In der Bundesrepublik sinkt die Zahl der öffentlich geförderten Wohnungen seit Jahren (Deutscher Bundestag 2017). Obwohl die Bautätigkeit sich während dieses Zeitraums erhöht hat, ist der Saldo zwischen neu errichteten Wohneinheiten und solchen, die vertragsgemäß aus der Mietpreisbindung herausfallen, negativ. Ein schrumpfender Anteil von gebundenen Wohnungen verringert das Angebot für Mieter, die auf dieses Marktsegment angewiesen sind. Wenn zu wenige öffentlich geförderte Wohnungen vorhanden sind, bewegen sich die Wohnungssuchenden in den privat finanzierten Sektor hinein, was zu erhöhter Nachfrage führt, ohne dass das Angebot sich daran anpasst (IWU 2005). Mit niedrigen Mieten

sollte außerdem ein hoher Anteil von *Wohnungen mit Sozialbindung* einhergehen. Ist das Angebot im öffentlich geförderten Wohnungsmarkt zu gering, weichen Wohnungssuchende, die auf öffentlich geförderte Wohnungen angewiesen sind, auf den freifinanzierten Wohnungsmarkt aus und stehen in Konkurrenz zu den Mietern in diesem Markt. Ohne eine Erweiterung des Angebots steigen die Mieten in diesem Bereich, wodurch die Nachfrage nach günstigem Wohnraum weiter zunimmt (vgl. IWU 2005).

Abgesehen von den Determinanten, welche sich direkt mit dem Markt befassen, wird verschiedenen Charakteristika der Wohnbevölkerung Einfluss auf die Mietpreise zugeschrieben. Das erste Charakteristikum ist das Bevölkerungswachstum bzw. der *Bevölkerungszuwachs*. Während Änderungen auf der Angebotsseite vergleichbar lange bis zur Realisierung benötigen, ist schneller Bevölkerungszuwachs durchaus möglich, erzeugt Druck auf dem Wohnungsmarkt und erhöht die Wohnungspreise (DiPasquale und Wheaton 1996, Saiz 2007). Der Mechanismus gilt analog für die *Bevölkerungsdichte*, welche eine Standardvariable aus der Regionalökonomie darstellt. Leben viele Menschen auf engem Raum, ist die Schaffung von neuem Wohnraum schwieriger zu bewerkstelligen und entsprechend teurer. Hinzu kommt die demographische Struktur der Stadtgesellschaft. Ein höherer Anteil von *Singlehaushalten* hat im Allgemeinen negativen Einfluss auf die Verfügbarkeit von Wohnungen und führt zu einer höheren Nachfrage nach Wohnungen mit kleinerer Fläche, für die der Mietpreis pro Quadratmeter höher ist als in größeren Wohnungen. Der Anteil von *älteren Menschen* an der Bevölkerung wird mit ähnlichen Auswirkungen in Verbindung gebracht, da diese die Tendenz aufweisen, nach dem Tod des Partners als Single weiter zu leben und in ihrer angestammten Wohnung zu verbleiben (Vornholz 2013). Auch der Anteil der *Studierenden* an der Bevölkerung beeinflusst die Wohnungsmietpreise über den von ihnen verursachten Aufwuchs der Bevölkerung hinaus. Universitäten adtrahieren üblicherweise überdurchschnittliche Einkommen (Professoren und weiteres akademisches Personal), aber auch eine große Zahl jungen Menschen, die die Stadt bevölkern. So wächst der Wohnungsbedarf mit der Größe der Universität (Kosfeld et al. 2010).

Auch sozioökonomische Phänomene werden in der Literatur als Einflussfaktoren für die Miethöhe benannt. So führt erhöhte *Arbeitslosigkeit* zu stärkerer Nachfrage nach Wohnungen in den niedrigpreisigen Marktsegmenten. Also ebenso wichtig für die Mietpreise wird die *Attraktivität* der Stadt für Unternehmen angegeben. Leider existieren keine Attraktivitätsstudien, welche alle hier behandelten Städte abdecken. Die weitgehende Übereinstimmung mit der hier getroffenen Auswahl erreicht das

„Städteranking 2011“ (IdW 2011), das allerdings nur Daten zu 47 Städten enthält, die in der vorliegenden Studie untersucht werden. Das Städteranking 2011 misst anhand von 91 Einzelindikatoren vier Attraktivitätsdimensionen („Wohlstand“, „Arbeitsmarkt“, „Struktur“ und „Standort“) und gewichtet diese dann zu einem Gesamtindex. Die Auswahl der Indikatoren dieses Rankings ist – aufgrund der Fokussierung auf Wohlstandsfragen – stark auf ökonomische Indikatoren ausgerichtet. Diese Fokussierung auf ökonomische Aspekte ist in der wissenschaftlichen Modellierung von Standortattraktivität weit verbreitet; üblicherweise wird auf Indikatoren wie Beschäftigungsquoten, Arbeitslosenquoten, Einkommen und Konsumdaten zurückgegriffen (vgl. Craglia et al. 2004: 57). Wir folgen der Idee, dass Arbeitslosigkeit als zentraler Indikator für die Nicht-Attraktivität einer Stadt gesehen werden kann. Die Korrelation zwischen der vom Städteranking 2011 ermittelten Gesamtattraktivität und der hier verwendeten Arbeitslosenquote in den gemeinsam abgedeckten Städten ist allerdings extrem hoch,² so dass die beiden Indikatoren als faktisch identisch bezeichnet werden können. Ein weiterer in der Literatur genannter Einflussfaktor auf Wohnungsmieten ist die Größe des *Pendlerstroms* an Arbeitstagen im Verhältnis zur Wohnbevölkerung. Ist die Zahl der Pendler im Vergleich zur Wohnbevölkerung eher groß, ist das ein Beleg dafür, dass die Kosten des Pendelns sich mit dem (günstigeren) Leben außerhalb der Stadt mindestens die Waage halten, d. h. dass es für Menschen attraktiv ist, außerhalb der Stadt zu Wohnen und zum Arbeiten in die Stadt zu pendeln. In Städten hingegen, in denen das Einpendeln aufgrund von hohen Kosten für den Individualverkehr oder den öffentlichen Verkehr hoch sind, erzeugen diese Verhältnisse den Druck, in die Stadt zu ziehen, obwohl die Wohnungsmieten hoch sind (Benjamin und Sirmans 1996).

Das letzte Bündel von Determinanten mit Einfluss auf die Wohnungsmietpreise sind die politischen Verhältnisse in der Stadt. Zunächst wird die *kommunale Verschuldung* in das Modell einbezogen, da diese eine entscheidende Rolle für die Gestaltungsmöglichkeiten spielen kann, welche die Stadt besitzt (vgl. konzeptionell Rose 1990). Hoch verschuldeten Städte können einen Eingriff auf der Angebotsseite nur schwer schultern, während verhältnismäßig „reiche“ Städte zumindest darüber nachdenken können, den Wohnungsbau zu fördern, um so die Stadt attraktiv für weiteren Zuzug zu machen. Zusätzlich zeigen Studien aus der Makroökonomie und der Politikwissenschaft, dass politische Parteien verschiedene makroökonomische Politiken präferieren, die mit der *ideologischen Position der Parteien* korrelieren (Hibbs 1977; Blais et al.

² Pearsons $r=-0,937$ mit $p<0,001$ bei $N=47$.

1993). Auch wenn die Wohnungspolitik unter den wohlfahrtsstaatlichen Politiken bisher in der Forschung eher wenig Aufmerksamkeit erhalten hat, ist zu vermuten, dass Parteien sich ähnlich verhalten wie auf anderen wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern auch. Es ist zu erwarten, dass Parteien, welche nach links tendieren, die öffentliche Bereitstellung von Wohnraum stärker unterstützen als Parteien, welche nach rechts tendieren – diese verlassen sich gemäß der Theorie eher auf die Mechanismen des „freien Marktes“ und nehmen Abstand von öffentlicher Angebotspolitik. Da zwar Messungen darüber vorliegen, welchen ideologischen Standpunkt Gemeinderatsmitglieder in Deutschland insgesamt einnehmen (Egner et al. 2013: 77 f.), aber verlässliche Aussagen über einzelne Parteien in bestimmten Städten nicht vorliegen, können die ideologischen Standpunkte der Parteien in den quantitativen Modellen nicht berücksichtigt werden.

4.2 Operationalisierung und Hypothesen

Da das zu erklärende Phänomen nicht die Miethöhe darstellt (Preis pro Quadratmeter), sondern die Mietbelastung, ist es zunächst notwendig, die Mietbelastung zu operationalisieren. Diese wird definiert als Anteil des Einkommens eines Haushalts, der für die Wohnungsmiete zu entrichten ist. Als Basis für die Mietpreise werden die Quadratmeter-Preise des IVD-Wohn-Preisspiegels 2012/13 verwendet. Diese kommen durch die Befragung von Maklern in den entsprechenden Städten zustande, stellen also Angebote für Nettokaltmieten dar. Diese Preisermittlung nimmt keine Rücksicht auf breiter angelegte Kategorisierungen (siehe etwa Friedrichs 1995: 59), und bildet damit unterschiedliche Angebotsstrukturen in den Städten nicht ab, z. B. ein Überangebot bei sehr kleinen Wohnungen oder ein Unterangebot von Wohnungen mit sehr großer Fläche. Der Vorteil der Daten besteht darin, dass diese für insgesamt elf verschiedene Marktsegmente erhoben werden, welche den Wohnungsbestand nach Alter und Ausstattung differenzieren. Der IVD unterscheidet dabei in seiner Datenerhebung Wohnungen in Altbauten vor 1948, in Altbauten ab 1948 und in Neubau/Erstbezug. Zusätzlich werden für jede dieser Gruppen Werte für Wohnungen einfachen, mittleren, guten und sehr guten Wohnwerts ausgewiesen. Der Wohnwert wird über die Lage der Wohnung und deren Ausstattung bestimmt. Diese Kategorisierung ermöglicht es, elf Modelle zu errechnen, die dann gemeinsam interpretiert werden. Der in dieser Umfrage ermittelte Quadratmeterpreis wird auf eine monatliche Wohnungsnettokeraltmiete umgerechnet, indem mit 70 multipliziert wird; somit ergibt sich eine Miete für eine durchschnittlich

große Wohnung. Diese Durchschnittsmiete wird dann mit dem mittleren Bruttoeinkommen pro Kopf in Bezug gesetzt. Daraus ergibt sich eine Mietbelastung für einen durchschnittlichen, virtuellen Einpersonenhaushalt für jede Stadt. Dies impliziert, dass alle Haushalte aus nur einer voll verdienenden Person bestehen, was kaum realistisch ist. Zudem würde es bedeuten, dass alle dieser virtuellen Singlehaushalte in einer (verhältnismäßig zu großen) 70m²-Wohnung leben. Die Alternative zur Berechnung der Mietbelastung ist allerdings methodisch weit anspruchsvoller: Am besten wäre es, über die Haushaltsgrößen pro Stadt und die Einkommen pro Haushalt die Mietbelastung eines durchschnittlichen Haushalts zu berechnen. Dies ist allerdings noch problematischer als die o.g. Berechnungsvariante. Zwar ist die Anzahl der Haushaltsmitglieder in den Städten durch den Zensus 2011 bekannt, die Verteilung des Einkommens auf die Haushalte innerhalb der Städte sowie die innerstädtische Preisvarianz auf dem Mietmarkt hingegen nicht. Auch für Wohnungsgrößen existieren nur relativ grobe Daten (so unterscheidet der Zensus Wohnungsgrößen nur in 20qm-Schritten). Es ergibt zudem wenig Sinn, bei der Berechnung der Mietbelastung zwischen unterschiedlichen Wohnungsgrößen und unterschiedlichen Haushaltstypen innerhalb von Städten zu differenzieren, wenn die Einkommensstatistik als Vergleichsgegenstand selbst ebenfalls nicht differenziert ist. Zudem stammen die Daten zu den Einkommen nicht aus dem Zensus, sondern aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder und sind nach anderen Methoden erhoben. Deshalb bleibt nur die Möglichkeit, den Preis für die durchschnittliche Nettokaltmiete einer 70qm²-Wohnung in der Stadt gegen das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Stadt zu rechnen, um die Mietbelastung zu erhalten – ohne dabei Variationen innerhalb der Haushaltsgrößen, der Wohnungsgrößen und den Bruttolöhnen aufzunehmen.

Die Operationalisierung der unabhängigen Variablen erfolgt gemäß Tabelle 2, in der jeweils auch die Datenquellen angegeben sind.

Tabelle 2: Operationalisierung der Unabhängigen Variablen (UV) für die quantitative Analyse

UV	Beschreibung	Datenquelle
1	<i>Wohnungsbestand (Wohnungen pro Einwohner)</i>	Destatis, Tabelle 035–21–5
2	<i>Baulandpreise (€)</i>	Destatis, Tabelle 400–51–4
3	<i>Baufertigstellungen (Anteil Neubau%)</i>	Destatis, Tabelle 031–11–5

4	<i>Anteil der Wohnungen mit Sozialbindung (%)</i>	eigene Erhebung (Auskünfte der Städte)
5	<i>Bevölkerungszuwachs der letzten 15 Jahre (%)</i>	Destatis, Tabelle 173–32–4
6	<i>Bevölkerungsdichte (Einwohner pro qm²)</i>	Destatis, Tabellen 173–01–4 und 171–01–4
7	<i>Anteil Singlehaushalte (%)</i>	Zensus 2011, Tabelle BEV_11_12
8	<i>Anteil Menschen älter als 59 Jahre (%)</i>	Destatis, Tabelle 173–21–5
9	<i>Anteil Studierende an Gesamtbevölkerung (%)</i>	Destatis, Tabelle 21311–0002
10	<i>Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt (%)</i>	Destatis, Tabelle 659–71–4
11	<i>Anteil Pendlersaldo an Gesamtbevölkerung (%)</i>	Destatis, Tabelle 254–04–5
12	<i>Kommunale Verschuldung (€ pro Kopf)</i>	Destatis, Tabelle 358–71–4

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den in der Literatur genannten Determinanten für Mietpreise lassen sich Hypothesen für die erwarteten allgemeinen Effekte auf die Höhe der Mietbelastung generieren.

Tabelle 3: Hypothesen

UV	Hypothese
1	<i>Je größer der Wohnungsbestand pro Kopf, desto niedriger die Mietbelastung.</i>
2	<i>Je höher die Baulandpreise, desto höher die Mietbelastung.</i>
3	<i>Je höher die Baufertigstellungsquote, desto niedriger die Mietbelastung.</i>
4	<i>Je höher der Anteil der sozialgebundenen Wohnungen, desto niedriger die Mietbelastung.</i>
5	<i>Je mehr Bevölkerungszuwachs, desto höher ist die Mietbelastung.</i>
6	<i>Je höher die Bevölkerungsdichte, desto höher die Mietbelastung.</i>

7	<i>Je höher der Anteil der Einpersonenhaushalte, desto höher die Mietbelastung.</i>
8	<i>Je höher der Anteil der älteren Bevölkerung, desto höher die Mietbelastung.</i>
9	<i>Je höher der Anteil von Studierenden, desto höher die Mietbelastung.</i>
10	<i>Je höher die Arbeitslosenquote einer Stadt, desto niedriger die Mietbelastung.</i>
11	<i>Je höher der Einpendlersaldo, desto niedriger die Mietbelastung.</i>
12	<i>Je höher die kommunale Verschuldung, desto höher die Mietbelastung.</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird allerdings nicht erwartet, dass alle Hypothesen in allen Wohnungsmarktsegmenten zutreffen; vielmehr könnte auch vorkommen, dass Variationen in der Wirkungsrichtung zwischen unterschiedlichen Wohnwerten auftreten. So kann beispielsweise vermutet werden, dass Arbeitslosigkeit eher bei einfachen oder mittleren Wohnwerten bedeutsam ist, bei guten und sehr guten Wohnwerten eher weniger.

4.3 Datenlage und deskriptive Statistik

Obwohl die für die folgende Modellierung verwendeten Daten fast ausschließlich aus öffentlichen Quellen bezogen werden können, bestehen im Bereich der öffentlichen Statistik einige Defizite, die die Modellierung erschweren. Dies wiegt umso schwerer, als dass kostenintensive politische und ökonomische Entscheidungen auf dieser Datenbasis getroffen werden müssen.

- Es besteht keine amtliche Statistik zu Mietwohnungspreisen. Die verfügbaren Datenquellen (BBSR und andere) bieten zumeist nur Angebotsdaten (und damit nur einen Ausschnitt des Marktes). Die Mietspiegel können nicht als Datenquelle herangezogen werden, da diese i. d. R. einen von der Stadtverwaltung bzw. Kommunalpolitik vermittelten politischen Kompromiss zwischen Mieter- und Vermieterorganisation darstellen, für den auch nur einen Teil der Neuvermietungen der letzten vier Jahre verwendet werden. Für die Modellierung in die-

sem Aufsatz sind daher die Daten des IVD über Mietniveaus verwendet worden (s. o.).³

- Bei der Berechnung der Mietbelastung wäre es angezeigt, das Medianeinkommen innerhalb der Städte als Maß für Wohlstand zu verwenden, da sehr hohe Einkommen das arithmetische Mittel sehr stark verzerrn können. In der Einkommensstatistik auf Ebene der Kreise ist jedoch das Medianeinkommen nicht verfügbar. Ebenfalls nicht verfügbar sind detaillierte Daten zu den Wohnungsgrößen innerhalb der Städte, weshalb mit einer fiktiven Standardwohngröße gerechnet werden muss.
- Die Daten für einige der verwendeten unabhängigen Variablen werden beim Statistischen Bundesamt nicht auf Stadtebene, sondern auf Kreisebene vorgehalten. Deshalb können die kreisangehörigen Städte nicht in die Analyse einbezogen werden, weshalb sich die Zahl der untersuchbaren Städte von ursprünglich 80 Großstädten auf 68 kreisfreie Großstädte verringert. Unter den herausfallenden Städten befinden sich auch Aachen, Hannover und Saarbrücken, welche wegen der jeweils speziellen Konstruktion der entsprechenden Region als Kreis im statistischen Sinne keine kreisfreien Städte mehr darstellen.
- Das größte Problem bei der Datenlage stellt die Schwierigkeit dar, die Anzahl der sozialgebundenen Wohnungen in den Städten zu bestimmen. Hierfür existiert keine amtliche Statistik (vgl. BT-Drs. 18/11403), so dass die Städte einzeln angefragt werden mussten. An der Befragung haben sich indes nicht alle Städte beteiligt. Lücken konnten teilweise über die jährlichen Berichte der Landesinvestitionsbanken gefüllt werden. Daten über die Anzahl der öffentlich geförderten Wohnungen liegen von 50 Städten vor; Daten über den die Anzahl der Wohnungen des „1. Förderwegs“ von 41 Städten.
- Gelegentlich fehlen Daten in der amtlichen Statistik (beispielsweise sechs Städte bei den Baulandpreisen).

Als untersuchter Zeitraum wird das Jahr 2011 gewählt. Zum einen sind für viele der o.g. Daten die letzten stabilen Zahlen für diesen Zeitraum verfügbar, zum anderen können vorweggenommene Effekte durch politische Debatten über Wohnungspolitik im Rahmen der Bundestagswahl 2013 und der Landtagswahlen in den Jahren 2012 und 2013 nahezu ausgeschlossen werden. Darüber hinaus ermöglicht dieser Zeitraum eine retrospektive Befragung lokalpolitischer Akteure über bereits abgeschlossene Projekte, die auch finale Bewertungen zulassen, zusätzlich

3 Die Daten über Angebotsmieten des BBSR korrelieren stark mit den vom IVD erhobenen Daten (in allen Marktsegmenten mit voller Fallzahl bei N=68 gilt Pearsons $r>0,6$).

zu den Beobachtungen und Befragungen zu aktuellen politischen Vorhaben.

Die deskriptive Statistik zeigt sehr deutliche Unterschiede zwischen den Städten, die in die Analyse einbezogen werden. Es sind breite Spannen in der Mietbelastung zu sehen (siehe Tabelle 4), insbesondere bei Altbauten mit gutem und sehr gutem Wohnwert. Abhängig von Marktsegment und Stadt schwankt die Mietbelastung sehr stark zwischen 7,4 Prozent und 37 Prozent. Für Wohnungen mit guter bzw. sehr guter Ausstattung mussten im Jahr 2011 im Durchschnitt zumeist mehr als 20 Prozent des durchschnittlichen Haushaltseinkommens für die Nettokalmtiete aufgewandt werden.

Tabelle 4: Deskriptive Statistik über die Mietbelastung

UV	N	Min.	Max.	\bar{x}	σ	\tilde{x}
Altbau bis 1948						
einfacher Wohnwert	67	7,4	21,6	13,1	2,9	13,1
mittlerer Wohnwert	67	9,6	26,4	16,4	3,4	16,1
guter Wohnwert	67	11,3	31,0	19,6	4,0	19,8
sehr guter Wohnwert	25	19,5	36,7	25,1	4,1	24,9
Altbau ab 1949						
einfacher Wohnwert	68	7,4	20,7	14,1	3,0	14,3
mittlerer Wohnwert	68	9,9	24,5	17,4	3,2	17,4
guter Wohnwert	68	11,6	28,7	20,6	3,8	20,9
sehr guter Wohnwert	24	20,0	33,3	25,8	3,5	25,4
Neubau/EB						
mittlerer Wohnwert	66	13,4	31,1	20,9	3,5	20,8
guter Wohnwert	67	17,2	34,1	24,2	4,0	24,1
sehr guter Wohnwert	23	20,8	37,0	29,6	4,7	29,4

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch die unabhängigen Variablen zeigen große Unterschiede zwischen den Städten bei allen Indikatoren (siehe Tabelle 5). Schon der Wohnungsbestand pro Kopf in den Städten ist unterschiedlich groß, ebenso unterscheiden sich die Faktoren sehr stark, die das Wohnungsangebot beeinflussen (Baulandpreise, Aufwuchs an neu gebauten Wohnungen, Anteil von Wohnungen mit Sozialbindung). Auch bei den demographischen Variablen (Bevölkerungsdichte, -zuwachs, Singlehaushalten, Senioren und Studierende) sind große Unterschiede zu sehen. Gleiches gilt für den ökonomischen Kontext (Arbeitslosigkeit, Pendler, öffentliche Verschuldung).

Tabelle 5: Deskriptive Statistik über die unabhängigen Variablen

UV	N	Min.	Max.	\bar{x}	σ	\tilde{x}
Wohnungsbestand pro Kopf	68	0,48	0,64	0,54	0,03	0,54
Baulandpreise	62	52	1.155	262	219	200
Baufertigstellungen	68	0,06	1,47	0,39	0,30	0,31
Wohnungen mit Sozialbindung (Summe)	50	0,59	12,83	7,70	2,70	7,64
Wohnungen mit Sozialbindung. (1. FW)	41	0,03	11,02	6,08	2,12	6,32
Bevölkerungszuwachs	68	-20,21	13,35	-0,75	7,69	-0,31
Bevölkerungsdichte	68	440	4.393	1.695	750	1.594
Anteil Singlehaushalte	68	35,4	52,7	44,4	3,6	44,6
Anteil Menschen älter als 59 Jahre	68	20,8	34,1	25,9	2,52	26,0
Anteil Studierende	68	0,00	31,0	8,1	7,2	6,9
Arbeitslosigkeit	68	3,7	16,3	8,8	2,8	8,6
Anteil Pendlersaldo	68	-5,2	49,5	13,2	11,8	11,6
Kommunale Verschuldung	68	0,00	18.452	3.230	3.327	2.395

Quelle: Eigene Darstellung.

4.4 Methode

Unter Verwendung der Methode der linearen Regression mit kleinsten Quadraten (Quelle) soll im Folgenden versucht werden, das Niveau der Mietbelastung in den Großstädten zu erklären. Die Methode prüft, ob signifikante Zusammenhänge zwischen den unabhängigen Variablen und der abhängigen Variable bestehen. Dabei können die Zusammenhänge gleichzeitig getestet werden, d. h. die Mietbelastung wird als ein Phänomen verstanden, das sich aus einer Summe von Einzeleffekten zusammensetzt, wobei die Art und Weise der Zusammensetzung durch das Regressionsmodell beschrieben wird. Die Mietbelastung wird deshalb nicht als Gleichgewichtspreis im Sinne von Equilibrium-Modellen verstanden, sondern als stadtweiter einheitlicher Wert, der durch verschiedene sozioökonomische Determinanten erklärt wird. Zu berücksichtigen sind bei der Modellformulierung neben den inhaltlichen und konzeptionellen Diskussionen (s. o.) auch methodische Restriktionen (Multikollinearität innerhalb des Modells, Überlappung der Dimensionen). Soll-

te sich aufgrund starker Multikollinearität herausstellen, dass bestimmte Variablen nicht gleichzeitig in einem Modell berücksichtigt werden können, müssen entweder alternative Modelle unter Verwendung verschiedener Kombinationen von Bestimmungsfaktoren konstruiert werden oder Variablen müssten aufgrund methodischer Überlegungen aus dem Modell entfernt werden.

Die Modellbildung verfolgt hier jedoch nicht ausschließlich das Ziel der Prüfung der aufgestellten Hypothesen, sondern soll darüber hinaus auch als „Sieb“ fungieren, um die Städte „herauszufiltern“, deren Mietbelastung deutlich höher oder niedriger sind als es die Markt- und Kontextbedingungen gemäß des Modells vermuten lassen. Damit wird die Idee Liebermans (2005) zur Verbesserung quantitativer Modelle durch qualitative Nachuntersuchungen im Rahmen einer „nested analysis“ mit „off-the-line cases“ verfolgt. Die so identifizierten statistischen „Ausreißer“ werden in Kapitel 5 im Rahmen qualitativ ansetzender Einzelfallstudien untersucht.

4.5 Modelle

Vor Berechnung der Regressionsmodelle ist festzustellen, dass die errechneten Mietbelastungen zwischen den elf Marktsegmenten über die Städte stark korrelieren (siehe Tabelle 6). Dies bedeutet, dass der Vergleich der Mietbelastung über die Städte hinweg nicht sehr stark vom verglichenen Marktsegment abhängt, oder anders ausgedrückt: Wenn die Mietbelastung in einer bestimmten Stadt höher ist als in einer anderen Stadt, dann wahrscheinlich auf vielen bzw. allen Marktsegmenten.

Zunächst werden nun elf Regressionsmodelle unter Verwendung aller unabhängigen Variablen errechnet. Dabei zeigt sich, dass die Anzahl der für die Regressionsanalysen verwendeten Fälle deutlich reduziert ist, da vor allem Daten zu den öffentlich geförderten Wohnungen, aber fallweise auch Daten zu den Baulandpreisen fehlen (vgl. Tabelle 7). Aufgrund der sehr niedrigen Fallzahlen bei den drei Modellen für die Wohnungen in den Marktsegmenten mit „sehr gutem Wohnwert“ besitzen diese Modelle keine Aussagekraft.

Interessant sind die übrigen acht Modelle, die auf den jeweils gleichen 39 Städten basieren. Um zu prüfen, ob Unterschiede zwischen West und Ost bzw. Unterschiede zwischen Stadtstaaten und Städten in Flächenländern vorliegen, wurden zwei entsprechende dichotome Variablen in das Modell eingefügt. Zusätzlich zu den acht Modellen wurde ein Faktormodell errechnet, das als abhängige Variable die regressiven Z-Werte der Hauptkomponentenanalyse der acht Einzelmodelle enthält.

Tabelle 6: Korrelationen über Marktsegmente

Segment	Altbau –1948			Altbau 1949–			Neubau/Erstbezug			
	mittel	gut	sehr gut	ein-fach	mittel	gut	sehr gut	mittel	gut	sehr gut
AB –1948, einfach	0,868	0,787	0,750	0,890	0,818	0,748	0,621	0,657	0,629	0,473
AB –1948, mittel		0,928	0,820	0,814	0,914	0,871	0,664	0,717	0,730	0,541
AB –1948, gut			0,918	0,704	0,847	0,930	0,745	0,721	0,778	0,678
AB –1948, sehr gut				0,502	0,658	0,738	0,744	0,657	0,666	0,773
AB 1949–, einfach					0,888	0,753	0,609	0,700	0,648	0,366
AB 1949–, mittel						0,912	0,763	0,835	0,819	0,576
AB 1949–, gut							0,893	0,824	0,866	0,753
AB 1949–, sehr gut								0,762	0,771	0,729
NB/EB, mittel									0,935	0,851
NB/EB, gut										0,879

Quelle: Eigene Darstellung. Legende: Ausgewiesen sind die Signifikanzniveaus (hellgrau für $p<0,05$; dunkelgrau für $p<0,01$).

Tabelle 7: Vollständige Regressionsmodelle

Segment	Altbau –1948			Altbau 1949–			Neubau/ Erstbezug		Faktor modell
	ein- fach	mittel	gut	ein- fach	mittel	gut	mittel	gut	mittel
N	39	39	39	39	39	39	39	39	39
korr. R ²	0,604	0,747	0,582	0,608	0,706	0,637	0,548	0,600	0,713
s	1,85	1,84	2,79	1,88	1,82	2,39	2,42	2,77	0,57
Konstante	22,35	19,48	9,08	15,64	0,09	-12,73	-0,97	-10,54	-3,79
West	-2,97	-3,78	-0,99	-2,85	-2,37	1,65	-0,73	2,51	-0,44
Stadtstaat	-1,13	0,16	6,08	-6,76	-5,03	4,89	-5,15	0,17	-0,37
Wohnungsbestand	-25,86	1,23	12,47	-7,27	1,02	32,19	-2,68	45,75	1,66
Baulandpreise	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Baufertigstellungen	0,43	-2,60	-4,23	-1,23	-1,92	-4,08	-2,06	-5,88	-0,80
Wohn. m. Sozialbd.	-0,19	0,18	0,30	-0,19	0,16	0,34	0,14	0,37	0,04
Wohn. m. Sozialbd. (1.)	-0,03	-0,49	-0,83	-0,23	-0,55	-0,97	-0,16	-0,62	-0,15
Bevölkerungszuwachs	0,00	0,11	0,17	0,13	0,30	0,34	0,29	0,42	0,07
Bevölkerungsdichte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Singlehaushalte	0,61	0,43	0,52	0,43	0,43	0,46	0,45	0,32	0,15
Menschen >59 Jahre	-0,49	-0,58	-0,49	-0,26	0,11	-0,05	0,22	-0,16	-0,07
Anteil Studierende	-0,12	0,02	0,01	0,03	0,09	0,07	0,19	0,14	0,02
Arbeitslosigkeit	-0,43	-0,16	-0,03	-0,40	-0,02	0,27	-0,02	0,38	-0,02
Anteil Pendlersaldo	-0,16	-0,16	-0,16	-0,19	-0,16	-0,17	-0,22	-0,19	-0,06
Komm. Verschuldung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Quelle: Eigene Darstellung. Ausgewiesen sind die b-Koeffizienten (Steigung der Regressionsgeraden) sowie die Signifikanzniveaus (hellgrau für $p<0,1$, dunkelgrau für $p<0,05$; schwarz für $p<0,01$). Max. VIF = 12,54 (Singlehaushalte).

Es kann damit als „durchschnittliches Modell“ der acht Einzelmodelle betrachtet werden, wobei durch die Skalierung im Rahmen der Faktorisierung die Einheitendimension (Mietbelastung in Prozent) verloren geht und nur noch die Stärke bzw. Richtung des Zusammenhangs interpretierbar ist. Bei Betrachtung der Modelle sind folgende Ergebnisse festzuhalten:

- Es liegt im Modell Kollinearität vor; dies betrifft die demographischen Variablen (der VIF der Variable „Singlehaushalte“ beträgt 12,54). Durch das spätere Vereinfachen der Modelle kann dieses Problem allerdings gelöst werden.

- Die beiden Dummies zur Kontrolle von Effekten die West/Ost bzw. Stadtstaat/Flächenland sind nahezu ohne Effekt. Wenn sie signifikant sind, deuten sie in die nicht vermutete Richtung. So ist die Mietbelastung laut Modellen für bis 1948 errichtete Altbauten mit einfachem oder mittlerem Wohnwert im Westen niedriger als im Osten und in ab 1949 errichteten Altbauten mit einfachem Wohnwert in den drei Stadtstaaten niedriger als in Flächenländern. Zu beobachten ist auch, dass die nicht-signifikanten Koeffizienten je nach Modell in die eine oder andere Richtung gehen und auch vom Betrag deutlich variieren. Dies bedeutet, dass die Effekte bereits durch andere Variablen abgedeckt werden und folglich die beiden Dummy-Variablen bei der folgenden Vereinfachung der Modelle schlicht weggelassen werden können.
- Es treten sechs isolierte Effekte auf, welche nur in einem bzw. zwei Marktsegmenten einen Zusammenhang zwischen den unabhängigen Variablen und der Mietbelastung indizieren: a) Baufertigstellungen bei Neubauten mit gutem Wohnwert, b) Wohnungen mit Sozialbindung im 1. Förderweg bei ab 1949 errichteten Altbauten mit gutem Wohnwert, c) Anteil der Singlehaushalte in bis 1948 errichteten Altbauten mit einfachem Wohnwert sowie im Faktormodell, d) kommunale Verschuldung in ab 1949 errichteten Altbauten mit einfachem und mittlerem Wohnwert).
- Über mehrere Modelle hinweg konsistente Effekte treten lediglich bei vier Variablen auf. Dies betrifft zum einen die Baulandpreise, welche einen positiven Zusammenhang mit der Mietbelastung in insgesamt sieben der acht Modelle (zzgl. Faktormodell) besitzen und damit die Hypothese 2 stützen. Weiterhin spielt die Bevölkerungsdichte eine Rolle in vier Modellen (zzgl. Faktormodell), indem sie die Hypothese 5 stützt (sie haben ebenfalls einen positiven Einfluss auf die Mietbelastung). Entgegen der Hypothese 6 wirkt die Bevölkerungsdichte leicht negativ auf die Mietbelastung. Dämpfend auf letztere wirkt der Pendlersaldo in allen acht Modellen sowie dem Faktormodell, was Hypothese 11 stützt.

Im nächsten Schritt folgt die Vereinfachung der Modelle, d. h. jedes Modell wird einzeln betrachtet und nicht benötigte unabhängige Variablen werden entfernt. Dabei wird die Entfernung schrittweise vorgenommen, d. h. jeweils die unabhängige Variable, welche das niedrigste Signifikanzniveau aufweist, wird aus der Modellgleichung entfernt, solange das Signifikanzniveau $p>0,1$ ist. Übrig bleiben in den Modellen nur Effekte mit $p<0,1$; diese sind in Tabelle 8 dokumentiert.

Tabelle 8: Vereinfachte Regressionsmodelle

Segment	Altbau –1948			Altbau 1949–			Neubau/ Erstbezug		Faktor modell
	ein- fach	mittel	gut	ein- fach	mittel	gut	mittel	gut	mittel
N	39	39	39	39	39	39	39	39	39
korr. R ²	0,630	0,685	0,602	0,610	0,706	0,686	0,622	0,649	0,748
S	1,79	2,06	2,72	1,88	1,82	2,22	2,21	2,60	0,53
VIF _{max}	2,43	2,74	2,74	2,43	2,76	2,88	3,58	2,86	2,76
Konstante	-0,68	-10,83	-12,94	3,47	-1,84	-6,74	6,03	-0,620	-6,73
<i>Wohnungsbestand</i>									
Baulandpreise	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Baufertigstellungen						-3,24		-4,85	
Wohn. m. Sozialbd.									
Wohn. m. Sozialbd. (1.)	-0,42			-0,63	-0,44	-0,42			-0,10
Bevölkerungszuwachs	0,18	0,16	0,16	0,24	0,23	0,28	0,20	0,35	0,07
Bevölkerungsdichte		-0,00	-0,00		-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	0,00
Singlehaushalte	0,36	0,65	0,77	0,34	0,54	0,77	0,37	0,70	0,18
Menschen >59 Jahre									
Anteil Studierende							0,21		
Arbeitslosigkeit									
Anteil Pendlersaldo	-0,13	-0,17	-0,18	-0,15	-0,18	-0,18	-0,24	-0,18	-0,06
Komm. Verschuldung									

Quelle: Eigene Darstellung. Ausgewiesen sind die B-Koeffizienten (Steigung der Regressionsgeraden) sowie die Signifikanzniveaus (hellgrau für $p<0,1$, dunkelgrau für $p<0,05$; schwarz für $p<0,01$).

Demnach wird die Mietbelastung in allen acht Marktsegmenten von vier zentralen Faktoren beeinflusst, von denen drei die Mietbelastung erhöhen (Baulandpreise, Bevölkerungszuwachs, Anteil der Singlehaushalte), während ein Faktor die Mietbelastung dämpft (Anteil Pendlersaldo).

Zwei weitere Faktoren haben zumindest ein einigen Marktsegmenten dämpfenden Einfluss auf die Mietbelastung. Den stärksten Einfluss besitzt der Anteil der öffentlich geförderten Wohnungen im 1. Förderweg (starke Effekte in bis 1948 errichteten Altbauten mit einfacherem Wohnwert sowie in allen Segmenten für ab 1949 errichtete Altbauten). Zusätzlich hat die Bevölkerungsdichte noch einen Effekt in sechs der acht Segmente, der aber schwach ausfällt und zudem der Wirkungsrichtung der Hypothese 6 entgegengesetzt ist.

Wiederum zwei Faktoren haben *isolierte Wirkung* auf die Mietbelastung. So wirkt hohe Bautätigkeit im Bereich der ab 1949 errichteten Altbauten mit gutem Wohnwert sowie insbesondere bei Neubauten mit gutem Wohnwert zu starker Dämpfung der Mietbelastung. Der Anteil der Studierenden wirkt laut Modell nur im Segment des Neubaus mit mittlerem Wohnwert und ist eher schwach ausgeprägt, so dass hier auch ein zufälliger Effekt vorliegen kann.

Das Einzelmodell für ab 1949 errichtete Altbauten mit mittlerem Wohnwert stellt das Modell mit der höchsten erklärten Varianz dar (ca. 71 Prozent). Es besitzt auch einen vergleichsweise niedrigen kleinen mittleren Schätzfehler (1,82) bei der Prognose der Mietbelastung. Deshalb wird es im Weiteren als Demonstration für die weiterführende Interpretation der Modelle verwendet. Demnach errechnet sich die Mietbelastung wie folgt

Tabelle 9: Vereinfachte Berechnungsformel für Mietbelastung

Faktor	veränderte Mietbelastung (%-Punkte)
Konstante	-1,842
100 € höhere Baulandpreise	+0,709
1 % mehr Sozialwohnungen im 1. FW	-0,435
1 % Bevölkerungszuwachs	+0,232
1.000 Einwohner mehr pro qm ²	-1,362
1 % mehr Singlehaushalte	+0,542
1 % höherer Einpendleranteil	-0,182

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass durch die empirische Analyse nicht bestätigt werden kann, dass die folgenden Phänomene Einfluss auf die Mietbelastung ausüben:

- Wohnungsbestand pro Kopf (Hypothese 1),
- Anteil der Wohnungen mit Sozialbindung (Hypothese 4), wobei allerdings der Anteil der Wohnungen mit Sozialbindung in den Altbauten ab 1949, welche über den 1. Förderweg finanziert wurden (s. o.), signifikant ist,
- der Anteil der Senioren (Hypothese 8) sowie
- die Arbeitslosenquote (Hypothese 10).

Die anderen Faktoren haben Einfluss, wie bereits oben ausgeführt wurde. Allerdings sind mehrere Einschränkungen zu machen:

- Gelegentlich ist die Richtung der Effekte nicht in Übereinstimmung mit der Hypothese.
- Teilweise sind die Effekte nur in bestimmten Marktsegmenten identifizierbar.
- Bei bestimmten Faktoren sind die Effekte eher klein.

Das Ziel, die bestimmenden Faktoren der Mietbelastung in den deutschen Großstädten zu identifizieren, ist damit insofern gelungen, als dass mehrere in der Literatur genannte Einflussfaktoren ausgeschlossen werden können, wenn Erklärungsmodelle auf Stadtebene erstellt werden. Andere Faktoren haben offensichtlich einen Einfluss auf die vor Ort herrschende Mietbelastung. Die Modelle erreichen zwar insgesamt erhebliche Erklärungskraft (siehe die durchweg guten Werte für das korrigierte R²), für realistische Punktschätzungen sind die Schätzfehler aber deutlich zu hoch. Dies bestätigt die eingangs formulierte Vermutung, dass ein statistisches Modell auf der Basis der verfügbaren Daten unzureichend hinsichtlich der konkreten Erklärung der Fälle sein würde. Zugleich sind die Modelle aber aussagekräftig genug, um bestimmte Faktoren als Ursachen für die Mietbelastung im Vergleich auszuschließen. Die zweite Funktion der Modelle, „Ausreißer“ herauszufiltern, ist davon allerdings nicht beeinträchtigt. Es ist im Modell genügend unerklärte Varianz übrig, die es im zweiten Schritt zu erklären gilt.

4.6 Identifikation von abweichenden Fällen

Für qualitative Fallstudien, die statistischen Analysen nachgelagert sind, bietet es sich je nach Erkenntnisinteresse an, solche Fälle für eine tiefergehende qualitative Analyse zu wählen, die nicht durch das statistische Modell erklärt werden können. Lieberman (2005) bezeichnet dies als „nested analysis“ mit „off-the-line cases“. Im vorliegenden Projekt stellen die „off-the-line cases“ Städte dar, die entweder eine höhere oder eine niedrigere Mietbelastung haben als sie nach dem Modell sollten.

Die Modellbildung des ersten Projektteils verfolgte nicht nur das Ziel der Prüfung der aufgestellten Hypothesen, sondern fungiert faktisch als „Sieb“, um die Fälle herauszufiltern, deren Mietbelastungen deutlich höher oder niedriger sind als es die Markt- und Kontextbedingungen vermuten lassen. Städte mit niedrigerer Mietbelastung können Best-Practice-Beispiele darstellen. Von ihnen lässt sich vermuten, dass sie durch spezifische wohnungspolitische Problemdiskurse auf lokaler Ebene funktionierende Möglichkeiten erarbeitet haben, um dieses Politikfeld regulieren zu können.

Ziel des zweiten Schrittes ist es, eben diese lokalen Problemdiskurse zur Wohnungspolitik, aber vor allem auch die Debatten über die Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Entwicklung eigener wohnungspolitischer Strategien und Maßnahmen in den für die Fallstudien ausgewählten Großstädten zu rekonstruieren. Dies erfolgt zunächst mit dem Ziel, die im ersten Untersuchungsschritt nachgewiesene abweichende „Performanz“ zu erklären. Im Zentrum dieses zweiten Untersuchungsschritts steht jedoch das Ziel, die Diskurse und Mechanismen in der Interaktion städtischer Akteure zu identifizieren, die es ihnen ermöglicht haben, eigene Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Wohnungspolitik zu erschließen und gemeinsam zu nutzen.

Für die qualitativen Fallstudien kann es auch von Vorteil sein, Städte zu wählen, die nicht offenkundig als Best-Practice-Beispiele erkennbar sind, da sie eine höhere Mietbelastung haben als sie laut Modell sollten, jedoch wohnungspolitisch sehr proaktiv auftreten und sich dadurch von ähnlich gelagerten Städten deutlich abheben.

Im Rahmen der Regressionsmodelle wurden die Abweichungen der durch das Regressionsmodell errechneten Prognosewerte zu den tatsächlichen Werten bei den Mietbelastungen fallweise ermittelt (Residuen). Dies bedeutet, dass für jede Stadt, die von der Regressionsanalyse erfasst wird, angegeben werden kann, wie stark sich die tatsächliche Mietbelastung in der Stadt vom fiktiven Wert unterscheidet, welcher entsteht, wenn das Regressionsmodell konsequent auf jede Stadt angewandt wird. Über die acht Modelle wurde dann der Durchschnitt der Residuen für alle Städte errechnet. Dies ergibt eine Rangliste der Städte mit ihren durchschnittlichen Residuen, die wie folgt zu interpretieren ist:

- Städte mit einem durchschnittlichen Residuum nahe Null sind vom Modell nahezu perfekt erfasst, d. h. die Mietbelastung in diesen Städten ist so hoch, wie man es aufgrund der spezifischen Ausprägung der Einflussfaktoren in der Stadt erwarten würde.
- Städte mit einem hohen positiven durchschnittlichen Residuum stellen Ausreißer „nach oben“ dar, d. h. die Mietbelastung in diesen Städten ist höher, als man es aufgrund der spezifischen Ausprägung der Einflussfaktoren in der Stadt erwarten würde.
- Städte mit einem hohen negativen durchschnittlichen Residuum stellen Ausreißer „nach unten“ dar, d. h. die Mietbelastung in diesen Städten ist niedriger, als man es aufgrund der spezifischen Ausprägung der Einflussfaktoren in der Stadt erwarten würde.

Als Hilfskriterium kann der Standardfehler des Schätzers des besten Modells gelten ($s=1,82$), d. h. jede Stadt, die ein durchschnittliches Residuum von mehr als 1,82 Punkten aufweist, ist eine Stadt mit über-

durchschnittlich hoher Abweichung und damit potentiell eine Stadt für eine der nachgelagerten Fallstudien. Dies sind:

Tabelle 10: „Ausreißerstädte“

Stadt	durchschn. Residuum	Stadt	durchschn. Residuum
Hamburg	+4,12	Regensburg	-4,81
Stuttgart	+3,21	Kassel	-3,46
München	+3,19	Leverkusen	-2,94
Rostock	+2,87	Offenbach	-2,80
Frankfurt/Main	+2,18	Augsburg	-2,78
Mönchengladbach	+2,17	Berlin	-2,28
Duisburg	+2,04	Herne	-2,23
Oberhausen	+1,93	Dresden	-2,18
Heidelberg	+1,88	Gelsenkirchen	-2,17
		Ludwigshafen	-2,10

Quelle: Eigene Darstellung.

Für diese Städte wurde eine vorläufige Materialsammlung angelegt, welche hinsichtlich bereits bekannter lokaler Handlungsmöglichkeiten (soziale Bodennutzung, Konzeptvergabe/städtebauliche Maßnahmen, Erbpacht, sozialer Wohnungsbau, Förderung genossenschaftlichen Wohnens, regionale Strategien/Spezialisierung/Arbeitsteilungen, Verkauf oder Rekommunalisierung von Wohnungsbeständen, Flächennutzungspläne sowie Überlegungen zur regionalen Raumordnung und Partizipationsprozesse) analysiert wurde. Auf Grundlage der identifizierten stadspezifischen Maßnahmenkataloge konnten bereits sehr unterschiedliche wohnungspolitische Konstellationen entdeckt werden. Es wurden insgesamt fünf Städte ausgewählt, die sich in zwei Gruppen einteilen lassen.

Die erste Gruppe besteht aus drei Städten, welche zunächst als „Best-Practice“-Beispiele behandelt werden.

Regensburg hat von allen untersuchten Städten die mit Abstand größte Abweichung nach unten. Alle o.g. Maßnahmen finden Anwendung, darunter auch die selten angewandte soziale Bodennutzung. Allerdings wurde bei der Zusammenstellung des Stadtdossiers deutlich, dass sich Regensburg aus methodischen Gründen nicht als Fallstudie eignet. Hintergrund ist ein kommunaler Korruptionsskandal, in den neben dem ehemaligen und dem amtierenden Oberbürgermeister sowie einer Anzahl von Stadträten auch Teile der örtlichen Immobilienwirt-

schaft sowie der Fußball-Zweitligist SSV Jahn Regensburg verstrickt sein sollen.⁴ Aufgrund der laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen konnte bezweifelt werden, dass das Projektteam ausreichend Informationen aus lokalen Quellen erhalten würde. Sollten sich die Vorwürfe bestätigen, könnten zudem die Effekte der eventuell korruptionsinduzierten Bautätigkeit ex-post nicht von den „normalen“ Vorgängen auf dem Wohnungsmarkt getrennt werden. Regensburg ist deshalb als Fallstudienstadt nicht geeignet.

Mit *Kassel* wird jedoch die Stadt mit der zweithöchsten Abweichung nach unten ausgewählt. Als ehemalige Industriestadt in relativer „Insellage“ stellt sie einen anderen Stadtypus dar als die bisher gewählten Fälle. Das wohnungspolitische Portfolio ist gemischt, auffallend sind vor allem die in der „Lokalen Agenda 21“ (2007), genannten städtebaulichen Maßnahmen, mit denen die Stadt eine Reihe flächensparende, unkonventionelle bauliche Lösungen anstrebt.

Gelsenkirchen, Herne und Leverkusen scheiden aufgrund weniger stark ausgeprägter wohnungspolitischer Profile aus. Ludwigshafen und Offenbach sind Teile der Metropolregion Rhein-Main-Neckar. Eine isolierte Betrachtung einzelner Städte der Metropolregion ohne ausführliche Analyse der innerregionalen Interdependenzen erscheint im Hinblick auf die Fragestellung nicht zielführend; insbesondere deshalb, weil keine auf politischer Ebene erkennbare Koordination stattfindet.

Dresden weist als Großstadt eines neuen Bundeslandes andere Problemlagen als vergleichbare westdeutsche Großstädte auf. Entsprechend ist die Nutzung lokaler Praktiken auf den ersten Blick weniger ausgeprägt als bei den anderen ausgewählten Städten. Die Stadt Dresden nutzt dennoch spezifische Möglichkeiten, die Wohnungspolitik zu steuern. Mit dem Plan „Dresden 2025“ wurde 2016 ein integriertes und weitläufiges, langfristiges Stadtentwicklungskonzept beschlossen, welche bisherigen Strategien weiterentwickelt und festigt. Weiter fällt vor allem die extensive Nutzung von Möglichkeiten der Bürgerpartizipation im wohnungspolitischen Feld auf. Der Bürgerdialog wird in den Vordergrund gestellt, Prozesse werden gut dokumentiert, der Zugang zu Informationen ist gut.

Berlin hat, ähnlich Dresden, ein sehr spezifisches, mitunter nicht vergleichbares Problemprofil in der Wohnungspolitik. Doch auch wenn Berlin einen Sonderfall darstellt, können sich aus der Untersuchung dieses Falles systematische Hinweise ergeben. Obwohl als Ganzes aufgrund historischer und politischer Gegebenheiten nicht vergleichbar mit vielen anderen Großstädten, gibt es in Berlin eine Fülle an Problemen, die sich

4 Vgl. Stuttgarter Nachrichten vom 27.02.2017, FAZ vom 28.07.2017 sowie Die Welt vom 08.11.2017.

so auch in anderen Städten wiederfinden. Hierzu gehören vor allem rasante Zuzugsraten, Gentrifizierung, schnelle Mietpreissteigerungen. Auch die Stadt Berlin wendet einen breiten Maßnahmenkatalog in der Wohnungspolitik an.

Für die zweite Gruppe wurden zwei Städte ausgewählt, die zu hohe Mietbelastungen aufweisen und sich durch ihre Maßnahmenkataloge von den übrigen Städten mit zu hohen Mietbelastungen deutlich abgrenzen. Hierbei wurde auch darauf geachtet, nicht zu ähnliche Städte, hinsichtlich Stadtgröße, Stadtyps, geographischer Lage und anderer Merkmale auszuwählen, um der Varianz der deutschen Städtelandschaft Rechnung zu tragen. Da die qualitativen Fallstudien zu einem großen Teil auf einer Analyse von verschriftlichten Daten basieren, wurden – untergeordnet – auch Erwägungen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit durch Ratsinformationssysteme und Zugang zu sonstigen relevanten Dokumenten einbezogen.

München ist eine der Städte mit der größten Abweichung nach oben. Gemeinhin als „teures Pflaster“ bekannt, ist die Stadt München jedoch gleichzeitig sehr proaktiv in der Wohnungspolitik. Sie ist Vorreiter der sozialen Bodennutzung und verfügt auch sonst über ein umfassendes wohnungspolitisches Portfolio. Sie ist der Idealtyp einer großen Großstadt, die wohnungspolitische Probleme erkannt hat, und diese (mit teilweise sehr breiten Koalitionen) zu regulieren versucht. Damit scheiden Stuttgart, Hamburg und Frankfurt als ähnlich gelagerte Fälle (attraktive, wirtschaftlich starke Metropole) aus. Dies gilt analog auch für Heidelberg, welches auch nur knapp das Selektionskriterium erfüllt.

Oberhausen, Mönchengladbach, Duisburg und Rostock standen im letzten Schritt noch als Städte mit zu hoher Mietbelastung zur Auswahl. Auffallend ist, dass das Ruhrgebiet beidseitig der Regressionsgeraden Ausreißer vorweist; die Auswahl einer Ruhrgebietsstadt ist demnach methodisch geboten, weshalb wir uns gegen Rostock entschieden haben. Aus den drei Ruhrgebietsstädten haben wir Oberhausen gewählt, da sich Oberhausen am in Deutschland einmaligen Regionalen Flächennutzungsplan beteiligt. Dieser übernimmt die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans. Dieser Fall ermöglicht es, Strategien der regionalen Spezialisierung bzw. Arbeitsteilungen zu untersuchen.

Tabelle 11: Überblick über potentielle Fallstudienstädte

	Auswahl	Partizipationsprozesse	Flächennutzung/ Regionale Raumordnung	Verkauf/oder (Re-)Kommunalisierung	regionale Strategien	Förderung von Wohnprojekten/Genossensch.	sozialer Wohnungsbau/ komm. Wohneigentum	Erbpacht statt Verkauf stadteigener Grundstücke	Konzeptvergabe/ städtische Maßnahmen	Ø Residuen
Hamburg	4,12	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Stuttgart	3,21	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)	
München	3,19	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rostock	2,87	✓		(✓)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Frankfurt a. M.	2,18	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mönchengladbach	2,17	✓	✓	✓	(✓)	✓	✓	✓	✓	✓
Duisburg	2,04	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Oberhausen	1,93			✓	✓		(✓)	✓	✓	✓
Heidelberg	1,88	(✓)		✓	✓	✓			✓	✓
Ludwigshafen	-2,10	(✓)							✓	
Gelsenkirchen	-2,17	(✓)		✓					✓	
Dresden	-2,18	(✓)		✓		✓	✓	✓	✓	✓
Herne	-2,23	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Berlin	-2,28	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Augsburg	-2,78	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Offenbach	-2,80	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Leverkusen	-2,94	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓
Kassel	-3,46	✓	✓		✓	(✓)	✓		✓	✓
Regensburg	-4,81	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Die fünf verbleibenden Fallstudien unterscheiden sich in mancher Hinsicht deutlich, sind sich aber auch gelegentlich sehr ähnlich. Die folgen-

die Tabelle gibt einen Überblick über zentrale Daten, die in der späteren Analyse noch häufiger aufgegriffen werden.

*Tabelle 12: Zentrale Kennzahlen der Fallstudienstädte
(Untersuchungsjahr 2011)*

Kennzahl	DD	B	KS	M	OB
Untersuchungsjahr 2011					
Einwohner (Tsd.)	518	3.326	192	1.365	210
Angebotsmiete €/qm (BBSR)	5,95	6,50	5,13	11,81	5,15
Durchschn. Jahreseinkommen €	26.538	29.778	31.567	36.628	28.658
Mietbelastung%	18,35	17,63	12,77	24,54	16,12
Wohnungen pro Einwohner	0,57	0,56	0,54	0,55	0,52
Baulandpreise €	143	336	133	1.155	236
Baufertigstellungen (Anteil Neubau%)	0,36	0,19	0,10	0,74	0,13
Anteil der Wohnungen mit Sozialbd. (%)	7,6	10,5	8,9	12,6	9,9
Bevölkerungsbewegung letzte 15 Jahre (%)	+5,7	+0,2	-2,9	+10,0	-5,4
Bevölkerungsdichte (Einwohner pro qm ²)	1.577	3.730	1.797	4.393	2.727
Anteil Singlehaushalte (%)	45,4	49,1	46,7	50,3	40,4
Anteil Menschen älter als 59 Jahre (%)	27,2	24,9	25,4	23,3	27,3
Anteil Studierende an Gesamtbev. (%)	8,2	4,6	13,5	7,6	0,0
Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt (%)	10,0	13,3	10,2	5,1	11,6
Anteil Pendlersaldo an Gesamtbev. (%)	7,9	3,0	19,9	13,9	-3,3
Kommunale Verschuldung (€ pro Kopf)	0	18.452	3.761	1226	8372
Veränderung 2004–2015					
Veränderung Angebotsmieten in %	+28,7	+45,5	+37,5	+35,2	+2,6
Veränderung Jahresbruttoeinkommen in %	+23,3	+20,1	+17,4	+27,7	+24,7

Quelle: Eigene Darstellung.

5. Fallstudien in fünf Städten

5.1 Forschungsdesign

5.1.1 Ziele und theoretischer Rahmen

Ziel der zweiten empirischen Phase ist es, die lokalen Problemdiskurse zur Wohnungspolitik, aber vor allem auch die Debatten über die Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Entwicklung eigener wohnungspolitischer Strategien und Maßnahmen in den für die Fallstudien ausgewählten Großstädten zu rekonstruieren. Dies erfolgt zunächst mit dem Ziel, die im ersten Untersuchungsschritt nachgewiesene abweichende wohnungspolitische „Performanz“ zu erklären und kritisch zu überprüfen. Im Zentrum dieses zweiten Untersuchungsschritts steht zusätzlich das Ziel, die Mechanismen in der Interaktion städtischer Akteure zu identifizieren, die es ihnen ermöglicht haben, eigene Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Wohnungspolitik zu erschließen und gemeinsam zu nutzen. Ebenso sollen jedoch auch hemmende Faktoren und Gründe für eine sich zuspitzende Lage am Wohnungsmarkt in den jeweiligen Fallstudiendörfern gefunden werden. Dies ist insofern von Interesse, als dass so Ursachen für eine sich verschlechternde Situation in Hinblick auf die Mietbelastung identifiziert werden können. Dabei ist zwar von einzelfallspezifischen Problemlagen auszugehen, dennoch könnte hier, ähnlich der Identifikation von möglichen *best-practice*-Fällen, die Benennung von *worst practice*-Beispielen helfen, vermeintliche Fehleinschätzungen politischer Entscheidungsträger zu identifizieren und zumindest vor der Übertragung dieser Einschätzungen auf andere Städte zu warnen.

Dabei wird konzeptionell auf die wissenschaftliche Debatte über (kausale bzw. soziale) Mechanismen in der Handlungskoordination von Akteuren zurückgegriffen. Hierfür sind bereits (am Beispiel der lokalen Klimapolitik) eine Reihe von Mechanismen herausgearbeitet worden, die jeweils durch abstrakte „verallgemeinerte Wirkungszusammenhänge“ (Mayntz 2002: 25) kommunikativer Interaktion charakterisiert sind. Sie ermöglichen es, dass Akteure sich kognitiv Handlungsmöglichkeiten und -grenzen, unter normativen Gesichtspunkten aber auch bestimmte Handlungsherausforderungen erschließen und diese zur Maxime ihres Handelns werden lassen. Dabei sind die den einzelnen Mechanismen eigenen allgemeinen, abstrakten Wirkungszusammenhänge kommunikativer Interaktion von den möglichen Praktiken und Strategien zu unterscheiden, durch die sich diese Wirkungszusammenhänge in bestimmten (lokalen) Kontexten materialisieren. Eine Übersicht über diese Mechanismen sowie ihre Strukturen und die Möglichkeiten ihrer Materialisie-

rung in bestimmten (lokalen) Praktiken und Strategien gibt Tabelle 13 (vgl. dazu Heinelt/Lamping 2014: 34ff).

Tabelle 13: Erschließung von Handlungsmöglichkeiten lokaler Akteure

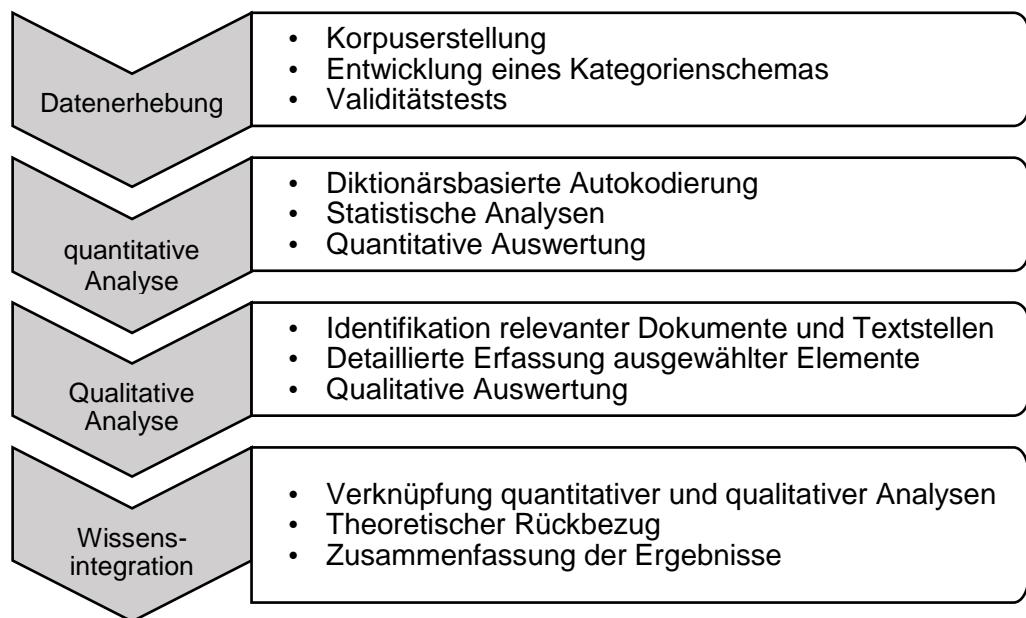
Mechanismen	allgemeine Wirkungszusammenhänge kommunikativer Interaktion (und ihre Effekte)	Praktiken und Strategien der Materialisierung in bestimmten Kontexten
Beobachtung anderer und Orientierung an ihnen	Begründung eigenen Handelns mit dem der anderen	<ul style="list-style-type: none"> • Vergleich <i>und Nachahmung</i> von Aktivitäten anderer Städte • Vergleich <i>und Wettbewerb</i> mit anderen Städten
diskursive Entwicklung eines Bezugspunkts für eine triadische Kommunikation	Ermöglichung einer argumentativen Kommunikation	<p>Herausbildung, aber auch Änderung eines Bezugspunktes (eines Dritten) argumentativer Kommunikation über Verweise auf</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktivitäten anderer Städte • etwas, das als selbstverständlich gilt • eine Tradition • anerkannte externe Experten • (Forschungs-)Institutionen und ihre Studien • Ergebnisse von Debatten mit gesellschaftlichen Akteuren (Beteiligungsverfahren) • Experten in der Kommunalverwaltung
„framing“	Wahrnehmung und Bewertung der „Wirklichkeit“ entsprechend einer zuvor erfolgten Festlegung oder Verständigung über die Bedeutung einer bestimmten Handlungswahl	<ul style="list-style-type: none"> • Rahmung/Ausrichtung von Handlungen • fortlaufende (Selbst-)Begründung und Stabilisierung wohnungspolitischer Aktivitäten sowie von Schwerpunktsetzungen auf einzelne Maßnahmen (z. B. Neuausrichtung der Geschäftspolitik kommunaler Wohnungsunternehmen)
Immunisierung	Schutz einer Handlungsmaxime vor Infragestellung oder Ansteckung mit Handlungsalternativen	<p>Verweis auf</p> <ul style="list-style-type: none"> • eingegangene Verpflichtungen • Entscheidungen überörtlicher Instanzen • Vorbildfunktion für andere
„issue relabeling“	Präsentation von Politikinhalten mit Bezug auf ein anderes Politikfeld/Problem bzw. Aufwertung des Politikfelds	<p>Betonung des</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beitrags wohnungspolitischer Maßnahmen zur Erreichung anderer politischer Ziele/Inhalte • wohnungspolitischen Beitrags anderer Politikfelder

Quelle: Eigene Darstellung.

Die hier dargelegten Handlungsmöglichkeiten werden im weiteren Verlauf auf ein Kategorienschema übertragen, welches dabei hilft, die jeweiligen Inhalte aus dem Dokumentenkorpus sinnvoll zu zuordnen und zu analysieren. Das vornehmliche Erkenntnisinteresse liegt in der systematischen Durchdringung der in den „Ausreißerfällen“ vorliegenden Probleminterpretationen sowie Praktiken und Strategien der Entwicklung wohnungspolitischer Handlungen. Städte mit wohnungspolitischen Maßnahmen, die im Vergleich zu ihrer Wohnungsmarktsituation nicht zu erwarten gewesen wären, können so zu *Vorbildern* für andere Städte werden. Andererseits können auch – gemessen am wohnungsmarktlichen Kontext – „unterperformante“ Städte identifiziert und Defizite herausgearbeitet werden, die mit bestimmten Praktiken und Strategien der kommunikativen Interaktion wohnungspolitischer Akteure über wohnungspolitische Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten in Verbindung stehen. In beiden Fällen eröffnen sich so Beispiele und Erfahrungen, die möglicherweise auf andere Städte übertragbar sind, welche mit vergleichbaren Problemlagen konfrontiert sind oder sich in der Zukunft mit ähnlichen Problemlagen konfrontiert sehen. Darüber hinaus bietet die qualitative Betrachtung der einzelnen Fallstädten die Möglichkeit, die Erkenntnisse aus dem statistischen Modell zu prüfen und so zu komplementieren.

5.1.2 Forschungsmethode: Quantitative und qualitative Inhaltsanalyse

Der so entwickelte Mixed-Methods-Ansatz trägt somit dazu bei, im Rahmen von fünf Fallstudien wohnungspolitische Diskurse zu erfassen sowie lokale Praktiken zu identifizieren. Der Ansatz setzt sich zusammen aus Elementen der quantitativen sowie der qualitativen Inhalts- sowie der Diskursanalyse. Das Vorgehen untergliedert sich dabei in vier Schritte (siehe 2): Die Phase der Datenerhebung (1), die quantitative Inhaltsanalyse (2), die qualitative Inhalts- und Diskursanalyse (3) sowie die Integration der Erkenntnisse in eine Gesamtbeschreibung der jeweiligen lokalen Diskurse und Praktiken (4).

Abbildung 2: Methodisches Vorgehen

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Phase der *Datenerhebung* (1) wurde zunächst der Textkorpus erstellt. Dazu wurden mittels einer systematisierten Onlinerecherche insgesamt 1.743 Dokumente erfasst, die sich mit der lokalen Wohnungspolitik und lokalen wohnungspolitischen Problemlagen beschäftigen. Diese wurden kategorisiert und zu einem Datenkorpus zusammengeführt.

Zur Erstellung des Textkorpus wurden für den Zeitraum 2006–2016 verschiedene Datenbanken mit vorab den festgelegten Stichworten „Wohnen“ und „Wohnungspolitik“ durchsucht.⁵ Hierzu dienten zum einen die Ratsinformationssysteme der jeweiligen Städte sowie Archive verschiedener lokaler Zeitungen. Außerdem wurden Programme und Positionen lokaler Parteien ermittelt, vor allem auf Grundlage von Wahlprogrammen. Ergänzende Recherchen zur Schließung von Datenlücken, um den wohnungspolitischen Diskurs nachzuvollziehen, erfolgten mit Hilfe von Online-Suchmaschinen sowie der Webseiten der Städte.

⁵ Die Suchbegriffe wurden je nach Stadt und / oder Recherche-Situation erweitert, beispielsweise durch „Wohnungsnot“, „Wohnungsmangel“, „Wohnungsknappheit“, „Wohnungsmarkt“, „Mietmarkt“, „Mietniveau“ etc.

Tabelle 14: Kategorienschema

Dokument → Variable	Diskurs → Codierung	Lokale Praktiken → Codierung
Textart • Pressemitteilung • Fachinformation • Informationsbroschüre • Politische Publikation • Parlamentarisch	Problemwahrnehmung • Hohe Priorität • Mittlere Priorität • Niedrige Priorität	Einbezug von Externen • Masterplan • Studie • Veranstaltungen
Textlänge • Kurz (bis drei Seiten) • Mittel (bis 20 Seiten) • Lang (über 20 Seiten)	Verantwortlichkeit • Klare/Diffuse Benennung • Verantwortungsübernahme • Externalisierung von Verantwortung (Staat, Markt, Lokale Akteure)	Adressaten von Wohnungspolitik • Junge/Alte • Familien • Studierende • Arbeitnehmer • Investoren • Zuwanderer
Stadtnamen	Stellung des Politikfeldes • Alleinstehend • Verzweigt • Bezug zu ...	Untätigkeit • Negativer/Positiver Fatalismus • Pseudohandeln/Symbolpolitik • Unmöglichkeit von Lösungen
Zeitpunkt (Datum)	Diskursauslösender Moment • Externer Schock • Positiv • Negativ • Interne Veränderungen • Generisch/Allgemein	Öffentlich geförderter Wohnungsbau • Verkauf von Beständen • Public Private Partnerships • Ankauf von Belegungsrechten • Neubau • Rekommunalisierung
Autorenschaft • Stadt/Verwaltung • Parteien • Presse • Bürgerinitiativen • Wohnungsbauges. • Sonstige	Lokale Kultur/Frames	Partizipation/Bürgerbeteiligung • Stadtteilinitiative • Mieteräte • Selbstverwaltung
Adressierte Akteure • Stadt/Verwaltung • Parteien • Bürgerinitiativen • Wohnungsunternehmen • Sonstige	Politische Landschaft	Sonstige Praktiken • Soziale Bodennutzung/Erbpacht • Nachverdichtung/Konversion • Zweckentfremdungsverbot • Bauzwang/Quartiersschutzordnung • Mietpreisbremse • Bebauungs- und Flächennutzungspläne

Quelle: Eigene Darstellung.

Während der sachlich-wissenschaftliche Diskurs zur Wohnungspolitik insbesondere in wissenschaftliche Studien und Konzepten, planerischen Dokumenten wie beispielsweise Stadtentwicklungskonzepte, Flächen-nutzungsplänen und Stadtentwicklungsberichten geführt wird, spiegeln Stadtrats- und Ausschussprotokolle sowie Anträge und Anfragen in lokalen politischen Gremien sowie parteiprogrammatische Veröffentlichungen den Diskurs der politischen Arena wieder. Darüber hinaus wurden Zeitungsartikel, Medien und weitere Veröffentlichungen von lokalen Akteuren ergänzend mit einbezogen, um aktuelle Entwicklungen abzubilden. Durch Einschränkungen in der Datenlage und pragmatischen Überlegungen war es nicht möglich, eine Vollerhebung aller relevanten Pressebeiträge der jeweiligen Fallstädte durchzuführen, noch den Dokumentenkorpus laufend zu aktualisieren. Um die codierten Dokumente im Korpus konstant zu halten, die Integrität der Dokumentensammlung aufrecht zu erhalten sowie dennoch die vorliegende Publikation so aktuell wie möglich zu halten, wurde deshalb auf punktuelle Ergänzungen zurückgegriffen. Dieses Vorgehen hat sich insbesondere bei den sehr dynamischen Entwicklungen in Dresden und Berlin bewährt.

Tabelle 15: Zusammensetzung des Dokumentenkorpus

Stadt	Anzahl	%
Kassel	556	31,90
München	407	23,35
Berlin	346	19,85
Oberhausen	292	16,75
Dresden	142	8,15
Gesamt	1.743	100,00

Textart	Anzahl	%
Parlamentarisch	1.414	81,12
Politische Publikation	190	10,90
Fachinformation	132	7,57
Informationsbroschüre	7	0,40
Gesamt	1.743	100,00

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur weiteren Vorbereitung der Analyse wurden die wesentlichen analytischen Kategorien lokaler Wohnungspolitik vorab identifiziert und daraus ein Kategorienschema entwickelt. Hierbei wurden zudem einfache Variablen zur Kennzeichnung und Quantifizierung des Dokumentenfundus

erhoben. Dieses Schema greift zudem bereits die im Theorieteil entwickelten Diskurskategorien auf und wurde in einem iterativen Forschungsprozess an ersten Dokumenten angewendet und entsprechend validiert und weiterentwickelt.

Der zweite Arbeitsschritt umfasst die *quantitative Analyse* mittels diktionsbasierter Kodierung. Diese eignet sich besonders gut zur Analyse des umfangreichen wohnungspolitischen Diskurses mit einer großen Anzahl an Dokumenten, da mit ihr „sehr effiziente Suchverfahren durchgeführt werden“ und „sich auch sehr große Textmengen hoch reliabel auswerten lassen“ (Kuckartz 2016:199). Dabei wird aus dem im vorangegangen Schritt entwickelten Kategorienschema ein sogenanntes „Diktionsär“ abgeleitet. Es umfasst die konkreten Schlagworte, die als Indikatoren für die vorab definierten Kategorien dienen (Kuckartz 2016:198). Bei dieser diktionsbasierten Textanalyse erfolgt die Diktionsärskonstruktion durch die beteiligten Wissenschaftler, die Identifikation der so erstellten Diktionsärskategorien im Text erfolgt dann maschinell durch eine automatisierte Such- und Kodierungsfunktion. Zur technischen Umsetzung der Autokodierung wurde das Programm MaxQDA eingesetzt. Insgesamt wurden in allen Dokumenten auf diese Weise 1.743 Kodierungen vorgenommen (Berlin: 346, München: 407, Kassel: 556, Dresden: 142, Oberhausen: 292). Die Autokodierung ermöglicht zum einen die Analyse von relativen und absoluten Worthäufigkeiten zentraler Begrifflichkeiten lokaler Wohnungspolitik gegliedert nach Dokumententypen und Städten. Diese werden mittels statistischer Verfahren ausgewertet. Anhand dieser kann eine erste deskriptive Analyse des Dokumentenkorpus erfolgen. Worthäufigkeiten geben beispielsweise Auskunft über dominante diskursive Muster innerhalb einer Stadt und ermöglichen den Vergleich der fünf Städte. Zudem können Querbezüge und Interaktionen zwischen den Städten analysiert werden, indem erfasst wird, wie häufig im wohnungspolitischen Diskurs einer bestimmten Stadt auf andere Städte verwiesen wird – sei es im Sinne eines positiven Beispiels oder als Abgrenzung zu einer unerwünschten Parallelentwicklung. Hierfür werden in den Fallstudien sogenannte „Wortwolken“ erstellt, die die Häufigkeit der Nennungen anderer Städte in den jeweiligen lokalen Diskursen abbilden. Die Grafiken visualisieren dabei die Häufigkeit der Verweise auf andere Städte im Dokumentenkorpus der jeweiligen Fallstudienstadt. Je häufiger eine Stadt genannt wird, desto größer die Schriftgröße.

Die automatisierte quantitative Analyse bietet darüber hinaus einen ersten Anhaltspunkt im Hinblick auf die folgende qualitative Analyse, da relevante Textstellen umfassend identifiziert und anschließend gezielt ausgewertet werden können. Die quantitative Analyse erfüllt so ihre „ex-

plorative und heuristische Funktion“ (Kuckartz 2016: 199) und leitet zum nächsten Schritt, der qualitativen Inhaltsanalyse, über.

Die *qualitative Analyse* ermöglicht ein detailliertes Verständnis der Strukturen, Prozesse und Diskurse sowie lokaler Praktiken in der städtischen Wohnungspolitik in den ausgewählten Städten. Hierbei nimmt die Untersuchung von Diskursen und Narrativen eine zentrale Rolle ein, um die unterschiedlichen Problemkonstruktionen im wohnungspolitischen Kontext der Fallstudien adäquat nachzuvollziehen. Zu diesem Zweck wird folgendes Diskursverständnis zu Grunde gelegt, in welchem „[...] Diskurse als überindividuelle, regel- und dauerhafte Systeme der Bedeutungszuschreibung“ (vgl. Blatter et al. 2007: 95–101) sowohl als Grundlage wie auch als Konsequenz von individuellen Problemkonstruktionen zu verstehen sind. Städtische Diskurse sind somit aufzudecken über eine Analyse sprachlich manifester Erzählungen, mittels derer Akteure Probleme konstruieren [...]“ (Barbehön et al. 2015: 13).

Hieraus ergibt sich einerseits ein konkreter Fokus auf die Konstruktion und Beschreibung von (wohnungspolitischen) Problemen und andererseits wird die jeweilige Stadt in diesem Zusammenhang als eigenständiger Sinnhorizont verstanden, in welchem eigene Deutungs- und Problematisierungsmuster vorherrschen. So können unterschiedliche Diskurse im Kontext lokaler Wohnungspolitik nicht ohne den stadspezifischen Rahmen bereits bestehender habitueller Muster von Sprache und Handlungen betrachtet werden (vgl. Barbehön et al. 2015: 17 f.).

Die getroffene Fallauswahl trägt dabei dem spezifischen Sinnhorizont der jeweiligen Stadt Rechnung und versucht durch die Unterschiede eine gewisse Bandbreite lokaler Problemdiskurse im Feld der Wohnungspolitik sichtbar zu machen. Wenngleich die Singularität der Städte im Hinblick auf die Konstruktion von Diskursen eine wesentliches Merkmal ist, soll dennoch versucht werden, die konkreten Maßnahmen, die in der Folge diskursiver Problematisierung ergriffen wurden, über die Stadtgrenzen hinaus zu vergleichen.

Die eigentliche Identifikation von *Diskursen* findet dabei in Form von Narrativen statt, die gekennzeichnet sind durch eine klare Benennung von Problemursache, Verantwortlichkeit für das Problem und Handlungsaufforderung zur Problemlösung (vgl. Barbehön et al. 2015: 55). Darüber hinaus können jedoch auch einzelne Worte oder Bezeichnungen ein Indiz für einen bestimmten Problemdiskurs sein. So kann bereits die Verwendung des Begriffs der „Wohnungsnot“ ein Zeichen für die Beschreibung eines faktischen oder subjektiv wahrgenommenen Mangels an (bezahlbaren) Wohnraum sein. Darüber hinaus legt die Verwendung des Begriffs „Wohnungsnot“ nahe, dass es sich hierbei um einen Zustand handelt, welcher nicht erwünscht und somit überwunden werden

sollte. Demgegenüber könnte dasselbe Problem auch als „angespannter Wohnungsmarkt“ bezeichnet werden, was jedoch nicht zwangsläufig impliziert, dass politische Maßnahmen erforderlich sind, da hier der sprachliche Verweis auf eine spezifische Marktsituation gemacht wird, welche vermeintlich nur durch die Gesetze des Marktes zu ändern sei. Aus der unterschiedlichen Bedeutungszuschreibung ein und desselben Problems ergeben sich folglich auch unterschiedliche Praktiken seitens der kommunalen Verwaltung. Die verwendete Sprache konstruiert somit soziale Wirklichkeit mit (vgl. Münch 2016: 9 f., Fischer und Forester 1993). Die qualitative Analyse reiht sich somit in den Bereich der interpretativen Policy-Analyse ein und ergänzt hierdurch die Ergebnisse der quantitativen Datenerhebung um die sozialkonstruktivistische Perspektive, welche Politikgestaltungsprozesse als den Kampf um Problemdeutungen versteht (Münch 2016: 90). Aufbauend auf der Rekonstruktion von Problematisierungen und Bedeutungszusammenhängen werden in der weiteren inhaltlichen Analyse der Fallstudien die lokalen Praktiken und Maßnahmen identifiziert, die sich im Kontext des Modells als wirkungsvoll erwiesen haben. Die so herausgearbeiteten *best-practices* können demnach auch in Zusammenhang mit einem spezifischen Problemverständnisses gebracht werden, dass sich im Diskurs der städtischen Wohnungspolitik zeigt.

Zusammenfassend ergeben sich aus dem methodischen Vorgehen und der interpretativen Ausrichtung der Analyse folgende Ziele für die ausgewählten Fallstudien:

- Rekonstruktion der spezifischen Problemlage(n) der jeweiligen Stadt und ihres Wohnungsmarktes
- Darstellung der zentralen Diskurse in Hinblick auf die jeweilige Situation und Wohnungspolitik sowie Darstellung der Handlungen lokaler Akteure
- Hervorhebung der wesentlichen lokalen Praktiken und Einordnung in den Gesamtkontext der wohnungspolitischen Lage innerhalb der Fallstudie
- Identifikation von *best* und *worst practices* unter den wohnungspolitischen Maßnahmen.

Die Wissensintegration, d. h. die Zusammenführung der gewonnenen Erkenntnisse erfolgt schließlich im letzten Schritt. Neben der Verknüpfung von quantitativen und qualitativen Forschungsergebnissen dient dieser Schritt auch dem Rückbezug zum theoretischen Analyserahmen und als Basis für die abschließenden Schlussfolgerungen.

5.1.3 Aufbau der Fallstudien

Die Vorgehensweise und jeweilige Schwerpunktsetzung für die einzelnen Fallstudien sind zwar grundsätzlich unterschiedlich, um der Diversität der Fälle gerecht zu werden. Allerdings ist es hilfreich, die Fallstudien einheitlich zu gliedern. Dies ermöglicht die bessere Vergleichbarkeit am Ende der Studie und unterteilt relevante Informationen in einzelne Abschnitte. Zu diesem Zweck wird in jedem Kapitel zunächst auf die lokalen Rahmenbedingungen eingegangen und die Eckdaten der jeweiligen Städte wiedergegeben. So können hier bereits möglicherweise relevante Faktoren wie Bevölkerungs- oder Wirtschaftsstruktur dargelegt werden, die für die weitere Erläuterung der Fallstudie eine Rolle spielen könnten. Im nachfolgenden Schritt wird die Datenlage aus dem statistischen Modell und des Dokumentenkorpus wiedergegeben.

Hinzu kommen besondere Merkmale der jeweiligen Stadt in Hinblick auf die gewonnenen Daten. Dies können bspw. eine lange Tradition von Stadtentwicklungskonzepten oder starke regionale Interaktion, wie im Fall von München und Oberhausen, sein. Gleichzeitig werden an dieser Stelle auch auf möglicherweise fehlende Elemente hingewiesen, wie bspw. ein qualifizierter Mietspiegel in Kassel. Nach der grundlegenden Bestandsaufnahme und Herausarbeitung der jeweiligen Besonderheiten des Falls werden die wohnungspolitische Diskurse rekonstruiert und dargestellt. In den entsprechenden Unterkapiteln soll klar herausgearbeitet werden, welche zentralen Argumente, Akteure und Sichtweisen auf die spezifische Problemlage der Fallstudienstadt vorherrschend sind. Im Anschluss an diese Rekonstruktion wird in einem weiteren Schritt der Einfluss ebenjener diskursiven Praktiken auf die tatsächlichen Maßnahmen kommunaler Akteure untersucht. Diese lokalen Praktiken sind im Kontext der städtischen Problemnarration zu betrachten, was wiederum bedeutet, dass nicht jede Maßnahme durch die Stadtverwaltung oder einen anderen Akteur betrachtet wird, sondern lediglich die Handlungen, die sich auf das oder die relevantesten wohnungspolitischen Problemdiskurse beziehen.

Dieses pragmatische Vorgehen ist einerseits sinnvoll, da so eine übermäßige Fokussierung auf peripher Aspekte vermieden wird, und andererseits die spezifische Problemlage der Stadt hervorgehoben wird. Der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit soll dabei durch die Darlegung der jeweiligen Datenlage zur Fallstudie Rechnung getragen werden. Nichtsdestotrotz kann hier auch nur von einer zeitlich begrenzten Momentaufnahme der verschiedenen kommunalen Diskursen und wohnungspolitischen Maßnahmen gesprochen werden. Im Vergleich zu rein quantitativen Veröffentlichungen in diesem Bereich, besteht jedoch die

Stärke dieses Vorgehens in der umfassenderen Darstellung wohnungspolitischer Probleme auf lokaler Ebene.

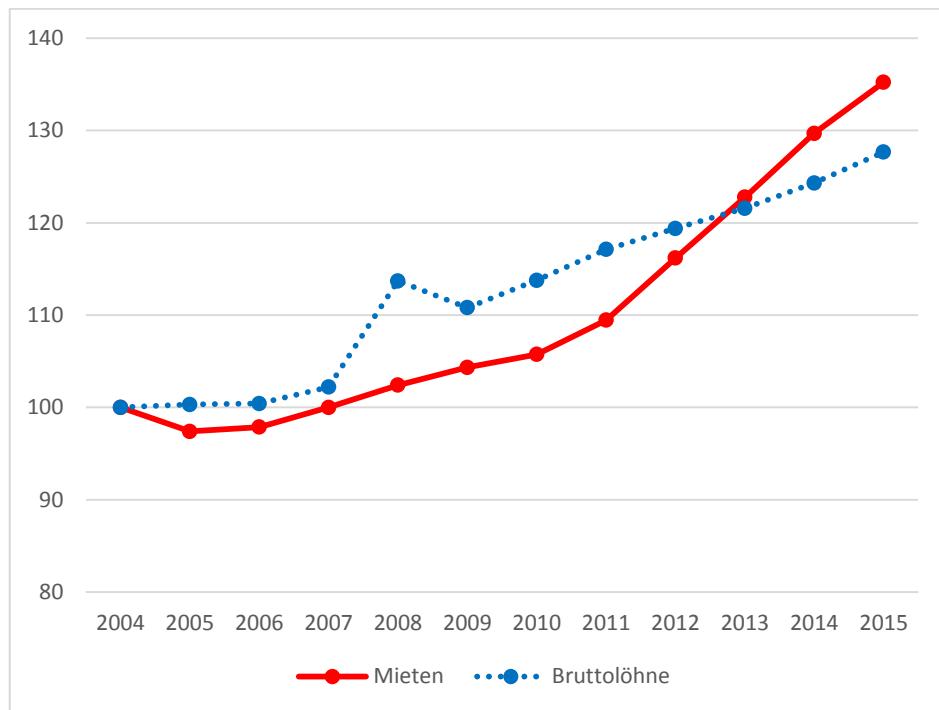
5.2 München

5.2.1 Ausgangslage

Die bayerische Landeshauptstadt München ist nach Hamburg und Berlin, gemessen an der Einwohnerzahl, die drittgrößte Stadt Deutschlands. Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges durchlebt die Stadt München einen rasanten Bevölkerungszuwachs – so hat sich die Einwohnerzahl mit derzeit 1,5 Millionen Einwohnern im Vergleich zu den Vorkriegsjahren (etwa 800.000 Einwohner) fast verdoppelt. Dies unterscheidet München von Hamburg, Berlin oder Köln, welche bereits in den Vorkriegsjahren ein ähnliches Bevölkerungsniveau aufwiesen oder lediglich eine moderates Wachstum erfahren haben. Hinzu kommt, dass München im innerdeutschen Vergleich eine geringe Fläche aufweist. Mit knapp 310 km² steht München nicht einmal die Hälfte der Fläche von Hamburg zu. Somit kommen auf den Quadratkilometer in München derzeit fast 5.000 Einwohner. Ein wesentlicher Grund für die Bevölkerungsentwicklung ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Münchens. Viele internationale Großunternehmen (z. B. BMW und Siemens) haben ihren Firmensitz in der Landeshauptstadt und die bayrische Wirtschaftskraft konzentriert sich zu großen Teilen in der Metropolregion. Dies schlägt sich u. a. in einem vergleichsweise hohen Einkommen von ca. 25.600 Euro pro Einwohner (VGR, R2B3) und einer sehr geringen Arbeitslosenquote von 4,6 Prozent nieder. Neben der attraktiven Wirtschaftsstruktur ist München zudem einer der größten Hochschulstandorte Deutschlands und besitzt einen hohen touristischen Wert.

Das hohe Bevölkerungswachstum, die knappe Fläche und die zunehmenden Investitionen in den Münchener Immobilienmarkt wirken sich unmittelbar auf die Mietpreise der Stadt aus. München hat sich über die vergangenen Jahrzehnte den Ruf als „teures Pflaster“ verdient und liegt auch im statistischen Vergleich im oberen Bereich, was die Mietbelastung hinsichtlich der Kontextfaktoren anbelangt. Trotz der relativ guten finanziellen Situation seiner Einwohner, reichen die erzielten Gehälter teilweise nicht mehr, um sich adäquat mit Wohnraum auf dem Münchener Mietwohnungsmarkt zu versorgen (vgl. Egner/Grabietz 2017: 14). Insbesondere in den letzten Jahren wird deutlich, dass das Wachstum der Mietpreise die Bruttolohnentwicklung zu überholen droht (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in München



Quelle: Eigene Darstellung. Datenquelle: BBSR 2016 sowie Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Besonders frappierend wirken sich das hohe Preisniveau und die Mietpreisentwicklung auf Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen aus. So ist der Anteil an Haushalten in München, die über 40 Prozent ihres Nettoeinkommens auf die Bruttokaltmiete verwenden müssen, mit knapp 21 Prozent überdurchschnittlich hoch (Lebuhn et al. 2017).

Dies hat wiederum zur Folge, dass die Frage nach bezahlbaren Wohnen und Instrumenten, die die Mietpreise stabilisieren könnten, bereits seit dem Ende der achtziger Jahre im politischen Diskurs der Stadt fest verankert ist; Wohnungspolitik ist ein *Dauerthema* der Stadtgesellschaft. Im Laufe der Jahre führt dies u. a. zu fünf umfangreichen Wohnungskonzepten, welche jeweils für einen mehrjährigen Zeitraum festgeschrieben wurden und handlungsleitend für die kommunale Wohnungspolitik waren:

Tabelle 16: Handlungsprogramme „Wohnen in München“

Name	Zeitraum	Finanzvolumen*
Wohnen in München I	1989–1994	n. a.
Wohnen in München II	1994–2001	120 Mio. DM von Bund, Land und Stadt
Wohnen in München III	2001–2006	315 Mio. Euro (Stadt) und 310 Mio. Euro (Bund und Land)
Wohnen in München IV	2006–2011	350 Mio. Euro (Stadt) und 285 Mio. Euro (Bund und Land)
Wohnen in München V	2011–2016	475 Mio. Euro (Stadt) und 255 Mio. Euro (Bund und Land)
Wohnen in München VI	2016–2021	Mitteleinsatz soll deutlich steigen. Es wird mit einer Mittelzuweisung von Bund und Land in Höhe von 288 Mio. Euro gerechnet

*Quelle: Eigene Darstellung. nach Handlungsprogramme „Wohnen in München“ VI: 128 f. und V (Anlage). *Ohne Mindererlöse aus Grundstücksverkäufen. Das Finanzvolumen bezieht sich lediglich auf den geförderten Mietwohnungsbau, nicht auf sonstige Transferleistungen oder Vergünstigungen.*

Wie hier überblicksartig anhand der Wohnungsprogramme zu sehen ist, wird das Gebiet Wohnungspolitik, insbesondere in Hinblick auf die Frage nach bezahlbarem Wohnraum, seit Ende der achtziger Jahre und mit steigenden finanziellen Mitteln, intensiv bearbeitet.

Das anwachsende Finanzvolumen der jeweiligen Handlungsprogramme geht dabei einerseits auf die geringen Zuschüsse durch Bund und Länder zurück, anderseits können die steigenden Ausgaben auch symptomatisch für den sich ständig erhöhenden Problemdruck gesehen werden. Dies wird umso stärker deutlich, dass mittlerweile Facharbeiter und mittlere Angestellte des öffentlichen Dienstes kaum mehr in der Lage sind, durch ihr Einkommen eine angemessene Wohnung in München zu finanzieren. Dies wird in zunehmendem Maße auch zu einem Standortnachteil für die Stadt.⁶ Besonders drastisch wirkt sich die Unverhältnismäßigkeit von Einkommen zu Mietpreisen in den unteren Gehaltsgruppen aus. So liegen in München die Verdienste einfacher Berufe ca. 17 Prozent über dem bundesweiten Durchschnitt, allerdings liegen die

⁶ Nach Recherchen der Oberbayerischen Volkszeitung (2016) hat wegen der hohen Mieten beispielsweise bereits jeder vierte Polizist im Bereich des Münchner Polizeipräsidiums einen Nebenjob.

Mieten derzeit etwa 95 Prozent über dem Bundesdurchschnitt. In der Folge müssen Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen ihre Ansprüche an eine Mietwohnung erheblich reduzieren (bspw. durch eine kleine Wohnung), um überhaupt Zugang zum Münchener Wohnungsmarkt zu haben (BBSR 2012: 52).

In der Modellrechnung des BBSR hieße das z. B., dass ein Zweipersonenhaushalt mit einem durchschnittlichen Haushalts-Netto-Einkommen von 2.782 Euro und einer Ausgangsmietbelastung von 18 Prozent, ihre Mietbelastung um 10 Prozent erhöhen und die gewünschte Wohnfläche (im Modell 69 m²) um 10 Prozent reduzieren müssten, um auf dem Münchener Wohnungsmarkt sicher fündig zu werden (erreichtes Perzentil: 87). Besonders dramatisch ist die Situation für Ein-Personen-Haushalte mit einem niedrigen Einkommen. Selbst bei einer Reduzierung der gesuchten Wohnfläche auf 47,7m² und Erhöhung der Mietbelastung auf 45 Prozent des Nettoeinkommens, sind die Chancen sich mit Wohnraum zu versorgen äußerst gering (erreichtes Perzentil: 14).

5.2.2 Diskurse

Der angespannte Wohnungsmarkt in München trägt somit dazu bei, dass die Frage nach bezahlbaren Wohnraum den gesamten wohnungspolitischen Diskurs im Untersuchungszeitraum dominiert. Dies wird umso deutlicher, wenn die wohnungspolitischen Handlungsprogramme „Wohnen in München“ betrachtet werden. Abgesehen von den ersten drei Programmen, die nur als Beschlussache vorliegen, wurden die Programme Wohnen in München IV–VI als broschierter Veröffentlichung für die interessierte Bürgerschaft bereitgestellt. Bereits der erste Satz im Vorwort dieser Programme, geschrieben von den jeweiligen Dezernentinnen, verweist auf den Stellenwert der Mietbelastung in München. So sei die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbaren Wohnraum „eine der wichtigsten Aufgaben in München“ (WiM VI) oder „mehr denn je eine der wichtigsten Aufgaben“ (WiM V). Neben der eindeutigen Identifikation der Problemlage Münchens als „teures Pflaster“ wird diesem Zustand zuweilen fatalistisch begegnet. So sei die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt hervorgerufen durch die wirtschaftliche Stärke Münchens und Attraktivität der Stadt, welche wiederum ursächlich für den anhalten Zuzug in die Landeshauptstadt sei. Somit seien die Ursachen für die Lage am Wohnungsmarkt durchaus positiv zu bewerten. Neben der Bezahlbarkeit von Wohnraum treten hinsichtlich Wohnqualität, Stadtentwicklung, Infrastruktur und anderen städtebaulichen Diskur-

sen, nur vereinzelt Themen in den Vordergrund. Zu nennen sind hier vor allem Aspekte der sozialen Infrastruktur wie Kinderbetreuung, Schulen und öffentliche Plätze, die im Zuge der sozialen Bodennutzung geschaffen wurden. Allerdings sind diese Themen weit weniger zentral als die Frage nach den Wohnkosten.

Grundsätzlich herrscht zudem Konsens über die eingesetzten Instrumente, wie das Münchener Modell, die Soziale Bodennutzung und kommunale Einrichtung zur Bekämpfung von Wohnungsnot. Unterschiede werden hingegen in der Höhe der Förderungen und Ausrichtung der Programme deutlich (Details s. u.).

Eine stärkere Ausdifferenzierung der Münchener Diskurslandschaft findet insofern statt, als das unterschiedliche Deutungen vorliegen, warum das Problem „Wohnraumversorgung“ immer noch nicht gelöst ist. Neben den faktischen Ursachen für die Knappheit am Wohnungsmarkt (Einwohnerwachstum, zu wenig Wohnraum, zu wenig Fläche) sehen die unterschiedlichen ideologischen Lager in der Wohnungspolitik noch weitere Gründe für die besonders angespannte Lage am Münchener Wohnungsmarkt. Hierbei lohnt sich eine Unterscheidung zwischen zwei Positionen, welche sich ebenfalls auf parteipolitischer Ebene wiederfinden.

- Wirtschaftsliberale Position: Regulierungen im Bau- und Mietrecht verteuren die Baukosten und hemmen Investitionen in den Wohnungsbau. Deregulierung in diesem Bereich soll die Investitionen in Eigenheime und Mietwohnungsbau erhöhen. Ursache für die derzeitige Lage am Wohnungsmarkt ist u. a. die geringe Rendite für Investoren im Mietwohnungsbau gegenüber der Investition in Eigentumswohnungen (vgl. tz 2015).
- Sozial steuernde Position: Die politisch Verantwortlichen müssen aktiv steuernd in den Wohnungsmarkt eingreifen und bspw. Bodenpreise deckeln. Gleichzeitig müssen Mieterrechte gestärkt werden, um die Umlage von Modernisierungskosten einzuschränken. Die Ursache für die derzeitige Lage am Wohnungsmarkt ist u. a. auf die preistreibenden Spekulationen von Investoren zurück zu führen (vgl. Mieterverein München e. V. 2017).

Positionen abseits der antagonistischen Trennung zwischen Intervention und Deregulierung liegen im Themenspektrum der Nachverdichtung, Pendlerquote und Gebäudearchitektur (u. a. Gebäudehöhe, Geschossanzahl und ästhetisches Erscheinungsbild der Bauten). Grundsätzlich finden sich auf Seiten der außerparlamentarischen Akteure hier der Mieterverein München als Vertreter der sozial steuernden Position und der Immobilienverband Deutschland Süd (IVD Süd e. V.) als Vertreter der

wirtschaftsliberalen Position. Im parteipolitischen Spektrum werden dabei Mischformen dieser Positionen abgebildet, welche sich in dem wohnungspolitischen Diskurs wiederfinden. Hierbei ist die Betrachtung der vergangenen Kommunal-Wahlprogramme von CSU, SPD und Grüne hilfreich⁷. Der Vorteil von Wahlprogrammen ist, dass Parteien in diesen ihre Positionen zuspitzen müssen, um sich vom politischen Gegner möglichst klar abzugrenzen. Auch wenn die Forderungen der Parteien zunächst nur als politische Versprechen an die Wähler zu sehen sind, bleiben sie nach der Wahl für die jeweiligen Parteien handlungsleitend für ihre jeweiligen Positionen. Aus diesem Grund werden hier zunächst die wohnungspolitischen Positionen der drei größten Fraktionen (CSU, SPD und Grüne) dargelegt sowie im Anschluss die Konsenspositionen von SPD und CSU im gemeinsamen Koalitionsvertrag. Schlussendlich werden die jeweiligen Positionen im Münchner Wohnungspolitik-Diskurs verortet.

Grundsätzlich strebt die CSU an, dass Mieterinnen und Mieter sich selbstständig mit einem Eigenheim versorgen können. Dies ist auf eine wertkonservative Grundüberzeugung der Partei zurück zu führen (vgl. Bayrischer Rundfunk 2017), weshalb sich die CSU tendenziell für die Vergünstigung von Baumaßnahmen und Subventionierung von Eigenheimen einsetzt.

Die wohnungspolitischen Forderungen der CSU unterteilen sich laut Wahlprogramm („Münchenplan“) in zwei Säulen. In der ersten Säule konzentriert sich die CSU vornehmlich auf Maßnahmen, die zur Schaffung von Wohnraum beitragen sollen. Hierbei wird zunächst auf die Nutzung noch vorhandener Konversionsfläche verwiesen wie bspw. in Freiham oder der Bayernkaserne. Darüber hinaus sollen eine personelle Aufstockung der Verwaltung und die Abschaffung von „überflüssigen Bauvorschriften“ zur Verkürzung der Verfahrensdauer bei Bauvorhaben führen. Gleichzeitig sollen die Bauverfahren transparenter und partizipativer gestaltet werden, so dass bereits früh die ansässigen Bürgerinnen und Bürger in die Planungsvorhaben miteinbezogen werden (CSU 2014: 5).

Ein weiterer Punkt zur Schaffung von Wohnraum seitens der CSU ist das Konzept „München plus 2“, welches eine „verträgliche Nachverdichtung“ vorsieht. Das Konzept beinhaltet die Baurechtschaffung für zusätzliche Geschosse in der bereits vorhandenen Blockrandbebauung. Zudem soll die Überbaubarkeit von Verkehrsschneisen in München geprüft werden. Insbesondere die Bundesautobahn A 96 soll auf eine mög-

7 Bei der SPD wurde noch deren Parteitagsbeschluss vom 25.03.2017 hinzugenommen, um aktuelle Entwicklungen bestmöglich abzubilden und Forderungen an die Bundespolitik in den parteipolitischen Diskurs mit aufzunehmen.

liche Einhausung hin geprüft werden. Die CSU verweist hierbei auch auf andere Großstädte, namentlich Hamburg und Berlin, die bereits Ähnliches realisieren. Weiterhin sollen weitere Vorschriften für Bauherren abgeschafft werden, die eine schnellere Umwandlung von Industrie-, Gewerbe- und Büroflächen in Wohnraum ermöglichen sollen (CSU 2014: 5). Weitere Forderungen in der ersten Säule des Münchenplanes sehen eine bessere Zusammenarbeit mit dem Münchener Umland und den Ausbau von Verkehrsnetzen vor, Förderung von Genossenschaften sowie Erbpacht-Modelle und letztendlich die Beachtung sozialer Infrastrukturfragen (Schulen, Kindergärten etc.) bei der Bebauung (CSU 2014: 6).

Die zweite Säule des CSU-Programms widmet sich dem Erhalt preisgünstiger Wohnungen und somit vornehmlich dem Mieterschutz. Zunächst verweist die Münchener CSU hier auf die Erfolge der unionsgeführten Bundesregierung bei der Stärkung des Mieterschutzes gegen das sog. „Münchner-Entmietungs-Modell“, der Senkung der Kappungsgrenze auf Bundesebene und weitere unbestimmte Maßnahmen, die die Große Koalition plant. Weiter verweist die CSU auf die kommenden Änderungen im Umwandlungsrecht auf Landesebene. Im Zuge der Gesetzesänderung unterliegt die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen nun einem Genehmigungsvorbehalt, wobei die Aufteilung eines Mietshauses aus Gründen von Erbschaft oder zur Renovierung weiterhin möglich ist (CSU 2014: 6). Änderungen auf kommunaler Ebene sieht die CSU daher in den Bereichen der Subjekt-Förderung, in Form eines kommunalen Wohngeldes und der Förderung von Wohneigentum durch Stadt und Land. Hinzu kommen kostensenkende Maßnahmen, wie die Reduktion von Baukosten durch den Abbau von Vorschriften sowie Regelungen für den „Selbstausbau“ von Mietern und Eigentümern. Weiter solle die Stadt selbst kommunale Grundstücke preisgünstiger vergeben und die Gebühren der Stadtwerke für Strom und Wärmeenergie sollen einer „kritischen Überprüfung“ hinsichtlich der Kosten für die Bürgerinnen und Bürger unterzogen werden (CSU 2014: 7).

Deutlich wird bei der CSU die Kritik an der Rot-Grünen Wohnungspolitik in München. So widmet die Partei eine ganze Seite ihres Wahlprogrammes den, aus ihrer Sicht, Fehlentscheidungen der SPD geführten Regierung. Dabei sind zentrale Kritikpunkte der CSU im wohnungspolitischen Diskurs, dass der IST-Zustand am Wohnungsmarkt nicht länger tragbar sei und die Rot-Grüne Regierung in den letzten 24 Jahren dafür die Verantwortung trägt und sich die Situation nicht verbessert hat (CSU 2014: 4).

Die SPD stützt sich in ihrem Kommunalwahlprogramm von 2014 auf bestehende Instrumente und möchte diese beibehalten bzw. diese als Anknüpfungspunkte für weitere Maßnahmen nutzen. Dies schlägt sich

auch sprachlich in den einzelnen Passagen des Programms nieder. So möchte die SPD „[...] auch künftig alles daran setzen, dass Wohnen in München bezahlbar bleibt, [...]“ (SPD München 2014: 4), wohingegen die CSU konstatiert, dass sich bereits jetzt viele Menschen das Leben in München nicht mehr leisten können (CSU 2014: 4). Diese sprachliche Differenz in der Zustandsbeschreibung der beiden Parteien ist zweifels- ohne auch deren unterschiedlichen Rollen als Regierung und Opposition geschuldet. Zwangsläufig spricht die SPD daher in ihrem wohnungspolitischen Programm auch von dem Erhalt bestehender Milieus und sozialer Mischung (SPD München 2014: 7).

Neben der grundsätzlichen Schaffung, Förderung und Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum, möchte die SPD darüber hinaus den Quartiersschutz durch neue Erhaltungssatzungen und Vorverkaufsrechte für Mieterinnen und Mieter stärken. Eine besondere Rolle kommt dabei den Genossenschaften zu. Sie sollen nach dem Willen der SPD im Falle einer Privatisierung gezielt angesprochen werden und so als Partner zum Erhalt von preisgünstigen Wohnraum beitragen (SPD München 2014: 7 f.).

Die Gruppe der älteren und jüngeren Bevölkerungen möchte die Münchner SPD durch Zuschüsse und den Neubau von Wohnungen für Bedarfsgruppen wie Auszubildende, unterstützen. Hinzu sollen neue Werkswohnungen bei den Stadtwerken entstehen aber auch andere Arbeitgeber bei dem Bau von Werkswohnungen gefördert werden (SPD München 2014: 8). Hinsichtlich der notwendigen Nahverdichtung spricht die SPD von einer Nahverdichtung mit „Augenmaß“, womit der Erhalt von Frischluftschneisen und Grünflächen gemeint ist (SPD München 2014: 8 f.).

Im Bereich des Mietrechts sollen ebenfalls Änderungen vorgenommen werden. Die Umlage von 11 Prozent der Modernisierungskosten auf den Mieter soll eingeschränkt werden. Dies soll erreicht werden durch eine gerechte Kostenverteilung zwischen Staat, Hauseigentümern und Mieter. Die SPD sieht dabei bspw. die verpflichtende Inanspruchnahme staatlicher Förderprogramme und eine deutliche Beschränkung und Befristung der Umlagemöglichkeiten auf den Mieter (SPD München 2014: 9). Weitere Maßnahmen sehen u. a. vor auf die Bundesgesetzgebung einzuwirken, um bei der Berechnung des Mietspiegels auch die Bestandsmieten zu berücksichtigen sowie eine 10prozentige Kappungsgrenze bei Weitervermietung zu erwirken (SPD München 2014: 9).

Neben den Forderung zur Kappungsgrenze und der Änderung der Berechnungsgrundlage des Mietspiegels, fordert die Münchener SPD weitere Regelungen auf Bundesebene, die Mieterinnen und Mieter in angespannten Wohnungsmärkten wie München entlasten sollen. Anfang

2017 einigte sich die SPD dabei auf eine Reihe von wohnungspolitischen Programmpunkten. Es finden sich dabei u. a. die Deckelung von Grundstückspreisen, um eine „verfassungskonforme Regelung, die Grundstückpreise den freien Kräften des Marktes und dem Druck auch ausländischer Investoren und Kapitalanlegern [zu] entziehen [...].“ Des Weiteren appelliert die Münchner SPD an die Bundesebene, eine Bodenwertabgabe zu Gunsten der Kommunen einzuführen und ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz zu schaffen.

Neben einer allgemeinen Reform der Grundsteuer strebt die Partei zudem die Wiedereinführung der Grundsteuer C als Instrument zur Mobilisierung von Bauland und zur Eindämmung von Bodenpreisspekulation an. Betont wird zudem ein generelles Vorkaufsrecht der Kommunen, insbesondere in Hinblick auf die Liegenschaftspolitik des Bundes und die Möglichkeit in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf Umwandlungsverbote (von Miet- in Eigenheim) auszusprechen. Gefordert wird auch die Wiedereinführung der degressiven Sonderabschreibung (§ 7k Einkommenssteuergesetz) für den privaten Mietwohnungsbau mit sozialer Bindung. Ähnlich wie die CSU setzt die Münchner SPD auch bei dem Thema Bauvorschriften an und fordert diese Vorschriften zu vereinfachen, um die Verfahren zu beschleunigen und verteuende Maßnahmen zu verringern (SPD München 2017: 3).

Die Grünen heben in ihrem Kommunalwahlprogramm den Stellenwert von Grünflächen und der Lebensqualität in München insgesamt hervor. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Forderung nach höheren Bauwerken, um den notwendigen Wohnraum zu schaffen und gleichzeitig die Grünflächen zu bewahren. Darüber hinaus verweisen die Grünen auch auf die Wohnungspolitik anderer europäische Städte, allen voran Wien. Eine weitere Besonderheit im Programm der Grünen ist die Abkehr von einer „autogerechten Stadt“ und die Reduzierung des Autoverkehrs zu Gunsten der Aufenthaltsqualität innerhalb des Stadtraumes (Grüne 2018). Insgesamt ist das Programm der Grünen in München jedoch nicht so umfangreich wie das der CSU und SPD Fraktion.

Die beiden Koalitionspartner haben in der gemeinsam verfassten Präambel ihrer Kooperationsvereinbarung bereits die allgemeine Richtung der Münchner Wohnungspolitik vorgegeben. In der Vereinbarung heißt es: „Ein verstärkter Wohnungsbau ist dazu [Anm. bezahlbarer Wohnraum] ebenso notwendig, wie ein aktiver Mieterschutz. Wir wollen auch fortentwickelte wohnungspolitische Instrumente einsetzen und finanzielle Spielräume für verstärkte wohnungspolitische Anstrengungen nutzen“ (Kooperationsvereinbarung SPD/CSU 2014–2020: 2). Hier werden vornehmlich zwei Aspekte deutlich, die Fortführung bestehender Maßnahmen, eine Ausweitung der Finanzmittel und eine Verstärkung

des Mieterschutzes. Statt einer Deregulierung oder Investitionsförderung finden sich vor allem Vorschläge wie mehr Investitionen in den sozialen Wohnungsbau, genossenschaftliche Bauprojekte sowie die weitere Nutzung bestehender Regulierungen wie der Erhaltungssatzung und des Umwandlungsverbotes. Bezüglich des Bürokratieabbaus sollen zumindest die Verfahren der Stadtverwaltung in den Bereichen Bauen und Wohnen beschleunigt werden (Kooperationsvereinbarung SPD/CSU 2014: 3 f.).

Im Vergleich der Diskurskonstellation von CSU, SPD und Grüne lassen sich für die Wohnungspolitik in München streckenweise Unterschiede in der Betrachtung von Kontinuität und Wandel ausmachen. So betont die SPD in ihrem Programm Anknüpfungspunkte und Verbesserungen bei bestehenden Instrumenten, ohne jedoch von grundsätzlichen Maßnahmen oder Konzepten abweichen zu wollen. Gegenüber dieser Kontinuität (Wohnraum muss bezahlbar bleiben) positioniert sich die CSU als eine Partei des Wandels („Lasst uns München neu denken!“), und attestiert der Stadt bereits jetzt, nicht mehr über ausreichend Wohnraum zur verfügen („Immer mehr Menschen können sich München nicht mehr leisten“ – CSU 2014: 3 f.).

Hinzu kommen Unterschiede im Werteverständnis der Parteien. So pflegt die CSU ein Eigenheimideal, wohingegen sich die SPD traditionell den Mieterinnen und Mietern verpflichtet fühlt, was sich in der Betonung der jeweiligen Maßnahmen widerspiegelt.

Trotz allem lässt sich festhalten, dass auch wenn der wohnungspolitische Diskurs hoch politisiert ist, keine der Parteien ein Narrativ der nicht-staatlichen Akteure wie IVD Süd e. V. oder des Münchner Mietervereins übernimmt. Es gibt daher auf der politischen Ebene zwar Tendenzen, die Parteien in ein wirtschaftsliberales und ein interventionistisches Lager einzuordnen, aber grundsätzlich steuernd in den Münchner Wohnungsmarkt einzugreifen ist Konsens, wie sich auch in der Kooperationsvereinbarung zeigt.

Abbildung 4: Wortwolke München



Quelle: Eigene Darstellung.

Hinsichtlich des überregionalen Bezugs zu anderen Städten sticht Berlin im wohnungspolitischen Diskurs hervor. Dies ist vor allem durch den Status Berlins als Hauptstadt zu erklären, wohingegen die relativ häufige Nennung Hamburgs zumindest in Teilen auf den Bezug zu konkreten Hamburger Projekten, wie die Einrichtung einer Beratungsstelle für Genossenschaften und Baugemeinschaften (WiM V: 23) oder der Überbauung von Verkehrsschneisen (CSU 2014: 5 f.).

5.2.3 Lokale Praktiken

Wie bereits das erste umfassende wohnungspolitische Programm Wohnen in München I Ende der 1980er Jahre gezeigt hat, gibt es in der Stadt München eine lange Tradition wohnungspolitischer Steuerungsversuche. Wie bereits erläutert, ist zudem im Bereich der Wohnungspolitik das Thema der preiswerten Wohnraumversorgung dominant, welches auch im gesamten politischen Diskurs der Stadt eine prominente Rolle spielt. Wie lange dieses Problem bereits auf der politischen Agenda ist, wird nicht nur durch die umfangreichen Handlungsprogramme deutlich, sondern auch durch die persönliche Themensetzung der politischen Akteure selbst. Bezeichnend sind hierbei nicht nur die bereits dargelegten Programme zur vergangenen Kommunalwahl, sondern auch exemplarisch die Rolle des ehemaligen Oberbürgermeisters Christian Ude, welcher bereits in dem von ihm 1990 herausgegeben Buch: „Wege aus der Wohnungsnot“ sich persönlich in die Debatte einbringt. Aus diesen langjährigen Erfahrungen und Diskursen sind im Wesentlichen vier Instrumente der Münchener Wohnungspolitik hervorgegangen: Die Wohnraumförderung des Landes Bayern/Einkommensorientierte Förderung (EOF), der Münchener Wohnungsbau, die sozial gerechte Bodennutzung (SoBon) und die „München Modell“ für Mieter (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 17: Vier Instrumente der Münchener Wohnungspolitik

Wohnraumförderung (EOF)	Münchener Wohnungsbau (ehem. KomPro A, B, C)	Sozialgerechte Bodennutzung (SoBon)	„München Modell“ für Mieter
Wohnraumförderung durch zinsvergünstigte Darlehen aus Landesmittel. Diese werden durch kommunale Mittel aufgestockt und meist an kommunale Wohnungsunternehmen vergeben. Eine Zusatzförderung wird gewährt, die der Differenz der zumutbaren Miete für den Mieter und der höchstzulässigen Miete für den Vermieter entspricht.	Das kommunale Programm zur Wohnraumförderung richtet sich vornehmlich an die unteren Einkommensstufen am Münchener Wohnungsmarkt. Die einzelnen Teilprogramme wurden 2017 zusammengelegt und beinhalten sowohl die Förderung klassischer Sozialwohnungen, als auch Wohnungsprogramme für akut wohnungslose Haushalte und Clearinghäuser (ehem. KomPro B und C)	Die sozialgerechte Bodennutzung wurde 1994 eingeführt und beinhaltet nur dann Baurecht zu schaffen, wenn sich die Grundstückseigentümer verpflichten Auflagen zu akzeptieren. Diese beinhalten u. a. 30 % des neu geschaffenen Baurechts für geförderten Wohnungsbau vorzuhalten.	Das „München Modell“ richtet sich an mittlere Einkommen. Investoren wird ein vergünstigtes städtisches Grundstück zur Verfügung gestellt, diese verpflichten sich im Gegenzug auf eine festgelegte Eingangsmiete, um eine Belegung durch Haushalte mit mittleren Einkommen durchzuführen. Die Belegung erfolgt durch den Vermieter, die Mieter weisen eine Berechtigung mittel Berechtigungsschein vor.

Quelle: Eigene Darstellung nach BBSR 2012 und WiM VI 2017.

Die verschiedenen Steuerungsinstrumente werden letztendlich in den jeweiligen wohnungspolitischen Programmen entsprechend ausgerichtet und angepasst. Wie bereits beschrieben, nehmen hierbei die Programme Wohnen in München eine zentrale Rolle ein. Allerdings richtet sich das Programm im Wesentlichen an den Neubau von geförderten Mietwohnungen für Zielgruppen innerhalb der Einkommensgrenzen der staatlichen Förderung, weshalb das Programm noch von weiteren wohnungs- und sozialpolitischen Programmen flankiert wird. Hierzu gehört zunächst der konzeptionelle Mietwohnungsbau (KMB), welcher Zielgruppen fördert, die oberhalb der Einkommensgrenzen staatlicher Förderung liegen. Weitere Programme reagieren auf aktuelle Problemlagen und Entwicklungen am Wohnungsmarkt, wie der „Gesamtplan III“ des Sozialreferats und das Programm „Wohnen für Alle“ (WiM VI: 10 f.).

Die Programme unterscheiden sich dabei vor allem in den jeweiligen Zielgruppen, so richtet sich der Gesamtplan seit dem Jahr 2000 an Wohnungslose und wurde für die Bedürfnisse dieser Gruppe sukzessive weiterentwickelt, wohingegen das Programm „Wohnen für Alle“ sich an einkommensschwache Familien, Auszubildende, junge Berufstätige und Geflüchtete richtet (WiM VI: 10 f.).

Die Münchener Programme lassen sich demnach in folgende Zielgruppen aufteilen:

Tabelle 18: Zielgruppen der Münchener Wohnungsprogramme

Einkommensgruppen		Zielgruppen						
		Wohnungslose	Auszubildende/ Studierende	Kleinhaushalte	Familien	Ältere	Städt. Bedienstete	Sonstige
Einkommensstufe I bis III		EOF, MW, WAL	EOF, MW, WAL	EOF, MW, WAL	EOF, MW, WAL	EOF, MW, WAL	MW	
Einkommensgruppen München Modell				MM	MM	MM	MM	MM
Einkommensgruppen oberhalb des München Modells				KMB	KMB	KMB	KMB	KMB
Programme: EOF: Einkommensorientierte Förderung MW: Münchner Wohnungsbau WAL: Wohnen für Alle MM: München Modell KMB: Konzeptioneller Mietwohnungsbau					Einkommensstufen 1-Personen-Haushalt: Stufe I: bis 12.000 € Stufe II: bis 15.600 € Stufe III: bis 19.200 € Stufe VI: bis 21.000 € Stufe VII: bis 26.400 €			

*Quelle: Eigene Darstellung nach WiM VI 2017 Abb. 9 und Tabelle 2;
WiM V 2012: Tabelle 6.*

Bei der Gegenüberstellung der Zielgruppen und Programme wird deutlich, dass einerseits viele Überschneidungen im Bereich der Kleinhaushalte, Familien und Älteren vorliegen und andererseits über eine große gesellschaftliche Breite gefördert wird. Die angeführten Einkommensstufen für 1-Personen-Haushalte sind in der hier skizzierten Darstellung grob vereinfacht. So sind die effektiven Einkommenshöchstgrenzen, insbesondere im Münchener Modell, höher und lassen sich bei einer vierköpfigen Familie auf ein Haushaltsbruttoeinkommen von bis 94.300 €

beziffern (WiM VI 2017: 29). Damit sind zwischen 50 und 60 Prozent der Münchener Haushalte anspruchsberechtigt (WiM VI 2017: 7).

Um die förderungsberechtigten Haushalte mit den vergünstigten Mietwohnungen zu versorgen, ist eine entsprechende Anzahl an Wohnungen in diesem Preissegment vorzuhalten. Dies geschieht letztendlich durch die Förderquoten im Rahmen der Sozialen Bodennutzung und beim städtischen Wohnungsbau. In beiden Bereichen der Baurechtschaffung liegen unterschiedliche Quoten vor. So wird auf privaten Flächen eine Förderquote von 30 Prozent umgesetzt, wohingegen auf städtischen Flächen eine Förderquote von 50 Prozent gilt. In Hinblick auf die Münchener Mischung werden bei der Vergabe von städtischen Flächen 30 Prozent für EOF bzw. den Münchener Wohnungsbau veranschlagt und 20 Prozent für das Münchener Modell-Miete. Hinzu kommt, dass ein Großteil der restlichen Wohnfläche im Rahmen des konzeptionellen Mietwohnungsbaus (KMB) vergeben wird (30–40 Prozent, WiM VI: 43). Im Unterschied zur den Förderprogrammen ist der KMB nicht an Einkommensobergrenzen gekoppelt und soll als eine Art „Lückenfüller“ zwischen dem geförderten Wohneinheiten und dem hochpreisigen freifinanzierten Wohnungsmarkt fungieren (WiM VI: 40).

Zwar greifen die verschiedenen Steuerungsinstrumente sinnvoll ineinander, doch offenbaren sich bei der Vergabe von geförderten Wohneinheiten zwei Kernprobleme:

- Die Vergabepraxis ist durch den Nachweis einer Berechtigung für eine geförderte Wohnung stark reglementiert. Dies ist insbesondere problematisch für Wohnungssuchende, die normalerweise auf dem regulären Wohnungsmarkt sich mit Wohnraum versorgen. Hinzu kommt, dass Wohnungen im geförderten Bereich wie dem Münchener Modell, lediglich Einwohnern zustehen, die bereits 2–3 Jahre in München leben. Die zuziehenden Wohnungssuchenden verschärfen so die Nachfrage auf die nicht belegungsgebundenen Wohnungen.
- Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum findet im Wesentlichen durch Neubauten statt, da der Ankauf zusätzlicher Belegungsrechte in dem hochpreisigen Wohnungsmarkt nur schwer zu realisieren ist. Von 2012 bis 2015 konnten lediglich Belegungsrechte für rund 50 Wohnungen erworben werden (WiM VI: 10). Neue Wohnungen in großen Neubaugebieten am Stadtrand sind zudem nicht so attraktiv wie Wohnungen, die in einem Viertel liegen, was bereits auf eine gewachsene Sozialinfrastruktur zurückgreifen kann (Süddeutsche Zeitung 2013).

Diese Probleme werden u. a. auch bei den Genossenschaften deutlich, welche zusätzlich zu den üblichen Vergabekriterien die Mitgliedsdauer in

der Genossenschaft zu einem wesentlichen Vergabekriterium gemacht haben. So sucht bspw. bei der WOGENO München von 4.500 Mitgliedern rund ein Drittel eine Wohnung, demgegenüber steht 2017 eine Anzahl von 580 Wohneinheiten (WOGENO 2017). Diese Verhältnisse verdeutlichen, wie angespannt der Wohnungsmarkt auch von den Wohnungssuchenden selbst wahrgenommen wird.

Die Situation im Bereich der Sozialwohnungen ist ebenso prekär. Vergleicht man die Wohnungsvergaben und Anträge wird die Schieflage am Münchner Wohnungsmarkt deutlich. So kamen im Jahr 2015 auf 22.801 Wohnungsanträge lediglich 3.180 Wohnungsvergaben (Neu- und Wiedervergaben, WiM VI: 21). Vergleicht man die Vergabezahlen aus dem ersten Wohnungsprogramm, wurden 30 Jahre zuvor immerhin noch 7.342 Wohnungen vergeben (WiM I: 16). Die Gründe hierfür liegen im konstanten Abschmelzen der Eingriffsreserve von Sozialwohnungen und Belegungsrechten in München. Selbst bei einer Fertigstellung von rund 1.300 Sozialwohnungen pro Jahr (ab 2016), wird die Gesamtzahl der sozialgebunden Wohnungen erheblich zurückgehen, da viele Wohnungen aus ihren vereinbarten Bindungen fallen (vgl. WiM VI: 21 Abb. 7). Ein ähnliches Niveau wie zu Beginn der 2000er Jahre oder gar in den 1990er wird so kaum wieder herzustellen sein.

Zwar wurden in München zwischen 2000 und 2009 mit vier Wohnungen pro 1000 Einwohner und Jahr fast doppelt so viel gebaut wie in anderen Großstädten, dennoch korreliert die höhere Bauleistung mit dem ebenso starken Bevölkerungszuwachs der letzten zwanzig Jahre. So konnte die hohe Wohnungsbautätigkeit keine Entlastungswirkung auf dem Wohnungsmarkt erzeugen (BBSR 2012: 51 f.). Insbesondere im Bereich der Sozialwohnungen hat diese Bautätigkeit kaum einen Effekt gezeigt. Zwischen 2000 und 2009 allein sank der Bestand an Sozialwohnungen um rund 30 Prozent, womit München im Vergleich zu anderen Großstädten einen der niedrigsten Werte aufweist (BBSR 2012: 58).

Im Bereich der Stadt-Umland-Kooperation sind insbesondere Mobilitätskonzepte wie der Wohnkosten Rechner des Münchner Verkehrs- und Tarifverbundes zu nennen. Dieser bietet eine Plattform, auf welcher Interessenten Wohn- und Transportkosten in der Region München und Oberbayern abgleichen können. Der Rechner vergleicht dabei nicht nur anfallende Kosten und Zeitaufwand, sondern auch den „ökologischen Fußabdruck“ je nach gewählten Wohnort und Transportmittel. Die so bereitgestellten Informationen sollen eine Entscheidungshilfe bei der Wahl eines Wohnorts in der Stadt oder im Umland darstellen. (vgl. MVV 2017).

5.3 Berlin

5.3.1 Ausgangslage

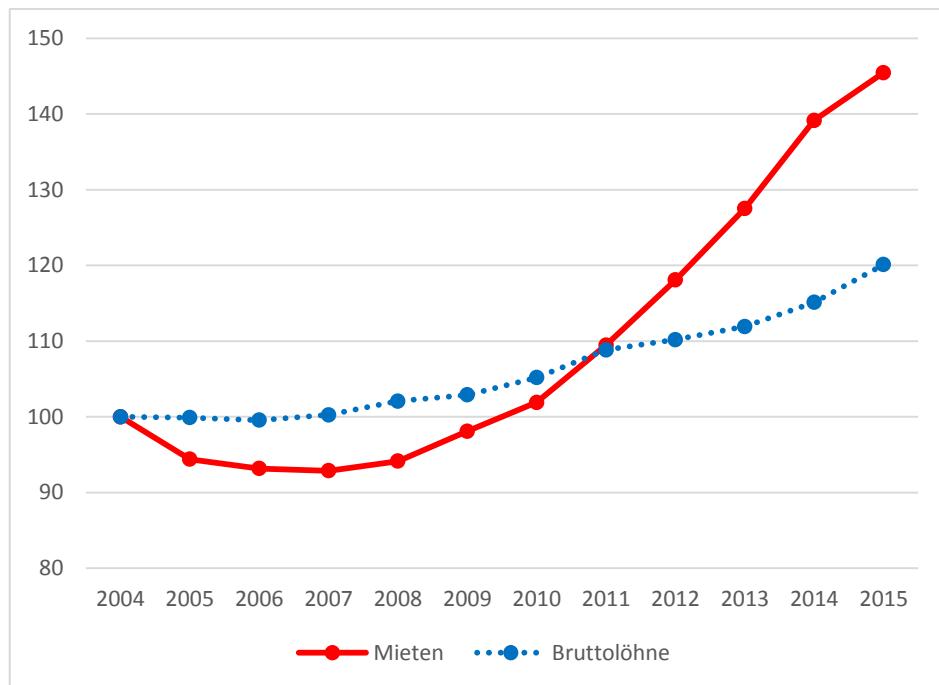
Die Hauptstadt Berlin ist mit 3,3 Millionen Einwohnern die bevölkerungsreichste Stadt Deutschlands und bildet zudem als Stadtstaat eine institutionelle Ausnahme in den untersuchten Fallstudien. Insbesondere der hohe Zuzug der letzten Jahre führte zu einem erhöhten Bevölkerungswachstum (ca. 50.000 neue Einwohner pro Jahr), welche sich u. a. auf dem Wohnungsmarkt bemerkbar macht. Dies ist insofern problematisch, als dass das durchschnittliche verfügbare Einkommen in Berlin mit ca. 17.300 EUR pro Jahr deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt (VGR, R2B3). Hinzu kommen eine vergleichsweise hohe Arbeitslosenquote von 13,3 Prozent und ein überdurchschnittlicher Anteil an ausländischer Bevölkerung in der Zusammensetzung der Berliner Bürger. Die Wirtschaft Berlins ist geprägt von Kultur- und Kreativschaffenden sowie einer wachsenden Digital-Branche. Ein wichtiger Faktor ist zudem der innerdeutsche und internationale Tourismus, welcher durch Berlins Image als moderne und kulturelle Metropole angetrieben wird. In Berlin sind insgesamt 1.608.500 Wohneinheiten vorhanden, wovon sich 291.000 im Besitz städtischer Wohnungsbaugesellschaften befinden (IBB 2016: 40). Hinsichtlich der räumlichen Struktur kann Berlin als eine Stadt mit mehreren Stadtteilzentren bezeichnet werden, welche sich kulturell und sozioökonomisch stark voneinander unterscheiden. So weist der Ortsteil Berlin-Zehlendorf beispielsweise ein gänzlich anderes Siedlungsbild auf als Berlin-Neukölln.

Die verschiedenen Bezirke sind, durch ihre relative Autonomie, entscheidend an der Umsetzung städteplanerischer Maßnahmen beteiligt. Die bezirkliche Selbstverwaltung ist durch die Art. 68–77 der Berliner Verfassung garantiert, kann jedoch u. a. im Bereich der Baurechtsschaffung umgangen werden, insofern das Bauvorhaben von „gesamtstädtischer Bedeutung“ ist. In diesem Fall kann der Berliner Senat den Bezirken die Verantwortung entziehen, was in der jüngsten Vergangenheiten bei mehreren Großprojekten der Fall war (Tagesspiegel 2017a). Durch die Autonomie der Bezirke bei der Baurechtsschaffung besteht anhaltender Koordinationsbedarf zwischen Stadt und Bezirken. Dies wirkt sich somit unmittelbar auf gesamtstädtische Strategien im Bereich der Wohnungspolitik aus.

Wie sich anhand der erhobenen Daten zeigt, verzeichnet Berlin in den letzten zehn Jahren eine erhebliche Steigerung der Mieten. Auch im bundesweiten Vergleich gehört Berlin zu den Großstädten mit der höchsten Mietsteigerung (vgl. Abbildung 5). Die Steigerung der Mieten

ist dabei teilweise auf „Nachholeffekte“ der Hauptstadt zurück zu führen, da die Mieten in Berlin nach der deutschen Wiedervereinigung relativ gesehen zu günstig waren, sich nun aber an die „marktüblichen“ Preise angepasst haben. Jedoch kann mit der Aufwertung des Wohnungsmarktes und der allmählichen Steigerung der Berliner Wirtschaftsleistung kein ausreichendes Wachstum der Bruttolöhne beobachtet werden. Dies hat zur Folge, dass die Mietbelastung insgesamt für die Berliner Bevölkerung rasant gestiegen ist.

Abbildung 5: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in Berlin



Quelle: Eigene Darstellung. Datenquelle: BBSR 2016 sowie Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Die historische Ausgangssituation auf dem Wohnungsmarkt war nach der deutschen Wiedervereinigung für Berlin äußerst günstig. So war die Stadt vor allem durch einen hohen Leerstand und geringes Bevölkerungswachstum gekennzeichnet. Hinzu kam ein zahlenmäßig unverhältnismäßig hoher Anteil an Wohneinheiten im städtischen Besitz. Zu Beginn der 1990er Jahre verfügte Berlin über gut 480.000 kommunale und ca. 360.000 Sozialwohnungen. Im Laufe der Zeit wurden in Anbetracht leerer Kassen und faktischer Überversorgung am Wohnungsmarkt verschiedene Maßnahmen eingeleitet, um den Leerstand zu bekämpfen. Hierzu gehörten u. a. die Privatisierung von etwa 220.000 Wohnungen,

die Liberalisierung des Baurechts und der Ausstieg aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus sowie der Anschlussförderung von Sozialwohnungen (Schönig et al. 2017: 38).

Wie bereits anhand Abbildung 5 zu sehen ist, hat sich die derzeitige Lage am Berliner Wohnungsmarkt jedoch grundlegend verändert. Zwischen den Jahren 2004 und 2013 allein sind die Mietpreise in Berlin um ca. 27 Prozent gestiegen (Egner et al. 2017: 2).

Hinzu kommen noch weitere Faktoren, die den Berliner Wohnungsmarkt belasten. So verzeichnet die Stadt einen kontinuierlich steigenden Zuzug. Allein von 2007 bis 2013 verzeichnete Berlin einen Bevölkerungszuwachs von 175.000 Personen. Nicht nur wollen mehr und mehr Menschen in Berlin wohnen, auch die Attraktivität als Tourismus Destination hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Ein Indiz hierfür ist u. a. die steigende Anzahl an Ferienwohnungen in Berlin. Durch die Vermietung von Ferienwohnungen werden derzeit etwa 15.000 Wohnungen dem regulären Wohnungsmarkt entzogen (Schönig et al. 2017: 38). Allein 11.701 Wohneinheiten werden über den digitalen *sharing economy* Anbieter Airbnb vermittelt (vgl. AirbnbBerlin.de 2017). Die Konsequenz aus steigenden Miet- und Immobilienpreisen sowie steigende Migration und Tourismus ist ein sich anspannender Wohnungsmarkt, welcher insbesondere sozial schwache Haushalte gefährdet. So liegt die derzeitige Wohnversorgungsquote bei nur noch 94 Prozent; es fehlen für rund 350.000 armutsgefährdete Haushalte ca. 120.000 Wohnungen. Zudem sank der Bestand für Wohnungen unterhalb der ALG II-Bemessungsgrenze von 100.000 Einheiten im Jahr 2007 auf lediglich 13.000 Einheiten im Jahr 2013 (Schönig et al. 2017: 39). Wie auch in München ist die Mietbelastungsquote überdurchschnittlich hoch. So müssen rund 44 Prozent aller Berliner Haushalte mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für die Miete aufwenden (Lebuhn et al. 2017). Bei einem weiterhin hohen Zuzug und Mietentwicklung bei gleichbleibender Lohnentwicklung ist von einer weiteren Steigerung der Mietbelastungsquote auszugehen. Nach aktuellen Prognosen werden bis zum Jahr 2030 insgesamt rund 194.000 neue Wohnungen in Berlin benötigt, um den Neubedarf zu decken und den Markt zu entspannen (Regio Kontext 2017).

5.3.2 Diskurse

Im Folgenden soll eine kurze Momentaufnahme des wohnungspolitischen Diskurses in Berlin gegeben werden. Dieser hat sich vor allem außerhalb des quantitativen Erhebungszeitraumes erheblich verschärft.

Die zunehmende Polarisierung und Politisierung des Themenbereichs ist jedoch nicht als nachgelagerte Entwicklung zu sehen, sondern vielmehr eine Begleiterscheinung der sich veränderten Marktlage, welche nunmehr immer deutlicher sichtbar wird.

Im Rahmen der Korpusanalyse ist der wohnungspolitische Diskurs in Berlin geprägt durch eine starke Betonung der Brisanz des Problems. So adressieren ca. 14 Prozent aller Dokumente im Berliner wohnungspolitischen Korpus explizit die Thematik „Wohnungsnot“. Die Einordnung der Wohnungslage als *Notsituation* ist damit in Berlin deutlich präsenter als in den anderen Fallstudienstädten. Dabei zeigt sich, dass der problem- und krisenbetonte wohnungspolitische Diskurs insbesondere seitens der Opposition geführt wird. So wird der Begriff „Wohnungsnot“ vor allem in Wortmeldungen und Anträgen der Opposition als Schlagwort verwendet.

Anhand der untersuchten Korpus-Dokumente lassen sich zudem Verweise und Vergleiche mit anderen Städten ausmachen. Dabei werden im Rahmen des wohnungspolitischen Diskurses negative Entwicklungen hervorgehoben und bspw. die Mietpreise in München als abschreckendes Beispiel herangezogen. Dieser Vergleich zielt argumentativ darauf ab, politische Intervention zu legitimieren, um den unerwünschten Zustand abzuwenden. Inwiefern innerhalb dieses Bezugsrahmens auch kulturelle Eigenschaften der Städte eine Rolle spielen (Berlin möchte keine Münchner „Schickeria“), bleibt jedoch offen.

Neben der überregionalen Vergleichsebene kann in Berlin eine lokale Ausdifferenzierung in Bezirke und einzelnen Projekte beobachtet werden. Hierbei zeigt sich deutlich eine historisch gewachsene Besonderheit Berlins, welche sich im Umgang und der Akzeptanz mit Stadt- und Raumnutzung ausdrückt. Das Erbe der Hausbesetzerszene in Folge der Wendejahre sowie der Wandel von ehemals künstlerisch und migrantisch geprägten Stadtteilen ist Teil des lokalen Wohnungsdiskurses. In der jüngsten Vergangenheit zählt hierzu sowohl die Auseinandersetzung mit dem besetzten Haus in der Rigaer Straße 94 (Tagesspiegel 2016) und weitere Auseinandersetzung um Neubauten in von Gentrifizierung betroffenen Bezirken, als auch die Initiative zum Mietenvolksentscheid in Berlin (vgl. Mietenvolksentscheid Berlin 2017). Insbesondere durch die Mobilisierung des Volksentscheids wurde die Frage nach bezahlbarem Wohnraum weiter politisiert und in Form des Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG Bln) institutionalisiert.⁸ Die öffentliche Sensibilisie-

⁸ Das WoVG Bln ist ein Artikelgesetz und besteht aus dem „Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung“ (WUAusrStärkG BE), Gesetz zur Errichtung der „Wohnraumversorgung Berlin - Anstalt öffentlichen Rechts“ (WoVERG BE) und Ge-

rung und der rasante Anstieg der Wohnkosten in Berlin haben somit zu einer breiten Kritik „von unten“ geführt, welche unmittelbar Auswirkungen auf der politischen Ebene des Berliner Senats hat. So räumt bspw. Iris Spranger (SPD) ein, dass die Initiative Mietenvolksentscheid zu einer breiten mietenpolitischen Diskussion in der Stadt beigetragen hat und das Wohnraumversorgungsgesetz auf Grundlage von Gesprächen mit der Initiative im Jahr 2015 entstanden sei (Berliner Senat 2015: 7295).

Diese Entwicklung ist jüngst in der personellen Zusammensetzung der Rot-Rot-Grünen Regierung zu sehen. Auf der Senatsebene kann die Partei Die Linke das Ressort Stadtentwicklung und Wohnen für sich beanspruchen und auf Bezirksebene dominieren ebenfalls Vertreter der Koalitionsparteien auf den zuständigen Posten (vgl. Berlin Stadtentwicklung 2018a, Berlin Bezirksamter 2018). Diese Wende in der Wohnungspolitik zeichnet sich nicht nur paradigmatisch in einer Rückbesinnung staatlicher Interventionen aus sondern wird auch öffentlich als solche wahrgenommen (vgl. Schöning et al. 2017: 40, Tagesspiegel 2017a). Die zentralen Narrativen der Rot-Rot-Grünen Koalition sind dabei auf den Schutz der Mieterinnen und Mieter konzentriert. Diese müssen gegenüber externen Effekten wie Gentrifizierung, Verdrängung, Entmietung und profitorientierten Investoren geschützt werden. Hinzu kommt die Förderung partizipativer Elemente zur Einbindung der Wählerklientel in betroffenen Bezirken, wie u. a. der Bericht der städtischen Wohnungsunternehmen nahelegt (Städtische Wohnungsunternehmen Berlin 2016).

Demgegenüber werden von Seiten der Opposition deutliche Kritik an der vermeintlich linkeren Politik des derzeitigen Berliner Senats und der Bezirke laut. Interessant ist hierbei insbesondere der Rückgriff auf normativ aufgeladene Begriffe, so spricht der Generalsekretär der Berliner CDU in einem Gastbeitrag von „Enteignungspolitik“, „linken Lebenswelten“ und „Systembruch“ (Evers 2017). Eine derartige Politik werde, so der CDU-Vertreter, auf Kosten der Mittelschicht gemacht und laufe einer freien Wohnungswirtschaft zuwider. Zentrale Argumentationslinie der Berliner CDU ist, dass ein Fokus auf sozialen Wohnungsbau falsch sei, da dieses Geld zur Unterstützung von Eigentum für die Mittelschicht fehle. Hinzu käme, dass die Mieten im übrigen (nicht preisgebundenen) Wohnungsbestand steigen würden. Alternativ bemühe sich die CDU daher um einen Masterplan, der sich stärker auf den Neubau und die Einbindung privater Investoren konzentriert (CDU Berlin 2017). Ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber den wohnungspolitischen Diskursen in den

setz über die Errichtung des „Sonervermögens Wohnraumförderfonds Berlin“ (SWoFFoErG BE).

anderen Fallstudienstädten ist hierbei der Vorwurf der CDU-Fraktion gegenüber der Rot-Rot-Grünen Koalition, dass diese mit ihren Maßnahmen für mehr Sozialwohnungen Klientelpolitik betreiben würde. Dieses Klientel wird bei den sog. „Stadtaktivisten“ und „Sozialromantikern“ gesehen, und hätte „[...] ausschließlich unterste Einkommensschichten im Blick [...]“ (Evers 2017). Innerhalb dieser Narration wird der wohnungspolitische Diskurs auf die Ebene der Verteilungsgerechtigkeit gehoben und eine Verteilung staatlicher Mittel „nach unten“ kritisiert. Die Konflikte im wohnungspolitischen Diskurs in Berlin zeigen, dass im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten, die öffentliche Auseinandersetzung in Berlin sehr viel stärker ideologisch geprägt ist.

Neben der grundsätzlichen Ausrichtung der Wohnungspolitik werden aber auch einzelne Vorgehensweisen kritisch hinterfragt, die an anderer Stelle meist nicht öffentlich als Problem wahrgenommen werden. So gibt es bspw. nicht nur Fürsprecher für mehr Bürgerpartizipation, sondern auch weitreichende Kritik an Partizipationsprozessen aus der Baubranche und Forschung (Tagesspiegel 2017b). Ebenso stehen etablierte Instrumente wie der Mietspiegel zur Diskussion. Dieser soll hinsichtlich der Wohnlageneinstufung reformiert werden (Tagesspiegel 2017c). Deutlich wird somit nicht nur, dass die Politisierung des Feldes Wohnungspolitik zu einer Verschärfung des Diskurses geführt hat, sondern auch bisherige Maßnahmen und Praktiken wieder zur Disposition stehen. Neben diesen großen „Bruchlinien“ gibt es im Berliner Kontext keinen hervorgehobenen *focal point*, welcher sich in anderen Vergleichsstädten ausmachen lässt (siehe bspw. Dresden). Es handelt sich vielmehr um eine Vielzahl stadträumlicher Entwicklungen, welche sich unter der allgemeinen Steigerung der Mietpreise und die damit einhergehende Aufwertung bestimmter Lebensräume subsumieren lassen. Ursächlich für die im Untersuchungszeitraum beobachtete Verschärfung des Diskurses entlang ideologischer Lager kann dabei das vielschichtige und historisch gewachsene Milieu in Berlin, als auch die Geschwindigkeit in der sich das Wohnen Berlin verteuert hat, gesehen werden.

5.3.3 Lokale Praktiken

Hinsichtlich der Maßnahmen und Praktiken innerhalb Berlins lassen sich im Wesentlichen zwei Entwicklungen deutlich hervorheben: Einerseits die Rückbesinnung auf frühere Instrumente (vgl. Schöning et al. 2017: 40), und die starke Zusammenarbeit mit der Bezirksebene zur Durchsetzung der Instrumente. Hinzu kommen noch partizipative Prozesse, wel-

che in unterschiedlicher Form in die Stadtplanung und konkrete Baumaßnahmen einfließen.

Eine zentrale Rolle bei der Maßnahmenplanung kommt dem Stadtentwicklungsplan Wohnen (StEP) zu. Dieser wurde zunächst 2014 mit einer Perspektive bis 2025 beschlossen, jedoch unter dem Eindruck der aktuellen Entwicklungen weiter angepasst und aktualisiert. Bereits der ursprüngliche Stadtentwicklungsplan hat die sich veränderten Entwicklungsdynamiken aufgegriffen und einen Neubaubedarf von 10.000 Wohnungen pro Jahr als Zielmarke festgelegt. Angesichts des derzeitigen Wachstums wird jedoch eine Neubaufertigstellung von 15.000 bis 20.000 Wohnungen im Jahr angestrebt (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2016). Daraus folgt, dass der neue Maßnahmenplan die Nachverdichtung innerhalb des Siedlungsbestandes stärker in den Blick nimmt als zuvor (Stadtentwicklung Berlin 2018b). Neben der Aktualisierung der Zielzahlen, wird der Stadtentwicklungsplan anhand folgender acht Leitlinien weiterentwickelt:

- „Sozial und funktional vielfältige Quartiere schaffen und erhalten“
- Kompakte Stadt lebenswert gestalten und ausbauen
- Stadtentwicklung integriert betreiben
- Baukulturelle und städtebauliche Qualität sicherstellen
- Siedlungsstruktur im regionalen Kontext weiterentwickeln
- Bezahlbaren Wohnraum für alle schaffen und bewahren
- Stadtentwicklung ökologisch und klimagerecht gestalten
- Stadtentwicklung als partizipativen Prozess der Stadtgesellschaft betreiben“ (nach: Berlin Stadtentwicklung 2018c: 2 ff.).

Die im Zwischenbericht formulierten Leitlinien heben einen ganzheitlichen Blick auf die Stadtentwicklung Berlins hervor. Es gilt dabei „[...] die soziale und funktionale Vielfalt in der gesamten Stadt zu erhalten und zu fördern“ (Zwischenbericht Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030, S. 2). Diese Perspektive soll gemäß der Leitlinien auf die verschiedenen Bereiche der Stadtentwicklung Anwendung finden und sich so auch in einer differenzierten und architektonischen Ausgestaltung wiederfinden. Deutlich wird hier im Vergleich mit anderen Fallstudienstädten eine Betonung der Wohn- und Lebensqualität gegenüber (ökonomischen) Standortfaktoren. So werden auch nichtkommerzielle Angebote, ökologische und partizipative Belange prominent in den Leitlinien positioniert. Nichtsdestotrotz zentral bleibt die Frage nach der Bezahlbarkeit von Wohnraum. Hierbei steht dem errechneten Bedarf von 194.000 Wohnungen bis 2030 nur ein Neubaupotenzial von 179.000 Wohnungen gegenüber. Daraus ergibt sich, unter Berücksichtigung aller verfügbaren Flächen, ein Defizit von mindestens 15.000 Wohnungen. Auf Grund dieser fehlenden Wohnungen ist eine der wesentlichen Erkenntnisse von Seiten der Stadtplanung, dass eine langfristige Aktivierung zusätzlicher Flächenpotenziale

notwendig ist, um den anhalten Zuzug zu kompensieren (Berlin Stadtentwicklung 2018c: 6). Bereits im Zuge des StEP 2025 hatten der Senat und die Bezirksämter ein Neubaubündnis geschlossen, welches durch die gemeinsame Koordinierung wohnungspolitischer Maßnahmen die Lage am Berliner Wohnungsmarkt entspannen soll. Zentral ist hierbei vor allem die Schaffung von Baurecht und Genehmigungen von Wohnungen durch die Bezirke, aber auch restriktive Maßnahmen wie Milieuschutzmaßnahmen gehören zu den genutzten Instrumenten der Berliner Bezirke (Berlin Stadtentwicklung 2018d).

Insbesondere dieser Genehmigungsvorbehalt durch Bezirke und Land hat in den letzten Jahren schrittweise zugenommen und erweitert den Einfluss der Politik in angespannten Wohngebieten. Nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB unterliegen nicht nur bauliche Veränderungen einem Genehmigungsvorbehalt (bspw. Rückbau, Nutzungsänderungen, sonstige bauliche Veränderungen), sondern auch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen sind durch das Land Berlin zu genehmigen. Unter bauliche Veränderungen fallen dabei auch Modernisierungen von Wohngebäuden, die über „den zeitgemäßen Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung“ hinausgehen (vgl. BMJV 2018; Bezirksamt Berlin Mitte 2018). In Berlin fallen vor allem die Trend-Viertel Kreuzberg, Friedrichshain, Neukölln und Prenzlauer Berg unter diese Maßnahme, aber auch bisher weniger „angesagte“ Teile Berlins haben bereits Gebiete unter Milieuschutz gestellt (vgl. IHK 2018).

Als weitere restriktive Maßnahme kann das Zweckentfremdungsverbot (ZwVbVO) gesehen werden, welches die Verwendung einer Mietwohnung einschränkt. Vor dem Hintergrund zunehmender Untervermietung von Wohnungen und langen Leerständen wird mit dem Gesetz versucht, möglichst viele Wohnungen wieder in den regulären Wohnungsmarkt zurückzuführen. Dabei soll einerseits die mögliche Weitervermietung einer Wohnung durch *home-sharing* Portale wie *airbnb* verringert werden (max. 60 Tage im Jahr) und andererseits Leerstand von Immobilien zu Spekulationszwecken unterbunden werden. Allerdings ist die tatsächlich Durchsetzung und rechtliche Handhabe bei Zu widerhandlung derzeit nicht ausreichend gesichert (Tagesspiegel 2017d).

Neben rechtlichen Eingriffen im Bereich des Wohnungswesens versucht die Stadt Berlin zusätzlich in Kooperation mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften die Mietpreise zu reduzieren. Hierbei haben sich Stadt und Wohnungsbaugesellschaften auf ein Bündnis für soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten verständigt. Im Rahmen dieses Bündnisses wurde versucht, mehr Wohnungen für Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein zur Verfügung zu stellen. Teile dieses Bündnisses wurden wiederum mit dem Wohnraumversorgungsgesetz

(WoVG) festgeschrieben. Das Gesetz, welches 2016 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass 55 Prozent der freiwerdenden Wohnungen im landeseigenen Bestand an Haushalte mit Berechtigungsschein wiedervermietet werden sollen. Von diesem Anteil werden wiederum 20 Prozent an besondere Bedarfsgruppen vermietet und die restlichen 80 Prozent an Haushalte mit einem Einkommen von 80 bis 100 Prozent der Einkommensgrenze nach § 9 Absatz 2 WoVG. Die jährliche Einkommensgrenze liegt dabei zwischen 12.000 Euro (Ein-Personen-Haushalt) und 18.000 Euro (Zwei-Personen-Haushalt). Ebenso werden Mieterhöhungen beschränkt (maximal 15 Prozent in vier Jahren) und die umlagefähigen Kosten von Modernisierungsmaßnahmen reduziert (maximal 9 Prozent Erhöhung der Nettokaltmiete, Berlin Stadtentwicklung 2018e). Hinsichtlich der Baurechtsschaffung wurde 2014 das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung geschaffen, welches ab Februar 2017 einen grundsätzlichen Anteil von 30 Prozent der Geschossfläche für förderfähigen Wohnraum mit Mietpreis- und Belegungsbinding vorsieht. Bis 2017 galt noch eine Quote von 25 Prozent, welche im Rahmen einer Übergangsregelung wahrgenommen werden kann (Berlin Stadtentwicklung 2018f).

Insgesamt zeigt sich, dass die Stadt Berlin eine Reihe an unterschiedlichen Maßnahmen nutzt, um der anhalten Mietpreisseigerung Herr zu werden. Nichtsdestotrotz bleibt fraglich ob die nun getroffenen Maßnahmen ausreichend sind, um die politische Steuerungsfähigkeit wieder herzustellen, die mit dem Verkauf von Wohnungsbeständen und Grundstücken verloren gegangen ist (Schöning et al. 2017: 39). Insbesondere auf der Bezirksebene finden sich Ansätze, die von einer gewinnorientierten Wohnraumbewirtschaftung weg führen (bspw. Milieuschutz), es fehlt jedoch an Anreizen von Seiten der Bundesebene, um hier wirklich entlastend wirken zu können.

Abbildung 6: Wortwolke Berlin



Quelle: Eigene Darstellung.

Hinsichtlich der überregionalen Bezüge sticht vor allem der Vergleich mit Hamburg hervor. Dies lässt sich u. a. durch die ähnliche Struktur als Großstadt und Stadtstaat und relativen Nähe zu der Hansestadt erklären. Aber auch andere Großstädte, wie München oder Köln werden genannt. Hierbei wird zumindest in Teilen auf die preistreibenden Entwicklungen in den anderen Großstädten (München und Hamburg) verwiesen. Aus Berliner Sicht gilt es dieser Mietpreisentwicklung entgegenzuwirken, um eben kein „teures Pflaster“ wie Hamburg oder München zu werden.

5.4 Dresden

5.4.1 Ausgangslage

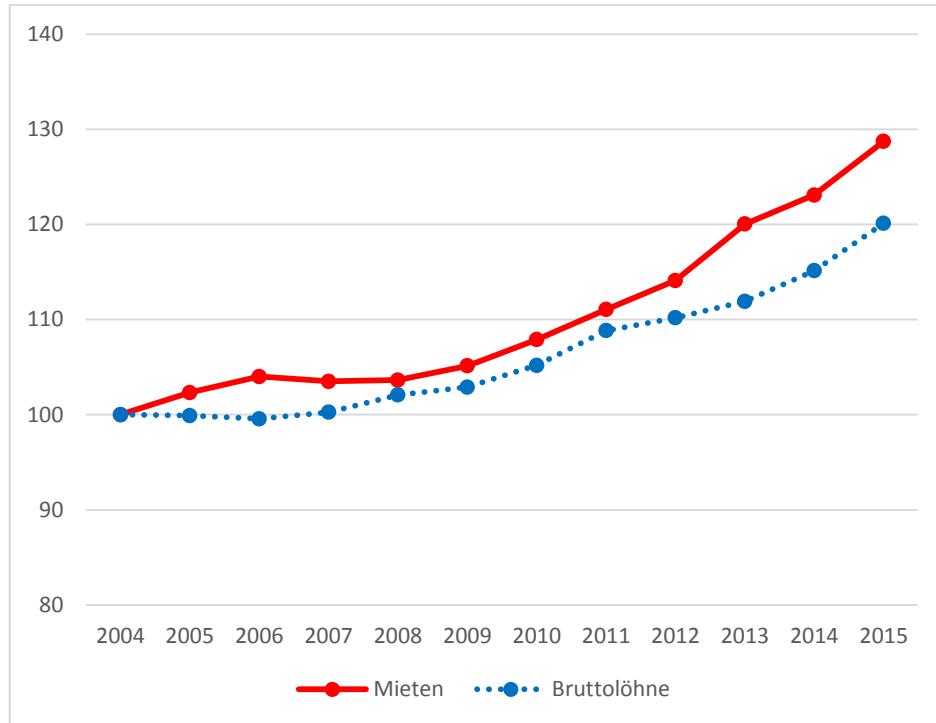
Dresden gilt als einer der wichtigsten Industriestandorte der neuen Bundesländer und ist zudem mit 548.000 Einwohnern (Stand 2015) sowie einer Fläche von 328 km² einer der bevölkerungsreichsten und größten Städte der Bundesrepublik. Das Dresdener Umland ist überwiegend ländlich geprägt, wodurch die Stadt das urbane Zentrum der Region bildet. Im Zuge der allgemeinen Urbanisierung führt dies zu einem stetigen Zuzug und Bevölkerungswachstum im Stadtgebiet. Das Durchschnittsalter in Dresden beträgt 43 Jahre und ist damit im mittleren Bereich. Das durchschnittliche verfügbare Einkommen liegt bei ca. 17.000 Euro pro Einwohner (2011: VGR, R2G3) und liegt damit unter dem bundesweiten Durchschnitt von 19.811 Euro (2011: VGR, R2G3). Der Anteil an Leistungsempfänger nach SGB II betrug im Jahr 2011 ca. 10 Prozent und liegt damit über dem bundesdeutschen Durchschnitt.

Nichtsdestotrotz steht die Stadt Dresden hiermit im Vergleich zu den Jahren nach der Wiedervereinigung gut da und konnte die Arbeitslosigkeit in den 2000er Jahren erheblich reduzieren. Die gute wirtschaftliche Situation und der Universitätsstandort half zudem, den Bevölkerungsrückgang der Ost-West Migration in den letzten 15 Jahren aufzufangen.

Wie anhand der erhobenen Daten zu sehen ist, steigen die Bruttolöhne in Dresden ungefähr im selben Verhältnis wie die Mieten. Im Jahr 2012 beginnen sich die Mietpreise von der Lohnentwicklung zu entkoppeln und stärker anzuziehen als die Einkommen. Die vergleichsweise moderate Mietentwicklung im Verhältnis zu den Bruttolöhnen spiegelt dabei die Erkenntnis aus dem statistischen Modell wieder, dass es sich bei Dresden um eine Stadt mit einer unterdurchschnittlichen Mietbelastung handelt. Mit einem durchschnittlichen Residuum von -2,18 ordnet sich Dresden dabei deutlich im Bereich der „Ausreißerstädte“ ein. Inner-

halb des statistischen Modells wäre Frankfurt am Main mit einem überdurchschnittlichen Residuum von +2,18 das entsprechende Pendant.

Abbildung 7: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in Dresden



Quelle: Eigene Darstellung. Datenquelle: BBSR 2016 sowie Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Die Gründe für die geringe Mietbelastung in Dresden liegen vornehmlich in der hohen Leerstandsquote und dem daraus resultierenden Mietermarkt im Zeitraum von Anfang der 1990er Jahre bis zu Beginn der 2010er Jahre. So bot der Wohnungsmarkt in Dresden lange Zeit ein Überangebot von Wohnraum zu günstigen Preisen. Zwar beinhaltete der hohe Leerstand auch abbruchreife Wohneinheiten, welche sich in maroden Plattenbauten befanden und faktisch unbewohnbar waren, jedoch auch eine mehr als ausreichende Menge an gut instandgehaltenen Wohnungen. Das sorgte dafür, dass die Mieter sich die Wohnungen aussuchen konnten und wiederum so die Preise drückten.

Die gute Ausgangslage hinsichtlich der Mietpreise spiegelt sich auch in der Mietbelastung der Dresdener Haushalte wieder. Wie bereits das statistische Modell nahelegt, ist die Mietbelastungsquote in Dresden im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten unterdurchschnittlich. In Dresden geben lediglich 28 Prozent der Haushalte mehr als 30 Prozent

ihres Nettoeinkommens für die Miete aus und nur etwa 10 Prozent müssen mehr als 40 Prozent zahlen (Lebuhn et al. 2017).

5.4.2 Diskurse

Es verwundert nicht, dass zu Beginn des Untersuchungszeitraumes der wohnungspolitische Diskurs Dresdens sich auf städtische Umbaumaßnahmen und der Verbesserung der Wohnungsqualität in der Stadt fixiert. Dominierende Themen waren hier zunächst u. a. die Bekämpfung von Wohnungsleerstand, Sanierung von Wohneinheiten und Gebäuden sowie die Steigerung der Standortattraktivität durch den Ausbau städtischer Infrastruktur (Spielplätze, Schulen etc.). Der vorherrschende Mietermarkt führt dazu, dass die Stadt Dresden sich nicht mit der Frage nach der Bezahlbarkeit von Wohnraum auseinandersetzen musste und sich stattdessen auf die Qualität der verfügbaren Wohnungen und des Stadtbildes konzentrieren konnte. Dies spiegelt sich in dem eigens formulierten Leitbild Dresdens als „Europäische Stadt – Stadt in Europa“ (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2003, S. 33) wieder. Die Stadt solle als zentraler Knotenpunkt zwischen Osteuropa und der restlichen Europäischen Union fungieren. Die selbstbewusste Rolle als offener und wirtschaftlich starker Standort in Ostdeutschland sollte hierbei durch die Gestaltung eines ansprechenden Stadtbildes verdeutlicht werden.

Diskurse in wohnungspolitischen Problemfeldern, wie etwa der sozialen Segregation innerhalb des Stadtgebiets verlaufen überwiegend fatalistisch. So wird die Städtische Steuerungsfähigkeit im Rahmen des Segregationsprozesses als gering erachtet: „Die Segregation ist ein Prozess, der in einigen Fördergebieten mit großem städtischen Einsatz beeinflusst, aber nicht grundsätzlich aufgehalten werden kann“ (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2003, S. 5). Die grundlegende Einstellung zur Sozialen Segregation als ein unabänderliches Phänomen, welches nur bedingt beeinflusst werden kann, verändert sich im Lauf des Untersuchungszeitraums zunächst nicht. Das Problem wird dabei hauptsächlich im Rahmen der Diskussion um die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt und der Region behandelt und damit auf die Veränderung von Kontextbedingungen wie Arbeitslosigkeit externalisiert (vgl. Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2006, S. 8 und Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2009, S. 11).

Ebenso kann ein positiver Fatalismus im Bereich der Wohnzufriedenheit beobachtet werden. Die grundsätzliche Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Wohnsituation spiegelt sich auch in den relativ moderaten Maßnahmen der Stadt in diesem Bereich wieder, hierauf soll

im nachfolgenden Abschnitt noch einmal konkret eingegangen werden. Aus diskursanalytischer Sicht ist noch anzumerken, dass in diesem wohnungspolitischen Bereich ein direkter Vergleich mit anderen Städten stattfindet. So sieht sich die Stadt Dresden hinsichtlich der Wohnungszufriedenheit gleichauf mit andern Städten wie Stuttgart und Hannover, aber besser als die ostdeutschen Nachbarn Leipzig, Halle oder Frankfurt (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2003, S. 5).

Hinsichtlich wesentlicher wohnungspolitischer Handlungsfelder in Dresden, Stadtneuerung und Wohnungsleerstand, herrscht ein konsensualer Diskurs vor, welcher sich entlang des selbstgewählten Leitbildes von Dresden als einer „Stadt in Europa“ formiert. Zentrale Punkte dieses Diskurses sind einerseits der entspannte Wohnungsmarkt in Dresden, der ein zufriedenstellendes Angebot an Wohnung für die Bevölkerung vorhält und lediglich in Bezug auf Einzelinteressen noch nachgebessert werden muss (bspw. barrierefreies oder altersgerechtes Wohnen). (vgl. Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2003, S. 7). Darüber hinaus nimmt das Image Dresdens einen prominenten Platz in dem Diskurs um Stadtneuerung und letztendlich der Attraktivitätssteigerung zentraler Orte wie der Innenstadt ein. Der öffentliche Raum soll so gestaltet werden, dass die Dresdener und Dresdenerinnen sich mit ihrer Stadt stärker verbunden fühlen und sich so selber aktiv in das Stadtgeschehen einbringen: „Mit steigender Attraktivität wächst das Interesse und die Identifikation der Dresdener Bevölkerung mit der Innenstadt. Neben baulichen Veränderungen tragen ebenso die Bemühungen des City-Managements und des Vereins Königstraße dazu bei“ (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2006, S. 42).

Allerdings wird insbesondere der Diskurs im Bereich des Wohnungsleerstandes nicht ausschließlich in Bezug auf die Attraktivität von Wohneinheiten geführt. Zwar könnte man annehmen, dass es sich bei Sanierungs- und Rückbaumaßnahmen vornehmlich um die offensichtliche Be seitigung von unattraktiven und ruinösen Gebäuden handelt, doch hat auch die hohe Leerstandsquote einen erheblichen Einfluss auf die Wohnungsunternehmen. Dies spiegelt sich insofern im Diskurs wider, als das hier positiv die mieterfreundliche Situation am Dresdener Wohnungsmarkt hervorgehoben wird (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2003, S. 9), aber auch die Konsequenzen für Wirtschaftsakteure ange sprochen werden: „Besonders in Teilen der großen Plattenbaugebiete Grobitz und Prohlis ist eine alarmierende Entwicklung eingetreten, die für die betroffenen Wohnungsunternehmen zu starken wirtschaftlichen Belastungen führt“ (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2003, S. 8). Der Abbau des Leerstandes ist somit eingebettet in wirtschaftspolitische Überlegungen, welche sich sowohl auf die Situation der Wohnungsun-

ternehmen aber auch die (positive) Situation der Mieter bezieht. Dabei sollen soziale Belange bei der Reduzierung des Leerstandes ausreichend berücksichtigt werden, wenngleich die Stadt bei Fragen der Standortentwicklung insgesamt wieder in fatalistische Muster zurückfällt: „Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Chancen zur Steuerung der Standortentwicklung sehr gering sind bzw. sich in der überwiegenden Anzahl der Fälle als unrealistisch erwiesen haben“ (Integriertes Standortentwicklungskonzept 2003, S. 9). Die Wahrnehmung dieses Leerstandes als Überangebot auf dem Dresdener Wohnungsmarkt gipfelt wiederum in dem Verkauf der nahezu kompletten kommunalen Wohnungsbestände. Der Verkauf der städtischen Immobilien-Gesellschaft WOBA Dresden GmbH an die Fortress Investment Group im Jahr 2006 markiert einen ersten Wendepunkt im wohnungspolitischen Diskurs der Stadt.

Bereits im Vorfeld des Verkaufs formieren sich zwei gegensätzliche Diskurskoalitionen, die unterschiedliche Problemdeutungen und wohnungspolitische Narrationen in Verbindung mit dem Verkauf der WOBA Dresden GmbH haben. Auf Seiten der Stadtverwaltung und des damaligen Oberbürgermeisters Ingolf Roßberg (FDP) wird das Argument des Schuldenabbaus in den Vordergrund gestellt, gleichzeitig versuchen die Befürworter des Verkaufs auf die Privatisierungsgegner (allen voran der Mieterverein Dresden und Umland e. V.) zu beschwichtigen und auf die gute Situation am Wohnungsmarkt hinzuweisen oder auf die Absicherung durch die vereinbarte Sozialcharta⁹.

9 Die Dresdner Sozialcharta wurde zwischen der Stadt Dresden und dem Käufer der WOBA Dresden GmbH vereinbart und behandelt zusätzliche Maßnahmen zum Mieterschutz aber auch Vorkaufsrechte der Mieter und Belegungsrechte für Sozialwohnungen (vgl. Landeshauptstadt Dresden 2006).

Tabelle 19: Diskursüberblick zum Verkauf der WOBA Dresden GmbH

Privatisierungsbefürworter	Privatisierungsgegner
<ul style="list-style-type: none"> Der Wohnungsmarkt hält mehr als genug Wohnungen für alle Preissegmente vor Niemand kann die Entwicklung der nächsten Jahre voraussehen, es gibt keine Gründe anzunehmen, dass sich der Wohnungsmarkt dramatisch verändern wird Wenn sich der Wohnungsmarkt verteuert, dann nur in Folge eines wirtschaftlichen Aufschwungs Die Investment Gesellschaft hat ein Interesse daran, die Wohnungen in einem guten Zustand und bezahlbar zu halten, da diese mit den Mieten ihr Geld verdient Die Sozialcharta wird die Mieter gegen Preissteigerungen absichern Entweder die Stadt verkauft die Wohnungen oder es muss in anderen Bereichen gekürzt werden 	<ul style="list-style-type: none"> Ein städtisches Wohnungsunternehmen garantiert einen besseren Mieterschutz Ein städtisches Wohnungsunternehmen kann Wohnungen für Bedürftige [Sozialwohnungen] bereitstellen, ohne dafür Zuschüsse zahlen zu müssen Die Stadt verzichtet bei einem Verkauf auf Einflussmöglichkeiten in der Stadtentwicklung und -umbau Die neuen Eigentümer wollen eine möglichst hohe Rendite erzielen, deshalb wird weniger Geld in die Instandhaltung der Wohnungen gesteckt Reduziert sich der Leerstand und die Preise auf dem Wohnungsmarkt ziehen an, muss die Stadt teure Belegungsrechte für Sozialwohnungen kaufen
Zentrale Akteure: Stadtverwaltung, Oberbürgermeister	Zentrale Akteure: Mieterverein Dresden und Umgebung e. V.

Quelle: Eigene Darstellung nach Einwohnerversammlung zum Verkauf der WOBA Dresden GmbH 18.08.2005 und Rede von Oberbürgermeister Ingolf Roßberg vom 09.03.2006.

Dem gegenüber führen die Gegner an, dass wenn sich der Wohnungsmarkt anspannen sollte und preiswerte Wohnungen knapp werden, die Stadt nur noch wenige Möglichkeiten hat, direkt gegenzusteuern und womöglich zusätzlich in den Erwerb von Belegungsrechten investieren müsste.

Interessant ist im Diskurs bezüglich des Verkaufs der kommunalen Wohnungsbestände zudem eine divergierende Narration hinsichtlich privater Investoren. Der Mieterverein verweist deutlich darauf, dass ein privater Investor, anders als die Stadt, seinen Gewinn maximieren möchte und deshalb eher geneigt ist, soziale Faktoren nicht zu berücksichtigen. Der damalige Oberbürgermeister entgegnet, dass der Investor an langfristiger Rendite interessiert ist und diese nur erwirtschaften kann, wenn er auf die Bedürfnisse der Mieter eingeht.

„Zum anderen zielt das Interesse von Fortress auf langfristige Renditen. Langfristig, weil die Kunden von Fortress ihr Geld angelegt haben, um für ihre eigene Altersversorgung abgesichert zu sein. Der Bandarbeiter von General Motors oder der Polizist aus Californien [sic!] erwartet genauso wie wir in Deutschland, dass sein angelegtes Geld bis an sein Lebensende reicht. [...]Der langfristige Gewinn für den neuen Besitzer der WOBA erschließt sich aber nur und ausschließlich aus den Mietern. Nur die Mieter sind die Gewähr dafür, dass auch in über 10 Jahren die WOBA Gewinn abwerfen kann. Deshalb wird auch Fortress genauso wie die Wohnungsgenossenschaften oder private Hausbesitzer, um diese Mieter werben und kämpfen müssen“ (Ingolf Roßberg, 09.03.2006).

Die Darstellung der Fortress Investment Group als Pensionsfonds, wo Kleinanleger für ihre Rente sparen, scheint mehr als fragwürdig. So operiert Fortress als breit diversifizierter Hedge-Fonds und achtet insbesondere im Immobiliengeschäft darauf, eine hohe Rendite durch gezielte Wertsteigerung zu erwirtschaften (PERE 2015).

Ebenso unterscheidet sich die Sichtweise der jeweiligen Akteure in Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des Wohnungsmarktes. Der Mieterverein mahnt eingehend, dass eine Verringerung der Leerstandsquote und eine Anspannung des Dresdener Wohnungsmarktes die Stadt in die Situation bringen würde hohe Investitionen zu tätigen, um allein die soziale Fürsorgepflicht im Rahmen der belegungsgebunden Wohnungen zu erfüllen. Auf Seiten der Befürworter glaubt man jedoch nicht an eine derartigen Wandel des Marktes. Sowohl in der Präsentation zum Verkauf der WOBA auf der Bürgerversammlung 2005, als auch in der Rede des Oberbürgermeisters 2006 werden die Chancen des Verkaufs betont und den möglichen Einschnitten beim Nicht-Verkauf der WOBA gegenübergestellt.

„In der Debatte der vergangenen Monate kam immer wieder ein Argument: Wer weiß denn schon, wie es in 20 Jahren sein wird? Meine Damen und Herren, ich will ehrlich sein: Ich weiß es nicht. Aber auch die, die immer das Schreckgespenst der unsicheren Zukunft an die Wand malen, wissen es auch nicht. [...] Was ich aber sicher weiß, ist die Tatsache, dass Dresden eine unglaubliche Chance hat. Mit diesem Verkauf können wir die erste deutsche Großstadt werden, die schuldenfrei ist. [...] Schwere Einschnitte in das gesellschaftliche Leben bleiben uns so erspart. Wir können in die Zukunft unserer Kinder investieren, das Geld sinnvoll in die Sanierung von Kitas und Schulen geben und so Rahmenbedingungen für das Wachstum von Dresden schaffen. Und wir haben die einmalige Chance genau diesen, unseren Kindern eine schuldenfreie Stadt zu übergeben“ (Ingolf Roßberg, 09.03.2006).

Verknüpft mit dem Verkauf des kommunalen Wohnungseigentums ist ebenfalls der Diskurs hinsichtlich der Wohnraumversorgung und Wohnsituation von einkommensschwachen Haushalten. Über den Untersuchungszeitraum findet in diesem Problembereich ein Diskurswandel statt. Ist zunächst noch die Wohnungssituation auf dem Dresdener Wohnungsmarkt so gut, dass sich jeder Haushalt, egal welcher Ein-

kommensschicht, mit Wohnraum versorgen kann, ändert sich dies in den Jahren nach dem Verkauf der WOBA Dresden GmbH. Der Wandel wird im Kontext der Stadtverwaltung zudem flankiert mit den Änderungen im Sozialgesetzbuch, wonach im Rahmen von SGB II die Transferleistungen, wie Kosten der Unterkunft, zusätzlich den Haushalt der Kommune belasten. Hierdurch ergibt sich für die Stadt Dresden mit hohem Anteil an SGB II Haushalten ein starkes Interesse, die Kosten der Unterkunft niedrig zu halten. Diese Überlegungen werden u. a. in den Belegungsrechten der Dresdner Sozialcharta im Rahmen des WOBA Verkaufs berücksichtigt. Die Stadtverwaltung attestiert jedoch bereits 2009 einen Rückgang von Wohnungen im Angemessenheitsbereich für Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein. Es wird ferner deutlich, dass ein Großteil des vorhandenen Leerstands sich nicht im Angemessenheitsbereich befindet und preisgünstige Wohnungen in Plattenbau durch Stadtumbaumaßnahmen drastisch reduziert wurden. Das Auslaufen von Belegungsbindungen im Rahmen der Sozialcharta und von der Stadt geförderte Wohnprojekte erhöht den Druck zusätzlich (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2009, S. 16). Die Erkenntnisse im Jahr 2009 führten bereits zu einer Neuausrichtung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, welche jedoch nicht besonders drastisch ausfiel (ergänzend hierzu das Unterkapitel „Maßnahmen“ des Entwicklungskonzeptes).

Erste weitreichende Veränderungen im Diskurs bezüglich einkommenschwacher Haushalte und der Wohnraumversorgung im preisgünstigen Segment treten erst in den folgenden Jahren auf. Im Wohnungsmarktbericht der Stadt Dresden von 2014 wird zwar von einer stetigen Reduktion von preiswerten Wohnungen gesprochen, jedoch ohne konkrete Maßnahmen im Bereich der Objektförderung zu benennen oder die Entwicklung weiter zu Problematisieren. Stattdessen wird auf subjektbezogene Instrumente wie das Wohngeld und die Übernahme von Kosten der Unterkunft verwiesen. Ebenso wird argumentiert, dass statistisch gesehen genug angemessene Wohnungen in Dresden zur Verfügung stünden, diese jedoch von einkommensstärkeren Haushalten bewohnt werden (Dresden Wohnungsmarktbericht 2014: 36). Hinsichtlich des, im Vergleich zu westdeutschen Städten, geringen Anteils an belegungsgebundenen Wohnungen, wird seitens der Stadtverwaltung argumentiert, dass ein geringer Anteil von belegungsgebundenen Wohnungen in ostdeutschen Städten jedoch nicht besonders ungewöhnlich sei (Dresden Wohnungsmarktbericht 2014: 37).

Unmittelbar nach dem Untersuchungszeitraum des statistischen Modells beginnt jedoch sich der Problemdruck in Bezug auf Sozialwohnungen und Wohnungen im unteren Preissegment drastisch zu verschärfen.

Die Leerstandsquote ist auf unter 2,5 Prozent gesunken, wodurch sich der Wohnungsmarkt von einem entspannten Mietermarkt zu einem angespannten Vermietermarkt gewandelt hat (vgl. Dresden-Symposium 2017). Diese Entwicklung lässt sowohl die Immobilien als auch die Mietpreise drastisch steigen. Hinzu kommt zusätzlicher Druck durch das Auslaufen der Belegungsrechte.

Gleichzeitig kann im Zuge der Anspannung auch ein Umsteuern der lokalen Akteure beobachtet werden. So wurden, ausgelöst durch die veränderten Mehrheitsverhältnisse im Dresdener Stadtrat, die Ämter der Sozialbürgermeisterin und des Baubürgermeisters durch Linke und Grüne besetzt. Diese setzen nun neue Impulse in der Wohnungspolitik und möchten durch die Entwicklung eines neuen Wohnkonzeptes sowie der Neugründung einer kommunalen Wohnungsgesellschaft der weiteren Anspannung des Dresdener Wohnungsmarktes entgegenwirken (Stadt Dresden 2017).

Abbildung 8: Wortwolke Dresden



Quelle: Eigene Darstellung.

Im überregionalen Diskursbezug sticht im Fall Dresdens besonders Leipzig als ostdeutsche Vergleichsstadt hervor. Ebenso kann der relativ häufige Verweis auf Chemnitz mit der geografischen Nähe erklärt werden. Der sehr häufige Bezug zu Hamburg im wohnungspolitischen Diskurs in Dresden geht vor allem auf die Anträge der Fraktion die Grünen zurück. Diese verweisen in verschiedenen Antrag auf in Hamburg etablierte Projekte, wie z. B. die „Agentur für Baugemeinschaften“ oder das „Bündnis für bezahlbaren Wohnraum und Klimaschutz“ (vgl. Grüne 2013, Antrag A0690/13 bzw. Grüne 2011, Antrag A0442/11).

5.4.3 Lokale Praktiken

Die Stadt Dresden zeichnet sich im besonderen Maße durch ein umfassendes integriertes Stadtentwicklungskonzept aus, welches nicht nur die Lage des Dresdener Wohnungsmarktes wiedergibt, sondern darüber hinaus Handlungsmöglichkeiten aufzeigt und in einem regelmäßigen Turnus evaluiert. Die Konzepte sind darüber hinaus bemüht, ein Gesamtbild der Situation in Dresden wiederzugeben und durch ein strategisch koordiniertes Vorgehen das Leitbild einer europäischen Stadt Dresden zu verwirklichen. Hierdurch ergibt sich für die Fallstudie eine günstige Ausgangssituation, da so die verschiedenen Schwerpunkte und Maßnahmen im Zuge der Stadtentwicklung im Zeitverlauf analysiert werden können, wodurch sich Erfolg und Wandel der städtischen Wohnungspolitik veranschaulichen lassen.

Der Problemkomplex „Soziale Segregation“ wird im ersten integrierten Stadtentwicklungskonzept 2003 noch eng mit der Bekämpfung des Wohnungsleerstandes im Stadtgebiet verknüpft. Durch den gesteuerten Rückbau nicht mehr benötigter Wohnungen soll gleichzeitig eine Aufwertung des Wohnumfeldes erreicht werden, um so sozial besser gestellte Haushalte zum Bleiben zu bewegen (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2003, S. 5). Im Folgebericht 2006 werden die Maßnahmen in diesem Bereich weiter ausgebaut. So sollte ab 2006 ein breiteres Angebot für alle Bedarfsgruppen in den jeweiligen Stadtteilen geschaffen werden. Diese Angebote richteten sich beispielsweise an Familien, welche durch die Schaffung von Arbeits-, Ausbildungs- und Kinderbetreuungsplätze zum Verbleib oder zum Zuzug bewegt werden sollten (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2006, S. 5 ff.). Insbesondere die Verknüpfung von Arbeitslosigkeit und sozialer Segregation wird in den Nachfolgenden Konzepten betont. So werden weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes entwickelt. Insgesamt wird die Situation jedoch von Seiten der Stadt als nicht bedenklich beurteilt und schlussendlich auf zwei Faktoren, die Bekämpfung des Leerstandes und die Verbesserungen der wirtschaftlichen Beschäftigungssituation der Einwohner, reduziert (vgl. Integriertes Stadtentwicklungskonzept Bericht 2009, S. 11 und 19).

Hinsichtlich eines weiteren Schwerpunkt-Themas in den Dresdener Stadtentwicklungskonzepten, der allgemeinen Wohnungszufriedenheit, wird die Situation insgesamt als gut angesehen. Dies spiegelt sich auch in der diskursiven Praxis in diesem Bereich wider (s. Abschnitt 5.4.3). Der geringe Handlungsbedarf führt wiederum dazu, dass es keine konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungszufriedenheit in den jeweiligen Stadtentwicklungskonzepten gibt. Es wird an den entspre-

chenden Stellen von einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung gesprochen, wobei Gebiete mit einer überdurchschnittlichen Unzufriedenheit besonders beachtet werden sollten (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2003, S. 6). Dieses Vorgehen wird im Laufe der Jahre noch durch eine regelmäßige Evaluation des Wohnungsbedarfs (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2006, S. 8) und einer Konzentration auf bestimmte Zielgruppen – wie etwa junge Familien – ergänzt (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2009, S. 8 ff.).

Wie bereits im Bereich der sozialen Segregation und im Unterkapitel zu den lokalen Diskursen deutlich geworden, stellt das Thema „Leerstand“ in Dresden einen zentralen Problemkomplex dar. Dieses Problem wird bereits 2003 im Rahmen des Bund-Länder Programms „Stadtumbau Ost“ aktiv angegangen. Die Stadt Dresden sieht deshalb zu Beginn des Untersuchungszeitraums nur Wohnungsneubau in den Bereichen Eigenheim und Innenentwicklung vor, in Gebieten mit hohem Leerstand wird dagegen massiv zurückgebaut (Integriertes Stadtentwicklungskonzept Bericht 2003, S. 8.) Diese Entwicklung wird auch 2006 weitergeführt. In dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept wird eine weitere Fokussierung der Rückbaumaßnahmen auf Stadtgebiete mit einem hohen Plattenbauanteil vorgenommen. Weitere Baumaßnahmen wurden gemäß des Grundsatzes „Innenentwicklung von Außenentwicklung“ realisiert (Integriertes Stadtentwicklungskonzept Bericht 2006, S. 10 f.). Die Weiterführung des Stadtumbaus hält bis 2009 an, jedoch unter der Berücksichtigung der aktuellen Marktlage in den betroffenen Gebieten. In der Summe wird jedoch weiterhin ein Teilrückbau innerhalb des Stadtgebietes im Zusammenhang mit der Aufwertung Dresdens angestrebt (Integriertes Stadtentwicklungskonzept Bericht 2009, S. 20).

Die Entwicklungen am Wohnungsmarkt haben seit 2009 eine Veränderung der Zielsetzung hinsichtlich des Dresdener Leerstandes zur Folge. So lag das bisherige Ziel des Stadtentwicklungskonzeptes seit 2003 bei einem gesamtstädtischen Leerstand von 6 bis 8 Prozent. Dies wird nun nach oben korrigiert auf maximal 10 Prozent Leerstand im marktrelevanten Wohnungsbestand (Mehrfamilienhäuser). Eine Leerstandsquote in dieser Höhe sollte einen hemmenden Einfluss auf die Mietpreisentwicklung haben und den in Dresden vorherrschenden Status des Mietermarktes erhalten (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2009, S. 19). Vor diesem Hintergrund ist besonders die Entwicklung der wohnungspolitischen Maßnahmen für einkommensschwache Haushalte zu sehen. So sah man im Jahr 2003 noch keinen Handlungsbedarf in diesem Feld und kam aufgrund der guten Marktlage zu dem Schluss, dass „[...] sich einkommensschwache Haushalte zurzeit größtenteils selbst mit angemessenem Wohnraum versorgen“ können (Integriertes Stadt-

entwicklungskonzept 2003, S. 6). Bereit im nachfolgenden Konzept kam die zuständige Planungsstelle zu dem Schluss, dass die günstige Markt-lage in diesem Bereich zusehends schwindet. Gründe hierfür werden auch bereits in den auslaufenden Mietpreisbindungen sowie in diesem Zusammenhang steigenden Mieten und Betriebskosten gesehen. Die Verwaltung wurde daher mit der Erarbeitung eines Konzeptes zur Verbesserung des Wohnungsangebotes für einkommensschwache Haushalte beauftragt (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2006, S. 12). Im weiteren Verlauf steigt der Anteil der an einkommensschwachen Haushalten in Dresden von 12 Prozent auf nunmehr 12,8 Prozent (2009) an. Dies kann wiederum als Indiz dafür gedeutet werden, dass die positive wirtschaftliche Entwicklungen in Dresden, wie die durchschnittliche Erhöhung der Bruttolöhne ab 2006, nicht allen Einwohnern gleichermaßen zugutekommt. In diesem Zusammenhang werden auch die Änderungen im Sozialgesetzbuch SGB II und SGB XII und die daraus resultierenden Lasten für den kommunalen Haushalt behandelt, welche wiederum zusätzlichen Handlungsdruck für die Stadt Dresden erzeugen (Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2009, S. 17). Neben konzeptuellen Überlegungen zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte sollten diese vornehmlich mittels Subjektförderung den Zugang zu adäquaten Wohnraum erhalten. So betont der Wohnungsmarktbericht von 2014 eben diese Steuerungsinstrumente: „Wichtige Instrumente zur Unterstützung bedürftiger Haushalte bei der Wohnungsversorgung und Wohnraumerhaltung sind das Wohngeld, Belegungsrechte und die Übernahme angemessener Kosten für Unterkunft und Heizung“ (Wohnungsmarktbericht 2014, S. 36). Nach dem Verkauf des kommunalen Wohnungsbestandes sind zwar noch Belegungsrechte durch die Dresdener Sozialcharta vorhanden, jedoch zeichnete sich bereits zu diesem Zeitpunkt ein baldiges Auslaufen der letzten Bindungen ab. Dies führte nicht zuletzt in den Wiedereinstieg in den Sozialen Wohnungsbau, wie auf dem Wohnsymposium 2017 von Sozialbürgermeisterin Dr. Kirstin Klaudia Kaufmann angekündigt. (Stadt Dresden 2017). Die Wiederauf-lage der direkten Objektförderung ist allerdings eng an die Vergabe von Landesmitteln geknüpft. So möchte der Freistaat Sachsen bis zu 3.500 neue Sozialwohnungen mit 140 Millionen Euro bis 2019 fördern (Lausitzer Rundschau 2017).

5.5 Kassel

5.5.1 Ausgangslage

Die kreisfreie Stadt Kassel liegt mit knapp 202.000 Einwohnern im Mittelfeld der bundesdeutschen Großstädte, ebenso wie Oberhausen (ca. 209.000 Einwohner). Das Verhältnis von Männern und Frauen sowie die Altersstruktur der Bevölkerung liegen ebenfalls im mittleren Bereich. Gemessen an der Einwohnerzahl liegt die Gesamtfläche Kassels mit 107 km² im durchschnittlichen Bereich. Das mittlere Einkommen ist mit ca. 17.800 Euro pro Einwohner im Bundesdurchschnitt vergleichsweise niedrig. Die wirtschaftliche Struktur der Stadt ist geprägt von inhabergeführten Mittelständlern und der Logistikbranchen. Einer deren wichtigsten Arbeitgeber in der Region ist zudem das Volkswagen-Werk im nahegelegenen Baunatal.

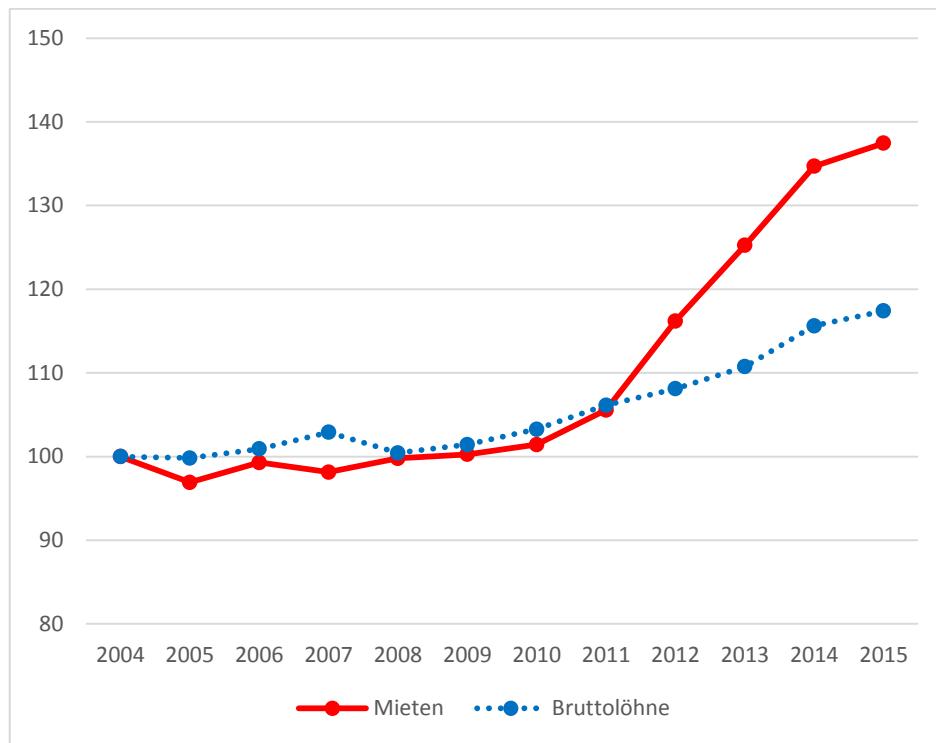
Darüber hinaus ist die Stadt Kassel ein bedeutender Träger zeitgenössischer Kunst und Kulturveranstaltungen, was nicht zuletzt auf die alle fünf Jahre stattfindende *documenta* zurückzuführen ist. Ebenso erfreut sich der Hochschulstandort wachsender Beliebtheit beim Studieren, was sich in einem steigenden Zuzug von Studierenden der Universität Kassel ausdrückt. Die Lage Kassels kann als Insellage bezeichnet werden, so ist sie nicht Teil einer größeren Metropolregion mit anderen Großstädten, wie etwa die Rhein-Main-Region oder das Ruhrgebiet.

Der Kasseler Wohnungsmarkt befindet sich derzeit in einer Phase der Anspannung, was einerseits auf die gesamtdeutsche Situation am Immobilienmarkt größerer Schwarmstädte zurückzuführen ist und andererseits durch die skizzierten Rahmenbedingungen (Insellage, Studierenden-Zuzug, Kulturstandort) verstärkt wird. Derzeit befinden sich 8.501 Wohnungen in kommunalen Besitz der Stadt Kassel, was 8,1 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes von 104.906 Wohneinheiten entspricht (Kassel Bauverwaltungsaamt 2016: 14).

Wie die erhobenen Daten zeigen, haben sich die Mietpreise in Kassel seit dem Jahre 2011 deutlich von der Entwicklung der Bruttolöhne entkoppelt. Die Datenlage indiziert somit eine Anspannung des Wohnungsmarktes und eine Steigerung der Mietbelastung in Kassel insgesamt. Die erhobenen Daten decken sich mit der seit 2008 gültigen Klassifizierung von IWU und BBSR, welche Kassel eine Verknappung an verfügbaren Wohnraum attestiert, wodurch in der Folge die vom Bund beschlossene Kappungsgrenze von 15 Prozent in Kassel angewandt wurde. Auch aktuelle Zahlen des IWU sehen immer noch einen nicht gedeckten Bedarf an Wohnungen in Kassel. Laut IWU (2017: 30) ver-

zeichnet Kassel 2017 ein Wohnungsdefizit von 6.173 Wohnungen und liegt damit im hessischen Vergleich zwischen Darmstadt (4.690) und dem Landkreis Offenbach (8.457).

Abbildung 9: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in Kassel



Quelle: Eigene Darstellung. Datenquelle: BBSR 2016 sowie Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Zwar ist die Stadt Kassel damit noch weit entfernt von Problemlagen wie in Frankfurt am Main (mit über 22.000 fehlenden Wohnungen), allerdings kann eine rasche Anspannung des Wohnungsmarktes empfindlich in die Lebensumstände der Einwohner eingreifen, wie die Beispiele Berlin und Dresden in dieser Studie zeigen. Für die Kommune selbst kommen zudem zusätzliche finanzielle Belastungen durch Transferleistungen im Bereich der Subjektförderung hinzu. So hat zwar Kassel in den vergangenen Jahren noch relativ moderate Kosten für die Unterbringung von SGB II und XII gehabt, potenziell ist aber bei einer Verteuerung der Mietpreise davon auszugehen, dass diese im besonderen Maße in Kassel den Haushalt belasten würde. Dies geht aus Untersuchungen des IWU hervor, welche den Anteil der Bevölkerung mit Bezug zur Subjektförderung erhoben hat (IWU 2013: 13).

Nach Untersuchungen des IWUs kann Kassel als ein angespannter Wohnungsmarkt kategorisiert werden, ist jedoch noch in einer vergleichsweise besseren Situation als bspw. die größeren Städte im Rhein-Main-Gebiet. Allerdings zeigt sich insbesondere in den Wohnungsangeboten für die einkommensschwächeren Haushalte eine Unterversorgung. (IWU 2013: 11) Deutlich zeigt sich diese Anspannung auf dem Wohnungsmarkt im Bereich der Zugänglichkeit von Wohnungen für Empfänger von Grundsicherungsleistungen. Diese Wohnungen, insbesondere mit zwei oder drei Zimmern, sind zwar in nordhessischen Bezirksmittel zu gut einem Drittel (27 Prozent – 2012) verfügbar, d. h. sie befinden sich unter dem Mittelwert der tatsächlichen Mietkosten für Zwei-Personen-Bedarfsgemeinschaft, jedoch zeigt sich gerade in Kassel hier eine deutliche Verknappung. So ging allein zwischen 2011 und 2012 der Anteil an Wohnungen für diese Bedarfsgemeinschaften von 18 auf rund 15 Prozent zurück (IWU 2013: 17). Demgegenüber ist die Zahl der Studierenden kontinuierlich gestiegen, von 12 Prozent (2011) auf mittlerweile 17 Prozent (2014). Zudem sank die Arbeitslosenquote von 11,2 Prozent im Jahr 2011 auf 9,6 Prozent (2014). Analog hierzu verringerte sich die Zahl der Wohngeldempfänger von 3.042 auf nun fast die Hälfte im Jahr 2014 (1.728). Etwa zwei Drittel der wohngeldempfangenden Haushalte bestehen aus 1 - 2 Personen (Kassel Bauverwaltungsaamt 2016: 7).

Nichtsdestotrotz ist die Mietbelastung in Kassel im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten derzeit unterdurchschnittlich. Lediglich um die 31 Prozent der Kasseler Haushalte haben eine Mietbelastungsquote von über 30 Prozent und nur etwa 12 Prozent geben mehr als 40 Prozent ihres Nettoeinkommens für die Miete aus (Lebuhn et al. 2017)

Hinsichtlich des mietpreisgebundenen Wohnungsbestandes lässt sich in Kassel eine ähnliche Entwicklung nachzeichnen wie in der restlichen Republik. So waren 1990 noch rund 23.000 Wohnungen über den 1. Förderweg in einer Mietpreis- und Belegungsbindung. Innerhalb von zwölf Jahren hatte sich der Bestand auf 9.534 Wohnungen im Jahr 2002 reduziert und ist nach weiteren zwölf Jahren auf 6.169 Wohnungen abgeschmolzen (Kassel Bauverwaltungsaamt 2016: 14). Diese Verknappung, insbesondere im sozialen Bereich, ist in Anbetracht der vergleichsweise schwachen Wirtschaftsstruktur der Region besonders prekär. Durch die Insellage der Stadt können sich soziale Lasten aus dem Umland in die Stadt verlagern, wodurch die Nachfrage auf die Wohneinheiten im 1. Förderweg zusätzlich verstärkt wird. Die Bautätigkeit in Kassel ist im Untersuchungszeitraum vergleichsweise niedrig und kann seit 2009 als rückläufig beschrieben werden (vgl. Entwicklungskonzept Kasseler Osten 2014: 82).

Die zukünftige Entwicklung am Kasseler Wohnungsmarkt ist insgesamt jedoch nicht eindeutig vorherzusagen. Bisherige Prognosen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung erweisen sich als unzuverlässig – zudem bleibt abzuwarten, ob die derzeitigen Trends (Verknappung des Wohnungsangebotes, Zuzug von Studierenden, allgemeine Preissteigerung) sich langfristig in Kassel etablieren werden (Altrock 2016: 169 f.).

5.5.2 Diskurse

Der wohnungspolitische Diskurs in Kassel wird weniger intensiv geführt als in den anderen Vergleichsstädten, mit Ausnahme von Oberhausen. Ein möglicher Grund hierfür ist, neben der noch relativ moderaten Problemlage, die Segregation der Betroffenengruppen auf dem angespannten Wohnungsmarkt. Anders als in den Metropolen Berlin und München, wo weite Bevölkerungsteile verschiedener Einkommensschichten betroffen sind, leiden gemäß dem Kasseler Diskurs vor Allem die ökonomisch schwächsten Bevölkerungsgruppen unter dem zunehmenden Druck auf dem Wohnungsmarkt. Hierbei wird insbesondere die Gruppe der Wohnungslosen hervorgehoben, welche über soziale und kirchliche Träger Wohnraum vermittelt bekommen.¹⁰ Da diese Vermittlungsleistung durch die Situation am Markt zunehmend schwieriger geworden ist, haben sich die entsprechenden Träger in der sog. „Kasseler Erklärung“ im Jahr 2013 an die Öffentlichkeit gewandt, um auf die untragbare Lage besonders benachteiligter Personen hinzuweisen (Diakonisches Werk Kassel 2013). Die Kasseler Erklärung beinhaltet dabei folgende Kernforderungen:

- „mehr bezahlbarer Wohnraum für Menschen im Transferleistungsbezug und mit geringem Einkommen neu gebaut wird,
- bei der Ausweisung neuer Baugebiete eine Bebauung mit einem Anteil öffentlich geförderter Wohnungen fest eingeplant wird,
- ausreichend günstiger barrierefreier Wohnraum geschaffen wird,
- energetische Sanierungen im Wohnungsbestand nicht zur Vertreibung der bisherigen Mieter führen,
- nach energetischen Sanierungen eine Bruttomietneutralität erhalten bleibt,
- über den Anteil von kommunal verfügbarem Wohnraum durch Kooperationsvereinbarungen z. B. mit der Ev. Wohnraumhilfe die Möglichkeit einer Belegungssteuerung ausgeweitet wird,
- auf den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände weiterhin verzichtet wird“ (Diakonisches Werk Kassel 2013: 2).

10 Diese Gruppe umfasst nach verschiedenen Schätzungen ca. 200-600 Personen (HNA 2012, HNA 2015b).

Die Forderungen decken sich insofern mit bereits bestehenden, oder zur Diskussion stehenden Instrumenten, in anderen Vergleichsstädten wie bspw. München. Es wird auch bereits in der Erklärung auf die Verwendung ähnlicher Forderungen wie von der Darmstädter Evangelischen Obdachlosenhilfe e. V. verwiesen, was eine mögliche überregionale Kooperation in diesem Sektor verdeutlicht. Das Problem der Wohnungslosigkeit im sozialen Bereich ist dabei für die Unterzeichner der Kasseler Erklärung essentiell, da die Wohnung Grundvoraussetzung für die Arbeit in anderen sozialen Bereichen, wie bspw. der Suchthilfe o. Ä. ist. Die grundsätzliche Argumentation ist dabei, dass andere Maßnahmen, die die individuelle Lage besonders bedürftiger Personen verbessern sollen, wirkungslos verbleiben, wenn nicht zumindest dieses Grundbedürfnis, des eigenen Wohnraums erfüllt ist (Freies Radio Kassel 2015). Vertreter der Diakonie und des Mieterbundes Nordhessen beklagen hierbei, dass es mitunter an politischem Wille fehle, aktiv im sozialen Wohnungsbau tätig zu werden und das Problem auf politischer Ebene unzutreffend als zyklisches Problem eingeschätzt werde. Gründe für eine Entspannung des Wohnungsmarktes im besonders preiswerten Segment, etwa durch eine Verringerung der Studierendenzahlen, gelten jedoch als unwahrscheinlich. Die sozialen Träger fordern deshalb eine höhere Investitionsbereitschaft und stärkere Ausschöpfung bestehender Mittel, wie die Nutzung von Konversionsflächen und das Abrufen von Landesmitteln zur Sozialen Wohnraumförderung (Freies Radio Kassel 2015). Akteure aus der Immobilienwirtschaft führen an, dass die derzeitige Wohnungsknappheit im preisgünstigen Segment nicht von privatwirtschaftlicher Seite gelöst werden kann. Es fehle hierfür an Investitionsanreizen und wirtschaftlich tragfähige Modelle für den Sozialen Wohnungsbau seien bei den derzeitigen Grundstücks- und Baupreisen nicht zu realisieren. Die Schaffung preiswerten Wohnraums außerhalb des regulären Marktes sei deshalb eine Aufgabe der städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Weiter wird zudem darauf verwiesen, dass im Kasseler Umland durchaus noch preisgünstige Wohnungen vorhanden seien, diese aber nicht nachgefragt werden, da das Stadtleben für die meisten Menschen attraktiver geworden sei (Freies Radio Kassel 2015).

Haushalte, welche ebenfalls im Rahmen von SGB II auf kostengünstiges Wohnen angewiesen sind, haben es ebenfalls zunehmend schwerer sich selbst mit Wohnraum versorgen zu können. Dies führt bei Erwerbsverlust über einen längeren Zeitraum schnell zu ungeahnten Folgekosten, welche durch Umzug und einer Veränderung der Lebenssituation entstehen (HNA 2013c).

Die Verknüpfung zwischen den anwachsenden Studierendenzahlen und der sich verschlechternden Wohnungsmarktlage findet nicht nur

durch die sozialen Träger der Kasseler Erklärung statt, sondern ist auch Teil der medialen Berichterstattung zu Semesterbeginn. So lassen sich bei der Untersuchung der lokalen Diskurse Indizien für eine Verbindung des Begriffs „Wohnungsnot“ und der Studierendensituation finden, wenngleich der erstere Begriff im Kasseler Kontext insgesamt nur verhältnismäßig selten gebraucht wird. Insbesondere im zeitlichen Verlauf wird der Wandel am Kasseler Wohnungsmarkt deutlich. So titelt die Hessische-Niedersächsische Allgemeine (HNA) noch im Jahr 2011: „Kassel: Trotz Uni-Rekord keine Wohnungsnot“ (HNA 2011). Zwei Jahre später lautet die Überschrift bereits: „Kasseler Studentenrekord sorgt für Wohnungsnot“ (HNA 2013a). Der Beitrag aus dem Jahre 2013 wird dabei explizit von der Kasseler Erklärung aufgegriffen und problematisiert. Allerdings ist diese Position nicht unisono für die Kasseler Diskurslandschaft zu sehen. So hebt der HNA-Redakteur Jörg Steinbach in einem Kommentar die positiven Effekte der steigenden Studierenzahlen hervor. Diese seien einerseits ein Erfolg der Universität und andererseits könnten die Studierenden auch im günstigeren Umland wohnen, was wiederum der Region zugutekommen würde (HNA 2013b).

Abbildung 10: Wortwolke Kassel



Quelle: Eigene Darstellung

Der überregionale Diskurs Kassels bezieht sich besonders stark auf Städte innerhalb Hessens. Hierbei sticht die Landeshauptstadt Wiesbaden deutlich hervor aber auch Vergleichsstädte wie Darmstadt werden häufiger genannt. Großstädte wie Berlin oder Hamburg spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle.

5.5.3 Lokale Praktiken

Eine der Besonderheiten Kassels, in der hier vorliegenden Vergleichsgruppe, ist das Fehlen eines qualifizierten Mietspiegels. Nach der Einführung der Kappungsgrenze und der Mietpreisbremse, wurde zwar über die zeitgleiche Einführung eines Mietspiegels diskutiert (vgl. HNA 2015a), doch bislang wurde kein Institut mit der Erstellung beauftragt. Stattdessen wurde ein sog. Mietwert-Kalkulator (Mika) entwickelt. Dieser basiert auf einer Datenbank von rund 5.000 anonymisierten Vergleichsmieten aus der nordhessischen Region, worauf ca. 1500 auf das Kasseler Stadtgebiet entfallen. Das Programm wird alle zwei Jahre aktualisiert und ist gebührenpflichtig. Ein Vorteil gegenüber einem klassischen Mietspiegel ist, dass in den Kalkulator auch die Bestandsmieten, unabhängig der Laufzeiten, Eingang finden. Das Programm berechnet die Durchschnittsmiete für ein Objekt als statistisch abgeleiteten Wert aus den Vergleichsmieten. Hinzu kommen noch weitere Indikatoren wie Wohnfläche, Baujahr, Ausstattung und Bodenrichtwert. Der Mietwert-Kalkulator wurde entwickelt vom Amt für Bodenmanagement Korbach (HNA 2017).

Angesichts der derzeitigen Situation am Kasseler Wohnungsmarkt, wird versucht ein weiteres Ansteigen der Mietpreise zu begrenzen. So wird beispielsweise im Entwicklungskonzept Kasseler Osten von 2014 explizit darauf hingewiesen, dass energetische Sanierungen lediglich in einem moderaten Umfang durchgeführt werden sollen, um in der Folge nur geringere Mietpreisseigerungen zuzulassen (Entwicklungskonzept Kasseler Osten 2014: 299).

In dem Konzept wird zudem die Sicherung von günstigem Wohnraum angesprochen. So schlägt das Entwicklungskonzept vor, preiswerten Wohnraum durch den Ankauf und die Verlängerung von Belegungsrechten zu erhalten (Entwicklungskonzept Kasseler Osten 2014: 223 f.). Im Konzept wird hier auf das Landesprogramm „Erwerb von Belegungsrechten“ verwiesen (vgl. Förderdatenbank 2017). Die Argumentation im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes verweist dabei auf die Einsparungen von Investoren bei dem Verkauf von Belegungsrechten gegenüber der Investition in neuerrichteten Sozialwohnungen. Die so eingesparten Mittel sollen wiederum in den ungebundenen Wohnungsneubau investiert werden, was wiederum Bestandswohnungen durch sog. Umzugsketten frei werden lässt. Hierdurch soll insgesamt „[...] über qualitätsvollen Neubau das Wohnungsangebot im Kasseler Osten diversifiziert werden [...]“ (Entwicklungskonzept Kasseler Osten 2014: 223 f.).

Allerdings räumen die Autoren des Konzeptes bereits ein, dass seit Beginn des Landesprogramms im Januar 2013 noch kein Eigentümer in

Kassel von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat. Ursächlich hierfür seien die günstigen Konditionen am Kapitalmarkt, wodurch sich Eigentümer auch so mit günstigen Krediten versorgen könnten und dass den Eigentümern die Möglichkeit eingeräumt würde, ihre Wohnungen frühzeitig aus der Mietpreisbindung zu entlassen. Dies wiederum wirke sich verschärfend auf den Wohnungsmarkt aus (Entwicklungskonzept Kasseler Osten 2014: 223 f.).

Die im Stadtentwicklungskonzept für den Kasseler Osten aufgelisteten Maßnahmen verbleiben meist auf der allgemeinen Ebene und verweisen auf eine Erhöhung der Neubautätigkeit, Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestandes (Entwicklungskonzept Kasseler Osten 2014: 225 f.). Weitergehende Maßnahmen, wie beispielsweise die Einführung einer Sozialwohnungsquote im Neubau, werden jedoch bereits von Seiten der SPD diskutiert (Mieterbund Nordhessen 2017).

Insgesamt weist die Stadt Kassel ein wenig systematischen Zugang im wohnungspolitischen Bereich und insbesondere im Bereich der Angebotssteuerung im niedrigen Preissegment auf. Entwickelte Konzepte verbleiben unverbindlich, was zumindest in Teilen auf die wenig verlässlichen Prognosen auf dem Kasseler Wohnungsmarkt zusammenhängt. Dennoch könnte die Stadt bestehende Instrumente besser nutzen, um insbesondere für sozio-ökonomisch benachteiligte Haushalte Wohnungsangebote aktiv zu schaffen. Weitere Preissteigerungen in besonders nachgefragten Gebieten könnten zumindest durch die Maßnahmen wie Milieuschutzzsätze gedämpft werden.

5.6 Oberhausen

5.6.1 Ausgangslage

Mit insgesamt 209.097 Einwohnern im Jahr 2013 liegt die kreisfreie Stadt Oberhausen im Mittelfeld der deutschen Großstädte. Insgesamt stehen rund 110.000 Wohnungen für die Bewohner der Stadt zur Verfügung, dies entspricht ungefähr der Größenordnung einer mittleren deutschen Großstadt.

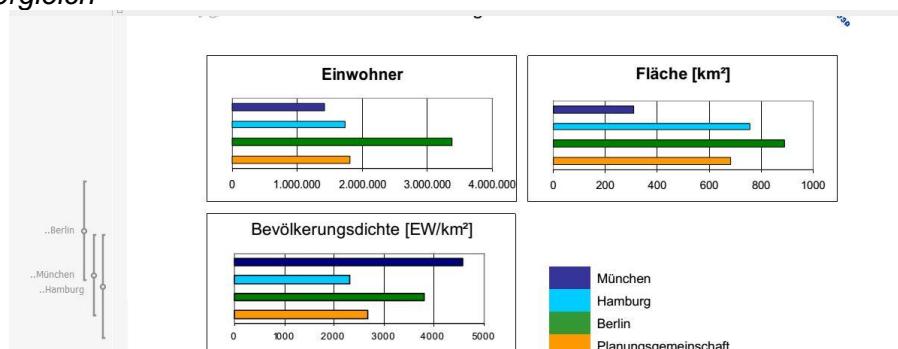
Die wohnungspolitischen Rahmenbedingungen der Stadt Oberhausen sind charakterisiert durch (a) die enge Einbindung der Stadt in den polyzentrischen Ballungsraum des Ruhrgebiets, (b) die einschneidenden Folgen des Strukturwandels (c) den demographischen Wandel, welcher in der Region insbesondere durch Abwanderung, zunehmende Alterung der Bevölkerung und steigende Migrationsanteile charakterisiert ist. Diese Rahmenbedingungen prägen die Herausforderungen der Wohnungs-

politik und wirken sich auf Problemdefinition und Lösungsstrategien im wohnungspolitischen Diskurs der Stadt aus.

Der wohnungspolitische Diskurs sowie die lokalen Handlungsspielräume der Stadt Oberhausen sind stark geprägt durch das unmittelbare geographische Umfeld der Stadt. Oberhausen ist eingebettet in einen polyzentrischen Ballungsraum. Die Stadt ist dabei charakterisiert durch ihre Lage im westlichen Ruhrgebiet, welches zu den am dichtesten besiedelten Ballungsräumen Deutschlands gehört. Im direkten geographischen Umfeld befinden sich mehrere Städte in ähnlicher Größenordnung, unter anderem Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, und Mülheim an der Ruhr. Diese sind in vielerlei Hinsicht sehr eng vernetzt, unter anderem durch ihre verkehrstechnische Anbindung (siehe Wegener 2011). Die sechs Städte sind räumlich und sozial „so eng miteinander verflochten, dass man den Übergang von einer Großstadt zur anderen kaum bemerkt“ (RFNP 2010: 18).

Allein in diesen sechs benachbarten Städten leben circa 1,8 Millionen Menschen. Das entspricht rund 10 Prozent der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen. In der „Städteregion Ruhr“ leben somit mehr Menschen als in München, bei einer Bevölkerungsdichte, die höher ist als beispielsweise auf dem Gebiet der Stadt Hamburg (siehe Abbildung 11). Die Städteregion ist geprägt durch eine starke Verflechtung und eine polyzentrische Struktur, welche sich auch in der lokalen Wohnungspolitik widerspiegelt.

Abbildung 11: Die „Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr“ im Vergleich



Quelle: RFNP 2010. Screenshot MAXQDA.

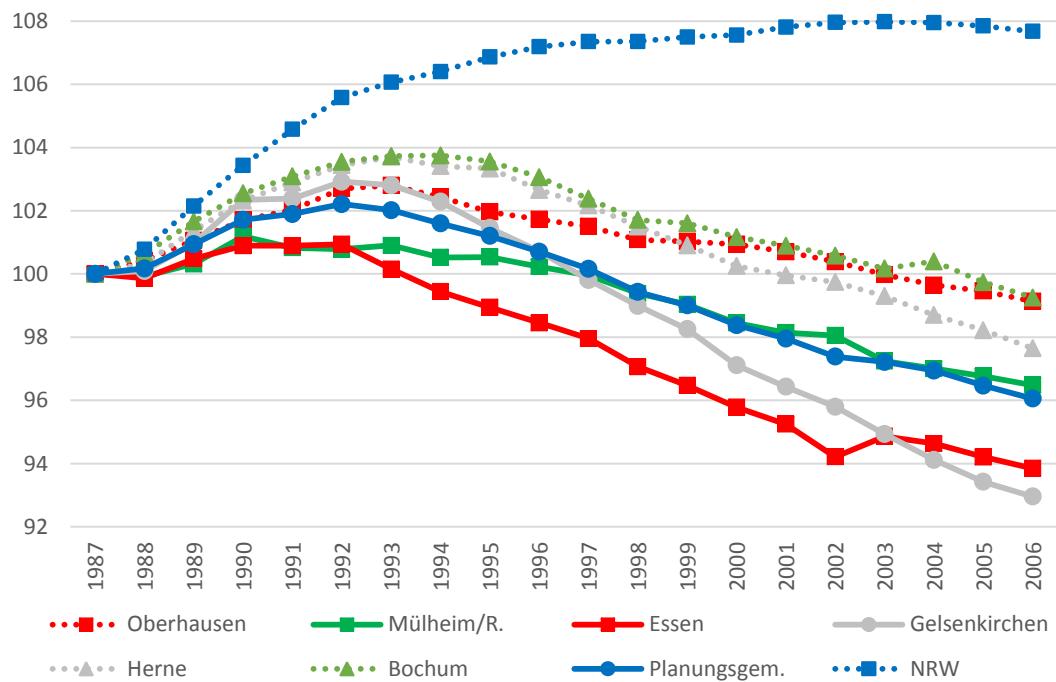
Die enge Einbindung der Stadt Oberhausen innerhalb der polyzentrischen Verflechtung im Ballungsraum wird auch anhand der Pendlerbewegungen in der Region deutlich. In Oberhausen liegt die Zahl der Auspendler über der Einpendler (siehe Wegener 2011). Oberhausener

Bürger pendeln insbesondere in die Ballungsräume rund um Duisburg, Mühlheim an der Ruhr und Essen.

Ein weiterer wichtiger Kontextfaktor des wohnungspolitischen Diskurses in Oberhausen ist die historisch-wirtschaftliche Entwicklung der Region. Als Standort der ersten Eisenhütte im Ruhrgebiet wird Oberhausen auch als „Wiege der Ruhrindustrie“ bezeichnet. Durch den Strukturwandel seit den 1960er Jahren hat sich die Situation in der Region jedoch entscheidend verändert. Arbeitsplätze im Kohlebergbau sowie in der Stahlproduktion fielen weg. Dieser Strukturwandel stellt die Städte der Region bis heute vor entscheidende Herausforderungen beispielsweise der Ansiedlung neuer Wirtschaftsbranchen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Erhaltung der Attraktivität der Region. Gleichzeitig trägt der Wegfall ganzer Industriezweige zu einer Finanzkrise der öffentlichen Haushalte in der Region bei. Durch fehlende Einnahmen und hohe Sozialausgaben entsteht eine hohe Belastung der kommunalen Haushalte, was wiederum wohnungspolitische Spielräume weiter einschränken kann (Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr 2009: 17).

Neben dem wirtschaftlichen Wandel prägt vor allem der demographische Wandel die Herausforderungen der Wohnungspolitik in Oberhausen und den umliegenden Städten. So ist in Oberhausen die Einwohnerzahl im letzten Jahrzehnt deutlich gesunken, von 219.309 Einwohnern im Jahr 2004 auf nur noch 209.097 Einwohnern im Jahr 2013. Dies entspricht einem Rückgang um mehr als 10.000 Personen bzw. um 4,7 Prozent. Der negative Wanderungssaldo unterscheidet Oberhausen vom Durchschnitt der deutschen Großstädte: Im Durchschnitt verzeichnen diese im Zeitraum 2004–2013 einen Zuwachs von knapp 5.300 Einwohnern, was einem Bevölkerungswachstum von 1,6 Prozent entspricht. Nur elf deutsche Großstädte (von 68 in der Analyse enthaltenen) weisen eine höhere Abwanderung auf als Oberhausen. Oberhausen bewegt sich daher im unteren Viertel bezüglich der Zu- und Fortzüge. Zugleich liegt Oberhausen bezüglich der Wanderungsbewegungen in der Städteregion im Trend. Auch die benachbarten Städte sind im gleichen Zeitraum von einer Nettoabwanderung betroffen (siehe Abbildung 12).

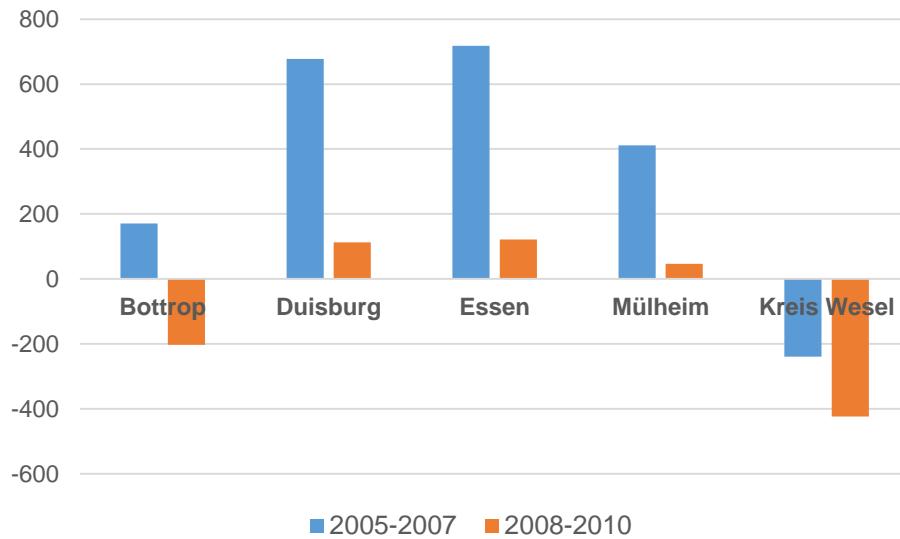
*Abbildung 12: Bevölkerungsentwicklung in der Planungsgemeinschaft
(Index: 1987 = 100 %)*



Quellen: Landesdatenbank NRW, Tabelle 12491–02ir und destatis, Tabelle 12411–0009.

Auch bezüglich der Zu- und Fortzüge zeigt sich die Einbettung in die eng vernetzte Städteregion. Hier zeigt sich die Dynamik einer Süd-Nord-Wanderung (IFS 2012). So zeigt sich ein großer regionaler Zuzug aus den südlichen Gebieten um Oberhausen (Essen, Mülheim an der Ruhr und Duisburg), wohingegen der regionale Fortzug eher durch eine Abwanderungsbewegung nach Norden (Bottrop und Kreis Wesel) charakterisiert ist. Abbildung 13 zeigt zudem die zeitliche Veränderung der Wanderungsbewegungen. So hat im Zeitraum 2008–2010 die Zuwanderung deutlich abgenommen, die Abwanderung jedoch zugenommen. Dies zeigt die steigende Tendenz einer Nettoabwanderung aus Oberhausen.

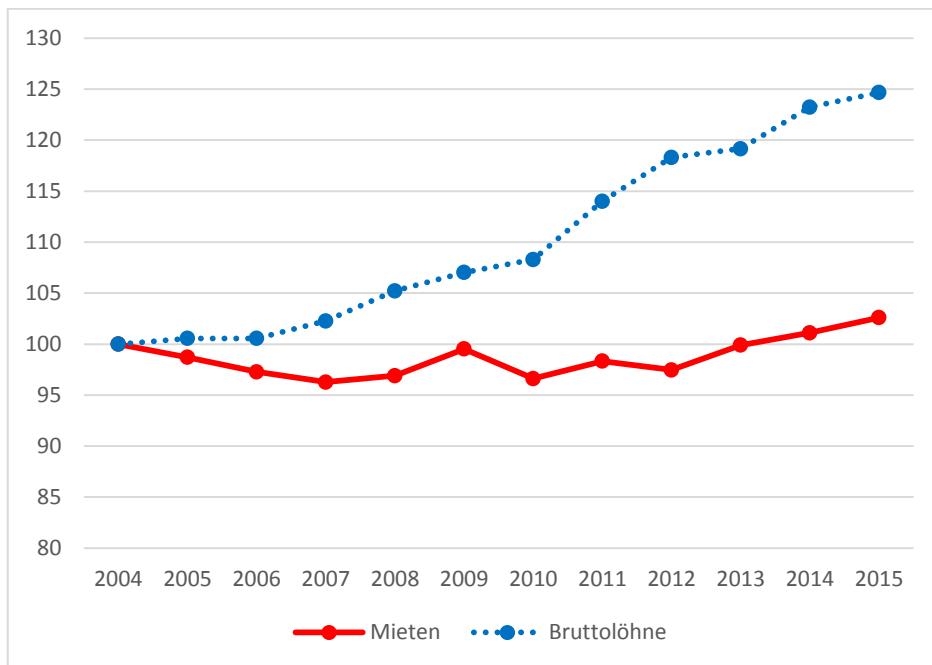
Abbildung 13: Wanderungssaldo der Stadt Oberhausen gegenüber Nachbarstädten



Quelle: ifo 2012, S. 24.

Darüber hinaus ist die demographische Situation in Oberhausen geprägt durch eine alternde Gesellschaft. Oberhausen verfügt über keine Universität oder Hochschule und dementsprechend nicht über einen studentischen Wohnungsmarkt. Dafür zeigt sich in Oberhausen der demographische Wandel hin zu einer alternden Gesellschaft umso stärker. Das verfügbare Einkommen der Oberhausener Bürger liegt bei 17.370 Euro jährlich (Jahr 2013) und damit unterhalb des Durchschnittswertes in deutschen Großstädten von knapp 20.000 Euro. In der gesamten Städteregion herrscht eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. In Oberhausen beträgt diese circa 12 Prozent (Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr 2017)

Im Modell der Mietbelastung weist Oberhausen deutlich höhere Mietbelastungen auf, als die Kontextfaktoren erwarten lassen. Während das Niveau der Mietbelastung in Oberhausen verhältnismäßig hoch ist, so sind seit 2004 die Mieten in Oberhausen deutlich weniger gestiegen als die Bruttoeinkommen (siehe Abbildung 14). Die Mietbelastung ist dementsprechend rückläufig.

Abbildung 14: Index der Mietpreise und Bruttolöhne in Oberhausen

Quelle: Eigene Darstellung. Datenquelle: BBSR 2016 sowie Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Der Vergleich zu anderen deutschen Großstädten bestätigt diese Entwicklung. So müssen nur etwa 37 Prozent der Haushalte in Oberhausen mehr als 30 Prozent ihres verfügbaren Nettoeinkommens für die Bruttokaltmiete aufwenden. Die Mietbelastungsquote für den Teil der Haushalte, die mehr als 40 Prozent ihres Einkommens für die Miete aufwenden muss, liegt mit 14 Prozent sogar deutlich unter dem deutschlandweiten Durchschnitt von rund 19 Prozent (Lebuhn et al. 2017).

Insgesamt wurden in Oberhausen 292 Dokumente analysiert. Besonders viele Dokumente entstammen den politischen Gremien, wie dem Stadtrat oder dem Ausschuss des regionalen Flächennutzungsplans. Bereits in der Korpuszusammensetzung wird deutlich, dass in Oberhausen die regionale Kooperation in der Wohnungspolitik eine zentrale Rolle spielt. Ein besonderer Schwerpunkt zeigt sich in Oberhausen auf dem regionalen Flächennutzungsplan. Zu diesem Themengebiet liegen insgesamt 153 Dokumente vor. Der Begriff des regionalen Flächennutzungsplans bzw. seine Abkürzung RFNP fallen insgesamt mehr als 1.200mal im vorhandenen Dokumentenkorpus. Der regionale Flächennutzungsplan fungiert dabei als Regionalplan und gemeinsamer Flächennutzungsplan mehrerer benachbarter Städte. Die sehr umfassende Datenlage zu diesem Instrument zeigt einerseits die Wichtigkeit des re-

gionalen Flächennutzungsplans für den wohnungspolitischen Diskurs in Oberhausen und ermöglicht zum anderen eine detaillierte Analyse dieses deutschlandweit einmaligen Politikinstruments (s. u., Unterkapitel „lokale Praktiken“).

Neben dem regionalen Flächennutzungsplan bilden weitere Studien zur wohnungspolitischen Situation in Oberhausen Kristallisierungspunkte für den wohnungspolitischen Diskurs der Stadt. Dazu zählen die IfS-Studie „Wohnen in Oberhausen“ (ifs 2012) sowie die Studie „Wohn- und Versorgungsangebote für ältere Menschen in Oberhausen“, welche das Thema der Alterung der Bevölkerung in den Vordergrund stellt. Hinzu kommt das Stadtentwicklungskonzept 2020, welches unter Beteiligung der Bürger eine Zukunftsvision für eine positive Entwicklung in Oberhausen entwirft.

5.6.2 Diskurse

Der wohnungspolitische Diskurs der Stadt Oberhausen ist geprägt durch eine starke Betonung der regionalen Einbettung der Stadt in den Städteverbund, einer geringen Fokussierung auf die Thematik der Miethöhen und einem Fokus auf die Themen Abwanderung und Alterung der Bevölkerung. Als Lösungsstrategien werden insbesondere die Themen regionale Kooperation und abgestimmte Strategien in der Region, Attraktivierung der Standorte (insbesondere der Innenstädte) für den Zuzug durch Qualitätssteigerungen im Wohnungsbestand und im Neubau sowie bedarfs- und altersgerechtes Wohnen favorisiert. Die Thematik „Wohnen“ wird dabei eingebettet in ein integriertes Narrativ des Strukturwandels, welches sowohl wirtschaftliche als auch soziale Aspekte umfasst.

Bei der Analyse des Diskurses zeigt sich in Oberhausen ein sehr starker regionaler Bezug. So finden sich im Dokumentenkorpus besonders häufig Verweise auf die umliegenden Städte. Die fünfzehn am häufigsten genannten Städte liegen alle im Umkreis von weniger als 100 km rund um Oberhausen. Mit Abstand am häufigsten werden dabei die Städte genannt, die im Rahmen des RFNPs mit Oberhausen kooperieren. Die Städte Bochum, Gelsenkirchen, Essen, Herne und Mülheim werden dabei jeweils mehr als 2.000mal im Datenkorpus genannt. Die quantitative Inhaltsanalyse spiegelt somit die eingangs beschriebene enge Vernetzung der Städte im Ruhrgebiet im Allgemeinen und innerhalb der Städte des regionalen Flächennutzungsplans im Besonderen wieder. Die enge räumliche, wirtschaftliche und soziale Vernetzung findet sich somit auch im wohnungspolitischen Diskurs wieder.

Abbildung 15: Wortwolke Oberhausen



Quelle: Eigene Darstellung.

Der wohnungspolitische Diskurs der Stadt Oberhausen ist häufig geprägt durch Problemanalysen, die die gesamte Städteregion miteinbeziehen. So werden in den wohnungspolitischen Dokumenten, insbesondere die ähnliche Vergangenheit, und der in allen Städten gemeinsame Strukturwandel hervorgehoben. Aus diesem Narrativ entwickelt sich eine regionale, städteübergreifende Problemdefinition, welche auch im Bereich der Wohnungspolitik anzutreffen ist. Diese hebt insbesondere die Problematiken der Umstrukturierung und der Bevölkerungsabwanderung in Folge des Strukturwandels sowie die Alterung der Bevölkerung als zentrale Probleme hervor.

Die starke regionale Fokussierung steht im klaren Kontrast zur Nennung von überregionalen Städten wie beispielsweise Hamburg, München oder Berlin, welche deutlich seltener (34, 37 bzw. 77 Mal) referenziert werden. Diese verhältnismäßig wenigen überregionalen Verweise dienen als Referenzpunkt zum Vergleich der Miethöhen. Dabei wird betont, Oberhausen habe deutlich niedrigere Mieten als beispielsweise München. Der Problemdruck wird dadurch als eher gering dargestellt. Dies wird durch Ergebnisse einer Bürgerbefragung (Stadt Oberhausen 2016) unterstrichen, denen zu Folge die Oberhausener Bürger die Wohnungssuche als eher „einfach“ empfinden als beispielsweise Einwohner anderer Städte wie beispielsweise München, Stuttgart oder Hamburg.

Die gezielte Bezugnahme auf Städte mit angespanntem Wohnungsmarkt dient in diesem Fall dazu, sich positiv abzugrenzen und die eigene Situation als weniger problembehaftet darzustellen. Dies deckt sich mit dem weiteren wohnungspolitischen Diskurs in Oberhausen, welcher insgesamt weniger die Miethöhen und Wohnungspreise problematisiert,

sondern als Ziel die Attraktivität der Stadt für Anwohner und Wirtschaftsbetriebe betont.

Diese thematische Fokussierung zeigt sich auch in der weiteren Analyse des Dokumentenkorpus. So ist steht in der Problemerception die Thematik „Wohnungsnot“ wenig relevant. Beispielsweise kommt der Begriff Wohnungsnot nur insgesamt drei Mal im gesamten Korpus vor. Dies unterscheidet Oberhausen deutlich von anderen Städten, wie beispielsweise Berlin oder München, in denen ein wesentlich stärker alarmistischer Diskurs vorherrscht.

Der wohnungspolitische Diskurs der Stadt Oberhausen zeichnet somit das Selbstbild einer regional stark eingebundenen Stadt, deren größte Herausforderung die Steigerung des Zuzugs und die langfristige Bindung ihrer Anwohner ist. Die Stadt sieht sich dabei in einer Gemeinschaft mit den umliegenden Städten des Ballungsraums. Eine Identifizierung mit deutschen Großstädten mit angespanntem Wohnungsmarkt und hohen Mietbelastungen wie beispielsweise Berlin oder München findet nicht statt.

5.6.3 Lokale Praktiken

Die lokalen wohnungspolitischen Praktiken in Oberhausen sind geprägt vom übergeordneten wohnungspolitischen Ziel der Steigerung der Attraktivität der Stadt. Der Fokus dieser Zielsetzung spiegelt sich auch in den eingesetzten Steuerungsinstrumenten, beispielsweise dem Regionalen Flächennutzungsplan, wider. Wie die folgende Analyse zeigt, ist das Thema Mietbelastung sowohl auf der Ziel- als auch auf der Instrumentenebene bislang unterrepräsentiert.

Das übergreifende Ziel der Wohnungspolitik in Oberhausen ist die Abdeckung der Wohnungsnachfrage und Verbesserung der Wohnzufriedenheit der Oberhausener Bevölkerung. Konkret werden die Ziele der lokalen Wohnungspolitik im regionalen Flächennutzungsplan wie folgt zusammengefasst: „Die Planungsregion muss künftig hervorragende Chancen für alle Bevölkerungsgruppen bieten, um Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken und dem Ziel der qualitätsvollen Modernisierung der Region näher zu kommen“ (Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr 2009:18). Die wohnungspolitischen Ziele in Oberhausen fokussieren dementsprechend in erster Linie auf die Steigerung der Attraktivität des Wohnortes Oberhausen. Daneben sollen wohnungspolitische Maßnahmen zugleich zur Verbesserung der weichen Standortfaktoren für die Wirtschaft beitragen. Ziel der Stadt ist es, ihre Einwohner an die Stadt zu binden. Dazu wird eine „Steigerung der Konkurrenzfähigkeit

gegenüber anderen Wohnstandorten“ (ifs 2012) angestrebt, um so eine Abwanderung der Bevölkerung zu verhindern und attraktive Angebote für potentiell zuziehende Haushalte zu schaffen.

Bezüglich dem Thema Wohnen im Alter gibt es von Seiten der CDU über die Jahre verteilt Bemühungen, diese Thematik mehr in den Fokus der wohnungspolitischen Agenda zu rücken. Die Studie „Wohn- und Versorgungsangebote für ältere Menschen“ der Stadt legte dafür einen ersten Grundstein. Attraktives Wohnen im Sinne von zielgruppengerechten Angeboten steht hier im Fokus. Wie in fast allen Kommunen nimmt zudem die Unterbringung von Flüchtlingen seit ca. 2013/14 einen besonderen Stellenwert ein. Diese Thematik wurde jedoch im Rahmen der Recherche nicht weiter berücksichtigt, da sie i. d. R. losgelöst von wohnungspolitischen Handlungsmaßnahmen diskutiert wurde

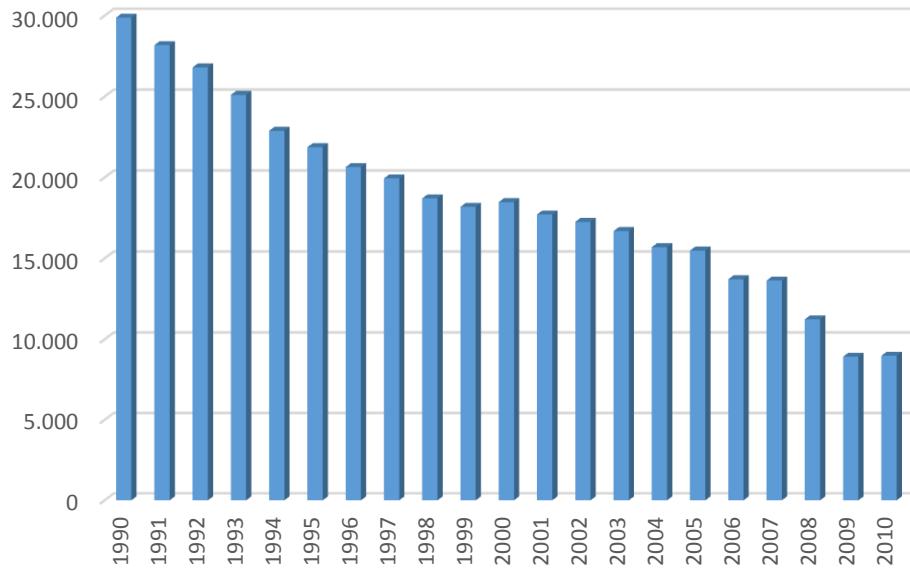
Die Analyse der Ziele von Oberhausens Wohnungspolitik zeigt: Das Thema Mietbelastung spielt hier eine eher untergeordnete Rolle. Lediglich am Rande werden in den wohnungspolitischen Analysen und Dokumenten die Themen bezahlbare Mieten und soziale Durchmischung der Stadt angesprochen. Dies ist sicherlich auch der Entwicklung der Mietbelastungen der letzten Jahre geschuldet: Da in Oberhausen die Einkommen stärker gestiegen sind als die Mieten (s. o.), scheint der Problemdruck hier deutlich geringer zu sein als in den Feldern Strukturwandel, demographischer Wandel und Abwanderung. Aktuell bescheinigen wissenschaftliche Studien der Stadt ausreichend preisgünstigen Wohnraum. Gleichzeitig könnten aktuelle Entwicklungen, wie der Rückgang des geförderten Wohnungsbestands in Oberhausen, in Kombination mit dem fehlenden Bestand kommunaler Wohnungen dazu führen, dass in Oberhausen in Zukunft bezahlbarer Wohnraum fehlt (AG Wohnungsmarkt Ruhr 2015, S. 34). Auch wenn dieser Aspekt im wohnungspolitischen Diskurs nur nachrangig thematisiert wird, sollte das Ziel des bezahlbaren Wohnraums daher unbedingt im Auge behalten werden.

Entsprechend der wohnungspolitischen Ziele setzt die Stadt Oberhausen unterschiedliche wohnungspolitische Instrumente ein. Zur Bewältigung von Strukturwandel und demographischen Herausforderungen setzt die Stadt auf die regionale Kooperation. Das wohnungspolitische Profil der Stadt Oberhausen ist dementsprechend vor allem durch die zunehmende Kooperation im Rahmen regionaler Projekte oder Vergleichsstudien gekennzeichnet. Dazu zählen neben dem regionalen Flächennutzungsplan unter anderem der Masterplan Ruhr 2030 sowie gemeinsame Datenspiegel, Regionalvergleiche, regionale Wohnungsmarktberichte und statistische Jahrbücher. Ein Schwerpunkt der lokalen Wohnungspolitik bildet der Regionale Flächennutzungsplan (RFNP). Seit dem Jahr 2005 wurde in Oberhausen ein regionaler Flächennut-

zungsplan gemeinsam mit den benachbarten Städten Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, und Mülheim an der Ruhr erarbeitet. Dieser Flächennutzungsplan der „Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr“ trat im Jahr 2010 offiziell in Kraft, führt die vormals sechs kommunalen Flächennutzungspläne der Städte zusammen. Der RFNP ist gemeinsamer Flächennutzungsplan dieser Städte und bis 2013 zugleich Regionalplan für die „Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr“. Dadurch ermöglicht dieses Politikinstrument Strategien der regionalen Spezialisierung bzw. Arbeitsteilungen zwischen den beteiligten Städten. Der RFNP deckt dabei die Bereiche „Wohnen für alle“, „Wirtschaft fördern“ und „Freiräume“ ab. Im Themenfeld „Wohnen für alle“ soll dabei passender Wohnraum geschaffen werden für „alle Bevölkerungsgruppen, für alle sozialen Schichten, für alle Haushaltstypen und Lebensstilformen und für alle Wohnbedürfnisse“ (RFNP 2010:19). Der Fokus liegt hier insbesondere auf der Qualität des Wohnens, beispielsweise auf attraktivem Wohnraum für junge Familien, welche zum Zuzug bewegt werden sollen, sowie auf altersgerechten Wohnungen für die zunehmend alternde Bevölkerung. Um solchen qualitativ hochwertigen Wohnraum zu schaffen, wird eine Aufwertung des Bestands in Kombination mit einer „behutsamen Neubaupolitik“ angestrebt (ifs 2012). Im Bereich der Mietwohnungen erhofft sich die Region „eine Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Mietwohnungen“. Der RFNP erachtet daher eine Qualitätssteigerung durch Modernisierungen und Bestandspflege für notwendig, um Leerstände unattraktiver Wohnungen zu vermeiden. Daneben sollen durch eine koordinierte Wirtschaftsförderung Arbeitsplätze geschaffen und somit weitere Abwanderungen vermieden werden. Auch im Bereich Freiflächen sollen Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität angestrebt werden. Das Thema Mietbelastungen wird weniger thematisiert.

Wohnungspolitische Instrumente, die explizit auf die Senkung der Mietbelastung ausgerichtet sind, nehmen einen geringen Platz im wohnungspolitischen Portfolio in Oberhausen ein. So verfügt die Stadt über kein kommunales Wohnungsbauunternehmen und keinerlei kommunale Wohnungsbestände. Umso wichtiger ist daher der Bereich gebundener Sozialwohnungen. Gerade hier zeigen sich jedoch deutlich problematische Entwicklungen. Der Bestand an gebundenen Sozialwohnungen ist in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten in Oberhausen deutlich zurückgegangen und geht weiterhin zurück. So hat sich der Bestand von ursprünglich 30.000 Sozialwohnungen im Jahr 1990 auf nur noch 9.000 Wohnungen in 2010 auf weniger als ein Drittel reduziert. Der Anteil sozialgebundener Wohnungen beträgt damit nur noch 8,4 Prozent (ifs 2012: 62, siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: Gebundener Sozialmietwohnungsbestand in Oberhausen 1990–2010



Quelle: ifs 2012, S. 63.

Im Zeitraum von 2012–2030 wird der verbleibende Bestand in der Region vermutlich um weitere 33 Prozent reduziert werden, sofern die Stadt keine entsprechenden Maßnahmen ergreift (AG Wohnungsmarkt Ruhr 2015, S. 31). Insbesondere preisgünstiger aber qualitativ passender Wohnraum (beispielsweise barrierefreies Wohnen) wird dadurch zurückgehen. Dies ist besonders kritisch zu bewerten, da Oberhausen von einem hohen Anteil an Geringverdiennern geprägt ist (ifs 2012:12). Zusammen mit Empfängern von SGB II Leistungen ist somit ein wichtiger Anteil von Haushalten auf preisgünstiges Wohnen in Oberhausen angewiesen. Noch wird zwar ein ausreichendes Maß an preisgünstigen Wohnungen in Oberhausen attestiert. Allerdings zeigen sich die Auswirkungen des Rückgangs an gefördertem Wohnraum häufig erst mit Verzögerung, dann aber umso gravierender. Das Fallbeispiel der Stadt Dresden in dieser Studie zeigt, dass solche Problemlagen häufig erst dann erkannt werden, wenn die Stadt bereits weitreichende Handlungsspielräume in diesem Bereich verloren hat. Wenn Sozialbindungen und geförderte Bestände reduziert werden, dann steigen die Mieten erst nach und nach mit zunehmenden Neuvermietungen und Vertragsanpassungen. Die gravierenden Auswirkungen eines fehlenden sozialen Wohnungsbestands zeigen sich somit erst zeitversetzt Jahre später. Haushalte mit geringem Einkommen haben dann oftmals Schwierigkeiten, ei-

ne passende und bezahlbare Wohnung zu finden. In der Folge werden einkommensschwache Familien noch mehr belastet und die Bildung von sozialen Brennpunkten befördert. Zugleich entstehen den Städten hohe Kosten, da diese für die Kosten der Unterkunft von Leistungsempfänger nach SGB II aufkommen müssen. Angesichts steigender Mieten in diesem Segment kann die Stadt jedoch nur bedingt gegensteuern, wenn kaum noch preisgünstige Wohnungen oder Wohnungen mit Sozialbindung vorhanden sind. Diese Erfahrung haben Städte wie Dresden bereits gemacht und setzen inzwischen wieder vermehrt auf Wohnungen mit Sozialbindung. Obwohl aktuell noch preisgünstiger Wohnraum verfügbar ist, besteht auch in Oberhausen die Gefahr solcher problematischen Entwicklungen (AG Wohnungsmarkt Ruhr 2015, S. 33). Im regionalen Wohnungsmarktbericht wird daher die Einführung von Maßnahmen zur Stärkung des preisgebundenen Wohnungsbestandes vorgeschlagen. Beispiele hierfür wären die „Bereitstellung von preisgünstigem Wohnbauland, Grundstücksverkäufe inkl. vorgegebenem prozentualen Anteil an geförderten Wohnungsbau/Quotenregelung oder Regelungen über städtebauliche Verträge/Durchführungsverträge“ (AG Wohnungsmarkt Ruhr 2015, S. 34). Zudem können über formelle Vereinbarungen mit Vermietern bestehende Angebote für einkommensschwache Haushalte institutionalisiert und langfristig abgesichert werden (vgl. ifs 2012: 145). Dem Erwerb neuer Sozialbindungen kommt angesichts eines fehlenden kommunalen Wohnungsbestands eine zentrale Rolle zu. Oberhausen kann im Bereich „bezahlbare Mieten“ von anderen Städten lernen und Fehlentwicklungen vermeiden. Diese wohnungspolitische Aufgabe erfordert eine langfristige Strategie, bei der die Stadt bereits jetzt handelt, noch bevor weitreichende Probleme voll auftreten. Statt im Nachhinein und unter eingeschränkten Bedingungen zu handeln, sollte Oberhausen den Themenbereich bezahlbares Wohnen daher proaktiv beobachten und zeitnah gegensteuern.

5.7 Vergleichender Überblick

Die Analyse von wohnungspolitischen Diskursen und der wohnungspolitischen Tätigkeit in den fünf Fallstudienstädten zeigt, dass sich deutsche Städte vor allem durch eine starke *Heterogenität* auszeichnen. Dies entspricht zunächst der eingangs formulierten Vermutung und in der Bundespolitik verbreiteten Diagnose, dass wohnungspolitische Problemlagen regional sehr unterschiedlich sind (siehe S. 7). Allerdings machen die Fallstudien deutlich, dass die derzeitige Situation in den deutschen Städten nicht nur von der jeweiligen historischen Ausgangslage, der

ökonomischen Entwicklung und lokalpolitischen Entscheidungen abhängig ist. Wäre dies der Fall, könnte sich die Bundes- und Landespolitik zurücklehnen und jede Stadt als „Spezialfall“ bezeichnen oder auf die jeweilige lokale Verantwortung verweisen. Bei allen Unterschieden lassen sich auch Gemeinsamkeiten zwischen den Fallstudien herausarbeiten.

Trotz sehr unterschiedlicher Entwicklung des *Verhältnisses von Mieten und Einkommen* in den Städten wird deutlich, dass in den meisten Städten die Mieten im letzten Jahrzehnt schneller gewachsen sind als die Bruttoeinkommen.

- Als nahezu dramatisch kann die Entkopplung in Berlin beschrieben werden. Dabei ist zwar zu berücksichtigen, dass bei den Mieten eine nachholende Entwicklung nach der Wiedervereinigung jetzt ihren Abschluss findet, allerdings ist ebenfalls nicht abzusehen, dass sich der Anstieg der Mietpreise auf absehbare Zeit abschwächen wird. Problematisierend kommt hinzu, dass das Einkommensniveau in Berlin weiterhin vergleichsweise niedrig ist und im Vergleich zu anderen Metropolen höhere Soziallasten vorliegen. Schon jetzt ist in Berlin die Mietbelastungsquote, welche Mieten und Einkommen ins Verhältnis setzt, überdurchschnittlich (siehe S. 73).
- Eine ebenso dramatische Entwicklung wie in Berlin vollzieht sich in Kassel, wo die Einkommens- der Mietpreisentwicklung ebenfalls deutlich hinterher hinkt. Auch hier kann angesichts des u. a. durch die Wiedervereinigung ausgelösten „Booms“ der Stadt eine nachholende Entwicklung konstatiert werden, wenngleich in beiden Städten die Gründe für die Veränderungen auf dem Mietmarkt nicht ausschließlich auf diesen historischen Einzelfall zurückgeführt werden können. Kassel hat zwar noch nicht zum bundesdeutschen Durchschnitt in der Mietbelastung aufgeschlossen, aufgrund der geringen Bautätigkeit bei gleichbleibenden Wanderungsgewinnen ist dies aber zu erwarten.
- In Dresden und München ist die Abkopplung von Einkommen und Mieten viel weniger dramatisch als in Berlin und Kassel, allerdings auf völlig unterschiedlichen Niveaus. So federten die in München beachtlichen Steigerungen des mittleren Einkommens in den vergangenen Jahren die ebenfalls starken Mietpreisseigerungen zumindest teilweise ab. Hinzu kommen die beträchtlichen Finanzvolumina der wohnungspolitischen Programme in München, wodurch wiederum versucht wird, den steigenden Preisen entgegenzuwirken. Ferner hat die Stadt München vergleichsweise geringe Soziallasten zu tragen, da der niedrigere Anteil an SGB II-Empfänger die von der Kommune getragenen Kosten der Unterkunft merklich reduziert (BBSR 2012: 52). Obwohl in München also die höchsten Mietpreise erzielt werden,

ist die Lage wesentlich weniger dramatisch als in Dresden. Dort hat sich die Schere zwischen Einkommen und Mieten zwar noch nicht so weit geöffnet, aufgrund der wohnungspolitischen Ausrichtung der Kommunalpolitik in den letzten zehn Jahren ist ein starker Anstieg der Mieten in den nächsten Jahren aber zu erwarten. Zusätzlich ist die regionalwirtschaftliche Ausgangslage nicht mit der Münchens vergleichbar, da Dresden höhere Soziallasten zu tragen hat, ein geringeres Lohnniveau aufweist und von einem strukturell schwächeren Umland geprägt ist. Ein wohnungspolitisches Umsteuern ist daher in Dresden umso dringlicher geboten.

- Lediglich in Oberhausen, der fünften Fallstudienstadt, deutet die Entwicklung darauf hin, dass die Versorgung mit Wohnungen für alle Schichten weitgehend gesichert ist; hier bleibt das Mietpreisniveau relativ konstant, während die Einkommen im üblichen Rahmen gestiegen sind.

Deutlich wird an diesem Vergleich, wie wichtig die kontextuelle und historische Interpretation der vorliegenden Daten ist. So sehen die Mietpreise Münchens im isolierten Vergleich mit anderen Städten zwar dramatisch aus, relativieren sich aber aufgrund der dortigen hohen Einkommen. Andererseits wirken die Mieten in Berlin relativ moderat, verdecken aber die dramatische Entwicklung der letzten zehn Jahre und lassen im Vergleich mit der Einkommensentwicklung ein weiteres Auseinanderdriften erwarten. In Dresden hat die Entkopplung von Einkommen und Mietpreisen gerade erst begonnen. Der Oberhausener Markt hingegen zeichnet sich – im Gegensatz zu Kassel – durch fehlende Dynamik aus.

Ähnlich heterogen wie die Analyse der Entwicklungen fällt auch die Diagnose hinsichtlich der *lokalen Diskurse* und der verwendeten *Politikinstrumente* aus.

- In München ist das Wohnungsmarktproblem ein seit langer Zeit dominierendes Thema innerhalb der Stadtgesellschaft und auch der lokalen Politik. Es spielt in den Kommunalwahlkämpfen seit jeher eine sehr wichtige Rolle und gilt als „Chefsache“, insbesondere des langjährigen Oberbürgermeisters Ude. Innerhalb der Stadt herrscht weitgehend Konsens darüber, dass die Stadt München auf eigene Aktivitäten auf dem Wohnungsmarkt nicht verzichten kann. Als Folge aus diesem Konsens legt die Stadt schon seit Jahrzehnten eigene Wohnungsprogramme als Ergänzung zu Bundes- und Landesinitiativen auf und hat die soziale Bodennutzung in städtischen Satzungen festgeschrieben. Regelmäßig werden die städtischen Programme angepasst, indem Zielgruppen identifiziert und auf diese Zielgruppen zu-

geschnittene Maßnahmen beschlossen und umgesetzt werden. Trotz parteipolitisch geprägter Auseinandersetzungen um strategische Fragen bzw. die Begründungszusammenhänge für die städtischen Aktivitäten (siehe S. 61) ist in München das Bild vorherrschend, dass es eine zentrale Aufgabe der Stadt ist, den Wohnungsmarkt aktiv zu gestalten. Allerdings konnten auch die vielfältigen und finanzintensiven Aktivitäten der Stadt bislang nicht verhindern, dass zwischen Einkommens- und Mietpreisentwicklung eine beträchtliche Lücke klapft. Um den möglichen Handlungsspielraum zu erweitern, fordert deshalb u. a. die Münchner SPD, die rechtlichen Mittel auf Bundesebene zu schaffen, um eine Bodenwertabgabe und eine Grundsteuer C für Brachflächen einführen zu können (SPD München 2017: 3).

- In Berlin war die Wohnungsversorgung für Jahrzehnte kein zentrales politisches Thema. Da die Mieten lange vergleichsweise günstig waren, ist inzwischen ein sehr dominanter Diskurs festzustellen, der sich stark um Gentrifizierung als Folge der Kombination von Attraktivitätssteigerung, Zuzug, Finanzialisierung des Wohnungsmarkts und nachholender Entwicklung dreht. Hinzu kommt die zunehmende Bedeutung Berlins als Tourismusmagnet, der weitere Verdrängungseffekte auslöst. Gleichzeitig spielt die vergleichsweise schlechte Haushaltslage des Landes Berlin eine wesentliche Rolle; diese ist im Diskurs an zwei Punkten besonders relevant: Erstens werden die „klammen Kassen“ als Grund für die Privatisierung großer öffentlicher Wohnungsbestände in der Vergangenheit angeführt; zweitens stellen fehlende finanzielle Mittel auch eine nachvollziehbare Begründung für fehlende Wohnungsmarktaktivität der Stadt in der Gegenwart dar. Typisch für Berlin ist neben dem Diskurs auch noch die Aktivität der Mieterinitiativen, die stadtweit stark vernetzt sind und nicht nur versuchen, im Sinne der Mieter Einfluss auf die politische Debatte zu nehmen, sondern auch mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen auf die gesellschaftliche Dimension des Problems hinzuweisen. Berlin besitzt gegenüber München allerdings einen entscheidenden Vorteil: Durch den Status als Bundesland besitzt die Politik in Berlin einen größeren „Hebel“, um auf dem Wohnungsmärkten zu steuern, während sich die Kommunalpolitik in München (unter Führung der SPD) zur Verwirklichung längerfristiger Programme mit der CSU-geführten Landesregierung ins Benehmen setzen muss. Zusätzlich grenzt sich Berlin innerhalb des eigenen wohnungspolitischen Diskurses von anderen deutschen Großstädten ab. Insbesondere München dient dabei als Negativbeispiel für ein „teures Pflaster“, welches auch in kultureller Hinsicht nicht dem Selbstbild Berlins entspricht.

- Das diskursive Gegenstück zu Berlin stellt Kassel dar. Wie durch die Fallstudie deutlich geworden ist, bestimmt zunächst die Freude der Stadt über ihr (unverhofftes) Wachstum den Gesamteindruck. Diese positiv gewendete Sicht auf sich selbst hat für längere Zeit die Sicht auf die Folgen, insb. auf dem städtischen Wohnungsmarkt, verstellt. Die Mieten konnten deshalb stetig ansteigen, ohne dass die lokale Politik allzu deutlich darauf reagiert hätte. Ein Indikator für das fehlende Problembewusstsein der Stadt ist der bis heute fehlende qualifizierte Mietspiegel, dessen Funktion durch ein wenig transparentes anderes Instrument („Mika“, siehe S. 98) erbracht werden soll. Ebenfalls in dieses Bild passt die Tatsache, dass der wohnungspolitische Diskurs in der Stadt bisher vor allem auf kleine Zielgruppen (z. B. ökonomisch schwache Haushalte) fokussiert ist, d. h. die Mietpreisentwicklung (noch) nicht als Bedrohung für Haushalte mit mittlerem Einkommen gesehen wird – diese Perspektive wird gestützt durch die statistischen Daten (Lebuhn 2017). Allerdings hat sich in der Stadtgesellschaft in den letzten Jahren die Einsicht verstärkt, dass die Stadt sich in der Wohnungspolitik stärker engagieren muss. Sie hat erste Maßnahmen ergriffen, um den Anstieg der Mietpreise abzumildern (z. B. den Erwerb von Belegungsrechten, S. 98).
- Ein interessantes Beispiel für lokale wohnungspolitische Diskurse stellt die Stadt Dresden dar. Ausgehend von einem sehr moderaten Mietpreisniveau konnte sich die Stadt nicht vom bundesweiten Trend abkoppeln und hat deutliche Preissteigerungen erlebt. Diese wurden zusätzlich verschärft durch den Verkauf der kommunalen WOBA, den die Stadt nutzte, um ihre Schulden vollständig zu tilgen. Die vor dem WOBA-Verkauf durchaus aufgekommenen Befürchtungen, die Stadt gäbe Steuerungspotenzial aus der Hand und bereite zukünftigen Preissteigerungen den Boden, wurde durch die Argumentation entkräftet, dass ein hoher Leerstand bestehe und kein Bevölkerungswachstum vorherzusehen sei. Diese im Hinblick auf den Wohnungsbedarf optimistische Prognose hat sich allerdings nicht realisiert. Vielmehr entkoppeln sich auch aufgrund der hohen Attraktivität der Stadt Einkommen und Mietpreise zusehends. Die lokale Politik versucht inzwischen zumindest symbolisch gegenzusteuern; als Beispiel kann hier die Diskussion über die Gründung einer neuen städtischen Wohnungsgesellschaft angeführt werden (siehe S. 91). Offenbar wurde das Risiko zukünftiger Fehlentwicklungen erkannt, denn die Stadt versucht bereits, sich für das Landesprogramm zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus als Empfänger zu qualifizieren.
- Als relativ „farblos“ kann schließlich der lokale wohnungspolitische Diskurs in Oberhausen bezeichnet werden. Der offensichtliche Grund

besteht in der Abwesenheit von rasanten Preissteigerungen (bzw. der faktisch stabilen Mietpreise) über Jahre hinweg. Die räumliche Entwicklung der Stadt sowie ihre Attraktivität werden dabei durchaus öffentlich thematisiert, allerdings spielen die allgemeine Wohnungspolitik und auch zielgruppenspezifische Probleme auf dem Wohnungsmarkt keine Rolle. Typisch sind eher Überlegungen, wie bestimmte Klientel zum Bleiben in der Stadt bewegt werden können (S. 107). Die gemeinsame Flächennutzungsplanung mit den Nachbarstädten nimmt breiten Raum in der politischen Diskussion um die Stadt selbst ein; wohnungspolitische Entwicklungen werden als wenig dramatisch eingeschätzt und spielen daher nur eine untergeordnete Rolle.

Aus diskursanalytischer Perspektive ist interessant, dass alle fünf eingangs eingeführten Mechanismen tatsächlich in den Fallstudien auftauchen, wenn auch die Häufigkeit sich stark unterscheidet.

- In allen Fallstudienstädten spielt die *diskursive Entwicklung von Bezugspunkten* eine große Rolle. In München ist dies im Stile eines „positiven Fatalismus“ ausgeprägt; die Tatsache, dass die Stadt für Neubürger attraktiv ist, wird als gegeben hingenommen. Zusätzlich wird die lange wohnungspolitische Tradition der Münchner Lokalpolitik als wichtig betont, die als Antwort für die negativen Effekten des (erfreulichen) Zuzugs von Menschen auf dem Wohnungsmarkt gesehen wird. Eine ähnliche Perspektive nimmt Dresden ein, in der die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt (Schrumpfung der Stadt) lange als Bestandteil des „ostdeutschen Erbes“ interpretiert wurde. Eine große Rolle spielen auch interne und externe fachliche Expertisen für die jeweiligen Stadtdiskurse. So stützen sich die Städte in der Regel auf Expertenstudien zum Wohnungsmarkt (Kassel) oder sogar große kombinierte Immobilien- und Wohnungsmarktstudien (München). Andere Städte holen sogar externe Experten in die Politik, beispielsweise durch die Wahl einer promovierten Geographin zur Beigeordneten für Wohnen (Dresden) oder durch die Ernennung zum Staatssekretär für Stadtentwicklung und Wohnen (Berlin).
- Weniger verbreitet ist *framing*, d. h. die Ausrichtung der Argumentation an der zuvor diskursiv zurechtgelegten Wirklichkeitskonstruktion. Ein Beispiel hierfür bieten die Diskursgruppen in München: Während auf der einen Seite Regulierung und kommunale Steuerung als Preistreiber auf einem ansonsten funktionierenden Markt beschrieben werden, verweist die andere Seite darauf, dass eben jene Interventionen notwendig seien, um einen dysfunktionalen Wohnungsmarkt zu korrigieren. In den Städten wird die Situation am Wohnungsmarkt unterschiedlich stark dramatisiert; wird in Kassel noch davon ausge-

gangen, dass nur bestimmte soziale Schichten vom Problem betrofen sind, ist in München der Gedanke vorherrschend, dass breite Schichten ein Problem haben, sich mit angemessenem Wohnraum zur versorgen.

- *Beobachtung von und Orientierung an anderen* ist besonders in zwei Städten anzutreffen. So wird in Dresden beispielsweise in der Debatte um den städtischen Entwicklungsplan durchweg mit Strukturdaten von Vergleichsstädten gearbeitet und immer wieder auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hingewiesen. In Berlin entfaltet der Mechanismus eine interessante Dynamik, da er als ambivalentes Argument eingesetzt wird. Einerseits wird in Berlin auf München als negatives Beispiel für sehr hohe Mietniveaus und rasche Mietsteigerungen verwiesen; „Münchener Verhältnisse“ möchte man in Berlin keinesfalls haben. Andererseits hat sich gerade München als positives Beispiel für städtische Intervention und Marktteilnahme herausgestellt.
- Gelegentlich anzutreffen ist auch der Mechanismus der *Immunisierung*. Augenfällig ist dieser zunächst in München, wo Teile der Kommunalpolitik darauf verweisen, dass die Stadt noch aktiver sein könnte, wenn sie von der Landesregierung besser in ihren Bemühungen unterstützt würde – hier wird implizit auch auf die fehlende parteipolitische Kongruenz zwischen den staatlichen Ebenen hingewiesen und der CSU-geführten Landesregierung eine zumindest passive Funktion zugesprochen. In Dresden ist die Feststellung, die Einwohner wohnten teilweise „falsch“, fester Teil des Narrativs bei der Betrachtung des lokalen Wohnungsmarktes. Das Argument ist so zu verstehen, dass gut verdienende Einwohner lieber in den günstigen Wohnungen verbleiben würden als das Angebot in teureren (aber auch qualitativ besseren) Wohnungssegmenten zu nutzen. Nach dieser Lesart sind aufgrund der „Falschsortierung“ von Mietern und Wohnungen günstige Wohnungen für diejenigen, die sie wirklich benötigen, leider selten frei. Die Mieter sind in ihrer Gesamtheit z. T. mit schuldig an der aktuellen Situation.
- Selten findet *issue relabeling*, d. h. ein Umetikettieren von Politikfeldern statt. Dies ist nur in zwei Städten zu beobachten. In Oberhausen wird der Wohnungsmarkt eher als ein Teilproblem der (vorbildlichen) regionalen Kooperation verstanden; der Diskurs bezieht sich hier nur auf Randaspekte von Wohnungspolitik. In Dresden richtete sich bislang der Fokus stark auf die Themen Stadtimage bzw. Einwohnerpartizipation und wurde vor allem unter dieser „Überschrift“ diskutiert und bearbeitet.

Es ist also festzustellen, dass die Diskurse hinsichtlich der Genese und Ursache des Problems der Mietpreise, der Einbettung des Problems in den Gesamtzusammenhang städtischer Entwicklung und städtischer Politik sowie der zukünftigen Bearbeitung des Problems durch die Stadtgesellschaft stark variieren. Es konnte gezeigt werden, dass die lokalen Debatten nicht einem stringenten Muster folgen, sondern die Mechanismen sich stark unterscheiden, die in den Diskursen zum Tragen kommen.

So vielfältig wie die lokalen Diskurse sind auch die Instrumentenportfolios, die die Städte einsetzen, um die lokalen Wohnungsmärkte zu steuern. Hier tritt zunächst die klassische Unterscheidung von regulativen und finanziellen Instrumenten in der Wohnungspolitik zu Tage (Heinelt 2004: 37 ff.).

Bei den *regulativen Instrumenten* besteht ein klarer Unterschied zwischen den großen dynamischen Städten und den mittelgroßen Städten. So belegen Berlin und München die Erstellung von Neubauten im Sinne einer Verpflichtung zur Schaffung von sozialem Wohnraum. Gleichzeitig beschränken sie die Möglichkeit der Umwandlung von Miet- zu Eigentumswohnungen und die Nutzung der Wohnung auf sog. *home-sharing* Plattformen. Diese drei Instrumente werden in Kassel, Dresden und Oberhausen gar nicht oder nur sehr eingeschränkt verwendet. Die fehlende Nutzung regulativer Instrumente kann dabei sowohl Ausdruck eines fehlenden lokalen Problembewusstseins (Oberhausen), die Folge entgegenstehender Entwicklungsprognosen (Dresden) oder einer eher abwartenden Haltung (Kassel) sein. In jedem Fall wird die Situation nicht so dramatisch eingeschätzt, als dass (städtische) ordnungspolitische Eingriffe als notwendig erachtet würden.

Auch die beiden *finanziellen Instrumente* offenbaren klare Unterschiede. München ist hier mit Abstand die aktivste Stadt; sie nutzt alle vier Hauptformen von ökonomischen Interventionen, die den Städten zur Verfügung stehen (kommunales Wohneigentum, Subvention von Mietkosten, Förderung von privatem Wohneigentum, Förderung der Investition in Wohnraum). Diese werden in großen städtischen Wohnungsprogrammen gebündelt und koordiniert genutzt. Die drei mittelgroßen Städte nutzen finanzielle Instrumente nur sehr selten; lediglich in Kassel und Oberhausen existieren noch Bestände kommunalen Wohneigentums. Dresden ist hier die krasse Ausnahme; die Stadt hat alle Bestände im Jahr 2006 an einen Privatinvestor veräußert. Die anderen drei finanziellen Instrumente werden von den mittelgroßen Städten nicht genutzt. Dies mag einerseits daran liegen, dass mittelgroße Städte weniger „kritische Masse“ besitzen, um solche Programme sinnvoll umsetzen zu können, es kann aber auch Ausdruck fehlender finanzieller Mittel sein.

Eine Sonderstellung nimmt Berlin ein, da die Stadt erst vergleichsweise spät ihre finanziellen Steuerungsinstrumente ausgeweitet hat. So verfügt Berlin zwar auch über einen Mietkostenzuschuss (Subvention von Mietkosten), dieser richtet sich jedoch nur an einen kleinen Kreis von Anspruchsberechtigten, welche bereits in Sozialwohnungen leben und diesen Zuschuss häufig gar nicht in Anspruch nehmen. Der Umfang der Instrumente ist somit qualitativ noch längst nicht auf dem Niveau des Münchener Fallbeispiels. Dieser Unterschied zwischen Berlin und München passt zu den unterschiedlich ablaufenden Diskursen: Während in München der Wohnungsmarkt schon seit Jahrzehnten als ein von der Stadt anzugehendes Problem betrachtet wird, ist das Thema in Berlin erst in den letzten Jahren in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt. Zudem wird die Finanzsituation des Landes Berlin als wesentlich dramatischer angesehen als die der Stadt München, so dass die Politik in Berlin hinsichtlich öffentlicher Finanzierung stärker auf Zurückhaltung bedacht ist.

Fast keine Unterschiede zwischen großen und mittelgroßen Städten ergeben sich im Bereich der *informativen Instrumente*. Qualifizierte Mietspiegel als Informationsangebot für Mieter und Vermieter bieten alle Städte mit Ausnahme der Stadt Kassel, deren „Mietwert-Kalkulator“ zwar keine rechtlich bindende Wirkung entfaltet wie ein qualifizierter Mietspiegel, aber ein zumindest ähnliches Informationsangebot bietet. Alle Städte mit Ausnahme von Oberhausen nutzen wissenschaftliche Expertisen und die Möglichkeit, wohnungspolitische Konzepte zu entwerfen. Weshalb informative Instrumente so weit verbreitet sind, ist leicht zu beantworten, wenn die Kosten-Nutzen-Relation betrachtet wird. Informativ Instrumente zeichnen sich dadurch aus, dass die Beeinflussung der Adressaten relativ günstig ist und die Informationen zielgruppengerecht verteilt werden können. Deshalb sind informative Instrumente insbesondere dann politisch populär, wenn die Haushaltsslage schlecht ist.

Im Bereich der *kooperativen Instrumente* ist kein einheitliches Bild zu erkennen. München tritt hier wiederum positiv hervor, da bereits früh die Stadt-Umland-Kooperation im Rahmen der wohnungspolitischen Programmatik festgeschrieben wurde. Allerdings liegt hierbei der Schwerpunkt vornehmlich im Bereich der Baurechtsschaffung. Eine stärkere Ausweitung der Kooperation ist erst in den letzten Jahren mit der regionalen Wohnungsbaukonferenz geschehen, welche sich nun jedoch weiter etablieren konnte. Eine besondere Stellung nimmt hier Oberhausen mit seinem gemeinsam mit den Nachbarstädten realisierten regionalen Flächennutzungsplan ein, der die regionale Kooperation in einem neuartigen institutionellen Rahmen verankert hat – gleichwohl vor dem Hintergrund niedrigen Problemdrucks. Dass bei anderen Städten die Stadt-

Umland-Komponente nicht im Vordergrund steht, muss kein Ausdruck wohnungspolitischer Borniertheit sein, sondern kann schlicht dadurch erklärt werden, dass in einigen Städten die angespannten Mietmärkte die Kooperation mit dem Umland nötig machen (München), in anderen Städten jedoch nicht (Kassel).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Stadt München faktisch alle Instrumente nutzt, die ihr zur Verfügung stehen und insofern ein gutes Beispiel darstellt, wie Städte sich den steigenden Mieten entgegenstemmen können. Berlin nutzt ebenfalls viele Instrumente, aber gerade im finanziellen Bereich ist der Unterschied zu München deutlich sichtbar. Die mittelgroßen Städte sind eher zurückhaltend und beschränken sich auf das Halten des kommunalen Wohneigentums und informative Instrumente. Die Ursache dafür könnte sein, dass die Lage nicht als dramatisch eingeschätzt wird. Es ist aber auch möglich, dass die nicht genutzten Instrumente schlicht aus finanziellen Gründen nicht genutzt werden oder in der Politik keine entsprechende Kapazität zur Umsetzung solcher Programme gesehen wird.

Tabelle 20: Übersicht wohnungspolitischer Instrumente

Instrumente	B	M	KS	DD	OB
regulativ					
Auflagen Baurechtsschaffung	✓	✓			
Einschränkung der Umwandlung	✓	✓			
Einschränkung der Nutzung	✓	✓			
finanziell					
Kommunales Eigentum	✓	✓	✓		✓
Subvention von Mietkosten	✓	✓			
Förderung von Eigentum (privat)	✓	✓			
Investitionsförderung	✓	✓			
informativ					
Qualifizierter Mietspiegel	✓	✓		✓	✓
Wohnungspol. Konzepte/Erhebungen	✓	✓	✓	✓	
kooperativ					
Stadt-Umland-Programme		✓			✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterung zur Tabelle: Die hier dargestellten Instrumente beziehen sich aus-

schließlich auf Eingriffe in den lokalen Wohnungsmarkt und treffen keine Aussagen über Umfang oder Nutzung der aufgelisteten Instrumente. Die Instrumente wurden von den kommunalen Akteuren mit der Intention konzipiert, sich positiv auf die Mietbelastung auszuwirken. Das heißt das Instrument „Auflagen der Baurechtsschaffung“ bezieht sich auf die verbindliche Bereitstellung von Wohnraum in einem bestimmten (günstigen) Preissegment und nicht bspw. auf Fragen der Fassadengestaltung oder Geschoss Höhe beim Neubau. Gleiches gilt bei dem Instrument „Einschränkung der Umwandlung“, welches sich auf die Genehmigungsvorbehalte der Kommune bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen bezieht. Steuerung durch „Einschränkung der Nutzung“ kann bspw. durch ein Verbot der Zweckentfremdung (vgl. Fallbeispiel Berlin) gegeben sein. Ebenso wie im Bereich der regulativen Mittel sind die finanziellen Instrumente mit der Steuerungsabsicht verbunden, sich positiv auf den Wohnungsmarkt auszuwirken. Daher bezieht sich Kommunales Eigentum auf Wohneinheiten im Besitz der Kommune, welches in einem signifikanten Maße und über einen längeren Zeitraum an die ansässige Bevölkerung vermietet wird. Die „Subvention von Mietkosten“ bezieht sich auf die Bereitstellung oder Bezuschussung von Wohnraum für bestimmte Einkommensgruppen durch die Kommune. Die Adressaten wie auch die Art der Bezuschussung divergiert dabei von dem klassischen Wohngeld oder Sozialwohnungen. Die „Förderung von Eigentum (privat)“ beschreibt die Förderung von selbstgenutzten Eigentum für Privathaushalte durch vergünstigte Darlehen, finanzielle Zuschüsse, oder vergünstigtes Bauland durch die Kommune. Demgegenüber zielt die „Investitionsförderung“ auf die Förderung von Wohnungsunternehmen durch vergünstigte Darlehen, finanzielle Zuschüsse, oder vergünstigtes Bauland.

6. Schlussfolgerung

Die vorliegende Studie hatte zwei Erkenntnisziele: Zunächst sollten die systematischen Ursachen der Mietbelastung in den deutschen Großstädten durch Konstruktion statistisch-komparativer Erklärungsmodelle identifiziert werden. Weiterhin sollte im Rahmen qualitativer Fallstudien ermittelt werden, wie Wohnungspolitik in den deutschen Großstädten diskutiert wird und welche Maßnahmen von den Städten auf diesem Politikfeld verfolgt werden.

Die Suche nach einem quantitativ-statistischen Erklärungsmodell mit hoher Erklärungskraft war weniger ergiebig, als es aufgrund der zahlreichen Vermutungen über Einflussfaktoren auf die Wohnungsmieten zu erwarten gewesen wäre (siehe S. 39). So ist es zwar gelungen, die zentralen Determinanten der Mietbelastung über alle Städte und alle acht untersuchten Marktsegmente hinweg zu identifizieren und Modelle mit durchweg beachtlicher statistischer Erklärungskraft zu konstruieren; dies sind die Baulandpreise, der Bevölkerungszuwachs, der Anteil der Singlehaushalte sowie der Anteil Pendlersaldo. Aus diesen Ergebnissen lassen sich jedoch nur bedingt Punktschätzungen für einzelne Städte errechnen und damit auch keine allgemein gültigen Schlussfolgerungen ableiten, die in konkrete politische Programme übersetzbare sind. Wäre dies der Fall, müssten die Vorschläge lauten: 1) Die Baulandpreise sollten begrenzt werden. 2) Der Zuzug in die Städte sollte gestoppt werden. 3) Wohnen als Single sollte vermieden werden. 4) Die Möglichkeit zum Einpendeln in die Großstädte muss verbessert werden. Aufgrund der politisch sehr hoch bewerteten Marktfreiheit und des grundgesetzlich garantierten Eigentums scheidet eine staatliche Preisregulierung beim privaten Verkauf von Bauland wohl aus. Allerdings können die Städte stärker darauf achten, ihr eigenes Bauland so zu vergeben, dass der städtische Einfluss nicht ausgeschaltet wird und um die Spekulation nicht zu begünstigen (z. B. Erbpacht statt Verkauf). Da das Wohnen in den Städten derzeit wieder als modern gilt und einige Städte besonders attraktiv für den Zuzug sind („Schwarmstädte“), wird sich auch am Zuzug nicht kurzfristig etwas ändern lassen. Auch dass die bevorzugte Wohnform derzeit das Singlewohnen ist, ist kulturellen Faktoren geschuldet, die sich nicht leicht verändern lassen. Der Einfluss der Politik auf die ersten drei Punkte scheint also begrenzt. Umso wichtiger ist es, zu betonen, dass immerhin über die Verkehrs- und Infrastrukturpolitik die Möglichkeit besteht, auf die Entwicklung der Mietpreise dämpfend einzuwirken, indem die Verkehrsanbindungen in die Großstädte hinein optimiert werden. So könnte es möglich sein, außerhalb der Städte zu wohnen und trotzdem innerhalb der Städte zu arbeiten. Dabei ist zu berücksichtigen,

dass politische „Insellösungen“ bzw. nichtkooperatives Handeln in regionalen Zusammenhängen kontraproduktive Ergebnisse erzeugen können. Entscheidend ist, dass Stadt und Umland gemeinsam Pläne für Siedlungs- und Mobilitätsfragen entwickeln und darauf geachtet wird, dass Kosten und Nutzen fair verteilt werden. Zu beachten ist dabei auch, dass sich als Folge die Mietpreise in den Vororten langsam an die der Städte anpassen könnten.

Nicht für alle Marktsegmente, aber vor allem in Bezug auf Nachkriegsbauten hat sich erwiesen, dass sich der Anteil des mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnungsbaus dämpfend auf den Mietpreis auswirkt. Bund, Land und Städte tun gut daran, diesen Bereich der Wohnungspolitik wieder aufleben zu lassen, da er vor allem für Geringverdiener in den besonders teuren Großstädten, aber auch für Bezieher mittlerer Einkommen einen wichtigen Teil des Wohnungsangebots darstellt, der das Wachstum der Preise verlangsamt. Interessant ist zudem, was sich durch die quantitative Modellierung als nicht entscheidend für die Mietpreise herausgestellt hat. Hierzu gehören überraschenderweise der Anteil der Senioren sowie die Attraktivität der Stadt, die über die Arbeitslosenquote operationalisiert wurde. Es bleibt zu vermuten, dass sich die Attraktivität der Stadt nicht nur auf das Arbeitsplatzangebot beschränkt, sondern auch kulturelle Faktoren umfasst (s. o.). Im Rahmen der quantitativen Untersuchungen verbleibt also noch relativ viel Varianz bei der vergleichenden Analyse der Mietbelastung, der nicht durch die „traditionellen“ Ansätze erklärt werden kann.

Wie die qualitativ angelegten Fallstudien gezeigt haben, bedeuten hohe Mietpreisniveaus nicht automatisch, dass sich die betroffene Stadt in der Wohnungspolitik nicht engagiert – genauso wenig wie niedrige Mieten „gute“ Wohnungspolitik in Städten bedeuten. Die Beispiele von München und Dresden zeigen dies deutlich. So weist München ein sehr hohes Mietniveau auf, ist aber durch große Wohnungsprogramme und auch durch regulative Maßnahmen sehr aktiv. Zugleich sind die ökonomischen Rahmenbedingungen in München sehr gut, so dass den hohen Mieten auch hohe Durchschnittseinkommen gegenüberstehen (was allerdings auch bedeutet, dass Bezieher niedriger Einkommen dort einen für sie besonders problematischen Wohnungsmarkt vorfinden). In Dresden wiederum deuten die Zahlen zunächst darauf hin, dass kein großes Problem auf dem Wohnungsmarkt besteht. Die nachhaltige Änderung des wohnungspolitischen Diskurses in der Stadt und das „Umschalten“ der lokalen Politik in den letzten Jahren haben aber gezeigt, dass in Dresden bei den Mietpreisen in den nächsten Jahren wohl eine „nachhaltende Entwicklung“ anstehen wird, die zumindest teilweise auf den Verkauf der öffentlichen Wohnungsbestände zurückzuführen ist. Eine paral-

Iele Entwicklung konnte in Berlin gezeigt werden, wo die Veräußerung der öffentlichen Wohnungsbestände mit dem Aufstieg der Stadt zu einem kulturellen, politischen und touristischen Zentrum zusammenfällt. Hier ist das Wohnungsproblem in der öffentlichen Debatte stark präsent und wird sowohl in der politischen Sphäre als auch in der Stadtgesellschaft als wichtig eingeschätzt. In anderen Städten (z. B. Oberhausen) spielt Wohnungspolitik keine zentrale Rolle im Sinne der öffentlichen Thematisierung einer Mangelversorgung. Vielmehr liegt in diesen Städten der Fokus der Politik auf anderen Problemen (Überalterung, Erhalt der Infrastruktur, Befürchtung von Wegzug). In allen Fallstudienstädten, in denen die Mietpreise als Problem von lokalen Akteuren erkannt wurden, kann übereinstimmend berichtet werden, dass die politische Führung der Stadt die Wohnungspolitik entscheidend gestalten möchte. Der Einwand, die Städte stünden finanziell „mit dem Rücken an der Wand“ ist zwar im Allgemeinen richtig. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Städte zum Nichtstun verdammt wären. Am Beispiel Kassels kann gezeigt werden, dass selbst Städte, die sich unter einem „kommunalen Rettungsschirm“ befinden, zukunftsfähige Wohnungspolitik machen können, auch wenn sie hinsichtlich der Bandbreite der verfügbaren Instrumente eingeschränkt sind. Vor allem in München wird deutlich, dass politische Führungsfiguren imstande sind, auf diesem sehr schwierigen Politikfeld Erfolge zu erzielen, wenn sie die Wohnungspolitik zu ihrer ersten Priorität erklären.

Literatur

- Adams, Zeno/Füss, Roland (2009): Macroeconomic determinants of international housing markets. In: *Journal of Housing Economics* 19, 38–50.
- AG Wohnungsmarkt Ruhr (Städte Duisburg, Oberhausen, Mülheim an der Ruhr, Bottrop, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum, Hagen, Dortmund und Hamm sowie die Kreise Wesel, Recklinghausen, Ennepe-Ruhr und Unna) (Hg.) (2015): *Wohnungsmarkt Ruhr. Dritter Regionaler Wohnungsmarktbericht*, Essen.
- Ahlquist, John S./Breunig, Christian (2012): Model-based Clustering and Typologies in the Social Sciences. In: *Political Analysis* 20, S. 92–112. DOI: 10.1093/pan/mpr039.
- Airbnbvsberlin.de (2017): AIRBNB vs. BERLIN. Was sagen die Daten? Verfügbar unter: <http://www.airbnbvsberlin.de/> (Abruf am: 19.02.2018).
- Allen, Judith (2012): Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe. In: *International Journal of Housing Policy* 6, S. 251–277. DOI: 10.1080/14616710600973102.
- Amable, Bruno (2003): *The diversity of modern capitalism*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- André, Christophe (2010): A Bird's Eye View of OECD Housing Markets. OECD Publishing. Paris (OECD Economics Department Working Papers, 746).
- André, Stéphanie/Dewilde, Caroline (2016): Home ownership and support for government redistribution. In: *Comparative European Politics* 14, S. 319–348. DOI: 10.1057/cep.2014.31.
- Ansell, Ben (2014): The Political Economy of Ownership. Housing Markets and the Welfare State. In: *American Political Science Review* 108, S. 383–402.
- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2016): Einkommen der privaten Haushalte in den Kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1995 bis 2015. Reihe 2, Band 3. Online verfügbar unter: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/?rev=RV2014&lang=de-DE#RV2014KR> (Abruf am 12.04.2018).
- Arnott, Richard (2003): Tenancy rent control. In: *Swedish Economic Policy Review* 10, S. 89–121.
- Arts, Wil/Gelissen, John (2002): Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. In: *Journal of European Social Policy* 12, S. 137–158.

- Atkinson, Rowland (2000): The hidden costs of gentrification:
Displacement in central London. In: *Journal of Housing and the Built Environment* 15, S. 307–326.
- Balchin, Paul (Hg.) (1996): *Housing policy in Europe*. London:
Routledge.
- Ball, Michael (2011): *RICS European Housing Review*.
- Baltagi, Badi H. (1995): *Econometric Analysis of Panel Data*. New York:
Wiley.
- Barbehön, Marlon/Münch, Sybille/Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2015):
Städtische Problemdiskurse. Lokalpolitische Sinnhorizonte im
Vergleich, Baden-Baden, Nomos.
- Barrilleaux, Charles/Michael Berkman (2003): Do Governors Matter?
Budgeting Rules and the Politics of State Policymaking, *Political Research Quarterly* 56, S. 409–417.
- Bartholomäi, Reinhart C. (2004): Die Entwicklung des Politikfelds
Wohnen. In: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert und
Bartholomäi, Reinhart C. (Hrsg.): *Wohnungspolitik in Deutschland*,
Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 17–36.
- Bayrischer Rundfunk (2017): Die CSU fördert Immobilien und damit
hohe Mieten,
<https://web.archive.org/web/20180116100241/http://www.br.de/nachrichten/miete-eigentum-wohnungspolitik-csu-100.html> (Abruf am
27.08.2018)
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan N. (1995): What to Do (And Not to Do)
with Time-Series Cross-Section Data. In: *American Political Science Review* 89, S. 634–647.
- Behring, Karin/Helbrecht, Ilse/Goldrian, Georg (2002): Wohneigentum in
Europa: Ursachen und Rahmenbedingungen unterschiedlicher
Wohneigentümerquoten in Europa, Ludwigsburg.
- Benjamin, John D./Sirmans, Stacy G. (1996): Mass Transportation,
Apartment Rent and Property Values. In: *Journal of Real Estate Research* 12, S. 1–8.
- Berlin Bezirksämter (2018): Service-Portal Berlin,
<https://service.berlin.de/bezirksaemter/> (Abruf am 19.02.2018)
- Berlin Stadtentwicklung (2018a): Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
und Wohnen, <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/> (Abruf am
19.02.2018).
- Berlin Stadtentwicklung (2018b): *Stadtentwicklungsplan (StEP) Wohnen
2030*,
[http://www.stadtentwicklungsplanung.de/wohnen/](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/) (Abruf am 19.02.2018).

- Berlin Stadtentwicklung (2018c): Zwischenbericht Stadtentwicklungsplan (StEP) Wohnen 2030,
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/download/step_wohnen_2030_zwischenbericht.pdf
(Abruf am 19.02.2018).
- Berlin Stadtentwicklung (2018d): Bezirksbündnis. Verfügbar unter:
<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/bezirksbuendnis/index.shtml> (Abruf am 19.02.2018).
- Berlin Stadtentwicklung (2018e): Bündnis für soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten,
<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/mietenbuendnis/> (Abruf am: 19.02.2018).
- Berlin Stadtentwicklung (2018f): Berliner Modell,
<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/vertrage/> (Abruf am 19.02.2018).
- Berlin.de (2017): Verfassung von Berlin – Abschnitt VI: Die Verwaltung (Stand 15.12.2017) <http://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/artikel.41514.php> (Abruf am 19.02.2018)
- Berliner Senat (2015): Plenarprotokoll vom 12.Novmeber 2015.
Sitzungsnummer 17/71, <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIPlen/protokoll/plen17-071-pp.pdf> (Abruf am 16.04.2018).
- Bezirksamt Berlin Mitte (2018): Milieuschutzgebiete,
<https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/staedtebaufoerderung/erhaltungsgebiete/milieuschutzgebiete-492487.php> (Abruf am 19.02.2018)
- Bischoff, Oliver (2012): Explaining regional variation in equilibrium real estate prices and income, Journal of Housing Economics 21, S. 1–15.
- Blais, André/Blake, Donald E./Dion, Stéphane (1993): Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies. In: American Journal of Political Science 37, S. 40–62.
- Blatter, Joachim K./Janning, Frank/Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden: VS Verlag.
- Boelhouwer, Peter (1993): Housing systems in Europe. In: Netherlands journal of housing and the built environment 8, S. 365–370.
- Bonoli, Giuliano (2005): The Politics of the New Social Policies. Providing Coverage against New Social Risks in mature Welfare States. In: Policy & Politics 33, S. 431–449.

- Buildings Performance Institute Europe (BPIE) (ed. 2011): Europe's buildings under the microscope. A country-by-country review of the energy performance of buildings, Brussels, October 2011.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2012): Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozialbenachteiligter Haushalte.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2016): BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, Angebotsmieten.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (ed. 2016): Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich.. Bonn (BBSR Online-Publikation, 13/2016).
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Stand 18.03.2014), <http://www.handelsblatt.com/downloads/9667092/1/Gesetzesentwurf%20zur%20> Mietpreisbremse (Abruf am 08.05.2014).
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2018): Baugesetzbuch (BauGB). § 172 Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung), https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_172.html (Abruf am 19.02.2018)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017): Statistik zur privaten Altersvorsorge, <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html>, (Abruf am 13.06.2017).
- Butler, Tim/Lees, Loretta (2006): Super-Gentrification in Barnsbury, London: Globalization and Gentrifying Global Elites at the Neighbourhood Level. In: Transactions of the Institute of British Geographers, New Series 31, S. 467–487.
- Cacciatore, Federica/Natalini, Alessandro/Wagemann, Claudio (2015): Clustered Europeanization and national reform programmes. A qualitative comparative analysis. In: Journal of European Public Policy 22, S. 1186–1211.
- Caldera, Sánchez/Aida, Dan Andrews/Johansson, Åsa (2011): Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 836.

- Carrillo, Paul E. (2012): An empirical stationary equilibrium search model of the housing market. In: International Economic Review 53, S. 203–234.
- Castles, Francis G. (1998): Comparative public policy. Patterns of post-war transformation. Cheltenham: Edward Elgar.
- Castles, Francis G. (1998): The Really Big Trade-Off: Home Ownership and the Welfare State in the New World and the Old. In: Acta Politica 33, S. 5–19.
- Castles, Francis G. (Hg.) (1993): Families of nations. Patterns of public policy in Western democracies. Aldershot: Dartmouth.
- Castles, Francis G./Ferrera, Maurizio (1996): Home Ownership and the Welfare State. Is Southern Europe Different? In: South European Society and Politics 1, S. 163–185.
- Castles, Francis G./Obinger, Herbert (2008): Worlds, Families, Regimes. Country Clusters in European and OECD Area Public Policy. In: West European Politics 31, S. 321–344.
- CDU Berlin (2017): CDU erstellt Masterplan Wohnen, https://www.cdu-fraktion.berlin.de/lokal_1_1_767_CDU-erstellt-Masterplan-Wohnen-.html (Abruf am 19.02.2018)
- CECODHAS European Social Housing Observatory (ed. 2006): Housing Europe 2007.
- CECODHAS Housing Europe's Observatory (ed. 2011): Housing Europe Review 2012.
- Cochrane, Donald/Orcutt, Guy H. (1949): Application of Least Square Regression to Relationships Containing Auto-Correlated Error Terms. In: Journal of the American Statistical Association 44, S. 32–61.
- Concerted Action EPBD (ed.) (2016): Implementing the Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) – Featuring Country Reports, Lissabon 2015.
- Congleton, Roger D. (2012): On the political economy and limits of crisis insurance: the case of the 2008–11 bailouts. In: Public Choice 150, S. 399–423.
- Conley, Dalton (2001): A Room with a View or a Room of One's Own? Housing and Social Stratification. In: Sociological Forum 16, S. 263–280.
- Conley, Dalton/Gifford, Brian (2006): Home Ownership, Social Insurance, and the Welfare State. In: Sociological Forum 21, S. 55.
- Craglia, Massimo/Leontidou, Lila/Nuvolati, Giampaol/Schweikart, Jürgen (2004): Towards the development of quality of life indicators in the 'digital' city, Environment and Planning B: Planning and Design 31, S. 51–64.

- CSU Münchenplan (2014): Der Münchenplan. Program der CSU München zur Kommunalwahl 2014,
https://www.csu.de/common/_migrated/csucontent/CSUM_Muenchen_plan_200113_01.pdf (Abruf am 19.02.2018)
- Cuerpo, Carlos/Kalantaryan, Sona/Pontuch, Peter (2014): Rental Market Regulation in the European Union. Brussels, Belgium: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (European Economy. Economic Papers, 515).
- Danforth, Benjamin (2014): Worlds of welfare in time. A historical reassessment of the three-world typology. In: Journal of European Social Policy 24, S. 164–182.
- Delfani, Neda/Deken, Johan de/Dewilde, Caroline (2014): Home-Ownership and Pensions. Negative Correlation, but No Trade-off. In: Housing Studies 29, S. 657–676.
- Deutscher Bundestag (2017): Bundestags-Drucksache 18/11403.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) 2013:
Wohnimmobilien in Großstädten: Kaufpreise steigen auch 2014 schneller als Mieten, *DIW Wochenbericht*, 49, S. 23–31.
- Diakonisches Werk Kassel (2013): Kasseler Erklärung – „Bezahlbarer Wohnraum für Alle“. Wohnungspolitische Forderungen für die Stadt Kassel, http://www.dw-kassel.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Kasseler_Erklarung.pdf (Abruf am 12.04.2019)
- DiPasquale, Denise/Wheaton, William C. (1996): Urban Economics and Real Estate Markets. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Doling, John (2012): A European Housing Policy? In: International Journal of Housing Policy 6, S. 335–349.
- Druta, Oana; Ronald, Richard (2015): Young Adults' Pathways into Homeownership and the Negotiation of Intra-Family Support. A Home, the Ideal Gift. In: Sociology 51, S. 783–799.
- Egner, Björn (2007): Einstellungen deutscher Bürgermeister, Baden-Baden: Nomos.
- Egner, Björn (2011): Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Kontinuität und Wandel, Deutschland-Studien, 3, S. 13–24.
- Egner, Björn (2012): Housing Policy in Germany, 1945–2010– Continuity and Change, presented at the conference „40 years of Policy & Politics: Critical reflections and strategies for the future“, Bristol, UK, Sept. 18th-19th, 2012.
- Egner, Björn (2014): Wohnungspolitik seit 1945, In: Aus Politik und Zeitgeschichte 64, S. 13–19.

- Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert/Bartholomäi, Reinhart C. (2004): *Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente.* Schader-Stiftung, Darmstadt.
- Egner, Björn/Grabietz, Katharina (2017): In search of determinants for quoted housing rents. Empirical evidence from major German cities, In: *Urban Research and Practice*, DOI: 10.1080/17535069.2017.1395906.
- Egner, Björn/Krapp, Max-Christopher/Heinelt, Hubert (2013): *Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten, Einstellungen, Rollenverständnis*, Wiesbaden: Springer VS.
- Egner, Björn/Sweeting, David/Klok, Pieter-Jan (Hrsg.) 2013: *Local Councillors in Europe*, Wiesbaden: Springer+VS.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (ed. 2016): Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007–13. Commission staff working document, Brüssel 19.9.2016
- European Mortgage Federation (2010): HYPOSTAT 2009.
- European Mortgage Federation (2016): HYPOSTAT 2016.
- Evers, Stefan (2017): Es braucht bezahlbare Mieten für Normalverdiener, In: *Tagesspiegel* vom 24.04.2017, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/stadtentwicklung-in-berlin-es-bringt-bezahlbare-mieten-fuer-normalverdiener/19711482.html> (Abruf am 19.02.2018).
- Fahey, Tony/Norris, Michelle (2011): Housing in the Welfare State. Rethinking the Conceptual Foundations of Comparative Housing Policy Analysis. In: *International Journal of Housing Policy* 11, S. 439–452.
- FDP (2013): *Wohnungspolitik*, <https://web.archive.org/web/20140724163527/http://www.liberale.de/content/wohnungspolitik> (Abruf am 27.08.2018).
- Fernandez, Rodrigo/Aalbers, Manuel B. (2016): Financialization and housing. Between globalization and Varieties of Capitalism. In: *Competition & Change* 20, S. 71–88.
- Ferragina, Emanuele/Seeleib-Kaiser, Martin (2011): Thematic Review. Welfare regime debate: past, present, futures? In: *Policy & Politics* 39, S. 583–611.
- Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.) (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London: Duke University Press.

- Flade, Antje (2010): Mobilität, Wohnen und Geschlecht, in: Reuschke, Darja (Hrsg.): Wohnen und Gender. Theoretische, politische, soziale und räumliche Aspekte, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 283–300.
- Förderdatenbank (2017): Soziale Wohnraumförderung – Erwerb von Belegungsrechten. Online Verfügbar unter:
http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=views;document&doc_id=13417 (Abruf am 16.04.2018).
- Freies Radio Kassel (2015): Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Kassel, <http://kassel-zeitung.de/cms1/index.php?/archives/15600-Wohnungsmarkt-und-Wohnungspolitik-in-Kassel.html> (Abruf am 13.04.2018).
- Friedrichs, Jürgen (1995): Stadtsoziologie, Leske + Budrich, Opladen.
- Georgakis, Nikolaos (2004): Wohnungsbaurecht/Förderung des sozialen Wohnungsbaus. In: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert und Bartholomäi, Reinhart C. (Hrsg.): Wohnungspolitik in Deutschland, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 60–74.
- Georgakis, Nikolaos (2004a): Eigenheimzulage, In Wohnungspolitik in Deutschland. In: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert und Bartholomäi, Reinhart C. (Hrsg.): Wohnungspolitik in Deutschland, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 95–107.
- Georgakis, Nikolaos (2004b): Wohngeld, In: Wohnungspolitik in Deutschland. In: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert und Bartholomäi, Reinhart C. (Hrsg.): Wohnungspolitik in Deutschland, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 74–95.
- Georgakis, Nikolaos (2004c): Wohnungsbaurecht/Förderung des sozialen Wohnungsbaus. In: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert und Bartholomäi, Reinhart C. (Hrsg.): Wohnungspolitik in Deutschland, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 60–73.
- Green, Donald P/Kim, Soo Y./Yoon, David H. (2001): Dirty Pool. In: International Organization 55, S. 441–468.
- Gregoir, Stéphane/Hutin, Mathieu/Maury, Tristan-Pierre/Prandi, Geneviève (2012): Measuring Local Individual Housing Returns from a Large Transaction Database, In: Annals of Economics and Statistics 107/108, S. 93–131.
- Groves, Richard/Murie, Alan/Watson, Christopher (Hg.) (2007): Housing and the new welfare state. Perspectives from East Asia and Europe. Aldershot: Ashgate.
- Grüne München (2018): Stadtentwicklung und Wohnen,
<https://www.gruene-muenchen.de/themen/stadtentwicklung-wohnen/> (Abruf am 19.02.2018)

- Gujarati, Damodar N. (2003): Basic Econometry, 4th ed. New York: McGraw-Hill.
- Hall, Peter A./Soskice, David W. (Hg.) (2001): Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press.
- Harloe, Michael (1995): The people's home? Social rented housing in Europe & America. Oxford: Blackwell.
- Heinelt, Hubert (2004): Rahmenbedingungen, Politikinhalte und Politikprozesse. In: Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert/Bartholomäi, Reinhart C. (2004): Wohnungspolitik in Deutschland. Schader-Stiftung, Darmstadt, S. 37–50.
- Heinelt, Hubert/Stolzenberg, Philipp (2014): The Rhinish Greeks. Bailout funds for local government in German federal states, In: Urban Research & Practice 7, S. 228–240.
- Heinelt, Hubert/Egner, Björn (2006): Wohnungspolitik – von der Wohnraumzwangsbewirtschaftung zur Wohnungsmarktpolitik, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 203–220.
- Heinelt, Hubert/Lamping, Wolfram (2014): Lokale Wissensordnungen und städtische Politik – am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel in Frankfurt a.M., München und Stuttgart. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Hibbs, Douglas A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy, American Political Science Review 23, S. 1467–1488.
- HNA (2011): Trotz Uni-Rekord keine Wohnungsnot,
[https://www.hna.de/kassel/trotz-uni-rekord-keine-wohnungsnot-1451307.html](https://www.hna.de/kassel/kassel-trotz-uni-rekord-keine-wohnungsnot-1451307.html) (Abruf am 13.04.2018).
- HNA (2012): 15 Prozent mehr Obdachlose in Kassel – Kleine Wohnungen sind Mangelware, <https://www.hna.de/kassel/prozent-mehr-obdachlose-kassel-1560816.html> (Abruf am 13.04.2018).
- HNA (2013a): Kasseler Studentenrekord sorgt für Wohnungsnot,
<https://www.hna.de/kassel/neuer-studentenrekord-universitaet-sorgt-wohnungsnot-3161749.html> (Abruf am 13.04.2018).
- HNA (2013b): Warum der Studentenrekord gut für Kassel ist,
<https://www.hna.de/kassel/hna-kommentar-warum-studentenrekord-kassel-3163889.html> (Abruf am 13.04.2018).
- HNA (2013c): Mieterbund – Zu wenig Wohnraum für Hartz-IV-Empfänger, <https://www.hna.de/kassel/guenstiger-wohnraum-fehlt-2731126.html>, (Abruf am 13.04.2018).

- HNA (2015a): Stadt Kassel überlegt Mietspiegel einzuführen,
<https://www.hna.de/kassel/stadt-ueberlegt-mietspiegel-einzufuehren-5896364.html> (Abruf am 13.04.2018).
- HNA (2015b): Wohnungslosigkeit nimmt zu. 200 Menschen in Kassel haben keine Bleibe, <https://www.hna.de/kassel/wohnungslosigkeit-nimmt-menschen-kassel-haben-keine-bleibe-5682485.html> (Abruf am 13.04.2018):
- HNA (2017): Neuer Service gibt Auskunft über Durchschnittsmieten in Kassel, <https://www.hna.de/kassel/neuer-mietwert-kalkulator-gibt-auskunft-ueber-durchschnittsmieten-in-kassel-7403524.html> (Abruf am 13.2018).
- Hoekstra, Joris (2003): Housing and the Welfare State in the Netherlands. An Application of Esping-Andersen's Typology. In: *Housing, Theory and Society* 20, S. 58–71.
- Hoekstra, Joris (2005): Is there a Connection between Welfare State Regime and Dwelling Type? An Exploratory Statistical Analysis. In: *Housing Studies* 20, S. 475–495.
- Hoeller, Peter/Rae, David (2007): Housing Markets and Adjustment in Monetary Union. OECD Publishing. Paris (OECD Economics Department Working Papers, 550).
- Holm, Andrej (2006): Urban Renewal and the End of Social Housing: The Roll Out of Neoliberalism in East Berlin's Prenzlauer Berg. In: *Social Justice* 33, S. 114–128.
- Housing Europe (2015): Structural Funds and Housing in 2014–2020.
- Housing Europe (2015): The state of housing in the EU 2015.
- Housing Europe (2017): The state of housing in the EU 2017.
- ifs (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik) (2012): Wohnen in Oberhausen 2012. im Auftrag der Stadt Oberhausen. Unter Mitarbeit von Jürgen Veser, Jahn Hebecker und Thomas Thrun. Berlin.
- Industrie- und Handelskammer Berlin (IHK) (2018): Soziale Erhaltungsgebiete (Milieuschutz). Berliner Milieuschutzgebiete, https://www.ihk-berlin.de/produktmarken/branchen/bauwirt/news/Karte_der_Milieuschutzgebiete/2271754 (Abruf am 19.02.2018).
- Institut der Deutschen Wirtschaft (IdW) (2011): Städteranking 2011. Die 50 größten deutschen Städte im Test, Köln.
- Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e. V. (ifs) (2013): Bevölkerung, Haushalte, Wohnungen. Bestimmungsfaktoren und Trends der regionalen Wohnungsmärkte. Berlin: ifs.

- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2012): Zur Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik in Deutschland und Europa. Tagungsband. Referate und Diskussionen im Rahmen des 3. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 5. und 6. November 2009, https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/iwh_sonderhefte/Sch_12-3.pdf (Abruf am 27.08.2018).
- Institut für Wohnen und Umwelt (2005): Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbefürftiger Haushalte. Teilbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, http://www.iwu.de/forschde/dateien/FV_AS2_Bericht.pdf (Abruf am 17.2.2014).
- Investitionsbank Berlin (IBB) (2016): Wohnungsmarktbericht 2016, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2016.pdf (Abruf am 19.02.2018).
- IWU (2013): Regionaler Konjunkturbericht 2013 Nordhessischer Wohnungsmarkt. In: VdW südwest 2013: Regionaler Konjunkturbericht 2013.
- Judge, George G./Griffith, William E./Hill, R. Carter/Lütkepohl, Helmut/Lee, Tsoung-Chao (1985): The Theory and Practice of Econometrics, 2nd ed. New York et al.: Wiley.
- Kammer, Andreas/Niehues, Judith/Peichl, Andreas (2012): Welfare regimes and welfare state outcomes in Europe. In: Journal of European Social Policy 22, S. 455–471.
- Kassel Bauverwaltungsamt (2016): Kassel Wohnungsmarktdaten 2016. Öffentlich geförderter Wohnungsmarkt, <https://www.serviceportal-kassel.de/imperia/md/content/cms05/60/wohnungsmarktdaten2016.pdf> (Abruf am 27.02.2018)
- Kemeny, Jim (1981): The myth of home-ownership. Private versus public choices in housing tenure. London, Boston: Routledge & Kegan Paul (Routledge Direct Editions).
- Kemeny, Jim (1995): From public housing to the social market. Rental policy strategies in comparative perspective. London: Routledge.
- Kemeny, Jim (2001): Comparative housing and welfare. Theorising the relationship. In: Journal of Housing and the Built Environment 16, S. 53–70.

- Kemeny, Jim (2005): „The Really Big Trade-Off“ between Home Ownership and Welfare. Castles’ Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on. In: *Housing, Theory and Society* 22, S. 59–75.
- Kemme, David M./Saktilin Roy (2012): Did the Recent Housing Boom Signal the Global Financial Crisis? In: *Southern Economic Journal* 78, S. 999–1018.
- Kholodilin, Konstantin A. (2017): Quantifying a century of state intervention in rental housing in Germany. In: *Urban Research & Practice* 10, S. 267–328.
- Kholodilin, Konstantin/Mense, Andreas/Michelsen, Claus (2016): Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht. In: *DIW Wochenbericht* 22, S. 491–499.
- Kiehle, Wolfgang (2009): Wohnungspolitik. In: *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, edited by Uwe Andersen and Woyke, Wichard. Opladen: Leske+Budrich, S. 789–795.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney (1994): Designing Social Inquiry, Scientific Interference in Qualitative Research, Princeton.
- Kleinman, Mark (2002): The Future of European Union Social Policy and its Implications for Housing. In: *Urban Studies* 39, S. 341–352.
- Kleinman, Mark/Matznetter, Walter/Stephens, Mark (Hg.) (1998): European integration and housing policy. Royal Institution of Chartered Surveyors. London: Routledge.
- Kofner, Stefan (1997): Das Wohnraum-Mietrecht in Deutschland. Zeittafel zu seiner historischen Entwicklung, Teil I: 1896 bis 1945. In: *Deutsche Wohnungswirtschaft*, 49. S. 321–332.
- Kofner, Stefan (1999): Das Wohnraum-Mietrecht in Deutschland, Zeittafel zu seiner historischen Entwicklung, Teil II: 1950 bis 1996. In: *Deutsche Wohnungswirtschaft*, 51 (9), S. 275–289.
- Kofner, Stefan (2004): Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München: Oldenburg.
- Kooperationsvereinbarung SPD/CSU (2014): Münchens Zukunft gestalten. Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Parteien CSU und SPD für die Amtszeit 2014–2020 im Münchner Rathaus, https://spd-muenchen.de/workspace/media/static/2014-kooperationsvereinbarung_-55e9b9837674 f.pdf (Abruf am 19.02.2018)

- Kosfeld, Reinhold/Eckey, Hans-Dietrich/Schüßler, Martina (2010): Ökonometrische Messung regionaler Preisniveaus auf der Basis örtlich beschränkter Erhebungen. In: Der weiße Fleck – zur Konzeption und Machbarkeit regionaler Preisindizes Möller, Joachim/Hohmann, Eckart/Huschka, Denis (Hrsg.), Nürnberg: IAB-Bibliothek.
- Kosfeld, Reinhold/Eckey, Hans-Dietrich/Schüßler, Martina (2010): Ökonometrische Messung regionaler Preisniveaus auf der Basis örtlich beschränkter Erhebungen, In: Möller, Joachim/Hohmann, Eckart/Huschka, Denis (Hrsg.): Der weiße Fleck – zur Konzeption und Machbarkeit regionaler Preisindizes, IAB-Bibliothek.
- Kuckartz, Udo (2016): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 3. Aufl. Weinhheim Basel: Beltz Verlag.
- Kuechler, Manfred (1992): The Road to German Unity: Mass Sentiment in East and West Germany, Public Opinion Quarterly 56, S. 53–76.
- Kühne-Büning, Lidwina/Nordalm, Volker/Steveling, Lieselotte 2005: Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Auflage, Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag.
- Landeshauptstadt Dresden (2006): Unternehmerische Entscheidung zum Konzern WOBA DRESDEN GMBH im Zuge der Veräußerung einschließlich der DRESDENER-SOZIAL-CHARTA. Beschluss-Nummer V0821-SR18–05,
https://www.dresden.de/media/pdf/infoblaetter/Beschluss_SR_220905_WOBA.pdf, (Abruf am 12.04.2018).
- Lane, David/Myant, Martin (Hsg.) (2007): Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries. London: Palgrave Macmillan.
- Lausitzer Rundschau (2017): Dresden baut eigene Wohnungen,
https://www.lr-online.de/nachrichten/sachsen/sozialer-wohnungsbau-lahmt-in-sachsen_aid-6882453, (Abruf am 13.04.2018).
- Lebuhn, Henrik/Holm, Andrej/Junker, Stephan/Neitzel, Kevin (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Datenblatt,
https://www.boeckler.de/pdf_fof/99312.pdf (Abruf am 12.04.2018).
- Leonhardt, Katrin (1996): Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Bern: Paul Haupt.
- Leung, Charles (2003): Macroeconomics and housing: A review of the literature, Journal of Housing Economics, 13, S. 249–267.
- Lieberman, Evan S. (2005): Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research, American Political Science Review 99, S. 435–452.

- Loga, Tobias/Diefenbach, Nikolaus/Stein, Britta (Hrsg.) (2012): Typology Approach for Building Stock Energy Assessment. Main Results of the TABULA project. IWU, Darmstadt.
- Lugger, Klaus/Amann, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen.
- Malpass, Peter (2008): Housing and the New Welfare State. Wobbly Pillar or Cornerstone? In: *Housing Studies* 23, S. 1–19.
- Malpezzi, Stephen (1996): Housing Prices, Externalities, and Regulation in U.S. Metropolitan Areas. In: *Journal of Housing Research* 7, S. 209–241.
- Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt/New York: Campus, S. 7–43.
- McCrone, Gavin/Stephens, Mark (1995): Housing policy in Britain and Europe. London: UCL Press.
- McLeavy, E. M. (1984): Housing as a Political Issue. A Comparative Study, *Comparative Politics* 17, S. 85–105.
- Mietenvolksentscheidberlin.de (2017): Alles Wichtige in Kürze, <https://mietenvolksentscheidberlin.de/worum-gehts/alles-wichtige-in-kuerze/> (Abruf am 19.02.2018).
- Mieterbund Nordhessen (2017): DMB Mieterbund Nordhessen e. V. unterstützt Forderung der SPD nach Einführung einer Sozialwohnungsquote in Kassel, http://cms-mieterbund-nordhessen.de/262.html?&L=&tx_ttnews%5bt_news%5d=409&tx_tnews%5bbackPid%5d=259&cHash=551956e450 (Abruf am 04.04.2018).
- Mieterverein München e. V. (2017): Wir brauchen endlich einen Bodenpreisdeckel, <https://www.mieterverein-muenchen.de/wir-brauchen-endlich-einen-bodenpreisdeckel/> (Abruf am 19.02.2018)
- MMV (2017): Wohn- und Mobilitätsrechner. Online verfügbar unter: <http://www.muenchen.de/leben/wohnen/mvv-womo-rechner.html> (Abruf am 13.04.2018).
- Münch, Sybille (2016): Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Nölke, Andreas/Vliegenthart, Arjan (2009): Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe, In: *World Politics* 61, S. 670–702.
- Oberbayrische Volkszeitung (2016): Wenn der Polizist einen Nebenjob braucht, <https://www.ovb-online.de/bayern/wenn-polizist-einen-nebenjob-braucht-6059685.html> (Abruf am 16.04.2018).

- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (2001): Families of nations and public policy. In: *W. European Politics* 24, S. 99–114.
- PERE (2015): The Second Wave. Why Fortress Investment Group is excited about 2015. Vol. 11. Issue 1.,
https://pluscapitals.com/plus_new/goldenhill/businesses/credit/related-resources/PERE-from-the-castle-keep.pdf (Abruf am: 12.04.2018).
- Pittini, Alice/Laino, Elsa (2012): Housing Europe Review. The nuts and bolts of European social housing systems. CECODHAS Housing Europe's Observatory. Brüssel.
- Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2009): Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP). Textteil und Begründung zum Regionalen Flächennutzungsplan, <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/downloads1.html> (Abruf am 28.03.2018).
- Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2017): Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP). Raumbeobachtung/planerisches Monitoring, <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/downloads1.html> (Abruf am 28.03.2018).
- Plümper, Thomas/Troeger, Vera E./Manow, Philip (2005): Panel Data Analysis in Comparative Politics. Linking Method to Theory, *European Journal of Political Research* 44, S. 327–354.
- Power, Anne (1993): Hovels to high rise. State housing in Europe since 1850. London: Routledge.
- Prais, Sigmund J./Winsten, Christopher B. (1954): Trend Estimators and Serial Correlation, Cowles Commission Discussion Paper 383, Chicago.
- Price, Robert W. R./Girouard, Nathalie/André, Christophe/Catte, Pietro (2004): Housing Markets, Wealth and the Business Cycle. OECD Publishing. Paris (OECD Economics Department Working Papers, 394).
- Priemus, Hugo (2006): European policy and national housing systems. In: *Journal of Housing and the Built Environment* 21, S. 271–280.
- Priemus, Hugo/Dieleman, Frans (2002): Social Housing Policy in the European Union. Past, Present and Perspectives. In: *Urban Studies* 39, S. 191–200.
- Regio Kontext (2016): Wiedervermietungsmieten und Mietpreise in Berlin. Kurzanalyse für den Berliner Mieterverein e. V. Berlin.
- Regio Kontext (2017): Entwicklung des Wohnungsbedarfs in Berlin. Orientierungsrahmen für den StEP Wohnen 2030,
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/download/bericht_wohnungsbedarfe_stand_01-09-2017.pdf (Abruf am 19.02.2018)

- Rose, Richard (1990): Inheritance before Choice in Public Policy, *Journal of Theoretical Politics*, 2, 3, S. 263–291.
- Rossi-Hansberg, Esteban/Sarte, Pierre-Daniel/Owens, Raymond (2010): Housing Externalities. In: *Journal of Political Economy* 118, S. 485–535.
- Saiz, Albert (2007): Immigration and Housing Rents in American Cities, *Journal of Urban Economics* 61, S. 345–371.
- Sánchez, Aida Caldera/Johansson, Åsa (2011): The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries. OECD Publishing (OECD Economics Department Working Papers, 837).
- Schäfers, Bernhard (2002): Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland, 7th edition. Stuttgart: UTB.
- Schmidt, Manfred G./Wolf, Frieder (2007): Expansion und Reformdynamik der sozialen Sicherungssysteme 1945–2005, In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den Historischen und Internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 240–258.
- Schmidt, Vivien A. (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, *Annual Review of Political Science*, 11, S. 303–326.
- Schneider, Martin R./Paunescu, Mihai (2012): Changing varieties of capitalism and revealed comparative advantages from 1990 to 2005. A test of the Hall and Soskice claims. In: *Socio-Economic Review* 10, S. 731–753.
- Schönig B./Rink D./Gardemin D./Holm A. (2017): Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat. In: Barbehön M., Münch S. (eds) Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. *StadtForschung aktuell*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schönig, Barbara (2013): Die neue Wohnungsfrage. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2, S. 17–20.
- Schröder, Martin (2009): Integrating Welfare and Production Typologies. How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach call for a Combination of Welfare Typologies. In: *Journal of Social Policy* 38, S. 19–43.
- Schröter, Martin (2013): Integrating varieties of capitalism and welfare state research. A unified typology of capitalisms, Basingstoke: Palgrave.
- Schwartz, Herman (2012): Welfare States and Housing. In: Susan J. Smith (Hg.): *International encyclopedia of housing and home*. Amsterdam: Elsevier, S. 267–272.

- Schwartz, Herman/Seabrooke, Leonard (2008): Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy. Old Welfare States and the New Politics of Housing. In: Comparative European Politics 6, S. 237–261.
- Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.) (2011): Welfare State Transformations. Comparative Perspectives, Palgrave/Macmillan, Basingstoke.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2016): Berlin Strategie 2.0. Stadtentwicklungsconcept Berlin 2030. Stadtforum: Werkstatt. Dokumentation zum 30. Mai 2016, Kalkscheune, http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsconcept/download/stadtforum/20160711_SFWS_Dokumentation.pdf (Abruf am 19.02.2018)
- SPD (2013): Das WIR entscheidet. Regierungsprogramm 2013–2017, Berlin.
- SPD München (2017): Parteitag der Münchener SPD vom 25.03.2017. Beschlussbuch, https://spd-muenchen.de/workspace/media/static/20170325_pt_beschlussbuch-58da5f02c1aa0.pdf (Abruf am 19.02.2018)
- SPD München Kommunalwahlprogramm (2014): Damit München München bleibt. Kommunalwahlprogramm 2014–2020 der Münchener SPD, https://spd-muenchen.de/workspace/media/static/kommunalwahlprogramm2014_2020-55e9c0546031_f.pdf (Abruf am 19.02.2018)
- Stadt Dresden (2017): Stadt entwickelt Wohnkonzept, http://www.dresden.de/de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/archiv/2017/04/pm_031.php (Abruf am 13.04.2018)
- Stadt München (2017): Neuer Mietspiegel ersetzt bisherige Fassung auf dem Jahr 2015, <https://www.muenchen.de/aktuell/2017-03/mietspiegel-2017-wird-vorgestellt.html> (Abruf am 19.02.2018)
- Stadt Oberhausen (Hrsg.) (2016): Im Blickpunkt: Städtische Lebensqualität in Oberhausen. Ergebnisse aus der kommunalen Bürgerbefragung 2014 und einer Städtestudie 2015. Bereich Statistik und Wahlen (Profile-Oberhausener Datenspiegel, II), https://www.oberhausen.de/de/index/rathaus/verwaltung/verwaltungsfuehrung/statistik-und-wahlen/statistik-veroeffentlichungen/material_veroeffentlichungen/profile/profile_ausgabe_ii_2016.pdf (Abruf am 28.03.2018).

- Städtische Wohnungsunternehmen Berlin (2016): Die städtischen Wohnungsunternehmen. Im Einsatz für das wachsende Berlin. Jahresbericht 2016,
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/mietenbuendnis/mietenbuendnis_bericht2016.pdf (Abruf am 19.02.2018).
- Stamsø, Mary-Ann (2010): Housing and Welfare Policy – Changing Relations? A Cross-National Comparison. In: *Housing, Theory and Society* 27 (1), S. 64–75. DOI: 10.1080/14036090902764216.
- Statistisches Bundesamt (2013): Zensus 2011, Erste Ergebnisse des Zensus 2011 für Gebäude und Wohnungen.
- Statistisches Bundesamt (2007): Bautätigkeit. Förderungen im sozialen Wohnungsbau Deutschland. Verfügbar unter:
https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DE_Heft_derivate_00010551/5313101067004.pdf;jsessionid=183B98E2689160A513503043C9D66873 (Abruf am 29.08.2018).
- Stein, Britta/Loga, Tobias/Diefenbach, Nikolaus (Hrsg) (2014): Inclusion of New Buildings in Residential Building Typologies. Steps Towards NZEBs Exemplified for Different European Countries. IWU: Darmstadt.
- Stein, Britta; Loga, Tobias/Diefenbach, Nikolaus (Hrsg.): Monitor Progress Towards Climate Targets in European Housing Stocks. Main Results of the EPISCOPE Project. IWU, Darmstadt, 2016.
- Stephens, Mark/Lux, Martin/Sunega, Petr (2016): Post-Socialist Housing Systems in Europe. Housing Welfare Regimes by Default? In: *Housing Studies* 30, S. 1210–1234.
- Stolzenberg, Philipp/Heinelt, Hubert (2013): Die Griechen von NRW. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer, der moderne staat, 6, S. 463–484.
- Süddeutsche Zeitung (2013): Trügerische Ruhe,
<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchner-wohnungsmarkt-truegerische-ruhe-1.1415542> (Abruf am 19.02.2018).
- Süddeutsche Zeitung (2013): Vom Vorzeigeviertel zum Ghetto?
Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnen-in-der-messestadt-riem-vom-vorzeigeviertel-zum-ghetto-1.1616604> (Abruf am 19.02.2018)
- Tagesspiegel (2016): Wie es in der Rigaer Straße 94 weitergehen könnte. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/kampf-um-jede-wohnung-wie-es-in-der-rieger-strasse-94-weitergehen-koennte/13888726.html> (Abruf am 19.02.2018)

- Tagesspiegel (2017a): In Berlin regiert jetzt die linke Baubrigade,
<https://www.tagesspiegel.de/berlin/wohnungspolitik-unter-rot-rot-gruen-in-berlin-regiert-jetzt-die-linke-baubrigade/19315296-all.html>
(Abruf am 19.02.2018).
- Tagesspiegel (2017b): Wer hat beim Bauen das Sagen in Berlin?,
<https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/wohnungspolitik-in-der-hauptstadt-wer-hat-beim-bauen-das-sagen-in-berlin/20596228-all.html> (Abruf am 19.02.2018).
- Tagesspiegel (2017c): Senat plant Angriff auf den Mietspiegel.
Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wohnungspolitik-in-berlin-senat-plant-angriff-auf-den-mietspiegel/20337144.html>
(Abruf am 19.02.2018).
- Tagesspiegel 2017d: Berliner Senat verschärft Kampf gegen
Ferienwohnungen,
<https://www.tagesspiegel.de/berlin/zweckentfremdungsverbot-berliner-senat-verschaerft-kampf-gegen-ferienwohnungen/20704914.html> (Abruf am 19.02.2018).
- Tagesspiegel (2018): SPD fordert mehr Engagement von Bausenatorin Lompscher, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/fraktionsklausur-in-hamburg-spd-fordert-mehr-engagement-von-bausenatorin-lompscher/20869680.html> (Abruf am 19.02.2018).
- tz (2015): Experten: Darum hört der Miet-Wahnsinn nicht auf. Verfügbar unter: <https://www.tz.de/muenchen/stadt/steigende-mietpreise-muenchen-experten-erklaeren-problem-5962978.html> (Abruf am 19.02.2018).
- Takáts, Elöd (2012): Aging and house prices. In: Journal of Housing Economics 21, S. 131–141.
- Taylor-Gooby, Peter (Hrsg.) (2005): New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State, Oxford, Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen Ann (2014): Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity. New York: Cambridge Univ. Press.
- Turner, Bengt/Malpezzi, Stephen (2003): A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control. In: Swedish Economic Policy Review 10, S. 11–56.
- Vornholz, Günter (2013). Volkswirtschaftslehre für die Immobilienwirtschaft. Studentexte Real Estate Management, Vol. 1. Oldenburg: Oldenburg Wissenschaftsverlag.
- Wegener, M. (2011): Polyzentrische Aktionsräume. In: Reicher, C./Kunzmann, K.R./Polivka, J./Roost, F./Utku, Y./Wegener, M., (Hrsg.): Schichten einer Region. Kartenstücke zur räumlichen Struktur des Ruhrgebiets. Berlin: Jovis Verlag, S. 80–107.

- Whitehead, Judy/More, Nitin (2007): Revanchism in Mumbai? Political Economy of Rent Gaps and Urban Restructuring in a Global City. In: *Economic and Political Weekly* 42, S 2428–2434.
- WiM I (1989): Wohnen in München I. Beschlussfassung der Landeshauptstadt München. Referat für Stadtplanung und Bauordnung, S. 16–73 52.
- WiM V (2012): Wohnen in München V. Wohnungsbauoffensive 2012–2016. Landeshauptstadt München. Referat für Stadtplanung und Bauordnung, https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:0d0f5a4c-bb3a-4c71-a595-86fc49a90114/2012_wim-v_internet.pdf (Aufruf am 19.02.2018).
- WiM VI (2017): Wohnen in München VI. Wohnungspolitisches Handlungsprogramm 2017–2021. Landeshauptstadt München. Referat für Stadtplanung und Bauordnung, https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:006dc878-e452-4033-b962-1b8dee336f53/Handlungsprogramm_WiM%20VI_Web.pdf (Abruf am 19.02.2018)
- Wind, Barend/Lersch, Philipp/Dewilde, Caroline (2017): The distribution of housing wealth in 16 European countries. Accounting for institutional differences. In: *Journal of Housing and the Built Environment* 32, S. 625–647.
- WOGENO 2017: WOGENO München EG. Mitgliedschaft, <https://www.wogeno.de/mitgliedschaft/mitglied-werden.html> (Abruf am 19.02.2018)
- Zavisca, Jane R./Gerber, Theodore P. (2016): The Socioeconomic, Demographic, and Political Effects of Housing in Comparative Perspective. In: *Annual Review of Sociology* 42, S. 347–367.

Autorinnen und Autoren

Heike Böhler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Arbeitsbereich „Modelle der Wohnungs- und Energiepolitik“ am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Björn Egner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter des Arbeitsbereichs „Methoden der Politikwissenschaft und Wissenschaftstheorie“ am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Katharina J. Grabietz ist als Gewerkschaftssekretärin im Funktionsbereich Sozialpolitik beim Vorstand der IG Metall beschäftigt. Zuvor war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Arbeitsbereich „Methoden der Politikwissenschaft und Wissenschaftstheorie“ am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Max A. Kayser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arbeitsbereich „Methoden der Politikwissenschaft und Wissenschaftstheorie“ am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Die Studie zeigt, dass ein statistischer Vergleich nur wenig aussagekräftige Hinweise darüber liefert, was allgemeine Ursachen der Mietbelastung in den Städten sind. Vielmehr sind die Mietmärkte offenbar sehr divers, sodass sich aus den Modellen keine generellen Schlussfolgerungen für durchzuführende Maßnahmen ergeben. Die qualitativen Fallstudien zeigen, dass Städte eine breite Palette von Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung steht, wenn sie mit entsprechenden Ressourcen (Finanzen, Know-how) ausgestattet sind und in der Stadt der politische Wille vorhanden ist, in den Mietmärkten zu intervenieren.
