

# Wohnungspolitik seit 1945

## Instrumente, Entwicklungen, Reformen



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

**„Wohnen und Familie“ - 14. Offenes Forum Familie**

**26./27. Februar 2015, Nürnberg**

PD Dr. Björn Egner  
Institut für Politikwissenschaft  
Technische Universität Darmstadt

---

1. Ausgangssituation 1945
2. Instrumente der deutschen Wohnungspolitik
3. Phasen der Wohnungspolitik
4. Ausblick: Lokale Wohnungspolitik
5. Nürnberg im Vergleich

# 1. Ausgangssituation 1945

11,8 Millionen Vertriebene und Flüchtlinge

9 Millionen Evakuierte aus den Städten



Bevölkerung der Trizone 1946 :

- 8,2 Millionen Wohneinheiten
- 13,7 Millionen Haushalte
- ca. 5,5 Millionen fehlende Einheiten

# Folge der Kriegsschäden

- Wohnungspolitik als Migrationsverarbeitung
- bis 1949: Besatzungsmächte verwalten Wohnraum
- ab 1949: Wohnungszwangsbewirtschaftung
- 1950: Erstes Wohnungsbaugesetz

## 2. Instrumente der deutschen Wohnungspolitik



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

- Regulierung
  - Mietrecht (Einschränkung der Vertragsfreiheit im BGB in Wohnungsmietsachen)
  
- Objektförderung („Investition in Steine“)
  - Sozialer Wohnungsbau (Direktfinanzierung, auch indirekte Finanzierung durch Zinsstundung, Darlehen, Bürgschaften etc.)
  - Eigenförderung (Steuerbegünstigung bzw. Zuschuss bei Kauf/Erstellung und Selbstnutzung)
  
- Subjektförderung („Investition in Menschen“)
  - Wohngeld (Unterstützung für Nachfrager im Markt)
  - Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen von ALG II

## Mietrecht

- Umlage der Betriebskosten (§556 BGB)
- Eintrittsrecht in den Mietvertrag (§563 BGB)
- Kündigung (§568 BGB)
- Vorkaufsrecht (§577 BGB)

## Objektförderung

- Sozialer Wohnungsbau: Stärkung des Angebots (Wohnungstypen, Miethöhen)
- Eigenheimförderung: Kinderkomponenten, „Baukindergeld“

## Subjektförderung

- Wohngeld: Bezug auf Haushaltsgröße
- Kosten für Unterkunft und Heizung (ALG II): Bedarfsgemeinschaften/Haushalte

# 3. Phasen der deutschen Wohnungspolitik

1950er: Beseitigung der kriegsbedingten Wohnungsnot

1960er: Soziale Marktwirtschaft in der Wohnungspolitik

1970er: Regulation statt Angebotserweiterung

1980er: Stagnation

1990er: Deutsche Einheit und ihre Folgen

2000-2005: Rot-Grüne Reformen

2006-2012: Intermezzo

2013- : ?

# 1950er: kriegsbedingte Wohnungsnot

1949: ca. 5,5 Millionen fehlende Einheiten

- Kündigungsverbot für vermieteten Wohnraum
- staatliche Festlegung der Mietniveaus
- staatliche Vergabe von privatem Wohnraum an Wohnungssuchende

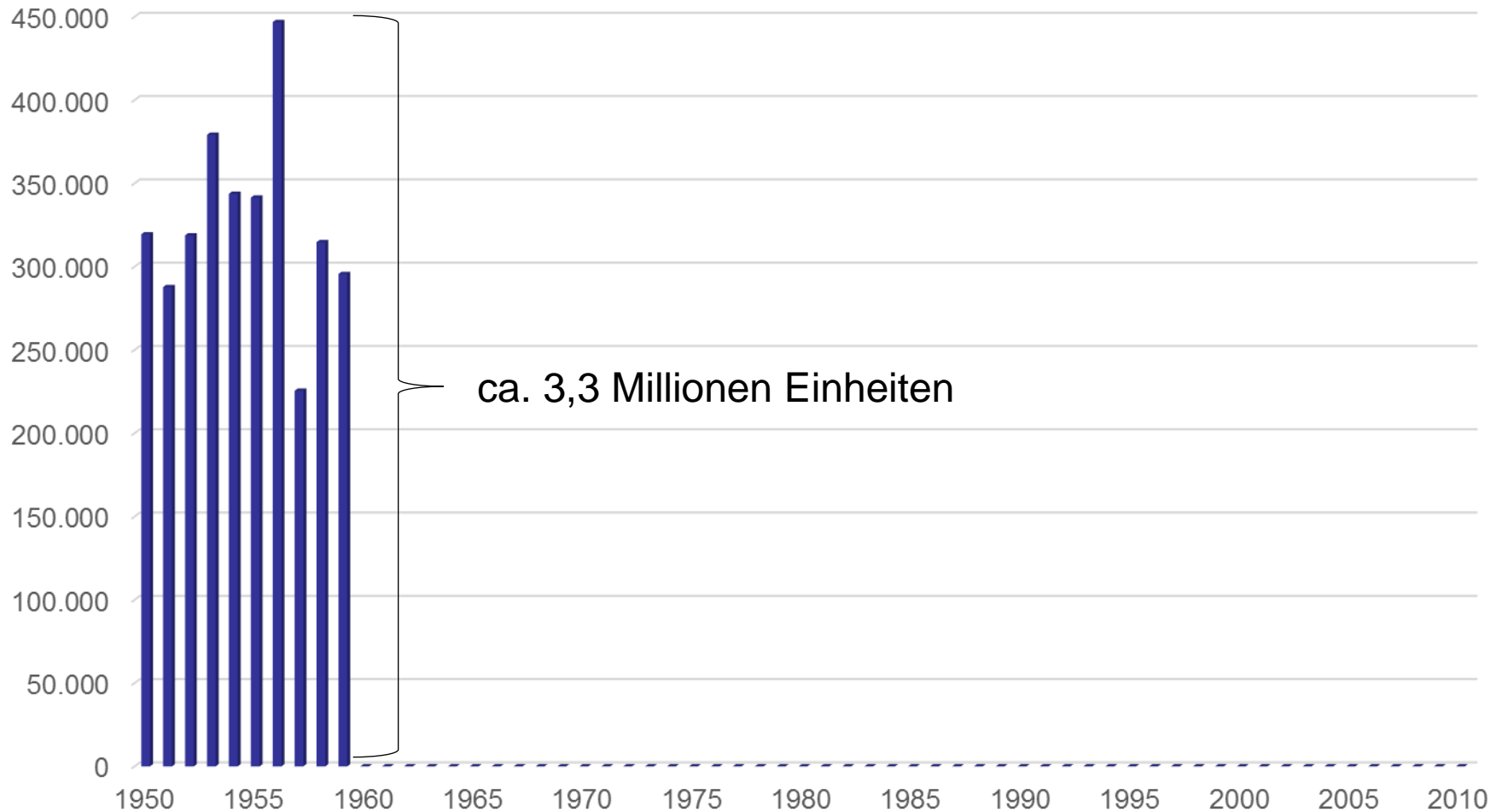
bis 1959: schnelle Erstellung von großen Wohnungsbeständen

staatliche Angebotspolitik für „breite Bevölkerungsschichten“

- 3,3 Mill. vom Bund finanzierte Wohnungen,
- 2,7 Mill. von privaten Investoren finanzierte Wohnungen



# Sozialer Wohnungsbau bis 1959



# 1960er: Soziale Marktwirtschaft

kriegsbedingtes Wohnungsnot gilt als erledigt

allgemein gute ökonomische Entwicklung

stufenweiser Abbau der Zwangsbewirtschaftung, Deregulierung

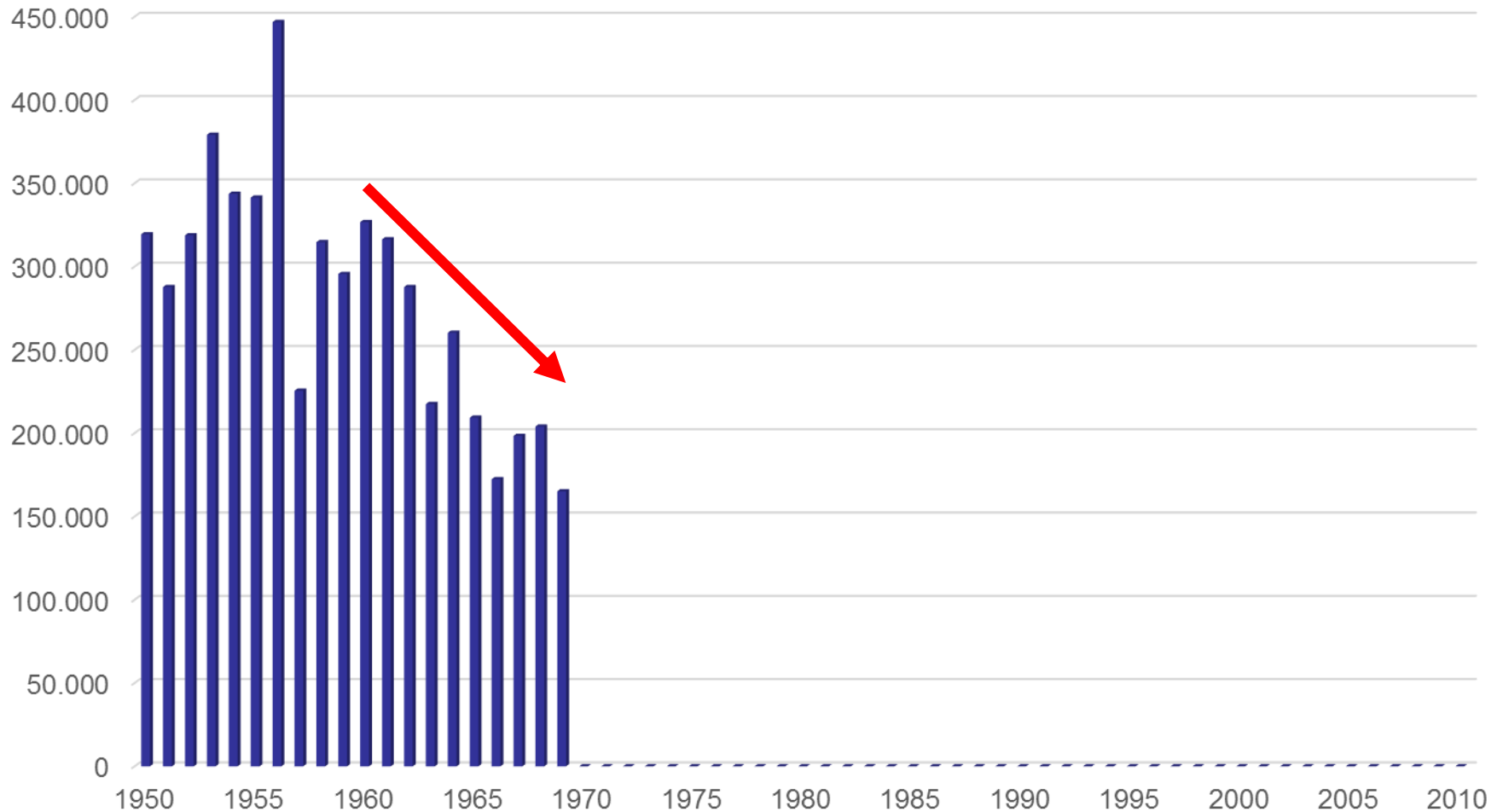
Verlangsamung des Sozialen Wohnungsbaus

gleichzeitig starker Bevölkerungsanstieg

1965: Einführung des Wohngeldes



# Sozialer Wohnungsbau bis 1969



# 1970er: Regulation

Verschärfung des Mietrechts zugunsten der Mieter

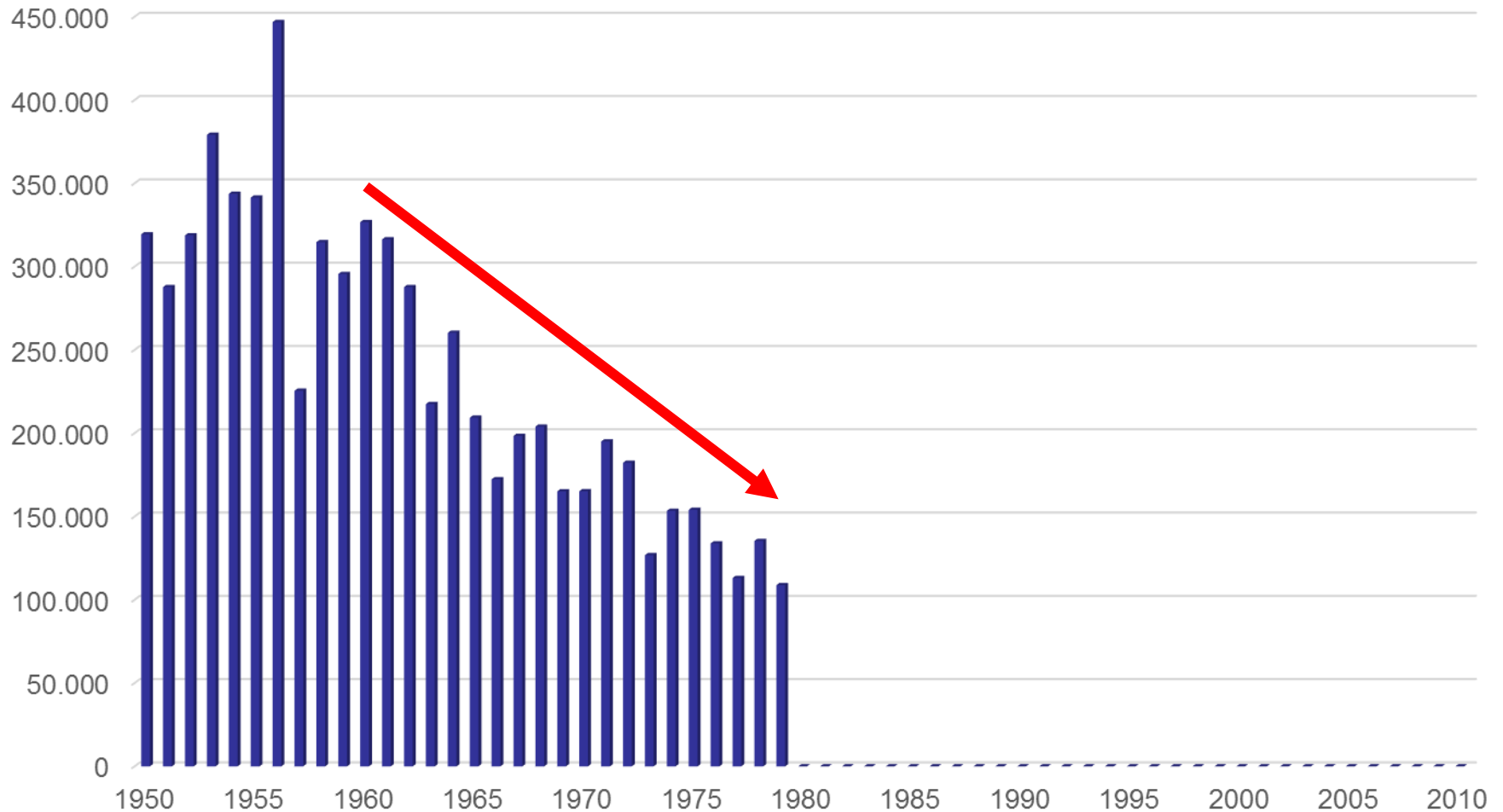
„Mittelschichtspolitik“: starker Anstieg der Abschreibungen nach §7b EStG  
(Eigenheimförderung)

weitere Reduzierung des Sozialen Wohnungsbaus

Konzentration auf „Bedürftige“



# Sozialer Wohnungsbau bis 1979



# 1980er: Stagnation

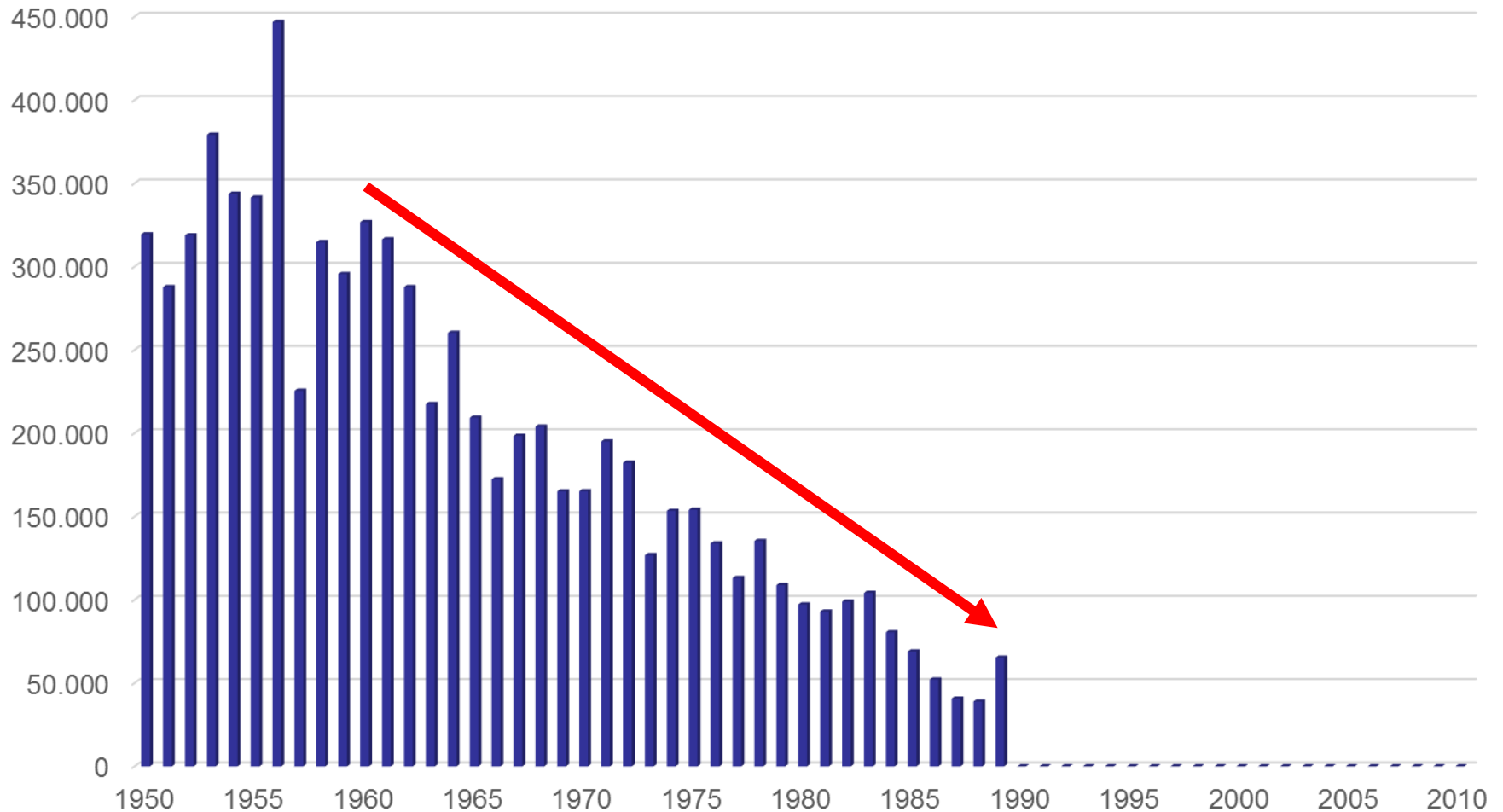
Vermarktlichung des Wohnungssektors

Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit

Wohnungsmarkt gilt als „ausgeglichen“

Sozialer Wohnungsbau nur für besondere „Zielgruppen“/Regionen

# Sozialer Wohnungsbau bis 1989



# 1990er: Deutsche Einheit und ihre Folgen

Binnenmigration von Ost nach West

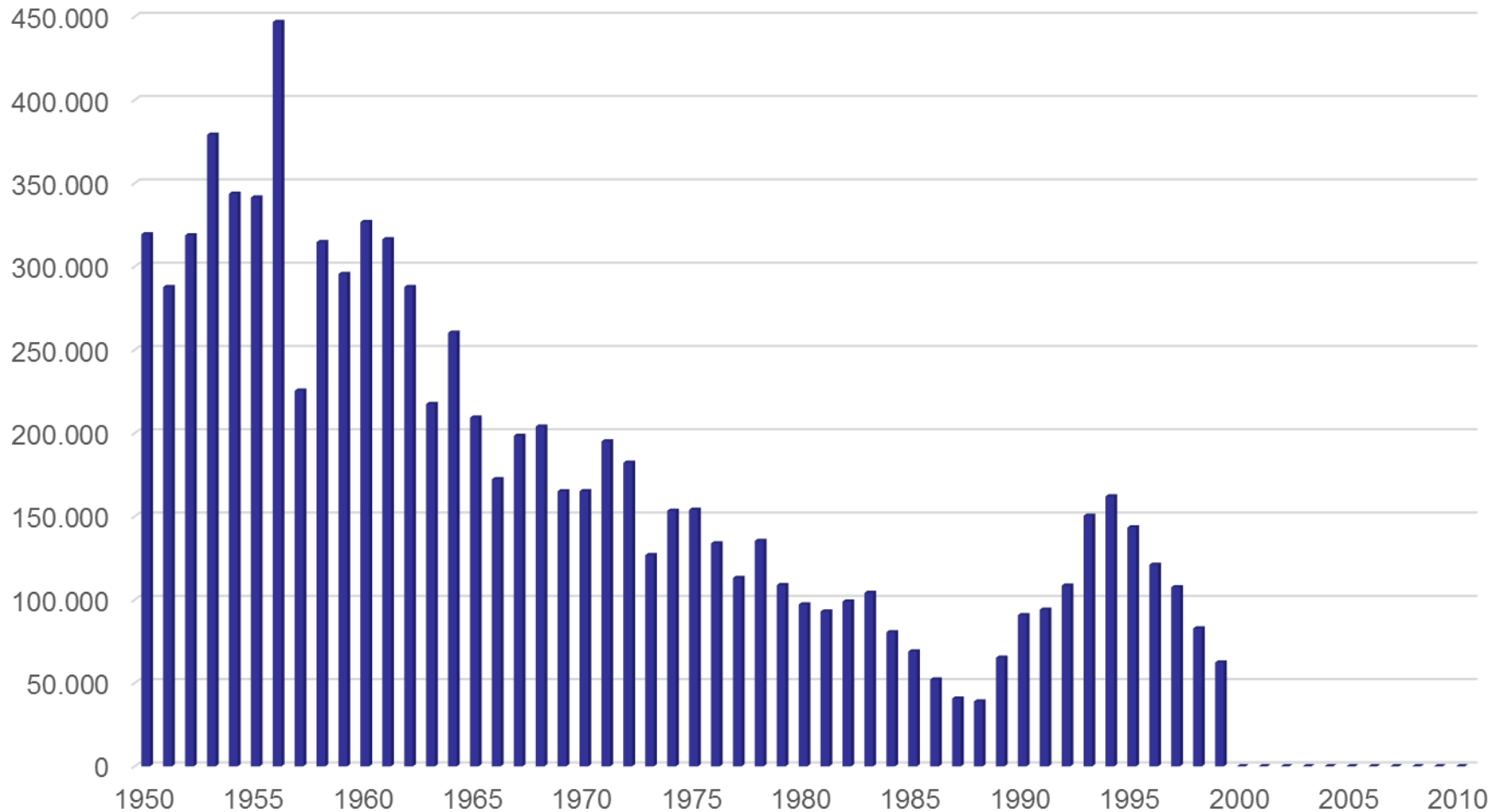
Reaktivierung des Sozialen Wohnungsbaus

Ausdehnung der Bauprogramme auf die neuen Bundesländer

gleichzeitig Abriss zur Stabilisierung der Märkte



# Sozialer Wohnungsbau bis 1999



# 2000-2005: Rot-Grüne Reformen

grundlegende Modernisierung des Mietrechts

deutliche Anpassung des Wohngeldes

Sozialer Wohnungsbaus für „Restpublikum“  
(jetzt „Soziale Wohnraumförderung“)

versuchte Abschaffung der Eigenheimzulage aus fiskalischen Gründen

## 2006-2012: Intermezzo

Abschaffung der Eigenheimzulage

Verlust der institutionellen Kopplung (Ministerium, Ausschüsse, Sprecher)

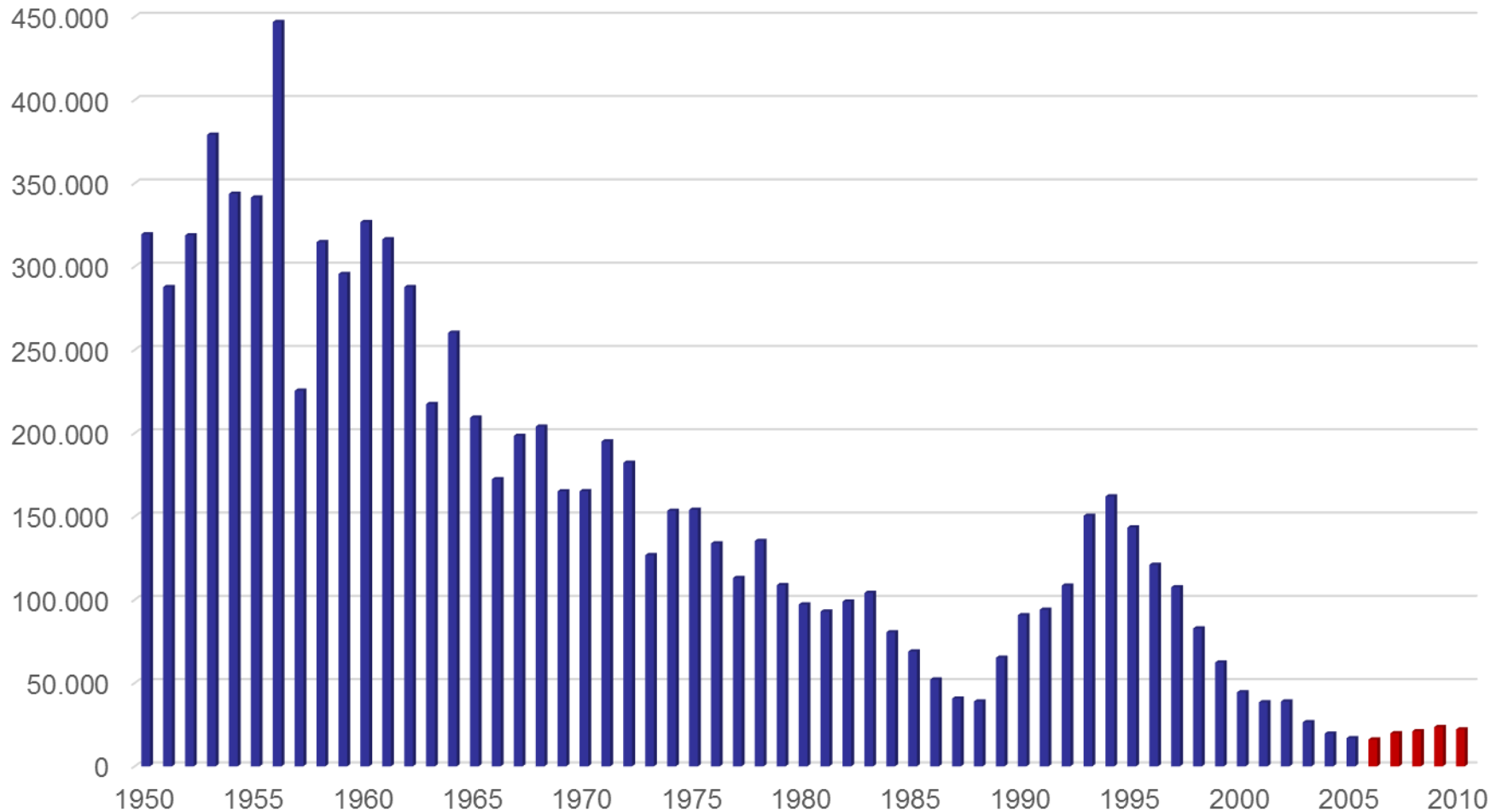
Bundespolitik „lehnt sich zurück“

Veräußerung kommunaler Wohnungsunternehmen

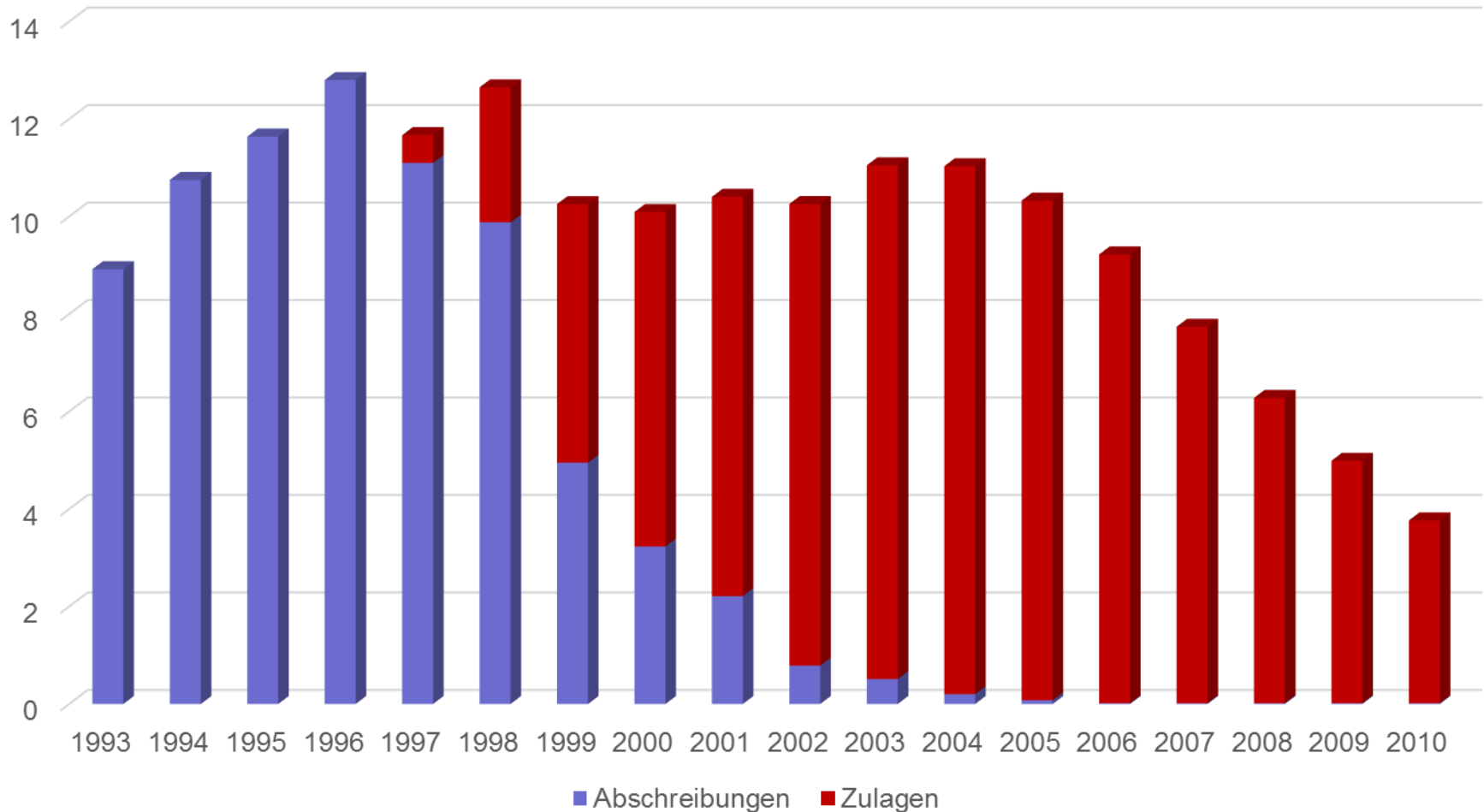
Verlagerung des Sozialen Wohnungsbaus auf die Länder

Wohnungspolitik als „sterbendes Politikfeld“

# Sozialer Wohnungsbau bis 2010



# Subventionen: Eigenheimförderung



## Was bleibt?

- Druck auf Wohnungsmärkte in den attraktiven (Groß)Städten
- zunehmende Binnenmigration
- fehlendes staatliches Wohnungsangebot
- Mietpreisbremse, Maklerregel



## 4./5. Lokale Wohnungspolitik / Nürnberg

Wie kann der Staat den Bereitstellung von Wohnraum sichern in Zeiten

- ... der weitgehend marktorientierten Wohnungspolitik?
- ... der „leeren öffentlichen Kassen“?
- ... der selbstauferlegten Ausgabensperren?
  
- Was kann man tun, wenn man Einfluss auf die Mietpreise nehmen will?
  
- Was kann man auf der lokalen Ebene tun?
  
- Gibt es Fälle, aus denen man lernen kann?



- Finanzierung durch Hans-Böckler-Stiftung
- Forschungsschwerpunkt „Zukunft des Sozialstaates / der Sozialpolitik“
- Start: 01.10.2015

Fragestellung:

- Welches sind die systematischen Ursachen der Mietbelastung in deutschen Großstädten?

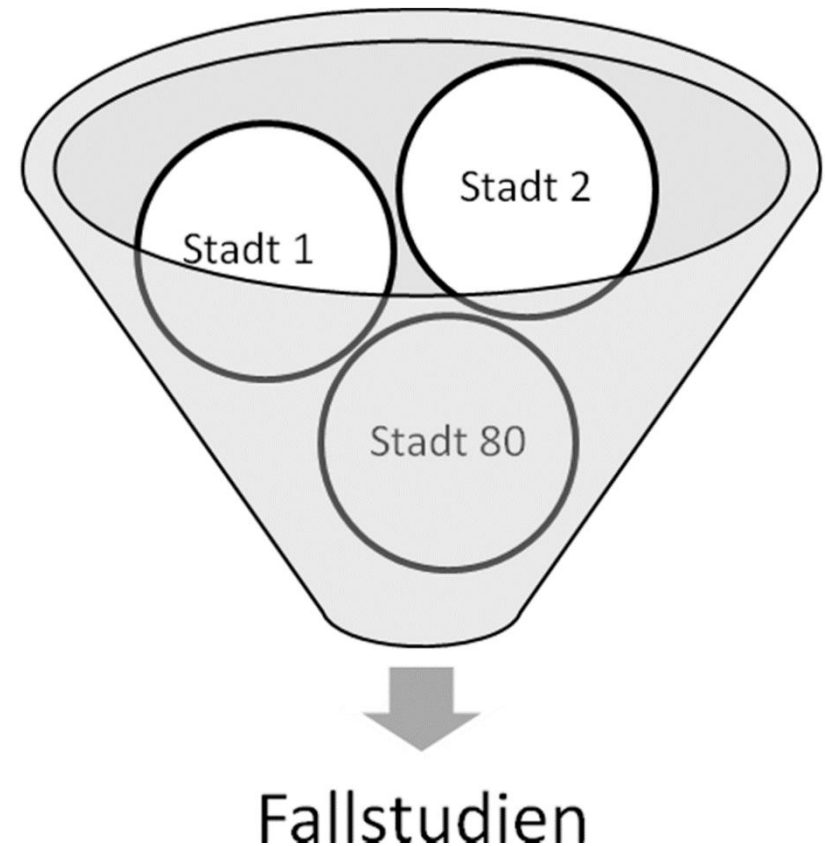


## Phase 1

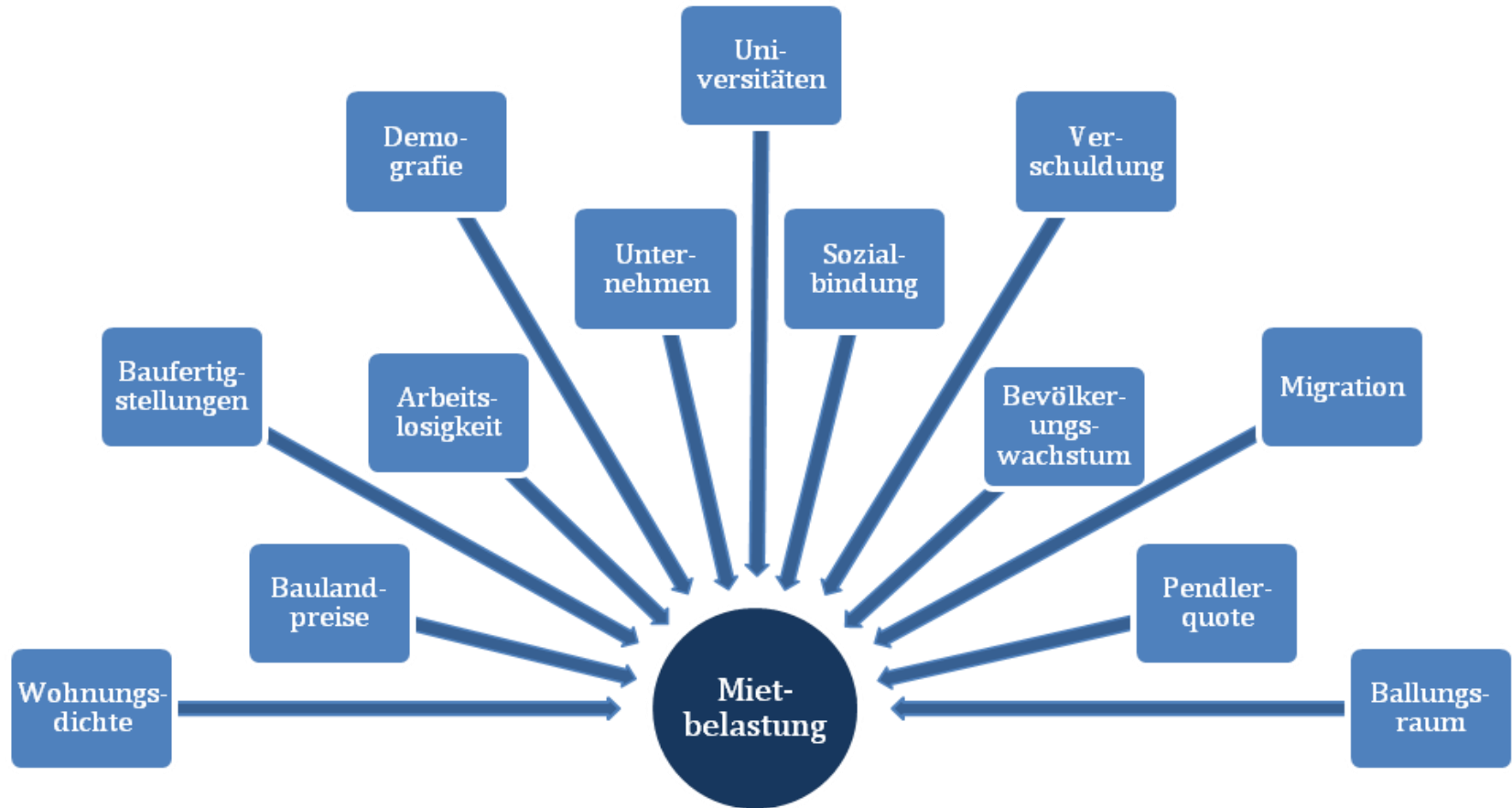
- Identifikation der Faktoren für die Erklärung der lokalen Miethöhe
- Quantitatives Design
  - alle (80) Großstädte
  - zu erklären: monatliche Mietbelastung
  - Untersuchungszeitraum 2011

## Phase 2

- Identifikation von Ausreißern
- 4-6 Städte, qualitative Einzelfallstudien (Interviews, teilnehmende Beobachtung, Dokumente)



# Makromodell der Mietbelastung



# Mietpreise im Überblick

Stadt			Mietpreis pro m <sup>2</sup>		
1.	München	10,7	...		
2.	Stuttgart	8,9	23.	Mülheim/Ruhr	6,8
3.	Mainz	8,5	24.	Regensburg	6,8
4.	Düsseldorf	8,5	25.	<b>Nürnberg</b>	<b>6,8</b>
5.	Frankfurt am Main	8,2	26.	Augsburg	6,6
6.	Hamburg	8,0	27.	Fürth	6,5
7.	Bonn	8,0	28.	Oldenburg (Ol.)	6,5
8.	Wiesbaden	8,0	29.	Göttingen	6,5
9.	Köln	7,9	...		
10.	Ingolstadt	7,8	73.	Hamm	4,5
11.	Erlangen	7,7	74.	Remscheid	4,5
12.	Heidelberg	7,6	75.	Bremerhaven	4,5
13.	Jena	7,5	76.	Chemnitz	4,5
14.	Darmstadt	7,5	77.	Cottbus	4,4
15.	Karlsruhe	7,3	78.	Gelsenkirchen	3,4

# Mietbelastung im Überblick

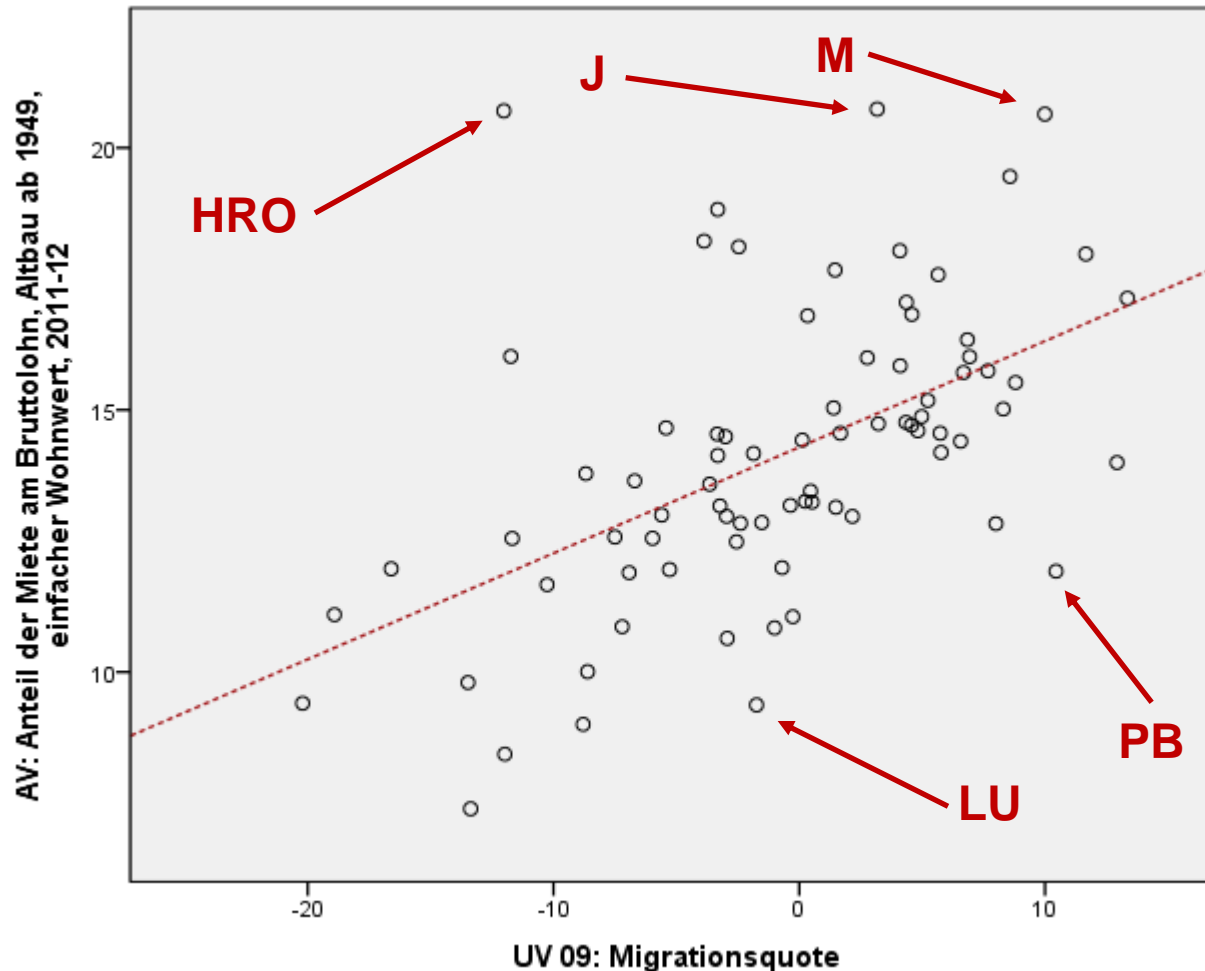
	Stadt	Mietbelastung in %		Stadt	Mietbelastung in %
1.	München	24,54	...		
2.	Jena	23,92	21.	Münster	19,79
3.	Mainz	22,96	22.	Göttingen	19,74
4.	Rostock	22,51	23.	Wiesbaden	19,50
5.	Kiel	21,12	24.	<b>Nürnberg</b>	<b>19,35</b>
6.	Erfurt	20,91	25.	Osnabrück	19,26
7.	Heilbronn	20,88	26.	Hamburg	19,19
8.	Düsseldorf	20,87	...		
9.	Trier	20,77	72.	Kassel	12,77
10.	Erlangen	20,58	73.	Bremerhaven	12,60
11.	Bonn	20,54	74.	Ludwigshafen	12,50
12.	Oldenburg	20,46	75.	Salzgitter	12,32
13.	Potsdam	20,42	76.	Remscheid	12,21
14.	Heidelberg	20,38	77.	Leverkusen	11,99
15.	Stuttgart	20,31	78.	Gelsenkirchen	9,89

# Rahmenbedingungen



Merkmal / Faktor	L	DU	Median	HB	N	S
Nettokaltmiete € (M2, 70 m <sup>2</sup> )	<b>336</b>	<b>350</b>	433	438	<b>473</b>	<b>623</b>
Monatsbruttoeinkommen	<b>2.082</b>	2.644	2.493	2.523	2.442	<b>3.066</b>
Mietbelastung %	16,1	<b>13,2</b>	17,4	17,4	<b>19,4</b>	<b>20,3</b>
Mietbelastung Rang	49	70	40/41	40	24	15
Bevölkerungsdichte (E/km <sup>2</sup> )	1.715	<b>2.094</b>	1.506	1.671	<b>2.630</b>	<b>2.850</b>
Wohnungsdichte (W/E)	<b>0,57</b>	0,53	0,54	0,53	0,54	<b>0,51</b>
Kaufwert Bauland (€/m <sup>2</sup> )	<b>104</b>	<b>262</b>	198	174	<b>367</b>	<b>1.102</b>
Migrationsquote (% Wachstum)	0,5	<b>-8,8</b>	-0,3	-0,4	<b>2,8</b>	<b>4,1</b>
Quote Neubau (%)	<b>0,14</b>	0,18	0,30	0,20	<b>0,40</b>	<b>0,42</b>
Arbeitslosigkeit (%)	<b>13,0</b>	<b>13,1</b>	8,3	<b>10,6</b>	7,9	<b>5,5</b>
Anteil der 60+ (%)	27,3	26,9	26,0	<b>27,4</b>	26,3	<b>23,9</b>
Singlehaushalte (%)	<b>48,8</b>	<b>41,3</b>	44,5	44,6	46,8	44,4
Studierendenquote (%)	7,0	<b>4,4</b>	6,8	5,6	<b>4,6</b>	6,4
Pendlerquotensaldo (%)	<b>7,5</b>	<b>1,3</b>	11,6	12,8	<b>18,4</b>	<b>23,9</b>

# Phase 1: Selektion von Ausreißern (Beispiel)



## Phase 2: Konzept / Ziel

---

Vorgehen: explorativ/induktiv

Was könnten weitere Determinanten auf Stadtebene sein?

Beispiele:

- lokale Politik, lokale Handlungsressourcen
- spezifische lokale Problemperezeptionen / Programme / Instrumente
- externe „Schocks“ / plötzliche entstehende Handlungsfenster
- „lokale politische Kultur“

# Beispiele für Handlungsmöglichkeiten

Sichtweisen in Verbindung mit Handlungen:

- Analyse durch externe Experten, professionelle Studien
- gesellschaftliche Beteiligung
- Tradition („haben wir schon immer so gemacht“)

Sichtweisen ohne Handlung:

- negativer Fatalismus („das ist hier eben so schlimm“)
- positiver Fatalismus („das ist doch ein gutes Zeichen“)
- Verweis auf andere verantwortliche Instanzen („das Land ist schuld“)

Kommunikative Handlungen

- „issue relabeling“ (aus der Überlappung mit anderen Politikfeldern)



# Beispiele für Handlungsmöglichkeiten

## Beispiele für „issue relabeling“

- Verkehrspolitik (Verbesserung des Einpendelns)
- Verwaltungspolitik (dezernatsübergreifende Strategien)
- Symbolpolitik („Chefsache“)

## Handlung mit lokalen Ressourcen

- Planung: Baulandausweisung, Verdichtung, Brachennutzung
- Angebotsseite: Preisfestlegung bei kommunalem Wohneigentum
- Nachfrageseite: Versuch, Zuwanderung zu hemmen (?)
- integrierte Stadtentwicklung

---

# Vielen Dank

---



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT