



Reaktion ausgewählter Großstädte  
auf den Wohnungsmarktdruck:

## Die Handlungspielräume der Kommunen

Eigenlogik der Städte oder einheitliche Reaktion?



## Masterthesis

HafenCity Universität Hamburg

Studiengang Stadtplanung

Dezember 2016

Betreut von

Prof. Dr. Jörg Pohlan

Michael Singler

Verfasst von

Maximilian Burger

Matrikelnummer: 6029314

Reaktion ausgewählter Großstädte  
auf den Wohnungsmarktdruck:

## Die Handlungspielräume der Kommunen

Eigenlogik der Städte oder einheitliche Reaktion?



# INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis		i
Übersicht der wohnungspolitischen Maßnahmen		iv
Abkürzungsverzeichnis		v
<b>Einführung</b>		
<b>1</b>	<b>AKTUALITÄT DER THEMATIK</b>	<b>1</b>
1.1	Relevanz für die Stadtplanung	1
1.2	Forschungsansatz	3
1.3	Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen	5
<b>Theorie</b>		
<b>2</b>	<b>URBANISIERUNG RELOADED?! – DIE RÜCKKEHR DER GROßSTÄDTE</b>	<b>9</b>
2.1	Was ist Reurbanisierung? - Die Hintergründe eines neuen Leittrends	9
2.2	Aktuelle Trends und regionale Differenzierung	15
2.2.1	Schrumpfung, Stagnation, Wachstum – Eine bundesweite Übersicht	15
2.2.2	Das neue Schwarmverhalten der Deutschen	20
2.2.3	Die Attraktivität der Großstädte – Eine Annäherung	26
<b>3</b>	<b>DER DEUTSCHE WOHNUNGSMARKT – SEINE STRUKTUREN UND EIGENARTEN</b>	<b>33</b>
3.1	Die Strukturen des deutschen Wohnungsmarktes	33
3.2	Die Auswirkungen der Rückkehr in die Großstädte	36
3.2.1	Der Wohnungsmarkt im Wandel	37
3.2.2	Hintergründe und Folgen der Rückkehr in die Großstädte	44
3.2.3	Und nun? - Die Folgen der Mietenentwicklung	48
<b>4</b>	<b>DIE DEUTSCHE WOHNUNGSPOLITIK</b>	<b>55</b>
4.1	Die Entwicklungslinien der deutschen Wohnungspolitik	55
4.2	Die Instrumente und Kompetenzen	58
4.3	Die Handlungsspielräume der Kommunen	61

## Analyse

<b>5</b>	<b>DIE REFERENZSTÄDTE – WELCHE STADT SOLL ES SEIN?</b>	<b>67</b>
<b>6</b>	<b>TOP7 STÄDTEGRUPPE - HAMBURG</b>	<b>73</b>
<b>6.1</b>	<b>Zentrale Entwicklungslinien</b>	<b>73</b>
6.1.1	Die Entwicklung Hamburgs - gesellschaftlich, wirtschaftlich, politisch	73
6.1.2	Die Eigenschaften des lokalen Wohnungsmarktes	77
<b>6.2</b>	<b>Die Handlungsspielräume der Hamburger Wohnungspolitik</b>	<b>84</b>
6.2.1	Übergeordnete stadtentwicklungspolitische Konzepte	85
6.2.2	Kommunales Handlungskonzept zum Thema Wohnen	87
6.2.3	Wohnungsbaupolitik	93
6.2.3.1	Die baulichen Förderinstrumente	94
6.2.3.1.1	Soziale Wohnraumförderung	94
6.2.3.1.2	Anreize durch Förderprogramme	95
6.2.3.1.3	Kommunaler Eigenbau	98
6.2.3.2	Die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente - Baulandbereitstellung und Bodenvorratspolitik	98
6.2.4	Wohnungsbestandspolitik	101
6.2.4.1	Rechtliche Rahmensetzung	101
6.2.4.2	Modernisierungsförderung	103
6.2.4.3	Stadtentwicklungsprogramme	105
6.2.5	Wohnungsnothilfesysteme	106
<b>7</b>	<b>TOP7 STÄDTEGRUPPE - FRANKFURT</b>	<b>111</b>
<b>7.1</b>	<b>Zentrale Entwicklungslinien</b>	<b>111</b>
7.1.1	Die Entwicklung Frankfurts - gesellschaftlich, wirtschaftlich, politisch	111
7.1.2	Die Eigenschaften des lokalen Wohnungsmarktes	114
<b>7.2</b>	<b>Die Handlungsspielräume der Frankfurter Wohnungspolitik</b>	<b>122</b>
7.2.1	Übergeordnete stadtentwicklungspolitische Konzepte	122
7.2.2	Kommunales Handlungskonzept zum Thema Wohnen	124
7.2.3	Wohnungsbaupolitik	126
7.2.3.1	Die baulichen Förderinstrumente	126
7.2.3.1.1	Soziale Wohnraumförderung	127
7.2.3.1.2	Anreize durch Förderprogramme	128
7.2.3.1.3	Kommunaler Eigenbau	129

7.2.3.2	Die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente - Baulandbereitstellung und Bodenvorratspolitik	130
<b>7.2.4.</b>	<b>Wohnungsbestandspolitik</b>	<b>131</b>
7.2.4.1	Rechtliche Rahmensetzung	131
7.2.4.2	Modernisierungsförderung	135
7.2.4.1	Stadtentwicklungsprogramme	135
7.2.5	Wohnungsnothilfesysteme	136

## Vergleich und Schlussbetrachtung

<b>8</b>	<b>VERGLEICH UND SCHLUSSBETRACHTUNG</b>	<b>139</b>
8.1	Die Auswirkungen des Wachstums in Hamburg und Frankfurt	139
8.2	Fazit der Reaktion Hamburgs	140
8.3	Fazit der Reaktion Frankfurts	144
8.4	Eigenlogik der Städte oder einheitliche Reaktion? – Gemeinsamkeiten und Unterschiede	147
8.4.1	Die wohnungspolitischen Gemeinsamkeiten	147
8.4.2	Die wohnungspolitischen Unterschiede	150
8.4.3	Beantwortung der zentralen Forschungsfrage	153
8.5	Was bleibt? – Die zentralen Erkenntnisse	154
8.6	Der Versuch einer Erweiterung der vorhandenen Maßnahmenpalette	156
<b>9</b>	<b>UND NUN? - EIN KURZES RESÜMEE UND EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT</b>	<b>163</b>

## Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis	I
Datenbanken	XIV
Abbildungsverzeichnis	XV
Eidesstaatliche Erklärung	XXII
Anhang	XXIII

# ÜBERSICHT DER WOHNUNGS- POLITISCHEN MASSNAHMEN

## HAMBURG

## FRANKFURT AM MAIN

### Übergeordnete stadtentwicklungspolitische Konzepte

Das politische Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt	85	Das Leitbild für die Stadtentwicklung Frankfurt 2008	122
Das räumliche Leitbild: Wachsende Stadt – Grüne Metropole am Wasser	86	Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept 2030	123
Das Stadtentwicklungskonzept: Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser	86		

### Kommunales Handlungskonzept zum Thema Wohnen

Der Wohnungsbauentwicklungsplan	87	Leitlinien Wohnen	124
Der Vertrag für Hamburg	89		
Das Bündnis für das Wohnen in Hambur	91		

### Wohnungsbaupolitik

Neubau von Mietwohnungen – 1. Förderweg	94	Programm zur sozialen Mietwohnungsbauförderung	127
Neubau von Mietwohnungen – 2. Förderweg	95		
Neubau von Wohnungen für Studenten und Auszubildende	95	Programm für familien- und seniorengerechten Mietwohnungsbau	128
Die Eigenheimförderung	96	Programm zur Wohnraumförderung für Studierende	128
Die Stärkung von Baugemeinschaften	97	Programm zur Förderung von neuem Wohnraum für selbst genutztes Wohneigentum	129
Kommunaler Eigenbau	98	Kommunaler Eigenbau	129
Ausschreibungsverfahren – Die Konzeptausschreibung	99	Das Wohnbauland-Entwicklungsprogramm	130
Der Ideenträgerwettbewerb	100	Baulückenatlas	131
Die Anhandgabe von Grundstücken	100	Die Anwendung des Erbbaurechts	131
Die Anwendung des Erbbaurechts	100		
Die Anwendung des Wiederkaufsrechts	101		

### Wohnungsbestandspolitik

Ankaufsprogramm Belegungsbindung	101	Erwerb von Belegungsrechten	132
Soziale Erhaltungsverordnung	102	Erhaltungssatzung	132
Modernisierungsförderung im Bestand	103	Programm zur Förderung von Wohnraum für selbst genutztes Wohneigentum – Bestandserwerb	133
Qualitätssicherung von Backsteinfassaden	105	Programm zum Wohnungstausch	133
Sprung über die Elbe	105	Umnutzung von Büroflächen in Wohnraum	134
Stromaufwärts an Elbe und Bille	105	Programm zur Modernisierung des Wohnungsbestandes	135
Das Bündnis für die Quartiere	105	Aktive Nachbarschaft	135
Das Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung (RISE)	106	Stadterneuerung	136

### Wohnungsnothilfesysteme

Die Schließung von Kooperationsverträgen	107	Wohnungsnothilfesysteme	136
Förderprogramm Besondere Wohnformen	108		
Spezielle Vergabeverfahren von städtischen Grundstücken	108		

---

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.

# 1 AKTUALITÄT DER THEMATIK

1.1 Relevanz für die Stadtplanung

1.2 Forschungsansatz

1.3 Methodische Vorgehensweise

1.4 Aufbau der Arbeit

# 1. AKTUALITÄT DER THEMATIK

*Landflucht - Zurück in die Stadt - die Renaissance der Großstädte - oder einfach Reurbanisierung.* All diese Schlagwörter stehen für den Trend des letzten Jahrzehnts – der Rückkehr der Menschen in die Großstädte Deutschlands. Nach Jahren der Stadtflicht ins Grüne, um der betonierten Einöde zu entkommen, scheint es als würden die Städte eine neue Attraktivität versprühen. Großstädte wie München, Hamburg, Berlin und Stuttgart, aber auch Universitätsstädte, wie Heidelberg, Münster oder Freiburg konnten in den letzten Jahren ein deutliches Plus an Migrationen verzeichnen. Viele Experten und Journalisten sehen daher eine eindeutige Trendumkehr gegenüber den Suburbanisierungsprozessen der 1980er und 1990er Jahre. Doch liegen sie damit richtig? Hat die Reurbanisierung die Suburbanisierung als dominantes Raummuster abgelöst? Kehren die *Suburbaniten* wirklich in die Städte zurück oder fußt die neue Massenwanderung nicht auf anderen Beweggründen?

Oberflächlich können die Fragen zunächst bejaht werden. Die Menschen kehren augenscheinlich in Scharen in die Großstädte zurück. Das Großstadtleben ist wieder *In*. Die innerstädtischen Quartiere boomen. Und dennoch, in Zeiten einer globalisierten Welt und der Digitalisierung menschlicher Kommunikation reicht ein einfacher Blick auf die gesellschaftlichen Zusammenhänge nicht aus. Die Komplexität menschlicher Beweggründe fußt heutzutage mehr denn je auf einem gesellschaftlichen Wertewandel, der in Folge der Pluralisierung der Lebens- und Wohnformen entstanden ist. Dessen Unübersichtlichkeit und Unberechenbarkeit lässt eine einfache Beantwortung der Fragen nicht zu. Daher gilt es, den Wanderungsprozess in seiner Gänze zu betrachten, um die Beweggründe der Menschen verstehen zu können.

Auch in der Öffentlichkeit und vor allem in Fachkreisen sind die Wanderungsausschläge in Richtung der Großstädte vermehrt registriert worden. Neben einer erhöhten Nachfrage nach Wohnraum für eine breite Bevölkerungsschicht führen die neu entdeckten Lebens- und Wohnpräferenzen der Menschen zu einem Wohnungsmarktdruck in bestimmten Städten, der sich wiederum auf deren innerstädtische Stadtviertel auswirkt. Aufgrund ihres begrenzten Wohnungsangebotes können die Stadtviertel dem Druck nicht Stand halten. Die Folgen sind klar: steigende Mietpreise, Veränderungen der sozialen Zusammensetzung der alteingesessenen Bewohnerstruktur, unzufriedene Bürger, Wut auf die Politik. Zudem steigen in Folge des wachsenden Interesses der Menschen die Mieten auch in den umliegenden Stadtvierteln und brei-

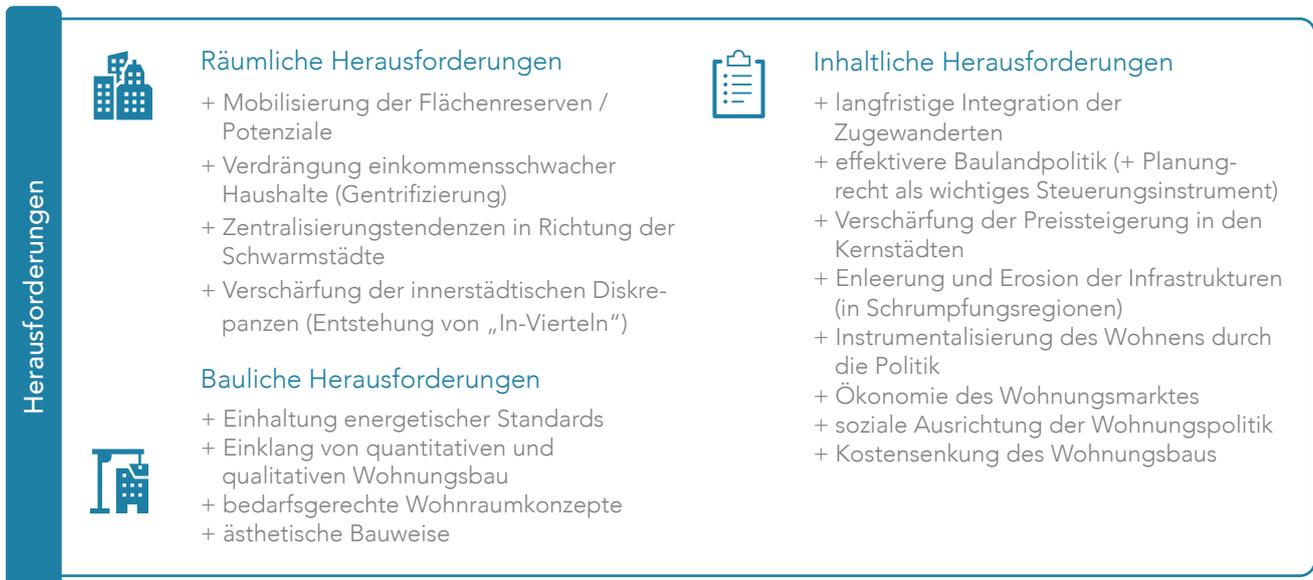
ten sich vermehrt im gesamten Stadtgebiet aus. Eine verstärkende Wirkung erfährt dieser Kreislauf durch die Vernachlässigung einer sozial gerechten Wohnungspolitik, wodurch ein bundesweites Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände zu verzeichnen ist. Schlussendlich können sich bestimmte Haushalte das Wohnen in den Städten faktisch nicht mehr leisten. Die Städte müssen reagieren. Die Frage ist nur, wie reagieren sie? Was sind ihre Ziele? Worauf basieren ihre Entscheidungen?

Die vorliegende Thesis versucht Antworten auf diese Fragen zu finden und die Wirkungen der Reurbanisierung auf die prosperierenden Großstädte in Deutschland ganzheitlich darzustellen. Ziel ist es, anhand der Wohnungspolitik ausgewählter Großstädte Einblick in die politischen Entscheidungen und Handlungsmöglichkeiten zu gewinnen, um die Worthülse Wohnungspolitik mit Inhalt zu füllen und die nebulöse Transparenz der Wohnungsmärkte in Deutschland zu durchdringen.

## 1.1 Relevanz für die Stadtplanung

Die Städte stehen augenscheinlich vor großen Herausforderungen, die unter anderem durch politische und planerische Versäumnisse als auch durch die Konzentrationswirkung bestimmter Wachstumstrends entstanden sind (s. Abb. 1). Die gegenwärtigen politischen und stadtplanerischen Herangehensweisen scheinen teilweise an ihre Grenzen zu stoßen, weshalb neue und kreative Lösungsansätze gefunden werden müssen. Aufgrund des Wachstums einzelner Großstädte und der einhergehenden Zentralisierung in Richtung spezifischer Schwarmstädte scheinen sich auf der einen Seite enorme Preissteigerungen, Wohnungsengpässe und die Verdrängung von einkommensschwachen Haushalten in den Wachstumsinseln herauszukristallisieren. Auf der anderen Seite erfahren die Stagnations- und Schrumpfsregionen eine Entleerung ihrer Kernstädte und eine Erosion der vorhandenen Infrastrukturen sowie ihrer Bevölkerung, auch wenn dies in unterschiedlichem Umfang geschieht. Vor dem Hintergrund des weiteren Rückgangs der Gesamtbevölkerung in Deutschland sowie anhaltender struktureller Probleme versprechen diese Tendenzen keine Hoffnung auf eine Verbesserung der Situation. (Pesch 2012: 81ff.; s. Kap. 2 und 3) Das von vielen benannte *Credo Steigerung der Neubautätigkeiten* kann diese Problematiken vielerorts in einer gewissen Form beheben, vor allem in den Wachstumsregionen. Der effizienteste Weg, um eine preisdämpfende Wirkung zu erzielen, ist laut BABA

Abbildung 1: Die Herausforderungen für die Städte



Eigene Darstellung

die Schaffung eines Mehrs an Wohnungen. (2015: 14; BMUB 2016: 5; GdW 2015: 75) Dennoch muss auch dieser Ansatz in eine Gesamtstrategie integriert werden, denn auch in den Schrumpfungsregionen besteht ein gewisser Neubaubedarf, der nicht durch eine Erhöhung der Wohneinheiten im unteren Preissegment behoben werden kann. Es muss daher eine bedarfsgerechte und standortspezifische Mischung von quantitativen und qualitativen Wohnungsbauvorhaben vorgenommen werden. Der Stadtplanung obliegt in diesem Kontext die schwierige Aufgabe, Heute die Wohnungen von Morgen zu bauen, um sowohl auf die Wohnungsengpässe als auch auf die strukturellen Probleme reagieren zu können. (Baba 2015: 10–15; GdW 2015: 74)

Ein weiterer substanzieller Aspekt, der in der Diskussion über die Bewältigung der derzeitigen Herausforderungen auf den Wohnungsmärkten von der Politik als auch von der Stadtplanung nicht vergessen werden darf, ist der Grundgedanke der Wohnungspolitik des Bundes, nämlich die „Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnraum“ (BMVBS 2013: 48; GdW 2015: 68). Dieser impliziert eindeutig das Ziel, auch einkommensschwachen Haushalten in allen Regionen und Städten entsprechenden Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Verschärfung der sozialen Ungleichheit, unter anderem bedingt durch die Flüchtlingskrise, wird dieser Aufgabe mehr denn je große Beachtung

entgegengebracht. Das ehemalige BMVBS, heute BMVI, bestätigte in seinem Bericht aus dem Jahr 2013 über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland den skizzierten Bedeutungsgewinn der Schaffung von Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte in den Städten anhand verschiedener Fakten und Maßnahmen. Unter anderem wurde eine erhebliche Erhöhung der Ausgaben der Haushaltsmittel des Bundes, der Länder und der Kommunen bezüglich finanzieller Förderungsmaßnahmen, wie dem Wohngeld oder der sozialen Wohnraumförderung in den letzten Jahren festgestellt (2013: 11). Der Schutz der Einkommensschwachen wird zukünftig ein noch bedeutsamerer Standortfaktor der Stadtpolitik sein, denn eins ist laut PESCH klar: „Ohne den Schutz der weniger zahlungsfähigen Gruppen, der kreativen Milieus und quartiersbezogenen Ökonomie sind soziale Konflikte [vor]programmiert“ (2012: 82). Hier ist die Stadtplanung als Planer und Mediator zwischen den aktuellen Entwicklungstendenzen, den Wünschen der Politik und den Forderungen sowie Ansprüchen der Bevölkerung gefordert. Mit den vorhandenen Instrumenten und dem Wissen der Vergangenheit gilt es wieder Wohnraum zu schaffen: für jeden, überall und zu einem bedarfsgerechten Preis. (BMUB 2015a, 2015b, 2016)

Gleichzeitig müssen die entsprechenden Quartiere geschaffen werden, die neben einer sozialen Integration, dem Leitbild der europäischen Stadt entsprechen sowie den Anforderungen des Klimawandels gerecht

werden. Denn in Folge der Singularisierung und Pluralisierung der Gesellschaft als auch der Auswirkungen des demographischen Wandels steigen die Anforderungen an den Wohnraum selbst sowie an das Umfeld immer weiter an. Einen verstärkenden Einfluss erfährt diese Entwicklung unter anderem aufgrund der Emporhebung des Wohnens als Statussymbol der heutigen Gesellschaft. Doch auch weitere Indikatoren wurden im Rahmen verschiedener Studien und Prognosen identifiziert, die als Einflussfaktoren die Wohnungsnachfrage maßgeblich verändert haben. (Braun 2014: 7f.; Schmitz-Veltin 2011: 97). Vor dem Hintergrund der Verknappung an städtischem Freiraum sowie Bauflächen und Wohnraum in den Großstädten, gilt es die Strategien zu finden, um unter anderem die Macht des Anbietermarktes in den bevorzugten Stadtvierteln abzuschwächen. Es darf und kann nicht das Ziel der Stadtplanung sein, einen Wohnungsmarkt zu schaffen, in dem Wohnraum mit geringen Qualitäten reißenden Absatz findet. Ansonsten wird sich der gesellschaftliche Verdrängungsprozess weiter verschärfen, indem unter dem Stichwort der Gentrifizierung<sup>1</sup> die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus den Kernstädten anhält. Dennoch ist eine entsprechende Profilierung von Standorten und Quartieren enorm wichtig, um die Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt zu erhalten. (Braun 2014: 6; Ginski u. a. 2012: 27f.; Spars 2012: 57ff.) Dementsprechend muss die Politik und Stadtplanung Lösungen innerhalb des Spannungsfeldes der Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der Städte als Wohn- und Arbeitsstandort sowie einer sozial verträglichen Wohnungspolitik entwickeln. Insbesondere auf kommunaler Ebene haben sich entsprechende Programme „zu einem unverzichtbaren wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrument entwickelt“ (BMVBS 2013: 28).

Das Wohnen an sich als auch die Schaffung von Wohneigentum sind wesentliche Motoren der Gesellschaft und der Wirtschaft in Deutschland, weshalb sich die Stadtplanung sowie die Politik ihrem enormen Einfluss bewusst sein müssen. Sie können Trends und Entwicklungen direkt und indirekt heraufbeschwören bzw. fördern, wie die Fehler der Vergangenheit gezeigt haben. (BMVBS 2013: 49) Es stellt sich daher nun die Frage, wie die Politik und Stadtplanung auf die gegenwärtigen und prognostizierten Entwicklungen reagiert haben und reagieren werden. Hierbei gilt es insbesondere die kommunalen Ansätze in den Fokus zu rücken, da diese direkt auf lokalspezifische Probleme und Entwicklungen reagieren können. Das

eine Reaktion notwendig ist und die bisherigen Mechanismen nur bedingt gefruchtet haben, steht in diesem Kontext außer Frage und wurde bereits von der Politik erkannt. Ein wichtiger Schritt war in diesem Kontext der Aufbau des Bündnisses für Bezahlbares Wohnen und Bauen<sup>2</sup>, welches seit dem Sommer 2014 in einem dialogorientierten Prozess Lösungsvorschläge für die dringlichsten Fragen der Wohnungspolitik erarbeitet hat. (BMUB 2015b, 2016a)

## 1.2 Forschungsansatz

Zentraler Bestandteil der Masterarbeit ist eine Analyse der Wohnungspolitik ausgewählter Großstädte auf Grundlage von gegenwärtigen und prognostizierten Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt. Die bisherigen Forschungsarbeiten zu dem Thema der Reurbanisierung haben sich vornehmlich auf die Identifizierung und Ausprägung der gegenwärtigen Trends konzentriert. Hierbei wurden von Seiten der betroffenen Städte und Regionen zwar sowohl die Herausforderungen und Anforderungen, als auch die Reaktion des Bundes dargestellt – eine konkrete Analyse auf kommunaler Ebene fehlt jedoch bislang. Im Rahmen der Arbeit sollen daher die zentralen wohnungspolitischen Instrumente und Maßnahmen, die Leitgedanken der jeweiligen Wohnungspolitik sowie die Programme und Strategien auf kommunaler Ebene analysiert und verglichen werden. Ein wesentliches Ziel ist es, Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zu identifizieren, um einen detaillierten Einblick in die Wohnungspolitik der deutschen Großstädte zu erhalten. Es soll folgende Forschungsfrage beantwortet werden:

Wie reagieren ausgewählte Großstädte auf den Wohnungsmarktdruck?

Wenden sie eine eigene lokalspezifische Strategie an oder folgen sie einem einheitlichen Reaktionsmuster?

Als Arbeitstitel wurde der Forschungsansatz konkretisiert und vereinfacht. Er lautet daher:

Reaktion ausgewählter Großstädte auf den Wohnungsmarktdruck:  
Die Handlungsspielräume der Kommunen  
Eigenlogik der Städte oder einheitliche Reaktion?

Der Begriff Eigenlogik der Städte ist in diesem Zusammenhang angelehnt an die Arbeit der Stadtsoziologen MARTINA LÖW und HELMUTH BERKING. Ihr Ziel ist es, mit dem Forschungsansatz<sup>3</sup> die Unterschiede

<sup>1</sup> Für nähere Informationen siehe Adam und Sturm 2014; Frank 2014; Holm 2010, 2014b; Plate u. a. 2014

<sup>2</sup> Für nähere Informationen siehe BMUB 2015a, 2015b, 2016

<sup>3</sup> Für nähere Informationen siehe Löw und Terizakis 2011; Löw 2008; Zimmermann 2008

zwischen Städten zu identifizieren und zu verstehen, die sich zum einen immer stärker ausdifferenzieren und sich zum anderen in der alltäglichen Kommunikation zwischen den Menschen als Floskeln eingebrannt haben. Kurz gesagt, wollen sie herausfinden, warum Berlin als Hipsterstadt titulierte wird oder München als versnobt gilt. (Löw 2008; Löw und Terizakis 2011) Unter dem Begriff der Eigenlogik der Städte versteht Löw, dass „etwas Allgemeines (Logik) wie Urbanisierung, Verdichtung und Heterogenisierung ortsspezifisch eigensinnige Verbindungen und Kompositionen entwickelt. Insofern ist Eigenlogik auch als Logik des Ortes (oder als Ortslogik) zu verstehen“ (2008: 77). Demnach entwickeln Städte aufgrund „historische[r] Ereignisse, materielle[r] Substanz, technologische[r] Produkte, kulturelle[r] Praktiken sowie ökonomische[r] oder politische[r] Figurationen“ (ebd.: 77) lokalspezifische Handlungsmuster, die als wiederkehrende Praktiken die sozialen, gesellschaftlichen, ökonomischen, ökologischen und politischen Geschehnisse einer Stadt bestimmen. (ebd. 2008: 76f.) Allerdings steht im Rahmen der Arbeit nicht das Wirken der Eigenlogik der Städte auf den Menschen an sich im Vordergrund, sondern vielmehr das Verständnis des Begriffes nach ZIMMERMANN. Aus dessen politikwissenschaftlicher Perspektive zeichnet sich die Eigenlogik der Städte dahingehend aus, dass „Städte eigene Funktions- und Ordnungsmuster ausprägen“ (Zimmermann 2008: 207). Somit wird der Begriff im Kontext der Arbeit als Synonym verstanden, das charakteristisch für den zentralen Forschungsansatz stehen soll. Genauer gesagt, steht er als Sammelbegriff für die These der Ausprägung einer eigenständigen und lokalspezifischen Wohnungspolitik seitens der ausgewählten Großstädte. Ihm gegenüber steht die Frage, ob die Städte nicht doch eher einem allgemeingültigen Ansatz folgen, der durch einen einheitlichen Handlungsrahmen Antworten auf die gegenwärtigen Herausforderungen liefert.

Im Fokus des Forschungsansatzes stehen Großstädte, die im Rahmen der gegenwärtigen Trends als Gewinner der Reurbanisierung gelten und nach BABA sowie dem GdW als echte Schwarmstädte<sup>4</sup> identifiziert werden können. Auf diesen lastet in den nächsten Jahren der größte Druck, entsprechenden Wohnraum zu schaffen und dennoch den sozialgerechten Grundgedanken der deutschen Wohnungspolitik aufrecht zu erhalten. Natürlich sind auch Stagnations- und Schrumpfungsräume maßgeblich von den Trends beeinflusst, jedoch soll das Spannungsfeld aus Engpässen des Wohnungsangebotes und der Flächenverknappung in den Wachstumsregionen das Grundgerüst der Arbeit darstellen.

Eine Erweiterung erfährt der Forschungsansatz mit der Vermutung, dass sich die Wohnungspolitik in den echten Schwarmstädten in einer erhöhten Anzahl an bewilligten Baugenehmigungen widerspiegeln wird. Diese werden sich jedoch erst – aufgrund der Dauer von der Bauantragstellung und der Fertigstellung des Neubaus – zeitlich versetzt baulich und räumlich im Stadtgefüge ausprägen. Als wesentlichste Indikatoren werden daher in diesem Kontext die Anzahl an bewilligten Baugenehmigungen, die Anzahl an Fertigstellungen sowie die Prognose zukünftiger Fertigstellungen genutzt und gegenübergestellt. Begründet liegt diese Vermutung in der oftmals geforderten Erhöhung des Neubaus an Wohnraum, welche von vielen Experten als effektivster Weg einer Überhitzung des Wohnungsmarktes entgegenzuwirken gesehen wird. Die Verifizierung der Vermutung erfolgt im Rahmen der konkreten Analyse der Referenzstädte.

Die Beantwortung der in Abbildung 2 dargestellten zentralen Forschungshypothesen soll zusätzlich dazu dienen, weitere Erkenntnisse über die Wohnungspolitik in Deutschland zu erlangen. Gleichzeitig sollen hierdurch auch allgemeingültige Aussagen zu den

Abbildung 2: Die zentralen Forschungshypothesen

- + echte Schwarmstädte sind die Gewinner der Reurbanisierung.
- + echte Schwarmstädte sind in Folge der Reurbanisierung dem größten Wohnungsmarktdruck ausgesetzt.
- + echte Schwarmstädte reagieren mit einer lokalspezifischen Wohnungspolitik auf den Wohnungsmarktdruck.
- + die lokalspezifische Wohnungspolitik ist das Ergebnis der Eigenarten einer Stadt (Eigenlogik einer Stadt).
- + die Eigenarten einer Stadt sind das Ergebnis spezifischer Einflussfaktoren auf die Entwicklung einer Stadt.

Eigene Darstellung

<sup>4</sup> Für nähere Informationen siehe Baba 2015; Braun 2014; GdW 2015; Quantum Immobilien AG 2015

Entwicklungstrends in den Großstädten und auf den Wohnungsmärkten gebündelt aufgezeigt werden. Aus den Ergebnissen der Analyse und der zentralen Erkenntnisse sollen abschließend allgemeingültige Lösungsansätze entwickelt werden, die zur Lösung spezifischer Herausforderungen genutzt werden könnten.

### 1.3 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen

Der analytische Forschungsschwerpunkt der Arbeit bedingt die Unterteilung der vorliegenden Arbeit in vier Teilbereiche, die unterschiedliche Themen- und Arbeitsschwerpunkte bedienen. Aufgrund der Aktualität der Thematik und des Forschungsansatzes der Arbeit stellt den Kern der methodischen Vorgehensweise eine umfangreiche Literatur- und Internetrecherche dar.

Im ersten Teilbereich, der Theorie, werden die in der Einleitung skizzierten Trends und Entwicklungen der Reurbanisierung und des Wohnungsmarktes näher betrachtet, da sie die Grundlage der Arbeit bilden. Im Vordergrund stehen hierbei zunächst die Gründe, die regionale Differenzierung und die Folgen der Reurbanisierung für die räumliche Konfiguration in Deutschland. Zudem werden die Auswirkungen des demographischen und ökonomischen Wandels auf die Veränderung der Lebens- und Wohnformen der Bevölkerung in diesem Kontext näher erläutert. Im Zuge der Darstellung des Wanderungsverhaltens der Deutschen sollen weitere Erkenntnisse über die Reurbanisierung gewonnen werden. Den zweiten inhaltlichen Schwerpunkt der Theorie stellen die Strukturen und Eigenarten des deutschen Wohnungsmarktes dar, die wiederum in Kontext zu den zuvor genannten Reurbanisierungsprozessen gesetzt werden. Zudem werden die weiterreichenden Folgen der Wohnungsmarkttrends für die Einwohner einer Stadt in Deutschland erörtert, denn diese bedingen eine neue Herangehensweise der Stadtpolitik. Zum Abschluss der Theorie steht die Wohnungspolitik des Bundes im Fokus der Arbeit. Einleitend werden die zentralen Entwicklungslinien der Wohnungspolitik des Bundes betrachtet, um mögliche Versäumnisse der Vergangenheit zu identifizieren, die einen wesentlichen Einfluss auf die gegenwärtige Entwicklung genommen haben. Gleichzeitig können hierdurch Verschiebungen innerhalb der Kompetenzen zwischen dem Bund, der Länder sowie der Kommunen erkannt werden. Basierend auf diesen Kenntnissen erfolgt die Darstellung der Instrumente auf den unterschiedlichen

Ebenen des föderalen Systems Deutschlands, um abschließend die zentralen Handlungsspielräume der Kommunen in Form spezifischer Teilinstrumente identifizieren zu können.

Grundlage der Theorie bildet eine ausführliche Literatur- und Internetrecherche, die sich sowohl auf Fachliteratur als auch auf die vergangenen und aktuellen Forschungsarbeiten seitens der öffentlichen Institutionen, wie dem BBR, dem BBSR, dem BMUB und dem BMVI sowie der Arbeiten verschiedener Raumforschungsinstitutionen, wie z.B. der *EMPIRICA AG* oder der *GdW*, stützt. Es gilt hierbei zu berücksichtigen, dass die dargestellten Ergebnisse und Erkenntnisse der Studien eine Möglichkeit darstellen, dass Wanderungsverhalten und die Auswirkungen auf die räumliche Konfiguration in Deutschland zu betrachten. Im Rahmen der Arbeit wurde sich daher gezielt für die Betrachtungsweise des *GdW*s und des *BBSR* entschieden, im Bewusstsein, dass selbst diese nicht den vollen Umfang des Wanderungsverhaltens erklären können.

Der zweite Teilbereich der Arbeit widmet sich der Analyse der Rahmenbedingungen und der wohnungspolitischen Instrumente ausgewählter Referenzstädte. Mit Hilfe bestimmter Indikatoren werden zu Beginn des Teilbereichs zwei Referenzstädte ausgewählt, die per Definition nach *BABA* als echte Schwarmstädte deklariert werden können. Anschließend werden die zentralen Entwicklungslinien der Städte, d.h. deren gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Eigenarten erläutert. Sie bilden den Ausgangspunkt der zentralen Forschungsfrage, inwieweit die Eigenarten einer Stadt Einfluss auf die wohnungspolitischen Entscheidungen ausüben. Daher gilt es diese zu identifizieren, um die Beweggründe der jeweiligen Wohnungspolitik verstehen zu können. Im letzten Schritt der Analyse, welche den Kern der Arbeit darstellt, werden die Instrumente, Programme und Strategien untersucht, die das Grundgerüst der Wohnungspolitik der jeweiligen Referenzstadt bilden. Die Analyse basiert hierbei auf den in der Theorie erkannten zentralen Handlungsspielräumen der Kommunen.

Auch im Rahmen des analytischen Teils der Arbeit wird vornehmlich mit der Methodik der Theorie gearbeitet, wobei der Fokus der Literatur- und Internetrecherche auf die jeweils ausgewählten Großstädte gelegt wird. Zunächst werden auf der Grundlage der zentralen Eigenschaften der echten Schwarmstädte Indikatoren entwickelt und mit Kenndaten unterfüttert, um eine erste Auswahl über die zu untersuchenden Re-

ferenzbeispiele treffen zu können. Hierzu werden vier Hauptindikatoren gebildet, die aus den Ergebnissen der Studie des GdW über das Schwarmverhalten der Deutschen sowie den laufenden Raubeobachtungen des BBSR abgeleitet werden. Unter Berücksichtigung einer einfachen Nutzwertanalyse wird basierend auf den vier Hauptindikatoren ein Ranking erstellt. In einem zweiten Schritt werden weitere Kenndaten zusammengetragen, die zur Konkretisierung der Auswahl der Referenzstädte genutzt werden können. Es werden unter anderem die öffentlich zugänglichen Datenbanken des statistischen Bundesamtes und der Statistikämter der jeweiligen Städte hinzugezogen, um weitere Informationen über die Eigenarten und Entwicklungen der Städte zu erhalten. Die detaillierte Beschreibung der Indikatoren und des Auswahlverfahrens wird in Kapitel 5 erläutert. Nach der Auswahl der Referenzstädte wird basierend auf den fortlaufenden Berichten und Prognosen über die Entwicklung der Referenzbeispiele sowie weiterer Publikationen über die Pläne und Programme der Politik der jeweiligen Städte die Analyse der jeweiligen Wohnungspolitik durchgeführt. Die städtischen Dokumente dienen als wesentliche Quelle zur Aufarbeitung der Leitgedanken, Programme und Strategien der spezifischen Wohnungspolitik. Die Analyse erfolgt dabei unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Theorie über die Handlungsspielräume der Kommunen, um ein einheitliches analytisches Grundgerüst für die beiden Referenzstädte zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass aufgrund der differenzierten Eigenarten der Städte eine unterschiedliche Bandbreite an wohnungspolitischen Maßnahmen vermutet wird. Der Umfang der Analyse richtet sich demnach jeweils nach der Anzahl der identifizierten Maßnahmen und der hierzu notwendigen Daten- bzw. Informationsgrundlage seitens der Städte.

Im Zentrum des dritten Teilbereichs steht der Vergleich und die Schlussbetrachtung der Analyseergebnisse, indem unter anderem sowohl die zentrale Forschungsfrage beantwortet wird als auch die Forschungshypothesen verifiziert bzw. falsifiziert werden. Zunächst werden hierzu die Entwicklungen und die Herausforderungen der lokalen Wohnungsmärkte der beiden Referenzstädte gebündelt skizziert, um erste Gemeinsamkeiten und Unterschiede hervorheben zu können. Anschließend werden die Reaktionen der Referenzstädte anhand der kommunalen Handlungsspielräume erläutert, um Erkenntnisse über die wohnungspolitischen Grundgedanken extrahieren zu können. Diese werden in einem dritten Schritt in Form einer Gegenüberstellung von Gemeinsamkeiten und

Unterschieden zusammengetragen. Die Gegenüberstellung fungiert als Grundlage der Beantwortung der zentralen Forschungsfrage. Zudem dienen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede dazu, die Richtigkeit der Forschungshypothesen zu beantworten und weitere zentrale Erkenntnisse darzulegen. Den Abschluss des dritten Teilbereichs stellt die Aufstellung von allgemeingültigen Lösungsansätzen für spezifische Herausforderungen des Wohnungsmarktes dar. Die Lösungsansätze sollen als eine Art Annäherung verstanden werden, die als Diskussionsgrundlage weitere Forschungsarbeiten zu diesem Thema anstoßen soll. Aufgrund der zeitlichen Begrenzung der Arbeit und der hierdurch begrenzten Anzahl an Referenzstädten wäre es vermessen davon auszugehen, finale Lösungsansätze entwickeln zu können. Vielmehr soll mit ihnen dargestellt werden, welche wohnungspolitischen Möglichkeiten bestehen und in welchem Zusammenhang sie wirksam sein könnten.

Im letzten Teilbereich der Arbeit erfolgt zunächst ein kurzes Resümee über die Erkenntnisse und die Vorgehensweise der Arbeit sowie die Nennung offengebliebener Fragen. Den Abschluss bildet ein kurzer Ausblick auf die weitere Forschungsarbeit zum Thema Reurbanisierung und deren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt in Deutschland.

Abbildung 3: Der Aufbau der Forschungsarbeit



## Forschungsansatz

Wie reagieren ausgewählte Großstädte auf den Wohnungsmarktdruck?  
Wenden sie eine eigene lokalspezifische Strategie an oder folgen sie einem einheitlichen Reaktionsmuster?



## Theorie - Zentrale Themen

- + Leitrend der Reurbanisierung - Gründe, regionale Differenzierung, Trends
- + demographische und ökonomische Wandel - Auswirkungen auf die Wohnnachfrage
- + der Deutsche Wohnungsmarkt - Struktur und Eigenarten
- + Entwicklungslinien der Wohnungspolitik des Bundes
- + Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen



## Analyse

- + Auswahl der Referenzstädte
- + Entwicklungslinien der Stadtentwicklung - gesellschaftlich, wirtschaftlich, politisch
- + Eigenarten des lokalen Wohnungsmarktes
- + Instrumente, Strategien und Programme der Wohnungspolitik



## Vergleich und Schlussbetrachtung

- + Identifizierung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden
- + Beantwortung der Forschungsfrage
- + Verifizierung bzw. Falsifizierung der Forschungshypothesen
- + Zusammenstellung weiterer zentraler Erkenntnisse
- + Ausblick / Kritischer Rückblick

Eigene Darstellung

---

## 2 URBANISIERUNG RELOADED - DIE RÜCKKEHR DER GROSSSTÄDTE

2.1 Was ist Reurbanisierung? -  
Die Hintergründe eines neuen Leitrends

2.2 Aktuelle Trends und regionale  
Ausdifferenzierung

2.2.1 Schrumpfung, Stagnation, Wachstum -  
Eine bundesweite Übersicht

2.2.2 Das neue Schwarmverhalte der Deutschen

2.2.3 Die Attraktivität von Großstädten - Eine Annäherung

## 2. URBANISIERUNG RELOADED - DIE RÜCKKEHR DER GROSSSTÄDTE

*„Le roi est mort, vive le roi“ – „Der König ist tot, lang lebe der König“*

Der französische Ausruf, mit dem in Frankreich des 19. Jahrhundert der Tod des alten Königs verkündet und zeitgleich der neue König inthronisiert wurde, steht sinnbildlich für die veränderte Wahrnehmung und Bedeutung der Großstädte in Deutschland in den letzten Jahrzehnten. Nachdem im Zuge der Suburbanisierung von vielen Experten und Stadtforschern der Niedergang der Städte beschrieben wurde, ist insbesondere seit Beginn der 2000er Jahre eine Diskussion über die Rückkehr der Städte entfacht. Anstelle einer Erosion der städtischen Strukturen scheint es, als hätten die Menschen das urbane Leben wiederentdeckt. Vielerorts wachsen die Städte in einem Ausmaß, der aufgrund der prognostizierten Auswirkungen des demographischen Wandels für unmöglich gehalten wurde. SIEBEL sieht in Folge der derzeitigen Trends in Deutschland ein Zerbrechen des einheitlichen Modells der Stadtentwicklung und verweist sogar auf die Gefahr der Spaltung der Städte, weshalb die Stadtpolitik bzw. die Stadtplanung zukünftig vor neuen Herausforderungen stehen werden (Siebel 2010: 4). Unter dem Schlagwort der Reurbanisierung werden die Problematiken und Auswirkungen der neuerlichen Bedeutungszunahme der Städte sowie die unterschiedlichen Beweggründe der Rückkehr der Menschen in die Städte kontrovers diskutiert, sodass der Begriff an sich im jeweiligen Diskussionskontext mannigfaltig gebraucht wird. Doch was bedeutet der Begriff der Reurbanisierung? Welche Entwicklungen bestimmen den neuen Wanderungstrend in Deutschland? Wie prägt sich dieser auf die Regionen in Deutschland aus? Auf diese und weitere Fragen werden die nachfolgenden Kapitel Antworten liefern.

### 2.1 Was ist Reurbanisierung? - Die Hintergründe eines neuen Leittrends

Im Kern bedeutet Reurbanisierung „eine Wiederholung der Urbanisierung bzw. die erneute Urbanisierung“ (Brake und Urbanczyk 2012: 35). Allerdings greift diese Definition zu kurz und kann die Komplexität des derzeitigen Raummusters nicht adäquat erfassen. Vor allem die globalen Prozesse und Herausforderungen des 21. Jahrhundert, welches aufgrund des rasanten Urbanisierungstrends auch als „urban age“ (Brake und Herfert 2012: 12) titulierte wird, sind zu komplex und inhaltlich zu stark miteinander verwoben, als dass die Reurbanisierung auf eine einfache Formel reduziert werden könnte. Daher ist es ratsam, zunächst den Begriff in dessen unterschiedlichen

Kontexten zu betrachten, um eine inhaltliche Annäherung an die Bedeutung des Begriffes zu ermöglichen. Hierbei wird auf die Methode und die Ergebnisse von BRAKE und URBANCZYK zurückgegriffen, die mit Hilfe der Identifizierung von Dimensionen den Begriff der Reurbanisierung aufgebrochen und in dessen Gänge dargestellt haben. Hierdurch konnten sie eindrucksvoll aufzeigen, wie flexibel und umfangreich der Begriff ausgestaltet werden kann. Gleichzeitig zeigt sich in dem jeweiligen zeitlichen Kontext auch die Abhängigkeit zu der jeweiligen politischen und planerischen Realität. (Brake und Urbanczyk 2012)

#### Die Dimensionen der Reurbanisierung

Die verschiedenen Dimensionen sind als eine Darstellungsform von spezifischen Wirkungszusammenhängen zu verstehen, die unter dem Begriff der Dimension interpretiert werden. Sie spiegeln somit zentrale Gedankengänge und Ideen wider, die von den verschiedenen Verfassern retrospektiv hergeleitet wurden. Hierbei reicht die inhaltliche Spannweite von einem eher deskriptiven Verständnis in Form einer inhaltlichen Beschreibung des Trends (qualitative und normative Dimension) über die Ausformulierung der Auswirkungen auf die Gesellschaft (soziostrukturelle Dimension) bis hin zu räumlicher Verortung der Reurbanisierung (räumliche Dimension). Teilweise überschneiden sich die einzelnen Dimensionen, worauf aber nicht näher eingegangen werden soll. Eine Übersicht über die gesamte Spannweite ist in Abbildung 4 dargestellt. Nachfolgend werden skizzenhaft die für die Arbeit zentralsten Dimensionen dargestellt.

Eine erste Annäherung an den Begriff kann in Form der Identifizierung der inhaltlichen respektive qualitativen Ausprägung des Begriffes erfolgen, indem dargestellt wird, welche Hoffnungen und Veränderungen mit dem Begriff assoziiert werden. In diesem Rahmen müssen die Worte des deutschen Architekten WILHELM WORTMANN genannt werden. Dieser verstand unter Reurbanisierung die „Rückgewinnung der verloren gegangenen städtischen Eigenschaft „Urbanität“ (Wortmann 1963: 83), welches ein Ziel der Stadterneuerung sein sollte. Diese Aussage wurde von verschiedenen Personen weitergedacht, wobei als Kern ihrer Aussagen die „Sehnsucht nach [dem] Verlorengegangenen[em]“ (Brake und Urbanczyk 2012: 35) in Form der Weiter- bzw. Neuentwicklung von Stadt und somit von Urbanität identifiziert werden kann (Bahrdt 1961; Pfeil 1972; Polster und Voy 1989). Reurbanisierung ist in diesem Sinne keine Wiederholung der Urbanisierung, sondern eine Neuinterpretation der Verstädterung in all seinen Facetten.

Abbildung 4: Die Dimensionen der Reurbanisierung

Dimension	zentrale Themen	inhaltliche Beschreibung
administrative Dimension	politische Abgrenzung	Reurbanisierung als administrative Abgrenzung des politischen Vorgang der Neugliederung (in den USA).
qualitative Dimension	städtebauliche Wirkung	Reurbanisierung als Weiter- bzw. Neuentwicklung der Urbanisierung in Form eines ausgeglichenen Verhältnis zwischen alten und neuen Stadtstrukturen.
räumliche Dimension	räumliche Verortung	Reurbanisierungstendenzen als gesamtstädtischer oder stadtteil- bzw. quartiersbezogener Prozess. Regionsspezifische Differenzierung innerhalb Deutschlands.
zeitliche Dimension	Stabilität und Nachhaltigkeit	Reurbanisierung als kurzfristiger labiler Trend oder stabiliertes Raummuster im Zuge des demographischen und gesellschaftlichen Strukturwandels.
analytische Dimension	Bedeutung für die Stadtplanung	Reurbanisierung als Beginn eines Paradigmenwechsels der Stadtplanung.
normative Dimension	Planbarkeit und Gestaltbarkeit	Reurbanisierung als geplanter und gestaltbarer Effekt oder als ungeplanter und emergenter Effekt.
physische Dimension	bauliche und räumliche Umsetzung	Reurbanisierung als Instrument der baulichen und architektonischen Aufwertung der städtischen Strukturen.
ökonomische Dimension	wirtschaftliche Kraft und Wiederbelebung	Reurbanisierung als räumliche Konzentration von wirtschaftlichen Tätigkeiten und als Darstellung der Abhängigkeit zwischen Ökonomie und Wanderungsverhalten der Bevölkerung.
soziodemographische Dimension	Träger und Akteure	Reurbanisierung als Wandermuster spezifischer Bevölkerungs- und Altersgruppen. Identifizierung der Herkunft der Reurbaniten.
soziostrukturelle Dimension	gesellschaftliche Wirkung	Reurbanisierung als Veränderungsprozess der gesellschaftlichen und sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung. Abgrenzung zwischen Reurbanisierung und Gentrifizierung.
quantitative Dimension	Muster und Ausmaß	Reurbanisierung als eigenständiger Stadtentwicklungsprozess oder als Teil eines Phasenmodells. Identifizierung des Wanderungsverhaltens der Bevölkerung

Eigene Darstellung nach Brake und Urbanczyk 2012: 36-43

Im Gegensatz dazu wird anhand der räumlichen Dimension erläutert, an welchen Orten der städtischen Strukturen und auf welcher Ebene sich die Reurbanisierung ausprägt. Es steht die Frage im Vordergrund, ob die identifizierten Entwicklungen auf einer gesamtstädtischen Ebene oder auf einer Stadtteil- bzw. Quartiersebene verzeichnet werden können. Anhand der Frage ist erkennbar, inwieweit der Begriff der Reurbanisierung differenziert verstanden wird und welchen Umfang die Bedeutungszunahme der Städte im Kontext ihrer Strukturen einnehmen kann. So beziehen einige nur den Kern der Städte<sup>1</sup> in ihre Betrachtung ein, andere ergänzen diese um den Stadtrand und das Umland und beziehen sich folglich auf eine gesamt-

städtische Ebene<sup>2</sup>. Ebenso wird, besonders in den letzten Jahren, verstärkt über die regionale Wirkung und Verteilung der Reurbanisierung diskutiert. In diesem Zusammenhang sind vor allem die unterschiedlichen Entwicklungen in West- und Ostdeutschland zu nennen. Teilweise werden entsprechende Reurbanisierungstendenzen nur in bestimmten Wachstumsregionen erkannt<sup>3</sup>. Andererseits gehen manche von einem allgemeingültigen Trend aus, der sich zeitverzögert in allen Großstädten darstellen wird (Brühl u. a. 2006).

Der zeitliche Aspekt der Reurbanisierung stellt eine weitere Dimension des Begriffs dar. Im Vordergrund

<sup>1</sup> Siehe dazu BBSR 2010; Brühl u. a. 2006; Häußermann und Siebel 1987; Herfert 2007; Klaassen u. a. 1981; Köppen u. a. 2007; Polster und Voy 1989

<sup>2</sup> van den Berg u. a. 1982; Pfeil 1972; Polster und Voy 1989; Wortmann 1963

<sup>3</sup> Baba 2015; BBSR 2015a; Brake und Herfert 2012; Braun 2014; GdW 2015; Herfert 2007; Köppen u. a. 2007

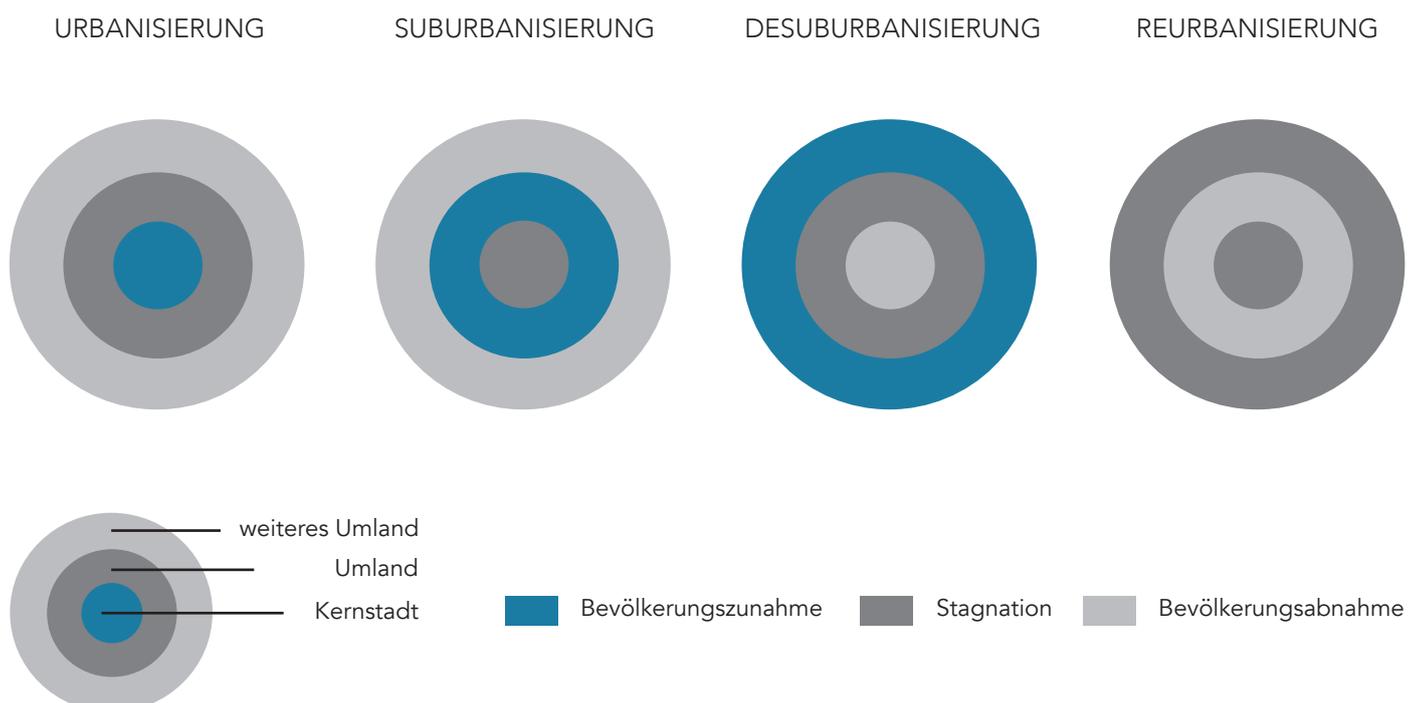
steht die Frage der Nachhaltigkeit der Reurbanisierung im Kontext vorheriger Lebenszyklusphasen der Stadtentwicklung. Die Meinungen differenzieren sich teilweise enorm. Auf der einen Seite wird eher auf eine Atempause der Schrumpfung der Städte aufgrund typischer Wanderungszyklen junger Menschen hingewiesen<sup>5</sup>. Auf der anderen Seite wird vor dem Hintergrund des demografischen und gesellschaftlichen Wandels eine Stabilisierung der Migrationstendenzen erwartet, die teilweise jedoch nur in Richtung spezifischer Wachstumsinseln prognostiziert wird<sup>6</sup>. Natürlich gibt es zwischen diesem beiden Extremen weitere Grauzonen, wodurch die Möglichkeit einer exakten zeitlichen Einschätzung unmöglich scheint. Ebenso zeigt sich, dass eine zeitliche Einschätzung anscheinend stark mit einer räumlichen Verortung korreliert. (Brake und Urbanczyk 2012: 38)

Auch bezüglich des Muster des Trends (quantitative Dimension) zeigt sich, wie schwierig die Einordnung der Reurbanisierung im Kontext vorheriger und klar identifizierbarer Phasen der Stadtentwicklung ist. Im Regelfall verweisen quantitative Forschungsansätze auf das von VAN DEN BERG konzipierte Phasenmodell der Stadtentwicklung aus dem Jahr 1982, welches in den Folgejahren immer wieder erweitert wurde (s.

Abb. 5). In diesem sequentiellen Modell ist die Stadtentwicklung in vier Hauptphasen unterteilt, die in einer bestimmten Abfolge auftreten. Nach einer Phase der Urbanisierung, also dem dominanten Wachstum der Städte gegenüber ihrem Umland bei einem Gesamtwachstum der Stadtregion, folgt die Phase der Suburbanisierung. Die Suburbanisierung stellt hierbei ein umgekehrtes Wachstumsmuster gegenüber der Urbanisierung dar. Als dritte Phase ist anschließend das Wanderungssaldo der Städte gegenüber deren Umland negativ, gleichzeitig reduziert sich jedoch die Gesamtbevölkerung. Diese Entwicklung wird unter dem Begriff der Desurbanisierung zusammengefasst. Die Reurbanisierung setzt in VAN DEN BERGS Modell als letzte Phase nach der Desurbanisierung ein. Sie ist entweder geprägt durch einen geringen Bevölkerungsrückgang der Städte gegenüber ihrem Umland oder sogar durch ein neues Wachstum in den Städten. (ebd.: 43)

BRAKE und URBANCZYK sehen hierbei das Problem in der klar getrennten Abfolge der Phasen, wodurch mehrere Phasen nicht nebeneinander auftreten können. Das gegenwärtige Ruummuster weist jedoch jenes Phänomen auf. Die Auswirkungen des demographischen Wandels in Form des Rückgangs des Bevölke-

Abbildung 5: Das Phasenmodell nach van den Berg



Eigene Darstellung nach van den Berg et. al 1982

<sup>5</sup> BBR 2005; Kujath 1987

<sup>6</sup> BBSR 2015a; Brake 2012; Herfert und Osterhage 2012; Pesch 2012

zungspotenzials führten zu einer Fragmentierung und Polarisierung des Raums, welcher zu einem Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen geführt hat. (Herfert und Osterhage 2012: 88f.) Diese Tatsache haben sowohl SIEDENTROP (2008) als auch HERFERT und OSTERHAGE (2012) erkannt, weshalb sie die zwei räumlichen Muster der Reurbanisierung nach VAN DEN BERG um ein weiteres erweitert haben. SIEDENTROP spricht in diesem Kontext von einer relativen Dekonzentration, einer absoluten Konzentration und von einem Kippen der Bevölkerungsverteilung innerhalb der Reurbanisierungsphase (2008: 195). Der dritte Reurbanisierungstyp (das Kippen) nach SIEDENTROP stellt hierbei eine veränderte Wachstumsverteilung zugunsten der Mittel- und Großstädte dar. (Siedentrop 2008: 195) HERFERT und OSTERHAGE definieren auch drei wesentliche Reurbanisierungstypen, die im Verlauf des demographischen Schrumpfungsprozesses separat und parallel verlaufen können (2012: 88f.). Sie unterscheiden sich in dem unterschiedlichen Wachstumsverlauf der beiden Raumstrukturen einer Stadtregion, der Kernstadt und dem Umland. Mit dem Reurbanisierungstyp I (R-Typ I) stellen sie dar, ob eine Stadtregion eine starke Bevölkerungszunahme in ihren Kernstädten und eine ansteigende, aber abschwächende Bevölkerungszunahme in ihrem Umland aufweisen (relative Zentralisierung). Der R-Typ II hingegen ist geprägt durch die Parallelität von einem Wachstum in den Kernstädten und der Schrumpfung im Umland. Dieser stellt das Übergangsszenario zum letzten Reurbanisierungstyp dar, in dem die beiden Raumstrukturen schrumpfen (R-Typ III: relative Zentralisierung). (ebd.: 88f.) Im Gegensatz zu der Desuburbanisierung, die geprägt ist durch eine relative Dekonzentration, verweisen VAN DEN BERG als auch SIEDENTROP sowie HERFERT und OSTERHAGE auf die zentralistische Konzentration des Bevölkerungswachstums der Reurbanisierung.

Die bereits anhand der genannten Dimensionen erkennbare Komplexität der Reurbanisierung verdeutlicht sich nochmals in der Diskussion über die Träger der Reurbanisierung (soziodemographische Dimension) und deren Auswirkungen auf die soziostrukturelle Zusammensetzung der städtischen Bevölkerung (soziostrukturelle Dimension). Im Rahmen der soziodemographischen Dimension ist besonders die räumliche Herkunft der Träger der Reurbanisierung ein kontrovers diskutiertes Thema, wodurch unter anderem auch die Bedeutung der Reurbanisierung als neues Wanderungsmuster impliziert ist. Denn die Rolle der *Reurbaniten* spielt eine wesentliche Rolle, um die Bedeutung der Reurbanisierung im Vergleich zu

anderen Wanderungsmuster darzustellen. (Brake und Urbanczyk 2012: 40) Kurz gesagt dreht sich die Diskussion um die Frage, ob die Reurbanisierung als Umkehr der Suburbanisierung verstanden werden kann, oder ob nicht viel mehr andere Migrationsgründe und Bevölkerungsgruppen die Träger der Reurbanisierung sind. Die meisten Thesen stellen vermehrt einen Kontext zwischen der Wanderung der jüngeren Alterskohorten in bestimmte Großstädte und dem Rückgang der Anzahl der Menschen innerhalb der Alterskohorte fest, die als *Suburbaniten* den Städten den Rücken kehren. Insbesondere internationale und interregionale Migrationsströme werden in diesem Zusammenhang oft als wesentlichste Ursache der Reurbanisierung genannt. (Adam und Sturm 2012a; Baba 2015; GdW 2015; Häußermann 2009; Herfert und Osterhage 2012; Köppen u. a. 2007; Pesch 2012)

Gemeinsam haben alle Thesen, dass die Wanderung der Wohnbevölkerung eine zentrale Rolle in dem Prozess einnimmt. Doch nicht nur das Alter ist für viele Experten und Forscher als entscheidender Indikator der Reurbanisierung zu nennen. Die soziale Herkunft der jeweiligen Bevölkerungsschicht innerhalb einer bestimmten Alterskohorte muss im Rahmen der Reurbanisierung berücksichtigt werden. Schließlich bestimmt der Lebensstil, der im Regelfall von der monetären Ausstattung der Haushalte abhängig ist, über die Möglichkeit innerhalb einer Stadt, einer Region oder eines Landes zu wandern. (Brake und Urbanczyk 2012: 41) Die Schwierigkeit dieses Zusammenhangs drückt sich dahingehend in der Frage der sozialen Gerechtigkeit der Wohnungspolitik des Bundes aus. Teilweise vermischt sich aufgrund der dargestellten Problematik innerhalb der Diskussion über die soziostrukturellen Auswirkungen der Reurbanisierung die inhaltliche Grenze zwischen Gentrifizierung und Reurbanisierung. Zwar weisen beide Prozesse gewisse Überlappungen auf, jedoch müssen sie getrennt voneinander betrachtet werden. Schließlich beschreibt die Gentrifizierung den Prozess einer selektiven Verdrängung spezifischer Bevölkerungsgruppen durch die Aufwertung innerstädtischer Quartiere. Die Reurbanisierung hingegen beschreibt einen, im Vergleich des Maßstabs der Prozesse, größeren Zusammenhang der Wanderung der Wohnbevölkerung und der Bedeutungszunahme der Großstädte. Laut BRAKE und URBANCZYK sind Gentrifizierungsprozesse eine Folge der Reurbanisierung, wodurch beide Prozesse nicht gleichgesetzt werden können. (ebd.: 42)

Die Skizzierung der Wirkungszusammenhänge der Reurbanisierung und die unterschiedlichen Meinun-

gen, Thesen und Modelle zeigen, welche Komplexität hinter der Rückkehr der Menschen in die Städte steht. Daher müssen verschiedene Wirkungszusammenhänge in Betracht gezogen werden. Eine eindimensionale Definition der Reurbanisierung kann nicht zielführend sein. Dies sollte auch nicht das entscheidende Kriterium sein, sondern es ist wesentlich wichtiger auf das breite Spektrum der Abhängigkeiten verschiedener Kontexte und Entwicklungen hinzuweisen. Folglich ist die Reurbanisierung als ein „multikausales Phänomen“ (Siedentop 2008: 201) zu definieren. Dennoch müssen die Reurbanisierungstendenzen einen entsprechenden Hintergrund haben, weshalb sie in den letzten Jahren verstärkt von verschiedenen Experten, Forschern und Institutionen in differenzierten Kontexten erkannt wurden. Auch wenn diese zwar nur unterschwellig in den bisher dargestellten Zusammenhängen erkannt werden konnten, so müssen, um den Prozess der Reurbanisierung verstehen zu können, der gegenwärtige Strukturwandel und dessen Auswirkungen auf das Verhalten der Menschen erläutert werden. (Brake 2012: 22ff.; Pesch 2012: 82; Siedentop 2008: 201)

#### Globalisierung und Digitalisierung als Triebfedern des Strukturwandels

Blickt man in der Menschheitsgeschichte zurück, so ist zu erkennen, dass im Regelfall durch technologische Fortschritte, insbesondere im Transportwesen sowie in den Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, ein ökonomischer und gesellschaftlicher Strukturwandel induziert wurde. Dieser resultiert in einer Veränderung der räumlichen Konfiguration der Bevölkerung, welche zunächst durch eine Umgestaltung der sozialen und kulturellen Strukturen der Gesellschaft angestoßen wurde. Ein Prozess, der sich auch gegenwärtig wiederfindet. (Brake 2012: 22f.) Die Welt ist im Wandel, der sich vor allem in Folge der Globalisierung in einer enormen gesellschaftlichen Umgestaltung ausprägt, die sich augenscheinlich in einer weltweit verstärkten Urbanisierung widerspiegelt. Die Reurbanisierung kann wiederum als ein Baustein dieser Urbanisierung verstanden werden, welche vor allem in den urbanisierten Industrieländern zu finden ist.

Als zentrale Triebfedern des Strukturwandels werden in der Literatur die Auswirkungen der Globalisierung auf die ökonomischen Strukturen und die Digitalisierung der verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse genannt. Die Globalisierung

stellt den Kernprozess dar, welcher durch die fortführende Entwicklung neuer Kommunikations- und Informationstechnologien beschleunigt wurde. (ebd.: 23) Diese beiden Kräfte führten zu einer Aufhebung der traditionellen Wirtschaftsstrukturen mit entsprechenden Folgen. Die Unternehmen wurden zu standortlosen globalen Akteuren, die mit Hilfe der digitalen Technologien die Schranken zwischen Raum und Zeit in einer unbekanntem Geschwindigkeit überwinden konnten. Aus dieser Enträumlichung der Wirtschaft, der elektronischen Entwertung von Raum und Zeit sowie der Virtualisierung menschlicher Interaktionen erfolgte ein grundlegender Wandel der Arbeits- und Lebenswelt. (Brake 2012: 23ff.; Läßle 2004: 67f.) Oder um es mit LÄPPLES Worten zusammenzufassen: „Die Grenzen zwischen Arbeits- und Lebenswelt verflüssigen sich zunehmend, und es entsteht eine komplexe Vielfalt von raumzeitlichen Konfigurationen der Arbeits- und Lebensorganisationen“ (2004: 69).

In der Theorie fassen BRAKE und LÄPPLE die genannten Prozesse unter dem Wort der Entgrenzung zusammen, in dessen Folge die Auflösung der traditionellen städtischen und gesellschaftlichen Strukturen zu einem Verlust der zentralen Funktion der Großstädte führen und die Migrationen in die peripheren Lagen des Umlandes der Städte verstärken. (Läßle 2004: 69f.) Anstatt der genannten Auflösungserscheinungen führten die in Abbildung 6 dargestellten ambivalenten Entwicklungen zu einer Wiederfindung der Abhängigkeit der menschlichen und gesellschaftlichen Handlungen in einem vielfältigen und spezifischen räumlichen Kontext. Die Entwicklungsdynamiken der Globalisierung und Digitalisierung führten somit zu einer Rückbettung<sup>7</sup> der Menschen an die traditionellen Gewohnheiten und Praktiken. (Brake 2012: 24; Läßle 2004: 71) Zudem verstärkten sie die Wettbewerbsdynamik zwischen den Unternehmen, sie beschleunigten die Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung und beförderten die weitere Ausdehnung der Tertiärisierung der Wirtschaft. Die Folge dieser Tendenzen ist die Generierung von neuen Ideen, Wissen und Produkten als essentielle wirtschaftliche Kraft der Unternehmen. In dieser wissensintensiven Ökonomie suchen Menschen und Unternehmen nach Orten, in denen sie eine Vielfalt von Optionen, Fremden und Gewohnten vorfinden. In denen sie mit Anderen und Verschiedenen kommunizieren und eine qualifizierte Infrastruktur nutzen können. Diese Orte finden sie in der stadträumlichen Umgebung der *Urbanen Milieus* der Großstädte vor, weshalb diese in den

<sup>7</sup> Mit dem Begriff der Rückbettung assoziieren Brake und Aktionsmuster des alltäglichen Lebens der Menschen. Durch die Folgen der Entgrenzung erscheinen diese Muster für den Menschen als eine praktische Orientierungs- und Ordnungshilfe. Hierdurch erhöht sich die „Abhängigkeit von spezifischen, räumlich, insbesondere städtischen Kontexten“ (Läßle 2004: 71). (Brake 2012: 24; Läßle 2004: 71)

Abbildung 6: Die Paradoxa der Globalisierung

### Standortparadoxon der Globalisierung

Obwohl Informationen, Güter und Technik weltweit über die neuen Informationsquellen einzuholen sind, ist die spezifische Wettbewerbssituation eines Unternehmens von lokal gebundenen Standortvorteilen abhängig.

### Informationsparadoxon der Informations- und Wissensgesellschaft

Obwohl durch Informationsflut des Internets Wissen zu jeder Zeit verfügbar ist, gewinnt das kontextgebundene Wissen des Menschen an Bedeutung. Persönliche Kontakte („face to face“) sind essentiell für die Wissensübermittlung.

### Paradoxon der ökonomischen und sozialen Entgrenzung

Obwohl durch neue Technologien eine Entgrenzung von Raum und Zeit geschaffen wurde, benötigen Menschen die Möglichkeit der Rückbettung ihrer neuen Arbeits- und Lebensformen an traditionelle urbane europäische Werte.

Eigene Darstellung nach Läßle 2004: 69ff.

letzten Jahrzehnten eine Renaissance erlebten. Wie schon zuvor die industrielle Revolution, die aufgrund der fordistisch-industriellen Arbeits- und Lebensform eine funktionalistische Raumstruktur benötigte, bildet somit das urbane Umfeld der Großstädte die spezifischen Umfeldqualitäten der gegenwärtigen Dienstleistungs- und Wissensökonomie. (BBSR 2011a: 2ff.; Brake 2012: 24ff., 29)

Jedoch respondieren nicht nur die ökonomischen Verhaltensmuster und Strukturen auf die Folgen der Globalisierung und Digitalisierung, sondern sie spiegeln sich vor allem in einer Umgestaltung der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung sowie den gesellschaftlichen Werten wider. Diese wiederum führen zu veränderten Beziehungs- und Wohnformen, die nachfolgend skizziert werden. In diesem Kontext muss der demographische Wandel als weiterer zentraler Einflussfaktor genannt werden, der in Deutschland durch die drei Komponenten des Bevölkerungsrückgangs, der Alterung und der Heterogenisierung der Gesellschaft geprägt ist. (Brake 2012: 29f.; Fricke u. a. 2015: 5; Kabisch u. a. 2012: 117; Schmitz-Veltin 2011: 53ff.; Spars 2012: 58f.)

In den letzten Jahrzehnten, auch bedingt durch verschiedene historische Ereignisse, wie z.B. die Unruhen der 1960 Jahre oder dem veränderten Rollenverständnis der Frau, fand eine Heterogenisierung respektive eine Pluralisierung der Lebensformen statt, die sich unter anderem auf die Wohnungsnachfrage und somit auf das Wanderungsverhalten der Bevölkerung auswirkte. Der wesentlichste Indikator, der diese These untermauert, ist die Entstehung neuer Haushaltstypen, die aus der Auflösung der traditi-

onellen Partnerschafts- und Familienbilder resultieren. Anstelle der typischen Familienkonstellation (Eltern-Kind-Beziehung) bestehen heute eine Vielzahl von Familien- und Beziehungsformen mit- und nebeneinander, die zu einer Steigerung der Anzahl der Haushalte geführt haben. Demzufolge spiegelt sich der gesellschaftliche Wertewandel in einer „kürzeren Verweildauer in Partnerschaften und wiederholter Neubildung von Lebensgemeinschaften sowie deren Diversität“ (Kabisch u. a. 2012: 117) wider. Diese neuen Arrangements, zudem die erhöhte Mobilität der Haushalte und die neuen flexibleren Arbeitsformen haben entscheidend zu einer Dynamisierung der Wohnungsnachfrage geführt, die ein entsprechendes Wohnangebot bedingen. Insbesondere der Mietwohnungsmarkt steht hierbei im Fokus, da dieser einer gewisse Flexibilität und eine Vielzahl an Auswahlmöglichkeiten zur Verfügung stellt. (Ginski u. a. 2012: 21; Kabisch u. a. 2012: 116ff.)

Die Heterogenisierung der Gesellschaft führte im Umkehrschluss zu einer ambivalenten Entwicklung gegenüber den seit den 1990er Jahren prognostizierten Rückgang der Bevölkerung. Zwar hat sich diese seit dem Höchststand der Bevölkerungszahl in Deutschland im Jahr 2002 in dessen Form eingestellt, jedoch führte er nicht zu einer entsprechenden Entlastung des Wohnungsmarktes in den Großstädten (Pestel Institut 2012b: 47). Im Gegenteil, die Wohnungsnachfrage stieg in vielen Großstädten an, wodurch in spezifischen Regionen teilweise Wohnungsempässe entstanden sind, welche bis heute aufgrund der zeitverzögerten Anpassung des Wohnungsangebotes weiterhin bestehen. Diese Problematiken werden in Kapitel 3.2 näher betrachtet und erläutert. Es gilt je-

doch festzuhalten, dass nicht nur die Bevölkerungszahl als wesentlichster Parameter der Nachfrageseite in Frage kommt, sondern vielmehr die Haushaltstypen und deren spezifische Anforderungen an ihren Wohnstandort und –raum in die Betrachtung der Wohnungsnachfrage einbezogen werden sollten. Sie sind daher auch als ein zentraler Indikator der Reurbanisierung festzuhalten. (Adam und Sturm 2012b: 101ff.; BBSR 2015a: 6ff.; GdW 2013; Ginski u. a. 2012: 21ff.; Spars 2012: 58ff.)

Abschließend lässt sich konstatieren, dass die viel diskutierte Rückkehr der Menschen in die Großstädte Deutschlands sich als ein multikausaler Trend herausstellt, der durch die Wirkungszusammenhänge verschiedener Faktoren gekennzeichnet ist. Dementsprechend ist der Begriff der Reurbanisierung in seiner Gänze nur schwer zu greifen, allerdings konnten mit Hilfe der differenzierten Zugänge zentrale Eigenschaften identifiziert werden. Hierzu zählen die Globalisierung, die Digitalisierung sowie der demographische Wandel und insbesondere die Heterogenisierung der Gesellschaft. Deren gegenseitige Einflüsse und Abhängigkeiten prägten die gesellschaftlichen Strukturen maßgeblich. Gemeinsam haben die verschiedenen Theorien, Thesen und Modelle eins: Sie haben eine klare Bedeutungszunahme der Großstädte für die Bevölkerung festgestellt, über dessen Ausgestaltung, Ausprägung und Auswirkung in der Realität weiterhin Uneinigkeit herrscht. Die Großstädte in Deutschland sind wieder Anziehungspunkte für viele Menschen. Angelehnt an den französischen Ausruf: *Die Städte sind tot, lang leben die Städte!*

## 2.2 Aktuelle Trends und regionale Differenzierung

Die Vielfältigkeit und Multikausalität der Reurbanisierung haben gezeigt, wie kompliziert die Einschätzung der Gründe für das neue Raummuster und seiner Auswirkungen in Deutschland ist. Daher ist eine Analyse dessen unausweichlich, um dem Begriff der Reurbanisierung ein Gesicht zu verleihen. In diesem Kapitel erfolgt neben einer Übersicht und Erläuterung des derzeitigen Raummusters in Deutschland eine detaillierte Analyse der potenziellen Träger der Reurbanisierung. Als wesentlichste Quelle wird in diesem Rahmen auf die Ergebnisse der Studie des GdWs aus dem Jahr 2015 über die Schwarmstädte in Deutschland zurückgegriffen. Diese werden zudem in Kontext zu vorherigen Thesen und Analysen gesetzt, um das Wanderungsverhalten der Bevölkerung ganzheitlich darstellen zu können. Um die gesteigerte Anzie-

hungskraft der Städte skizzieren zu können, werden abschließend Attraktivitätsfaktoren der Großstädte zusammengetragen, die in der Literatur als wesentlichste Argumente gegenüber anderen Raumstrukturen genannt werden.

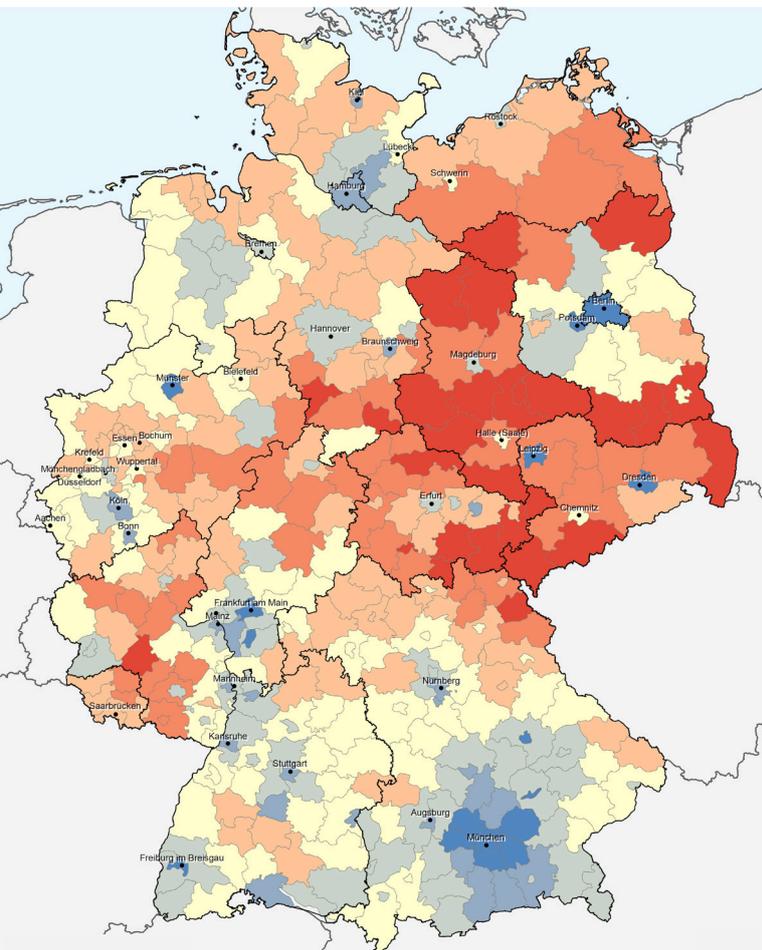
### 2.2.1 Schrumpfung, Stagnation, Wachstum – Eine bundesweite Übersicht

„Die Bevölkerung sortiert sich innerhalb Deutschlands um“ (GdW 2015: 1)

Mit dieser einfachen und kurzen Aussage fasst der GdW den derzeitigen Migrationstrend in Richtung der Großstädte in Deutschland treffend zusammen. Wie bereits im Rahmen der Annäherung an den Begriff der Reurbanisierung in Kapitel 2.1 skizziert wurde, können in Abbildung 7 anhand der Darstellung der Bevölkerungsentwicklung in dem Zeitraum von 2008 bis 2013 auf Kreisebene entsprechende Entwicklungstendenzen erkannt werden. Innerhalb der räumlichen Konfiguration Deutschlands können einzelne Wachstumsinseln identifiziert werden, die entgegen des Schrumpfungsprozesses der deutschen Bevölkerung eine positive Einwohnerentwicklung verzeichnen. Insbesondere die zentralen Städte vieler Regionen haben in dem Zeitraum gegenüber ihrem Umland sowie den ländlichen Regionen deutlich an Einwohnern gewonnen. Eine verstärkende Rolle spielten hierbei auch die erhöhten internationalen Migrationen, die sich vor allem durch eine dynamische Binnenwanderung innerhalb Europas seit 2010 definiert. Die Großstädte Deutschlands als auch Europas stellen in diesem Rahmen die wesentlichsten Zielgebiete der Migranten dar. (BBSR 2015c) Die zuvor parallel verlaufende Entwicklung der Einwohnerzahlen in Deutschland und in den Großstädten wurde demnach durchbrochen. Anstelle der stetigen Verluste der Einwohner im Zuge der Suburbanisierung der 1990er Jahre stieg die Einwohnerzahl in vielen Großstädten seit 2002 kontinuierlich an. Deshalb wird in vielen Fällen von einer abnehmenden, sogar gestoppten Suburbanisierung gesprochen. (Adam und Sturm 2012a: 5f.; BBSR 2015c: 10ff.; Baba 2015; Braun 2014; GdW 2015) Ob diese Entwicklung raumübergreifend Realität ist, wird im weiteren Verlauf der Arbeit diskutiert (s. Kap. 2.2.2).

Gleichzeitig profitierte anscheinend aber auch das direkte Umland bestimmter Wachstumsinseln von den positiven Entwicklungstendenzen in Richtung ihrer zentralen Städte. Raumübergreifend haben – mit ein paar Ausnahmen – allerdings alle ländlichen Regio-

Abbildung 7: Die Veränderung der Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2008 bis 2013



## Legende

<span style="color: blue;">■</span>	+5% und mehr
<span style="color: lightblue;">■</span>	+3% bis unter 5%
<span style="color: lightgrey;">■</span>	+1% bis unter 3%
<span style="color: yellow;">■</span>	weniger als 1% bis unter -1%
<span style="color: orange;">■</span>	weniger als -3% bis unter -1%
<span style="color: darkorange;">■</span>	weniger als -5% bis unter -3%
<span style="color: red;">■</span>	bis -5%

in Ost- und Westdeutschland. Zum einen werden die raumübergreifenden starken Schrumpfungstendenzen in Ostdeutschland verdeutlicht. Zum anderen wird anhand der positiveren Entwicklungstendenzen der Großstädte und städtischen Kreise die bereits betonte neuerliche Bedeutungszunahme der Städte erkennbar, insbesondere seit dem Ende der 1990er Jahre.

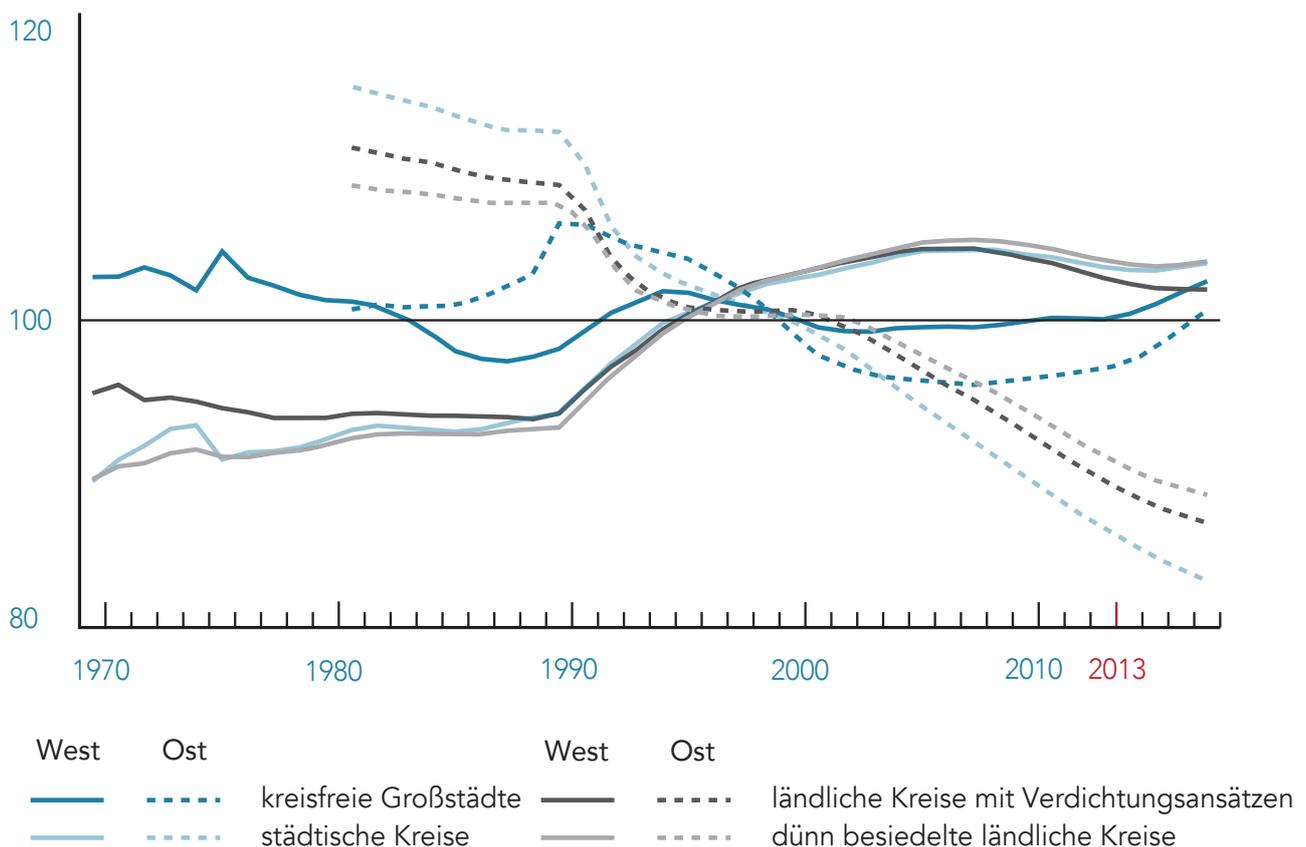
Bereits 2010 hat SIEBEL auf die unterschiedlichen Entwicklungspfade der Städte im Rahmen des ökonomischen Wandels und bestimmter Wanderungsverhalten der Bevölkerung (Suburbanisierung) hingewiesen, weshalb er das Ende des einheitlichen Musters der Stadtentwicklung ausrief und sogar von einer Spaltung der Städte sprach. (2010: 4) Diese Spaltung zeigt sich heute verstärkt, wie das bereits skizzierte Bild der raumpprägenden Entwicklungsmuster der Einwohner in Deutschland darstellte. PESCH fasst diese räumlichen Entwicklungsmuster wie folgt zusammen: „Die Stadtentwicklung der Gegenwart ist geprägt von der Parallelität von Wachstum, Stagnation und Schrumpfung“ (2012: 88). Diese Feststellung spiegelt sich unter anderem in den Wanderungsunterschieden zwischen den Kreisen und Großstädten wieder. Seit 2009 verzeichnet die Mehrzahl der Kreise, allen voran die ländlichen Regionen, eindeutige Wanderungsverluste. Die Mehrheit der Großstädte kann dagegen positive Wanderungssaldi aufweisen. Daher können die ländlichen Regionen als Verlierer und die Großstädte als Gewinner der neuen Wanderungsbewegungen identifiziert werden, wodurch die Trendumkehr in Richtung der Reurbanisierung erkennbar wird. (Adam und Sturm 2012a; Baba 2015: 2ff.; Braun 2014;

GDW 2015: 3

nen in Deutschland an Einwohner verloren, doch vor allem die Regionen in Ostdeutschland scheinen von der Massenwanderung in die zentralen Städte betroffen zu sein. Diese Entwicklung manifestiert sich regelrecht in einem „räumliche[n] Keil vom Saarland bis in den Nordosten Deutschlands“ (Baba 2015: 2), der dahingehend als Entleerungskeil tituliert werden kann. Gleichzeitig stellt dieser Keil ein prägnantes Raummuster dar, welches wiederum das territoriale Gebiet Deutschlands in drei Entwicklungsmuster aufteilt: den Norden, die Mitte (der Entleerungskeil) und den Süden. In diesen sind zwar raumübergreifend Schrumpfs- bzw. Stagnationstendenzen zu erkennen, doch insbesondere der Süden Deutschlands sowie der nordwestliche Teil des Nordens weisen räumlich prägende Wachstumsregionen auf. Graphisch dargestellt wird diese Entwicklung nochmals in Abbildung 8 anhand des Vergleich der Bevölkerungsentwicklung von 1970 bis 2013 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

Abbildung 8: Bevölkerungsentwicklung 1970 bis 2013 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen in West- und Ostdeutschland

Index: Durchschnittsbevölkerung 1980 bis 2013 = 100



Eigene Darstellung nach BBSR 2015a: 5

BBSR 2015c; GdW 2015) Demnach ergeben sich aus diesen Entwicklungen bundesweit unterschiedliche Raummuster, die bildlich gesprochen einem Flickenteppich ähneln. Insbesondere die Differenzen der Einwohnerentwicklung und Wandlungsmuster zwischen Ost- und Westdeutschland prägen diesen Zustand, weshalb nachfolgend die substanziellen Unterschiede der jeweiligen Entwicklungspfade skizziert werden. Hierzu wurde unter anderem auf die Ergebnisse der Analyse des BBSR<sup>8</sup> zurückgegriffen, in dessen Rahmen die räumliche Entwicklung in Deutschland anhand einer neuen Typisierung analysiert wurde. Hierbei gilt es zu beachten, dass die Analyse auf Stadt- und Gemeindeebene erfolgte, wodurch eine stärkere Differenzierung der Entwicklungstendenzen zu erkennen ist. (BBSR 2015c)

#### Die regionale Polarisierung Deutschlands

Die Wiedervereinigung zu Beginn der 1990er Jahre polarisierte die Bevölkerungsentwicklung zwischen

West- und Ostdeutschland in einem Ausmaß, welches sich noch heute auf die räumliche Konfiguration der beiden Teilgebiete auswirkt. Kurz zusammengefasst unterlag der Westen Deutschlands einer positiven Dynamik, die sich aus den hohen Wanderungszuströmen aus dem Osten und dem Ausland ergab. Die ostdeutschen Gebiete mussten im Zuge des Strukturbruchs und der prägnanten Westwanderung hohe Bevölkerungsverluste hinnehmen. Dennoch war in den 1990er Jahre in beiden Gebieten die Suburbanisierung das prägende Raummuster. (BBSR 2015c: 6; Herfert und Osterhage 2012: 91ff.)

In Ostdeutschland entwickelte sich nach dem Rückgang der Suburbanisierungsprozesse eine negative demographische Entwicklung, in dessen Folge eine „flächendeckende Schrumpfungslandschaft“ (Hertfert und Osterhage 2012: 91) entstand. Hauptauslöser für diese Entstehung war die starke interregionale Polarisierung der Bevölkerung sowie die bereits genann-

<sup>8</sup> Siehe dazu BBSR 2015c

te Westwanderung. Im Jahr 2008 verzeichneten 82% der Gemeinden in Ostdeutschland Bevölkerungsverluste. (Herfert und Osterhage 2012: 91) Aus dieser negativen Spirale treten nur vereinzelt Wachstumsinseln hervor, die in Abbildung 9 klar zu erkennen sind. Beispielhaft können hier die Städte Berlin, Potsdam, Dresden, Magdeburg und Leipzig genannt werden. Sie stehen stellvertretend für die Trendumkehr in Richtung der Reurbanisierung in Ostdeutschland, welche seit Beginn der 2000er Jahre festzustellen ist und seitdem an Stabilität gewonnen hat. Jedoch werden auch diese in den nächsten Jahrzehnten mit den Folgen des demographischen Wandels zu kämpfen haben. Die Hintergründe hierzu liegen in den neuem Wanderungsverhalten der Bevölkerung, welches in Kapitel 2.2.2 detaillierter untersucht wird.

In Westdeutschland sind die Folgen des demographischen Wandels zwar spürbar, doch im Vergleich zu den ostdeutschen Gebieten befinden sich diese noch in einer Frühphase. Aufgrund der hohen Migrationen in die westdeutschen Regionen konnten die Gemeinden und Kreise den Prozess der Schrumpfung mehr oder minder flächendeckend hinauszögern. Weshalb erstmals im Jahr 2006 seit den 1980er Jahren rückläufige Bevölkerungszahlen verzeichnet wurden. Aufgrund der Entwicklung innerhalb des Zeitintervalls von 2003 bis 2008 ist auch Westdeutschland als Schrumpflandschaft zu definieren, allerdings im Gegensatz zu Ostdeutschland können größere Wachstumsinseln identifiziert werden, die auch im Rahmen des Wanderungsverhaltens der Bevölkerung eine gewichtete Rolle einnehmen. (Herfert und Osterhage 2012: 91ff.) Hierzu zählen neben typischen metropolitanen Regionen, wie Hamburg, München oder Frankfurt am Main sowohl verstädterte Umlandregionen zentraler Städte, wie Stuttgart oder Freiburg als auch Universitätsstädte wie Bonn oder Heidelberg. Demnach hat sich die Konzentration der Bevölkerungsentwicklung auf zentrale Städte und Stadtregionen im Zeitvergleich von 1999 bis 2013 in Westdeutschland verstärkt, allerdings hat sie diese teilweise beträchtlich verschoben. Vor allem im Nordrhein-Westfalen als auch in Baden-Württemberg sind enorme Verschiebungen in Richtung zentraler Städte, wie Köln, Freiburg oder Heidelberg zu erkennen. Hingegen konnten ehemalige Wachstumskerne wie Ulm im Zeitintervall von 2008 bis 2013 deren vorherige Bedeutung nicht halten. (s. Abb. 9)

Insgesamt kann konstatiert werden, dass sich die regionale Polarisierung in Deutschland verstärkt hat, in

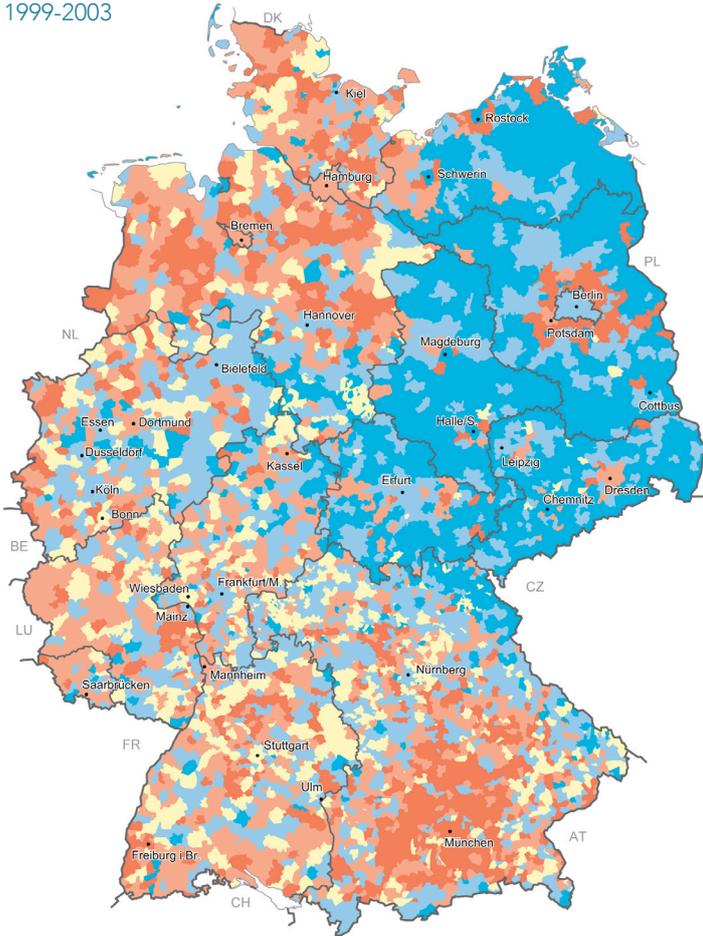
dessen Folge eine Annäherung der Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland stattfand. Es entstand ein analoges Raummuster, welches einerseits eine „Dichotomie zwischen Wachstumsinseln und großflächiger demographischer Schrumpfung“ (Herfert und Osterhage 2012: 94) aufweist. Andererseits weisen die Ausprägungen dieser Entwicklungstendenzen entscheidende Differenzen auf. Insbesondere die unterschiedlichen regionalen Ausmaße der Schrumpfungsprozesse zwischen dem Osten und Westen Deutschlands müssen in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. Anhand des Vergleichs der regionalen Polarisierung der demographischen Entwicklung in den Zeiträumen von 1999-2004 und 2004-2008 wird die Divergenz der genannten Entwicklungen verdeutlicht<sup>9</sup>. Anstelle eines flächendeckenden Wachstums aller Regionen in Westdeutschland haben sich die ländlichen Regionen den Schrumpfungstendenzen der ostdeutschen Gebiete seit 2004 angepasst, auch wenn dessen Ausprägungen sich noch stark voneinander differenzieren. Die Unterscheidung liegt weiterhin in der Verschärfung der Schrumpfungsprozesse in Ostdeutschland begründet. Doch vor allem der Rückgang ehemaliger Wachstumsinseln um die zentralen Städte München, Oldenburg und Lüneburg lassen die Vermutung zu, dass die Suburbanisierungsprozesse innerhalb der Jahre von 1999 bis 2008 abgeschwächt bzw. zum Erliegen gekommen sind. Zu diesem Schluss gelangen unter anderem HERFERT UND OSTERHAGE, die in der verstärkten Zentralisierung der Entwicklungstendenzen in Richtung der Großstädte, den wesentlichsten Indikator für die Ablösung der Suburbanisierung als dominantes Raummuster identifiziert haben. Allerdings unterscheiden sie hierbei auch innerhalb der Reurbanisierung drei Typen, mit denen zum einen die unterschiedlichen Wachstumsprozesse in den Städten, zum anderen die Reurbanisierung an sich, an die Auswirkungen des demographischen Wandels angepasst wurden. Mit Hilfe der R-Typen I bis III (s. Kap. 2.1) können sie das Nebeneinander von Schrumpfungs-, Stagnations- und Wachstumsprozessen erklären und dennoch die Zentralisierungstendenzen der Reurbanisierung berücksichtigen. (2012: 88f., 94ff.)

Im Gegensatz zu HERFERT und OSTERHAGE sehen andere Experte und Forscher den starken Zusammenhang zwischen der Zentralisierung der Entwicklungstendenzen und der Ablösung der Suburbanisierung als Raummuster nicht in dem dargestellten Ausmaß. Unter anderem sei es laut PESCH richtiger von einer Abschwächung der Suburbanisierung zu sprechen,

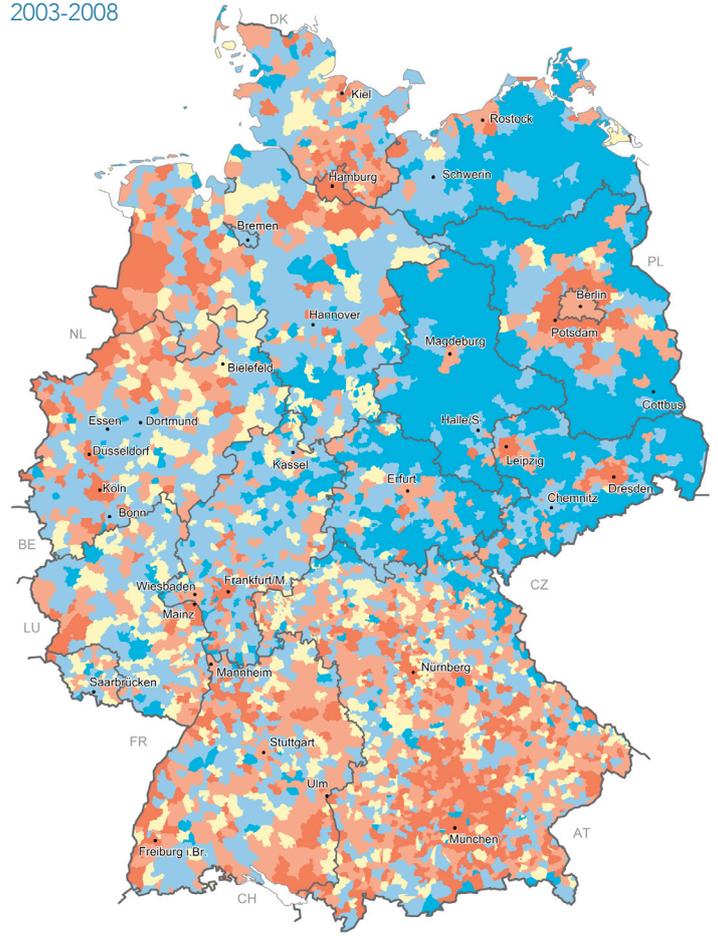
<sup>9</sup> Siehe dazu Herfert und Osterhage 2012: 92f.

Abbildung 9: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden im Zeitvergleich

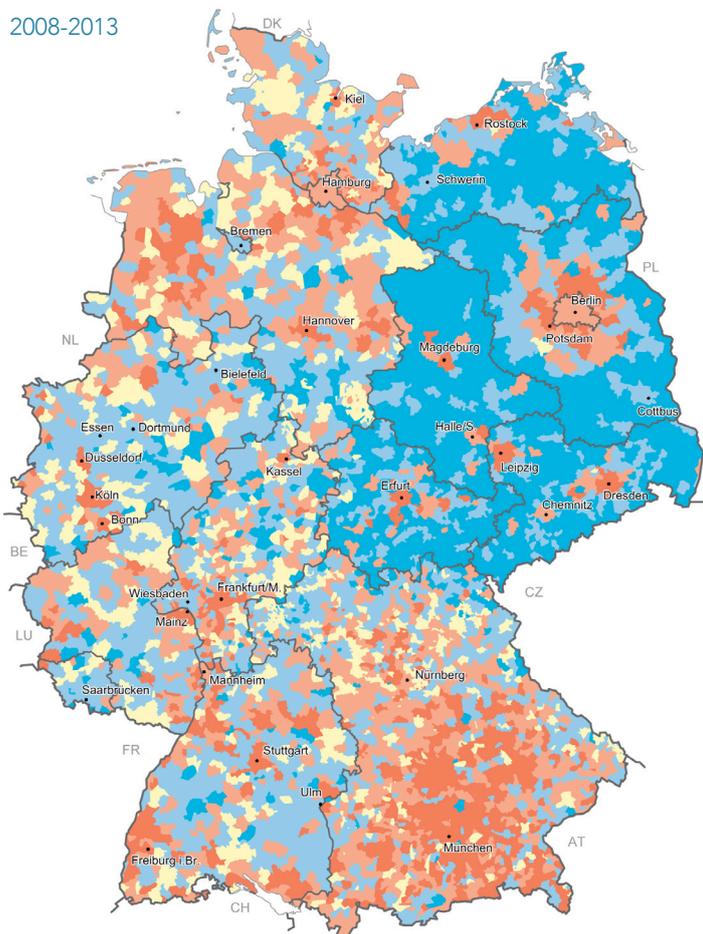
1999-2003



2003-2008



2008-2013



Legende

- überdurchschnittlich wachsend
- wachsend
- keine eindeutige Entwicklungslinien
- schrumpfend
- überdurchschnittlich schrumpfend

jedoch zeige die regionale Polarisierung in Deutschland eher, dass „die Renaissance des Stadtwohnens vor allem in wirtschaftlich dynamischen Städten stattfindet“ (2012: 82). Nicht mehr, nicht weniger. BRAUN unterstreicht diesen Ansatz, da er anstelle einer Rückkehr in die Stadt eine Rückkehr in Schwarmstädte identifiziert hat, die als starke Wachstumsinseln innerhalb der räumlichen Konfiguration Deutschlands herausstechen (2014: 2). Diese Idee führt BABA dahingehend weiter aus, in dem er zwischen zwei Typen von Schwarmstädten unterscheidet: Die echten und unechten Schwarmstädte (2015: 5f.). Hierdurch verweist er indirekt auf die unterschiedlichen Voraussetzungen der Städte, das eine wachsende Stadt nicht einer anderen Stadt gleicht (Spars 2012: 56). Die Divergenz zwischen den beiden Typen ergibt sich einerseits maßgeblich aus dem Umfang des Zuwanderungsmusters.

Echte Schwarmstädte, wie Hamburg oder München, haben einen großräumigen und somit interregionalen sowie internationalen Einzugsbereich. Aufgrund ihrer vielfältigen und breiten Arbeits- sowie Ausbildungsangebote ist das Potenzial dieser Städte in Bezug auf eine langfristige Zuwanderung mehr oder minder unbegrenzt. Zudem ist es nicht nur auf Studenten und Auszubildende beschränkt. (Baba 2015: 5; Braun 2014: 5; GdW 2015: 54ff.) Im Gegensatz dazu werden unechte Schwarmstädte von kleinräumigen Nettowanderungen aus dem Umland gespeist, wodurch sie einen wesentlich stärkeren regionalen Bezug aufweisen. Diese Zuwanderung ist nicht nachhaltig, weshalb langfristig Städte wie z.B. Kaiserslautern oder Dresden als Wachstumsinseln ausfallen werden. Dies liegt in großem Maße darin begründet, dass die Argumente der unechten Schwarmstädte für den Verbleib der Migranten gegenüber denen, der echten Schwarmstädte wesentlich schwächer bzw. nicht existent sind. Aufgrund dessen wandern die Zugewanderten im Regelfall nach ihrer Ausbildungsphase in die attraktiveren Wachstumsinseln aus. Unechte Schwarmstädte fungieren i.d.R. als Ausbildungsstandort der jungen Erwachsenen – nicht mehr und nicht weniger. (Baba 2015: 5–7; Braun 2014: 5; GdW 2015: 54ff.)

Oberflächlich ist zwar anhand der regionalen Differenzierung eine Trendumkehr festzustellen, die sich augenscheinlich in dem neuen dominanten Raummuster der Reurbanisierung widerspiegelt. Allerdings ist sie im Gegensatz zu der Eindeutigkeit der Suburbanisierung vielschichtiger, da sie durch eine hohe Komplexität und Multikausalität charakterisiert ist (s. Kap. 2.1). Die Reurbanisierung beruht stärker auf einem neuen Wanderungsverhalten der Bevölkerung, welches im Wesentlichen durch interregionale Migrationen geprägt ist, wie anhand der unterschiedlichen Entwicklung in Ost- und Westdeutschland festgestellt werden konnte. Daher gilt es nun die Gründe, Ausprägungen und Auswirkungen des neuen Wanderungsverhaltens der Deutschen näher zu betrachten, um das dargestellte Nebeneinander von Schrumpfungs-, Stagnations- und Wachstumsregionen erklären zu können.

### 2.2.2. Das neue Schwarmverhalten der Deutschen

Die räumliche Konfiguration in Deutschland und die regionale Polarisierung in Ost- und Westdeutschland stellten eindrucksvoll dar, wie komplex und different die derzeitige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland ist. Mit Hilfe der Verortung der Bevölkerungsent-

wicklung konnten verschiedene Entwicklungsmuster identifiziert werden, wodurch sich ein sehr buntes Bild ergab. Hierdurch bestätigten sich die Thesen nach PESCH (2012) als auch nach SIEBEL (2010) und SIEDENTROP (2008), die eine gewisse Unübersichtlichkeit der jüngeren Stadtentwicklung aufgrund des Nebeneinanders von Schrumpfungs-, Stagnations- und Wachstumsregionen erkannt haben. Allerdings besteht bezüglich der Richtigkeit der Beschreibung der derzeitigen Entwicklungstendenzen eine gewisse Skepsis, da i.d.R. die Darstellung des Wanderungsverhaltens der Bevölkerung eine Abhängigkeit gegenüber langfristigen demographischen Veränderungen aufweist. Hierdurch können Interpretationsfehler zu einer inadäquaten Beschreibung der Entwicklungen führen, die sich bereits in Kapitel 2.2.1 bezüglich des Zustandes der Suburbanisierungsprozesse darstellten.

Auch wenn HERFERT und OSTERHAGE sowie andere Experten von einer Abschwächung sogar dem Ende der Suburbanisierung aufgrund der deskriptiven Eindeutigkeit Reurbanisierungsprozesse sprechen, so verweisen unter anderem HÄUSSERMANN (2009) als auch PESCH (2012), BRAUN (2014) und BABA (2015) auf den Rückgang der potenziellen *Suburbaniten* als Ursache der Abschwächung der Suburbanisierung. Denn anstelle einer Veränderung der Wohnpräferenzen der Altersgruppen, die als potenzielle *Suburbaniten* genannt werden können, sind vielmehr die unterschiedlichen Stärken der jeweiligen Generationen der entscheidende Faktor. Die Gruppe der *Suburbaniten*, der sogenannten Babyboomerjahrgänge, waren wesentlich größer als die der Menschen, die als Pillenknicke-Generation tituliert werden. Zwar ist der Rückgang der Suburbanisierung richtig, die Entwicklung liegt jedoch begründet in der Abhängigkeit der Vergleichsgruppen, die zu verschiedenen Zeitpunkten miteinander verglichen werden, und den Auswirkungen spezifischer gesellschaftlicher und historischer Einflüsse. (GdW 2015: 3f.)

#### Die kumulierte Kohortenwachstumsrate als Analysetool

Im Rahmen der Studie des GdWs aus dem Jahr 2015 über die Ursachen und die Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster wurde daher seitens der EMPIRICA AG im Auftrag der GdW ein Maß entwickelt, welches unabhängig von vergangenen Entwicklungen ist. Dieses Maß wurde anhand einer Kohortenanalyse bestimmt, welche in einer kumulierten Kohortenwachstumsrate<sup>10</sup> (KWR) resultiert. Als Kennzahlen der Kohortenanalyse fungieren bestimmte 5-Jahres-Al-

<sup>10</sup> Entscheidend ist, dass die kumulierte Kohortenwachstumsrate keine Prognose darstellt, sondern wie im Falle der Totalen Fertilitätsrate (TFR) oder der Lebenserwartung bei Geburt, ein Kennzahl ist, mit deren Hilfe die Anziehungskraft einer Stadt bzw. eines Landkreises auf Zuwanderer beschrieben werden kann. Sie gibt zwar einen Hinweis auf die zukünftige Entwicklung, ist aber im Gegensatz zu einer Bevölkerungsprognose nicht als absolut anzuerkennen. (GdW 2015: 9f.)

tersgruppen (Kohorte), die wiederum mit der nächsthöheren 5-Jahres Altersgruppe zu unterschiedlichen Zeiten miteinander verglichen werden. Als Zeitraum wurden die Jahre 2008 und 2013 ausgewählt. Um die Stärke und Entwicklung einzelner Altersgruppen zu vergleichen, wurden die Stärken der jeweiligen 5-Jahres Altersgruppen aus spezifischen Städten und Landkreisen identifiziert, um anschließend deren Entwicklung zu den genannten Zeitpunkten zu untersuchen. Die Berechnung wurde anschließend für alle Altersgruppen durchgeführt, um die Entwicklung innerhalb der Bevölkerung einer Stadt darstellen zu können. Abschließend wurden die einzelnen Maßzahlen unter der Annahme, dass sich die nachrückende Kohorte identisch zur ihren Vorgänger verhält, durch Multiplikation kumuliert. Hieraus ergibt sich die KWR, die dementsprechend die Veränderung der Bevölkerung einer Stadt zwischen den Altersgruppen der 15- bis 74-Jährigen beschreibt. Sie beschreibt allerdings nur das Wanderungsverhalten der jeweiligen Altersgruppen, auch wenn die Sterbefälle berücksichtigt worden sind. (ebd.: 4f., 9f.) Dementsprechend wird die KWR nachfolgend als Kennzahl der Analyse des neuen Wanderungsverhaltens der Deutschen in dem Zeitraum von 2008 bis 2013 verwendet, um den Trend der Reurbanisierung detaillierter zu beschreiben und gleichzeitig Interpretationsfehler zu vermeiden. Hierdurch sollen die Fragen geklärt werden, welche Alterskohorten eine dominante Rolle in Bezug auf die Reurbanisierung einnehmen und inwieweit sich unterhalb der verschiedenen Alterskohorten differenzierte Wandermuster ausprägen.

Betrachtet man zunächst die KWR der 15- bis 74-Jährigen auf bundesweiter Ebene, so weisen 55% der 402 aller Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland ein positives Kohortenwachstum auf. Die bundesdurchschnittliche KWR beträgt 118, welche von mehr als 142 Kreisen übertroffen wird. Als Top-Schwarmstädte, die eine KWR von über 200 aufweisen, können insgesamt 16 Kreise genannt werden, die allesamt als Großstädte aufgeführt werden. Dies sind die Städte München (273), Landshut (264), Dresden (263), Regensburg (243), Freiburg (235), Offenbach (235), Darmstadt (233), Karlsruhe (227), Potsdam (218), Münster (211), Fürth (210), Heidelberg (204), Augsburg (204), Berlin (202) und Braunschweig (201). Im Gegensatz zu den Städten, die durch das neue Wanderungsverhalten der Deutschen profitieren, müssen naturgemäß Kreise an Einwohnern verlieren. Diese können in den typischen Problemregionen identifiziert werden, die bereits in der Übersicht der Schrumpfungs-, Stagnations- und Wachstumsregionen (s. Kap. 2.2.1) auffällig

geworden sind. Im Wesentlichen sind in diesem Zusammenhang die ostdeutschen Landkreise, periphere Landkreise sowohl in Ost- als auch Westdeutschland sowie altindustrielle Regionen zu nennen, die durch den ökonomischen Strukturwandel am härtesten in ihren wirtschaftlichen Strukturen getroffen wurden. Als Referenzbeispiele können in der Reihenfolge der genannten Regionen die Kreise Dessau-Roßlau (67), Suhl (46) sowie Remscheid (76) und Hagen (90) aufgezählt werden. (ebd.: 5ff.) Im bundesweiten Vergleich der KWR auf Kreisebene bestätigte sich insoweit das bisher dargestellte Bild der regionalen Polarisierung sowie der Konzentration des Wanderungsverhaltens der Deutschen in Richtung spezifischer Großstädte, die als prägende Wachstumsinsel die räumliche Konfiguration bestimmen. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der Kumulation der verschiedenen Wachstumsraten die KWRs einzelner Städte zwar identisch sein können, diese können sich aber auf unterschiedliche Weise zusammensetzen (ebd.: 11). Daher werden nachfolgend fünf Wandertypen detaillierter betrachtet, um eine aussagekräftige Analyse der einzelnen Alterskohorten zu gewährleisten und darzulegen (s. Abb. 10).

#### Ausbildungswanderung

Als erste Gruppe wird die Alterskohorte der 10- bis 19-Jährigen im Jahr 2008 betrachtet, die wiederum im Jahr 2013 die Alterskohorte darstellt, die im Rahmen ihrer beruflichen und akademischen Ausbildung wandern (15- bis 24-Jährige). Im Regelfall gründen diese ihre ersten Haushalte, in dem sie sich hauptsächlich als Ein-Personen-Haushalte oder in Form von Wohngemeinschaften in bestimmten Städten niederlassen. Die Ausbildungswanderer haben aufgrund ihres spezifischen Wanderungsverhaltens einen großen Einfluss auf die Umverteilung der Bevölkerung in Deutschland, insbesondere auf Städte, die im Verhältnis ihrer Stadtgröße hohe Studierenden- bzw. Studienplatzzahlen aufweisen. Gleichzeitig wirkt sich das Wanderungsverhalten der Alterskohorte auch auf die innerstädtische Zusammensetzung aus, da die Ausbildungswanderer ein bestimmtes Milieu aufsuchen und spezifische Wohnpräferenzen haben. Diese finden sie in den zentralen Lagen der Großstädte bzw. Universitätsstädten, wodurch sie auch einen gewissen Einfluss auf den Wohnungsmarkt ausüben. (Adam und Sturm 2012b: 98; Braun 2014: 6; GdW 2015: 11ff.; Quantum Immobilien AG 2015: 7) Inwieweit sich dieser theoretische Einfluss in der Realität widerspiegelt, wird in Kapitel 3 skizziert und diskutiert.

Raumübergreifend können außer einigen wenigen Ausnahmen alle kreisfreien Städte, die sich durch die Ansiedlung von einer oder mehrerer Hochschulen bzw. Universitäten als Hochschulstandort etabliert haben, als Gewinner der Ausbildungswanderung angesehen werden. Doch vor allem Städte mit einer KWR von über 150 können als die zentralen Schwarmstädte dieses Wandertypus angesehen werden. Sehr prägnant ist auch die Tatsache, dass im Zuge der

Abbildung 10: Die fünf Wandertypen



Eigene Darstellung nach GdW 2015: 12-25

Ausbildungswanderung eine Vielzahl an Städten eine KWR von über 200 aufweisen. Hierzu zählen beispielsweise typische Universitätsstädte, wie Münster, Freiburg im Breisgau, Karlsruhe und Heidelberg als auch die ostdeutschen Städte Halle an der Saale, Leipzig und Dresden. Diese Entwicklung ist nicht weiter verwunderlich, da im Rahmen der Bildungsausweitung eine Vielzahl an Hochschulstandorten in Deutschland gegründet wurden. Vor dem Hintergrund der bundesweit durchschnittlichen KWR von 108 sind diese Werte besonders hervorzuheben, gleichzeitig manifestiert sich in diesem Kontext die verstärkte regionale Polarisierung in Deutschland. (GdW 2015: 11ff.)

Als Verlierer können im Zuge der Ausbildungswanderung praktisch alle Landkreise genannt werden, da diese das wesentlichste Quellgebiet der Ausbildungswanderung darstellen. Als positive Ausnahmen können nur Landkreise definiert werden, die im engeren Umkreis einer größeren Universitätsstadt liegen. Diese Erkenntnis zeigt sich in einer starken Konzentration der KWRs, die in gewisse Weise ein erstes Indiz für eine fortschreitende Reurbanisierung in Deutschland darstellen. Auch die bereits genannte regionale Polarisierung in Ost- und Westdeutschland kristallisiert sich in dieser Alterskohorte eindeutig heraus. (ebd.: 13f.)

#### Die Berufsanfängerwanderung

Der zweite Wandertyp wird als Berufsanfängerwanderung beschrieben, welche die Alterung und Wanderung der 20- bis 29-Jährigen aus dem Jahr 2008, in die nächsthöhere Alterskohorte der 25- bis 34-Jährigen umfasst. Sie stellen im Vergleich zu der Ausbildungswanderung die zweite dominante Alterskohorte dar, welche einen erheblichen Einfluss auf die räumliche Umverteilung der Bevölkerung in Deutschland hat. Wie der erste Wandertyp ist auch die Anzahl der Berufsanfänger in Deutschland gestiegen, zudem weist sie eine identische bundesdurchschnittliche KWR auf (109 zu 108). Dies wird auf die erhöhte Zuwanderung aus dem Ausland zurückgeführt, die wiederum auch in Bezug auf die Ausbildungswanderung als wesentlichste Ursache des Anstiegs der betroffenen Alterskohorte genannt wird (+9,4%). Auch in dieser Gruppe ist eine räumliche Konzentration in Richtung spezifischer Wachstumsinseln zu erkennen. Allerdings zeigt sich eine gewisse Trendumkehr gegenüber der Ausbildungswanderung. Viele der als zentrale Schwarmstädte (KWR > 150) bezeichneten Städte verzeichnen im Zuge der Neuorientierung der entsprechenden Alterskohorte nach deren Ausbildungsabschluss moderate bis starke Bevölkerungsverluste. Dies betrifft im besonderen Maße kleinere Großstädte, die somit als reine Universitätsstädte definiert werden können. Städte wie Münster (WTI: KWR > 200) oder Trier (WTI: KWR > 200) zählen mit einer KWR von 85 bis unter 92,5 bzw. unter 85 zu den Verlierern innerhalb der Berufsanfängerwanderung. Allerdings verzeichnen die meisten Städte, die im Rahmen des WTI als Gewinner identifiziert werden können, auch in der Alterskohorte der Berufsanfänger weiterhin Bevölkerungsgewinne. (ebd.: 14f.)

Diese Tatsache wird im Vergleich der Verteilungsfunktion der Ausbildungswanderung und Berufsanfängerwanderung verdeutlicht. Die Konzentration der jun-

gen Bevölkerung in Richtung spezifischer Großstädte nimmt nochmals zu. Daher kann in Bezug auf das Wanderungsverhalten der jungen Erwachsenen eine Art Schwarmverhalten konstatiert werden. Sie schwärmen zunächst wegen des breiten Ausbildungsangebotes in die entsprechenden Städte, um entweder – jedoch eher im geringen Maße – dort nach ihrem Abschluss zu verbleiben oder weiter in nur wenige Schwarmstädte einzufallen. Im Gegensatz dazu verlieren ihre Heimatregionen drastisch an Einwohnern. Dieses prägnante Schwarmverhalten zeigt sich im besonderen Maße in den ostdeutschen Gebieten, wobei auch ein bundesweiter Trend klar zu identifizieren ist. (ebd.: 17)

Vergleicht man die bisher skizzierten Entwicklungen der Wanderungstypen I und II, so kann als Zwischenfazit festgehalten werden, dass die von vielen Experten und Forschern als dominante Bevölkerungsgruppe der Reurbanisierung genannten jungen Erwachsenen die entscheidende Triebkraft der Reurbanisierung darstellen. Das neue Schwarmverhalten dieser Bevölkerungsgruppe trägt erheblich zu einer Konzentration des Wachstums in den Großstädten bei, indem sie zunächst ihre Ausbildung in den entsprechenden Großstädten beginnen und beenden, um im Regelfall anschließend in nur wenige Schwarmstädte weiterzuziehen (s. Abb. 11). ADAM und STURM verweisen in diesem Kontext jedoch darauf, dass die Alterskohorte derzeit noch sehr stark besetzt ist. In Folge des demographischen Wandels werden hingegen zukünftig weniger junge Erwachsene zur Verfügung stehen, wodurch das Ausmaß der Wanderung abschwächen wird, jedoch der Trend wahrscheinlich weiterhin Bestand haben wird. (2012: 101) Schließlich zog es auch in früheren Jahren die junge Bevölkerung in die Großstädte Deutschlands. Laut Spars stellt die Qualifizierung der meisten Städte zu einem Universitäts- bzw. Hochschulstandort die zentrale Gemeinsamkeit dar. Reine Universitätsstädte müssen zukünftig auch ein breites Angebot an qualifizierten Berufsmöglichkeiten bieten, um nicht als Durchlauferhitze für die wenigen Schwarmstädte zu verkommen (Spars 2012: 64). Neben der Qualifizierung der Städte und der einhergehenden Bildungsausweitung sind die fortschreitende Tertiärisierung der Wirtschaft, folglich die Entwicklung hin zu einer Wissensökonomie, sowie die Wohnpräferenzen der jungen Erwachsenen als weitere essentielle Faktoren der Reurbanisierungsprozesse zu nennen (s. Kap. 2.1). (Adam und Sturm 2012a: 9, 2012b: 101; Braun 2014: 5; GdW 2015: 1; Herfert und Osterhage 2012: 107–108)

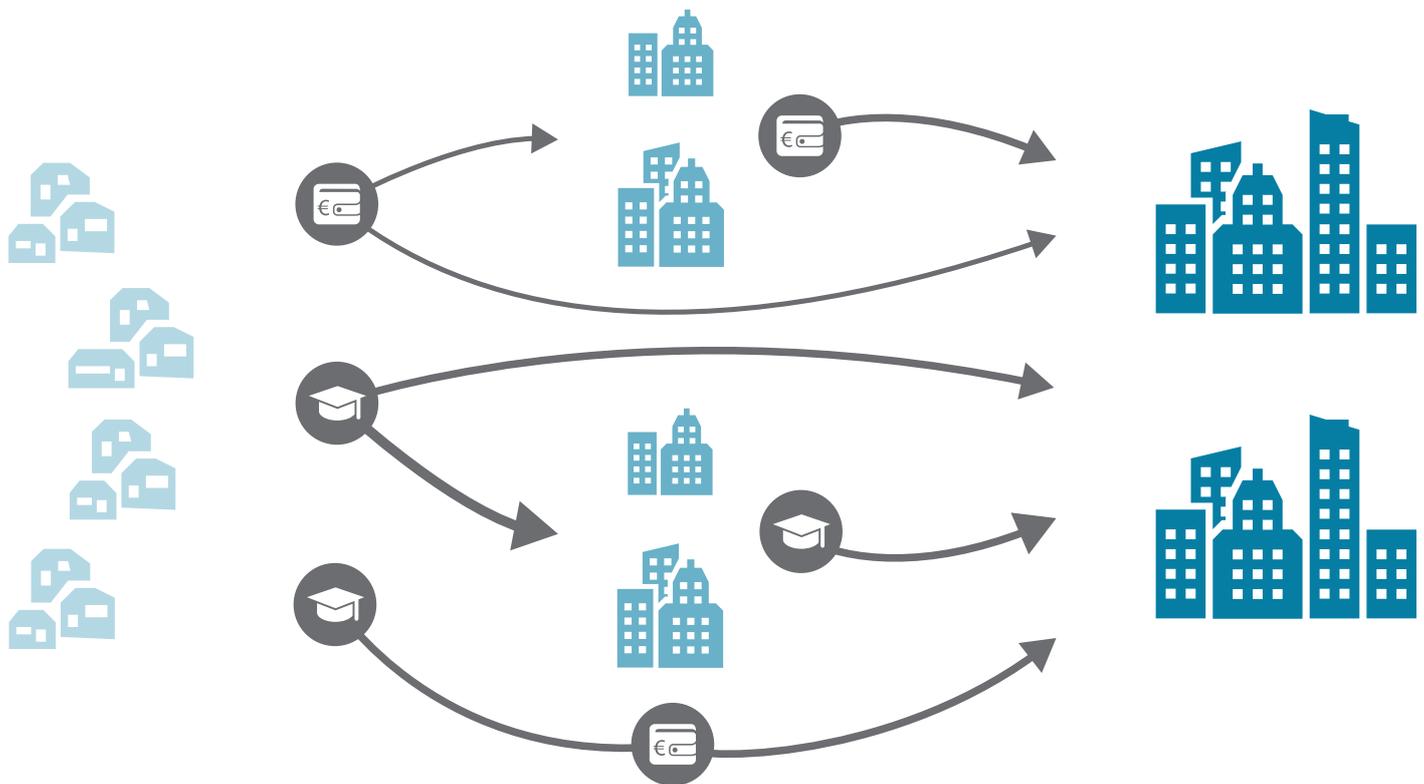
Die besonderen Anziehungskräfte einzelner Schwarmstädte in Deutschland spiegeln sich auch in einem erhöhten Anteil der jungen Erwachsenen an der Bevölkerungsstruktur der Großstädte wider. Im Jahr 2000 konnten nur vier Städte in Deutschland einen Bevölkerungsanteil der jungen Erwachsenen von 30% aufweisen. Im Jahr 2014 hat sich dieser Wert mehr als vervierfacht. Allerdings ist dementsprechend auch der Anteil dieser Alterskohorten in den anderen Kreisen zurückgegangen<sup>11</sup>. BRAUN spricht daher von einer erhöhten Wanderungsintensität, die sich in einem höheren Anteil der jüngeren Jahrgänge, die ihrer Heimat den Rücken kehren, ausprägt. (2014: 5f.) Auch HERFERT und OSTERHAGE sowie andere Experten und Forscher haben diesen Trend erkannt, weshalb sie in den interregionalen ausbildungs- und arbeitsorientierten Migrationen das dominante Wanderungsverhalten der Reurbanisierung identifiziert haben. (Braun 2014; 2012: 107f.; Pesch 2012: 82; Siebel 2010: 7f.; Spars 2012: 56) Die Frage ist nun, ob die Reurbanisierung auch auf einem veränderten Wanderungsverhalten der weiteren Wanderungstypen beruht. Deshalb werden nachfolgend die Muster der sogenannten Settlement-, Mittelalter- und Altenwanderung skizziert.

#### Die Settlementwanderung

Der dritte Wanderungstyp spiegelt das Verhalten der Alterskohorte der 30- bis 39-Jährigen im Jahr 2008 wieder, die im Jahr 2013 in die Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen hineingeeigert ist. Gegenüber den vorherigen Wanderungstypen sind zwei wesentliche Veränderungen zu erkennen. Auf der einen Seite hat die Wanderungsintensität erkennbar nachgelassen. Anstelle der Identifizierung der zentralen Wachstumssinseln mit einer KWR von über 200 (WTI) bzw. 130 (WTII) können nun flächendeckend Kreise mit einer KWR von 115 oder mehr als solche definiert werden. Folglich kann nun vornehmlich ein Wanderungsmuster festgestellt werden, welches im Vergleich zu den anderen Wanderungstypen ausgeglichener ist. Auf der anderen Seite wirkt sich dieses Wanderungsmuster auch auf die räumliche Konfiguration Deutschlands aus. Die Alterskohorte der Settlementwanderung ziehen vermehrt aus den Gewinnerstädten der WTI und WTII aus, in dem sie sich im Umland der Schwarmstädte der jungen Erwachsenen niederlassen. Als Gewinner können hierbei eindeutig die Umlandkreise der Metropolen Hamburg, München und Berlin genannt werden. Aber auch das direkte Umland der Gewinner der Ausbildungswanderung, sprich der Universitätsstädte wie Freiburg oder Trier sind vermehrt das Ziel der Settlementwanderer. Dementsprechend

<sup>11</sup> Siehe hierzu Braun 2014

Abbildung 11: Schematische Darstellung des Schwarmverhaltens der jungen Erwachsenen



Raumordnungstypologie



Ländliche Kreise



Klein-, Mittel- & Großstädte



Großstädte

Wanderungsaffinität



niedrige Affinität



mittlere Affinität



hohe Affinität

Eigene Darstellung

sind neben den Metropolen vor allem die Schwarmstädte der WTI als Verlierer der Settlementwanderung zu nennen. (GdW 2015: 18f.)

Wie schon zuvor im Rahmen der Berufsanfängerwanderung ist also der Effekt des Zurückwanderns der ehemaligen Ausbildungswanderer zu erkennen. Dieser Effekt wird vom GdW als Echo-Effekt tituliert. Gleichzeitig zeigt sich in dieser Alterskohorte eine

Trendumkehr der Reurbanisierung, da im Rahmen der Settlementwanderung eine klare Tendenz in Richtung der Suburbanisierung festzustellen ist. Demnach hat sich das von einigen Experten und Forschern ausgeführte Ende der Suburbanisierung im Rahmen der Debatte um die Reurbanisierung als falsch erwiesen. Die Alterskohorten, die sich im Berufsleben etabliert haben, ziehen weiterhin zurück in die Umlandkreise der Schwarmstädte der jungen Erwachsenen. Dies ist

ein erstes Indiz für den hohen Einfluss des Schwarmverhaltens der WTI und WTII, da sie aufgrund einer erhöhten Wohnnachfrage Preissteigerungen in den entsprechenden Städten induzieren, wodurch die nächsthöheren Alterskohorten in das Umland verdrängt werden bzw. diese sich aufgrund der hohen Preise für ein Leben um die Städte herum entscheiden. Diese These wird durch die räumliche Verteilungswirkung der einzelnen Altersgruppen der Settlementwanderung bestätigt. Alle Landkreise mit hohen KWRs in Folge der Settlementwanderung zeigen weiterhin hohe Wanderungsneigungen in Richtung der Umlandkreise auf. (ebd.: 20f.) Zwar ist die Zuwanderung an sich zurückgegangen, dies liegt aber an der verringerten Größe der Alterskohorten und nicht an veränderten Wohnpräferenzen, die oftmals in der Debatte um die Reurbanisierung als Ursache genannt werden. Hierdurch bestätigen sich die Aussagen von HÄUSSERMANN als auch von PESCH, BRAUN und BABA. Insbesondere die Aussage von Häußermann – „der Suburbanisierung geht das Personal aus“ (2009: 55) – wird durch die Analyse des Wanderungsverhaltens der Settlementwanderer eindeutig bestätigt.

#### Die Mittelalterwanderung

Im Gegensatz zu den eindeutigen Wanderungsverhalten der ersten drei Wandertypen unterliegt die Mittelalterwanderung (2008: 40- bis 54-Jährigen; 2013: 45- bis 59-Jährigen) keinem signifikantem Räummuster. Es kann als eher unspezifisches beschrieben werden, da im Rahmen der Mittelalterwanderung zum Teil ähnliche Migrationstendenzen wie bei den Settlementwanderern als auch bei den Altenwanderern identifiziert werden können. Demnach verlieren auf der einen Seite die kreisfreien Städte an Einwohnern und die Umlandkreise wachsen. Auf der anderen Seite wachsen bestimmte Landkreise entlang spezifischer topo- und geographischer Besonderheiten. Eindeutig erkennbar ist hingegen eine niedrige Spannweite der KRW, die sich im Bereich 97 bis 107,5 bewegt sowie eine geringere Konzentrationstendenz, wie sie auch schon im Zusammenhang mit der Wanderung der Settlementwanderer zu erkennen war. Allerdings verlieren auch in diesem Wandertypen die Kreise, die zuvor eher schwache KWRs aufwiesen. (GdW 2015: 21f.)

#### Die Altenwanderung

Die Altenwanderer sind die einzige Alterskohorte, die derzeit in Deutschland an Stärke verliert (um circa 3,9%). Daher ist zwar die Umverteilungswirkung innerhalb der Altenwanderung wesentlich geringer,

da weniger Menschen aus dieser Alterskohorte zur Verfügung stehen, allerdings prägen dessen Auswirkungen die Umverteilung der Bevölkerung innerhalb Deutschlands auf eine bemerkenswerte Art und Weise. Dies liegt in der entgegengesetzten Umverteilungsrichtung der Altenwanderer gegenüber der Ausbildungs- und Berufsanfängerwanderer<sup>12</sup>. (ebd.: 23f.)

#### Fazit

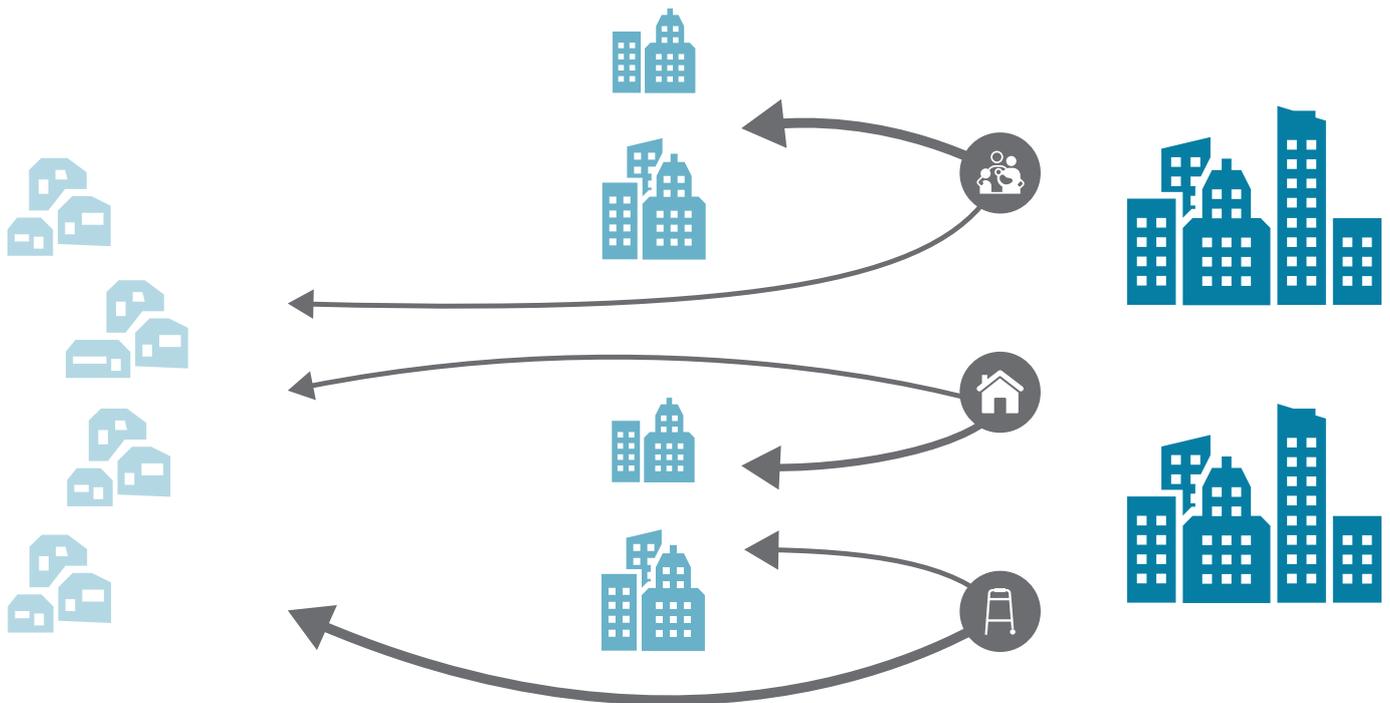
Die Analyse der verschiedenen Wandertypen zeigt, die Rückkehr in die Städte kann zwar als maßgeblicher Leittrend des Wanderungsverhaltens der Deutschen festgehalten werden, allerdings ist dieses Schwarmverhalten verstärkt in den Alterskohorten der jungen Erwachsenen zu erkennen. Dieser setzt sich aus zwei Schwärmen zusammen, da zunächst die Ausbildungswanderer und später die Berufsanfänger eine hohe Wanderungsaffinität aufweisen. Gegenüber früheren Wandermustern fußt das neue Schwarmverhalten der jungen Erwachsenen auf einer erhöhten Konzentration der Migrationen in nur wenige Schwarmstädte (s. Abb. 11). Gleichzeitig ist der Trend vom Land in die Stadt noch immer allgegenwärtig und entscheidend für die derzeitige Entwicklung.

Auch der von vielen genannte Stopp der Suburbanisierung hat sich als unzureichende Aussage herausgestellt. Zwar ist deren Ausmaß aufgrund der Schrumpfung der Anzahl der potenziellen Suburbaniten abgeschwächt, dennoch wandern die typischen Alterskohorten, die 35- bis 44-Jährigen, aus den Städten in das nähere Umland aus. Deren Wanderungsverhalten prägt sich im Gegensatz zu den WTI und WTII in einer stärkeren Dekonzentration der Wanderungen aus. Aufgrund dieser Tatsache liegt kein Schwarmverhalten vor, da eine Vielzahl an Kreisen als Gewinner genannt werden können. Zudem ist auch innerhalb Bevölkerungsgruppe der *Best Ager*, sprich der *Generation 50plus*, ein Trend entgegen der Großstädte zu erkennen, auch wenn dieser in dessen Ausmaß an Kraft verliert (Pesch 2012: 82). Die Altenwanderung spiegelt sich wiederum in einer gewissen konzentrierten Wanderung in Richtung spezifischer topo- und geographischer Regionen aus, weshalb in dessen Folge von einem Schwarmverhalten gesprochen werden kann. Allerdings spiegelt sich dieser in einem wesentlich geringeren Wanderungsvolumen gegenüber der jungen Erwachsenen wider. (s. Abb. 12)

Vorrauschauend auf die Entwicklung des Wohnungsmarktes ist die mehr oder minder entgegengesetzte Wanderung der jüngeren Bevölkerung gegenüber

<sup>12</sup> Siehe hierzu GdW 2015

Abbildung 12: Schematische Darstellung des Schwarmverhaltens der älteren Bevölkerung



Raumordnungstypologie



Ländliche Kreise



Klein-; Mittel- & Großstädte



Großstädte

Wanderungsaffinität



niedrige Affinität



mittlere Affinität



hohe Affinität

Eigene Darstellung

der mittelalten und alten Bevölkerung positiv zu sehen, da hierdurch entsprechender Wohnraum durch die Abwanderung zur Verfügung gestellt werden kann. Auch wenn dieser voraussichtlich die erhöhte Nachfrage in den wenigen jungen Schwarmstädten nicht adäquat abdecken wird. (GdW 2015: 29f.) Im Gegensatz dazu wird vor allem die Schrumpfung der ländlichen Regionen zukünftig ein großes Problem darstellen, insbesondere vor dem Hintergrund der Daseinsvorsorge der gesamten Bevölkerung. Das

neue Schwarmverhalten der Deutschen ist schlussendlich ein Spiegelbild der regionalen Polarisierung Deutschlands, welches durch die Schrumpfungstendenzen der Bevölkerung in den kommenden Jahren weiter an Schärfe gewinnen wird.

2.2.3 Die Attraktivität der Großstädte – Eine Annäherung

Die Analyse und Darstellung der derzeitigen Wande-

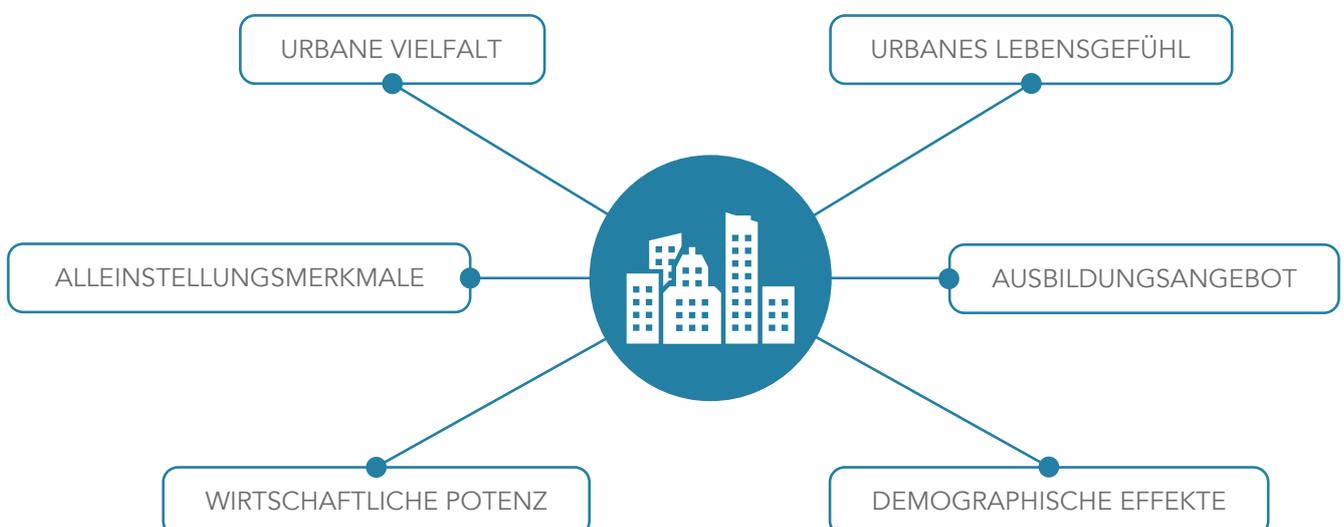
rungsmuster zeigt, dass das Wanderungsverhalten der Deutschen sehr differenziert und in besonderem Maße abhängig vom Alter sowie entsprechender Lebens- und Wohnpräferenzen ist. Trotz der ambivalenten Konzentrationstendenzen der jungen Erwachsenen sowie der Altenwanderer und trotz der Dekonzentrationstendenzen der Alterskohorten der 35- bis 59-Jährigen, ist in Deutschland eine erhöhte Wanderungsaffinität in Richtung der Städte festzustellen. Sowohl die regionale Polarisierung als auch das neue Schwarmverhalten der jungen Erwachsenen sind ein klares Indiz für die gesteigerte Attraktivität der Städte. Dieser Trend ist nicht neu, da die Menschen, vor allem die Jungen und Kinderlosen, schon immer die Stadt aufsuchten und zukünftig aufsuchen werden, oftmals mit den einfachen Migrationsgründen der Hoffnung auf ein besseres und einfacheres Leben. (Brake und Herfert 2012: 13; Siebel 2010: 8) Um die neuerliche Bedeutungszunahme sowie die einhergehende gesteigerte Attraktivität der Städte erklären zu können, werden nachfolgend anhand von sechs zentralen Attraktivitätsfaktoren (s. Abb. 13) die wesentlichsten Argumente und Erklärungsansätze diverser Experten und Forscher gebündelt und näher erläutert. Die identifizierten Attraktivitätsfaktoren stellen eine Art Annäherung dar und erheben keinen Anspruch auf Endgültigkeit sowie Richtigkeit. Ebenso muss auf die gegenseitige Abhängigkeit der Faktoren hingewiesen werden, die in den einzelnen Kontexten kurz skizziert werden.

Die ersten beiden Attraktivitätsfaktoren, die urbane Vielfalt und das urbane Lebensgefühl, stellen die zentralen Eigenschaften des Begriffs der Urbanität dar. Anstatt diesen Begriff zu verwenden, soll mit Hilfe der Separierung der beiden Eigenschaften die unterschiedliche Bedeutung zwischen der Diversität der städtischen Strukturen (urbane Vielfalt) und der Unterschiedlichkeit der subjektiven Wahrnehmung der Stadt, die sich in Form differenzierter städtischer Lebensgefühle bzw. Lebensstile ausprägt (urbanes Lebensgefühl), hervorgehoben werden. Hierbei wird auf die Arbeit von GEBHARDT und WIEGANDT zurückgegriffen, die im Rahmen der Untersuchung der Motive des urbanen Wohnens<sup>13</sup> die beiden Schlagwörter als zwei von drei Motivkategorien definiert haben (2014: 153–160).

#### Urbane Vielfalt

Die urbane Vielfalt „definiert [sich] durch Ausstattung des Quartiers, Nutzungsmischung der Angebotsvielfalt als dichtes Nebeneinander von Versorgungs-, Dienstleistungs- und Freizeiteinrichtungen“ (ebd.: 153). Demnach steht es als Synonym für die Vielfältigkeit der Möglichkeiten der Stadtbewohner ihren Bedürfnissen nachzukommen. Sie werden von den meisten als substanzieller Wahlgrund für die Migration in die Stadt genannt, da sie hierdurch einfacher ihre Bedürfnisse abdecken und ihren Alltag strukturieren sowie organisieren können. Diese Eigenschaften spiegeln sich in gewisser Weise in den Strukturen

Abbildung 13: Die sechs zentralen Attraktivitätsfaktoren



Eigene Darstellung

<sup>13</sup> Siehe hierzu Gebhardt und Wiegandt 2014

und Charakteristika des Leitbilds der europäischen Stadt wider, weshalb es oftmals im Zuge der Reurbanisierung genannt wird. Ausformuliert prägt sich die Attraktivität der urbanen Vielfalt in kompakten und historisch geprägten Stadtstrukturen aus, die einen leistungsfähigen ÖPNV bereitstellen, qualitative Freiräume und Plätze aufweisen sowie eine soziale, architektonische und funktionale Mischung gewährleisten. Diese Eigenschaften konzentrieren sich im Regelfall in den zentralen Stadtteilen, weshalb vor allem historisch gewachsene Altbauquartiere im Fokus der Stadtwanderer stehen. Als wesentlicher Vorteil werden in diesem Zusammenhang die kurzen Wege gesehen, die zwischen den einzelnen Optionen erbracht werden müssen. Oftmals wird mit den genannten Eigenschaften der Städte bzw. Quartiere eine gewisse Lebendigkeit assoziiert, die von bestimmten Nachfragegruppen präferiert wird. Beispielhaft zu nennen sind Studenten, Einkommensstarke ohne Kinder oder einkommensstarke sowie qualifizierte Migranten. (Adam und Sturm 2012b: 97ff.; BBSR 2011c: 17ff.; Gebhardt und Wiegandt 2014: 153ff.; Kabisch u. a. 2012: 123; Siebel 2010: 8ff.) Diese Entwicklung muss mit einer gewissen Sensibilität betrachtet werden, da in Folge einer solchen Ballung finanzstarker Bevölkerungsgruppen die soziale Spaltung der Stadt verschärft wird, die in den letzten Jahrzehnten unter dem Begriff der Gentrifizierung kontrovers diskutiert wurde. Laut SIEBEL besteht diese Gefahr für die Städte durch das Entstehen von „wenige[n] Standorte[n] mit hohen sozialen und physischen Umweltqualitäten“ (2010: 8) sowie der Abwertung der restlichen Quartiere, die für die Verlierer des Strukturwandels übrig bleiben. Nichtsdestotrotz kann die urbane Vielfalt als erster wesentlicher Attraktivitätsfaktor der Städte in Deutschland genannt werden.

#### Urbanes Lebensgefühl

Das urbane Lebensgefühl – als zweite wesentliche Eigenschaft der Urbanität – definiert sich durch die spezifische soziodemographische und kulturelle Vielfalt, die in den Städten vorzufinden ist. Sie bedingt sich zwar durch die urbane Vielfalt, allerdings füllt sie dieses erst mit Leben aus. Das urbane Lebensgefühl spiegelt sich in der subjektiven Nutzung der Optionen wider, die sich durch die Vielfalt der diversen Angebote ergibt. Diese freie Wahlmöglichkeit in Bezug auf die eigenen Lebens- und Wohnformen ist für viele Menschen das entscheidende Argument gegenüber der Einheitlichkeit und Routine des Lebens auf dem Land. Des Weiteren zählen auch die Wahl zwischen der Möglichkeit der Anonymität und der Begegnung

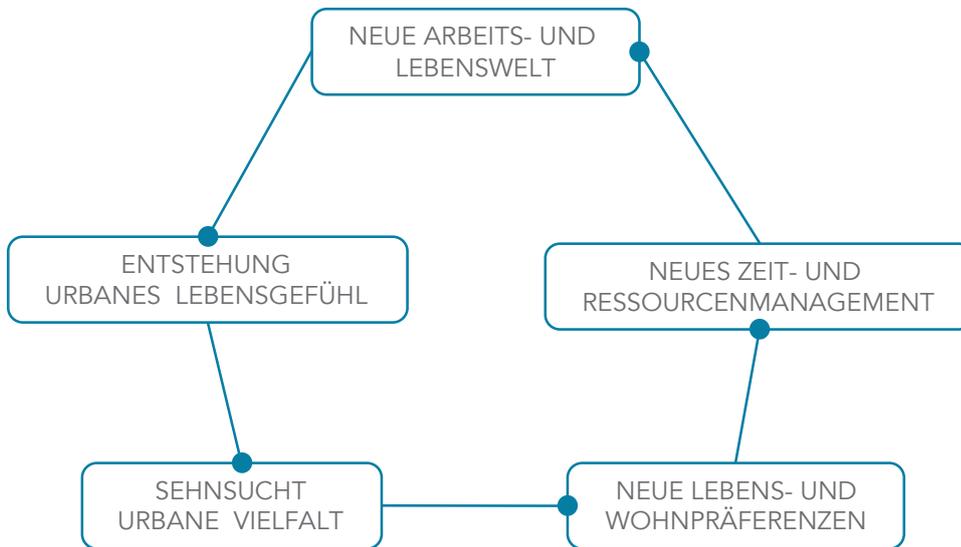
mit anderen, als auch das Potenzial spontaner Gelegenheiten und Zufälligkeiten zu den essentiellen Charakteristika des städtischen Lebens. (Gebhardt und Wiegandt 2014: 156ff.) Die genannten Argumente korrelieren in besonderem Maße mit den Anforderungen der neuen Ökonomie des Wissens, die in den urbanen Milieus ihr präferiertes Umfeld finden und sich in diesem entwickeln können. Diesen starken Zusammenhang heben sowohl HÄUSSERMANN und SIEBEL als auch LÄPPLE (2004), SIEDENTROP (2008) sowie HERFERT und OSTERHAGE (2012) als entscheidenden Faktor der neuen Attraktivität der Städte hervor. Bedingt werden diese Wahlmöglichkeiten und die hierdurch entstandene Attraktivität der Städte durch die veränderten Konsumstile der entsprechenden Bevölkerungsgruppen sowie dem gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel, die sich in Form neuartiger Lebens- und Arbeitswelten ausprägen (Brake 2012: 22ff.; Gebhardt und Wiegandt 2014: 148ff.; Siedentrop 2008: 202ff.). Im Endeffekt ist eine inhaltliche Pfadabhängigkeit (s. Abb. 14) entstanden, da die neuen Lebens- und Arbeitswelten den Menschen die Möglichkeit eines veränderten Zeit- und Ressourcenmanagements eröffnet haben, die sie in der Urbanität der Städte ausleben können. Gleichzeitig gewährleisteten die traditionell gewachsenen Strukturen der europäischen Stadt diese freien Wahlmöglichkeiten. Ohne die Städte wäre das moderne Leben in gewisser Weise nicht möglich. Demzufolge stellen die Großstädte die Räume zur Verfügung, in denen sich die Menschen im Zuge der gesellschaftlichen Transformation in traditionelle Praktiken einbetten und das Zusammenleben untereinander genießen können<sup>14</sup>.

#### Ausbildungsangebot

Im Rahmen der bisher genannten Attraktivitätsfaktoren wurde bereits die Bevölkerungsgruppe der Studenten genannt. Sie stellen einen Teil des dominanten Wandertypen der Reurbanisierung dar, der aufgrund ausbildungsorientierter Migrationsmotive in die Großstädte in Deutschland einfällt (s. Kap. 2.2). Dieses Schwarmverhalten beruht auf einem entsprechenden Angebot an Bildungsmöglichkeiten, welches in den letzten Jahren in Deutschland ausgeweitet wurde. Mehr oder weniger haben sich heutzutage ein Großteil der Großstädte, teilweise auch viele Klein- und Mittelstädte, als Hochschul- bzw. Universitätsstandort in der deutschen Bildungslandschaft etabliert. Daher wird oftmals das Vorhandensein einer oder mehrerer Hochschulen als auch einer Universität als wesentlicher Standortfaktor der Städte gegenüber den ländlichen Kreisen genannt. Die Studie der

<sup>14</sup> Dieser Zusammenhang ist in Bezug auf die theoretischen Auswirkungen der Globalisierung als interessanter Aspekt zu sehen.

Abbildung 14: Die Pfadabhängigkeit des urbanes Lebensgefühls



Eigene Darstellung

GdW verweist allerdings darauf, dass die Bildungswanderung zwar zu einer Konzentration der Ausbildungswanderer in den entsprechenden Städten geführt haben. Jedoch gelten sie nicht als Ursache des Schwarmverhaltens. Diese Tatsache wurde zum einen anhand des geringeren prozentualen Anteils der Studierenden von 28,7% in den jungen Schwarmstädten festgemacht, zum anderen wird die hohe Bedeutung der Berufsanfänger hervorgehoben. (2015: 38) Die Ergebnisse der regionalen Polarisierung und der innerstädtischen Konzentration der jungen Erwachsenen in bestimmten Stadtvierteln zeigen jedoch, dass eine gewisse Korrelation zwischen der Attraktivität der Städte und einem breiten Ausbildungsangebot identifiziert werden kann. Ein Grund hierfür ist auch der deutliche Anstieg der Studierendenquote von circa 36% im Jahr 2003 auf über 53% im Jahr 2013 (ebd.: 38). In diesem Kontext sind die Umstellung der Schulsysteme in Form der Verkürzung der Schuljahre bis zum Abitur als auch die Veränderung klassischer Ausbildungsmöglichkeiten als Einflussfaktoren der Studierendenquote zu nennen. Auch wenn möglicherweise die Tatsache, ob eine Stadt ein Hochschulstandort ist oder nicht, nicht der ausschlaggebende Aspekt für die Attraktivität einer Stadt ist, so sind indirekte Auswirkungen auf die innerstädtische Zusammensetzung der Bevölkerung einer Stadt anzunehmen (Adam und Sturm 2012b: 98; GdW 2015: 38). Viele Experten und Forscher sehen in dem studentischen Lebensstil und deren Wohnpräferenzen eine Ursache für die Entstehung attraktiver Städte, Stadtviertel und Quartiere.

#### Demographische Effekte

Als vierter Attraktivitätsfaktor der Großstädte können die demographischen Effekte genannt werden, die sich vornehmlich auf die altersstrukturelle Zusammensetzung der städtischen Bevölkerung auswirken, welche anscheinend wiederum eine spezifische Anziehungskraft ausbilden. Die GdW spricht von einer Zusammenrottung bestimmter Altersgruppen, insbesondere in Form der Konzentration der jungen Erwachsenen. Als wesentliches Argument wird der Rückgang der Bevölkerung genannt, da aufgrund dessen sich die entstehenden Minderheiten zusammenrotten. Ganz nach dem Motto: Gleich und Gleich gesellt sich gern. Diese Erkenntnis wird durch die ansteigende Konzentrationswirkung untermauert, welche erst seit der sogenannten Pillenknickgeneration erkennbar wird. (GdW 2015: 61f.) Ob diese Wirkung als alleiniger Grund genügt, müsste noch überprüft werden. Als Fazit der Studie über das Wanderungsverhalten kann folgendes festgehalten werden: „Sind erst einmal viele junge Menschen vor Ort, wächst die Stadt weiter“ (ebd.: 62). Dieser Aspekt kann durch die von BRAUN aufgestellte These gestärkt werden, der die Angst der jungen Leute hervorhebt, der oder die Letzte in einer Region zu sein. Demnach ziehen sich junge Erwachsene in einem bestimmten Maß gegenseitig an und führen gleichzeitig zu einer weiteren Erosion der Bevölkerung, folglich auch der Infrastrukturen in den Schrumpfungsregionen. (Braun 2014: 6) In diesem Zusammenhang muss auch auf die Möglichkeit hingewiesen werden, dass aufgrund der er-

höhten aktiven Lebenszeit im Zuge demographischen Wandels ältere Menschen die Stadt als Wohnort wiederentdecken (Adam und Sturm 2012b: 101; Spars 2012: 58). Dies zeigte sich zwar in keinem signifikanten Anstieg dieser Altersgruppen in den bisherigen Ergebnissen der Reurbanisierungsprozesse, jedoch ist laut HANNEMANN aufgrund der Individualisierung und Singularisierung des Wohnens ein Trend in Richtung des Bleibens in den Städten in dieser Altersgruppe zu erkennen (2010: 20).

### Wirtschaftliche Potenz

Weitere Argumente für die gesteigerte Attraktivität der Großstädte können unter dem Begriff der wirtschaftlichen Potenz der Städte zusammengefasst werden, die vordergründig die Bedeutung der Stadt als Wirtschaftsstandort hervorheben. Wie bereits im Zusammenhang mit der urbanen Vielfalt und dem urbanen Lebensgefühl angedeutet wurde, spielt die Tertiärisierung der ökonomischen Strukturen eine entscheidende Rolle für die neuerliche Bedeutungszunahme der Städte. In Folge der Tertiärisierung, der Globalisierung und der Digitalisierung ist eine eindeutige Qualifizierung der Dienstleistungsgesellschaft zu erkennen, die scheinbar in einer neuen Form der Ökonomie resultiert, der Wissensökonomie. LÄPPLE hat diesen Effekt bereits im Jahr 2004 prognostiziert und spricht von einer Rückbettung der Ökonomie in den städtischen Strukturen (Läpple 2004: 67–71). SIEDENTROP meint in der Debatte um den ökonomischen Wandel erkannt zu haben, dass die Städte zunehmend als Motoren ökonomischen Wachstums angesehen werden. Dies zeichne sich unter anderem in einer verstärkten Förderung der Fokussierung der Unternehmen auf die urbanen Räume seitens der Politik aus. (2008: 193) Dieser Trend wird durch die Ergebnisse der Analyse von GEPPERT und GORNIG aus dem Jahr 2010 bestätigt. Sie sprechen in dem Zeitraum von 1999 bis 2009 von einem signifikanten Anstieg der Beschäftigten in den Großstädten von fast 4%, obwohl in Deutschland eher eine stagnierende Entwicklung zu erkennen war. Die Divergenz dieser beiden Entwicklungstendenzen führen sie auf die überregionale Strahlkraft der Dienstleistungen zurück, die in Folge der Wissensökonomie in den Städten entstanden sind. Als wissensintensive und stadttypische Dienstleistungen nennen sie beispielhaft die Finanzierungs-, Versicherungs- und Beratungsbranchen, die vorwiegend von Unternehmen in Anspruch genommen werden. (Geppert und Gornig 2010: 6ff.)

Aufgrund der erhöhten Beschäftigungszahlen sind Städte nicht per se zu attraktiveren Wohnorten ge-

worden, da aufgrund der Flächenkonkurrenz zwischen den Nutzungen Arbeit und Wohnen die Preise in den Städten entsprechend gestiegen sind. Als Resultat dieser Entwicklung können viele Menschen die Preise nicht zahlen, weshalb sie im Umland oder sogar in anderen Städten ihren Wohnsitz haben. Die im Regelfall guten ausgebauten Infrastrukturen der Großstädte, aber auch das von HANNEMANN erkannte neue Phänomen des Wohnens, die Multilokalität oder Ortspolygamie, sind sowohl Voraussetzung als auch Ausdruck der neuen Arbeits- und Lebenswelten. (BBSR 2011c: 15f.; Hannemann 2010: 18f.) Interessanterweise hat die GdW im Rahmen ihrer Studie ein umgekehrtes Phänomen identifiziert. Schwarmstädte, die eine KrW von 150 oder mehr aufweisen, ziehen anscheinend nicht nur Einwohner aufgrund des erhöhten Beschäftigungswachstums an, sondern sind auch als Wohnstandort für Auspendler attraktiver geworden. Als Indikator für diese These fungiert die unterschiedliche Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten am Arbeits- und Wohnort bzw. die im Vergleich stärkere Zunahme der SV-Beschäftigten am Wohnort.

Ein weiterer Aspekt, der unter dem Begriff der wirtschaftlichen Potenz der Städte genannt werden muss, ist die erhöhte Erwerbstätigkeit der Frauen, die im Rahmen des gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels positiv beeinflusst wurde. GEPPERT und GORNIG (2010) als auch BRAKE (2012) sehen in dieser Veränderung einen wesentlichen Faktor der Steigerung der Wohnattraktivität der Großstädte. Demnach suchen und finden Frauen vermehrt in der urbanen Vielfalt der Städte die Möglichkeit der Verbindung ihres beruflichen und privaten Interesses. Die Auflösung der traditionellen Lebens- und Beziehungsformen sind stark abhängig von der freien Wahlmöglichkeit und den Optionen, die in den städtischen Infrastrukturen gewährleistet werden können. Zudem kann auch in der Debatte um die Auswirkungen der *Industrie 4.0* die hohe wirtschaftliche Potenz der Städte erkannt werden, da die *Industrie 4.0* die gegenwärtige Spitze der Bedeutung des Wissens für die Wirtschaft darstellt.

### Alleinstellungsmerkmale

Als sechster und letzter Attraktivitätsfaktor werden mit dem Begriff des Alleinstellungsmerkmals vornehmlich weiche Standortfaktoren genannt, die sich in gewisser Weise auch in den Attraktivitätsfaktoren der urbanen Vielfalt und des urbanen Lebensgefühls widerspiegeln. Allerdings ist deren Bedeutung nicht zu unterschätzen, weshalb sie nochmals gesondert betrachtet

werden. Die bisher genannten Faktoren können zwar annähernd die derzeitige Entwicklung in den Städten darstellen, doch den Grund, warum sich ausgerechnet in München oder Berlin die Menschen verstärkt bündeln, lässt sich wissenschaftlich nur schwer fassen. Hierbei spielen natürlich die mehr oder minder unbegrenzten Optionen eine wesentliche Rolle, doch können diese in vielen Städten gewährleistet werden. Weiche Standortfaktoren, wie die Atmosphäre oder die subjektive Wahrnehmung einer Stadt lassen sich nicht von einem Ort an einen anderen transferieren, sondern sie stehen lokal, in den entsprechenden städtischen Strukturen. Hieraus ergibt sich auch ein gewisses Image bzw. ein spezifisches Alleinstellungsmerkmal einer Stadt, das sie von einer anderen Stadt unterscheidet. (GdW 2015: 62) LÖW und BERKING versuchen diesem Phänomen im Rahmen ihrer Forschungsarbeit auf die Spur zu kommen und sprechen in diesem Zusammenhang von der *Eigenlogik der Städte*. Er steht als Arbeitsbegriff für den Rückgriff auf routinisierte und traditionelle Praktiken, die „ortsspezifisch im Rückgriff auf historische Ereignisse, materielle Substanz, technologische Produkte, kulturelle Praktiken sowie ökonomische oder politische Figurationen“ (Löw und Berking 2008: 77) entstehen. Bereits Richard Florida hat im Rahmen seiner Untersuchung über die Anforderungen der sogenannten *creative class* auf die besondere Bedeutung weicher Standortfaktoren als entscheidenden Faktor für die Städte hingewiesen (2002: 215–234). Der GdW fasst diese Faktoren mit dem Satz prägnant zusammen: „Städte mit einem bestimmten, positiven Ruf werden wahrgenommen. Unspezifische Städte nicht“ (2015: 63).

Anhand der sechs Attraktivitätsfaktoren konnte anschaulich dargelegt werden, wie schwierig es ist, Gründe für neuerliche Bedeutungszunahme und Attraktivität der Großstädte argumentativ zu belegen. Es besteht ein komplexes Wechselspiel verschiedener Faktoren und Bedingungen, deren Einfluss nur annähernd skizziert werden kann. Als wesentliche Faktoren können aber die urbane Vielfalt und das urbane Lebensgefühl hervorgehoben werden, da deren Bedeutung und spezifische Eigenschaften als zentrale Argumente im Kontext der anderen Attraktivitätsfaktoren genannt wurden. Demzufolge ist die spezifische Urbanität einer Stadt maßgeblich entscheidend für ihre Attraktivität, der allerdings einer subjektiven Wahrnehmung des Einzelnen zugrunde liegt.

---

## 3 DER DEUTSCHE WOHNUNGSMARKT - SEINE STRUKTUREN UND EIGENARTEN

### 3.1 Die Strukturen des deutschen Wohnungsmarktes

### 3.2 Die Auswirkungen der Rückkehr der Großstädte

#### 3.2.1 Der Wohnungsmarkt im Wandel

#### 3.2.2 Hintergründe und Folgen der Rückkehr in die Großstädte

#### 3.2.3 Und nun? - Die Folgen der Mietentwicklung

# 3. DER DEUTSCHE WOHNUNGSMARKT – SEINE STRUKTUREN UND EIGENARTEN

Die Ausführungen über das Wanderungsverhalten der Deutschen haben eindrucksvoll bewiesen, inwieweit die räumliche Konfiguration in Deutschland von der Binnenwanderung abhängig ist und wie differenziert sich das Raummuster aufgrund dessen darstellt. Diese Abhängigkeit bleibt natürlich nicht ohne Folge, schließlich müssen die Wanderer in den Städten unterkommen, sprich sie suchen nach einem entsprechenden Wohnraum, der ihren Lebensformen und Wohnpräferenzen entspricht. Wie bereits an einigen Stellen angesprochen wurde, sind aufgrund des Nebeneinanders von Schrumpfungs-, Stagnations- und Wachstumstendenzen innerhalb der räumlichen Konfiguration Deutschlands die Städte und Kreise einem unterschiedlichen Wohnungsmarktdruck ausgesetzt. Wachstumsregionen, insbesondere die wenigen Schwarmstädte, wie z.B. Hamburg oder Berlin, sind einem enormen politischen aber auch räumlichen Druck ausgesetzt, Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Im Gegensatz dazu stehen Schrumpfsregionen vor gänzlich anderen Herausforderungen, die sich vor allem in der Erosion der Infrastrukturen in Folge des massiven Bevölkerungsrückgangs und einer gegenüber den Wachstumsregionen differenzierten Bevölkerungsstruktur ausprägen. Um diese Thesen zu verifizieren, wird nachfolgend die Frage beantwortet, inwieweit es den einen deutschen Wohnungsmarkt gibt, oder ob es sich nicht vielmehr um ein lokalspezifisches Phänomen handelt. Die Tendenz aufgrund der bisherigen Ausführungen lässt jedoch eher Letzteres vermuten. Zunächst wird hierzu der Wohnungsmarkt und seinen strukturellen Bedingungen skizziert, um dessen zentralsten Eigenschaften darzustellen. Abschließend werden die wesentlichsten Auswirkungen erläutert, die in Folge der Rückkehr in die Großstädte entstanden sind. Beispielhaft kann in diesem Zusammenhang das Stichwort der Gentrifizierung genannt werden. Neben der Skizzierung der Auswirkungen sollen hierbei auch die wesentlichsten Gründe dafür dargelegt werden.

## 3.1 Die Strukturen des deutschen Wohnungsmarktes

Das Thema Wohnen respektive der Wohnungsbau hat sich in den letzten Jahren verstärkt zu einem der zentralsten Themen in der Gesellschaft und Politik entwickelt, obwohl dieses laut GINSKI ET AL. schon immer ein wichtiger Motor der Stadtentwicklung darstellte. (2012: 6). Ebenso ist der deutsche Wohn- und Immobilienmarkt ein substanzieller Stabilitätsfaktor der deutschen Wirtschaft, insbesondere seit dem Anstieg

der Risikogefahr und der Ungewissheiten auf den Finanzmärkten und weltweiter Rezessionen. Allein der hohe prozentuale Anteil von 87% der Immobilien am deutschen Anlagevermögen spiegelt die enorme Bedeutung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft für die wirtschaftliche Potenz Deutschlands wieder (BMVBS 2013: 12). Die neuerliche Bedeutungszunahme der Großstädte und die daraus resultierende hohe Wohnungsnachfrage spiegelt sich in besonderem Maße in der positiven Entwicklung des Grundstücks- und Wohnungswesens wider, welches in den letzten Jahren zu den am stärksten wachsenden Wirtschaftszweigen in Deutschland gezählt werden kann. Im Jahr 2015 erwirtschaftete das Grundstücks- und Wohnungswesen eine Bruttowertschöpfung von circa 304 Mrd. Euro, wodurch die Branche rund 12% der gesamten Wertschöpfung der deutschen Wirtschaft ausgemacht hat. Insgesamt verzeichnete die Branche eine Steigerung der Bruttowertschöpfung im Zeitraum von 2006 bis 2015 von ca. 25%. Im Zuge dieser positiven Entwicklung stieg auch die Anzahl der Erwerbstätigen im Grundstücks- und Wohnungswesen deutlich an. Seit 1991 nahm die Zahl um 79% zu. Als Vergleichswert wird hierbei die prozentuale Steigerung der Gesamtentwicklung der Erwerbstätigen genutzt, die mit 6% wesentlich geringer ausfiel. (ebd.: 13)

Die neuerliche Bedeutungszunahme des Grundstücks- und Wohnungswesens beinhalten allerdings nur die eine Seite der Entwicklung des Wohnungsmarktes. Auf der anderen, wesentlich entscheidenderen Seite steht die Struktur des Wohnungsmarktes. Im Jahr 2014 standen den deutschen Haushalten circa 41,2 Mio. Wohnungen<sup>15</sup> zur Verfügung. Aufgrund der teilweise nicht vorhandenen Datenquellen muss jedoch auf die Ergebnisse des Mikrozensus aus dem Jahr 2011 zurückgegriffen werden, um die Struktur des Wohnungsmarktes genau zu betrachten. Daher muss nachfolgend berücksichtigt werden, dass in Deutschland im Jahr 2011 circa 38,8 Mio. Wohnungen in Wohngebäuden vorzufinden waren. Zudem muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass es eine Vielzahl an Indikatoren gibt, mit denen die Struktur des Wohnungsmarktes untersucht werden kann. Aufgrund des inhaltlichen Schwerpunktes der Arbeit werden aber nur einige Indikatoren betrachtet, um den Wohnungsmarkt und dessen Eigenarten darzustellen.

Zunächst wird die Eigentümerstruktur des Wohnungsmarktes betrachtet, um zum einen wesentliche Akteure zu identifizieren. Zum anderen können anhand

<sup>15</sup> Die Zahl beruht auf den Analysen des Statistischen Bundesamtes und schließt die Anzahl der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Wohnheime ein.

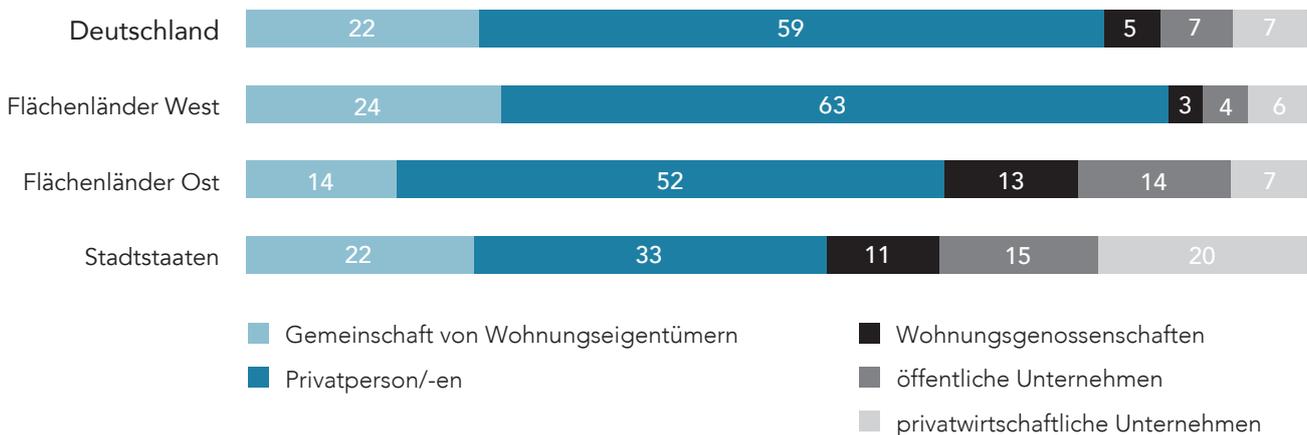
des Vergleichs der Eigentümerstruktur die regionalen Disparitäten in Deutschland dargestellt werden. Die Eigentümerstruktur in Deutschland ist nach dem Zensus 2011 von fünf Akteuren beherrscht, die wiederum in zwei Gruppen aufgeteilt werden können. Auf der einen Seite sind mit den privaten Personen und den Gemeinschaften von Wohnungseigentümern eher private Eigentümer bzw. private Anbieter zu finden. Auf der anderen Seite spiegeln die Wohnungsgenossenschaften sowie die öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen die mehr oder weniger professionelleren Anbieter wider. Im Regelfall sind sie es, die aufgrund größerer finanzieller und personeller Möglichkeiten in der Öffentlichkeit als wesentliche Akteure des Wohnungsbaus in Erscheinung treten. Betrachtet man die Eigentümerstruktur auf Bundesebene, so wird deutlich, dass 81% aller Wohnungen in Deutschland in einem Gebäude eines privaten Eigentümers (59%) bzw. einer Gemeinschaft von Wohnungseigentümern vorzufinden waren. Den Rest teilen sich die drei als professionelle Anbieter kategorisierten Eigentumsformen untereinander auf. (s. Abb. 15)

Interessant ist die Verschiebung der Eigentümerstrukturen zwischen den Flächenländern in Ost- und Westdeutschland sowie den Stadtstaaten. In den westdeutschen Flächenländern sind die privaten Eigentumsformen wesentlich stärker vertreten und drängen den Anteil der professionellen Eigentümer gegenüber dem bundeweiten Anteil um 6% zurück. Im Gegensatz dazu gewinnen die professionellen Eigentümer in den ostdeutschen Flächenländern und in den Stadtstaaten an Bedeutung, wobei vor allem in

den Stadtstaaten 20% der Wohnungen in Gebäuden von privatwirtschaftlichen Unternehmen lagen. Diese Disparitäten lassen darauf schließen, dass die Stadtstaaten, hierbei insbesondere die Wachstumsregionen Hamburg und Berlin, für Investoren sehr beliebt sind und als wesentlichste Kapitalanlagen angesehen werden. Der öffentlichen Hand kann in diesem Zusammenhang der Versuch unterstellt werden mit Hilfe der Wohnungsgenossenschaften eine gewisse Kontrolle der Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten zu erlangen.

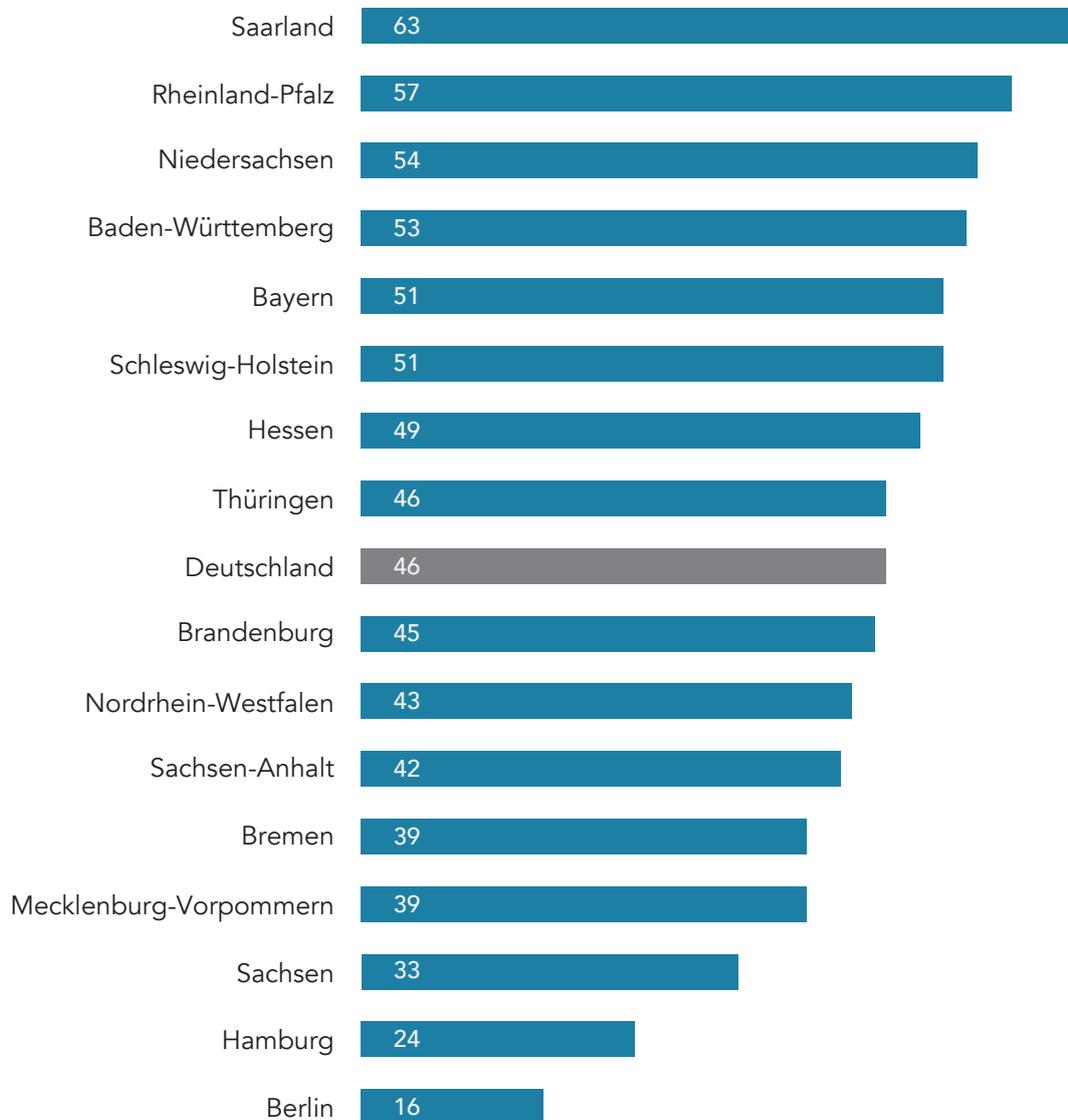
Interessant ist auch der Blick auf die Eigentumsquote in den einzelnen Bundesländern, mit der dargestellt werden kann, inwieweit private Eigentümer ihrer Wohnungen selber nutzen (s. Abb. 16). Im Umkehrschluss heißt dies, dass die Eigentumsquote als Indikator dient, wie viel Prozent der der Wohnungen in Deutschland im Jahr 2011 von einem Eigentümer genutzt wurden und dieser sich somit den Traum vom Eigenheim bzw. den eigenen vier Wänden realisieren konnte. Deutschlandweit lag die Quote im Jahr 2011 bei rund 46%, wodurch fast jede zweite Wohnung von einem Eigentümer selbstgenutzt wurde. Die höchsten Quoten erreichen die beiden kleinsten Flächenländer, das Saarland (63%) und Rheinland-Pfalz (57%). Die beiden Stadtstaaten Berlin (16%) und Hamburg (23%) stellen die Schlusslichter im Ländervergleich dar, wodurch diese Ergebnisse die Erkenntnisse aus der Eigentümerstruktur bestätigen, in der die privaten Eigentümer in den Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern eine wesentlich kleinere Rolle auf dem Wohnungsmarkt einnehmen. In den Stadtstaaten herrschen daher mit großer Wahrscheinlich-

Abbildung 15: Eigentümerstruktur des deutschen Wohnungsmarktes in %



Eigene Darstellung nach Destatis und WZB 2016: 262

Abbildung 16: Die %-Verteilung der Eigentumsquote in Deutschland



Eigene Darstellung nach Destatis und WZB 2016: 262

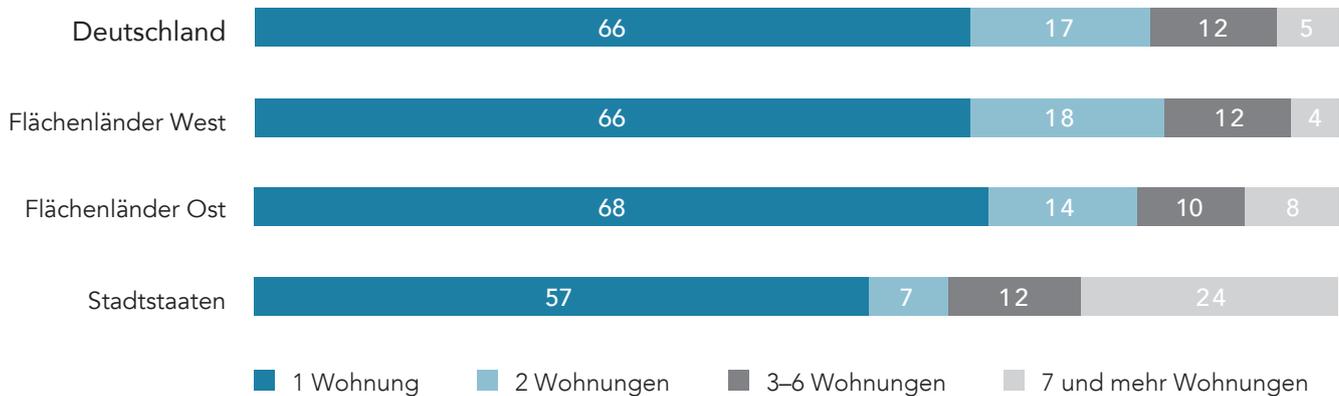
keit vermehrt Mietverhältnisse vor, die wahrscheinlich durch die professionellen Eigentümerformen bewirtschaftet werden.

Diese These wird durch die Ergebnisse aus Abbildung 17 in gewisser Weise bestätigt. Einerseits wird deutlich, dass in den Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern die Bedeutung von Einfamilienhäusern wesentlich geringer ausfällt, wobei auch in den westdeutschen Flächenländern der Anteil, der von privaten Eigentümer genutzten Wohngebäuden mit einer Wohneinheit niedriger ist als der in den ostdeutschen Flächenländern. Andererseits zeigen die Ergebnisse des Zensus 2011 eindeutig auf, dass in den Stadt-

staaten Wohngebäude mit mehr als 7 Wohneinheiten eine wichtige Rolle auf dem Wohnungsmarkt spielen, insbesondere in Bezug auf den Mietwohnungsmarkt.

Die hohe Bedeutung sowohl der Wohngebäude mit mehr als 7 Wohnungen als auch des Wohnungstyps nach Gebäudegrößenklassen mit mehr als 7 Wohnungen in den Stadtstaaten wird auch anhand der prozentualen Anteile der genannten Typen deutlich. In den Stadtstaaten sind 24% der Wohngebäude Mehrfamilienhäuser mit mehr als 7 Wohnungen. Im Vergleich zu den Flächenländern und dem bundesweiten Durchschnitt übersteigen sie die entsprechenden Anteile teilweise mit mehr als 20%. Die Bedeutung

Abbildung 17: Wohngebäude nach Gebäudegrößenklassen 2011 in %



Eigene Darstellung nach Destatis und WZB 2016: 262

der Mehrfamilienhäuser in den Stadtstaaten wird noch ersichtlicher, wenn der Anteil der Wohnungen nach Gebäudeklassen hinzugezogen wird. Mehr als 70% der Wohnungen in den Stadtstaaten liegen in Mehrfamilienhäusern mit mehr als 7 Wohnungen. Nur die ostdeutschen Flächenländer können diesem Anteil mit 45% mehr oder weniger folgen. Was auf die Wohnungsbaupolitik der ehemaligen DDR zurückgeführt werden könnte, die vor allem auf den Bau von Großwohnsiedlungen setzte. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass Einfamilienhäuser weiterhin den größten Anteil der Wohngebäude in Deutschland darstellen. Sie prägen bis heute das Bild der Kreise und Städte in Deutschland, wodurch sie vor allem für Suburbaniten ein beliebtes Ziel darstellen. (Destatis und WZB 2016: 259f.)

Die Erkenntnisse aus der näheren Betrachtung der Struktur des Wohnungsmarktes bezüglich der Eigentümerstrukturen und der Bedeutung der Wohngebäude mit ihren unterschiedlichen Wohnungsanzahlen dienen als erstes Indiz für die Heterogenität des deutschen Wohnungsmarktes. Zwar konnten diese nur auf Länderebene identifiziert werden, jedoch ist die Diversität der Wohnungen und Eigentümerstrukturen eindeutig, insbesondere im Vergleich der Stadtstaaten zu den Flächenländern, die aufgrund ihrer besonderen Strukturen und ihrer Einordnung als Großstädte sinnbildlich für die Großstädte in Deutschland stehen.

### 3.2 Die Auswirkungen der Rückkehr in die Großstädte

Zum Stichtag des 30. Septembers 2015 lebten rund 81,8 Mio. Menschen in Deutschland. Tendenz: sinkend. Im gleichen Jahr spalteten sich diese 81,8 Mio.

Menschen wiederum in 40,7 Mio. Haushalte auf. Tendenz: steigend. Den verschiedenen Haushaltsformen standen wiederum rund 41,2 Mio. Wohnungen zur Verfügung (Stand: 2014). Tendenz: steigend.

Auf den ersten Blick zeichnen die drei Entwicklungstendenzen ein positives Szenario der Auswirkungen der Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt. Vor allem seit dem Jahr 2009 kann im Zuge der positiven wirtschaftlichen Entwicklung ein Anstieg der Wohnungsnachfrage von allen wesentlichen Akteuren identifiziert werden. Investoren, seien es private Kapitalanleger oder private Bauunternehmen und Projektentwickler, sehen vor dem Hintergrund der Unsicherheiten auf den globalen Finanzmärkten in Beton die sicherste Kapitalanlage. Der Bürger an sich sucht wegen seiner eigenen Lebens- und Wohnpräferenz verstärkt nach Wohnraum in den Großstädten (s. Kap. 2). Und die Politik hat aufgrund der Anzeichen der sozialen Spaltung der Gesellschaft das Thema des sozialen Wohnungsbaus wieder zu einer ihrer wesentlichsten Prioritäten erhoben. (BMVBS 2013: 11f.) Doch dieses Szenario spiegelt sich laut BRAUN in einem trügerischen Bild wieder, welches durch die regionale Polarisierung und dem Wanderungsverhalten der Deutschen geprägt ist. Denn obwohl die Anzahl der Wohnungen die Zahl der Haushalte übersteigt, wird vielerorts, insbesondere in Wachstumsregionen von einer Wohnungsknappheit berichtet. In anderen Regionen ist hingegen ein Rückgang der Wohnungsnachfrage erkannt worden, weshalb aus diesen Regionen eher negative Nachrichten in die Öffentlichkeit transportiert werden. Diese Erkenntnis fasst das ehemalige BMVBS in ihrem Bericht über die Wohn- und Immobilienwirtschaft in Deutschland aus dem Jahr 2013 wie folgt zusammen: „Während in den Wachstumsre-

gionen steigende Mieten und Preise verstärkt Neubauminvestitionen erforderlich machen, ist die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in schrumpfenden Gebieten mit Leerständen sowie Preis- und Mietrückgängen konfrontiert.“ (2013: 11) Demnach kann auf Bundesebene nicht von einer Wohnungsknappheit und einem allgemeingültigen Neubaubedarf gesprochen werden. Die räumliche Spaltung Deutschlands muss in diesem Kontext berücksichtigt werden, da sie einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, unter anderem in Form der Mietpreisentwicklung, aufweist.

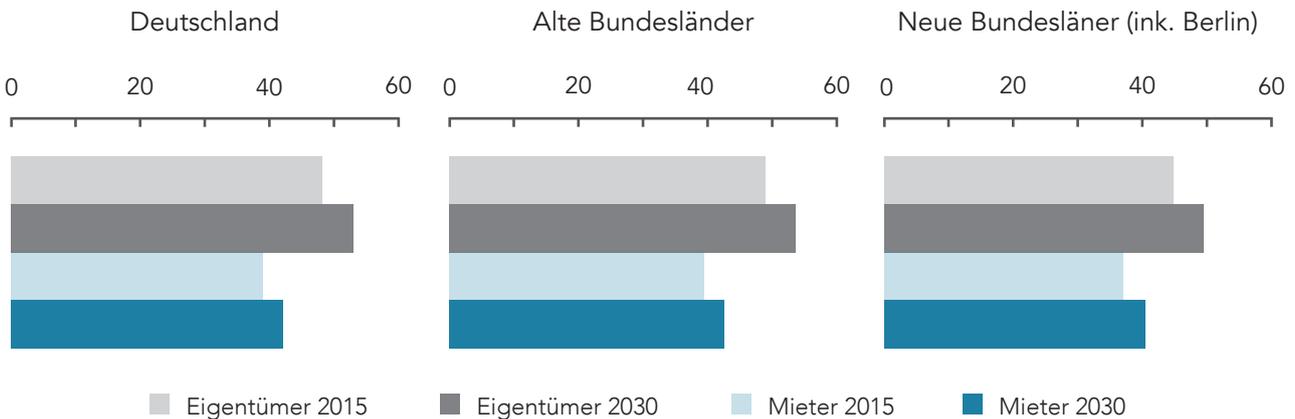
Um daher die Struktur des Wohnungsmarktes noch weiter zu verstehen, wird nun nachfolgend anhand der Auswirkungen der Rückkehr der Menschen in die Großstädte erläutert, inwieweit sich die Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt für den Wohnungssuchenden als auch für den Bewohner einer Wohnung verändert haben. Hierbei werden zunächst die Indikatoren, wie die Pro-Kopf-Wohnfläche, die Mietpreisentwicklung als auch die Entwicklung der Mietbelastung analysiert. Zudem rücken die Auswirkungen des Wanderungsverhaltens der Deutschen auf die einzelnen Kreise und Städte in den Fokus des Kapitels. Dies erfolgt in Form der Skizzierung der Notwendigkeit des Wohnungsbaus sowie der Folgen für die einkommensschwächeren Familien. Sie dienen dazu, die unterstellte Heterogenität des deutschen Wohnungsmarktes mit Zahlen und Fakten zu belegen.

### 3.2.1 Der Wohnungsmarkt im Wandel

Die Bevölkerungszahl in Deutschland sinkt, die Haushaltsgrößen sinken, die Haushaltszahlen steigen. Die

se einfache Erkenntnis führte in den letzten Jahren zur einer starken Veränderung der Wohnpräferenzen als auch der Wohnungsnachfrage auf dem deutschen Wohnungsmarkt. Um die Wohnsituation der Haushalte in Deutschland darstellen zu können, wird zunächst die Pro-Kopf-Wohnfläche näher betrachtet. Im Jahr 2013 standen laut dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung jeder Person eine Wohnfläche von circa 45 m<sup>2</sup> zur Verfügung. Dadurch hat sich gegenüber den Erkenntnissen des Mikrozensus 2011, die durchschnittliche Wohnflächengröße um 2 m<sup>2</sup> vergrößert. Im Vergleich zu den Werten aus dem Jahr 1998 (39 m<sup>2</sup> pro Person) ist der Wert sogar um mehr als 15% gestiegen. Somit konsumieren die Deutschen im Durchschnitt eine größere Wohnfläche pro Kopf. Diese Entwicklung wird sich laut den Ergebnissen der Wohnungsmarktprognose 2030 des BBSR noch weiter verstärken. So wird die durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche zwischen 2015 und 2030 von knapp 45 m<sup>2</sup> auf 48,5 m<sup>2</sup> weitersteigern (s. Abb. 18). Hierbei zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Wohnfläche der Eigentümerhaushalte etwas höher ist als die der Mieterhaushalte. Zudem differenzieren sich die Entwicklungen in den neuen und alten Bundesländern aus, wobei hier nur auf die fortschreitende regionale Polarisierung hingewiesen werden soll. Die Unterschiede in den beiden Flächenkategorien liegen mit großer Wahrscheinlichkeit in den kleineren Wohnungsgrößen im Bestand der neuen Bundesländer begründet (BBSR 2015a: 10). Der Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche kann anhand der fortschreitenden Singularisierung der Haushalte als auch zunehmend als Folge des sogenannten *Remanenzeffektes* erklärt werden, der wiederum durch den demographischen Wandel verstärkt wird. Durch die Alterung der Bevölkerung

Abbildung 18: Pro-Kopf-Wohnfläche in m<sup>2</sup> im bundesweiten Vergleich



Eigene Darstellung nach BBSR 2015c: 10

leben immer mehr ältere Menschen in Deutschland, wodurch zwei wesentliche Lebenssituationen entstanden sind. Zum einen steigt die Zahl an älteren Menschen, die nach dem Tod ihres Lebensgefährten in der gemeinsamen Wohnung bzw. in dem gemeinsamen Haus verbleiben. Zum anderen steigt auch die Zahl an Menschen, die nach dem Auszug der Kinder ihr gewohntes Wohnumfeld nicht verlassen. Demnach nimmt hierdurch die Pro-Kopf-Wohnfläche zu, wodurch im Umkehrschluss die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt weiter erhöht wird, da weniger Wohnungen für die entsprechenden Haushaltstypen angeboten werden. (BMVBS 2013: 26; Just 2012: 169f.) Dieser Fakt wird durch den Vergleich der durchschnittlichen Wohnfläche der Seniorenhaushalte, d.h. Personen, die 65 Jahre oder älter sind und den jungen Haushalten, alle Personen unter 65 Jahren bestätigt. (Destatis und WZB 2016: 266)

Laut dem Bericht über Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt durch die REGIOKONTEXT GMBH ist zudem der erhöhte Wohnflächen-Anspruch, insbesondere von gut verdienenden Ein- oder Zweipersonenhaushalten als weiterer Einflussfaktor der erhöhten Wohnflächennachfrage zu nennen. Gut verdienende Ein- oder Zweipersonenhaushalte fragen immer häufiger familientaugliche Wohnen nach, obwohl sie an sich dieses Angebot nicht wahrnehmen müssten. Somit konkurrieren sie mit den Familien um den Wohnungsbestand der Wohnungen mit zwei oder mehr Räumen. (RegioKontext GmbH 2013: 10) Zudem wächst der gesamte Flächenbedarf, da die durchschnittlichen Haushalte kleiner werden. Schließlich benötigen „zwei Einpersonenhaushalte mehr Wohnfläche als ein Zweipersonenhaushalt, da beide

Wohneinheiten der nötigen infrastrukturellen Ausstattung mit Bad, Küche, etc. bedürfen“ (ebd.: 10).

Als zweite Triebfeder der Wohnungsnachfrage wurde seitens des BBSR die Eigentümerquote identifiziert, die zum einen abhängig ist vom *Struktureffekt*, sprich dem Bedeutungszugewinn der Haushaltstypen mit höheren Eigentumsquoten. Zum anderen wird die Eigentümerquote maßgeblich durch die „erhöhte Eigentumsbildung bei einzelnen Haushaltstypen (*Verhaltenseffekt*)“ (BBSR 2015a: 10) beeinflusst. Insgesamt steigt unter anderem aufgrund der genannten Triebfedern die Eigentümerquote in Deutschland um fast fünf Prozentpunkte auf knapp 50,1%. Demzufolge verstärkt sich der Wunsch der Bevölkerung nach einem eigenen Wohneigentum bis in das Jahr 2030, wobei auch hier wieder regionale Unterschiede festzustellen sind. Allerdings nähern sich die Werte laut der Wohnungsmarktprognose bis zum Jahr 2030 langsam an. (ebd.: 10)

#### Die Wohnflächennachfrage

Die Skizzierung der relevanten Triebfedern der Wohnflächennachfrage führt schlussendlich zu einer erhöhten Wohnflächennachfrage, ergo nach mehr Wohnraum. Innerhalb des Zeitraums von 2015 bis 2030 wird sich die aufsummierte Wohnflächennachfrage um 7% erhöhen, sprich innerhalb von 15 Jahren steigt die Wohnflächennachfrage von circa 3,28 Mrd. m<sup>2</sup> auf mehr als 3,5 Mrd. m<sup>2</sup> (ebd. 11). Laut dem BBSR ist besonders der Bedeutungsgewinn der Eigentümerhaushalte gegenüber den Mieterhaushalten in diesem Zeitraum als wesentlichster Einflussfaktor zu nennen<sup>16</sup>. Dieser steigt um mehr als 16%, wohinge-

Abbildung 19: Bundesweite Prognose der Wohnflächennachfrage in m<sup>2</sup>

	2015-2020	2015-2020	2015-2020
Alte Bundesländer	2.736.318	2.828.279	2.893.293
Neue Bundesländer (inkl. Berlin)	600.914	607.967	608.892
Deutschland	3.337.232	3.436.246	3.502.185

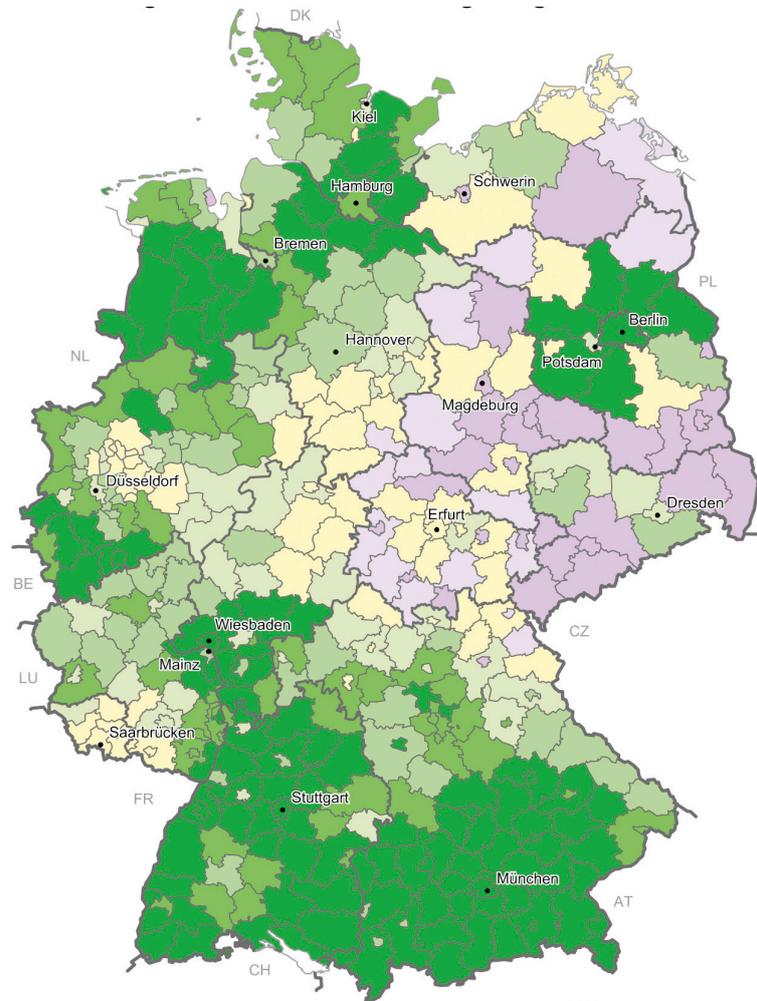
Eigene Darstellung nach BBSR 2016

<sup>16</sup> Siehe hierzu BBSR 2015

gen die Wohnflächennachfrage der Mieterhaushalte sich von 1,44 Mrd. m<sup>2</sup> auf 1,38 Mrd. m<sup>2</sup> reduziert. Dieser bundesweite Trend spiegelt sich in einem sehr heterogenen Bild innerhalb der räumlichen Konfiguration Deutschlands wider. Der bereits in Abbildung 19 erkennbare Bedeutungszuwachs der Entwicklung bezüglich der Wohnflächennachfrage in den alten Bundesländern gegenüber den neuen Bundesländern zeigt sich auf regionaler Ebene noch signifikanter, wodurch gewisse Parallelen zu den in den vorherigen Kapiteln dargestellten Wanderungsverhalten der Deutschen als auch der regionalen Polarisierung der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland erkennbar werden. Im Gegensatz zu den Ergebnissen der regionalen Polarisierung der Bevölkerung in Deutschland wächst die Wohnflächennachfrage in 64% der Raumordnungsregionen auf Kreis- und Stadtebene um mehr als 5%, obwohl im Rahmen der regionalen Polarisierung die meisten Raumordnungsregionen schrumpfen bzw. stagnieren (ebd.: 11). Doch in vielen Charakteristika sind Parallelen zu erkennen. In den ostdeutschen Regionen schrumpft die Wohnflächennachfrage um mehr als 2,5%, Ausnahmen bilden teilweise nur die direkten Umlandkreise der Wachstumspole, wie z.B. Dresden oder Leipzig. Der sogenannte Entleerungskeil (s. Kap. 2.2.1) zeigt sich auch im Rahmen der Wohnflächennachfrage, wobei er diesmal wesentlich deutlicher gen Osten tendiert und in Westdeutschland eher moderate Schrumpfungstendenzen vorzufinden sind. Hier sind unter anderem weite Teile des Ruhrgebiets als auch Hessens und Niedersachsens zu nennen. Ebenso bestätigt die Wohnflächennachfrage die Ergebnisse aus Kapitel 2, da um die identifizierten Schwarmstädte bzw. Wachstumsinseln die Wohnflächennachfrage gegenüber den anderen Raumordnungsregionen signifikant wächst, sprich es wird ein Anstieg von mehr als 10% prognostiziert. (s. Abb. 20)

Einen weiteren, sehr interessanten Zusammenhang bezüglich des Wohnungsbaus hat die REGIOKONTEXT GMBH im Rahmen einer Studie aus dem Jahr 2013 identifiziert, der neben der erhöhten Wohnflächennachfrage als zusätzliches Indiz für die Notwendigkeit der Errichtung von neuem Wohnraum hinzugezogen werden kann (s. Abb. 21). Auf Basis der Daten des Mikrozensus aus dem Jahr 2011 haben sie die prozentuale Verteilung der Haushalte nach Haushaltsgrößen mit den prozentualen Anteilen der Wohnungen nach Anzahl der Räume miteinander verglichen. Im Vordergrund stand hierbei die Frage, inwieweit der Wohnungsbestand die Struktur der derzeitigen, aber auch der künftigen Nachfrage abdecken kann. Mit dem

Abbildung 20: Entwicklung der Wohnflächen insgesamt bis 2015 und 2030

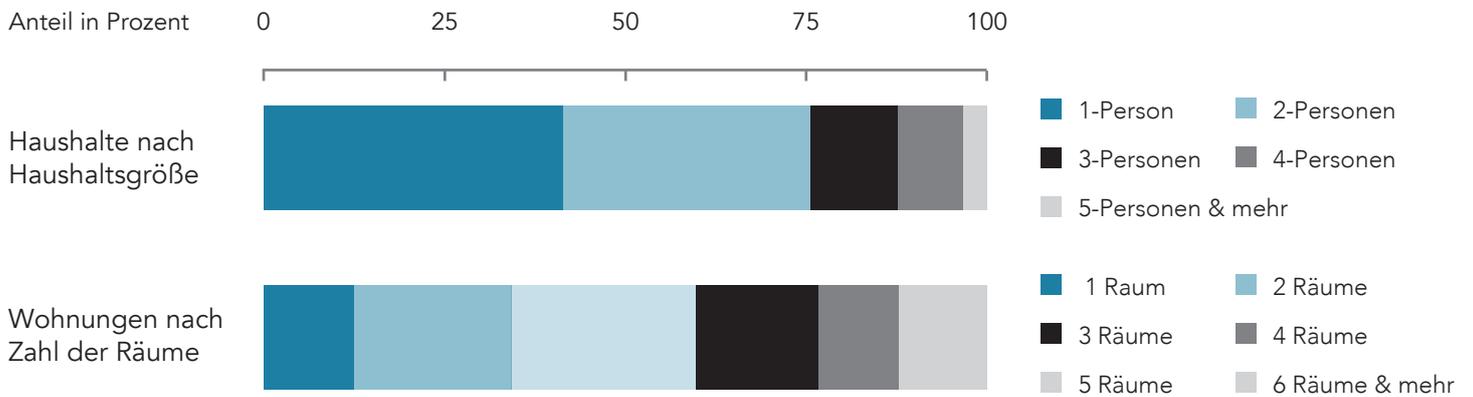


Eigene Darstellung nach BBSR 2015c: 12

Legende

- bis unter -5,0%
- 5,0% bis unter -2,5%
- 2,5% bis unter 2,5%
- 2,5% bis unter 5,0%
- 5,0% bis unter 7,5%
- 7,5% bis unter 10,0%
- 10,0% und mehr

Abbildung 21: Vergleich Haushalte nach Haushaltsgröße und Wohnungen nach Zahl der Räume



Eigene Darstellung nach RegioKontext GmbH 2013: 17

Hinweis, dass in der Wohnraumstatistik auch Küchen als Raum gezählt werden, verweist die REGIOKONTEXT GMBH auf die eindeutige Unausgeglichenheit zwischen den Haushalts- und Wohnungsgrößen. So stellen kleinere Haushalte, sprich die Ein- bis Zweipersonenhaushalte, 75% der Haushalte in Deutschland dar, jedoch wird deren theoretischer Wohnraumbedarf basierend auf der Anzahl an Personen im Haushalt nur von 30% der Wohnungen abgedeckt. Diese 30% spiegeln somit Wohnungen wider, die ein bis drei Räume haben. Im Umkehrschluss verbleiben rechnerisch 75% der Wohnungen nach Anzahl der Räume für 25% der Haushalte in Deutschland. Hierbei gilt es aber einige Aspekte zu berücksichtigen. Auf der einen Seite muss der bereits skizzierte *Remanenzeffekt* in diesem Zusammenhang genannt werden, da dieser ein nicht unwesentlicher Faktor der Schrumpfung der Haushaltsgrößen darstellt. Dadurch verbleiben viele Einpersonenhaushalte weiterhin in Wohnungen, die für deren Bedürfnisse objektiv gesehen unpassend sind (BMVBS 2013: 26; Just 2012: 169f.). Auf der anderen Seite trifft diese rechnerische Unausgeglichenheit vor allem in Großstädten zu, da der Wohnungsbestand in diesen Raumordnungstypen hohe Verknappungstendenzen bezüglich kleinerer Wohnungen aufweist. Allerdings wird in dieser Rechnung die veränderten Wohnpräferenzen und die Möglichkeit einiger Ein- und Zweipersonenhaushalte ausgeklammert, die wegen ihrer Einkommensstärke und spezifischen Lebens- und Wohnpräferenzen ein anderes Wohnangebot wahrnehmen möchten als es aufgrund ihrer Haushaltsgröße notwendig wäre. Dennoch kann die erkannte Unausgeglichenheit des Wohnungsmarktes als Argument für die Notwendigkeit des Baus neuer Wohnungen im Rahmen des gesellschaftlichen Wandels hinzugezogen werden, da der Wohnungsbestand die derzeitigen Entwicklungstendenzen in Deutsch-

land nicht adäquat abdecken kann.

#### Der Neubaubedarf als Folge der Wohnflächennachfrage

Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen und als Folge der Haushaltsverkleinerung und der Zunahme der Wohnflächennachfrage hat das BBSR in ihrer Wohnungsmarktprognose 2030 aus dem Jahr 2013 den zukünftigen Neubaubedarf errechnet, der in Abbildung 22 dargestellt ist. Im Mittel des Prognosezeitraums beläuft sich der bundesweite Neubaubedarf auf 230.000 Wohneinheiten pro Jahr, wobei insbesondere bis zum Jahr 2020 mehr als 272.000 Wohnungen p.a. zusätzlich entstehen müssen. Erst im weiteren Verlauf nehmen die prognostizierten Bedarfe kontinuierlich ab. Es gilt jedoch zu beachten, dass sich der Neubaubedarf regional und lokal unterscheidet, da dieser von mehreren Faktoren beeinflusst wird, welche wiederum in unterschiedlichen Pfadabhängigkeiten zueinanderstehen. Die zentralsten Faktoren und nachfragerlevanten Größen fasst der BBSR wie folgt zusammen: „Die differenzierte Situation vor Ort ergibt sich aus der Konstellation verschiedener Faktoren, wie z.B. die Marktfähigkeit des Wohnungsbestandes, seiner Konkurrenzfähigkeit zum Neubau, die Teilmarktkonkurrenzen untereinander [...], die unterschiedlichen Investitionsstrategien der Wohnungsanbieter und die differenzierten Nachfragepräferenzen der Haushalte“. (2015: 13) Der Neubaubedarf ist somit stark abhängig von dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, wodurch auch in Kreisen und Städten mit einer niedrigen Wohnflächennachfrage ein Neubaubedarf besteht. Dieser liegt begründet in der Qualität des Angebotes gegenüber der spezifischen Nachfrage vor Ort. Deckt das Angebot nicht die entsprechende Nachfrage, so muss durch Neubau der Wohnungsbestand qualitativ angepasst werden. Als weitere Komponente des Neubaubedarfs ist der

Abbildung 22: Jährlicher Neubaubedarf in Deutschland bis 2030

	2015-2020	2021-2025	2026-2030
Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern	146.000	129.000	105.000
Wohnungen in Mehrfamilienhäusern	127.000	100.000	75.000
Wohnungen Gesamt	272.000	229.000	180.000

Eigene Darstellung nach BBSR 2015c: 14

Ersatzbedarf des Wohnungsbestandes entscheidend für die Berechnung des Neubaubedarfs. Der Ersatzbedarf, spiegelt die Notwendigkeit der qualitativen Anpassung des Wohnungsbestandes in Folge der allgemeinen wirtschaftlichen und physischen Alterung der Wohngebäude wieder. Demnach fallen aufgrund der Alterung eines Teils des Wohnungsbestandes jährlich eine bestimmte Anzahl an Wohngebäuden aus dem Wohnungsmarkt heraus. Dieser Entwicklung wird mit der jährlichen Abgangsquote Sorge getragen, die bei den Ein- und Zweifamilienhäusern mit 0,2% des Bestandes und bei Mehrfamilienhäusern mit 0,3% angesetzt wird. In Wachstumsregionen wird der Ersatzbedarf aufgrund der hohen Wohnflächen-nachfrage vollumfänglich eingerechnet. Bei rückläufigen Entwicklungen wird der Ersatzbedarf im Regelfall durch den Überhang des Wohnungsbestandes kompensiert, weshalb er nur zum Teil im Neubaubedarf der jeweiligen Regionen berücksichtigt wird. (BBSR 2015a: 13f.)

Wie bereits in den vorherigen Beschreibungen des aktuellen Trends in Deutschland ist auch der Neubaubedarf von den regionalen bzw. lokalen Rahmenbedingungen abhängig, wodurch sich dieser wiederum in einem differenzierten Bild in Deutschland widerspiegelt. Um dieser These Rechnung zu tragen, wird anhand des Bedarfs an neuen Ein- und Zweifamilienhäusern sowie der Mehrfamilienhäuser bzw. des Geschosswohnungsbaus auf Kreisebene die Diversität der Entwicklung in Deutschland erläutert. Als erstes kann festgestellt werden, dass die strukturellen Unterschiede zwischen den Großstädten und den Kreisen (verstädert und ländlich) die bisher dargestellte Beständigkeit der Entwicklung verifizieren. In den Großstädten ist ein akuter Bedarf an Geschosswohnungsbauten bis in das Jahr 2030 zu erkennen, der zwar mit den Jahren abnimmt, aber vor allem im ersten Fünfjahreszeitraum fast 2/3 des Neubaubedarfs pro 10.000 Einwohner p.a. abdeckt (ebd.: 14). Insbesondere in

den bereits diagnostizierten Wachstumsregionen, wie den Metropolen Berlin, Hamburg und München sowie weiteren Wachstumsinseln ist ein entsprechender Neubaubedarf im Geschosswohnungsbau von mehr als 30 Wohneinheiten pro 10.000 Einwohner im Jahr festzustellen. In den ostdeutschen Kreisen und Städten besteht hingegen kein Neubaubedarf bezüglich des Geschosswohnungsbaus. Diese Erkenntnis kann daher als Spiegelbild der regionalen Polarisierung und des Wanderungsverhaltens aus den vorherigen Kapiteln festgehalten werden. Im Gegensatz dazu sind in den übrigen Kreistypen die Ein- und Zweifamilienhäuser die stärkste Triebfeder des Neubaubedarfs, welche unter anderem aufgrund der Entwicklung der Wohnflächen-nachfrage der Eigentums Haushalte zu erwarten war. Allerdings fällt der Neubaubedarf der Ein- und Zweifamilienhäuser in dessen Gänze wesentlich breiter aus. Dadurch übersteigt er in nur wenigen Fällen den Schwellenwert von 30 oder mehr Wohneinheiten (s. Abb. 23).

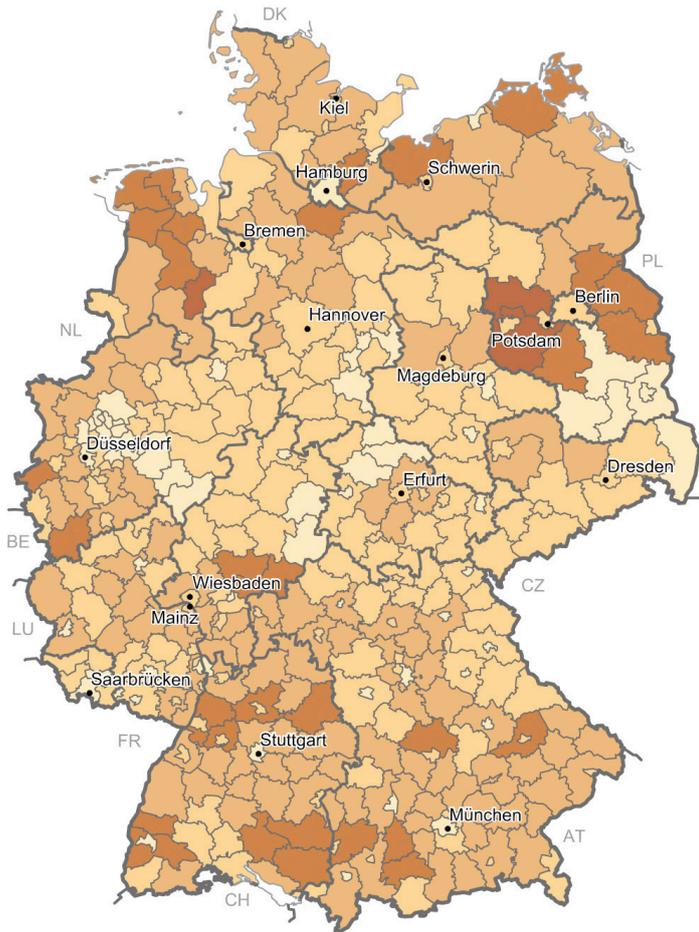
Der Neubaubedarf an Wohnungen ist an sich keine schlechte Nachricht. Im Gegenteil. Sie kann als Indiz für eine positive wirtschaftliche und teilweise gesellschaftliche Entwicklung angesehen werden, da eine höhere Nachfrage unter anderem gekoppelt ist an eine erhöhte Wahlmöglichkeit der Bürger in Folge besserer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Natürlich ist der Neubaubedarf nicht nur positiv zu sehen, wie in Kapitel 3.2.2 anhand der Folgen für die Menschen in den Städten erläutert wird. Allerdings lohnt sich ein Blick auf die gegenwärtige Situation der Bautätigkeit, die durch spezifische Versäumnisse in der Vergangenheit beeinflusst ist.

#### Die Versäumnisse der Vergangenheit und deren Folgen

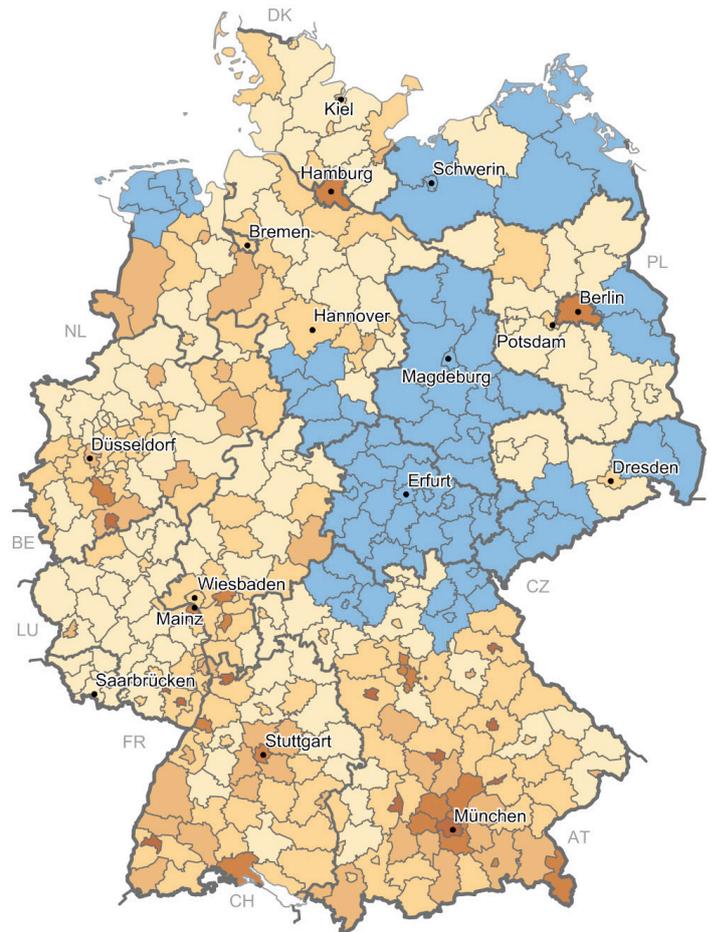
Anstelle einer konstanten Neubautätigkeit ging die Zahl der Baufertigstellungen von Wohnungen seit dem Wohnbauzyklus der 1990er Jahre rapide zurück

Abbildung 23: Durchschnittlicher jährlicher Neubaubedarf von Wohnungen je 10.000 Einwohner 2015 bis 2020

Ein- und Zweifamilienhäuser



Mehrfamilienhäuser



BBSR 2015c: 15

Legende

	kein Neubaubedarf		20 bis unter 30
	bis unter 10		30 bis unter 40
	10 bis unter 20		40 und mehr

und fiel sogar unter das notwendige Niveau, wie in Abbildung 24 grafisch aufbereitet ist. Insgesamt entstand in den Jahren zwischen 2006 und 2009 eine Neubaulücke von insgesamt 500.000 Wohneinheiten, die es unter anderem in den kommenden Jahren zu bewältigen gilt. (Baba 2015: 1; BMVBS 2013: 30f.; Braun 2014: 7ff.) Einen wesentlichen Beitrag zu dieser negativen Entwicklung lieferte die durch öf-

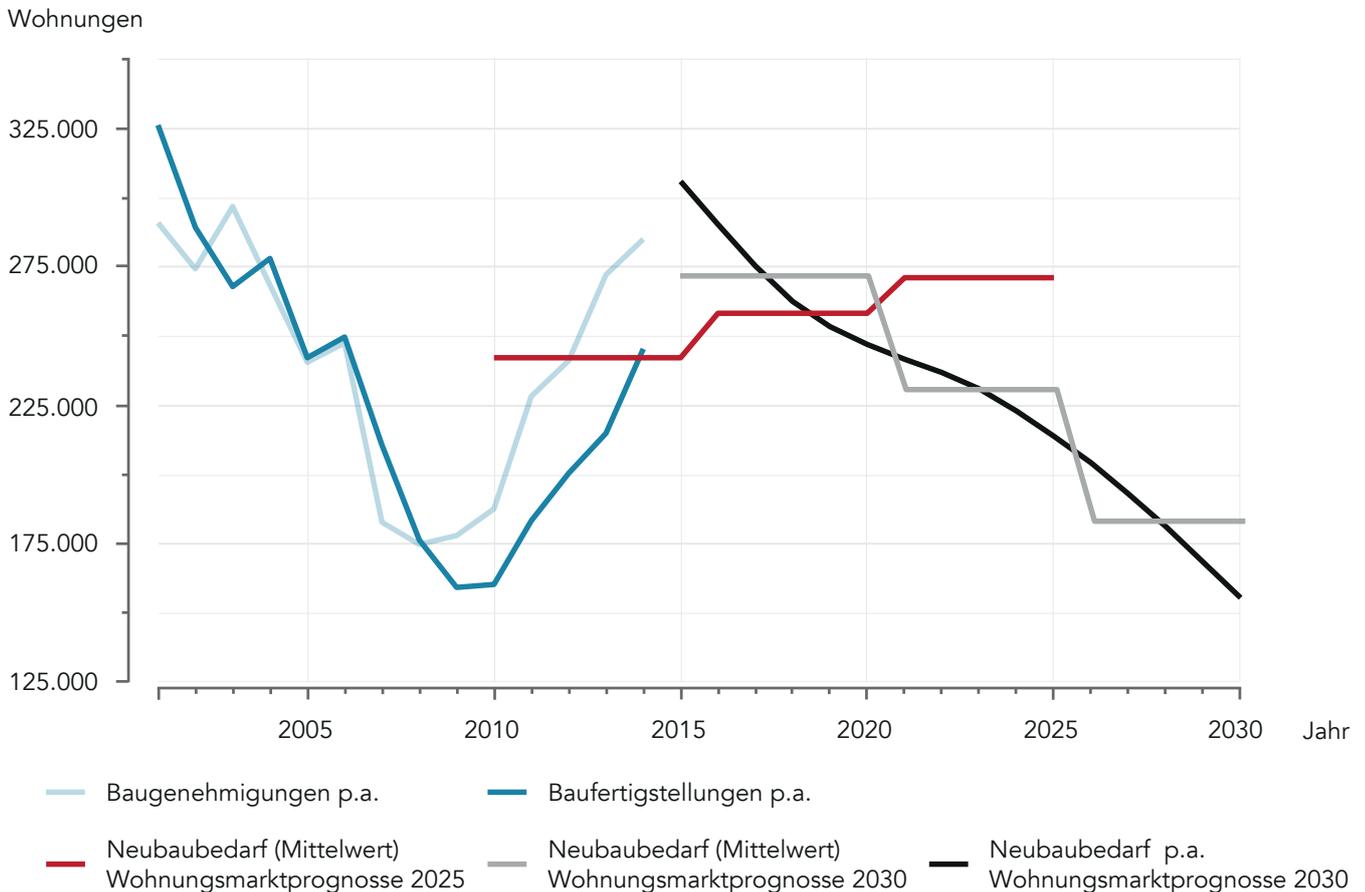
fentliche Förderung angeheizte Überproduktion an Wohnraum zu Beginn der 1990er Jahre, wodurch eine gewisse Sättigung auf dem Wohnungsmarkt provoziert wurde. „Aus Knappheit wurde Entspannung, aus Warteschlangen bei Wohnungsbesichtigungen in vielen Regionen Wohnungsleerstände“ (Baba 2015: 8). Zudem stand nun genügend preiswerter Wohnraum zur Verfügung. Daraufhin schien die Politik in den Folgejahren von ihrer grundsätzlich sozial ausgerichteten Wohnungspolitik<sup>17</sup> abzurücken, indem auch durch politische Entscheidungen eine Preissteigerung im Baugewerbe induziert wurde. Unter anderem können in diesem Zusammenhang die Verschärfung von Bauauflagen aufgrund neuer energetischer Standards, eine konträre Baulandpolitik in Form der Erhöhung der Grunderwerbssteuer in einigen Bundesländern und insbesondere die Verknappung von Bauland in den Wachstumsregionen als wesentliche Kostentreiber identifiziert werden. (Baba 2015: 12ff.; s. Kap. 3.2)

<sup>17</sup> Die Politik der Bundesregierung im Bereich Wohnungswesen und Städtebau zielt in erster Linie auf die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnraum und die geordnete städtebauliche Entwicklung durch geeignete Rahmenbedingungen und finanzielle Anreize“ (BMVBS 2013: 48)

Seitdem die Politik diese Entwicklungen realisiert hat, erfahren die Baugenehmigungen als auch die Baufertigstellungen eine spürbare Zunahme, die im Jahr 2014 mit jeweils rund 285.000 bzw. 245.000 Wohneinheiten ihre Höchststände in den letzten Jahren erreicht haben. Die Baugenehmigungen verzeichnen in diesem Zeitraum ein Plus von mehr als 60%. Allerdings besteht ein wesentliches Problem in der Immobilität der Wohneinheiten als auch der zeitlich versetzten baulichen und räumlichen Ausprägung der Baugenehmigung im Stadtgefüge. Dieses entsteht aufgrund der zeitlichen Dauer von der Konzeption eines Wohnbauprojektes über die Bauantragsstellung bis zur Fertigstellung eines Neubaus. Im Jahr 2013 wurden beispielsweise 20% mehr Wohnungen genehmigt als fertiggestellt (BBSR 2015a: 15). Der Trend zeigt jedoch eine eindeutig positive Entwicklung auf. Die erhöhten Baugenehmigungszahlen als auch die signifikante Zunahme der Baufertigstellungen haben

gegenwärtig ein Niveau erreicht, welches nicht allzu weit von den notwendigen Zahlen aus dem Prognosemodell des BBSR entfernt sind. Diese Entwicklung gilt es weiterzuführen, um nicht die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen, wodurch die angespannte Lage auf den Wohnungsmärkten in Deutschland weiter verschärft werden würde. Allerdings werden die positiven Entwicklungen das angestaute Neubaudefizit zunächst nicht lösen können. Nach Berechnungen des BBSR wurden auf regionaler Ebene circa 15 Städte identifiziert, die aufgrund der erhöhten Zuwanderung und somit einer gesteigerten Wohnungsnachfrage ein Neubaudefizit von über 100.000 Wohnungen aufweisen. Dieses wird daher erst schrittweise in den kommenden Jahren abgebaut, wodurch sich die positive Entwicklung der Bautätigkeit nur zeitverzögert auf die notwendigen Zahlen der Wohnungsmarktprognose auswirken kann. (ebd.: 15f.)

Abbildung 24: Vergleich des realen Wohnungsmarktes und des prognostizierten Neubaubedarfs



Eigene Darstellung nach Baba 2015; BBSR 2016; Destatis 2016a, 2016b

Schlussendlich findet sich der Wohnungsmarkt in Deutschland in einem unumgänglichen Wandel wieder, der durch gesellschaftliche Gestaltungsprozesse und den Versäumnissen der Vergangenheit maßgeblich beeinflusst wird. Diese Entwicklung zieht selbstredend Auswirkungen mit sich, die in den identifizierten Regionen mit hohen Wohnflächennachfragen einen entsprechenden Druck auf die Gesellschaft und Politik ausüben werden. Die Hintergründe und Folgen dieser Drucksituation wird im folgenden Kapitel näher erläutert.

### 3.2.2 Hintergründe und Folgen der Rückkehr in die Großstädte

*Wachsende Regionen vs. schrumpfende Regionen – Hohe Wohnflächennachfrage vs. niedrige Wohnflächennachfrage – Neubaubedarf vs. Anpassung des Wohnungsbestandes – Innenstadt vs. Stadtrand – Entstehung von In-Viertel vs. Ghettoisierung von Stadtvierteln*

Die Auflistung ließe sich beliebig fortführen, allerdings fasst sie die Heterogenität des Wohnungsmarktes in Deutschland prägnant zusammen. Das räumliche Muster Deutschland besteht aus einem Nebeneinander von Wachstumsregionen mit Angebotsengpässen und Schrumpfungsregionen mit Angebotsüberhängen, wodurch unterschiedliche lokale Rahmenbedingungen den Wohnungsmarkt beeinflussen (BBSR 2011b: 174). Insbesondere die Auswirkungen der Neubaulücke auf regionaler Ebene stellen laut BABA die einzelnen Regionen vor unterschiedliche Herausforderungen. „Zu wenige Wohnungen wurden vor allem in den Zuwanderungsregionen gebaut, während in den Stagnations- und Abwanderungsregionen trotz unveränderten oder sinkenden Bedarfs weiterhin neue Wohnungen gebaut wurden. Die Folgen sind steigende Preise und sinkende Wohnungsleerstände auf der einen und sinkende Preise und steigende Wohnungsleerstände [...] auf der anderen Seite.“ (Baba 2015: 8) In Folge der spezifischen Zuwanderungsmuster, der Wohnpräferenzen und der Versäumnissen der Vergangenheit ist ein unterschiedlicher Druck auf den lokalen Wohnungsmarkt entstanden, der sich in den Wachstumsregionen unter anderem in einem gegensätzlichen Preisgefälle zwischen den Kernstädten und deren Umland darstellt. (ebd.: 5) Auch innerhalb der administrativen Grenzen der Städte besteht ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung in den Stadtteilen, welche sich aus einer „hohen Heterogenität kleinräumiger Entwicklungen“ (Adam und Sturm 2012a: 12) ergeben. Diese kleinräumlichen Trends

führen zu einer Verschiebung der Bevölkerung innerhalb des städtischen Gefüges, welches durch Veränderungen auf der Kostenseite des Wohnungsmarktes induziert wird. Doch insbesondere in den wenigen Schwarmstädten bzw. Wachstumsregionen führt der fortwauernde Druck aus regionalen, interregionalen und internationalen Migrationen zu einem überhitzten Wohnungsmarkt, der sich in deutlichen Mietpreissteigerungen seit 2012 ausprägt. (Baba 2015: 2)

Auch weitere Studien zu dem Thema der Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt, zu nennen sind hier die Analysen des BBSR im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung, verweisen auf die differenzierten Preisentwicklungen. Im Fokus stehen nachfolgend die Mietenentwicklungen, da sie für die Arbeit als der wesentlichste Indikator für die Beschreibung der Auswirkungen der Reurbanisierung und des Wanderungsverhaltens in Deutschland fungieren. Zudem wurden laut dem Mikrozensus 2011 im Jahr 2010 54% der Wohnungen zur Miete genutzt.

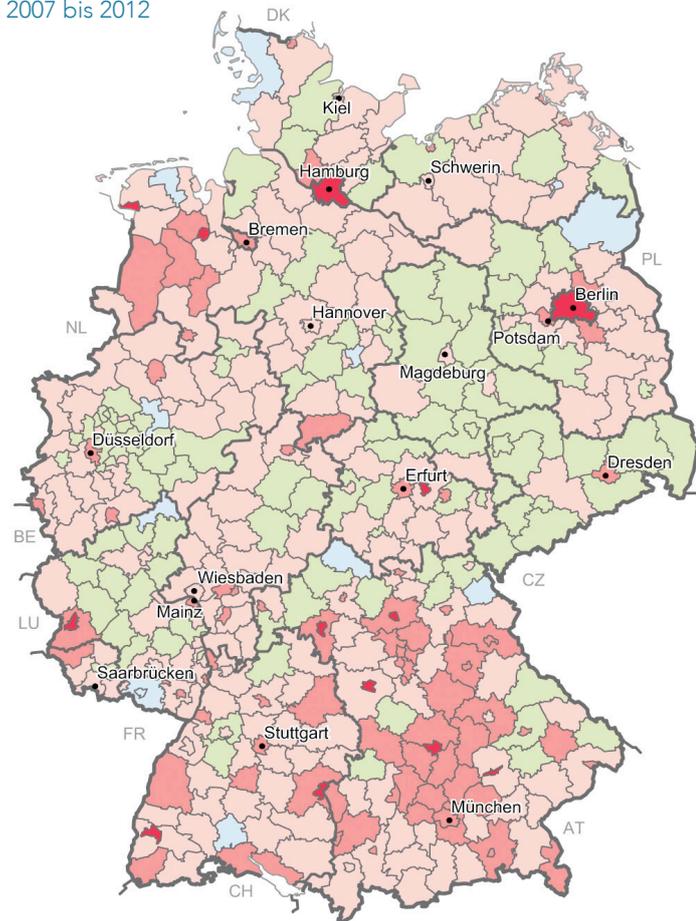
Der BBSR fasst die Entwicklung der letzten Jahre mit dem folgenden Worten zusammen: „Die regionale Verteilung der Mietenentwicklung zeigt ein heterogenes Bild“ (2013: 5). In den wachsenden Kreisen und Städten, sprich in den Metropolkernen und den boomenden Großstädten sind teilweise jährlich steigende Angebotsmieten bei Neu- und Wiedervermietungen von mehr als 4% zu beobachten. Vor allem im süddeutschen Raum haben sich diese Entwicklungen seit 2007 verstetigt (s. Abb. 25). Allerdings können auch einige Regionen, wie das Ruhrgebiet oder der ostdeutsche Raum wieder als Verlierer der Entwicklungen identifiziert werden, da diese zu großen Teilen negative bzw. stagnierende Mietentwicklungen aufzeigen. Jedoch erscheinen deren jährliche Entwicklungen über den Zeitraum von 2007 bis 2012 in einem etwas freundlicheren Licht, als man im Vergleich zu den vorherigen Analyseergebnissen erwarten konnte. Im mittelfristigen Zeitraum von fünf Jahren ist demnach im bundesweitem Vergleich eine eher moderate Mietenentwicklung zu erkennen. (BBSR 2013: 5ff.) Dieses trügerische Bild muss jedoch in seiner Gänze näher betrachtet werden, da sich das Mietpreinsniveau regional weit aufspannt, sprich innerhalb der räumlichen Konfiguration Deutschlands liegen stark differenzierte Angebotsmieten vor.

#### Die Entwicklung der Angebotsmieten auf Kreisebene

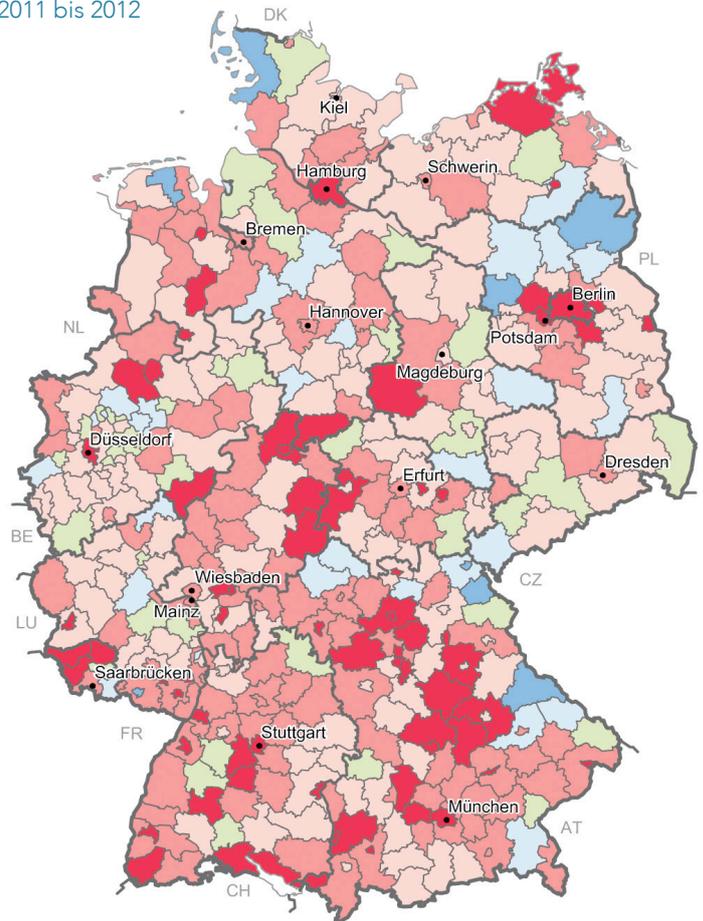
Als erstes Indiz für die regionale Differenzierung der Mietpreise ist die Entwicklung der Angebotsmieten

Abbildung 25: Jährliche Entwicklung der Angebotsmieten

2007 bis 2012



2011 bis 2012



BBSR 2015a: 12

Legende

	bis unter -2,0%		0,5% bis unter 2,0%
	-2,0% bis unter -0,5%		2,0% bis unter 4,0%
	-0,5% bis unter 0,5%		4,0% und mehr

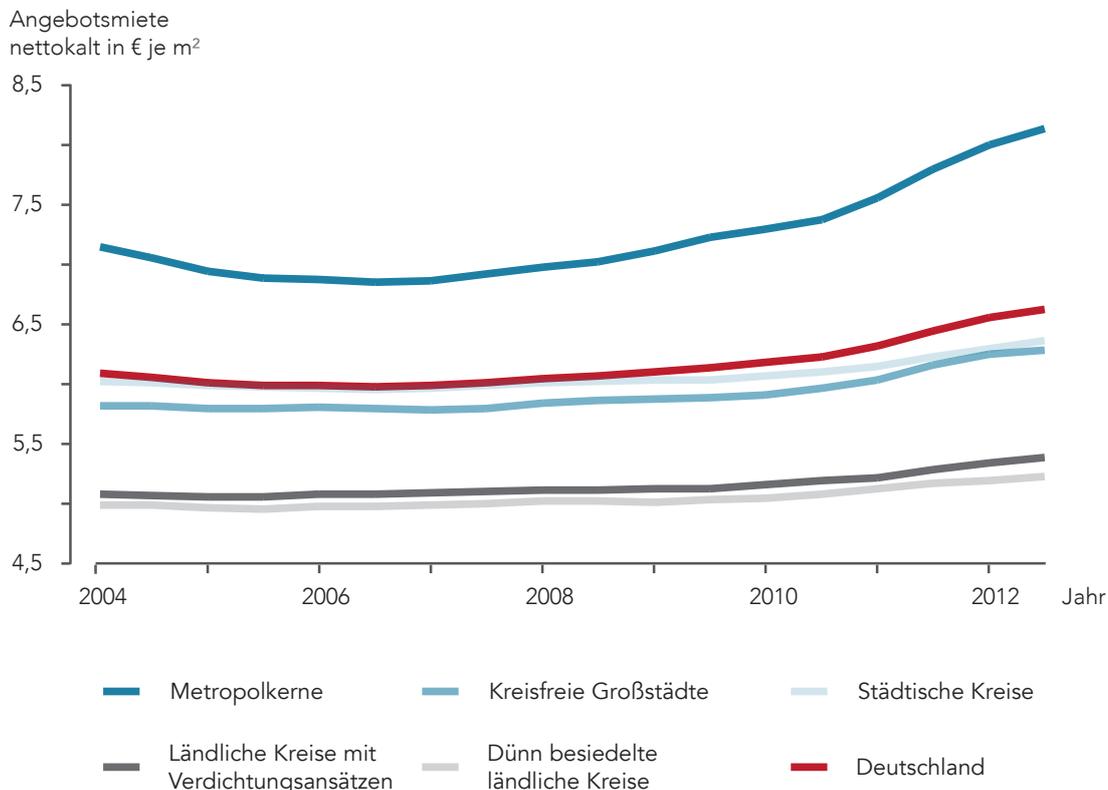
in den unterschiedlichen Kreistypen im Zeitraum von 2004 bis 2013 in Abbildung 26 graphisch aufbereitet. Bundesweit haben sich die Angebotsmieten im Durchschnitt seit 2004 von knapp über 6€ pro m<sup>2</sup> auf insgesamt 6,82€ pro m<sup>2</sup> im Jahr 2013 gesteigert. Insbesondere seit 2011 ist eine durchschnittliche Steigerung von 3,4% pro Jahr festzustellen (BMUB 2014: 43). Der wesentlich interessantere Aspekt findet sich in der stark differenzierten Entwicklung zwischen den einzelnen Kreistypen wieder. Nachdem die Mieten in

den Metropolkernen zunächst rückgängig waren, stiegen sie dort in den Jahren zwischen 2011 und 2014 am stärksten an. Im Jahr 2014 ist eine durchschnittliche Angebotsmiete von 8,79€ pro m<sup>2</sup> in diesem siedlungsstrukturellen Kreistypus vorzufinden, welche vor allem aus der jährlichen Zunahme von rund 5% seit dem Jahr 2011 resultiert. Je ländlicher die Kategorisierung der Kreise wird, desto moderater zeigen sich in diesen die Steigerungstendenzen. Jedoch sind auch hier evidente und positive Entwicklungen in Form von Mietpreissteigerung vorzufinden.

Die Entwicklung der Angebotsmieten auf lokaler Ebene

Um das Auseinanderdriften der Angebotsmieten noch weiter zu vertiefen, wird nachfolgend anhand der Mietspannen der Angebotsmieten ausgewählter Großstädte die lokale Differenzierung untersucht. Hierbei wird hauptsächlich auf die Ergebnisse des BBSRs aus dem Jahr 2013 zurückgegriffen. In Abbil-

Abbildung 26: Entwicklung der Angebotsmieten auf Kreisebene



Eigene Darstellung nach BBSR 2013: 4

dung 27 werden daher anhand des Vergleichs der Mietenklassen in Euro je m<sup>2</sup> Wohnfläche die Anteile der Wohnungsinsenerate im Jahr 2008 und 2012 dargestellt, um die lokalen Unterschiede hervorzuheben.

Als Beispiele fungieren in diesem Zusammenhang die Stadt Hamburg als Referenz für die Metropolkerne in Deutschland, die Stadt Münster stellvertretend für eine wachsende Universitätsstadt bzw. Großstadt sowie die Stadt Essen als auch die Stadt Cottbus, um die Entwicklung in den von Schrumpfungprozessen betroffenen ost- und westdeutschen Gebieten aufzuzeigen. Ein signifikanter Unterschied ist sofort ersichtlich. Weder in Cottbus noch in Essen wurden Wohnungen im gehobenen Preissegment für mehr als 9€ angeboten. Hier stellen das untere Preissegment von 6€ pro m<sup>2</sup> oder weniger mit rund 68% bzw. knapp 80% die größten Anteile an den Wohnungsinseneraten, obwohl es sich zwischen den Jahren geringfügig verkleinert hat. Einen evidenten Gegensatz dazu bilden die beiden Referenzstädte Münster und Hamburg, wobei auch diese untereinander signifikante Unterschiede aufweisen. Die Tendenzen sind aber analog. Das un-

tere Preissegment<sup>18</sup> ist in diesen Städten verringert worden, sprich es wurden deutlich weniger Wohnungen in den Mietenklassen von 4€ bis 7€ inseriert. In Hamburg nimmt dieses Preissegment mit circa 8% nur noch einen Bruchteil der Inserate ein. Die gehobenen Preissegmente mit einer Miete von mehr als 9€ pro m<sup>2</sup> stellen dagegen mehr als 65% der inserierten Wohnungen im Jahr 2012 dar. Auch in Münster ist das untere Preissegment markant zurückgegangen. Im Jahr 2008 wurden noch über 40% der Wohnungen in diesem Preissegment angeboten, im Jahr 2012 sind es hingegen nur noch knapp die Hälfte des Wertes aus dem Jahr 2008. Hierbei sind teilweise Mietenklassen (unter 4€) gänzlich verschwunden bzw. deutlich geschrumpft (4€ bis 5€; 5€ bis 5,5€). Es gilt daher anscheinend die Devise „Je höher der Wohnwert und je größer die Stadt, desto höher das Preiswachstum“ (Bühren 2012). Die Preissteigerungen können durch weitere Faktoren erklärt werden. Neben den Pfadabhängigkeiten der Wohnflächennachfrage sind die quantitativen Engpässen bei Wohnungen in den Wachstumsregionen sowie die qualitative Verbesserung des Wohnungsbestandes zu nennen. Dies gilt

<sup>18</sup> Zur Abgrenzung der Preissegmente wurden die Schwellenwerte nach der Studie der REGIOKONTEXTGMBH genutzt. Unteres Preissegment bis 5,5€ bzw. 6€ pro m<sup>2</sup>. Mittleres Preissegment zwischen 6€ und maximal 8,5€. Gehobenes Preissegment, alles oberhalb des mittleren Preissegmentes. (RegioKontext GmbH 2013: 15)

insbesondere für das untere und mittlere Preissegment. Auch der Bau von Wohnungen im gehobenen Preissegment, mit dem eine höhere Rendite erzielt werden kann, sorgt in Kombination mit den anderen Einflussfaktoren für eine Verschiebung des Mietniveaus der auf dem Markt angebotenen Wohnungen. In den schrumpfenden bzw. stagnierenden Regionen sind aufgrund geringerer Neubautätigkeiten und einer entspannten Marktsituation in Folge einer geringeren Wohnflächennachfrage die Wohnungsmärkte weniger in Bewegung, wodurch eher moderate Mietentwicklungen auf der Angebotsseite festzustellen sind. (BBSR 2013: 7f.) Dementsprechend kann eindeutig nicht von dem deutschen Wohnungsmarkt gesprochen werden, da sich dieser aus vielen lokalen Teilmärkten zusammensetzt, „die sich wiederum in unterschiedliche Segmente aufspalten“ (Pestel Institut 2012b: 6).

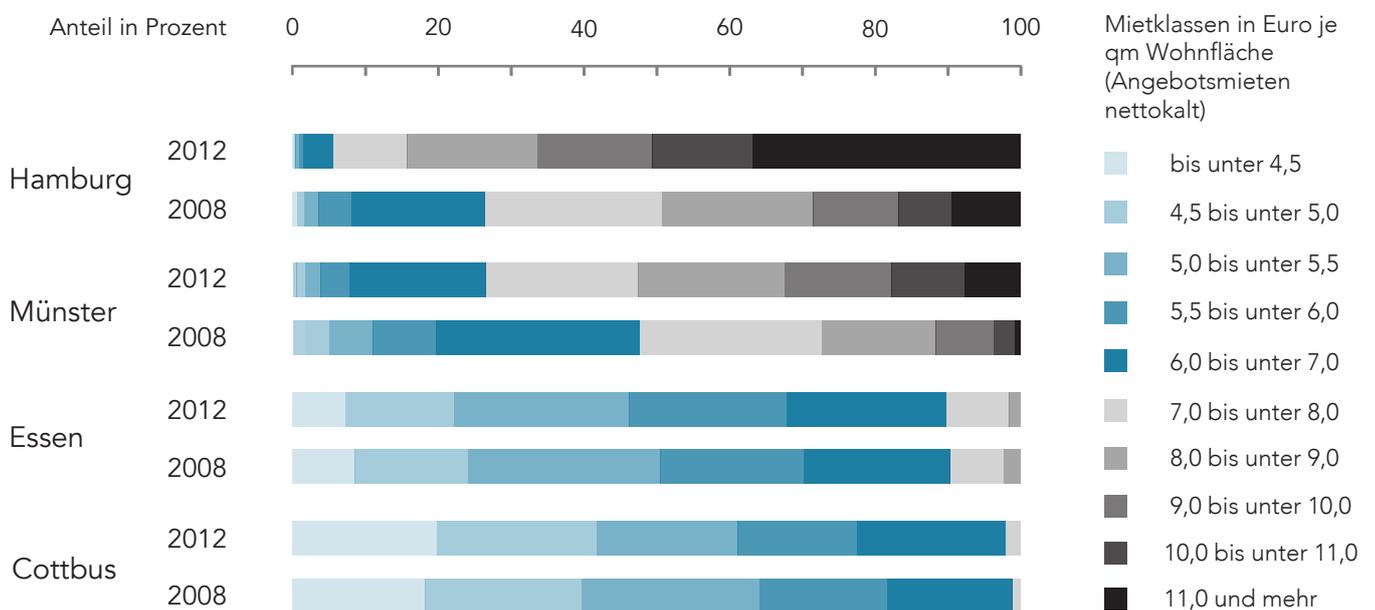
**Die Entwicklung der Angebotsmieten auf kleinräumlicher Ebene**

Die starke Differenzierung zwischen den Kreisen und Städten in Deutschland ist jedoch nicht nur auf Kreisebene festzustellen, sondern wie ADAM UND STURM konstatieren, hat sich die Bevölkerungsstruktur in Folge kleinräumlicher Entwicklungen innerhalb der administrativen Grenzen einzelner Städte in den letzten Jahren unterschiedlich entwickelt (2012a: 12). Diesem Aspekt wurde durch eine weitere Analyse des BBSR aus

dem Jahr 2013 Rechnung getragen, indem unter dem Arbeitstitel „Kleinräumige Wohnungsmarkttrends in Großstädten“ die Frage beantwortet wurde, ob sich diese angenommenen Trends auch in einer innerstädtischen Differenzierung der Mieten auswirken. Als Fazit dieser Studie konnte klar identifiziert werden, dass in wachsenden Städten starke Miet- und Preissteigerungen über alle Lagetypen einer Stadt – sprich Innenstadt, Innenstadtrand und Stadtrandlage – evident waren. Aufgrund der weiterhin erhöhten Wohnungsnachfrage in diesen Städten ist von einer weiteren Überhitzung des lokalen Wohnungsmarktes auszugehen, welcher sich auch auf die günstigeren Lagen ausdehnen kann. Die Folge ist bekannt. Verdrängungseffekte respektive Gentrifizierungsprozesse führen in den Großstädten zu einer Verdrängung bestimmter Bevölkerungsgruppen, da diese die Mehrkosten des Wohnens nicht zahlen können. Gleichzeitig ist eine erhöhte Nachfrage nach Wohnungen im gehobenen respektive qualitativ hochwertigeren Preissegment zu erkennen, wodurch die bereits unterstellte Veränderung der Wohnpräferenzen bestimmter Haushalte in gewisser Weise verifiziert wurde.

In Schrumpfungregionen zeichnet sich ein gänzlich unterschiedliches Bild ab. „Weder die innerstädtische Lage noch der sozioökonomische Kontext der Gebiete lassen das Niveau und die Entwicklung der Mieten nennenswert differenzieren“ (BBSR 2014: 18). Auch

Abbildung 27: %-Anteil der Mietklassen an inserierten Wohnungen in ausgewählten Großstädten im Jahr 2008 und 2012



Eigene Darstellung nach BBSR 2013: 7

wenn eine gewisse Nachfrage nach qualitativere Wohnungen vermuten werden kann, so stellt die Entwicklung der Leerstandsquoten die betroffenen Regionen zukünftig vor große Herausforderungen. Diese resultieren aus dem qualitativ unpassenden Wohnungsbestand für die Zusammensetzung der Bevölkerung in den kommenden Jahren. (ebd.: 18) Sucht man nun die Verbindung zu den Ergebnissen der Bevölkerungsentwicklung, so fungiert laut BABA und BRAUN das Umland der wachsenden Städte, vor allem der echten Schwarmstädte als Ventil für den Wohnungsmarktdruck, wodurch weiterhin Suburbanisierungsprozesse vorzufinden sind. Die Zuwanderung aus dem direkten Umland ist daher in den echten Schwarmstädten aufgrund des divergenten Preisniveaus fast zum Erliegen gekommen. In den unechten Schwarmstädten hingegen „erlauben Differenziertheit und Preisniveau des Wohnungsangebotes noch eine Nettozuwanderung aus dem Umland“ (Baba 2015: 5) trotz eines steigenden Drucks auf den Wohnungsmarkt. (Baba 2015: 5; Braun 2014: 5; GdW 2015: 35–55)

#### Die Mietbelastungsquote als Indikator der Verdrängung bestimmter Bevölkerungsgruppen

Um die tatsächliche Belastung eines Haushaltes durch das Grundbedürfnis des Wohnens zu beschreiben, wird anhand der Mietbelastungsquote die Bruttokaltmiete ins Verhältnis zum Haushaltseinkommen gesetzt (Destatis und WZB 2016: 269). Hierbei zeigt sich, dass das Wohnen nicht nur absolut teurer wird. Aufgrund der durchschnittlichen Steigerung der monatlichen Kosten werden die Haushaltseinkommen negativ beeinflusst, denn die Einkommen haben sich nicht an entsprechende Entwicklungen der Mietkosten angepasst.

Als wesentlicher Kostenfaktor werden in diesem Zusammenhang aber nicht nur die reinen Mietkosten genannt, sondern die sogenannte zweite Miete, d.h. die Wohnungsbetriebskosten. Diese sind in den letzten Jahren um ein Vielfaches gestiegen. Zu den Wohnungsbetriebskosten zählen die Kosten für Wasser, Elektrizität, Gas oder andere Brennstoffe. Die Energiekosten sind dabei als wesentlicher Kostenposten zu nennen, denn diese nahmen seit 2000 um mehr als 80% zu. (RegioKontext GmbH 2013: 17f.) In Abbildung 28 ist die Entwicklung der Mietbelastungsquote zwischen den Jahren 2003 und 2008 dargestellt. Auch wenn bereits durch den Mietenbericht 2014<sup>19</sup> entsprechende Zahlen für das Jahr 2013 veröffentlicht wurden, können diese aufgrund einer unterschiedlichen Einkommensabgrenzung im Zeitreihenvergleich nicht

genutzt werden. Die dargestellten Zahlen reichen dennoch aus, um die Trends der letzten Jahre zu verdeutlichen. Nach den Ergebnissen der Untersuchung belasten Mietkosten die armen Haushalte wesentlich stärker als die wohlhabenden. Hierbei sind besonders diejenigen Haushalte zu nennen, die weniger als den von der EU als offiziellen festgesetzten Schwellenwert der Armutsgrenze von 960€ zur Verfügung haben. Die Mietkosten belasten diese Haushalte mit circa 45%, wodurch eine Erhöhung im Vergleich zum Jahr 2003 von 5% festgehalten werden kann. Je mehr das Einkommen eines Haushaltes demnach steigt, desto geringer fällt die Mietbelastungsquote aus. Ein wesentlicher Grund ist das Auseinanderdriften der moderaten Steigerung des Einkommens je Einwohner und der deutlichen Zunahme der Mietkosten in Folge der skizzierten Entwicklung der Angebotsmieten und der zweiten Miete. (von Einem 2016c: 63–68; Pestel Institut 2012b: 21; RegioKontext GmbH 2013: 17f.)

#### 3.2.3 Und nun? -

##### Die Folgen der Mietenentwicklung

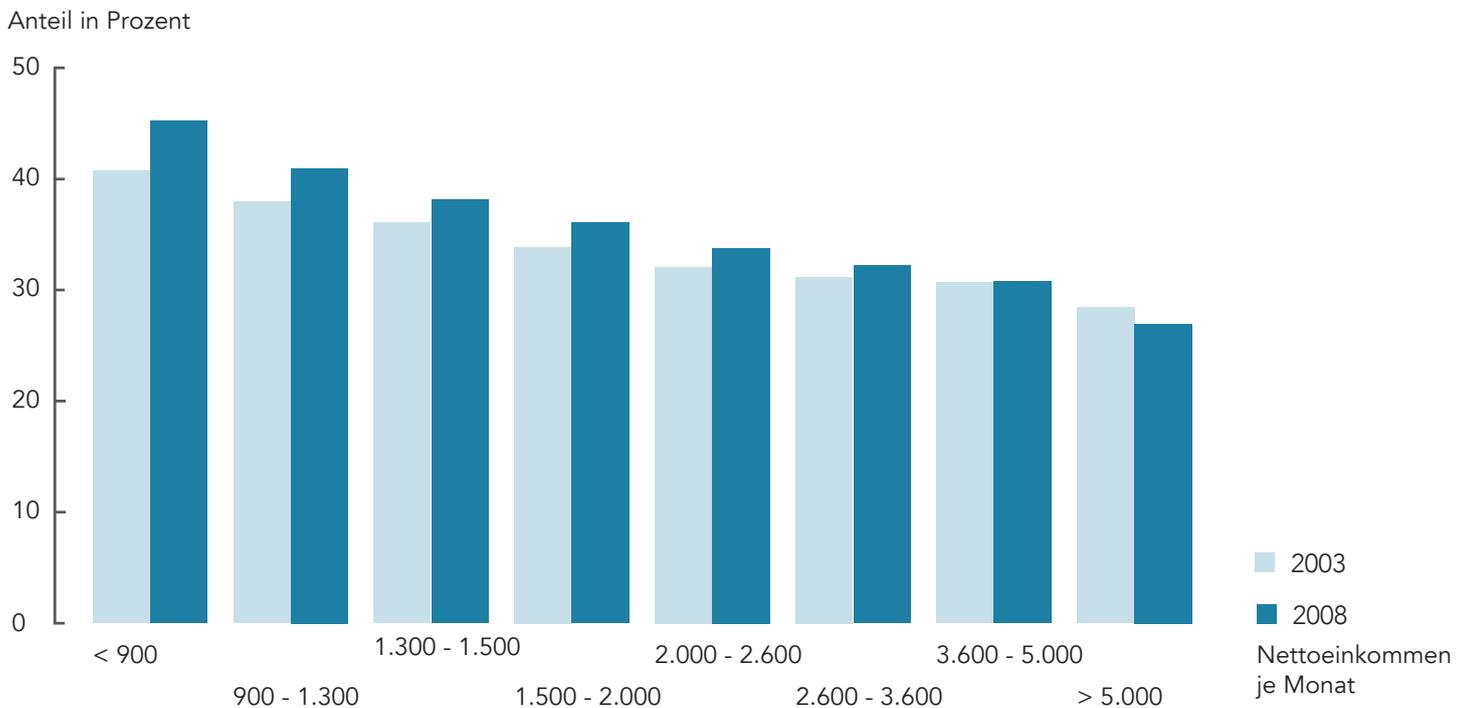
Die Folgen der Mietenentwicklung wurden schon an mehreren Stellen angedeutet. Wohlhabende verdrängen einkommensschwächere Haushalte aus ihren Stadtquartieren, weshalb die Einkommensschwachen sich in die schlechteren Lagen zurückziehen, die in den Medien und in der Öffentlichkeit oftmals als soziale Brennpunkte stereotypisiert werden<sup>20</sup>. In der Fachwelt wird dieser Verdrängungsprozess unter dem Begriff der Gentrifizierung diskutiert. BRECKNER definiert den Begriff in einem ihrer Beiträge im APUZ wie folgt: „In der sozialwissenschaftlichen Fachwelt versteht man unter Gentrifizierung eine allmählich, durch Erneuerungsmaßnahmen und/oder Eigentümerwechsel entstehende Dominanz einkommensstarker Haushalte in attraktiven urbanen Wohnlagen zu Lasten von weniger verdienenden Bevölkerungsgruppen“ (2010: 27). Um diese Erkenntnis zu veranschaulichen ist in Abbildung 29 der idealtypische Verlauf der Gentrifizierung nach Friedrichs 4-Phasen-Modell dargestellt.

Hierbei sorgen die sogenannten *Pioniere* und später die *Gentrifizierer* für einen deutlichen Rückgang der vorherigen Bevölkerung eines Stadtquartiers. Ausgangspunkt bilden die günstigen Mieten und ein schlechtes Quartiersimage, welche durch den Zugang neuer zahlungskräftiger Bewohner angehoben bzw. verbessert werden. In Folge dieser Entwicklung wird das Stadtquartier auch für Investoren in Form von Bauunternehmen und Einzelhandels- respektive

<sup>19</sup> Siehe hierzu BMUB 2014

<sup>20</sup> Siehe hierzu Adam und Sturm 2014; Breckner 2010; Holm 2014a, 2014b; Plate u. a. 2014

Abbildung 28: Mietbelastungsquote im Jahr 2003 und 2008



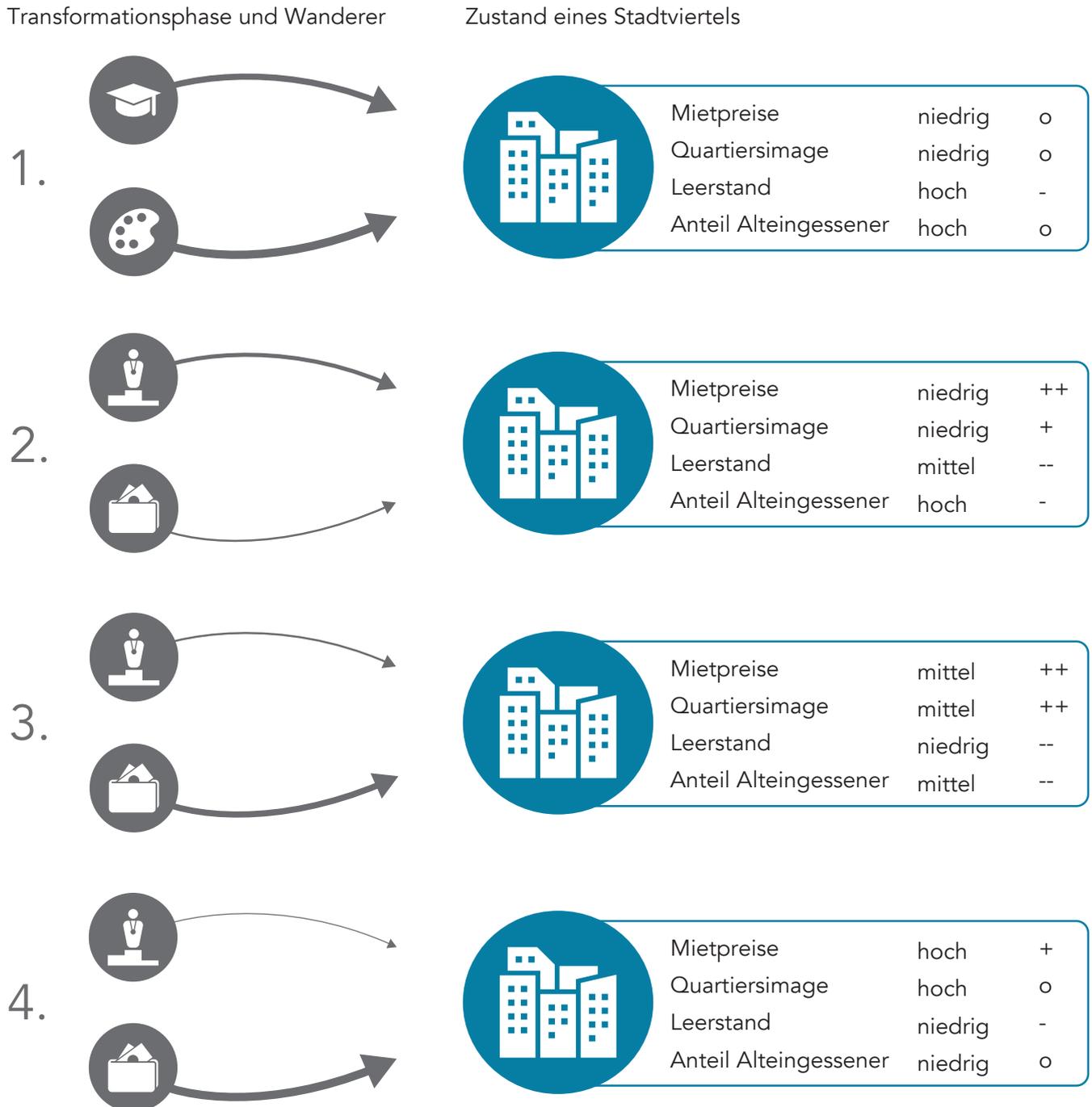
Eigene Darstellung nach Pestel Institut 2012b: 21

Dienstleistungsunternehmen interessant. Die entsprechenden Veränderungsprozesse sind jedoch nur auf wenige Stadtquartiere oder Stadtviertel einer Großstadt beschränkt. Dadurch ist es an sich kein direktes Problem, da sich eine Stadt in ihren Strukturen und ihrer Zusammensetzung immer wieder wandelt. (Adam und Sturm 2014: 272ff.) Die Entwicklungen in den Wachstumsinseln Deutschlands stehen dieser Erkenntnis gegenüber, wobei auch ADAM UND STURM auf das hohe Problempotenzial der Gentrifizierung verweisen. Hierzu müssen bestimmte Bedingungen erfüllt werden. Oftmals stehen den Verdrängten zu wenig akzeptable Ausweichquartiere zur Verfügung, wodurch diese ihren bekannten Sozialraum verlassen müssen. Das Resultat ist eine räumliche Verdrängung der Betroffenen an den Rand der Stadt und somit an den Rand der Stadtgesellschaft, welches sogar bis hin zum Risiko der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit führen kann. Dahingehend kann Gentrifizierung die soziale Segregation weiter verschärfen, da nun „bestimmte Adressen mit einer deutlichen Verminderung von Chancen bzw. mit sehr unterschiedliche verteilten gesellschaftlichen Privilegien einhergehen“ (ebd.: 273). Verschärfung dieser Prozesse ist durch die hohe Anzahl an Haushalten entstanden, die nach dem Wohlstands- und Armutsbericht der Bundesregierung weniger als 960€ zur Verfügung haben. Ins-

gesamt leben rund 15% der Deutschen, sprich rund 12 Mio. Menschen unterhalb dieser Grenze. Auch die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter anderem in Form neuer und kürzerer Arbeitsverhältnisse, spielen eine wesentliche Rolle bei dieser Entwicklung. (von Einem 2016b: 7f.)

Aufgrund des Wegbrechens eines entsprechenden Wohnungsangebotes im unteren Preissegment ist in vielen Großstädten Deutschlands durch die Medien der Wohnungsnotstand ausgerufen worden, welcher in gewisser Form auch berechtigt ist, jedoch das Wort der Wohnungsknappheit die derzeitige Situation eher adäquat zusammenfasst. Hierbei sind vier wesentliche Entwicklungen zu nennen, die entsprechende Folgen für den Wohnungsbestand haben. Auf der einen Seite ist in den vergangenen Jahren das Angebot im sozialen Wohnungsbau massiv abgebaut worden. Dies ist natürlich auf die Entscheidungen der Politik zurückzuführen, die sukzessive die Mittel für die Objektförderung reduziert und vermehrt im Rahmen der Hartz IV Reformen die Subjektförderung in den Fokus der Wohnungspolitik gerückt hat. Es besteht ein bundesweiter Bedarf von mehr als 5,6 Mio. Sozialwohnungen, verstärkt in den wachsenden Großstädten. Derzeit sind jedoch nur 1,5 Mio. Sozialwohnungen vorhanden, wobei deren Anzahl jährlich noch

Abbildung 29: Das 4-Phasen Modell der Gentrifizierung



Studenten/Junge Leute  
 Kreative/Künstler  
 Pioniere  
 Gentrifizierer

++ starke Steigerung  
 + Steigerung  
 o keine Veränderung  
 - Reduzierung  
 -- starke Reduzierung

Eigene Darstellung

weiter sinkt. Dies erfolgt aufgrund des Auslaufens der Mietpreisbindungen von bis zu 30 Jahren für die entsprechenden Wohnungen, deren Verlust nur minimal durch den Bau neuer Sozialwohnungen ersetzt werden kann. Auch in naher Zukunft ist keine Verbesserung in Sicht. (Pestel Institut 2012a: 9–13)

Auf der anderen Seite sind Investitionen im unteren Preissegment auch von privater Seite ausgeblieben bzw. wurden in den vergangenen 15 Jahren signifikant reduziert. Dies liegt begründet in dem zweiten wesentlichen Faktor, sprich der erhöhten Baukosten, die sich aus dem komplexeren planerischen Aufwand und der Kostensteigerungen bezüglich des Materials und weiterer Kostenposten ergeben. Der private Wohnungsbau hat sich vermehrt im oberen Preissegment etabliert und dies sogar über alle Wohnlagen innerhalb der administrativen Grenzen der Städte. „Je höher die Baukosten, desto höher die Wohnkosten und umgekehrt. Wenn die Baukosten steigen, steigen die Mieten, eine nahezu banale Kausalität“ (von Einem 2016d: 160) Aufgrund dieser Faustregel ist der Schwellenwert der Rentabilität der entscheidende Faktor, ob eine Investition getätigt wird oder nicht. Im Zentrum der Entscheidung steht die zeitliche Einschätzung, zu welchem Zeitpunkt die erzielbaren Mieteinnahmen die Kosten eines Bauvorhabens ausbalancieren. Laut von Einem liegt der derzeitige Schwellenwert der Nettokaltmiete bei rund 10€ pro m<sup>2</sup>, wodurch er weit über dem unteren Preissegment angesiedelt ist (2016d: 163). Im Regelfall bedeutet der Wille eines Bauunternehmens niedrige Mieten zu realisieren das Aus für ein Wohnbauprojekt, da die Banken keinen Kredit gewähren, obwohl das gegenwärtige Zinsniveau eine gute Voraussetzung für eine erhöhte Bautätigkeit bildet. Allerdings profitiert nur das obere Preissegment von diesen Voraussetzungen. (ebd.: 168) Die wesentlichsten Kostensteigerungen sind im Zuge erhöhter Wohnstandards entstanden, die unter anderem aus den strengeren energetischen Qualitätsansprüchen resultieren, die durch die Politik wegen der notwendigen Anpassungen an den Klimawandel forciert worden sind. Dadurch müssen die Bauunternehmen die strengen Vorgaben bezüglich des entsprechenden Baumaterials und der Gebäudetechnik einhalten. Hinzu kommt die Verknappung von Bauland, wodurch insbesondere in den Metropolkernen und Großstädten in Deutschland die Kosten für baureifes Land deutlich zugenommen haben. Gleichzeitig sind die Materialkosten an sich in den letzten Jahren gestiegen. Gemäß dem Baukostenindex des Statistischen Bundesamtes sind alle relevanten Kostenposten – Material- und Arbeitskosten – seit 2000

konstant gestiegen. Die Materialkosten haben sich in dem Zeitraum von 2000 bis 2012 sogar um rund 28% erhöht. (RegioKontext GmbH 2013: 26f.)

Als dritten wesentlichen Entwicklungsfaktor der geringen Bautätigkeiten im unteren Preissegment wird in der Literatur der Rückzug relevanter Investoren im Wohnungsbau genannt. Hier sind neben den privaten Eigentümern, die professionellen Anbieter zu nennen (s. Kap. 3.1). Bei den professionellen Anbietern sind die Bestandsverkäufe seitens der öffentlichen Institutionen und die Fokussierung der Wohnungsbaugenossenschaften auf die Modernisierung und Sanierung ihrer Bestände zu nennen. Hierdurch ist zum einen ein Rückgang der entsprechenden Bestände zu verzeichnen, zum anderen erliegen die Wohnungsbaugenossenschaften den typischen Marktbedingungen, wodurch auch für diese sich der Bau von Wohnungen im unteren Preissegment nicht mehr lohnt. Auch wenn in den Medien Modell- oder Pilotbauprojekte durch die Genossenschaften präsent sind, so stellen sie klare Ausnahmen dar. Im Regelfall ist es finanziell unrentabel, diese für die breite Masse zu bauen. Die qualitative Anpassung der Bestände ist dennoch wichtig, da somit zumindest der Bestand aufgewertet wird und für die Zukunft gerüstet ist. Jedoch erfolgen durch sie keine Bestandserweiterungen. (ebd.: 24f.)

Als letzten Faktor können die bereits genannten Kapitalmarktbedingungen genannt werden, wodurch die klassischen darlehensbasierten Förderprogramme für den Wohnungsbau unattraktiv sind. Trotz unterschiedlicher Bedingungen für den sozialen Wohnungsbau in den Bundesländern, fühlen sich die Marktakteure durch die Vorgaben in ihren Handlungsspielräumen eingeengt, weshalb sie die potenziellen Finanzierungsvorteile als geringfügig einschätzen. Die Restriktionen und Maßgaben führten daher dazu, dass eine Vielzahl der Akteure sich auf den Bau von Wohnungen im oberen Preissegment fokussierten. (ebd.: 27f.)

In der Fachwelt wird immer wieder darüber diskutiert, ob über Sockelwirkungen im Wohnungsbau des oberen Preissegments entsprechender Wohnraum über Umzugsketten für einkommensschwächere Haushalte gewährleistet wird. In der Theorie wird zunächst durch den Bau einer Wohnung im gehobenen Preissegment das Wohnungsangebot vergrößert. Hierdurch zieht ein entsprechender Haushalt in das neue Wohnungsangebot ein, mit der Folge das ein anderer Haushalt in die freiwerdende Wohnung zieht. Durch weitere Umzugsketten wird somit am Ende auch eine neue

Wohnung für eine einkommensschwächere Familie frei. Demzufolge findet eine Sozialisierung des Wohnungsbestandes statt. Allerdings ist dieser Prozess in der Realität oftmals auch mit einer entsprechenden Anhebung des Mietniveaus oder der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen verbunden, daher kommt nur ein gewisser Teil im unteren Preissegment an. (BBSR 2013: 3f., 2014: 17f.; Müther und Waltersbacher 2014: 337) Eine Studie<sup>21</sup> der EMPIRICA AG im Auftrag der LBS WESTDEUTSCHER LANDESBAUSPARKASSE verweist zwar auf den positiven Einfluss des Sicker-effektes durch den Bau von Eigenheimen auf die erste Umzugswelle, sprich den Haushalten mit mittleren Einkommen. Ob jedoch auch weitere Umzugswellen durch den Bau eines Eigenheims oder einer Wohnung im gehobenen Preissegment positiv beeinflusst werden, konnte im Rahmen dieser Studie nicht bestätigt werden. (LBS und empirica ag 2016: 1f.)

Schlussendlich führten die skizzierten Entwicklungen, insbesondere in den wachsenden Großstädten zu einer Überhitzung des Wohnungsmarktes. Ein geringes Wohnungsangebot mit Wohnungsempfängen für einkommensschwache Haushalte führt zu einer Verschärfung der sozialen Segregation der Bevölkerung innerhalb des städtischen Gefüges. Die Folge ist, dass in einer Vielzahl von Städten qualitativ unpassende Wohnräume nur wegen ihrer Lagegunst auf eine entsprechende Nachfrage stoßen. Viele Haushalte, die in zentralen und urbanen Lagen leben und wohnen wollen, sind immer mehr bereit sowohl quantitativ als auch qualitative Abstriche an der Wohnung zu machen, solange sie sich im Rahmen ihres Budgets im Wettbewerb um das Wohnen in bestimmten Lagen durchsetzen (Spars 2012: 58). Die größten Verlierer sind die einkommensschwachen Haushalte, die keine Chance haben, sich in diesem Wettbewerb zu behaupten. Ohne eine adäquate Wohnungspolitik seitens der öffentlichen Institutionen, wird sich dieser Prozess weiter verschärfen, da die Marktmechanismen unsozial sind und nur der Wohnraum geschaffen wird, der auf dem Wohnungsmarkt die größte Rentabilität aufweist.

<sup>21</sup> Siehe hierzu LBS und empirica 2016



## 4 DIE DEUTSCHE WOHNUNGSPOLITIK

4.1 Die Entwicklungslinien der deutschen Wohnungspolitik

4.2 Die Instrumente und Kompetenzen

4.3 Die Handlungsspielräume der Kommunen

# 4. DIE DEUTSCHE WOHNUNGSPOLITIK

Die Erläuterungen der bisherigen Kapitel haben gezeigt, inwieweit eine Abhängigkeit zwischen den verschiedenen Entwicklungen bezüglich des Wanderverhaltens der Deutschen, des demographischen und gesellschaftlichen Wandels als auch dem Wohnungsmarkt herrscht. Die derzeitigen Trends bilden zusammen ein multikausales Phänomen, welches nur schwierig zu begreifen ist. Um diese Erkenntnis weiter auszuführen, werden nachfolgend die Entscheidungen der Wohnungspolitik in Deutschland skizziert. Hierbei soll dargelegt werden, wie sich die Politik auf Bundesebene seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland verändert respektive angepasst hat und welche Instrumente im föderalen Systems Deutschlands anzutreffen sind. Hierdurch soll dargestellt werden, inwieweit auf der einen Seite die derzeitigen Trends durch die Politik induziert wurden und wie auf der anderen Seite die Politik im Umkehrschluss auf spezifische Entwicklungen reagiert hat. Abschließend werden unter dem Begriff der Handlungsspielräume die wesentlichsten Möglichkeiten der Kommunen und Städte dargelegt, um ein erstes Verständnis für die schwierigen Herausforderungen, vor denen die Kommunen, stehen zu erlangen.

## 4.1 Die Entwicklungslinien der deutschen Wohnungspolitik

Wir schreiben das Jahr 1945. Der II. Weltkrieg ist vorbei. Deutschland liegt in Trümmern. Rund 5 Mio. Wohnungen waren kriegsbedingt beschädigt, ausgebrannt oder zerstört. 21 Mio. Menschen waren ohne Bleibe. 13,7 Mio. Haushalten standen 8,2 Mio. Wohnungen gegenüber. Summa Summarum fehlten etwas 5,5 Mio. Wohnungen. Die Situation in Deutschland nach dem II. Weltkrieg sah düster aus. Doch aus dieser Düsterteit heraus entsprang die deutsche Wohnungspolitik, deren Grundidee bis in die Gegenwart in abgewandelter Form Bestand hat, nämlich die Versorgung mit Wohnraum für eine breite Schicht der Bevölkerung. (Egner 2014: 13; von Einem 2016a: 20f.; Kiehle 2009: 789) Um die politischen Entscheidungen der letzten Jahrzehnte darzustellen, werden daher nachfolgend die zentralsten Gesetze und ihre Inhalte skizziert. Es sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Arbeit nur bestimmte Gesetze erläutert werden, da diese als ausreichend empfunden werden, die wesentlichsten Entwicklungsrichtung der deutschen Wohnungspolitik darzulegen.

Um zunächst die Mieten auf einem bezahlbaren Niveau zu halten, wurde 1949 die Wohnungszwangsverrentung eingeführt, durch die ein faktisches Ver-

bot der Kündigung von Bestandsmietern, ein staatlich festgelegtes Mietniveau und die staatliche Vergabe von Wohnraum aus dem privaten Bestand an Wohnungssuchende festgesetzt wurde. Allerdings konnte der Wohnraumbedarf nicht abgedeckt werden, weshalb 1950 das Erste Wohnungsbaugesetz beschlossen wurde, welches als massive Intervention auf dem Wohnungsmarkt in den kommenden Jahrzehnten fungierte. Neben dem Bund wurden in Folge des Gesetzes die Länder und die Kommunen in die Wohnversorgung einer breiten Schicht der Bevölkerung und somit in den sozialen Wohnungsbau eingebunden. Die öffentliche Hand übernahm im Rahmen des Gesetzes 40% bis 50% der Baukosten und förderte den Wohnungsbau mit einem zinslosen Darlehen. Den Unternehmen wurden im Gegenzug Miet- und Belegungsbindungen auferlegt, die bis zur vollständigen Rückzahlung des Darlehens Bestand hatten. Zugang zu dem geförderten Mietwohnungsbau hatten Haushalte, die einen Wohnberechtigungsschein besaßen, welcher sich nach deren Haushaltseinkommen richtete. (Ginski u. a. 2012: 9f.; Kiehle 2009: 791)

Gleichzeitig wurden ersten Schritte unternommen, der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben Wohneigentum zu schaffen, indem deren Vermögensbildung unter anderem durch Prämien unterstützt wurde (Wohneigentumsgesetz). Mit dem zweiten Wohnungsbaugesetz wurde der bisherige Weg weiter fortgesetzt, allerdings wurde eine Akzentverschiebung des Wohnungsbaus initiiert, durch den nun einer breiten Schicht der Bevölkerung Zugang zu Wohneigentum eröffnet wurde. Der soziale Mietwohnungsbau wurde zwar beibehalten, jedoch wurde er in vielen Punkten erweitert und verändert, sodass nicht mehr eine breite Schicht der Bevölkerung angesprochen wurde, sondern nun einkommensschwächere Haushalte in den Fokus rückten. Insgesamt wurden durch die Wohnungsbaugesetze und weiterer flankierender Gesetze innerhalb eines Jahrzehnts 3,3 Mio. Wohnungen durch die öffentliche Hand gebaut, weitere 2,7 Mio. konnten durch private Investoren realisiert werden. (Egner 2014: 13; Ginski u. a. 2012: 10; Kiehle 2009: 791f.)

Das Ende der 1960er Jahre bzw. die 1970er Jahre werden hingegen in der Literatur als Wendepunkte der bundesweiten Wohnungspolitik genannt. In diesem Kontext sind mehrere Entwicklungen zu nennen, die zu einer veränderten Ausrichtung der Wohnungspolitik führten. Zunächst muss hierbei auf die Reduzierung der sozialen Idee der Wohnungspolitik verwiesen werden, die zugunsten einer rationaleren

Abbildung 30: Die Entwicklungslinien der deutschen Wohnungspolitik

Entwicklungslinien		Verantwortungsgrad		Zentrale Gesetze/Programme
Aufbauphase	1950/ 1960	Bund: +++++ Länder: +++++ Kommunen: +		+ I. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) + Wohneigentumsgesetz + II. Wohnungsbaugesetz
Beginn der Deregulierung	1960/ 1970	Bund: +++++ Länder: +++ Kommunen: ++		+ Wohngeldgesetz
Sozial- und Liberalisierungsphase	1970/ 1980	Bund: +++ Länder: +++ Kommunen: ++		+ Wohnraumkündigungsgesetz + Städtebauförderungsgesetz + Wohnmodernisierungsgesetz
Fortsetzung der Deregulierung	1980/ 1990	Bund: ++ Länder: ++ Kommunen: +++		
Anpassungsphase	1990/ 2000	Bund: ++ Länder: ++ Kommunen: +++		- Wohngemeinnützigkeitsgesetz + Eigenheimzulagegesetz + Stadtumbau West/Ost + Soziale Stadt
Vollendung der Deregulierung	2000/ 2010	Bund: + Länder: +++ Kommunen: +++++		+ Wohnraumförderungsgesetz + Förderalismusreform - Eigenheimzulagegesetz + Eigenheimrentengesetz
Gerechte Kompetenzverteilung?	2010/ 2020	Bund: ++ Länder: +++ Kommunen: +++++		- Soziale Stadt + Bündnis für bezahltes Wohnen und Bauen

+++++ sehr hoch    ++++ hoch    +++ mittel    ++ niedrig    + sehr niedrig

Eigene Darstellung

und marktwirtschaftlich orientierten Herangehensweise aufgeweicht wurde. Begründet lag dieser Fakt in dem Erfolg des sozialen Wohnungsbaus, weshalb der Bund mit den Jahren die Ausgaben für dieses Instrument drastisch reduzierte. Der Erfolg des sozialen Wohnungsbaus war somit gleichzeitig sein Ende.

Verstärkt wurde dieser Trend durch die steigenden Kosten des staatlich geförderten Wohnungsbaus, der in den Jahren zuvor zunächst durch die erhöhten Gewerbe- und Lohnsteuereinnahmen ausgeglichen werden konnte. Allerdings wurde die Kritik an dem Instrument lauter, da sich immer mehr die Problema-

tik von Fehlbelegungen herauskristallisierte und das Ausbleiben der erhofften Sickerffekte respektive der notwendigen Umzugsketten nicht zu einer Entspannung des Wohnungsmarktes führten. Dennoch wurde zunächst an dem Instrument festgehalten und weitere Förderwege beschlossen. Allerdings verengte sich der Wohnungsmarkt immer weiter. Dieses resultierte aus den Folgen der Entlastungen des Marktdrucks durch den sozialen Wohnungsbau, dem anhaltenden ökonomischen Aufschwung und dem stetigen Bevölkerungswachstum zwischen 1960 und 1969. Das Resultat waren steigende Mietpreise. (Egner 2014: 15; Kiehle 2009: 792)

Um trotz steigender Mietpreise einkommensschwächeren Haushalten nicht nur Wohnraum im unteren Preissegment zu gewährleisten, beschloss der Bund im Jahr 1965 das Wohngeldgesetz, welches in den Folgejahren zu einer tragenden Säule der Wohnungspolitik wurde. Dieses an das Einkommen, die Haushaltsgrößen und der Miethöhe gekoppelte Wohngeld sollte dazu dienen, stabile Bewohnerstrukturen zu schaffen und zu erhalten. Das Wohngeld entsprach dabei der Differenz der tatsächlichen und zumutbaren Miete, da nur Haushalte mit einem Einkommen oberhalb des Sozialhilfeanspruches aber unterhalb einer bestimmten Obergrenze finanziell unterstützt wurden. Allerdings blieb der Erfolg zunächst aus, da die Mietkaufkraft auf Seiten der Wohnungsnachfrager zum Großteil durch Mietpreissteigerungen aufgesogen wurde. Um die Steigerung einzudämmen wurde daher in den 1970 Jahren der Mieterschutz durch verschiedene Mietrechtsänderungen verstärkt, in dem unter anderem das Wohnraumkündigungsgesetz aus dem Jahr 1971 zur Einschränkung des Kündigungsrechts der Vermieter und zur Festsetzung der Mieterhöhungen an örtliche Mieten (*Mietspiegel*) eingeführt wurde. (Egner 2014: 15f.; Kiehle 2009: 792f.)

Mit dem gestiegenen Wohlstand in der Bevölkerung wuchs auch der Bedarf an Wohneigentum, weshalb sich die Wohnungspolitik des Bundes verstärkt auf die Eigenheimförderung fokussierte. Zudem rückte die Mietwohnungsbauförderung und der soziale Wohnungsbau immer weiter in den Hintergrund, wodurch auch durch die ersten Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände eine Vermarktlichung und Privatisierung des Wohnungsmarkts einherging. Die ersten Anzeichen einer Deregulierungspolitik waren daher unverkennbar. (Ginski u. a. 2012: 10f.)

Eine Wende dieser Entwicklung wurde zwar in Folge der Wiedervereinigung Deutschlands hervorgerufen.

Es wurden einige soziale Wohnungsbauprogramme in Westdeutschland reaktiviert bzw. aufgewertet, wie z.B. der soziale Wohnungsbau oder die Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten von Mietwohnungen. Zudem mussten die veralteten Infrastrukturen der ehemaligen DDR saniert und modernisiert werden, weshalb das Instrument des Stadtbau Ost initiiert wurde. Gleichzeitig wurde verstärkt über den Sinn der Eigenheimförderung diskutiert, da sich die hohen Kosten nicht in einer entsprechenden Erhöhung der Eigentumsquote widerspiegelten. Daher wurde das Instrument 1996 zunächst auf ein Zulagenmodell umgestellt, um es dann im Jahr 2006 endgültig abzuschaffen. Ein wesentlicher Grund waren hierbei die Konsolidierungsbestrebungen der Bundesregierungen, die auch schon zuvor zur Verringerung des sozialen Wohnungsbaus eine wichtige Rolle eingenommen hatten. (Egner 2014: 16f.; Kiehle 2009: 793f.)

Trotz der Reaktivierung einiger sozialer Wohnungsbauprogramme begann 1990 mit der Abschaffung des Wohngemeinnützigkeitsrechts das Ende der Grundidee der sozialen Wohnungspolitik. Hierdurch verloren mehr als 3,4 Mio. Mietwohnungen von gemeinnützigen Unternehmen ihre Mietpreisbindung, weshalb GINSKI ET AL. dies als endgültigen Deregulierungsschritt der Wohnungspolitik titulieren (2012: 11). Der finale Schritt zur Beendigung der sozialen Grundidee erfolgte im Jahr 2001 mit dem Wohnraumförderungsgesetz. Sie manifestierte die Abkehr von der Wohnraumversorgung einer breiten Bevölkerungsschicht hin zu einer Wohnungspolitik, in der Haushalte im Vordergrund stehen, die Zugangsprobleme zum Wohnungsmarkt haben. Dementsprechend sollte den weiterhin Berechtigten entsprechender Mietwohnungsraum zur Verfügung gestellt werden. Allerdings sollte dies vermehrt durch Bestandsoptimierungen geschehen, sodass der Bund sich immer weiter aus dem sozialen Wohnungsbau zurückzog. Im Rahmen der Regelungen des SGB II und SGB XII werden seit dem Jahr 2005 die Wohngeldzahlungen auf Bundesebene weiter reduziert, indem Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger nun über Kosten zur Unterkunft gefördert werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies eine Verringerung der potenziellen Wohngeldberechtigten. Endgültig zog sich der Bund durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 aus der Wohnungspolitik zurück und übertrug die Kompetenzen in der sozialen Wohnraumförderung an die Länder. (Egner 2014: 17f.; von Einem 2016a: 23f.; Kiehle 2009: 794f.; Krummacher 2011: 205)

Die Entwicklungslinien der deutschen Wohnungspolitik zeigen, dass sich der Bund seit den Anfängen konsequent aus der direkten Wohnungspolitik zurückzog und sowohl den Ländern bzw. den Kommunen als auch den privaten Investoren das Feld überlies. KRUMMACHER verweist hierbei auf die drei markantesten Entwicklungen, welche in Abbildung 31 dargestellt sind (Krummacher 2011: 205).

Somit lässt sich festhalten, dass insbesondere seit zwei Jahrzehnten der Bund und in gewisser Form auch die Länder eine Dezentralisierung respektive eine Verlagerung der Aufgaben an die Kommunen vorantreiben. Jedoch erfahren die Kommunen im Rahmen der Deregulierungspolitik des Bundes eine Erschwerung ihrer wachsenden wohnungspolitischen Aufgaben, insbesondere wegen der fortschreitenden monetären Kürzungen. (ebd.: 6)

Sicherung des Wohnraums soll durch staatliche Hilfestellung (Einkommenszuschüsse) eine Umverteilung des Markteinkommens initiiert werden, sodass Haushalte mit unterschiedlichen Einkommen eine gewisse Wahlfreiheit bezüglich ihres Wohnumfeldes erhalten. Als letztes Ziel steht die „Erhaltung und Stärkung der Leistungsfähigkeit des Wohnungsmarktes“, welches unter anderem durch die zuvor genannten Ziele erreicht werden soll. (2005: 256)

Die Frage ist nun, wie genau der Staat Einfluss auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum nehmen kann und welche Instrumente hierbei eine wesentliche Rolle spielen. Die Entwicklungslinien der bundesdeutschen Wohnungspolitik lassen die Vermutung zu, dass der Bund sowohl durch die Bereitstellung von monetären Mitteln direkt als auch indirekt durch die Schaffung bestimmter Rechtsgrundlagen Einfluss nehmen kann.

Abbildung 31: Die markanten Entwicklungen der deutschen Wohnungspolitik

#### Fortschreitung der Deregulierung und Dezentralisierung

Die Deregulierungs- und Dezentralisierungspolitiken der staatlichen Sozial- und der Wohnungspolitik überlagern und ergänzen sich.

#### Verschiebung der Kompetenzen

Im Rahmen der Bund-Länderaufgabe Wohnungs- und Städtebaupolitik werden die Bundeskompetenzen abgebaut und die Kompetenzen der Länder sowie der Kommunen aufgewertet, ohne dafür ausreichende Instrumente und Finanzen bereitzustellen.

#### Beginn der sozialen Wohnraumförderung

Die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik wird zur integrierten Stadt(teil)entwicklung mit deutlicher Sozialraumorientierung umgebaut.

Eigene Darstellung nach Krummacher 2011: 205

## 4.2 Die Instrumente und Kompetenzen

Trotz der Erkenntnis der Liberalisierung und Deregulierung der bundesdeutschen Wohnungspolitik haben sich seit den 1950er Jahren spezifische Instrumente etabliert, die in Form der skizzierten Gesetzgebung des Bundes als auch der Ausgestaltung entsprechender Strategien und Programme den Wohnungsmarkt in Deutschland geprägt haben. Als wesentliche Ziele der wohnungspolitischen Instrumente können laut KÜHNE-BÖRING insgesamt drei Zielgruppen identifiziert werden. An erster Stelle steht die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum, wobei hier in den letzten Jahren eine Verschiebung stattgefunden hat (s. Kap. 4.1.). Neben der

Der Bund und die Länder sind übergeordnet zuständig für die Schaffung von Rahmenbedingungen und Leitlinien, die sich nach und nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft angepasst haben. Die Struktur der wohnungspolitischen Instrumente ist prinzipiell unangetastet geblieben, auch wenn sie mit der Zeit den demographischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen Rechnung tragen mussten. (Ginski u. a. 2012: 12; Krummacher 2011: 204) Die Systematik der Instrumente<sup>22</sup> beruht auf vier wesentlichen Säulen (s. Abb. 32). Diese werden nachfolgend skizziert, um deren Inhalte und Bedeutung für die Wohnungspolitik in Deutschland darzulegen (Hafner u. a. 2010: 91). Zunächst wird hierbei bei der sozialen Wohnraumförderung zwischen der Objekt- und

<sup>22</sup> Dem Autor ist bewusst, dass die genannten Instrumente in der Fachliteratur als auch in der öffentlichen und politischen Debatte immer wieder diskutiert werden, insbesondere über den Sinn und Zweck sowie über die Effizienz der jeweiligen Instrumente. Da diese Diskussion nicht im Mittelpunkt der Arbeit steht, sondern die Möglichkeiten der Kommunen auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren, wird auf diese nicht weiter eingegangen.

Subjektförderung unterschieden.

Die Objektförderung spiegelt sich im Wesentlichen durch eine monetäre Förderung einer konkreten Wohneinheit wieder, wobei hierbei zwischen dem Bau bzw. der Modernisierung von Mietwohnungen oder von Eigentumswohnungen sowie der rechtlichen Steuerung entsprechenden Baulandes unterschieden werden kann (Ginski u. a. 2012: 13f.). Die bekannteste und derzeit meist diskutierte Form der Objektförderung ist der Bau von Sozialwohnungen, der wiederum an verschiedene Bindungen geknüpft ist. Im sozialen Mietwohnungsbau ist hier unter anderem der Wohnberechtigungsschein zu nennen, durch den nur bestimmten Haushalten der Zugang zu einer Sozialwohnung eröffnet wird. Ebenso bestimmen spezifische Vorschriften bezüglich der Größe, der Ausstattung und weiterer Anforderungen das Qualitätsniveau des sozialen Wohnungsbaus. Hingegen sind bei der Eigentumsförderung bestimmte Einkommensobergrenzen zu nennen, die von einem Haushalt nicht überschritten werden dürfen. (Epple 2011: 1476f.; Krämer 2011: 1022f.) Zudem müssen sie den geförderten Wohnraum auch selbstnutzen. Gegenüber der Förderung des Baus von Wohnraum wird auch

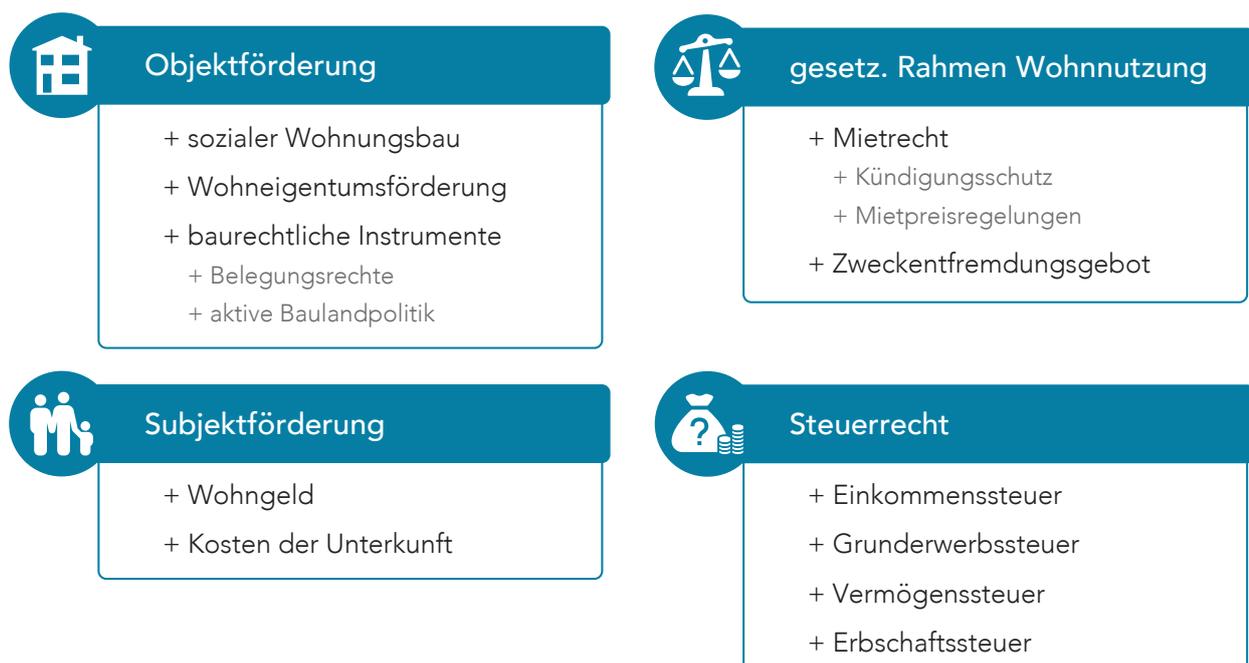
die Modernisierung von Wohnungen gefördert, indem beispielsweise die energetische Optimierung eines Wohnungsbestandes oder die Sanierung der sanitären Anlagen durch entsprechende Darlehenszuschüsse unterstützt werden. Auch politisch gewollte Maßnahmen in Form der Förderprogramme zur energetischen Sanierung der KfW sind als Bestandteil der Objektförderung zu nennen. (Ginski u. a. 2012: 13; Gutekunst 2011: 1228)

Die Förderung erfolgt im Regelfall durch die Gewährleistung von Darlehen und Krediten, die sich unterschiedlich ausprägen können. Die Bandbreite der Darlehen beginnt bei der Vergabe von zinsfreien bzw. zinsgünstigen Baudarlehen oder Bauzuschüssen sowie von Aufwendungszuschüssen oder Aufwendungsdarlehen und endet bei Zinszuschüssen oder Annuitätendarlehen. Demnach gehört also auch die klassische Bausparförderung für die Eigentumsbildung zur Objektförderung. Gleichwohl wird mit der Objektförderung versucht, den preisgünstigen Bau von Mietwohnungen durch private Investoren zu initiieren, indem durch Subventionierung bestimmter Investitionen die günstigeren Mieten ausgeglichen werden sollen. (Ginski u. a. 2012: 13f.; Gutekunst 2011: 1227f.)

Abbildung 32: Die vier Säulen der staatlichen Wohnungspolitik

direkte Förderung

indirekte Förderung



Stellt man nun die beiden Standbeine, Wohneigentumsförderung und soziale Wohnungsbau inhaltlich gegenüber, so kann klar konstatiert werden, dass die Wohneigentumsförderung als Instrument der Stärkung der mittleren Einkommensschichten angesehen werden kann. Durch sie erhofft man sich Sickereffekte, um den Wohnungsmarkt über diesen Weg positiv zu beeinflussen. Der soziale Wohnungsbau ist an Haushalte adressiert, deren Wohnungsmarktzugang sich als schwierig erweist, vor allem in den Wachstumsregionen. (Egner 2014: 14f.)

Das dritte Standbein der Objektförderung spiegelt sich in zwei wesentlichen baurechtlichen Instrumenten wider, in denen auf kommunaler Ebene entsprechende Schritte erfolgen müssen. Auf der einen Seite kann der Staat in Form des Kaufs von Belegungsrechten eine Bestandswohnung mit einer Sozialbindung belegen oder die Bindungsfristen einer sozialen Mietwohnung durch Ausgleichszahlungen verlängern. Jedoch nimmt diese Herangehensweise in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle ein. Auf der anderen Seite stellt eine aktive Baulandpolitik eine weitere Möglichkeit dar, um durch Einflussnahme auf die Bodenpreise die Kosten für den Mietwohnungsbau oder für das Wohneigentum zu reduzieren. Dies kann entweder über die vergünstigte Vergabe von Grundstücken an private Investoren erfolgen, die sich dann an bestimmte Bindungen halten müssen oder durch die Möglichkeit der Vergabe von Erbpachtrechten. Im letzteren Fall sichert sich die Stadt ihren Anteil an dem zur Verfügung stehenden Bauland und erzielt in Form von Erbpachtzinsen konstante Einnahmen, die im Vergleich zu einem Verkauf des Baulandes meist geringer ausfallen. Auch in diesem Fall werden dem Erwerber spezifische Bindungen und Vorschriften auferlegt. (Ginski u. a. 2012: 14–15; Krummacher 2011: 206f.)

Im Gegensatz zu der Investition in Steine kann das zweite zentrale Instrument der sozialen Wohnraumförderung als Investition in den Menschen angesehen werden, sprich es fließen direkt an einen Berechtigten monetäre Mittel (Egner 2014: 14). In Form des Wohngeldes erhält ein Haushalt, für den die Marktmiete oder die Eigentumswohnungsbelastung zu hoch ist, einen Mietzuschuss oder einen Belastungszuschuss. Hierzu muss der jeweilige Haushalt einen Antrag stellen. Die Ausschüttung des Wohngeldes ist abhängig von einer festen Formel, in der das „Einkommen eines Haushaltes, die Anzahl seiner Mitglieder, die tatsächliche Miethöhe und das lokale Mietniveau berücksichtigt“ (ebd.: 14) werden. Die Grundidee des Wohngeldes ist eine Verbesserung der Wahlfreiheit

der Bürger und die Verhinderung von einseitigen Bewohnerstrukturen. Sie hat sich daher zu einem integralen Bestandteil der bundesweiten Wohnungspolitik entwickelt, trotz einer eigentlich eher marktwirtschaftlichen Ausrichtung. Allerdings hat sich die Bedeutung des Wohngeldes und ihre Integration in die bundesweite Politik in den letzten Jahren verändert. Seit den Änderungen des sozialen Gesetzbuches (SGB III) haben Empfänger von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Hilfe zum Lebensunterhalt ihren Anspruch auf Wohngeld verloren. Sie erhalten nun innerhalb ihrer Transferleistungen die sogenannten Kosten der Unterkunft (KdU) (s. Kap. 4.1). Im Gegensatz zum staatlichen Wohngeld erfolgt die Auszahlung der KdU durch die Kommunen, nicht durch den Bund. (BMUB 2014: 67ff.; Ginski u. a. 2012: 15; Krummacher 2011: 204)

Gegenüber den beiden skizzierten Instrumenten der sozialen Wohnraumförderung ist das Steuermedium der nachfolgenden Instrumente nicht die Finanzierung, sondern die Gestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Wohnnutzung der Mieter und für die steuerlichen Voraussetzungen der Investoren und Eigentümer. Sie sind eher regulativer und rechtlicher Natur und setzen jedoch an unterschiedlichen Punkten an. (Egner 2014: 14)

Auf der einen Seite steht hierbei das Mietrecht, welches als Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) durch rechtliche Gebote und Verbote den regulativen Rahmen für die Ausgestaltung von Verträgen im Bereich der Wohnraumvermietung setzt. Ziel ist es, durch das Mietrecht die erhöhte Schutzbedürftigkeit der Mieter aufgrund ihrer bestehenden ökonomischen Machtungleichheit gegenüber dem Eigentümer respektive Vermieter sicherzustellen. Demzufolge schränkt das Mietrecht die Vertragsfreiheit auf Seiten der Eigentümer ein, obwohl dies durch das Zivilrecht gewährleistet wird. Der regulative Charakter des Mietrechtes sorgt somit einerseits zur Absicherung des Vermieters gegenüber Mieterhöhungen und Vertragskündigungen, andererseits schränkt es im Umkehrschluss den Eigentümer in seinem Streben nach einer gewissen Rendite eindeutig ein. (ebd.: 14) EGNER fasst diese Problematik wie folgt zusammen: „Als Folge war das Mietrecht als regulatives Instrument stärker als andere Instrumente politisch-ideologisch umstritten, da sich hier die Konflikte zwischen den Besitzenden [...] und den Nichtbesitzenden [...] zentral manifestieren“ (2014: 14). Ebenso kann auf rechtlich regulativer Seite durch das Zweckentfremdungsverbot indirekt ein Beitrag zur Sicherung von bezahlbarem Wohnraum geleistet werden. Mit Hilfe des

Zweckentfremdungsgebotes kann vor allem in angespannten Wohnmärkten der Wohnungsbestand vor der Umwandlung in Gewerberäume, Ferienwohnungen oder Leerstand geschützt werden. Hierzu bedarf es aber zunächst entsprechender Ländervorschriften, bevor eine Kommune zu diesem Rechtsmittel greifen kann. (Ginski u. a. 2012: 16; Heckler und Freund 2011: 1963)

Auf der anderen Seite kann auf Seiten der öffentlichen Hand durch die Änderung des Steuerrechtes Einfluss auf den Wohnungsmarkt genommen werden, indem entsprechende monetäre Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau begünstigt werden. Allerdings entscheidet in diesem Kontext die jeweilige Staatsebene, welche Steuer und in welchen Umfang diese für Investoren attraktiver gestaltet wird. Im Wesentlichen können die Grunderwerbssteuer, die Grundsteuer sowie die Vermögens- und die Erbschaftssteuer für den Zweck des Wohnungsbaus bzw. der Eigentumbildung genutzt werden. (Ginski u. a. 2012: 16)

Schlussendlich sind der Bund und die Länder für die staatlich-regulative Wohnungs- und Städtebaupolitik in Deutschland verantwortlich, indem sie im Rahmen der genannten Instrumente über Gesetze und Verordnungen die Rahmenbedingungen für die Kommunen setzen. Hierdurch haben sie maßgeblich Einfluss auf die kommunale Wohnungspolitik, wobei in den letzten Jahren die Ausführung und Finanzierung immer stärker auf die Kommunen übertragen wurde. Die Kommunen müssen somit auf lokaler Ebene eigenverantwortlich das Bundes- und Landesrecht umzusetzen. Welchen Handlungsspielraum sie haben und welche Teilinstrumente ihnen dabei zu Verfügung stehen, wird im nachfolgenden Kapitel behandelt.

### 4.3 Die Handlungsspielräume der Kommunen

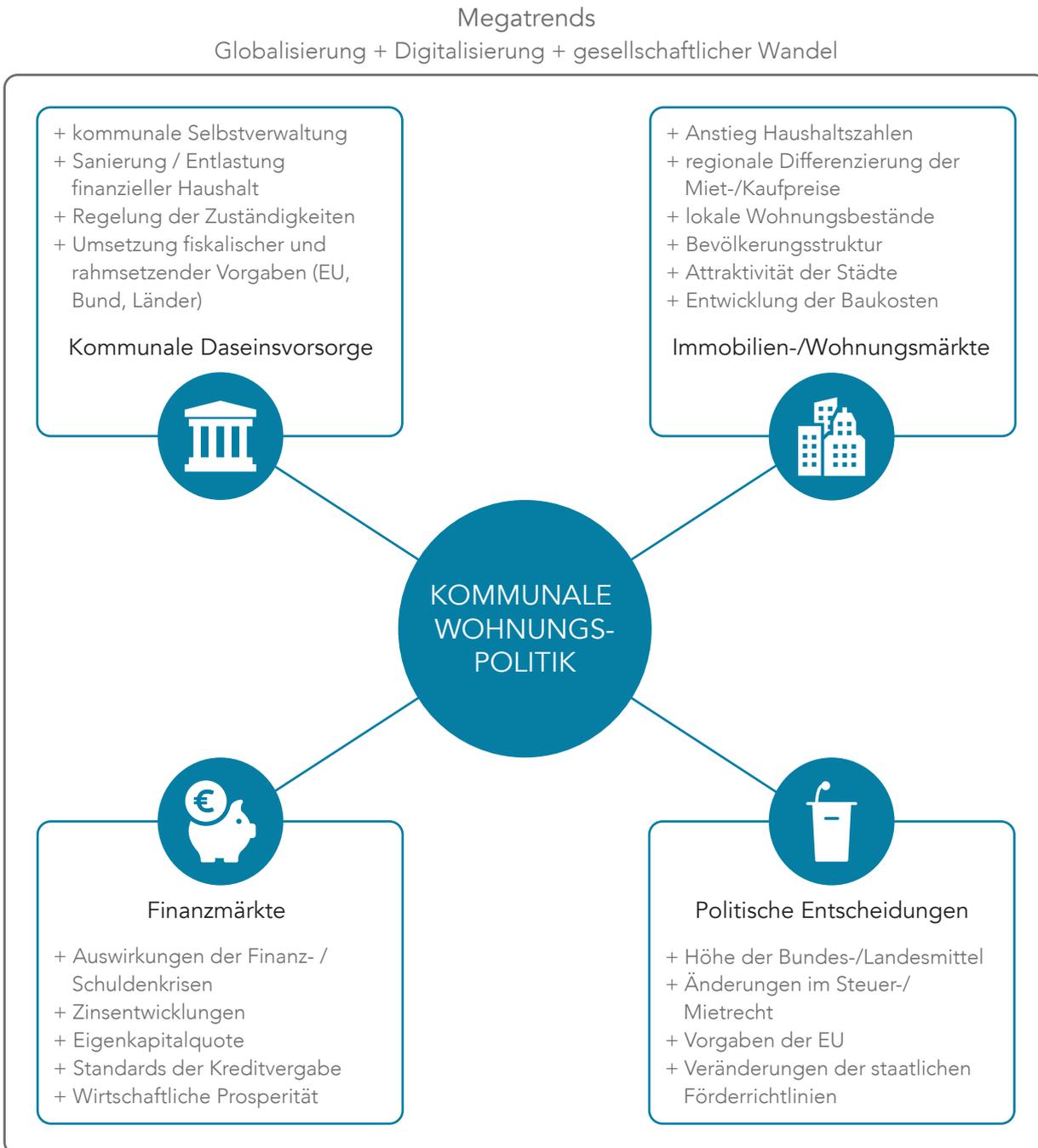
Die kommunale Wohnungspolitik bewegt sich in einem intensiven Spannungsfeld, welches durch den privaten Wohnungsmarkt, die staatliche Regulierung, die Interessen verschiedener Akteure und die eigene kommunale Selbstverwaltung geprägt wird. Insbesondere die soziale Wohnraumversorgung ist von den unterschiedlichen Rahmenbedingungen innerhalb einer Kommune abhängig. Die Bedeutung und Dringlichkeit der sozialen Wohnraumförderung variiert daher. Das übergeordnete Ziel der staatlichen Wohnungspolitik wird zudem durch die Problematik der räumlichen und zeitlichen Verzögerung der Wohnraumversorgung (s. Kap. 3.) erschwert. (Ginski u. a. 2012: 28; Krumma-

cher 2011: 204) In Abbildung 33 sind nochmals die wesentlichsten Rahmenbedingungen und Herausforderungen der kommunalen Wohnungspolitik grafisch aufbereitet. Festzuhalten ist, dass die Kommunen in Deutschland aufgrund der Verantwortung der kommunalen Daseinsvorsorge ihre Handlungsspielräume immer wieder an den fiskalischen und rahmensetzenden Vorgaben des Bundes, der Länder und der EU, der Notwendigkeit der Sanierung und Entlastung ihrer eigenen Haushalte als auch den Einflüssen der Finanzmärkte sowie der lokalen Wohnungs- und Immobilienmärkte austarieren müssen. (BBSR 2012: 11f.; Ginski u. a. 2012: 28) Dementsprechend konstatieren GINSKI ET AL. eine große Vielfalt der entstandenen Konzepte und Handlungsprogramme der Kommunen und Städte aufgrund der Diversität der lokalen Rahmenbedingungen (2012: 28).

In Folge des Wohnraumförderungsgesetzes aus dem Jahr 2001 ist jedoch eins festzuhalten: Die kommunalen Gestaltungsspielräume respektive die kommunalen Handlungsspielräume der Wohnungspolitik haben sich enorm vergrößert, gleichzeitig haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen verschlechtert (Baba und Heising 2011: 521). Der Bund hat im Zuge der Abgabe seiner Verantwortung in Fragen der sozialen Wohnraumförderung die finanziellen Mittel immer weiter gekürzt, auch wenn die derzeitige Bundesministerin des BMUB eine deutliche Erhöhung der finanziellen Mittel für den sozialen Wohnungsbau zum Jahr 2018 ankündigte, wobei dies ist aber eher als eine Reaktion auf die angespannte Situation und die Überforderung der Länder und Kommunen zurückzuführen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2016).

Für BABA UND HEISING stellt das Wohnraumförderungsgesetz aus dem Jahr 2001 einen wohnungspolitischen Wendepunkt dar, da die kommunalen wohnungspolitischen Steuerungsmöglichkeiten wesentlich stärker und effizienter an die regionalen Gegebenheiten des „strukturell ausdifferenzierten Wohnungsmarkts“ (2011: 521) angepasst und ausgerichtet werden können. (2011: 521) Hierzu bedarf es eines Wohnraumförderungsgesetzes auf Ebene der Länder, das derzeit in fast allen Bundesländern beschlossen wurde. Ausnahme bilden bis dato die neuen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt als auch das Saarland. Ansonsten bleibt das WoFG und das Wohnungsbindungsgesetz des Bundes gültig. (BMUB 2016) Auch das ehemalige BMVBS hat diesen neuerlichen Bedeutungsgewinn der Kommunen erkannt: „Kommunale Konzepte zum Wohnen haben sich zu

Abbildung 33: Herausforderungen und Einflüsse auf die kommunale Wohnungspolitik



Eigene Darstellung

einem unverzichtbaren wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrument entwickelt“ (2010: 2)

Wie auf Bundes- und Länderebene können die wohnungspolitischen Handlungsspielräume der Kommunen in übergeordnete Steuerungsinstrumente unterschieden werden, denen wiederum unterschiedliche

Teilinstrumente zugeordnet werden können (s. Abb. 34). Hierzu zählen neben dem „kommunalen Wohnungsbau- und Wohnungsbestandspolitik, kommunale Hilfesysteme für Wohnungsnotfälle sowie kommunale Handlungskonzepte Wohnen“ (Krummacher 2011: 206).

Unter dem ersten übergeordneten Steuerungsinstrument, der kommunalen Wohnungsbaupolitik, werden alle Teilinstrumente zusammengefasst, die dem Zweck dazu dienen neuen Wohnraum durch den Bau von Wohneinheiten zu schaffen. Das Instrument muss inhaltlich unterschiedlich bewertet werden, da die Rahmenbedingungen in den Wachstumsregionen und den Schrumpfungsregionen signifikante Unterschiede in der Ausführung des Instrumentes aufweisen. In Wachstumsregionen mit Angebotsengpässen wird es genutzt, um möglichst die Neubautätigkeit durch eine Erhöhung von Baufertigstellungen zu steigern. In Schrumpfungsregionen mit Angebotsüberschüssen sollte in Form von Baulückenschließungen, dem Ersatz- oder Ergänzungswohnungsbau oder dem Neubau auf Brachflächen das Wohnungsangebot an die Bedürfnisse der Bevölkerung angepasst werden. Die Schilderung ist jedoch theoretischer Natur und stellt sich in der Realität im Regelfall anders dar. (Baba und Heising 2011: 527; Krummacker 2011: 206) Als Teilinstrumente der Wohnungsbaupolitik der Kommunen können insgesamt fünf Teilinstrumente identifiziert werden. Neben der sozialen Wohnraumförderung bzw. dem sozialen Wohnungsbau kann die Kommune durch kommunalen Eigenbau direkt Einfluss auf die Anzahl der Wohnungen in ihren administrativen Grenzen nehmen. Dies geschieht durch die Auflegung kommunaler Förderprogramme, die anschließend durch kommunale Wohnungsunternehmen, falls diese noch vorhanden sind, ausgeführt werden. Aufgrund der geringen Anteile vieler Kommunen an Wohnungsunternehmen respektive der geringen Anzahl dieser ist der Mengeneffekt des kommunalen Eigenbaus eher gering. Daher hat sich die Kooperation mit privaten Wohnungsunternehmen etabliert, die im Gegenzug der Förderung vertragliche Zweckbindungen, Besetzungsrechte und Mietbegrenzungen einhalten müssen. Wie bereits bei der Objektförderung auf Bundesebene kann eine Kommune auch durch rechtliche Instrumente die Wohnungsbaupolitik fördern. Neben der Möglichkeit durch die Bebauungsplanung direkt auf die „Art der Nutzung verfügbarer Flächen sowie über die Art und die Verdichtung der Bebauung“ (Krummacker 2011: 207) Einfluss auf den privaten Wohnungsbau zu nehmen, besteht im Rahmen der Baulandbereitstellung bzw. der Bodenvorratspolitik die Möglichkeit den Wohnungsbau zu steuern. Neben der bereits erläuterten Variante der Erbpacht kann eine Kommune durch den Verkauf von verfügbaren Flächen aktiv auf die Kostentwicklung der Baulandpreise einwirken. (s. Kap. 4.2) Das letzte Teilinstrument ist die Möglichkeit durch Förderprogramme Anreize zum kosten-, energie- und

flächensparenden Bauen zu schaffen, wodurch zum einen die Baukosten für die Wohnungsunternehmen gesenkt werden können. Zum anderen können durch entsprechende Programme die modernen Standards und Rahmengesetzgebungen effizienter umgesetzt werden. (ebd.: 206f.)

Das zweite wesentliche Steuerungsinstrument ist die Wohnungsbestandpolitik, in dem durch rechtliche Rahmensetzung verschiedene Aspekte der Wohnraumversorgung durch eine aktive Bestandspolitik abgedeckt werden können. Insbesondere in der sozialen Wohnraumförderung sind hier die Belegungsbedingungen bzw. der Kauf von Belegungsrechten zu nennen. In Folge des Rückgangs des Bestandes an Sozialwohnungen sehen viele Experte in der Ausführung von Belegungsbindungen durch die Kommune ein entscheidendes Instrument zur Versorgung mit Wohnraum für einkommensschwache Haushalte. Auf der anderen Seite ist auch in der Wohnungsbestandpolitik die Modernisierungsförderung ein Baustein der kommunalen Wohnungspolitik. Durch Steuervergünstigungen oder direkte Subventionen ist dieses Teilinstrument essentiell, um den Wohnungsbestand einer Kommune zu sanieren und zu modernisieren, wodurch die Zukunftsfähigkeit als auch eine Anpassung des Bestands an die Bedürfnisse der Bevölkerung gewährleistet werden kann. Das komplexeste Teilinstrument der Wohnungsbestandpolitik sind die Strategien und Programme, die zu einer Verbesserung und Aufwertung des Wohnumfelds und der Infrastrukturen einer Stadt genutzt werden können. Zu nennen sind hier Programme, wie der Stadtbau Ost und West oder auch die soziale Stadt, die durch Bundes-, Landes- und Kommunalförderung einen signifikanten und prägenden Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen können. Als Aufwertungsmaßnahmen dienen solche Programme zur Verbesserung der Wohnqualität in benachteiligten Stadtteilen. Auch das rechtliche Instrument der Erhaltungssatzung oder das Zweckentfremdungsgebot (s. Kap. 4.2) können einen Beitrag leisten spekulative Investitionen zu verhindern und die vorhandene Bewohnerstruktur zu stärken. (ebd.: 207f.)

Das dritte Steuerungsinstrument ist der Subjektförderung zuzuordnen, nachdem die anderen Instrumente eher den Charakteristika der Objektförderung entsprechen. Das sogenannte kommunale Wohnungsnotfallhilfesystem kann als traditionelle Pflichtaufgabe der kommunalen Wohnungspolitik definiert werden. Bestandteil dieses Systems sind die soziale Wohnraumversorgung durch direkte Förderung der Betrof-

fen als auch die Betreuung von Wohnungsnotfällen nach dem Bundessozialhilfegesetz. I.d.R. ist eine zentrale Fachstelle dafür verantwortlich die Gefahr der Wohnungslosigkeit zu verhindern sowie den Abbau der Betroffenenzahlen zu fördern. Auch wenn die Zahlen der Wohnungsnotfälle seit Mitte der 1990er Jahre rückgängig sind, sind gewisse Qualitätsstandards auf kommunaler Ebene zu gewährleisten. (ebd.: 208)

Als letztes Steuerungsinstrument sind die kommunalen Handlungskonzepte Wohnen zu nennen, die als übergeordnete Konzepte die strategische Orientierung der jeweiligen kommunalen Wohnungspolitik vorgeben. In einigen Bundesländern ist die Aufstellung eines solchen Handlungskonzeptes ein essentielles Förderkriterium. Grundlage der Konzepte bilden die Identifikation von Stärken und Defiziten auf den lokalen Wohnungsmärkten. Auf Basis dieser können dann Handlungsleitfäden bzw. Handlungsanleitungen für die beteiligten Akteure ausgearbeitet werden, mit

dessen Hilfe auf die Prozesse der Wohnungsmärkte reagiert werden kann. Ziel des gleichermaßen als Analyse- und Planungsinstrument definierbaren Bestandteils der kommunalen Wohnungspolitik ist die rechtzeitige Kenntnisnahme der Prozesse und die hiermit einhergehende gewonnene Gestaltungshoheit der Kommunen. Idealtypisch führt die Aufstellung eines kommunalen Handlungskonzeptes zu einer verbesserten Planungssicherheit, wodurch die Investitionsbereitschaft der verschiedenen Akteure erhöht wird (BMVBS 2010: 3). Zentrale Voraussetzungen bei der Erstellung eines solchen Konzeptes bilden, wie bereits erwähnt, die Kenntnisse über die Wohnungsmarktentwicklungen. Auf politischer Seite der Kommunen ist zudem eine Verankerung innerhalb der Verwaltungsstrukturen sowie ein klares politisches Bekenntnis für den Erfolg substanziell, um eine Verbindlichkeit für alle zuständigen Behörden nach Innen herzustellen. Gleichzeitig müssen die Konzepte auf kooperativen und kommunikativen Methoden beru-

Abbildung 34: Die vier kommunalen Handlungsspielräume und ihre Teilinstrumente



hen, um die Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft zu gewährleisten, spricht bereits in einem frühen Entwicklungsstadium gilt es, neben den zuständigen Behörden auch öffentliche und private Wohnungsbaunternehmen anzusprechen und sie als integralen Bestandteil in die Konzeptgestaltung zu integrieren. (BMVBS 2010; Ginski u. a. 2012: 28; Krummacher 2011: 208)

---

5

DIE REFERENZSTÄDTE -  
WELCHE STADT SOLL ES SEIN?

## 5. DIE REFERENZSTÄDTE - WELCHE STADT SOLL ES SEIN?

Die Rahmenbedingungen respektive die Herausforderungen, vor denen eine Vielzahl an Kommunen und Städten in Deutschland stehen, wurden in den vorherigen Kapiteln ausführlich behandelt und erläutert. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, anhand ausgewählter Großstädte Strategien, Programme und Instrumente zu identifizieren, mit denen vor allem Wachstumsstädte auf den Wohnungsmarktdruck – als Folge der veränderten Rahmenbedingungen in Deutschland – reagieren. Daher müssen zunächst entsprechende Städte selektiert werden, die eindeutig als Wachstumsstädte definiert werden können. Eine wesentliche Voraussetzung ist, dass die potenziellen Städte Eigenschaften einer echten Schwarmstadt aufweisen. Die substanziellsten Charakteristika einer echten Schwarmstadt sind laut BABA ein großräumiger und somit interregionaler sowie internationaler Einzugsbereich von Migranten, ein vielfältiges und breites Arbeits- und Ausbildungsangebot, eine hohe Attraktivität der Stadt für junge Menschen bis 35 Jahre sowie die Ventilfunktion der Suburbanisierung für den angespannten Wohnungsmarkt (s. Kap. 2). Um entsprechende Städte identifizieren zu können wurden daher verschiedene Bewertungskategorien und Indikatoren aufgestellt, mit denen eine Einschätzung und Einordnung der Städte in Deutschland erfolgen konnte. Als Hauptindikatoren dienen zunächst drei spezifische Kennzahlen aus der Studie des GdW und die Ergebnisse der laufenden Raubeobachtungen des BBSR<sup>23</sup>, mit denen zum einen das Wanderungsverhalten der Deutschen, zum anderen die Attraktivität der Städte dargestellt werden kann.

### Die vier Hauptindikatoren

Die KWR, die bereits in Kapitel 2.2.2 näher definiert wurde, stellt den ersten Hauptindikator dar, mit dem eine grobe Auswahl an potenziellen Referenzstädten erfolgen konnte. Kurz gesagt stellt die KWR einen Wert dar, der die Anziehungskraft und somit die Attraktivität einer Stadt für alle Altersgruppen empirisch belegt. Je höher der Wert, umso größer die Attraktivität einer Stadt, ergo desto größer die Wanderungsaffinität der Deutschen gegenüber einer spezifischen Stadt. (s. Kap. 2.2.2) Demnach können Städte mit einer KWR von über 200 als Top-Swarmstädte in Deutschland deklariert werden. Allerdings besteht einerseits unterhalb von Städten mit identischen KWRs eine signifikante Diskrepanz des Wanderungsverhaltens bestimmter Altersgruppen. Andererseits weisen die KWRs der Städte bei näherer Betrachtung deutliche Unterschiede in ihren Quell- und Abflussgebieten der Binnenwanderung auf, sprich das

Wanderungssaldo einer Stadt zu einer anderen Stadt variiert. (GdW 2015: 53ff.) Um daher die Reichweite der Quellgebiete einer Stadt, aus dem sich die Zuwanderung speist, vergleichen zu können, wurde als zweiter Hauptindikator der bevölkerungsgewichtete Anteil der Kreise Deutschlands ausgewählt, mit dem die jeweilige Stadt ein positives Wanderungssaldo aufweist. Demnach ist auch hier folgende Faustregel festzuhalten. Je höher der Wert, desto größer die Reichweite der Binnenwanderung einer Stadt. Bei einer ganzheitlichen Betrachtung aller Städte kann laut dem GdW festgehalten werden, dass die Nachhaltigkeit der Zuwanderung einer Stadt signifikant abhängig ist von der Reichweite ihrer Quellgebiete. Städte mit einer niedrigen Reichweite generieren ihre Einwohner hauptsächlich durch ihr direktes Umland, weshalb eine Abnahme der Zuwanderung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, da die Zahl der Wanderungswilligen aufgrund der Abwanderungen und der Schrumpfungstendenzen der Deutschen Bevölkerung schneller abnimmt. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Sobald eine Stadt mehr oder minder eine gleichmäßige Verteilung ihrer Quellgebiete aufweist, ist ihre Zuwanderung gesichert, auch wenn aus einzelnen Kreisen die Migrationen zurückgehen würden. Um die erste Einschätzung der Reichweite und Nachhaltigkeit der Zuwanderung zu bestätigen, wurde ein dritter Hauptindikator hinzugezogen. Hierbei wurde für jeden Kreis bzw. für jede Stadt das Wanderungssaldo mit allen anderen Kreisen absteigend sortiert und solange kumuliert bis 80% der Zuwanderung aus den Quellgebieten erreicht wurden. Kurz gesagt wurde für alle Kreise und Städte Deutschlands der Anteil berechnet, aus dem 80% der Zuwanderung einer Stadt bestehen. Auch hier gilt: Je höher der Wert, desto weiter gestreut und abgesichert ist die Binnenwanderung einer Stadt. (ebd.: 58f.) Der letzte Wert orientiert sich an den Ergebnissen der laufenden Raubeobachtungen des BBSR<sup>24</sup>, welche anhand der Kumulierung verschiedener Indikatoren eine jährliche Einschätzung über die Wachstums- und Schrumpfungsprozesse auf Stadt- und Landkreis ausgeben.

Die Ergebnisse der Hauptindikatoren stellen zentrale Charakteristika einer echten Schwarmstadt dar und müssen demnach nur noch mit weiteren Indikatoren unterfüttert werden. In Abbildung 35 sind zunächst alle potenziellen Referenzstädte dargestellt, deren Anzahl im weiteren Verlauf unter Berücksichtigung weiterer Indikatoren reduziert wurde. Das Ranking basiert dabei auf einer einfachen Nutzwertanalyse, welches sich aus einem Gesamtwert der vier Hauptin-

<sup>23</sup> Siehe hierzu BBSR 2015c, BBSR 2016a

<sup>24</sup> Für eine Übersicht und Beschreibung der verschiedenen Indikatoren siehe BBSR 2016b

Abbildung 35: Das Städteranking

Rang	Stadt	KWR	Reichweite Quellgebiete	Anteil Wanderung (80%-Wert)	Einordnung BBSR	Gesamtwert
1	 München	273	83	46	über. wachsend	4,75
2	 Berlin	202	92	50	über. wachsend	4,50
3	 Frankfurt	278	81	42	über. wachsend	4,50
4	 Ingolstadt	187	79	48	über. wachsend	4,25
5	 Hamburg	172	88	44	wachsend	3,75
6	 Potsdam	218	82	32	über. wachsend	3,75
7	 Heidelberg	204	74	36	über. wachsend	3,50
8	 Freiburg	235	73	29	über. wachsend	3,25
9	 Wolfsburg	175	68	34	über. wachsend	3,00
10	 Augsburg	204	76	29	über. wachsend	3,00
11	 Köln	186	78	29	über. wachsend	3,00
12	 Erlangen	181	68	33	wachsend	2,75
13	 Düsseldorf	189	73	26	wachsend	2,75
14	 Stuttgart	191	74	26	wachsend	2,75
15	 Karlsruhe	227	56	30	über. wachsend	2,75
16	 Bonn	173	74	28	über. wachsend	2,75
17	 Offenbach	235	57	26	über. wachsend	2,75
18	 Lübeck	163	67	29	wachsend	2,50
19	 Mannheim	183	65	30	über. wachsend	2,50
20	 Heilbronn	163	58	29	über. wachsend	2,25
21	 Rosenheim	167	57	28	über. wachsend	2,25
22	 Wiesbaden	143	64	27	wachsend	2,00
23	 Baden-Baden	170	55	27	wachsend	2,00
24	 Bayreuth	157	62	27	wachsend	2,00
25	 Bremerhaven	125	49	27	wachsend	1,75

 TOP-7 Stadt  
 Großstadt > 200.000  
 Großstadt < 200.000  
 Mittelstadt

Eigene Darstellung nach Anhang 1; 2

dikatoren ohne Gewichtung ergibt. (s. Anhang 1)

Auf Basis der Ergebnisse kann konstatiert werden, dass alle der nach der Einwohnerzahl größten Städte Deutschlands, auch Top-7 Städte genannt, unter den 25 attraktivsten Städten aufzufinden sind. Auffällig ist zudem die Abstinenz ostdeutscher Städte, mit Ausnahme der Hauptstadt Berlin, sowie einer der größten Metropolregion Deutschlands, dem Ruhrgebiet. Somit bestätigt das Ranking die zuvor festgestellte

und erläuterte regionale Polarisierung zwischen den von Schrumpfungsprozessen betroffenen Regionen in West- und Ostdeutschland – Stichwort Entleerungskeil – sowie den Wachstumsregionen im Südwesten und Norden Deutschlands (s. Kap. 2.2). Schlussendlich fungiert das Ranking als Spiegelbild der derzeitigen räumlichen Konfiguration Deutschlands, in dem es die Gewinner der Reurbanisierungstendenzen nach spezifischen Fakten darstellt. Als weiteres Fazit des Rankings kann festgehalten werden, dass eine

Vielzahl von typischen Universitätsstädten einen hohen Gesamtwert erreicht haben. Zu nennen sind auszugswise die Städte Potsdam, Heidelberg, Freiburg und Erlangen. Dieser Aspekt kann als Bestätigung der von vielen Experten aufgestellten These angesehen werden, die in der starken Wanderungsaffinität der jungen Erwachsenen die essentielle Treibkraft der Reurbanisierung sehen. Interessanterweise belegen die Städte Ingolstadt und Wolfsburg Plätze im vorderen Drittel des Rankings, die weder als typische Universitätsstadt noch bedeutsame Metropolen bekannt sind. In diesem Zusammenhang wird von einer hohen Anziehungskraft der beiden Großunternehmen Audi (Ingolstadt) und Volkswagen (Wolfsburg) ausgegangen, die einen zentralen Faktor für die wirtschaftliche Potenz und somit für die hohe Attraktivität der Städte darstellen. Zieht man nun den Indikator der Einwohnerzahl hinzu, so ist eine breite Spannweite der Stadtgrößen zu erkennen. Neben den Top-7 Städten sind mit Baden-Baden (ca. 53.000 Einwohner), Rosenheim (ca. 61.000 Einwohner) und Bayreuth (ca. 72.000 Einwohner) auch Mittelstädte in dem Ranking vorzufinden. Wie der Abbildung 36 entnommen werden kann, wurden daher basierend auf dem Indikator der Einwohnerzahl die 25 Städte des Rankings in die Top-7 Städte, Großstädte mit einer Einwohnerzahl größer als 200.000, Großstädte mit einer Einwohnerzahl von weniger als 200.000 sowie die bereits genannten Mittelstädte unterteilt. Die Unterteilung der Städte erfolgte vor dem Hintergrund der weiteren Reduzierung der für die Arbeit notwendigen Referenzstädten. Die drei Städte Baden-Baden, Rosenheim und Bayreuth fallen unter Berücksichtigung der Raumabgrenzung des BBSR aufgrund ihrer Einordnung als Mittelstädte als potenzielle Referenzstädte aus, da der Fokus der Arbeit auf Großstädten liegt. Aus dem Kreis der verbliebenen 22 Großstädte erfolgte die nächste Reduzierung durch Unterteilung der Großstädte in die drei genannten Gruppen. Vor dem Hintergrund der Gewährleistung der Vergleichbarkeit der Referenzstädte und der Annahme der Identifizierung signifikanter Ergebnisse, wurden die acht Städte, die weniger als 200.000 Einwohner aufweisen, aus dem Ranking entfernt. Somit umfasst das Ranking basierend auf den vier Hauptindikatoren und der Einwohnerzahl 14 Städte, die einen durchschnittlichen Gesamtwert von 3,20 aufweisen. Aufgrund ihrer Eigenschaften bezüglich der vier Hauptindikatoren kommen sie daher alle als potenzielle Referenzstädte in Frage.

Die vier Hauptindikatoren dienen im ersten Schritt dazu ein Ranking zu erstellen, um eine erste Auswahl an potenziellen Referenzstädten treffen zu können. Sie spiegeln zentrale Eigenschaften einer echten Schwarmstadt nach BABA wider, allerdings ist es notwendig, die Einschätzung über die Nachhaltigkeit der Attraktivität der Städte mit weiteren Fakten und Zahlen zu verifizieren. Daher wurden weitere Bewertungskategorien und Indikatoren entwickelt und zusammengetragen. Sie dienen schlussendlich auch dazu die endgültige Wahl der Referenzstädte durchzuführen. Insgesamt wurden drei Bewertungskategorien und 24 Indikatoren aufgestellt, die zentrale Eigenschaften einer echten Schwarmstadt in Ansätzen empirisch belegen. Die vier Bewertungskategorien bilden den Rahmen, in dem sich die strukturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen einer echten Schwarmstadt widerfinden. In Abbildung 36 sind die vier Bewertungskategorien inklusive der jeweiligen Indikatoren<sup>25</sup> dargestellt, die einer Eigenschaft einer echten Schwarmstadt zugeordnet werden können.

Unter Berücksichtigung des Rankings und der weiteren Indikatoren wurden im Rahmen der Arbeit die Top-7 Städte Hamburg und Frankfurt am Main als Referenzstädte ausgewählt, um die Reaktion der Wohnungspolitik der Städte auf den Wohnungsmarktdruck beispielhaft analysieren zu können. Die beiden Städte wurden ausgewählt, da sie einerseits in den Top 5 des Rankings aufgrund ihrer Gesamtwertung auftauchen. Andererseits weisen sie identische Entwicklungstendenzen auf, obwohl sie aufgrund unterschiedlicher Ausprägung der aufgestellten Indikatoren signifikante Differenzen aufweisen. Eines haben sie aber gemeinsam. Sie stellen als bedeutsame Metropolen wichtige Triebfedern der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung dar und ziehen seit Jahrzehnten Menschen aus unterschiedlichen Altersstrukturen an. Dies spiegelt sich in einem angespannten Wohnungsmarkt wider, der geprägt ist von hohen Mietpreisen und einem Anstieg der Anzahl von Wohnungsbaufertigstellungen und Wohnungsbaugenehmigungen in den letzten Jahren.

<sup>25</sup> Es gilt zu beachten, dass die einzelnen Indikatoren teilweise nur Näherungswerte darstellen und zudem nur einen Ansatz darstellen, um eine Eigenschaft adäquat darstellen zu können. Die Indikatoren erheben keinen Anspruch auf Endgültigkeit. Zudem dienen manchen Indikatoren zu weiteren Einordnung einer Stadt im Gesamtkontext der Arbeit, weshalb sie keinen direkten Bezug zu den Eigenschaften einer echten Schwarmstadt aufweisen.

Abbildung 36: Übersicht der Indikatoren für die Auswahl der Referenzstädte

Bewertungskategorie / Indikatoren	Eigenschaften echter Schwarmstädte
<p><b>Hauptindikatoren</b></p> <p>KWR Reichweite Quellgebiete 80%-Wert der Zuwanderung Einordnung BBSR (2014)</p>	<p>+ großräumige / interregionale Zuwanderung + angespannter Wohnungsmarkt</p>
<p><b>Bevölkerungsstruktur</b></p> <p>Einwohner (2014) KWR junge Erwachsene KWR Senioren Anteil junger Erwachsener (2014) Anteil Senioren (2014)</p>	<p>+ Attraktivität für junge Menschen</p>
<p><b>Struktur des Wohnungsmarktes</b></p> <p>Anzahl Wohnungen (2011) Entwicklung Baugenehmigungen (seit 2010) Entwicklung Baufertigstellung (seit 2010) Mietpreise Bestand (2014) Mietpreise Neubau (2014)</p>	<p>+ angespannter Wohnungsmarkt</p>
<p><b>Wirtschaftliche Kennzahlen</b></p> <p>BIP je Einwohner (2012) Erwerbstätige (2014) Anzahl Studierende (WS 2014/15) Arbeitslosenquote (2014)</p>	<p>+ Attraktivität für junge Menschen + vielfältiges Ausbildungsangebot + vielfältiges Arbeitsangebot</p>



---

## 6 TOP7 STÄDTEGRUPPE - HAMBURG

### 6.1 Zentrale Entwicklungslinien und Eigenarten Hamburgs

6.1.1 Die Entwicklung Hamburgs - gesellschaftlich, wirtschaftlich, politisch

6.1.2 Die Eigenschaften des lokalen Wohnungsmarktes

### 6.2 Die Handlungsspielräume der Hamburger Wohnungspolitik

6.2.1 Übergeordnete stadtentwicklungspolitische Konzepte

6.2.2 Kommunales Handlungskonzept zum Thema Wohnen

6.2.3 Wohnungsbaupolitik

6.2.3.1 Die baulichen Förderinstrumente

6.2.3.1.1 Soziale Wohnraumförderung

6.2.3.1.2 Anreize durch Förderprogramme

6.2.3.1.3 Kommunaler Eigenbau

6.2.3.2 Die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente - Baulandbereitstellung und Bodenvorratspolitik

6.2.4 Wohnungsbestandspolitik

6.2.4.1 Rechtliche Rahmensetzung

6.2.4.2 Modernisierungsförderung

6.2.4.3 Stadtentwicklungsprogramme

6.2.5 Wohnungsnothilfesysteme

## 6. TOP7 STÄDTEGRUPPE - HAMBURG

Als Erste der beiden ausgewählten Referenzstädte wird im folgenden die Freie und Hansestadt Hamburg analysiert. Im Vordergrund stehen hierbei zunächst die zentralen Entwicklungslinien und die daraus resultierenden Eigenarten und Trends des Hamburger Wohnungsmarktes. Anschließend werden die wohnungspolitischen Maßnahmen erläutert und analysiert.

### 6.1 Zentrale Entwicklungslinien und Eigenarten Hamburgs

*„Hamburg, meine Perle. du wunderschöne Stadt!“*

Mit diesem Satz aus einem bekannten Hamburger Lied heißen die Fans des Hamburger Sportvereins die Mannschaften aus anderen Städten Willkommen. Er steht sinnbildlich für das Image, das Selbstvertrauen und die Geschichte der Stadt, welches trotz einer bewegten Historie vor allem in den letzten Jahrzehnten durch viele positive Kapitel und Anekdoten erweitert worden ist. Daher ist es nicht verwunderlich, dass sich Hamburg in vielen Umfragen und Rankings diverser Zeitungen oder Zeitschriften auf einen der vordersten Plätze wiederfindet. Die positive wirtschaftliche Entwicklung als auch die hohe Anziehungskraft für neue Bewohner und Touristen zogen daher Entscheidungen bezüglich der Wohnungspolitik nach sich. Um diese zu verstehen werden nachfolgend zunächst die wesentlichsten Entwicklungstendenzen der Stadt, sei es gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch skizziert, insbesondere die Rolle der Stadtpolitik wird hierbei hervorgehoben. Anschließend erfolgt im Rahmen der Erläuterung des lokalen Wohnungsmarktes, inwieweit sich die verschiedenen Prozesse auf die Stadt auswirkten.

#### 6.1.1 Die Entwicklung Hamburgs – gesellschaftlich, wirtschaftlich, politisch

Nach den enormen Wachstumsschüben der 1960er Jahre erreichte Hamburg zum Ende des Jahres 2015 mit mehr als 1,78 Mio. Einwohnern ihren Höchststand (Destatis 2016a) und wurde somit zur zweitgrößten Stadt Deutschlands. Der Weg dorthin kann in vier Phasen dargestellt werden.

Die erste Phase betrifft die 1950er und 1960er Jahre. In dieser Zeit der Expansion und des Hochbaus wurde dem infolge des II. Weltkriegs entstandenen Wohnungsmangel durch intensive staatliche Interventionen entgegenwirkt. Der Staat als hoheitlicher Akteur trat hierbei als Planer und Gestalter auf, der die

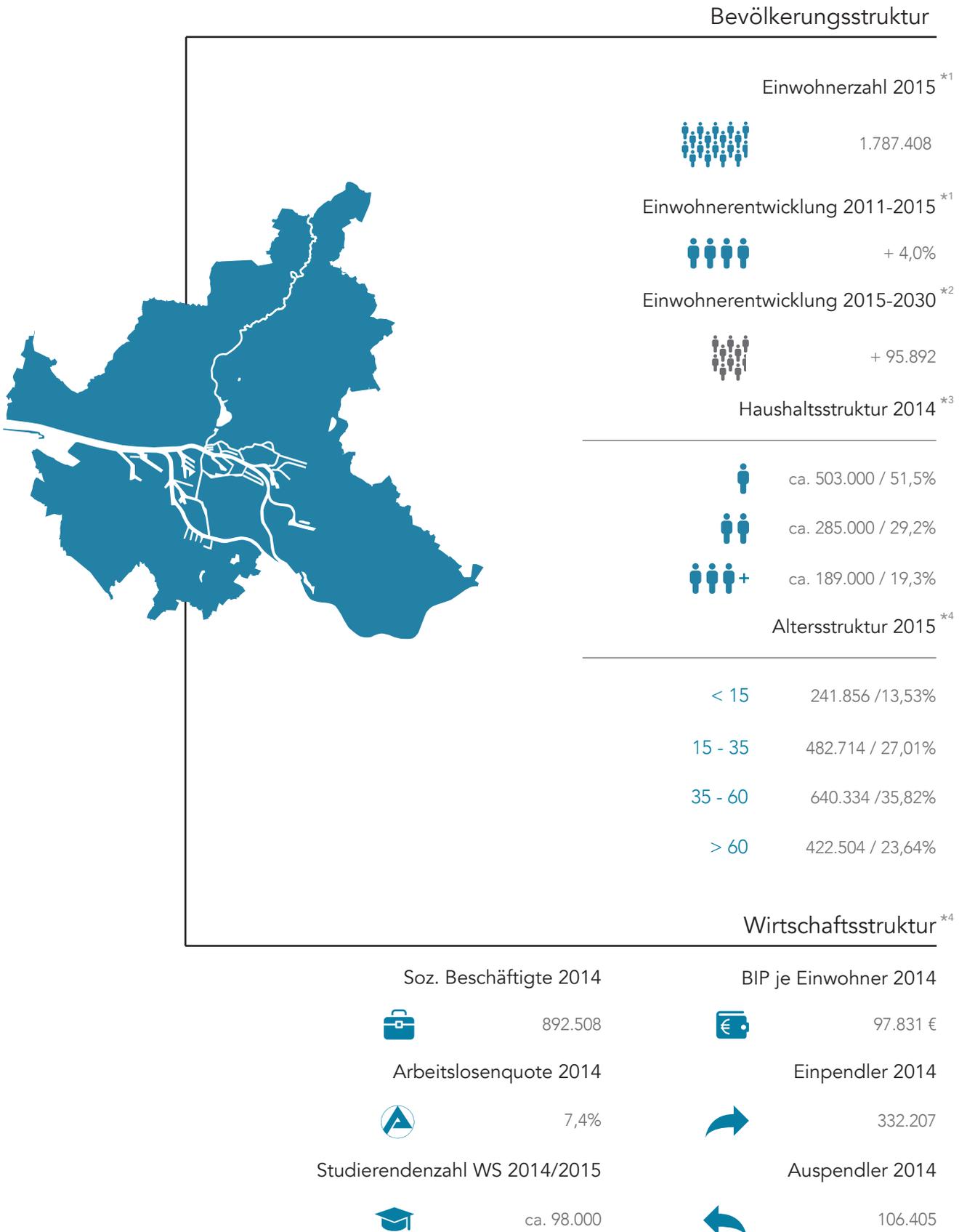
alleinige Entscheidungsgewalt für sich beanspruchte. Im Fokus der staatlichen Bemühungen stand dabei ein großflächig angelegter Wohnungsbau, wodurch vor allem Investitionen in die bereits bestehenden innerstädtischen Altbauquartiere ausblieben. Teilweise wurden ganze Quartiere, wie z.B. die Altona-Altstadt abgerissen, um Raum für den neuen Wohnungsbau zu schaffen. Als wesentlicher Umsetzer dieser Politik waren die kommunalen Wohnungsbaugenossenschaften und Wohnungsbaugesellschaften von hoher Bedeutung für die Stadt. Wirtschaftlich war der Hafen und die entsprechende Industrie Ausgangspunkt der positiven Entwicklung der Stadt. (Brinkmann und Seeringer 2014: 319; Ginski u. a. 2012: 40)

Im Verlauf der zweiten Phase der jüngeren Geschichte Hamburgs verlor die Stadt seit dem II. Weltkrieg bis 1990 mehr als 15% ihrer Einwohner, da das Leben in der Stadt für einen Großteil der Bevölkerung nicht mehr als erstrebenswert galt – Stichwort Suburbanisierung in Deutschland. Der Fortzug vieler Bürger Hamburgs schlug sich in der Vernachlässigung der innerstädtischen Quartiere und der Fokussierung auf Großwohnsiedlungen nieder. Aufkeimende Proteste gegen die Flächensanierung veranlassten die Politik sowohl auf Bundesebene als auch in Hamburg dazu neue Lösungen zu finden. Mitte der 1970er Jahre wurden in Hamburg erste Ansätze zum Erhalt und zur Sanierung der gründerzeitlichen Bausubstanzen sichtbar, die dazu beitragen sollten, die Abwärtsspirale aus fehlenden Investitionen und Wohnungsleerständen in den Altbauquartieren zu durchbrechen. Allerdings wurden die Folgen nicht nur positiv aufgenommen<sup>26</sup>. Die Sanierung der Altbaubestände löste erste Verdrängungseffekte aus. Die Proteste der Bewohner der betroffenen Quartiere wurden lauter und sie versuchten ihren Einfluss auf die Politik immer weiter zu vergrößern, teilweise auch mit entsprechendem Erfolg. (Brinkmann und Seeringer 2014: 320ff.) Um gleichzeitig dem Fortzug der Bürger aus der Stadt entgegenzuwirken, setzte die Stadt verstärkt auf die Förderung von Eigenheimen, wodurch das Ende des Massenwohnungsbaus politisch Mitte der 1980er Jahre manifestiert wurde. Einschränkend gilt es in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass in Hamburg seit 1954 der soziale Wohnungsbau gefördert wird. Allerdings ist bzw. war er in seiner Intensität und Durchschlagskraft immer abhängig von der regierenden Parteienlandschaft. (Ginski u. a. 2012: 41)

Mit Beginn der 1990er Jahre und dem Fall des Eisernen Vorhangs beginnt die dritte Phase der Ham-

<sup>26</sup> Siehe hierzu Brinkmann und Seeringer 2014

# STECKBRIEF HAMBURG



burger Stadtentwicklung, die von einigen politischen Perspektivwechseln, unterschiedlichen Lösungsansätzen und einer wechselhaften Bevölkerungsentwicklung geprägt war. Wie viele westdeutsche Städte profitierte Hamburg in vielen Aspekten nach dem Fall der Mauer von der Zuwanderung aus der ehemaligen DDR und den osteuropäischen Ländern. (Brinkmann und Seeringer 2014: 322) Allein im Zeitraum von 1986 bis 1996 zogen mehr als 140.000 Menschen in die Hansestadt, so dass im Jahr 1996 circa 1,71 Mio. Menschen in Hamburg lebten (FHH 2002: 5). Der stetige Wohnungsmarktdruck, der jedoch Mitte bis Ende der 1990er Jahre wieder signifikant abnahm, bewirkte auf politischer Ebene den Beginn des anfangs behutsamen Rückzugs des Staates aus dem Wohnungsbau. Zwar stand weiterhin die Sanierung der gründerzeitlichen Quartiere im Fokus, doch wurden neben den bundespolitischen Instrumenten stadteneigene Sonderprogramme entwickelt und umgesetzt, deren zentraler Inhalt nicht nur die bauliche Aufwertung, sondern auch eine soziale und kulturelle Aufbauhilfe der entsprechenden Infrastrukturen war. Gleichzeitig wurden weiterhin großflächige Stadtentwicklungsmaßnahmen vorangetrieben. So wurden unter anderem die *HafenCity* als auch die *Elbinsel Wilhelmsburg* zu Sonderfördergebieten und deren Entwicklung sowie Umsetzung städtischen Projektentwicklungsgesellschaften übergeben. Der Staat nahm sich demnach wieder zurück, indem er das operative Geschäft in eigene Gesellschaften mit annähernd privatwirtschaftlichen Unternehmen überführte. Die Planungsprozesse wurden somit auf der einen Seite gegenüber privatwirtschaftlichen Elementen und Initiativen geöffnet und die Bürger immer stärker in die Planungen involviert. Auf der anderen Seite liefen die innerstädtischen Sanierungsverfahren nach dem Baugesetzbuch weiter (Brinkmann und Seeringer 2014: 322f.)

Im Zuge der Abnahme der Bevölkerung, der Stagnation der Wirtschaft und der hohen Kosten für den Aufbau Ost zog sich die Stadt Hamburg zum Ende der 1990er Jahre wieder aus dem Wohnungsbau zurück. Private Investoren drangen mehr und mehr auf den Markt und setzten erste Projekte ohne prägende staatliche Unterstützung um. Auch wenn die Privatisierungswelle in Hamburg gegenüber anderen Städten nicht zu vergleichen ist, so war die Politik in Hamburg bis zur Finanzkrise im Jahr 2008 darauf bedacht die Ausgaben zu senken. Eine Folge stellte unter anderem die Reduzierung des geförderten Wohnungsbaus dar. Ebenso wurde im Rahmen der Grundstücks politik versucht einen möglichst hohen Gewinn zu erwirtschaften, indem die Grundstücke im Höchstgebots-

verfahren vergeben wurden. Gegenüber anderen Großstädten in Deutschland hielt Hamburg an seinen Wohnungsbeständen fest, weshalb auch noch heute die SAGA GWG als kommunales Wohnungsbaunternehmen einen Großteil des Wohnungsangebotes in Hamburg besitzt. Insgesamt wirken noch heute mehr als 130.000 Wohnungen des Unternehmens preisdämpfend auf dem Wohnungsmarkt. (Brinkmann und Seeringer 2014: 324ff.; Ginski u. a. 2012: 41)

Die Wohnungsbaupolitik stand in dem dargestellten Zeitraum nicht mehr im Fokus der politischen Agenda, da im Rahmen des Leitbilds der *Wachsenden Stadt* und den Fortschritten der *HafenCity* der Wohnungsbau weitestgehend dem Markt überlassen wurde. Hierdurch entstanden in diesem Zeitraum hauptsächlich Wohnungen im hochpreisigen Segment. (Ginski u. a. 2012: 41) Schlussendlich wurde mit Beginn der wirtschaftlichen Krisen Anfang der 2000er Jahre seitens der Stadt Hamburg sowohl auf eine aktive Bodenpolitik verzichtet als auch die Notwendigkeit einer sozialpolitischen Wohnraumförderung gegenüber privatwirtschaftlichen Interessen missachtet.

Die globale Finanzkrise im Jahr 2008 läutete die vierte Phase der Entwicklung Hamburgs ein und stellt den endgültigen Wendepunkt dar. Es kam zu einem Umdenken in der Stadtplanung und Gesellschaft gegenüber privaten Investitionsmaßnahmen. Viele Menschen verloren durch die Anfälligkeit der Finanzmärkte das Vertrauen in reine Finanzanlagen, weshalb auch das niedrige Zinsniveau zu einem enormen Bedeutungsgewinn des Immobilienmarktes führte. Auch die Stadtentwicklung in Hamburg konnte sich diesen Prozessen nicht entziehen. Zudem führte das neue Wanderungsverhalten der Deutschen (s. Kap. 2.2.2) neben dem gestiegenen Interesse nach Immobilieninvestitionen zu einem enormen Wohnungsmarktdruck in Hamburg, der auch in den kommenden Jahren auch weiterhin Bestand haben wird. (Brinkmann und Seeringer 2014: 326f.) Innerhalb weniger Jahre stieg die Bevölkerungszahl in Hamburg signifikant an (s. 00 Steckbrief Hamburg), wobei sich die Migrationen nach Hamburg aber auch innerhalb Hamburgs durch eine hohe Konzentration auf die innerstädtischen Quartiere auszeichnen. Die in den 1980er und 1990er Jahren sanierten gründerzeitlichen Quartiere stehen heute klar im Fokus der Wohnungsnachfrage (s. Kap. 6.1.2). (Bürgerschaft FHH 2009: 6ff.; HASPA 2013: 11ff.)

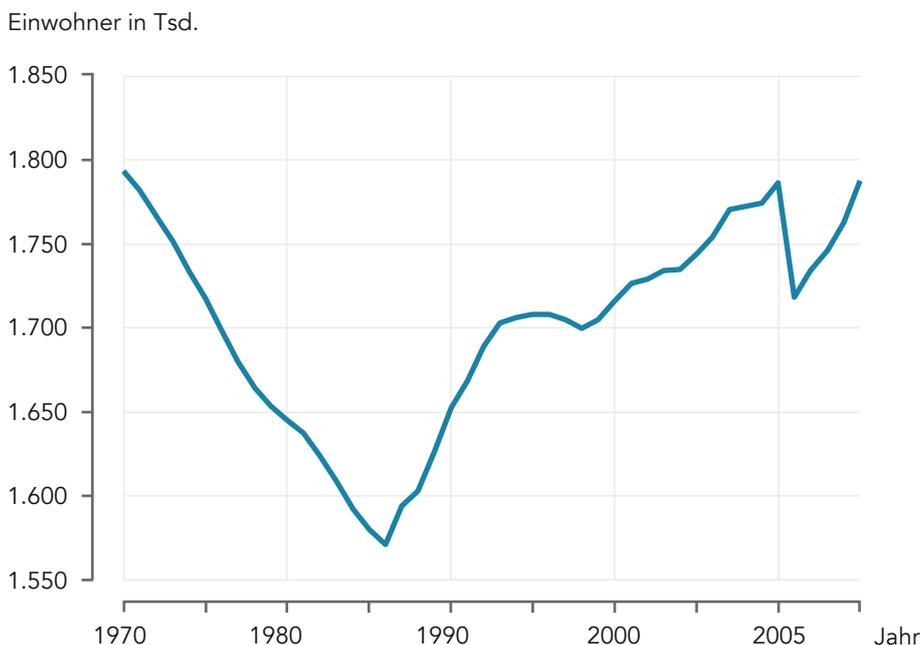
Die Stadt Hamburg hat sich im Zuge des Vertrauensverlustes gegenüber privaten Vorhaben und dem

durch die Bürger angestoßenen Dialoges über die Gefahr der Gentrifizierungsprozesse in der Stadt von ihrer zurückhaltenden Steuerungspolitik verabschiedet. Sie tritt nun wesentlich stärker als Planer und Gestalter in Erscheinung. Neben der Installierung eines Wohnungsbaukoordinators zeigt sich anhand der Aufstellung der Stadtentwicklungskonzepte *Sprung über die Elbe* und *Stromaufwärts an Elbe und Bille*, inwieweit die Politik der Stadt neue Wege gegangen ist. Die beiden Konzepte stehen stellvertretend für die wohnungspolitischen Fragen, wie und wo den Menschen preiswerter Wohnraum zur Verfügung gestellt werden kann. Auch die Aufstellung des stadtentwicklungspolitischen *Rahmenprogramms integrierte Stadtentwicklung (RISE)* aus dem Jahr 2009 steht für die Erkenntnis der Politik, dass sozialräumliche Disparitäten innerhalb des Stadtgefüges mit einem übergeordneten Konzept bewältigt werden müssen. Ausdruck dieses neuen Politikverständnisses und der neuen Stärke der Stadtpolitik ist das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg*, welches im Jahr 2011 festgesetzt und fünf Jahre später weiter ausgebaut wurde. (Brinkmann und Seeringer 2014: 327ff.; Ginski u. a. 2012: 41) In welcher Form dieses Handlungskonzept entscheidend für die Wohnungspolitik Hamburgs ist, wird in Kapitel 6.2.2 näher erläutert. Zentraler Bestandteil des Bündnisses ist eine deutliche Steigerung des sozialen Wohnungsbaus und die Schaffung von preiswertem

Wohnraum für alle. Doch auch andere städtebauliche Maßnahmen seitens der Stadt zeugen von einem neuen Ansatz der Politik. Um auf die selbstbewusstere Auslegung der Mündigkeit der Bürger und ihrem Unverständnis gegenüber der defensiveren Rolle des Staates zu reagieren, setzte die Stadt im Rahmen des städtebaulichen Projektes *Mitte Altona* und der verschiedenen Projekte der Internationalen Bauausstellung (IBA Hamburg) verstärkt auf Integration der Bürger. (Brinkmann und Seeringer 2014: 328)

Gegenwärtig und zukünftig wird sich der Wachstumsdruck in Hamburg vor allem auf den Wohnungsmarkt weiter auswirken. Schließlich wächst Hamburg, trotz allgemeiner Schrumpfung- und Alterungstendenzen der deutschen Bevölkerung bis in das Jahr 2030 um mehr als 100.000 Einwohner (s. Abb. 37) Zudem findet sich der bundesweite Trend der Pluralisierung und Singularisierung auch in Hamburg wieder. Innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte hat sich die Zahl der privaten Haushalte um 20% erhöht, was einer absoluten Steigerung von 169.000 Haushalten entspricht. Insbesondere die Einpersonenhaushalte mit einer identischen absoluten Steigerung der gesamten Privathaushalte ist als wesentliche Treibkraft dieses Trends zu nennen. Von rund 334.000 Einpersonenhaushalten im Jahr 1980 stieg die Anzahl auf über 503.000 im Jahr 2014. Alle anderen Haushaltstypen, mit Ausnah-

Abbildung 37: Bevölkerungsentwicklung Hamburgs seit 1970



me der Zweipersonenhaushalte, stagnierten (Dreipersonenhaushalte) bzw. verringerten sich in ihrer Ausprägung minimal (Vier- und Mehrpersonenhaushalte). (Statistikamt Nord 2016a: 36)

Auch die wirtschaftliche Entwicklung Hamburgs als Kristallisationspunkt einer ganzen Metropolregion kann als wesentlicher Faktor für die positive Entwicklung angeführt werden. Fast 900.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, mehr als 300.000 Einpendler pro Tag, ein stetig wachsendes Bruttoinlandsprodukt und eine vielschichtige Wirtschaftsstruktur stehen nachweislich für den starken Wirtschaftsstandort Hamburg. Doch hat diese Entwicklung auch eine Kehrseite. Die Arbeitslosenquote liegt mit knapp 7% über dem bundesweiten Durchschnitt und die Anzahl der Empfänger von Sozialleistungen wächst seit 2011 deutlich. (ebd.: 74,101,105,108,181ff.) Die Hamburger Wohnungspolitik muss daher entsprechende Lösungen finden, um eine Balance zwischen den eindeutigen Wachstumstendenzen und den sozialräumlichen als auch gesellschaftlichen Herausforderungen herzustellen. Zunächst wird daher der Wohnungsmarkt in Hamburg genauer betrachtet, um die Auswirkungen der dargestellten Entwicklungstrends der Stadt verstehen zu können.

### 6.1.2 Eigenschaften des lokalen Wohnungsmarkts

Auf den ersten Blick weist der Hamburger Wohnungsmarkt eine sehr heterogene Struktur auf, die sich einerseits aus dem traditionellen Einfluss der Wohnungsbaugenossenschaft bzw. gemeinnütziger Wohnungsunternehmen entwickelt hat. Andererseits sind räumliche Disparitäten zwischen den einzelnen Stadtteilen zu erkennen, die wiederum die Aktualität des Wachstumsdrucks im Stadtgefüge veranschaulichen. Zunächst werden basierend auf den Ergebnissen des Zensus 2011 allgemeine Zahlen und Fakten des Wohnungsmarktes dargestellt, um anschließend die Entwicklungen der letzten Jahre auf dem Wohnungsmarkt in den Kontext der allgemeinen Trends in Hamburg zu erläutern<sup>27</sup>.

Nach dem Zensus 2011<sup>28</sup> verfügte Hamburg im Jahr 2010 über mehr als 900.000 Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum, von denen 75,1% vermietet wurden. Nur circa 23,3% der Wohnungseigentümer nutzen zu diesem Zeitpunkt ihr Eigentum selbst. Im

bundesweiten Vergleich der Bundesländer weist Hamburg damit die geringste Eigentümerquote auf (s. Kap. 3.2.1). Der Hamburger Wohnungsmarkt ist demnach eindeutig ein Mietermarkt, welcher sich aus dem enormen Fundus des Wohnungsangebotes in Mehrfamilienhäuser mit oder mehr als 3 Wohneinheiten speist. (s. Steckbrief Wohnungsmarkt). Ein Blick auf die Eigentümerstruktur hebt die bereits dargestellte Bedeutung der Wohnungsbaugenossenschaften als auch weiterer gemeinnütziger Wohnungsunternehmen hervor. Rund 30% der Wohnungen befinden sich in Besitz einer solchen Eigentümerform. Die SAGA GWG als größtes kommunales Wohnungsunternehmen ist hierbei für mehr als 130.000 Wohnungen allein verantwortlich (SAGA GWG 2015: 20). Der Anteil einzelner Privatpersonen fällt mit 37% nur geringfügig höher aus. Die Leerstandsquote beträgt 1,4%, wodurch auf einen stark beanspruchten Wohnungsmarkt geschlossen werden kann. Ein interessanter Aspekt des Wohnungsmarktes ergibt sich aus dem Verhältnis der Wohnungen im Vergleich zu deren Baujahr. Mehr als 42% des gegenwärtigen Wohnungsangebotes wurden in der ersten Expansionsphase nach dem II. Weltkrieg erbaut (s. Abb. 38). Die momentan beliebten gründerzeitlichen Quartiere stellen knapp 1/4 des derzeitigen Wohnungsangebotes dar. Es ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl dieser Wohnungen bzw. der Wohnungen in entsprechenden Gebäuden sanierungsbedürftig sind. Im Gegensatz zu den Wohnungen aus früheren Jahrzehnten sind in den 1990er und 2000er Jahren rund 116.000 Wohnungen entstanden.

Um nun die derzeitigen Tendenzen auf dem Hamburger Wohnungsmarkt wiederzugeben, wird auf die aktuellen Zahlen des Statistikamtes für Hamburg und Schleswig-Holstein sowie auf die Marktberichte verschiedener Immobilienunternehmen, der Landessparkassen und weiterer Institutionen zurückgegriffen. Im Jahr 2014 wies der Wohnungsmarkt rund 924.000 Wohnungen in Wohn- und Nicht-Wohngebäuden

Abbildung 38: %-Anteil der Wohnungen nach Baujahr

vor 1950	1950-1969	1970-1989	nach 1990
25,4%	41,6%	20,1%	12,9%

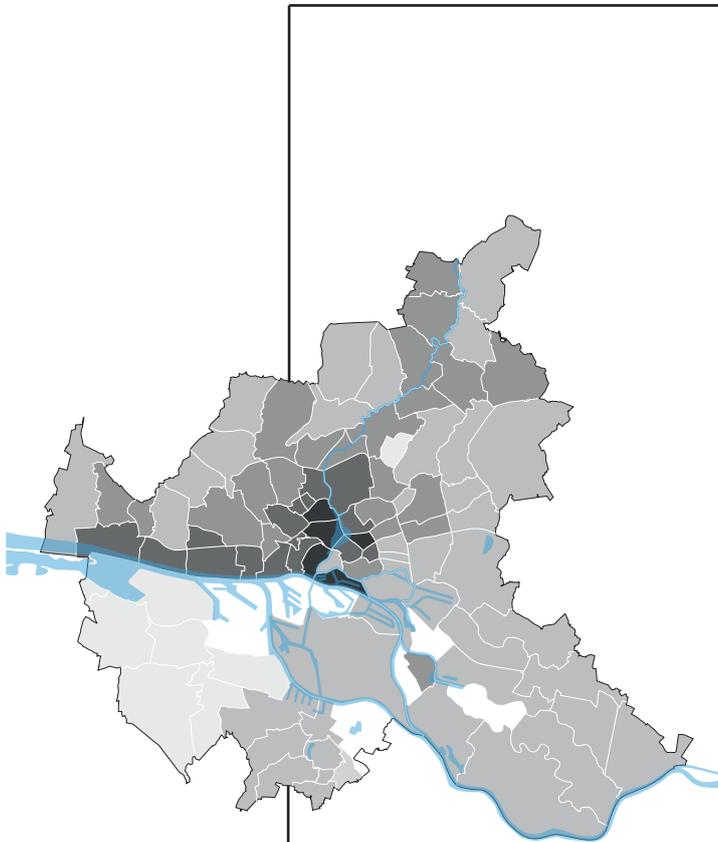
Eigene Darstellung nach Destatis 2013

<sup>27</sup> Die Unterscheide zwischen den Daten des Zensus 2011 und den aktuellen Daten des Statistikamtes für Hamburg und Schleswig-Holstein sowie der Immobilienunternehmen und Landessparkassen sind dem Autor bewusst. Die Diskrepanzen beruhen dabei zum einem auf der Aktualität der Daten, zum anderen auf den unterschiedlichen Erfassungs- und Berechnungsgrundlagen der jeweiligen Institutionen. Zudem kann der Wohnungsmarkt auch durch weitere Indikatoren analysiert werden, wie z.B. die Entwicklung der Kaufpreise etc. Der Autor hat sich bewusst bei der Analyse auf den Mietwohnungsmarkt und dessen spezifische Strukturen entschieden.

<sup>28</sup> Siehe dazu (Statistikamt Nord 2015)

# WOHNUNGSMARKT HAMBURG

## Struktur des Wohnungsmarktes



Wohneinheiten (WE) 2011<sup>\*1</sup>  
 905.831

Anteil Mietwohnungen 2011<sup>\*2</sup>  
 75,12%

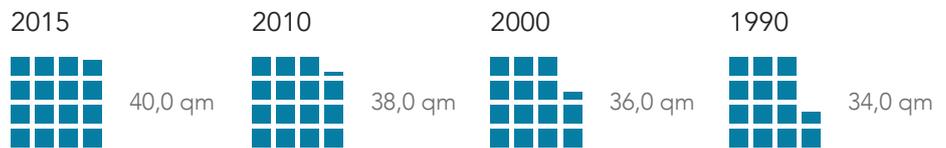
Anteil Mehrfamilienhäuser (> 3 WE) 2011<sup>\*3</sup>  
 68,5%

Leerstandsquote 2011<sup>\*2</sup>  
 1,55%

durchschn. Mietpreise im Bestand 2016<sup>\*4</sup>

-  keine Angebote
-  > 8€ pro qm
-  8 - 10€ pro qm
-  10 - 12€ pro qm
-  12 - 14€ pro qm
-  > 14€ pro qm

Wohnfläche je Person in qm<sup>\*5</sup>



## Bautätigkeit & Sozialer Wohnungsbau

Bautätigkeit <sup>*6</sup>		Sozialer Wohnungsbau <sup>*7</sup>	
Versorgungsgrad 2015	94,6%	Sozialer Wohnungsbestand 2014	81.508
Baufertigstellungen 2014	6.974	Sozialer Wohnungsbestand 2020	59.891
Baugenehmigungen 2014	10.932	Entwicklung des Sozialen Wohnungsbestand 2010-2020	- 41%

<sup>\*1</sup> Zensus 2011 2014a <sup>\*2</sup> Zensus 2011 2014b <sup>\*3</sup> Zensus 2011 2014c <sup>\*4</sup> G+J Wirtschaftsmedien 2016a <sup>\*5</sup> BSU 2013a: 21 <sup>\*6</sup> Destatis 2016b; 2016c <sup>\*7</sup> FHH 2014a: 38

auf. Diesem standen circa 977.000 private Haushalte gegenüber, wodurch eine evidente Diskrepanz festzustellen ist. (Statistikamt Nord 2016a: 36, 88) Somit weißt Hamburg eine Versorgungsquote von 94,6% auf. In diesem Zusammenhang könnte man demnach von einem realen Wohnungsmangel sprechen. Die Diskrepanz zwischen den beiden Indikatoren resultiert aus der fortschreitenden positiven Bevölkerungsentwicklung in Hamburg in den vergangenen Jahren, der Singularisierung der Haushalte sowie der geringeren Neubautätigkeit der letzten Jahrzehnte. Ob und wie sich dieser Wohnungsmangel ausprägt, wird nachfolgend an anhand verschiedener Aspekte des Wohnungsmarktes skizziert.

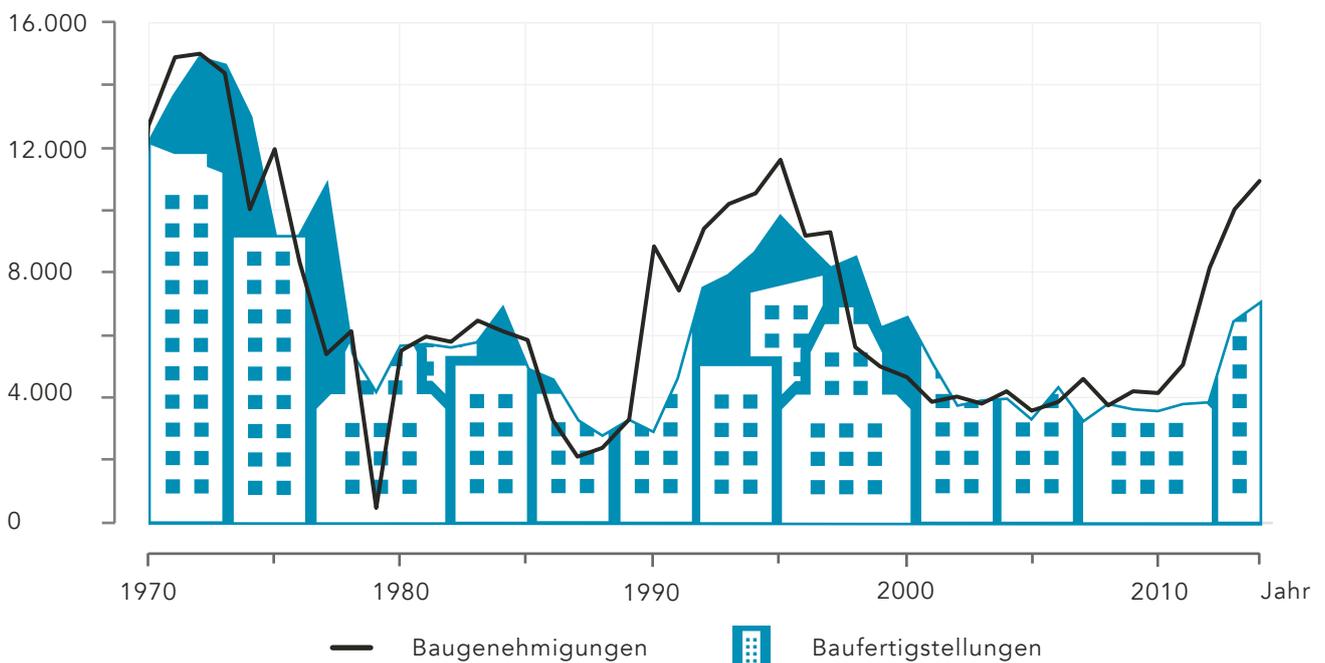
#### Neubautätigkeit

Im Hinblick auf die Neubautätigkeit ist in den letzten Jahren ein beachtlicher Anstieg der Baufertigstellungen festzustellen, der durch das Bündnis für Hamburg (s. Kap. 6.2.2), der erhöhten Investitionsfreudigkeit der Menschen in Immobilien und der Notwendigkeit neuen Wohnraum zu schaffen unterstützt wird. Wie bereits anhand des Anteils der Wohnungen nach Baujahr des Gebäudes spiegelt auch die Entwicklung der Baufertigstellungen und der Baugenehmigungen die in Kapitel 6.1.1 erläuterten Phasen Hamburgs wider.

Der Unterschied zwischen dem Verlauf der Bautätigkeit und der Bevölkerungsentwicklung Hamburgs ist das rückläufige Niveau der Entwicklung der Bautätigkeit (s. Abb. 39). Diese ist zwar auch von Hochs und Tiefs geprägt, die etwas zeitversetzt entsprechend der Bevölkerungsentwicklung verlaufen, die Grundtendenz ist jedoch negativ. In der ersten Expansionsphase der 1950 und 1960 Jahre wurden teilweise jährliche Neubauzahlen von 15.000 bis 25.000 neuen Wohnungen erreicht (LBS 2016: 16). Doch insbesondere Mitte der 1980 bis 1990er Jahre sowie ab dem neuen Jahrtausend reduzierte sich die Bautätigkeit in Hamburg und lag unter dem notwendigen Niveau. Nachdem auch in der Bevölkerung der Unmut über den angespannten Wohnungsmarkt größer wurde, der sich im Regelfall in Protesten gegen die Gentrifizierung bestimmter Quartiere äußerte, reagierte die Politik unter anderem mit dem bereits genannten *Bündnis für das Wohnen in Hamburg*. Seitdem ist ein Anstieg der Baufertigstellungen und der Baugenehmigungen festzustellen, welche im Jahr 2015 mit 8.527 Wohnungen in einem neuen Spitzenwert seit dem Jahr 1996 resultierten. Insgesamt wurden 82% der Neubauten als Mehrfamilienhäuser realisiert, wodurch sich der Wohnungsmarktdruck und die neue Wohnungsbaupolitik der Stadt im Stadtgefüge ab-

Abbildung 39: Entwicklung der Bautätigkeit in Hamburg seit 1970

Wohneinheiten



bilden (JLL 2016: 4). Die Entwicklung lässt demnach eine signifikante Korrelation und Abhängigkeit der Bautätigkeit zur Bevölkerungsentwicklung erkennen. Das Wohnungsangebot reagiert auf die Wohnungsnachfrage. Doch trotz einer zunehmenden Bautätigkeit sind die Mietpreise in den letzten Jahren weiter gestiegen, wie nachfolgend anhand der Mietpreisentwicklung zu erkennen ist.

#### Mietpreisentwicklung

Um die Mietpreisentwicklung darzustellen sind in Abbildung 40 die Datensätze unterschiedlicher Institutionen und Unternehmen, die sich mit Immobilien und den Entwicklungen auf dem Immobilien- und Wohnungsmarkt beschäftigen, zusammengefasst. Zudem erfolgte auf Basis der Mietenspiegel von 2001 bis 2015 eine Berechnung der Entwicklung der durchschnittlichen Mieten in normalen und guten

Wohnlagen<sup>29</sup>. Aufgrund der mangelnden Transparenz des Mietwohnungsmarktes in Deutschland und den unterschiedlichen Berechnungsmethoden der Institutionen als auch der unterschiedlichen Zeiträume ist zwar ein direkter Vergleich nur bedingt möglich, doch sollen die Zahlen die Grundtendenz der Mietpreisentwicklung in Hamburg veranschaulichen. Diese ist eindeutig als positiv für die Vermieter respektive die Eigentümer der Wohnungen in Hamburg einzuordnen. Die Berechnung der jährlichen Steigerung sowie der Gesamtsteigerung der durchschnittlichen Mietpreise für normale und gute Wohnlagen<sup>30</sup> verifiziert diese Annahmen. Im Zeitraum von 2001 bis 2015 ist die Miete in guten Wohnlagen jährlich um 5,78% gestiegen, in normalen Wohnlagen sogar um 7,09% (s. Abb. 41). Diese jährlichen Steigerungen fallen noch stärker ins Gewicht, wenn die absolute Steigerung über den gesamten Zeitraum hinzugezogen wird. Für

Abbildung 40: Zusammenstellung verschiedener Datensätze über die Mietpreisentwicklung in Hamburg

#### HWWI (Hamburger Weltwirtschaftsinstitut)

Entwicklung im Zeitraum 2009-2011 in guten Wohnlagen: + 10%  
Entwicklung im Zeitraum 2009-2011 in normalen Wohnlagen: +/- 0%

#### JLL (Jones Lang Lasalle)

jährliche Entwicklung im Zeitraum 2004-2016: +3,1%

#### BBSR (Bundesinstitut Bau-, Stadt- und Raumforschung)

Mietpreisentwicklung im Zeitraum 2005-2010: +15,3%

#### FHH (Freie und Hansestadt Hamburg) / empirica ag

Entwicklung (Erstvermietung) im Zeitraum 2000-2011: +24%  
jährliche Entwicklung (Erstvermietung) im Zeitraum 2000-2011: +2,0%  
jährliche Entwicklung (Wiedervermietung) im Zeitraum 2000-2011: +1,7% (Bj. nach 1949); +2,9% (Bj. vor 1949)

#### vdpResearch GmbH

Entwicklung (Erstvermietung) im Zeitraum 2007-2014: +32,6%

#### DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsprüfung)

Entwicklung (Bestandsmieten) im Zeitraum 2010-2013: +3,8%  
Entwicklung (Neubaumieten) im Zeitraum 2010-2013: +3,9%

#### Eigene Berechnung nach Mietenspiegel 2001-2015

jährliche Entwicklung im Zeitraum 2001-2015 in guten Wohnlagen: +5,78%  
jährliche Entwicklung im Zeitraum 2009-2011 in normalen Wohnlagen: +7,04%  
Entwicklung im Zeitraum 2001-2015 in guten Wohnlagen: +39,06%  
Entwicklung im Zeitraum 2001-2015 in normalen Wohnlagen: +49,07%

Eigene Darstellung nach BBSR 2012a: 30; FHH 2014a; JLL 2016; HWWI 2011: 13f.; vdp Research 2016; Kholodilin u. Siliverstovs 2013: 27

<sup>29</sup> Dem Autor ist bewusst, dass die Preise der Mietenspiegel der Stadt Hamburg nicht vollumgänglich das Mietenniveau in der Stadt darstellen. Sie dienen dazu die Tendenzen der Entwicklung einzuschätzen. Sie stellen aber keinen Anspruch auf Richtigkeit und Endgültigkeit. Als Berechnungsmethode wurde der Mittelwert der Mietpreise aller Wohnungstypen der jeweiligen Jahre für normale und gute Wohnlagen berechnet. Es gelten die Vorgaben und die Richtlinien des Mietenspiegels.

<sup>30</sup> Die Mietpreise spiegeln die ortsübliche Vergleichsmiete dar.

beide Wohnlagen ergibt sich hierbei ein Anstieg von rund 3€ pro m<sup>2</sup>, wobei sich das Ausgangsniveau deutlich voneinander differenziert – normale Wohnlagen von rund 5,7€ auf 8,6€ pro m<sup>2</sup>, gute Wohnlagen von rund 7,3€ auf 10,15€ pro m<sup>2</sup>. Ein Ende des Anstiegs der Mietpreise ist derzeit nicht zu erwarten. Laut einer Studie der HASPA sind hierfür zwei wesentliche Gründe zu nennen: die gegenwärtigen makroökonomischen Rahmenbedingungen in Form eines niedrigen Zinsniveaus sowie die fortschreitende Urbanisierung bzw. Reurbanisierung, in dessen Folge Hamburg in den nächsten Jahren weiter wachsen wird (2013: 21). Die dargestellte Mietpreisentwicklung stellt einen Teil der Wahrheit des Hamburger Wohnungsmarktes dar. Zwar ist eine gesamtstädtische Preissteigerung eindeutig zu erkennen, um aber die Aktualität des Wohnungsmarktdrucks vollumgänglich wiederzugeben, muss dessen Verteilung innerhalb der städtischen Strukturen als auch der Mietpreisspannen berücksichtigt werden.

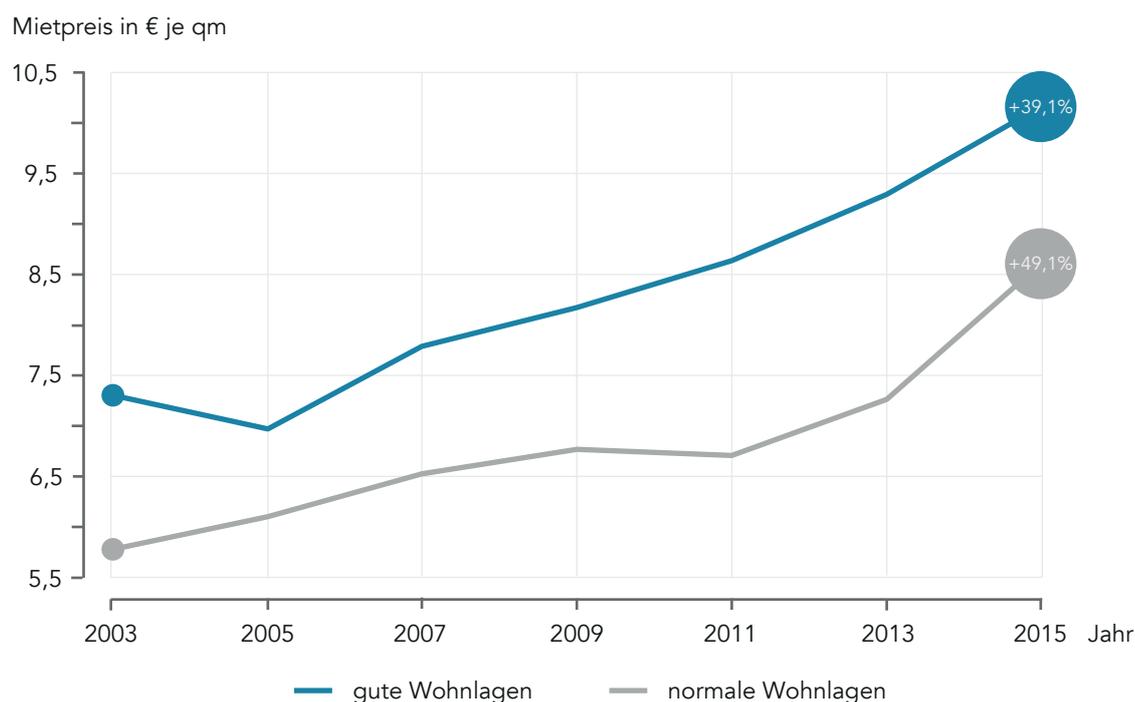
#### Die Verteilung der Mietpreise und der Mietpreisentwicklung

Laut einer Studie des BBSR bezüglich der Angebotsmieten stellen die Inserate im unteren und mittleren Preisniveau bis 9€ pro m<sup>2</sup> im Jahr 2008 einen Anteil von rund 70% dar, im Jahr nur noch etwas mehr als

30%. Dahingegen haben sich die Inserate im gehobenen Preissegment deutlich gesteigert und nehmen im Jahr 2012 circa 65% des inserierten Wohnungsangebotes ein. (s. Kap. 3.2.2.) Auch die auf dem Hamburger Wohnungsmarkt operierenden Immobilienunternehmen verzeichneten unter anderem eine deutliche Erhöhung der Wohnnachfrage im Premium Segment in bestimmten Lagen um Alster und Elbe herum (Grossmann & Berger GmbH 2016: 11).

Die im Steckbrief dargestellte Stadtteilkarte der Mietverteilung nach den durchschnittlichen Mietpreisen der Bestandsmieten bestätigt die ungleiche Verteilung. Nördlich der Elbe sowie rund um den Verlauf der Alster werden Mietpreise von über 12 € pro m<sup>2</sup> aufgerufen, wodurch diese Wohngegenden auch entsprechende Mietpreisspannen aufweisen. Im Süden, im Osten und in den nordöstlichen Stadträndern werden im Durchschnitt das untere bzw. mittlere Preissegment bedient. Demnach ist eine deutliche Konzentration auf die innerstädtischen Stadtteile zu erkennen, die im Regelfall dem Ideal eines urbanen Wohnortes entsprechen (s. Kap. 2.2.3). Die Neuvermietungsmieten weisen eine identische Verteilung innerhalb der Stadt auf (G+J Wirtschaftsmedien 2016a). Allerdings ist das Niveau der durchschnittlichen Mietpreise im Regelfall wesentlich höher. Ein stichprogenartiger

Abbildung 41: Mietpreisentwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete seit 2003



Vergleich einiger Stadtteile zeigt, dass in den Stadtteilen mit den höchsten durchschnittlichen Bestandsmieten, wie z.B. Harvestehude und Rotherbaum, im Neubausegment mit rund 19,26 € bzw. 18,60€ pro m<sup>2</sup> gehobene Mietpreise verlangt werden. Insbesondere die Mietpreisspannen und deren Spitzenmietpreise sind Zeugen der Heterogenität des Hamburger Wohnungsmarktes. Doch auch in den unteren und mittleren Preissegmenten können Eigentümer bei Neubauten wesentlich höhere Preise verlangen. (s. Abb. 42)

Sowohl die Entwicklung als auch die Verteilung der Mietpreise sind wie so oft das Spiegelbild spezifischer Nachfragepräferenzen der jeweiligen Bevölkerungs-

struktur. Dies zeigt sich auch in Hamburg, wenn man die Verteilung der Altersstruktur der Bevölkerung in den Stadtteilen näher betrachtet. In einer Metropole wie Hamburg führt das Nebeneinander unterschiedlicher Bewohnergruppen zu einer entsprechenden Heterogenität der Nachfrageprofile bezüglich des Wohnumfeldes und des Wohnraumes. Um einen Einblick in diese Nachfrageprofile zu erhalten wird auf die Ergebnisse der Studie der HASPA aus dem Jahr 2013<sup>31</sup> zurückgegriffen, die anhand der Verteilung der Altersstruktur und der Einpersonenhaushalte die Wohnungsnachfrage analysiert hat. Es zeigt sich das typische Bild, welches im Rahmen der Reurbanisierung gezeichnet wurde. Die Altersgruppen der

Abbildung 42: Zufällige Auswahl von Mietpreisen im Hamburger Stadtgebiet

	Bestandsmieten		Neubaumieten	
	durchn. Mietpreis	Mietpreisspannen	durchn. Mietpreis	Mietpreisspannen
Harvesthude	14,99	11,51 - 19,66	19,26	13,34 - 23,92
Rotherbaum	14,19	10,25 - 18,50	18,60	16,00 - 23,33
Eimsbüttel	12,78	10,07 - 15,61	16,18	12,29 - 18,59
Altona-Nord	10,87	7,14 - 13,48	17,30	12,50 - 20,79
Neugraben-Fischbek	7,57	6,05 - 9,42	9,99	7,95 - 11,68
Wilhelmsburg	8,18	6,01 - 10,81	9,19	5,71 - 11,44
Bergedorf	9,51	8,00 - 10,44	11,13	6,52 - 13,90
Sasselt	10,20	8,22 - 12,53	13,28	11,76 - 15,73
Wandsbek	10,09	8,05 - 12,50	13,08	11,63 - 14,33
Poppenbüttel	10,74	8,17 - 14,13	13,14	11,03 - 15,04
Wilstorf	8,45	6,69 - 10,45	9,68	6,20 - 11,91

Eigene Darstellung nach G+J Wirtschaftsmedien 2016a

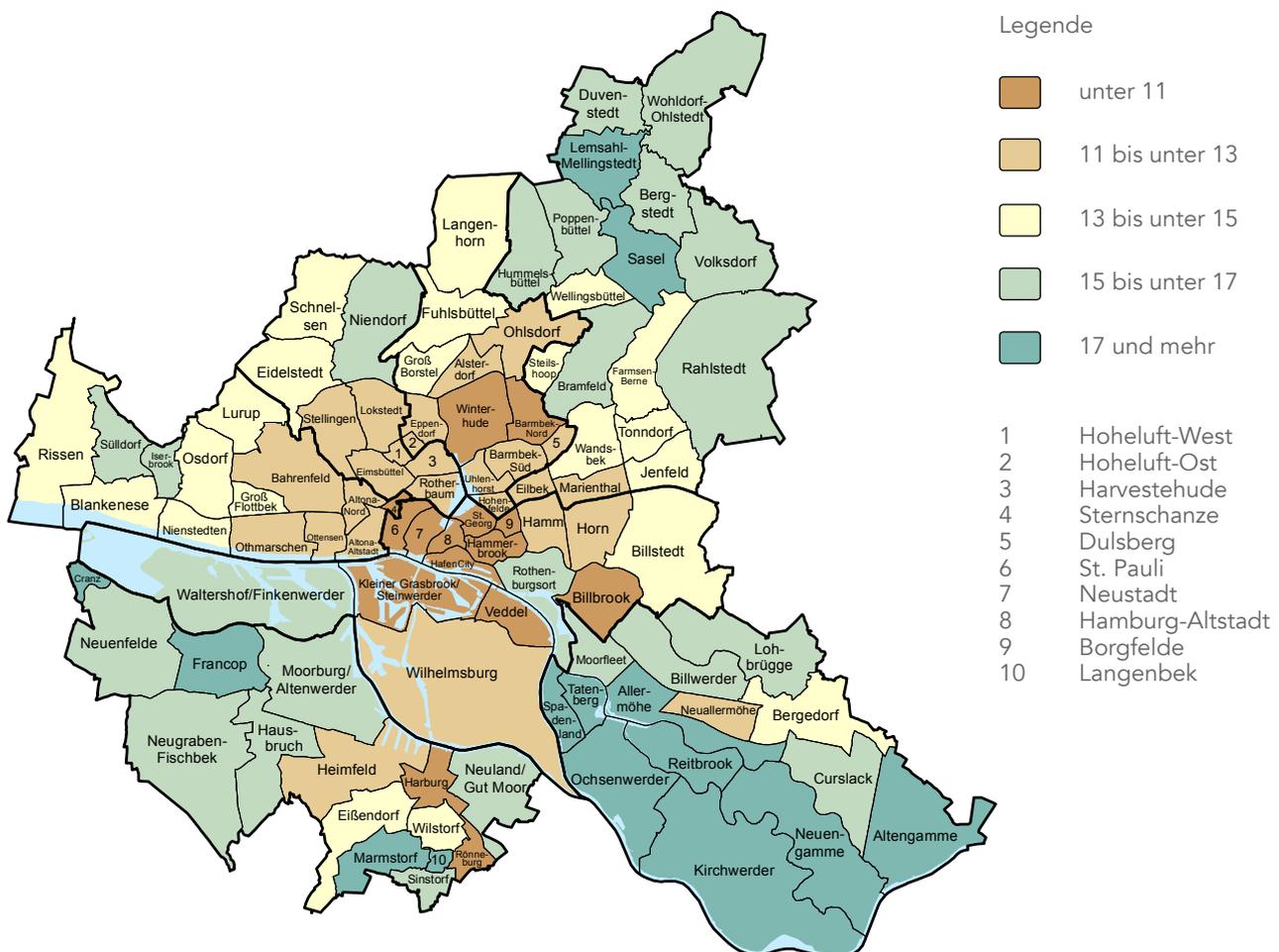
<sup>31</sup> Siehe dazu HASPA 2013

unter 18-Jährigen und die 40- bis 65-Jährigen sind vermehrt in den Stadtvierteln außerhalb der Innenstadt zu finden. Die jüngeren bis mittleren Altersgruppen besiedeln in hohem Maße die innerstädtischen Stadtviertel, auch wenn hierbei die Altersgruppe der 18- bis 30-Jährigen verstärkt in den günstigeren Lagen vertreten ist. Der hohe Anteil der 30- bis unter 45-Jährigen in den preislich gehobenen Stadtteilen lässt einerseits auf eine hohe monetäre Grundausstattung und eine entsprechende Zahlungsfähigkeit schließen. Andererseits scheint in dieser Alterskohorte gegenüber den bundesräumlichen Trends in der Stadt eine größere Affinität in Richtung der Innenstadt zu bestehen, welches auf einen gewissen Drang nach einem bestimmten Status bzw. Image und nach spezifischen Wohnanforderungen schließen lässt. Zudem nehmen gegenüber anderen Haushaltstypen die Einpersonenhaushalte 48 % oder mehr der Anteile an

den Haushalten ein, wodurch auf eine hohe Fluktuation innerhalb der innenstädtischen Lagen als Folge hoher Mietpreise geschlossen werden kann. Dies wird durch die Ergebnisse der Sonderauswertung des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein bestätigt. In den innerstädtischen Lagen Hamburgs liegt die durchschnittliche Wohndauer mit unter 11 bzw. mit 11 bis 13 Jahre unter dem Landedurchschnitt von 13,3 Jahren (Statistikamt Nord 2016d: 1). Je weiter man sich vom Hamburger Zentrum entfernt, desto höher wird die durchschnittliche Wohndauer (s. Abb. 43).

Demnach sind die Alterskohorten, der Ausbildungswanderer und teilweise der Berufsanfängerwanderer (s. Kap. 2.2.2) und deren Nachfragepräferenzen in den für sie typischen Stadtvierteln vorzufinden. Aufgrund ihrer Haushaltsstrukturen und monetären Mittel

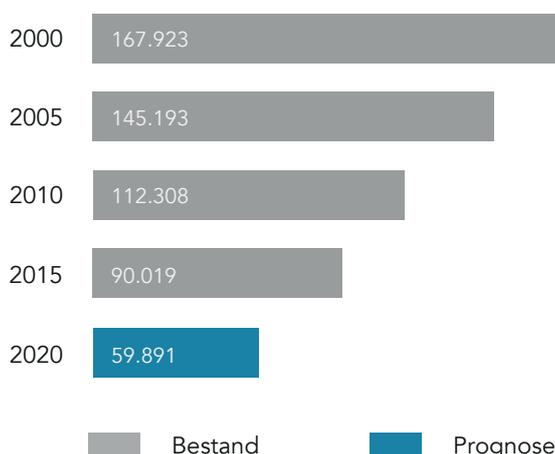
Abbildung 43: Durchschnittliche Wohndauer in Jahren



verdrängen sie Haushaltstypen, wie z.B. Familien oder Bevölkerungsgruppen mit geringerem Einkommen. Das Wohnen in bzw. nahe der Innenstadt ist für viele in Folge der Mietpreisentwicklungen nicht mehr tragbar. Die hohe gesamtstädtische Mietbelastungsquote der Bevölkerungsgruppen im unteren Einkommensdrittel von 46% der Bruttowarmmiete gegenüber den 34% aller Mieter steht sinnbildlich für eine Entwicklung, die sich bereits im bundesweiten Trend gezeigt hat (FHH 2014a: 52; s. Kap. 3). Im Regelfall dienen sowohl Sozialwohnungen als auch die Mietpreisbindungen der kommunalen Wohnungsbauunternehmen dazu den Bevölkerungsgruppen preiswerten Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Trotz bestehender großer Wohnungsbestände kommunaler Wohnungsbauunternehmen und weiterer gemeinnütziger Wohnungsgenossenschaften nahm der Sozialwohnungsbestand in Hamburg in den letzten Jahren weitestgehend ab. Auch zukünftig wird sich dieser Trend weiter fortsetzen, da für viele Wohnungen die entsprechenden Mietpreisbindungen auslaufen, wodurch sie dem freien Wohnungsmarkt überlassen werden müssen. In Hamburg reduzierte sich der Sozialwohnungsbestand innerhalb von 5 Jahren von mehr 100.000 Wohnungen im Jahr 2011 auf rund 81.500 im Jahr 2015. Im Jahr 2020 werden nur noch circa 60% der Bestände aus dem Jahr 2011 zur Verfügung stehen (s. Abb. 44). (FHH 2014a: 38)

Schlussendlich ist der Hamburger Mietwohnungsmarkt getrieben von einer enormen Preisentwicklung. Aber auch die Kaufpreise für Wohnungen und Häuser folgen dem Wachstumstrend. Die positive Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, die globalen Tendenzen auf den Finanzmärkten, der gesellschaftliche

Abbildung 44: Entwicklung sozialer Wohnungsbestand



Eigene Darstellung nach FHH 2014a: 38

Wandel sowie die Sensibilisierung der Bevölkerung gegenüber ihrer Wohnsituation stellen die Hamburger Wohnungsbaupolitik vor große Herausforderungen. Neben der wirtschaftlichen Brisanz der Preisentwicklung sind in den letzten Jahren allen voran die gesellschaftlichen Folgen in Form der Verdrängung bestimmter Bevölkerungsgruppen und der erhöhten Kostenbelastung für die Haushalte in den letzten Jahren in den Fokus der Politik gerückt worden. Die Politik hat die Aktualität der Thematik erkannt und fasst sie wie folgt zusammen: „Betroffen vom gestiegenen Mietpreisniveau und der angespannten Marktlage in Hamburg sind nicht nur Haushalte mit niedrigem Einkommen und/oder Marktzugangsproblemen, sondern auch Haushalte mit mittleren Einkommen haben zunehmend Schwierigkeiten, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Das gilt insbesondere für attraktive innerstädtische Lagen. Betroffen sind sowohl Haushalte mit Kindern, die größere Wohnungen benötigen, als auch für Einpersonenhaushalte, die innerstädtischen und altersgerechten Wohnraum benötigen.“ (FHH 2011: 4) Um daher den Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt entgegenzuwirken hat die Stadt Hamburg verschiedene Strategien, Programme und Instrumente konzipiert, die an verschiedenen Punkten ansetzen. Wie sich diese ausgestalten und wie sie wirken sollen, wird in den folgenden Kapiteln erläutert.

## 6.2 Die Handlungsspielräume der Hamburger Wohnungspolitik

Um den Wachstumsdruck der letzten Jahre entgegenzuwirken hat die Stadt Hamburg eine Vielzahl an Programmen, Strategien und Instrumenten konzipiert und umgesetzt. Für die Analyse wurden die einzelnen Maßnahmen den in Kapitel 4.3 identifizierten übergeordneten Handlungsspielräumen zugeordnet und entsprechend ihres Aufbaus, ihrer Ziele und Zielgruppen sowie ihrer erhofften Wirkung untersucht. Die vier übergeordneten Handlungsspielräume wurden im Rahmen der Analyse um einen fünften erweitert, den übergeordneten stadtentwicklungspolitischen Konzepten. Nachfolgend werden daher zunächst die drei wesentlichsten Stadtentwicklungskonzepte skizziert, um einen ersten Überblick über die Ausrichtung der Stadtentwicklung in Hamburg zu geben. Anschließend erfolgt unter dem Handlungsspielraum der kommunalen Handlungskonzepte die Analyse der entsprechenden Maßnahmen, hierzu zählen der Wohnungsbauentwicklungsplan (WEP) aus dem Jahr 2009, das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* und der *Vertrag für Hamburg – Wohnungsbau (Vertrag für*

Hamburg). Unter dem Handlungsspielraum der Wohnungsbaupolitik werden anschließend die zentralen Instrumente und Förderprogramme erläutert, die zur Erhöhung des Wohnungsbaus in Hamburg entwickelt worden sind. Hierzu wurden zunächst zwei übergeordnete Kategorien gebildet, denen wiederum die einzelnen Teilinstrumente zugeordnet wurden: die baulichen Förderinstrumente sowie die vorbereiteten und rechtlichen Förderinstrumente. Als vierten Handlungsspielraum wurde die Wohnungsbaupolitik identifiziert, deren Zweck es ist, den Wohnungsbestand zu schützen bzw. deren Erhalt nachhaltig zu gewährleisten. Den letzten Handlungsspielraum stellen die Wohnungsnothilfesysteme dar. Allerdings wurde hierbei eine kleine Akzentverschiebung vorgenommen. Anstelle der subjektiven Fördermaßnahmen wurde der Fokus auf die objektive Förderung gelegt, die dazu dienen soll, den Bestand der Wohnungen für bestimmte Zielgruppen zu erhöhen. Aufgrund des Wohnraumförderungsgesetzes ist die subjektive Förderung rechtlich bindend an die Kommunen übergegangen, weshalb eine Analyse dieser subjektiven Förderung als irrelevant für die Beantwortung der Forschungsfrage eingestuft wurde, da es sich um eine bundesweit verpflichtende kommunale Aufgabe handelt.

### 6.2.1 Übergeordnete stadtentwicklungspolitische Konzepte

Die Wohnungspolitik einer Stadt darf nicht gesondert betrachtet werden, sondern sie muss als Teil eines

gesamstädtischen Entwicklungskonzeptes gesehen werden. Die übergeordneten stadtentwicklungspolitischen Konzepte bilden die Grundlage für die zukünftige Gestaltung einer Stadt und geben teilweise städtische Räume und spezifische Themenbereiche vor, in denen Programme und Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Für die jüngere Vergangenheit Hamburgs sind drei maßgebende Konzepte bzw. Leitbilder zu nennen, die nachfolgend skizziert werden. Es gilt hierbei zu berücksichtigen, dass diese zwar einen politischen Rahmen und Ziele für die Stadtentwicklung formulieren, sie aber keine rechtsbindende Kraft haben.

#### Das politische Leitbild:

##### Metropole Hamburg – Wachsende Stadt

Anfang der 2000er Jahre suchte die Stadt Hamburg einen Weg neue Entwicklungsimpulse zu generieren. Wesentliches Ziel war es daher unter dem politischen Leitbild der *Wachsenden Stadt*, Hamburg als wachsende und pulsierende Metropole mit internationaler Ausstrahlung zu entwickeln (FHH 2002: 4). Mit diesem Leitbild wollte der damalige Senat seine Politik an vier zentralen Zielen ausrichten, die mit Hilfe der Entwicklung, Gestaltung und Umsetzung verschiedener Strategien und Instrumente realisiert werden sollte (s. Abb. 45). Neben den quantitativen Zielen in Form eines erhöhten Bevölkerungswachstums oder der Steigerung der wirtschaftlichen Leistung war es ein Anliegen des Senates, auch qualitative Verbesserungen in Hamburg zu initiieren. Hamburg sollte sich als attraktiver Lebens- und Arbeitsmittelpunkt regional,

Abbildung 45: Die vier Leitziele des politischen Leitbilds



#### Erhöhung der Einwohnerzahl

- + Reduzierung der Umlandsabwanderung
- + Qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer aus dem In- und Ausland
- + Förderung von Familien



#### Förderung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums

- + Wachstumsorientierte Verbesserung der Rahmenbedingungen
- + Wirtschaftspolitisches Leitbild: Kompetenz-Cluster mit internationaler Ausstrahlung fördern
- + Wissenschafts- und Ausbildungszentrum: Entwicklungspotenziale ausschöpfen
- + Neukonzeption der Arbeitsmarktpolitik



#### Erhöhung der Verfügbarkeit von Wohnbau- und Gewerbeflächen



#### Steigerung der internationalen Attraktivität und Bekanntheit

überregional und international etablieren, um sich im globalen Wettbewerb um Menschen, Unternehmen und Investitionen behaupten zu können. (FHH 2002: 4) Das politische Leitbild diene demnach dazu, das Profil der Stadt nach außen zu schärfen und bekannt zu machen (BSU 2007b: 15). In der Folgezeit können vor allem die fortschreitende Realisierung der *Hafen-City*, die Bewerbung um die olympischen Spiele für das Jahr 2012 und der Beschluss des Leitprojektes *Sprung über die Elbe* als stadtpolitisches Vermächtnis identifiziert werden.

#### Das räumliche Leitbild:

##### Wachsende Stadt – Grüne Metropole am Wasser

Im Jahr 2007 formulierte die Stadt Hamburg als Weiterentwicklung und Konkretisierung des politischen Leitbildes der wachsenden Stadt das räumliche Leitbild *Wachsende Stadt – Grüne Metropole am Wasser*. Es diene dazu eine räumliche Zielvorstellung bis zum Jahr 2020 zu transportieren. Daher wurden verschiedene Strategien und Handlungsprioritäten genannt, die zur Steuerung und Umsetzung der Entwicklungsziele des politischen Leitbildes aus dem Jahr 2003 beitragen sollten. Anstelle eines flächendeckenden Gesamtentwicklungsplans kann es jedoch vielmehr als ein bildhaftes und räumliches Konzept bewertet werden, welches die programmatischen Ziele des Leitbildes *Metropole Hamburg – Wachsende Stadt* in den städtischen Kontext Hamburgs einbettete. Hierzu wurden fünf Zielbotschaften formuliert, die für die Entwicklung der Stadt bis zum Jahr 2020 maßgebend sein sollten (s. Abb. 46). Die einzelnen Zielbotschaften

wurden durch spezifische Handlungsschwerpunkte räumlich konkretisiert, indem beispielsweise Schlüsselprojekte verortet wurden. (BSU 2007b: 15f., 34-38) Doch wie bereits das politische Leitbild war auch das räumliche Leitbild kein rechtsbindendes Instrument, sondern ein inhaltliches Konstrukt, an dem sich die Politik der Stadt regierungsübergreifend orientieren sollte.

#### Das Stadtentwicklungskonzept:

##### Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser

Seit dem Jahr 2014 unterliegt die Stadtentwicklung Hamburgs dem Konzept *Perspektiven der Stadtentwicklung für Hamburg - grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser*. Es nennt Ziele und Handlungsfelder für die räumliche Entwicklung Hamburgs bis zum Jahr 2030 und erweitert somit das räumliche Leitbild von 2007. Das Konzept baut dabei auf den Herausforderungen des Wachstumsdrucks auf, der die Strukturen der Stadt in naher Zukunft prägen wird. Mit den in Abbildung 47 dargestellten vier Leitgrundsätzen soll das Konzept helfen städtisches Wachstums, hohe Umweltqualitäten und ein sozialverträgliches Zusammenleben zu schaffen und nachhaltig zu sichern. Dabei rückten im Gegensatz zu den vorherigen Leitbildern Stadtteile in den Fokus, die zuvor weniger in den Planungen und Zielen der Stadt berücksichtigt wurden. (BSU 2014: 2ff.) Zu nennen ist in diesem Zusammenhang das Stadtentwicklungsprogramm *Stromaufwärts an Elbe und Bille*, mit dem nun der Osten Hamburg als neuer zentraler Entwicklungsraum definiert wird. Wie bereits das politische Leitbild der *Wachsenden*

Abbildung 46: Die Zielbotschaften des räumlichen Leitbilds

#### Mehr Stadt in der Stadt

Nutzung von Siedlungsreserven im bereits bebauten Stadtraum

#### Auf Qualitäten bauen - Familienfreundliche Wohnstatt Hamburg

Nutzung der Lage- und Ausstattungsqualitäten in den Stadtteilen für die Entwicklung neuer und in Aufwertung bestehender Wohnquartiere

#### Stadt Erleben Hamburg

Nutzung der Orte und Einzigartigkeiten Hamburgs, um das Image der Stadt weiterzutragen und ihm neue Facetten zu verleihen

#### Kompetenzen nutzen - Wirtschaftsraum stärken

Nutzung der dynamischen Wachstumsbranchen der Stadt und Unterstützung derer Entwicklung mit Hilfe von Flächenangeboten und Infrastrukturverbesserungen

#### Die Metropole ist Stadt und Region

Nutzung der Stadt- und Umlandbeziehungen Hamburgs mit der Metropolregion und die Stärkung Hamburgs als Kern der Metropolregion

Stadt erhebt das aktuelle Stadtentwicklungskonzept nicht den Anspruch auf Endgültigkeit, sondern es stellt wiederum die Programmatik der zukünftigen politischen Arbeit dar. Allerdings formuliert es wesentlich konkretere Rahmenbedingungen und Handlungsfelder, wodurch es als eine Art räumliche Gesamtschau die zukünftige Entwicklung Hamburgs visualisiert und konkretisiert.

### 6.2.2 Kommunales Handlungskonzept zum Thema Wohnen

Das kommunale Handlungskonzept zum Thema Wohnen beinhaltet eine strategische Orientierung für die gesamtstädtische Wohnungspolitik. Demnach unterstützen und gestalten entsprechende Konzepte die Wohnungspolitik einer Stadt. Sie geben ihr einen spezifischen Rahmen vor, um auf die gegenwärtigen Bedingungen als auch auf die prognostizierten Entwicklungen des lokalen Wohnungsmarktes reagieren zu können. (s. Kap. 4.3) In Hamburg sind zwei wesentliche Konzepte zu nennen, die jeweils unter den Legislaturperioden verschiedener politischer Parteien entworfen worden sind, der *Wohnungsbauentwicklungsplan* (WEP) sowie das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg*. Der WEP aus dem Jahr 2009 kann hierbei als erster Versuch deklariert werden, mit Hilfe einer Gesamtstrategie Einfluss auf den Wohnungsmarkt zu nehmen. Er wurde unter Regierung der CDU, der Grünen und des GAL entwickelt und im Jahre 2011 fortgeschrieben. Seit der 20. Legislaturperiode sind die Vorgaben und Richtlinien des *Bündnisses für das*

*Wohnen in Hamburg* und des *Vertrags für Hamburg* maßgebend für die Wohnungspolitik der Hansestadt. Beide wurden durch die Regierung des ersten Bürgermeisters Olaf Scholz konzipiert und im Jahr 2016 für die 21. Legislaturperiode unter der Koalition der SPD mit den Grünen weiterentwickelt. Aufgrund seines Innovationscharakters für die Hamburger Wohnungspolitik werden zunächst die zentralen Inhalte des WEP nachfolgend skizziert. Anschließend wird der *Vertrag für Hamburg* und der erste Entwurf des Bündnisses sowie dessen Fortschreibung erläutert. Es gilt hierbei zu erwähnen, dass nicht die einzelnen Instrumente der Konzepte im Fokus der Analyse stehen, sondern die zentralen Ziele und deren Wirkungsgrad für die beteiligten Akteure. Die zentralsten Instrumente werden entsprechend ihrer Zuordnung in den weiteren Kapiteln analysiert.

#### Der Wohnungsbauentwicklungsplan

Im Rahmen des Koalitionsvertrages einigten sich die damals regierenden Parteien darauf eine Gesamtstrategie zu entwerfen, um auf die neuen Herausforderungen des Wachstumsdrucks in Hamburg zu reagieren (CDU u. a. 2008: 40). Der sogenannte WEP stellte dabei eine Richtungsentscheidung dar, die unter Berücksichtigung der Ziele der Senatskonzeption des Leitbilds *Hamburg: Wachsen mit Weitsicht* zum einen Handlungs- und Prüfaufträge für verschiedene Akteure beinhaltete (s. Kap. 6.2.1). Zum anderen wurden spezifische Vorgaben und Entscheidungen zu verschiedenen Maßnahmen getroffen, die bis in das Jahr 2013 umgesetzt werden sollten. Der WEP sollte einen

Abbildung 47: Die Leitgrundsätze des Stadtentwicklungskonzeptes

#### Mehr Stadt in der Stadt

- + Hamburg nutzt sein maritimes Potenzial
- + Innen- vor Außenentwicklung
- + Hamburg knüpft an seine urbanen Qualitäten an
- + qualitätsoffensive Freiraum
- + Hamburgs Höhenmaßstab ist die Gründerzeit

#### Grüne und umweltgerechte Stadt

- + Umweltqualität bedeutet Lebensqualität
- + Mobilität - vom Besitzen zum Benutzen
- + Natur in der Stadt entwickeln
- + die Stadt stellt sich dem Klimawandel
- + Hamburgs Energiewende

#### Die gerechte Stadt

- + bezahlbarer Wohnraum für alle in der Stadt
- + Quartiere stärken - in Bildung investieren
- + mehr Lebensqualität im öffentlichen Raum

#### Stadtentwicklung in der Wirtschaftsmetropole

- + Hamburg industrieller Kern hat Zukunft
- + Raum für Bildung und Arbeitsstätten in der Metropole
- + Stadt mit Hafen - Hafen mit Stadt
- + Potenziale regionaler Zusammenarbeit
- + Nordeuropäischer Verkehrsknoten und Transitraum Hamburg

Beitrag leisten, eine enge und kooperative Zusammenarbeit zwischen den Bezirken, den Grundeigentümern und den Investoren zu initiieren. Allerdings darf der WEP nicht als ein abgeschlossenes Programm verstanden werden, sondern vielmehr als eine Art Auftakt, dem weitere Meilensteine folgend sollten. Demnach sind die einzelfallbezogenen Festsetzungen nicht bindend für die Bezirksämter gewesen, um deren Planungshoheit zu gewährleisten. Jedoch waren diese dazu angehalten die formulierten gesamtstädtischen Rahmenseetzungen, Rahmenbedingungen und Instrumente auf Bezirksebene umzusetzen. (Bürgerschaft FHH 2009: 1ff.)

Der WEP beinhaltet aufgrund seiner gesamtstädtischen Relevanz eine Vielzahl an Zielen und Instrumenten, die in diesem Zusammenhang nicht im Detail erläutert werden<sup>32</sup>. Demnach ist er als erster wichtiger Schritt anzuerkennen, mit dem die politische Ebene Hamburgs erstmals ein Handlungskonzept für den Umgang mit dem Wachstumsdruck und dessen Folgen für den Wohnungsmarkt konzipiert hat. Die Konzeption des Plans erfolgte in einem ressortübergreifenden Arbeitsprozess, in dessen Verlauf alle relevanten staatlichen Behörden, die Bezirksämter sowie verschiedenste Akteure der Wohnungswirtschaft integriert wurden. (Bürgerschaft FHH 2009: 2)

Aus dem ganzheitlichen Handlungsansatz des WEP können drei zentrale Handlungsfelder identifiziert werden, die zur Erreichung der zentralen Ziele und Vorgaben (s. Abb. 48) aufgestellt wurden. Die drei Handlungsfelder umfassen dabei unter Berücksichtigung der thematischen Rahmenbedingungen verschiedene Instrumente sowie Handlungs- und Prüfaufträge. Zunächst wurde aber, wie es bei einem Handlungskonzept zum Thema Wohnen üblich ist, eine detaillierte Analyse der Entwicklungen Hamburgs und des lokalen Wohnungsmarktes durchgeführt (s. Kap. 4.3).

Das erste Handlungsfeld umfasst ein konkretes Maßnahmenpaket für eine aktivierende Wohnungsbauförderung, wodurch nach Jahren des Rückzugs der Stadt aus dem Wohnungsbau eine deutliche Akzentverschiebung erkennbar wurde. Auf der einen Seite sollte die öffentliche Wohnraumförderung durch verschiedene Maßnahmen wieder erhöht werden. Hierzu zählten die drei Leitmotive: Förderung des Wohnungsangebots, Integration von Haushalten mit besonderen Marktzugangsproblemen und Wohnbedürfnissen durch Neubau- und Modernisierungsförderung sowie Stärkung der Baugemeinschaften in Hamburg. Auf der anderen Seite sollte die Umsetzung der Klimaziele der Stadt Hamburg durch die Förderung innovativer ökologischer Technologien im Wohnungsbau

Abbildung 48: Die Ziele des Wohnungsbauentwicklungsplans

#### nachhaltige Förderung des Wohnungsbaus

Zielsetzung ist eine nachhaltige Förderung des Wohnungsbaus, die quantitativ und qualitativ der wachsenden Bevölkerung und ihrer demografischen Veränderung sowie den Zielen einer nachhaltigen Flächenentwicklung Rechnung trägt.

#### qualitative Innenentwicklung

Die Förderung des Wohnungsbaus auf Standorten der Innenentwicklung soll mit dem Ziel der Schaffung neuer stadträumlicher Qualitäten und Aufwertung von Quartieren verknüpft werden.

#### junge Familien als Hauptzielgruppe

Sie soll junge Familien in Hamburg halten und ökologisch innovative Bauweisen fördern.

#### verbesserte Kooperation zwischen Stadt und Investoren

Zielvereinbarungen mit den Bezirken zur Bereitstellung und Generierung von Wohnungsbaupotenzialen, Förderung für private Investitionen und Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft sollen die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen verbessern.

#### Orientierungsrahmen

- + Anzahl neuer Wohnungen: 5.000 - 6.000
- + Anteil des geförderten Mietwohnungsbaus: 20 - 30%

vereinfacht und beschleunigt werden. (Bürgerschaft FHH 2009: 17–34)

Mit dem zweiten Handlungsfeld, die nachhaltige und dynamische Entwicklung und Steuerung eines auf Bevölkerungswachstum ausgerichteten Flächenpotenzials, wurde hingegen der Wille der Stadt ausformuliert, eine nachhaltige Flächenentwicklung zu gewährleisten. Im Vordergrund der verschiedenen Ansätze und Instrumente stand vor allem die Priorität der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung. Dies wurde bereits im räumlichen Leitbild aus dem Jahr 2007 als maßgebend für die Stadtentwicklung festgelegt, jedoch ohne rechtlich bindende Kraft zu entfalten. (Bürgerschaft FHH 2009: 34–52)

Das dritte Handlungsfeld umfasst Maßnahmen und Programme, um die integrative Wohnungspolitik in Hamburg zu stärken. Dementsprechend sollte unter diesem Handlungsfeld das vorrangige Ziel erreicht werden, die Versorgungssituation von Zielgruppen mit spezifischen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt zu verbessern. Unter den Zielgruppen fallen vor allem Haushalte mit Zugang zum Sozialwohnungsbestand, vordringlich Wohnungssuchende mit Dringlichkeitsschein und Wohnungslose mit Dringlichkeitsbestätigung, sprich die einkommensschwächsten Haushalte. (Bürgerschaft FHH 2009: 52–66)

Schlussendlich war der WEP kein rechtsbindendes Konzept, sondern diente als gesamtstädtische Strategie dazu, einen Rahmen für die zukünftige Wohnungspolitik Hamburgs zu setzen und die Ziele des Senats zu konkretisieren. Anstelle von verbindlichen Instrumenten und Maßnahmen wurden verschiedene Szenarien und Optionen dargelegt, die seitens der beteiligten Akteure, hauptsächlich von den Bezirksämtern, zunächst geprüft und ausgestaltet werden sollten. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse ausführlicher und detaillierter Analysen und Prüfungen diente der durch den WEP initiierte Prozess vielmehr als Grundlage neue Wege für die Wohnungspolitik zu eröffnen und verschiedene Varianten gegeneinander abzuwägen. Gleichzeitig war der WEP ein wichtiger Schritt in Richtung einer kooperativen Wohnungspolitik, in der alle Akteure auf staatlicher und privater Ebene zusammen an Lösungen für den Wohnungsmarktdruck in Hamburg arbeiten sollten. Aufgrund seiner übergeordneten Wirkung können dem WEP keine Zielgruppen direkt zugeordnet werden. Allerdings werden spezifische Gruppen in den einzelnen Handlungsfeldern angesprochen, da diese konkrete Sachverhalte

beinhalten. Zudem spiegeln die drei Handlungsfelder die drei kommunalen Handlungsspielräume, die Wohnungsbau- und Wohnungsbestandpolitik sowie die Wohnungsnothilfesysteme wider, wodurch nochmals der gesamtstädtische Ansatz des WEPs verdeutlicht wird. Folgt man den Evaluierungsergebnissen der Fortschreibung des WEPs im Jahr 2011, so wurden viele positive und notwendige Maßnahmen begonnen und teilweise umgesetzt. In Abbildung 49 sind daher einige zentrale Instrumente<sup>33</sup> der jeweiligen Handlungsfelder aufgeführt, die teilweise heute noch Bestand haben.

Festzuhalten bleibt, dass der WEP aufgrund der Ausführlichkeit und des Detailierungsgrads seiner Analysen sowie der hieraus resultierenden Orientierungsrichtwerte die Intransparenz und Vielschichtigkeit des Hamburger Wohnungsmarktes erstmals gebündelt aufgedeckt hat. Dies war im Zuge der zuvor verhaltenen Herangehensweise der Hamburger Wohnungspolitik entscheidend, um auf den damals beginnenden Wachstumsdruck zukünftig reagieren zu können. Ebenso konnten wesentliche Erfolge<sup>34</sup>, insbesondere in monetärer und wohnungspolitischer Hinsicht, erreicht werden.

#### Das Bündnis für das Wohnen in Hamburg / Der Vertrag für Hamburg

Das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* und der *Vertrag für Hamburg* führen den eingeschlagenen Weg des WEPs konsequent weiter. Allerdings erweitern sie den Orientierungsrahmen des WEPs und schaffen aufgrund ihrer vertraglichen Bindung wesentlich mehr Taten und Fakten. Im Gegensatz zum WEP sind sowohl im *Vertrag für Hamburg* und im ersten Entwurf des Bündnisses aus dem Jahr 2011 als auch in dessen Fortschreibung aus dem Jahr 2016 konkrete Rahmen, Instrumente und Maßnahmen festgesetzt. Denen verpflichtete sich die Freie und Hansestadt Hamburg samt ihren Bezirksämtern sowie die verschiedensten öffentlichen und privaten Wohnungsunternehmen per Unterschrift am 4. Juli 2011 (*Vertrag für Hamburg*) sowie am 20. September 2011 bzw. 7. Juni 2016 (*Bündnis für das Wohnen in Hamburg*).

#### Der Vertrag für Hamburg

Im Vorfeld des Bündnisses schlossen der Senat und die Bezirksämter den *Vertrag für Hamburg*, in dem zum einen verschiedene Mengenziele festgesetzt wurden, die zur Bewältigung des Wohnungsmarktdrucks als notwendig erachtet wurden. Hierzu zählen die bereits im WEP genannten 6.000 genehmigten

<sup>33</sup> Auf die einzelnen Programme wird im weiteren Verlauf der Arbeit unter dem entsprechenden kommunalen Handlungsfeld eingegangen

<sup>34</sup> Siehe dazu Bürgerschaft 2011

Abbildung 49: Zentrale Instrumente des Wohnungsbauentwicklungsplans

<b>Wohnungsbaupolitik</b>	
Büro-Umwandlungsprämie	Sonderinvestitionsprogramm zur Umwandlung von leerstehenden Gewerbeimmobilien zu Geschosswohnungen. Zeitraum: 2006 bis 2012.
Wohnungsbaukoordinator	Der Wohnungsbaukoordinator dient dazu zwischen den Behörden, Bezirksämtern und der Wohnungswirtschaft zu modieren, um die Planungsprozesse zu beschleunigen und Hemmnisse abzubauen. Zeitraum: seit 2010
Zielvereinbarungen	Jährlich bindende Vereinbarungen zwischen der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen und den Bezirksämtern, mit denen verbindliche Mengenziele für den Wohnungsbau festgesetzt werden. Zeitraum: seit 2008
Förderfond Bezirke	Honorierendes Prämienmodell für die Bezirksämter als Anreiz neues Planungsrecht für Wohnungsbauflächen zu schaffen, die Zahl der Wohnungsbaugenehmigungen zu erhöhen sowie die Zielvereinbarungen umzusetzen. Zeitraum: seit 2008
Konzeptausschreibung	Neue Bedingungen bei der Vergabe von städtischen Grundstücken für den Mehrfamilienwohnungsbau. Qualität des Konzeptes als wesentlichstes Bewertungskriterium (70% der Bewertung). Der Preis geht zu 30% in die Bewertung ein. Zeitraum: seit 2010
<b>Wohnungsbestandspolitik</b>	
Förderprogramm Ankauf von Belegungsbindungen	Förderprogramm um Anreize für Wohnungseigentümer zu schaffen, ihre Wohnungen auch für soziale Ziele zu mobilisieren. Aufteilung des Programms in zwei Programmsegmente. Programm A: Erwerb von einmaligen Belegungsrechten mit einer Mietpreisbindung für höchstens 10 Jahren. Programm B: Erwerb von langfristigen Belegungsrechten mit einer Förderlaufzeit von 20 Jahren. Zeitraum : seit 2009
Kooperationsvereinbarungen mit SAGA GWG	Verbindliche Vereinbarung zwischen der Stadt Hamburg und der SAGA GWG jährlich mindestens 3.000 sozialwohnungsberechtigten Haushalten mit Wohnraum zu versorgen. Zeitraum: 2010 - 2019
<b>Wohnungsnothilfensystem</b>	
Förderprogramm Besondere Wohnformen	Förderungprogramm um Wohnformen zu fördern, die von der Standard-Förderung abweichen, die besonderen sozialen Nutzergruppen entsprechen und Nutzergruppen erreichen, deren Bedarfe am Wohnungsmarkt nicht ausreichend gedeckt werden können. Zeitraum : seit 2009

Eigene Darstellung nach Bürgerschaft FHH 2009; Bürgerschaft 2011a

Wohnungen pro Jahr sowie die Anhebung des Anteils der geförderten Mietwohnungen im Neubausegment auf 30%. Zum anderen verpflichteten sich der Senat und die Bezirksämter dazu spezifische Aufgaben auszuführen, um die notwendigen Rahmenbedingungen

für den Wohnungsbau zu schaffen. (FHH und Bezirke FHH 2011: 1–7)

Seitdem müssen die Bezirksämter in Form der Aufstellung jährlicher Wohnungsbauprogramme ihre

Wohnungsbauziele konkretisieren und Aussagen zur Flächenbereitstellung für den Wohnungsbau sowie zur Gewährleistung der gesamtstädtischen Ziele treffen. Die Aufstellung der bezirklichen Wohnungsbauprogramme erfolgt vor dem Hintergrund der Umsetzung von jährlichen Baugenehmigungszahlen, die für jeden Bezirk festgesetzt wurden. Ebenso müssen die Bezirksämter nun Sorge tragen, dass Genehmigungsverfahren und die Aufstellung von Bebauungsplänen im Interesse der Investoren gestrafft und beschleunigt werden. Die Notwendigkeit muss jedoch von Einzelfall zu Einzelfall neu bewertet werden. Sollten zudem Konflikte zwischen den Bezirken und den übergeordneten Dezernaten auftreten, so ist der Wohnungsbaukoordinator einzuschalten. Dessen Funktionen und Kompetenzen wurden bereits durch die Fortschreibung des WEP im Jahr 2011 erweitert. (ebd.: 1–5)

Im Gegenzug verpflichtete sich der Senat bzw. die Finanzbehörde dazu die Bezirksämter über die Erhöhung der finanziellen Mittel zu unterstützen. Hierdurch sollen die Einstellung von weiterem Personal und die notwendigen Aufgaben zur Erfüllung der Ziele des *Vertrags für Hamburg* gewährleistet werden. Zudem wurde der Förderfond Bezirke aufgestockt und entsprechend der zu erzielenden Baugenehmigungszahlen von 6.000 Wohnungen angepasst. Pro genehmigte Wohnung erhält ein Bezirksamt demnach 250€, bei einer Ausschüttungsgrenze von 1,5 Mio. €. (ebd.: 5–6) Außerdem verpflichtete sich der Senat dazu die Rahmenbedingungen für die Erhöhung des geförderten Mietwohnungsbaus um 2.000 Wohnungen pro Jahr zu verbessern bzw. zu schaffen. Ebenso soll der Senat die SAGA GWG dazu anregen eine Neubaulistung von 1.000 Wohnungen pro Jahr zu erreichen. (ebd.: 1)

Der Vertrag diene somit im Rahmen des Bündnisses für das Wohnen dazu die staatlichen Ebenen an feste Mengenziele und Aufgaben zu binden, um den Wohnungsbau bzw. die Wohnraumförderung in Hamburg zu optimieren und zu erhöhen. Hierzu wurden die Bezirksämter noch stärker an ihre Aufgaben gebunden, die bereits durch die Verwaltungsreform<sup>35</sup> aus dem Jahr 2006 erweitert worden war. Durch den Vertrag wurde die Rolle der Bezirksämter als einer der zentralsten Akteure der Wohnungspolitik bestärkt. Gleichzeitig unterliegen sie nun einem größeren Druck, da sie für die Beschleunigung der Verfahrensabläufe und der Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau verantwortlich sind. Der Senat hat als oberstes Kont-

rollgremium seine gestalterische Aufgabe weiter konkretisiert, indem er die entsprechenden monetären und strukturellen Rahmenbedingungen gewährleisten muss.

#### Das Bündnis für das Wohnen in Hamburg

Nachdem sich die staatlichen Ebenen zu einer neuen Wohnungspolitik durch den *Vertrag für Hamburg* bekannt haben, musste nun noch der dritte Akteur integriert werden, die Wohnungswirtschaft. Hierzu dient das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg*, mit dem sich auf der einen Seite die Stadt Hamburg, auf der anderen Seite die öffentlichen und privaten Wohnungsunternehmen an bestimmte Ziele und Aufgaben gebunden haben<sup>36</sup>. Mit der kooperativen Vereinbarung bekräftigen die Stadt und die Wohnungsverbände den Willen beider Parteien attraktiven und bezahlbaren Wohnraum in Hamburg aktiv zu gestalten, indem sie gemeinsam „den Neubau von Wohnungen, den Klimaschutz im Wohnungsbestand, den Erhalt der Backsteinstadt Hamburg und die Versorgung von Wohnungsnotfällen als prioritäre gesamtstädtische Aufgabe“ (FHH 2011: 2) bewältigen. Die vier genannten Aspekte stellen auch die Handlungsfelder des Bündnisses dar, welche mit der Fortschreibung des Bündnisses im Jahr 2016 um ein fünftes Handlungsfeld, dem Mietrecht, erweitert wurde. (FHH 2016: 22)

Unter dem ersten Handlungsfeld, dem Wohnungsneubau, werden neben spezifischen Mengenzielen auch Verpflichtungen seitens der Stadt Hamburg und der Wohnungsunternehmen festgesetzt, die es zunächst in der 20. und später in der 21. Legislaturperiode umzusetzen galt bzw. gilt. Der anhaltende Wachstumsdruck in Hamburg führte bereits innerhalb weniger Jahre zu einer Anhebung der Mengenziele. Waren im Jahr 2011 noch die Baugenehmigungszahlen von 6.000 maßgebend für die Stadt, so sind es seit der Fortschreibung des Bündnisses 10.000 Wohnungen pro Jahr. Zudem sollen anstelle von 2.000 Wohnungen zunächst im Jahr 2016 2.300 Wohnungen und ab dem Jahr 2017 mindestens 3.000 Wohnungen mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung realisiert werden. Weiterhin Bestand hat die Priorität der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, die bereits im WEP verankert wurde. Das wesentlichste Ziel ist es hierdurch in den begehrten innerstädtischen Lagen Wohnbauprojekte zu initiieren. Im Gegensatz zum ersten Entwurf des Bündnisses wurde der Aspekt der Innenentwicklung in der Fortschreibung erweitert, indem unter anderem auf die Inhalte und Ziele des Fachbeitrags *Mehr Stadt in der Stadt – Gemeinsam*

<sup>35</sup> Siehe dazu Bürgerschaft FHH 2006

<sup>36</sup> Siehe dazu FHH 2011, 2016

zu *mehr Freiraumqualität* und weitere Projekte verwiesen wird. In diesem Zusammenhang gilt es festzuhalten, dass die Verpflichtungen seitens der Stadt im Wesentlichen dazu dienen, die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau bzw. für die Wohnungsunternehmen zu erleichtern. Beispielsweise muss die Stadt vermehrt entsprechende Grundstücke veräußern und gewährleisten, dass die notwendigen Mittel für den Bau der technischen und sozialen Infrastrukturen zur Verfügung gestellt werden. Die Veräußerung städtischer Grundstücke soll zudem verstärkt über die Konzeptausschreibung erfolgen, die in Kapitel 6.2.3. detaillierter dargestellt wird. Trotz des kooperativen Charakters des Bündnisses zeigt sich unter dem ersten Handlungsfeld eine deutliche Einflussnahme der Wohnungsverbände bezüglich der Ausgestaltung der Vereinbarung. So sind unter anderem bezüglich der Höhe des Anteils der preisgebundenen Wohnungen im Neubau wesentlich exaktere Bedingungen festgeschrieben, durch den die Wohnungsunternehmen auf privaten Grundstücken weniger restriktiven Bedingungen unterliegen. (FHH 2011: 4–7, 2016: 6–12)

Das zweite Handlungsfeld beinhaltet die Maßgaben und Ziele gegenüber der Klimaanpassung des Bestandes als auch dem Klimaschutz und der Energieeffizienz. Wichtigstes Ziel ist die Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes der Stadt Hamburg unter Berücksichtigung der sozialen Verträglichkeit und der Wirtschaftlichkeit entsprechender Maßnahmen. Auch in diesem Fall ist die Fortschreibung des Bündnisses aus dem Jahr 2016 wesentlich detaillierter und nennt konkrete Interessen der beiden Parteien. So werden nun explizit drei Handlungsbereiche festgelegt, die wiederum bestimmte Ziele und Vereinbarungen bezüglich der Quartiersentwicklung<sup>37</sup> beinhalten. Der kooperative Charakter der Vereinbarung zeigt sich hier deutlich, da nun unter Berücksichtigung der drei Handlungsbereiche eine wesentlich stärkere Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den Wohnungsunternehmen vereinbart wurde. Die größte Herausforderung ist es hierbei, die Interessen der Stadt und der Unternehmen zu bündeln und in Einklang zu bringen, da die beiden teilweise konträre Meinungen vertreten. (FHH 2011: 8f., 2016: 13–16)

Mit dem dritten Handlungsfeld soll der historische Wert der Bausubstanzen in Hamburg sichergestellt werden, die insbesondere durch ihre typische Backstein- bzw. Klinkerfassade das „stadtkulturelle Erbe und die Identität der Freien und Hansestadt Hamburg“ (FHH 2011: 10) generationsübergreifend prägen.

Um dieses Ziel zu erreichen wurden fünf Kategorien gebildet, deren Inhalten die Wohnungsverbände Folge leisten müssen. Die Stadt hat sich hingegen dazu verpflichtet entsprechende Beratungsleistungen und finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. (FHH 2011: 10f., 2016: 17f.)

Im vierten Handlungsfeld sind die Ziele, Rahmen und Maßnahmen zusammengetragen, die einen Beitrag dazu leisten sollen die integrative Kraft der Wohnungspolitik zu stärken, indem vor allem die Versorgung von Wohnungsnotfällen optimiert werden soll. Wie bereits im WEP sind spezifische Zielgruppen definiert worden, die als einkommensschwächste Haushalte die schwierigsten Zugänge zum Wohnungsmarkt haben. Hierzu zählen neben Transferleistungsbeziehern Obdach- und Wohnungslose, Menschen mit Behinderungen sowie Familien mit Kindern, die in eine akute Wohnungsnot geraten sind. Ein entscheidendes Instrument, welches auch bereits im WEP formuliert wurde, ist das Programm des Ankaufs von Belegungsbindungen (s. Kap. 6.2.4). Hierdurch soll Personengruppen, die bei der Wohnraumversorgung besondere Unterstützung bedürfen, entsprechender Wohnraum durch die Stadt zur Verfügung gestellt werden. Im Bündnis von 2011 war das Programm noch mit dem Mengenziel von 200 Wohnungen versehen, dieses ist im Rahmen der Fortschreibung auf 300 Wohneinheiten erhöht worden. Um den beschriebenen Haushalten Wohnraum zur Verfügung zu stellen, wurden bereits seit 2004 Kooperationsverträge zwischen der Stadt, mehreren Genossenschaften und der SAGA GWG geschlossen. Das Bündnis dient dazu, die Bedeutung der Verträge nochmals hervorzuheben. Zudem verpflichtet sich die Stadt seit der Fortschreibung dazu, bei geeigneten Flächen durch spezielle Vergabeverfahren eine 100% Realisierung des Wohnungsbaus für vordringlich Wohnungssuchende zu gewährleisten. (FHH 2011: 12ff., 2016: 19ff.)

Das fünfte und letzte Handlungsfeld ist im Zuge der Fortschreibung festgesetzt worden. Hierbei wird nochmals explizit das Ziel formuliert „eine angemessene und verlässliche Anwendung mietrechtlicher Regelungen zur Gewährleistung eines transparenten und fairen Wohnungsmarktes in Hamburg“ (FHH 2016: 16) sicherzustellen. Im Gegensatz zu den anderen Handlungsfeldern vereinbaren beide Parteien, sich über die vier Aspekte, namentlich die Mietpreisbremse, den Mietenspiegel und die Verbraucherrechte bei Mietverträgen über Wohnraum und die Untervermietungsregelungen auszutauschen und gemeinsam

<sup>37</sup> Siehe dazu FHH 2016: 15–16

Lösungen zu entwickeln. Hierbei stehen sich teilweise konträre Meinungen gegenüber, die im Findungsprozess berücksichtigt werden müssen. Insbesondere das Instrument der Mietpreisbremse ist in diesem Zusammenhang zu nennen. (ebd.: 22f.)

Das Bündnis stellt in seiner aktuellen Form ein stichfestes Instrument dar, durch den die Stadt Hamburg seinen Einfluss gegenüber dem Wohnungsmarkt vergrößern konnte. Zudem wurden die Handlungsspielräume der Stadt gegenüber dem WEP detaillierter ausgestaltet, da die fünf Handlungsfelder des Bündnisses drei der vier kommunalen Handlungsspielräume darstellen. Somit zeigt sich auch in diesem Zusammenhang wieder die strategische Bedeutung eines Handlungskonzeptes zum Thema Wohnen.

### 6.2.3 Wohnungsbaupolitik

Die Wohnungsbaupolitik einer Stadt ist der scheinbar direkteste Weg Einfluss auf den Wohnungsmarkt zu nehmen, da sie sich durch den Beginn einer Flächenherrichtung oder durch den Bau von neuen Gebäuden im städtischen Gefüge ausprägt. Um die Hamburger Wohnungsbaupolitik zu analysieren, sind den fünf identifizierten Teilinstrumenten aus Kap. 4.3 die entsprechenden Instrumente und Programme der Stadt Hamburg zugeordnet und erläutert. Die fünf Teilinst-

umente sind wiederum in zwei Kategorien unterteilt, die baulichen Förderinstrumente sowie die vorbereitenden und rechtlichen Instrumenten. Unter den baulichen Förderinstrumenten sind alle Instrumente zusammengefasst, die direkt den Bau von neuen Wohnraum beeinflussen, z.B. in Form von zinsgünstigen Darlehen für Investoren oder den kommunalen Wohnungsbau. Den vorbereitenden und rechtlichen Instrumenten sind hingegen Programme und Maßnahmen zugeordnet, die im Voraus der Bautätigkeit im Rahmen des Flächenankaufs, der Flächenherrichtung und der baulichen Vorbereitung eines Projektes entscheidend sind.

Grundlage für die Wohnungsbaupolitik bilden neben dem *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* die *Eckpunkte des Wohnraumförderungsprogrammes des Senats 2015 und 2016*. In der Drucksache 20/14366 wurden daher die monetären und inhaltlichen Voraussetzungen für die Wohnraumförderung in Hamburg festgesetzt, die auch die Inhalte der Wohnungsbestandspolitik und der weiteren Handlungsspielräume der Stadt abdecken. (Bürgerschaft FHH 2015a: 1–11) Insgesamt stand im Jahr 2016 ein Subventionswert von 145,59 Mio. € zur Verfügung. Die genaue Höhe der einzelnen Mittel ist in Abbildung 50 illustriert und spiegelt die Veränderung in den letzten Jahren wieder. In diesem Zusammenhang wird bereits der er-

Abbildung 50: Die Höhe der finanziellen Mittel der Wohnungsbaupolitik seit 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sozialer Mietwohnungsbau	69,10	71,5	72,93	74,39	84,69	86,38
Mietwohnungsbau für Haushalte mit mittleren Einkommen	-	32,60	33,25	33,92	38,71	39,48
Wohnungseigentumsbau	20,30	20,71	15,84	16,16	17,54	17,89
Innenentwicklung	1,50	1,56	1,59	0,81	0,83	0,84
Wohnen für Studierende und Auszubildende	1,4	0,80	1,0	1,0	1,0	1,0
Zuschüsse energiesparendes Wohnen	30,48	29,40	19,47	15,79	-	-
<b>Gesamt</b>	<b>122,78</b>	<b>156,57</b>	<b>144,08</b>	<b>142,07</b>	<b>142,77</b>	<b>145,59</b>

höhte politische Wille erkennbar, den Wohnungsbau in Hamburg zu fördern, da die Mittel innerhalb weniger Jahre deutlich erhöht wurden.

Für die Umsetzung der Förderung des Wohnungsbaus ist in Hamburg die Hamburgische Investitions- und Förderbank (IFB Hamburg) verantwortlich, die im Jahr 2013 aus der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt (WK) hervorgegangen ist. Die IFB „unterstützt die Freie und Hansestadt bei der Struktur- und Wirtschaftspolitik, der Sozialpolitik und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ (IFB Hamburg 2015: 8). Als Förderbank ist sie das zentrale Förderinstitut der Stadt Hamburg und somit erster Ansprechpartner für viele Investoren und Wohnungsunternehmen. (IFB Hamburg 2015: 2)

Nachfolgend werden nun die zentralsten Instrumente der Hamburger Wohnungsbaupolitik dargestellt und erläutert. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass die Instrumente nicht in ihrem vollen Umfang und Wirkungsgrad, sondern bezogen auf ihren Aufbau, ihre zentralen Ziele und ihre Zielgruppen analysiert werden.

### 6.2.3.1 Die baulichen Förderinstrumente

Die baulichen Förderinstrumente umfassen alle Instrumente und Programme, durch die der Wohnungsbau in Hamburg direkt beeinflusst werden soll. Das wesentlichste Steuerungsmedium sind hierbei monetäre Hilfsmittel, die unter Berücksichtigung bestimmter Förderrichtlinien an potenzielle Investoren vergeben werden. Die Vergabe der Fördermittel kann hierbei durch zinsgünstige Darlehen oder durch Zuschüsse erfolgen. Die einzelnen Programme richten sich im Regelfall an spezifische Zielgruppen. Neben monetären Mitteln kann die Stadt Hamburg den Wohnungsbau auch durch kommunalen Eigenbau fördern. In welcher Form die Stadt Hamburg tätig ist, wird in den folgenden Kapiteln erläutert.

#### 6.2.3.1.2 Die soziale Wohnraumförderung

Die soziale Wohnraumförderung ist seither ein wesentlicher Bestandteil der Hamburger Wohnungspolitik. In Folge des enormen Anstiegs und der ungleichen Verteilung der Mietpreise in Hamburg wurde die soziale Wohnraumförderung im Rahmen des WEPs als auch des *Bündnisses für das Wohnen in Hamburg* wieder in den Fokus der Wohnungspolitik gerückt. Allerdings erfolgte mit dem Bündnis eine Erweiterung

der klassischen sozialen Wohnraumförderung, indem ein zweiter Ansatz der Neubauförderung festgesetzt wurde. Daher werden nachfolgend der 1. und 2. Förderweg der Neubauförderung von Mietwohnungen erläutert und deren unterschiedliche Zielsetzungen dargelegt.

#### Neubau von Mietwohnungen – 1. Förderweg

Im Wohnraumförderungsprogramm des Senats von 2015 und 2016 sind für das Jahr 2015 circa 85 Mio. € und für das Jahr 2016 rund 87 Mio. € als Subventionsbarwert für den klassischen sozialen Mietwohnungsbau zur Verfügung gestellt worden. Diese hohen Werte sind als Reaktion auf die Vorgaben des Bündnisses zu verstehen, durch den im Jahr 2016 insgesamt 2.300 und ab 2017 sogar 3.000 Mietwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen realisiert werden sollen. Zuvor sollten von den 2.000 geförderten Mietwohnungen rund 1.200 Wohnungen im 1. Förderweg realisiert werden. Die klassische soziale Mietwohnungsbauförderung hat als Ziel, den Neubau von preisgünstigen Mietwohnungen sowie die Änderung oder Erweiterung von Gebäuden in Hamburg zu gewährleisten. Daher dürfen diese Wohnungen nur von Haushalten bewohnt werden, die bestimmte Einkommensgrenzen und Voraussetzungen nach dem Hamburgischen Wohnraumförderungsgesetz (HmbWoFG) einhalten. Die typischen Zielgruppen sind hierbei Familien, Menschen ab 60 Jahre, behinderte Menschen oder Menschen, die als vordringlich Wohnungssuchende gelistet sind. Die Einkommensgrenzen des §8 des HmbWoFGs dürfen dabei nur um bis zu 30%, bei Senioren um bis zu 50% überschritten werden. (IFB Hamburg 2016a: 3) Nach den Berechnungen der ehemaligen BSU waren im Jahr 2015 40% der Haushalte in Hamburg berechtigt Wohnungen des 1. Förderweges zu beanspruchen (Bürgerschaft FHH 2015a: 5f.).

Alle Investoren oder Eigentümer von geeigneten Grundstücken können die Förderung beantragen, wobei deren Wohnbauprojekte entsprechende Voraussetzungen<sup>38</sup> erfüllen müssen, die im Einzelnen nicht näher erläutert werden. Die Förderung besteht aus einem Grundmodul, welches die Baudarlehen und aktuellen Zuschüsse beinhaltet. Entscheidet sich ein Eigentümer dazu weitere Module hinzufügen, z.B. durch den Bau nach den Vorgaben eines IFB-Passivhauses oder der barrierefreien Ausstattung nach DIN, können weitere Zuschüsse beantragt werden<sup>39</sup>. (IFB Hamburg 2016a: 2–14)

<sup>38</sup> Siehe dazu IFB Hamburg 2016a

<sup>39</sup> Die Details können der Förderrichtlinie Neubau von Mietwohnungen 1. Förderweg entnommen werden.

Entscheidend für den Wirkungsgrad der sozialen Wohnraumförderung sind die Mietpreis- und Belegungszeiträume sowie die anfängliche Nettokaltmiete. Die Laufzeit der Bindung beträgt mindestens 15 Jahre. Sie kann optional auf eine Vertragslaufzeit von 20 bis 30 Jahre verlängert werden. (ebd.: 16) Die optionale Verlängerung von 30 Jahren wird erst seit dem Wohnraumförderprogramm 2015 angeboten. Liegt das Wohnbauprojekt in einem Quartier mit besonderem Entwicklungsbedarf oder werden rollstuhlgerechte Wohnungen gebaut, so beläuft sich die Laufzeit auf 30 Jahre. Die Länge der Bindungsdauer kann durch den Investor verkürzt werden, indem er das Darlehen vorzeitig zurückzahlt. Hierdurch erhofft sich der Senat die Gewährleistung von preisgünstigem Wohnraum in derzeit stark nachgefragten Stadtquartieren. (Bürgerschaft FHH 2015a: 6) Aufgrund der Belegungszeiträume werden die Wohnungen dem freien Wohnungsmarkt entzogen, da nur Haushalte bezugsberechtigt sind, die bestimmte Bedingungen erfüllen. Entweder sind sie im Besitz einer Bescheinigung über die Wohnberechtigung nach §16 HmbWoFG oder sie sind vom zuständigen Bezirksamt als vordringlich wohnungssuchend anerkannt, die sogenannte WS-Bindung. Die Mietwohnungen, die im 1. Förderweg realisiert werden, dürfen die höchstzulässige Nettokaltmiete von 6,30€ pro m<sup>2</sup> Wohnfläche (Wfl.) nicht überschreiten. Zudem dürfen Mieterhöhungen nur alle 2 Jahre erfolgen, beginnend mit dem zweiten Jahr nach Bezugsfertigkeit. Die Anhebung ist auf 0,30€ pro m<sup>2</sup> Wfl. begrenzt. (IFB Hamburg 2016a: 16ff.)

#### Neubau von Mietwohnungen – 2. Förderweg

Mit dem 2. Förderweg für den Neubau von Mietwohnungen wurde die Anzahl der Wohnungsberechtigten, die berechtigt sind in geförderten Mietwohnungsbauten zu wohnen, erhöht. Um Haushalten mit mittleren Einkommen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu erleichtern, ist daher die Einkommensobergrenze nach §8 des HmbWoFG auf 60% festgelegt worden. Allerdings unterliegt die Förderung strengerer Bindungen. Unter anderem müssen bei einem geförderten Bauvorhaben von mehr 30 Wohneinheiten mind. ein Drittel aller geförderten Wohnungen entsprechend der Richtlinien des 1. Förderwegs errichtet werden. Hierdurch soll die soziale Durchmischung der jeweiligen Neubauprojekte gewährleistet werden. (IFB Hamburg 2016b: 3) Aufgrund der Anhebung der Einkommensobergrenze sind rund 55% aller Hamburger berechtigt im geförderten Mietwohnungsbau zu wohnen. Die Anhebung der Obergrenze führte vor allem bei den Einpersonenhaushalten sowie den Haushalten mit mehr als vier Personen zu einer enormen Stei-

gerung der Wohnungsberechtigten. Gegenüber dem 1. Förderweg können nun rund 60% der Einpersonenhaushalte bzw. rund 70% der Haushalte mit mehr als vier Personen anstelle von 43% bzw. 56,5% das Wohnungsangebot der öffentlichen Mietwohnraumförderung wahrnehmen. (Bürgerschaft FHH 2015a: 8)

Im Zuge der Anhebung der Obergrenze wurden auch die anfänglichen Neumieten auf 8,40€ pro m<sup>2</sup> erhöht. Die Richtlinien zur Mieterhöhung sind nicht verändert worden. Im Gegensatz zum 1. Förderweg ist der Belegungszeitraum für die Wohnungen auf 15 Jahre festgesetzt. Zudem müssen 25% der Wohnungen für 3- und mehr-Personen-Haushalten eine WSH-Bindung erhalten, wodurch nur Ehepaare oder Paare nach dem Lebenspartnergesetz eine Wohnberechtigung erlangen können, wenn sie die Absicht haben eine Familie zu gründen. Die Dauer der Belegungsbindung gilt in diesem Kontext für 10 Jahre. (IFB Hamburg 2016b: 13ff.)

#### 6.2.3.1.2 Anreize durch Förderprogramme

Neben der sozialen Wohnraumförderung sind in Hamburg weitere Förderprogramme vorhanden, mit denen die Attraktivität des Mietwohnungsbaus als auch der Bau von Eigenheim für Privatpersonen und Investoren gesteigert werden soll. Doch nicht nur der Bau von Wohnraum wird gefördert, sondern auch bestimmte Nutzergruppen, die als Akteure auf dem Wohnungsmarkt fungieren. Die Förderprogramme decken eine Vielzahl verschiedener Wohnformen und Nutzergruppen ab, die nachfolgend erläutert werden.

#### Neubau von Wohnungen für Studenten und Auszubildende

Mit der Erweiterung des Förderprogramms für den Neubau von Studentenwohnungen hat die Stadt im Jahr 2013 zum einen auf die steigenden Studierendenzahlen in Hamburg reagiert. Zum anderen verfolgt sie hierdurch das Ziel qualifizierte Fachkräfte für die Stadt zu rekrutieren, um die wirtschaftspolitischen Ziele des Senates zu unterstützen.

Gefördert werden im Rahmen des Programms neben dem Neubau auch die Änderung und Erweiterung von bestehenden Wohneinrichtungen. Ziel des Programms ist die Errichtung von Ein- und Zweizimmerapartments in Wohngebäuden oder Wohnheimen sowie der Bau von Wohnheimen, in denen Wohngemeinschaften individuelle und gemeinschaftliche Flächen vorfinden können. Im Gegensatz zu der sozialen Wohnraumförderung sind Einschränkungen bezüglich

der Antragsberechtigten festgesetzt. Zwar dürfen alle Eigentümer oder Erbbauberechtigte von geeigneten Grundstücken entsprechende Wohnungen in Wohngebäuden errichten, jedoch ist der Bau von Wohnheimen nur gemeinnützigen Trägern erlaubt. Die gemeinnützigen Träger müssen hierbei auf Grundlage eines Gesetzes oder einer Satzung mit der Wohnversorgung für die beiden Nutzergruppen betraut worden sein. (IFB Hamburg 2016c: 3)

Wie bereits in den Förderrichtlinien für die soziale Wohnraumförderung besteht der Aufbau der Förderung aus einem Grundmodul, in dem die Darlehen und Zuschüsse festgelegt sind, sowie der Möglichkeit weitere Module frei zu wählen. Inhaltlich überschneiden sich die Ergänzungsmodule in den beiden Förderprogrammen. Die Laufzeit der Mietpreis- und Belegungsbindungen beträgt 30 Jahre. Die Vergabe des entsprechenden Wohnungsangebotes darf jedoch nur an Studierende, die an einer staatlich anerkannten Hochschule immatrikuliert sind, und an Auszubildende erfolgen, die in einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf oder einer Berufsfachschule ausgebildet werden. Anstelle von festen Mietpreisen pro m<sup>2</sup> Wohnfläche sind für Einzel- und Zweipersonenapartments sowie Wohngemeinschaften in Wohnheimen monatliche Nettokaltmieten festgesetzt. Diese dürfen höchstens 232€ bei Einzelapartments, 440€ bei Zweipersonenapartments und 212€ pro Platz in einer Wohngemeinschaft betragen. Bei Änderung oder Erweiterung bestehender Gebäude hat die IFB Hamburg das Recht die Mieten zu bestimmen. (ebd.: 13f.) Zudem bestehen für den Bau von Wohnungen für Studierende und Auszubildende bestimmte planerische Anforderungen<sup>40</sup>, die seitens eines Investors berücksichtigt werden müssen. Neben einer bestimmtem Wohnflächengröße pro Person müssen beispielsweise die Wohnungen für Wohngruppen als abgeschlossene Wohnung mit Sanitäranlagen und Gemeinschaftsflächen realisiert werden.

Abseits der allgemeinen Förderung sind für insgesamt fünf Stadtteile und für bestimmte Stadtquartiere spezifische Förderrichtlinien konzipiert worden, unter anderem für Veddel, Wilhelmsburg und Steilshoop (IFB Hamburg 2016d). Sie sollen dazu dienen, neben den grundsätzlichen Quartiersentwicklungszielen der Stadt die Bewohnerstruktur durch die Ansiedlung von jungen Erwachsenen zu verändern. Junge Erwachsene werden seitens der Stadt als wichtige Akteure angesehen, einen Aufwertungsprozess zu initiieren. Dieser darf jedoch nicht mit dem Willen nach einer

Gentrifizierung gleichgesetzt werden. Vielmehr sollen die bisher unattraktiven Stadtteile für Menschen aus Hamburg sowie für potenzielle Neuhamburger interessanter gestaltet werden. (IFB Hamburg 2016e: 3) Für die einzelnen Stadtteile und Stadtquartiere gelten unterschiedliche Vorgaben und Richtlinien. Ob dies der richtige Weg ist, kann nicht abschließend beantwortet werden. Die Intention der Stadt scheint zu sein, den Wachstumsdruck auf die Gesamtstadt auszuweiten, um die Mietpreisentwicklung in der Innenstadt zu verlangsamen. Der hierdurch möglicherweise hervorgerufene Mietpreisanstieg in den genannten Stadtteilen wird hierbei in Kauf genommen.

#### Die Eigenheimförderung

Neben der Förderung des Mietwohnungsneubaus wird mit der Eigenheimförderung in Hamburg auch der Bau von selbstgenutztem Wohneigentum gefördert. Als Zielgruppen sollen mit der Eigenheimförderung Personen angesprochen werden, die bestimmte Einkommensgrenzen einhalten und das Ziel haben Wohneigentum zu schaffen. Das Förderprogramm beruht hierbei auf verschiedenen monetären Fördermöglichkeiten in Form von Darlehen und Zuschüssen. Hierzu zählen das *IFB-Baudarlehen*, das *IFB-Aufwendungsdarlehen* und *IFB-Zuschüsse für energiesparendes Bauen*. Ebenso sollen mit dem *FamilienStart-Darlehen* Lebenspartnerschaften oder Ehepaaren durch ein zinsgünstiges Darlehen weitere Gelder zur Verfügung gestellt werden, vorausgesetzt sie beabsichtigen in naher Zukunft eine Familie zu gründen. (IFB Hamburg 2016f: 3) Dieses Darlehen stellt einen Sonderfall der Förderung dar, weshalb nachfolgend die wesentlichsten Inhalte der Basisförderung skizziert werden.

Im Gegensatz zum *FamilienStartDarlehen* müssen bei der Basisförderung bestimmte Einkommensgrenzen eingehalten werden, um für die Fördermittel des IFB Hamburg berechtigt zu sein. Die Einkommensgrenzen richten sich hierbei nach §8 Abs. 2 HmbWoFG. Sie dürfen um bis zu 70% überschritten werden, wobei sie sich die Einkommensgrenze um jeweils 1000€ pro zum Haushalt gehörendem Kind erhöht. Antragsberechtigt sind alle Personen, die deutscher Staatsbürger oder im Besitz einer bestimmten Aufenthaltsberechtigung sind. (IFB Hamburg 2016g: 3)

Das *IFB-Baudarlehen* ist als Basis der Eigenheimförderung zu verstehen, welches unabhängig von den Kosten des Bauvorhabens berechnet wird. Maßgebend sind die Anzahl der zu einem Haushalt gehörenden

<sup>40</sup> Siehe hierzu IFB Hamburg 2016g: 19–28

Personen und die Wohnflächengröße des Vorhabens. Ausgangspunkt ist die förderfähige Wohnfläche von 60 m<sup>2</sup> für einen Einpersonenhaushalt. Für jede weitere Person erhöht sich die Fläche um 10 m<sup>2</sup>. Zudem kann im Rahmen des Baudarlehen ein Familienzuschlag beantragt werden, durch den das Darlehen angehoben werden kann. Dieses richtet sich nach der Anzahl der Kinder, die in dem jeweiligen Haushalt leben. Zudem werden auch die Mehrkosten für die Umsetzung eines barrierefreien Baus in dem Baudarlehen berücksichtigt, wenn eine behinderte Person Teil eines Haushaltes ist. (IFB Hamburg 2016f: 4)

Das *IFB-Aufwendungsdarlehen* stellt hingegen keine direkte Förderung eines Bauvorhabens dar, sondern dient vielmehr dazu, die Belastungen eines Haushaltes in der Zeit nach dem Bau zu reduzieren. Der Zeitraum beträgt maximal 16 Jahre. Eine weitere Ergänzung zur Grundförderung stellen die *IFB-Zuschüsse zum energiesparenden Bauen* dar. Falls ein Haushalt sich zu einer Realisierung bestimmter energetischer Standards, die über den gesetzlichen Anforderungen liegen, entschließt, können weitere Zuschüsse beantragt werden. Diese richten sich nach den drei Energiehaustypen *IFB-Effizienzhaus*, *IFB-Passivhaus* und *IFB-Niedrigstenergie-Haus*. Allerdings können diese nur beantragt werden, wenn die Einkommensgrenzen des *IFB-Baudarlehen* eingehalten werden. (ebd.: 4–5)

Mit der Eigenheimförderung verfolgt die Stadt Hamburg zwei klare Ziele. Erstens, man möchte den Haushalten in Hamburg die Möglichkeit geben eigenes Wohneigentum zu schaffen. Hierdurch würde sich gleichzeitig die Eigentümerquote steigern, die im bundesweiten Vergleich die geringste Quote darstellt (s. Kap. 3.1). Zweitens, man möchte bestimmte Bevölkerungsgruppen in ihrer Entscheidung, in der Hansestadt zu bleiben unterstützen. Als Zielgruppen können eindeutig Haushalte mit mittleren Einkommen identifiziert werden, die besten falls kurz vor der Familienplanung stehen oder bereits eine Familie gegründet haben. Das Instrument beruht, wie bereits die vorangestellten Instrumente auch, auf einer monetären Unterstützung, für die die IFB Hamburg verantwortlich ist.

#### Die Stärkung von Baugemeinschaften

Analog der Eigenheimförderung ist das Förderprogramm zur *Stärkung von Baugemeinschaften* auf eine spezielle Zielgruppe zugeschnitten. Hierzu wurde eigens eine Agentur für Baugemeinschaften, die als erste Anlaufstelle für Interessenten einer Baugemein-

schaft dient, eingerichtet. Die monetäre Förderung wird weiterhin von der IFB Hamburg verantwortet. Die Stärkung von Baugemeinschaften als wichtige Akteure auf dem Wohnungsmarkt wurde bereits im Jahr 2003 durch eine Senatsentscheidung angestoßen und im WEP nochmals bekräftigt. Seitdem bietet die Stadt rund 20% der zum Geschosswohnungsbau geeigneten städtischen Grundstücke für Baugemeinschaften an. (Bürgerschaft FHH 2009: 29)

Die Förderung von Baugemeinschaften umfasst drei mögliche Förderkonditionen. Sie richtet sich nach den Zielen und der rechtlichen Gesellschaftsform einer Baugemeinschaft. Die erste und zweite Förderkondition betrifft Baugemeinschaften, die genossenschaftliches Eigentum bilden. In diesem Fall erwirbt die Baugemeinschaft in Form einer Genossenschaft ein Grundstück, wodurch sie dauerhaft Eigentümer des Grundstückes wird. Die Anteilseigner an der Genossenschaft erhalten einen Dauernutzungsvertrag, wenn sie das Grundstück und den entstehenden Wohnraum selbst nutzen. Die IFB-Hamburg fördert daher genossenschaftliche Baugemeinschaften, wenn diese entweder eine Kleingenossenschaft gründen (1. Förderkondition) oder sie einer bestehenden Genossenschaft beitreten (2. Förderkondition). Im Rahmen der ersten Förderkondition können demnach Baugemeinschaften Fördermittel beantragen, wenn die Mitglieder bzw. Haushalte der zu gründenden Kleingenossenschaft bestimmte Einkommensgrenzen einhalten. Diese richten sich wiederum nach §8 HmbWoFG, wobei die Überschreitung der Grenzen abhängig von der Belegungsquote der Wohnungen ist. Nach der Belegungsquote werden auch die jeweiligen Anfangsmieten und die Quoten für die Erst- und Wiederbelegung der Wohnungen festgelegt. Letzteres wird durch die IFB Hamburg und dem zuständigen Bezirksamt bestimmt. Die Laufzeit der Mietpreis- und Belegungsbindung beträgt 20 Jahre, optional kann diese auf 30 Jahre festgelegt werden. Wie bereits bei den vorherigen Förderprogrammen besteht für Interessenten die Möglichkeit neben dem verpflichtenden Grundmodul, sprich einem pauschalen IFB-Baudarlehen, weitere Ergänzungsmodule und Zuschüsse zu beantragen. Für eine Beantragung müssen die entsprechenden Richtlinien berücksichtigt und umgesetzt werden. Tritt eine Baugemeinschaft in Kooperation mit einer Bestandsgenossenschaft, so ist die Bestandsgenossenschaft als Bauherr zu werten, wodurch die Förderkonditionen des Mietwohnungsneubaus unter Anwendung der Richtlinien des 1. Förderwegs zugrunde gelegt werden müssen.<sup>40</sup> (IFB Hamburg 2016h: 5–26)

<sup>40</sup> yEs gelten jedoch auch die spezifischen Bedingungen und Regelungen der zweiten Förderkondition der Richtlinie für die *Stärkung von Baugemeinschaften*, die nicht weiter erörtert werden. Siehe dazu IFB Hamburg 2016i: 25f.

Die dritte Förderkondition tritt mit ihren Bindungen und Regelungen in Kraft, wenn eine Baugemeinschaft als Mietergemeinschaft ein bereits bewohntes Gebäude erwerben und bewirtschaften möchte. Die Gründung einer Mietergemeinschaft setzt voraus, dass Mietglieder der zukünftigen Mietergemeinschaft bereits in dem Gebäude Wohnraum angemietet haben und der Grundstückseigentümer einem Verkauf zustimmt. Zudem müssen 90% der bisherigen Mietparteien dem Vorhaben zustimmen und 70% der Mietparteien der Gemeinschaft beitreten. Vorteil dieser Form ist, dass die Mietergemeinschaft eine langfristige Sicherheit über das Grundstück und Gebäude erwirkt und sie individuelle Veränderungen vornehmen kann. Um eine IFB-Förderung zu erhalten, müssen mind. 51% aller Haushalte im Objekt die Einkommensgrenzen gemäß §8 HmbWoFG zzgl. 60% einhalten. Das entsprechende Objekt darf vor dem Erwerb keiner Mietpreis- und Belegungsbindung unterliegen. Der Zeitraum der Belegungsbindung dieser dritten Förderkondition beträgt 20 Jahre. Wohnungen, die zuvor von einkommensberechtigten Haushalten bewohnt wurden, unterliegen bei Wiederbelegung den entsprechenden Förderrichtlinien. Alle anderen Wohnungen dürfen frei belegt werden. Dadurch erhalten sie zwar kein Anrecht auf die Bewilligung von Förderzuschüssen, jedoch können sie IFB-Darlehensmittel und im Falle von Modernisierungsarbeiten entsprechende Zuschüsse beantragen. Die Anfangsmieten in Form der Nettokaltmiete pro m<sup>2</sup> Wfl. werden im Zuge des Bewilligungsverfahrens durch die IFB Hamburg festgelegt und müssen von Mietern mit einem Einkommen über 60% der Einkommensgrenzen nach §8 HmbWoFG gezahlt werden. Für Mieter innerhalb der Einkommensgrenzen beträgt die monatliche Nettokaltmiete einheitlich 7,20€ pro m<sup>2</sup>. Eine Mieterhöhung ist alle zwei Jahre möglich. Die Erhöhung darf zwischen 0,20€ und 0,30€ pro m<sup>2</sup> variieren. (IFB Hamburg 2016h: 26–31)

Das Programm der *Stärkung von Baugemeinschaften* beruht somit auf zwei Säulen. Zum einen auf der Möglichkeit für Baugemeinschaften eigenen Wohnraum zu realisieren. Zum anderen können sie als Mietergemeinschaft Bestandsgebäude erwerben, wodurch sie als Eigentümer freier in ihren Entscheidungen sind. Die Stadt Hamburg versucht damit Anreize zu schaffen, um Privatpersonen von der Bildung von Eigentum bzw. Wohnraum zu überzeugen. Die Förderrichtlinien sind jedoch sehr kompliziert und es muss im Einzelfall bewertet werden, in welcher Form eine Förderung möglich ist oder nicht. Um diese Herausforderungen zu lösen, wurde die Agentur für Baugemeinschaften,

die als Berater und Förderer in Erscheinung tritt, installiert. Die eigentliche Förderung in Form von monetären Mitteln obliegt der IFB Hamburg.

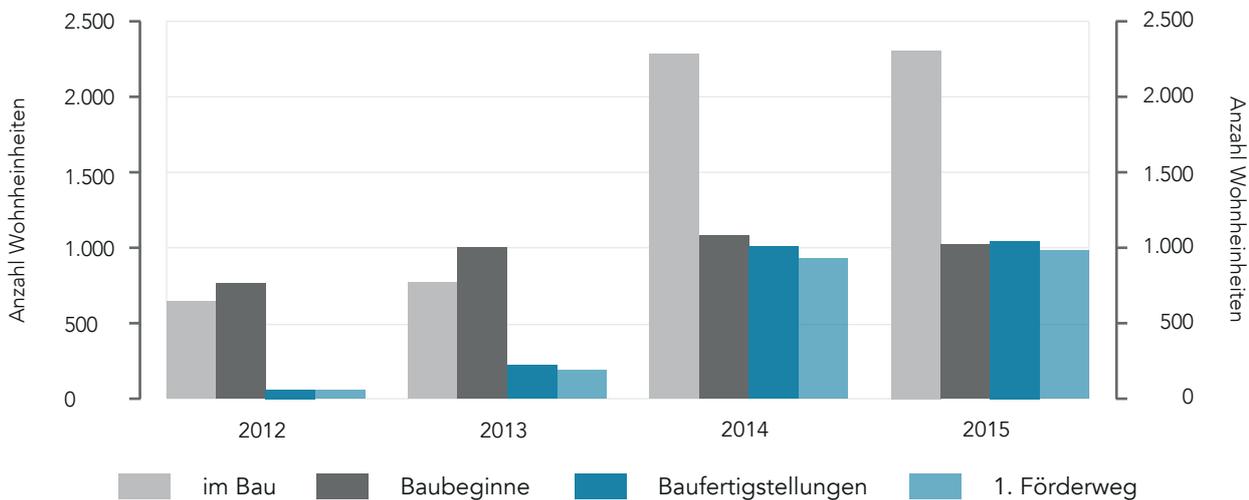
### 6.2.3.1.3 Kommunalen Eigenbau

Neben der Förderung des Neubaus durch Dritte kann durch die Erhöhungen des kommunalen Eigenbaus direkt Einfluss auf die Baufertigstellungszahlen genommen werden. Die Stadt Hamburg ist in der komfortablen Situation, dass sich durch das kommunale Wohnungsunternehmen der SAGA GWG sich ein Bestand von über 132.000 Wohnungen in Besitz der Stadt befindet (SAGA GWG 2015: 20). Mit dem *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* wurde zwischen der Stadt und der SAGA GWG eine Erweiterung der Bestände vereinbart, die durch eine deutliche Erhöhung der Baubeginne und Baufertigstellungen von 1.000 Wohnungen erreicht werden soll. In Folge des Bündnisses aus dem Jahr 2011 erreichte die SAGA GWG im Jahr 2013 erstmals den Baubeginn von über 1.000 Wohnungen. Seit dem Jahr 2014 konnte das Unternehmen auch die Baufertigstellungen auf das geforderte Niveau anheben. Derzeit befinden sich noch 2.306 Wohnungen im Bau, wodurch in den kommenden Jahren die Baufertigstellungen entsprechend hoch ausfallen werden. Im Jahr 2015 wurde mit dem Bau von 1.023 Wohnungen begonnen und 1.045 Wohnungen fertiggestellt. (SAGA GWG 2015: 21) In Abbildung 51 ist die Entwicklung der Bautätigkeit der SAGA GWG grafisch illustriert. In Folge der Fortschreibung des Bündnisses wurde die Zahl der beschleunigungsfähigen Bauanträge auf 2.000 Wohnungen erhöht, wodurch die Bedeutung des Wohnungsunternehmens für den Wohnungsmarkt hervorgehoben wird (FHH 2016: 11). Allerdings untersteht die SAGA GWG somit einem größeren Druck die Mengenziele zu erreichen. Besonders für den Bau von Sozialwohnungen ist die SAGA GWG ein wichtiger Partner der Stadt Hamburg. Insgesamt 23,9% des Bestandes wurden öffentlich gefördert, rund 5,7% sind mit einer Mietpreisbindung belegt (SAGA GWG 2015: 20).

### 6.2.3.2 Die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente - Baulandbereitstellung und Bodenvorratspolitik

Die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente umfassen alle Teilinstrumente, mit denen die Stadt Hamburg die Bereitstellung der Grundstücke für den Wohnungsbau vorbereitet und deren Veräußerung durchführt. Zudem können durch bauplanungsrechtliche Änderungen die Rahmenbedingungen für den

Abbildung 51: Bautätigkeit der SAGA GWG seit 2012



Eigene Darstellung nach SAGA GWG 2012: 24; 2013: 25; 2014: 27; 2015: 21f.

Bau im Sinne der Investoren als auch zur Gewährleistung bestimmter gesamtstädtischer Ziele gestaltet werden. Der Fokus der nachfolgenden Erläuterungen liegt auf den vorbereitenden Instrumenten. Die bauplanungsrechtlichen Maßnahmen sind i.d.R. nicht nur vor dem Hintergrund der Wohnungspolitik, sondern vielmehr aufgrund einer gesamtstädtischen Entwicklung verändert bzw. angepasst worden. Daher ist eine eindeutige Zuordnung nur schwer möglich, weshalb diese nicht betrachtet werden.

Im Rahmen der Baulandbereitstellung und der Bodenvorratspolitik werden Maßnahmen und Verfahren erläutert, die zur Veräußerung der städtischen Grundstücke nach den Zielen der Stadt Hamburg entwickelt wurden und seitdem genutzt werden. Verantwortlich für das Flächenmanagement der Stadt ist der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), der im Jahr 2012 in Folge der Neustrukturierung des Immobilien- und Flächenmanagements gegründet wurde. Der LIG steuert seitdem in „Eigentümerfunktion wesentliche Teile des Immobilienvermögens der Hansestadt Hamburg“ (LIG 2016: 1) den Ankauf, die Entwicklung und die Nutzung bzw. Verkauf der Grundstücke in Hamburg. Somit nimmt der LIG durch seine Verwertungsstrategien direkten Einfluss auf die Baulandreserven der Stadt, indem er zum einen Flächen zum Verkauf anbietet, zum anderen nach gründlicher Analyse Flächen im Namen der Stadt ankauft. Bei dem Verkauf einer Fläche in Hamburg muss weiterhin die Kommission für Bodenordnung (KfB) zustimmen, damit eine Transaktion zwischen einem Verkäufer und Käufer stattfinden kann.

(Finanzbehörde FHH 2012: 4–17)

Nachfolgend wird zunächst das Konzeptausschreibungsverfahren skizziert, da dieses in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Ziel der Neuausrichtung ist die Unterlassung der Vergabe von städtischen Grundstücken durch das Höchstgebotsverfahren. Die Veräußerung der Grundstücke soll vermehrt durch eine Konzeptvergabe, die Direktvergabe an die SAGA GWG oder durch das Ideenträgerprinzip erfolgen. Hierdurch soll die konsequente Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele des Senats gewährleistet werden. Betroffen von dieser Regelung sind städtische Grundstücke, auf denen Geschosswohnungsbau realisiert werden soll. (Bürgerschaft FHH 2012b: 1f.) Anschließend werden weitere Verfahren der Veräußerung der städtischen Grundstücke kurz erläutert.

#### Ausschreibungsverfahren – Die Konzeptausschreibung

Im WEP wurde die Konzeptausschreibung noch als eine von zahlreichen Prüfaufträgen genannt, um die Inhalte und den Wirkungsgrad des Verfahrens zu konkretisieren (Bürgerschaft FHH 2009: 48). Bereits im Bündnis aus dem Jahr 2011 wurde es als wesentliches Verfahren festgesetzt, wenn städtische Grundstücke unter Berücksichtigung ihrer individuellen Rahmenbedingungen an Investoren vergeben werden sollten (FHH 2011: 9). Eine inhaltliche Konkretisierung erfolgte bereits im Voraus der Fortschreibung mit der Drucksache 20/5418, jedoch ist durch die bindende Kraft des *Bündnisses für die Stadt Hamburg* die Neuausrichtung der Ausschreibungsverfahren nochmals

gestärkt worden.

Bei der Veräußerung von Grundstücken nach der Konzeptvergabe ist nicht mehr der Preis der Investoren entscheidend für die Veräußerung, sondern vielmehr der Beitrag eines Wohnbauprojektes für die Stadtentwicklungsziele. Daher werden die Projekte der Bieter zu 70% nach der Qualität des Konzeptes und zu 30% nach deren Preis bewertet. (Bürgerschaft FHH 2012b: 1f.) Um Projekte nach ihrer Qualität bewerten zu können, werden sie seit Januar 2015 wiederum zu 40% nach deren Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele der Stadt, zu 40% nach bestimmten städtebaulichen Kriterien sowie zu 20% nach der Einhaltung energetischer Ziele untersucht und ausgewertet (Bürgerschaft FHH 2015c: 3). Ebenso soll ein Anteil von 30% der auf veräußerten städtischen Grundstücken errichteten Neubauten als preisgebundener Mietwohnungsbau realisiert werden. Je nach Einzelfall wird über den exakten Umfang diskutiert und anschließend festgesetzt. Das Ergebnis muss jedoch im Zuge der Ausschreibungsverfahren Bestandteil der Vergabe sein. (FHH 2016: 9) Seit der Neuausrichtung der Ausschreibungsverfahren werden rund 95% der Grundstücke durch eine konzeptionelle Ausschreibung oder durch Direktvergabe veräußert (Finanzbehörde FHH 2012: 18f.).

#### Der Ideenträgerwettbewerb

Um dem Orientierungsrahmen des WEP gerecht zu werden, wurde im Jahr 2010 der erste sogenannte Ideenträgerwettbewerb durch die Finanzbehörde ausgerufen. Ziel des Ideenträgerwettbewerbes war es städtische Grundstücke herauszukristallisieren, deren Potenziale für den Wohnungsbau bisher verborgen geblieben waren. Daher sollten im Rahmen des Wettbewerbs potenzielle Grundstückserwerber städtische Grundstücke benennen, auf denen sie sich vorstellen konnten ein Wohnungsbauprojekt zu realisieren. Den Siegern des Wettbewerbes wurden im Anschluss die entsprechenden Grundstücke anhand gegeben, so dass sie die planungsrechtlichen und baulichen Voraussetzungen für das jeweilige Projekt schaffen konnten. (Finanzbehörde FHH 2010, 2012: 18f.)

Insgesamt gingen in dem Zeitraum vom 20. September 2010 bis zum 22. Dezember 2010 258 Flächenvorschläge von 75 Ideenträger ein. Laut der Drucksache 20/1189 wurden davon 120 Flächen, die ein Potenzial von circa 14.600 WE aufwiesen, auf weitere Realisierbarkeit geprüft. Ein endgültiges Ergebnis steht bisher nicht fest. (Bürgerschaft FHH 2011b)

#### Die Anhandgabe von Grundstücken

In Hamburg hat sich in den letzten Jahren zur Umsetzung komplexer Bauprojekte das sogenannte Anhandgabeverfahren als wirksames städtebauliches Instrument etabliert. Im Regelfall erhält der Sieger eines zuvor durchgeführten städtebaulichen Wettbewerbs das Recht auf dem für den Wettbewerb ausgewiesenen Bauland seine Planung zu konkretisieren. Demnach wird dem zukünftigen Investor vor der Kaufvertragsunterzeichnung ein befristeter Zeitraum zur Verfügung gestellt, um die Details der Baubarkeit seines Projektes sowie dessen Finanzierung vorab sicherzustellen. Werden durch das Projekt öffentlich geförderte Mietwohnungen realisiert, so ist der Zeitraum auch dazu gedacht, die Förderfähigkeit und die Bereitstellung von Fördermitteln zu überprüfen und zu konkretisieren. Für die Stadt stellt die Anhandgabe eine Selbstbindung dar, da sie sich für den Zeitraum der Anhandgabe dazu verpflichtet mit keinem Dritten über das Grundstück zu verhandeln. Auch wenn die Anhandgabe keine rechtlich bindende Verkaufszusage seitens der Stadt ist, weist sie aufgrund ihrer inhaltlichen Bindungskraft zwischen den beiden Parteien gewisse Übereinstimmungen auf. Dennoch schließt die Anhandgabe nicht die Verpflichtung der Stadt ein das Grundstück zu verkaufen. Für die Genehmigung und den Abschluss einer Anhandgabe ist die KfB verantwortlich. (Krüger 2006: 8f.)

#### Die Anwendung des Erbbaurechts

Die Vergabe von Erbbaurechten ist ein bundesweites Instrument, mit dem den Kommunen die Möglichkeit zu einer nachhaltigen Boden- und Baulandpolitik gegeben wird. Eine Kommune vergibt also im Rahmen der Vergabe eines Erbbaurechtes das Nutzungsrecht eines Grundstücks an einen Erbbauberechtigten für einen bestimmten Zeitraum. Nach Ablauf fällt das Nutzungsrecht sowohl des auf dem Grundstück errichteten Gebäudes als auch das Grundstück selbst wieder auf den eigentlichen Grundstückseigentümer zurück.<sup>41</sup>

Bei der Bestellung von Erbbaurechten für den Eigenheim- oder Geschosswohnungsbau hat die Stadt einen Zeitraum von 75 Jahren festgesetzt. Die Zahlungen im Zeitraum der Erbbaurechtsvergabe bemisst sich prozentual am Bodenwert des unbelasteten Grundstücks zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses. (Finanzbehörde FHH 2012: 20) Im Rahmen der Wohnungsbaupolitik der Stadt Hamburg spielt die Bestellung von Erbbaurechten eher eine untergeordnete Rolle, auch wenn sie in einzelnen Fällen im Jahr

<sup>41</sup> Mit der Drucksache 17/3050 aus dem Jahr 2003 hat die Stadt Hamburg die Rahmenbedingungen und Abschlagswerte für den Verkauf sowie der Verlängerung eines Erbbaurechtes geändert, diese werden nicht weiter erläutert.

2014 angewendet wurde. Der langfristige Trend der letzten Jahre stagniert bzw. ist seit dem Jahr 2012 sogar rückläufig. Wurden im Jahr 2012 noch rund 9,6 Mio.€ durch die Bestellung und Verlängerung von Erbbaurechten eigenommen, so sind es im Jahr 2014 nur noch circa 450.000€ (Bürgerschaft FHH 2015b: 5) Allerdings beinhalten die Zahlen nicht die laufenden Erbbauzinsen, die an die Stadt Hamburg gezahlt werden. Im Jahr 2015 nahm die Stadt durch die Erbbauzinsen als auch durch die Einmalentgelte circa 16,74 Mio.€ ein (LIG 2016a: 28).

#### Die Anwendung des Wiederkaufsrechts

Die Wiederkaufrechte der Stadt Hamburg sind in den 1920er und 1930er Jahren angewendet worden, um den Wohnungsbau in Hamburg zu fördern. Die Stadt sicherte sich damals das Recht zu, nach einem Zeitraum von 75 oder 99 Jahren das Grundstück zurückzukaufen. Ein Wiederkaufsrecht wurde im jeweiligen Kaufvertrag und im Grundbuch des betroffenen Grundstücks festgeschrieben. Ziel der Stadt war es damals, Spekulationen um den Boden zu verhindern. Im Rahmen des Wiederkaufsrechts muss die Stadt lediglich den damaligen Kaufpreis sowie in Form einer Entschädigung zwei Drittel des Verkehrswertes der errichteten Immobilie an den derzeitigen Eigentümer zahlen. Der damalige Kaufpreis muss hierbei an den heutigen Geldwert angepasst werden. Die Stadt kann das Recht jeweils bis zum letzten Jahr der Wiederkaufsfrist ausüben. (Finanzbehörde FHH 2012: 21)

Die Stadt Hamburg bietet den jeweiligen Betroffenen eine Ablösung oder Verlängerung der Wiederkaufsrechte an, „soweit nicht ausnahmsweise übergeordnete stadtentwicklungspolitische oder einzelfallbezogene Gründe entgegenstehen“ (Bürgerschaft FHH 2003: 4). Bei einer Entscheidung für eine Ablösung müssen die Betroffenen den derzeitigen Bodenpreis an die Stadt zahlen, um weiterhin als Eigentümer eines Grundstückes eingetragen zu bleiben. Um den Wohnungsbestand zu schützen wird bei einer Ablösung ein zeitlich befristetes Umwandlungsgebot von fünf Jahren festgelegt. Bei einer Verlängerung des Wiederkaufsrechtes gilt das Umwandlungsverbot für den gesamten Zeitraum der Verlängerung. (Bürgerschaft FHH 2003: 4; Finanzbehörde FHH 2012: 3)

Laut dem Jahresbericht der KfB für das Jahr 2014 generierte die Stadt durch die Ablösung von drei Grundstücken einen Betrag von 3,2 Mio. €. Im Jahr 2015 waren es dagegen rund 22 Mio. €. In dem Bericht der KfB wird darauf verwiesen, dass die Stadt jedes Jahr

Prüfanträge über die Möglichkeit der Ablösung der Wiederkaufsrechte erhält. Der wesentlichste Grund ist hierbei die Aufteilung der Wohneinheiten auf einem Grundstück. (Bürgerschaft FHH 2015b: 5; LIG 2016: 18) Bereits in der Drucksache 17/3050 aus dem Jahr 2003 wurde seitens des Senats eine Zunahme der Ablösungs- und Verlängerungsersuche prognostiziert, insbesondere im Rahmen des damals festgelegten Aktionsmodells<sup>42</sup> bis Ende 2006. Gleichzeitig setzte die Stadt fest, dass bei einer Ausübung der Wiederkaufsrechte die Rechte der Mieter Bestand haben. (Bürgerschaft FHH 2003: 5)

#### 6.2.4 Wohnungsbestandspolitik

Um den Wohnungsbestand zu erhalten und ihn an die heutigen Rahmenbedingungen anzupassen, hat die Stadt Hamburg verschiedene rechtliche Instrumente sowie finanzielle und inhaltliche Programme entwickelt. Zunächst werden unter dem Begriff der rechtlichen Rahmensetzungen die beiden Instrumente, Ankauf von Belegungsbindungen und soziale Erhaltungsverordnung, näher erläutert. Anschließend werden die Strukturen und wesentlichsten Inhalte der Modernisierungsförderung skizziert. Hierbei handelt es sich vornehmlich um energetische Modernisierungsmaßnahmen, weshalb diese nicht vollumgänglich dargestellt werden. Ebenso spielt die Modernisierungsförderung bezüglich der Beantwortung der Forschungsfrage nur eine untergeordnete Rolle, weshalb eine genaue Analyse der Programme nicht zielführend ist. Den letzten Aspekt der Modernisierungsförderung stellt der Schutz der Backstein- und Klinkerfassaden in Hamburg dar, welcher bereits im *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* als ein wesentliches Handlungsfeld festgesetzt wurde (s. Kap. 6.2.2.).

##### 6.2.4.1 Rechtliche Rahmensetzungen

Die nachfolgenden Instrumente sind als wichtige Stützen für den Erhalt des Wohnungsbestandes identifiziert worden. Auf der einen Seite wird durch den Ankauf von Belegungsbindungen versucht, den Bestand an geförderten Wohnraum zu erhöhen. Auf der anderen Seite dient die soziale Erhaltungsverordnung zur Sicherung der Bewohnerstruktur in spezifischen Stadtquartieren.

##### Ankaufprogramm Belegungsbindung

Im ersten Entwurf als auch in der Fortschreibung des *Bündnisses für das Wohnen in Hamburg* verpflichtete sich die Stadt Hamburg zur Weiterführung des Pro-

<sup>42</sup> Siehe dazu Bürgerschaft FHH 2003

gramms zum Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand. Die Förderrichtlinie zum Programm besteht bereits seit 2009 und wird durch die heutige IFB Hamburg ausgeführt. Ziel des Programms ist die Verbesserung der Wohnraumversorgung von Zielgruppen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt<sup>43</sup>. Voraussetzung für den Erhalt einer Wohnung aus dem Programm ist, dass der Wohnungssuchende einen gültigen Dringlichkeitsschein besitzt. (IFB Hamburg 2016j: 3) Das Programm beruht rechtlich auf dem *Hamburgischen Wohnungsbindungsgesetz* (HmbWoBindG) gem. §13, in dem festgesetzt ist, dass eine Wohnung ab dem Zeitpunkt der Bewilligung öffentlicher Fördermittel entsprechende Mietpreis- und Belegungsbindungen erfüllen muss.

Die Förderrichtlinie richtet sich an private Wohnungseigentümer und an Eigentümer, die als soziale Institution, beispielweise als Träger, Verein oder Verband, organisiert sind. Ein Verfügungsberechtigter kann entweder in Kooperation mit einem sozialen Träger oder mit dem zuständigen Bezirksamt treten, um Zugriff auf einen potenziellen Bewerberpool zu erhalten. Anschließend entscheidet das zuständige Bezirksamt, ob der unterbreitete Vorschlag die genannten Anforderungen erfüllt. Ist dies der Fall, kann die IFB Hamburg die Fördermittel an den Verfügungsberechtigten ausgeben. Die Höhe der Förderung und die Auszahlung der Mittel sind abhängig von der gewählten Länge der Bindungsdauer. Zudem darf die Nettokaltmiete nicht die einschlägigen Grenzen für die Kosten der Unterkunft gem. den Richtlinien der BASFI überschreiten. Das Programm besteht aus zwei Programmsegmenten, welche sich in der Länge der Belegungsbindungen und der Höhe der Zuschüsse unterscheiden (s. Abb. 52). (IFB Hamburg 2016i: 3–9)

Im Jahr 2015 wurden 64 Wohneinheiten im Zuge des Ankaufsprogramms bewilligt, was einem Fördervolu-

men von 970.000€ entspricht. Im Jahr zuvor waren es hingegen nur 58 Wohneinheiten. (IFB Hamburg 2015: 39) Somit konnte das Mengenziel von 200 Wohnungen aus dem Bündnis für das Wohnen in Hamburg nicht erreicht werden. Insgesamt standen bis zur Fortschreibung des Bündnisses 3 Mio.€ als Subventionsbarwert für das Programm zur Verfügung (Bürgerschaft FHH 2015a: 3f.). In der Fortschreibung des Bündnisses ist dieses Mengenziel nicht mehr integriert.

#### Soziale Erhaltungsverordnung

Die soziale Erhaltungsverordnung wird in Hamburg bereits seit Anfang der 1990er Jahren genutzt, um Gebietsstrukturen vor dem Aufwertungs- und Verdrängungsdruck des Wohnungsmarktes zu schützen (Dr. Vogelpohl 2013: 7). Rechtliche Grundlage bildet §172 Abs.1 Satz 1 Nr. 2 des BauGBs. Im Jahr 1995 wurden durch die Erhaltungsverordnung drei Gebiete festgelegt, die als Ergebnis aus einer repräsentativen Erhebung hervorgingen. Für die Gebiete Hoheluft-West und Uhlenhort wurden die Erhaltungsverordnungen eingestellt. (ebd.: 7ff.) Derzeit sind acht Erhaltungsgebiete in Hamburg festgesetzt. Für vier weitere Gebiete sind die Aufstellungsbeschlüsse in Vorbereitung. (s. Abb. 53)

Trotz der Anwendung der sozialen Erhaltungsverordnung war der Schutz gegenüber den Umwandlungsprozessen des Wohnungsbestandes und der daraus resultierenden Verdrängung der Bewohner nicht ausreichend, weshalb seit 1998 neben einer sozialen Erhaltungsverordnung auch eine Umwandlungsverordnung für schützenswerte Gebiete besteht. Diese beruht rechtlich auf §172 Abs. 1 Satz 4 BauGB. Ziel der Umwandlungsverordnung ist die Sicherung der Mietnutzung, indem nun jegliche Umwandlungsvorhaben von Miet- in Eigentumswohnungen genehmigungspflichtig sind. Daher entscheidet seitdem das zuständige Bezirksamt, ob ein Vorhaben in einem so-

Abbildung 52: Programmsegmente des Ankaufsprogramms Belegungsbindung

#### Programm A - einmalige Belegungsrechte

- + Mietpreisbindung: max. 10 Jahre
- + Zuschuss: 15.000€ pro Wohnung
- + Auszahlung: 2 Raten
- + Mindestbindungsfrist: 1 Jahr

#### Programm B - langfristige Belegungsrechte

- + Mietpreisbindung: 20 Jahre
- + Zuschuss: 25.000€ pro Wohnung
- + Auszahlung: 21 Raten

Eigene Darstellung nach IFB Hamburg 2016i: 4

<sup>43</sup> Siehe dazu IFB Hamburg 2016d: 3

Abbildung 53: Erhaltungsgebiete in Hamburg

**Soziale Erhaltungsgebiete -  
in Aufstellung**

+ Bahrenfeld Süd	2014
+ Nördliche Neustadt / Venusberg	2015
+ Eimsbüttel / Hoheluft-West / Stellingen-Süd	2016

**Soziale Erhaltungsgebiete -  
in Kraft**

+ Südliche Neustadt	1995
+ Sankt Georg	2012
+ Sankt Pauli	2012
+ Sternschanze	2013
+ Altona-Altstadt	2014
+ Eimsbüttel-Süd	2014
+ Ottensen	2016

Eigene Darstellung nach LIG 2016b

zialen Erhaltungsgebiet zulässig ist oder nicht. (BSW 2016; Dr. Vogelpohl 2013: 7ff.) In Abbildung 54 sind die Vorhaben gelistet, die einer Prüfung seitens des Bezirksamtes bedürfen. Dieses prüft nach der Beantragung eines Vorhabens, inwieweit es nachteilige Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Bevölkerungsstruktur eines Quartiers haben könnte (BSW 2016).

Laut VOGELPOHL müssen drei Bedingungen erfüllt werden, damit eine soziale Erhaltungsverordnung einen positiven Effekt erzeugen und einen wesentlichen Beitrag zu einer sozialverträglichen Stadtentwicklung leisten kann. Es ist erstens eine frühzeitige Erlassung einer Satzung notwendig, damit bauliche Restrukturierungen reguliert werden können. Zweitens muss Die Satzung muss streng ausgelegt werden, um die Kontrolle über die geplanten Bauvorhaben sicherzustellen. Drittens muss in möglichst vielen Quartieren eine Satzung erlassen werden, um den sozialen Wan-

del als Folge steigender Mieten beeinflussen zu können. (2013: 14)

**6.2.4.2 Modernisierungsförderung**

Die Modernisierungsförderung in Hamburg ist einer der Hauptgebiete der Förderarbeit der IFB Hamburg. Im Wohnraumförderungsprogramm für das Jahr 2016 wurde daher ein Subventionsbarwert von rund 26,2 Mio.€ festgesetzt, mit dem ca. 6.030 Wohneinheiten planmäßig gefördert werden sollen. Im Jahr zuvor waren es rund 25,7 Mio.€. (Bürgerschaft FHH 2015a: 3f.) Durch die Modernisierungsförderung sollen die Eigentümer von Wohngebäuden oder Mietwohnungen darin unterstützt werden, den Gebrauchswert ihrer Objekte nachhaltig zu erhöhen, die Wohnverhältnisse zu optimieren und einen Beitrag zur Klimaanpassung zu leisten. Mit der Implementierung der Qualitätssicherung der Backsteinfassaden in Hamburg wurde die Modernisierungsförderung in Hamburg um eine städtebauliche Komponente erweitert, wodurch die Einzigartigkeit der Bausubstanzen der Hansestadt erhalten bleiben soll (IFB Hamburg u. a. 2014: 3).

**Modernisierungsförderung im Bestand**

Die Modernisierungsförderung von Miet- oder Eigentumswohnungen im Bestand dient dazu, die Energieeffizienz älterer Wohngebäude und Wohnungen zu verbessern und sie an heutige Wohnstandards anzupassen. Sie ist in zwei Programme aufgeteilt, die unterschiedliche Maßnahmen abdecken. Die Förderung der beiden Programme erfolgt durch Zuschüsse, die jedoch an unterschiedliche inhaltliche und finanzielle Bedingungen geknüpft sind.

Das Programm A umfasst alle Fördermaßnahmen, die zur energetischen Modernisierung von Mietwohngebäuden beauftragt werden und gilt nur für Mietwohngebäude, für die bis zum 31. Dezember 1994 ein Bauantrag gestellt wurde. Entscheidet sich ein Ei-

Abbildung 54: Genehmigungspflichtige Vorhaben

- + den Abriss von Gebäuden oder Gebäudeteilen,
- + Bau- bzw. Modernisierungsmaßnahmen, d. h. Umbauten, Ausbauten und Erweiterungen, die den Wohnwert steigern und Mieterhöhungen nach sich ziehen könnten (z. B. Einbau von Balkonen oder Fahrstühlen, umfangreiche Grundrissänderungen, Erweiterung durch Dachgeschossausbauten, etc.),
- + Änderungen der Nutzungsart (z. B. Umwandlung von Mietwohnungen in Büroräume),
- + die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

Eigene Darstellung nach BSW 2016

gentümer zu einer Modernisierung, so entstehen keine Mietpreis- und Belegungsbindungen, es sei denn, der Eigentümer beantragt bestimmte Ergänzungsmodule. Das Modernisierungsprogramm B umfasst hingegen alle Maßnahmen, die zur Verbesserung der Ausstattung von Mietwohnungen oder für deren umfassende Modernisierung genutzt werden. Umfassende Modernisierungen beinhalten sowohl eine Ausstattungsverbesserung als auch die energetische Optimierung von Mietwohngebäuden. Im Rahmen des Programms B sind Eigentümer von Mietwohngebäuden berechtigt, deren Bauantrag mind. 30 Jahre vor der Beantragung von Fördermitteln zurückliegt. Bei der Bewilligung des Programms werden Mietpreis- und Belegungsbindungen von über zehn Jahren vom IFB Hamburg verlangt. (IFB Hamburg 2016k: 4–44)

Zusätzlich zur Basisförderung des Mietwohnungsbaus wurde die Modernisierungsförderung für Mietwohnungen durch die Förderrichtlinie zur Modernisierung von Mietwohnungen in Gebieten der integrierten Stadtentwicklung erweitert. Hierdurch kann die IFB Hamburg Zuschüsse zur Förderung von umfassenden Energiespar-, Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Wohngebäuden in besonderen Stadtquartieren gewähren (s. Abb. 55). „Wesentliches

Ziel dieser Förderung ist, neben der Beseitigung von städtebaulichen Missständen, die Sicherung und Verbesserung von preiswertem Wohnraum in Gebieten der Integrierten Stadtteilentwicklung, deren Erhalt Ziel des Integrierten Entwicklungskonzepts ist“ (IFB Hamburg 2016l: 3). Zwei zentrale Inhalte gilt es hierbei zu nennen. Zum einen müssen die zum Zeitpunkt der Modernisierung wohnhaften Mietparteien erhalten bleiben und leerstehende sowie freiwerdende Wohnungen an bestimmte Zielgruppen vergeben werden. Dies erfolgt nach einer spezifischen Reihenfolge: Erstens, an Sanierungsbetreffene aus dem betroffenen Sanierungsgebiet oder Gebieten der Integrierten Stadtentwicklung. Zweitens, an Sanierungsbetreffene aus einem anderen Sanierungsgebiet oder Gebiet der integrierten Stadtentwicklung. Drittens, an vordringlich Wohnungssuchende. Zum anderen werden bestimmte Nettokaltmieten<sup>44</sup> zugrunde gelegt, die sich nach dem Bindungszeitraum der Förderung ergeben. (IFB Hamburg 2016k: 3–8)

Neben der Modernisierungsförderung des Mietwohnungsbaus können auch Eigenheim- oder Eigentumsbesitzer Fördermittel bei der IFB Hamburg beantragen<sup>45</sup>. Hierbei werden Maßnahmen innerhalb der energetischen Modernisierung, des barrierefreien Umbaus oder der allgemeinen Modernisierung und

Abbildung 55: Programmsegmente der Modernisierungsförderung

	Programm A - energetische Modernisierung	Programm B - Ausstattungsverbesserungen und umfassende Modernisierung
Ziel der Förderung	Energetische Modernisierungen von Mietwohngebäuden, für die bis zum 31.12.1994 ein Bauantrag gestellt wurde	Ausstattungsverbesserungen und umfassende Modernisierungen von Mietwohngebäuden, für die mindestens 30 Jahre vor der Beantragung von Fördermitteln nach dieser Richtlinie ein Bauantrag gestellt wurde
Art der Förderung	Förderung durch laufende Zuschüsse nach Energieeinspareffizienz mit einer Laufzeit über 6 bzw. 10 Jahre, je nach erreichtem energetischen Standard	Förderung durch laufende Zuschüsse in Höhe von 40 % auf die maximal förderfähigen anerkannten Modernisierungskosten über 10 Jahre
Art der Bindung	+ keine Belegungsbindung + Mietpreisbindung optional + als Ergänzungsmodul wahlweise Bindungen möglich	+ Belegungsbindung >10 Jahre + Mietpreisbindung > 10 Jahre

Eigene Darstellung nach IBA 2016k: 4

<sup>44</sup> Siehe dazu IFB Hamburg 2016l

<sup>45</sup> Siehe dazu IFB Hamburg 2016m

Instandsetzung gefördert. Die Förderung erfolgt wiederum über zinsgünstige Darlehen oder laufende Zuschüsse, welche sich nach der Art und Weise der Modernisierungsmaßnahmen sowie der Beantragung der Fördermittel richten. (IFB Hamburg 2016m)

#### Qualitätssicherung von Backsteinfassaden

Im *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* wurde bereits auf die besondere Schutzwürdigkeit der Backstein- und Klinkerfassade hingewiesen, die als städtebauliche Identität der Stadt identifiziert wurde (FHH 2011: 10f., 2016: 17f.). Allerdings besteht kein direktes Förderprogramm um die genannten Fassadenmaterialien zu schützen. Die Qualitätssicherung erfolgt im Rahmen der Beantragung der Modernisierungsförderung in den Programmen A und B sowie bei der Förderung in Gebieten der integrierten Stadtentwicklung. Ebenso kann im Bereich der Neubauförderung auf die Arbeit der IFB Hamburg zurückgegriffen werden. Hierzu bedarf es zunächst einer Überprüfung, ob für ein Objekt eine Backsteinrelevanz besteht. Besteht diese, so unterliegt der Antragsteller gewissen Einschränkungen, die für eine erfolgreiche Bewilligung der finanziellen Mittel seitens der IFB Hamburg beachtet und umgesetzt werden müssen. (IFB Hamburg u. a. 2014: 3)

#### 6.2.4.3 Stadtentwicklungsprogramme

Mit Hilfe verschiedener Stadtentwicklungsprogramme versucht die Stadt Hamburg für bestimmte Stadträume als auch auf gesamtstädtischer Ebene gezielt Entwicklungen anzustoßen, die dabei eine große Bandbreite an sozialen, städtebaulichen und infrastrukturellen Zielen und Maßnahmen umfassen. Die Programme dienen demnach dazu einen Rahmen vorzugeben, in welcher Form sich die Stadt weiterentwickeln soll und welche Maßnahmen getroffen werden müssen, um spezifische Diskrepanzen zwischen den einzelnen Quartieren zu beheben. Insgesamt können vier Stadtentwicklungsprogramme identifiziert werden, die in ihrer Art und Weise einen Beitrag zu den genannten Inhalten leisten können. Hierbei handelt es sich um zwei ortsgebundene Programme sowie zwei gesamtstädtische Strategien.

#### Sprung über die Elbe

Mit dem Konzept *Sprung über die Elbe* beschloss die Stadt Hamburg im Jahr 2005 ein weitreichendes Entwicklungsprogramm für den südlichen Raum der Stadt Hamburg, die Elbinsel. Das wesentlichste Ziel war es, neue Impulse für die Stadtentwicklung in Wilhelmsburg zu generieren, die vor allem im Zuge

der *Internationalen Bauausstellung (IBA)* und der *Internationalen Gartenschau (igs)* maßgeblich initiiert wurden. Mit dem *Sprung über die Elbe* wurde der Fokus auf ein Stadtgebiet gelegt, welches in Folge der Wachstumstrends der Stadt unberücksichtigt geblieben war. Daher sollte der Stadtteil Wilhelmsburg durch die Konzeption und Umsetzung verschiedenster innovativer Ideen und Projekte für die Bewohner Hamburgs attraktiver gestaltet werden, wodurch auch potenzielle Neubürger angezogen werden sollten. Nach dem Ende der IBA und igs im Jahr 2013 wurde mit dem Rahmenkonzept *Hamburgs Sprung über die Elbe – Zukunftsbild 2013+* die zukünftige Vorgehensweise für den Stadtteil festgelegt. Hierzu wurde die IBA Hamburg GmbH als städtische Projektgesellschaft installiert, die bis zum Jahr 2030 die Entwicklung der Elbinsel federführend verantwortet. (BSU 2005b: 5–17)

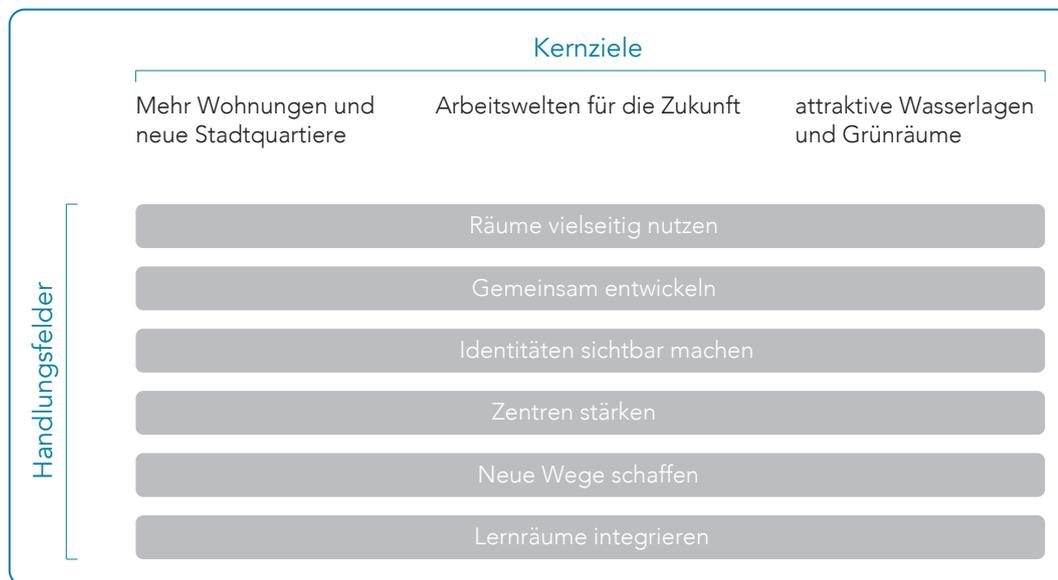
#### Stromaufwärts an Elbe und Bille

Das Stadtentwicklungskonzept *Stromaufwärts an Elbe und Bille* setzt seinen Fokus hingegen auf die Qualitäten der vorhandenen Quartiere im Hamburger Osten. Das Konzept soll dazu dienen, neue Ideen und Maßnahmen in der Stadt zu generieren, die das enorme Entwicklungspotenzial des Hamburger Ostens ausschöpfen sollen. Hierzu wurden drei Leitziele festgelegt, die die Entwicklung nachhaltig prägen sollen. Das Konzept soll daher vordergründig den Wohnungsneubau im Hamburger Osten fördern, die wirtschaftlichen Strukturen für die Zukunft vorbereiten, und das Potenzial der Grün- und Wasserflächen ausschöpfen. Die Leitziele sollen in elf sogenannten Fokusräumen umgesetzt werden, die als zentrale Entwicklungsachsen für die Entwicklung des Hamburger Ostens identifiziert worden sind. Die Fokusräume und ihre spezifischen Charakteristika sollen dabei als Labor- und Spielräume fungieren, um die Vielzahl an Themen und Projekten in der Praxis umzusetzen, wodurch sie als Vorbilder für weitere Entwicklungsprozesse im gesamten Entwicklungsgebiet dienen sollen. (BSW 2015b: 8–27)

#### Das Bündnis für die Quartiere

Mit dem *Bündnis für die Quartiere*, das wie das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* eine verbindliche Vereinbarung zwischen der Stadt und der Wohnungswirtschaft ist, soll die qualitative Entwicklung der städtischen Quartiere gefördert werden. Hierbei stehen eine sozialverträgliche Entwicklung innerstädtischer Wohnquartiere, die nicht den gegenwärtigen Ansprüchen an das Arbeiten und Wohnen entsprechen, als auch die Gewährleistung eines betriebsverträglichen

Abbildung 56: Ziele und Handlungsfelder Stromaufwärts an Elbe und Bille



Eigene Darstellung nach BSW 2015b: 14f.

Nebeneinanders von Arbeiten und Wohnen im Fokus der Bemühungen. Es dient dazu, das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* zu erweitern und sicherzustellen, dass die Mengenziele dieses Bündnisses mit einer qualitativen Entwicklung einhergehen. Dies soll durch die Entlastung innerstädtischer Teilwohnungsmärkte, durch die Entwicklung ganzheitlicher Quartiersentwicklungsstrategien, die Mobilisierung von Grundstückspotenzialen und die Einbindung von Bestandsobjekten erreicht werden. Die Umsetzung erfolgt zunächst in Form von Pilotprojekten, die in einzelnen Quartieren verortet werden. Das *Bündnis für die Quartiere* stellt eine kooperative Rahmensetzung dar, welches unter anderem die Spielregeln zwischen den einzelnen Parteien festlegt. Der ganzheitliche Ansatz des Bündnisses soll zudem zu einer stärkeren Integration der Öffentlichkeit in die Planungsprozesse beitragen. (FHH 2014b: 2–8)

#### Das Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung (RISE)

Um den sozialen Zusammenhalt zu fördern und die sozialräumlichen Diskrepanzen zwischen den einzelnen Stadtvierteln zu schließen, hat die Stadt das *Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung* beschlossen. In diesem wurden die bisherigen Hamburgischen Stadtentwicklungsprogramme sowie die Programmsegmente der Bund-Länder-Städtebauförderung unter einem Programm zusammengeführt. Die wesentlichste Aufgabe des Programms ist die Gewährleistung und Weiterentwicklung Hamburgs

zu einer gerechten und lebenswerten Stadt. Es versteht sich als integrierter Ansatz, der verbindlich für alle Fachressorts ist und diese zu einer verbesserten sowie engeren Zusammenarbeit forciert. Unter Berücksichtigung von vier gesamtstädtischen Leitzielen (s. Abb. 56) soll das Programm dazu dienen, Projekte und Maßnahmen in den Quartieren zu fördern, die wiederum zur materiellen und sozialen Stabilisierung bzw. Aufwertung von „gravierenden sozialräumlichen Segregations- und Polarisierungsprozessen oder städtebaulichen Missständen“ (BSU 2013c: 1) beitragen sollen. Das Programm wurde in Form einer Globalrichtlinie beschlossen, wodurch es für seine Geltungsdauer bindende Wirkung für die beteiligten Akteure, die die BSW und die Bezirksämter, entfaltet und das Aufgabenspektrum dieser festlegt. Neben den Aufgaben regelt das Rahmenprogramm auch die finanziellen Aspekte der Förderung, indem es den Einsatz von Bundesfinanzhilfen und Landesmitteln im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung sowie für landesfinanzierte Fördergebiete koordiniert. Daher können die BSW als auch die Bezirksämter auf die Mittel bestimmter Haushaltstitel zugreifen. (BSU 2012: 1–5, 2013: 1–5)

#### 6.2.5 Wohnungsnothilfesysteme

Die nachfolgenden Instrumente und Programme der Wohnungsnothilfesysteme in Hamburg haben als wesentliches Ziel besonderen Bedarfsgruppen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, damit diese weiterhin

als Teil der Gesellschaft wahrgenommen werden können. Die Förderung der Bedarfsgruppen ist essentiell und darf nicht nur auf den Bau oder die Förderung von Wohnraum reduziert werden. Es ist vielmehr als das. Unter anderem sind neben einer Vielzahl an sozialen und öffentlichen Anlauf- sowie Beratungsstellen für Betroffene insbesondere soziale Träger und das öffentliche Unternehmen *fördern und wohnen* (f & w) wichtige Akteure um die Situation der vordringlich Wohnungssuchenden zu verbessern<sup>46</sup>. Um jedoch den Handlungsspielraum der Kommune auf den Wohnungsmarktdruck zu analysieren, musste der Fokus auf die Förderinstrumente gelegt werden, die den Bau von Wohnraum für die anerkannt vordringlich Wohnungssuchenden fördern. Demnach sollen sie dazu dienen den WA-gebundenen Wohnungsbestand in Hamburg zu erhöhen, sprich dem Wohnungsbestand von Wohnungsamtsbindungen<sup>47</sup>. Hintergrund ist der in Kapiteln 6.2 erörterte Rückgang des sozialen Wohnungsbestandes. Die Stadt Hamburg setzte hierbei an drei thematisch unterschiedlichen Ansätzen an, um eine ganzheitliche Strategie zu gewährleisten.

In Hamburg können zwei wesentlichste Bedarfsgruppen identifiziert, die wiederum mehrere Zielgruppen umfassen. Sie werden nach ihrem Dringlichkeitsfall

unterschieden. Die erste Bedarfsgruppe umfasst Personen, die direkt von Wohnungslosigkeit betroffen sind, wodurch diese bereits aufgrund ihrer Situation eine Dringlichkeitsbestätigung aufweisen. In der zweiten Bedarfsgruppen finden sich Personen oder Haushalte wieder, die „unter Berücksichtigung der wohnlichen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse dringend auf eine angemessene Wohnung angewiesen“ (Bürgerschaft FHH 2016: 4) sind. Die entsprechenden Haushalte sind jedoch nicht in der Lage alleine eine Wohnung zu finden, weshalb sie bei der Wohnungsabteilung des zuständigen Bezirksamtes einen Dringlichkeitsschein beantragen können. (ebd.: 2ff.) Die einzelnen Zielgruppen sind in Abbildung 57 gelistet.

#### Die Schließung von Kooperationsverträgen

Ein wichtiges Instrument zur Erhöhung des WA-gebundenen Wohnungsbestandes sind die Kooperationsverträge zwischen der Stadt Hamburg, der SAGA GWG und den weiteren Wohnungsgenossenschaften in Hamburg. Erstmals wurde ein solcher Vertrag zwischen den zuständigen Behörden, der SAGA GWG und zehn weiteren Genossenschaften im Jahr 2004 geschlossen. Seit 2010 besteht mit der SAGA GWG ein neuer Kooperationsvertrag, der das kommunale

Abbildung 57: Zielgruppen des Wohnungsnothilfesystems

#### Bedarfsgruppe 1 - Dringlichkeitsbestätigung

##### Personengruppen

- + obdachlose Personen
- + wohnungslose Personen mit Meldeadresse in öffentlich-rechtlicher Unterbringung und besonderen Wohn- und Unterbringungsprojekten
- + Personen, die von den bezirklichen Fachstellen für Wohnungsnotfälle (Fachstellen) bewilligte und aus öffentlichen Mitteln finanzierte Übernachtungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen
- + bleibeberechtigte Zuwanderer in öffentlichrechtlicher Unterbringung
- + Haushalte, deren Wohnraum durch die zuständige Fachstelle im Rahmen der Wohnungssicherung nicht gesichert werden konnte, unter der Voraussetzung, dass eine Räumung der Wohnung nicht mehr zu verhindern ist und anderenfalls nur die öffentliche Unterbringung in Frage kommt

#### Bedarfsgruppe 2 - Dringlichkeitsschein

##### Fallgruppen

- + von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen
- + In die Gesellschaft einzugliedernde Personen einschließlich Jugendlicher und junger Volljähriger, die Leistungen nach dem SGB VIII) erhalten haben
- + auf den Rollstuhl angewiesene sowie sonstige Personen mit Behinderungen, Kranke und ältere Personen
- + Misshandelte und von Misshandlungen bedrohte Personen
- + Schutz von Kindern bei instabilen Familienverhältnissen
- + unzureichende Unterbringung – insbesondere von Haushalten mit Kindern
- + Räumungsfälle, Unterbringungsfälle und Notfälle
- + Haftentlassene und Personen, deren Entlassung aus einer hamburgischen Justizvollzugsanstalt bevorsteht
- + Leistungsberechtigte nach SGB II oder SGB XII mit Verpflichtung zum Wohnungswechsel

Eigene Darstellung nach Bürgerschaft FHH 2016: 2ff.

<sup>46</sup> Siehe dazu BASFI 2016

<sup>47</sup> Demgegenüber stehen WS-Wohnungen, d.h. Sozialwohnungen, für deren Bezug bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten werden dürfen, wie es beispielsweise bei der Mietwohnungsbauförderung im 1. Förderweg festgelegt ist.

Wohnungsunternehmen zur jährlichen Wohnraumversorgung von 1.700 vordringlich Wohnungssuchenden verpflichtet. Im Jahr 2013 wurde dieser Vertrag im Rahmen des *Bündnisses für das Wohnen in Hamburg* nochmals modifiziert, um weitere Vertragspartner zu gewinnen. (Bürgerschaft FHH 2016: 10) Im Gegenzug darf die SAGA GWG mit Ausnahme bestimmter Wohnungsbestände im Stadtteil Wilhelmsburg die Belegung aller geförderten Wohnungen freier und flexibler gestalten. Zudem wurden Ausnahmen für die sozialen Erhaltungsgebiete beschlossen, falls eine Sozialwohnung mit einem Haushalt ohne Berichtigung belegt wird. (FHH und SAGA GWG 2013: 2ff.)

#### Förderprogramm *Besondere Wohnformen*

Mit dem Förderprogramm *Besondere Wohnformen* wird durch die IFB Hamburg der Neubau von Mietwohnungen gefördert, die aufgrund besonderer sozialer Zielsetzungen Nutzergruppen zur Verfügung gestellt werden sollen, deren Bedarf auf dem Wohnungsmarkt nicht ausreichend gedeckt werden kann. Das Ziel der Förderrichtlinie ist daher die Ausweitung des Wohnungsbestandes für „Menschen mit körperlichen, geistigen und/oder psychischen Einschränkungen, die zusätzlich zur Versorgung mit Wohnraum besondere ambulante Betreuungsleistungen benötigen, sowie Menschen mit anderen individuellen Problemlagen“ (IFB Hamburg 2016n: 3). Wie bereits bei den vorherigen Förderrichtlinien der IFB Hamburg baut sich die Förderung aus einem verpflichtenden Grundmodul und weitere Ergänzungsmodule auf, nach denen sich die Inhalte und Finanzierungsleistungen richten. Die Wohnungen werden mit einer Belegungsbindung von 30 Jahren belegt. In diesem Zeitraum sind nur Nutzergruppen berechtigt, die den oben genannten Zielgruppen angehören oder vom zuständigen Bezirksamt als vordringlich Wohnungssuchende anerkannt sind. Das zuständige Bezirksamt kann daher Nachweise über die Belegung der Wohnungen verlangen, um die Rechtmäßigkeit der wohnhaften Nutzergruppen zu überprüfen. (IFB Hamburg 2016i: 3–14) Im Jahr 2014 wurden vier Anträge mit 59 Wohneinheiten bewilligt. Auch für das Jahr 2015 wurden weitere Anträge gestellt, die Anzahl konnte bisher nicht abschließend genannt werden. (Bürgerschaft FHH 2016: 11f.)

#### Spezielle Vergabeverfahren von städtischen Grundstücken

Neben den Kooperationsverträgen und dem Förderprogramm können in diesem Zusammenhang die Konzeptausschreibung für spezielle Bedarfsgruppen sowie die Forderung der Stadt auf Mitspracherecht

bei der Direktvergabe von städtischen Grundstücken genannt werden. Die Konzeptausschreibung für wohnungslose Haushalte fußt dabei auf der Forderung der Stadt gegenüber den Bezirksamtern ein geeignetes Grundstück für die genannte Bedarfsgruppe zu reservieren. Insgesamt werden seitdem sechs Grundstücke im Rahmen der Konzeptausschreibung und drei Grundstücke per Direktvergabe vermarktet. Bei der Konzeptbeschreibung wurden vor allem die energetischen Anforderungen reduziert, um den wohnungs- und sozialpolitischen Kriterien gerecht zu werden. Entscheidend ist, dass die bauliche Qualität erhalten bleibt, weshalb die Wohnungen nicht als Schlichtbauten, sondern als normale Wohnungen errichtet werden müssen. (Bürgerschaft FHH 2016: 12)

Eine Erweiterung erfuhr dieser Ansatz durch die Ergänzung einer bestimmten Konstellation bei der Direktvergabe. Anstelle des Baus von Wohnungen für Haushalte mit besonders dringendem Unterbringungsbedarf kann ein Investor auf einem von ihm erworbenen Grundstück geförderten Wohnungsbau realisieren. Voraussetzung ist, dass er innerhalb von vier bis fünf Monaten nach Unterzeichnung des Kaufvertrages freien Wohnraum für die Abdeckung der speziellen Bedarfsgruppen zur Verfügung stellt. Hierbei muss der Anteil der Wohnungen für vordringlich Wohnungssuchende 33% der Anzahl der neu geplanten Wohnungen entsprechen. (ebd.: 12)



---

## 7 TOP7 STÄDTEGRUPPE - FRANKFURT

### 7.1 Zentrale Entwicklungslinien und Eigenarten Frankfurts

7.1.1 Die Entwicklung Frankfurts - gesellschaftlich, wirtschaftlich, politisch

7.1.2 Die Eigenschaften des lokalen Wohnungsmarktes

### 7.2 Die Handlungsspielräume der Frankfurter Wohnungspolitik

7.2.1 Übergeordnete stadtentwicklungspolitische Konzepte

7.2.2 Kommunales Handlungskonzept zum Thema Wohnen

7.2.3 Wohnungsbaupolitik

7.2.3.1 Die baulichen Förderinstrumente

7.2.3.1.1 Soziale Wohnraumförderung

7.2.3.1.2 Anreize durch Förderprogramme

7.2.3.1.3 Kommunaler Eigenbau

7.2.3.2 Die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente - Baulandbereitstellung und Bodenvorratspolitik

7.2.4 Wohnungsbestandspolitik

7.2.4.1 Rechtliche Rahmensetzung

7.2.4.2 Modernisierungsförderung

7.2.4.3 Stadtentwicklungsprogramme

7.2.5 Wohnungsnothilfesysteme

# 7. TOP7 STÄDTEGRUPPE - FRANKFURT

Als zweite Referenzstadt wurde die Stadt Frankfurt am Main ausgewählt, die nachfolgend nur Frankfurt genannt wird. Zu Beginn werden die zentralen Entwicklungslinien und die daraus resultierenden Eigenarten und Trends des Frankfurter Wohnungsmarktes dargestellt und in Zusammenhang zueinander gesetzt. Anschließend werden die wohnungspolitischen Maßnahmen Frankfurts näher betrachtet und entsprechend ihre Ziele und Zielgruppen analysiert.

## 7.1 Zentrale Entwicklungslinien und Eigenarten Frankfurts

„Große Welt, kleine Heimat“

Mit diesem Satz beschreibt das Stadtplanungsamt Frankfurt in einem Imagefilm die Wahrnehmung und das Selbstverständnis der Stadt. Es zeugt auf der einen Seite von der großen Bedeutung Frankfurts als *Global City* aufgrund seines Drehkreuzcharakters für die nationale, europäische sowie globale Banken- und Finanzwirtschaft. Auf der anderen Seite spiegelt der Satz die Heimatverbundenheit Frankfurts wider, die sich aus dem historischen Stadtkern und der engen Zusammenarbeit innerhalb der Rhein-Main-Region ablesen lässt. Die beiden genannten Aspekte sind entscheidend für die positive Entwicklung der Stadt in den Jahrzehnten nach dem II. Weltkrieg gewesen. Daher werden nachfolgend die wichtigsten Entscheidungen, Ereignisse und Entwicklungen Frankfurts seit den 1950er Jahren chronologisch skizziert, um die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen der letzten Jahre verstehen zu können. Abschließend werden die Eigenschaften des lokalen Wohnungsmarktes hervorgehoben, die wiederum im Zusammenhang mit verschiedenen Entwicklungstrends der Stadt erläutert werden.

### 7.1.1 Die Entwicklung Frankfurts – gesellschaftlich, wirtschaftlich, politisch

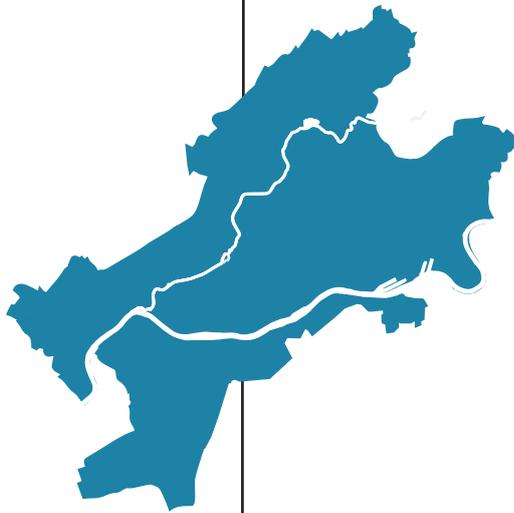
Im Jahr 2015 wurde in Frankfurt Geschichte geschrieben. Zum dritten Mal in Folge wies die Stadt eine Einwohnerzahl von mehr als 700.000 aus, genauer gesagt von 732.688 (Destatis 2016a). Gleichzeitig wurde hiermit der Höhepunkt der positiven Entwicklung Frankfurts im letzten Jahrzehnt erreicht, die sich auch in einem beachtlichen wirtschaftlichen Zuwachs ausprägt. Die gegenwärtige Entwicklung Frankfurts kann auf zahlreiche Entscheidungen und Ereignisse zurückgeführt werden, die retropektivisch zwar nicht immer vollumgänglich begründet werden können, deren Bedeutung jedoch nicht unterschätzt werden darf.

Nach dem Ende des II. Weltkriegs und der Besetzung der Stadt durch die Amerikaner war Frankfurt wie die gesamte Bundesrepublik Deutschland zunächst abhängig von den Entscheidungen der jeweiligen Besatzungsmacht. Zuvor hatte die Stadt einen Tiefpunkt ihrer Stadtgeschichte erreicht, da in Folge des II. Weltkriegs nur noch rund 270.000 Einwohner im Jahr 1945 verzeichnet werden konnten. Vor dem Beginn des Krieges waren es noch mehr als 550.000. Doch innerhalb weniger Monate stieg die Zahl bereits wieder auf 424.000 Einwohner, und es begann der langsame aber stetige Aufstieg Frankfurts. Einen wichtigen Meilenstein in diesem Zeitraum stellt die Entscheidung der Amerikaner dar, die Kreditanstalt für Wiederaufbau als auch die Bank der deutschen Länder in Frankfurt anzusiedeln. Nachdem es den deutschen Großbanken im Jahr 1952 gestattet wurde sich auf regionaler und nationaler Ebene zu reorganisieren, wählte ein Großteil der Banken Frankfurt als neuen Firmensitz aus. Zudem wurde auch die Notenbank hier angesiedelt, wodurch der Börsenstandort Frankfurt weiter gestärkt wurde. (Okonnek 2009: 41–48)

Einen weiteren Rückschlag musste die Stadt im Jahr 1949 hinnehmen, nachdem Bonn anstelle von Frankfurt als Hauptstadt der neugegründeten Bundesrepublik Deutschland ausgewählt wurde. Doch anstatt nun die getätigten Investitionen als unnötig zu deklarieren, investierte die Stadt weiter in den Wiederaufbau. Im Zuge dieser baulichen und finanziellen Anstrengungen wurde der Wiederaufbau Frankfurts im Jahr 1956 für beendet erklärt, wodurch sich Frankfurt einen entscheidenden Standortvorteil gegenüber den anderen westdeutschen Städten verschaffen konnte. Allerdings fußten diese Anstrengungen auf einer hohen Verschuldung der Stadt, weshalb ein überdurchschnittliches Wachstum für die Stadt unabdingbar war. In diesen Zeitraum wurden auch die ersten Hochhäuser im Innenstadtbereich gebaut, die bis heute die städtische Silhouette der Stadt prägen. (ebd.: 55–60)

In den Zeiten des Wirtschaftswunders manifestierte sich Frankfurt symbolisch als Inbegriff des wirtschaftlichen Erfolgs. Bis in die 1970er Jahre bildeten der Einzelhandel und insbesondere das verarbeitende Gewerbe die wirtschaftlichen Säulen Frankfurts. Das Banken- und Finanzwesen spielte bis dahin eine eher untergeordnete Rolle, doch ab den 1970er Jahren nahm ihre Bedeutung rasant zu. In diesem Zeitraum begann sich Frankfurt durch die Erweiterung des Flughafens – auf Anweisung der Amerikaner – und des Wiederauflebens der Frankfurter Messe als nationalbedeutsamer Standort zu etablieren. Bis Anfang

# STECKBRIEF FRANKFURT



## Bevölkerungsstruktur

Einwohnerzahl 2015 <sup>\*1</sup>



732.688

Einwohnerentwicklung 2011-2015 <sup>\*1</sup>



+ 8,30%

Einwohnerentwicklung 2015-2030 <sup>\*2</sup>



+ 77.397

Haushaltsstruktur 2014 <sup>\*3</sup>



ca. 217.000 / 54,2%



ca. 95.500 / 24,1%



ca. 87.200 / 21,7%

Altersstruktur 2015 <sup>\*3</sup>

< 15 102.273 / 13,96%

15 - 35 208.287 / 28,43%

35 - 60 271.247 / 37,02%

> 60 150.881 / 20,59%

Wirtschaftsstruktur <sup>\*3</sup>

Soz. Beschäftigte 2014



586.569

BIP je Einwohner 2014



84.188€

Arbeitslosenquote 2014



6,9%

Einpendler 2014



341.865

Studierendenzahl WS 2014/2015



ca. 58.600

Auspender 2014



80.396

<sup>\*1</sup> Destatis 2016a <sup>\*2</sup> FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen 2015a <sup>\*3</sup> FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen 2015b: 14, 28, 75, 105

der 1960er Jahre wuchs daher auch die Zahl der Einwohner weiter an und verzeichnete den bis in das letzte Jahrhundert geltenden Höchststand von 683.000 Einwohnern (Vaché 2016: 73).

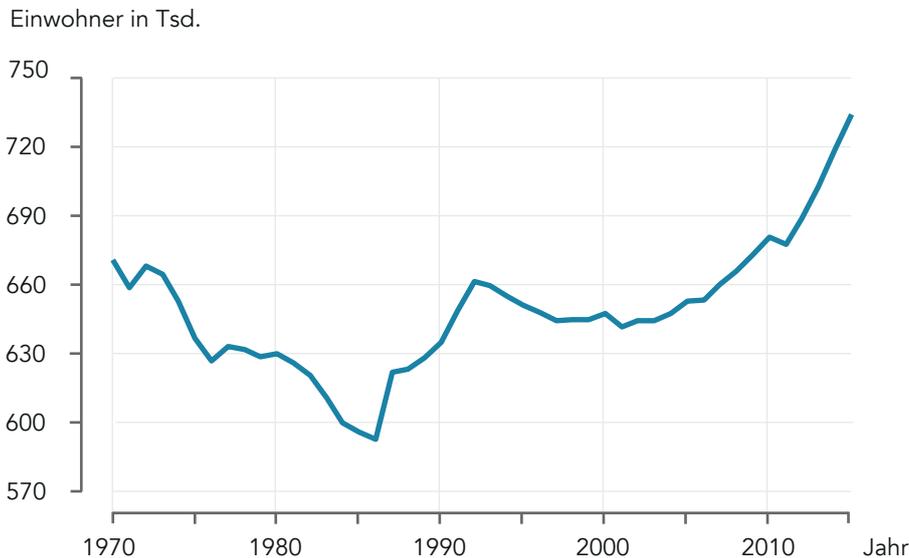
Allerdings war bereits ab Mitte der 1950er Jahre der Wohnraum in Frankfurt knapp, weshalb viele Beschäftigte aus der heutigen Metropolregion Rhein-Main nach Frankfurt pendelten. Dies machte eine umfangreiche Modernisierung des Verkehrsnetzes unabdingbar, sodass 1956 das erste Autobahnkreuz Deutschlands errichtet wurde. Dies führte zur Lösung der verkehrlichen Probleme und zu einer Stärkung des Standortes Frankfurt, durch den vor allem die Industrie, die Messe, der Flughafen und der Banken- und Finanzsektor profitierten. (Okonnek 2009: 73)

Die 1970er und vor allem die 1980er Jahre stellen einen Wendepunkt der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Strukturen Frankfurts dar. Das Banken- und Finanzwesen expandierte in Folge „der fortschreitenden Internationalisierung, der beginnenden Liberalisierung der deutschen Gesetzgebung und der Standortvorteile durch die Anwesenheit der Deutschen Bundesbank sowie anderer wichtiger Kreditinstitute“ (ebd.: 84). Gleichzeitig wirkte sich auch der wirtschaftliche Strukturwandel in Frankfurt aus, wodurch der Dienstleistungssektor weiter an Bedeutung gewann. Die Politik erkannte diesen Trend und förderte den Bau von weiteren Hochhäusern, um die notwendigen Kapazitäten für die Angestellten des Bank- und Finanzwesens sowie der sonstigen Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig geriet die politische Führung der Stadt immer weiter in eine Krise, da sie den über die vergangenen Jahre fortschreitenden Zerfall des Images durch die Entstehung einer erhöhten Kriminalität und des Rotlichtmilieus nahe des Hauptbahnhofes nicht aufhalten konnte. (ebd.: 79–92) Ebenso sorgten die Bürger der Stadt in Form vermehrter Bürgerausschreitungen für einen politischen Sinneswandel. Die Proteste richteten sich gegen die massiven Grundstücksspekulationen seitens privater Investoren, die vor allem im Zentrum der Stadt für enorme Preissteigerungen sorgten. Daher wurde am Ende der 1980er Jahre der Rahmenplan Bankenviertel konzipiert, indem nur in bestimmten Clustern der Bau von Hochhäusern genehmigt werden sollte. (Dörry 2010: 356) Das Jahr 1986 kann als Tiefpunkt dieser Entwicklung identifiziert werden, da in dem Jahr die Einwohnerzahl erstmalig seit den ersten Jahren nach dem II. Weltkrieg auf unter 600.000 Einwohner sank (Stadtplanungsamt FFM 2012a: 18).

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands, der Erfolge der Politik bezüglich der Kriminalitätsbekämpfung sowie der Verbesserung des Freizeit- und Kulturangebotes in der Stadt, rückte Frankfurt immer stärker in den Fokus der Wirtschaft und der Menschen. Trotz rückläufiger Umsätze der Industrie konnte sich Frankfurt als einer der zentralsten deutschen Wirtschaftsstandorte behaupten. Insbesondere die neuen Rahmenbedingungen der globalisierten Welt sowie die Stärkung des europäischen Binnenmarktes durch die Einführung des Euro beförderten Frankfurt immer mehr in das Zentrum der Finanzwirtschaft. Mit der Entscheidung sowohl des Umzugs der letzten Großbank Deutschlands nach Frankfurt als auch der Niederlassung der Europäischen Zentralbank (EZB) in Frankfurt zu Beginn der 2000er Jahre wurde die Bedeutung der Stadt gefestigt. (Okonnek 2009: 93–108) Der stetige Zuwachs an Hochhäusern im Bankenviertel Frankfurts kann als Zeuge dieser Entwicklung deklariert werden. Mit dem sogenannten Hochhausentwicklungsplan im Jahr 1998 forcierte die Stadt den Hochhausbau weiter, indem sie zum einen eine Nachverdichtung des Bankenviertels vorschlug. Zum anderen wurden weitere Standorte identifiziert, auf denen Neubauten entstehen sollten. Der Hochhausentwicklungsplan wurde 10 Jahre später fortgeschrieben und enthält seitdem insgesamt 22 sogenannte Hochhauscluster, in denen bestimmte planungsrechtliche Festsetzungen bestehen. (Jourdan & Müller PAS 2007: 9–14)

Seit mehr als einem Jahrzehnt prägt der anhaltende Wachstumsdruck die Entwicklung der Stadt. In diesem Zeitraum stieg die Bevölkerung um rund 80.000 Einwohner, was einem relativen Zuwachs von 12,4% (s. Abb. 58) entspricht. Insbesondere der Zeitraum von 2011 bis 2015 muss in diesem Zusammenhang genannt werden, da allein in dieser Zeitperiode die Bevölkerung um 8,3% zunahm (s. Steckbrief Frankfurt). Der Wachstumstrend Frankfurts wird auch zukünftig weiter anhalten. Nach den Berechnungen des Bürgeramtes Statistik und Wahlen wird die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2030 auf 810.085 ansteigen. Dies entspricht einem Wachstum von mehr als 70.000 Einwohner innerhalb der nächsten 15 Jahre. Für das nachhaltige Wachstum der Stadt spricht auch die konstante Steigerung der jüngeren Bevölkerungsschichten, die seit 2009 die Bevölkerungsentwicklung Frankfurts maßgeblich beeinflussen. (FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen 2015a: 1ff.) Somit steht Frankfurt entgegen dem bundesweiten Trend der Schrumpfung. Bezüglich der Haushaltsstrukturen ist auch in Frankfurt eine evidente Singularisierung und Pluralisierung der Haushalte zu erkennen. Innerhalb von drei

Abbildung 58: Bevölkerungsentwicklung Frankfurts seit 1970



Eigene Darstellung nach Destatis 2016a; FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen 2010: 1

Jahren hat sich der Anteil der Einpersonenhaushalte von 48,07% auf 54,21% erhöht, wohingegen sich alle andere Haushaltstypen teilweise deutlich verringert haben. Dieser Trend wird in den nächsten Jahren laut der Bevölkerungsprognose des Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) anhalten (IWU 2016: 7).

Die geographische Lage als auch die verkehrliche Optimierung Frankfurts sorgen und sorgen weiterhin für ein stetiges Wachstum, das sich in einer Heterogenisierung der Wirtschaftsstruktur Frankfurts widerspiegelt (Stadtplanungsamt FFM 2012a: 32f.). Zudem ist Frankfurt heute der Kristallisationspunkt und das Zentrum der Metropolregion Rhein-Main, welche aufgrund ihrer „historischen, politischen und wirtschaftsgeographischen Rahmenbedingungen“ (ebd.: 9) seit jeher den Wirtschafts- und Wohnstandort Frankfurt prägt. Die besondere Stellung Frankfurts als auch die wirtschaftliche Verflechtung innerhalb der Region wird anhand der Pendlerstatistik erkennbar. Insgesamt pendeln rund 342.000 Beschäftigte nach Frankfurt. Dies entspricht 63,5% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten am Arbeitsort Frankfurt am Main. Insgesamt gehen hier mehr als 535.000 Menschen einer Beschäftigung<sup>48</sup> nach. Im Vergleich zu den Zahlen aus dem Jahr 2005 stieg die Anzahl der Beschäftigten um 16% an. Auch die Arbeitslosenquote sank in den vergangenen Jahren auf gegenwärtig 6,7%. (FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen 2015b: 75,80,84,88)

Die Stadt Frankfurt steht also vor der großen Aufgabe, die schon seit Jahrzehnten bestehende Wohnraumknappheit zu beheben und Lösungen für die Herausforderungen des Wachstumsdrucks zu finden, da dieser sich in den kommenden Jahren noch weiter verschärfen wird. Anhand der hohen Anzahl an Einpendler zeigt sich bereits, inwieweit der Wohnstandort Frankfurt für die Beschäftigten am Arbeitsort Frankfurt unattraktiv zu sein scheint bzw., dass die Eigenschaften und die Entwicklungen des Wohnungsmarktes die Entscheidung außerhalb Frankfurts zu wohnen begünstigen. Daher erfolgt nun eine Analyse des lokalen Wohnungsmarktes in Frankfurt, um mögliche Gründe für die skizzierten Erkenntnisse zu finden und gleichzeitig die Herausforderungen der Stadt herauszuarbeiten.

### 7.1.2 Die Eigenschaften des lokalen Wohnungsmarktes

Um den Frankfurter Wohnungsmarkt genauer zu analysieren, werden nachfolgend verschiedene Indikatoren und Eigenschaften des lokalen Marktes dargestellt und erläutert. Sie dienen, dazu dessen Eigenarten aufzudecken, um auf diesen aufbauend die verschiedenen wohnungspolitischen Entscheidungen verstehen zu können. Zunächst werden anhand der Zahlen des Zensus 2011 einige zentrale Eigenschaften des Wohnungsmarktes skizziert, da im Regelfall nicht für alle Kennzahlen aktuelle Daten vorliegen.

<sup>48</sup> Die Zahl entspricht den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ohne ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten.

Anschließend werden die aktuellen Entwicklungen im Frankfurter Stadtgebiet näher betrachtet.

Nach dem Zensus 2011 konnten in Frankfurt rund 365.000 Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum verzeichnet werden. Mehr als 285.000 Wohnungen wurden dabei zu Wohnzwecken vermietet. Dies entspricht einer Vermietungsquote von 78%. Im Gegensatz dazu nutzten lediglich 19,18% der Eigentümer ihre Wohnungen selbst. 2,66% der Wohnungen standen leer. Somit wies Frankfurt im Jahr 2011 gegenüber Hamburg (23,3%) eine geringfügig niedrigere Eigentümerquote auf. Der Frankfurter Wohnungsmarkt ist daher als ein Mietermarkt zu deklarieren. Diese These lässt sich durch den hohen Anteil von 60% der Wohnungen in Gebäuden mit mehr als zwei Wohneinheiten untermauern (s. Steckbrief Frankfurt). Die Eigentümerstruktur des Frankfurter Wohnungsbestandes weist eine sehr heterogene Struktur auf, an deren Spitze Privatpersonen stehen, die 36% des Wohnungsbestandes halten. Dahinter folgen Gemeinschaften von Wohnungseigentümern mit rund 28%. Gerade einmal 65.576 Wohnungen sind hingegen im Besitz der Kommune, eines kommunalen Wohnungsunternehmens oder einer Wohnungsgenossenschaft, die keine privatwirtschaftlichen Ziele mit ihrem Eigentum anstreben. Das größte kommunale Wohnungsunternehmen ist die *AGB Frankfurt Holding*, die einen Anteil von 78% an den genannten Beständen der Kommune und der Wohnungsgenossenschaften besitzt. Mit einem Anteil von 10,3% können zudem privatwirtschaftliche Unternehmen aus unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt als weitere Akteure identifiziert werden. Demnach sind eher privatwirtschaftlich denkende Akteure auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt aktiv.

Als Ausgangspunkte der Analyse der derzeitigen Wohnungsmarkttrends im Frankfurter Stadtgebiet wird auf die aktuellen Zahlen verschiedener öffentlicher und privater Institutionen zurückgegriffen, wozu unter anderem das Amt für Wohnungswesen der Stadt Frankfurt zählt. Im Jahr 2014 standen den rund 401.000 privaten Haushalten in Frankfurt 371.794 Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum zur Verfügung (FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen 2015b). Aufgrund der Diskrepanz von ca. 30.000 Wohneinheiten kann auch in Frankfurt von einem realen Wohnungsmangel gesprochen werden. Diese Diskrepanz bestätigt auch die Versorgungsquote von 92,6%. Laut der Stadt Frankfurt kann unter Berücksichtigung einer Leerstandsquote von 2-3% erst bei einem Versorgungsgrad von 102-103% von einem ausgeglichenen

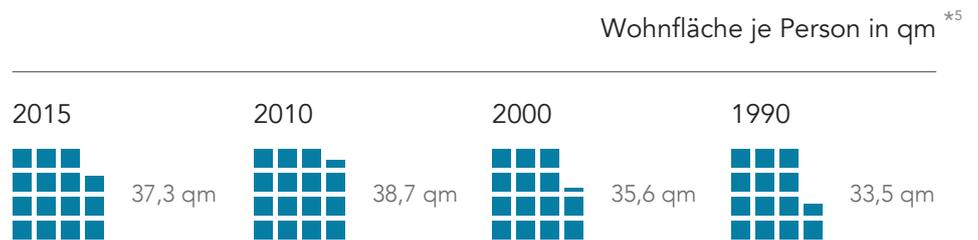
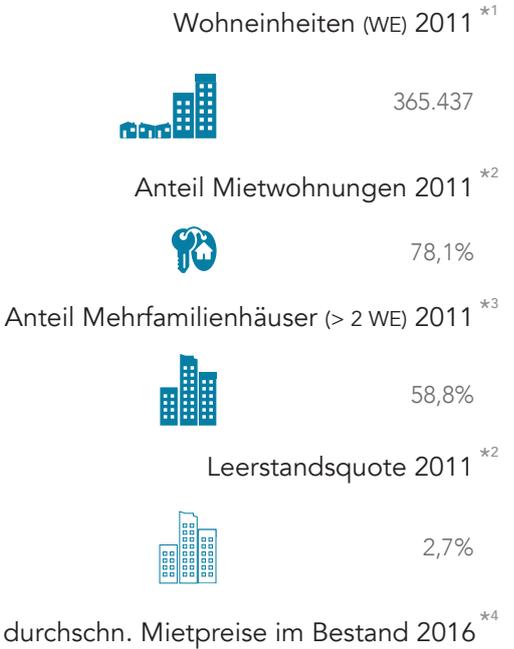
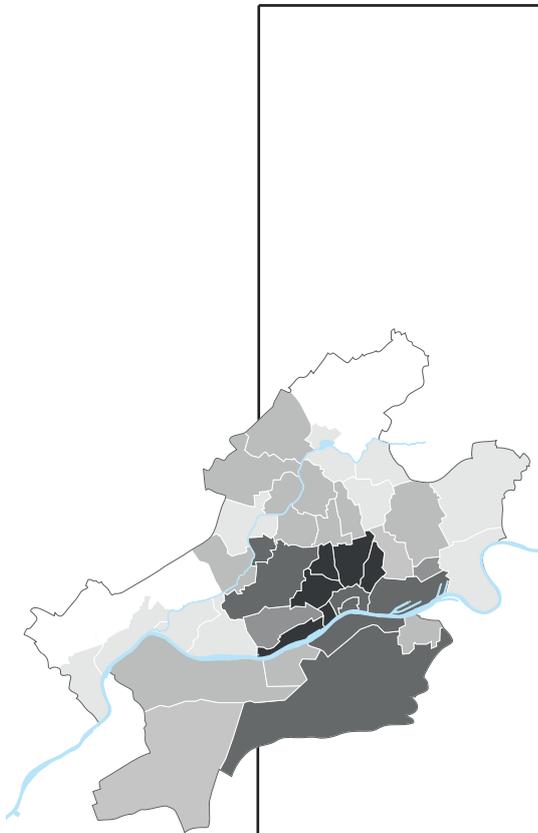
Wohnungsmarkt gesprochen werden (Stadtplanungsamt FFM 2012a: 40). Die Stadt Frankfurt hat diese Problematik bereits im Jahr 2005 erkannt und fasste diese Erkenntnis wie folgt zusammen: „Die Wohnungsversorgung in Frankfurt am Main ist nach wie vor unzureichend. Die Abwanderung ins Umland, Risiken für die soziale Stabilität einzelner Wohnquartiere und der demografische Wandel stellen die Stadt vor wohnungspolitische Herausforderungen“ (2005: 3). Welche Folgen dieser Mangel für den Frankfurter Wohnungsmarkt bewirkte, wird daher nachfolgend an verschiedenen Indikatoren und Aspekten erläutert.

#### Neubautätigkeit

Seit dem Jahr 2012 ist in Frankfurt eine enorme Steigerung der Neubautätigkeit in Form erhöhter Baugenehmigungs- und Baufertigstellungszahlen zu verzeichnen. Innerhalb von drei Jahren wurden durchschnittlich mehr als 850 Wohnungen jährlich fertiggestellt, wodurch im Vergleich der Jahre 2012 und 2014 die Gesamtzahl um fast 65% auf 4418 Wohnungen gesteigert werden konnte. Auch bei den Baugenehmigungen ist mit einem Anstieg von mehr als 25% eine evidente Steigerung klar zu erkennen, auch wenn die Zahlen leicht rückgängig sind (s. Abb. 59). In den Jahren zuvor pendelte sich die Neubautätigkeit auf einem gewissen Niveau ein, wodurch der eigentliche Bedarf nur unterdurchschnittlich bedient wurde. Trotz der deutlichen Steigerung nivelliert das rasante Bevölkerungswachstum der Stadt die positiven Effekte der Neubautätigkeit, weshalb die Stadt ihre Anstrengungen noch weiter intensivieren muss. Das IWU bestätigt diese Aussage. Basierend auf den Prognosen des Bürgeramtes Statistik und Wahlen der Stadt über die Einwohner- und Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2040 hat das IWU einen Neubaubedarf errechnet, mit dem der vollständige Abbau des Defizits bis zum Jahr 2030 bzw. 2040 erreicht werden könnte (s. Abb. 60). Dieser unterscheidet sich in den dargestellten Zeiträumen enorm, doch insbesondere im kurzfristigen Zeitraum bis 2020 müssten ca. 30.900 Wohnungen errichtet werden, um eine Trendumkehr auf dem Wohnungsmarkt zu initiieren. Neben dem Neubaubedarf müssten jährlich zudem weitere 1.760 bzw. 1.083 Wohnungen bis zum Jahr 2030 bzw. 2040 realisiert werden, um den angestauten Nachholbedarf zwischen dem Ist- und Soll-Bestand an Wohnungen endgültig abdecken zu können. (IWU 2016: 12–15) Der derzeitige Nachholbedarf von rund 30.000 Wohneinheiten führt zwangsläufig zu einem enormen Wohnungsmarktdruck, der sich durch die rasante Einwohnerentwicklung gegenwärtig, aber auch zukünftig weiter verstärken wird. Um dessen Folgen zu identifizieren

# WOHNUNGSMARKT FRANKFURT

## Struktur des Wohnungsmarktes

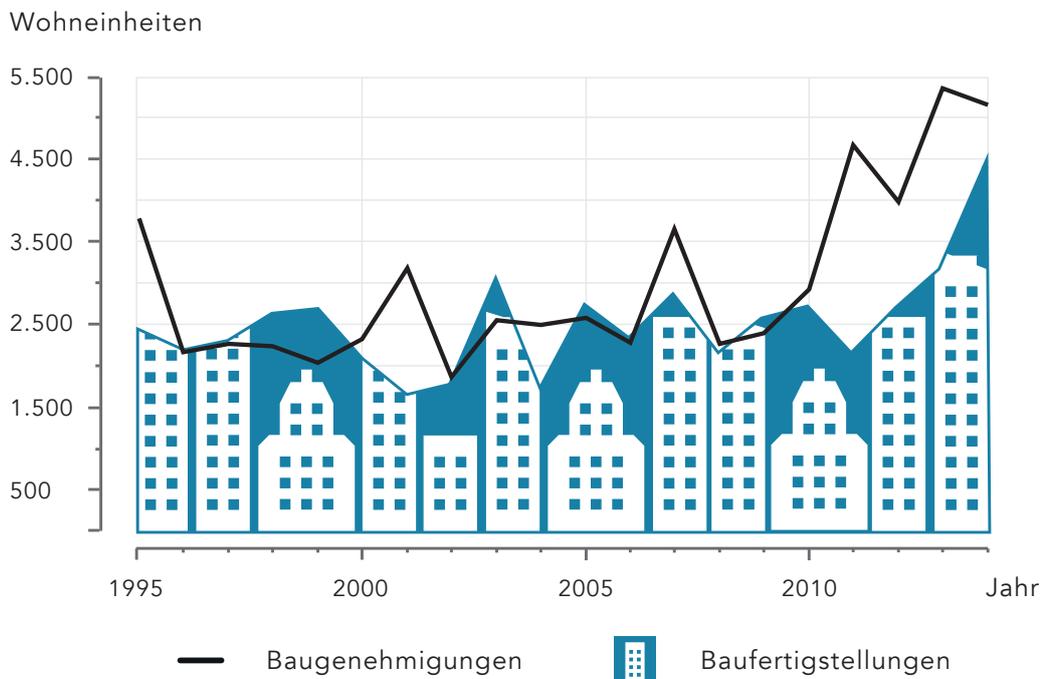


## Bautätigkeit & Sozialer Wohnungsbau

Bautätigkeit <sup>*6</sup>		Sozialer Wohnungsbau <sup>*5</sup>	
Versorgungsgrad 2014	92,6%	Sozialer Wohnungsbestand 2014	27.353
Baufertigstellungen 2014	4.418	Sozialer Wohnungsbestand 2020	23.300
Baugenehmigungen 2014	5.138	Entwicklung des Sozialen Wohnungsbestands 2010-2020	- 23%

<sup>\*1</sup> Zensus 2011 2014a <sup>\*2</sup> Zensus 2011 2014b <sup>\*3</sup> Zensus 2011 2014c <sup>\*4</sup> G+J Wirtschaftsmedien 2016b <sup>\*5</sup> Amt für Wohnungswesen FFM 2016b: 28, 76 <sup>\*6</sup> Destatis 2016b; 2016c

Abbildung 59: Entwicklung der Bautätigkeit in Frankfurt seit 1995



Eigene Darstellung nach Destatis 2016b; 2016c

zieren, muss der Wohnungsmarkt daher differenzierter betrachtet werden. Ein wesentlicher Indikator ist hierbei die Mietpreisentwicklung über einen gewissen Zeitraum.

### Mietpreisentwicklung

Wie bereits im Zusammenhang mit der Referenzstadt Hamburg erwähnt, scheitert eine genaue Analyse der Mietpreisentwicklung einer Stadt an den unterschiedlichen Datengrundlagen der Unternehmen und Institutionen. Zudem ist der Wohnungsmarkt in Deutsch-

land bezüglich der Mietpreise wenig transparent, weshalb die folgenden Ausführungen eher als eine Art deskriptive Annäherung verstanden werden dürfen. In Abbildung 60 sind daher relative Steigerungsraten verschiedener öffentlicher und privater Institutionen gelistet, die eines gemeinsam haben. Trotz der Betrachtung unterschiedlicher Zeiträume zeigen sie einen eindeutigen Mietpreisanstieg auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt. Verifiziert wird dieses Erkenntnis durch die Betrachtung der Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete<sup>49</sup> aus dem Mietspiegel der

Abbildung 60: Prognostizierter Wohnungsbedarf in Frankfurt

	Defizitbau bis 2040			Defizitbau bis 2030		
	2014-2020	2014-2030	2014-2040	2014-2020	2014-2030	2014-2040
Nachholbedarf	6.497	17.324	28.152	10.557	28.152	28.152
Neubaubedarf	30.839	54.611	66.847	30.839	54.611	66.847
Ersatzbaubedarf	2.646	7.056	11.466	2.646	7.056	11.466
Wohnungsbedarf	39.982	78.991	106.465	44.042	89.819	106.465

Eigene Darstellung nach IWU 2016: 15

<sup>49</sup> Die ortsüblichen Vergleichsmieten sind hierbei als Basismieten definiert, die wiederum die Nettomieten pro m<sup>2</sup> und Monat darstellen. Die Nettomieten sind das Entgelt für die Überlassung des leeren Wohnraums ohne die Betriebskosten. (Amt für Wohnungswesen FFM 2016a: 4f.)

Abbildung 61: Zusammenstellung verschiedener Datensätze über die Mietpreisentwicklung in Frankfurt

**BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)**

durchn. Entwicklung im Zeitraum 2005-2010: +7,3%

durchn. Entwicklung im unteren Drittel des Preissegmentes im Zeitraum 2005-2010: +5%

durchn. Entwicklung im oberen Drittel des Preissegmentes im Zeitraum 2005-2010: +9%

**JLL (Jones Lang Lasalle)**

halbjährliche Entwicklung im Zeitraum 2006-2016: +1,8%

halbjährliche Entwicklung im Zeitraum 2009-2016: +2,07%

Entwicklung im Zeitraum 2009-2016: +33%

**Amt für Wohnungswesen der Stadt Frankfurt am Main**

jährliche Entwicklung im Zeitraum 2002-2014: +1,7%

Entwicklung im Zeitraum 2002-2014: +21,98%

**Eigene Berechnung nach Mietenspiegel 2004-2016**

jährliche Entwicklung im Zeitraum 2004-2016: +3,01%

Entwicklung im Zeitraum 2004-2016: +19,45%

Eigene Darstellung nach Amt für Wohnungswesen FFM 2016b: 44; BBSR 2012a: 22f.; JLL 2016b

Stadt Frankfurt im Zeitraum von 2004 bis 2016. Hierbei wurden die ortsüblichen Vergleichsmieten eines Jahres, die unterteilt sind in das Baualter der Wohnungen und die Wohngröße, zu einem durchschnittlichen Mietpreis zusammengerechnet und die jährliche und die gesamte Steigerungsrate für den genannten Zeitraum berechnet. Um eine differenzierte Darstellung der Mietpreisentwicklung zu gewährleisten, wurden die Steigerungsraten für die sehr guten, zentralen und mittleren Lagen betrachtet<sup>46</sup> (s. Abb. 62). Die mittleren Lagen sind hierbei als einfache Lagen zu verstehen. Auch hier zeigt sich ein klarer positiver Trend, der sich in einer Spannweite von 2,47% bis 2,89% bezüglich der jährlichen Steigerungsrate und einer Spannweite von 15,75% bis rund 18,6% bezüglich der Steigerungsrate über den gesamten Zeitraum ausprägt. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt bereits ein hohes Mietenniveau vorlag. Aus den bisherigen Erkenntnissen können die hohe Diskrepanz zwischen dem Ist- und Soll-Zustand des Wohnungsbestandes, die konstant moderate Neubautätigkeit sowie das enorme Bevölkerungswachstum der letzten Jahre als wesentliche Kostentreiber genannt werden. Nun gilt es, die Verteilung der Mietpreise innerhalb des Frankfurter Stadtgebietes zu betrachten, um unter anderem die durch die Stadt erkannte Gefahr der sozialen Segregation belegen zu können.

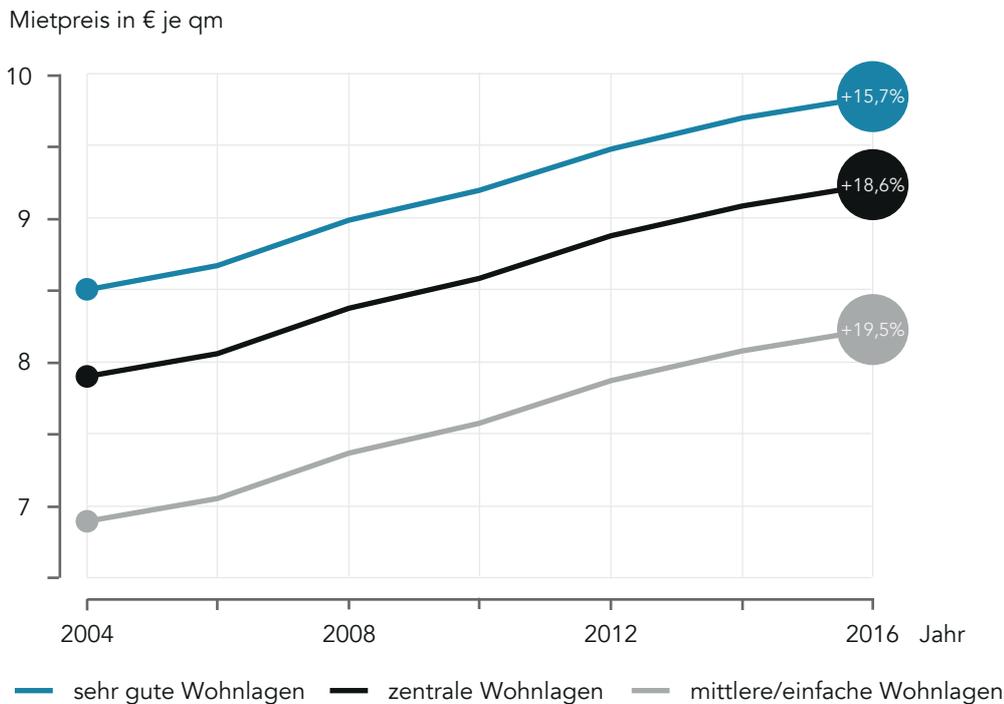
**Die Verteilung der Mietpreise und der Mietpreisentwicklung**

Die Entwicklung der Mietpreise wird zunächst anhand der Veränderung der Angebotsmieten aus dem Jahr 2008 und 2012 näher untersucht. Diese sind in Abbildung 63 auf Basis der Ergebnisse einer Studie des BBSR grafisch dargestellt. Hierbei zeigt sich, dass innerhalb von vier Jahren der Anteil der Inserate mit Angebotsmieten von sieben oder mehr € je m<sup>2</sup> von 77% im Jahr 2008 auf mehr als 97% im Jahr 2012 gestiegen ist. Der Anteil des unteren Preissegmentes ist mehr oder weniger nicht mehr vorhanden. Diese Erkenntnis ist insbesondere auf die enorme Steigerung des gehobenen Preissegmentes von mehr als 10 € pro m<sup>2</sup> zurückzuführen. Nahmen die Inserate dieses Preissegmentes im Jahr 2008 rund 42% der Anteile ein, so sind es im Jahr 2012 bereits mehr als 65%. Die Tendenz ist als eher steigend einzuschätzen.

Um die ungleiche Verteilung der Mietpreise auf dem Frankfurt Wohnungsmarkt näher zu betrachten, wurden die durchschnittlichen Mietpreise der 46 Stadtteile Frankfurts ermittelt und grafisch aufbereitet (s. Steckbrief Wohnungsmarkt Frankfurt). Aufgrund der radialen Ausweitung des Stadtgebietes zeigt sich in Frankfurt eine monozentrische Siedlungsstruktur, die sich vom historischen Stadtkern aus über den Main auf die umliegenden Gemeinden ausdehnt (Vaché 2016: 79). Diese Struktur spiegelt sich in den Mietpreisen wider, da um den historischen Stadtkern die

<sup>50</sup> Die entsprechenden Werte wurden dem Mietspiegel 2016 entnommen: sehr gute Wohnlage 1,62€ pro m<sup>2</sup>, zentrale Lage 1,01€ pro m<sup>2</sup>. (Amt für Wohnungswesen FFM 2016a: 12)

Abbildung 62: Mietpreisentwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete seit 2004

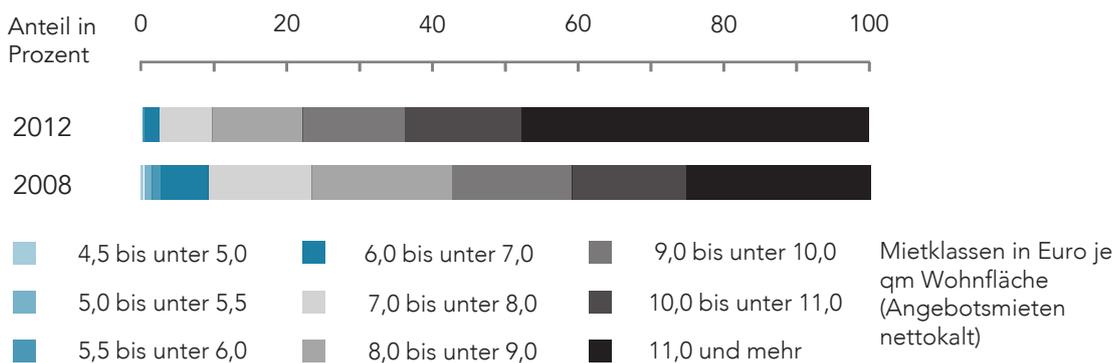


Eigene Darstellung nach Amt für Wohnungswesen FFM 2004; 2006; 2008; 2010; 2012; 2014; 2016a

höchsten Mietpreise identifiziert werden können. In den peripheren Randlagen außerhalb der historischen Stadt werden hingegen niedrige Mietpreise aufgerufen. Auffällig ist das sehr hohe Niveau der Bestandsmietpreise im gesamten Stadtgebiet, wodurch die Erkenntnisse aus der Entwicklung der Angebotsmieten bestätigt werden. Die Spannweite der durchschnittlichen Mietpreise beginnt bei 9,54€ pro m<sup>2</sup> im Stadtteil Untergliederbach und endet bei 15,47€ pro m<sup>2</sup> im Stadtteil Westend Nord. Untergliederbach fungiert hierbei als Beispiel für einen Stadtteil in einer peri-

pheren Randlage. Der Stadtteil Westend Nord hingegen grenzt direkt an die Innenstadt an. Insgesamt weisen 87% der Stadtteile einen Mietpreis von über 10€ pro m<sup>2</sup> auf, wodurch augenscheinlich von einem hohen Mietpreisniveau ausgegangen werden kann und das mittlere Preissegment nicht bedient wird. Jedoch trifft diese Behauptung nur auf die durchschnittlichen Mietpreise zu. Die Spannweite aller Bestandsmieten ist gegenüber den durchschnittlichen Mietpreisen wesentlich größer (5,2€ m<sup>2</sup> bis 22€ m<sup>2</sup>). Obwohl die Anzahl der Inserate nicht nachvollzogen

Abbildung 63: Entwicklung der Angebotsmieten in Frankfurt zwischen 2008 und 2012



Eigene Darstellung nach BBSR 2013: 7

werden kann, kann dennoch eine große Anspannung auf dem Wohnungsmarkt in Form hoher Ausgangsmieten angenommen werden. Interessanterweise werden sowohl der niedrigste Mietpreis als auch der höchste Mietpreis im innerstädtischen Bahnhofsviertel aufgerufen. Auch die Neubaumieten weisen eine identische Struktur auf, die sich durch die Konzentration des hochpreisigen Segmentes im innenstadtnahen Bereich auszeichnet. Im stichprobenartigen Vergleich sind jedoch deutlich höhere Mietpreise zu finden als bei den Bestandsmieten. Die Spannweite der durchschnittlichen Neubaumieten beginnt bei 10,25 € pro m<sup>2</sup> und endet bei rund 22€ pro m<sup>2</sup>. Das mittlere Preissegment von unter 9€ pro m<sup>2</sup> wird in diesem Fall nicht bzw. kaum mehr bedient. (s. Abb. 64)

Laut Vaché ist ein positiver Zusammenhang zwischen Zentralität und Lagequalität bei der Preisdynamik zu erkennen, der sich durch eine signifikante Korrelation zwischen Preisniveau und Preissteigerungen ausprägt: In Stadtteilen mit den höchsten Preisniveaus können auch die größten Preissteigerungen in den Jahren

2006 bis 2013 verzeichnet werden. Allerdings reichen diese nicht aus, um die Preisdynamik innerhalb der Stadtteile zu erläutern, da zwischen den einzelnen Stadtteilen in identischen Wohnlagen differenzierte Entwicklungen festgestellt werden konnten. (Vaché 2016: 82ff.) Daher wird nachfolgend der Zusammenhang zwischen Bevölkerungs- und Preisdynamik näher betrachtet.

Vorausschickend sei erwähnt, dass die Stadt Frankfurt in ihrem Stadtentwicklungsbericht aus dem Jahr 2012 bereits zur folgenden Erkenntnis gelangt ist: „Große Teile der Nachfragegruppen finden in Frankfurt am Main nicht die passende und bezahlbare Wohnung und realisieren ihre Wohnwünsche im Umland“ (Stadtplanungsamt FFM 2012a: 40). Zunächst einmal bestätigt dieser Satz die Ergebnisse der Analyse der Mietpreisentwicklung, in dem eindeutig formuliert wird, dass nicht jedem Bewohner der passende und bezahlbare Wohnraum zur Verfügung gestellt werden kann. Zudem dient er als Begründung für die hohen Einpendlerzahlen aus Kapitel 7.1.1. Ebenso sugge-

Abbildung 64: Zufällige Auswahl von Mietpreisen im Frankfurter Stadtgebiet

	Bestandsmieten		Neubaumieten	
	durchn. Mietpreis	Mietpreisspannen	durchn. Mietpreis	Mietpreisspannen
Westend Süd	15,25	9,92 - 20,12	20,67	18,16 - 24,61
Innenstadt	13,34	5,56 - 20	20,02	13,63 - 24,80
Niederursel	11,96	8,5 - 19,42	13,63	12,93 - 14,18
Nied	10,03	7,68 - 12,19	11,75	10,30 - 13,07
Sossenheim	9,57	7,64 - 11,64	10,94	9,36 - 2,94
Kalbach-Riedberg	11,80	8,74 - 15,00	12,87	11,27 - 14,41
Gallusviertel	12,73	9,37 - 15,27	14,10	12,08 - 16,00
Griesheim	10,29	8,01 - 13,00	12,36	10,16 - 13,94

riert diese Aussage, dass die Mietpreise in Frankfurt für viele Nachfrager zu hoch sind. Die Frage ist nun, welche Nachfragegruppen in Frankfurt vorhanden sind und was sie nachfragen.

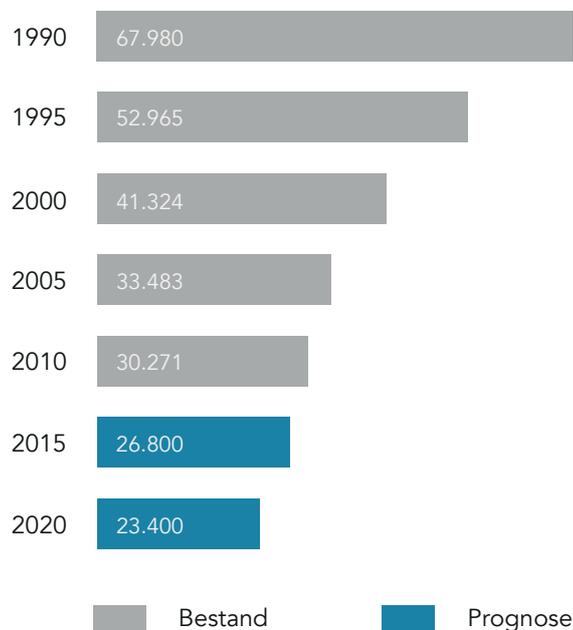
Laut der Stadt Frankfurt zeichnete sich in den letzten Jahren eine Trendumkehr ab (s. Kap. 2 u. 6). Waren bis zum Jahr 2003 die Wohnung oder das Eigenheim außerhalb der Stadt für einen Großteil der Bevölkerung erstrebenswert, so sind es nun die typischen Attribute, die mit dem Begriff der Urbanität verbunden werden: kurze Wege, technische und soziale Infrastruktur, vielfältiges Angebot, etc. Zwar sind die Menschen auch zuvor ungern aus Frankfurt ausgewandert, doch steht nun vor allem der Trend zurück in die Stadt an erster Stelle der Nachfrager. (Stadtplanungsamt FFM 2012a: 40ff.) Aufgrund des stetigen Zustroms der Ausbildungs-, Berufsanfänger und der Settlementwanderer weist Frankfurt ein Durchschnittsalter von 41 Jahren auf, welches sich aufgrund der skizzierten Bevölkerungsentwicklung nicht signifikant verändern wird. Der demographische Wandel prägt sich gegenüber den bundesweiten Trends in Frankfurt langsamer aus und lässt vermuten, dass der Trend in Richtung der innenstadtnahen Stadtteile Frankfurts weiter zunehmen und sich verstetigen wird. Hierdurch können zum einen die hohen Mietpreise in den zentralen Lagen erklärt werden, zum anderen ist die fortschreitende Steigerung der Mietpreise hierdurch sichergestellt. Auch wenn keine genaue Analyse der Altersstruktur in den einzelnen Stadtteilen durchgeführt werden konnte, so konnten die Stadt Frankfurt als auch Vaché einen positiven Zusammenhang zwischen den steigenden Mietpreisen und dem Bevölkerungszustrom feststellen. Dieser prägt sich dahingehend aus, dass diejenigen Stadtteile von Preissteigerungen betroffen sind, die den Wohnpräferenzen der Alterskohorte entsprechen, die wiederum den Schwerpunkt der derzeitigen Zuwanderung darstellen. In Frankfurt sind dies die jüngeren und mittleren Alterskohorten, deren Präferenzen in den Idealen der europäischen Stadt wiedergefunden werden können. (Vaché 2016: 89ff.) Die Folge ist ein heterogener Wohnungsmarkt, der sich aus einem Fundus verschiedener lokaler Teilmärkte zusammensetzt, die in ihren Eigenschaften, ihrem Angebot und ihrer Entwicklung mitunter große Differenzen aufweisen. Gewinner sind die innerstädtischen Altbauquartiere, deren begrenztes Wohnungsangebot zu einem enormen Mietpreisniveau in diesen Lagen führte. Ebenso können hinsichtlich ihrer Entwicklung und ihres Potenzials diejenigen Quartiere als weitere Gewinner deklariert werden, die aufgrund ihrer städtebaulichen und lagespezifischen Qualitä-

ten nun in den Fokus der Wanderer gerückt sind. Zu nennen sind hier die Stadtteile Ostend, Bornheim und Dornbusch. (ebd.: 89)

Die Kehrseite dieser Entwicklung ist die Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte in die peripheren Stadtlagen, da sie sich die hochpreisigen innerstädtischen Stadtteile nicht mehr leisten können. In Frankfurt zeigt sich diese Entwicklung durch eine starke Konzentration bestimmter sozialer Gruppen in spezifischen Stadtteilen, wodurch die soziale Stabilität auf gesamtstädtischer und noch wesentlich stärker auf Quartiersebene als gefährdet eingestuft werden kann. (Stadtplanungsamt FFM 2012a: 56f.) Zudem ist im Zeitraum des rasanten Bevölkerungswachstums die Zahl der registrierten Wohnungssuchenden stetig gestiegen. Nach einem konstanten Rückgang der Wohnungssuchenden ist deren Zahl seit dem Jahr 2009 von unter 7.000 Personen auf rund 9.500 angestiegen. Dies ist unter anderem auf die steigenden Mietpreise, aber auch auf den Rückgang des sozialen Wohnungsbestandes zurückzuführen. Innerhalb des Zeitraums von 2000 bis 2014 hat sich der Sozialwohnungsbestand um mehr als 30% reduziert. Anstelle von rund 42.000 Wohnungen im Jahr 2000 sind es im Jahr 2014 nur noch 27.535 Wohneinheiten (s. Abb. 65). Ebenso ist die Vermittlungsquote in diesem Zeitraum gesunken, sodass auf einen angespannten Wohnungsmarkt geschlossen werden kann. (Amt für Wohnungswesen FFM 2016b: 46–54)

Folgerichtig ist der Frankfurter Wohnungsmarkt getrieben von einem stetigen und rasanten Bevölkerungswachstum, den Wohnpräferenzen spezifischer Alterskohorten, einem unzureichenden Wohnungsbestand und einer Neubautätigkeit, die das Wohnungsdefizit in Frankfurt seit Jahren nicht adäquat lösen kann. Die Folge ist auf der einen Seite ein hohes Mietpreisniveau, welches sich in den lokalen Teilmärkten der einzelnen Stadtteile stark voneinander differenziert. Auf der anderen Seite haben vor allem einkommensschwächere Haushalte immer größere Probleme, sich in den innerstädtischen Lagen zu behaupten und einen entsprechenden Wohnraum zu finden. Sie konzentrieren sich daher auf bestimmte Stadtlagen, wodurch die soziale Stabilität der Stadt gefährdet werden könnte. Der Zustrom junger und mittlerer Alterskohorten wird auch zukünftig diese Entwicklungen weiter verschärfen, weshalb die Stadt zu einer Reaktion gezwungen wird. Wie sich die Reaktion der Stadt darstellt, wird in den nachfolgenden Kapiteln anhand der Analyse der verschiedenen Programme, Strategien und Instrumente veranschaulicht.

Abbildung 65: Entwicklung sozialer Wohnungsbestand



Eigene Darstellung nach Amt für Wohnungswesen FFM 2016b: 76

## 7.2 Die Handlungsspielräume der Frankfurter Wohnungspolitik

Der skizzierte Wachstumsdruck in Frankfurt ist seit Jahren das beherrschende Thema der Stadtpolitik. Daher versucht die Stadt Frankfurt in den letzten Jahren den daraus resultierenden Herausforderungen mit der Konzeption und Umsetzung verschiedener Programme, Strategien und Instrumente zu begegnen. Im Rahmen der Analyse wurden die einzelnen Maßnahmen entsprechend ihrem Aufbau, ihrer Ziele und Zielgruppen den übergeordneten kommunalen Handlungsspielräumen zugeordnet und untersucht. Nachfolgend werden daher zunächst die beiden übergeordneten gesamtstädtischen Konzepte erläutert, die als Orientierungsrahmen die Geschicke der Stadt anleiten sollen. Anschließend werden die *Wohnungspolitischen Leitlinien* der Stadt analysiert, die wiederum gezielt das wohnungspolitische Handeln der Stadt lenken sollen. Unter dem Handlungsspielraum Wohnungsbaupolitik werden die zentralen Instrumente und Förderprogramme dargelegt, die zur Erhöhung und Optimierung des Wohnungsbaus in Frankfurt beitragen. Den vierten Handlungsspielraum stellt die Wohnungsbestandspolitik dar, welche in Form von rechtlichen Rahmsetzungen, der Modernisierungsförderung und der Aufstellung von Stadtentwicklungsprogrammen den Wohnungsbestand und die soziale Zusammensetzung der Frankfurter Bevölkerung nachhaltig sichern sollen. Als letzten Handlungsspielraum

wird unter dem Aspekt der Wohnungsnothilfesysteme skizziert, auf welcher Art und Weise die Stadt Frankfurt bezüglich eines akuten Wohnungsnotfalls reagiert. Wie bereits bei der Analyse der Stadt Hamburg sind in diesem Zusammenhang nicht die subjektiven Fördermaßnahmen im Zusammenhang der Gewährung von Wohngeld gemeint, sondern die Ausgestaltung der Vermittlung und die unentgeltliche Unterstützung der Betroffenen.

### 7.2.1 Übergeordnete stadtentwicklungspolitische Konzepte

Übergeordnete stadtentwicklungspolitische Konzepte sollen im Gegensatz zu einem kommunalen Handlungskonzept zum Thema Wohnen nicht nur einen thematischen Schwerpunkt auf gesamtstädtischer Ebene berücksichtigen. Vielmehr sind die im Regelfall als Leitbilder konzipierten Konzepte als ressortübergreifende Arbeitspakete zu verstehen, die eine gemeinsame inhaltliche Ausrichtung der unterschiedlichen Fachbereiche gewährleisten sollen. Für die Stadt Frankfurt wurde daher im Jahr 2008 ein Leitbild für die Stadtentwicklung erstellt. Es soll unterstützt werden das *integrierte Stadtentwicklungskonzept 2030*, das seit dem Jahr 2014 in Bearbeitung ist. Kernstück dieses Konzeptes ist ein breitangelegter Beteiligungsprozess. Die Inhalte, Schwerpunkte und Ziele der beiden gesamtstädtischen Instrumente werden nachfolgend skizziert.

#### Das Leitbild für die Stadtentwicklung Frankfurt 2008

Das im Jahr 2008 erstellte Leitbild für die Stadtentwicklung umfasst insgesamt sieben Handlungsfelder, die zum einen auf einigen bereits ausformulierten Leitlinien aufbauen und diese weiterentwickeln. Zum anderen erweitern sie das Repertoire der Stadtentwicklung (s. Abb. 66). Das Leitbild fungiert als pragmatisches Fachprogramm des Stadtplanungsamtes, um im Rahmen der Handlungsfelder gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen zu erkennen sowie neue Entwicklungen anzustoßen und diese zu verstetigen. Es handelt sich um ein gesamtstädtisches Konzept, welches übergeordnete Ressourcen bündeln und bestimmte Zielvorstellungen umsetzen soll. Dementsprechend beinhaltet es „planungsrelevante Aspekte, wie räumliche und zeitliche Prämissen, die bevorzugten Herangehensweisen sowie eine Auswahl planerisch umzusetzender Projekte“ (Stadtplanungsamt FFM 2008b: 8), die seitens des Stadtplanungsamtes konzipiert wurden. (ebd.: 6ff.)

Vor dem Hintergrund des Wohnungsbaus sind vor al-

Abbildung 66: Leitlinien des Leitbilds 2008

1. qualitätvolle Innenentwicklung planen und steuern
2. städtisches Wohnen fördern und sozial gestalten
3. Stadtteile stärken
4. stadtverträgliche Mobilität entwickeln
5. in und mit der Region kooperieren
6. Partnerschaft planen
7. Baukultur pflegen

Eigene Darstellung nach Stadtplanungsamt FFM 2008b: 8

lem die Handlungsfelder *Qualitätvolle Innenentwicklung planen und steuern*, *städtisches Wohnen fördern und sozial gestalten* sowie *Stadtteile stärken* zu nennen, die aufgrund ihrer inhaltlichen Schwerpunkte einen Beitrag zum Wohnungsbau leisten können. In allen drei Handlungsfeldern ist das Ziel, die Wohnfunktion Frankfurts zu stärken sowie eine gewisse Qualität zu gewährleisten, indirekt, aber auch direkt integriert. Als wesentlichster Akteur kann das Stadtplanungsamt identifiziert werden, das maßgeblich für die Gestaltung und die Umsetzung des Leitbildes verantwortlich ist. Dem Stadtplanungsamt werden daher unter jedem Handlungsfeld Aufgabenschwerpunkte und Zielvorstellungen vorgegeben, die bei der Umsetzung eines jeweiligen Handlungsfeldes berücksichtigt werden sollen. Zudem wurden für jedes Handlungsfeld Entwicklungsbereiche und Maßnahmen im Stadtgebiet festgesetzt, die als räumliches Entwicklungskonzept einen weiteren Orientierungsrahmen für das Stadtplanungsamt bilden.

### Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept 2030

Im Mai 2014 beauftragte die Stadtverordnetenversammlung den Magistrat ein integriertes Stadtentwicklungskonzept zu erarbeiten. Es soll als strategische Reaktion Antworten und Lösungen auf den fortschreitenden Wachstumsdruck bereitstellen, damit Frankfurt auch weiterhin als ein Wohn- und Wirtschaftsstandort mit hoher Umwelt- und Lebensqualität bestehen bleibt. Das *Integrierte Stadtentwicklungskonzept* soll entgegen dem *Leitbild für die Stadtentwicklung* einen „verbindlichen und mittelfristigen Orientierungsrahmen für das Handeln in Verwaltung und Politik“ (Stadtplanungsamt FFM 2016a: 8) schaffen. Insgesamt sollen bis zum Jahr 2017 in zwei analytischen und zwei normativen Phasen (s. Abb. 67) ein Gesamtbild der Stadt gezeichnet werden, welches in Form eines integrierten Konzeptes, verschiedene Interessens-, Themen- und Fachbereiche in einem Dokument bündelt. (ebd.: 8f.)

Im Jahr 2016 wurden die ersten beiden Phasen beendet und in Form eines breitangelegten Bürgerdialogs die dritte Phase, die Entwicklung von Szenarien, eingeleitet. Insgesamt wurden bisher über 1.450 Ideen und Anregungen von den Bürgern Frankfurts gesammelt, die nun in einem weiteren Schritt analysiert und bewertet werden. (Stadtplanungsamt FFM 2016b) Aufgrund des derzeitigen Arbeitsstandes können keine weiteren Aussagen zum Konzept getätigt werden. Der Wille der Stadt, eine nachhaltige und kooperative Stadtentwicklung zu etablieren, wird durch das Stadtentwicklungskonzept jedoch deutlich erkennbar und gestärkt.

Abbildung 67: Die vier Phasen des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes 2030



Eigene Darstellung nach Stadtplanungsamt FFM 2016a: 9

## 7.2.2 Kommunales Handlungskonzept zum Thema Wohnen

Bereits zu Beginn der 2000er Jahre wurden auf politischer Ebene in Folge der Ergebnisse des *Frankfurter Sozialberichts – Teil 3 zum Thema Wohnungsversorgung* die Probleme, Anforderungen und Herausforderungen des Wohnungsmarktes der Stadt erkannt. Aufgrund dessen wurde der Magistrat der Stadt von der Stadtverordnetenversammlung im Jahr 2003 dazu aufgefordert, ein Gesamtkonzept *Leitplan Wohnen* zu erarbeiten. Dieses sollte dazu dienen, der Frankfurter Wohnungspolitik einen Orientierungs- und Handlungsrahmen vorzugeben, um die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt zu gestalten. Der *Leitplan Wohnen* beinhaltet insgesamt vier Teilbereiche, die jeweils spezifische Aufgabenbereiche abdecken (s. Abb. 68). Nachfolgend werden daher die *Leitlinien Wohnen* näher erläutert, da diese als übergeordnetes Konzept das Handeln der Wohnungspolitik maßgeblich beeinflusst. Die *Wohnungsmarktbeobachtung* stellt hingegen die jährliche Evaluierung des Wohnungsmarktes in Form der Wohnungsmarktberichte dar, deren Ergebnisse in Kapitel 7.1.2 teilweise genutzt wurden. Das *Wohnraumversorgungskonzept* ist wiederum nicht als ein gebündeltes Instrument zu verstehen, sondern wirkt sich jeweils in den einzelnen Instrumenten und Programmen aus, die im weiteren Verlauf der Arbeit erläutert werden. Das *Wohnbauland-Entwicklungsprogramm* ist ein Instrument zur Sicherung der Flächenvorsorge und wird daher unter dem Teilinstrument der Wohnungsbaupolitik beschrieben (s. Kap. 7.2.4.1). (Stadtplanungsamt FFM 2015: 3)

### Leitlinien Wohnen

Die *Leitlinien Wohnen* dienen als übergeordnetes

Instrument, die politischen Ebenen der Stadt an bestimmte Grundsätze und Zielvorstellungen zu binden, die diese in ihrem Handeln berücksichtigen müssen. Hierdurch soll einerseits der städtische Wohnungsbestand gesichert und fortentwickelt werden. Andererseits soll eine aktive Wohnungspolitik initiiert werden, deren Ziel es ist „wieder mehr und bezahlbaren Wohnraum in Frankfurt zur Verfügung zu stellen und der Notwendigkeit der langfristigen Sicherung und Verbesserung des Bestandes an preiswerten Wohnraum nachzukommen“ (FFM 2005: 3). Im Vordergrund steht daher grundsätzlich das zentrale Ziel, eine ausreichende und angemessene Wohnraumversorgung aller Bevölkerungsgruppen sicherzustellen, indem ein breites und dauerhaftes Wohnungsangebot in allen Teilmärkten gewährleistet werden soll. (ebd.: 3f.)

Die *Leitlinien Wohnen* umfassen insgesamt fünf Handlungsfelder, in denen bestimmte Ziele und Aufgaben festgelegt wurden, die zur Realisierung der übergeordneten Ziele beitragen sollen (s. Abb. 69). Die Handlungsfelder decken hierbei verschiedene Themenbereiche ab, die in einem direkten Zusammenhang zum Wohnungsmarkt stehen. Es werden unter anderem Akteure und betroffene Zielgruppen genannt, die auf dem Wohnungsmarkt aktiv agieren oder auf diesem benachteiligt werden.

Im ersten Handlungsfeld sind die Ziele und Inhalte zu drei definierten Marktsegmenten festgesetzt, die aus den Anforderungen und Herausforderungen bestimmter Nutzergruppen konzipiert worden sind. Neben der Wohnraumversorgung für Bevölkerungsgruppen mit höherem und mittlerem Einkommen steht vor allem die Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Haushalte im Fokus der aktiven

Abbildung 68: Die Teilbereiche des Leitplans Wohnen

#### Leitlinien Wohnen

wohnungspolitisches Rahmenkonzept, Ziele und Lösungsansätze für die Wohnungspolitik

#### Wohnungsmarktbeobachtung

jährliche Analyse der Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt

#### Wohnraumversorgungskonzept

konkrete Ziele der sozialen Wohnraumversorgung

#### Wohnbauland-Entwicklungsprogramm

Dokumentation der Vor- und Aufbereitung der Wohnbauflächenpotenziale mit mehr als 50 Wohneinheiten

Wohnungspolitik. Dies liegt vor allem daran, dass Haushalte aus einkommensschwachen und benachteiligten Bevölkerungsschichten rund 30 bis 35% der Haushalte in Frankfurt zum Zeitpunkt der Erstellung der Leitlinien darstellen. Zudem wurden besondere Zielgruppen definiert, wie beispielsweise einkommensschwache junge Familien, Studierende oder Behinderte, die außerhalb der drei Marktsegmente angesprochen werden sollen. Allerdings werden in dem ersten Handlungsfeld keine konkreten Mengenziele genannt, sondern vielmehr mögliche Strategien und Programme, die dazu dienen sollen entsprechenden Wohnraum zu realisieren. (ebd.: 7–12)

Das zweite Handlungsfeld namens *Qualitätsoffensive Wohnungsbau und Wohnen* befasst sich hingegen konkret mit Programmen und Strategien, die den Wohnungsbau optimieren sollen. Im Vordergrund steht die Errichtung präferierter Wohnformen der Wohnnachfrager, die den besonderen Qualitäten des urbanen, innerstädtischen Wohnens entsprechen. Die *Qualitätsoffensive Wohnungsbau und Wohnen* fokussiert jedoch verstärkt die Optimierung des direkten Wohnumfeldes und der Infrastrukturen, anstatt gezielt Mengenziele oder Instrumente festzulegen, mit

denen die Quantität im Wohnungsbau erhöht werden könnte. (ebd.: 12ff.)

Das dritte Handlungsfeld schließt hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung mehr oder weniger an das zweite Handlungsfeld an. Im Vordergrund steht daher wieder das Wohnumfeld, jedoch in einem größeren Maßstab als im zweiten Handlungsfeld. Unter dem Titel *Verhinderung von Segregation und Quartiere mit besonderen Problemlagen* strebt die Frankfurter Wohnungspolitik an, die sozialräumliche Entwicklung nachhaltig zu stabilisieren und zu fördern, indem eine ausgewogene Bevölkerungsstruktur erreicht werden soll. Ein wesentliches Ziel ist es hierbei, die negative Etikettierung eines Wohnviertels zu verhindern. Als zentrale Aufgabenschwerpunkte bzw. Strategien werden die Integration von Personen mit Migrationshintergrund als auch das kommunale Programm *Frankfurt – Soziale Stadt – neue Nachbarschaften* genannt. Letzteres soll durch eine stärkere Integration der Bewohner von Quartieren mit besonderem Entwicklungs- und Sanierungsbedarf in die Planungen dazu beitragen, den sozialen Zusammenhalt zu stärken. (ebd.: 14f.)

Abbildung 69: Die Handlungsfelder der Leitlinien Wohnen

### 1. Zielgruppen

- + Versorgung der Bevölkerungsschichten mit höherem bis mittlerem Einkommen
- + Versorgung der Bevölkerungsschichten mit mittlerem bis niedrigem Einkommen
- + Versorgung der einkommensschwachen und benachteiligten Bevölkerungsschichten
- + Versorgung besonderer Zielgruppen

### 3. Verhinderung von Segregation /Quartiere mit besonderen Problemlagen

- + Integration von Personen mit Migrationshintergrund
- + Soziale Stadt

### 5. Zusammenarbeit mit der Region

### 2. Qualitätsoffensive Wohnungsbau und Wohnen

- + Entwicklung eines Qualitätsprofils
- + Einbeziehung von Nutzeransichten
- + Förderung innovativer Wohnprojekte
- + Verpflichtung zum klimaschonenden Bauen
- + Verbesserung des Wohnumfeldes
- + ausreichende Infrastruktur
- + wohnungspolitisches Kolloquium

### 4. Kommunale bzw. kommunalverbundene Wohnungsunternehmen

- + Grundsätze
- + Wohnungsneubau
- + Bildung von Wohneigentum durch Mietprivatisierung
- + Wohnumfeldverbesserung / Stabilisierung der Wohnquartiere
- + Informationsaustausch zwischen den Wohnungsunternehmen, dem Amt für Wohnungswesen und dem Stadtplanungsamt
- + Erhalt von Belegungsrechten

Das vierte Handlungsfeld setzt wiederum direkt an zwei wichtigen Akteuren auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt an, den kommunalen und kommunalverbundenen Wohnungsunternehmen. Sie werden gezielt als wichtige Partner und Instrumente angesprochen, die durch ihre Wohnungsbestände und inhaltlichen Schwerpunkte insbesondere die Wohnraumversorgung der Zieleguppen nach dem WoFG sicherstellen sollen. Daher sollen durch vergünstigte Grundstücksvergaben seitens der Stadt den genannten Unternehmen Anreize geschaffen werden, neuen Wohnraum zu schaffen. Dies soll vornehmlich durch die Vergabe von Erbbaurechten gewährleistet werden. Als konkretes Mengenziel sollen die Unternehmen in Rahmen eines befristeten Modellprojektes bis zu 500 Wohnungen an Mieterinnen und Mieter veräußern, um die Bildung von Wohneigentum zu fördern. Ein wichtiger Bestandteil ist zudem der Wille einer engeren und transparenteren Kooperation zwischen den Wohnungsunternehmen, dem Amt für Wohnungswesen und dem Stadtplanungsamt, um eine erfolgreiche Verzahnung von Stadtteil- und Wohnungsbestandsentwicklung zu initiieren. (ebd.: 15–18)

Das letzte Handlungsfeld stellt die besondere Verantwortung der gesamten Region in den Vordergrund, um die Wohnraumversorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten zu erleichtern. Hierzu soll eine engere Zusammenarbeit mit den Umlandgemeinden im Rahmen der Aufgaben des Planungsverbandes Frankfurt/Rhein-Main erfolgen. (ebd.: 18)

Schlussendlich benennen die wohnungspolitischen Leitlinien gewisse Zielvorstellungen und grobe Überlegungen zur Realisierung dieser Ziele, wodurch sie den inhaltlich übergreifenden Bestandteil des Gesamtkonzeptes *Leitplan Wohnen* darstellen. Allerdings werden in den Leitlinien keine konkreten Mengenziele oder Vereinbarungen getroffen, weshalb sie eher als orientierungshelfendes Konzept deklariert werden können anstelle eines rechtsverbindlichen Instrumentes.

### 7.2.3 Wohnungsbaupolitik

Die Wohnungsbaupolitik einer Stadt nimmt direkten Einfluss auf das Baugeschehen innerhalb des Stadtgebietes. Wie bereits im Rahmen der Stadt Hamburg wurden die einzelnen Instrumente, Programme und Strategien der Stadt Frankfurt zunächst den zwei übergeordneten Kategorien – die baulichen Förderinstrumente und die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente – zugeordnet und anschließend analysiert

und erläutert.

Das *Amt für Wohnungswesen* sowie das *Stadtplanungsamt Frankfurt* als öffentliche Institutionen fungieren als zentrale Akteure, um die gesamtstädtischen Ziele der wohnungspolitischen Leitlinien der Stadt umzusetzen. Das Stadtplanungsamt ist zudem für die Gewährung der monetären Mittel verantwortlich. Als weiterer Akteur muss die *Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI Bank Hessen)* genannt werden, da sie für die Bewilligung der Landesmittel verantwortlich ist. Die *WI Bank Hessen* arbeitet dabei selbständig und ist erster Ansprechpartner für die Beratung und Auszahlung der Landesmittel Hessens. (WI Bank Hessen 2016) In Bezug auf die Förderung des Wohnungsbaus in Frankfurt werden die Landesmittel oftmals als erste Fördergrundlage für spezifische Vorhaben genutzt, um dann durch die städtischen Fördergelder ergänzt zu werden. Aufgrund des landesweiten Aufgabenschwerpunktes sind die Fördermittel Hessens oftmals nicht an die lokalen Rahmenbedingungen angepasst, weshalb eine Ergänzung durch städtische Gelder zielführender ist.

Nachfolgend werden die zentralsten Instrumente der Frankfurter Wohnungsbaupolitik dargestellt und erläutert. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass die Instrumente nicht in ihrem vollen Umfang und Wirkungsgrad, sondern bezogen auf ihren Aufbau, ihre zentralen Ziele und ihre Zielgruppen analysiert werden.

#### 7.2.3.1 Die baulichen Förderinstrumente

Als bauliche Förderinstrumente wurden alle Instrumente, Programme und Strategien der Stadt Frankfurt identifiziert, durch die der Neubau von Wohnungen direkt beeinflusst werden soll. Neben der sozialen Wohnraumförderung wurden verschiedene Anreizprogramme entwickelt, die dazu dienen, die Anforderungen spezifischer Nutzergruppen auf dem Wohnungsmarkt zu realisieren. Um eine möglichst große Vielfalt an Nutzergruppen zu erreichen, versucht die Stadt Frankfurt vordergründig durch die Gewährung monetärer Mittel den Wohnungsbau zu steigern. Demgegenüber steht das Teilinstrument des kommunalen Eigenbaus, das ergänzend zu den privaten Investoren direkt durch städtische Mittel neuen Wohnraum schaffen soll. In Frankfurt ist hierfür die *ABG Frankfurt Holding* zuständig, auf deren Einfluss im entsprechenden Kapitel eingegangen wird.

### 7.2.3.1.1 Die soziale Wohnraumförderung

Unter der sozialen Wohnraumförderung müssen in Frankfurt zwei Programme genannt werden, die auf der einen Seite den klassischen Weg der sozialen Wohnraumförderung abdecken, indem der Mietwohnungsbau für einkommensschwache Haushalte gefördert wird. Auf der anderen Seite erfolgte durch das Land Hessen eine Erweiterung, da nun auch Haushalte aus mittleren Einkommenschichten als Förderzielgruppe festgesetzt wurden. Die Stadt Frankfurt hat auf diese Änderung mit der Aufstellung eines eigenen Programms reagiert.

**Programm zur sozialen Mietwohnungsbauförderung**  
Auf Grundlage des Hessischen Wohnraumförderungsgesetzes (HWOFG) sowie der Umsetzung des Gesetzes durch die Landesrichtlinien *Soziale Wohnraumförderung – Mietwohnungsbau* und *Soziale Wohnraumförderung – Mietwohnungsbau für mittlere Einkommen* hat die Stadt Frankfurt ihre Förderrichtlinien bezüglich der sozialen Mietwohnungsbauförderung angepasst und im Juli 2016 festgesetzt. Die beiden Förderrichtlinien gewährleistet auf der einen Seite die Förderung des Mietwohnungsbaus für Haushalte, „die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“ (HMUKLV 2016a: 3). Auf der anderen Seite sollen jedoch auch Haushalte mit mittlerem Einkommen unterstützt werden, da in den hessischen Ballungsräumen deutliche Mietpreissteigerungen erkannt worden sind. Die wesentlichsten Inhalte der Landesrichtlinien

sind in Abbildung 70 dargestellt<sup>51</sup>.

Aufgrund des Verhältnisses zwischen den Einkommensgrenzen der Landesrichtlinien und dem hohen Mietenniveau in Frankfurt ist die Förderrichtlinie Frankfurts als Ergänzung zu den Landesrichtlinien zu verstehen. Das *Frankfurter Programm zur sozialen Mietwohnungsbauförderung* deckt dabei die beiden genannten Zielgruppen der Landesrichtlinien ab, wobei sie vor allem Zielgruppen anspricht, die aufgrund der besonderen Wohnungsmarktverhältnisse in Frankfurt durch die Landesförderung nicht erreicht werden. Die Einstiegsmietten betragen daher 5€ pro m<sup>2</sup> für die erste Förderstufe und 6,50€ pro m<sup>2</sup> für die zweite Stufe. Ist eine Förderung zulässig, so wird eine Mietpreis- und Belegungsbindung von 20 Jahren festgesetzt. Bezüglich der Einkommensgrenzen der wohnberechtigten Haushalte gelten die Festsetzungen nach dem HWOFG und der Landesverordnung zur Bestimmung abweichender Einkommensgrenzen bei der Wohnraumförderung vom 3. August 2015 (s. Abb. 70). Zielgruppen aus der ersten Förderstufe müssen sich beim Amt für Wohnungswesen registrieren und werden von diesem direkt vermittelt. Für potenzielle Haushalte der zweiten Zielgruppe kann der Antragssteller Bewerber beim Amt für Wohnungswesen vorschlagen. (Stadtplanungsamt FFM 2016c: 3f.) Die Förderung erfolgt über ein zinsgünstiges Baudarlehen und einen Zuschuss. Die Ermittlungsgrundlage zur Grundförderung seitens der Stadt wird durch die Differenz zwischen der ortsüblichen Vergleichsmiete (mittlere Wohnlage) abzüglich 15 % und der Ein-

Abbildung 70: Die Hessischen Landesrichtlinien der sozialen Wohnraumförderung

	1. Förderweg sozialer Mietwohnungsbau	2. Förderweg Mietwohnungsbau mittlere Einkommen
Ziel der Förderung	Unterstützung von Haushalten, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind	Unterstützung von Haushalten mit mittlerem Einkommen bei der Versorgung mit bezahlbarem Mietwohnraum
Einkommensgrenzen	+ 1-Personenhaushalt: 15.327€ + 2-Personenhaushalt: 23.254€ + zusätzliche Person: 5.285€	+ 1-Personenhaushalt: 18.392€ + 2-Personenhaushalt: 27.905€ + zusätzliche Person: 6.342€
Belegungsbindung	20 Jahre	20 Jahre

Eigene Darstellung nach HMUKLV 2016a

<sup>51</sup> Für weitere Informationen siehe HMUKLV 2016a, 2016b

stiegsrente in Höhe von 5,00 € für die erste Zielgruppe bzw. erste Förderstufe gebildet. Für die zweite Stufe gelten 10% und eine Einstiegsrente von 6,50 € je m<sup>2</sup> Wohnfläche. Eine Anpassung der Einstiegsrente ist demnach möglich und orientiert sich an den Mietpreisen der Stadt. Die entstehende Mietdifferenz wird durch ein Zinsersparnis finanziert. Zudem können je nach Bauvorhaben weitere Zuschüsse beantragt werden. (HMUKLV 2016a: 5)

### Programm für familien- und seniorengerechten Mietwohnungsbau

Als Reaktion auf die steigenden Mietpreise und der Erkenntnis, dass sich eine Vielzahl an Haushalten im Frankfurter Stadtgebiet keinen adäquaten Wohnraum leisten können, hat die Stadt Frankfurt ein ergänzendes Förderprogramm konzipiert. Dieses richtet sich an Investoren, die bereit sind Wohnraum zu einer tragbaren Miete für spezifische Zielgruppen zu bauen. Hierzu gehören unter anderem Familien ab drei Personen, Paare mit mindestens einem Kind, Alleinerziehende mit mindestens einem Kind oder an Rentner und Pensionäre. Als Fördereinschränkungen gelten bestimmte maximale Wohnflächen pro Person sowie weitere städtebauliche Ziele. Zudem gelten strenge bauliche und energetische Standards, die von einem Investor umgesetzt werden müssen. (Stadtplanungsamt FFM 2008a: 2)

Die geförderten Wohnungen werden, wie bereits im zuvor genannten Förderprogramm, mit Mietpreis- und Belegungsbindungen belegt, die sich aus den zwei Einkommensstufen aus Abbildung 71 ergeben. Demnach dürfen die Einkommen der späteren Bewohner 40% (Einkommensstufe 1) bzw. 70% (Einkommensstufe 2) der Höchstgrenzen aus der Landesrichtlinie überschreiten. Die Bindungen werden für einen Zeitraum von 20 Jahren festgesetzt. Die Prüfung der Wohnberechtigung erfolgt über das Amt für Wohnungswesen vor Abschluss des Mietvertrages. Zudem muss im Rahmen der Vermietung einer Wohnung an einen Haushalt der Einkommensstufe 2 der Differenzbetrag zwischen der Miethöhe für die Einkommensstufe 1 und 2 an die Stadt Frankfurt abgeführt werden. Die maximale Einstiegsrente darf jedoch nur 35% (Einkommensstufe 1) bzw. 15% (Einkommensstufe 2) unter der örtlichen Marktmiete liegen. (ebd.: 3ff.)

#### 7.2.3.1.2 Anreize durch Förderprogramme

Neben den beiden Förderprogrammen die einen sozialen Kernpunkt haben, hat die Stadt Frankfurt zwei weitere Förderprogramme erarbeitet, mit denen An-

Abbildung 71: Die Einkommensstufen

	Stufe 1	Stufe 2
	18.480	22.440
	27.720	33.660
	34.804	42.262
	41.888	50.864
+ 	6.314	7.667

Eigene Darstellung nach Stadtplanungsamt FFM 2008a: 3

reize für Investoren geschaffen wurden, Wohnraum für spezifische Nutzergruppen zu realisieren. Neben dem Programm zur Wohnraumförderung für Studierende setzt Frankfurt auf die Schaffung von Wohneigentum für junge Haushalte und Familien.

### Programm zur Wohnraumförderung für Studierende

Mit dem Förderprogramm zur Wohnraumförderung für Studierende richtet sich die Stadt an interessierte Investoren oder Eigentümer, die entweder neue Studentenwohnungen bauen oder Gewerbeflächen für diesen Zweck umwandeln. Sie erhalten Darlehen und Zuschüsse, wenn sie preiswerten Wohnraum für Studierende der Frankfurter Hochschulen errichten wollen. Wie bereits im Förderprogramm für familien- und seniorengerechten Mietwohnungsbau müssen bestimmte Standards und Anforderungen beachtet werden. Neben einem Mindeststandard für Einzelapartments, die eine Mindestgröße von 17m<sup>2</sup> mit eigenem Sanitärraum und Kochnische aufweisen müssen, sind auch bei Apartments für Wohngemeinschaften gewisse Standards einzuhalten. Die förderfähige Wohnfläche beträgt maximal 25 m<sup>2</sup> je Wohnplatz. (Stadtplanungsamt FFM 2012b: 3f.)

Die Förderung erfolgt in Form der Gewährung eines Darlehens, welches für die ersten 20 Jahre zinslos erstattet werden kann. Nach 20 Jahren erfolgt eine Neuansetzung über die weiteren Rückzahlungsmodalitäten. Für den Zeitraum des ersten Darlehens unterliegt der geschaffene Wohnraum einer Mietpreis- und Bindungsbelegung. Daher sind nur Haushalte be-

rechtigt, die eine gültige Immatrikulation an einer der Frankfurter Hochschulen aufweisen. Ferner können durch Zuschüsse weitere städtische Gelder im Rahmen des Baus von Wohnraum für Studierende beantragt werden. Hierfür müssen entsprechende Anträge gestellt werden. Im Gegensatz zu den üblichen Förderprogrammen besteht eine maximale Wohndauer von fünf Jahren. Deshalb erfolgt regelmäßig nach fünf Jahren eine Prüfung der Wohnberechtigung der Bewohner durch das Amt für Wohnungswesen. Zum Zeitpunkt der Bewilligung darf die Miete nur 350€ je Wohnplatz betragen. Das Programm wird grundsätzlich mit städtischen Geldern finanziert. (ebd.: 3f.)

#### Programm zur Förderung von neuem Wohnraum für selbst genutztes Wohneigentum

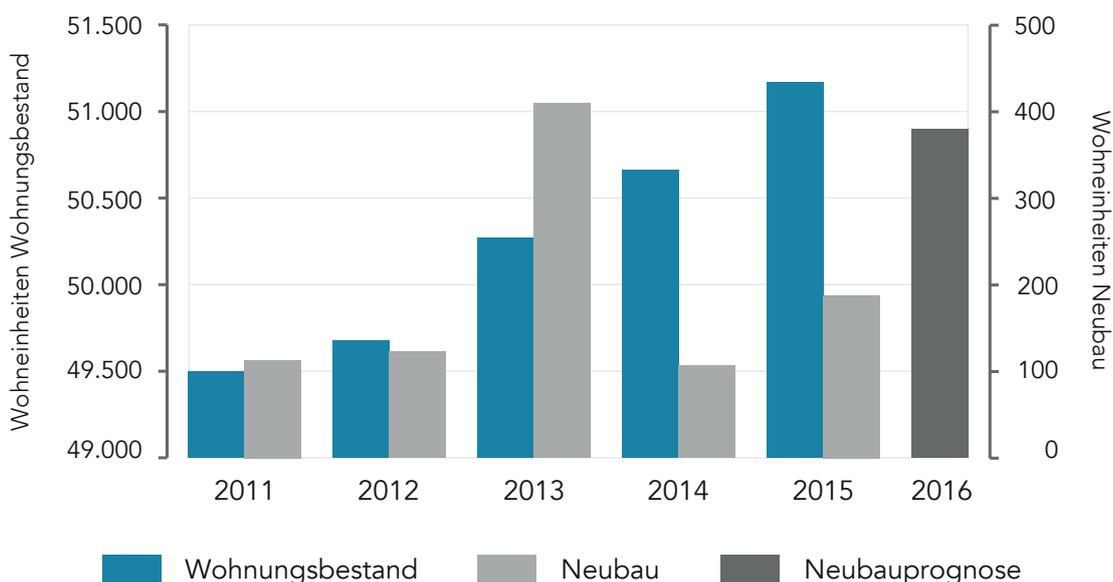
Das Frankfurter Programm zur Förderung von neuem Wohnraum für selbst genutztes Eigentum wurde seitens der Stadt konzipiert, um ein besseres Angebot für junge Familien im Stadtgebiet zu schaffen, indem durch die Gewährleistung von zinsgünstigen Baudarlehen der Neubau oder Ersterwerb von selbst genutzten Wohnraum bzw. Eigenheimen unterstützt wird. Das Frankfurter Programm ergänzt dabei das Förderprogramm des Landes Hessen<sup>52</sup>. Die Attraktivität des Programms wurde im Jahr 2010 dahingehend gesteigert, dass es nun nicht mehr nachrangig zum Landesprogramm ausgegeben wird. Als förderberechtigt gelten Familien, Paare oder Alleinerziehende mit

mindestens einem zum Haushalt gehörenden Kind, die nicht im Besitz von Immobilieneigentum sind. Allerdings ist eine Förderung unzulässig, wenn der antragsstellende Haushalt ein Einkommen von 37.000€ im Jahr übersteigt. Der Betrag steigt mit jeder weiteren zum Haushalt gehörenden Person um 8.000€ pro Jahr. Eine weitere Fördereinschränkung ist durch die maximale förderfähige Wohnfläche bis 150 m<sup>2</sup> festgesetzt, die nur ab einer 5. Person eines Haushaltes um 15 m<sup>2</sup> erhöht werden kann. (ebd.: 2f.)

#### 7.2.3.1.3 Kommunaler Eigenbau

Als wichtiger Akteur auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt ist die ABG Frankfurter Holding als kommunales Wohnungsunternehmen für 51.165 Wohnungen verantwortlich, wodurch das Unternehmen im Besitz von rund 14% des Wohnungsbestandes im Frankfurter Stadtgebiet ist. Aufgrund der sozialen Verantwortung eines kommunalen Wohnungsunternehmens hat die ABG Frankfurt Holding im Jahr 2015 ein Investitionsvolumen von 2,4 Mrd. € bewilligt, um 6618 Wohnungen bis zum Jahr 2020 zu errichten. Hiervon sollen mehr als 38% als öffentlich geförderter Wohnbau entstehen. Zudem sollen in Folge des Auslaufens von 1577 Belegungsbindungen durch den Ankauf von Belegungsrechten 1447 Sozialwohnungen weiter im Besitz des Unternehmens erhalten bleiben. (ABG Frankfurt Holding 2015: 1, 27)

Abbildung 72: Die Bautätigkeit der ABG Holding Frankfurt seit 2011



Eigene Darstellung nach ABG Holding Frankfurt 2011: 33; 2012: 45; 2013: 43; 2014: 1, 34; 2015: 39

<sup>52</sup> Für weitere Informationen siehe HMUKLV 2016a, 2016b

In den letzten Jahren hat das Unternehmen seinen Wohnungsbestand sukzessive erweitert, wobei der Neubau an Wohnungen zwar einen gewissen Beitrag geleistet hat, jedoch neuer Wohnraum vielmehr durch deren Ankauf hinzugewonnen wurde (s. Abb. 72). Die Erhöhung des Bestandes ist aus sozialpolitischer Perspektive für den Wohnungsmarkt nicht zu unterschätzen, da die ABG Frankfurter Holding mit ihrem Bestand preisdämpfende Wirkung entfalten kann. Im Durchschnitt beträgt die Miete im freifinanzierten Wohnungsbau des Unternehmens 7,74€. Sie liegt damit signifikant unter dem Durchschnitt des Mietspiegels in Frankfurt. (ebd.: 7, s. Kap. 7.1.2) Eine deutliche Erhöhung der Neubauzahlen, insbesondere im öffentlich geförderten Wohnungsbau wäre dennoch wünschenswert.

### 7.2.3.2 Die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente

Die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente in Frankfurt fußen eher auf beratenden und informativen Hilfeleistungen für potenzielle Investoren anstatt durch inhaltliche oder rechtliche Maßnahmen Vorgaben festzusetzen. Insbesondere hinsichtlich der Auf- und Vorbereitung des Baulandes stehen in Frankfurt mit dem Wohnbauland-Entwicklungsprogramm (WEP) und dem Baulückenatlas den Investoren Instrumente zur Verfügung, um die Grundstückspotenziale und somit Investitionsobjekte zu identifizieren. Um das Baulandpotenzial für die Stadt zu sichern, hat Frankfurt die Vergabe von Erbbaurechten als zentrales Veräußerungsverfahren eingeführt.

#### Das Wohnbauland-Entwicklungsprogramm

Das WEP stellt die Fortführung des *Rahmenablaufplans Wohnen* dar, welches auf den Bereich der Wohnbaulandbereitstellung reduziert wurde. Das WEP bildet die Grundlage und das Instrument zur Steuerung der Flächenvorsorge, indem es die Wohnungsbaupotenziale Frankfurts, die mehr als 50 Wohneinheiten umfassen, gebündelt in einem Programm nennt und aufzeigt. Zudem werden in ihm der zeitliche Ablauf der Baulandbereitstellung einzelner Flächen festgesetzt. (Stadtplanungsamt FFM 2004: 1) Ziel des WEPs ist die stetige Bereitstellung von Wohnbauland, sodass kein Engpass bzw. Stillstand in der Flächenbereitstellung entstehen kann. Planungsrechtliche Grundlage bilden die Instrumentarien der Baulandbereitstellung, sprich Bebauungspläne, vorhabenbezogene Bebauungspläne sowie städtebaulichen Verträge. (Stadtplanungsamt FFM 2011: 1)

Im WEP aus dem Jahr 2015 werden derzeit 44 Wohnbauflächenpotenziale aufgeführt, mit denen rund 23.000 Wohneinheiten realisiert werden können. In Abbildung 73 ist die Entwicklung der Wohnbauflächenpotenziale der letzten Jahre dargestellt. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass im WEP Wohnbauflächen bis zur Baureife berücksichtigt werden. „Sobald diese Baureife erreicht ist, werden diese Flächen mit den vorhandenen Wohnbaupotenzialen nicht mehr dargestellt“ (Stadtplanungsamt FFM 2015: 7) Sie werden als sogenannte Restpotenziale gesondert aufgeführt. (ebd.: 7f.)

Das WEP ist damit als eine Art Übersichtsplan zu verstehen, durch den die Entwicklung, die Vor- und Aufbereitung der Wohnungsbaupotenziale dokumentiert werden. Er dient als weiterer Bestandteil des Gesamtkonzept *Leitplan Wohnen* zur Sicherung und Aufbereitung der gegenwärtigen und zukünftigen Wohnbebauung, die in Frankfurt aufgrund der Diskrepanz des Ist- und Soll-Wohnungsbestandes unumgänglich ist.

#### Baulückenatlas

Der Baulückenatlas ist ein Informationsinstrument als Ergänzung zum WEP. Im Baulückenatlas werden Grundstücke bzw. Baulücken dargestellt, die das Potenzial für weniger als 50 Wohneinheiten aufweisen. Hierdurch können Interessenten aber auch Eigentümer von Baulücken das kleinteilige Wohnungsbaupotenzial im gesamten Frankfurter Stadtgebiet einsehen und entsprechend handeln. Neben einer Übersichts-

Abbildung 73: Entwicklung des Wohnbaulandpotenzials



Eigene Darstellung nach Stadtplanungsamt FFM 2011: 1; 2015: 8

karte im Maßstab 1:30.000 können die Informationen über die einzelnen Grundstücke in einem Kartenteil (Maßstab 1:2.000) und einem Datenteil eingeholt werden. (Stadtplanungsamt FFM 2016d)

Auch wenn der Baulückenatlas kein rechtsbindendes Instrument ist, muss er im Zusammenhang des Teilinstruments der Baulandbereitstellung / Bodenvorratspolitik genannt werden. Schließlich kann durch ihn und seine Informationen eine Optimierung der Ausnutzung des Wohnungsbaupotenzials erfolgen, indem auf den identifizierten Grundstücken eine Nachverdichtung durch den Bau von Wohnungen initiiert werden kann. Laut der Stadt Frankfurt wurden im Jahr 2015 auf diese Weise 70 Wohneinheiten auf 15 Grundstücken errichtet. Insgesamt könnte ein Wohnungsbaupotenzial von rund 2.550 Wohnungen auf 510 Grundstücken realisiert werden. (ebd.)

#### Die Anwendung des Erbbaurechts

Die Anwendung des Erbbaurechts hat in den letzten Jahren, auch aufgrund politischer Forcierung, an Bedeutung gewonnen. Seit dem Jahr 2011 werden städtische Grundstücke vorrangig durch die Vergabe von Erbbaurechten anstatt durch den Verkauf der Flächen veräußert. Zudem wurden im Frühjahr diesen Jahres die vertraglichen Inhalte städtischer Erbbaurechte verändert, wodurch sie die Beschlüsse zum sogenannten *Erbbaurecht 2000* ergänzen<sup>53</sup>.

Die Laufzeit der Erbbaurechte bei Wohnnutzungen wird weiterhin auf 99 Jahre festgelegt bzw. verlängert. Allerdings können abweichend geringere Laufzeiten in Siedlungsgebieten abgeschlossen werden, um ein einheitliches Ende der bereits bestehenden Erbbaurechtsverträge zu gewährleisten. Ein wichtiger Zusatz ist die Festlegung des Anteils an gefördertem Wohnraum bei der Ausschreibung von Bauflächen für Geschosswohnungsbau. Dieser muss nun mindestens 30% der realisierten Geschossfläche betragen. Die Höhe des Anteils an gefördertem Wohnraum wird nun als wesentliches Vergabekriterium in die Bewertung eines Investorenangebotes eingebunden. (Magistrat FFM 2016: 4f.)

Weiterhin hat das *Startprogramm für junge Familien* aus dem Jahr 2000 Gültigkeit. Im Rahmen des Programms werden jungen Familien schuldrechtliche Reduzierungen des Erbbauzinses ermöglicht, welche sich nach der Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder richtet. Die Ermäßigung beträgt 20% pro Kind. Die Obergrenze wurde auf 80% festgesetzt. (FFM Liegen-

schaftsamt 2016) Die Gewährung der Konditionen ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Ziel ist es, jungen Familien durch die Vergabe an Erbbaurechten kostengünstigere Grundstücke zur Verfügung zu stellen, wodurch der Anreiz eines Hausbaus im Frankfurter Stadtgebiet gesteigert werden soll.

Derzeit sind rund 4.500 Erbbaurechte durch die Stadt vergeben. (FFM 2016a)

### 7.2.4 Wohnungsbestandspolitik

Die Sicherstellung und Optimierung des Wohnungsbestandes ist auch in Frankfurt ein wichtiges Thema, weshalb die Stadt verschiedene Instrumente nutzt und Programme konzipiert hat, um die Nachhaltigkeit des Bestands zu gewährleisten. Neben der Nutzung und Aufstellung rechtlicher Rahmen versucht die Stadt Frankfurt, die Bewohner durch Modernisierungsprogramme als auch beispielsweise durch die Gewährung einer Umzugsprämie für die Bedingungen auf den lokalen Wohnungsmarkt zu sensibilisieren. Im Grundsatz fußen die nachfolgenden Ausführungen darauf eine Ergänzung zum Wohnungsneubau darzustellen, weshalb deren Bedeutung vor dem Hintergrund des fortschreitenden Flächenverbrauchs nicht unterschätzt werden darf.

#### 7.2.4.1 Rechtliche Rahmenseetzungen

Unter den rechtlichen Rahmenseetzungen sind die Instrumente und Programme der Stadt Frankfurt zusammengefasst, die genutzt werden, um den Wohnungsbestand in Frankfurt zu sichern und zu optimieren. Neben direkter Ausübung rechtlicher Instrumente, wie dem Ankauf von Belegungsrechten oder der Aufstellung von Erhaltungssatzungen, hat die Stadt Frankfurt zwei Programme konzipiert, die direkten Einfluss auf die Bewohner ausüben sollen. Sie richten sich an die Eigentümer bzw. Mieter, um auf der einen Seite Anreize zu schaffen Wohneigentum zu bilden. Auf der anderen Seite sollen Mieter bezüglich ihrer Wohnsituation sensibilisiert werden. Zunächst werden die beiden Rechtsinstrumente näher betrachtet, um anschließend die genannten Programme zu skizzieren.

#### Erwerb von Belegungsrechten

Vor dem Hintergrund des stetigen Rückgangs der Belegungsbindungen des Sozialwohnungsbestandes praktiziert die Stadt Frankfurt seit dem Jahr 2007 mit dem Programm *Erwerb von Belegungsrechten* die Förderung zum Ankauf von Belegungsbindungen für

<sup>53</sup> Siehe hierzu Magistrat FFM 2016

Bestandswohnungen (s. Kap. 7.1.2). Das wesentlichste Ziel ist es den Wohnraumbestand an preisgebundenen Wohnungen für private Haushalte zu sichern. (Amt für Wohnungswesen FFM 2016c)

Förderberechtigt sind Eigentümer bzw. Verfügungsberechtigte von Mietwohnungen. Im Rahmen des Programms erhält die Stadt Frankfurt das Recht, dem Eigentümer bzw. Verfügungsberechtigten einer Wohnung bis zu drei Mieter vorzuschlagen, die gemäß den Höchstgrenzen der *Landesrichtlinie zur sozialen Wohnraumförderung für den Mietwohnungsbau* und der Registrier- und Vergaberichtlinien der Stadt als wohnberechtigt anerkannt sind. Die Miete darf anschließend maximal 5€ pro m<sup>2</sup> zuzüglich der Betriebskosten betragen. Von der Stadt Frankfurt erhält der Vermieter als Entschädigung gegenüber seinem Verdienstausschlag nach der ortsüblichen Vergleichsmiete des aktuellen Mietpiegels die Differenz zur ortsüblichen Vergleichsmiete. Zudem wird eine Aufwandspauschale gezahlt, die maximal 10€ pro m<sup>2</sup> Wohnfläche und Bindungsjahr beträgt. Durch den Erwerb von Belegungsrechten wird eine Wohnung mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung ausgestattet, die mindestens für 10 Jahre, maximal für 15 Jahre nach Beginn des Mietverhältnisses gilt. Die Mietverträge mit den jeweiligen Wohnberechtigten müssen auf unbestimmte Zeit abgeschlossen werden. (ebd.)

Der Erwerb von Belegungsrechten erfolgt auf Grundlage von vier Modellen. Im ersten Modell stellen Wohnungsbaugesellschaften oder private Eigentümer einzelne Wohneinheiten aus ihren Bestand als Sozialwohnung zur Verfügung. Die drei größten Unternehmen sind hierbei die ABG Frankfurt Holding, die Nassauische Heimstätte und seit kurzem die Vonovia SE. Das zweite Modell betrifft ganze Liegenschaften und nicht wie im ersten Modell nur einzelne Wohnungen. Hierbei sind wiederum die ABG Frankfurt Holding und die Nassauische Heimstätte als zentrale Akteure zu nennen, da mit diesen Kooperationsverträge und Ergänzungsvereinbarungen abgeschlossen wurden. Das dritte und vierte Modell stellen eine Kooperation zwischen dem Land Hessen und der Stadt Frankfurt dar, wodurch eine Bündelung der finanziellen Ressourcen erreicht wurde und somit eine größere Anzahl an Wohnungen angekauft werden kann. Die Kooperation zwischen dem Land und der Stadt war aufgrund des hohen Mietniveaus Frankfurts und der entsprechend hohen Kosten unumgänglich. Insgesamt konnten so im Jahr 2015 292 Wohnungen für die soziale Wohnraumversorgung gewonnen werden. Seit 2007 wurden bereits 1.358 Belegungsrechte erworben, die

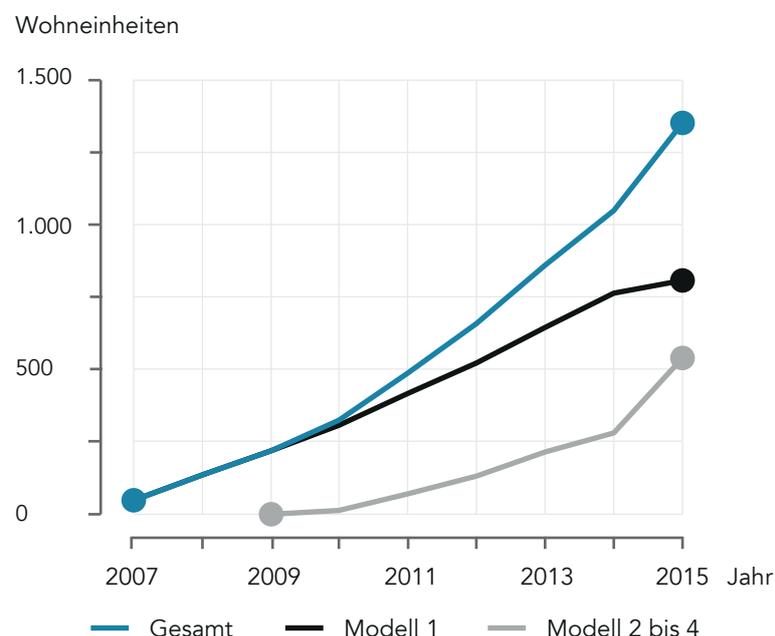
Tendenz ist steigend. (Amt für Wohnungswesen FFM 2016c: 61f.) In Abbildung 74 ist die Entwicklung des Programms und der einzelnen Modelle grafisch aufbereitet.

#### Erhaltungssatzung

In Frankfurt wird seit jeher mit dem Instrument der Erhaltungssatzung versucht, die bauliche Substanz als auch die Zusammensetzung der Bevölkerung in bestimmten Stadtvierteln bzw. Stadtquartieren zu schützen. Die rechtliche Grundlage bilden dabei die §172 bis §174 BauGB.

Bis in das Jahr 2014 hat die Stadt Frankfurt Erhaltungsgebiete nach §172 (1) Nr. 1 BauGB festgesetzt, mit dem die städtebauliche Eigenart eines Stadtviertels gewährleistet werden sollte. Folglich durften in den ausgewiesenen Gebieten nur bestimmte gestalterische Änderungen an der Außenfassade des Bestandes durchgeführt werden. Ebenso unterlagen Neubauvorhaben bestimmten Gestaltungsvorgaben, die aus den vorhandenen Strukturen abgeleitet wurden. Seit dem Jahr 2015 werden nun vermehrt Erhaltungsgebiete nach §172 (1) Nr. 2 BauGB aufgestellt, wodurch der Erhalt der sozialen Zusammensetzung der Bewohner eines Stadtviertels gesichert werden soll. In Folge des sogenannten *Milieuschutzes* sind daher der Abbruch und der Rückbau von Wohnun-

Abbildung 74: Entwicklung des Ankaufs von Belegungsrechten



Eigene Darstellung nach Amt für Wohnungswesen FFM 2016d: 78

gen bzw. Wohngebäuden, bauliche Änderungen an bestehendem Wohnraum und die Nutzungsänderung von Wohnungen in Büros oder andere nichtwohnlche Nutzungen genehmigungspflichtig. Aufgrund dieser neuen Politik werden derzeit die bereits bestehenden Erhaltungsgebiete mit den rechtsverbindlichen Vorgaben des §172 (1) Nr. 2 BauGB erweitert. (Stadtplanungsamt FFM 2016e) In Abbildung 75 sind die bisher festgesetzten und die noch im Verfahren befindlichen Erhaltungsgebiete mit Milieuschutz gelistet.

#### Programm zur Förderung von Wohnraum für selbst genutztes Wohneigentum – Bestandserwerb

Um junge Familien als wichtige Bevölkerungsgruppe in Frankfurt zu halten, hat die Stadt im Jahr 2010 ein Förderprogramm festgesetzt, mit dem der Erwerb einer Eigentumswohnung oder eines Eigenheims im Bestand für Familien, Paare und Alleinerziehende mit mindestens einem Kind erleichtert werden soll. Das Programm soll die Bemühungen der Stadt unterstützen, die Eigentumsquote zu erhöhen und die soziale Stabilität im Stadtgebiet sicherzustellen. Mit dem eigenen städtischen Programm möchte Frankfurt interessierten Haushalten eine größere Flexibilität bei der Finanzierung von Wohneigentum gewährleisten. Zudem sind die Fördermittel an die Verhältnisse des lokalen Wohnungsmarktes angepasst. Voraussetzung ist, dass nach dem Erwerb einer Wohnung oder eines Wohngebäudes das jeweilige Objekt vom Käufer selbstgenutzt wird. Förderberechtigt sind Haushalte aus den genannten Zielgruppen, deren Einkommen nicht mehr als 37.000€ pro Jahr aufweist. Ebenso müssen Haushalte mindestens 1.000€ pro Monat zur Verfügung haben, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Bei Unterschreitung dieser Grenze dürfen keine Fördermittel vergeben werden. Die Wohnflächengröße beträgt maximal 150 m<sup>2</sup>, welche ab einer fünften dem Haushalt zugehörigen Person um 15 m<sup>2</sup> erweitert werden kann. Die Förderung erfolgt durch ein zinsverbilligtes Darlehen. Eine Kumulierung der Landes- und Stadtmittel kann in Anspruch genommen werden, wenn eine tragbare Belastung für den Haushalt nur durch eine zusätzliche städtische Förderung erreicht werden kann oder wenn eine Familie mehr als drei Kinder hat. (Stadtplanungsamt FFM 2010a: 3f.) Das Frankfurter Programm richtet sich demnach an einkommensschwächere und kinderreiche Haushalte. Daher ist es kein eigenständiges Programm, sondern dient als Ergänzung zum hessischen Landesprogramm.

Abbildung 75: Die Erhaltungsgebiete in Frankfurt

#### Erhaltungssatzungen - in Aufstellung

+ Altstadt, Innenstadt	2015
+ Nordend-West, Nordend-Ost	2015
+ Westend-Nord, Westend-Süd	2015
+ Ostend	2015
+ Bornheim	2015
+ Sachsenhausen-Nord	2015

#### Erhaltungssatzungen - in Kraft

+ Dornbusch	1990
+ Eschersheim	1990
+ Heddernheim	1991
+ Dornbusch, Eckenheim	1999
+ Gallus	2005
+ Riedwald	2005
+ Bockenheim	2015

Eigene Darstellung nach Stadtplanungsamt FFM 2016f

#### Programm zum Wohnungstausch

Bereits im Jahr 1980 wurde das Frankfurter Programm zum Wohnungstausch durch die Stadtverordnetenversammlung und den Magistrat beschlossen und in den vergangenen Jahren an die aktuellen Rahmenbedingungen angepasst. Ziel des Programms ist es, den Wohnungsbestand zu optimieren, indem Wohnungen freigesetzt werden, die den Anforderungen der bisherigen Bewohner nicht mehr entsprechen. Größere unterbelegte und geförderte Wohnungen, die aufgrund des Auszugs der Kinder oder anderer Gründe für den bisherigen Miethaushalt und dessen Nutzung unangemessen sind, sollen wieder auf dem Wohnungsmarkt angeboten werden. Neben der Gewährung von Umzugsprämien sollen durch die Erstattung von Umzugs- und Renovierungskosten entsprechende Anreize geschaffen werden. (Amt für Wohnungswesen FFM 2016e: 2)

In Abbildung 76 sind die Anforderungen bezüglich der gegenwärtigen Mietsituation und die notwendigen Voraussetzungen der neuen Wohnung für die Gewährleistung der Prämie dargestellt. Insgesamt kann die Förderung seitens der Stadt bis maximal 7.500€ betragen. Die Höhe der eigentlichen Umzugsprämie ist abhängig von den Bedingungen unter denen die Ersatzwohnung vermietet wird. Die Höhe der Erstattung der Umzugs- und Renovierungskosten richtet sich nach der Zimmeranzahl und Wohnflächengröße. Ebenso bestehen Unterschiede in der Höhe der Er-

stattung, wenn die notwendigen Arbeiten durch eine Fachfirma oder durch Eigenleistung durchgeführt werden. Die Stadt Frankfurt übernimmt bei Haushalten, deren Einkommen unterhalb bestimmter Grenzen liegt, auch eine mögliche doppelte Mietzahlung, falls diese aufgrund vertraglicher Überschneidung unvermeidbar ist. (Amt für Wohnungswesen FFM 2016e: 2ff.) Im Jahr 2015 wurden 20 Anträge mit einem Volumen von mehr als 66.000€ bewilligt. (Amt für Wohnungswesen FFM 2016c: 113)

#### Umnutzung von Büroflächen in Wohnraum

Im Jahr 2005 beschloss die Stadtverordnetenversammlung Frankfurts in Form einer aktiveren und ausführlicheren Bauberatung das damals erkannte Umnutzungspotenzial leerstehender Büroflächen in Wohnraum im Einzelfall auszuschöpfen. Bestätigt wurde die Stadt durch eine Studie aus dem Jahr 2007, die zum damaligen Zeitpunkt einen Leerstand von 2 Mio. m<sup>2</sup> Nutzfläche feststellte. Rund 22% des Gesamtbestandes der Frankfurter Büroflächen wurden im Rahmen der Studie als geeignete Objekte für eine Umwandlung identifiziert. Insgesamt 85 Objekte mit einer Gesamtnutzfläche von 380.000 m<sup>2</sup>, wovon 234.000 m<sup>2</sup> leer standen, wurden endgültig als potenzielle Umwandlungsprojekte erkannt. Allerdings weist die Studie darauf, dass sich durch die Umwandlung nur geringfügige Mengeneffekte erzielen ließe, da insbesondere die wirtschaftliche Rentabilität eine

Umwandlung in vielen Fällen erschwert. Dennoch kann die Umwandlung von Büroflächen zur Stärkung der Wohnfunktion im Innenstadtbereich genutzt werden. (Stadtplanungsamt FFM 2007a: 7ff.)

Die Förderung erfolgt im Regelfall durch eine monetäre Unterstützung seitens der Stadt an potenzielle Investoren oder durch Änderungen der Bauleitpläne für die entsprechenden Quartiere sowie durch intensive beratende Tätigkeiten seitens des Stadtplanungsamtes. Die Intensivierung der Stadt bezüglich der Umwandlung von Büroflächen in Wohnraum spiegelt sich in einer deutlichen Erhöhung der Genehmigungszahlen der entsprechenden Vorhaben ab. Seit 2006 ist ein stetiger Anstieg zu verzeichnen, der in den letzten beiden Jahren nochmals deutlich erhöht werden konnte (s. Abb. 77). Als Referenzbeispiele können in diesem Zusammenhang das Bauvorhaben *Lyoner Straße*<sup>54</sup> und der *Stadtumbau Bahnhofsviertel*<sup>55</sup> genannt werden. Die Strategie der Stadt Frankfurt scheint demnach erfolgreich zu sein. Inwieweit sie auch zukünftig einen Beitrag zum Wohnungsbau leisten kann, bleibt abzuwarten.

#### 7.2.4.2 Programm zur Modernisierung des Wohnungsbestandes

Als weiteres Förderprogramm soll mit dem *Frankfurter Programm zur Modernisierung des Wohnungsbestandes*

Abbildung 76: Anforderungen und Voraussetzungen des Programms zum Wohnungstausch

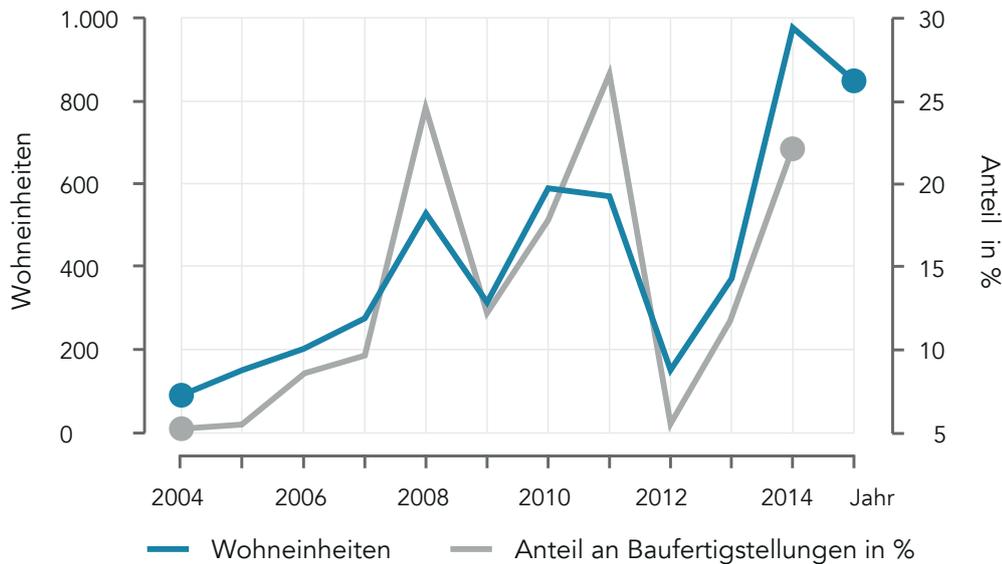
freigemachte Wohnungen	Ersatzwohnungen
<b>Art der Wohnung</b> + öffentlich geförderte Wohnung, + eine Wohnung aus der einkommensorientierten Förderung + oder eine andere Wohnung handeln,	<b>Art der Wohnung</b> + frei finanzierte, + öffentlich geförderte Wohnung, + Teilwohnung / nicht abgeschlossene Teilwohnung
<b>Unterbelegungsvoraussetzungen</b> + 3-Zimmerwohnung zwischen 65 bis 74,99 qm bei 1-Personenhaushalt oder + 3-Zimmerwohnung ab 75 qm oder + Zahl der Räume übersteigt Zahl der Personen im Haushalt oder + Wohnfläche übersteigt um 15 qm die angemessene Flächenobergrenze und + Belegungsbindung läuft noch 5 Jahre	<b>Umzugsvoraussetzungen</b> + Differenz zur Wohnfläche von mind. 15 qm oder + Anzahl Räume um einen Raum reduziert

Eigene Darstellung nach Amt für Wohnungswesen 2016e: 2ff.

<sup>54</sup> Siehe hierzu Stadtplanungsamt FFM 2012c

<sup>55</sup> Siehe hierzu Stadtplanungsamt FFM 2007

Abbildung 77: Entwicklung der Umwandlung von Büroflächen in Wohnraum und deren Anteil an den Baufertigstellungen seit 2004



Eigene Darstellung nach Bauaufsicht FFM 2015: 17;

des Anreize geschaffen werden. Hierdurch soll eine zukunftsorientierte und nachhaltige Optimierung des Wohnungsbestandes initiiert sowie der Ausbau des Wohnungsbestandes gefördert werden. Dabei erfahren unter anderem Umbaumaßnahmen von bisher nicht zu Wohnzwecken genutzten Räumlichkeiten finanzielle Unterstützung. Die Fördermittel werden vorrangig in Gebieten vergeben, die bereits eine städtebauliche Förderkulisse aufweisen. Hierdurch soll die Aufwertung und Modernisierung sozialer und städtebaulich problematischer Stadtgebiete gewährleistet werden, ohne jedoch Gentrifizierungsprozesse anzustoßen. Dementsprechend werden förderfähige Vorhaben (s. Abb. 78) zum einem mit einer Wohnzweckbindung, zum anderen mit einer Mietbegrenzung auf Grundlage der ortsüblichen Vergleichsmiete belegt. (Stadtplanungsamt FFM 2014: 2–6) Die förderfähigen Vorhaben bzw. Maßnahmen decken ein breites Spektrum an Möglichkeiten ab, wodurch der ganzheitliche Ansatz des Programms erkennbar wird. Neben der direkten Verbesserung des Wohnungsbestandes werden auch Maßnahmen gefördert, die gezielt die Verbesserung des Wohnumfeldes im Fokus haben. Die Förderung erfolgt in Form der Vergabe von Darlehen und Zuschüssen. Die Gewährung von Zuschüssen ist geknüpft an spezifische Maßnahmen, wie beispielsweise der Umsetzung von Passivhaus-Standards oder der Schaffung von größeren Wohnungen durch den Umbau des bestehenden Wohnungsangebotes. (Stadtplanungsamt FFM 2014: 3ff.)

### 7.2.4.3 Stadtentwicklungsprogramme

Die Stadtentwicklungsprogramme der Stadt Frankfurt richten sich an Stadtteilräume, die städtebauliche und soziale Probleme aufweisen. Im Fokus stehen hierbei vor allem soziale Aufwertungsmaßnahmen, die durch einen integrativen Ansatz entwickelt werden sollen. Als zentrale Programme werden daher nachfolgend das Förderprogramm *Aktive Nachbarschaft* und der Förderhintergrund der Stadterneuerung erläutert.

#### Aktive Nachbarschaft

Das kommunale Förderprogramm *Aktive Nachbarschaft* wird aktiv seit dem Jahr 2000 in verschiedenen Quartieren umgesetzt. Die vorrangigen Ziele des Programms sind die Verbesserung der Wohn- und Lebenssituation und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts in ausgewählten Stadtgebieten. Mit Hilfe des Aufbaus einer aktiven Nachbarschaft sollen, unter Berücksichtigung der vier Programmbausteine die Potenziale der ansässigen Bewohnerstruktur vor Ort genutzt werden, um den soziale Aspekt der Stadtentwicklung in Frankfurt zu stärken. Die wesentlichste Arbeitsgrundlage wird durch die Einrichtung eines Quartiersmanagements gelegt, um innerhalb des Förderzeitraums von fünf Jahren eine Verstetigung der Umsetzung der Ziele zu erreichen. Die Bandbreite des Förderprogramms umfasst eine Vielzahl an Möglichkeiten, die jeweils im lokalspezifischen Kontext und mit Hilfe der Bürger vor Ort entwickelt und umgesetzt werden. Vor allem der kooperative Gedanke

Abbildung 78: Förderfähige Vorhaben

<p><b>Verbesserung des Wohnungsbestandes</b></p> <p>Förderung von Einzel- und Gesamtmaßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Sicherung und Verbesserung der Wohnfunktion</li> <li>+ Maßnahmen zur Energieeinsparung auf Grundlage eines Energiegutachtens</li> <li>+ Maßnahmen zum Einsatz regenerativer Energien</li> <li>+ Verbesserung des Schallschutzes</li> <li>+ Zusammenlegung von Wohnungen zu familienge-rechten Großwohnungen</li> </ul>	<p><b>Verbesserung der Freiflächen im privaten Wohnumfeld</b></p> <p>Förderung von Einzel- und Gesamtmaßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Anlage und Aufwertung von privaten Grün- und Freiflächen</li> <li>+ Errichtung von Freizeit- und Erholungseinrichtungen</li> <li>+ Neuordnung von Müllplätzen</li> <li>+ barrierefreie Wegeführung</li> <li>+ Verbesserung der Beleuchtung</li> <li>+ Entsiegelung und Begrünung von Hinterhöfen</li> </ul>
<p><b>Verbesserung der Freiflächen im öffentlichen Raum</b></p> <p>Förderung von Einzelmaßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verbesserung von quartiersbezogenen öffentlichen Grün- und Freiflächen</li> </ul>	<p><b>Verbesserung des Stadtbildes</b></p> <p>Förderung von Einzel- und Gesamtmaßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Pflege und Verbesserung des Stadtbildes im besonderen städtebaulichen Interesse</li> <li>+ Sicherung erhaltenswerter Gebäude</li> <li>+ Sicherung historischer Ensembles</li> </ul>

Eigene Darstellung nach Stadtplanungsamt FFM 2014: 2–6

des Programms und dessen Flexibilität zeichnen das Förderprogramm aus. (FFM 2016b) Aktuell wird das Programm in vier Quartieren aktiv umgesetzt, wobei die Erfahrungen aus dem bisher 13 abgeschlossenen Projekten eingebracht werden können<sup>55</sup>.

#### Stadterneuerung

Auf Basis der Möglichkeiten des BauGBs sind in Frankfurt derzeit für drei Stadtteile bzw. Stadtquartiere Stadterneuerungsmaßnahmen entwickelt worden. Die lokalspezifischen Programme sollen dazu dienen, die Herausforderungen und problematischen Rahmenbedingungen der Fördergebiete zu lösen, indem konkrete Handlungsmaßnahmen konzipiert und umgesetzt werden. Mit Hilfe der Bündelung verschiedener Förderinstrumente wird ein integrativer Ansatz verfolgt. „Ziel ist in jedem Fall die städtebauliche Erneuerung, die soziale Stabilisierung sowie die Stärkung der lokalen Ökonomie, um damit die Identität des Quartiers und die Identifikation der Bewohner mit ihrer Umgebung nachhaltig zu stärken“ (Stadtplanungsamt FFM 2016f). Im Frankfurter Stadtgebiet sind gegenwärtig im Stadtteil Ferchenheim, Sachsenhausen-Nord und dem Bahnhofsviertel entsprechende Verfahren eingeleitet worden. (Stadtplanungsamt FFM 2016f)

#### 7.2.5 Wohnungsnothilfesysteme

Die Wohnungsnothilfesysteme der Stadt fokussieren sich auf beratende und vermittelnde Aufgaben, um Betroffenen schnellstmöglich und auf effizienteste Weise zu helfen. Hierfür ist die *Abteilung Wohnversorgung* unter dem Dach des Amtes für Wohnungswesen zuständig. Unterstützung erfährt diese seit Juni 2015 durch die *Fachstelle soziale Wohnraumhilfe*. (Amt für Wohnungswesen FFM 2016c: 63f.) Voraussetzung für die Nutzung der Dienste ist das Einkommen, die Bindung an die Stadt Frankfurt, ein unzureichendes Wohnverhältnis sowie die rechtliche und tatsächliche Wohnsitznahme.

Die Vermittlung einer Sozialwohnung wird nach der Dringlichkeit der Wohnungsbewerbung und der Wartezeit des Antragsstellers eingestuft und bearbeitet. Zudem richtet sich die Wohnungsgröße nach der Anzahl der in einem Haushalt lebenden Personen, um eine möglichst größengerechte Verteilung der Wohnungen zu gewährleisten. Weitere Programme oder Strategien in Form von speziellen Vergabeverfahren oder Förderprogrammen sind in Frankfurt derzeit nicht vorhanden. In diesen Zusammenhang kann auf die Mietwohnungsbauförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung verwiesen werden (s. Kap. 7.2.3.1.1). (Amt für Wohnungswesen FFM 2016f)

<sup>55</sup> Siehe hierzu Dezernat für Soziales Jugend und Recht FFM 2016; FFM 2016b



---

## 8 VERGLEICH UND SCHLUSSBETRACHTUNG

8.1 Die Auswirkungen des Wachstums in Hamburg und Frankfurt

8.2 Fazit der Reaktion Hamburgs

8.3 Fazit der Reaktion Frankfurts

8.4 Eigenlogik der Städte oder einheitliche Reaktion? – Gemeinsamkeiten und Unterschiede

8.4.1 Die wohnungspolitischen Gemeinsamkeiten

8.4.2 Die wohnungspolitischen Unterschiede

8.4.3 Beantwortung der zentralen Forschungsfrage

8.5 Was bleibt? – Die zentralen Erkenntnisse

8.6 Der Versuch einer Erweiterung der vorhandenen Maßnahmenpalette

## 8. VERGLEICH UND SCHLUSSBETRACHTUNG

Im folgenden Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse der Analyse zusammengetragen, um die zentrale Forschungsfrage sowie die Forschungshypothesen zu beantworten. Zunächst werden daher die Erkenntnisse über die Auswirkungen des Wachstums in Hamburg und Frankfurt erläutert, um anschließend die jeweiligen wohnungspolitischen Maßnahmen der Referenzstädte anhand der fünf kommunalen Handlungsspielräume gebündelt darzulegen. Nach der Gegenüberstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede wird die zentrale Forschungsfrage beantwortet. Abschließend werden zunächst die Forschungshypothesen auf ihre Richtigkeit überprüft, um nachfolgend allgemeingültige Lösungsansätze zu spezifischen Herausforderungen des Wohnungsmarktes zu nennen.

### 8.1 Die Auswirkungen des Wachstums in Hamburg und Frankfurt

Obwohl mit dem Begriff Wachstum positive Auswirkungen assoziiert werden, legen die Entwicklungen auf dem Hamburger und Frankfurter Wohnungsmarkt in gewisser Weise dieses Bild, zumindest im Hinblick auf eine gerechte und ausgleichende Wohnungspolitik. Im Zuge ihrer wirtschaftlichen Prosperität ziehen beide Städte seit Jahrzehnten Menschen aus allen Regionen Deutschlands an. Doch vor allem in den vergangenen Jahren scheint sich diese Anziehungskraft nochmals verstärkt zu haben. Stichwort: Reurbanisierung (s. Kap. 2). Die veränderten Lebens- und Wohnpräferenzen der Wanderungswilligen, die oftmals mit den Worten jung, dynamisch und zielstrebig beschrieben werden und größtenteils aufgrund ihrer Ausbildung und ersten Jahre im Beruf in die Großstädte ziehen, verstärkten den Druck auf die innerstädtischen Stadtviertel. Interessanterweise weisen auch die Alterskohorten, die als Settlementwanderer deklariert werden können, einen gewissen Trend in Richtung der beliebten Stadtviertel auf. Zumindest in Hamburg konnte dies anhand der Altersstruktur innerhalb der Stadtteile festgestellt werden. In Frankfurt kann im Zuge der hohen Mietpreise und der entsprechenden Einkommen dieser Alterskohorten ein identisches Verhalten vermutet werden.

Oftmals können die innerstädtischen Stadtviertel diesem Druck wegen ihres geringen Wohnungsangebotes nicht Stand halten, weshalb die umliegenden Stadtviertel von den Wellen der Anziehungskraft und des Erfolgs der präferierten Lagen erfasst werden. Gemeinsam haben daher beide Städte, dass um den jeweiligen historischen Kern herum die höchsten

Mietpreise zu finden sind. Offensichtlich sind anscheinend die Nähe diesen als auch kurze Distanzen zum Wasser – in Hamburg die Alster, in Frankfurt der Main – ein wesentlicher Beliebtheitsfaktor. Die Folgen dieser Entwicklung sind evident und es zeigt sich ein gewisser Kreislauf. Interessante innerstädtische Altbauquartiere werden von bestimmten Alterskohorten aufgesucht. Die Quartiere florieren in Folge des steigenden Interesses, welches oftmals mit den Vorzügen des urbanen Lebens begründet wird. Investoren und Eigentümer entdecken das Viertel für sich. Das Wohnungsangebot reduziert sich. Die Mietpreise steigen. Die hohen Mietpreise führen zu einer bestimmten Zusammensetzung der Bewohnerstruktur und der Großteil der Einwohner einer Stadt können sich das Wohnen in den innerstädtischen Lagen nicht mehr leisten.

Im Gegensatz zur Stadt Frankfurt stehen Mietern in Hamburg aufgrund der Größe des Stadtgebietes ein wesentlich breiteres Portfolio an unterschiedlichen Mietenniveaus zur Verfügung. Allerdings hat sich in den letzten Jahren das untere bis mittlere Preissegment drastisch reduziert. Frankfurt weist hingegen seit Jahren ein hohes Mietenniveau auf, welches sich zum einen durch eine geringe Spannweite an unterschiedlichen Mietpreisen auszeichnet, zum anderen ist im gesamten Stadtgebiet ein relativ hohes Mietenniveau festzustellen. Dementsprechend ist das Wohnungsangebot für die einkommensschwächsten Haushalte als auch für Haushalte mit einem mittleren Einkommen in beiden Städten auf bestimmte Stadtlagen konzentriert und ist in manchen Stadtteilen sogar nicht mehr oder kaum existent. Eine Intensivierung erfährt diese Entwicklung nicht nur auf dem freien Wohnungsmarkt, sondern auch im preisgebundenen Wohnsegment führten eine geringe Neubautätigkeit und das Auslaufen von Mietpreis- und Belegungsbindungen zu einer deutlichen Reduzierung des Sozialwohnungsbestandes.

Hamburg und Frankfurt wurden im Rahmen der Arbeit als Gewinner der Reurbanisierung ausgewählt. Die Analyse der lokalen Wohnungsmärkte verifiziert die in Kapitel 2 und 3 formulierten Annahmen sowie die Erkenntnisse, inwieweit sich die Reurbanisierungsprozesse in Deutschland auf den lokalen Wohnungsmärkten wiederfinden und sich in ihren Feinheiten unterscheiden. Das Wachstum der Städte ist per se keine negative Entwicklung, sondern es ist vielmehr Ausdruck einer neuen gesellschaftlichen Präferenz und der Konzentration wirtschaftlicher und akademischer Aktivitäten in den Großstädten Deutschlands. Allerdings sind sowohl in Hamburg als auch in Frank-

furt in den vergangenen beiden Jahrzehnten wohnungspolitische Fehler begangen worden, indem der Neubau in bestimmten Preissegmenten vernachlässigt wurde, private Investoren als zentrale Akteure den Wohnungsmarkt bestimmten und der Rückgang der sozialen Wohnungsbestände mehr oder weniger billigend in Kauf genommen wurde.

## 8.2 Fazit der Reaktion Hamburgs

Die Reaktion Hamburgs auf den Wachstumsdruck wurde in Kapitel 6.2 ausführlich anhand der verschiedenen Instrumente, Programme und Strategien dargestellt. Hamburg hat in den vergangenen Jahren eine breite und vielfältige Produktpalette entwickelt und umgesetzt, mit denen die identifizierten Handlungsspielräume der Wohnungspolitik ausgestaltet wurden (s. Abb. 79). Die wesentlichsten Erkenntnisse und zentralen Eigenschaften der einzelnen Handlungsspielräume werden nachfolgend nochmal zusammengefasst und bewertet.

Auf gesamtstädtischer Ebene hat die Stadt Hamburg zunächst durch die Konzeption der programmatischen und räumlichen Leitbilder die Grundlage für einen übergeordneten Handlungsrahmen geschaffen, durch den die Entwicklung der Stadt zielgerichtet und ressourcenübergreifend gebündelt werden sollte. Die Leitbilder nennen hierbei teilweise quantitative Mengenziele, allerdings stehen eher ihre qualitativen Gesamtaussagen über der Entwicklung spezifischer inhaltlicher und räumlicher Handlungsfelder im Vordergrund. Sie stellen keine rechtlich bindenden Instrumente dar, sondern geben einen Orientierungsrahmen vor, der sich wiederum in der Beschreibung einer theoretischen Zukunft widerspiegelt.

Eine Erweiterung und Konkretisierung erfuhren die übergeordneten Ziele der Stadtentwicklung in Hamburg durch das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* samt des *Vertrages für Hamburg*. Die als rechtsverbindliche Vereinbarung konzipierten Instrumente zwischen der Stadt und der Wohnungswirtschaft haben die beiden zentralen Akteure und ihre jeweiligen Ebenen an qualitative und quantitative Ziele gebunden sowie deren Umsetzung durch verschiedene Instrumente und Programme festgesetzt. Zwar sind keine direkten Strafen genannt, jedoch erzeugen die Vereinbarungen einen bindenden Charakter für alle Parteien. Dies hebt das Bündnis deutlich gegenüber dem WEP ab. Retrospektivisch diente der WEP als ein Trigger, neue Wege in der Wohnungspolitik zu finden und verschiedene Lösungen zu erarbeiten, auf

deren Ansätze das Bündnis und der *Vertrag für Hamburg* aufbauen. Das Ziel der drei Ansätze ist aber ein und dasselbe: Die Verbesserung der Bedingungen auf dem Hamburger Wohnungsmarkt.

Aufgrund der Verbindlichkeit der Inhalte des Bündnisses als auch des *Vertrages für Hamburg* müssen beide Vereinbarungen als zentrale Elemente einer kooperativen Wohnungspolitik anerkannt werden, da sie bezüglich der Gestaltung und Umsetzung der Handlungsfelder die Akteure gleichermaßen verpflichten und zur Zusammenarbeit anregen. Hierzu wurde das *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* innerhalb der letzten beiden Legislaturperioden an die Trends auf dem Wohnungsmarkt angepasst und zugleich weiter konkretisiert. Allerdings muss der erhöhte Einfluss der Wohnungswirtschaft kritisch gesehen werden, da sich die Stadt hierdurch zum einen in eine gewisse Abhängigkeit begeben hat. Zum anderen können möglicherweise vom Bund gewollte rechtliche Veränderungen oder unerwartete Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt zum abrupten Ende des Bündnisses führen. Dennoch ist wie auch beim WEP der innovative und vor allem integrative Charakter der Vereinbarungen hervorzuheben. Die Stadt Hamburg hat sich somit über den Prozess der Konzeption des WEP zum *Bündnis für das Wohnen* eindeutig zu einer kooperativen und zielgerichteten Wohnungspolitik positioniert, dessen Ziele und Selbstverpflichtung seitens der Beteiligten durch die nachfolgenden Ausführungen erreicht werden sollen.

Die Gestaltung und Umsetzung des dritten kommunalen Handlungsspielraums, die *Wohnungsbaupolitik*, ist das Resultat und die Folge der Ziele der *Handlungskonzepte zum Thema Wohnen*. Als Arbeitstitel der Bemühungen der Stadt könnte der Slogan aufgestellt werden: Bauen, Bauen, Bauen. Denn um dem Wohnungsmarktdruck entgegenzuwirken, hat die Stadt ein breites und vielschichtiges Bündel an Instrumenten konzipiert, die eine deutliche Erhöhung des Wohnungsbaus forcieren. Entstanden aus den Folgen des Wachstumsdrucks und den Mengenzielen des Bündnisses – 10.000 Wohnungen pro Jahr – hat die Stadt Hamburg einerseits die monetären Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus in den letzten Jahren weiter erhöht. Im Fokus stand hierbei vor allem der Geschoss- bzw. Mietwohnungsbau. Andererseits wurden weitere Ansätze entwickelt, die bestimmte Zielgruppen motivieren sollen, sich als Bauherr zu engagieren. Hierdurch soll die Realisierung zielgruppenspezifischer Anforderungen auf dem Wohnungsmarkt Rechnung getragen werden. In diesem Zusam-

Abbildung 79: Übersicht der Hamburger Wohnungspolitik



Eigene Darstellung

menhang ist die Erweiterung der klassischen sozialen Wohnraumförderung zu nennen, in dem nun in Form eines zweiten Förderwegs der Mietwohnungsbau für mittlere Einkommen gefördert wird. Doch auch die verschiedenen Förderprogramme, beispielweise das

Programm zum Neubau von Wohnungen für Studierende und Auszubildende sowie die Eigenheimförderung sind Indiz für die Schaffung eines breiten Förderangebotes in Hamburg. Anhand der Förderprogramme zeigt sich der kooperative Charakter der

Hamburger Wohnungspolitik sowie die hohe Bedeutung privater Initiativen für den Wohnungsbau. Ohne die Integration in Form der Schaffung von Anreizen für Privatpersonen oder Privatunternehmen ist eine funktionierende und effektive Wohnungsbaupolitik scheinbar nicht realisierbar. Die analysierten Maßnahmen setzen somit den Weg des Bündnisses fort und fördern den kooperativen Ansatz als integralen Bestandteil der Hamburger Wohnungspolitik.

Einen weiteren wichtigen Akteur stellt im Rahmen der Wohnungsbaupolitik das kommunale Wohnungsunternehmen SAGA GWG dar, welches wegen ihres bereits großen Wohnungsbestandes in Hamburg und ihrer rechtlichen Verbundenheit mit der Stadt Hamburg zum einen den Bestand durch Modernisierung weiter sichern soll. Zum anderen sind konkrete Mengenziele für den Wohnungsbau festgesetzt worden, die jährlich in den kommenden Jahren umgesetzt werden müssen. Folglich ist der kommunale Eigenbau für den Wohnungsbau in Hamburg als entscheidendes Instrument festzuhalten, durch den die Stadt direkten Einfluss auf die Zahlen der Baufertigstellungen und Baugenehmigungen nehmen kann.

Ergänzend zu den Maßnahmen, den Wohnungsbau durch die Erhöhung der Baufertigstellungen zu steigern, wurden in Hamburg verschiedene Instrumente genutzt, um auf der einen Seite zunächst die Baugenehmigungen an sich zu erhöhen. Zum anderen dienen die Instrumente und Programme der Baulandbereitstellung und der Bodenvorratspolitik dazu, die Vergabe der Grundstücke zu begünstigen sowie spezifische Vorhaben zu vereinfachen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang auf der einen Seite die Konzeptausschreibung, der Ideenträgerwettbewerb sowie die Anhandgabe von Grundstücken. Mit Hilfe der Programme soll das Baulandpotenzial der Stadt für den geförderten Wohnungsbau attraktiver gestaltet und effizienter genutzt werden. Gemeinsam haben die drei, dass neben der gezielten Vergabe von Grundstücken sowohl städtebauliche als auch wohnungspolitische Ziele erreicht werden sollen. Standen zuvor eher die finanziellen Gewinne im Fokus der Stadt, so sind es nun die inhaltlichen und konzeptionellen Beiträge der potenziellen Wohnbauprojekte. Hierdurch tritt die Stadt Hamburg nun wesentlich stärker als Gestalter in den Vordergrund und beweist eine gewisse politische Stärke. Allerdings verzichtet sie auf höhere Einnahmen, die aufgrund der hohen Bodenpreise durch ein Höchstgebotsverfahren möglich wären. Auf der anderen Seite stehen mit dem Erbaurecht und den Wiederkaufsrechten zwei rechtliche

Instrumente, die Hamburg die Möglichkeiten bieten Flächenpotenziale zu generieren, auch wenn sie derzeit nicht die Flächennutzungsrechte besitzen. Die geringe Anwendung der beiden Instrumente zeigt, dass die Stadt, insbesondere bezüglich der Wiederkaufsrechte, ihre Machtposition nicht vollumgänglich ausschöpft. Im Falle der beiden Instrumente profitierte die Stadt in den letzten Jahren hingegen von den gestiegenen Bodenpreisen, da mit steigenden Bodenpreisen auch die Ablösungs- und Verlängerungsabschläge höher ausfallen.

Die dargestellten Instrumente verdeutlichen den kooperativen Gedanken der Wohnungsbaupolitik der 19. bis 21. Legislaturperiode in Hamburg. Die Stadt setzt verstärkt auf eine enge Zusammenarbeit mit privaten Investoren und Eigentümern, trotz der Möglichkeit diese durch die Ausübung der Erbbau- und Wiederkaufsrechte in ihren Rechten einzuschränken. Gleichzeitig schützt sie durch ihre gemäßigte Politik den Wohnungsbestand, da sie den Eigentümern die Möglichkeit bietet, die theoretischen Folgen der Ausübung der beiden Rechtsinstrumente aufzuschieben bzw. sich von diesen zu befreien.

Mit dem Ziel den Wohnungsbestand in Hamburg zu schützen und zu optimieren setzt die Wohnungsbestandspolitik im Vergleich zur Wohnungsbaupolitik auch an unterschiedlichen Aspekten des Wohnungsmarktes an. Der Schutz des Wohnungsbestandes erfolgt dabei durch die Sicherung des sozialen Wohnraumbestandes, der sozialen Zusammensetzung der Quartiere sowie der Gewährleistung der Qualitäten des Wohnumfeldes. Die Optimierung setzt hingegen direkt an der Bausubstanz an, indem bauliche, energetische und gestalterische Vorhaben gefördert werden.

Das Programm zum *Ankauf von Belegungsbindungen* dient vordergründig dazu, bestimmten Zielgruppen mehr Wohnraum zur Verfügung zu stellen ohne für dieses Unterfangen weiteres Bauland nutzen zu müssen. Es soll die Vermittlungsarbeit der sozialen Institutionen in Hamburg erleichtern, indem Privatpersonen motiviert werden sollen, von selbst tätig zu werden. Zwar stellt das Programm an sich kein rechtliches Instrument dar, aber aufgrund seiner rechtlichen Grundlagen wurde es im Rahmen der Arbeit als solches zugeordnet. Demgegenüber stellen die soziale Erhaltungsverordnung inklusive der Umwandlungsverordnung als direktes Rechtsinstrument einen wichtigen Baustein dar, um den Wohnungsbestand zu schützen. Dies soll durch die Vermeidung hochpreisiger Moder-

nisierungs- und Umwandlungsmaßnahmen des Mietwohnungsbaus erreicht werden. Für beide Instrumente nehmen die Bezirksämter die zentralen Rollen bei der Umsetzung ein.

Die Instrumente der Modernisierungsförderung setzen auf die Freiwilligkeit und die Eigeninitiative der Eigentümer, indem sie durch Anreizprogramme eine Optimierung des Wohnungsbestandes forcieren sollen. Wie bereits in den zuvor erläuterten Förderinstrumenten nimmt die IFB Hamburg eine zentrale Rolle ein. Sie führt neben der Funktion als Berater auch die Aufgaben des Geldgebers in einer Institution aus. Die Modernisierungsförderung inklusive der Qualitätssicherung der Backsteinfassaden ist ein wesentlicher Baustein des nachhaltigen Erhalts des Wohnungsbestandes. Allerdings müssen Aufwertungsmaßnahmen mit einer gewissen kritischen Perspektive bewertet werden. Insbesondere durch umfassende Modernisierungsmaßnahmen, aber auch durch energetische Sanierungen werden Stadtteile bzw. Stadtquartiere aufgewertet. Als Folge können durch Mietpreissteigerungen die typischen Verdrängungseffekte entstehen. Um diesen Effekten durch die Vergabe von Fördermitteln zu entgehen, hat die Stadt Hamburg für das Förderprogramm B Mietpreis- und Belegungsbindungen festgesetzt.

Als weitere Orientierungs- und Handlungsrahmen wurden vier Stadtentwicklungsprogramme identifiziert, die im Rahmen der Wohnungsbestandspolitik das Handeln und die Aufgaben der städtischen Institutionen auf gesamtstädtischer Ebene mit räumlicher Fokussierung leiten. Dies unterscheidet sie gegenüber den übergeordneten Stadtentwicklungskonzepten. Mit dem *Sprung über die Elbe* und dem *Konzept Stromaufwärts an Elbe und Bille* sollen spezifische Stadträume, die bisher weniger von den konstanten Wachstumstrends der Hansestadt profitiert haben, gefördert werden. Hierdurch wurden der Süden und Osten Hamburgs gleichzeitig zu Stadträumen deklariert, die entscheidend für ein nachhaltiges Wachstum Hamburgs sind. Die rechtlich bindenden Vereinbarungen des *Bündnisses für die Quartiere* als auch des *Rahmenprogramms Integrierte Stadtentwicklung* geben hingegen konkrete Aufgaben und Maßnahmen vor, die von den beteiligten Akteuren in einem selbst zu definierenden Raum umgesetzt werden müssen. Anstelle eines allumfassenden Ansatzes sollen durch sie konkrete Lösungen für die sozialräumlichen Probleme und Herausforderungen vor Ort entwickelt und umgesetzt werden. Allen voran kommen hierbei, der BSW als auch den Bezirksämtern zentrale

Aufgaben zu.

Im Rahmen der Arbeit wurden keine Stadtentwicklungsprojekte, wie beispielsweise die *HafenCity* oder die *Mitte Altona* beschrieben, obwohl Projekte dieser Art keinen geringeren Einfluss auf die Stadtentwicklung ausüben als die skizzierten Konzepte und Programme. Jedoch handelt es sich hierbei um konkrete Projekte, deren Umfang und Inhalte auf einen sehr spezifischen Raum fokussiert sind und weniger einen gesamtstädtischen Ansatz darstellen. Dennoch sind sie für die Entwicklung der Stadt von Bedeutung, da sie mit ihrer Umsetzung einen Beitrag zum Wohnungsbau Hamburgs beitragen. Sie stellen damit die konkrete Umsetzung stadtpolitischer Pläne dar. Daher können sie weniger als ein wohnungspolitisches Instrument, sondern eher als eine stadtpolitische Maßnahme definiert werden, weshalb sie nicht in den Kontext der kommunalen Handlungsspielräume nach Kapitel 4.3 fallen.

Die Gestaltung des letzten Handlungsfeldes, das Wohnungsnothilfesystem, wurde in Hamburg auf eher pragmatische Weise umgesetzt. Die Programme ergänzen die Beratungs- und Vermittlungsschwerpunkte der zuständigen Behörden, da sie den Bau entsprechender Wohnräume fördern. Der Wille zur Schließung von Kooperationsverträgen mit den kommunalen und privaten Wohnungsbauunternehmen setzt den Weg der kooperativen Wohnungspolitik seit der Aufstellung des WEP im Jahr 2009 konsequent fort. Die Stadt Hamburg hat in den Jahren zuvor verstanden, dass im Bereich der Wohnraumversorgung für besondere Bedarfsgruppen eine enge Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen unabdingbar ist. Insbesondere die SAGA GWG als kommunales Wohnungsunternehmen nimmt wie beim geförderten Mietwohnungsbau eine zentrale Rolle ein. Gleichzeitig wurden für die Investoren durch die Aufstellung des Förderprogramms *Besondere Wohnformen* und durch die speziellen Vergabeverfahren Anreize geschaffen, sich in diesem Wohnungsbausegment zu engagieren.

Kooperation mit einer Vielzahl an Akteuren, Anreize für Privatpersonen und Privatunternehmen, Fokussierung auf bestimmter Zielgruppen und Bauweisen, soziale Absicherung des Bestandes, konkrete und verbindliche Mengenziele sowie die Selbstverpflichtung zentraler Akteure können als wesentlichste Gestaltungselemente der Hamburger Reaktion auf den Wohnungsmarktdruck hervorgehoben werden. Der Senat und die Bürgerschaft Hamburgs haben in den

vergangenen Jahren enorme Anstrengungen unternommen einen Wandel in der Wohnungspolitik zu initiieren. Allerdings wirken sich das verschlafene Jahrzehnt nach den 1990er Jahren und die Privatisierungswelle zu Beginn des neuen Jahrhunderts weiterhin auf die derzeitigen Trends auf dem Wohnungsmarkt aus. Die Reaktion der Stadt scheint jedoch einen stabilen Grundstein für eine nachhaltigere und effizientere Wohnungspolitik gelegt zu haben.

### 8.3 Fazit der Reaktion Frankfurts

Der Wachstumsdruck in Frankfurt wirkt sich bereits seit mehreren Jahren auf den lokalen Wohnungsmarkt aus und führte unter anderem zu einem hohen gesamtstädtischen Mietpreisniveau sowie zu einem hohen Pendleraufkommen aus der Metropolregion Rhein-Main (s. Kap. 7.1). Die in Kapitel 7.2 dargestellten und analysierten wohnungspolitischen Maßnahmen setzen an unterschiedlichen Themenschwerpunkten an, wodurch die Frankfurter Programmpalette als vielfältig bezeichnet werden kann (s. 81). Nachfolgend werden die wesentlichsten Erkenntnisse und Schwerpunkte der Ausgestaltung der kommunalen Handlungsspielräume zusammengefasst.

In Hinblick auf ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept hat Frankfurt im Jahr 2008 mit der Aufstellung eines Leitbildes reagiert, welches als Handlungs- und Entscheidungsgrundlage das zukünftige planerische und städtebauliche Handeln leiten soll. Es ist daher als eine Art pragmatisches Fachprogramm mit einer gesamtstädtischen Ausrichtung zu verstehen, welches amtsinterne Entscheidungen erleichtern und führen soll. Allerdings ist es wie auch das derzeit in Bearbeitung befindliche *Integrierte Stadtentwicklungskonzept 2030* kein rechtsbindendes Instrument. Das *Integrierte Stadtentwicklungskonzept 2030* erweitert und führt das Leitbild aus dem Jahr 2008 fort, indem es durch die Integration der Bürger und dem ganzheitlicheren Ansatz das Ziel hat, eine Vision der zukünftigen Entwicklung bis zum Jahr 2030 zu entwerfen. Durch die Bündelung verschiedener Fachthemen und Fachbereiche stellt es in seiner endgültigen Form die Leitlinien des politischen Handelns dar, welche ohne konkrete Mengenziele spezifische Handlungsfelder und Maßnahmen festsetzen.

Auch wenn kein konkreter und gebündelter *Leitplan Wohnen* konzipiert wurde, so stellen die *wohnungspolitischen Leitlinien* als Teilbereich des Leitplans den übergeordneten Orientierungsrahmen für die Frankfurter Wohnungspolitik dar. Es bindet die Politik

durch die fünf Handlungsfelder an spezifische Zielvorstellungen, wodurch auf wohnungspolitischer Ebene Maßnahmen konkretisiert wurden, die sich in den unterschiedlichen Instrumenten und Programmen widerspiegeln (s. Kap. 7.2). Die Leitlinien sind eine Absichtserklärung der Frankfurter Wohnungspolitik, auf welche Art und Weise Lösungen für den Wohnungsmarkt gefunden werden sollen und welche Zielgruppen im Fokus der zukünftigen Entwicklung stehen. Auch wenn per se die Zielgruppen sehr einfach eingeteilt wurden, so sind sie das Spiegelbild des ganzheitlichen Ansatzes der Frankfurter Politik, die sich aus dem angespannten Wohnungsmarkt ergeben haben. Die Politik reagierte mit den Leitlinien im Jahr 2005 auf die Erkenntnis, dass dem Großteil der Einwohner Frankfurts nur ein begrenztes Wohnungsangebot zur Verfügung steht. Die Trends der letzten Jahre haben diesen Aspekt weiter verschärft. Die Leitlinien setzen auf die Förderung bestimmter Teilmärkte, des Wohnungsbau sowie der Bestandssicherung und forcieren eine engere Kooperation zwischen der Stadt, der Metropolregion und den Wohnungsunternehmen. Wie bereits bei den übergeordneten Stadtentwicklungskonzepten werden auch im Rahmen der Leitlinien keine verbindlichen Mengenziele genannt.

Die Ausgestaltung der Wohnungsbaupolitik in Frankfurt fußt im Wesentlichen auf zwei Säulen, der monetären Förderung und einer effizienten Ausnutzung des vorhandenen Baulandpotenzials für den Wohnungsbau. Die monetäre Förderung der Stadt tritt dabei teilweise als ergänzendes Mittel zur Förderung des Landes Hessen in Erscheinung. Zu nennen sind hier die klassische soziale Wohnraumförderung und die Förderung der Wohneigentumsbildung im Neubau. Die monetäre Förderung ist auch in Frankfurt als Anreizprogramm zu verstehen, mit der Investoren und Eigentümer als auch Privatpersonen motiviert werden sollen neuen Wohnraum zu schaffen, vor allem im Geschoss- bzw. Mietwohnungsbau. Die Förderprogramme zielen daher auf die Anforderungen und Ansprüche bestimmter Zielgruppen ab, um für diese entsprechenden Wohnraum zu realisieren. Als zentrale Zielgruppe konnten jüngere Alterskohorten identifiziert werden, da die Förderprogramme vornehmlich auf junge Familien, Studierende und Auszubildende abzielen, die im Regelfall den einkommensschwächeren Haushalten zugeordnet werden können. Eine Erweiterung erfuhr die soziale Wohnraumförderung durch das Programm für familien- und seniorenge-rechten Mietwohnungsbau, womit gezielt für mittlere Einkommensschichten eine städtische Förderung entwickelt wurde, die nicht die Einkommensgrenzen

Abbildung 80: Übersicht der Frankfurter Wohnungspolitik



**Wohnungsnotfallhilfesystem**

- + Vermittlung und Beratung

Eigene Darstellung

nach den Landesrichtlinien erfüllen. Hierdurch wird das Ziel der breitangelegten Wohnraumversorgung der *wohnungspolitischen Leitlinien* erkennbar und das eine wirksame Förderung von den lokalen Rahmenbedingungen abhängig ist.

Als wichtiger Akteur auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt konnte die ABG Holding Frankfurt identifiziert werden, welche als kommunales Unternehmen einen elementaren Beitrag zum Ausbau und zur Sicherung des Wohnungsbestands liefern soll. Auch wenn das Unternehmen im Neubausegment tätig ist, ist dessen

Handeln insbesondere für die Bestandssicherung der Sozialwohnungen bedeutsam. Der kommunale Eigenbau spielt in Frankfurt eher eine untergeordnete Rolle.

Als zweite Säule sind die vorbereitenden und rechtlichen Instrumente zu nennen, die zur Sicherung und Optimierung des Baulandpotenzials in Frankfurt entscheidend sind. Der WEP und der Baulückenatlas unterstützen die auf dem Wohnungsmarkt agierenden Akteure als Informations- und Kommunikationsinstrumente bei der Suche nach passendem Bauland. Somit soll eine effiziente Ausnutzung des knappen Baulandpotenzials erreicht werden, bei dem eindeutig die Priorität der Innen- vor der Außenentwicklung steht. Gewährleistet wird dieses Ziel durch die regelmäßige Aktualisierung des Potenzials in Form der Kartierung und Datenaufbereitung der zur Verfügung stehenden Flächen. Dieser Ansatz wird durch die Forcierung der Politik gestärkt, da seit mehreren Jahren die Vergabe von Grundstücken für den Geschosswohnungsbau durch Erbbaurechte praktiziert wird. Gleichzeitig wurde hierdurch das klare Mengenziel festgesetzt, dass 30% der realisierten Nutzfläche als geförderter Wohnraum realisiert werden müssen. Es gilt hierbei zu erwähnen, dass diese Festsetzung eines der wenigen verbindlichen Mengenziele der Frankfurter Wohnungspolitik darstellt.

Die Instrumente der Wohnungsbestandspolitik in Frankfurt zielen zum einen auf die Mobilisierung und die Sensibilisierung der Eigentümer und Nutzer von Wohnungen ab. Zum anderen sollen sie zur nachhaltigen Sicherung der sozialen Bewohnerstruktur beitragen, wobei die genannten Aspekte in gewisser Weise fließend ineinander übergehen. Der Erwerb von Belegungsrechten soll zunächst das Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes verhindern und dessen Bestand erhalten. Hierbei setzt die Stadt Frankfurt auf ein breitangelegtes Kooperationsmodell, welches private Investoren und Eigentümer anspricht, zugleich aber auch die kommunalen und privaten Wohnungsunternehmen in die Verantwortung nimmt. Die Bedeutung der Belegungsrechte wird durch die zusätzlichen Fördermittel des Landes unterstrichen. Um den Sozialwohnungsbestand im Kern zu optimieren, setzt die Stadt Frankfurt in Form des Programms zum Wohnungsaustausch auf die Selbstreflexion und die Freiwilligkeit der Bürger. Mit Hilfe der Kostenübernahme bei einem Umzug sollen Bewohner nutzungs- und größenunpassender Wohnungen ihren Wohnraum freimachen, wodurch Wohnungsberechtigte mit den entsprechenden Nutzungsanforderungen in die frei-

gesetzten Wohnungen ziehen können.

Durch den Zusatz des Milieuschutzes hat die Stadt Frankfurt eine wichtige inhaltliche und rechtliche Erweiterung bei der Festsetzung von sozialen Erhaltungsgebieten umgesetzt. Hierdurch kann die Stadt neben dem baulichen und gestalterischen Schutz der Gebiete vor allem Einfluss auf die soziale Zusammensetzung der Bewohnerstruktur nehmen. Das hohe Mietpreisniveau in Frankfurt führte zu einer erheblichen sozialen Segregation im gesamten Stadtgebiet, weshalb der Milieuschutz ein wichtiges Instrument entgegen dieser Entwicklung darstellt. Allerdings wird diese Vorgehensweise erst seit dem Jahr 2015 praktiziert, weshalb die eigentliche Wirkung der Maßnahmen noch nicht abschließend bewertet werden kann. Der Grundgedanke und das Handeln der Stadt scheinen aber in die richtige Richtung zu gehen. Auch der Fokus der Frankfurter Stadtentwicklungsprogramme orientiert sich stark an der sozialen Stabilität Frankfurts, indem durch Maßnahmen in bestimmten Teilräumen eine Stärkung der Bewohnerstruktur und die Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen gefördert werden soll. Aufgrund der Einschränkung der Modernisierungsförderung in bereits festgesetzten Fördergebieten wird auch im Zusammenhang dieser Maßnahmen die soziale Ausrichtung der Wohnungspolitik deutlich. Zudem ist die Modernisierungsförderung nicht nur auf die energetische und bauliche Optimierung des Bestandes beschränkt, sondern unterliegt aufgrund des Einbezugs des Wohnumfeldes einem ganzheitlicheren Ansatz.

Bezüglich des letzten kommunalen Handlungsspielraums, der Wohnnothilfesysteme konnten in Frankfurt keine relevanten Programme oder Instrumente identifiziert werden, die als Ergänzung zu den verpflichtenden Beratungs- und Vermittlungsaufgaben fungieren.

Schlussendlich kann für die Wohnungspolitik Frankfurt folgendes konstatiert werden. Neben der Schaffung von Anreizen und der Mobilisierung von Investoren und Privatpersonen durch finanzielle Fördermittel, ist die soziale Stabilität ein wichtiger Bestandteil der Frankfurter Wohnungspolitik. Der Großteil der Maßnahmen zielt auf die Sicherung der Sozialstrukturen und dem Abbau sozialräumlicher Disparitäten ab. Gleichzeitig soll eine breite Bevölkerungsschicht mobilisiert und sensibilisiert werden, um den Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt entgegenzuwirken. Investoren, Eigentümer und Privatpersonen sollen im Rahmen der Frankfurter Wohnungspolitik angesprochen und für die Ziele der Stadt gewonnen

werden. Ebenso ist sich die Politik Frankfurts ihres begrenzten Baulandes bewusst, weshalb eine effiziente Nutzung der vorhandenen Bauflächen und die Umnutzung leerstehender Nutzflächen initiiert wurde. Dies könnte vermutlich der Grund sein, weshalb die Stadt keine konkreten Mengenziele bezüglich des Wohnungsbau festgelegt hat. Daher scheint es, dass der Wohnungsbau in Frankfurt zwar seit Jahren auf einem konstant hohen Niveau gehalten werden konnte, jedoch keine gezielten Strategien oder Instrumente erkennbar sind, die eine deutliche Anhebung der Baufertigstellungen anstreben. In Hinblick auf den Neubau- und Nachholbedarf ist dies eher kritisch zu sehen. Auch das Fehlen von Mengenzielen und rechtlich bindender Vereinbarungen lässt an der Wirksamkeit der Frankfurter Wohnungspolitik unterschwellig zweifeln. Diese Vermutung wird durch die sinkende Versorgungsquote in den letzten Jahren bestärkt, auch wenn der anhaltende Wachstumsdruck eine wesentliche Rolle in dieser Entwicklung einnimmt. In diesem Zusammenhang muss auf die Vielzahl an städtebaulichen Projekten verwiesen werden, die in den letzten Jahren in Frankfurt begonnen wurden. Sie stellen allerdings städtebauliche Maßnahmen dar und keine wohnungspolitischen Instrumente, weshalb sie im Rahmen der Arbeit nicht analysiert wurden. Dennoch stehen sie als Resultat der Frankfurter Stadtpolitik sinnbildlich für die Bemühungen seitens der Stadt neuen qualitativen Wohnraum zu schaffen.

## 8.4 Eigenlogik der Städte oder einheitliche Reaktion? – Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Im Zentrum der Arbeit steht die Beantwortung der Frage, wie die Großstädte in Deutschland auf den Wohnungsmarktdruck reagieren. Wenden sie eine lokalspezifische Strategie an oder folgen sie einem einheitlichen Reaktionsmuster? Für die Beantwortung dieser Frage werden daher nachfolgend die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Ausgestaltung der kommunalen Handlungsspielräume in Hamburg und Frankfurt erläutert, die sich als zentrale Erkenntnisse aus der Analyse der Reaktion der beiden Referenzstädte herauskristallisiert haben. Anschließend kann durch die Gegenüberstellung der Erkenntnisse die Forschungsfrage beantwortet werden.

Zunächst können vorab zwei wesentliche Gemeinsamkeiten bestimmt werden, die übergeordnet der eigentlichen wohnungspolitischen Reaktion der Städte stehen. Auf der einen Seite sind die Herausforderungen des Wachstumsdrucks zu nennen, die sich in den Städten aufgrund ihrer wirtschaftlichen Prosperität

und der anhaltenden Anziehungskraft für die Menschen in Deutschland ergeben haben. Wie in Kapitel 8.1 bereits dargelegt, reagierte der Wohnungsmarkt beider Städte aus der Perspektive einer gerechten und ausgleichenden Wohnungspolitik negativ auf die positiven gesamtstädtischen Entwicklungen. Die Steigerung der Mieten, das unzureichende Wohnungsangebot, das Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes und die Entstehung von Gentrifizierungsprozessen können als zentrale Herausforderungen sowohl in Hamburg als auch in Frankfurt identifiziert werden, die entscheidenden Einfluss auf die Wohnungspolitik ausübten. Einschränkend muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich die genannten Herausforderungen im Vergleich differenzieren, der Kern ihrer Entwicklungen ist dennoch identisch.

Auf der anderen Seite hat sich durch die Versäumnisse der Wohnungspolitik beider Städte und durch deren Reaktion gezeigt, dass die aktive Gestaltung des Wohnungsmarktes eine politische Daueraufgabe ist. Insbesondere der Rückgang des sozialen Wohnungsbestandes und die unzureichende Versorgungsquote der Einwohner mit Wohnraum unterstreichen die Bedeutung der Politik, um eine sozialgerechte Verteilung der Menschen auf dem Wohnungsmarkt im gesamten Stadtgebiet zu gewährleisten. Hier scheint die private Seite des Wohnungsmarktes zu versagen. Spätestens in Folge des Wachstumsdrucks und der Reurbanisierungsprozesse hat dieser Grundgedanke Eingang in die Wohnungspolitik gefunden.

### 8.4.1 Die wohnungspolitischen Gemeinsamkeiten

Auf wohnungspolitischer Ebene können insgesamt acht zentrale Gemeinsamkeiten hervorgehoben werden, die das politische Handeln in beiden Städten in den letzten Jahren kennzeichneten. Sie dürfen allerdings nicht als autonome und abgegrenzte Bestandteile verstanden werden, da Übergänge und Zusammenhänge zwischen ihnen fließend sind und sich gegenseitig befruchten. Die nachfolgenden Gemeinsamkeiten stellen vielmehr die zentralen Kerne der Wohnungspolitik der beiden Städte dar.

#### Kenne deinen Markt – Analyse des lokalen Wohnungsmarktes

Den Grundstein für die Aufstellung der Handlungskonzepte zum Thema Wohnen bildete jeweils eine ausführliche und detaillierte Analyse des Wohnungsmarktes, um dessen Zusammensetzung und Eigenschaften verstehen sowie unter Berücksichtigung

prognostizierter Entwicklungen hinsichtlich der Wirtschaft und Bevölkerung entsprechende Zukunftsvisionen entwickeln zu können. Die Wohnungsmarktbeobachtung ist seitdem ein wichtiges Werkzeug, welches in regelmäßigen Abständen die Trends untersucht und bewertet. Sie wurde zwar im Zusammenhang mit den kommunalen Handlungsspielräumen nicht explizit erläutert, da sie kein Instrument oder Programm zur Ausgestaltung der kommunalen Handlungsspielräume darstellt. Allerdings dienen ihre Ergebnisse als Entscheidungsgrundlage für die Ausrichtung der wohnungspolitischen Maßnahmen.

#### Es geht nur in der Gemeinschaft – Kooperationsförderung für eine aktive Wohnungspolitik

Auf Basis verschiedener Förderprogramme und Instrumente versuchen die Referenzstädte die unterschiedlichsten Akteure und Betroffenen auf dem Wohnungsmarkt zu mobilisieren und für die Entwicklungen zu sensibilisieren. Als wesentliches Steuerungsmedium versuchen sie durch monetäre Anreize sowohl Privatpersonen als auch Investoren in ihren unterschiedlichen Ausprägungen für die Realisierung einer Vielzahl an Bauvorhaben zu motivieren. Die Bandbreite der förderfähigen Bauvorhaben reicht vom Mietwohnungsbau bis hin zur Modernisierung einzelner Wohngebäude oder der qualitativen Verbesserung des Wohnumfeldes. Die Kooperationsförderung beruht jedoch nicht nur auf der Gewährung von städtischen Mitteln, sondern fußt zudem auf einem breiten Angebot an unterschiedlichen Hilfeleistungen, beispielsweise durch eine umfangreiche Darstellung des Baulandpotenzials oder der Installierung von themenbezogenen Beratungsstellen. Die Aktivierung der genannten Akteure ist aufgrund des kapitalistischen Fundaments des Wohnungsmarktes, dessen Entwicklung durch das typische Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage geprägt ist, unumgänglich. Die Referenzstädte als ausführende Staatsorgane können aufgrund begrenzter finanzieller Ressourcen nur bedingt direkten Einfluss auf den Wohnungsmarkt nehmen. Daher ist es entscheidend private Akteure zu aktivieren, um so einerseits neuen Wohnraum zu schaffen und andererseits das vorhandene Potenzial zu sichern und zu optimieren.

#### Wir müssen bauen, bauen, bauen –

##### Steigerung der öffentlichen Wohnraumförderung

In beiden Referenzstädten ist die deutliche Steigerung der öffentlichen Wohnraumförderung in unterschiedlichen Preissegmenten ein Ziel der aktiven Wohnungspolitik. Auch wenn es in Nuancen unterschiedlich ausgestaltet ist, setzen beide Städte auf wohnungs-

politische Maßnahmen, von denen ein Großteil unter anderem dem Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände und dem geringen Bestand an Wohnungen für einkommensschwächere Haushalte und Haushalte mit mittlerem Einkommen entgegenwirken soll. Insbesondere die Erweiterung der klassischen sozialen Wohnraumförderung durch die Installierung eines zweiten Förderwegs im Mietwohnungsbau unterstreicht den Willen der Städte den preisgebundenen Geschosswohnungsbau zu fördern. Zuvor lag der Fokus der sozialen Wohnraumförderung vornehmlich auf der Schaffung von preiswerten Wohnungen für die Einkommensschwächsten. In Hamburg zeigt sich an der Erhöhung der finanziellen Mittel für die Wohnraumförderung, inwieweit die öffentliche Förderung einen integralen Bestandteil der Wohnungspolitik darstellt. Zudem wurden auch für weitere Förderprogramme Richtlinien hinsichtlich der Festlegung von Mietpreis- und Belegungsbindungen festgesetzt, wenn Bauherren städtische Fördergelder für ihre Bauvorhaben beanspruchen. Gleichzeitig setzen die Städte auch auf eine Erhöhung der Wohneigentumsbildung, um junge Familien zu halten und die Eigentümerquote zu steigern. Die öffentliche Wohnraumförderung ist somit nicht mehr nur auf die klassische soziale Wohnraumförderung begrenzt, sondern deckt ein breites Angebot an unterschiedlichen Fördermöglichkeiten im Wohnungsbau ab.

#### Sichert den Bestand – Sicherung und Optimierung des Wohnungsbestandes

Der Wohnungsbau ist zwar ein wichtiger Bestandteil einer aktiven Wohnungspolitik, doch im Vergleich zum bereits bestehenden Wohnungsangebot in den Städten sind seine Effekte zunächst einmal eher marginal zu bewerten, was zum einem an der zeitlichen Verzögerung des Wirkens des Neubaus auf dem Wohnungsmarkt liegt. Bevor ein Bauvorhaben den Bewohnern zur Verfügung steht, müssen neben der Planung und dem Bau zunächst das entsprechende Grundstück gefunden, die notwendigen Bauunterlagen eingereicht und die Baugenehmigung erteilt werden. Zum anderen wurde die Mehrheit an Wohnungen in beiden Städten vor oder kurz nach dem II. Weltkrieg gebaut. Sie repräsentieren derzeit die begehrten Wohnungstypen in den innerstädtischen Stadtteilen und weisen gleichzeitig einen entsprechenden Modernisierungsbedarf auf. Daher wurden in beiden Städten Förderprogramme konzipiert, mit deren Unterstützung die Eigentümer von Wohnungen motiviert werden sollen, ihren Bestand an heutige energetische und bauliche Standards anzupassen. Im Regelfall ist die Gewährung dieser Fördermittel

an Mietpreis- und Belegungsbindungen gebunden, um die Umwälzung der Kosten auf die Bewohner zu verhindern. In Frankfurt werden die Fördermittel zur Modernisierung hauptsächlich an Stadtteile vergeben, die bereits Bestandteil eines Förderprogramms sind. Eine weitere Komponente hinsichtlich der Bestandssicherung sind die Förderprogramme zur Eigentumsbildung im Bestand, mit denen Haushalten die Möglichkeit erleichtert werden soll, innerhalb des Wohnungsbestandes Eigentum durch den Erwerb einer Immobilie zu schaffen.

#### Wir wissen wo und wie - Aktivierung des Baulandes

Neben dem Wohnungsbau und der Bestandssicherung konnte die Organisation der Baulandpolitik in beiden Städten als weiteres wichtiges Handlungsfeld der Wohnungspolitik identifiziert werden. Mit Hilfe rechtlich formeller aber auch informativer Maßnahmen versuchen die Referenzstädte ihr begrenztes freies Bauland optimal für den Wohnungsbau zu nutzen. Priorität hat hierbei die Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, um die freien Flächen außerhalb der Siedlungsgebiete zu schützen. Die Neuausrichtung der Baulandpolitik spiegelt sich auch in den Vergabeverfahren der städtischen Grundstücke wider. In Hamburg wird anstelle des Preises verstärkt die Konzeptqualität eines Bauvorhabens in der Bewertung berücksichtigt. Zudem setzen sowohl die Stadt Hamburg als auch die Stadt Frankfurt vermehrt auf konkrete Mengenziele hinsichtlich des Anteils des geförderten Preissegmentes bei der Errichtung von Geschosswohnungen. Die Vergabe von Erbbaurechten kann in diesem Zusammenhang als weitere Maßnahme genannt werden, um Baulandpotenzial zu schützen.

#### Wir sind die Bewohner –

##### Stabilisierung der sozialen Bewohnerstrukturen

Die Behebung und die Anforderungen sozialräumlicher Disparitäten bestimmen in Hamburg und in Frankfurt in vielen Aspekten die Ausrichtung der wohnungspolitischen Maßnahmen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang der verstärkte Ankauf von Belegungsrechten, die Festsetzung von Erhaltungssatzungen oder die Vergabe von Grundstücken nach besonderen Verfahren. Die Städte sind sich ihrer Verantwortung bewusst und sehen in dem anhaltenden Wachstumsdruck eine Gefährdung der sozialen Zusammensetzung und des Zusammenhalts der Bewohnerstrukturen. Das Problem ist der freifinanzierte Wohnungsmarkt, der sich nach den Marktgesetzen von Angebot und Nachfrage richtet, wodurch die Mietpreise in begehrten Stadtteilen die skizzierten Entwicklungen vollzogen haben. Zwar können die

Maßnahmen die bereits stattgefundenen Entwicklungen nicht stoppen, dennoch wird versucht das Wachstum in der Stadt zu verteilen und zu generieren, sowie durch integrative Ansätze den sozialen Problemen entgegenzuwirken und das Fortschreiten der Entwicklung zu hemmen. Eine weitere Herausforderung stellt der Rückgang des Sozialwohnungsbestandes dar, denn ein Gros der Bindungen läuft in den kommenden Jahren aus. Daher sollen die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus und der Ankauf von Belegungsrechten entsprechenden Wohnraum in allen Stadtteilen schaffen bzw. den Bestand sicherstellen.

#### Ohne uns nichts los –

##### Einfluss der kommunalen Wohnungsunternehmen

Die kommunalen Wohnungsunternehmen, die SAGA GWG in Hamburg und die ABG Holding Frankfurt in Frankfurt, sind wichtige Partner für den Wohnungsbau und die Wohnungsbestandspolitik. Neben ihrem hohen Anteil an Bestandswohnungen, dem Ankauf bzw. der Bereitstellung von Sozialwohnungen durch den Bau von Wohnungen in verschiedenen Preissegmenten leisten sie einen wichtigen Beitrag für den Erhalt des Bestandes und zur Schließung des Neubaubedarfs. Im Rahmen der Schließung eines Kooperationsvertrages und des *Bündnisses* für das Wohnen in Hamburg hat die Stadt Hamburg den Wert der SAGA GWG für die Wohnungspolitik nochmals betont. Die soziale Verantwortung der kommunalen Wohnungsunternehmen ist fest in ihren Historien verankert, weshalb der neuerliche Bedeutungszugewinn in beiden Großstädten kein Zufall ist. Im Vergleich zu anderen Städten, die ihre oftmals als Tafelsilber bezeichneten Wohnungsbestände veräußert haben, steht daher der Stadtpolitik in Hamburg und Frankfurt weiterhin ein wichtiges Instrument zur Verfügung, direkten Einfluss auf den Wohnungsmarkt ausüben zu können.

#### Wohnraum für alle, egal wie –

##### Vielfältigkeit der Wohnungspolitik

In den bisher genannten Gemeinsamkeiten ist die Vielfältigkeit der Wohnungspolitik bereits angedeutet worden. Die Maßnahmenvielfalt scheint unerschöpflich und kann im Grunde für alle fünf kommunalen Handlungsspielräume konstatiert werden. Die Art der Förderung ist nicht an eine feste Form gebunden. So konnten neben finanziellen Hilfestellungen auch beratende und informative Programme bzw. Instrumente identifiziert werden, die in ihrer Wirkung und ihrem Wert für die Wohnungspolitik nicht unterschätzt werden dürfen. Als Beispiele sind das *Wohnbauland-Entwicklungsprogramm* oder der *Ideenträgerwettbewerb* zu nennen. Sie verfolgen zwar

ihrerseits unterschiedliche Ansätze, gleichwohl tragen sie in ihrer Form dazu bei, eine effektive Baulandbereitstellung zu gewährleisten und Wohnraum für bestimmte Zielgruppen zu realisieren. Neben der vielfältigen Ausgestaltung der Maßnahmen müssen die unterschiedlichen zielgruppenspezifischen Schwerpunkte der Instrumente, Programme und Strategien als ein wesentlicher Baustein der Wohnungspolitik genannt werden. Die Wohnungspolitik beider Städte fußt auf der Förderung und Schaffung von Wohnraum für eine breite Bevölkerungsschicht. Neben der sozialen Wohnraumförderung mit ihrem Fokus auf die Einkommensschwächsten wurden unter anderem sowohl Wohnungsneubauprogramme für Studierende und Auszubildende entwickelt als auch die finanziellen Rahmenbedingungen des Ankaufs von Wohneigentum für junge Familie erleichtert. Demnach endet die aktive Wohnungspolitik der Referenzstädte in ihrem gesamten Kontext nicht an bestimmten Einkommengrenzen oder Haushaltskonstellationen, sondern sie fördert themen- und zielgruppenspezifische Preissegmente auf unterschiedliche Art und Weise.

#### 8.4.2 Die wohnungspolitischen Unterschiede

Gegenüber den wohnungspolitischen Gemeinsamkeiten konnten im Rahmen der Analyse Unterschiede identifiziert werden, die sich in der politischen Herangehensweise als Folge der teilweise zu differenzierenden Voraussetzungen der beiden Städte widerspiegeln.

##### So und nicht anders – Rechtsverbindlichkeit und Konkretisierung der Wohnungspolitik

Ein großer Unterschied findet sich vor allem hinsichtlich der Vorgaben und Ziele der Handlungskonzepte zum Thema Wohnen wieder. Im Gegensatz zu den *Wohnungspolitischen Leitlinien* in Frankfurt setzte die Stadt Hamburg zwar auch auf eine freiwillige und kooperative Wohnungspolitik, die aber durch konkrete und rechtsverbindliche Vereinbarungen zwischen den zentralen Akteuren auf dem Wohnungsmarkt umrahmt wird. Die Wohnungswirtschaft und die politischen Ebenen Hamburgs, sprich der Senat und die Bezirksämter, haben sich durch die Unterzeichnung des *Bündnisses für das Wohnen in Hamburg* bzw. den *Vertrag für Hamburg* zur Umsetzung bestimmter Aufgaben und Mengenziele verpflichtet. Somit beruht der kooperative Grundgedanke Hamburgs neben einer Freiwilligkeit auch auf einer Selbstverpflichtung seitens der Akteure. Auf Grundlage dieser bindenden Kraft sind in Hamburg eine Vielzahl an Projekten und Bauvorhaben in den letzten Jahren

umgesetzt worden, wodurch die Zahl der Baufertigstellungen und Baugenehmigungen angestiegen ist. Die Politik auf Bezirksebene hat hierbei eine Schlüsselfunktion. Die einzelnen Bezirksämter müssen jährliche Wohnungsbauprogramme aufstellen, in denen sie Potenzialflächen nennen, auf denen Wohnraum in unterschiedlichen Bautypen geschaffen werden kann. Die Wohnungsbauprogramme sollen eine dauerhafte Realisierung von Baugenehmigungen und schlussendlich Baufertigstellungen gewährleisten, weshalb für jeden Bezirk jahresdurchschnittliche Baugenehmigungszahlen im *Vertrag für Hamburg* festgesetzt wurden. Die Stadt Frankfurt verzichtet bisher auf eine solche bindende Maßnahme.

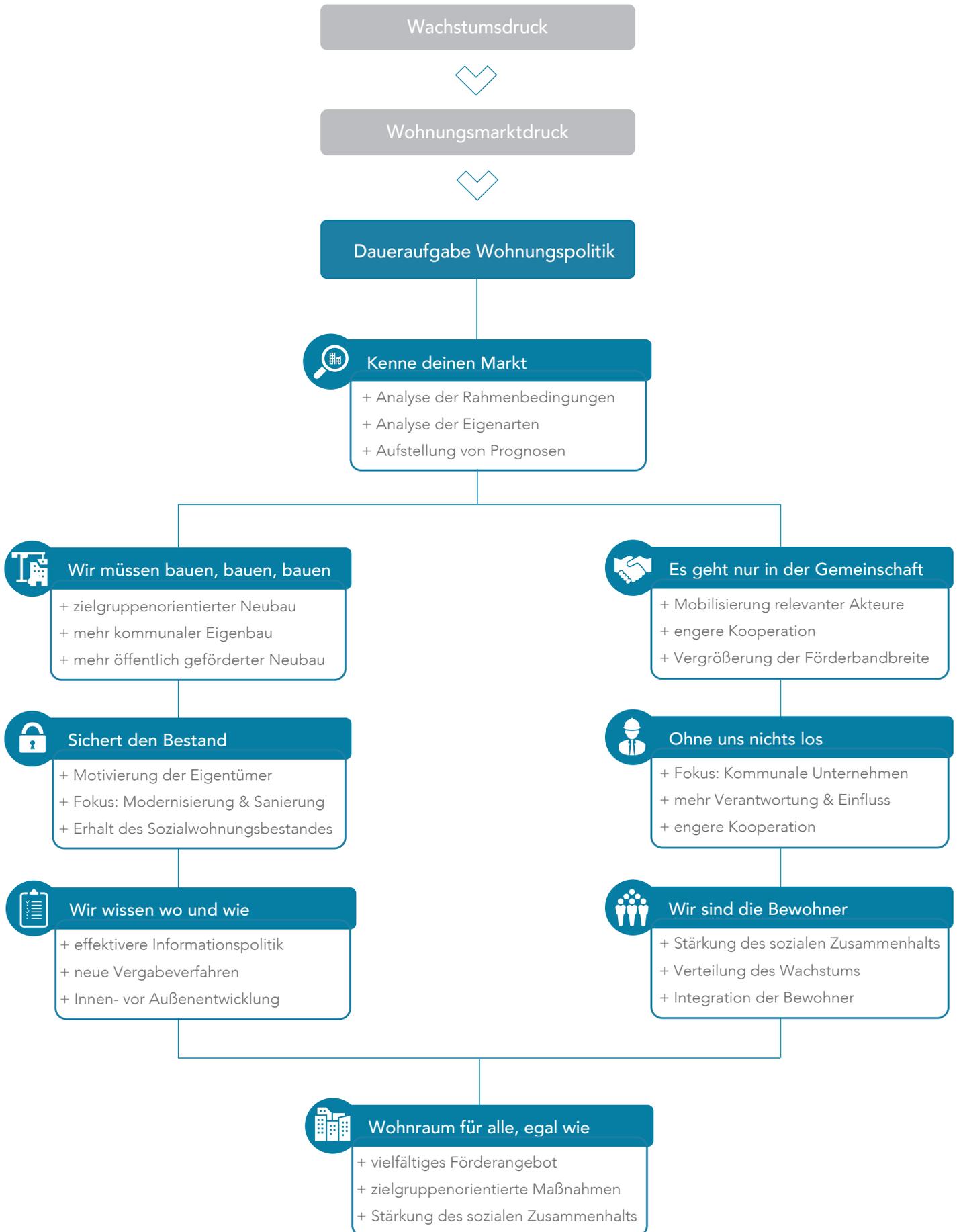
##### Wir haben den Überblick - Aufstellung übergeordneter Konzepte

Ein weiterer Unterschied zeigte sich in der Quantität und Qualität der Stadtentwicklungskonzepte und -programme, die in den vergangenen Jahren aufgestellt wurden. Hierbei muss natürlich der Flächenunterschied zwischen den beiden Städten berücksichtigt werden. Das Stadtgebiet Hamburgs umfasst rund das Dreifache des Frankfurter Gebietes, wodurch eine übergeordnete Planung verschiedener Teilräume in Hamburg sinnvoll und unumgänglich ist. Mit den politischen und räumlichen Leitbildern als auch dem Stadtentwicklungskonzept *grüne, gerechte und wachsende Stadt am Wasser* hat die Stadt Hamburg einen Handlungsrahmen erstellt, dessen Ziele und Visionen in den teilräumlichen Konzepten berücksichtigt werden. Hierdurch gibt die Stadt eine übergeordnete Entwicklungsrichtung aus, durch die das politische Handeln auf allen Ebenen angeleitet wird. Die Stadt Frankfurt befindet sich derzeit in einem Arbeitsprozess, um ein integriertes Stadtentwicklungskonzept bis zum Jahr 2030 zu konzipieren, welches eine inhaltliche und räumliche Erweiterung des Leitbildes aus dem Jahr 2008 darstellt. Ob und inwieweit dieses den Detaillierungsgrad der Leitbilder sowie der gesamtstädtischen und teilräumlichen Stadtentwicklungskonzepte aus Hamburg erreicht, bleibt abzuwarten.

##### Wir sind nicht gleich – Nuancen der Wohnungspolitik

Trotz einer Vielzahl an Gemeinsamkeiten sind in den einzelnen Handlungsspielräumen und den zugehörigen wohnungspolitischen Maßnahmen unterschiedliche Vorgehensweisen und inhaltliche Schwerpunkte festzustellen. Diese basieren auf der einen Seite auf den politischen, wirtschaftlichen und historischen Voraussetzungen beider Städte. Politisch ist insbesondere der Fakt zu nennen, dass die Stadt Hamburg

Abbildung 81: Schematisches Schaubild der wohnungspolitischen Gemeinsamkeiten

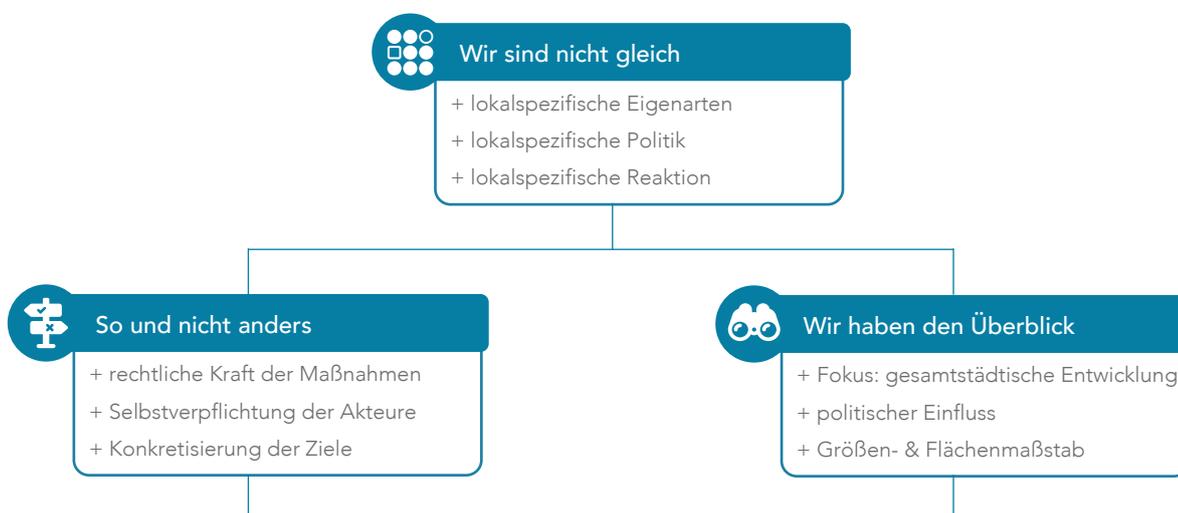


gleichzeitig ein freier Stadtstaat ist und somit in Personalunion kommunale und landesrechtliche Aufgaben ausführt. Der Handlungsspielraum, in dem sich die Wohnungspolitik Hamburgs bewegt, ist daher wesentlich größer, da die Grenzen zwischen kommunalen und landesrechtlichen Hoheitsaufgaben ineinander übergehen. Die Wohnungspolitik der Stadt Frankfurt agiert innerhalb der Landesrichtlinien Hessens und ist in vielen Punkten von diesen abhängig. In einigen Aspekten, wie der Erweiterung und der Anpassung der Förderung für bestimmte Preissegmente, kann sie ergänzend eingreifen und eigene Mittel zur Verfügung stellen. Zudem ist der finanzielle Rahmen Frankfurts wesentlich begrenzter, da unter anderem die Landesmittel auf alle Kommunen in Hessen verteilt werden. Die wirtschaftlichen und historischen Voraussetzungen sind als weitere Triebfedern der politischen Entscheidungen zu nennen. Die frühzeitige wirtschaftliche Fokussierung auf den Dienstleistungssektor, insbesondere das Banken- und Finanzwesen, prägt die gesamtstädtische Entwicklung Frankfurts seit Jahrzehnten. Städtebaulich ist diese Entwicklung an der Skyline Frankfurts zu erkennen, die maßgeblich durch die Hochhäuser verschiedener Bank- und Finanzinstitute geprägt ist. Hierdurch steht der Wohnungsmarkt im innerstädtischen Bereich in direkter Konkurrenz zum Gewerbeimmobilienmarkt, wodurch die Baulandpreise in diesen Teilräumen seit Jahren steigen. Gleichzeitig kann anhand der Bemühungen der Stadt Büroflächen in Wohnräume umzuwandeln erkannt werden, dass der Gewerbeimmobilienmarkt in den vergangenen Jahren wesentlich anfälliger ge-

genüber globalen und nationalen Krisen geworden ist. Die wirtschaftliche Entwicklung Hamburgs prägt sich bis heute hingegen eher auf die Nutzung der wassernahen Flächen sowie die Wohnpräferenzen der Einwohner aus. Vor und nach dem II. Weltkrieg waren die innerstädtischen Flächen vornehmlich den Hafenerbetrieben untergeordnet, weshalb die naheliegenden Quartiere von den Arbeitern genutzt wurden. Aufgrund des stetigen Bedeutungsverlustes der Hafenerindustrie und der Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur rückten die Flächen mehr und mehr in den Blickpunkt der Politik und der Einwohner. Heute steht die *HafenCity* als städtebauliches Manifest dieser Entwicklung und die innerstädtischen Viertel haben sich zu urbanen Mischquartieren entwickelt.

Auf der anderen Seite stehen die Rahmenbedingungen der lokalen Wohnungsmärkte und der Einfluss der Einwohnerentwicklung. In ihrer Gesamtentwicklung weisen diese zwar ähnliche Trends auf, jedoch konnten in diesen teils erhebliche teils nur feine Unterschiede registriert werden. Als zentrale Unterscheidungsmerkmale können die Höhe des Mietenniveaus oder die Zusammensetzung und der Umfang des Wohnungsbestandes hervorgehoben werden. Im Rahmen der bundesweiten als auch der lokalspezifischen Analyse wurde erkennbar, inwieweit die Einwohnerentwicklung inklusive der Veränderung der gesellschaftlichen Werte und Lebensformen maßgeblich die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt beeinflussen. Als Stichwörter können die Begriffe der Sub- und Reurbanisierung genannt werden. Auch

Abbildung 82: Schematisches Schaubild der wohnungspolitischen Unterschiede



innerhalb der städtischen Grenzen sind das Wanderverhalten und die Zusammensetzung der Bevölkerung unter anderem im Zuge diese Prozesse wiederholt verändert worden. Die zielgruppenspezifischen Maßnahmen der Wohnungspolitik sind an die jeweiligen vorherrschenden Bedingungen angepasst. Neben der Festlegung von Einkommensgrenzen für förderfähige Haushalte richten sich unter anderem die Höhe der Einstiegsmietten oder die förderfähigen Wohnflächengrößen nach den Bedingungen und Eigenschaften des Wohnungsmarktes sowie der Bevölkerungsstruktur. Als weiteres Beispiel für das Zusammenspiel von wohnungspolitischen Entscheidungen und den Eigenschaften des Wohnungsmarktes kann die Aufstellung von Erhaltungsgebieten nach der Erhaltungssatzung aus dem BauGB genannt werden. In Hamburg wurden in Stadtteilen oder Stadtquartieren entsprechende Gebiete aufgestellt, die sich im Prozess einer räumlichen und sozialen Aufwertung befanden, wobei die Aufwertung von enormen Verdrängungsprozessen begleitet wurde. In den betroffenen Gebieten wurde daher mit dem Instrument der Erhaltungssatzung auch eine Umwandlungsverordnung direkt festgesetzt. In Frankfurt hingegen wurden bis zum Jahr 2015 Erhaltungsgebiete vornehmlich vor dem Hintergrund einer baulichen Aufwertung festgesetzt ohne der sozialräumlichen Verdrängung entgegenzuwirken. Im Zuge der Segregationsproblematik im gesamten Stadtgebiet ist hier ein Wandel initiiert worden.

#### 8.4.3 Beantwortung der zentralen Forschungsfrage

Das Zusammenspiel der Wachstums- und Wohnungsmarkttrends in Hamburg und Frankfurt führten zu einem erheblichen Wandel der politischen Vorgehensweise in der jüngeren Vergangenheit. In beiden Städten mussten die regierenden Parteien Lösungen für die Herausforderungen des Wachstumsdrucks und für die Anforderungen ihrer Einwohner auf dem Wohnungsmarkt finden. Die Fragen, die es zu beantworten galt, waren bzw. sind relativ einfach. Wo müssen wir auf dem Wohnungsmarkt eingreifen? Für wen müssen wir auf dem Wohnungsmarkt eingreifen? Und wie müssen wir auf dem Wohnungsmarkt eingreifen? Eine aktive Wohnungspolitik, wie sie in Deutschland vornehmlich praktiziert wird, beantwortet diese Fragen aus einer sozialgerechten Perspektive. Es muss überall preiswerter Wohnraum für Jeden realisiert werden. Die zentrale Fragestellung im Rahmen der Arbeit fokussierte jedoch nicht die bundespolitische Reaktion auf den Wohnungsmarkt, sondern die lokale, sprich

kommunale Reaktion zweier Referenzstädte. Im Fokus stand hierbei die Fragestellung:

#### Wie reagieren ausgewählte Großstädte auf den Wohnungsmarktdruck?

Wenden sie eine eigene lokalspezifische Strategie an oder folgen sie einem einheitlichen Reaktionsmuster?

Die Zusammenstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der wohnungspolitischen Reaktionen der Referenzstädte Hamburg und Frankfurt in Kapitel 8.4 bedingt die Beantwortung der Frage in zwei Teilen, da ein eindeutiger Schwerpunkt im Zuge der wohnungspolitischen Maßnahmen nicht festgestellt werden konnte. Aufgrund dieser Tatsache wird die Beantwortung der Fragestellung in ihre beiden Teilaspekte untergliedert.

#### Wenden sie eine lokalspezifische Strategie an...

Dieser Teilaspekt kann mit Einschränkungen bejaht werden. Auch wenn die dargestellten Gemeinsamkeiten in ihrem Kern Überschneidungen aufweisen, beruhen die einzelnen Maßnahmen, beispielsweise hinsichtlich des Wohnungsbaus, auf den derzeitigen Eigenschaften und Trends der lokalspezifischen Rahmenbedingungen. In Hamburg wurde innerhalb von zwei Legislaturperioden unter anderem das Mengenziel bezüglich der jährlichen Bautätigkeit von 6.000 auf 10.000 Wohnungen erhöht. Hiermit reagierte die Stadt auf den Wachstumsdruck, der im Zuge der fortschreitenden Zuwanderung von Menschen aus allen Regionen Deutschlands notwendig war. Die Versäumnisse hinsichtlich eines Neubauniveaus unter dem eigentlichen Bedarf an neuem Wohnraum begründete die Entscheidung der Stadt, konkrete Mengenziele aufzustellen und die finanziellen Mittel für die Wohnraumförderung jährlich zu erhöhen. Auch das rasante Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände in den kommenden Jahren kann als weiterer wesentlicher Grund für die Neuaufstellung der Wohnungspolitik in Hamburg gewertet werden. In Frankfurt wurden zwar keine festen Mengenziele ausgegeben, dennoch bedingten die Folgen der sozialen Segregation und das im Vergleich zu Hamburg über Jahre konstant hohe Mietpreinsniveau eine aktivere Wohnungspolitik. Zudem unterscheidet sich die Herangehensweise beider Städte in welcher Form dem Wohnungsmarktdruck vornehmlich entgegengewirkt werden soll. Die Stadt Hamburg setzt eindeutig auf das Motto *bauen, bauen, bauen*. Innerhalb weniger Jahren sollen die wichtigsten öffentlichen und privaten Akteure eine deutliche Steigerung ihrer Baufertigstellungs- bzw. Baugenehmigungszahlen erbringen und für die nächsten Jahre

gewährleisten. Die Frankfurter Wohnungspolitik zielt zwar auch auf eine Steigerung der Neubautätigkeiten ab, der Weg dorthin ist aber wesentlich weicher und stellt eher die soziale Aufwertung in den Vordergrund ihrer Bemühungen.

Daher sind zwar die Herausforderungen einer sozial-gerechten Wohnungspolitik in beiden Städten identisch, dennoch bilden die Eigenarten der räumlichen und sozialen Zusammensetzung der Städte sowie ihrer Wohnungsmärkte die Grundlage der wohnungspolitischen Ansätze.

**...oder folgen sie einem einheitlichen Reaktionsmuster?**

Auch dieser Teilaspekt kann mit Einschränkungen bejaht werden. Die fünf identifizieren kommunalen Handlungsspielräume als auch die rechtlichen Rahmensetzungen durch das Wohnraumförderungsgesetz gewähren den Kommunen einen Gestaltungsspielraum, in dessen Ausgestaltung sie frei agieren können. Dennoch zeigt sich ein einheitliches Reaktionsmuster aufgrund der eingeschränkten direkten Einflussmöglichkeit der Kommunen auf den Wohnungsmarkt. Die Politik kann weder die Preise festsetzen, da der Wohnungsmarkt ein freies marktwirtschaftliches Konstrukt ist, noch kann sie ohne weiteres eigenständig Wohnraum schaffen, denn es fehlen die notwendigen finanziellen Mittel und das entsprechende Bauland. Somit ist die Wohnungspolitik der Städte auf das Mitwirken der privaten Akteure angewiesen und muss ihnen genügend Anreize schaffen, um eine gezielte Reaktion zu bewirken. Dementsprechend können die Kommunen im Rahmen der fünf Handlungsspielräume auf vier zentralen Wegen Einfluss

nehmen, wodurch ein einheitliches Reaktionsmuster in gewisser Weise vorgegeben ist (s. Abb. 84). Auch die bereits genannten Überschneidungen als Folge der identischen Entwicklungsrichtung der Wachstumstrends und dessen Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt erzwingen eine einheitliche Reaktion.

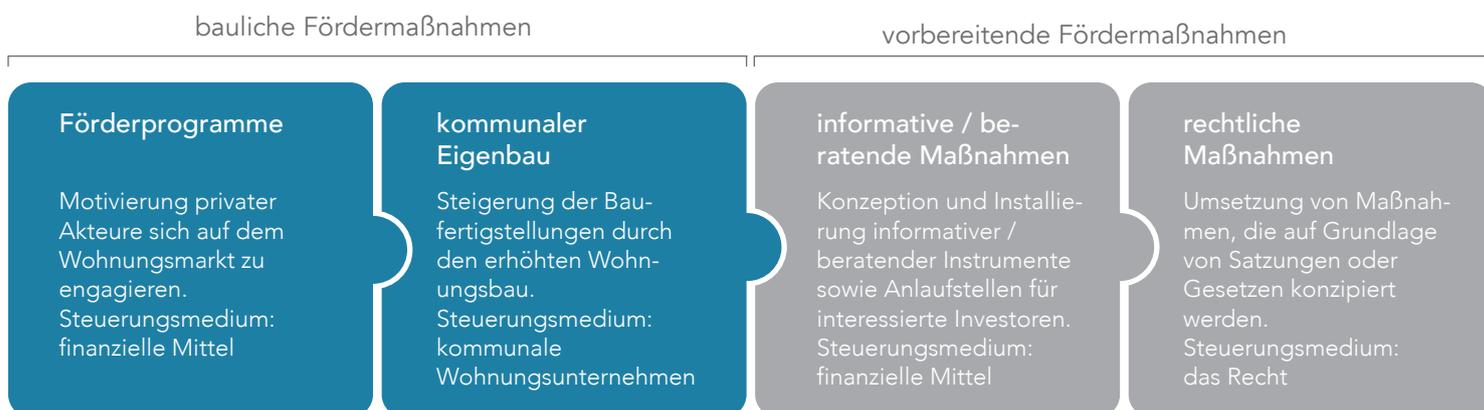
Die echten Schwarmstädte wie Hamburg und Frankfurt stehen vor identischen Herausforderungen, deren Lösung zwar einen lokalspezifischen Kontext aufweist, die Entscheidungen jedoch von einem einheitlichen Entwicklungsprozess abhängig sind.

Schlussendlich reagierten die beiden Referenzstädte Hamburg und Frankfurt auf den Wohnungsmarktdruck durch lokalspezifische Strategien, die dem Rahmen eines einheitlichen Reaktionsmusters unterliegen. Die Freiheiten, die den Kommunen darin gewährt werden, wurden von beiden Referenzstädten entsprechend ihrer Möglichkeiten und Voraussetzungen genutzt. Dennoch stoßen sie aufgrund der Einschränkungen ihrer Einflussmöglichkeiten an die Grenzen der Kreativität und der Wirksamkeit ihres Handelns. Hierdurch müssen sie auf ein gewisses Repertoire an Maßnahmen zurückgreifen, die in ihrer Gestaltung und Wirkung einem einheitlichen Muster folgen.

**8.5 Was bleibt? – Die zentralen Erkenntnisse**

Neben der zentralen Forschungsfrage konnten weitere Erkenntnisse über die derzeitigen Entwicklungstrends in Deutschland und die Möglichkeiten der Wohnungspolitik gewonnen werden. Um diese gebündelt darzustellen, werden nachfolgend einige von ihnen entlang der aufgestellten Forschungshypothe-

Abbildung 83: Die vier Wege des einheitlichen Reaktionsmusters



sen erläutert, um diese zu verifizieren bzw. zu falsifizieren

#### Echte Schwarmstädte sind die Gewinner der Reurbanisierung

Diese Hypothese kann eindeutig durch die Ergebnisse der Analysen des Schwarmverhaltens der Deutschen und des Wohnungsmarktes sowie der theoretischen Aufbereitung der Reurbanisierungsprozesse in Deutschland bestätigt werden. Die Referenzstädte Hamburg und Frankfurt als auch die in Kapitel 5 identifizierten Top 25 Wachstumsstädte weisen typische Eigenschaften einer echten Schwarmstadt auf. Gemeinsam haben sie, dass sie die Kristallisationspunkte bestimmter Alterskohorten darstellen und diese aufgrund ihrer wirtschaftlichen Strukturen mit großer Wahrscheinlichkeit nachhaltig an sich binden können. Vor allem die Metropolen, wie München, Hamburg, Frankfurt oder Berlin, stehen als Speerspitzen diesem Entwicklungstrend voran. Dem entgegen stehen die ländlichen Regionen und Städte in altindustriell geprägten Räumen, deren Bevölkerungspotenzial durch die Schwarmstädte abgesogen wird. Das Aussterben der ländlichen Regionen Deutschlands ist daher die Kehrseite des Wachstums in den Großstädten. Die punktuellen Wachstumsinseln der räumlichen Konfiguration in Deutschland werden auch in den kommenden Jahren ihre Anziehungskraft aufrechterhalten. Daher wird sich die regionale Polarisierung in Deutschland mit großer Wahrscheinlichkeit infolge der fortschreitenden Reurbanisierung und der bundesweiten Alterungs- und Schrumpfungstendenzen in den kommenden Jahren weiter verschärfen. Einschränkend muss jedoch beachtet werden, dass zum einen eine genauere Analyse der übrigen Städte erfolgen müsste, um eine eindeutige Verifizierung dieser These zu erbringen. Zum anderen könnten wahrscheinlich auch außerhalb der 25 Städte weitere Groß- und Mittelstädte als Gewinner der punktuellen Wachstumstrends in Deutschland identifiziert werden.

Echte Schwarmstädte sind in Folge der Reurbanisierung dem größten Wohnungsmarktdruck ausgesetzt. Anhand der beiden Referenzstädte kann auch diese These verifiziert werden. Die Städte Hamburg und Frankfurt sehen sich seit Jahren in Folge ihrer wirtschaftlichen Prosperität einem enormen Bevölkerungszuwachs ausgesetzt, welcher sich insbesondere in den ausführlich beschriebenen Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt ausprägt. Bestätigung findet diese These auch durch die skizzierten Entwicklungen und Eigenarten des deutschen Wohnungsmarktes, der sich aus einem Portfolio unterschiedlicher lokaler

Wohnungsmärkte zusammensetzt. Auch hier zeigen sich eindeutige Verschiebungen und Konzentrationen von spezifischen Entwicklungen, die aus Perspektive einer sozialgerechten Wohnungspolitik negativen Einfluss auf die lokalen Wohnungsmärkte ausüben. Ein Indiz hierfür sind die hohen Mietenniveaus und die Spannweiten der Mietpreise in den einzelnen Städten (s. Anhang 2). Doch auch hier muss einschränkend gesagt werden, dass diese Entwicklungen wahrscheinlich auch in anderen Großstädten oder unechten Schwarmstädten gefunden werden können.

#### Echte Schwarmstädte reagieren mit einer lokalspezifischen Wohnungspolitik auf den Wohnungsmarktdruck / eine lokalspezifische Wohnungspolitik ist das Ergebnis der Eigenarten einer Stadt (Eigenlogik einer Stadt)

Diese Thesen wurde im Rahmen der Beantwortung der zentralen Forschungsfrage verifiziert. Die Referenzstädte Hamburg und Frankfurt stellen per Definition echte Schwarmstädte dar und haben innerhalb des erläuterten einheitlichen Reaktionsmusters Spezifikationen, basierend auf den lokalen Eigenarten der Wohnungsmärkte, umgesetzt.

Neben den Erkenntnissen hinsichtlich der Forschungshypothesen konnten weitere Beobachtungen gemacht werden. Zu nennen ist hierbei zunächst der Einfluss der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung und der Veränderungen gesellschaftlicher Trends bzw. der Veränderungen der Lebens- und Wohnpräferenzen der Gesellschaft auf die lokalen Wohnungsmärkte. Die Nachfrageseite der Wohnungsmärkte ist entscheidend geprägt durch die zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgelebten Präferenzen der Einwohner einer Stadt und deren Konzentration. Oftmals zusammengefasst unter den Schlagwörtern wie beispielsweise *Wohnen im Grünen* prägen sich spezifische Lebenseinstellungen in den räumlichen Konfigurationen innerhalb der Städte aus, die anhand der Altersstruktur oder der Entwicklung des Mietenniveaus erkennbar werden. Insbesondere die Konzentrationswirkung gesellschaftlicher Trends erzeugt einen enormen Druck auf die präferierten Wohnräume und somit auf die Wohnungspolitik einer Stadt. Infolge solcher Prozesse zeigt sich die Starrheit der Angebotsseite. Wie anhand der Neubautätigkeit der Referenzstädte und auch der Gesamtentwicklung in Deutschland festgestellt werden konnte, kann der Wohnungsmarkt nur bedingt auf kurzfristige Trends reagieren. Eine zeitliche Verzögerung ist, wie bereits mehrfach genannt, unausweichlich, da nicht von heute auf morgen neuer Wohnraum geschaffen oder abgebaut werden kann.

Die Elastizität und Spontanität gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse steht im völligen Gegensatz zu der Starrheit der Angebotsseite.

Auch wenn im Rahmen der Arbeit das Schlagwort der Reurbanisierung zur Beschreibung der derzeitigen Wanderungstrends innerhalb Deutschlands und der neuerlichen Anziehungskraft der Großstädte genutzt wurde, muss das Wanderungsverhalten in seiner Gänze betrachtet werden. Mit Hilfe der Ergebnisse der Studie der GdW konnte zwar ein eindeutiger Trend in Richtung bestimmter Städte erkannt werden, jedoch sind innerhalb der verschiedenen Alterskohorten teilweise konträre Wanderungsaffinitäten identifiziert worden. Vereinfacht könnte man sagen: Die jüngeren bis mittleren Alterskohorten ziehen in konzentrierten Schwärmen in bestimmte Großstädte. Die mittleren bis älteren Alterskohorten hingegen weisen ein differenziertes Wanderungsverhalten auf. Der Fokus tendiert hier zwar in Richtung des Umlandes der Großstädte bzw. im höheren Alter in Richtung der Städte mit bestimmten topographischen Eigenschaften. Ein konzentriertes Schwarmverhalten kann jedoch nur in gewissen Maße hinsichtlich der Alterskohorten im höheren Alter festgestellt werden. Daher kann ferner von einem bundesweiten Trend der Reurbanisierung gesprochen werden. Dennoch ist es irrtümlich zu behaupten, dieser wäre der einzige räumliche Wandertrend in Deutschland. Vielmehr bestimmt die Reurbanisierung den gesamtgesellschaftlichen Migrationsprozess, jedoch können auch weiterhin Suburbanisierungstrends in bestimmten Alterskohorten festgestellt werden. Dementsprechend überdeckt die Masse und die Konzentrationswirkung der *Reurbaniten* die weiteren simultan ablaufenden Migrationsprozesse innerhalb der deutschen Bevölkerung.

Als letzte zentrale Erkenntnis wurde durch die vorbereitenden und lokalspezifischen Analysen der Wohnungspolitik in Deutschland erkennbar, inwieweit die Wohnungspolitik einer Stadt von verschiedensten Faktoren abhängig ist. Auf der einen Seite bilden neben den Auswirkungen des Wachstums der Großstädte insbesondere gesellschaftliche Veränderungsprozesse, neue Lebens- und Wohnformen sowie das Verhalten bestimmter Nachfragegruppen die wesentlichsten Einflussfaktoren auf die Entwicklungen des Wohnungsmarktes. Sie bestimmen in welchem Ausmaß und an welchen Orten sich die Nachfrageseite konzentriert, wodurch die Preise (Miet- und Kaufpreise) auf den Wohnungsmärkten reagieren und sowohl die Eigentümer, Investoren als auch die Städte auf Anbieterseite zum Agieren gezwungen wer-

den. Auf der anderen Seite stellt die Wohnungspolitik aufgrund des Zusammenspiels der Starrheit der Angebotsseite und der Elastizität der Nachfrageseite sowie der Intransparenz und der Unberechenbarkeit des Wohnungsmarktes ein komplexes Politikfeld dar, welches bezüglich seiner Handlungsmöglichkeiten an bestimmte Grenzen stößt. Der Staat kann zwar in den Wohnungsmarkt eingreifen, jedoch haben die Ergebnisse der Referenzstädte gezeigt, dass dies nur in einem gewissen Umfang möglich ist. Das identifizierte einheitliche Reaktionsmuster samt seiner Maßnahmen bietet zwar genügend Freiheit innerhalb der fünf kommunalen Handlungsspielräume Einfluss zu nehmen, inwieweit dieser Einfluss Wirkung zeigt, ist nur schwerlich zu beantworten.

## 8.6 Der Versuch einer Erweiterung der vorhandenen Maßnahmenpalette

Die Konzeption der allgemeingültigen Lösungsansätze basiert zum einen auf den Erläuterungen und Inhalten der analysierten wohnungspolitischen Maßnahmen der Referenzstädte. Sie dienen als Basis für die Erweiterung der Maßnahmenpalette. Zum anderen konnten durch die gesammelten Erkenntnisse (s. Kap. 8.4 und 8.5) weitere Potenziale hinsichtlich der wohnungspolitischen Reaktion einer Stadt identifiziert werden, die einen weiteren Baustein der Lösungsansätze bilden. Diese stellen eine Empfehlung für die Weiterentwicklung der vorhandenen Maßnahmen dar. Sie üben keinen Anspruch auf Endgültigkeit aus, sondern sollen vielmehr die Diskussion um die bereits vorhandene Maßnahmenpalette weiterführen. Die Erweiterung der Maßnahmen erfolgt entlang zentraler Herausforderungen, die in Folge des Wachstumsdrucks auf den lokalen Wohnungsmärkten erkannt werden konnten. Das wesentliche Ziel der nachfolgenden Lösungsansätze ist es, unter Berücksichtigung des Credo einer sozialgerechten Wohnungspolitik, den steigenden Mietpreise und der Verdrängung einkommensschwacher Haushalte entgegenzuwirken. Zudem sollen die Ansätze einen Weg aufzeigen, inwieweit auch für mittlere Einkommensschichten neuer Wohnraum geschaffen werden kann. Schließlich stehen auch diese vor der Herausforderung entsprechenden Wohnraum zu finden. Die Ansätze dürfen jedoch nicht als entkoppelte Maßnahmen verstanden werden, denn dafür sind Überschneidungen und gegenseitigen Einflüsse zu stark. Ebenso darf der ganzheitliche Ansatz einer funktionierenden Wohnungspolitik nicht außer Acht gelassen werden.

### Herausforderung 1 – Effiziente und nachhaltige Nutzung des Baulandpotenzials

Vor dem Hintergrund des anhaltenden Flächenverbrauchs in Deutschland und der Notwendigkeit neuen Wohnraums zu schaffen, ist eine effiziente aber auch nachhaltige Nutzung des begrenzten Baulandpotenzials in den Großstädten essentiell. Daher gilt es im Spannungsfeld der Innen- vor der Außenentwicklung sowie der Gefahr einer überdurchschnittlichen Versiegelung der Städte eine Balance zwischen dem notwendigen Wohnungsbau und dem Erhalt der ökologischen Schutzfunktionen des Bodens zu finden. Hierzu sollten auf drei Wegen entsprechende Maßnahmen konzipiert und umgesetzt werden, die bereits teilweise in der Wohnungspolitik der Städte verankert worden sind. Zunächst gilt es in Form von informativen und kommunikativen Instrumenten Investoren anzusprechen, indem ihnen das Portfolio der vorhandenen Potenzialflächen vorgegeben wird. Das *Wohnbauland-Entwicklungsprogramm* und der *Baulückenatlas* der Stadt Frankfurt haben diesen Weg bereits beschritten, führen ihn aber an manchen Stellen nicht konsequent fort. Es gilt ein einheitliches Informationssystem zu schaffen, welches im Zeitalter der Digitalisierung über eine online Plattform am effektivsten umgesetzt werden könnte. Eine Bündelung der verschiedenen Berichte, Programme und Übersichtskarten ist unabdingbar um eine transparente Arbeit zu gewährleisten. Die Stadt Hamburg hat dieses durch ihre interaktive Flächenpotenzialkarte in gewisser Weise bereits umgesetzt. Hier fehlt es allerdings daran, auf direktem Wege Informationen über das bereits vorhandene Planungsrecht einzusehen. Zudem fehlen für Investoren wesentliche Kennzahlen, wie beispielsweise die Flächengröße. In Kombination mit den Analysen und Inhalten der Wohnbauprogramme der Bezirke in Hamburg könnte eine umfangreiche Datenbank helfen, frühzeitig Investoren für neue Projekte zu gewinnen. Eine Erweiterung sollte dieser Ansatz erfahren, indem durch eine engere Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Akteuren des Wohnungsmarktes eine Verbesserung bezüglich des Informationsaustausches gewährleistet wird. Auf der einen Seite stehen nämlich die Anforderungen der Städte, auf der anderen die Interessen der privaten Wirtschaft. Führt man diese durch eine verbindliche Kooperationsvereinbarung zusammen, so könnte durch eine Gegenüberstellung der jeweiligen Ansätze die Transparenz auf dem Wohnungsmarkt erhöht werden. Folglich könnte die Stadt gezielt Flächen für spezifische Projektvorhaben privater Investoren ausweisen und gleichzeitig Flächen festsetzen, auf denen ihre Bedingungen erfüllt werden müssten. Ein-

schränkend wirkt hier natürlich der Wunsch der Investoren möglichst in den Stadtgebieten Investitionen zu tätigen, in denen die höchste Rendite erzielt werden kann. Dem könnte in gewisser Weise durch das Aufzeigen von Investitionsalternativen begegnet werden. Ebenso muss auch darauf geachtet werden, den Anteil der Grünflächen nicht weiter zu reduzieren. Möglich wäre hier unter anderem bei der Aufstellung von Bebauungsplänen in innerstädtischen Lagen entsprechende Baudichten zu realisieren. Historische Höchstgrenzen sollten daher überdacht werden. Auch die Möglichkeit Dachbegrünung als weitere Bedingung in die Konzepte zu übernehmen, kann als Maßnahme zur Stärkung der ökologischen Funktionen beitragen.

Essentiell ist auch die Bewahrung des Baulands für die Zukunft, weshalb die Vergabe von städtischen Flächen nur durch Erbbaurechte durchgeführt werden sollte. Die Städte sollten ihre Rolle als i.d.R. größter Flächeneigentümer weiter ausbauen, um der Gefahr von Bodenspekulationen sowie einer unpassenden Bodennutzung entgegenzuwirken. Auch wenn kurzfristig höhere Gewinne durch den Verkauf erzielt werden können, ist ein nachhaltiges Flächenmanagement für eine effektive Wohnungspolitik entscheidend. Daher gilt es, die zum Zeitpunkt der Analyse in Privatbesitz befindlichen identifizierten Potenzialflächen anzukaufen, um somit das städtische Flächenportfolio weiter auszubauen. Letztlich sollten auch die Flächenvergaben mit der Umsetzung spezifischer rechtlicher Vorgaben verknüpft werden, um den notwendigen Wohnraumbedarf bestimmter Zielgruppen abzudecken. Natürlich dürfen die Augen nicht vor den privatwirtschaftlichen Mechanismen und Ideologien der Investoren und des Wohnungsmarktes verschlossen werden, dennoch müssen die Städte konsequenter ihre Bedingungen durchsetzen. Die Reaktion Hamburgs hat gezeigt, dass hierzu rechtlich bindende Festsetzungen einen effektiven Weg darstellen. Um verbindliche Bedingungen für den Wohnungsbau in der Realität zu integrieren, sollte die Vergabe von Grundstücken nach Konzeptqualität als bundesweites Verfahren festgesetzt werden.

### Herausforderung 2 - Geringe Versorgungsquote und Neubautätigkeit

Sowohl in Hamburg als auch in Frankfurt wurde erkennbar, dass die derzeitige Neubautätigkeit zwar gesteigert werden konnte bzw. ein konstant hohes Niveau erreicht hat, dennoch ist die Versorgungsquote nicht ausreichend genug, um den Neubaubedarf kurzfristig zu lösen. In beiden Städten wurde durch die Erhöhung der finanziellen Mittel, der Verände-

rung bzw. Anpassung der Förderrichtlinien und der stärkeren Einbindung der kommunalen Wohnungsunternehmen Maßnahmen initiiert, die eine Erhöhung der Bautätigkeit gewährleisten sollen. Insbesondere die Ausweitung der Förderprogramme durch die Installation weiterer zielgruppenorientierter Programme und die kommunalen Wohnungsunternehmen konnten als zentrale Säulen auf dem Weg zu einer erhöhten Bautätigkeit identifiziert werden. Dies gilt es weiter zu verfolgen. Hinsichtlich eines allgemeingültigen Ansatzes stellt die Schließung von rechtsverbindlichen Vereinbarungen zwischen den Städten sowie der öffentlichen und privaten Wohnungswirtschaft eine wichtige Ergänzung zu den genannten Maßnahmen dar. Hamburg hat dies mit dem *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* bereits umgesetzt. Auch wenn eine Absichtserklärung der beteiligten Akteure eine gewisse Außenwirkung ausübt, so ruft eine rechtsverbindliche Erklärung aufgrund der Festsetzung konkreter Mengenziele einen wesentlich größeren Umsetzungsdruck für alle Parteien hervor und kann auch ein größeres Vertrauen der Bevölkerung in das Wirken der staatlichen Wohnungspolitik erzeugen. Die Beständigkeit der Umsetzung von Mengenzielen muss durch die Festsetzung von Strafen gestärkt werden, wenn ein Bündnispartner seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Die Strafen sollten hierbei finanzieller Natur sein. Sie können somit beispielsweise zum Aufbau eines Fonds genutzt werden, um zukünftige Vorhaben oder Ideen zu finanzieren. Auch im *Bündnis für das Wohnen in Hamburg* fehlt dieses Rechtsmittel bislang. Kooperationsausbau und Kooperationsstärkung durch rechtsverbindliche Vereinbarungen sind aber nur ein Weg die Bautätigkeit zu erhöhen.

Einen zweiten Weg stellt die Möglichkeit dar Defizite im Geschosswohnungsbau durch staatliche Subventionen auszugleichen. Auch wenn dies nicht für alle Investorenstrukturen gewährleistet werden kann, so sollte zumindest den kommunalen Wohnungsunternehmen sowie Wohnungsbaugenossenschaften und Baugemeinschaften die Möglichkeit gegeben werden, defizitäre Projektvorhaben, die bestimmte Zielgruppen ansprechen, realisieren zu können. Beispielsweise könnten durch einen städtischen Förderfond, der gleichermaßen mit städtischen oder Landesmitteln und Beträgen der genannten Investoren aufgefüllt wird, entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Beitragshöhe könnte sich nach der Anzahl der Wohneinheiten richten, die im Besitz eines Wohnungsunternehmens sind. Falls ein Projektvorhaben in finanzielle Schieflage gerät, könnte, unter der Voraussetzung, dass die entnommenen Gelder in

einem gewissen Zeitraum wieder zurückgezahlt werden, auf den Fond zurückgegriffen werden. Somit fungiert der Förderfond als Rettungsschirm, wenn trotz der Bewilligung von Fördermitteln aus den vorhandenen Programmen nach Abschluss eines Projektvorhabens die Gelder zunächst nicht ausreichen, um die Kosten zu decken.

Einen dritten Weg zur Erhöhung der Bautätigkeit stellt die engere Verknüpfung der finanziellen Mittel aus der Subjekt- und Objektförderung dar. Demnach könnten beispielsweise interessierte Bauherren zum einem Mittel für den Erwerb oder Bau von Eigenheimen erhalten. Zum anderen könnten sie zunächst befristet über einen gewissen Zeitraum auch finanziell unterstützt werden, um nach Abschluss eines Bauvorhabens die Belastung des Haushaltes zu reduzieren. In Frankfurt ist dieser Weg teilweise beschritten worden, da Fördermittel nur an Haushalte vergeben werden, die einen bestimmten Betrag pro Monat zur Verfügung haben. Angelehnt an die Wohnungspolitik in München wäre es auch denkbar, städtische Grundstücke nach Festpreisen anstatt nach lageabhängigen Preisen zu vergeben. Die Festpreise würden sich dann an den Einkommen der Haushalte orientieren. Zugleich werden die Grundstücke oder Wohnungen mit bestimmten Bindungen belegt, die unter anderem den Weiterverkauf für einen bestimmten Zeitraum verbieten.

Eine weitere Option bietet sich in der Reduzierung baulicher und energetischer Standards, um die Baukosten für die Unternehmen zu senken. Geringere Baukosten führen zu geringeren Mieten, da der Schwellenwert der Rentabilität eines Bauvorhabens herabgesetzt werden kann. Einen zusätzlichen Beitrag zur Kostenreduzierung kann in diesem Zusammenhang die Vergabe von Grundstücken durch Erbbaurechte leisten. Hierdurch fallen für einen Investor geringe bzw. im Endeffekt keine Baulandpreise an, jedoch muss er regelmäßig in Form des Erbbauzinses Zahlungen an den Erbbaugeber tätigen. Die Städte könnten diesen Zinssatz entsprechend bestimmen oder bei der Steigerung des Zinses durch Subventionen unterstützend einschreiten. Eine andere Möglichkeit besteht darin einfachere Baustandards festzulegen, wie bereits im Rahmen der Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen diskutiert wird.

### Herausforderung 3 – Sicherung des Bestands und des sozialen Zusammenhalts

Für eine aktive Wohnungspolitik ist die Sicherung des Bestandes aufgrund zweier wesentlicher Aspek-

te essentiell. Erstens, der Wohnungsbestand einer Stadt ist das Fundament des Wohnungsmarktes und somit der Versorgung der Menschen mit Wohnraum. Ihn gilt es zu pflegen, indem er gemessen an seinem Baualter saniert, modernisiert und an gegenwärtige Anforderungen auf Nachfrageseite angepasst wird. Zweitens, innerhalb des Wohnungsbestandes haben sich über Jahrzehnte soziale Bewohnerstrukturen etabliert, die zwar in unregelmäßigen Abständen Wandlungsprozessen unterliegen, aber oftmals ein altgediegener Kern zurückbleibt. Andernfalls etabliert sich nach einem Wandeln eine neue Bewohnerstruktur, die wiederum eigenen sozialen Regeln folgt und aus diesen einen spezifischen Zusammenhalt entwickelt. Die eingesetzten Maßnahmen, seien es der *Ankauf von Belegungsrechten* oder die *Festsetzung von Erhaltungssatzungen* nach BauGB, sind im Kontext der Herausforderung weiterzuführen und auszubauen. Hinsichtlich des Abschmelzens des Sozialwohnungsbestandes sollte vermehrt Wert auf die Vorzüge von Belegungsbindungen für Privatpersonen gelegt werden, wie es in Frankfurt mit der *Plattform Schlauvermieter* bereits mehr oder minder erfolgreich praktiziert wird. Durch eine konsequente und gezielte Informationspolitik könnte das Potenzial einer solchen Plattform möglicherweise weiter ausgenutzt werden. Einen anderen Ansatz böte die Möglichkeit, schon vor Beginn eines Projektes bzw. bei der Vergabe eines Grundstückes die Stadt durch ein Mitspracherecht bezüglich der Belegung von Wohnungen gegenüber einem Wohnungsbauunternehmen einzubinden. Dies würde zwar zu einer Einschränkung der Nutzungsrechte der Unternehmen führen, aber mit der Aussicht städtische Grundstücke kostengünstiger zu veräußern bzw. zu verpachten oder die energetischen Anforderungen beim Bau zu reduzieren, könnte ein solcher Ansatz möglicherweise auf Interesse stoßen. Die Stadt könnte hierdurch direkten Einfluss auf die Bewohnerstruktur nehmen.

Trotz alledem ist eine Sensibilisierung und Mobilisierung der Bewohner notwendig, um den Bestand zu sichern. Das Frankfurter Programm zum Wohnaustausch setzt an diesem Ansatz an. Er könnte in Form von zielgruppenorientierten Maßnahmen erweitert werden. Insbesondere der *Remanenzeffekt* (s. Kap. 3.2.1) sollte in den Fokus eines aktiven Wohnungstauschprogrammes rücken. Ältere Mitbürger, die aufgrund der Verkleinerung ihrer Haushalte unpassende Wohnflächengrößen für sich beanspruchen, sollten direkt angesprochen und durch Subventionen oder Zuschüsse für einen Umzug mobilisiert werden. Hierbei gilt es aber nicht nur durch finanzielle Mit-

tel aktiv zu werden, sondern auch durch beratende und informative Maßnahmen die Menschen von der Möglichkeit eines Umzuges zu überzeugen. Im Gegenzug müsste ein entsprechendes Angebot für die Zielgruppe in der Stadt gewährleistet werden. Doch nicht nur ältere Mitbürger sollten aktiv angesprochen werden. Die Fehlbelegungsquote bei Sozialwohnungen, die unter anderem den Grund für das Frankfurter Programm gebildet hat, kann durch eine regelmäßige Kontrolle der Wohnungsberechtigten gezielt angegangen werden.

Die dargestellten Lösungsansätze zeigen, dass eine Erweiterung der Maßnahmen möglich scheint. Allerdings ist sie im Regelfall mit einer erhöhten Informations- und Kommunikationspolitik verbunden, die Zeit, Geld und personelle Ressourcen kosten. In einer Vielzahl an Städten stehen diese Ressourcen nur bedingt zur Verfügung. Dennoch können die Potenziale durch kreative Ideen und eine konsequente Nutzung der vorhandenen Maßnahmenpalette weiterausgeschöpft werden. Für die Städte gilt es, ihren sozialgerechten Ansatz der Wohnungspolitik auch zukünftig im Rahmen ihrer Möglichkeit zu verfolgen und gegenüber der privaten Wohnungswirtschaft zu verteidigen.

Abbildung 84: Die zentralen Handlungsfelder und Maßnahmen zur Erweiterung der Maßnahmenpalette

### Informations- & Kooperationspolitik

Onlineplattform / Interaktive Karte	rechtsverbindliche Vereinbarungen	Mitspracherecht
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Aufbau einer Datenbank</li> <li>+ Zusammenstellung öffentlicher Daten und privater Interessen</li> <li>+ engere Kooperation mit privaten Akteuren hinsichtlich ihrer Anforderungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Konkretisierung von qualitativen und quantitativen Zielen</li> <li>+ rechtliche Bindung der Akteure an spezifische Aufgaben</li> <li>+ Festsetzung monetärer Strafen bei Missachtung der Vereinbarungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Festsetzung eines Mitspracherechts seitens der Stadt bei der Belegung von Wohnungen</li> <li>+ Investoren erhalten vergünstigte Darlehen oder kostengünstigere Grundstücke bzw. Pachtbedingungen</li> </ul>

### Flächenmanagement & Planungsrecht

Ankauf weiterer Flächen	rechtlicher Rahmen	Reduzierung baulicher Standards
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Erweiterung des städtischen Flächenportfolios</li> <li>+ Erbbaurecht als maßgebliches Vergabeverfahren</li> <li>+ Festlegung spezifischer Vorgaben bei der Grundstücksvergabe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Veränderung des Planungsrechts</li> <li>+ Schutz der Grün- und Freiflächen</li> <li>+ Innen- vor Außenentwicklung</li> <li>+ Gewährleistung öffentlicher Interessen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Fokus: Reduzierung der Baukosten</li> <li>+ Vergabe durch Erbbaurechte um Baulandpreise zu senken</li> <li>+ investorenfreundliche Anpassung der Erbbauzinsen</li> <li>+ Festsetzung einfacherer Standards</li> </ul>

### Förderpolitik

städtischer Förderfond	staatliche Subventionen	aktive Wohnungstauschprogramme
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Ausgleich defizitärer Projekte durch staatliche und private Gelder</li> <li>+ Fokus: öffentlich geförderter Geschosswohnungsbaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ engere Verknüpfung der Objekt- und Subjektförderung zur Gewährleistung des Lebensunterhalts</li> <li>+ Vergabe von städtischen Grundstücken nach Festpreisen (bei Baulücken)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Mobilisierung spezifischer Zielgruppen</li> <li>+ Fokus: Behebung des Remanzeffektes und der Fehlbelegung von öffentlich geförderten Wohnraum</li> <li>+ Anreiz durch finanzielle Unterstützung beim Umzug</li> </ul>

Eigene Darstellung



9

UND NUN? - EIN KURZES RESÜMEE  
UND EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT

## 9. UND NUN? – EIN KURZES RESÜMEE UND EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT

Eigenlogik der Städte oder einheitliche Reaktion? Diese Frage galt es, aufbauend auf einer ausführlichen Darstellung und Analyse der gegenwärtigen Rahmenbedingungen und Entwicklungen in Deutschland zu beantworten. Im Fokus standen hierbei die Eigenschaften und Auswirkungen der Reurbanisierungsprozesse, die Rahmenbedingungen und Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten sowie die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen. Zusammengefasst konnte folgendes festgestellt werden:

In Deutschland führten die teilweise ambivalenten Trends sowie das Nebeneinander von Schrumpfungs-, Stagnations- und Wachstumsprozessen zu einer enormen teilräumlichen Diversifizierung, die bis auf städtischer Ebene wiederzufinden ist, wie anhand der ausgewählten Großstädte Hamburg und Frankfurt erkannt werden konnte. Bei der Untersuchung des Forschungsschwerpunktes bezüglich der Reaktion wachsender Großstädte bzw. echter Schwarmstädte, zeigten sich jedoch evidente Überschneidungen und Abhängigkeiten, die die Entwicklung der beiden Städte sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus politischer Perspektive in den letzten Jahrzehnten entscheidend geprägt haben. Insbesondere der fortschreitende Wachstumstrend seit dem Beginn des neuen Jahrtausends hat in beiden Städten einen gesellschaftlichen und politischen Wandel initiiert, sogar bedingt. Auch wenn hinsichtlich der übergeordneten Entwicklungen innerhalb der städtischen Grenzen und auf den lokalen Wohnungsmärkten Gemeinsamkeiten erkennbar wurden, so prägten sich diese in ihrem Niveau und ihrer Wirkungskraft unterschiedlich aus. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Verdrängung bestimmter Bevölkerungsgruppen und die Konzentration des Wachstums auf die innerstädtischen Lagen. Diese Unterschiede führten in beiden Städten zu einer lokalspezifischen Anwendung und Ausgestaltung wohnungspolitischer Maßnahmen, die innerhalb der Grenzen der fünf identifizierten kommunalen Handlungsspielräume konzipiert und umgesetzt wurden. Diese Grenzen sind es, die eine einheitliche Reaktion mehr oder weniger erzwingen. Dennoch offenbart der lokale und teilräumliche Bezug der Wohnungspolitik der Städte, inwieweit Maßnahmen von den Eigenarten und Rahmenbedingungen der räumlichen Ebene abhängig sind.

Die gewonnenen Erkenntnisse dienen als erster Schritt die Entscheidungen der Wohnungspolitik in Deutschland transparenter zu machen und nachzuvollziehen. Dennoch konnten im Rahmen der Arbeit wichtige Fragen nicht abgedeckt werden, die hinsichtlich der

Wirkung der Instrumente gestellt werden müssen. Hierzu zählen neben der Frage nach den eigentlichen Gewinnern der Trends auf den Wohnungsmärkten insbesondere die Fragen, ob die Wirkung der Maßnahmen in der gewünschten Form eintritt und ob diejenigen erreicht werden, die von den Städten als zentrale Zielgruppen definiert wurden. Diese Fragestellungen standen zwar nicht im Fokus der Arbeit, deren Beantwortung ist jedoch essentiell, um das Wirken einer aktiven Wohnungspolitik abschließend bewerten zu können, was auf unterschiedlichen Wegen erfolgen kann. Eine Möglichkeit wäre es, konkrete Bauvorhaben oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen hinsichtlich der Umsetzung zentraler Ziele der Wohnungspolitik einer Stadt zu untersuchen.

Zudem lässt sich rückblickend konstatieren, dass die Analyse der wohnungspolitischen Reaktion in Hamburg und Frankfurt zwar einige wesentliche Erkenntnisse über die Wohnungspolitik in Deutschland hervorbrachte. Allerdings stellen diese nur einen ersten Überblick dar, den es in einem weiteren Schritt zu vertiefen gilt. Als wesentlichste Erkenntnis muss vor allem die enorme Maßnahmenvielfalt genannt werden, die unter Berücksichtigung der fünf Handlungsspielräume identifiziert worden ist. Die wohnungspolitischen Gemeinsamkeiten unterstreichen dies nochmals, weshalb die identifizierten Gemeinsamkeiten ferner als Bausteine einer aktiven Wohnungspolitik deklariert werden können. Basierend auf dieser Erkenntnis und den weiteren Forschungsergebnissen könnte nun in einem weiteren Schritt die Anzahl an Referenzstädten erhöht werden, um diese These zu verifizieren und um zu untersuchen, inwieweit sich die Reaktion der übrigen Wachstumsstädte aus dem Ranking von den TOP7-Städten unterscheidet. Zu vermuten ist, dass diesen aufgrund ihrer Größe und ihrem Einzugsgebiet möglicherweise geringe Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Mitunter könnte dies aber zu einer Diversifizierung der Maßnahmenpalette beitragen, da kreativere Lösungsansätze entwickelt werden müssten, um die Herausforderungen in diesen Städten zu lösen. Die vorliegenden Ergebnisse der Arbeit könnten in diesem Rahmen als Blaupause genutzt werden, um einen direkten Vergleich zwischen den wohnungspolitischen Maßnahmen zu gewährleisten. Eine solche Vorgehensweise könnte auch zu einer näheren Betrachtung der Kooperationsbereitschaft der Städte voneinander zu lernen dienen. In Zeiten einer komplexeren und schnelleren Welt ist der Austausch von Informationen und Erfahrungen zu einem wichtigen Handelsgut geworden, weshalb auch hinsichtlich der zukünftigen Herausforderungen in Folge

der Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft ein solcher Austausch vorteilhaft sein könnte. In diesem Zusammenhang ist die soziale Komponente der Wohnungspolitik, beispielsweise in Hinblick auf die Folgen der Gentrifizierung, als ein zentrales Thema zu nennen.

Eine weitere Forschungslücke besteht bezüglich der wohnungspolitischen Reaktion von Städten, die von Schrumpfungprozessen betroffen sind. Im Gegensatz zu den Wachstumsstädten müssen diese Lösungen finden, wie sie unter anderem mit Leerständen, der Erosion der sozialen und technischen Infrastruktur sowie der Alterung ihrer Bevölkerung umgehen. Auch hier könnten die fünf kommunalen Handlungsspielräume als Grundgerüst der Analyse fungieren, um ein einheitliches Bild über die Vorgehensweise zu erhalten. Eine andere Möglichkeit ist die Betrachtung der Wohnungspolitik unter Berücksichtigung der identifizierten Gemeinsamkeiten und Unterschiede bzw. der vier Wege des einheitlichen Reaktionsmusters. Vielmehr geht es aber auch darum zu untersuchen, wie sich die genannten Herausforderungen auswirken und welche weiteren negativen Entwicklungen Einfluss auf die Strukturen der Städte ausüben.

Hinsichtlich der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt ist zudem der Einfluss und der Einbezug des Bundes zu hinterfragen. Der Bund hat sich in den letzten Jahren verstärkt zurückgezogen und den Kommunen neue Freiheiten gewährt, aber hierdurch auch den Druck auf diese erhöht, ohne entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen. Zwar ist auch hier, unter anderem im Rahmen des *Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen* zu erkennen, dennoch muss auch der Bund dafür Sorge getragen die Kommunen zu unterstützen. Die Diskussion um die Einführung eines neuen Baurechtstyps, dem *urbanen Gebiet* zeigt, dass nicht nur finanzielle Mittel als Lösungsansatz gewählt werden können. Der Bund muss entsprechend seiner Kompetenzen den Rahmen für die Kommunen bereiten, damit diese auf vielfältige Art und Weise Einfluss auf den Wohnungsmarkt nehmen können.

Kritisch zu hinterfragen ist jedoch, ob eine auf den kommunalen Handlungsräumen basierende Analyse den richtigen Weg darstellt. Obwohl ein analytisches Grundgerüst notwendig ist, besteht hierbei die Gefahr, dass informellere Maßnahmen und weichere Instrumente nur bedingt Eingang in der Analyse gefunden haben, da diese nicht den Eigenschaften der identifizierten Teilinstrumente entsprachen. Um die-

ser Gefahr zu entgehen, könnte eine Erweiterung der Inhalte der kommunalen Handlungsspielräume diskutiert werden. Ob dies wirklich einen realen Fakt darstellt, kann aber nur vermutet werden.

Schlussendlich konnte mit der Beantwortung der zentralen Forschungsfrage die Bedeutung einer aktiven und sozial gerechten Wohnungspolitik hervorgehoben werden. Als Gegenpol zu den marktwirtschaftlich geprägten Rahmenbedingungen auf den Wohnungsmärkten muss die öffentliche Hand ihren Gestaltungsmöglichkeiten gezielt einsetzen, um einerseits dem Auseinanderdriften der Bewohnerstrukturen und der daraus resultierenden erhöhten sozialen Segregation entgegenzuwirken. Andererseits muss sie teilweise als entwicklungs- und preisdämpfendes Instrument eingesetzt werden, um das städtebauliche und soziale Erbe der Städte für die Zukunft zu sichern. Vor dem Hintergrund der zukünftigen Herausforderungen, die sich in Folge der Schrumpfung der Bevölkerung in Deutschland verschärfen werden, ist eine aktive Wohnungspolitik daher essentiell, um den Wohnraumbedarf adäquat abzudecken und urbanes Leben in den Städten zu gewährleisten. Die Worthülse Wohnungspolitik muss von den Kommunen und Städten entsprechend mit Leben gefüllt werden, damit sie ihre Wirkung entfalten kann und nicht als leeres Schlagwort ohne Sinn und Zweck in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.



---

## QUELLENVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis

Datenbanken

Abbildungsverzeichnis

## ANHANG

## EIDESSTAATLICHE ERKLÄRUNG

# QUELLENVERZEICHNIS

## Literaturverzeichnis

- ABG Frankfurt Holding [ABG Frankfurt Holding GmbH] (2015):  
Geschäftsbericht 2015. Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016 von [https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/GB\\_2015\\_web.pdf?m=1474291444](https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/GB_2015_web.pdf?m=1474291444).
- Adam, Brigitte; Sturm, Gabrielle (2012a):  
Deutsche Großstädte mit Bevölkerungsgewinnen - eine Übersicht. In: BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (Hrsg.) (2012): Die Attraktivität großer Städte: ökonomisch, demografisch, kulturell; Ergebnisse eines Ressortforschungsprojekts des Bundes. Bonn: 5–12.
- Adam, Brigitte; Sturm, Gabrielle (2012b):  
Neue Attraktivität und Attraktivitätspolitik der Städte. In: BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (Hrsg.) (2012): Die Attraktivität großer Städte: ökonomisch, demografisch, kulturell ; Ergebnisse eines Ressortforschungsprojekts des Bundes. Bonn: 97–105.
- Adam, B; Sturm, G (2014):  
Was bedeutet Gentrifizierung und welche Rolle spielt die Aufwertung städtischer Wohnbedingungen?. In: Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 2014, H. 4/6. Bonn: 267–275.
- Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2016a):  
Mietspiegel 2016. Frankfurt am Main.
- Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2016b):  
Wohnungsmarkt Bericht 2015. Abgerufen am 25.10.2016 von [http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/wmb\\_2015\\_online.pdf](http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/wmb_2015_online.pdf).
- Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2016c):  
Vermieten mit der Stadt: clever, einfach und bequem!. Frankfurt am Main. Abgerufen am 27.10.2016 von <http://www.schlauvermieter.de/fakten/ihre-vorteile-als-vermieter/>.
- Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2016d):  
Tätigkeitsbericht 2015. Abgerufen am 28.10.2016 von <http://www.frankfurt.de/sixcms>
- /media.php/738/t%C3%A4tigkeitsbericht\_2015\_internet.pdf.
- Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2016e):  
Frankfurter Programm zum Wohnungstausch, Richtlinien für die Gewährung von Umzugsprämien und Erstattung von Umzugs- und Renovierungskosten an Mieterinnen und Mieter zur Freimachung großer unterbelegter, geförderter Wohnungen (UZP) mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 16.10.1980 (§ 5181) in Kraft gesetzt und zuletzt mit Beschluss vom 25.02.2016 (§ 6863) geändert. Abgerufen am 31.10.2016 von [http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/richtlinien\\_uzp\\_07\\_2016.pdf](http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/richtlinien_uzp_07_2016.pdf).
- Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2016f):  
Wohnungsvermittlung Informationen zur Vermittlung öffentlich geförderter Wohnungen.
- Baba, Ludger (2015):  
Bauen verbilligen und Horten verteuern, Widersprüche der Wohnungs- und Baulandpolitik. In: empirica papers. Jg. 2015, H. 227. Abgerufen am 20.05.2016 von <http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/emp227lb.pdf>.
- Baba, Ludger; Heising, Petra (2011):  
Neue Ansätze für kommunale Konzepte zur Wohnraumversorgung von Haushalten mit niedrigem Einkommen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 2011, H. 9/12. Bonn: 521–533.
- Bahrtdt, Hans Paul (1961):  
Die moderne Großstadt - soziologische Überlegungen zum Städtebau. Hamburg: Rowohlt Verlag.
- BASFI [Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration] (2016):  
Das soziale Hilfesystem für wohnungslose Menschen 2015/16. Hamburg. Abgerufen am 14.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/127994/data/hilfesystem-datei.pdf>.
- Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom

31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585)

BBR [Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung] (2005):

Raumordnungsbericht 2005. In: Berichte. Band 21. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung] (2010):

Fokus Innenstadt – Aspekte innerstädtischer Bevölkerungsentwicklung. In: BBSR-Berichte KOMPAKT. Jg. 2010, H. 11/14. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung] (2011a):

Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz. In: BBSR-Berichte KOMPAKT. Jg. 2011, H. 9/15. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2011b):

Zurück in die Stadt oder: Gibt es eine neue Attraktivität der Städte? BBSR-Berichte KOMPAKT. Jg. 2011, H. 2/15. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung] (2012a):

Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung] (2012b):

Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011. In: BBSR-Analysen KOMPAKT. Jg. 2012, H. 1/13. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung] (2013):

Wohnungsengpässe und Mietensteigerungen, Aktuelle Mietenentwicklungen in den Städten und Regionen. In: BBSR-Analysen KOMPAKT. Jg. 2013, H. 7/13. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung] (2014):

Kleinräumige Wohnungsmarkttrends in Großstädten Vorwort. In: BBSR-Analysen KOMPAKT. Jg. 2014, H. 9/13. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung] (2015a):

Wachsen oder Schrumpfen? BBSR-Typisierung

als Beitrag für die wissenschaftliche und politische Debatte. In: BBSR-Analysen KOMPAKT. Jg. 2015, H. 12/18. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung] (2015b):

Internationale Migration in deutsche Großstädte. In: BBSR-Analysen KOMPAKT. Jg. 2015, H. 11/18. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung] (2015c):

Wohnungsmarktprognose 2030. In: BBSR-Analysen KOMPAKT, Jg. 2015, H. 7/18. Bonn.

BMUB [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit] (2014):

Wohngeld- und Mietenbericht 2014. Berlin. Abgerufen am 02.06.2016 von [https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnraumfoerderung/wohngeld\\_mietenbericht\\_2014.pdf](https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnraumfoerderung/wohngeld_mietenbericht_2014.pdf).

BMUB [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit] (2015a):

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen Kernempfehlungen und Maßnahmen. Berlin. Abgerufen am 02.06.2016 von [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis\\_kernempfehlungen\\_massnahmen\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_kernempfehlungen_massnahmen_bf.pdf).

BMUB [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit] (2015b):

Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Berlin. Abgerufen am 30.05.2016 von [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnisforum\\_memorandum\\_unterzeichnet.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnisforum_memorandum_unterzeichnet.pdf).

BMUB [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit] (2016a):

Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive. Berlin. Abgerufen am 30.05.2016 von [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis\\_bezahlbares\\_wohnen\\_bauen\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_bezahlbares_wohnen_bauen_bf.pdf).

BMUB [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau, und Reaktorsicherheit] (2016b):

Soziale Wohnraumförderung. Abgerufen am

- 18.08.2016 von <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/>.
- BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau, und Stadtentwicklung] (2010):  
Kommunale Konzepte: Wohnen. In: Werkstatt: Praxis. Jg. 2010, H. 69. Berlin.
- BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau, und Stadtentwicklung] (2013):  
Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. 1. Aufl.. Berlin.
- Brake, Klaus (2012):  
Reurbanisierung – Interdependenzen zum Strukturwandel. In: Brake, Klaus; Hefert, Günter (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 22–33.
- Brake, Klaus; Hefert, Günter (2012):  
Auf dem Weg zur Reurbanisierung. In: Brake, Klaus; Hefert, Günter (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 12–21.
- Brake, Klaus; Urbanczyk, Rafael (2012):  
Reurbanisierung - Strukturierung einer begrifflichen Vielfalt. In: Brake, Klaus; Hefert, Günter (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 34–51.
- Braun, Dr. Reiner (2014):  
Wer Wohnen sät, wird Einwohner ernten - Skizze einer rationalen Wohnungspolitik. In: empirica papers. Jg. 2014, H. 221. Berlin.
- Breckner, Ingrid (2010):  
Gentrifizierung im 21. Jahrhundert. In: APuZ - Aus Politik und Zeitgeschichte. Jg. 2010, H. 17/52. Bonn: 27–32.
- Brinkmann, Martin; Seeringer, Jan (2014):  
Leere Kassen, volle Quartiere : Rückschau und Ausblick auf die Hamburger Stadtteilentwicklung. In: Information zur Raumentwicklung. Jg. 2014, H. 4/6. Bonn: 319–331.
- Brühl, Hasso; Echter, Klaus-Peter; Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Jekel, Gregor (2005):  
Wohnen in der Innenstadt - eine Renaissance?. In: Difu-Beiträge zur Stadtforschung. Jg. 2005, H. 41: Berlin, 331.
- BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2005b):  
Sprung über die Elbe Hamburg auf dem Weg zur Internationalen Bauausstellung – IBA Hamburg 2013. Hamburg.
- BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2007b):  
Räumliches Leitbild Entwurf, Wachsende Stadt - Grüne Metropole am Wasser. Hamburg.
- BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2012):  
Weiterentwicklung des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung und Globalrichtlinie. Hamburg. Abgerufen am 05.10.2015 von <http://www.hamburg.de/contentblob/3669796/57b902f128a888f3d71ce95320c81e01/data/globalrichtlinie-rahmenprogramm-integrierte-stadtteilentwicklung.pdf>.
- BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2013c):  
Förderrichtlinien für Maßnahmen im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung. Hamburg. Abgerufen am 05.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/3814348/data/foerderrichtlinien-rise.pdf>.
- BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2014):  
Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser - Perspektiven der Stadtentwicklung für Hamburg. Hamburg.
- BSW [Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen] (2015b):  
Stromaufwärts an Elbe und Bille. 2. Auflage. Hamburg.
- BSW [Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen] (2016):  
Aufwertung ohne Verdrängung Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg. Abgerufen am 11.10.2016 von <http://www.hamburg.de/altona/soziale-erhaltungsverordnungen/>.
- Bühren, Katja (2012):  
Konjunktur treibt Mieten. Preisspiegel für

Wohn- und Gewerbeimmobilien. Abgerufen am 25.05.2016 von <http://www.immobilienzentrum.de/117968/konjunkturtreibt-mieten>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2003):

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Konditionen für den Verkauf von Erbbaurechtsgrundstücken, die Ablösung von Wiederkaufsrechten und die Verlängerung von Erbbau- und Wiederkaufsrechten – Aktionsmodell und Dauerlösung. Drucksache 17/3050. Abgerufen am 06.10.2016 von <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/11578/konditionen-f%C3%BCr-den-verkauf-von-erbbarechtsgrundst%C3%BCcken-die-abl%C3%B6sung-von-wiederkaufsrechten-und-die-verl%C3%A4ngerung-von-erbbau-und-wiederkaufsrechten.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2006):

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft - 1. Stand der Umsetzung der in der Drucksache 18/2498 „Eine moderne, effiziente und kundenfreundliche Verwaltung für die Wachsende Stadt“ angekündigten Maßnahmen, 2. Beantwortung der Ersuchen der Bürgerschaft „Bericht des Sonderausschusses Verwaltungsreform über die Drucksache 18/2498“ (Drucksache 18/4491). Drucksache 18/5011. Abgerufen am 09.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/2240328/c9059f48298bd8c7575371-ddd40de15f/data/drucksache-18-5011.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2009):

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft - Haushaltsplan 2009/2010 Einzelplan 6 Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Vorlage eines Wohnungsbauentwicklungsplanes und Erhöhung der Verpflichtungsermächtigung bei dem Titel 06.06610.526.02 „Planungsleistungen der Bezirksämter für Maßnahmen der Wachsenden Stadt“ im Haushaltsjahr 2010. Drucksache 19/2995. Abgerufen am 06.10.2016 von <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/26145/haushaltsplan-2009-2010-einzelplan-6-beh%C3%B6rde-f%C3%BCr-stadtentwicklung-und-umwelt-vorlage-eines-wohnungsbauentwicklungsplanes-und-erh%C3%B6hung-der-verpflichtungserm%C3%A4chtigung.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2011a):

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft - Fortschreibung des Wohnungsbauentwicklungsplanes zugleich Beantwortung der Ersuchen der Bürgerschaft „Förderung von Familienwohnungen“ vom 5. März 2009 – Drucksache 19/2355 – und „Stadtentwicklung mit Weitsicht. Drucksache 19/8515. Abgerufen am 05.10.2016 von <http://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/32075/fortschreibung-des-wohnungsbauentwicklungsplanes-zugleich-beantwortung-der-ersuchen-der-b%C3%BCrgerschaft-%E2%80%9Efoerderung-von-familienwohnungen%E2%80%9C-vom-5-.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2011b):

Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus-Peter Hesse und Hans-Detlef Rook (CDU) vom 11.04.11 und Antwort des Senats Betr.: 6.000 Wohnungen im Jahr – „alte“ Ideen für mehr Wohnungen?. Drucksache 20/1189. Abgerufen am 06.10.2016 von <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/33520/6-000-wohnungen-im-jahr-%E2%80%93-%E2%80%9Ealte%E2%80%9C-ideen-f%C3%BCr-mehr-wohnungen-iii-.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2012b):

Bericht des Haushaltsausschusses über die Drucksache 20/3012: Vergabe von Wohnungsbaugrundstücken sozial neu ausrichten! (GAL-Antrag). Drucksache 20/5418. Abgerufen am 06.10.2016 von <http://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/38145/bericht-des-haushaltsausschusses-%C3%BCber-die-drucksache-20-3012-vergabe-von-wohnungsbaugrundst%C3%BCcken-sozial-neu-ausrichten-gal-antrag-.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2015a):

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft - Eckpunkte des Wohnraumförderprogramms des Senats 2015 und 2016 Gleichzeitig Stellungnahme des Senats zum Petition 1.a. des Ersuchens der Bürgerschaft vom 3. Juli 2014: „Demographischer Wandel: Hamburg braucht mehr barrierearme und barrierefreie Wohnungen!“ (Drucksache 20/12182) Gleichzeitig Stellungnahme des Senats zum Bürgerschaft-

lichen Ersuchen vom 24. April 2013: Mehr preiswerten Wohnraum durch Flexibilisierung der WK-Förderung im 1. Förderweg (Drucksache 20/7601). Drucksache 20/14366. Abgerufen am 05.10.2016 von <http://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/47744/eckpunkte-des-wohnraumf%C3%B6rderprogramms-des-senats-2015-und-2016-gleichzeitig-stellungnahme-des-senats-zum-petition-1-a-des-ersuchens-der-b%C3%BCrgerschaft.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2015b):

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Bericht der Kommission für Bodenordnung für das Jahr 2014, Gemäß Beschluss vom 23. April 2015. Abgerufen am 05.10.2016 von <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/48867/bericht-der-kommission-f%C3%BCr-bodenordnung-f%C3%BCr-das-jahr-2014-gem%C3%A4%C3%9F-beschluss-vom-23-april-2015.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2015c):

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft - Stellungnahme des Senats zu den Ersuchen der Bürgerschaft 1. vom 25. Oktober 2012 „Vergabe von Wohnungsbaugrundstücken sozial neu ausrichten!“ (Drucksache 20/5418), 2. vom 13. Dezember 2012 „Hamburg 2020: Dringende Wohnbedarfe bei der Konzeptvergabe berücksichtigen!“ (Drucksache 20/6175), 3. vom 26. März 2014 „Grundstücksverkäufe nach Konzeptvergabe fortentwickeln: Langfristige Bestandhalter stärker einbeziehen!“ (Drucksache 20/11032). Drucksache 20/14365. Abgerufen am 22.10.2016 von <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/47743/stellungnahme-des-senats-zu-den-ersuchen-der-b%C3%BCrgerschaft-1-vom-25-oktober-2012-%E2%80%9E-vergabe-von-wohnungsbaugrundst%C3%BCcken-sozial-neu-ausrichten-%E2%80%9C.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg] (2016):

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft - Gesamtkonzept zur besseren Versorgung von anerkannt vordringlich Wohnungsuchenden mit Wohnraum, zugleich Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 11. Juni 2015 „Sofortprogramm zur Versor-

gung von vordringlich Wohnungsuchenden“ (Drucksache 21/620). Drucksache 21/2905. Abgerufen am 21.10.2016 von <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/51198/gesamtkonzept-zur-besseren-versorgung-von-erkannt-vordringlich-wohnungsuchenden-mit-wohnraum-zugleich-stellungnahme-des-senats-zu-dem-ersuchen.pdf>.

CDU [Christlich Demokratische Partei]; Bündnis 90/Die Grünen; GAL [Landesverband Hamburg] (2008):

Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 19. Wahlperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der Christlich Demokratischen Union, Landesverband Hamburg und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg, GAL. Hamburg. Abgerufen am 06.10.2016 von <https://hamburg.gruene.de/sites/default/files/dokument/17-05-2010/gal2008koalitionsvertraggalcd19buergerschaft.pdf>.

Destatis [Statistisches Bundesamt]; WZB [Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung] (2016):

Datenreport 2016 - Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

Dezernat für Soziales Jugend und Recht FFM [Stadt Frankfurt am Main Dezernat für soziales Jugend und Recht] (2016):

Frankfurter Programm - Aktive Nachbarschaft. Abgerufen am 02.11.2016 von [http://www.frankfurt-sozialestadt.de/sozialestadt.htm#Link Projekt Soziale Stadt](http://www.frankfurt-sozialestadt.de/sozialestadt.htm#Link%20Projekt%20Soziale%20Stadt).

Dörry, Sabine (2010):

Europäische Finanzzentren im Sog der Finanzialisierung - Büromärkte und Stadtpolitik in Frankfurt, London und Paris. In: Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 2010 5u.6/12. Bonn: 351–364.

Dr. Vogelpohl, Anne (2013):

Mit der Sozialen Erhaltungssatzung Verdrängung verhindern? Zur gesetzlichen Regulation von Aufwertungsprozessen am Beispiel Hamburg. Abgerufen am 12.10.2016 von [https://www.geo.uni-hamburg.de/geographie/dokumente/personen/publikationen/vogelpohl/vogelpohl\\_soziale-erhaltungssatzung.pdf](https://www.geo.uni-hamburg.de/geographie/dokumente/personen/publikationen/vogelpohl/vogelpohl_soziale-erhaltungssatzung.pdf).

Egner, Björn (2014):

Wohnungspolitik seit 1945. In: APuZ - Aus

- Politik und Zeitgeschichte. Jg. 2014 H. 20/52. Bonn: 13–19.
- Epple, Karl (2011): Sozialer Wohnungsbau In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hrsg.) (2011): Wohnungs- und Immobilienlexikon. 2. Aufl.. Freiburg: Harmonia-Verlag, 1476–1477.
- FFM [Stadt Frankfurt am Main] (2005): Wohnungspolitische Leitlinien 2005: Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016 von [https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/081219%20Leitlinien\\_Fassung%202008.pdf](https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/081219%20Leitlinien_Fassung%202008.pdf).
- FFM [Stadt Frankfurt am Main] (2016a): Erbbaurechte. Abgerufen am 02.11.2016 von [https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2778&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=11091569](https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2778&_ffmpar[_id_inhalt]=11091569).
- FFM [Stadt Frankfurt am Main] (2016b): Frankfurter Programm - Aktive Nachbarschaft. Abgerufen am 02.11.2016 von <http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=7571961>.
- FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen [Stadt Frankfurt am Main - Der Magistrat - Bürgeramt Statistik und Wahlen] (2015a): Frankfurt am Main – Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2040. In: Material zur Stadtbeobachtung. Jg. 2015, H. 19. Frankfurt am Main.
- FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen [Stadt Frankfurt am Main - Der Magistrat - Bürgeramt Statistik und Wahlen] (2015b): Frankfurt am Main Statistisches Jahrbuch 2015. Frankfurt am Main.
- FFM Liegenschaftsamt [Stadt Frankfurt am Main Liegenschaftsamt] (2016): Infoblatt zur FamilienermäÙigung bei Erbbaurechten der Stadt Frankfurt am Main. Abgerufen am 02.11.2016 von [https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/info\\_familien-ermaessigung\\_erbbaurecht.pdf](https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/info_familien-ermaessigung_erbbaurecht.pdf).
- FHH [Freie und Hansestadt Hamburg] (2002): Letibild: Metropole Hamburg - Wachsende Stadt: Hamburg. Abgerufen am 10.10.2016 von [http://www.wachsender-widerstand.de/wachsende\\_stadt.pdf](http://www.wachsender-widerstand.de/wachsende_stadt.pdf).
- FHH [Freie und Hansestadt Hamburg]; Bezirke FHH [Bezirke der Freien und Hansestadt Hamburg] (2011): Vertrag für Hamburg - Wohnungsneubau, Vereinbarung zwischen Senat und Bezirken zum Wohnungsbau: Hamburg. Abgerufen am 12.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/2962850/data/vertrag-fuer-hamburg.pdf>.
- FHH [Freie und Hansestadt Hamburg] (2011): Bündnis für das Wohnen in Hamburg - Vereinbarung für das Wohnen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden Hamburgs über Wohnungsneubau, Klimaschutz und Energieeffizienz, Erhalt der Backsteinfassaden und integ. Hamburg. Abgerufen am 10.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/3459978/d0b3040d27c7571387f21785b6f9be37/data/buendnis-fuer-das-wohnen.pdf>.
- FHH [Freie und Hansestadt Hamburg]; SAGA GWG [Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg Gesellschaft für Wohnen und Bauen] (2013): Kooperationsvertrag gemäß §11 HmbWoFG i.V.m §7 HmbWoBindG zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg (vertreten durch die Behörde für Arbeit, Sozialen, Familie und Integration [BASFI] und die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt [BSU] und der SAGA Sied. Abgerufen am 13.10.2016 von [http://daten.transparenz.hamburg.de/Dataport.HmbTG.ZS.Webservice.GetRessource100/GetRessource100.svc/29767860-b229-4069-8a4e-738576395b1f/Upload\\_\\_Kooperationsvertr.pdf](http://daten.transparenz.hamburg.de/Dataport.HmbTG.ZS.Webservice.GetRessource100/GetRessource100.svc/29767860-b229-4069-8a4e-738576395b1f/Upload__Kooperationsvertr.pdf).
- FHH [Freie und Hansestadt Hamburg] (2014a): Gutachten Wohnsituation der Niedrigeinkommensbezieher in Hamburg. Abgerufen am 08.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/4370200/data/d-gutachten-niedrigeinkommen-langf.pdf>.
- FHH [Freie und Hansestadt Hamburg] (2014b): Bündnis für die Quartiere – Eckpunkte der Kooperation. Abgerufen am 12.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/4413958/data/buendnis-fuer-quartiere-rahmenvereinbarung.pdf>.
- FHH [Freie und Hansestadt Hamburg] (2016): Bündnis für das Wohnen in Hamburg - Vereinbarung für das Wohnen zwischen der Freien

- und Hansestadt Hamburg und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden Hamburgs über Wohnungs-neubau, Klimaschutz und Energieeffizienz, Erhalt der Backsteinfassaden und integ. Abgerufen am 10.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/6065550/7c86b90f-0712faf4a5e82d9ed6cc9c61/data/bsw-ver-einbarung-buendnis-fuer-wohnen.pdf>.
- Finanzbehörde FHH [Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde - Immobilienmanagement] (2010): Ideenwettbewerb für mehr Wohnungsbauflächen. Abgerufen am 10.10.2016 von <http://www.hamburg.de/pressearchiv/2540110/2010-09-24-ideenwettbewerb-fuer-mehr-wohnungsbauflaechen/>.
- Finanzbehörde FHH [Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde - Immobilienmanagement] (2012): Das Immobilienmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg stellt sich vor. Hamburg.
- Florida, Richard L. (2002): *The rise of the creative class : and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*: New York. Basic Books.
- Frank, Susanne (2014): Mittelschichtfamilien als Adressaten und Motoren der Stadt- und Quartiersentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 2014, H. 4/6. Bonn: 361–372.
- Fricke, Axel; Schmitz-Veltin, Ansgar; Siedentop, Stefan; Zakrzewski, Philipp (2015): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen – eine Einführung. In: Fricke, Axel; Siedentop, Stefan; Zakrzewski, Philipp (Hrsg.) (2015): *Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen*. Hannover: Verlag der ARL, 1–10.
- GdW [Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen] (2013): *Wohntrends 2030 Studie - Kurzfassung*. In: GdW Branchebericht. Jg. 2013, H. 6. Berlin.
- GdW [Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen] (2015): *Schwarmstädte in Deutschland, Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster*. Berlin.
- Gebhardt, Laura; Wiegandt, Claus-C (2014): *Neue Stadtlust? Motive für urbanes Wohnen im Kontext der Reurbanisierungsdebatte - die Fallstudien Köln Sülz und Leipzig Südvorstadt*. In: Danielzyk, Rainer; Lentz, Sebastian; Wiegandt, Claus-C. (Hrsg.) (2014): *Suchst du noch oder wohnst du schon? Wohnen in polyzentrischen Stadtregionen*. Berlin: LIT Verlag, 171–190.
- Geppert, Kurt; Gornig, Martin (2010): *Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst*. In: *Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)*. Jg. 77 19/52: Berlin, 2–10.
- Ginski, Sarah; Koller, Barbara; Schmitt, Gisela (2012): *IBA 2020 - Sondierungspapier Wohnungsbau und öffentliche Förderung*. Aachen. Abgerufen am 20.05.2016 von [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/download/studien/IBA-Studie\\_Wohnungsbau.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/download/studien/IBA-Studie_Wohnungsbau.pdf).
- G+J Wirtschaftsmedien [G+J Wirtschaftsmedien GmbH & Co. KG] (2016a): *Die besten Wohnlagen in Hamburg*. Abgerufen am 20.10.2016 von <http://immobilien-kompass.capital.de/hamburg>.
- Grossmann & Berger GmbH (2016): *Marktbericht Wohnen - Beste Perspektiven für Wohn-Immobilien in der Region Hamburg*. Hamburg. Abgerufen am 30.09.2016 von [https://www.grossmann-berger.de/img/geschaeftsberichte/Marktbericht\\_Wohnen\\_2015\\_2016\\_DS.pdf](https://www.grossmann-berger.de/img/geschaeftsberichte/Marktbericht_Wohnen_2015_2016_DS.pdf).
- Gutekunst, Dieter (2011): *Objektförderung*. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hrsg.) (2011): *Wohnungs- und Immobilienlexikon*. Freiburg: Harmonia-Verlag, 1227–1228.
- Hafner, Thomas; Holl, Christian; Jessen, Johann (2010): *Wohnen*. In: Bott, Helmut; Jessen, Johann; Pesch, Franze; Städtebau-Institut Universität Stuttgart (Hrsg.) (2010): *Lehrbausteine Städtebau Basiswissen für Entwurf und Planung*. Stuttgart: 85–92.
- Hamburgerisches Wohnraumförderungsgesetz in der Bekanntmachung vom 8. Februar 2008 (Hmb-GVBl. 2008, S. 74), das zuletzt durch Artikel

- 1 des Gesetzes vom 21. Mai 2013 (HmbGVBl. S. 244) geändert worden ist.
- Hannemann, Christine (2010):  
Heimischsein, Übernachten, und Residieren – wie das Wohnen die Stadt verändert. In: APuZ - Aus Politik und Zeitgeschichte. Jg. 2010, H. 17/52. Bonn: 15–20.
- HASPA [Hamburger Sparkasse AG] (2013):  
Haspa Hamburg-Studie. L(i)ebenswertes Hamburg. Hamburg. Abgerufen am 20.09.2016 von <https://www.haspa.de/download/18414/liebenswerteshh-iv.pdf>.
- Häußermann, Hartmut (2009):  
Der Suburbanisierung geht das Personal aus. In: Bauwelt. Jg. 2009, H. 12/48. Berlin: 52–57.
- Häußermann, Hartmut.; Siebel, Walter (1987):  
Neue Urbanität. 6. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heckler, Wolfgang D.; Freund, Christiane (2011):  
Zweckentfremdung bei Immobilien. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hrsg.) (2011): Wohnungs- und Immobilienlexikon. Freiburg: Harmonia-Verlag, 1963–1964.
- Herfert, Günter (2007):  
Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland — Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?. In: Raumforschung und Raumordnung. Jg. 65, H. 5/6. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 435–455.
- Herfert, Günter; Osterhage, Frank (2012):  
Wohnen in der Stadt: Gibt es eine Trendwende zur Reurbanisierung? Ein quantitativ-analytischer Ansatz. In: Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 86–112.
- HMUKLV [Hessischen Ministeriums für Umwelt Klimaschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2016a):  
Landesrichtlinie: Soziale Wohnraumförderung - Mietwohnungsbau. Abgerufen am 25.10.2016 von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=6502&psid=k-2g4l78h0ho45ddfg1ja3brrh4>.
- HMUKLV [Hessischen Ministeriums für Umwelt Klimaschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2016b):  
Landesrichtlinie Soziale Wohnraumförderung - Mietwohnungsbau für mittlere Einkommen. Abgerufen am 25.10.2016 von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=15393&psid=k2g4l78h0ho45ddfg1ja3brrh4>.
- Holm, Andrej (2010):  
Wir bleiben alle! : Gentrifizierung - städtische Konflikte um Aufwertung und Verdrängung. 1. Aufl. Münster: Unrast Verlag.
- Holm, Andrej (2014a):  
Gentrifizierung - mittlerweile ein Mainstreamphänomen?. In: Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 2014, H. 4/6, Bonn: 277–289.
- Holm, Andrej (2014b):  
Mietenwahnsinn Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert. München: Droemer Knaur.
- IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2015):  
IFB Hamburg Jahresbericht 2015. Abgerufen am 05.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/aktuelles/jahresberichte/Jahresbericht\\_2015.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/aktuelles/jahresberichte/Jahresbericht_2015.pdf).
- IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016a):  
Neubau von Mietwohnungen 1. Förderweg - Förderrichtlinie für Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg. Abgerufen am 05.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderlinien/FoeRi\\_Neubau\\_1.Foerderweg.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderlinien/FoeRi_Neubau_1.Foerderweg.pdf).
- IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016b):  
Neubau von Mietwohnungen 2. Förderweg - Förderrichtlinie für Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg. Abgerufen am 05.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderlinien/FoeRi\\_Neubau\\_2.Foerderweg.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderlinien/FoeRi_Neubau_2.Foerderweg.pdf).
- IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016c):  
Neubau von Wohnungen für Studierende und Auszubildende Förderrichtlinie für den Neubau

von Wohnungen für Studierende und Auszubildende. Abgerufen am 11.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderrichtlinien/FoeRi\\_Mod\\_Wohnungen\\_Stud\\_Azubi.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Mod_Wohnungen_Stud_Azubi.pdf).

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016d):

Wohnen für Studierende und Auszubildende. Abgerufen am 10.10.2016 von <https://www.ifbhh.de/wohnraum/stadtteilentwicklung/quartiersentwicklung/wohnen-fuer-studierende-und-auszubildende/>.

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016e):

Wohnen für Studierende und Auszubildende in Wilhelmsburg - Förderrichtlinie zur Förderung des Wohnens in Wilhelmsburg für Studierende und Auszubildende. Abgerufen am 10.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderrichtlinien/FoeRi\\_Stud-Azubi-Wohnen-Wilhelmsburg.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Stud-Azubi-Wohnen-Wilhelmsburg.pdf).

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016f):

Ihr Weg in die eigenen vier Wände - Wir fördern Wohneigentum in Hamburg. Abgerufen am 10.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Wohneigentum/Folder\\_Wohneigentum.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Wohneigentum/Folder_Wohneigentum.pdf).

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016g):

Eigenheim - Förderrichtlinie für selbstgenutztes Wohneigentum. Abgerufen am 05.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderrichtlinien/FoeRi\\_Eigenheim.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Eigenheim.pdf).

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016h):

Baugemeinschaften – Förderrichtlinie für Baugemeinschaften mit genossenschaftlichem Eigentum. Abgerufen am 04.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderrichtlinien/FoeRi\\_Baugemeinschaften.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Baugemeinschaften.pdf).

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016i):

Ankauf von Belegungsbindungen - Förderrichtlinie für den Ankauf von Belegungsbindungen

im ungebundenen Wohnungsbestand zur Förderung der Wohnungsversorgung von Zielgruppen mit besonderen besonderen Marktzugangsschwierigkeiten (Segment BZ). Abgerufen am 04.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderrichtlinien/FoeRi\\_Ankauf\\_Belegungsbindungen.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Ankauf_Belegungsbindungen.pdf).

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016j):

IFB-Förderkredit Mietwohnungsneubau (EH70) - Übergangsangebot befristet bis 31.03.2018. Abgerufen am 05.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderrichtlinien/FoeRi\\_MW\\_EH70.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_MW_EH70.pdf).

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016k):

Modernisierung von Mietwohnungen - Förderrichtlinie für energetische Modernisierung, Ausstattungsverbesserungen und umfassende Modernisierung von Mietwohnungen. Abgerufen am 11.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderrichtlinien/FoeRi\\_Modernisierung\\_Mietwohnungen.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Modernisierung_Mietwohnungen.pdf).

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016l):

Modernisierung von Mietwohnungen in Gebieten der Integrierten Stadtteilentwicklung - Förderrichtlinie für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Mietwohngebäuden in Gebieten der Integrierten Stadtteilentwicklung. Abgerufen am 11.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderrichtlinien/FoeRi\\_Modernisierung\\_RISE.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Modernisierung_RISE.pdf).

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016m):

Modernisierung. Abgerufen am 11.10.2016 von <https://www.ifbhh.de/wohnraum/wohneigentum/modernisierung/>.

IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank] (2016n):

Neubau von besonderen Wohnformen Förderrichtlinie für den Neubau von Wohnraum für besondere Wohnformen. Abgerufen am 12.10.2016 von [https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB\\_Download/IFB\\_Foerderrichtlinien/FoeRi\\_Besondere\\_Wohnformen.pdf](https://www.ifbhh.de/fileadmin/pdf/IFB_Download/IFB_Foerderrichtlinien/FoeRi_Besondere_Wohnformen.pdf).

- IFB Hamburg [Hamburgische Innovations- und Förderbank]; BSW, [Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen]; BFW, [Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. Landesverband Nord e. V.]; u. a. (2014):  
Backstein Qualitätsicherung: Gute Beispiele energetischer Sanierung. Abgerufen am 12.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/4375602/data/download-katalog-backstein.pdf>.
- IWU [Institut Wohnen und Umwelt GmbH] (2016):  
Wohnungsbedarfsprognose Frankfurt am Main - Endbericht - Eine Untersuchung im Auftrag des Stadt Frankfurt am Main. Darmstadt.
- Jourdan & Müller PAS (2007):  
Hochhausentwicklungsplan Frankfurt am Main - Fortschreibung 2007. Frankfurt am Main.
- Just, Tobias (2012):  
Investitionen in die Innenstädte: Reurbanisierung aus Eigeninteresse der Investoren. In: Brake, Klaus; Hefert, Günter (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 166–179.
- Kabisch, Sigrun; Steinführer, Annett; Haase, Annegret (2012):  
Haushalte und Quartierswandel der inneren Stadt. In: Brake, Klaus; Hefert, Günter (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 113–129.
- Kiehle, Wolfgang (2009):  
Wohnungspolitik. In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.) (2009): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 789–795.
- Klaassen, Leo H.; Bourdrez, Jan A.; Volmüller, Jacques (1981):  
Transport and Reurbanisation. Gower: Aldershot.
- Köppen, Bernhard; Mai, Ralf; Schlömer, Klaus (2007):  
Reurbanisierung in Ostdeutschland - möglicher Leittrend zukünftiger Stadtentwicklung. In: Geographische Zeitschrift. Jg. 95, H. 4/4. 211–230.
- Krämer, Fritz (2011):  
Kostenmiete. In: Mändle, Eduard; Mändle, Markus (Hrsg.) (2011): Wohnungs- und Immobilienlexikon. Freiburg: Harmonia-Verlag, 1022f.
- Krüger, Thomas (2006):  
Projektentwicklung am Wasser - Zwischen Wirtschaftlichkeit und städtebaulicher Qualität. Vortrag auf dem Impulsforum Regional „Begabungen nutzen! 17. August 2006 Villa Prieger. Bonn.
- Krummacher, Michael (2011):  
Kommunale Wohnungspolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2011): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 201–214.
- Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Liselotte (2005):  
Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. 4. Aufl. Hamburg: Knapp.
- Kujath, Hans Joachim (1987):  
Wohnen in der stagnierenden Stadt, Raum-Zeit-Muster des Wandels von Wohnquartieren und städtischem Leben. In: RaumPlanung. Jg. 39. Dortmund: 177–180.
- Läpple, Dieter (2004):  
Thesen zur Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft. In: Gestring, Norbert; Glasauer, Herbert; Hannemann, Christine; Petrowsky, Werner; Pholan, Jörg (Hrsg.) (2004): Jahrbuch StadtRegion 2003 – Schwerpunkt: Urbane Regionen. Opladen: Leske + Budrich, 61–77.
- LBS [Bausparkasse Schleswig-Holstein-Hamburg AG] (2016):  
LBS-Immobilienmarktatl 2016 Hamburg und Umland. In: LBS-Immobilienmarktatl. Jg. 2016. Abgerufen am 20.09.2016 von [https://www.lbs.de/media/unternehmen/schleswig\\_holstein\\_hamburg\\_6/immobilienmarktatl/immobilienmarktatl\\_hh\\_maerz\\_2016/LBS-Immobilienmarktatl\\_Hamburg\\_Umland\\_2016.pdf](https://www.lbs.de/media/unternehmen/schleswig_holstein_hamburg_6/immobilienmarktatl/immobilienmarktatl_hh_maerz_2016/LBS-Immobilienmarktatl_Hamburg_Umland_2016.pdf).
- LBS [Westdeutscher Landesbausparkasse]; empirica ag (2016):  
Beitrag des Eigenheimbaus zur Wohnraumversorgung in NRW. Bonn. Abgerufen am 03.08.2016 von <http://www.empirica-institut>.

- de/fileadmin/Redaktion/Publikationen\_Referenzen/PDFs/empirica-Sickerstudie.pdf.
- LIG [Freie und Hansestadt Hamburg Geschäftsführung der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen] (2016a):  
Geschäftsbericht 2015. Abgerufen am 11.10.2016 von <http://immobilien-lig.hamburg.de/contentblob/7147736/67f-cd259ac591599176d8be40a40a278/data/geschaeftsbericht-2015.pdf>.
- Löw, Martina. (2008):  
Soziologie der Städte. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Löw, Martina; Berking, Helmuth (2008):  
Die Eigenlogik der Städte : neue Wege für die Stadtforschung. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Löw, Martina; Terizakis, Georgios (2011):  
Städte und ihre Eigenlogik ein Handbuch für Stadtplanung und Stadtentwicklung. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Magistrat FFM [Stadt Frankfurt am Main Magistrat] (2016):  
Vortrag des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung am 22.04.2016, M 84, Betreff: Vertragliche Inhalte städtischer Erbbaurechte - Ergänzung zum Beschluss „Erbbaurecht 2000“. 2016. Abgerufen am 10.10.2016 von [http://www.stvv-frankfurt.de/download/M\\_84\\_2016.pdf](http://www.stvv-frankfurt.de/download/M_84_2016.pdf).
- Müther, Anna Maria; Waltersbacher, Matthias (2014):  
Wie Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik den Wandel von Quartieren beeinflussen. In: Information zur Raumentwicklung. Jg. 2014, H. 4/6. Bonn: 333–348.
- Okonnek, Andreas (2009):  
Mainhattan aus der Asche - Frankfurts wirtschaftlicher Aufstieg nach dem zweiten Weltkrieg. Marburg: Tectum Verlag.
- Pesch, Franz (2012):  
Lebensraum Stadt: Chancen und Risiken der Reurbanisierung. In: BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung] (Hrsg.) 2012: Die Attraktivität großer Städte: ökonomisch, demografisch, kulturell ; Ergebnisse eines Ressortforschungsprojekts des Bundes. Bonn: 80–88.
- Pestel Institut (2012a):  
Der Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland. Hannover: Pestel Institut.
- Pestel Institut (2012b):  
Mietwohnungsbau in Deutschland - regionale Verteilung, Wohnungsgrößen, Preissegment. Hannover: Pestel Institut.
- Pfeil, Elisabeth (1972):  
Großstadtforschung. Entwicklung und gegenwärtiger Stand. 2. Auflage. Hannover: Gebrüder Jänecke Verlag.
- Plate, Elke; Polinna, Cordelia; Tonndorf, Thorsten (2014):  
Aufwertung. Verdrängung. Soziale Mischung sichern. In: Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 2014, H. 4/6. Bonn: 291–304.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2016):  
Wohnen in Deutschland - Mehr Geld für den sozialen Wohnungsbau. Abgerufen am 18.08.2016 von <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-11-geld-fuer-sozialen-wohnungsbau.html>.
- Polster, Werner; Voy, Klaus (1989):  
Reurbanisierung. Zurück in die Stadt. Universitas. Zeitschrift für Wissenschaft, Kunst und Literatur. Stuttgart: 549–559.
- Quantum Immobilien AG (2015):  
Triumph der Städte - Schwarmverhalten und Migrationen als Motoren der Reurbanisierung. In: Focus. Jg. 2015, H. 16: Hamburg.
- RegioKontext GmbH (2013):  
Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt Welchen Beitrag kann der Neubau angesichts neuer Wohnungsknappheit leisten?. Berlin.
- SAGA GWG [Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg Gesellschaft für Wohnen und Bauen] (2015):  
Die Seele des Quartiers Hauswarte bei SAGA GWG. SAGA GWG Konzern-Geschäftsbericht. Hamburg. Abgerufen am 21.10.2016 von [https://www.saga-gwg.de/das-unternehmen/uber-saga-gwg/geschaeftsbericht/sagagwg\\_geschaeftsbericht\\_2015.pdf](https://www.saga-gwg.de/das-unternehmen/uber-saga-gwg/geschaeftsbericht/sagagwg_geschaeftsbericht_2015.pdf).

- Schmitz-Veltin, Ansgar (2011):  
Gesellschaft im demographischen Wandel.  
Szenarien zur Zukunft des Wohnens in der  
Stadtregion. Mannheim.
- Siebel, Walter. (2010):  
Die Zukunft der Städte. In: APuZ - Aus Politik  
und Zeitgeschichte. Jg. 2010, H. 17/52. Bonn:  
3–9.
- Siedentop, Stefan (2008):  
Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der  
Reurbanisierungshypothese. In: Informationen  
zur Raumentwicklung. Jg. 2008, H. 3 u. 4/12.  
Bonn: 193–210.
- Spars, Guido (2012):  
Zukünftige Herausforderungen für Wohnungs-  
märkte in wachsenden Städten. In: BBSR [Bun-  
desinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung]  
(2012): Die Attraktivität großer Städte: öko-  
nomisch, demografisch, kulturell ; Ergebnisse  
eines Ressortforschungsprojekts des Bundes.  
Bonn: 56–65.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2004):  
Wohnbauland-Entwicklungsprogramm 2004.  
Frankfurt am Main.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2007a):  
Chancen zur Umnutzung von Büroflächen zu  
Wohnraum in Frankfurt am Main. In: Baustein.  
Jg. 2007, H. 2/3. Frankfurt am Main.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2007b):  
Stadtumbau in Hessen - Städtebauliches Ent-  
wicklungskonzept Bahnhofsviertel. In: Baustein.  
Jg. 2007, H. 1/3. Frankfurt am Main.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2008a):  
Frankfurter Programm für familien- und senio-  
rengerechten Mietwohnungsbau - Richtlinien  
zur Vergabe von Wohnungsbaudarlehen für den  
Mietwohnungsbau. Abgerufen am 31.10.2016  
von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=6501&psid=nhhknfe0gd34g0jcevnt28r7g1>.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2008b):  
Leitbild für die Stadtentwicklung Frankfurt am  
Main. In: Baustein. Jg. 2008, H. 8/8. Frankfurt  
am Main.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und  
Grundbesitz Stadtplanungsamt] (2010a):  
Frankfurter Programm zur Förderung von neu-  
em Wohnraum für selbst genutztes Wohneigen-  
tum - Bestandserwerb - Richtlinien zur Vergabe  
von Erwerbsdarlehen. Abgerufen am  
04.11.2016 von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=6500&psid=2>.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2010b):  
Frankfurter Programm zur Förderung von  
neuem Wohnraum für selbst genutztes Wohn-  
eigentum - Richtlinien zur Vergabe von Bau-  
darlehen. Abgerufen am 04.11.2016 von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=9694&psid=d>.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2011):  
Wohnbauland- Entwicklungsprogramm 2011.  
Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016  
von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=5269&psid=d>.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2012a):  
Bericht zur Stadtentwicklung Frankfurt am Main  
2012. In: Baustein. Jg. 2012, H. 1/4. Frankfurt  
am Main 2012.
- Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2012b):  
Frankfurter Programm zur Wohnraumförderung  
für Studierende - Richtlinien zur Vergabe von  
Wohnungsbaumitteln. Abgerufen am 02.11.  
2016 von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=12080&psid=u->

lung3c6i5bln6nkhsjrrdqg61.

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2012c):

Von der Bürostadt zum Lyoner Viertel - Umstrukturierungspotentiale der Bürostadt Niederad, Frankfurt am Main, Transformation eines monofunktionalen Bürogebietes. In: Im Dialog. Jg. 2008, H. 5. Frankfurt am Main.

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2014):

Frankfurter Programm zur Modernisierung des Wohnungsbestandes - Richtlinien zur Förderung der energetischen Modernisierung, der Verbesserung der Barrierefreiheit und des Wohnumfeldes sowie der Stadtbildpflege. Abgerufen am 04.11.2016 von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=9700&psid=2>.

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2015):

Wohnbauland- Entwicklungsprogramm 2015. Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016 von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=14048&psid=9>.

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2016a):

Status Bericht Frankfurt 2030. Frankfurt am Main.

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2016b):

1.455 Ideen für Frankfurt 2030: Auswertung des Stadtdialogs. Abgerufen am 30.10.2016 von <https://www.frankfurtdeinestadt.de/frankfurt2030/de/home/info/id/46>.

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2016c):

Frankfurter Programm zur sozialen Mietwohnungsbauförderung - Richtlinien zur Vergabe von Wohnungsbaudarlehen für den Mietwohnungsbau. Abgerufen am 02.11.2016 von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=6503&psid=qu3s8u3dkaeqd52t9r6d97meo2>.

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2016d):

Baulückenatlas. Abgerufen am 02.11.2016 von [http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/baulueckenatlas\\_5438.html?psid=i36tteur6emh64qu7c34el3b92](http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/baulueckenatlas_5438.html?psid=i36tteur6emh64qu7c34el3b92).

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2016e):

Erhaltungssatzungen. Abgerufen am 02.11.2016 von [http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/erhaltungssatzungen\\_5329.html?psid=2](http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/erhaltungssatzungen_5329.html?psid=2).

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2016f):

Planauskunftssystem. Abgerufen am 03.11.2016 von [http://www.planas-frankfurt.de/planAS/index\\_frame.htm?user=www-erhaltungssatzungen&pw=e&m=100000](http://www.planas-frankfurt.de/planAS/index_frame.htm?user=www-erhaltungssatzungen&pw=e&m=100000)

Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main  
Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz  
Stadtplanungsamt] (2016g):

Stadterneuerung. Abgerufen am 03.11.2016 von [http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/stadterneuerung\\_4580.html?psid=k8n0r9m02c8ufndmf8nmlfqc54](http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/stadterneuerung_4580.html?psid=k8n0r9m02c8ufndmf8nmlfqc54).

Statistikamt Nord [Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein] (2016c):

Statistisches Jahrbuch Hamburg 2015/2016. Hamburg.

Statistikamt Nord [Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein] (2016d):

Wie lange leben Hamburgerinnen und Hamburger in ihrer Wohnung? Statistikamt Nord mit Sonderauswertung. Statistik informiert. Abgerufen am 01.10.2016 von [http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Presseinformationen/SI16\\_142.pdf](http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Presseinformationen/SI16_142.pdf).

Vaché, Martin (2016):

Gespaltener Wohnungsmarkt: Das Beispiel der Region Frankfurt/Main. In: von Einem, Eberhard (2016): Wohnen - Markt in Schieflage - Politik in Not. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 71-98.

van den Berg, Leo; Drewett, Roy; Klaassen, Leo H.; Rossi, Angelo; Vijverberg, Cornelius H. T. (Hrsg.) (1982):  
Urban Europe. A Study of Growth and Decline. Volume 1 of Urban Europe. Oxford, New York, Toronto, Sydney, Paris, Frankfurt: Pergamon Press.

von Einem, Eberhard (2016a):  
Das verschlafene Jahrzehnt. In: von Einem, Eberhard (Hrsg.) (2016): Wohnen - Markt in Schiefelage - Politik in Not. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 17–40.

von Einem, Eberhard (2016b):  
Der Markt wird es richten...oder doch nicht?. In: von Einem, Eberhard (Hrsg.) (2016): Wohnen - Markt in Schiefelage - Politik in Not. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1–16.

von Einem, Eberhard (2016c):  
Mieten – Wohngeld – Kosten der Unterbringung. In: von Einem, Eberhard (Hrsg.) (2016): Wohnen - Markt in Schiefelage - Politik in Not. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 41–70.

von Einem, Eberhard (2016d):  
Warum keine Wohnungen für Haushalte mit niedrigen Einkommen gebaut werden. In: von Einem, Eberhard (Hrsg.) (2016): Wohnen - Markt in Schiefelage - Politik in Not. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 159–172.

WI Bank Hessen [Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen] (2016):  
Experten für Förderung in Hessen. Abgerufen am 02.11.2016 von <https://www.wibank.de/wibank/diewibank>.

Wohnungsbindungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2404), das zuletzt durch Artikel 126 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist

Wortmann, Wilhelm (1963):  
Die Reurbanisierung der Großstadt. In: DASL, [Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung] (1963): Entwicklungsgesetze der Stadt. Vorträge und Berichte. Köln, Opladen: Westdeutscher Verlag, 83–94.

Zimmermann, Karsten (2008):  
Eigenlogik der Städte - Eine politikwissenschaftliche Sicht. In: Löw, Martina; Berking, Helmuth (Hrsg.) (2008): Die Eigenlogik der Städte: neue Wege für die Stadtforschung. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 207–230.

## Datenbanken

Destatis [Statistisches Bundesamt] (2016a):  
Bevölkerung: Kreise, Stichtag, Altersgruppen - Fortschreibung des Bevölkerungsstandes - Bevölkerungsstand (Anzahl). Abgerufen am 02.09.2016 von <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>.

Destatis [Statistisches Bundesamt] (2016b):  
Baufertigstellungen im Hochbau, Deutschland, Jahre, Bautätigkeiten, Gebäudeart/Bauherr. Abgerufen am 05.06.2016 von <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>.

Destatis [Statistisches Bundesamt] (2016c):  
Baugenehmigungen im Hochbau, Deutschland, Jahre, Bautätigkeiten, Gebäudeart/Bauherr. Abgerufen am 05.06.2016 von <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>.

LIG [Freie und Hansestadt Hamburg Geschäftsführung der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen] (2016b):  
Geo-Online. Abgerufen am 11.10.2016 von <http://www.geoportal-hamburg.de/>

Statistikamt Nord [Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein] (2015):  
Ergebnisse aus dem Zensus 2011 zum Berichtszeitpunkt 9.Mai 2011. Abgerufen am 25.09.2016 von [http://www.statistik-nord.de/fileadmin/maps/zensus2011\\_hh/](http://www.statistik-nord.de/fileadmin/maps/zensus2011_hh/).

Zensus 2011 [Zensus 2011 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder] (2014a):  
Wohnungen nach Art des Gebäudes für Hamburg (Bundesland) und Frankfurt am Main (Kreisfreie Stadt) - Auszahlungsergebnisse aus der Gebäude- und Wohnungszählung. München. Abgerufen am 28.09.2016 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#>.

Zensus 2011 [Zensus 2011 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder] (2014b):

Wohnungen nach Art der Wohnnutzung für Hamburg (Bundesland) und Frankfurt am Main (Kreisfreie Stadt) - Auszählungsergebnisse aus der Gebäude- und Wohnungszählung. München. Abgerufen am 28.09.2016 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#>.

Zensus 2011 [Zensus 2011 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder] (2014c):

Wohnungen nach Gebäudety-Bauweise für Hamburg (Bundesland) und Frankfurt am Main (Kreisfreie Stadt) - Auszählungsergebnisse aus der Gebäude- und Wohnungszählung. München. Abgerufen am 28.09.2016 von <https://ergebnisse.zensus2011.de/#>.

## Abbildungsverzeichnis

### Cover

Wandkings (2016a):

<https://www.wandkings.de/media/catalog/product/cache/2/image/2000x/040ec09b1e35df139433887a97daa66f/1/1/1/11195-skyline-hamburg-wandtattoo.jpg>.

Wandkings (2016b)

<https://www.wandkings.de/media/catalog/product/cache/2/image/2000x/040ec09b1e35df139433887a97daa66f/1/1/1/11195-skyline-hamburg-wandtattoo.jpg>.

Abbildung 1: 2

Die Herausforderung für die Städte  
Eigene Darstellung

Abbildung 2: 4

Die zentralen Forschungshypothesen  
Eigene Darstellung

Abbildung 3: 7

Der Aufbau der Forschungsarbeit  
Eigene Darstellung

Abbildung 4: 10

Die Dimensionen der Reurbanisierung  
Brake, Klaus; Urbanczyk, Rafael 2012: 36-43

Abbildung 5: 11

Das Phasenmodell nach van den Berg  
van den Berg, Leo et al. 1982

Abbildung 6: 14

Die Paradoxa der Globalisierung  
Läpple, Dieter 2004: 69ff.

Abbildung 7: 16

Die Veränderung der Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2008 bis 2013  
GdW 2015: 3

Abbildung 8: 17

Bevölkerungsentwicklung 1970 bis 2013 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen in West- und Ostdeutschland  
BBSR 2015a: 5

Abbildung 9: 19

Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden im Zeitvergleich  
BBSR 2015a: 12

Abbildung 10: 22

Die fünf Wandertypen  
GdW 2015: 12-25

Abbildung 11: 24

Schematische Darstellung des Schwarmverhaltens der jungen Erwachsenen  
Eigene Darstellung

Abbildung 12: 26

Schematische Darstellung des Schwarmverhaltens der älteren Bevölkerung  
Eigene Darstellung

Abbildung 13: 27

Die sechs zentralen Attraktivitätsfaktoren  
Eigene Darstellung

Abbildung 14: 29

Die Pfadabhängigkeit des urbanes Lebensgefühls  
Eigene Darstellung

Abbildung 15: 34

Eigentümerstruktur des deutschen Wohnungsmarktes in %  
Destatis; WZB (2016): 262

Abbildung 16: 35

Die %-Verteilung der Eigentümerquote in Deutschland  
Destatis; WZB (2016): 262

Abbildung 17: 36

Wohngebäude nach Gebäudegrößenklassen 2011  
in %  
Destatis; WZB 2016: 262

Abbildung 18: 37  
Pro-Kopf-Wohnfläche in m<sup>2</sup> im bundesweiten  
Vergleich  
BBSR 2015a: 10

Abbildung 19: 38  
Bundesweite Prognose der Wohnflächennachfrage  
in m<sup>2</sup>  
s. Abb. 8

Abbildung 20: 39  
Entwicklung der Wohnungsflächen insgesamt bis  
2015 und 2030  
BBSR 2015a: 12

Abbildung 21: 40  
Vergleich Haushalte nach Haushaltsgröße und Wohn-  
ungen nach Zahl der Räume  
RegioKontext GmbH 2013: 17

Abbildung 22: 41  
Jährlicher Neubaubedarf in Deutschland bis 2030  
BBSR 2015c: 14

Abbildung 23: 42  
Durchschnittlicher jährlicher Neubaubedarf von  
Wohnungen je 10.000 Einwohner 2015 bis 2020  
BBSR 2015c: 15

Abbildung 24: 43  
Vergleich des realen Wohnungsmarktes und des  
prognostizierten Neubaubedarfs  
Baba, Ludger 2015  
BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumfor-  
schung] (2016): Wohnflächennachfrage  
in Deutschland bis 2030. Abgerufen am  
05.06.2016 von [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Wohnungsmarktprognoesen/Fachbeitraege/Prognose2030/Downloads/T3\\_Neubaubedarf.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Wohnungsmarktprognoesen/Fachbeitraege/Prognose2030/Downloads/T3_Neubaubedarf.xlsx?__blob=publicationFile&v=1).  
Destatis 2016a  
Destatis 2016b

Abbildung 25: 45  
Jährliche Entwicklung der Angebotsmieten  
BBSR 2015a: 12

Abbildung 26: 46  
Entwicklung der Angebotsmieten auf Kreisebene  
BBSR 2013: 4

Abbildung 27: 47  
%-Anteil der Mietklassen an inserierten Wohnungen  
in ausgewählten Großstädten im Jahr 2008 und 2012  
BBSR 2013: 7

Abbildung 28: 49  
Mietbelastungsquote im Jahr 2003 und 2008  
Pestel Institut 2012b: 21

Abbildung 29: 50  
Das 4-Phasen Modell der Gentrifizierung  
Eigene Darstellung

Abbildung 30: 56  
Die Entwicklungslinien der deutschen  
Wohnungspolitik  
Eigene Darstellung

Abbildung 31: 58  
Die markanten Entwicklungen der deutschen  
Wohnungspolitik  
Krummacher, Michael 2011: 205

Abbildung 32: 59  
Die vier Säulen der staatlichen Wohnungspolitik  
Egner, Björn 2014: 14ff.  
Ginski, Sarah u.a. 2012: 12ff.  
Hafner, Thomas u.a. 2010: 91

Abbildung 33: 62  
Herausforderungen und Einflüsse auf die kommunale  
Wohnungspolitik  
Eigene Darstellung

Abbildung 34: 64  
Die vier kommunalen Handlungsspielräume und  
ihre Teilinstrumente  
Eigene Darstellung

Abbildung 35: 68  
Das Städteranking  
s. Anhang 2

Abbildung 36: 70  
Übersicht der Indikatoren für die Auswahl der  
Referenzstädte  
Eigene Darstellung

**DIE REFERENZSTÄDE: 71****STECKBRIEF HAMBURG: 74**

Destatis 2016a

Statische Ämter des Bundes und der Länder 2011

Statistikamt Nord [Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein] (2016a):

Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2035,  
Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölke-  
rungsvorausberechnung, STATISTISCHE  
BERICHTE. A | 8 - j 15 HH. Hamburg.

Statistikamt Nord [Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein] (2016b):

Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2015 - Aus-  
zählung aus dem Melderegister, STATISTISCHE  
BERICHTE. A | S 1 - j 15 HH. Hamburg.

Statistikamt Nord 2016c

**Abbildung 37: 76**

Bevölkerungsentwicklung Hamburg seit 1970

Statistikamt Nord 2016a

**Abbildung 38: 77**

% - Anteil der Wohnungen nach Baujahr

Destatis [Statistisches Bundesamt] (2013):

Zensus 2011 - Erste Ergebnisse des Zensus  
2011 für Gebäude und Wohnungen Ausge-  
wählte Daten für Gemeinden. Abgerufen am  
02.09.2016 von [https://www.destatis.de/DE/  
PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2013/  
Zensus2011/gwz\\_excel.xls?\\_\\_blob=publica-  
tionFile](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2013/Zensus2011/gwz_excel.xls?__blob=publicationFile), [https://www.destatis.de/DE/Presse-  
Service/Presse/Pressekonferenzen/2013/](https://www.destatis.de/DE/Presse-Service/Presse/Pressekonferenzen/2013/).

**WOHNUNGSMARKT HAMBURG: 78**

BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2013a):

Mehr Stadt in der Stadt - Chancen für mehr  
urbane Wohnqualitäten in Hamburg. Hamburg

Destatis 2016a

Destatis 2016b

G+J Wirtschaftsmedien 2016a

FHH 2014a: 38

Zensus 2011 2014a

Zensus 2011 2014b

Zensus 2011 2014c

**Abbildung 39: 79**

Entwicklung der Bautätigkeit in Hamburg seit 1970

Destatis 2016a

Destatis 2016b

Statistikamt Nord [Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein] (2004):

Statistisches Jahrbuch 2004/2005. Hamburg.

**Abbildung 40: 80**

Zusammenstellung verschiedener Datensätze über die Mietpreisentwicklung in Hamburg

BBSR 2012a: 30

FHH 2014a

Kholodilin, Konstantin A.; Siliverstovs, Boriss (2013):

Wohnimmobilien in Großstädten: Kaufprei-  
se steigen auch 2014 schneller als Mieten.  
In: DIW Wochenbericht. Jg. 2013, H. 49/52.  
Berlin. Abgerufen am 08.10.2016 von ht-  
tps://www.diw.de/documents/publikatio-  
nen/73/diw\_01.c.432791.de/13-49-3.pdf.

HWWI [Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut] (2011):

Wandel. Jg. 3, H. 3. Hamburg.

JLL [Jones Lang Lassalle GmbH] (2016a):

Residential City Profile Hamburg. In: Resi-  
dential City Profile. Jg. 2016 H. 1. Abgeru-  
fen am 02.10.2016 von [http://www.jll.de/  
germany/de-de/Research/Residential-Ci-  
ty-Profile-Hamburg-Germany-JLL.pdf](http://www.jll.de/germany/de-de/Research/Residential-City-Profile-Hamburg-Germany-JLL.pdf).

vdp Research [vdp Research GmbH] (2016a):

Wohnungsmarktbericht Hamburg. Ab-  
gerufen am 06.10.2016 von [http://  
www.vdpresearch.de/2014/12/woh-  
nungsmarktbericht-hamburg-2/](http://www.vdpresearch.de/2014/12/wohnungsmarktbericht-hamburg-2/).

**Abbildung 41: 81**Mietpreisentwicklung der ortsüblichen Vergleichs-  
miete seit 2003

BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2003):

Mietenspiegel 2003 der Freien und Hansestadt  
Hamburg in Euro. Abgerufen am 08.10.2016  
von [https://www.mieterverein-hamburg.de/  
export/sites/default/.content/dokumente/  
mietenspiegel/mietenspiegel-2003.pdf](https://www.mieterverein-hamburg.de/export/sites/default/.content/dokumente/mietenspiegel/mietenspiegel-2003.pdf).

BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2005a):

Mietenspiegel 2005 der Freien und Hanse-  
stadt Hamburg. Abgerufen am 08.10.2016  
von [https://www.mieterverein-hamburg.de/  
export/sites/default/.content/dokumente/  
mietenspiegel/mietenspiegel-2005.pdf](https://www.mieterverein-hamburg.de/export/sites/default/.content/dokumente/mietenspiegel/mietenspiegel-2005.pdf).

BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2007a):

Mietenspiegel 2007 der Freien und Hansestadt  
Hamburg in Euro. Abgerufen am 08.10.2016  
von [https://www.mieterverein-hamburg.de/  
export/sites/default/.content/dokumente/  
mietenspiegel/mietenspiegel-2007.pdf](https://www.mieterverein-hamburg.de/export/sites/default/.content/dokumente/mietenspiegel/mietenspiegel-2007.pdf).

BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt]

(2009):

Mietenspiegel 2009 der Freien und Hansestadt Hamburg in Euro. Abgerufen am 08.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/1968496/data/mietenspiegel2009.pdf>.

BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2011):

Mietenspiegel 2011 der Freien und Hansestadt Hamburg in Euro. Abgerufen am 08.10.2016 von <https://www.mieterverein-hamburg.de/export/sites/default/.content/dokumente/mietenspiegel/mietenspiegel-2011.pdf>.

BSU [Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt] (2013b):

Mietenspiegel 2013 der Freien und Hansestadt Hamburg in Euro. Abgerufen am 08.10.2016 von <https://www.mieterverein-hamburg.de/export/sites/default/.content/dokumente/mietenspiegel/mietenspiegel-2013.pdf>.

BSW [Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen] (2015a):

Mietenspiegel 2015 der Freien und Hansestadt Hamburg in Euro. Abgerufen am 08.10.2016 von <http://www.hamburg.de/contentblob/3134246/91bc6512096b-7b9e462987f2f323daa0/data/d-die-mietenspiegel-tabelle-2015.pdf>.

#### Abbildung 42: 82

Zufällige Auswahl von Mietpreisen im Hamburger Stadtgebiet

G+J Wirtschaftsmedien [G+J Wirtschaftsmedien GmbH & Co. KG] (2016a):

Die besten Wohnlagen in Hamburg. Abgerufen am 20.10.2016 von <http://immobilien-kompass.capital.de/hamburg>.

#### Abbildung 43: 83

Durchschnittliche Wohndauer in Jahren  
Statistikamt Nord 2016b: 2

#### Abbildung 44: 84

Entwicklung sozialer Wohnungsbestand  
FHH 2014a: 38

#### Abbildung 45: 85

Die vier Leitziele des politischen Leitbilds  
FHH 2002: 1f.

#### Abbildung 46: 86

Die Zielbotschaften des räumlichen Leitbilds  
BSU 2007b: 36f.

#### Abbildung 47: 87

Die Leitgrundsätze des Stadtentwicklungskonzeptes  
BSU 2014: 36f.

#### Abbildung 48: 88

Die Ziele des Wohnungsbauentwicklungsplans  
Bürgerschaft FHH 2009: 1f.  
Bürgerschaft FHH 2011a: 1f.

#### Abbildung 49: 90

Zentrale Instrumente des Wohnungsbauentwicklungsplans  
Bürgerschaft FHH 2009  
Bürgerschaft FHH 2011a

#### Abbildung 50: 93

Die Höhe der finanziellen Mittel der Wohnungsbau-  
politik seit 2011  
Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Han-  
sestadt Hamburg] (2012a):

Eckpunkte des Wohnraumförderprogramms  
des Senats 2012 sowie Stellungnahme des  
Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft  
vom 11. November 2011 „Hamburg 2020:  
Wir investieren in Wohnen und Wissenschaft:  
Energetische Sanierung der Hamburger Stu-  
dierendenwohnheime“ (Drs. 20/2164) Druck-  
sache 20/4292. Abgerufen am 06.10.2016 von  
<https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/36863/eckpunkte-des-wohnraum-f%C3%B6rderprogramms-des-senats-2012-so-wie-stellungnahme-des-senats-zu-dem-ersuchen-der-b%C3%BCrgerschaft-vom-11-november-2011-%E2%80%9Ehamburg.pdf>.

Bürgerschaft FHH [Bürgerschaft der Freien und Han-  
sestadt Hamburg] (2014):

Eckpunkte des Wohnraumförderprogramms  
des Senats 2013 und 2014 Haushaltsplan  
2013/2014, Haushaltsjahr 2014 Einzelplan 6,  
Aufgabenbereich 261 „Wohnen, Stadterneu-  
erung und Bodenordnung“ Nachforderung  
von Haushaltsmitteln in Höhe von 4,131 Mio.  
Euro in 2014, einer Verpflichtungsermächtigung  
in Höhe von 49,5 Mio. Euro sowie der  
Ausbringung eines neuen Haushaltsvermerks  
im Epl. 9.2. Drucksache 20/10492. Abgeru-  
fen am 06.10.2016 von <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/43707/eckpunkte-des-wohnraum-f%C3%B6rderprogramms-des-senats-2013-und-2014-haushaltsplan-2013-2014-haushalts-jahr-2014-einzelplan-6-aufgabenbereich-261.pdf>.

Bürgerschaft FHH 2015a:

**Abbildung 51: 99**

Bautätigkeit der SAGA GWG seit 2012

SAGA GWG [Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg Gesellschaft für Wohnen und Bauen] (2012):

Gemeinsam Wohnraum schaffen, SAGA GWG baut für Hamburgs Zukunft. SAGA GWG Konzern-Geschäftsbericht. Hamburg. Abgerufen am 21.10.2016 von [https://www.saga-gwg.de/das-unternehmen/uber-saga-gwg/geschäftsbericht/sagagwg\\_geschäftsbericht\\_2012.pdf](https://www.saga-gwg.de/das-unternehmen/uber-saga-gwg/geschäftsbericht/sagagwg_geschäftsbericht_2012.pdf).

SAGA GWG [Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg Gesellschaft für Wohnen und Bauen] (2013):

Gemeinsam den Wandel gestalten, SAGA GWG schafft Perspektiven. SAGA GWG Konzern-Geschäftsbericht. Hamburg. Abgerufen am 21.10.2016 von [https://www.saga-gwg.de/das-unternehmen/uber-saga-gwg/geschäftsbericht/sagagwg\\_geschäftsbericht\\_2013.pdf](https://www.saga-gwg.de/das-unternehmen/uber-saga-gwg/geschäftsbericht/sagagwg_geschäftsbericht_2013.pdf).

SAGA GWG [Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg Gesellschaft für Wohnen und Bauen] (2014):

Kooperative Stadtteilentwicklung, Gemeinsam für mehr Lebensqualität. SAGA GWG Konzern-Geschäftsbericht. Hamburg. Abgerufen am 21.10.2016 von [https://www.saga-gwg.de/das-unternehmen/uber-saga-gwg/geschäftsbericht/sagagwg\\_geschäftsbericht\\_2014\\_web.pdf](https://www.saga-gwg.de/das-unternehmen/uber-saga-gwg/geschäftsbericht/sagagwg_geschäftsbericht_2014_web.pdf).

SAGA GWG 2015: 21f.

**Abbildung 52: 102**

Programmsegmente des Ankaufsprogramms

Belegungsbindung

IFB Hamburg 2016i: 4

**Abbildung 53: 103**

Erhaltungsgebiete in Hamburg

LIG 2016b

**Abbildung 54: 103**

Genehmigungspflichtige Vorhaben

BSW 2016

**Abbildung 55: 104**

Programmsegmente der Modernisierungsförderung

IFB Hamburg 2016k: 4

**Abbildung 56: 106**

Ziele und Handlungsfelder Stromaufwärts an Elbe und Bille

BSW 2015b: 14f.

**Abbildung 57: 107**

Zielgruppen des Wohnungsnothilfesystems

Bürgerschaft FHH 2016: 2ff.

**Steckbrief Frankfurt: 112**

Destatis 2016a

FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen 2015a

FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen 2015b: 14, 28, 75, 105

**Abbildung 58: 114**

Bevölkerungsentwicklung Frankfurts seit 1970

Destatis 2016a

FFM Bürgeramt Statistik und Wahlen [Stadt Frankfurt am Main - Der Magistrat - Bürgeramt Statistik und Wahlen] (2010):

Frankfurter Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030. In: Statistik Aktuell. Jg. 2010, H. 26. Frankfurt am Main

**WOHNUNGSMARKT FRANKFURT: 116**

Amt für Wohnungswesen FFM 2016b: 28, 76

Destatis 2016b

Destatis 2016c

G+J Wirtschaftsmedien [G+J Wirtschaftsmedien GmbH & Co. KG] (2016b):

Die besten Wohnlagen in Hamburg. Abgerufen am 12.11.2016 von <http://immobilien-kompass.capital.de/frankfurt-am-main>.

Zensus 2011 2014a

Zensus 2011 2014b

Zensus 2011 2014c

**Abbildung 59: 117**

Entwicklung der Bautätigkeit in Frankfurt seit 1995

Destatis 2016a

Destatis 2016b

**Abbildung 60: 117**

Prognostizierter Wohnungsbedarf in Frankfurt

IWU 2016: 15

**Abbildung 61: 118**

Zusammenstellung verschiedener Datensätze über die Mietpreisentwicklung in Frankfurt

Amt für Wohnungswesen FFM 2016b: 44

BBSR 2012a: 22f.

JLL [Jones Lang Lassalle GmbH] (2016b):

Residential City Profile Frankfurt. In: Residential City Profile. Jg. 2016 H. 1. Abgerufen am 02.10.2016 von <http://www.jll.de/germany/de-de/research/704/residential-city-profile-frankfurt>.

**Abbildung 62: 119**

Mietpreisentwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete seit 2004  
 Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2004):  
 Mietspiegel 2004. Frankfurt am Main.  
 Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2006):  
 Mietspiegel 2006. Frankfurt am Main.  
 Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2008):  
 Mietspiegel 2008. Frankfurt am Main.  
 Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2010):  
 Mietspiegel 2010. Frankfurt am Main.  
 Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2012):  
 Mietspiegel 2012. Frankfurt am Main.  
 Amt für Wohnungswesen FFM [Amt für Wohnungswesen Stadt Frankfurt am Main] (2014):  
 Mietspiegel 2014. Frankfurt am Main.  
 Amt für Wohnungswesen FFM 2016a

**Abbildung 63: 119**

Entwicklung der Angebotsmieten zwischen 2008 und 2012  
 BBSR 2013: 7

**Abbildung 64: 120**

Zufällige Auswahl von Mietpreisen im Frankfurter Stadtgebiet  
 G+J Wirtschaftsmedien 2016b

**Abbildung 65: 122**

Entwicklung sozialer Wohnungsbestand  
 Amt für Wohnungswesen FFM 2016b: 76

**Abbildung 66: 123**

Leitlinien des Leitbilds 2008  
 Stadtplanungsamt FFM 2008b: 8

**Abbildung 67: 123**

Die vier Phasen des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes 2030  
 Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz Stadtplanungsamt] (2016a):  
 Status Bericht Frankfurt 2030.  
 Frankfurt am Main.

**Abbildung 68: 124**

Die Teilbereiche des Leitplans Wohnen FFM [Stadt Frankfurt am Main] (2005):

Wohnungspolitische Leitlinien 2005: Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016 von [https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/081219%20Leitlinien\\_Fassung%202008.pdf](https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/081219%20Leitlinien_Fassung%202008.pdf).

**Abbildung 69: 125**

Die Handlungsfelder der Leitlinien Wohnen FFM 2005

**Abbildung 70: 127**

Die Hessischen Landesrichtlinien der sozialen Wohnraumförderung  
 HMUKLV 2016a

**Abbildung 71: 128**

Die Einkommensstufen  
 Stadtplanungsamt FFM 2008a: 3

**Abbildung 72: 129**

Die Bautätigkeit der ABG Holding Frankfurt  
 ABG Frankfurt Holding [ABG Frankfurt Holding GmbH] (2011):

Geschäftsbericht 2011 – Die ABG Frankfurt Holding in Zahlen. Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016 von [https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/ABGGB2011\\_web.pdf](https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/ABGGB2011_web.pdf).

ABG Frankfurt Holding [ABG Frankfurt Holding GmbH] (2012):

Geschäftsbericht 2012. Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016 von [https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/ABG-GB-2012\\_web.pdf](https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/ABG-GB-2012_web.pdf).

ABG Frankfurt Holding [ABG Frankfurt Holding GmbH] (2013):

Geschäftsbericht 2013. Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016 von [https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/GB\\_2013.pdf](https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/GB_2013.pdf).

ABG Frankfurt Holding [ABG Frankfurt Holding GmbH] (2014):

Geschäftsbericht 2014. Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016 von [https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/GB\\_2014.pdf](https://www.abg-fh.com/images/content/geschaeftsberichte/GB_2014.pdf).

ABG Frankfurt Holding 2015: 39

**Abbildung 73: 130**

Entwicklung des Wohnbaulandpotenzials  
 Stadtplanungsamt FFM [Stadt Frankfurt am Main Dezernat Planen Bauen Wohnen und Grundbesitz Stadtplanungsamt] (2011):

Wohnbauland- Entwicklungsprogramm 2011.  
Frankfurt am Main. Abgerufen am 30.10.2016  
von <http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=5269&psid=d>.

Stadtplanungsamt FFM 2015: 8

**Abbildung 74: 132**

Entwicklung des Ankaufs von Belegungsrechten  
Amt für Wohnungswesen FFM 2016d: 78

**Abbildung 75: 133**

Die Erhaltungsgebiete in Frankfurt  
Stadtplanungsamt FFM 2016f

**Abbildung 76: 134**

Anforderungen und Voraussetzungen des Programms  
zum Wohnungstausch  
Stadtplanungsamt FFM 2016e: 2ff.

**Abbildung 77: 135**

Entwicklung der Umwandlung von Büroflächen in  
Wohnraum und deren Anteil an den Baufertigstellungen  
seit 2004

Bauaufsicht FFM [Stadt Frankfurt am Main Bauaufsicht  
Frankfurt] (2015):

Jahresrückblick Baugeschehen in Frankfurt  
am Main, Pressekonferenz am 10. Februar  
2016. Abgerufen am 10.11.2016 von [http://www.bauaufsicht-frankfurt.de/uploads/media/Pressekonferenz\\_2015-2016\\_Handout.pdf](http://www.bauaufsicht-frankfurt.de/uploads/media/Pressekonferenz_2015-2016_Handout.pdf)

**Abbildung 78: 136**

Förderfähige Vorhaben  
Stadtplanungsamt FFM 2014: 2-6

**Abbildung 79: 141**

Übersicht der Hamburger Instrumente  
Eigene Darstellung

**Abbildung 80: 145**

Übersicht der Frankfurter Instrumente  
Eigene Darstellung

**Abbildung 81: 151**

Schematische Schaubild der wohnungspolitischen  
Gemeinsamkeiten  
Eigene Darstellung

**Abbildung 82: 152**

Schematische Schaubild der wohnungspolitischen  
Unterschiede  
Eigene Darstellung

**Abbildung 83: 154**

Die vier Wege des einheitlichen Reaktionsmusters  
Eigene Darstellung

**Abbildung 84: 160**

Die zentralen Handlungsfelder und Maßnahmen zur  
Erweiterung der Maßnahmenpalette  
Eigene Darstellung

# EIDESSTAATLICHE ERKLÄRUNG

Name, Vorname: Maximilian Burger

Matrikel-Nr.: 6007841

Studiengang: Stadtplanung

Hiermit versichere ich, dass ich die beiliegende Masterthesis ohne fremde Hilfe selbstständig verfasst und nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind unter Angabe der Quellen kenntlich gemacht.

---

Ort, Datum

---

Unterschrift

# ANHANG

## Anhang 1 - Wertungskriterien der einfachen Nutzwertanalyse

KWR	Score	80%-Wert	Score	Reichweite Quellegebiete	Score	Einordnung BBSR 2014	Score
125-155	1	26-30	1	49-57	1	über. Schrumpfend	1
156-186	2	31-35	2	58-66	2	schrumpfend	2
187-217	3	36-40	3	67-75	3	keine eindeutige Entwicklung	3
218-238	4	41-45	4	76-84	4	wachsend	4
239-279	5	46-50	5	84-92	5	überdurch. Wachstum	5

## Anhang 2 - Bewertungskriterien und Indikatoren für die Auswahl der Referenzstädte 1/2

Stadt	Indikatoren GdW Studie + laufende Raubeobachtung BBSR						
	KWR	Abhängigkeit Zuwanderung aus dem Hinterland (80%-Wert)	Reichweite Quellgebiete	Einordnung BBSR 2014	Score KWR	Score 80%-Wert	Score Reichweite
München	273	46	83	5	5	5	4
Berlin	202	50	92	5	3	5	5
Frankfurt	278	42	81	5	5	4	4
Ingolstadt	187	48	79	5	3	5	4
Hamburg	172	44	88	4	2	4	5
Potsdam	218	32	82	5	4	2	4
Heidelberg	204	36	74	5	3	3	3
Freiburg	235	29	73	5	4	1	3
Wolfsburg	175	34	68	5	2	2	3
Augsburg	204	29	76	5	2	1	4
Köln	186	29	78	5	2	1	4
Erlangen	181	33	68	4	2	2	3
Düsseldorf	189	26	73	4	3	1	3
Stuttgart	191	26	74	4	3	1	3
Karlsruhe	227	30	56	5	4	1	1
Bonn	173	28	74	5	2	1	3
Offenbach	235	26	57	5	4	1	1
Lübeck	163	29	67	4	2	1	3
Mannheim	183	30	65	5	2	1	2
Heilbronn	163	29	58	5	1	1	2
Rosenheim	167	28	57	5	2	1	1
Wiesbaden	143	27	64	4	1	1	2
Baden-Baden	170	27	55	4	2	1	1
Bayreuth	157	27	62	4	1	1	2
Bremerhaven	125	27	49	4	1	1	1

			Bevölkerungsstruktur (Stand 2014)				
Score Gesamt	KWR Junge Erwachsene	KWR Senioren	Einwohner	Anzahl Junger Menschen (15-34)	Anzahl Senioren (>60)	Anteil Junger Erwachsener (15-34)	Anteil Senioren (>60)
4,75	336	86	1.429.584	414.122	325.083	28,97%	22,74%
4,50	223	93	3.469.849	923.821	865.573	26,62%	24,95%
4,50	325	90	717.624	202.443	149.841	28,21%	20,88%
4,25	193	93	131.002	35.646	31.648	27,21%	24,16%
3,75	209	90	1.762.791	474.737	421.301	26,93%	23,90%
3,75	193	107	164.042	41.778	41.756	25,47%	25,45%
3,50	287	96	154.715	55.967	32.533	36,17%	21,03%
3,25	258	103	222.203	74.385	46.926	33,48%	21,12%
3,00	162	95	123.027	30.192	34.836	24,54%	28,32%
3,00	205	96	281.111	79.786	71.320	28,38%	25,37%
3,00	236	89	1.046.680	291.801	237.515	27,88%	22,69%
2,75	209	94	106.423	32.288	24.887	30,34%	23,38%
2,75	242	88	604.527	153.742	151.937	25,43%	25,13%
2,75	247	88	612.441	180.409	141.984	29,46%	23,18%
2,75	271	94	300.051	90.234	72.195	30,07%	24,06%
2,75	210	98	313.958	87.224	73.418	27,78%	23,38%
2,75	232	86	120.988	32.514	27.138	26,87%	22,43%
2,50	154	102	214.420	52.041	62.202	24,27%	29,01%
2,50	213	93	299.844	85.978	72.763	28,67%	24,27%
2,25	159	95	119.841	30.703	30.759	25,62%	25,67%
2,25	173	96	60.889	15.823	15.820	25,99%	25,98%
2,00	176	89	275.116	66.954	69.759	24,34%	25,36%
2,00	120	108	53.342	10.732	17.736	20,12%	33,25%
2,00	180	98	71.601	21.767	19.814	30,40%	27,67%
1,75	113	100	110.121	26.251	31.535	23,84%	28,64%

## Anhang 2 - Bewertungskriterien und Indikatoren für die Auswahl der Referenzstädte 2/2

Struktur des Wohnungsmarkts						
Anzahl Wohnungen 2011	Baugenehmigungen 2014	Fertigstellungen 2014	Minimum Mietpreis Bestand	Maximum Mietpreis Bestand	Durch. Mietpreis Bestand	Minimum Neubau
135.176	8.566	6.661	11,98 €	21,70 €	16,00 €	14,50 €
311.025	19.199	8.744	6,13 €	13,00 €	9,20 €	9,67 €
74.353	5.138	4.418	9,03 €	17,33 €	12,89 €	12,00 €
25.281	1.526	881	8,06 €	13,93 €	10,89 €	10,78 €
240.880	10.923	6.974	7,50 €	14,58 €	10,78 €	10,47 €
19.364	2.735	1.083	6,38 €	10,38 €	8,56 €	9,30 €
25.652	894	820	7,17 €	14,55 €	10,80 €	10,73 €
25.322	384	751	7,78 €	14,83 €	11,15 €	11,21 €
25.652	521	405	5,69 €	13,00 €	9,20 €	9,50 €
36.587	1.374	1.737	7,08 €	11,44 €	9,23 €	8,96 €
132.789	3.931	3.824	7,50 €	13,33 €	10,21 €	9,06 €
18.295	497	438	7,30 €	14,72 €	10,37 €	9,97 €
69.249	2.911	2.373	7,59 €	12,90 €	9,98 €	10,92 €
73.419	1.933	1.914	8,29 €	16,25 €	11,93 €	10,33 €
40.123	1.031	819	7,07 €	12,31 €	9,49 €	9,50 €
54.376	1.518	1.036	6,95 €	11,61 €	9,03 €	9,42 €
13.246	962	420	6,83 €	11,00 €	8,90 €	10,00 €
42.519	907	520	5,56 €	9,12 €	7,25 €	7,03 €
39.599	732	750	6,58 €	11,78 €	8,99 €	8,63 €
21.019	497	495	6,42 €	10,89 €	8,62 €	8,53 €
9.900	175	255	7,65 €	11,17 €	9,39 €	9,46 €
38.194	809	581	7,80 €	12,67 €	10,00 €	10,00 €
10.764	232	140	6,92 €	11,23 €	8,99 €	7,50 €
12.887	456	773	6,07 €	11,26 €	8,31 €	9,00 €
20.797	257	123	4,00 €	6,35 €	5,01 €	5,49 €

			Wirtschaftliche Kennzahlen			
Mietpreis	Maximum Mietpreis Neubau	Durch. Mietpreis Neubau	BIP je Einwohner 2012	Erwerbstätige 2014	Anzahl Studierende WS 2014/15	Arbeitslosenquot e 2015
	25,00 €	18,90 €	64.697,00 €	776.405	115.000	4,9
	17,75 €	13,30 €	31.092,00 €	1.269.147	171.500	10,7
	19,35 €	15,06 €	84.188,00 €	527.940	59.000	6,8
	17,20 €	13,13 €	107.015,00 €	95.188		3,3
	16,74 €	13,47 €	97.831,00 €	892.508	98.000	7,4
	12,15 €	10,74 €	36.290,00 €	78.041		7
	20,00 €	14,80 €	49.985,00 €	85.606		5,2
	16,53 €	13,69 €	41.506,00 €	114.602	30.000	6
	13,64 €	11,67 €	125.434,00 €	116.618		4,7
	12,59 €	11,03 €	45.076,00 €	135.530	25.000	6,5
	14,45 €	12,02 €	49.269,00 €	512.144	98.000	9,4
	16,46 €	12,60 €	80.405,00 €	88.910		3,9
	14,73 €	12,50 €	67.943,00 €	378.427	46.000	8,5
	18,00 €	14,27 €	71.664,00 €	379.800	60.500	5,5
	13,20 €	11,45 €	56.099,00 €	171.248	42.350	5,5
	13,65 €	11,26 €	61.800,00 €	163.663	36.500	7,3
	15,29 €	12,28 €	33.555,00 €	45.249		10,8
	14,47 €	10,16 €	34.230,00 €	88.888	9.500	9,9
	15,00 €	11,73 €	52.737,00 €	178.114	26.500	6
	13,41 €	10,89 €	45.649,00 €	65.014		6
	12,79 €	10,93 €	42.359,00 €	32.619		5,1
	14,99 €	12,28 €	52.570,00 €	126.858	11.500	7,5
	13,07 €	9,75 €	48.511,00 €	28.557		5,7
	13,50 €	11,41 €	52.292,00 €	44.447		5,8
	11,49 €	8,45 €	36.159,00 €	50.241		15,1

