

## 2. Begriffliche Klärung

---

Im Folgenden wird in die Begrifflichkeiten des Untersuchungsgegenstandes eingeführt. Dafür erläutert Kapitel 2.1 zunächst die Hintergründe der Wohnungspolitik. Dies geschieht mittels einer Definition zur Wohnungspolitik, einem chronologischen Abriss des Politikfeldes seit 1945 sowie einem kursorischen Überblick zu den relevanten Akteuren, Institutionen und Maßnahmen. Abschließend folgt eine Diskussion der wohnungs- und sozialpolitischen Schnittmengen. Daraufhin widmet sich Kapitel 2.2 der Begrifflichkeit des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums. Hierfür wird in Anlehnung an die UN-Behindertenrechtskonvention sowie das Behindertengleichstellungsgesetz ein normativer Rahmen formuliert, auf dem aufbauend die DIN 18040-2 zum barrierefreien Wohnraum für den Neubau und die Technischen Mindestanforderungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Barrierereduzierung im Bestand auszuarbeiten sind.

### 2.1 Hintergründe der Wohnungspolitik

Die hier diskutierten Hintergründe der Wohnungspolitik beschränken sich auf definitorische und historische Ausführungen sowie einen Überblick über die politikfeldanalytischen Kategorien der relevanten Akteure, Institutionen und politischen Maßnahmen. Für den wohnungspolitischen Teilbereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums sind tiefergehende Erkenntnisse dem analytischen Kapitel 7 zu entnehmen. An dieser Stelle geht es zunächst darum, ein Verständnis für die Entwicklung in diesem Politikfeld und die daraus entstehenden Pfadabhängigkeiten zu generieren.

#### Definition der Wohnungspolitik

Der Zugang zu einem Politikfeld beginnt sinnvollerweise mit einer begrifflichen Klärung. Egner (2014: 13) folgend beschreibt Wohnungspolitik *»alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen«*. Damit ist ein breiter Akteurskreis gewählt, da neben politischen auch verbandliche, nichtstaatliche Aktivitäten explizit eingeschlossen werden (vgl. Kapitel 4.2.1 zur wirt-

schaftlichen Selbstregelung). Zudem ist zusätzlich zum Neubau auch der Bestand durch »Modernisierung« und »Erhaltung« benannt. Wohnungsbaupolitik ist damit ein Teilbereich der Wohnungspolitik, selbiges gilt für die finanziellen Maßnahmen der Wohnraumförderung (vgl. auch Egner et al. 2004: 35).

#### Geschichte zur Wohnungspolitik in der Bundesrepublik seit 1945

Da die Wohnungspolitik stark durch historische und damit verbundene wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen geprägt ist, erfolgt ein historischer Abriss der wohnungspolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945.<sup>1</sup> Münch (2006) folgend ist Wohnungspolitik seit jeher eine »Wanderungsverarbeitungsmaschine«. Diese Umschreibung gilt sowohl für die Nachkriegsjahre nach 1918 und 1945 als auch für die Zeit der Wiedervereinigung nach 1990. Genauso beeinflussen aktuellere Wanderungsbewegungen durch Flucht und Asyl seit 2015 oder innerdeutsche Wanderungen von Ost nach West sowie vom Land in die Stadt die Wohnungsmärkte und damit auch die Wohnungspolitik (Gluns 2019: 272; Egner 2019b: 97; Schmitt 2018: 82).

Zur »Stunde Null« im Jahr 1945 sind etwa 21 Millionen Menschen in Deutschland auf eine neue Wohnung angewiesen (Egner 2014: 13). Zur Vermeidung extremer Preissteigerungen auf den vollends überfüllten Wohnungsmärkten führt die damalige Bundesregierung die sogenannte Wohnungszwangsbewirtschaftung ein (Mietobergrenzen, die staatliche Vergabe von Privatwohnraum an Wohnungslose sowie ein Kündigungsverbot von Bestandsmieter\*innen). Außerdem erfolgen in den 1950er Jahren enorme finanzielle Investitionsprogramme für den Wiederaufbau und Wohnungsneubau (Egner 2014: 13; Münch 2006). Diese gewaltigen Anstrengungen entspannen den westdeutschen Wohnungsmarkt, sodass die Wohnungspolitik sich in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren neuen Aspekten zuwenden kann: Eigentumsförderung als Vermögensbildung gelangt in den Fokus, ebenso die bislang vernachlässigte Bestandssanierung (Münch 2006; Gluns 2019: 260). Gleichzeitig werden die 1970er und 1980er Jahre im Nachhinein einhellig als Phase der Deregulierung und Liberalisierung beschrieben, Egner (2014: 16) spricht von einer »Vermarktlichung des Wohnungssektors« als Reaktion auf einen nun vermeintlich ausgeglichenen Wohnungsmarkt (vgl. auch Egner et al. 2004: 24ff.; Münch 2006; Holm 2008: 7; Krummacher 2011: 201f.)

Allerdings steigt die Spannung auf den Wohnungsmärkten bereits in den späten 1980er Jahren erneut an: Die Haushaltsgründung der geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit fällt zusammen mit einer zunehmenden Migration aus der ehemaligen DDR und Osteuropa. Zudem beginnt die bis heute anhaltende Tendenz zur Singularisierung der Haushalte, also zu Ein-Personen-Haushalten, die entsprechend eine größere Wohnungsnachfrage nach sich ziehen (Münch 2006). Die Politik intensiviert in Reaktion auf die sich wieder verschärfende Wohnungsmarktsituation den sozialen Wohnungsbau, implementiert Maßnahmen der Eigentumsbildung sowie attraktivere

1 Zur Wohnungspolitik der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) empfiehlt sich Schmidt et al. (2007: 173ff.). Da die neuen Bundesländer die wohnungspolitischen Strukturen der früheren westdeutschen Bundesrepublik weitgehend übernommen haben, soll der Hinweis auf einschlägige Literatur an dieser Stelle genügen.

Abschreibungen im Mietwohnungsbau. Der Wiedervereinigung begegnet die Bundesregierung mit einer Übertragung der westdeutschen wohnungspolitischen Strukturen auf die neuen Bundesländer. Wegen des Investitionsstaus im DDR-Wohnungsbestand erfolgen intensive Neubauaktivitäten sowie parallel der Rückbau durch Abriss (siehe vertiefend Egner et al. 2004: 32f.; Egner 2014: 16).

Ähnlich den 1960er und 1970er Jahren folgt ab den späten 1990er Jahren auf eine wohnungspolitische Hochphase eine erneute Entspannung, in der die früher eingesetzten Deregulierungen und Liberalisierungen fortgesetzt werden. Die rot-grüne Bundesregierung beschließt eine grundlegende Reform des Wohngeldes und ein Wohnraumförderungsgesetz im Jahr 2001. Letzteres fasst die Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung neu, indem sie nunmehr begrenzt ist auf »Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind« (§ 1 WoFG, nach Müller 2018: 179). Sind dies bereits Vorboten eines Rückzugs der Bundespolitik aus der Wohnungspolitik, so wird dieser mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 weiter vorangetrieben: »Vor dem Hintergrund regionaler Unterschiede auf den Wohnungsmärkten wurde die ausschließliche Zuständigkeit für die Neubauförderung den Bundesländern zugeteilt« (Gluns 2019: 261f.). Ferner sind die frühen 2000er Jahre geprägt durch den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände. Aufgrund des mutmaßlich ausgeglichenen Wohnungsmarktes, der durch die prognostizierte Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung auch zukünftig entspannt erwartet wird, veräußern zahlreiche Kommunen zur Konsolidierung ihrer Haushalte ihre Wohnungsgesellschaften (Jaedicke/Veser 2011; Held 2011).

Insgesamt entwickelt sich die Wohnungspolitik von 1945 bis zu den 2000er Jahren von einer »Wohnungspolitik« zu einer »Wohnungsmarktpolitik«, was meint, »Personen zum selbständigen Agieren am Wohnungsmarkt zu befähigen und nur noch ›Restgruppen‹ jenseits des Marktes mit Wohnraum zu versorgen« (Münch 2006). Die späten 2000er Jahre bis zur Mitte der 2010er Jahre verlaufen wohnungspolitisch eher still. Erst seit circa 2015 erwacht die Politik erneut – dieses Mal bedingt durch Preissteigerungen in Ballungsregionen sowie den verstärkten Zuzug aus Fluchtregionen (Egner 2019b: 98ff.). Im historischen Kontext ist damit eine neue Hochphase der Wohnungspolitik angebrochen.

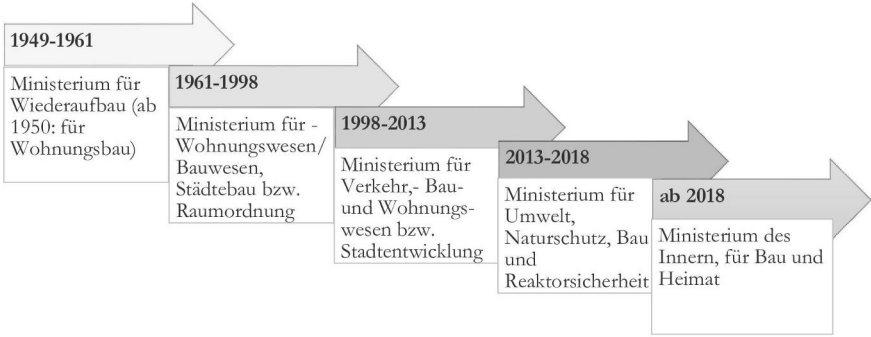
#### Akteure, Institutionen und politische Maßnahmen der Wohnungspolitik

Der Blick wird nun von der Vergangenheit auf den gegenwärtigen wohnungspolitischen Dreiklang aus Akteuren, Institutionen und Maßnahmen gelenkt. Dieser erfolgt hier allgemein für die Wohnungspolitik, um den Leser\*innen ein grundlegendes Verständnis zum übergeordneten Politikfeld zu verschaffen.

Für die Darstellung der Akteure bietet die Strukturierung von Egner et al. (2004: 13) einen wertvollen Startpunkt. Leider verliert dieser Überblick mit der zwei Jahre nach seiner Veröffentlichung folgenden Föderalismusreform an Aktualität, zudem konzentriert er sich ausschließlich auf die Bundesebene. Dennoch lassen sich aus den relevanten Bundesministerien, den im Bundestag vertretenen Parteien, den Bundesländern sowie verschiedenen Verbänden interessante Einblicke gewinnen (Egner et al. 2004: 133ff.). So ist neben dem einschlägigen für Wohnen/Bauen zuständigen Ressort das Finanzministerium für die Wohnungspolitik keinesfalls zu unterschätzen, kontrolliert es

doch die Finanzen und Grundausrichtungen der Wirtschaftspolitik der jeweiligen Regierung und definiert damit den finanziellen Handlungsspielraum der Ressorts. Das Justizministerium wiederum prüft die Rechtsförmlichkeit von Gesetzesvorlagen, was in der Wohnungspolitik insbesondere das Mietrecht betrifft (Egner et al. 2004: 136f.). Mit Gluns (2019: 266) lässt sich ergänzen, dass je nach Policy weitere Ressorts die Wohnungspolitik beeinflussen können – etwa das für Umwelt bzw. Energie zuständige Ministerium bei der energetischen Gebäudequalität oder das Sozialministerium bei Fragen der baulichen Barrierefreiheit.

Abbildung 1: Für Bauen und Wohnen zuständige Bundesministerien (Deutsche Digitale Bibliothek 2020; BMI 2020)



Das federführende Ministerium für »Wohnen« oder »Bauen« ist indessen einem steten Wandel unterworfen, was bereits an dem wechselnden ministeriellen Zuschnitt abzulesen ist (vgl. Abbildung 1). So wandert das Bauressort allein von 2005 bis 2019 vom Verkehrs- über das Umwelt- bis ins Innenministerium. Der ministerielle Zuschnitt erlaubt zudem Aussagen darüber, wie viel Bedeutung eine Regierung einem Politikfeld zuspricht (Leunig 2016: 74). So wird das dezidierte Ministerium für Wohnungsbau der 1950er Jahre in den folgenden Jahrzehnten mit anderen Ressorts zusammengefasst, bis es seit 2005 lediglich im Kürzel »Bau« wiederzufinden ist.

Auf Ebene der Bundesländer variieren die ministeriellen Zuständigkeiten zur Wohnungspolitik von Bundesland zu Bundesland (vgl. Tabelle 1). Teils ist sie dem Ressort Wirtschaft zugeordnet, teils dem Ministerium für Inneres oder Finanzen (Egner et al. 2004: 150). Ferner finden sich in einigen Bundesländern breiter angelegte Ministerien für die Bereiche Bauen, Verkehr, Planung und/oder Stadtentwicklung und in vereinzelten Fällen liegt die Wohnungspolitik in den Ressorts Umwelt, Arbeit sowie Kultur und Sport. Mit Berlin und Hamburg ist in zwei der drei Stadtstaaten das Wohnressort in einer Behörde zu »Stadtentwicklung und Wohnen« prominent gefasst, wohingegen die Senatorin in Bremen nicht nur für Bauen, sondern auch für die beiden großen Ressorts Umwelt/Klimaschutz und Mobilität zuständig ist. Ähnlich großzügige Zuschnitte finden sich in Niedersachsen mit einem umweltpolitischen Schwerpunkt sowie in Hessen, wo der zuständige Minister Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen zugleich zu verantworten hat. Die ostdeutschen Bundesländer wiederum neigen dazu, das Bau-

und Wohnressort mit den Bereichen Infrastruktur, Landesentwicklung und ländliche Räume zu verbinden.

*Tabelle 1: Landesbauministerien der Bundesländer, Juli 2020 (Recherche über Webseiten der Landesregierungen)*

| Bundesland          | Ministerium                                                                           | Minister*in |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Baden-Württemberg   | Ministerium für Wirtschaft, Arbeit u. Wohnungsbau                                     | CDU         |
| Bayern              | Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau u. Verkehr                              | CSU         |
| Berlin              | Senatsverwaltung für Stadtentwicklung u. Wohnen                                       | DIE LINKE   |
| Brandenburg         | Ministerium für Infrastruktur u. Landesplanung                                        | CDU         |
| Bremen              | Senatsverwaltung für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau | B90/GRÜNE   |
| Hamburg             | Behörde für Stadtentwicklung u. Wohnen                                                | SPD         |
| Hessen              | Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr u. Wohnen                                | B90/GRÜNE   |
| Mecklenburg-Vorp.   | Ministerium für Energie, Infrastruktur u. Digitalisierung                             | SPD         |
| Niedersachsen       | Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen u. Klimaschutz                                 | SPD         |
| Nordrhein-Westfalen | Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau u. Gleichstellung                             | CDU         |
| Rheinland-Pfalz     | Ministerium der Finanzen                                                              | SPD         |
| Saarland            | Ministerium für Inneres, Bauen u. Sport                                               | CDU         |
| Sachsen             | Staatsministerium des Innern                                                          | CDU         |
| Sachsen-Anhalt      | Ministerium für Landesentwicklung u. Verkehr                                          | CDU         |
| Schleswig-Holstein  | Ministerium für Inneres, ländliche Räume u. Integration                               | CDU         |
| Thüringen           | Ministerium für Infrastruktur u. Landwirtschaft                                       | DIE LINKE   |

Ressortzuständigkeiten lassen sich darüber hinaus auch parteipolitisch betrachten: So ist im Juli 2019 mit acht der 16 Landesbauministerien genau die Hälfte der Bundesländer in ihrer Wohnungspolitik unionsgeführt. Vier Bundesländer stellen SPD-Wohnungsbauminister\*innen und je zwei Minister\*innen sind der LINKEN (Berlin, Thüringen) sowie Bündnis 90/den GRÜNEN (Bremen, Hessen) zuzuordnen (vgl. ebenfalls Tabelle 1).

Die Wohnungspolitik der Länder ist aber nicht nur von den vor Ort bestehenden Akteursstrukturen geprägt, sondern auch von den legislativen Kompetenzen in der Bundesrepublik. Bis 2006 dominierte die konkurrierende Gesetzgebung und bis heute sind das Wohngeldrecht und das Bodenrecht – namentlich das Bauplanungsrecht – dem gesamtstaatlichen, konkurrierenden Kompetenzbereich zugeordnet (Schubert 2018: 1359f). Das Wohnungswesen ist indessen 2006 in die ausschließliche Kompetenz der Bundesländer übergegangen, wo bereits vorher schon das objektbezogene Bauordnungsrecht verortet war und ist (vgl. Kapitel 6.1.1). Zum Wohnungswesen gehören nicht nur die Wohnraumförderung, sondern auch die Wohnraumbewirtschaftung und

der soziale Wohnungsbau. Nach wie vor unter die konkurrierende Gesetzgebung fällt stattdessen das Mietrecht (Schubert 2018: 1359f.; Gluns 2019: 267). Tabelle 2 zeigt diese wohnungspolitischen Maßnahmen mit ihren jeweiligen föderalen Zuständigkeiten, wobei die dargelegten Spielräume der Bundesländer zugleich die ausgewählten Policies für die empirische Analyse begründen (vgl. Kapitel 5.1). Dabei wird auch ersichtlich, dass die Länder keinesfalls allein für »die Wohnungspolitik« verantwortlich sind. Hier ist neben dem Verweis auf den Bund ein Blick auf die kommunale Ebene angebracht. Einerseits übernehmen die Kommunen vielfach die Verwaltung und Umsetzung von bundes- und landespolitischen Vorhaben, andererseits setzen sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenverantwortlich Schwerpunkte (Bogumil/Holtkamp 2006: 50f.).

*Tabelle 2: Föderale Einteilung wohnungspolitischer Maßnahmen (nach Gluns 2019: 267; Schubert 2018: 1369f.; Schönig et al. 2017b: 34ff.; von Bodelschwingh/Gilewski 2016: 259ff.; Kiepe et al. 2011: 662ff.)*

| Ebene               | Legislative bzw. umsetzende Handlungsbefugnisse                                                                                                                                                                                   |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bund</b>         | Mietrecht, zur Barrierefreiheit insbesondere § 554ff. BGB zur Sonderkaution<br>Bauplanungsrecht<br>Entflechtungsmittel seit 2006 (»Kompensationsmittel«)<br>Sozialstaatliche Transferleistungen (Kosten der Unterkunft, Wohngeld) |
| <b>Bundesländer</b> | Bauordnungsrecht<br>Soziale Wohnraumförderung<br>Landeseigene Wohnungsunternehmen                                                                                                                                                 |
| <b>Kommunen</b>     | Bauleitplanung auf Basis des Baugesetzbuchs<br>Kommunale Wohnungsunternehmen<br>Belegungsrechte bei Sozialwohnungen<br>Wohnkonzepte und Wohnungsmarktbeobachtung                                                                  |

Insgesamt zeigt sich ein breites, von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam bearbeitetes Spektrum wohnungspolitischer Maßnahmen. Eine skizzenhafte Einteilung wird dabei gern in die sogenannte Subjektförderung (die finanzielle Unterstützung einzelner Haushalte über Wohngeld oder Kosten der Unterkunft) und die Objektförderung (sozialer Wohnungsbau, aber auch Eigentumsförderung) vorgenommen, dazu kommt der regulative Rahmen über das Mietrecht (Heinelt/Egner 2006: 205; Gluns 2019: 268; Egner 2014: 13f.).

Wohnungspolitik an der Schnittstelle zur Sozialpolitik

Vor allem die soziale Wohnraumförderung und die mit dem Wohnen verbundenen Transferleistungen indizieren die Nähe der Wohnungspolitik zur Sozialpolitik. Zur Erinnerung definiert § 1 des Wohnraumförderungsgesetzes die Zielgruppe von »Haushalte[n], die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind« (Müller 2018: 179). Bereits seit jeher wird das Wohnen als zentraler, schützenswerter Lebensbereich und damit als »soziale Frage« gehandelt (Heinelt/Egner 2006: 204). Diese soziale Komponente der Wohnungspolitik wird im Kontext der

jüngeren Preissteigerungen in Ballungsräumen und den damit verbundenen Verdrängungstendenzen einkommensschwächerer Haushalte wiederentdeckt (Müller 2018: 177; Gluns 2019: 277). So konstatiert Knabe (2019: 647f.):

»Als Teil der Sozialpolitik nimmt die Wohnungspolitik nur einen Randbereich ein. Ihr Verständnis und ihre Thematisierung ist stets davon abhängig, welchen Stellenwert die soziale Frage in der jeweiligen Zeit hat [...]. Nach einer Phase der Liberalisierung bekommt die Wohnungspolitik nun wieder politische Aufmerksamkeit.«

Hier werden indessen nicht nur Einkommensschwache, sondern auch Bevölkerungsgruppen mit besonderen physischen Wohnraumbedarfen als eine explizit sozialpolitische Zielgruppe verstanden. In diesem Kontext erkennt die jüngere Literatur einhellig die mit der Alterung der Gesellschaft verbundenen Herausforderungen für die Wohnungsmärkte und die Wohnungspolitik an. Schubert (2018: 1360) etwa beschreibt den Leerstand im ländlichen Raum als ein daraus resultierendes Handlungsfeld und zeigt Querverbindungen zur innerörtlichen Entwicklung sowie zur Zersiedelung durch angrenzende Neubaugebiete auf. Gluns (2019: 262ff.), Müller (2018: 180) oder Knabe (2019: 650ff.) betonen stärker die baulichen und sozialen Bedarfe einer alternden Gesellschaft. Wie sehr derartige sozialpolitische Interessen Berücksichtigung in wohnungspolitischen Diskursen finden, hängt wiederum von den »jeweiligen Zielen, Interessen- und Machtkonstellationen« ab (Knabe 2019: 653, vgl. auch Heinelt/Egner 2006: 211). Diese Konstellationen aufzuzeigen, ist Bestandteil der vorliegenden Arbeit.

#### Fazit zur Wohnungspolitik

Auf den vorangegangenen Seiten wurde die Wohnungspolitik zunächst aus historischer Perspektive erschlossen und anschließend auf ihre zentralen Akteure, Institutionen und Maßnahmen sowie ihre Schnittstellen zur Sozialpolitik hin diskutiert. Nach diesem Zugang ist dem Urteil von Knabe (2019: 646) zu folgen: »Wohnungspolitik lässt sich als unübersichtliches und kaum als eigenständig anerkanntes Politikfeld bezeichnen [...]. Auch die Akteursvielfalt in Politik, Verwaltung, Verbänden, Wohnungswirtschaft und der Forschung tragen zur Unübersichtlichkeit bei«. Häufig erschwert die wohnungspolitische Verknüpfung zu Städtebau und Stadtentwicklung eine klare politikfeldanalytische Perspektive. Außerdem besteht die Herausforderung, zunächst das föderale Dickicht der Zuständigkeiten zu durchdringen: Bund, Länder und Kommunen teilen sich die wohnungspolitischen Aufgaben.

Möchte man die aktuelle Wohnungspolitik im historischen Kontext verorten, befindet sich Deutschland seit Mitte der 2010er Jahre in einer Hochphase, wie sie auch für die 1950er und frühen 1960er sowie die 1990er Jahre zu beobachten war. Das »verschlafene Jahrzehnt« der 2000er Jahre wird abgelöst durch eine hochkonjunkturelle Bauphase (von Einem 2016a). Ein solches zyklisches Auf und Ab entspricht – wie gezeigt – durchaus der wohnungspolitischen Norm. Stets prägen dabei die Debatten um das richtige Maß an staatlicher Intervention die Wohnungspolitik (Schubert 2018: 1355; Gluns 2019: 274ff.).