



SInBa Ergänzende Materialien

Soziale Innovationen in Bauen,
Wohnen, Stadtentwicklung

August 2024

Wohnungsbau in Wuppertal und Mannheim.

Lokalmediale Diskurse als
Aushandlungsort sozial-ökologischer Konflikte

Felix Kruthaup

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Autor

Felix Kruthaup (Wuppertal Institut)

Zitationsvorschlag

Kruthaup, F. (2024). Wohnungsbau in Wuppertal und Mannheim. Lokalmediale Diskurse als Aushandlungsort sozial-ökologischer Konflikte. Soziale Innovationen in Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung. (SInBa Ergänzende Materialien)

SInBa Ergänzende Materialien

Die „SInBa Ergänzenden Materialien“ sind Ergebnisse der Arbeit einzelner Mitglieder des SInBa Konsortiums. Sie dienen dazu, vertiefende Einblicke in ausgewählte Inhalte des Projekts zu geben und sollen zur kritischen Diskussion einladen. Für den Inhalt sind die Autor*innen verantwortlich.

Förderhinweis

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert das Projekt „Soziale Innovationen in Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung“ (SInBa) im Rahmen der Strategie „Forschung für Nachhaltigkeit“ (FONA) www.fona.de im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UR2210A-D. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

Ansprechpartner

Felix Kruthaup

felix.kruthaup@wupperinst.org

Dieses Werk steht unter der Lizenz „Creative Commons Attribution 4.0 International“ (CC BY 4.0).

Der Lizenztext ist abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Abstract

Diese argumentative Diskursanalyse bietet einen detaillierten Überblick über die prägenden story lines, Problemdeutungen und Lösungsangebote des Wohnungswesens, die in lokalen Medien miteinander verhandelt werden. Die kommunale Ebene ist für das Thema des Wohnungsbaus von besonderer Bedeutung, weil hier wesentliche Richtungsentscheidungen bezüglich der Ausweisung von Bauland und der Verteilung von Subventionen beschlossen werden. Der lokalmediale Diskurs zum Thema Wohnungsbau wird auf Grundlage der selektiven Sichtung von über 3 000 Artikeln seit 2007 und einer ausführlichen qualitativen Analyse von 211 Artikeln der Jahre 2021-23 der größten Tageszeitungen Mannheims und Wuppertals analysiert. Es wird gezeigt, dass der lokale Diskurs wesentlich von Deutungsmustern auf nationaler Ebene vorgeprägt ist und die konkreten Situationen und Entwicklungen vor Ort systematisch vernachlässigt werden. Inhaltlich wird der Diskurs von dem Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ bestimmt, um welches sich eine übergreifende Diskurskoalition aus Mietvertreter*innen, Eigentumsverbänden, Gewerkschaften und Wohnungswirtschaft bildet. Übersetzt wird dieses Problemverständnis der Wohnungskrise in unterschiedliche Lösungsstrategien, wobei ein subventioniertes Mehr von passendem (d.h. ökologisch und sozial ‚verträglichem‘) Wohnungsneubau zurzeit die dominante und auch weitgehend institutionalisierte Lösungsstrategie darstellt. Die strukturellen Schwierigkeiten ökologischer Themen, Anschluss im Diskurs zu finden, werden analysiert. Abschließend wird argumentiert, dass das medial vermittelte Verständnis einer allgemeinen Wohnungskrise den mehrdimensionalen Problemlagen des Wohnungswesens nicht gerecht wird und eine Reproduktion der zyklischen Wiederkehr von Wohnungsmarktkrisen unterstützt.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	3
Inhaltsverzeichnis	4
Verzeichnis von Abkürzungen, Einheiten und Symbolen	5
Abbildungsverzeichnis	6
1 Einleitung	7
2 Kontexte des Wohnungsbaus	9
2.1 Die Wohnungsfrage als klassisch-moderne Problemstellung	9
2.2 Zeitgenössische gesellschaftliche Entwicklungen	15
2.3 Regionaler Kontext von Wuppertal und Mannheim	18
3 Forschungsdesign	23
3.1 Bildung des Datenkorpus, Fallauswahl	23
3.2 Argumentative Diskursanalyse nach Hajer	25
4 Lokalmediale Diskurse des Wohnungsbaus in Wuppertal und Mannheim	30
4.1 Eindeutig uneindeutige Problemdefinition: Was ist eigentlich die Wohnungskrise?	30
4.1.1 <i>Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘</i>	31
4.1.2 <i>Argumentative Stützungen der Wohnungskrise</i>	39
4.1.3 <i>Problemdeutung ‚Wohnraum schlecht verteilt‘</i>	43
4.1.4 <i>Problemdeutung ‚umweltschädlicher Wohnungsbau‘</i>	52
4.1.5 <i>Deutung: ‚unproblematischer Wohnungsbau‘</i>	56
4.2 Brüchige Koalitionen: Lösungsangebote für die Wohnungskrise	61
4.2.1 <i>Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘</i>	62
4.2.2 <i>Lösungsstrategie ‚mehr passender Wohnungsbau‘</i>	67
4.2.3 <i>Lösungsstrategie ‚Bauten anders nutzen‘</i>	78
4.3 Zusammenfassungen Diskurs ‚Wohnungsbau‘	84
5 Ein Blick auf die Statistiken	88
6 Anhang	93
6.1 Kodebuch	93
6.2 Kode-Relationen: Gesamter Datenkorpus	97
6.3 Kode-Relationen: Lokale Artikel	98
6.4 Kode-Relationen: Überregionale Artikel	99
6.5 Kode-Relationen: Artikel aus 2023	100
6.6 Kode-Relationen: Artikel aus 2022	101
6.7 Kode-Relationen: Artikel aus 2021	102
6.8 Kode-Relationen: lokale Artikel aus Mannheim	103
6.9 Kode-Relationen: lokale Artikel aus Wuppertal	104
6.10 Literaturverzeichnis	105

Verzeichnis von Abkürzungen, Einheiten und Symbolen

Abkürzungen

Abb.	Abbildung
ADA	Argumentative Diskursanalyse
BW	Baden-Württemberg
CCS	Carbon Capture and Storage
DMB	Deutscher Mieterbund
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen Agrar Umwelt
IVD	Immobilienverband Deutschland
MM	Mannheimer Morgen
NRW	Nordrhein-Westfalen
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	Die Tageszeitung
Vgl.	Vergleiche
WI	Wuppertal Institut für Klima Umwelt, Energie GmbH
WZ	Westdeutsche Zeitung

Einheiten und Symbole

%	Prozent
€	Euro

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1	Diagramm: Übersicht Wohnungsneubau-Volumen und mediale Aufmerksamkeit	14
Abb. 2-2	Entwicklung relevanter Maße für das Wohnungswesen in Wuppertal	20
Abb. 2-3	Entwicklung relevanter Maße für das Wohnungswesen in Mannheim	21
Abb. 3-1	Übersicht Auswahl analysierter Artikel	23
Abb. 3-2	Hierarchisches Kategorien-Code-Modell	29
Abb. 4-1	Überblick Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘	31
Abb. 4-2	Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure	32
Abb. 4-3	Deutungsmuster der Wohnungskrise als Mengenproblem	37
Abb. 4-4	Argumentative Stützung des Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘	40
Abb. 4-5	Deutungsmuster ‚unpassender Wohnraum‘ und ausgewählte Akteure	44
Abb. 4-6	Deutungsmuster der Wohnungskrise als mehrere Verteilungsprobleme	50
Abb. 4-7	Deutungsmuster ‚umweltschädlicher Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure	52
Abb. 4-8	Deutungsmuster der Wohnungskrise als Umweltproblem	56
Abb. 4-9	Deutungsmuster ‚unproblematischer Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure	57
Abb. 4-10	Lösungsstrategien vor dem Hintergrund der Problemdeutungen	62
Abb. 4-11	Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure	63
Abb. 4-12	Lösungsstrategie ‚mehr passender Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure	68
Abb. 4-13	Lösungsstrategie ‚Bauten anders nutzen‘ und ausgewählte Akteure	79
Abb. 5-1	Entwicklung Wohnkosten-relevanter Größen	89

1 Einleitung

Diese argumentative Diskursanalyse zum Thema ‚Wohnungsbau‘ dient dazu, sich dem lokalen politischen, medialen und wirtschaftlichen Kontext der zwei Städte Wuppertal und Mannheim zu nähern. Hierzu wurde das Thema des ‚Wohnungsbaus‘ gewählt, da es (a) eine Schnittmenge der in SInBa relevanten Themen des Bauens, Wohnens und der Stadt- bzw. Quartiersentwicklung darstellt, (b) als Kristallisationspunkt der gesellschaftlichen Aushandlung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen fungiert und (c) einen handhabbaren Umfang an Material erzeugt. Spezifischer ist das Ziel dieser Analyse neben einer Einschätzung der politischen Lage und ihrer jüngeren Entwicklung, Potentiale und Hemmnisse der Umsetzung von sozialen Innovationen im Wohnungsbau zu ermitteln. Zur Verknüpfung dieser beiden Erkenntnisziele eignet sich die Verwendung einer Diskursanalyse, da die relevanten Akteure, Narrative und Praktiken herausgearbeitet werden und so die Struktur eines Feldes kartiert werden kann (Hajer, 2005). Zudem sind Diskurse eng mit der Entwicklung von Innovationen verknüpft und eine Vernachlässigung dieser Dimension führt zu fehlerhaften Erwartungen an die Durchsetzungsfähigkeit innovativer Praktiken (Lovell, 2008).

Das allgemeine Forschungsinteresse lässt sich mit der folgenden Frage zusammenfassen:

Wie werden soziale, ökonomische und ökologische Probleme gesellschaftlich verhandelt und welche Lösungen werden für sie angeboten?

Diese allgemeine Frage wird anhand der wissenschaftlich oft vernachlässigten lokalen Medien am symbolischen Beispiel des Wohnungsbaus im Hauptteil dieser Arbeit erläutert:

Wie strukturiert der lokalmediale Diskurs das Thema ‚Wohnungsbau‘ in den Großstädten Wuppertal und Mannheim?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden ca. 200 Artikel aus den Jahren 2021-2023 des Mannheimer Morgens (MM) und der Westdeutschen Zeitung (WZ), den jeweils größten Tageszeitungen der Städte, ausführlich analysiert und zusätzlich die Entwicklung des Diskurses seit 2009 beschrieben. Die Beantwortung dieser zentralen Forschungsfrage wird gerahmt vom aktuellen Forschungsstand der Wohnungsforschung und einer Einordnung der lokalen Situation in Wuppertal und Mannheim. Der Aufbau der Arbeit orientiert sich an den drei Ebenen der Multi-Level-Perspektive (Geels, 2004). Zunächst wird das Feld des Wohnungsbaus grob abgesteckt (2. Kontexte des Wohnungsbaus), um die folgende Analyse sinnvoll in Kontext zu setzen. Anschließend werden zunächst kurz die Methodologie der Argumentativen Diskursanalyse vorgestellt und der Datenkorpus beschrieben (3. Forschungsdesign). Darauf aufbauend wird im Hauptteil der Arbeit der lokalmediale Diskurs zum Wohnungsbau in seiner Entwicklung seit 2009 überblicksartig dargestellt und die aktuelle Situation der Jahre 2021-2023 ausführlich analysiert (4. Lokalmediale Diskurse des Wohnungsbaus in Wuppertal und Mannheim). Abschließend wird der lokalmediale Diskurs über Wohnungsbau mit der tatsächlichen Lage verglichen und es wird

aufzeigt, dass die Deutung des Wohnungswesens keineswegs so eindeutig ist, wie medial berichtet (5. Ein Blick auf die Statistiken).

2 Kontexte des Wohnungsbaus

Um die aktuelle Situation des Wohnungsbaus in Mannheim und Wuppertal verstehen zu können, ist ein Blick über den lokalen Tellerrand notwendig. Theoretisch kommen von der Region über das Land und den Bund bis hin zum Kontinent oder der Weltgesellschaft unterschiedliche Strukturebenen in Frage, um die lokalen Situationen in Kontext zu setzen: Auf globaler Ebene prägen die wachsende Anzahl und Distanz von Migrationsbewegungen, die steigende Komplexität von Lieferketten und Unternehmensstrukturen sowie die im 21. Jahrhundert wieder zunehmende soziale Ungleichheit den Wohnungsbau (Gluch & Hornuf, 2007; Piketty, 2022; Schwenken, 2018). Diese Entwicklungen lassen sich auf europäischer Ebene noch stärker beobachten; hinzu kommt hier der wachsende rechtliche Einfluss durch EU-Richtlinien, beispielsweise zur Energieeffizienz von Gebäuden (Richtlinie zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung 2023/955, 2023). Andererseits finden noch immer die „meisten Umzüge [...] zwischen benachbarten Regionen bzw. zwischen den Großstädten und ihrem jeweiligen Umland statt“ (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2023, S. 14) und Gesetzgebungskompetenzen liegen im föderalen deutschen System oft auf Ebene der Regionen und Bundesländer: Raumplanungen werden Regionen-spezifisch entwickelt, die Verantwortung für Bauordnungen liegt bei den Ländern und auch die Wohnraumförderung ist seit 2006 Ländersache (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2022).

Bei aller berechtigten Kritik an der selbstverständlichen Wahl des Nationalstaats als Vergleichskontext (Weiß, 2017) erscheint es hier dennoch sinnvoll, in dieser einleitenden Kontextualisierung einen Fokus auf die nationalen Ebene zu legen: Der deutsche Bundesstaat fungiert als Dreh- und Angelpunkt der Entwicklung des Wohnungsbaus: Zwar unterscheiden sich Akzentuierungen der Wohnraumförderung und Bauordnungen zwischen den Bundesländern, aber dennoch sind die Landesbauministerien um Zusammenarbeit (insb. über die Bauministerkonferenz) bemüht und wesentlich von der Richtungsentscheidungen im Bund abhängig. Zudem ähneln sich strukturelle Entwicklungen der Bevölkerungszusammensetzung, Lebensstile und Wirtschaft auch in ihrer Heterogenität auf bundesdeutscher Ebene und um so deutlicher innerhalb der alten Bundesländer. Daher stellen die folgenden zwei Unterkapitel überblicksartig den Forschungsstand über die Entwicklungen des Wohnungsbaus in Deutschland in sozio-ökonomischer (2.1 Die Wohnungsfrage als klassisch-moderne Problemstellung) und anderen Hinsichten vor (2.2 Zeitgenössische gesellschaftliche Entwicklungen) vor, bevor Unterkapitel 2.3 (Regionaler Kontext von Wuppertal und Mannheim) einen Überblick über die lokalen und regionalen Rahmenbedingungen des Wohnungsbaus gibt und so zur Kernfrage der lokalmedialen Diskurse überleitet.

2.1 Die Wohnungsfrage als klassisch-moderne Problemstellung

Die politische ‚Wohnungsfrage‘, wie sie im 19. Jahrhundert in den sich schnell industrialisierenden Städten entstand, ist ein klassischer sozial-ökonomischer Konfliktpunkt der Moderne. Dafür existieren mindestens drei Gründe: Der erste besteht in der existenziellen Bedeutung einer Unterkunft für jegliche Form menschlichen Lebens. Wie nahezu alle grundlegenden Fragen, entwickelt sich auch das Problem der

Unterkunft in der Moderne von einer gemeinschaftlichen zu einer gesellschaftlichen Frage (Weber, 2002). Der zweite Grund liegt in der oft paradoxen Konstellation der Konfliktparteien. Denn Diskurse benötigen einerseits unterschiedliche Positionen und andererseits genug Gemeinsamkeiten, um über diese Unterschiede reden zu können. Beispielsweise polemisiert schon Engels 1872 heftig gegen die sogenannten „praktischen Sozialisten“, die die Abschaffung von Mietverhältnissen durch die Umwidmung von Mieten zu Abzahlungen fordern (Engels, 1872/1989). Dies führe, ohne die Situation der Arbeitenden zu verbessern, lediglich zu einer kontraproduktiven Aufweichung der Klassenlinien. Solch verworrene Konstellationen begegnen uns auch heute, etwa in Form von Initiativen wie ‚Impulse für den Wohnungsbau‘ in denen sich der Deutsche Mieterbund und die IG BAU mit Eigentümerverbänden und der Bauindustrie zusammenschließen, wie Kapitel 4.1 ausführt. Einen Lösungsvorschlag unterhalb der Revolution bietet Engels allerdings nicht an, vielmehr hält er die Wohnungsfrage in ihrer wiederkehrenden Dringlichkeit für ein unweigerliches Symptom des kapitalistischen Wirtschaftssystems:

„Wie ist nun die Wohnungsfrage zu lösen? In der heutigen Gesellschaft gerade wie eine jede andere gesellschaftliche Frage gelöst wird: durch die allmähliche ökonomische Ausgleiche von Nachfrage und Angebot, eine Lösung, die die Frage selbst immer wieder von neuem erzeugt, also keine Lösung ist.“ (Engels, 1872/1989, S. 226)

In genau diese Wellenartigkeit ist der dritte Grund dafür, dass die Wohnungsfrage als klassisch zu betiteln ist: ihre in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen verschwindende und wiederauftauchende Relevanz. Es braucht nicht notwendigerweise gesellschaftliche Großentwicklungen wie die Industrialisierung oder Weltkriege, damit das Wohnungswesen in eine ‚Krise‘ gerät. In der Ökonomie hat sich für wiederkehrende Probleme des Ausgleichsmechanismus durch Preise auf trägen Märkten wie dem Wohnungsmarkt der Name ‚Schweinezyklus‘ etabliert (Hanau, 1928). Damit werden Marktprozesse beschrieben, die auf Angebotsseite eine lange Bereitstellungsdauer aufweisen, beispielsweise eben die Aufzucht von Schweinen oder das Bauen von Wohnungen. Im Schweinezyklus wechseln sich zwei Phasen ab: Eine Phase, in der das Angebot die Nachfrage übersteigt, wie dies etwa im Verlauf der Nullerjahre am Wohnungsmarkt der Fall war (siehe Abb. 2-1), führt zu niedrigen Ertragspreisen und in Folge zu niedrigen Investitionen: die Bauleistung sinkt. In der anderen Phase übersteigt die Nachfrage das Angebot, die Preise steigen und mit ihnen das Investitionsvolumen: die Bauleistung steigt. In einer solchen Situation steigender Preise und hoher Investitionen befinden wir uns seit 2009. Ausgelöst werden die beiden Phasen nach klassisch-ökonomischer Lehre durch das fehlerhafte Investitionsverhalten der anbietenden Unternehmen in der jeweils letzten Phase: Diese basieren ihr Investitionsverhalten auf dem aktuellen und nicht dem *zu erwartenden* Marktpreis bei Fertigstellung der Wohnungen (bzw. Schlachtreife der Schweine). Dies führe dazu, dass die Bauern und Bauherren jeweils zu spät anfangen bzw. aufhören ihre Ware in großen Mengen zu produzieren. Der Wohnungsmarkt mit seinen langfristigen Planungshorizonten und Renditeerwartungen ist hierfür ein besonders extremes Beispiel. Die Klarheit dieses klassischen ökonomischen Modells hilft für ein Grundverständnis der wellenartigen Bewegungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt, aber sie wird durch

mindestens vier Vereinfachungen erkaufte, welche zumindest teilweise in zeitgenössischen Studien aufgegriffen werden.

Erstens muss dieses rein wirtschaftliche Modell durch den erheblichen Einfluss politischer Steuerung und ihren Nebenfolgen ergänzt werden. Selbst wenn man die wohnungspolitischen Motive der öffentlichen Hand auf sozial-ökonomische Problemstellungen beschränkt¹, ist die Rolle des Staates kritisch. Denn es lässt sich ein zweiter – verwandter aber nicht deckungsgleicher – Zyklus ausmachen, dessen Treiber nicht die Gewinnerwartung der Unternehmen, sondern die *effiziente Bedarfsdeckung* mit Wohnraum für die Bevölkerung ist. Politische Akteure auf allen föderalen Handlungsebenen haben zum Ziel, die Wohnraumbedarfe der Bevölkerung unter kleinstmöglichem Mitteleinsatz zu decken. Das Ziel der Bedarfsdeckung weicht insoweit von der Zielsetzung wirtschaftlicher Unternehmen ab, als dass auch die Bedarfe von Haushalten mit niedrigen Einkommen trotz fehlendem Nachfragevolumen Beachtung finden (Holm, 2021, S. 117). Dafür hat sich in Deutschland eine ganze Bandbreite gleichzeitig verwendeter politischer Werkzeuge entwickelt, die in ihrer Gesamtheit einer eigenen eingehenden Analyse ihrer Wirkweisen und Nebenfolgen bedürften, welche an dieser Stelle leider keinen Platz findet²: vom Nachfrageermöglichenden Wohngeld, über die verschiedenen Formen der Angebotsförderung wie der Bereitstellung von Infrastrukturen und Flächen sowie der Vergabe von Subventionen, bis hin zum vollständigen Ersatz des sogenannten ‚freien Markts‘ durch öffentlichen Sozialwohnungsbau. Diese staatlichen Prozesse haben demokratische und bürokratische Zeitspannen, welche die planerischen, finanziellen und baulichen Prozessdauern der Wirtschaft oft noch übertreffen. Daher sind die öffentlichen Planungen auf noch langfristige – und damit unsichere – Prognosen angewiesen. Für das Wohnungswesen sind Bevölkerungsprognosen besonders relevant, aber auch notorisch fehleranfällig, insbesondere durch Migrationsbewegungen über und innerhalb von Grenzen (Vaché, 2021). Die enge Verzahnung der politischen und wirtschaftlichen Prozesse im Wohnungsbau und die damit einhergehende Überlagerung ihrer Planungsdauern macht die ohnehin fehleranfälligen Marktprognosen für diesen Wirtschaftsbereich noch fragiler.

Eine zweite notwendige Erweiterung des ökonomischen Modells des ‚Schweinezyklus‘ ist die Betrachtung von Nachfrageentwicklungen. Einige zeitgenössische Veränderungen in der *Art* der Nachfrage werden im folgenden Unterkapitel behandelt, hier soll es zunächst um ihre Menge gehen. Damit sind zunächst besondere Ereignisse angesprochen, wie etwa die schon erwähnten Migrationsbewegungen aufgrund von geopolitischen Entwicklungen. Solche besonderen Ereignisse sind qua Definition einzigartig und lassen sich daher nicht systematisch vorhersagen, sondern höchstens als Risiko einkalkulieren. Zeitgenössische Wohnungsmarktprognosen werden als Abhilfe regelmäßig und bei Bedarf auch kurzfristig aktualisiert, um unerwartete Wanderungsbewegungen möglichst ‚zeitnah‘ – aber natürlich nie im Vorhinein –

¹ Eine Annahme, die natürlich nicht vollständig, aber doch in großen Teilen haltbar ist, wie in Kapitel 4 gezeigt wird.

² Einen gewerteten Überblick findet man beispielsweise bei Guido Spars (2021, S. 212–215), in den Kapiteln 4.2.2 und 4.2.3 wird die mediale Aushandlung dieser Instrumente betrachtet.

einzubinden (vgl. für das aktuelle Beispiel der Fluchtbewegungen aus der Ukraine: Günther, 2022a, 2022b, 2023). Viele zeitdiagnostische Befunde aus den Sozialwissenschaften seit Ulrich Becks ‚Risikogesellschaft‘ (1986) verweisen auf eine Zunahme solcher unvorhersehbaren Ereignisse durch die wachsende Komplexität gesellschaftlicher Strukturen. Damit entsteht eine erwartbare – aber nie spezifisch vorhersehbare - Kette von Folgen und Nebenfolgen, die mit einer Krise irgendwo auf der Welt beginnen, zu Folgen für beispielsweise Migrationsbewegungen und Lieferketten führen, welche dann wiederum einen Wohnungsbauzyklus in Deutschland auslösen, verstärken oder verzögern. Für den aktuellen Zyklus spricht Braun aufgrund der Verschränkung mehrerer Migrationsbewegung aus In- und Ausland sogar von einem „Superzyklus“ (Braun, 2021, S. 47). Hinter diesem Problem der unerwarteten Auslöser von Nachfrage-Phasen am Wohnungsmarkt (ein weiteres Beispiel stellt etwa die Deutsche Einheit 1990 dar) steht im Modell des ‚Schweinezyklus‘ jedoch eine noch grundlegendere Vereinfachung. Die Nachfrageentwicklungen am Wohnungsmarkt stellen nicht das Ziel der Prognosen dar, sondern lediglich ihren (unhinterfragten) Ausgangspunkt. Denn die ökonomischen Modelle des Wohnungswesens sind auf die Prognose der Immobilienwirtschaft zugeschnitten, und nicht auf die Prognose oder gar Steuerung von Wohnraumbedarfen³. Differenzierte Betrachtungen auf Nachfrageseite beschränken sich in der Regel auf nachträgliche Analysen (Sagner, 2021). Diese strukturellen Grenzen in der Vorhersagekraft von Wohnungsmarkt-Prognosen lassen sich nicht überwinden, und verunmöglichen damit die betriebswirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich erwünschten antizyklischen Investitionen und politischen Programme.

Eine dritte Erweiterung des Schweinezyklus wird notwendig, wenn man neben den zeitlichen und sozialen Dimensionen auch die räumliche Dimension der Märkte betrachtet. Schon für klassische Warenmärkte sind Raumbezüge relevant, weil sie Einfluss auf Prozessdauern und -kosten nehmen: Die Schweine werden nicht nur aufgezogen, geschlachtet, zerlegt, verpackt, verkauft und verzehrt, sondern müssen zwischen diesen Stationen auch transportiert (und der Transport geplant) werden. Für das Wohnungswesen besitzt dieser Punkt natürlich eine ungleich höhere Bedeutung: Schon Baumaterialien und ihre Rohstoffe sind aufgrund ihres Gewichts schwer zu bewegen, fertige Häuser sind in der Regel im wahrsten Sinne des Wortes ‚Immobilien‘. Dies macht den Wohnungsmarkt nochmals unflexibler. Zudem wird der Planungsbedarf und -aufwand durch die räumliche Heterogenität weiter erhöht, aber dieses Problem ist durch bessere Datengrundlagen und differenzierte Modelle wesentlich besser abzubilden als politische Entwicklungen und die strukturell unvorhersehbaren Bedarfsrisiken. Zeitgenössische wissenschaftliche Studien und Berichte differenzieren ihre Betrachtungsgebiete relativ stark (vgl. Braun & Grade, 2023). Als die prägende räumliche Entwicklung der Moderne ist die Urbanisierung zu nennen, welche mit wechselnder Intensität seit der Industrialisierung existiert. Auf die

³ Der Wohnraumbestand verändert sich jedoch in Deutschland jährlich nur im Promillebereich (Abb 2-1, Anmerkung). Als Symptom dieser Betrachtungsweise kann es aufgefasst werden, dass der benötigte Wohnungsneubau die relevante Bezugsgröße darstellt und nicht der Wohnraumbestand.

aktuellen Besonderheiten der Urbanisierung in Deutschland wird in Kapitel 2.2 weiter eingegangen.

Schließlich kommt viertens eine wieder rein ökonomische Komplexitätsebene ins Spiel, wenn man die Untergliederung des Wohnungsmarktes in seine Teilmärkte betrachtet. Typischerweise wird zwischen dem Mietmarkt und dem Immobilienmarkt unterschieden. Auch dieses Kapitel lässt sich vorläufig auf diese Vernachlässigung anderer Finanzierungsmodelle wie Genossenschaften und öffentlichem Wohnungsbau ein, weil schon die duale Beziehung von Immobilienmarkt und Mietmarkt nicht trivial ist: Zunächst konkurrieren die beiden Märkte in Teilen um dieselben Nachfragegruppen. Mietende können bei ausreichendem Einkommen oder geeigneter Kreditsituation jederzeit die Seite wechseln; Besitzende können ihr Eigentum verkaufen, um als Mietende in den Genuss einer höheren Mobilität zu kommen; oder sie vermieten ihr Eigentum, wohnen gleichzeitig andernorts zur Miete und nehmen damit beide Rollen parallel ein. Außerdem sind Miet- und Immobilienpreise über die Gewinnerwartungen durch Mieteinnahmen aneinander gekoppelt, jedoch wesentlich schwächer als dies auf den ersten Weg zu erwarten wäre: In den Jahren 2010 bis 2022 sind die deutschen Immobilienpreise *doppelt so stark* gestiegen wie die Mietkosten, was insbesondere mit den hohen Investitionen in das sogenannte ‚Betongold‘ aufgrund der niedrigen Zinsen in diesem Zeitraum erklärt wird (Möbert, 2023, S. 4). Diese Entwicklung hat sich seit der Zinswende im Jahr 2022 umgekehrt, die Hauspreise fallen, während die Mieten weiter steigen (Braun, 2022). Der Vollständigkeit halber müsste für den Immobilienmarkt zusätzlich nochmals der Neubau- vom Bestandsmarkt unterschieden werden, auch hier besteht nur eine lose Kopplung. Denn während der Bestandsimmobilienmarkt – innerhalb der genannten Limitationen – durch das Wechselspiel von Nachfrage und Angebot relativ zuverlässig beschreibbar bleibt, wird der Wohnungsneubau wesentlich stärker durch ‚äußere‘ Faktoren beeinflusst: Hier lassen sich die Preisentwicklungen und Verfügbarkeit von Bauland, Baustoffen und Bauarbeiter*innen und Planer*innen als Einflüsse aufzählen.

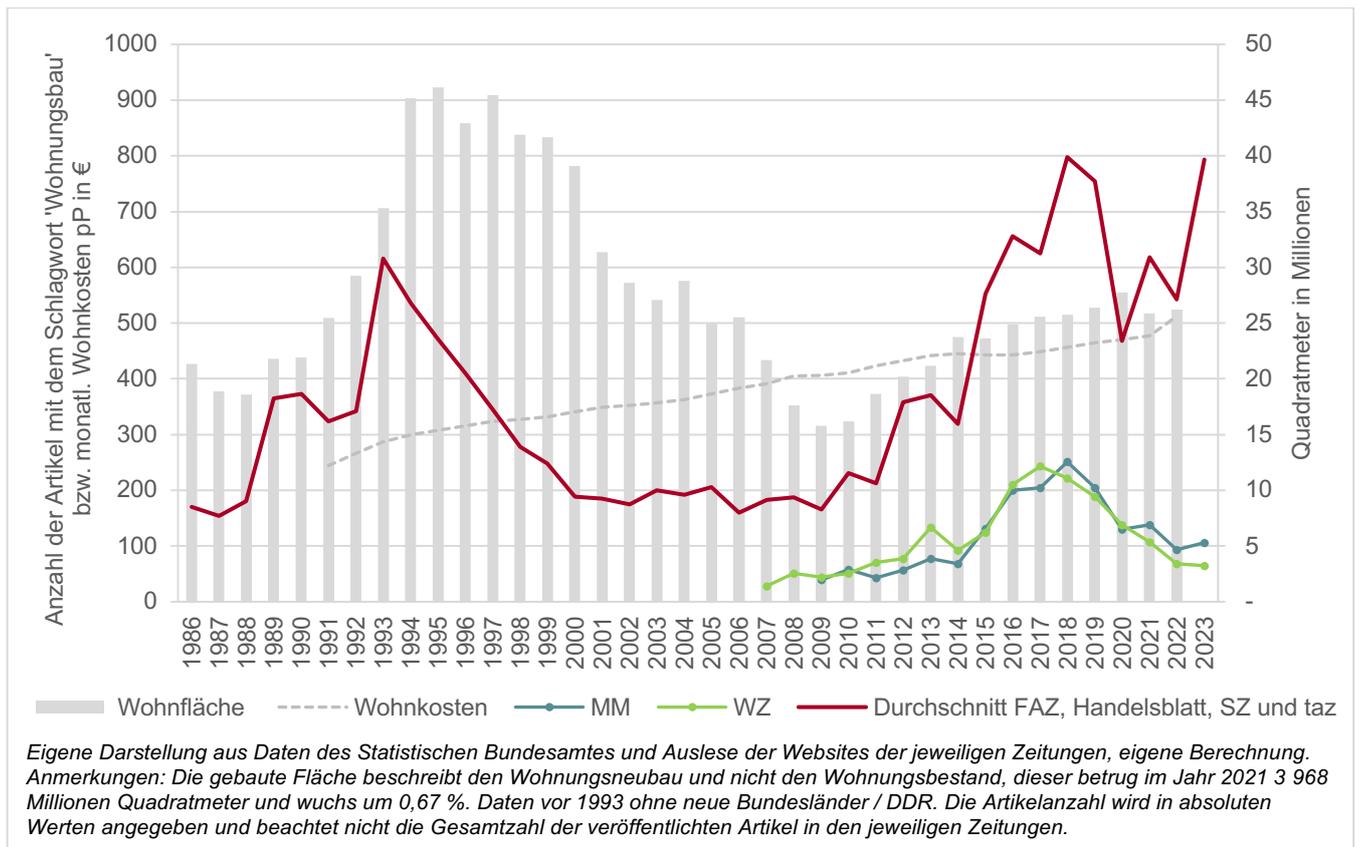


Abb. 2-1 Diagramm: Übersicht Wohnungsneubau-Volumen und mediale Aufmerksamkeit

In der Zusammenschau dieser Faktoren lässt sich sicherlich nicht die klassische Wohnungsfrage beantworten, aber zumindest ein Verständnis für ihr wiederkehrendes Konfliktpotential gewinnen. Abbildung 2-1 gibt einen Überblick für die Auswirkungen der hier beschriebenen komplexen Abhängigkeiten: abgetragen sind das Wohnungsneubau-Volumen, die durchschnittlichen nominellen Wohnkosten pro Person⁴ und die Anzahl von Artikeln mit dem Schlagwort ‚Wohnungsbau‘ großer Tageszeitungen⁵ sowie des MM und der WZ. Man kann einen vollständigen Wohnungsbauzyklus von 1990 bis 2009 erkennen, in dem das Neubauvolumen sich zunächst innerhalb von 5 Jahren mehr als verdoppelt und anschließend von 1997 bis 2009 noch unter das Anfangsniveau zurückfällt.

Dieser Zyklus wird primär offensichtlich durch die Wiedervereinigung und den Fall des Eisernen Vorhangs ausgelöst. Die Ursache des zweiten noch andauernden Zyklus‘ ab 2009 ist nicht so eindeutig zu bestimmen, in der Wohnungsforschung wird neben der dem Wohnungsmarkt eigenen Zyklen auf eine Überlagerung von Außen-

⁴ Die Wohnkosten sind ein hochaggregierter Kennwert, der vereinfacht gesagt einen repräsentativen Durchschnitt aus Kalt- und Warmmiete von Mietenden bzw. Kredit-, Betriebs- und Instandhaltungskosten von Eigentümer*innen abbildet. Die oben erwähnte Unterscheidung zwischen Miet- und Immobilienmarkt wird damit unterschlagen.

⁵ Die Auswahl der Tageszeitungen erfolgte nach Verfügbarkeit der Information. Mit SZ, FAZ, Handelsblatt und taz werden vier der sechs größten Tageszeitungen abgebildet, für Bild und Welt waren die Artikelzahlen nicht zu recherchieren. Es fehlen zusätzlich die Informationen der FAZ von vor 1993 und der SZ von vor 2006.

und Innenwanderungen mit Wirtschaftseffekten (Weltwirtschaftskrise, Zinsniveau) verwiesen (Spars, 2021, S. 196). Das Wachstum der neugebauten Wohnfläche fällt in den 2010er Jahren etwas schwächer und deutlich langsamer aus. Erkennen lässt sich zudem, dass die Wohnkosten ein relativ kontinuierliches nominelles Wachstum aufweisen, dessen Entwicklung zumindest in dieser undifferenzierten Betrachtung des gesamten Bundesgebietes nur marginal mit den restlichen Entwicklungen zusammenhängt. Deutlich tritt hingegen die Korrelation des Wohnungsbaus mit der medialen Aufmerksamkeit zu Tage. In den Anfangsphasen beider Zyklen steigen die Artikelzahlen um ein vier- bis fünffaches an. Die lokalen und bundesweiten Zeitungen weisen in ihrer Entwicklung eine hohe Parallelität auf. 150 Jahre nach Engels Kritik an der Wohnungsfrage und ihrer scheinbaren Lösung erscheint das periodische Aufblühen und Verschwinden der Wohnungsfrage als nahezu zeitlose Konstante der Moderne. In dieser zunächst fatalistisch anmutenden Aussage liegt eine positive Botschaft: Auch die aktuelle Wohnungskrise wird vorübergehen. Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Aussagen dürfen allerdings nicht die Besonderheiten der aktuellen Situation im historischen Kontext übersehen werden, welche im folgenden Kapitel behandelt werden.

2.2 Zeitgenössische gesellschaftliche Entwicklungen

Neben diesem wiederkehrenden Thema der sozioökonomischen Krisen des Wohnungswesens, welche wie aufgezeigt schon für sich genommen schon genug Komplexität aufweisen, existieren weitere gesellschaftliche Entwicklungen, welche den Wohnungsbau prägen. Auf vier dieser Themen möchte ich im Folgenden kurz eingehen, da erst vor dem Hintergrund ihrer Überlagerung die aktuellen Sachzwänge im Wohnungsbau sichtbar werden:

Demographischer Wandel

Laut Zahlen des Statistischen Bundesamtes hat sich die Zahl an Rentner*innen in den letzten 30 Jahren stark erhöht und dieser Trend wird anhalten: „Die Zahl der Menschen im Alter ab 67 Jahren stieg zwischen 1990 und 2021 um 58 % von 10,4 Millionen auf 16,4 Millionen. Bis Ende der 2030er-Jahre wird diese Zahl um weitere 4 Millionen bis 5 Millionen auf mindestens 20,4 Millionen wachsen“ (Statistisches Bundesamt, 2022). Damit steigt die Größe dieser Altersgruppen stärker als die aller anderen, weil sie die Generation der Babyboomer aufnimmt. Der Wandel der Altersstruktur der Bundesrepublik Deutschland wird medial häufig als Wandel hin zu einer greisen Gesellschaft gezeichnet, dessen tatsächliche Folgen allerdings wesentlich differenzierter sind und weit hinter diesem anthropomorphisierenden Schreckensszenario zurückbleiben (Barlösius, 2007; Lang et al., 2022). Auch im hohen Alter zeigt sich die zunehmende Heterogenisierung der Gesellschaft. Man könnte vor dem Hintergrund des Arguments, dass sich Unterschiede im Lebensverlauf schrittweise gegenseitig und selbst verstärken, sogar argumentieren, dass die Unterschiede im hohen Alter größer sind als in vielen anderen Lebensbereichen. Dieses Argument verliert seine Schärfe allerdings, sobald man sich dem sogenannten „vierten Alter“ (Gilleard & Higgs, 2010) zuwendet, denn hier prägen im Gegensatz zum dritten Alter der ‚jungen Alten‘ tatsächlich körperliche und psychische Einschränkungen vermehrt den Alltag.

Im Wohnungsbau erzeugt der demographische Wandel eine Reihe an Folgen, Reaktionen und Folgen der Reaktionen. Diese lassen in ihrer Gesamtheit an dieser Stelle nicht darstellen, aber drei wesentliche Folgen für das Wohnungswesen können herausgestellt werden: Am naheliegendsten ist, wie auch medial am deutlichsten kommuniziert wird, der *wachsende Bedarf an altersgerechtem Wohnraum*, womit in der Regel barrierefreie beziehungsweise -arme Wohnverhältnisse gemeint sind. In der Gerontologie werden allerdings seit den 1990er Jahren auch zunehmend weiche Faktoren hervorgehoben, welche die Passung von Wohnraum und alten Menschen beeinflussen, etwa die infrastrukturelle und soziale Anbindung im Quartier und die emotionale Bindung an die Wohnung oder das Haus. Die ‚Gewöhnung‘ an den Wohnraum weist demnach eine eigene Funktion auf und besonders für die ‚jungen Alten‘ sei ohnehin oft Komfort wichtiger als Funktionalität (Teti & Höpflinger, 2020, S. 482).

Eine zweite Folge der zunehmenden Zahl älterer Menschen ist, dass die *Gesamtmenge an Wohnraum steigt*, da alte Menschen im Durchschnitt wesentlich größere Flächen in Anspruch nehmen. „Bei Mieterhaushalten streut die Pro-Kopf-Wohnfläche zwischen 32,5 Quadratmeter für Haushaltsvorstände unter 25 Jahre bis hin zu 56 Quadratmeter bei über 75-Jährigen [...]. Bei Eigentümerhaushalten bewegt sich die entsprechende Spanne zwischen 45 und 75 Quadratmeter. Die aktuelle Entwicklung der letzten 10 Jahre zeigt, dass die Pro-Kopf-Wohnflächen der jüngeren Haushalte eher rückläufig waren, während die älteren Haushalte noch Zuwächse erfuhren“ (Meinel, 2018, S. 311). Hierfür gibt es eine Vielzahl an Gründen, die von

- Der Remanenz-Effekten – also dem verbleiben im Wohnraum nach Auszug der Kinder (Teti & Höpflinger, 2020, S. 11) und
- der sozialen Norm einer ‚Wohnkarriere‘ mit kontinuierlich steigender Wohnqualität (Peter et al., 2022, S. 9),
- über die Flächenbedarfe für Barrierefreiheit
- und den als lock-in bezeichneten Effekt, dass Umzüge sich wirtschaftlich nicht lohnen, wenn Angebotsmieten schneller steigen als laufende Mietverträge (Gohl, 2019).
- bis hin zu einem zunehmend spätem Erbe von Wohnraum aufgrund hoher Lebenserwartung reichen.

Schließlich wird durch den demografischen Wandel *der zunehmende Fachkräftemangel* mitverursacht. Wie beschrieben, hat sich in den letzten 15 Jahren die Bauleistung in Deutschland kontinuierlich erhöht (Abb. 2-1). Gleichzeitig stellt der Hochbau einen der noch am stärksten handwerklich geprägten Wirtschaftszweige dar. Die Kombination aus der arbeits(kraft)intensiven Baupraxis und wachsender Bauleistung mit der zunehmenden Verrentung der Generation der Babyboomer erzeugt lassen sich als primäre Gründe des sogenannten Fachkräftemangels identifizieren. Die Problematisierung dieser Entwicklung wird in Kapitel 4.1.1 stärker beleuchtet. Die vorgeschlagenen Lösungsstrategien der stärkeren Subvention, Vereinfachung von Einwanderung und Industrialisierung finden sich in Kapitel 4.2.1 und 4.2.2.

Wandel der Lebensstile

Noch aus einer anderen Richtung lassen sich Argumente für die Zunahme eines Fachkräftemangels entdecken. Denn der zunehmende gesellschaftliche Wandel im globalen Norden hin zu einer Wissensgesellschaft, wie Daniel Bell (1973) aller Kritik zum Trotz schon früh erkannte, verringert die Attraktivität des sekundären Wirtschaftssektors. Ohne hier eine ausführliche Besprechung gesellschaftlicher Wandlungsprozesse von Lebensstilen und ihrer Auswirkungen leisten zu können, lässt sich mit der zunehmenden Individualisierung dennoch ein Trend mit besonders großen Auswirkungen für das Wohnungswesen identifizieren. Eine breite soziologische Literatur von Georg Simmel über Norbert Elias bis hin zu Ulrich Beck hat sich mit dieser Entwicklung auseinandergesetzt. In die Gegenwart übersetzt wurde diese Entwicklung von Andreas Reckwitz (2017), demzufolge in der Spätmoderne die Individualisierung in der Gegenwart eine Form der strukturellen Verbesonderung (Reckwitz nennt dies ‚Singularisierung‘) von Lebensstilen angenommen hat. Aus dem Streben nach Einzigartigkeit ergibt sich in dieser Lesart eine steigende Wohnortmobilität und die wachsende Zahl von Ein- und Zweipersonen-Haushalten.

Dies hat – ähnlich wie schon der demographische Wandel – eine mehrteilige Vergrößerung von pro-Kopf-Wohnflächen zur Folge. Erstens benötigen kleine Haushalte im Schnitt mehr Fläche, da Grundausstattungen wie Küche, Bad und ein gemeinsames Zimmer auf weniger Bewohner*innen verteilt werden. Zweitens erstreckt sich die Verbesonderung von Lebensentwürfen auch auf den Wohnraum, dessen offene ‚Loft-artige‘ Gestaltung ebenfalls viel Fläche in Anspruch nimmt und in der Regel Umbauten oder Neubauten erfordert (Reckwitz, 2017, S. 314–319). Drittens wächst die Zahl der multilokalen Lebensweisen, aufgrund der breiteren räumlichen Verteilung von sozialen und beruflichen Kontakten. Viertens ist der Gebäudebestand vornehmlich auf drei- und vierköpfige Haushalte ausgerichtet, dessen Ausnutzung durch kleinere Haushalte somit nochmals ineffizienter wird. Schließlich erzeugt die Verbesonderung von Städten eine neue Stufe der Urbanisierung, die durch das einzigartige kulturelle Profil der Städte mithin stärker geprägt wird, als durch ihre wirtschaftliche Stärke, beziehungsweise diese aus ihrem Image bezieht (Reckwitz, 2017, S. 382–388). Auch dies kurbelt den notwendigen Neubau weiter an, weil es den Zuzug in attraktive Städte mit zu wenig Wohnraum aufwertet und gleichzeitig das Verlassen zunehmend negativ gewerteter Räume mit ausreichend Wohnraum anregt.

Die wiedererstarke Urbanisierung beschränkt sich in Deutschland nicht allein auf eine Handvoll Metropolen, sondern erstreckt sich in unterschiedlicher Intensität auf die Mehrzahl der Universitätsstädte (vgl. Braun & Grade, 2023). Dort wirken sich die beschriebenen Effekte des Lebensstilwandels besonders aus, die Nachfrage nach Wohnraum steigt und die Preise folgen. Verstärkt wird diese Wechselwirkung durch die zunehmende Finanzialisierung von Wohnungen insbesondere in Großstädten und anderen Universitätsstädten (Heeg, 2013). Aus der Bewegung von Menschen und Finanzmitteln in Richtung von Universitätsstädten ergibt sich für das Wohnungswesen aber keinesfalls nur ein Wachstum, vielmehr ist es wichtig beide Seiten dieser Verlagerung zu betrachten. Denn viele Regionen, besonders ländliche Gegenden in den neuen Bundesländern leiden unter zunehmendem Leerstand und dessen Folgen (Schönig, 2020).

Multiple ökologische Krisen

Schlussendlich steht das Wohnungswesen als besonders ressourcenintensiver Gesellschaftsbereich wie alle anderen Bereiche mit der Herausforderung sich mit den multiplen ökologischen Krisen auseinanderzusetzen. Nach einer aktuellen Studie sind sieben von acht der sicheren und gerechten Erdsystemgrenzen (Rockström et al., 2023) bereits überschritten. Und selbst ohne Betrachtung der kurz- und langfristigen globalen ökologischen Folgen nähert sich das Wohnwesen einer Mehrzahl von Wachstumsgrenzen: die Verfügbarkeit von Baumaterialien wird immer unsicherer und neu ausgewiesene Flächen für Wohnungsbau stehen zunehmend in Konkurrenz mit anderen Nutzungen wie Landwirtschaft und Industrie. Dabei besteht die zu lösende Herausforderung nicht in einem weniger, sondern darin bestimmte ökologische Externalisierungen vollständig zu vermeiden – also beispielsweise die Versiegelung neuer Flächen oder den Ausstoß von Treibhausgasen. Diese beiden Grenzen sind formal auch bereits beschlossen. In Deutschland soll bis 2050 ein Flächenverbrauch von ‚Netto-Null‘ erreicht werden (BMUV, o. J.), und die Unterzeichnung des Pariser Klimaabkommens bedeutet eine Netto-Null-Grenze für den Anteil von Treibhausgasen in der Atmosphäre (Bundesregierung, 2022), wenngleich die Form der Umsetzung noch umstritten ist. Fraglich ist für diese und die anderen ökologischen Grenzen lediglich das Wann und Wie, aber nicht das Ob der Umsetzung.

Neben der Reduktion von nicht-intendierten Eingriffen in Umweltsysteme steht die Notwendigkeit der Anpassung an bereits erfolgte und zukünftige Umweltveränderungen wie den Klimawandel. Diese werden zwar immer öfter solche dramatische Formen wie im Ahrtal annehmen (Tradowsky et al., 2023), aber derart heftige Unwetter sind nicht das einzige Risiko. Beispielsweise stellt auch der allgemeine Anstieg von Temperaturen das Wohnungswesen vor neue Herausforderungen, sei es in der Auswahl von hitzeresistenteren Pflanzen zur Begrünung oder der Bereitstellung von Infrastrukturen wie Trinkmöglichkeiten und Schatten. Die Überlagerung der beiden ökologischen Herausforderungen – also der Reduktion zukünftiger Schäden und der parallelen Anpassung an bereits erfolgte Schäden – mit den zuvor besprochenen sozialen, politischen und ökonomischen Faktoren lässt sich als drängendste offene Frage im Wohnungswesen bezeichnen (Bierwirth, 2021). Zeitgleich ist die ökologische Dimension in der Wohnungsforschung unabhängig disziplinärer Zuordnungen stark unterbelichtet, wie ein Blick in einschlägige Literatur deutlich macht: in keinem der zeitgenössischen Handbücher zur sozialwissenschaftlichen (inkl. ökonomischen) Wohnungs- und Immobilienforschung gibt es ein Kapitel zu ökologischen Fragestellungen (Eckardt, 2012; Eckardt & Meier, 2021; Gondring, 2013; Schipper & Vollmer, 2020).

2.3 Regionaler Kontext von Wuppertal und Mannheim

Mannheim und Wuppertal haben eine Menge Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten: Sie beide sind westdeutsche Großstädte mit über 300 000 Einwohner*innen mit großer industrieller Geschichte und jungen Universitäten. Beide Städte haben wirtschafts- beziehungsweise bevölkerungsstärkere Städte in der näheren Umgebung (Wuppertal: Ruhrgebiet, Düsseldorf, Köln; Mannheim: Frankfurt, Stuttgart, Karlsruhe) und sind auch in den Regierungsbezirken großer Nachbarn eingegliedert

(Düsseldorf und Karlsruhe). Andererseits stellen sie selbst als Oberzentren wichtige kulturelle und infrastrukturelle Knotenpunkte ihrer Region dar. Sowohl Baden-Württemberg (BW) als auch Nordrhein-Westfalen (NRW) werden zurzeit von Regierungskoalitionen der Grünen und der CDU regiert – unter Hendrick Wüst (CDU) und Winfried Kretschmann (Grüne) – und beide Landesbauministerinnen gehören der CDU an (NRW: Ina Scharrenbach, BW Nicole Razawi). Die Parteizugehörigkeit der Oberbürgermeister ist genau umgekehrt verteilt: in Wuppertal ist Uwe Schneidewind seit 2020 als Mitglied der Grünen in einer mittlerweile zerbrochenen Minderheitskoalition aus CDU und Grünen im Amt, seine Amtszeit läuft 2025 aus. In Mannheim hat Christian Specht (CDU) in einer Koalition aus CDU, FDP und Mannheimer Liste das Amt des Oberbürgermeisters 2023 von Peter Kurz (SPD) übernommen. In BW beträgt die Amtszeit von Oberbürgermeistern acht Jahre.

Beide Städte zählen nach Einkommen und Verschuldung pro Person tendenziell zu den finanziell schwächer aufgestellten Gemeinden ihrer Bundesländer. Pro Person betrug das durchschnittliche verfügbare Jahreseinkommen der privaten Haushalte in Mannheim im Jahr 2021 22 997 €, was zwar in BW den niedrigsten Wert darstellt (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2023), aber etwas mehr als Wuppertals 22 131 € pro Person, die ihrerseits im unteren Achtel der Gemeinden in NRW liegen (IT.NRW, 2023). Das Wachstum der Einkommen ist in Mannheim allerdings wesentlich dynamischer als in Wuppertal (siehe hierzu und zum Folgenden Abb. 2-2 und Abb. 2-3). Auch die kommunalen Haushalte beider Städte sind hoch belastet: Mannheim ist mit 9 201 € Verschuldung pro Kopf höher verschuldet als Wuppertal (6 479 €; Statistisches Bundesamt, 2024), wenn man den Gesamthaushalt inklusiver kommunaler Beteiligungen wie den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften betrachtet. Dieses Bild kehrt sich um, sobald man auf den Kernhaushalt blickt: Hier liegt die Verschuldung von Wuppertal bei 4 348 € pro Person und in Mannheim

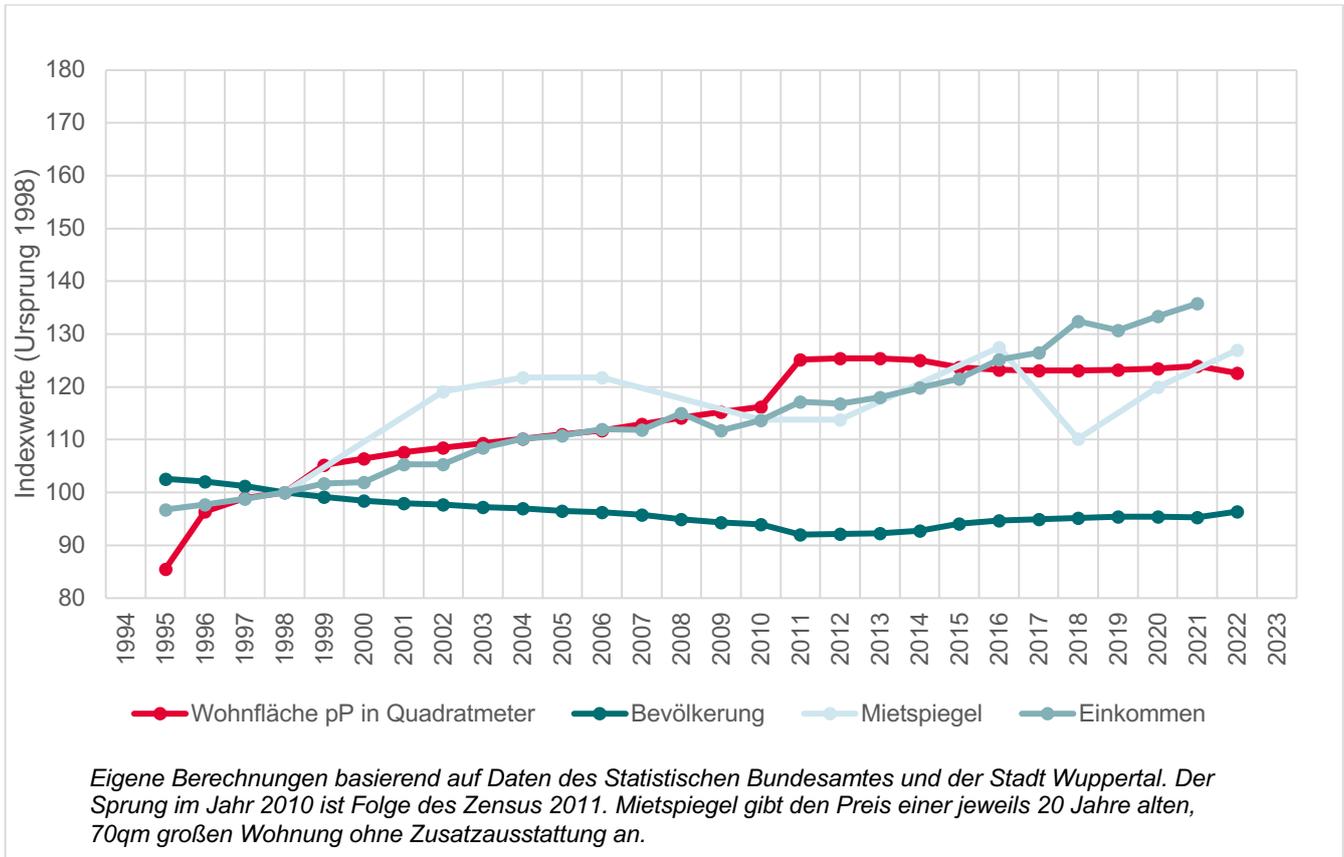


Abb. 2-2 Entwicklung relevanter Maße für das Wohnungswesen in Wuppertal

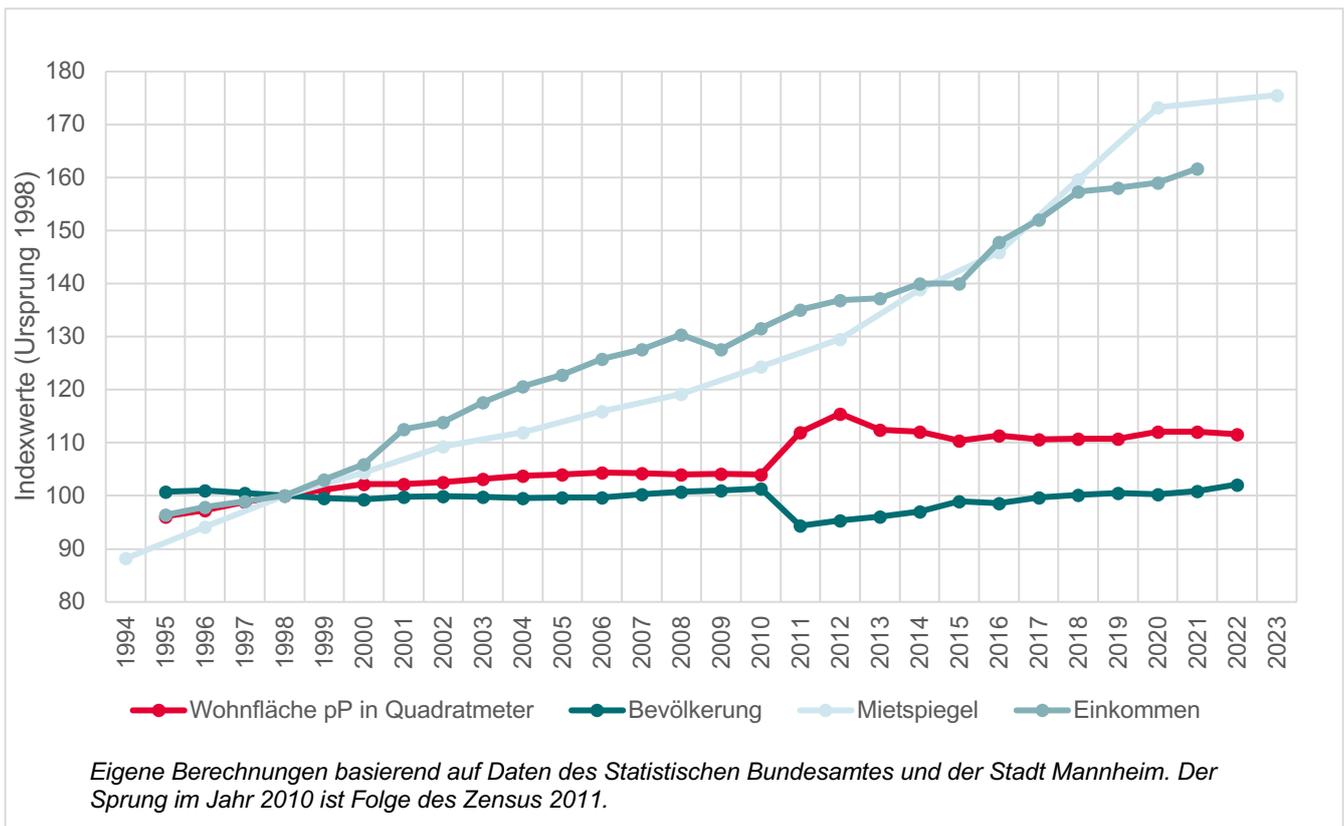


Abb. 2-3 Entwicklung relevanter Maße für das Wohnungswesen in Mannheim

lediglich bei 1 601 € pro Person (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2022)⁶. Die Mieten, die hier nur behelfsmäßig über einfache und qualifizierte Mietspiegel erfasst werden konnten, scheinen trotz einem gewissen Maß an Streuung im Wesentlichen an die verfügbaren Einkommen gekoppelt. Die Bevölkerung beider Städte wächst, wie allgemein für Groß- und Universitätsstädte üblich, seit dem Zensus im Jahr 2011 konstant. Allerdings zeigt sich auch hier in Mannheim eine stärkere Dynamik und außerdem ist über die Nullerjahre anders als in Wuppertal keine Schrumpfung zu erkennen. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person steigt in beiden Städten im Laufe der Nullerjahre⁷ und stabilisiert sich im folgenden Jahrzehnt um etwa 43 Quadratmeter (2022 in Mannheim: 42,6 m² und in Wuppertal 43,2 m²). Die Gesamtzahl von Wohnungen ist in Mannheim seit 2012 um 5,5 % (9 371 neu geschaffene Wohnungen) gewachsen, in Wuppertal betrug dieses Wachstum 1,5 % (3 016 Wohnungen).

Es existieren über diese Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten hinaus auch Unterschiede zwischen den beiden Städten. Beispielsweise liegt der Mietspiegel aktuell in Wuppertal leicht unterhalb des Mannheimer Niveaus (unsere Beispielwohnung kostet laut den respektiven Mietspiegeln⁸ in Wuppertal 7,14 €/m² und in Mannheim 8,48 €/m²) und zudem ist in Mannheim das verfügbare Einkommen in den letzten Jahren schwächer gewachsen als das Mietniveau. Ein weiterer wesentlicher Unterschied besteht in der administrativen Situation. Wuppertal entstand 1929 aus dem Zusammenschluss Elberfelds und Barmens sowie weiterer Stadt- und Ortsteile. Als administrative Einheit ist Wuppertal damit vergleichsweise jung und die verschiedenen Stadtteilzentren sind bis heute stadtstrukturell gut zu erkennen. Demgegenüber besitzt Mannheim mit Ludwigshafen am Rhein eine infrastrukturell, wirtschaftlich und kulturell eng verbundene Schwesterstadt, die allerdings nicht nur einer anderen Gemeinde, sondern sogar einem anderen Bundesland zugehörig ist. Ludwigshafen ist pro Einwohner*in als Hauptsitz der BASF eine der wirtschaftsstärksten Gemeinden Deutschlands, aber über die Hälfte der Beschäftigten Ludwigshafens pendeln über Gemeindegrenzen zur Arbeit (Stadt Ludwigshafen, o. J.).

Die geringere Verschuldung in Mannheims Kernhaushalt spiegelt sich auch in den Beschäftigtenzahlen wider. Im Jahr 2022 beschäftigt Mannheim mit etwa 6 300 Beschäftigten in der Kernverwaltung im Vergleich zu Wuppertals 3 600 Angestellten deutlich mehr Personal (nach Angabe der Stelle Demokratie und Strategie der Stadt Mannheim; Wuppertal, o. J.). Die Verschuldung der Unternehmensbeteiligungen der Städte weist darüber hinaus eine Verbindung zum Wohnungsmarkt auf: Wuppertals gemeinnützige Wohnungsgesellschaft GWG hat um die Jahrtausendwende einen erheblichen Teil des eigenen Wohnungsbestandes an private Unternehmen veräußert

⁶ Die Pro-Kopf-Verschuldung ist als Kennwert sicher kritikwürdig, stellt aber den einzigen vergleichbaren Kennwert der Schulden-situation der Kommunen dar. Besser geeignete Kennwerte (Zinslast, Schuldendienstdeckungsgrad) liegen nicht vor.

⁷ Der Sprung im Jahr 2010 spiegelt Unschärfen in der Datengrundlage wider und ist durch Zensus 2011 zu erklären.

⁸ Die Praxis der Erstellung von Mietspiegeln erlaubt einigen Spielraum zu Einflussnahme unterschiedlicher Akteure (vgl. Schardt, 2012). Der nicht für alle Jahre verfügbare durchschnittliche Mietspiegel betrug in Wuppertal 2022 6,75 €/m².

und so auch Schulden getilgt⁹. Dahingegen hat Mannheims GBG, die gewinnorientiert wirtschaftet, aber vollständig in Hand der Gemeinde ist, ihren Wohnungsbestand eher noch ausgebaut – insbesondere im Zuge der Konversion der ehemaligen US-Kasernen im Laufe der 2010er Jahre. Heute besitzt die GBG etwa 12 % des Wohnraums in Mannheim (19 400 Wohnungen), den sie als sozial verantwortliches Unternehmen mit Gewinnstreben bewirtschaftet (GBG Mannheim, o. J.). Wuppertals GWG versteht sich demgegenüber stärker als spezifisch sozialer Dienstleister, aber besitzt mit weniger als 3 % des Wohnungsmarktes (5 600 Wohnungen) einen deutlich kleineren Einfluss (GWG Wuppertal, o. J.).

Es existieren ohne Frage viele weitere wichtige Faktoren mit Einfluss auf das Wohnungswesen in den beiden Städten, aber relevante Hintergründe, die über diese Einleitung hinausgehen, werden im Folgenden in direktem Kontext mit ihrer medialen Berichterstattung abgehandelt. Vor dem Hintergrund dieses Vergleiches darf nicht aus dem Blick geraten, dass beide Städte intern keineswegs homogene Einheiten darstellen, sondern vielmehr heterogene und hochkomplexe Systeme. Auch dieser Punkt wird in Kapitel 0 immer wieder angesprochen. Als Kernbotschaft dieser knappen Vorstellung der beiden Städte darf verstanden werden, dass Mannheim und Wuppertal eine hohe Zahl von Gemeinsamkeiten aufweisen. Auch die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, welche sich für Wuppertal identifizieren lassen (nominelle Mietsteigerung, Einkommenswachstum, Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung), gestalten sich in Mannheim qualitativ ähnlich, aber dynamischer. Darüber hinaus ist die Kommune in Mannheim strukturell wesentlich stärker aufgestellt und besitzt dementsprechend mehr politische Einflussmöglichkeiten in der Gestaltung des Wohnungswesens.

⁹ Die GWG verkaufte zu dieser Zeit 500 Wohneinheiten im Jahr: „Der Bereich Bestandsverkauf ist durch die konsequente Umsetzung der Portfoliostrategie zu einem normalen Geschäftsbereich geworden.“ (GWG Wuppertal, 2005, S. 6)

3 Forschungsdesign

3.1 Bildung des Datenkorpus, Fallauswahl

Grundlage der Diskursanalyse bilden Artikel des Mannheimer Morgen (MM) und der Westdeutschen Zeitung (WZ), den größten Lokalzeitungen in Mannheim und Wuppertal. Der Datenkorpus mit insgesamt 3 728 Artikeln bildet alle Artikel der beiden Zeitschriften ab, die in den Jahren 2007-2023 (für die WZ) und 2009-2023 (für den MM) veröffentlicht wurden, das Schlagwort ‚Wohnungsbau‘ enthalten und zum Stichtag des 04.01.2024 auf den Websites der Zeitungen abrufbar waren¹⁰. Diese Wahl wurde getroffen um einen handhabbaren und vergleichbaren Datenkorpus zu erstellen. Zudem ist das Wort ‚Wohnungsbau‘ einerseits spezifisch genug, um nicht sachfremd verwendet zu werden – im Gegensatz etwa zum Begriff ‚Wohnung‘, der auch häufiger in der Kriminalberichtserstattung auftaucht. Andererseits umfasst das Wort ‚Wohnungsbau‘ drei Bedeutungen: „1. das Bauen von Wohnungen 2. Bauprojekt im Wohnungsbau 3. Wohngebäude“ (Dudenredaktion, 2024), die es erlauben mit diesem einen Schlagwort sowohl auf lokaler Ebene einzelne Projekte als auch den größeren (bundes- und landes-)politischen Zusammenhang des Wohnungswesens abzudecken.

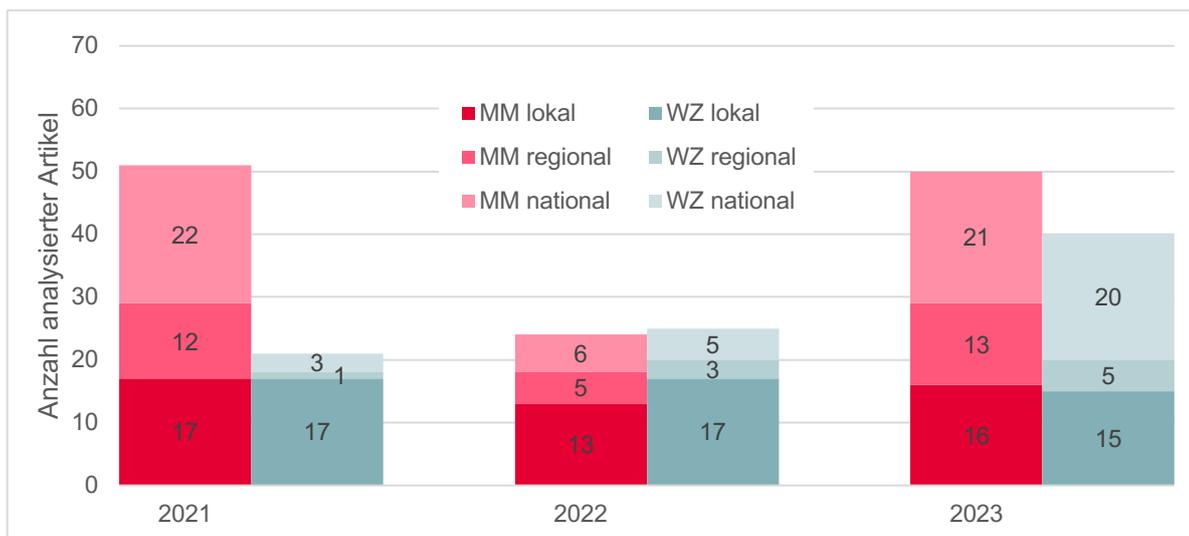


Abb. 3-1 Übersicht Auswahl analysierter Artikel

Der Fokus der Analyse liegt auf den Jahren 2021 bis 2023, damit die Ergebnisse für den weiteren Projektverlauf von SInBa aktuelle Informationen zur Verfügung stellen. Aus den 604 Artikeln dieses Zeitraums wurden 211 Artikel für eine ausführliche Analyse ausgewählt. Diese Auswahl erfolgte durch ein zweistufiges System: Im ersten

¹⁰ Dabei wird nicht auf die print-Editionen der Zeitungen zugegriffen, sondern ihr online-Auftritt ausgewertet. Um den Datensatz zu erstellen, wurde ein mittels webscraper.io ein Tool programmiert, der einen Datensatz aller Artikel erstellt, in denen das Wort ‚Wohnungsbau‘ enthalten ist.

Schritt wurden 177 Artikel eliminiert, in denen Wohnungsbau lediglich als Teil eines Titels („Ministerin für Wohnungsbau“) oder innerhalb einer Aufzählung bzw. als Beispiel („die Krise im Wohnungsbau, die Corona-Krise, ...“) genannt wird. In einem zweiten Schritt werden die Artikel nach (polit-)räumlichen Ebenen sortiert (lokal, regional, national, international) und in Folge 216 Artikel aussortiert, welche einen lokalen bzw. regionalen Bezug auf andere Städte bzw. Bundesländer (zum Beispiel Düsseldorf oder Hessen) aufweisen¹¹. Die so generierte Auswahl von 211 Zeitungsaufartikeln aus den Jahren 2021 bis 2023 wird einer ausführlichen Analyse im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie unterzogen, um zu einer Zustandsbeschreibung des lokal-medialen Wohnungsbau-Diskurses zu gelangen. Eine Übersicht über die Zusammensetzung der so getroffenen Auswahl bietet Abbildung 3-1. Innerhalb der Auswahl ist die Anzahl der Artikel mit nationalem und regionalem Bezug aus dem MM wesentlich höher. Der geringe Anteil von Artikeln mit regionalem Bezug im WZ besitzt, soweit dies erkennbar ist, redaktionelle Gründe.

Die Inhalte von Lokalzeitungen lassen sich pragmatisch in zwei Abschnitte unterteilen. Der überregionale Mantelteil bildet notwendigerweise knapper als bei überregionalen Medien ab, was auf (inter-)nationaler Ebene als berichtenswert erscheint. Der Mantel wird bei Lokalzeitungen heutzutage redaktionell oft getrennt vom Lokalteil erstellt. Sowohl WZ als auch MM haben den redaktionellen Inhalt ihrer überregionalen Artikel ausgelagert, der MM wird seit 2020 von der Funke Mediengruppe¹² beliefert, die WZ seit 2021 von den Westfälischen Nachrichten und dem Redaktionsnetz Deutschland (Deutscher Journalisten-Verband, 2021) unterstützt. Die WZ verfolgt insgesamt eine stärkere regionale Fokussierung. Aufgrund der breiten Verwendung des Mantelteils der Funke Mediengruppe halte ich eine gemeinsame Analyse des überregionalen Inhaltes trotz des Ungleichgewichtes zwischen MM und WZ für zielführend für die Analyse lokal-medialer Diskurse. Innerhalb des untersuchten Datenkorpus‘ nationaler Artikel lassen sich keine wesentlichen Unterschiede in Positionen und Darstellungsform zwischen den beiden Lokalzeitungen erkennen. Allerdings sind die Fallzahlen der beiden Zeitungen aufgrund dieses Ungleichgewichtes nicht unmittelbar vergleichbar. Methodisch interessant ist das ‚natürliche Sampling‘ durch den begrenzten Umfang des Mantelteils: Üblicherweise erfolgt die Auswahl der untersuchten Artikel in Medienanalysen nach Überschriften oder durch Beschränkung auf Leitartikel beziehungsweise Titelseiten durch die Forschenden. Hier stellt die Fallauswahl durch die Beschränkung auf den Mantelteil von Lokalzeitungen eine bisher vernachlässigte Variante dar.

Aufbauend auf dieser Analyse der aktuellen Situation werden die 3 054 Artikel der Jahre 2009 bis 2020 einer oberflächlicheren Analyse unterzogen, mit dem Ziel die Diskursentwicklung näher zu beleuchten. Aus dieser Betrachtung des aktuellen

¹¹ Diese Artikel existieren, da beide Tageszeitungen nicht nur innerhalb ihrer Heimatstädte, sondern auch in einem regionalen Umkreis publizieren und entsprechend unterschiedliche Ausgaben produzieren. Weil die Bezugsquelle nicht die jeweiligen physischen Ausgaben, sondern der alle Artikel umfassende Webauftritt der Zeitungen ist, musste dieser Schritt eingebaut werden.

¹² Zur Funke Mediengruppe gehören eine Vielzahl weiterer Lokalzeitungen, unter anderen die 'Berliner Morgenpost', das 'Hamburger Abendblatt', die 'Westdeutsche Allgemeine Zeitung', die 'Braunschweiger Zeitung' und die 'Thüringer Allgemeine'.

Wohnungszyklus seit seinem Startpunkt 2009 lassen sich Aussagen über die Durchsetzungsfähigkeit von Narrativen ableiten.

3.2 Argumentative Diskursanalyse nach Hajer

Wir verwenden die *argumentative Diskursanalyse* (ADA) nach Maarten Hajer (1995, 2005) als methodologischen Zugang. Diese Konzeptualisierung von Diskursen ist insbesondere in umweltpolitischen Arbeiten weit verbreitet (Cherry et al., 2015; Espinosa et al., 2017; Hajer, 1995, 2005; Lovell, 2004; Mast, 2021). Die ADA fokussiert in der Analyse größerer Diskurse auf sogenannte „emblematic issues“ (Hajer, 2005, S. 308); Hajer identifiziert etwa das medienwirksame Phänomen des „acid rain“ als symbolisches Problem für den ökologischen Diskurs der 1980er Jahre (Hajer, 1995). Begreift man den heutigen ökologischen Diskurs nicht als losgelöst von ökonomischen und sozialen Fragen, sondern tief mit diesen verwoben, eignet sich das Thema des Wohnungsbaus als Symbol für die fortwährende Dominanz sozial-ökonomischer Problemstellungen (Kapitel 4.1.4). Hajer liefert zudem Begriffe, um den Zustand und die Dynamik von Diskursen zu beschreiben. Als *Diskurskoalition* bezeichnet er „a group of actors that, in the context of an identifiable set of practices, shares the usage of a particular set of story lines over a particular period of time“ (Hajer, 2005, S. 302). Diskurskoalitionen werden nicht durch einen gemeinsamen Wertekanon zusammengehalten, sondern durch die Diskursaffinität, das heißt eine Ähnlichkeit der Argumente und gemeinsame Narrative. Diskurskoalitionen können dominant genannt werden, wenn „(1) central actors [are] forced to accept the rhetorical power of a new discourse (*discourse structuration*) and (2) the new discourse [is] reflected in the institutional practices of that political domain, that is, that the actual policy process is conducted according to the ideas of a given discourse (*discourse institutionalization*)“ (ebd.).

In der ADA werden diverse Datenmaterialien von Zeitungsartikeln über rechtliche Dokumente und Protokolle bis hin zu Videomaterial genutzt. Hajer selbst empfiehlt, Datenmaterial zu nutzen, das möglichst nah an Alltagssituationen ist, um im Sinne der praxeologischen Fundierung der ADA auch Körpersprache und andere nicht-sprachliche Praktiken erfassen zu können (Hajer 2005, 305). In der breiten Rezeption seiner Methodik zeigt sich allerdings, dass auch Medienanalysen die theoretische Rahmung der ADA fruchtbar machen können (Basu, 2019; Cherry et al., 2015). Die Grundlage der folgenden Analyse stellen primär Zeitungsartikel der jeweils dominanten Lokalzeitung dar, für Kontextinformationen und Validierungen wurde auch auf andere Quellen zurückgegriffen, die an der jeweiligen Stelle benannt werden.

Für die Auswertung (nicht für die Fallauswahl, siehe dafür Kapitel 3.1) des Datenkorpus‘ folge ich der Grounded Theory Methodologie (Glaser & Strauss, 2017). Dabei gehen offenes, axiales und selektives Kodieren in einem iterativen Prozess ineinander über; es werden Inhalte schrittweise in Kategorien und Überkategorien zusammengefasst, die ihrerseits den Blick für relevante Inhalte fördern und sich im Laufe des Kodierprozesses wandeln. Aufbauend auf Hajers Konzeptualisierung von Diskursen als Praktiken, die mittels story lines, Akteuren und Praktiken verknüpft sind, haben sich zwei Überkategorien für die Kodierung angeboten: Textpassagen wurden

erstens *Akteuren* zugeordnet, wenn dort entweder ihre Aussagen in (in-)direkter Rede übernommen wurde oder direkt über ihre Tätigkeit berichtet wurde. Zweitens hat sich für die inhaltliche Kodierung von Argumenten eine Unterteilung der story lines in *Probleme* und *Lösungen* angeboten, da diese Unterscheidung das prägende argumentative Mittel politischer Diskurse darstellt. So sind sich verschiedene Parteien beispielsweise über Problemstellungen einig, aber streben verschiedene Lösungen an oder sie betonen eigentlich ganz unterschiedliche Problembeschreibungen, finden aber einen gemeinsamen Lösungsansatz – damit sind wir dann schon nah an Hajers Konzept der Diskurskoalition: Narrative als Mittler zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Werten.

Die vollständige Entwicklung dieses mit Hilfe des Programms MAXQDA vollzogenen Kodierprozesses lässt sich aufgrund des Umfangs und der Komplexität nicht vollständig wiedergeben. Abbildung 3-2 gibt einen Überblick über die verwendeten Codes und das Kategoriensystem, in welchem die Codes systematisiert wurden¹³. Insgesamt wurden 3 008 Passagen markiert. Ein Beispiel einer vergleichsweise dichten Textstelle sieht dann wie folgt aus:

Das liege daran, dass die Zahl der Anträge rückläufig ist, einen Stau bei der Bearbeitung gebe es nicht, sagt Thomas Eiting, Sprecher der Stadtverwaltung. ‚Die Ziele zur Errichtung von neuem Wohnraum lassen sich natürlich nur in Verbindung mit der Privatwirtschaft umsetzen‘. Die Verwaltung arbeite daran, Bauland bereitzustellen und die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. ‚Die übergeordneten Rahmenbedingungen hat die Verwaltung nicht in der Hand‘, zum Beispiel das Zinsniveau, die Baukostensteigerungen, Lieferschwierigkeiten und Fachkräftemangel. Diese Rahmenbedingungen sorgten dafür, dass die Investitionen in den Wohnungsbau ‚derzeit drastisch abnehmen. Dies wird uns auch vielfältig von Investorensseite so gespiegelt.‘ (Wohnraum in Wuppertal fehlt – und der Neubau bricht drastisch ein, WZ 14.09.2023)

Für die Textstelle wurde die ‚Stadtverwaltung‘ als Akteur identifiziert und in Reihenfolge der Markierungen die folgenden inhaltliche Codes vergeben:

- Lösung: mehr Wohnungsbau → brauchen Bauwirtschaft → nur mit freier Wirtschaft
- Deutung: unproblematischer Wohnungsbau → keine bessere Lösung → zu komplex zu steuern
- Problem: zu wenig Wohnungsbau → hohe / steigende Baukosten → Kredite zu teuer
- Problem: Wohnraum zu wenig → hohe / steigende Baukosten → Materialkosten
- Problem: Wohnraum zu wenig → Mangel an Wohnungsneubau → Mängel → Materialmangel
- Problem: Wohnraum zu wenig → Mangel an Wohnungsneubau → Mängel → Personalmangel
- Problem: Wohnraum zu wenig → Mangel an Wohnungsneubau

¹³ Eine tabellarische Dokumentation mit kurzen Definitionen der einzelnen Codes kann im Anhang eingesehen werden (Kapitel 6.1)

- Akteur → öffentliche Hand → Verwaltung → Stadtverwaltung (gesamte Textstelle)

Textstellen werden also doppelt kodiert, sowohl mit story lines und Argumenten als auch mit den Akteuren, welchen diese Narrativbestandteile äußern beziehungsweise welche über sie berichtet werden. Mit der doppelten Kodierung können drei Analyseschritte vollzogen werden: Eine inhaltliche und formale (sprachliche) Analyse der story lines, eine Analyse der relevanten Akteure, sowie eine Analyse der Diskurskoalitionen, indem ermittelt wird, welche Akteure häufig die gleichen story lines verwenden. Pro Artikel wird eine Kombination von Akteur und Argument nur einmal markiert. Wenn Sätze (beispielsweise Pressemitteilungen) mehreren Akteuren gleichzeitig zugeordnet werden können, werden die Sätze mit allen Akteuren kodiert.

Im Verlauf des Kodierprozesses haben sich mehrere Anpassungen der Akteure ergeben, insbesondere Ausdifferenzierungen von Akteursgruppen. Um die Diskursituation in eine darstellbare Komplexität zu reduzieren, wurde aus allen Akteursgruppen, die im Datenkorpus auftauchen, eine Auswahl von acht besonders relevanten Akteuren getroffen. Diese Auswahl soll die Bandbreite des lokalmedialen Diskurses widerspiegeln, in sich relativ homogene Positionen vertreten und alle diskursstarken Akteure einschließen (siehe für Übersichten Kapitel 6.1 und Abb. 3-2). Die getroffene Auswahl stellt einen Kompromiss dieser Anforderungen dar, dessen offensichtlichste Kritik darin besteht, dass nicht zwischen unterschiedlichen politischen Parteien unterschieden wird. In der Analyse des Datenmaterials hat sich herausgestellt, dass der Diskurs zum Wohnungswesen so gefestigt ist, dass Politiker*innen unabhängig der Parteizugehörigkeit sehr ähnliche Positionen vertreten.

Neben der Rückbindung der Aussagen an die Akteure stellt die Unterscheidung von Problemstellungen und Lösungsangeboten eine der zentralen theoretischen Grundpfeiler der analytischen Arbeit dar. Auch diese Unterscheidung lässt sich kritisieren, denn oftmals zielen Problemdefinitionen (bewusst oder unbewusst) schon auf bestimmte Lösungsansätze: „Problems can be described as discrepancies between the state of affairs as it is and the state as it ought to be. The process of resolving the problem starts with the search for causal explanation of the discrepancy“ (Rittel & Webber, 1973, S. 165). Auch die Unterscheidung von *Menge* und *Verteilung*, welche die Lösungsangebote und Problemdeutungen gewissermaßen in zweiter Dimension kategorisieren, ist keineswegs selbstverständlich: „man meint, auf der einen Ebene zu operieren, und findet sich unversehens auf der anderen; man greift schon durch Mengenentscheidungen in den Allokationsprozeß ein oder schafft durch die Art der Allokation zwingende Gründe, die Mengenvorgabe zu ändern“ (Luhmann, 2004, S. 118). Als Leitlinie für die Kodierungen wurde versucht, der Argumentationslogik der Akteure (oder manchmal auch der Artikel) zu folgen. Dies entspricht dem Anspruch der ADA nicht notwendigerweise die Wertesysteme der Akteure zu entziffern (bestimmen, was gemeint wird), sondern die story lines zu erkennen (analysieren, was gesagt wird).

Schließlich besteht sicher die größte Limitation dieser Analyse darin, dass lediglich zwei Zeitungen analysiert wurden. Damit ist methodisch auf alleiniger Basis des Datenkorpus eine Unterscheidung von politischen, historischen, redaktionellen,

landespolitischen, kommunalpolitischen und stadtgesellschaftlichen Faktoren für die Entwicklung des Diskurses über das Wohnungswesen nicht möglich. Die Problematik wird besonders offensichtlich, wenn in Kapiteln 4.2.2 und 4.2.3 deutliche Unterschiede zwischen den lokalen Diskursen in Wuppertal und Mannheim identifiziert werden. Für den überwiegenden Teil der folgenden Analyse kann dieser Punkt allerdings vernachlässigt werden, weil – wie gezeigt werden kann – der Diskurs wesentlich vom nationalen Deutungsangeboten geprägt ist.

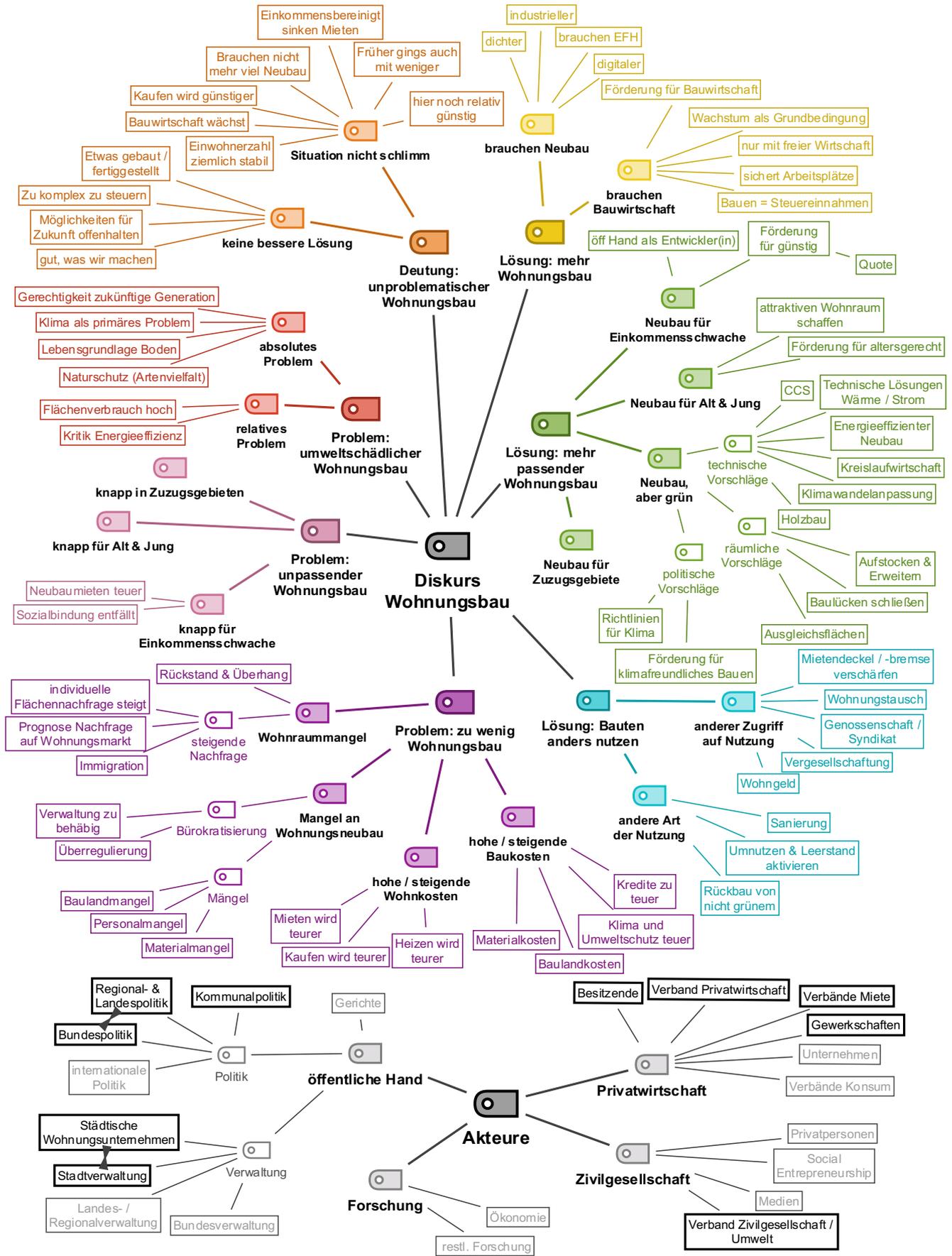


Abb. 3-2 Hierarchisches Kategorien-Code-Modell

4 Lokalmediale Diskurse des Wohnungsbaus in Wuppertal und Mannheim

Ein Spezifikum der vorliegenden Medienanalyse stellt es dar, dass lokale Tageszeitungen betrachtet werden. Deren eigener redaktioneller Inhalt wird diskursanalytisch selten betrachtet, ist aber für die Entwicklung lokaler Politiken oft besonders entscheidend. Warum sollte man sich dann überhaupt die überregionalen Artikel in den lokalen Zeitungen anschauen? Eine wesentliche Erkenntnis dieser Analyse ist es, dass die unterschiedlichen lokalen Problemstellungen vor dem Hintergrund der nationalen Entwicklung interpretiert werden. Man könnte sagen: Ganz wie die Mantelseiten den Lokalteil umfassen, liefern die Deutungsangebote der nationalen Ebene einen Rahmen für die lokalen Problemverständnisse. Dieses Muster wird in der folgenden Analyse immer wieder bestätigt.

Darüber hinaus lassen sich am Diskurs über den Wohnungsbau einige der Allgemeinplätze von sozial- und geisteswissenschaftlichen Medienanalysen bestätigen: der Aufmerksamkeitsmarkt erzeugt eine oft metaphorische Dramatisierung der Inhalte, Aktualität ist wichtiger als inhaltliche Relevanz, Konflikte und Zahlen sind interessanter als Harmonie und Qualität. Durch die ausgiebige Verwendung solcher formalen Mittel ist oft gar nicht so eindeutig, was die Akteure eigentlich unter der Wohnungskrise verstehen. Auch wenn diese Frage zunächst banal anmutet, erfordert sie doch ein genaueres Hinschauen (Kapitel 4.1). Aufbauend auf dieser Analyse der Diskurs strukturierenden Probleme lässt sich dann einordnen, welche Lösungen für Wohnungskrise angeboten werden und in welcher Form sie an diese Problemverständnisse anschließen (Kapitel 4.2).

4.1 Eindeutig uneindeutige Problemdefinition: Was ist eigentlich die Wohnungskrise?

Es konnten vier komplementäre Problemdeutungen¹⁴ der Wohnungskrise identifiziert werden. Das erste Deutungsmuster identifiziert die Wohnungskrise als Mengenproblem, ich nenne es im Folgenden stark verkürzt ‚zu wenig Wohnungsbau‘¹⁵ (Kapitel 4.1.1). Das zweite Deutungsmuster der Wohnungskrise deutet sie als Verteilungsproblem, es lässt sich umschreiben als ‚schlecht verteilter Wohnraum‘ (Kapitel 4.1.3). Die dritte Problemdeutung scheint zunächst im starken Konflikt zur ersten zu stehen, ich nenne sie ‚umweltschädlicher Wohnungsbau‘ (Kapitel 4.1.4). Dass eine Wohnungskrise existiert, ist im lokalmedialen Diskurs zweifellos die dominante Position. Es gibt allerdings noch eine vierte Gruppe von Argumenten, welche die Dramatik der Krise in Zweifel ziehen oder zumindest keine Handlungsnotwendigkeit sehen. Diese Abmilderungen der Wohnungskrise werden unter dem Titel ‚unproblematischer Wohnungsbau‘ zusammengefasst (Kapitel 4.1.5).

¹⁴ Die Begriffe ‚Problemdeutung‘ und ‚Deutungsmuster‘ werden im Folgenden synonym verwendet. Die wahrscheinlich korrektere Bezeichnung Problemdeutungsmuster erscheint zu sperrig. Jedes Problemdeutungsmuster besteht aus mehreren Problemverständnissen.

¹⁵ Dabei wird die oben erwähnte Mehrdeutigkeit des Begriffs ‚Wohnungsbau‘ zwischen dem Bau von Wohnungen über einzelne Bauprojekte bis hin zum bewohnten Gebäude aufgegriffen.

Die vier Gruppen von Argumenten und Problemverständnissen sind analytisch unterscheidbar, aber das bedeutet keinesfalls, dass einzelne Akteure sich ausschließlich einem der Muster zuordnen lassen. Nach Hajer gilt es aufgrund der situativen Einbettung jeder Äußerung, „to come to terms with the fact that some actors might utter contradictory statements, or indeed help reproduce different discourse coalitions“ (Hajer, 2005, S. 303).

4.1.1 Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘

Widmen wir uns als erstes dem dominanten Deutungsmuster der Wohnungskrise: ‚zu wenig Wohnungsbau‘. Es wurden mehr kodierte Textstellen dieser Kategorien zugeordnet als allen anderen Problemdeutungen gemeinsam. Innerhalb des Deutungsmusters lassen sich vier Verständnisse der Wohnungskrise als Knappheit von Wohnraum unterscheiden, die zwar unterschiedliche Schwerpunkte setzen, aber einander auch ergänzen und stützen (Abb. 4-1). Gemeinsam ist ihnen, dass sie die Wohnungskrise als ein allgemeines – das heißt räumlich und individuell nicht weiter differenziertes – Problem deuten. Es wird also die jeweilige Betrachtungsebene als eine Einheit verstanden. In der Regel stellt dabei die Bundesrepublik Deutschland den Referenzrahmen für die Problemdeutung dar, auch wenn lokale Problemlagen betrachtet werden. Ausdruck findet diese ‚einheitliche‘ Betrachtung beispielsweise im Hinblick auf die verwendeten Kennzahlen. Genutzt werden entweder Durchschnitte, Absolutwerte der Grundgesamtheit oder Änderungsraten dieser. Damit einher geht eine Vernachlässigung spezifischer Problemstellungen einzelner Gruppen und Regionen, aber im gleichen Zuge erhöht sich auch die Anschlussfähigkeit der Problembeschreibungen, denn durch die Herausstellung der Allgemeinheit des Problems ist prinzipiell jede*r von der Wohnungskrise betroffen oder zumindest von ihr gefährdet.

<i>Wohnungskrise als Mengenproblem</i>	<i>Wohnraum</i>	<i>Wohnungsneubau</i>
<i>Kosten</i>	Steigende Wohnkosten (Miete & Kauf)	Hohe / steigende Baukosten
<i>Mangel</i>	Wohnraummangel	Mangel an Wohnungsneubau

Abb. 4-1 Überblick Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘

Das Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ wird mit Ausnahme der Zivilgesellschafts- und Umweltverbände von allen relevanten Akteuren vertreten (Abb. 4-2). Besonders die überregionale Politik und privatwirtschaftliche Verbände prägen das Deutungsmuster, diese beiden Akteursgruppen haben im gesamten Datenkorpus die größte Diskurspräsenz. Ein größerer Teil dieser Argumente findet sich in Mantelartikeln und ihre Zahl nimmt im Jahr 2023 im Vergleich zu den anderen beiden vollständig analysierten Jahren 2022 und 2021 stark zu.

Kodierung	Politik überregional	Lokalpolitik	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Besitzende	Summe
hohe / steigende Wohnkosten	16	8	7	1	18	7	2	9	68
Wohnraummangel	12	15	18	1	23	22	20	8	119
Mangel an Wohnungsneubau	56	40	24	2	11	17	50	35	235
hohe / steigende Baukosten	37	7	14	0	12	8	42	25	145
Problem: zu wenig Wohnungsbau	121	70	63	4	64	54	114	77	567

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

Abb. 4-2 Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure

Steigende Wohnkosten

Die steigenden Wohnkosten werden im Diskurs besonders von der Politik und den Mietverbänden vertreten (Abb. 4-2). Auffällig bei der Problematisierung von Wohnkosten ist es, dass selten Zustände beschrieben werden, sondern vielmehr Entwicklungen, die sich in Zukunft weiter dramatisieren. Dadurch wird die Problembeschreibung auch für Menschen anschlussfähig, die (noch) mit ihrer Wohnsituation zufrieden sind. Beispielsweise „spitzt sich [die Mietenkrise] weiter zu“ (Weiter Streit um bezahlbares Wohnen, MM 11.06.2021)¹⁶ und „im schlimmsten Fall drohen soziale Verwerfungen“ (Ampel scheitert an ihrem Wohnungsbauziel, WZ 24.05.2023).

„Wer aufgrund der hohen Kosten nun den Sprung in die eigenen vier Wände nicht schafft, ist weiterhin auf Mietwohnungen angewiesen. Die Mietpreissteigerungen könnten sich also wieder beschleunigen“, prognostiziert Schick. Für Mieterinnen und Mieter heißt das: Entspannung ist auf den angespannten Wohnungsmärkten nicht in Sicht. (Immobilienpreise steigen ungebremst, MM 24.09.2022)

Über die Entwicklung während des Untersuchungszeitraumes betrachtet fällt auf, dass die Höhe der Wohnkosten im Jahr 2023 in beiden Lokalzeitungen deutlich seltener thematisiert wird, als in den Jahren zuvor. Dies korreliert nicht mit einer bedeutsamen Verbesserung der Situation am Wohnungsmarkt. Zurückzuführen lässt sich diese Entwicklung vermutlich darauf, dass mediale Aufmerksamkeit für steigende Wohnkosten nicht durch steigende Wohnkosten erzeugt wird, sondern durch den politischen Umgang mit diesen. So lassen sich rund um die Bundestagswahlen

¹⁶ Für eine ausführliche Untersuchung sprachlicher Mittel siehe „Mietenwahnsinn“ und ‚explodierende Preise‘: Die Wohnungskrise im medialen Diskurs“ (Farina, 2023).

2013, 2017 und 2021¹⁷ eine stärkere Thematisierung von Wohnkosten in der WZ und dem MM beobachten.

Dass die Wohnkosten steigen, wird in der Regel mit Zahlen hinterlegt, allerdings besteht kaum eine Einigkeit über die richtigen Kennwerte: Mietpreise (Angebotsmieten, Mietspiegel, meist ohne Nebenkosten) und Immobilienpreise (ohne Differenzierung zwischen Vermieter*innen und Selbstnutzenden) werden oft wie austauschbar verwendet und ihr prozentuales oder vergleichendes Wachstum häufig ohne Preiskorrektur durch Einkommen oder Inflation verhandelt. Als extremes Beispiel kann ein Fall aus der WZ dienen: Die WZ titelte, dass in den Jahren 2016 bis 2020 die „Mieten um 39 Prozent gestiegen“ (WZ 08.09.2021) seien. Drei Wochen später reagiert der Geschäftsführer des Wuppertaler Mieterbundes Andreas Wiemann in einem Interview:

Ein Vergleich der Mietspiegel der Jahre 2016, 2018 und 2020 weist eine durchschnittliche Mietpreisentwicklung von rund zehn Prozent aus. Im Vergleich hierzu ist die allgemeine Inflationsrate von 2016 bis einschließlich 2021 um 8,7 Prozent gestiegen. Folglich ist für uns nicht ganz nachvollziehbar, weshalb zuletzt Meldungen ergingen, nach denen die Mieten in Wuppertal seit 2016 um 39 Prozent gestiegen seien. (Warum Wuppertal einen Mietendeckel braucht, WZ 30.09.2021)

Dabei wird dieselbe Datengrundlage beschrieben: Während die dramatisierenden 39 % Mietsteigerung den gesamten Zeitraum von 2016 bis 2020 betrachten, beschreiben die moderaten 10 % eine jährliche Rate. Um die Verwirrung zu komplettieren, beziehen sich die 8,7 % Inflationsrate wieder auf den Gesamtzeitraum. Interessant dabei ist nicht, dass Kennwerte überhaupt unsauber verwendet werden, sondern welche Problemdeutung mit ihnen gestützt wird¹⁸. Und bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung ist die Replik von Andreas Wiemann allein auf weiter Flur. Die Dominanz der Problematisierung steigender Kosten bleibt weitgehend unhinterfragt. Zudem geben sich alle Akteure Mühe dieses Verständnis einer möglichst breiten Masse nahezubringen, indem sie an die Eigeninteressen der Leser*innen appellieren. Beispielsweise betonen Mietverbände: „Das Problem trifft auch ‚Normalmieter‘“ (Ruf nach Mietenstopp, MM 18.02.2022), während Eigentumsverbände die Unterscheidung von Miete und Kaufpreis unterschlagen: Beispielsweise fordert ‚Haus & Grund‘ Präsident Kai Warnecke: „Wir müssen das Wohnen *insgesamt* bezahlbar machen“ (Erwartungen ans ‚Tiny House‘, MM 04.01.2022, Herv. F.K.).

Besonders bemerkenswert ist dabei die inflationäre Verwendung der Vokabel ‚bezahlbar‘, welche je nach Kontext sehr unterschiedlich gedeutet werden kann. Einerseits kann ‚Unbezahlbarkeit‘ das Problem zuspitzen in dem Sinne, dass Unbezahlbarkeit von Wohnraum Szenarien von drohender Obdachlosigkeit hervorruft. Andererseits wird im Sinne des Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ die Wohnungskrise ausgeweitet auf alle, die ihren Wohnraum bezahlen möchten. Die

¹⁷ An die Wahlen schließen auch die jeweiligen Koalitionsverhandlungen und ersten Reformvorstöße (Mietpreisbremse 2014, Wohnraumoffensive 2018, Bündnis bezahlbarer Wohnraum 2021) an.

¹⁸ Damit soll den Diskursteilnehmenden keineswegs ‚böse Absichten‘ unterstellt, sondern nur verdeutlicht werden, dass Daten immer innerhalb des Deutungsmusters interpretiert werden.

„unbezahlbaren Wohnkosten“ sind damit als Problemdefinition so schwammig, dass sie an sehr unterschiedliche Problemverständnisse anschlussfähig ist.

Trotz der unterschiedlichen Situationen bezüglich der Wohnkosten vor Ort (Kapitel 2.3) werden in beiden Städten die Wohnkosten inhaltlich sehr ähnlich gedeutet¹⁹. Im Jahr 2022 betrug der durchschnittliche qualifizierte Mietspiegel in Wuppertal 6,75 €/m², und damit 20 % weniger im Vergleich zu 8,37 €/m² in Mannheim. Die durchschnittlich verfügbaren Jahreseinkommen unterscheiden sich hingegen nur um 4 %: Sie lagen im Jahr 2021 in Wuppertal bei 22 131 € und in Mannheim 22 997 €. Dennoch weist in Wuppertal der Vorsitzende des Stadtentwicklungsausschusses Servet Köksal (SPD) „darauf hin, dass Miete und Nebenkosten einen immer größeren Anteil am Einkommen ausmachen“ (Wie wollen wir in Zukunft wohnen?, WZ 07.02.2022). Es bestehen neben diesem zeitlichen Vergleich auch andere Möglichkeiten die Situation der Mietenden in Wuppertal zu werten²⁰. So könnte die Situation räumlich verglichen werden (beispielsweise im Verhältnis zu ähnlich großen Universitätsstädten) oder in Bezug auf einen Zielwert (beispielsweise wie oben erwähnt 30 % des Einkommens für die Miete). Stattdessen wird der Vergleichswert genutzt, der nah an der wahrgenommenen Situation in Deutschland liegt. Noch direkter wird dieser Mechanismus im folgenden Zitat aus Mannheim deutlich:

„Der Wohnungsmarkt ist weiter angespannt“, sagt [der Vorsitzende des Mieterverbandes Mannheim] Gabriel Höfle. Eine Trendwende ist für ihn nicht in Sicht: *„Ich gehe weiter von steigenden Preisen auch im kommenden Jahr aus.“* Zwar sei in manchen deutschen Großstädten feststellbar, dass die Immobilienpreise sinken. *„Ob das aber auch für Mannheim gelte, wisse er nicht.“* (So teuer ist das Wohnen in Mannheim geworden, MM 09.11.2022, Herv. F.K.)

Anstatt sich also mit der tatsächlichen Situation vor Ort auseinanderzusetzen, bewerten selbst die lokalen Experten die Lage vor Ort nach dem medial vermittelten Muster ‚steigende Wohnkosten‘.

Wohnraummangel

Den Wohnraummangel verstehen besonders Gewerkschaften, Mietverbände und privatwirtschaftliche Verbände als Problem, mit Abstrichen auch die staatlichen Akteure (Abb. 4-2). Im Gegensatz zu den Wohnkosten wird der Wohnraummangel vor 2023 nur selten mit Zahlen hinterlegt²¹, sowie häufiger Zustandsbeschreibungen der der Beschreibung von Entwicklungen vorgezogen. Zur Verdeutlichung des Problems wird auf die Allgemeingültigkeit einer akuten Krise bzw. Not verwiesen. „Unter der Wohnungsnot leiden beinahe alle: Arme, Alte, Behinderte, Alleinerziehende, Studenten, Familien.“ (Wohnungsnot: Der Markt allein wird es nicht richten, MM 14.01.2019). Besonders prägnant formuliert der häufig zitierte Präsident des Deutschen Mieterbundes Lukas Siebenkotten, laut ihm sei die „Wohnungsnot [...] mit

¹⁹ Entgegen dieser *inhaltlichen* Ausrichtung werden steigende Wohnkosten in Wuppertal allerdings wesentlich seltener thematisiert als in Mannheim.

²⁰ Darüber hinaus lassen die überschlägigen Auswertungen in Kapitel 2.3 vermuten, dass diese Aussage für Wuppertal nicht so eindeutig gilt. Für eine sichere Aussage ist die Datengrundlage nicht verfügbar.

²¹ Auch im Gegensatz zu den auf dieser Problembeschreibungen aufbauenden Lösungsstrategien, siehe Kapitel 4.2.10.

voller Wucht in der Mitte der Beschäftigten angekommen“ (Gewerkschaften wollen von Politik mehr Engagement gegen Wohnungsnot, MM 12.07.2023) und „So laut wie jetzt haben die Alarmglocken des Wohnungsmangels lange nicht mehr geschrielt“ („Die Situation wird immer dramatischer“, MM 12.01.2023). Im Jahr 2023 mit dem Krieg in der Ukraine und der resultierenden Zuwanderungen von über einer Million Menschen konnte der vorher nur qualitativ beschriebene Wohnungsbedarf deutschlandweit medienwirksam beziffert werden. Nach einer durch den Deutschen Mieterbund, die Gewerkschaft IG BAU und die Caritas in Auftrag gegebene Stiftung des Pestel Instituts fehlen im Jahr 2023 „700 000 Wohnungen [...] hierzulande, es ist der größte Wohnraumangel seit 1993“ (Scholz ist jetzt gefragt, MM 20.01.2023). Dies wird auch an der Zahl der kodierten Textstellen deutlich, diese steigt zwischen 2021 und 2023 von 18 über 28 auf 76.

Diese Situation spiegelt sich auch in den lokalmedialen Einordnungen: „In Mannheim eine adäquate Wohnung zu finden, ist verdammt schwer“ (Mannheimer Quotenregelung beim Wohnungsbau leicht verschärft, Pos. 4) und „Wohnraum in Wuppertal fehlt“ (WZ 14.09.2023). Allerdings fehlt diesen Darstellungen nach 15 Jahren Wohnungskrise der Neuigkeitswert: „Es klingt mittlerweile fast wie ein Mantra: Wuppertal braucht Wohnraum“ (Wohnen: Potenziale quer durch die Stadt, WZ 02.20.2021).

Mangel an Wohnungsneubau

Der Mangel an Wohnungsneubau wird von privatwirtschaftlichen und Eigentumsverbänden als das primäre Problem der Wohnungskrise beschrieben (Abb. 4-2). Staatliche Akteure und Eigentumsverbände beschreiben den Neubaumangel ebenfalls als problematisch. Interessant ist, dass die Gewerkschaften dieses Problem im ausführlich analysierten Zeitraum (2021-23) nicht wesentlich betonen. Primär wird der Mangel an Wohnungsneubau auf überregionaler Ebene besprochen, auf lokaler Ebene ist dieses Problemverständnis in Wuppertal in Politik und Verwaltung sehr präsent: In der WZ dominiert das Problemverständnis ‚Mangel an Wohnungsneubau‘ den lokalen Diskurs. Es lassen sich über den gesamten analysierten Zeitraum zwei Phasen ausmachen, in denen ein Mangel an Wohnungsbau als Problem beschrieben wird. Der erste Zeitraum betrifft die Jahre 2009 bis circa 2011, in denen das Bauvolumen bei etwa 60 % der aktuellen Produktion lag. Im Laufe der 2010er Jahre wird eher die Lösungskapazität des Wohnungsneubaus betont. Seit 2020 stagniert das Wachstum des Wohnungsneubaus (also das Wachstum des Wachstums), wird der Mangel an Wohnungsneubau wieder betont, obwohl die absolute Menge an neu gebauter Wohnfläche und Wohnungen kaum sinkt (vgl. auch Abb. 2-1). Ausschlaggebend dafür ist die Enttäuschung der Wachstumserwartungen der Bauwirtschaft, die unter anderem mit dem viel diskutierten Versprechen der SPD von 400 000 jährlichen Neubauten verbunden waren. Erst vor diesem Hintergrund lässt sich die Dramatik verstehen, mit der die noch immer hohe Neubauanzahl beschrieben wird. Die Bauleistung geht also tatsächlich „Nach mehr als zehn Jahren Boom“ (Bauminister suchen Wege aus der Krise, MM 23.09.2022) erstmals zurück, wenn auch nur in

geringem Umfang²². Die Neubauzahlen werden also in einem sehr spezifischen Kontext bewertet: sie sind nicht hoch im Verhältnis zu den Kosten und äußeren Gegebenheiten (siehe unten), sie sind nicht hoch im Verhältnis zu ihren ökologischen Kosten (siehe Kapitel 4.1.4), sie sind nicht hoch im Vergleich zu den Jahren 2004 bis 2018 (vgl. Abb. 2-1), sondern sie sind niedrig im Vergleich zum Jahr 2020.

„Im Südwesten werden nach Einschätzung von Branchenunternehmen zu wenige Wohnungen gebaut. Viele neue Bauvorhaben werden wegen der unsicheren Zukunftsaussichten nicht angepackt“, sagte der regionale Geschäftsführer des Branchenverbandes Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW), Gerald Lipka.“ (Wirtschaftsverband warnt vor Talfahrt beim Wohnungsbau im Südwesten, MM 13.06.2022)

Neben den direkten Auswirkungen auf den Mangel an Wohnraum wird auch argumentiert, dass durch den Mangel an Wohnungsneubau Betriebe schließen müssen und Arbeitsplätze verloren gehen. So könne dann auch in Zukunft zu wenig gebaut werden: „Es bestehe eine erhebliche Verunsicherung. Der Wohnungsbau bricht derzeit zusammen und das droht auch andere Bereiche mit in die Tiefe zu ziehen. Wohnungen, die dringend gebraucht werden, werden nicht gebaut“ (Handwerk erwartet schwieriges Jahr - Auswirkungen auf Kunden, WZ 28.12.2023).

Hohe / steigende Baukosten

Hohe, beziehungsweise steigende Baukosten werden ebenfalls von privatwirtschaftlichen Verbänden, der überregionalen Politik und Eigentümer-Verbänden als besonders problematisch gedeutet. Nicole Razawi (CDU), baden-württembergische Bauministerin, beklagt exemplarisch: „die Lage der Bau- und Wohnungswirtschaft sei so schwierig wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Bauen rechnet sich nicht.“ (Landesbauminister fordern Anreize für Sanierungen, MM 24.11.2023). Dieses Problemverständnis findet sich nahezu ausschließlich in den überregionalen Artikeln wieder. Zwar werden die hohen Baukosten häufig mit äußeren Bedingungen (Zinsen, Materialverfügbarkeit, Umweltschutzmaßnahmen, ...) begründet (vgl. Kapitel 4.1.2), aber oftmals auch als letzte Begründung des Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ stehen gelassen. Dies ist bereits ein erster Hinweis auf die argumentativen Verknüpfungen zwischen den vier Problemverständnissen ‚hohe / steigende Wohnkosten‘, ‚Wohnraummangel‘, ‚Mangel an Wohnungsneubau‘ und ‚hohe / steigende Baukosten‘.

Argumentative Verknüpfung ‚zu wenig Wohnungsbau‘

Deutlich wird neben der zahlenmäßigen Dominanz privatwirtschaftlicher Verbände, dass die Akteure zwar jeweils spezifische primäre Problemverständnisse besitzen, aber diese keineswegs ausschließlich vertreten (Abb. 4-2). Dies ist nicht allein in den beschriebenen Ähnlichkeiten der vier Problemverständnisse begründet. Die Probleme werden darüber hinaus auch sinnhaft miteinander verbunden und erzeugen so ein gemeinsames Deutungsmuster. Die argumentative Verknüpfung der Problemverständnisse erfolgt in der Regel nach dem Schema Symptom-Ursache (vgl. Abb. 4-3). Steigenden Wohnkosten werden als Symptom des Wohnraum Mangels ausgelegt.

²² Tatsächlich ist es durchaus möglich, dass wir uns zurzeit in der Umschwung-Phase des aktuellen Wohnungsbauzyklus befinden (vgl. Kapitel 2.1), aber solche langfristigen Kontextualisierungen finden in der Berichterstattung keinen Platz.

Dabei ist der ‚Marktmechanismus‘ des Preisanstiegs aufgrund mangelnden Angebotes so selbstverständlich geworden, dass die Bezeichnung dieser durchaus unterscheidbaren Probleme nahezu synonym erfolgt. Deutlich wird das beispielsweise am folgenden Zitat von Rolf Gaßmann des Deutschen Mieterbundes: „Spätestens Anfang des Jahres müssen die Bürger sehen, wie die Landesregierung dem Wohnungsmangel und den explodierenden Mieten begegnen will“ (Erwartungen ans ‚Tiny House‘, MM 04.01.2022). Als eine zweite Ursache für die steigenden Wohnkosten werden steigende Baukosten ausgemacht. Hier liegt der beschriebene Mechanismus nicht auf der allgemeinen Marktebene, sondern es wird stattdessen die Ebene einzelner Projekte betrachtet, welche sich rentieren müssen: „Schon heute ließen sich Investitionen in Neubauten nur mit Mietpreisen von annähernd 20 Euro pro Quadratmeter refinanzieren“ (Wohnraumangel in Deutschland: Wer soll das bezahlen?, WZ 13.12.2023).

Deutungsmuster: 'zu wenig Wohnungsbau'

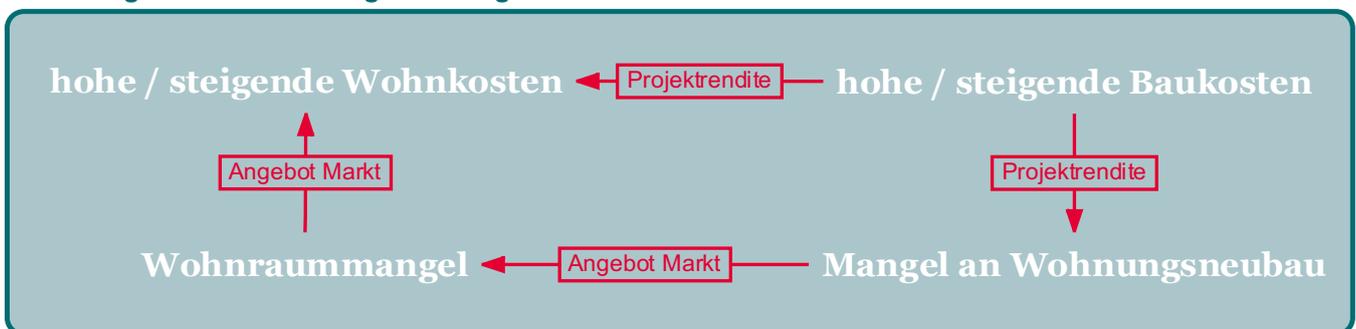


Abb. 4-3 Deutungsmuster der Wohnungskrise als Mengenproblem

Als Ursache für den diagnostizierten Wohnraumangel wird ein Mangel an Wohnungsneubau identifiziert. „Warum fehlen in Deutschlands Städten Wohnungen? Darauf geben fast alle Fachleute die gleiche Antwort: Es ist über Jahre zu wenig gebaut worden“ (Über viele Jahre wurde zu wenig gebaut, MM 10.04.2021). Obwohl dieser Schluss logisch betrachtet nah an eine Tautologie grenzt, liegt an diesem Punkt der Kern des Verständnisses der Wohnungskrise als Mengenproblem²³. Denn vorausgesetzt wird nicht, dass die Menge an Wohnraum wächst, sondern, dass die Menge an Neubau wächst: „Es wird deutlich weniger gebaut, so dass der Wohnungsmangel noch größer wird“ (Bauwirtschaft in Mannheim und der Region beklagt fehlende Verlässlichkeit, MM 02.02.2022). Und im Wuppertaler Rat ergänzt Servet Köksal (SPD): „Eine Knappheit an Wohnfläche führt automatisch zu mehr Druck auf den Bestand. Es wird leider viel zu wenig neuer Wohnraum fertiggestellt“ (Nissen-Baugebiet in Wuppertal wird größer, WZ 07.09.2022), ohne weitere Gründe für diesen Automatismus anzuführen.

²³ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Problem ‚Mangel an Wohnungsneubau‘ kein logisch-primäres Problem ist – in dem Sinne, dass hier die mangelhafte Anwendung einer Lösungsstrategie als Problem bezeichnet wird. Ziel einer Diskursanalyse ist es die Deutungsmuster der Akteure nachzuzeichnen, und diese deuten den Mangel an Wohnungsneubau als Problem. Ausführlicher zur Unterscheidung von Lösungen und Problemen in Kapitel 3.2.

Versteht man nun stattdessen den Mangel an Wohnungsneubauten selbst als das primäre Symptom der Wohnungskrise – etwa, weil man in der Bauwirtschaft tätig ist –, lassen sich wiederum die Baukosten als Ursache ausmachen. Auch hier ist eine betriebswirtschaftlich-projektbezogene Perspektive ausschlaggebend, denn Investitionen rentieren sich unter der Bedingung hoher Baukosten nicht: „Als Gründe für die schwache Entwicklung bei einer gleichzeitig hohen Nachfrage nach Mietwohnungen nennt das [Statistische Bundesamt unter anderem] die hohen Baukosten“ (Wieder weniger neue Wohnungen genehmigt, MM 17.11.2023). Das Deutungsmuster für die Wohnungskrise besitzt nun also drei Schritte, welche die unterschiedlichen Problemverständnisse der Wohnungskrise kausal miteinander verknüpfen:

- 1| Die Wohnkosten steigen aufgrund der hohen Baukosten und des Wohnraum-mangels.
- 2| Der Wohnraum-mangel existiert, weil wir zu wenig bauen.
- 3| Die hohen Baukosten führen zu (noch) weniger Wohnungsneubau.

Damit besteht eine Verknüpfung aller vier Problemverständnisse; sie ergeben ein gemeinsames Deutungsmuster der Wohnungskrise. Egal, welches Problemverständnis man (primär) als relevant erachtet, kann man sich argumentativ auf die anderen Problemverständnisse stützen. Allerdings besitzen diese argumentativen Verknüpfungen jeweils eine kausale Richtung, welche in Folge den Problemverständnissen eine Hierarchie zuweist: Während die steigenden Wohnkosten lediglich als Symptom der anderen Probleme betrachtet werden, werden der Wohnraum-mangel, der Mangel an Wohnungsneubau und die steigenden Baukosten auch als Ursache gedeutet. Im medialen Diskurs werden diese so dargestellten Abhängigkeiten zu einer sehr übersichtlichen Problem-story line verdichtet:

„Die Wohnkosten werden unbezahlbar, weil wir zu wenig und zu teuer bauen bzw. gebaut haben.“

Diese story line strukturiert den Diskurs und wird durch unterschiedliche Akteure genutzt. So ergibt sich eine Diskurskoalition aus unterschiedlichen Lagern, welche in seltenen Fällen sogar medial reflektiert wird:

„Das Angebot wird noch enger, und die Mieten werden steigen“, erwartet Kippes[, ein Marktforscher des Immobilienverbandes Deutschland (IVD)]. Der IVD Süd ist ein Interessenverband der Makler, das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung gewerkschaftsnah, doch dessen wissenschaftlicher Direktor Dullien kommt zum selben Schluss: „Das Problem des Wohnungsmangels dürfte sich in den kommenden Jahren noch verschärfen.“ (Miete: Millionen Haushalte überdurchschnittlich belastet, WZ 31.03.2021)

Dullien und Kippes stehen damit beispielhaft für einen hoch strukturierten Diskurs, dessen Akteure sich zwar in der spezifischen Problemverständnissen durchaus unterscheiden (im Beispiel ist von Kosten und Mangel die Rede), aber dennoch ein gemeinsames Deutungsmuster besitzen. Dies findet einen besonderen Ausdruck in der gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit eines Großteils der Diskursteilnehmenden in Verbändebündnissen auf überregionaler Ebene. Diese entweder politisch oder frei initiierten Bündnisse bringen mit Ausnahme von ökologischen Verbänden alle medial präsenten Akteure zusammen. Zu ihnen zählen

- das ‚Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen‘ von Bundesbauministerin Barbara Hinrichs (SPD), ihm gehören „Vertreter von Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft an sowie vom Mieterbund, den Kommunen und der Architektenbranche“ (Koalition will 250 000 neue Wohnungen, MM 11.07.2014),
- das ‚Bündnis bezahlbarer Wohnraum‘, in dem Bauministerin Klara Geywitz (SPD) „Mieter- und Vermietervertreter, Sozialverbände, die Bauindustrie, Gewerkschaften und Politiker (Ampel droht Neubauziel zu verfehlen, MM 19.04.2022) zusammenbringt,
- das Bündnis ‚Soziales Wohnen‘, einem „Bündnis aus Mieterbund, Baugewerkschaft sowie Sozial- und Branchenverbänden²⁴“ (Bündnis warnt: Wohnungsnot in Deutschland spitzt sich immer weiter zu, WZ 12.01.2023),
- das „Verbändebündnis Wohnen [...], in dem sich die Gewerkschaft IG Bau und Bauwirtschaft zusammengeschlossen haben (‚Einfamilienhäuser sind Auslaufmodell‘, 30.01.2020)
- das ‚Verbändebündnis Wohneigentum‘, in dem „Bundesarchitektenkammer, der Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel, der Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen, die Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau und der Immobilienverband IVD“ (Baukindergeld kommt nur wenigen zugute, WZ 18.04.2018) organisiert sind,
- die ‚Allianz für mehr Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen‘, in der neben dem Land „der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (VdW), der Verband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW) und der Eigentümerverband Haus & Grund“ (Mehr Förderung fürs Eigenheim, WZ 07.03.2018) vertreten sind und
- das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ [...], das die gesamte Bau- und Immobilienbranche, Mieter und Politik an einen Tisch bringt“ (Wie die GroKo Mieten senken will, WZ 01.03.2018).

4.1.2 Argumentative Stützungen der Wohnungskrise

Neben diesem dominanten Problemkomplex ‚innerhalb‘ der Wohnungskrise werden auch Sachverhalte beschrieben, die ‚von außen‘ auf das Wohnungswesen einwirken und die Krise verursachen (vgl. Abb. 4-4). Sie gehören damit nicht im direkten Sinn in das Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘, aber werden aufgrund seiner dominanten Stellung im Diskurs in der Regel auf dieses Deutungsmuster bezogen. Häufig werden die äußeren Einflüsse schlagwortartig und in Aufzählungen genannt, sie umfassen unter anderem die „Energieeffizienzstandards, Bürokratie, Fachkräftemangel, restriktive Flächenpolitik vieler Kommunen und mit derzeit vier Prozent hohe Bauzinsen“ (Wohnraumangel in Deutschland: Wer soll das bezahlen?, WZ 13.12.2023, als weiteres Beispiel Zitat S.26). In Summe lassen sich sechs solcher Probleme unterscheiden, die das Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ von

²⁴ Zu den Branchenverbänden gehört beispielsweise die ‚Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau‘, dem Spitzenverband der Mauerstein erzeugenden Industrien in Deutschland.

außen stützen, wenn man die Unterscheidung von Mangel & Kosten unterschlägt und stattdessen die fraglichen Ressourcen als ‚knapp‘ versteht.

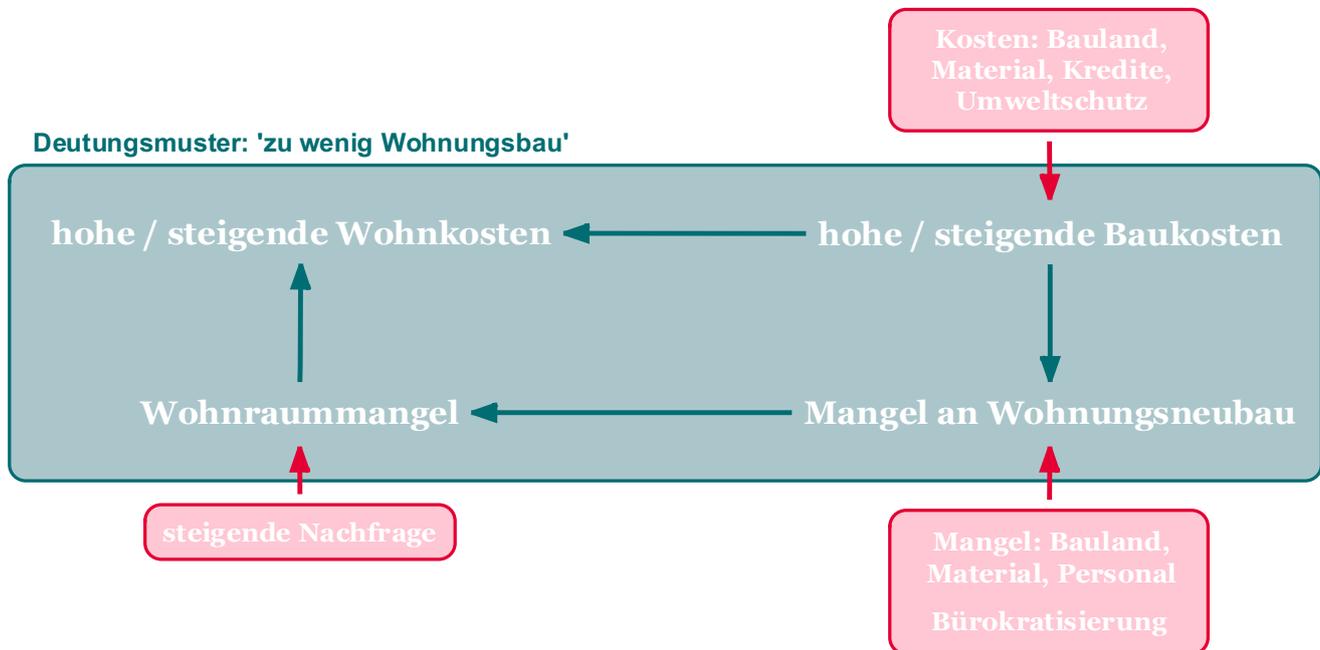


Abb. 4-4 Argumentative Stützung des Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘

Steigende Nachfrage: Das von außen stützende Argument des Problemverständnisses ‚Wohnraumangel‘ ist, dass die Nachfrage nach Wohnraum steigt. Damit ergänzt die Nachfrageentwicklung den oben als tautologischen bezeichneten Schluss, dass zu wenig Wohnungsneubau zu wenig Wohnraum erzeugt. Häufig wird nicht weiter spezifiziert, was eigentlich hinter „der hohen Nachfrage nach Wohnraum“ (Wohnungsnot in der Region – Trend zum dichteren Bauen, MM 05.05.2022) steckt. Wenn doch, wird in der Regel die Außenwanderung betont, so „verzeichnete Deutschland unter anderem durch die Geflüchteten aus der Ukraine im vergangenen Jahr einen neuen Rekord bei der Zuwanderung. Auch die Arbeitskräfte, die die Ampelkoalition aus dem Ausland anlocken will, brauchen eine Wohnung“ (Ampel scheidet an ihrem Wohnungsbauziel, MM 24.05.2023). Häufig wird anstelle der ‚Nachfrage‘ auch der ‚Bedarf‘ an Wohnraum besprochen, eine Formulierung, die neben dem Wohnraumangel auch lose auf die steigenden Wohnkosten verweist: „Der Bedarf an Wohnraum sei ungebrochen hoch, aber kaum noch finanzierbar, hieß es in der Mitteilung“ (Verbände fordern Bau-Krisengespräch mit Landesregierung, MM 26.09.2023). An einer einzigen Stelle im gesamten Datenkorpus wird problematisiert, „dass pro Person mehr Wohnfläche in Anspruch genommen wird als früher“ (Wuppertal hat noch genug Ausgleichsflächen für Bauprojekte, WZ 28.12.2023). Auf lokaler Ebene werden häufig Bevölkerungsprognosen besprochen, die Mannheim und Wuppertal als Zuzugsgebiete auszeichnen: „Auf Grundlage von Bevölkerungsprognosen braucht Wuppertal bis ins Jahr 2040 insgesamt 5666 Wohneinheiten, für die es bisher noch keine Kapazitäten im Flächennutzungsplan gibt“ (Pflanzenhof ist

geschlossen: So geht es am Wuppertaler Nissen-Gelände weiter, WZ 01.12.2021).
Und dieser Zuzug ist erwünscht:

Die Mannheimer Bevölkerung soll nach der aktuellen Bevölkerungsprognose 2040 in den nächsten zwanzig Jahren um etwa 18.205 Personen (5,7 Prozent) steigen. Wie die Stadt in einer Pressemitteilung bekanntgab, ist der Zuzug von außerhalb der Grund für das Wachstum. ‚Die Prognosen sind erfreulich, denn sie zeigen, dass unsere Stadt für viele Menschen attraktiv ist.‘ (Bevölkerungszuwachs in Mannheim in den nächsten 20 Jahren, MM 19.11.2021)

Personalmangel: Allerdings scheint der Zuzug nicht das Problem des Personalman- gels für Verwaltungen und Handwerksbetriebe zu lösen, welche daher beide ihre Auf- gabenfelder nicht im notwendigen Umfang oder der wünschenswerten Zeit bearbei- ten können. Im Gegensatz zum Ressourcen- und Baulandmangel, existieren für das Personal keine Argumente, welche parallel steigende Kosten thematisieren. Sowohl auf lokaler, als auch auf überregionaler Ebene wird der Fachkräftemangel auf dem Bau und die Personalnot in Behörden nur stichwortartig genannt. Für beide Bereiche werden diese Probleme oft mit der Überregulierung verknüpft, welche zu einem stei- genden Aufgabenvolumen führt.

Bürokratisierung: Relativ undifferenziert wird gegen eine Vielzahl unterschiedlicher Regularien argumentiert. Kritisiert werden die Kapazitäts-, Zeit- und Kosten-intensi- tät von verwaltungsrechtlichen Prozessen, Brandschutz, Industrienormen und wirt- schaftsrechtlichen Vertragsformen. Als eine besonders große (Kosten-)Bürde werden Regularien für Klima- und Umweltschutz bezeichnet. Beispielsweise wird der Präsi- dent des Hausbesitzerverband Haus und Grund Kai Warnecke zitiert: „Der Staat darf durch hohe Auflagen nicht weiterhin der größte Preistreiber beim Bauen sein“ (Er- wartungen ans ‚Tiny House‘, MM 04.01.2022). Die Kritik erstreckt sich dabei über alle Verwaltungsebenen und den gesamten Betrachtungszeitraum seit 2009 relativ gleichmäßig und wird besonders von der Privatwirtschaft und Politiker*innen der FDP und CDU vorgebracht.

Kredite teuer: Ebenfalls aus der Privatwirtschaft stammen die meisten Problemati- sierungen der hohen Kreditkosten. Die Kreditkosten steigen seit die Europäische Zentralbank seit 2022 wiederholt die Leitzinsen erhöht, dementsprechend entstam- men alle markierten Textstellen zu teuren Krediten dem Jahr 2023. Da Wohnungs- Neubauten nahezu ausnahmslos kreditfinanziert sind, führen steigende Zinsen zu steigenden Kosten für die Projekte. Meist werden die Zinsen nur schlagwortartig ge- nannt. Erstaunlich häufig werden die mittelbaren Auswirkungen auf den Mietmarkt thematisiert: „Mit [...] deutlich gestiegenen Finanzierungskosten stünden Woh- nungsunternehmen unter Druck, die Kosten auf die Miete umzulegen“ (Immobilien- preise sinken - Härtere Zeiten für Mieter erwartet, WZ 02.03.2022) und „Gleichzeitig führt der Anstieg der Zinsen dazu, dass viele potenzielle Käufer sich kein Eigenheim mehr leisten können. Diese Menschen verbleiben im Mietmarkt“ (Miete: Millionen Haushalte überdurchschnittlich belastet, WZ 31.03.2021).

Baulandknappheit: Den Einfluss der Verfügbarkeit von Bauland nach dem Deu- tungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ fasst NRW-Bauministerin Ina Scharrenbach wie folgt zusammen: „Bauland ist der Boden auf dem bezahlbares Wohnen entsteht. Ohne bezahlbares Bauland kann es kein bezahlbares Wohnen und damit keine

bezahlbaren Mieten geben“ (NRW-Ministerin Scharrenbach: Mehr Bauland für bezahlbares Wohnen, WZ 05.12.2022). Die Knappheit des Baulands ergebe sich aus der „restriktive Flächenpolitik vieler Kommunen“ (Wohnraummangel in Deutschland: Wer soll das bezahlen?, WZ 13.12.2023), die wiederum mit den Flächensparzielen des Bundes zusammenhängt.

„Der Mangel an Baugrundstücken sowie die hohen Preise für Bauland sind deutschlandweit der Flaschenhals beim Wohnungsbau, besonders in den Ballungsregionen“, heißt es beim [Verband der Wohnungswirtschaft] GdW. (Über viele Jahre wurde zu wenig gebaut, MM 10.04.2021)

Mit diesem Zitat wird zudem aufgezeigt, dass besonders die Baulandknappheit auch anschlussfähig an das Deutungsmuster ‚Wohnraum schlecht verteilt‘ (Kapitel 4.1.3) ist, da bei Bauland die räumliche Verteilung natürlich besonders relevant ist. Auf Lokalebene wird die Knappheit von Bauland wesentlich intensiver in Wuppertal diskutiert, in Mannheim ist knappes Bauland geografisch und aufgrund der großen Konversionsflächen kein relevantes Thema.

Materialknappheit: Während 2014 noch „viele Rohstoffpreise zurückgegangen“ (Bessere Aussichten für die Baubranche, WZ 20.05.2015) sind und dementsprechend selten über Baumaterial berichtet wurde, wird seit 2020 mit wachsender Dramatik über die Knappheit unterschiedlicher Materialien berichtet:

In mehr als 40 Jahren Selbstständigkeit habe ich eine solche Knappheit und Preisexplosion von gleich mehreren Materialien noch nie erlebt. [...] Unternehmen müssen bei vollen Auftragsbüchern Kurzarbeit anmelden - weil sie kein Material haben. [...] Wenn wir dieses Problem nicht schnell in den Griff bekommen, brauchen wir uns nicht mehr über Wohnungsbau oder Energieeffizienz-Programme zu unterhalten - weil dann erstmal gar nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt gebaut wird. (Fehlendes Baumaterial: Handwerks-Präsident Hans Peter Wollseife, MM 21.05.2021)

Zudem wächst also auch der Mangel an Wohnungsneubau mit knappen Baustoffen. Die Materialknappheit wird besonders von privatwirtschaftlichen Verbänden betont und nahezu ausschließlich in Mantelartikeln besprochen.

Mit der argumentativen Logik, dass diese sechs Probleme außerhalb der Wohnungskrise verortet werden, gehen zwei Vereinfachungen einher: Erstens ist die *Wirkrichtung von außen auf das Wohnungswesen* eindeutig und wird nicht hinterfragt. Besonders plastisch ist diese Vereinfachung bei den Baustoffen, dem Personal und dem Bauland, die auch durch den erhöhten Zugriff auf vorhandenes Material, Personal und Land entsteht (vgl. zum Knappheitsparadox allgemeiner Luhmann, 2004, S. 117–119). Analog erzeugt auch die Verfügbarkeit von günstigem oder qualitativem Wohnraum eine höhere Nachfrage. Prinzipiell wäre also auch möglich, zu thematisieren, wie „mehr als zwölf Jahre[...] Immobilienboom in Deutschland“ (Immobilienpreise sinken - Härtere Zeiten für Mieter erwartet, WZ 02.01.2023) steigende Baukosten mit verursacht haben. Innerhalb der ‚zu wenig Wohnungsbau‘-story line haben solche Wechselwirkungen allerdings keinen Platz.

Zweitens werden *andere mögliche Ursachen für diese äußerlichen Probleme nicht besprochen*, also die Symptom-Ursache-Ketten an dieser Stelle abgebrochen. Die genannten externen Problembeschreibungen (Baulandknappheit, steigende Nachfrage,

Bürokratisierung usw.) erscheinen so als letzte Instanz, deren Inangriffnahme notwendig, möglich und frei von Nebenfolgen ist. Deutlich wird diese argumentative Logik besonders an den stichwortartigen Verweisen auf die jeweiligen Probleme. Beide dieser Vereinfachungen folgen im Sinne der argumentative Diskursanalyse nicht einer besonders cleveren Kommunikationsstrategie der beteiligten Akteure, sondern sie sind das Ergebnis medialer Praktiken der Komplexitätsreduktion, welche für eine Dramatisierung und den Artikelumfang notwendig erscheint.

4.1.3 Problemdeutung ‚Wohnraum schlecht verteilt‘

Einige dieser Argumente, die das Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ von außen stützen, lassen schon erahnen, dass die Wohnungskrise nicht überall und für jeden gleich aussieht. Eine zweite Gruppe von Problemverständnissen der Wohnungskrise lässt sich in diesem Sinne als ‚Wohnraum schlecht verteilt‘ kategorisieren. Die Wohnungskrise wird nach dieser Problemdeutung nicht als Mengenproblem, sondern als Verteilungsproblem beschrieben. In der Wohnungsforschung werden solche Probleme ‚qualitativer Wohnraummangel‘ genannt, im Gegensatz zum ‚quantitativen Wohnraummangel‘ des Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘. Es wird also die ungleiche Verteilung von Wohnraum und -kosten auf Menschen und Räume betont. Die Unterscheidung von Wohnraummangel und -kosten, welche oben für das Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ getroffen wurde, wird im Folgenden vernachlässigt, weil die Datengrundlage für diese Problemdeutung zu gering ist. Stattdessen nutze ich im Folgenden für diese Probleme gemeinsam den Begriff ‚Knappheit‘. Es lassen sich drei unterschiedliche Verteilungsprobleme in den Artikeln des MM und der WZ identifizieren.

Kodierung	Politik überregional	Lokalpolitik	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Besitzende	Summe
knapp für Einkommensschwache	5	8	5	0	18	15	3	3	57
knapp in Zuzugsgebieten	9	9	9	1	10	9	2	3	52
knapp für Alt & Jung	6	7	9	1	2	5	7	0	37
Problem: Wohnraum schlecht verteilt	20	24	23	2	30	29	12	6	146

*Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problem-
beschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die
Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.*

Abb. 4-5 Deutungsmuster ‚unpassender Wohnraum‘ und ausgewählte Akteure

Wohnungsbau knapp für Einkommensschwache

Das Problemverständnis, welches im Deutungsmusters ‚unpassender Wohnraum‘ am stärksten vertreten ist, fokussiert auf die ökonomische Verteilung von Wohnraum. Die Beschreibung der Wohnungskrise als Problem für einkommensschwache Mieter*innen besitzt Ähnlichkeiten zum Problemverständnis ‚hohe / steigende Wohnkosten‘, aber identifiziert nur einen Teil der Gesellschaft als betroffen. Dass Wohnraum für die ökonomisch schlechter gestellten Haushalte knapp wird, erachten besonders Gewerkschaften, Mieterverbände sowie mit Abstrichen die kommunale Politik und Verwaltung als Problem (vgl. Abb. 4-5). Häufig wird die Anzahl an Personen mit einem bestimmten Anteil der Wohnkosten am Einkommen als Indikator verwendet: „Laut Statistischem Bundesamt mussten 2022 3,1 Millionen Haushalte 40 Prozent und mehr ihres Haushaltseinkommens für die Miete ausgeben – empfohlen wird nicht mehr als 30 Prozent“ (Ampel scheitert an ihrem Wohnungsbauziel, MM 24.05.2023). Der große Unterschied zum Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ besteht darin, dass hier kein allgemeines Problem beschrieben wird, sondern das Problem einer relativ genau umfassten Gruppe. Kurz gesagt: Die Werte beziehen sich auf Menschen, anstatt auf abstraktere Konzepte wie den Markt oder die Gesellschaft. Auch dieser Indikator hat Probleme, welche immerhin an einer Stelle im Datenkorpus eingeordnet werden:

Die Statistik sagt nichts darüber aus, zu welchen Einkommensgruppen diejenigen zählen, die einen so viel höheren Anteil für die Miete ausgeben. Darunter könnten auch Normal- oder Gutverdiener sein, die in exorbitant teuren Wohnungen leben. Fachleute gehen jedoch davon aus, dass es sich größtenteils um Menschen mit niedrigen Einkommen handelt. (Miete: Millionen Haushalte überdurchschnittlich belastet, WZ 31.03.2023)

Zudem variieren die genannten Zahlen der Betroffenen im Laufe der Zeit, je nach gewählter Grenze (30, 40 oder 50%) und Betrachtungseinheit (Personen oder Haushalte, Warm- oder Kaltmiete) zwischen zwei Millionen Haushalten und „11,4 Millionen Menschen [...] laut amtlicher Statistik 2019“ (Viel Enttäuschung vor dem Wohnungspfeil, MM 23.02.2021). Die Problembeschreibung gewinnt im Verhältnis zur Betrachtung der Wohnungskrise als ‚zu wenig Wohnungsbau‘ zwar an Präzision, aber zielt unter dem Druck der Aufmerksamkeitsmärkte dennoch auf eine Dramatisierung.

Diese wird durch zwei Möglichkeiten hergestellt: Eine ‚Dramatisierung der Probleme‘ besteht darin, die Probleme der Betroffenen besonders zu illustrieren. Dies kann zum Beispiel durch Portraits erfolgen, wie jenem der Familie Reinertz, die sich sorgen, „dass ihnen die Decke auf den Kopf fällt. Im wortwörtlichen Sinne.“ (Verzweifelte Wohnungssuche, MM 22.09.2021).

Eine zweite Möglichkeit der Dramatisierung besteht in der Dramatisierung der Betroffenenanzahl. Diese Strategie besitzt eine Ähnlichkeit zur Beschreibung von Wohnungsbau als ‚unbezahlbar‘ (siehe S. 33), weil sie ebenfalls genutzt wird, um zu verdeutlichen, dass von dem Problem „auch die Mitte der Gesellschaft betroffen [ist]“ (Ampel scheitert an ihrem Wohnungsbauziel, MM 24.05.2023). In beiden Fällen wird nicht die Größe des Problems für die Betroffenen herausgestellt, sondern an das Eigeninteresse oder die Angst der Lesenden appelliert. Besonders deutlich wird diese Strategie beispielsweise, wenn beschrieben wird, dass „50 Prozent der Haushalte in Nordrhein-Westfalen Anspruch auf eine Sozialwohnung hätten“ (Sozialwohnungen sind im Kreis Mettmann knapp, WZ 16.04.2013). Insgesamt betont die Beschreibung der Wohnungskrise als Knappheit für Einkommensschwache ohne Frage dennoch stärker die Perspektive der sozialen Ungleichheit, kämpft aber mit dem Umstand, dass darin allein noch kein Nachrichtenwert besteht.

‚Wenn es so weitergeht, dann wird die Zahl derer, die 40 Prozent oder mehr für die Miete ausgeben müssen, in den nächsten Jahren drastisch steigen – das wären dann mehr als fünf Millionen Haushalte‘, so Siebenkotten. Er geht davon aus, dass die durchschnittliche Miete, die zuletzt bei 8,70 Euro pro Quadratmeter lag, zeitnah auf mehr als 10 Euro steigen wird – und warnt: ‚Die Proteste werden weitergehen, im schlimmsten Fall drohen soziale Verwerfungen.‘ (ebd.)

An diesem Beispiel wird exemplarisch deutlich, dass die Beschreibung der Wohnungskrise als ein Problem weniger Leidtragender oft als legitimierende Vorstufe für eine Umdeutung als Problem der Allgemeinheit dient.

Interessant ist, dass sich diese durchaus heftigen Dramatisierung in überregionalen Artikel in der Häufigkeit kaum auf die Lokalebene übertragen. In überregionalen Artikeln wird die Wohnkostenbelastung für Einkommensschwachen doppelt so häufig thematisiert wie in lokalen Artikeln. Inhaltlich hingegen stimmen die Argumente dennoch überein: „Viele Wuppertaler können sich selbst günstige Wohnungen kaum leisten“ (Warum Wuppertal einen Mietendeckel braucht, WZ 30.09.2021). Es kann leider nur spekuliert werden, ob dieser Unterschied an mangelhaftem Wissen über die lokale Situation, einer Übertreibung des Zustandes im nationalen Diskurs oder an der entspannten Situation vor Ort liegt.

Für das Symptom der Wohnraumknappheit für Einkommensschwache werden zwei schillernde Phänomene der aktuellen Situation des Wohnungsmarktes als Ursache argumentiert. Beide sind ‚Probleme zweiter Ordnung‘ in dem Sinn, dass sie Probleme von Lösungsangeboten thematisieren.

Neubaumieten teuer: „Neue Wohnungen sind natürlich teurer“ (So teuer ist das Wohnen in Mannheim geworden, MM 09.11.2022) und „Schon heute ließen sich Investitionen in Neubauten nur mit Mietpreisen von annähernd 20 Euro pro Quadratmeter refinanzieren“ (Wohnraummangel in Deutschland: Wer soll das bezahlen?, MM 13.12.2023). „Das sieht der Deutsche Mieterbund ähnlich [zumindest noch im Jahr 2014, F.K.]. ‚Wohnungsneubau ist immer teuer gewesen und führt zu höheren Mieten‘, sagte Sprecher Ulrich Ropertz.“ (Baubranche optimistisch, WZ 14.01.2014) Die Frage, wie dieser aktuell eher selten thematisierte Fakt gedeutet wird, sagt viel über das Problemverständnis im (lokal-)medialen Diskurs. An zwei Stellen im Datenkorpus wird auf Grundlage dieses Argumentes die ansonsten unwidersprochene

Aussage, dass mehr Neubau über die Regulierung von Angebot und Nachfrage den Mietpreis senkt, kritisch betrachtet:

Die [Kaufpreise von Neubau-Wohnungen] sind so hoch, dass Sie, wenn die Wohnungen vermietet werden sollen, dafür Preise verlangen müssen, die deutlich über dem Mietspiegel liegen. Damit heben Sie diesen aber sukzessive an - und dann können alle anderen Wohnungen im jeweiligen Segment - weil der Mietspiegel ja die Orientierungsgröße ist - nachziehen, obwohl sich dort nichts verändert hat. So dreht sich die Spirale immer weiter. (Konversion bringt keine echte Entlastung für Mietmarkt', MM 28.01.2022, Interview mit Gabriel Höfle, Vorsitzender des Mietervereins Mannheim)

Aufbauend auf ähnlichen Argumenten fragt der MM ein Jahr später: „Sind Neubauprojekte für gefördertes Wohnen damit tot?“ Und antwortet selbst: „Experten sehen geförderte Wohnungen nur noch im Bestand realisierbar. Ohne Fördermittel müssten im Neubau pro Quadratmeter Mietpreise zwischen 17 und 20 Euro oder sogar darüber verlangt werden“ (So wird der Wohnungsbau auch in Mannheim ausgebremst, MM 08.08.2023). In Wuppertal hingegen werden Neubaumieten nicht kritisiert, sondern akzeptiert, so freut sich Barmens Bezirksbürgermeister Hans-Herrmann Lücke:

„Wenn auf dem Rott Wohnungen entstehen in der heutigen Zeit, in der Wohnungen gefragt sind, dann ist das begrüßenswert. Wohnungen um zehn Euro pro Quadratmeter – Neubauwohnungen – ja, das kosten die eben. Wenn die gleiche Qualität, wie die in der Bayreuther Straße, auch am Rott entsteht, freut mich das für die Leute, die da einziehen“ (Die ersten Häuser im Wuppertaler ‚Quartier Rott‘ sind fertig, WZ 03.03.2023)

Häufig werden die hohen Mieten in Neubauten von verschiedenen Seiten als Problem einer zu geringen staatlichen Förderung ausgelegt: „Wir können ohne Förderung nicht mehr bezahlbar bauen“, fügt [Gesamtverband der Wohnungswirtschaft-Geschäftsführer] Lieberknecht hinzu.“ (Wohnraummangel in Deutschland: Wer soll das bezahlen?, WZ 13.12.2023). Von Seite der Mietenden werden ebenfalls die zu niedrigen Subventionen beanstandet, hier in Form von Sozialwohnungsbaquoten: „Von den 2019 knapp 300 000 neu gebauten Wohnungen sind weniger als ein Drittel klassische Mietwohnungen und weniger als ein Zehntel bezahlbare Sozialwohnungen, schreibt der Deutsche Mieterbund“ (Mehr Wohnraum gefordert, WZ 07.05.2021). Die Knappheit der Sozialwohnungen besitzt neben dem geringen Neubau-Anteil noch einen zweiten Grund:

Sozialbindung entfällt: „43 000 Sozialwohnungen sind bundesweit in den vergangenen fünf Jahren vom Markt verschwunden – und zwar Jahr für Jahr.“ Rechnerisch gehe alle zwölf Minuten in Deutschland eine Sozialwohnung verloren.“ (Büros zu Wohnungen?, MM 17.02.2021, Robert Feiger, Bundesvorsitzender der IG BAU). Sozialwohnungen in Deutschland ‚verschwinden‘, sie ‚gehen verloren‘, ihre ‚Anzahl sinkt‘ und vor allem ‚entfallen‘ sie aus der Sozialbindung. Denn

„Wir haben in Deutschland eine Systematik, die es in anderen Ländern nicht gibt: Bei uns verlieren geförderte Wohnungen nach einer Frist ihre Sozialbindung“, erklärt Lukas Siebenkotten, Präsident des Deutschen Mieterbundes. „Weil vor 30 Jahren deutlich mehr als heute gebaut wurde, erleben wir einen realen Rückgang an Sozialwohnungen – obwohl pro Jahr rund 25 000 neue Sozialwohnungen entstehen.“ (Staat hat soziales Gewissen verloren, MM 28.08.2021)

Diese Systematik wird in moderatem Umfang auf allen politischen Ebenen und von privatwirtschaftlichen und Mietverbänden ebenso thematisiert wie von den Gewerkschaften, nur bei den zivilgesellschaftlichen und Eigentumsverbänden steht das Thema nicht auf der Agenda. Wohin diese Sozialwohnungen verschwinden, wird hingegen nicht besprochen. Und auch nicht, dass die heute entstehenden Sozialwohnungen ebenso wie die Sozialwohnungen der 1990er Jahre Bindefristen haben, welche zudem oft unter dem Druck der Investoren geringer als 30 Jahre ausfallen. Dieser Druck entsteht unter anderem dadurch, dass die Städte ihre Förderbedingungen innerhalb eines gewissen Rahmens selber festlegen können und so miteinander in einen Wettbewerb um Investoren geraten.

Wohnungsbau knapp in Zuzugsgebieten

Der Wettbewerb der Städte um Wachstum prägt auch wesentlich die räumliche Verteilung von Wohnraum (vgl. Kapitel 2.2): „Großstädte beklagen seit geraumer Zeit Wohnraummangel“ (Wohnraummangel in Deutschland: Wer soll das bezahlen?, WZ 13.12.2023), darin sind sich die Diskursteilnehmenden schon lange einig:

Wie stark steigen die Mieten im Moment? Dass sie flächendeckend explodieren, behauptet nicht einmal der Deutsche Mieterbund²⁵. In Großstädten, Ballungsgebieten und Universitätsstädten allerdings, klagt dessen Direktor Lukas Siebenkotten, beobachte er eine regelrechte Vertreibung der Mieter aus den Stadtkernen. (Miete - als Wahl-Thema bedingt tauglich, MM 17.01.2013)

Dieses Problem verstärkt sich über den Verlauf des Beobachtungszeitraumes: „Deutschland wohnt sehr ungleich. Während man in Chemnitz noch neue Mietverträge mit rund fünf Euro pro Quadratmeter angeboten bekommt, liegen in München die Preise im Schnitt bei über 18 Euro für den Quadratmeter“ (Viel Enttäuschung vor dem Wohngipfel, 23.02.2021). Die Verteilung von Wanderungsprozessen wird primär auf Ebene der Städte besprochen²⁶. Auch bei der räumlichen Verteilung lässt sich wieder die Tendenz einer Verallgemeinerung der besonderen Probleme beobachten: „Hohe Mieten galten lange als ein Problem der großen Städte. Doch die Situation verschärft sich auch außerhalb der Metropolen“ (Verzweifelte Wohnungssuche, MM 22.09.2021). In den Lokalteil-Artikeln erhält häufig der Vergleich mit umliegenden Großstädten Aufmerksamkeit.

Die Stadt Wuppertal steht in einem immer härteren Wettbewerb mit anderen Städten. Wer zum Beispiel in Düsseldorf keinen bezahlbaren Wohnraum findet, wird sich im Duisburger Süden oder im Wuppertaler Westen umschaun. Die Frage ist, ob sich Wuppertal diesem Wettbewerb stellt. (Bei der Schaffung von Wohnraum läuft die Stadt dem Bedarf hinterher, WZ 08.02.2022)

Ähnlich sieht es in Mannheim aus:

„Um als Wohnort und Oberzentrum der Metropolregion Rhein-Neckar weiter attraktiv zu bleiben, bedarf es zudem Überlegungen, wie wir nach der vollständigen Entwicklung

²⁵ Diese Aussage hat sich allerdings mittlerweile relativiert, wie in Kapitel 4.1.1 besprochen wurde.

²⁶ Der Wettbewerb zwischen Städten funktioniert prinzipiell analog zu dem internationalen Wettbewerb um qualifizierten Zuzug (S. 46): „Nur wenn Deutschland schneller wird, bleiben wir wettbewerbsfähig“, argumentierten Habeck und Lemke“ (Turbo für Bauvorhaben - Sorge um Naturschutz, MM 07.11.2023).

der Konversionsflächen insbesondere Wohnraum für junge Familien sicherstellen können', bewertet Baubürgermeister Ralf Eisenhauer die Prognose. (Bevölkerungszuwachs in Mannheim in den nächsten 20 Jahren, MM 19.11.2021)

Aber in geringem Umfang findet auch die Verteilung von Wohnraum(-qualität) innerhalb Mannheims Beachtung:

Bei der genaueren Betrachtung fällt jedoch auf, dass sich die einzelnen Stadtteile hinsichtlich ihrer erwarteten Bevölkerungsentwicklung unterscheiden. Während die Bevölkerungszahl in 33 Stadtteilen ansteigt, erwarten die Stadtteile Wallstadt, Feudenheim, Vogelstang, Gartenstadt und Herzogenried einen Rückgang. Spitzenreiter im Wachstum ist der Stadtteil Franklin, in dem durch die Konversion der großen Militärfäche neuer Wohnraum entsteht. (ebd.)

In Wuppertal hingegen ist anstelle der internen Ungleichheit eher die Angst präsent, „dass wir diejenigen, die es sich nicht leisten können, ins Umland verlieren.“ (Politik fordert mehr sozialen Wohnungsbau in Wuppertal, WZ 15.11.2023), wie es Ratsmitglied Servet Köksal (SPD) beschreibt. In Summe fällt auf, dass in Mannheim ein stärkeres Selbstbewusstsein als Zuzugsgebiet vertreten scheint, welches ja auch der jüngeren und besonders mittleren Einwohnerentwicklung entspricht. Nicht betrachtet werden in der gesamten Auseinandersetzung mit der räumlichen Verteilung von Wohnraum die Abwanderungsregionen welche häufig mit den umgekehrten Problemstellungen sinkender Mieten und mangelnder Sanierungsquoten arbeiten müssen (vgl. auch Schönig, 2020).

Wohnungsbau knapp für Alt und Jung

Nach diesem Problemverständnis trifft die Wohnungskrise Menschen in verschiedenen biographischen Situationen unterschiedlich hart: „Der Bedarf an Sozialwohnungen steigt – für Ältere, für größere Familien, für Studierende“, betonte Bernhard Sander (Linke)“ (Politik fordert mehr sozialen Wohnungsbau in Wuppertal, WZ 15.11.2023). Besonders die kommunale Verwaltung und Politik sowie privatwirtschaftliche Verbände betonen, dass die Wohnungskrise Menschen in bestimmten Lebensabschnitten betrifft. Vielleicht überraschender Weise ist dieser Punkt für Mieterverbände und Gewerkschaften weniger relevant. Zu den für den Wohnraumbedarf relevanten Lebensabschnitten zählen vor allem (junge) Familien und Senior*innen, seltener werden auch Studierende und Alleinerziehende als Leidtragende genannt. Nicht konkret thematisiert werden Probleme immigrierter Personen, passenden Wohnraum zu finden (im Gegensatz zu ihrem Einfluss auf die Nachfrage, siehe Kapitel 4.1.1).

Während Studierende und alte Menschen eher kleine Wohnungen benötigten, werden für Familien größere Wohnungen oder auch Einfamilienhäuser gefordert. Zudem ist für alte Menschen wichtig, dass die Wohnungen barrierefrei oder -arm sind. Während für den steigenden Bedarf der Familien und Studierenden keine Gründe genannt werden (und damit vielleicht auf die Selbstverständlichkeit eines zeitgenössischen bürgerlichen Lebenslaufs verwiesen wird), wird der demographische Wandel als Ursache für den zukünftig weiter steigenden Bedarf an barrierefreiem Wohnraum genannt (siehe Kapitel 2.2). Für keine dieser beschriebenen Schieflagen existieren im Diskurs griffige Zahlenwerte.

Deutlich in der Unterzahl sind Berichte über die steigende Wohnraumknappheit im Alter. Das bedeutet allerdings nicht, dass dieses Thema nicht dramatisch beschrieben wird:

Schon heute fehlten in Deutschland 2,2 Millionen altersgerechte Wohnungen, und der Bedarf wachse rasant, sagte der Leiter des Pestel-Instituts, Matthias Günther, auf der Bau-Messe in München. Zugleich dürften künftig viele Rentner die steigenden Mieten und Wohnkosten kaum mehr bezahlen können. Deutschland sei auf bestem Weg in eine ‚graue Wohnungsnot‘ (Vielen Babyboomern droht Wohnungsnot im Alter, WZ 17.03.2023)

Quantitativ überwiegen allerdings Textstellen, welche sich mit der Wohnungsnot von Familien befassen. Diese stellen die Situation für die Familien aber häufig nicht ausführlich dar, sondern die (jungen) Familien werden eher stichwortartig genannt. Damit verweisen die Diskursteilnehmenden symbolisch auf das klassische Bild einer Kernfamilie, welches durch die Wohnungskrise gefährdet wird: „Während tausende Familien im Land keine bezahlbare Bleibe mehr finden, können Heuschrecken doch nicht den Wohnungsmarkt leer fegen und Milliarden kassieren!“ (SPD-Oppositionschef Andreas Stoch: ‚Kretschmann spielt ein doppeltes Spiel‘, MM 09.03.2021).

In Wuppertal prägt Ratsmitglied Servet Köksal (SPD) mit seiner mehrfach wiederholten Position den Diskurs: „Besonders hart treffe es wachsende Familien, ‚bei denen das Budget aber gleich bleibt‘“ (Politik fordert mehr sozialen Wohnungsbau in Wuppertal, WZ 15.11.2023). Im MM existiert auf lokaler Ebene keine vergleichbare Prägung durch eine Einzelperson, aber beiläufige Erwähnung von Familien findet sich auch hier: „[Ortsvorsteher Andreas Rennig] betont, dass in der Gartenstadt dringend Wohnraum für Familien benötigt werde“ (Kritik an GAG-Wohnprojekt in Ludwigshafen: Naturschützer wollen, MM 08.06.2022).

An einer einzigen Stelle im gesamten Datenkorpus werden die unterschiedlichen biographisch geprägten Wohnsituationen miteinander ins Verhältnis gesetzt, anstatt lediglich die Probleme einer Gruppe zu erwähnen oder die Probleme mehrere Gruppen nebeneinanderzustellen: „Gerade ältere Menschen lebten in großen Wohnungen, hingegen lebe jede fünfte Familie und jede dritte Alleinerziehende in einer zu kleinen Wohnung.“ (Gewerkschaften wollen von Politik mehr Engagement gegen Wohnungsnot, 12.07.2023)

Zusammenspiel der Problemverständnisse ‚Wohnraum schlecht verteilt‘

Im Verhältnis zum oben dargestellten Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ besitzen diese Problemverständnisse eine deutlich schwächere Präsenz im Diskurs: die Anzahl der kodierten Textstellen umfasst für das Deutungsmuster ‚unpassender Wohnraum‘ etwa ein Viertel (159 zu 629²⁷). Die Deutungen der Wohnungskrise aus der Kategorie ‚unpassender Wohnraum‘ ähneln sich darin, dass sie die Allgemeingültigkeit der Wohnungskrise vorsichtig in Frage stellen, aber die Präsenz der Wohnungskrise im Diskurs stärken, indem sie auf die knappe Seite der Verteilung

²⁷ Diese Zahlen entsprechen nicht den Gesamtsummen in den Abb. 4-2 und Abb. 4-5, weil einerseits durch gemeinsame Aussagen von Akteuren Textstellen mehrfach kodiert sind, und andererseits nur eine Auswahl aller kodierten Akteure abgebildet wird.

fokussieren. Zwar werden keine der drei Verteilungsebenen argumentativ miteinander verknüpft, stattdessen aber häufig Überlagerungen der Problemlagen beschrieben. In über zwei Dritteln der Fälle treten zwei oder drei der Verteilungsebenen gemeinsam auf: „Großstädte beklagen seit geraumer Zeit Wohnraummangel. Geringverdiener, Alleinerziehende und Studenten haben am Markt kaum noch Chancen“ (Wohnraummangel in Deutschland: Wer soll das bezahlen?, WZ 13.12.2023) und „Der Bedarf an Sozialwohnungen steigt – für Ältere, für größere Familien, für Studierende“, betonte Bernhard Sander (Linke)“ (Politik fordert mehr sozialen Wohnungsbau in Wuppertal, 15.11.2023).

Über die Überlagerung der Probleme hinaus bestünde durchaus die Möglichkeit, die drei beschriebenen Verteilungsprobleme argumentativ zu verknüpfen (vgl. Kapitel 2.1). So verursachen hohe Einkommen in wirtschaftsstarken Städten überhitzte Wohnungsmärkte, indem sie sowohl den Zuzug stärken als auch hohe Mieten bezahlbar machen. Weiterhin besitzen ältere Menschen häufiger alte Mietverträge oder sogar abbezahlte Immobilien (sowie vor Renteneintritt höhere Einkommen) und leben daher oft vergleichsweise günstig auf deutlich überdurchschnittlichen Flächen. Um so mehr gilt dies, wenn Kinder ausgezogen sind. Auch kann die räumliche Verteilung in starke Zu- und Abwanderungsgebiete als mitursächlich für schleppende Bemühungen um Barrierefreiheit ausgelegt werden, da eine Sanierung sich in Abwanderungsgebieten nicht rentiert und in Zuwanderungsgebieten nicht lohnt, wenn auch unsanierte Wohnungen Abnehmer*innen finden. Keine dieser und weiterer möglichen Argumentationslinien konnte in den vorliegenden Artikeln identifiziert werden. Stattdessen existieren die Problemlagen eher unverbunden nebeneinander und werden je nach Bedarf miteinander überlagert (vgl. Abb. 4-6). Anders ausgedrückt: Die dargestellten Bezüge zwischen den drei Problemverständnissen entsprechen eher einer Korrelation als einer Kausalität.

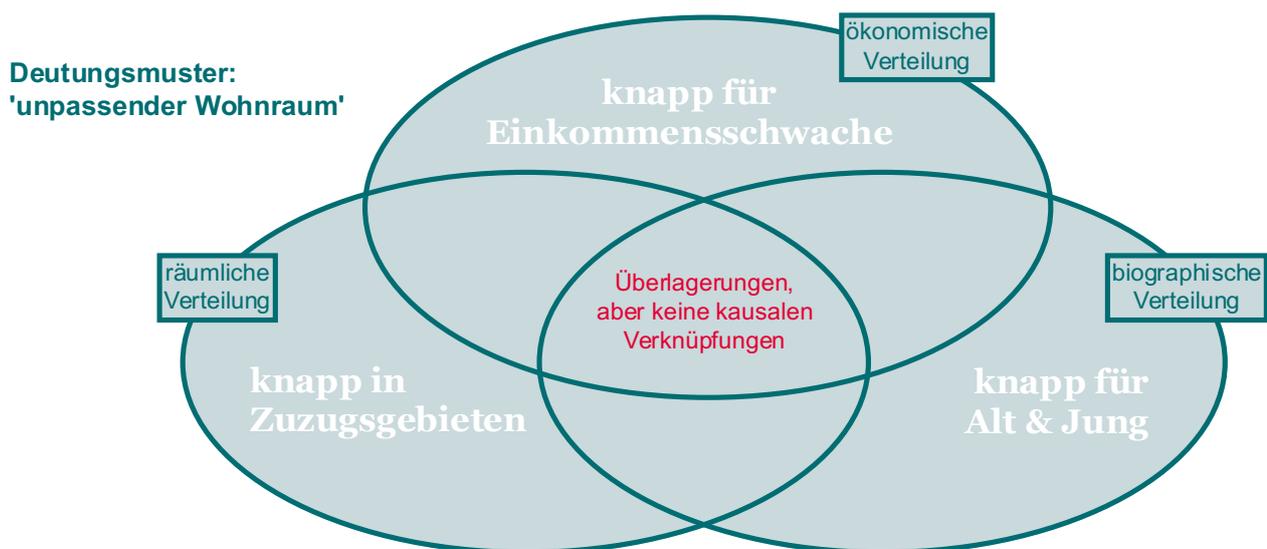


Abb. 4-6 Deutungsmuster der Wohnungskrise als mehrere Verteilungsprobleme

Ohne argumentative Bezüge zwischen den drei Problemverständnissen lässt sich auch keine story line identifizieren, welche das Deutungsmuster ‚unpassender Wohnraum‘ strukturiert. Anstelle einer Erzählung kann vielmehr eine Zustandsbeschreibung aus den Diskursbeiträgen kondensiert werden: *„Es existieren besondere Wohnungskrisen in Zuzugsgebieten, für Einkommensschwache sowie für Menschen in besonderen Lebenslagen. Dies gilt umso stärker, wenn mehrere dieser Bedingungen zusammenkommen.“*

Zusammenfassend lässt sich das Deutungsmuster ‚unpassender Wohnraum‘ damit weniger als Konkurrenz, sondern eher als komplementär zum Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ betrachten. Beide beschreiben das Wohnungswesen seit 2009 als krisenhaft, wobei die Dramatisierung der Probleme in den letzten 2 Jahren wieder zunimmt. Die legitime Beschreibung des zeitgenössischen Wohnungsmarktes als problematisch für bestimmte Gruppen wird, wie dargestellt, auf ein Problem der Allgemeinheit erweitert. Auf diese Weise wird in den Lokalzeitungen ein Bild der Wirklichkeit gezeichnet, welches starke Verunsicherung hervorruft. Der MM zitiert in einem Artikel ausführlich eine von baden-württembergischen Tageszeitungen beauftragte Studie (den BaWü-Check), der eine Überzeichnung der Problematik am Wohnungsmarkt nahelegt:

Es gibt dabei durchaus ein Paradox: Während die Mehrheit der Menschen sich um die Lage auf dem Wohnungsmarkt sorgt, sind ebenfalls klare Mehrheiten mit ihrer aktuellen Wohnungssituation zufrieden, teilweise sogar sehr zufrieden. Es überwiegt allerdings der Eindruck, dass die Politik im Land nicht genügend insbesondere für das bezahlbare Bauen und Wohnen tut. [...] [Auch] diejenigen, die insgesamt in sehr passablen Verhältnissen wohnen, fühlen sich stark verunsichert. Entscheidend für die aktuelle Krisenstimmung ist also [für] viele nicht die aktuell für sie persönlich prekäre Lage, sondern eher die Angst davor, diese Sicherheit zu verlieren. (Kaum Hoffnung auf bezahlbaren Wohnraum im Südwesten, MM 11.10.2023)

Ähnlich der Bündnisse, welche die Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘ vertreten, existieren auch Bündnisse, die sich stärker der Problemdeutung ‚Wohnraum schlecht verteilt‘ zuordnen lassen. Die Bündnisse um die Problemdeutung ‚Wohnraum schlecht verteilt‘ sind in der Regel mit Sozialverbänden und *entweder* Wirtschaftsverbänden *oder* Mieterverbänden besetzt und auf verschiedenen politischen Ebenen verankert. Zu ihnen zählen unter anderem:

- das Bündnis ‚Wohnen 65plus‘, zu dem der „Sozialverband VdK Deutschland, der Bund Deutscher Baumeister, Architekten und Ingenieure (BDB), die IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), die Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau (DGfM) und der Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel (BDB)“ (Wohnungen für Senioren fehlen, WZ 23.07.2013) gehören,
- das NRW-Aktionsbündnis ‚Wir wollen wohnen‘ aus „Mieterbund, DGB, Paritätischer, Awo, Caritas, Diakonie, Sozialverband und VdK“ (es NRW-Aktionsbündnis fordert mehr Einsatz für Wohnungsbau, WZ 14.01.2019)
- dem Mannheimer Bündnis ‚Mietenstopp‘ aus „Sozialverbänden, Gewerkschaften und des Deutschen Mieterbundes“ (Mietenstopp-Gipfel fordert rasches Handeln, MM 24.04.2022),

- dem Wuppertaler „Bündnis für Wohnen“ (Wuppertals Dezernent Minas: 120 Hektar Wohnfläche fehlen in der Stadt, 02.09.2020) aus Stadt und gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften und
- das Mannheimer „Bündnis für Wohnen“ (Wie Großstädte bezahlbaren Wohnraum schaffen, MM 21.02.2018) aus Stadt und gemeinnützigen sowie gewinnorientierten Bauträgern.

4.1.4 Problemdeutung ‚umweltschädlicher Wohnungsbau‘

Der Diskurs um umweltschädliche Formen des Wohnens spielt eine untergeordnete Rolle und taucht selten als eigenständiger Diskurs auf. Stattdessen kann man den Zustand des Diskurses um ökologisches Wohnen besser verstehen, wenn man ihn als Diskurs um eine der Ursachen der Wohnungskrise deutet. Denn die meisten Argumente, die sich mit Umweltschutz befassen – zumal auf überregionaler Ebene –, werden reflexhaft um die Folgen für die ‚eigentliche‘ Wohnungskrise des ‚zu wenigen Wohnraums‘ ergänzt. Dieses Problemverständnis von Umweltschäden nenne ich ‚relatives Problem‘, da die Umweltschäden von Wohnungsbau in dieser Betrachtung im Verhältnis zu den anderen Problemen betrachtet werden. Darüber hinaus existiert eine zweite Gruppe von Problemverständnissen, welche die Umweltschäden im Sinne der starken Nachhaltigkeit als das primäre, oder zumindest als eigenständiges ‚absolutes Problem‘ betrachtet. Im Sinne der Problemdeutung absoluter Umweltschäden werden Umweltschäden schwarz-weiß bewertet: Entweder Schäden werden verursacht, und dass gilt es zu verhindern, oder nicht.

Kodierung	Politik überregional	Lokalpolitik	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Besitzende	Summe
absolutes Problem	8	11	8	15	0	0	0	3	45
relatives Problem	40	11	9	13	3	0	7	4	87
Problem: umweltschädlicher Wohnungsbau	48	22	17	28	3	0	7	7	132

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

Abb. 4-7 Deutungsmuster ‚umweltschädlicher Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure

Gemeinsam ist beiden Betrachtungen, dass sie als einzige Diskurspositionen die klassische Form des Wohnungsneubaus systematisch problematisieren. Anstelle des schlecht verteilten oder fehlenden Wohnungsbaus steht hier eher ein ‚zu viel‘ des Wohnungsbaus im Zentrum des Problems. Dabei besteht eine diskursive Affinität zwischen Argumenten aus verschiedenen Richtungen, welche in Umweltdiskursen

schon häufig festgestellt wurde: moralische Argumente des Naturschutzes, wirtschaftliche Argumente der Ressourcenschonung und wissenschaftliche Argumente des Klimawandels und der Biodiversität verbinden sich zu einem gemeinsamen ökologischen Verständnis des Wohnungsbaus (vgl. auch Hajer, 2005, S. 304). Luhmanns (2004) These, dass Impulse ökologischer Kommunikation im Wesentlichen aus den Sphären der Politik und sozialen Bewegungen stammen können, ist auch 40 Jahre später weitgehend zuzustimmen. Zusätzlich tun sich aber auch privatwirtschaftliche Verbände als Diskursteilnehmende hervor, allerdings vermehrt mit der Integration von ökologischen Thesen in das Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘.

Umweltschäden als absolutes Problem

In der Beschreibung von Wohnungsbau als ‚absolut umweltschädlich‘ kommen zwei Bedeutungen des Wortes ‚absolut‘ zusammen. Ersten stehen Umweltschäden im Sinne dieses Problemverständnisses für sich allein und bedürfen einer unmittelbaren Reaktion. Zweitens wird das Problem selbst mit absoluten Mengen beschrieben: es geht also nicht um ein *weniger* an Flächenverbrauch, sondern darum, dass beispielsweise „Landschaft unwiederbringlich verloren gehe“ (Streit um Kiesabbau könnte erneut vor Gericht landen, WZ 10.11.2023). Nahezu ausschließlich die Politik, Verwaltung sowie bürgerschaftliche und ökologische Interessenverbände verstehen den Wohnungsbau in diesem Sinn als ‚absolut umweltschädlich‘. Ein Großteil dieser Argumente findet sich auf lokaler Ebene. Vielleicht liegt dies darin begründet, dass mit Boden- bzw. Landschaftszerstörung und Naturzerstörung direkt lokalisierbare Umweltfolgen sehr viel häufiger als ‚absolut‘ begriffen werden, als dies bei den abstrakteren Konzepten von Klimawandel und Biodiversität der Fall ist.

Sowohl in der WZ, als auch dem MM finden sich Beispiele für die Schwierigkeit solche absoluten Standpunkte in Diskussionen zu halten, da sie per Definition nicht kompromissfähig sind. Einzelne Mitglieder der Linken und Grünen Partei tun sich mit Wortbeiträgen zu Priorisierung ökologischer Probleme hervor, aber im Datenkorpus wird kein einziges Mal in ihrem Sinn abgestimmt. Vergleichsweise leicht haben es dagegen noch Anwohner*innen, welche einzelne Grünflächen oder Wälder schützen wollen: „Die WBSG will an der Friedensstraße bauen, aber die Nachbarn äußern Bedenken. Die Natur soll gefährdet sein. Einige Nachbarn hatten sich vehement gegen das Bauprojekt gewehrt“ (Zwölf Wohnungen am Waldesrand in Cronenberg sollen entstehen, WZ 28.12.2022). Ähnlich fordert auch der Bauernverband den Boden als „Lebensgrundlage“ (Hoher Flächenverbrauch hat dramatische Folgen, MM 10.08.2021) ernst zu nehmen. Aber ihnen werden im Anschluss häufig Eigeninteressen vorgeworfen, wodurch auch diese ‚absoluten‘ Umweltschäden verhandelbar werden.

Umweltschäden als relatives Problem

Der Mechanismus der Umlegung von absoluten ökologischen Problemstellungen auf Eigeninteressen wird in folgendem Zitat von WZ-Chefredakteur Lothar Leuschen besonders deutlich:

Stattdessen regiert das St. Florians-Prinzip. Sobald irgendwo gebaut werden soll, entdeckt mindestens ein direkt oder indirekt Betroffener sein Herz für den Baum, für die

Dotterblume oder für die Bergische Wandermilbe. Dabei ist Umweltschutz selbstverständlich ein Gebot der Stunde, aber er funktioniert nur im Einklang mit der Entwicklung einer Stadt, sonst erstickt er sie (Weckruf von links, WZ 11.09.2021)

Diese Suche nach dem *Einklang* macht das Wesen des Problemverständnis des ‚relativ umweltschädlichen Wohnungsbaus‘ deutlich. Hajer (1997, S. 109) spricht von einem ‚integrativen Muster‘ im Gegensatz zu dem antagonistischen Muster der absoluten Probleme. Als Frage stellt sich: „Wie schafft man es, neuen Wohnraum zu schaffen und dabei Natur und Landschaft *möglichst wenig* zu beanspruchen?“ (Warum es künftig kaum noch neue Einfamilienhäuser gibt, MM 21.12.2023, Herv. F.K.). Umweltschutz und andere Belange – in unserem Fall die Wohnungskrise – werden miteinander ins Verhältnis gesetzt, aber müssen dabei nicht zwingend inhaltlich abgewogen werden:

„Ich werde häufig gefragt: Kann man denn angesichts der Klimaziele überhaupt noch soviel neu bauen?“, erklärte Bundesbauministerin Klara Geywitz, als sie unlängst zu Besuch in Hessen war. „Auf der anderen Seite kommen natürlich mehr Menschen nach Frankfurt, nach Hessen und nach Deutschland insgesamt – das heißt wir brauchen mehr Wohnraum.“ (Nachverdichtung als Lösung?, MM 05.04.2023)

Hier wird die Präsenz der Klimakrise zwar aktiv bestätigt, aber in Folge das Problem des Wohnraummangels danebengestellt und priorisiert. Etwas anders gelagert ist die folgende Aussage aus der Wirtschaft: „Die auch vom [Spitzenverband der Wohnungswirtschaft] GdW ausdrücklich mitgetragene Klimaschutzpolitik liegt zentnerschwer auf den Schultern der Wohnungsbauunternehmen. Die Zukunft verheißt Schwierigkeiten. Dabei ist auch die Gegenwart schon desaströs“ (Wohnraummangel in Deutschland: Wer soll das bezahlen?, WZ 13.12.2023). Hier wird der als notwendig betrachtete Klimaschutz direkt als Ursache für zu wenig Wohnungsneubau ins Spiel gebracht. Noch einen Schritt weiter die geht Wuppertaler Ratsmitglied Gabriele Ebert (SPD) in einer Replik auf einen ‚absoluten‘ Vorstoß der Grünen: „Sich bei der konkreten Frage des sozialen Wohnungsbaus hinter ökologischen Argumenten zu verstecken, verkennt die Realität des Wohnungsmarktes in unserer Stadt.“ (Streit über bezahlbares Wohnen in Wuppertal, WZ 21.12.2023).

Neben dieser Verhandelbarkeit von Umweltschäden durch Wohnungsbau mit anderen Themen ist nach diesem Problemverständnis auch der Umfang des Problems selbst ‚relativ‘. So sagt Ina Scharrenbach, Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung in NRW in einem Interview: „Klar: Wir müssen runter mit den CO₂-Werten bei den Gebäuden. Aber man darf als Regierung den Menschen auch mal sagen, dass wir schon viel erreicht haben“ („Deutschland muss auf die Fitnessbank“, WZ 30.08.2022). Auch die oben als Zerstörung von Lebensgrundlage gesehene Versiegelung von Grünflächen wird stückweise bearbeitbar, wenn man sie als ‚Flächenverbrauch‘²⁸ rahmt. Es gilt dann „möglichst viele der vorhandenen Naturflächen“ (Bürger wollen Gärten erhalten, MM 14.07.2021) zu erhalten und Neubaugebiete „unter Berücksichtigung der klimatischen und freiraumplanerischen

²⁸ Auch hier bleibt – ähnlich wie beim ‚Wegfall‘ der Sozialwohnungen das Ziel sprachlich unterbeleuchtet.

Gegebenheiten“ (Bevölkerungszuwachs in Mannheim in den nächsten 20 Jahren, MM 19.11.2021) zu beplanen.

Deutung der Umweltschäden im Kontext der Wohnungskrise

Wie dargestellt ist nur das Problemverständnis eines ‚relativ umweltschädlichen Wohnungsbaus‘ politisch und medial anschlussfähig, wobei Anschlussfähigkeit hier in einem grundlegend kommunikationstheoretischen Sinn verstanden werden kann. Aus Sicht von mit dem Wohnungsbau befassten Akteuren kann auf Umweltschutz nur geantwortet werden, wenn er als relative Bedingung gedacht wird, wie Hans Peter Wollseifer, Präsident des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, deutlich macht: „Wenn wir dieses Problem nicht schnell in den Griff bekommen, brauchen wir uns nicht mehr über Wohnungsbau oder Energieeffizienz-Programme zu unterhalten – weil dann erst mal gar nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt gebaut wird.“ (Mangel an Baustoffen spitzt sich zu, MM 22.05.2021)

Unverständlich bleibt es auch für die Regionalplanung, deren Aufgabe es ist Optionen zu schaffen, wenn ein Weniger an Optionen für Wohnungsbau gefordert wird:

Aber als Träger der Regionalplanung dürfe man ‚nicht so eindimensional unterwegs sein‘, sagt Trinemeier. Vielmehr müsse man alle – auch widerstreitenden – Interessen berücksichtigen und Kompromisse finden. Doch Trinemeier zeigt in den Formulierungen auch klare Kante. Dass weitere 600 Hektar zubetoniert würden, sei ‚Blödsinn‘, die Argumentation ‚schlicht‘. Die Flächen stünden nur als Option bereit. (Bundesbündnis übergibt ‚Wertsache Boden‘ an Metropolregion, MM 07.12.2022)

Daher findet im Diskurs auch im Wesentlichen ein relatives Verständnis der Umweltschäden Eingang. Vor dem Hintergrund der Dominanz des Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ stellt sich diese Eingliederung in die Wohnungskrise wie folgt dar: Beginnt man bei der Definition von Umweltschäden als Problemverständnis, findet sich Anschluss an den Diskurs zur Wohnungskrise nur, wenn man Umweltschäden als ‚relatives Problem‘ fasst. Damit werden die Umweltschäden zu einem von mehreren äußeren Problemen der Wohnungskrise, welche dominant als ‚zu wenig Wohnungsbau‘ gedeutet wird (vgl. Kapitel 4.1.2). Aus Sicht des Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ stellen somit nicht die *Umweltschäden*, sondern der Preis des *Umweltschutzes* das Problem dar. Damit wird das ursprüngliche Problemverständnis auf den Kopf gestellt: Auch die Problemdeutung ‚umweltschädlicher Wohnungsbau‘ deren Kernproblem oben als ein ‚zu viel‘ an Wohnungsbau identifiziert wurde, trägt zum Kanon der Wohnungskrise als ‚zu wenig Wohnungsbau‘ bei (vgl. Abb. 4-8).

Deutungsmuster: 'umweltschädlicher Wohnungsbau'



Abb. 4-8 Deutungsmuster der Wohnungskrise als Umweltproblem

Im gesamten Datenkorpus lässt sich ein einziges Bündnis aus ursprünglich Ökologiefremden Verbänden finden, welches sich explizit ökologischen Themen widmet. Die ‚Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen‘ vereinigt „den Deutschen Mieterbund, die Gewerkschaft IG Bauen-Agrar-Umwelt, den Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel und für die Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau“ (Krefelder Wohngebäude auf dem Prüfstand, WZ 28.06.2011) unter dem Ziel staatliche Fördergelder für die energiesparende Sanierung von Altbauten zu generieren.

4.1.5 Deutung: ‚unproblematischer Wohnungsbau‘

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob die Perspektive, dass sich das Wohnungswesen in einer Krise befindet, im lokalmedialen Diskurs widerspruchlos bleibt. Und, während die Dominanz dieser Erzählung fraglos ist, lassen sich doch einige Argumente identifizieren, welche die Problematik anders werten oder ihr sogar geradeheraus widersprechen. Diese Deutungen des Wohnungswesens als ‚nicht problematisch‘ stellen kein eigenes, unabhängiges Deutungsmuster dar, sondern sind eine Gruppe von typischen argumentativen Antworten auf die Rahmungen des Wohnungswesens als krisenhaft.

Auf inhaltlicher Ebene ist auffällig, dass viele der bisher beschriebenen Probleme in der Wohnungskrise keine ‚Probleme erster Ordnung‘, sondern *Probleme von Lösungsstrategien* darstellen (Mangel an Wohnungsneubau, Subventionen usw.). Ein Grund dafür könnte in der politischen Argumentationslogik liegen: Lösungsvorschläge erscheinen legitim, wenn sie die Lösung für ein akutes Problem sind. In diesem Sinne sind ‚Probleme zweiter Ordnung‘ lediglich eine Kommunikationsstrategie für Lösungsvorschläge auf der Suche nach Problemen (Rittel & Webber, 1973). Beispielsweise wird durch die Darstellung von Subventionsforderungen als ‚Mangel an Subventionen‘ die Legitimität des Anliegens gesteigert. Nimmt man die Aussagen der Akteure hingegen ernst, lassen sich ‚Probleme zweiter Ordnung‘ auch als Begleitscheinung der wachsenden Komplexität gesellschaftlicher Strukturen interpretieren. So gelesen sind Probleme zweiter Ordnung ein Anzeichen dafür, dass in einer auf Wachstum ausgerichteten Gesellschaft der Abbau dysfunktionaler Systembestandteile in der Regel keine Alternative darstellt (Heyen, 2016, S. 11–14). Anstatt die

ursprünglichen, nun problembehafteten Lösungsstrategien aktiv zu hinterfragen, werden neue Lösungen auf die alten ‚aufgesattelt‘ und verhärteten Pfadabhängigkeiten damit weiter.

Kodierung	Politik überregional	Lokalpolitik	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Besitzende	Summe
Situation nicht schlimm	6	5	5	0	0	2	8	4	30
keine bessere Lösung	29	30	41	6	1	1	5	17	130
unproblematischer Wohnungsbau	35	35	46	6	1	3	13	21	160

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembezeichnung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

Abb. 4-9 Deutungsmuster ‚unproblematischer Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure

Aus diesem Blickwinkel betrachtet, wird eine wachsende Überforderung der Verantwortungstragenden in Politik und Verwaltung erkennbar. Während die Handlungsnotwendigkeiten wachsen, sinken die Handlungsspielräume (Beck, 1986; Streeck, 2015); eine staatliche Steuerung im klassischen Sinn wird immer weiter verunmöglicht. Da die Darstellung der eigenen Überforderung in der Regel für Politiker*innen nicht die Kommunikationsstrategie der Wahl darstellt, verbleiben zumindest für Amtsinhaber*innen nur die Möglichkeiten, entweder die Dramatik der Situation abzuschwächen oder die eigene Verantwortung für die Situation zu verneinen. Die Fülle an Diskursbeiträgen solcher Art aus Politik und Verwaltung kann als Indiz für diese Hypothese gewertet werden (vgl. Abb. 4-9).

Situation nicht schlimm

Eine heterogene Sammlung von Argumenten wertet die Situation am Wohnungsmarkt als weniger dramatisch als die bisherigen Deutungsmuster. Insbesondere gehören hierzu Verweise der Politik und Verwaltung auf die wachsende Bauwirtschaft (im Mantelteil) und die Präsentation einzelner fertiggestellter oder im Bau befindlicher Wohnungsbauten (im Lokalteil). Die Darstellung einzelner Projekte liegt auf lokalpolitischer Ebene ohne Frage näher (im wörtlichen Sinn und, weil die Wirkung einzelner Projekte lokal legitim scheint). Einige Male – aber selten im Verhältnis zur Anzahl ihrer anderen Aussagen – weisen aber auch Verbände der Eigentümer*innen und Privatwirtschaft darauf hin, dass die Situation am Wohnungsmarkt nicht so dramatisch sei, wie medial überwiegend dargestellt – besonders mit Blick auf den Mietmarkt:

Der Immobilienverband IVD beurteilte die Entwicklung positiv. ‚Der Anstieg der Baugenehmigungen führt bereits seit einiger Zeit auch zu mehr Baufertigstellungen, was die Mietentwicklung in Deutschland nachhaltig bremst‘, erklärte IVD-Präsident Michael Schick. ‚Forderungen, die auf ein noch schärferes Mietrecht abzielen, wird durch diese Entwicklung nach und nach der Boden entzogen.‘ (Mehr Bauten genehmigt, MM 17.08.2021)

Von diesen Verbänden gibt es zudem vereinzelte Aussagen, welche den Mainstream der Erzählung von der Wohnungskrise unterlaufen. So wird thematisiert, dass die Mieten im Durchschnitt schwächer als die Einkommen oder die allgemeine Inflation wachsen: ‚Im vergangenen Jahrzehnt war die Mietbelastung in Deutschland nach Daten der europäischen Statistikbehörde Eurostat trotz steigender Mieten sogar leicht zurückgegangen. Denn viele Menschen profitierten von Lohnerhöhungen, die über den sehr niedrigen Inflationsraten lagen‘ (Miete: Millionen Haushalte überdurchschnittlich belastet, MM 31.03.2023). Dieses Argument wird auch auf die lokale Ebene in Mannheim bezogen. ‚Einer Untersuchung des [Eigentümerverbandes Haus & Grund] zufolge seien in Mannheim zwischen 2015 und 2020 die Löhne stärker gestiegen als die Mietkosten. Der Verband folgert: ‚Mieten in Mannheim sind zwischen 2015 und 2020 bezahlbarer geworden‘‘ (Wie teuer ist das Wohnen in Mannheim?, MM 28.01.2022).

Seit den Zinserhöhungen sinken zudem auch die Preise für den Hauskauf. Dies wird durch die Verbände als kostentreibend ausgelegt, da so der Anreiz zum Neubau gesenkt und die Mieten angehoben würden. Passend zu dieser vielleicht überraschenden zeitlichen Einordnung existieren räumliche Vergleiche: ‚Der deutsche Immobilienmarkt sei [...] im internationalen Vergleich ‚eher günstig‘‘ (Wohnen über dem Discounter-Parkplatz, MM 12.03.2022), sagt Lobbyist Florian Pronold²⁹. Auf lokaler Ebene lässt die WZ verlauten: ‚Während vielerorts die Mieten kaum mehr bezahlbar sind, ist Wohnen in Wuppertal noch immer relativ günstig‘ (Warum Wuppertal einen Mietendeckel braucht, WZ 30.09.2021). Auch das Selbstverständnis der beiden Städte als Zuwanderungsgebiete erhielt in jüngerer Vergangenheit Dämpfer (vgl. Kapitel 2.3 und 4.1.2): ‚2021 war die Bevölkerungszahl Wuppertals leicht rückläufig‘ (Bei der Schaffung von Wohnraum läuft die Stadt dem Bedarf hinterher, WZ 08.02.2022) und in Mannheim betrug die Einwohnerzahl 2021 ‚1250 weniger als im Vorjahr‘ (So teuer ist das Wohnen in Mannheim geworden, MM 09.11.2021). Wichtig bleibt zu betonen, dass diese Argumente Ausnahmen darstellen und nicht ernsthaft das dominante Narrativ der Wohnungskrise in Frage stellen. Besonders die prägenden Akteure des überregionalen Diskurses – Bauindustrie, Mietverbände und Gewerkschaften – halten sich mit relativierenden Einschätzungen zur Wohnungskrise stark zurück und verweisen stattdessen auf die schlechte Verteilung von Wohnraum (siehe Kapitel 4.1.3).

²⁹ Florian Pronold ist ein gutes Beispiel für die manchmal schwierigen Abwägungen bei der Einordnung von Akteuren: Er war 2013-2018 für die SPD Parlamentarischer Staatssekretär im ‚Bundesministerium für Bauen und Umwelt‘, sitzt heute in einem strategischen Beirat des immobilienwirtschaftlichen Spitzenverbandes ‚Zentraler Immobilienausschuss‘ und leitet zudem das ‚Institut Bauen und Umwelt‘, welches Baustoffe für die Baustoffindustrie ökologisch zertifiziert.

Keine bessere Lösung

Mit diesen beschwichtigenden Darstellungen hängen (politische) Handlungsempfehlungen zusammen, die gerade keine Veränderung der bestehenden Verhältnisse anstreben. Diese Verneinung besserer oder alternativer Lösungsstrategien wird vorrangig von der Politik und Verwaltung betrieben, aber auch privatwirtschaftliche und Besitzverbände tragen solche Argumente vor.

Das Verneinen einer alternativen Lösungsstrategie heißt dabei keinesfalls, dass nicht gehandelt werden soll. Ganz im Gegenteil besteht dieser Ansatz darin so weiter zu handeln wie zuvor. Es werden Häuser in „klassischer Stahlbeton-Bauweise“ (Mannheims Stadtteil Franklin: Was es mit den Häusern in Buchstaben auf sich hat, MM 12.05.2022), mit Tiefgaragen und „auf der grünen Wiese“ (Nachverdichtung als Lösung?, MM 05.04.2023) gebaut, in der Hoffnung, dass die Wohnungskrise sich ‚von alleine‘ löst:

Alexander Schmidt (FDP) hielt dagegen: „So ein Antrag kommt zur Unzeit. Alles, was die Baubranche reglementiert, sollte derzeit unterlassen werden.“ Rainer Widmann [Grüne] geht jedoch davon aus, dass sich die derzeitige Krise am Bau- und Wohnungsmarkt in absehbarer Zeit entspannt (Politik fordert mehr sozialen Wohnungsbau in Wuppertal, WZ 15.11.2023)

Trotz dem scheinbaren Widerspruch sind sich die beiden Wuppertaler Ratsmitglieder darin einig, dass es keiner (weiteren) Eingriffe bedarf, um die Wohnungskrise zu bekämpfen. Diese Hoffnung teilen die beiden mit Bundesbauministerin Klara Geywitz, die sich froh zeigt, „dass wir stabile Fertigstellungszahlen haben.“ Bis Ende dieses Jahres rechnet sie demnach mit 270.000 neuen Wohnungen. Der Wohnungsmarkt werde sich wohl ‚Ende 2024, Anfang 2025‘ aufhellen“ (Bauministerin rechnet 2024 mit 265.000 neuen Wohnungen, WZ 22.12.2023). Und auch in Mannheim scheint die Wohnungskrise sich aufzulösen:

„Aufgrund der Konversionsflächen befinden wir uns in Mannheim in einer relativ guten Situation“, teilt [Haus & Grund Geschäftsführer] Andreas Paul mit. „Bei uns sind in den vergangenen Jahren viele Wohnungen entstanden und es kommen in den nächsten Jahren weitere hinzu.“ (So teuer ist das Wohnen in Mannheim geworden, MM 09.11.2022)

Während diese Positionen die Deutung des Wohnungswesens als Wohnungskrise akzeptieren, aber eine Hoffnung auf Besserung ohne umständlichen Wandel äußern, existieren im Diskurs auch Positionen die einen politischen Eingriff normativ ablehnen. In diesem Sinn gilt es, „Optionen offen[zu]halten“ und „an die Zeit in 30, 40 Jahren [zu] denken“ (Ein Teil des Friedhofs am Röttgen soll Bauland werden, WZ 28.04.2021). Beispielsweise müsse Deutschland NRW-Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung Ina Scharrenbach (CDU) zufolge bei der Gebäudewärme „technologieoffen“ bleiben, da die „Abhängigkeiten im Gesamtsystem“ („Deutschland muss auf die Fitnessbank“, WZ 30.08.2023) sonst zu hoch werden.

Exkurs: Politische Überforderung

Es lohnt sich, einen Ausschnitt des Interviews mit Ina Scharrenbach ausführlicher zu betrachten, da er paradigmatisch das Dilemma politischer Steuerung in der Wohnungskrise zusammenfasst. Besonders deutlich wird dabei – wie bereits dargestellt –

die Überforderung politischer Akteure mit dem eigenen Steuerungsanspruch vor dem Hintergrund komplexer Problemlagen und Zielkonflikte:

Scharrenbach: [...] In der Gebäudewirtschaft konkurrieren drei Ziele: Ökologie, Ökonomie und soziale Frage. Wenn sie die soziale Frage weglassen, verlieren sie die Menschen. Und wir haben schon eine handfeste Vertrauenskrise in das demokratische System.

[WZ:] Der Eindruck entsteht, weil zu wenig von den großen Problemen erledigt zu werden scheint.

Scharrenbach: *Alle sagen, wir wollen das nicht mehr so, wie es ist. Wir sind einfach zu langsam.* Das teile ich. Erinnern Sie sich? Im Sommer 2022 haben viele Menschen über ‚Degrowth‘ gesprochen, über das Ende des Kapitalismus. Jetzt merken alle: Wir wachsen gar nicht mehr und die Leute fragen sich: Was ist denn hier eigentlich los? Die Bundesregierung versucht, die Hemmnisse in der Klimapolitik in Einzelgesetzen mit ‚überragendem Belang‘ zu überwinden. *Aber wir haben ganz viele Bereiche, wo das Etikett ‚überragender Belang‘ draufgehört wie der Wohnungsbau oder der Verkehr.* Wir schaffen es aber nicht, dieses über Jahrzehnte selbst geschaffene bürokratische Geflecht wieder aufzulösen. Für mich ist klar: Deutschland muss auf die Fitnessbank. Wir sind zu langsam.

[WZ:] Muss immer mehr Geld her für all diese überragenden Belange?

Scharrenbach: Wir haben doch kein Einnahmeproblem in Deutschland. Wir haben ein Ausgabenproblem. Und ein Problem in der Frage, wie ich Leistungsanspruch erfülle, also in der Frage *der Standardsetzung*. *Da ist viel aufgebaut worden in den vergangenen Jahren, weil wir es uns auch haben leisten können.* Aber jetzt müssen wir die Frage beantworten: Kann das so weitergehen? Die Debatten müssen geführt werden! Es braucht dafür Aufrichtigkeit auf allen Ebenen. *Denn leisten kann sich [sic!] in Wahrheit keine Ebene mehr, was ihr aufgegeben ist.* (‚Deutschland muss auf die Fitnessbank‘, WZ 30.08.2023, Herv. F.K.)

Die Kritik am Steuerungsversagen der Politik wird von Scharrenbach als eine Kritik an der Geschwindigkeit von politischen Entscheidungen (um)gedeutet. Diese Langsamkeit begründet sie dann mit der notwendigen Komplexität politischer Entscheidungsprozesse. Ambivalent scheint sie der Idee einer Anpassung von gesellschaftlichen Erwartungshaltungen gegenüberzustehen, denn einerseits gilt es die Frage der ‚Standardsetzung‘ zu beantworten, aber andererseits verweist sie auch auf die Probleme, welche daraus resultieren könnten (‚Was ist denn hier eigentlich los?‘). Überwunden wird diese Ambivalenz für Scharrenbach durch den Abbau des ‚selbst geschaffenen bürokratischen Geflechts‘, wodurch Handlungsfähigkeit wiederhergestellt werden soll, aber im gleichen Zuge auch Verantwortung an die Wirtschaft übertragen wird. Im letzten Satz des zitierten Ausschnittes findet die Doppeldeutigkeit nochmals in einem Versprecher prägnant Ausdruck³⁰. Denn einerseits wird im Sinne von ‚sich etwas nicht mehr erlauben können‘ wieder die Standardsetzung angesprochen, aber andererseits auch im Sinne von ‚Leistungen nicht mehr erbringen können‘ die Unfähigkeit die erwarteten Aufgaben zu erfüllen thematisiert: *„Wir können (uns) unsere Anforderungen nicht mehr leisten.“*

³⁰ Unklar bleibt auch im weiteren Kontext des Interviews leider, ob die ‚Ebenen‘ politisch-administrative Ebenen des föderalen Systems oder gesellschaftliche Ebenen im Sinne von Systemen wie Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft meinen. In beiden Fällen besitzt die Aussage allerdings einen Selbstbezug.

Wenn also die Politik sich selbst zumindest in Teilen nicht mehr als handlungs- oder zumindest als steuerungsfähig wahrnimmt, welche Lösungsvorschläge für die wahrgenommene Wohnungskrise existieren dann, und von wem werden sie vorgetragen?

4.2 Brüchige Koalitionen: Lösungsangebote für die Wohnungskrise

Zusammenfassend lässt sich bei den Problemdeutungen eine weitgehende Einigkeit im Diskurs um den Wohnungsbau feststellen. Inhaltlich dominiert das Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘, welches die vier Problemverständnisse ‚hohe / steigende Wohnkosten‘, ‚Wohnraumangel‘, ‚Mangel an Wohnungsneubau‘ und ‚hohe steigende Baukosten‘ miteinander verknüpft (vgl. Kapitel 4.1.1). Mit Ausnahme der bürgerchaftlichen und umweltschützenden Verbände stimmen alle relevanten Akteure im Diskurs weitgehend mit dieser Problemdeutung überein. Zudem existieren argumentative Mechanismen, welche konkurrierende Deutungsmuster der dominanten Erzählung zuordnen. Trotzdem fließen die alternativen Deutungsmuster in den Diskurs um die Wohnungskrise ein und prägen damit auch die Lösungsvorschläge für die Wohnungskrise. Stark vereinfacht bestehen zwei Stränge solcher Problemdeutungen, die von der Dominanz des ‚zu wenig Wohnungsbau‘ abweichen: Einerseits wird die Form des bestehenden und entstehenden Wohnungsbaus kritisiert (Kapitel 4.1.3) und andererseits die nicht intendierten Folgen des Wohnungsbaus beschrieben (Kapitel 4.1.4).

Aufbauend auf diesen drei Problemdeutungen lassen sich drei Lösungsstrategien (‚mehr Wohnungsbau‘, ‚mehr passender Wohnungsbau‘ und ‚Bauten anders nutzen‘) identifizieren, welche allerdings nicht eins zu eins aufeinander zuzurechnen sind. Während die Zurechnung von dem Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ auf die Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘ noch schlüssig erscheint, gelingt es der Lösungsstrategie ‚mehr passender Wohnungsbau‘ die dominanten Stränge aller drei Problemdeutungen in einer spezifischen Form zusammenzuführen. Schließlich fristet die Lösungsstrategie ‚Bauten anders nutzen‘ ein Nischendasein mit dem Versuch die eher kritischen Stimmen aller drei Problemdeutungen zu bündeln (vgl. Abb.4-10). Insgesamt wird über den betrachteten Zeitraum hinweg sichtbar, dass zwar in der Problemdeutung von den Akteuren untereinander Nähe gesucht wird, aber in der Formulierung konkreter Lösungsvorschläge diese geschlagenen Brücken häufig Risse bekommen. Die Lösungsstrategien erscheinen im Diskurs einerseits weniger konsolidiert als die Problemdeutungen und andererseits stärker entlang klassischer Konfliktlinien orientiert (Besitz – Miete, Gewerkschaft – Arbeitgeber, Wirtschaft - Politik).

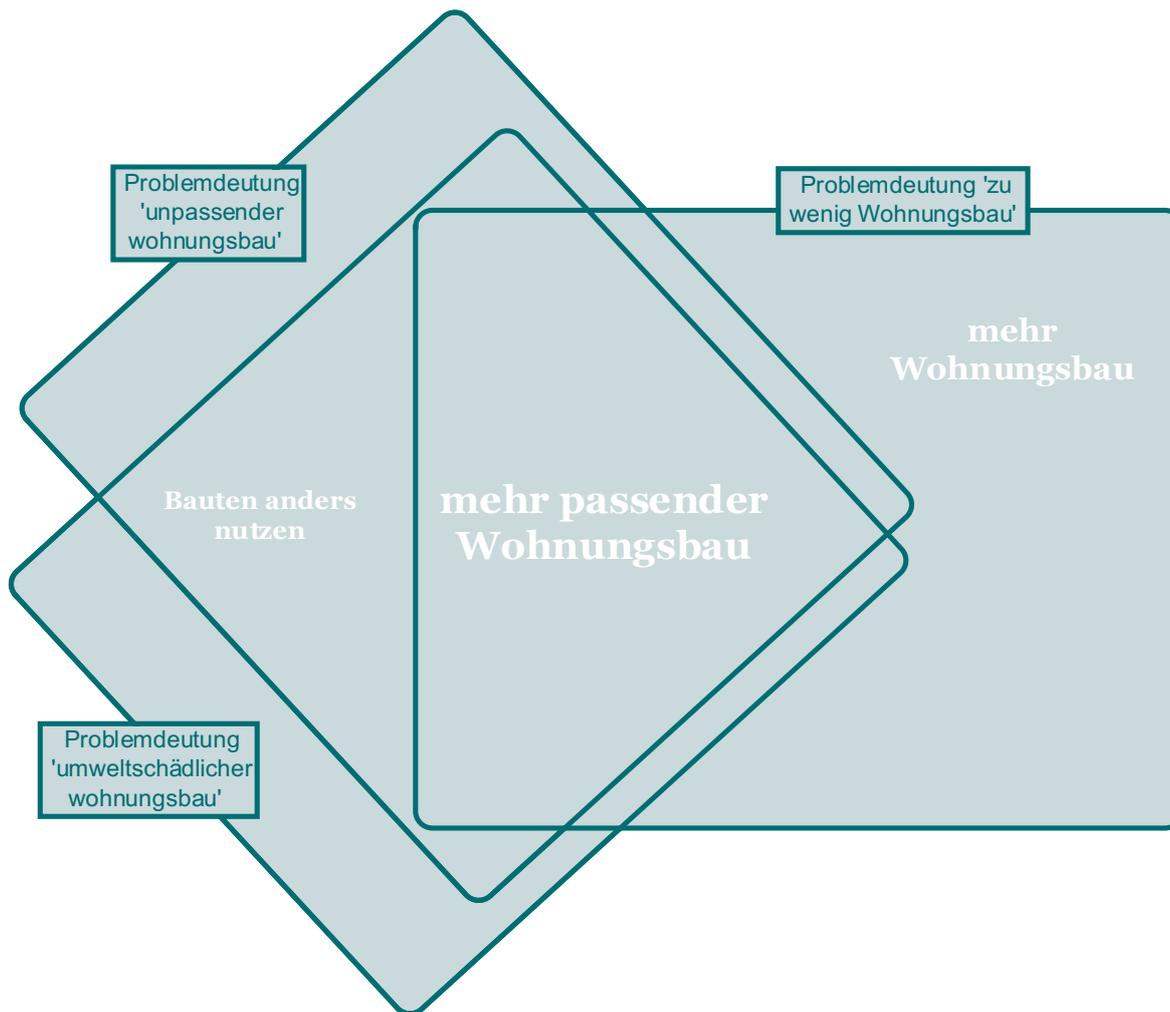


Abb. 4-10 Lösungsstrategien vor dem Hintergrund der Problemdeutungen

4.2.1 Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘

Die Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘ ist die offensichtliche Antwort auf die dominante Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘. Dabei wird auf die Einwände durch die anderen Problemdeutungen nicht eingegangen. Wie auch das Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ gewinnt die Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘ im Jahr 2023 an Aufmerksamkeit, weist aber im Gegensatz zur Problemdeutung zu keinem Zeitpunkt eine Dominanz im Diskurs auf. Einzig für die privatwirtschaftlichen Verbände ist ‚mehr Wohnungsbau‘ die favorisierte Lösungsstrategie.

Die story line der Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘ hatten wir wie folgt bestimmt: ‚Die Wohnkosten werden unbezahlbar, weil wir zu wenig und zu teuer bauen bzw. gebaut haben.‘ Im Anschluss an die direktionalen kausalen Zurechnungen im Symptom-Ursache-Schema setzt die Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘ bei den Ursachen an, um die Symptome zu bekämpfen. Folgt man dieser Logik, lassen sich alle Problemverständnisse innerhalb des Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ bis zu den ‚steigenden Baukosten‘ zurückverfolgen. Konkret bedeutet das

beispielsweise, dass es nach dieser Problemdeutung sinnvoller erscheint, zunächst die Baukosten zu senken, um das Angebot an Wohnraum zu erhöhen, anstatt beispielsweise die Mieten zu deckeln.

Kodierung	Politik überregional	Lokalpolitik	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Besitzende	Summe
brauchen Neubau	51	38	24	4	16	21	22	10	186
brauchen Bauwirtschaft	19	16	7	1	4	7	18	8	80
Lösung: mehr Wohnungsbau	70	54	31	5	20	28	40	18	266

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

Abb. 4-11 Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure

Brauchen Neubau

Aufbauend auf der verallgemeinernden Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘ ist es das Ziel, für mehr Wohnungsbau zu sorgen – und zwar im Sinne von mehr Wohnungs**neubau**, also im üblichen Betrachtungshorizont mehr Neubau als im vorangegangenen Jahr. So fordert Thomas Möller, Hauptgeschäftsführer der Bauwirtschaft Baden-Württemberg: „Der Neubau-Turbo müsse auch wegen der hohen Zuwanderung sofort angeworfen werden. ‚Sonst bekommen wir schon bald soziale Verwerfungen und massive Verteilungskämpfe um den ohnehin knappen Wohnraum in unseren Ballungszentren.“ (Baden-Württembergs Bauwirtschaft schlägt Alarm, MM 16.03.23). Dabei wird ganz wie in der Problemdeutung aktiv eine differenzierte Betrachtung des Wohnungswesens verneint:

„Das geht nur mit mehr Mietwohnungen, mehr Eigenheimen und mehr Eigentumswohnungen. Viel hilft viel.“ Und Erik Uwe Amaya, Geschäftsführer von Haus & Grund NRW, erklärte zufrieden: „Wir begrüßen ausdrücklich die neue Wohnraumförderung, die nicht nur den Bau neuer Mietwohnungen fokussiert, sondern auch die Bildung des selbst genutzten Wohneigentums zum Ziel hat.“ (Mehr Förderung fürs Eigenheim, WZ 07.03.2018)

Und auch abseits der Oberzentren verfängt dieser Kanon:

„Alle haben gesagt, Wohnungsbau, Wohnungsbau, Wohnungsbau“, so Axel Effert[, Fraktionsvorsitzender der CDU in Wülfrath], der die Bedeutung des Einkommensteueranteils der Stadt hervorhebt. Dieser werde immer größer und wichtiger, weil er berechenbar und nicht so schwankend sei wie die Gewerbesteuereinnahmen. „Wir müssen insgesamt schneller werden. Es gibt eine große Chance für das kleine Bullerbü, das so nah an den Metropolen wie Wuppertal, Düsseldorf oder Köln liegt. Dort wird Wohnen

fast unbezahlbar, hier sind die Preise in Ordnung' (Gemeindefinanzierung und Wohnungsbau sind Top-Themen, WZ 13.07.2022)

In dem letzten Zitat wird zudem deutlich, dass es der Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘ gelingt, ein differenzierteres Problemverständnis zu überwinden. Gerade in der mangelnden Nachfrage in Wülfrath wird der Grund für eine Wachstumschance gesehen.

Eine besondere Stellung nimmt in dem Diskurs das Einfamilienhaus ein, dessen symbolischer Wert weit über die hier darstellbaren Bezüge hinausreicht (siehe aber Menzl, 2017 andere Beiträge des Bandes). Interessant wird es sein, zu beobachten, wie die zunehmend ablehnende Haltung gegenüber der Einfamilienhausgebieten in den Professionen Architektur, Stadt- und Raumplanung mit der andauernden kulturellen Beliebtheit dieser Wohnform verhandelt werden. Denn es scheint sich ein wirtschaftlich-ökologisch-politischer Kompromiss des ‚mehr Wohnungsbau, dafür weniger Hausbau‘ herauszuschälen, wobei aber die Frage offenbleibt, ob sich so eigentlich der Bedarf stillen lässt. Anders gesagt: Wenn der Wohnraumbedarf steigt, weil Menschen gerne in Einfamilienhäusern wohnen, wem helfen dann große und teure Wohnungsblöcke?

Abgesehen von diesem Sonderfall existieren im lokalmedialen Diskurs drei konkrete Strategieansätze, um das forcierte Mehr an Wohnungsbau auch unter den widrigen Bedingungen (vgl. Kapitel 4.1.2) herstellen zu können. Alle drei Ansätze beziehen sich dabei auf die steigenden Baukosten als letztendliche Ursache des ‚zu wenigen Wohnungsbaus‘:

Industrieller: Fast ausschließlich in überregionalen Artikeln finden sich Forderungen aus der Politik und der Bauwirtschaft, das Bauen industrieller bzw. ‚serieller‘ zu gestalten: ‚Das serielle Bauen hat viele Vorteile‘, hatte dabei Geywitz jüngst im Interview mit unserer Redaktion gesagt. Die Planungsphase könne beschleunigt, Kosten eingespart, Bauzeit und -lärm verringert und die Recyclingquote verbessert werden“ (Wohnen über dem Discounter-Parkplatz, MM 12.03.2022). Diskutiert werden dabei mehrfach zwei konkrete technische Innovationen:

- Den von Land NRW geförderten 3-D Beton-Druck von Häusern erachtet selbst IG BAU Vorsitzender Robert Feiger als „hilfreich“ (Wie 3D-Druck den Hausbau verändert, MM 22.08.2021).
- In Baden-Württemberg denkt die Ministerin für Landesentwicklung und Wohnungsbau Nicole Razavi (CDU) beim innovativen Bauen an die Vorfertigung von „Raummodule[n], die architektonisch ansprechend sowie bau- und energietechnisch hochwertig sind und die problemlos abgebaut und an einem anderen Ort wieder aufgebaut werden könne“ (Ministerin plädiert in Schriesheim für Bürokratie-Abbau, MM 29.10.2021).

Die Förderung derartiger Bauprozesse findet mittlerweile auch rechtlich Ausdruck: „Wenn ein Haus in einem Land genehmigt wurde, sollen für baugleiche Gebäude woanders weniger umfangreiche Verfahren gelten“ (Turbo für Bauvorhaben - Sorge um Naturschutz, MM 07.11.2023). Damit kann der Diskurs um industrielles Bauen mit Hager als institutionalisierter Diskurs verstanden werden.

Digitaler: Ebenfalls fast ausschließlich in überregionalen Artikeln finden sich Forderungen nach der Digitalisierung von baulichen und baubegleitenden Prozessen. Zwar erhält die Digitalisierung dafür, dass sie nach Geywitz neben Förderungen und Entbürokratisierung einen der drei wichtigen „Hebel beim Bau bezahlbarer Wohnungen“ (Landesbauminister fordern Anreize für Sanierungen, 24.11.2023) darstellt, erstaunlich wenig Aufmerksamkeit. Aber andererseits ist das Thema der Digitalisierung ausschließlich positiv besetzt, egal ob im Zuge der Unterstützung beim Aufmaß durch Drohnen, dem Einbau von ‚Smart Metern‘ in Heizungssystemen oder der Entwicklung von Dachdeckungsrobotern und der bereits angesprochenen 3D-Druck Technologie. Noch am regelmäßigsten erhält die Digitalisierung der Verwaltung Aufmerksamkeit, welche als große Chance beschrieben wird, die bürokratischen Belastungen der Bauunternehmen zu reduzieren.

Dichter: Im Gegensatz zu den Forderungen nach einem industrielleren und digitaleren Wohnungsbau finden sich Forderungen nach einem dichterem Wohnungsbau überwiegend in lokalen Artikeln. Einig sind sich fast alle Diskursteilnehmenden darüber, dass dichteres Bauen Vorteile bringt, so lässt sich beispielsweise Lothar Bergelt, Vorsitzender des Rotter Bürgervereins mit den Worten zitieren: „Jeden Wohnungsbau ohne viel Flächenfraß befürworte ich“ (Bunker am Rott wird bald zum Wohnhaus, WZ 19.05.2021). Hinter dieser Zustimmung verbergen sich allerdings zwei sehr unterschiedliche Strategien. Auf der einen Seite steht der „Grundsatz: Innen- vor Außenentwicklung“ (Wohnen: Potenziale quer durch die Stadt, WZ 02.10.2021), nachdem es gilt, „lieber den bereits bebauten Bereich zu verdichten, anstatt neue Flächen zu versiegeln“ (Wird die Quote für günstiges Wohnen in Mannheim doch erhöht?, MM 01.05.2023), wie Rüdiger Ernst (AFD) im Mannheimer Stadtrat es formuliert.

Allerdings wird oftmals die Kritik laut, dass „Innenentwicklung, also Neubau in Baulücken und auf Brachflächen [...] kleinteilig [sei,] nicht genug Wohnraum [bringe]“ (Wohnraum in Wuppertal fehlt – und der Neubau bricht drastisch ein, WZ 14.09.2023), wie Servet Köksal (SPD) im Wuppertaler Rat sagt. Und so führt dann auch Rüdiger Ernst (AFD) in Mannheim weiter aus: „Fraglich sei jedoch, ob man ganz ohne Neubauflächen auskomme“ (Wird die Quote für günstiges Wohnen in Mannheim doch erhöht?, MM 01.05.2023). Und genau an dieser Stelle schließt die zweite Strategie an, denn auch Neubau auf der grünen Wiese wird günstiger, wenn er dichter gebaut wird (man beachte die Nähe zum relativen Problemverständnis nach Kapitel 4.1.4, sowie die Nähe zur Lösungsstrategie ‚Neubau, aber grün‘ auf S.73f):

„Nur mit einer kompakten Bauweise wird es gelingen, den auch langfristig notwendigen Bau neuer Wohnungen so zu gestalten, dass die ökologischen Belange sowie die Anforderungen der Landwirtschaft bestmöglich berücksichtigt werden“, heißt es in einer Pressemitteilung [des Verband Region Rhein-Neckar und dem Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim] (Warum es künftig kaum noch neue Einfamilienhäuser gibt, MM 19.09.2023)

Beide dieser Ansätze sind bereits besprochenen Kritiken ausgesetzt: die ‚Nachverdichtung‘ bestehender Quartiere sei zu kleinteilig und zerstöre oftmals wichtige Ökosysteme; Letzteres trifft auch auf besonders dichten Neubau auf der grünen Wiese zu, dessen Bilanz durch die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen zusätzlich leidet.

Brauchen Bauwirtschaft

Neben diesen Lösungsansätzen, welche direkt auf den Grund aufbauen, der mit der Problematisierung der Wohnungskrise geschaffen wurde, existiert im lokalmedialen Diskurs noch ein zweiter Strang an Argumenten, der losgelöst von der Wohnungskrise als Mangel an Wohnraum oder steigende Wohnkosten die Vorteile von ‚mehr Wohnungsbau‘ herausstellt. Anders formuliert: das Problemverständnis setzt erst auf der Neubau- nicht der Wohnraum-Seite des Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ an (Abb. 4-1). Hier werden die Vorteile herausgestellt, welche ein Mehr an Wohnungsbau über das Mehr an Wohnungsbau hinaus für die weitere Gesellschaft besitzt. Der Tenor lautet: Neubau schafft Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. So beschreibt Handwerkspräsident Jörg Dittrich die Situation 2023 wie folgt: „Der Wohnungsbau steckt in großen Schwierigkeiten, er stürzt regelrecht ab. Ohne ihn wird die Wirtschaft hierzulande nicht wieder wachsen, denn der Wohnungsbau ist eine Schlüsselbranche und trägt einen großen Teil zum Bruttoinlandsprodukt bei“ (Warum Handwerkspräsident Jörg Dittrich die Ampel kritisiert, MM 02.09.2023). Auch vor der verschärften ‚Wohnungskrise‘ aufgrund steigender Rohstoff- und Kreditkosten bezeichnet Doris Jetten, Bezirksvorsitzender der IG BAU den Wohnungsbau als „wichtiger Motor der Binnenkonjunktur“ (Im Kreis werden weniger Wohnungen gebaut, WZ 08.10.2019).

Dies gilt nicht nur für die überregionaler Ebene, sondern – wie schon anhand des Wettbewerbs zwischen Gemeinden festgestellt (S. 47) – auch auf lokaler Ebene: „Sprockhövel und Schwelm freuen sich über jeden verzweifelten Wuppertaler, der seine Zelte in den kleinen, aber wachsenden Nachbarstädten aufschlägt, während Wuppertal Kaufkraft und Nachfrage nach städtischen Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen verliert“ (Weckruf von links, WZ 11.09.2021). Etwas konkreter formuliert ein Wuppertaler Ratsmitglied der CDU die Konsequenzen dieser Logik:

Michael Schulte erwähnt zudem das Projekt am August-Jung-Weg in Katernberg. Dort werden 15 Einfamilienhäuser gebaut. ‚Wuppertal lebt auch von Menschen, die richtig Geld investieren.‘ Daher seien auch solche Bauprojekte zu unterstützen. (Wuppertal hat noch genug Ausgleichsflächen für Bauprojekte, WZ 28.12.2023)

Diese Sichtweise ergänzt sich mit der neoliberalen Idee einer Privatwirtschaft, die effizienter mit Mitteln umgeht als dem Staat möglich sein: „Wichtig seien [laut Wohnungsbauministerin Nicole Razavi (CDU)] im Wohnungsbau vor allem private Investoren. ‚Ohne sie werden wir da keine Fortschritte machen. Der Staat und die öffentliche Hand sind nicht die besseren Häuslebauer‘“ (Suche nach Wohnraum, MM 09.07.2021).

Im Sinne dieser Lösungsstrategie gilt es also, ganz allgemein den Wohnungsneubau durch Subvention und Abbau regulativer Hürden (ob für soziale oder ökologische Belange) zu fördern. Thomas Möller, Hauptgeschäftsführer der Bauwirtschaft Baden-Württemberg, sagt in diesem Sinne: „Jeder Euro, den der Bund jetzt bei der Neubauförderung einspart, wird sich bitter rächen, denn allein durch Sanierungsmaßnahmen im Bestand werden wir den eklatanten Wohnungsmangel nicht lösen“ (Baden-Württembergs Bauwirtschaft schlägt Alarm, MM 16.03.2022). Ein Jahr später ergänzt sein Verbands-Kollege Tim Oliver Müller: „Der Hauptverband der

Bauindustrie verlangte politische Maßnahmen, um den Wohnungsbau wieder anzukurbeln. Unter anderem müssten die Grunderwerbsteuer gesenkt und die Landesbauordnungen vereinheitlicht werden“ (Wieder weniger neue Wohnungen genehmigt, MM 17.11.2023).

Diskursinstitutionalisierung ‚mehr Wohnungsbau‘

Aus der problemdeutenden und Diskurs-strukturierenden story line ‚zu wenig Wohnungsbau‘ (*Die Wohnkosten werden unbezahlbar, weil wir zu wenig und zu teuer bauen bzw. gebaut haben.*) wird die handlungsleitende und Diskurs-institutionalisierende Lösungsstrategie ‚mehr Wohnraum‘ abgeleitet:

‚Wir müssen mehr neu bauen, um die steigende Nachfrage einzufangen und die Wirtschaft am Laufen zu halten.‘

Tief in diese Lösungsstrategie eingebaut ist das ökonomische Verständnis des Angebot-Nachfrage-Mechanismus. Nach dieser Logik ist es für die Mietpreise irrelevant, wie teuer Neubauten sind, solange sie entstehen. Der Markt verteilt dann effizient die vorhandenen Wohnungen entsprechend der Knappheit von Wohnraum und den Zahlungsmöglichkeiten der Mietenden. Nach dieser Deutung führt mehr Wohnraum ausnahmslos zu geringeren Wohnkosten.

Dieser Argumentation folgend werden Deregulierungsmaßnahmen beschlossen und die Bauwirtschaft subventioniert. Mehr Wohnungen werden in bestehenden und neuen Quartieren und auf Brachflächen gebaut; Jobs im Handwerk und der Industrie werden geschaffen; Unternehmens-, Einkommens-, Mehrwert- und Grunderwerbssteuern werden eingenommen (und wieder ausgegeben). Vor dem Hintergrund der alternativen Deutungsmuster des Wohnungswesens im (lokal)medialen Diskurs (Kapitel 4.1) erscheinen diese Vorteile aber nicht nur aus fachlicher – sondern auch aus lebensweltlicher – Hinsicht nicht ausreichend differenziert, um die Realität des Wohnungswesens widerzuspiegeln:

Rein sachlich kennen zwar Experten nach wie vor kein besseres Mittel gegen zu hohe Wohnkosten als das Angebot zu vergrößern, sprich: zu bauen. Doch viele Düsseldorfer sehen es anders. Ihre Bestandsmiete ist moderat, wird selten erhöht, zudem ist das deutsche Mietrecht ein starker Kündigungsschutz. (Wer in Düsseldorf für Bauen, bauen, bauen steht, wird die Wahl verlieren, WZ 09.07.2019)

4.2.2 Lösungsstrategie ‚mehr passender Wohnungsbau‘

Dieses Legitimitätsproblem der direkten Antwort auf die dominante Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘ vor dem Hintergrund, dass viele Menschen mit ihrer Wohnsituation sehr zufrieden sind, greift die Lösungsstrategie ‚mehr passender Wohnungsbau‘ erfolgreich auf. Sie verspricht eine Synthese aller drei Problemdeutungen (zu wenig Wohnungsbau, schlecht verteilter Wohnraum und umweltschädlicher Wohnungsbau). Konkret werden in der Lösungsstrategie vier Angebote kommuniziert: Neubauten für Zuzugsgebiete, Neubauten für spezifische biographische Bedürfnisse, Neubauten für Einkommensschwache und Neubauten, welche die Umwelt verhältnismäßig schonen. Dabei lässt sich allerdings eine starke Schlagseite hin zu ökologischem und bezahlbarem Wohnen erkennen, wohingegen die Schaffung von Wohnraum für bestimmte Lebenssituationen und an bestimmten Orten weniger

Aufmerksamkeit erhält (vgl. Abb. 4-12). Besonders die Politik, Mietverbände und Gewerkschaften schlagen Lösungsansätze dieser Art vor, mit Abstrichen sind auch privatwirtschaftliche Verbände und Besitzende Teil der Diskurskoalition.

Kodierung	Politik überregional	Lokalpolitik	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Besitzende	Summe
Neubau für Zuzugsgebiete	2	4	4	1	0	1	1	2	15
Neubau für Alt & Jung	12	4	6	1	1	2	4	0	30
Neubau für Einkommensschwache	27	40	23	2	27	22	8	6	155
Neubau, aber grün	66	31	17	4	4	3	10	9	144
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	107	79	50	8	32	28	23	17	344

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

Abb. 4-12 Lösungsstrategie ‚mehr passender Wohnungsbau‘ und ausgewählte Akteure

Die prägenden Akteure der vier Lösungsangebote ähneln den Akteuren, welche die jeweils korrespondierende Problemdeutung starkgemacht haben. Das heißt, Mietverbände und Gewerkschaften setzen sich vermehrt für besonders preisgünstigen Wohnungsneubau ein, sozial-ökologische Verbände setzen sich vorsichtig für grünen Neubau ein, und aus der Politik werden in gewissem Umfang alle Lösungsansätze thematisiert, wobei besonders der ökologische Neubau im Fokus zu stehen scheint.

Neubau in Zuzugsgebieten

Die mit Abstand am seltensten kommunizierte Strategie der vier Varianten des ‚passenden Neubaus‘ ist der Neubau explizit für Zuzugsgebiete. Auch der Neubau für Menschen in bestimmten biographischen Situationen wird erstaunlich selten thematisiert (Abb. 4-12). Dies steht im Kontrast zur Problemdeutung dieser beiden Themen (vgl. Kapitel 4.1.3), die zwar eine etwas nachrangige Präsenz der biographischen Verteilung aufweist, welche aber kaum die Verhältnismäßigkeit der Lösungsvorschläge erklärt. Für die räumliche Verteilung lässt sich dieser Umstand aus drei Logiken erklären.

- Nach einer akteurszentrierten Logik existiert ein Wettbewerb um Zuwanderung. Wie weiter oben aufgezeigt wurde, streben auch periphere Kommunen wie Wülfrath nach einem Bevölkerungswachstum durch das Angebot von günstigem oder großzügigem Wohnraum. Analog liegt es im Interesse der jeweiligen Miet-

und Eigentumsvereine neue Mitglieder zu gewinnen. Nimmt man an, dass die Bauwirtschaft und nicht die Versorgung mit Wohnraum das wesentliche Interesse der privatwirtschaftlichen Verbände darstellt (Kapitel 4.1.1) ist ihnen gleichgültig, wo der Wohnraum entsteht.

- Auf Ebene der medialen Praktiken belohnt die Aufmerksamkeitsökonomie eine Dramatisierung der Wohnungskrise, welche oft mittels Verallgemeinerung erreicht wird. Als Beispiel können hier die ‚unbezahlbaren‘ Mieten dienen (s. S. 33).
- Und auf Ebene der Deutungsmuster scheint es vor dem Hintergrund einer primär ökonomischen Deutung des Wohnungswesens schichtweg unvorstellbar, dass Wohnungen an Orten gebaut werden könnten, an denen sie nicht nachgefragt werden, weil dies marktrationalen Entscheidungsmustern widersprechen würde³¹.

Somit besteht weder strukturell noch akteurszentriert ein Anreiz, die vorhandene und problematisierte räumliche Differenzierung der Wohnungskrise in Lösungsstrategien zu übersetzen, welche zudem scheinbar in einem als Markt verstandenen Wohnungswesen von der unsichtbaren Hand ohne strategischen Aufwand übernommen wird.

Neubau für Jung & Alt

In der Analyse Problemdeutungen der biografischen Verteilung ist deutlich geworden, dass besonders die Lebenssituationen von jungen Menschen (Studierende und junge Familien), sowie die Probleme von alten Menschen (Senior*innen mit eingeschränkter Mobilität) als relevant erachtet werden. Dabei wird die Situation von (jungen) Familien zwar quantitativ häufiger genannt, fungiert jedoch in der Regel nur als symbolischer Verweis. Demgegenüber stehen die selteneren, aber dramatischeren Beschreibungen der sogenannten ‚grauen Wohnungsnot‘ (vgl. S. 48). Dieses Bild spiegelt sich teilweise in dem Angebot von Lösungsstrategien, denn auch hier überwiegen quantitativ Forderungen nach Wohnungsneubauten für Familien. Die Legitimationsfunktion des Verweises auf Familien, tritt in der Diskussion von Lösungen nochmals deutlicher hervor: „Zwar [werden in dem Neubaugebiet] nicht 20 Prozent [gefördert], wie Metternich [Geschäftsführer der EGA Bau] erklärte, dafür aber mit Einfamilienhäusern für Familien mit mehreren Kindern“ (Wohnen: Potenziale quer durch die Stadt, WZ 02.10.2021). Der Bau von Häusern für (einkommensstarke) Familien wird an dieser Stelle als gleichwertiger Ersatz für den Wohnungsbau für einkommensschwache Personen dargestellt. Allgemein werden Familien oft adressiert, wenn es um die Förderung von Eigentum geht:

Eckhard Forst, Vorstand der NRW-Bank betont, dass nun auch Menschen mit höherem Einkommen in den Genuss der Förderung mit teilweise jahrzehntelangen günstigen Zinsen kommen. So habe es bislang zum Beispiel für ein Paar mit zwei Kindern die Grenze von 105 000 Euro Jahresverdienst gegeben. Wer darüber lag, konnte keine

³¹ Diese Annahme wurde offensichtlich ohne Konsultation des Wülfrather CDU-Fraktionsvorsitzenden getroffen.

Förderung in Anspruch nehmen. Nun sei in dem Beispielsfall die Grenze auf 140 000 Euro angehoben worden. (Wohnungswirtschaft im Schraubstock', WZ 10.02.2023)³²

Im Gegensatz zu diesen stark auf Neubau fokussierten Lösungsansätzen für junge Familien werden nahezu nie konkret Neubauten vorgeschlagen, um die ‚graue Wohnungsnot‘ zu bekämpfen. Stattdessen werden für barrierefreien Wohnraum öfter Sanierungen als primäre Lösungsstrategie aufgezeigt; das könnte entweder ein Zeichen dafür sein, dass an dieser Stelle offensichtlich wird, dass tatsächlich nicht genügend Wohnraum im Neubau zur Verfügung gestellt werden kann, oder dafür, dass die Umzugsunlust alter Menschen ernstgenommen wird – also ein „lebenslanges Wohnen im Quartier“ (Wie wollen wir in Zukunft wohnen?, WZ 07.04.2022) ermöglicht werden soll. Eine dritte, vielleicht zu zynische Deutung wäre, dass die Wohnungswirtschaft stärker davon profitiert große Familienwohnungen zu bauen und die großen Bestandswohnungen der Senior*innen auszubauen, anstatt kleine barrierefreie Wohnungen neuzubauen und die großen Bestandswohnungen neu zu vergeben.

Neubau für Einkommensschwache

Ungleich höher als für die räumlichen und biografischen Verteilungsprobleme ist die Aufmerksamkeit der Lösungsstrategie für die ökonomische Verteilungsdimension (Abb. 4-12). Die Akteure entsprechen im Wesentlichen jenen, die auch die Wohnungskrise als ökonomischen Verteilungsproblem deuten: Mietverbände, Gewerkschaften, Politiker*innen des linken Spektrums und mit Abstrichen öffentliche Verwaltungen.

Es lassen sich zwei politische Strategien identifizieren, um preisgünstigen Wohnungsneubau zu fördern, die sich nach der Eingriffstiefe des Staates unterscheiden. Entweder übernimmt der Staat in Form einer staatseigenen Gesellschaft die Bauherrschaft oder er trifft in Form des ‚sozialen‘ oder ‚geförderten Wohnungsbaus‘ vertragliche Abmachungen über das Mietniveau und möglicherweise die Belegung mit den privaten Bauherrschaften. Im Gegenzug werden die Baukosten mit Zuschüssen oder günstigen Krediten subventioniert. Hinter den Begriffen des ‚sozialen‘ Wohnungsbaus und ‚geförderten‘ Wohnungsbaus, welche medial weitgehend synonym verwendet werden, steckt eine große Bandbreite an Förderprogrammen von Bund, Land und Kommunen. Neubau, der komplett ohne Förderungen gebaut wird, existiert in Deutschland quasi nicht mehr. Aber auch innerhalb der sozialen Förderprogramme existieren unterschiedliche Modelle. Beispielsweise werden in NRW und vielen weiteren Bundesländern durch die sogenannte ‚mittelbare Belegung‘ auch Neubauten subventioniert, die nicht preisgebunden sind, wenn die Bauherrschaft im Gegenzug ‚geeignete Ersatzwohnungen‘ anbietet (MHKBD.NRW, 2024).

Förderung für günstig: Medial (und auch praktisch) nimmt die Subvention des privatwirtschaftlichen Wohnungsneubaus zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum den Löwenanteil ein. Diskursprägend in den letzten Jahren ist das Wahlversprechen der SPD eines Neubauturbos. Demzufolge „will die Ampelkoalition pro

³² Nach dieser Regelung werden im Grenzfall Familien gefördert, die zu den einkommensstärksten 2-3% aller deutschen Haushalte gehören (Berechnung für das Jahr 2023: Steuersatzes nach ‚bmf-steuerrechner.de‘; Vergleich der Einkommensgruppen nach ‚iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/HTML/2022/Einkommensrechner/index.html‘; Abruf 13.03.2024).

Jahr 400 000 Wohnungen neu bauen, darunter 100 000 preiswerte Sozialwohnungen“ (‘Die Situation wird immer dramatischer‘, MM 12.01.2023). Dementsprechend wurden „In den vergangenen Jahren [...] die Fördermittel für den preisgünstigen Wohnraum stetig erhöht. [So] soll sowohl die Fertigstellung der Sozialwohnungen als auch die der frei finanzierten Wohnungen unter bestimmten Bedingungen belohnt werden“ (6000 Euro Prämie, MM 13.01.2023). Die Fördersummen für den preisgünstigen Neubau sollen nach dominierender Meinung im lokalmedialen Diskurs auch weiter ansteigen. So fordert das „Bündnis [‘Soziales Wohnen‘ aus Mieterbund, Baugewerkschaft sowie Sozial- und Branchenverbänden] ein Sondervermögen von 50 Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau sowie Steuersenkungen“ (Bündnis warnt: Wohnungsnot in Deutschland spitzt sich immer weiter zu, WZ 12.01.2023). Das Sondervermögen reicht dem Vorsitzenden der IG BAU Robert Feiger noch nicht aus. „Weitere 22 Milliarden Euro wären erforderlich, um auch für Normalverdiener erschwingliche Wohnungen zu erstellen, sagte Feiger“ (Baubranche warnt vor Insolvenzen und Stellenabbau, MM 22.11.2023).

Derart hohe Summen können auf lokaler Ebene nicht verhandelt werden. Stattdessen hat in der lokalpolitischen Diskussion um Sozialwohnungen die Festlegung einer Mindestquote für sozialen Wohnungsbau einen hohen symbolischen Wert inne.

Die 20-Prozent-Quote³³ sei nach Rücksprache mit dem Verein ‚Haus und Grund‘ eingeführt worden, sagt der Vorsitzende Hermann-Josef Richter. ‚Das halte ich auch aus Sicht der Eigentümer für eine vertretbare Größe.‘ Der entstehende Mangel von günstigen Mietwohnungen sei ein Problem. Dass früher mehr gebaut wurde als heute, räche sich nun. (Tausende Sozialwohnungen in Wuppertal fallen weg - auch die Mietpreise steigen, WZ 21.03.2023)

Auch in diesem Zitat lässt sich wieder eine Tendenz zur Verallgemeinerung erkennen: Denn es ‚rächt‘ sich nicht, dass früher mehr gebaut wurde, sondern, dass früher mehr Sozialwohnungen gebaut wurden, die zudem eine Bindefrist besitzen. Dass diese Quote in Absprache mit dem Eigentümerverein getroffen wurde, zeigt auf, an welcher Stelle der politische Diskurs in Wuppertal sich befindet. Es überwiegt die Sorge vor dem Ausbleiben von Wohnungsneubau. In Mannheim ist Haus & Grund hingegen nicht zufrieden mit der Quote von 30 % für Bauvorhaben mit mindestens 10 Wohneinheiten bzw. auf zuvor städtischem Grund: „Der Eigentümer-Verband Haus und Grund kritisiert massiv die jüngst vom Gemeinderat beschlossene wohnungspolitische Strategie. Diese sei ‚ein wohnungspolitisches Armutszeugnis‘, heißt es in einer Mitteilung“ (‘Ein Armutszeugnis‘: Kritik an Mannheims Strategie zum Wohnen, MM 22.05.2023). Für die städtische Tochter GBG sowie bei Konzeptvergaben gilt in Mannheim sogar eine Quote von 40 %. Hier wird sichtbar, dass Mannheim selbstbewusster gegenüber Investor*innen auftritt.

Öffentliche Hand als Entwicklerin: Noch extremer gestaltet sich dieses Missverhältnis zwischen Wuppertal und Mannheim in Bezug auf den öffentlichen

³³ Diese 20 % Quote galt in Wuppertal für Bauvorhaben ab 20 Wohneinheiten. Die Quote in Wuppertal wurde kurz nach dem Betrachtungszeitraum auf 30 % der Wohnfläche für Bauvorhaben ab 1 400 Quadratmetern angehoben (Wuppertal: Rat beschließt Wohnungsbauquote, WZ 28.02.2024). 1 400 Quadratmeter entspricht etwa den 20 Wohneinheiten von vorher, aber die Bindung an die Fläche verhindert, dass nur besonders kleine Wohnungen zur Erfüllung der Quote verwendet werden.

Wohnungsbau. Wuppertal hat anders als Mannheim in den Nuller Jahren seinen Wohnungsbestand privatisiert (Kapitel 2.3). Während in Mannheim die politische Stärkung des öffentlichen Wohnungsbaus regelmäßig thematisiert wird, findet sich im WZ-Datenkorpus weder aus der Politik noch einem der anderen Akteure eine derartige Aussage³⁴. In Mannheim existieren mittlerweile unterschiedlich Instrumente, rechtlich werden städtischen Gesellschaften Vorverkaufsrechte eingeräumt:

Künftig gilt für bebaute und unbebaute Grundstücke für den Geschosswohnungsbau, auf denen mindestens zehn Einheiten geplant sind, ein Stufenmodell. Erst, wenn weder städtische Gesellschaften wie GBG oder MWSP noch gemeinwohlorientierte Baugesellschaften und -genossenschaften zugreifen, wird die Fläche auf dem freien Markt im Erbbaurecht angeboten oder, als letzter Schritt, verkauft. (Erste Schritte für günstigeren Wohnraum, MM 02.01.2021)

Seit 2017 hat Mannheim auf Bestreben der SPD zudem

einen millionenschweren Bodenfonds eingerichtet, um mehr Grundstücke kaufen zu können - und so den Markt zu beeinflussen. In die gleiche Richtung zielt auch das Vorhaben, eine kommunale Mindesteigentumsquote einzuführen: So will die Stadt bei neuen Vorhaben künftig erst dann Planungsrecht schaffen, wenn sie selbst mindestens 50 Prozent der Flächen besitzt. (Wie teuer ist das Wohnen in Mannheim?, MM 18.01.2022)

Dieser Fond wird auch mit explizit marktkritischen Argumenten legitimiert, beispielsweise sagt Ratsmitglied Isabel Cademartori (SPD) „Es gehe nicht nur darum, immer direkt bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. „Sondern auch, Grundstücke der Spekulation zu entziehen“ (Stadt Mannheim will kräftig Flächen fürs Wohnen kaufen, MM 06.12.2021). Insgesamt lässt sich auf lokaler Ebene ein extremes Ungleichgewicht zwischen Wuppertal und Mannheim konstatieren

Inwieweit sich hier eigenständige politisch-mediale Effekte zeigen, oder lediglich das finanzielle Ungleichgewicht der Kommunen medial reflektiert wird, kann in dieser Analyse aus methodischen Gründen nicht bestimmt werden. Um dieser Frage nach der Wirkrichtung näher zu kommen, müssten mehr als zwei Fälle analysiert werden. Prinzipiell erscheint aber eine Kombination der beiden Kausalrichtungen im Sinne eines selbstverstärkenden Effektes sinnvoll: Über verwaltungsrechtliche oder politische Mittel, die vorhanden sind oder neu geschaffen werden, kann mehr gesprochen werden, als über solche, bei denen das nicht der Fall ist. Andererseits werden auch nur solche Mittel geschaffen, für die eine sichtbare Unterstützung besteht.

Ein vorsichtiger Fingerzeig lässt sich aus der Betrachtung der überregionalen Artikel der WZ und des MM ableiten. Denn hier lässt sich kein qualitativer Unterschied zwischen den beiden Zeitungen erkennen. Während auf Bundesebene der öffentliche Wohnungsbau kaum eine Rolle spielt (also stattdessen der geförderte Wohnungsbau eine große Rolle einnimmt), lassen sich für NRW und Baden-Württemberg einige Forderungen von Seiten der Gewerkschaften und Mieterverbände finden. Demnach lässt sich der starke Unterschied zwischen Wuppertal und Mannheim bezüglich

³⁴ Auch in Wuppertal wird immer wieder über den Ankauf von Flächen durch die Kommune diskutiert, allerdings nur in Einzelfällen, nicht in einem strukturierten Prozess und für unsere Betrachtung entscheidend: nicht im Kontext von Wohnungsbau (vgl. Eine Stadtentwicklungsgesellschaft soll sich um Wuppertals Problem-Immobilien kümmern, WZ 06.04.2023).

öffentlichen Wohnungsbaus nicht auf die politische Ausrichtung der Zeitungen zurückführen. Ich werde auf diesen Unterschied bei dem Diskurs um den Zugriff auf Wohnungen zurückkommen (S. 81).

Neubau, aber grün

Der ökologische Neubau von Wohnungen wird ähnlich häufig wie der Neubau günstigen Wohnraums thematisiert. Die Lösungsstrategie baut auf das Problemverständnis ‚Umweltschäden als relatives Problem‘ (S. 53) auf. Die Strategie besitzt drei Bestandteile: Es werden für die Bereitstellung von mehr ökologisch verträglichem Wohnraum Vorschläge technischer, politischer und räumlicher Art diskutiert. Die meisten dieser Vorschläge kommen vonseiten der kommunalen und besonders der überregionalen Politik. Hinzu kommen Beiträge aus der Privatwirtschaft, die im Wesentlichen technische Lösungen anbieten und Subventionen einfordern. Als einzige Problemdeutungs-Lösungsstrategie-Kombination überwiegen bei der ökologischen Fragestellung die Lösungsangebote die Problembeschreibungen. Dies kann als Zeichen dafür gewertet werden, dass die ökologischen Probleme nicht als Teil des Wohnungswesens (und damit der Wohnungskrise) wahrgenommen werden, sondern als ‚fertige‘ Problemstellung von außen auf das Wohnungswesen einwirken. Akteure deuten also die ökologischen Probleme nicht als die Probleme des Wohnungswesens, sondern als Umweltprobleme, mit dem das Wohnungswesen umgehen muss. Der Mechanismus ist ähnlich den äußeren Einflüssen auf die Wohnungskrise, die für das Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ beschrieben wurden (Abb. 4-4): Durch die Verlagerung der ökologischen Probleme nach außen werden lediglich die Auswirkungen der Probleme für das Wohnungswesen relevant, aber die Auswirkungen des Wohnungswesens auf die Umwelt bleiben außer Acht. Dementsprechend ist es für den Diskurs um Wohnungsbau relevanter Lösungen für das Problem anzubieten, als das Problem selbst zu beschreiben (vgl. auch S. 55).

Technische Vorschläge: Quantitativ dominieren die Vorschläge die ökologische Produktion von Wohnraum technisch zu ermöglichen. Dies umfasst Vorschläge von der Erhöhung der Energieeffizienz in Neubauten über die Veränderung der Baustoffe hin zum Holzbau oder anderen kreislauffähigen Materialien bis hin zu Anpassungen an den Klimawandel durch Gründächer und ähnliches. Besonders häufig werden die Vorteile solcher technischen Maßnahmen auf lokaler Ebene bei der Fertigstellung von Projekten herausgehoben. Beispielhaft wird Vladislav Berg, Geschäftsführer von Berg Immobilien zitiert:

Bei den Energievorgaben zeigt sich der Investor fortschrittlich. ‚Wir sind beim Thema Energie grundsätzlich über den Vorgaben, die umgesetzt werden müssen. Wir haben viele Wärmepumpen und Photovoltaik. Wir bauen mehr, als man energetisch machen müsste.‘ (Die ersten Häuser im Wuppertaler ‚Quartier Rott‘ sind fertig, WZ 03.03.2023)

In Mannheim arbeitet auch die kommunale Wohnungsbaugesellschaft GBG dem Klimawandel relativ entgegen, indem sie ihre Wohnungsneubauten technisch aufrüstet.

Das Regenwasser versickert komplett auf dem Grundstück, und auf den Dächern sind Solarmodule installiert, die insgesamt 310 kw/Peak Strom liefern können. Frings [Geschäftsführer der GBG]: ‚Wir arbeiten ein wenig dem Klimawandel entgegen.‘ Geheizt wird mit Fernwärme, der Müll verschwindet in unterirdischen Behältern. Es gibt

sieben E-Auto-Ladestationen und 99 Stellplätze an der Straße. Was nicht selbstverständlich ist: Auch an Fahrradabstellplätze wurde gedacht, davon gibt es vergleichsweise viele: 276. Die Bügel zum anschließen der Räder sind unter Balkonen und überdachten Hauseingängen angebracht - der Sattel bleibt also auch bei Regen trocken. Die Wärmedämmung entspricht dem Standard Kfw 55, geheizt wird mit Fernwärme. (Sozialer Wohnungsbau: 147 neue Wohneinheiten auf dem Waldhof, MM 10.05.2023)

Im überregionalen Diskurs lässt sich auch eine Gegenströmung zum lang dominierenden Lösungsvorschlag der Energieeffizienz entdecken. Diese ist durch stetig verschärfte Vorschriften (und in letzten Jahren zunehmend durch die Förderprogramme der KfW) zunehmend strenger institutionalisiert worden. Entgegen diesem Lösungsvorschlag entwickeln sich aus der Wohnungswirtschaft und in Teilen der Politik Widerstände:

[Die Bauministerin Baden-Württembergs] Razavi meinte: ‚Die Fixierung der Bundesregierung auf die Dämmung führt in eine Sackgasse. Sie treibt die ohnehin hohen Baukosten weiter nach oben und bringt dem Klimaschutz praktisch nichts.‘ Stattdessen solle man ‚die Treibhausgasemissionen eines Gebäudes über seine gesamte Lebenszeit in den Blick nehmen und auf Technologieoffenheit setzen‘. (Dämmvorschriften im Wohnungsbau - Widerspruch auch aus den Bund, MM 12.05.2023)

An diesem Zitat lässt sich auch die Dominanz der technischen Vorschläge gut aufzeigen: Die Alternative zur Effizienzsteigerung durch Dämmung liegt Razavi zufolge in anderen technischen Maßnahmen, beispielsweise der Heizmethoden und dem Baustoff.

Schließlich lässt sich im Datenkorpus eine letzte technische Möglichkeit identifizieren, um auf die Umweltprobleme zu reagieren, welche über den Betrachtungszeitraum zunehmend an Bedeutung gewinnt: Die Anpassung an den Klimawandel wird zunehmend als gleichrangige Zielsetzung zu der Verhinderung des Klimawandels gesehen, beispielweise sagt NRW-Bauministerin Scharrenbach (CDU) der WZ:

Unsere Aufgabe ist es, den weiteren CO₂-Anstieg zu begrenzen. Und für Klimaanpassung zu sorgen, Schutz für Mensch, Tier und Umwelt zu schaffen. Das passiert hier in NRW. Das bekommen viele Menschen ja gar nicht mit, weil das zum Beispiel im Kanalsystem unter der Erde passiert oder in vorgelagerten Rückhaltebecken. („Deutschland muss auf die Fitnessbank“, WZ 30.08.2023)

Räumliche Vorschläge: Als zweite Gruppe von Lösungsvorschlägen lassen sich räumlichen Ansätze kategorisieren. Auch hier besteht der Ansatz darin, ein relatives ‚Weniger an Umweltschäden‘ mit einem ‚Mehr an Wohnraum‘ zu verbinden. Konkret wird vorgeschlagen, einerseits Baulücken und innerstädtische Brachflächen zu schließen sowie vorhandene Bauwerke zu erweitern beziehungsweise aufzustocken (damit könne vorhandene Infrastruktur genutzt werden) und andererseits Eingriffe in Natur und Landschaft durch sogenannte Ausgleichsflächen aufzuwiegen. Damit werden parallel zwei Richtungen verfolgt: Ziel ist es, weniger Fläche zu ‚verbrauchen‘ und darüber hinaus notwendige Zugriffe auf ökologisch wertvolle Flächen zu kompensieren.

Diese ‚low-tech‘ und ‚low-cost‘ Lösungsangebote, welche sich in Maßen bereits in der Umsetzung befinden, erscheinen im Diskurs nahezu frei von Nachteilen. Daher lohnt es sich etwas genauer hinzuschauen, in welcher Form die räumlichen Ansätze

Eingang in die Praxis finden. Betrachten wir zunächst das Bauen auf industriellen (Wuppertal) bzw. militärischen Brachflächen (Mannheim), welche in den lokalmedialen Darstellungen fast als Allheilmittel dargestellt werden, das alle positiven Eigenschaften vereint: die Flächen sind (zumindest anteilig) schon versiegelt, innenstadtnah und damit infrastrukturell zwar nicht vollständig erschlossen, aber zumindest eingebunden. Hindernisse in der Bebauung von Brachflächen werden nicht besprochen. Ähnlich euphorisch lesen sich manche Beschreibungen des Aufstockens von Bestandsbauten: „Über die 180 000 Menschen hinaus, für die mit den neuen Bebauungsplänen Wohnraum entsteht, könnten weitere 24 000 Personen versorgt werden, ohne dass nur ein weiterer Quadratmeter Boden versiegelt wird“ (Jährlich 13 Prozent mehr Wohnungen möglich ohne Flächenverbrauch, MM28.12.2021). Baulücken schließlich tragen die Notwendigkeit ihrer Schließung bereits im Namen: Lücken gilt es zu füllen. Auch hier gilt das Argument relativen Verringerung von Umweltbelastungen – immer im Vergleich zum ‚üblichen‘ Neubau nicht im Vergleich zu der Situation vorher gedacht. Denn selbstverständlich benötigen auch Aufstockungen Materialien, versiegeln auch Neubaugebiete auf Brachflächen vorher nicht versiegelte Flächen und erzeugen Baulückenschließungen neue Infrastrukturbelastungen (wenn es schlecht läuft bis hin zur Umgehungsstraße). Diese Bezugspunkte werden allerdings nicht eröffnet.

Ein finanzieller Vorteil dieser drei Modelle ist, dass sie im Sinne der rechtlichen Unterscheidung von Innenbereich (Siedlungsfläche) und Außenbereich auf die Innenseite fallen und demnach nicht von dem einzigen rechtlichen Kompensationsmechanismus im Wohnungsbau betroffen sind: Ausgleichsflächen braucht es nur für Bauten, welche über die Bebauungsgrenze hinausreichen. Das Konzept der Ausgleichsfläche ist schon in diesem Sinne weit entfernt von einem Mechanismus der die politisch langfristig angestrebte „Netto-Null-Versiegelung“ (Das ist der Fahrplan von CDU und Grünen, WZ 05.03.2021) erreichen könnte. Zudem sind die Rahmenbedingungen der Ausgleichsfläche locker gestrickt:

Das bestätigt Klaus-Jürgen Reese (SPD): ‚Wenn in Wuppertal nicht genügend Fläche zur Verfügung stünde, könnte man zum Beispiel einen Waldbauern im Sauerland, dessen Fichten durch den Klimawandel kaputtgegangen sind, bei der Aufforstung seines Waldes unterstützen.‘ (Wuppertal hat noch genug Ausgleichsflächen für Bauprojekte, 28.12.2023)

Alternativ zur Förderung der Forstwirtschaft kann auch die Naherholungsmöglichkeit der Anwohner*innen ausgeglichen werden, wie folgende Argumentation des Investors Matthias Gülich aufzeigt:

‚Es ist doch schon immer bekannt, dass die Fläche irgendwann bebaut werden soll‘, erklärte er, ‚die Anwohner hätten sich die Wiese doch einfach kaufen können, wenn sie nicht möchten, dass dort neue Häuser entstehen.‘ Außerdem blieben 8000 Quadratmeter Wald als Ausgleichsfläche bestehen. Zudem sei es der Wille der Politik, dass dort neue Wohnfläche entsteht. (BV stimmt erneut für Wohngebiet, WZ 05.02.2019)

Ausgleichsflächen in ihrer heutigen Ausformung lassen sich also häufig ebenso als Ausgleich der Interessen von Landwirtschaft bzw. Anwohner*innen mit den Interessen der Bauwirtschaft wie als Ausgleich gesellschaftlicher und ökologischer

Interessen verstehen. Dieses Bild entspricht allerdings keinesfalls dem lokalmedialen Framing der Ausgleichsfläche als ökologische Wohltat.

Politische Vorschläge: Unterstützt werden diese räumlichen und technischen Handlungsangebote durch politische Incentivierung. Diese verfolgt klassischerweise nach dem nach Prinzip Zuckerbrot und Peitsche zwei Richtungen parallel: ökologisches Sinnvolles soll gefördert und besonders Schädliches schrittweise verboten werden.

Diese klare ideelle Trennung scheint sich im Diskurs stückweise aufzulösen, weil die Förderung zum Normalfall wird. Es wird schon seit einiger Zeit kaum noch ein Haus neu gebaut, das nicht in der einen oder anderen Art ökologisch subventioniert wird. Diese Förderung wird auf Investorensseite von vornherein eingepreist und ist mittlerweile notwendig, um überhaupt noch zu bauen (vgl. auch die Diskussion steigender Baupreise in Kapitel 4.1.1). In einem zweiten Schritt führt dies dazu, dass die auf politischer Seite zur Förderung gewordene Regel auf Seite der Wohnungs- und Bauwirtschaft wiederum als Regulierung gedeutet wird, wenn die Förderungsbedingungen angepasst werden:

Die Neubauförderung fällt nun wesentlich geringer aus als zuvor. Im vergangenen Jahr bewilligte die KfW allein bis Ende November 16,4 Milliarden Euro für neugebaute Wohngebäude. Auch sind die Anforderungen strenger geworden. So wurden früher auch Neubauten mit dem Energiestandard EH-55 gefördert. [...] Kritik am neuen Programm gibt es aus der Bau- und Wohnungsbranche, die angesichts sinkender Aufträge und Stornierungen im Wohnungsbau eine immer größere Wohnungsnot sieht. Die Fördersumme von 750 Millionen Euro löse die dramatischen Probleme nicht ansatzweise, monierte Andreas Mattner, Präsident des Zentralen Immobilien Ausschuss. Es brauche 10 Milliarden Euro, um die Wende im Neubau zu schaffen. Die Förderung sei ein Tropfen auf den heißen Stein, kritisierte auch Felix Pakleppa, Hauptgeschäftsführer des Bauverbands ZDB. (Geschenkt gibt's nichts, WZ 23.03.2023)

Die Paradoxie, dass Neubau, der vom Materialverbrauch über die Vergrößerung der Heizfläche bis hin zur Flächenversiegelung immer auf die eine oder andere Art Umweltschäden produziert, nur noch durch die Förderung ‚ökologischer Bauweisen‘ überhaupt wirtschaftlich darstellbar ist, lässt sich vielleicht noch besser im folgenden Zitat des MM aufzeigen:

Die neue Förderung im Volumen von 750 Millionen Euro pro Jahr knüpft staatliche Unterstützung an hohe energetische Standards und ein Qualitätssiegel für nachhaltige Gebäude. Anträge können Bauherren und Erstkäufer ab März bei der staatlichen Förderbank KfW stellen. Die Bau- und Wohnungswirtschaft kritisierten die Förderung als zu gering und die Anforderungen als zu hoch. (So soll Energiesparen beim Finanzieren des Neubaus helfen, MM 27.01.2023)

In einer alternativen Lesart könnte man denselben Sachverhalt auch so deuten, dass der diskursive Druck ökologische Probleme politisch zu adressieren so groß geworden ist, dass sich die Subvention der Bauwirtschaft nur noch unter der Überschrift ‚nachhaltiger Gebäude‘ durchsetzen lässt.

Diskursinstitutionalisierung ‚mehr passender Wohnungsbau‘

Wie werden diese unterschiedlichen Varianten eines ‚passenden Wohnungsneubaus‘ von der räumlichen über die biografische und ökonomische bis hin zur ökologischen Ebene miteinander in Beziehung gesetzt? Zunächst ist festzuhalten, dass

überwiegend die beiden prägenden Lösungsansätze ‚für Einkommensschwache‘ und ‚aber grün‘ miteinander verhandelt werden, die Fragen der biografischen und räumlichen Verteilung von Wohnraum fallen in der Formung einer integrierten Lösungsstrategie sowohl in überregionalen, als auch den lokalen Diskursen weitgehend unter den Tisch. So lässt die Baden-Württembergische Bauministerin Nicole Razawi (SPD) exemplarisch verlauten: „Es gehe darum, den Zielkonflikt zwischen klimagerechtem Bauen und bezahlbarem Wohnraum aufzulösen“ (Bauminister suchen Wege aus der Krise, 23.09.2022). Diese Anforderungen verbinden sich dann zu Zielsetzungen, die kaum zu bewerkstelligen sind:

Das Ziel, das die Stadt ausgibt: Das Gelände, das derzeit als Brachfläche eingestuft wird, soll wieder genutzt werden – unter Berücksichtigung von Umwelt-Aspekten. Unterschiedliche Arten von Einfamilienhäusern sollen gebaut werden, außerdem sozialer Wohnungsbau. Dabei soll Natur erhalten werden und die soziale Infrastruktur ausgebaut. (Pflanzenhof ist geschlossen: So geht es am Wuppertaler Nissen-Gelände, WZ 01.12.2021)

In Mannheim werden ähnlich Versprechen gemacht: „Das Projekt für 146 Wohnungen soll Klimaschutz auf möglichst kostengünstige Weise erzielen“ (Klimafreundliches Bauen bei Großvorhaben günstiger, MM 21.09.2023). Im Versuch diese beiden Lösungsansätze zu einer gemeinsamen Strategie zu verdichten, werden allerdings keine neuen Vorschläge entwickelt, sondern stattdessen die Ansätze für die verschiedenen Ebenen argumentativ so gerahmt, dass sie beiden Ansätzen zuzuordnen sind. Beispielsweise lässt sich der technisch-ökologische Lösungsansatz des ‚klimagerechten Bauens‘ als Lösungsansatz für die hohen Wohnkosten aufgrund steigender Heizkosten rahmen: „Wer heute baut wie früher, um Geld zu sparen, schadet dem Klima und seinem Geldbeutel durch horrenden Nebenkosten“, erklärte Bundesbauministerin Klara Geywitz (SPD) am Mittwoch“ (Bund fördert nachhaltige Wohngebäude mit bis zu 150.000 Euro, WZ 25.01.2023). Auch dichter Neubau (nicht allerdings die kleinteilige Nachverdichtung) kann als vorteilhaft für Umwelt und Baukosten ausgelegt werden. „Nur mit einer kompakten Bauweise wird es gelingen, den auch langfristig notwendigen Bau neuer Wohnungen so zu gestalten, dass die ökologischen Belange sowie die Anforderungen der Landwirtschaft bestmöglich berücksichtigt werden“, heißt es in einer Pressemitteilung“ (Warum es künftig kaum noch neue Einfamilienhäuser gibt, MM 19.09.2023).

Die ‚bestmögliche‘ Berücksichtigung ökologischer Belange liefert für die Aushandlung zwischen sozialen und ökologischen Zielen das richtige Stichwort. Im Diskurs besitzt die soziale Frage – und damit infolge des dominanten Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ auch die wirtschaftliche Frage – eine Art Veto, die als relativ verstandenen Umweltschäden hingegen sind kompromissbereit: „Auch ein Abbau vermeintlich umweltschädlicher Subventionen könne den falschen Bereich treffen, zum Beispiel den sozialen Wohnungsbau“ (Hängepartie beim Haushalt: Wo die Ampel sparen könnte, WZ 10.12.2023). Damit reduziert sich im Diskurs der politische Gestaltungsspielraum auf die Form (weniger auf den Inhalt) der Subventionierung der Immobilienwirtschaft.

Servet Köksal (SPD) gibt im Wuppertaler Rat nochmal einen Überblick, weshalb die Lösungsstrategie ‚mehr passender Wohnungsbau‘ notwendig ist: „da wir

händeringend weitere barrierearme, öffentlich geförderte und nachhaltige Wohneinheiten benötigen“ (Güterbahnhof Heubruch in Wuppertal: Nur im nördlichen Abschnitt wird schon gebaut, WZ 17.07.2023). Das (wackelige) Selbstverständnis von Wuppertal als Wachstumsstadt und das dominierende Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ verlangen nach mehr Wohnungsbau in Wuppertal. Dieser Wohnungsbau ist bestenfalls für alte Menschen nutzbar. Wichtiger noch ist, dass der Wohnungsbau günstig ist (hier bezeichnenderweise als ‚gefördert‘ beschrieben) und der Umwelt nicht zu sehr schadet. In Form einer story line gebracht:

‚Wir müssen mehr neu bauen, um die Wohnkosten zu senken und Menschen bedarfsgerechten Wohnraum zur Verfügung zu stellen, ohne dabei die Umwelt zu stark zu schädigen.‘

Um die Argumentation dieses Unterkapitels abschließend zusammenzufassen: Im lokalmedialen Diskurs integriert die Lösungsstrategie ‚mehr passender Wohnungsbau‘ erfolgreich alle drei identifizierten Deutungsmuster (‚zu wenig Wohnungsbau‘, ‚Wohnraum schlecht verteilt‘ und ‚umweltschädlicher Wohnungsbau‘). Eine derartige integrierte Lösungsstrategie kann vor der Dominanz des Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ alleine in dem hoch-subventionierten Wachstum des Wohnungs(neu)baus bestehen. Diese Lösungsstrategie findet dementsprechend auf alle besprochenen politischen Ebenen³⁵ Eingang in politische Beschlüsse. Hajer (2005) spricht für solche fest in den politischen Rahmen übernommenen Diskurse wie der Lösungsstrategie ‚mehr passender Neubau‘ von einem ‚institutionalisiertem Diskurs‘.

4.2.3 Lösungsstrategie ‚Bauten anders nutzen‘

An dieser Stelle stellt sich – wie schon am Ende des Kapitels zu den Deutungsmustern – die Frage, ob Positionen existieren, die von der Grundannahme der anderen Denkmodelle abweichen. Während das Deutungsmuster ‚unproblematischer Wohnungsbau‘ (Kapitel 4.1.5) die Grundannahme der Existenz einer Wohnungskrise hinterfragt, müsste eine solche Lösungsstrategie zwar akzeptieren, dass eine Wohnungskrise existiert (denn was sollte sie sonst lösen), aber Lösungen anbieten, die von der Dominanz der Lösungsstrategie eines ‚Mehr‘ an Wohnungsneubau abweichen. Die Argumente, welche im Folgenden unter dem Titel ‚Bauten anders nutzen‘ zusammengefasst werden, füllen diese Lücke. Sie bieten Lösungsansätze, die nicht dem dominanten Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ antworten, aber dennoch Möglichkeiten aufzeigen, die anderen angesprochenen Probleme in Angriff zu nehmen (vgl. Abb. 4-10).

³⁵ An dieser Stelle sei eine große inhaltliche Lücke der lokalmedialen Berichterstattung angemerkt, welche im Hinblick auf Lösungsstrategien nochmals auffälliger als in der Problemdeutung ist: Globale oder auch nur europäische Fragen des Wohnungsbaus erhalten kaum Aufmerksamkeit, obwohl diese sowohl über Migration und Lieferketten, aber auch rechtlich (EU) eine immer größere Rolle spielen.

Kodierung	Politik überregional	Lokalpolitik	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Besitzende	Summe
andere Art der Nutzung	13	5	14	4	4	7	8	2	57
anderer Zugriff auf Nutzung	15	5	3	1	20	11	0	1	56
Lösung: Wohnraum anders nutzen	28	10	17	5	24	18	8	3	113

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

Abb. 4-13 Lösungsstrategie ‚Bauten anders nutzen‘ und ausgewählte Akteure

Damit befinden sich die Argumente zwar mehrheitlich in einer diskursiven Nischenposition, aber das bedeutet keinesfalls, dass dies auch für die Akteure gilt, die diese Lösungsansätze formulieren. ‚Diskursive Nischenposition‘ bedeutet auch nicht, dass die Lösungsansätze notwendigerweise besonders neu sind oder einen innovativen Charakter haben. Ihre ‚Nischigkeit‘ ergibt sich aus dem Fakt, dass sie nicht auf das Diskurs-strukturierende Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau zurückgreifen. Geprägt wird die Lösungsstrategie ‚Bauten anders nutzen‘ von Akteuren aus der Politik, aber auch die restlichen üblichen Verdächtigen (Mietverbände, Gewerkschaften und privatwirtschaftliche Verbände) schlagen Lösungsansätze vor, die mehr Wohnungsneubau nicht als Lösungsansatz voraussetzen. Auffällig ist, dass Besitzende kaum derartige Lösungen vorschlagen (Abb. 4-13).

Andere Art der Nutzung

Die Lösungsansätze der Kategorie ‚Andere Art der Nutzung‘ sehen eine veränderte Nutzung des Gebäudebestandes vor. Die Nutzungsänderungen sind dabei in der Regel mit einem physischen Eingriff in den Gebäudebestand verknüpft, aber zielen dabei nicht auf eine Vergrößerung des Gebäudebestandes. Die Nutzungsänderungen mit physischem Eingriff lassen sich in zwei Gruppen einordnen: Auf der einen Seite soll die Qualität des bestehenden Wohnraumes verbessert werden, um so auf die ökologischen und demografischen Problemstellungen reagieren zu können. Auf der anderen Seite soll die Wohnfläche vergrößert werden, ohne Neubauten zu erstellen. Mit Ausnahme der Besitzenden werden diese Lösungsansätze von allen relevanten Akteuren in begrenztem Umfang vertreten (Abb. 4-13).

Sanierung: Im lokalmedialen Diskurs besteht weitgehend unwidersprochene Einigkeit über alle politischen Ebenen hinweg, dass Sanierungen insbesondere im ökologischen Kontext wichtig und notwendig sind, aber zu wenig umgesetzt werden, weil sie zu teuer sind. Es lässt sich also ein ähnliches Argumentationsmuster wie im ungleich größeren Diskurs um den Wohnungsneubau erkennen, obwohl Sanierungen

natürlich ungleich seltener thematisiert werden. Wie im Diskurs um den Wohnungsneubau wird die Problematik der Sanierung auf ein Kostenproblem zurückverfolgt und die primär eingeforderte Lösungsstrategie besteht in der politischen Subvention der Privatwirtschaft. Auch ähnlich wie im Neubau-Diskurs werden strategische Lösungsansätze auf überregionaler Ebene verhandelt und lokal vermehrt umgesetzte Projekte lobend herausgehoben.

Zu Beginn des Wohnungsbauzyklus werden Sanierung und Neubau noch als komplementäre Mechanismen zur Stärkung der Bauwirtschaft beschrieben: „Der Wohnungsbau schein sich dagegen langsam zu stabilisieren. Dies liege auch an Sanierungen zur Energieeinsparung“ (Flaute hält Bau im Griff, MM 26.09.2009). Nach über einem Jahrzehnt des Kapazitätsausbaus im Hochbau lässt sich dieses Verhältnis im Jahr 2023 eher als Konkurrenz verstehen: „Subventioniert werden soll künftig vor allem die Sanierung im Bestand, da der Klimaschutzeffekt laut Bundeswirtschaftsministerium viel größer ist als im Neubau“ (So soll Energiesparen beim Finanzieren des Neubaus helfen, MM 27.01.2023). Auch in der Abwägung zwischen Sanierungs- und Neubausubvention taucht die Aushandlung zwischen sozialen und ökologischen Zielen, die im letzten Kapitel ausgeführt wurde, wieder auf:

Die Stadt Wuppertal müsste demnach [bis 2045] pro Jahr mehr als 20 Millionen Euro aus ihrem arg strapazierten und nur unter Anstrengungen ausgleichbaren Haushalt pressen, um der GWG die Sanierung [des gesamten Gebäudebestandes] zu bezahlen. ‚Und dann ist noch keine neue Wohnung gebaut‘, sagt Zier [Geschäftsführer der kommunalen gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft GWG]. (Wohnraumangel in Deutschland: Wer soll das bezahlen?, WZ 13.12.2023)

Im aktuellen lokalmedialen Diskurs stellt sich die Beziehung von Sanierung und Neubau demnach als Nullsummenspiel um die Verfügbarkeit von Subventionen dar, „Gerade bei Umbauprojekten, die mitunter zu starken Preissteigerungen von Mieten führten“ (Winfried Kretschmann stellt geltende Standards im Baubereich in Frage, MM 19.01.2023). Diskursiv hat der Lösungsansatz Sanierung vor dem nun oft genug betonten Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ in dieser Abwägung fraglos das Nachsehen. Dennoch lässt sich parallel zur Entwicklung der Klimaschutzdebatte eine schrittweise Profilierung des Sanierungsdiskurses im Datenkorpus erkennen, vielleicht zeigt sich sogar für die Bauwirtschaft vor den zunehmenden Problemen im Neubau in der Sanierung wieder stärker eine Handlungsperspektive auf:

Frank Müller (FDP), Gründer eines Makler-Unternehmens und Mitglied im Gutachterausschuss für Grundstückswerte: ‚Wir haben eine Altbausubstanz, die einen Großteil des Wohnungsbestands ausmacht, und wo es energetische Ertüchtigungsreserven gibt, die so immens sind, dass ich das mit dem Neubau gar nicht aufholen kann‘ (Wie wollen wir in Zukunft wohnen?, WZ 07.02.2022)

Umnutzung & Leerstand aktivieren: Ähnlich präsent im Diskurs wie die Sanierung bestehender Wohnbauten und ebenfalls nahezu unwidersprochen ist der Lösungsansatz, zuvor nicht oder anders verwendete Bauwerke als Wohnraum zu nutzen. Besondere Aufmerksamkeit erhält dieser Ansatz in lokalen und überregionalen Artikeln im Kontext der Einzelhandelskrise in den Innenstädten, sowie verstärkt seit der Corona Pandemie, welche über das Homeoffice die Idee, Büros als Wohnraum zu nutzen salonfähig werden ließ. In Wuppertal wird darüber hinaus die große Verfügbarkeit von

Fabrikgebäuden, die außer Nutzung gefallen sind, besprochen. Beispielweise meint Lothar Bergelt, Vorsitzender des Rotter Bürgervereins: „Wir finden das natürlich gut, wenn nicht mehr benutzte Fabrikgebäude genutzt werden für den Wohnungsbau“ (Die ersten Häuser im Wuppertaler ‚Quartier Rott‘ sind fertig, WZ 03.03.2023). In Mannheim existiert nach Ausbau und Abriss der Kasernengebäude auf den Transformationsflächen kein derartiges Reservoir an ungenutzten Bestandsgebäuden. Daher „soll beispielsweise der Umbau leerstehender Büros und Läden zu Wohnungen unterstützt“ (Mannheimer Mieterverein kritisiert Ampel-Beschlüsse, 02.11.2023) werden.

In der Praxis stellen derartige Umbauten noch Einzelfälle dar und vermutlich wird dies angesichts der Einzigartigkeit der allermeisten Bestandsbauten auch so bleiben. Dennoch verspricht die Idee, nahezu ohne Umweltkosten den Wohnraum zu erhöhen, für die Wissenschaft und ökologische Verbände einen argumentativen Ausweg aus der zuvor kaum auflösbar erscheinenden Aushandlung zwischen sozialen und ökologischen Problemen:

[Umweltverbände] fordern deshalb, stärker den Wohnungsausbau im Bestand sowie die Umwidmung von Büro- in Wohngebäude in den Blick zu nehmen. Eine ältere Studie des Pestel-Instituts und der TU Darmstadt aus dem Jahr 2019 sieht darin ein Potenzial für bis zu 1,5 Millionen zusätzlicher Wohnungen. [...] Umweltschutz und der Kampf gegen Wohnraumangel seien insofern ‚in Teilen‘ in Einklang zu bringen, sagte der Chef des Pestel-Instituts, Matthias Günther, am Donnerstag (Bündnis warnt: Wohnungsnot in Deutschland spitzt sich immer weiter zu, WZ 12.01.2023)

Auch für die Politik ist dieses Lösungsangebot derart attraktiv, dass dem Konzept kaum zu widersprechen ist. So sagt Bundesbauministerin Geywitz (SPD) etwa: „Es ist ein großes Problem, wenn wir immer mehr Flächen versiegeln. Wenn wir den Zubau ressourcensparend schaffen wollen, müssen wir einen Fokus auf den Umbau und Umnutzungen legen“ (‚Wir sollten versuchen, den Traum vom Einfamilienhaus zu ermöglichen‘, 15.01.2022). Nicht betrachtet werden im Diskurs die Problemstellungen einer großmaßstäblichen Umsetzung dieses Ansatzes: die erwähnte Einzelfalllogik, die häufig komplexen Besitzverhältnisse, die planungsrechtlichen Probleme der determinierten Nutzungsform und schließlich die scharf begrenzte Verfügbarkeit der geeigneten Immobilien lassen vermuten, dass die Umnutzung unter Fortbestand des Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ nur eine zeitweilige und kleinteilige Symptomlinderung der sozial-ökologischen Frage erlaubt. Das Allheilmittel, als welches dieser Ansatz medial hin und wieder behandelt wird, stellt es keinesfalls dar. Aber vielleicht kann es Zeit für eine weitreichendere Transformation bereitstellen.

Anderer Zugriff auf die Nutzung

Bei den Lösungsansätzen der Kategorie ‚anderer Zugriff auf Nutzung‘ findet kein physischer Eingriff in den Gebäudebestand statt. Stattdessen sollen diejenigen politischen und sozialen Mechanismen geändert werden, nach welchen die ökonomische und physische Nutzung des Wohnungsbestandes organisiert wird. Sie entsprechen demnach am direktesten den ‚sozialen Innovationen‘ im Sinne der im Projekt SInBa erarbeiteten Definition: Handlungsstrategien, die mit dem Mittel sozialer Organisation und nicht technischen oder physischen Mitteln auf ökologische Problemstellungen neue Antworten finden. Zu diesen Strategien, die also die Eigentums- und

Nutzungsstruktur als Ausgangspunkt nehmen, und auf eine andere Verteilung hinwirken, gehören die institutionalisierten Konzepte der Mietbremse und des Wohngeldes, die marktergänzenden Konzepte der Wohnungstauschbörsen und der genossenschaftlichen Wohnprojekte und die wiedererstarkten Rufe nach Vergesellschaftung.

In Wuppertal lässt sich im gesamten Datenkorpus lokaler Artikel zwischen 2021 und 2023 nur ein einziger Artikel finden, der einen solchen Ansatz verfolgt (Anhang: 6.9). In diesem Artikel fordert Andreas Wiemann, der Geschäftsführer des Wuppertaler Mieterbundes die Einführung eines Mietendeckels für Wuppertal: „Die Einführung eines Mietendeckels – auch in Wuppertal – würde von uns begrüßt werden“ (Warum Wuppertal einen Mietendeckel braucht, WZ 30.09.2021). Demgegenüber stehen 17 Artikel in Mannheim, welche sich auf lokaler Ebene mit derartigen Lösungsansätzen beschäftigen (Anhang: 6.8). Dieser Unterschied lässt sich als unterschiedliche Diskursphase verstehen, denn auch in Mannheim war (mit Ausnahme der Stärke der GBG am Wohnungsmarkt) der Diskurs ebenfalls ausschließlich auf die Förderung von Wohnungsneubau beschränkt. Dann wurde allerdings 2017 das ‚12-Punkte-Programm zum Wohnen‘ beschlossen, welches (auch in seiner Vorbereitung) den Diskurs um eine allgemeine wohnungspolitische Strategie öffnete. Elf der zwölf Punkte zielen auf den schnelleren oder günstigeren Wohnungsneubau, einer auf Sanierung (Mannheim, 2017). Aber seit dieser Aktivierung der wohnungspolitischen Debatte formierte sich in Mannheim ein aktiver Diskurs um die wohnungspolitische Strategie, welcher 2023 in einer Fortschreibung der wohnungspolitischen Strategie seinen Ausdruck fand. Und hier finden sich – über weitere neubaufördernde Ansätze hinaus – auch einige Konzepte, welche die Umverteilung von Wohnraum mittels nicht-marktlicher Verfahren zum Gegenstand haben.

Mietendeckel / -bremse: Die Mietpreisbremse ist (ebenso wie ihr großer Bruder, der Mietendeckel) ein Instrument, mit dem in besonders ‚angespannten‘ Mietmärkten die Mietpreise staatlich reguliert werden können. Die „Vorgabe, für die sich vor allem Politiker von SPD, Grünen und Li.Par.Tie sowie der Mieterverein schon lange aussprechen, ist seit Anfang Juni auch in Mannheim in Kraft: die Mietpreisbremse“ (Erste Schritte für günstigeren Wohnraum, MM 02.01.2021)

Wohngeld: Während der Mietendeckel unter starker Kritik aus der Wohnungswirtschaft steht, wird das Wohngeld weitgehend positiv bewertet. Interessant ist hier die Position der IG BAU, dessen Chef Robert Feiger das Wohngeld kritisiert, denn „mehr Wohngeld bedeutet nicht mehr Wohnungen“ („Staat hat soziales Gewissen verloren“, MM 28.8.2021). Hier stimmt Feigers Position nicht mit jenen einer Mehrzahl der Wortmeldungen aus dem linken Spektrum der Politik zusammen, welche tendenziell einen Ausbau des Wohngeldes fordern.

Wohnungstausch: Während die Mietpreisbremse und das Wohngeld Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene voraussetzen und lokal ‚lediglich‘ zur Anwendung kommen, werden Wohnungstauschbörsen bisher lediglich auf lokaler Ebene erdacht und umgesetzt. Allerdings lassen Nicole Razawi und die Gewerkschaften in Baden-Württemberg jeweils schon ihre Sympathien für eine landesweite Wohnungstauschbörse anklingen (Ministerin plädiert in Schriesheim für Bürokratie-Abbau, MM

29.10.2021; Gewerkschaften wollen von Politik mehr Engagement gegen Wohnungsnot, MM 12.07.2023). Weiter fortgeschritten ist diese Idee in Mannheim:

Die Stadt will eine Wohnungstauschbörse im Internet einführen. Dort können Wechselwillige Inserate einstellen. Als Tauschanreiz könnte eine Umzugskostenpauschale dienen. Auch die Vermieter könnten einen Zuschuss erhalten, wenn sie die Miete im Zuge eines Tauschs nicht zu stark erhöhen. (Mannheimer Quotenregelung beim Wohnungsbau leicht verschärft, 16.05.2023)

Genossenschaften und Syndikate: Eine wesentlich längere Historie als diese Lösungsansätze weisen die alternativen Besitzstrukturen der Genossenschaften und Syndikate auf. Vergleichsweise jungen Datums ist allerdings die politische Wiederentdeckung der Stabilität, welche diese Organisationsformen für den Wohnungsmarkt bieten: „Bundesweit gibt es mehr als 2000: Baugenossenschaften galten in Krisenzeiten als probate Lösung für sozialen Wohnungsbau - die Mieter profitieren bis heute“ (Wie Baugenossenschaften in Mannheim ihr angestaubtes Image aufpolieren, MM 29.01.2023). Denn in Genossenschaft ist das Wohnen „in der Regel günstiger“ (So teuer ist das Wohnen in Mannheim geworden, MM 09.11.2022). In Mannheim werden genossenschaftliche Wohnprojekte durch die Vergabepolitik von Flächen gesondert gefördert.

Vergesellschaftung: Einen verwandten, aber staatszentrierten Ansatz stellt die Vergesellschaftung von großen Wohnungsunternehmen dar. Besonders das Berliner Bürgerbegehren ‚Deutsche Wohnen enteignen‘ hat diese Debatte geprägt, in dem es folgende Frage aufwarf: „Soll das Land große Wohnungsunternehmen enteignen?“ (Früher ‚arm, aber sexy‘ – und heute?, MM 17.09.2021). Auf Bundesebene schließen sich IG BAU und der Mieterbund diesem Vorstoß an: „Die Gewerkschaft IG BAU fordert die Bundesregierung auf, angesichts der aktuellen Kursverluste als Großaktionärin bei börsennotierten Immobilienkonzernen einzusteigen“ (Regierung als Großaktionärin?, MM 21.03.2023) und der Vorsitzende des Deutschen Mieterbundes Lukas Siebenkotten ergänzt: „Auch die Vergesellschaftung von Grund und Boden ist als Ultima Ratio nach dem Grundgesetz möglich, wenn andere Instrumente nicht zum Erfolg führen“ (Weiter Streit um bezahlbares Wohnen, MM 11.06.2021).

Während sich zu diesem Thema nicht einmal in überregionalen Artikeln Beiträge in der WZ finden lassen, existiert in Mannheim bereits ein Bodenfonds zum Ankauf von Flächen durch die Stadt und die Fraktion der Grünen im Stadtrat fordert eine „Unterstützung der städtischen Wohnungsgesellschaft GBG ‚beim weiteren Ankauf von Bestandsimmobilien‘. Für den Bodenfonds, mit dessen Geld die Stadt Grundstücke aufkaufen kann, fordert die Fraktionschefin mehr Geld“ (Im Gemeinderat geht's ums Geld - die Finanz-Vorschläge der Mann, MM 18.11.2021).

Diskursnische ‚Bauten anders nutzen‘

Zwar werden einige der alternativen Nutzungsansätze auch bereits staatlich gefördert beziehungsweise stellen sie ein staatliches Instrument dar, aber diskursiv befinden sich die Angebote dennoch eindeutig in einer Nische. Sichtbar wird dies an der absoluten Zahl von Argumenten, aber auch an der hohen Unregelmäßigkeit dieser Themen über den betrachteten zeitlichen Verlauf. Darüber hinaus wird an dem Ungleichgewicht zwischen Mannheim (als experimentierfreudige und -fähige

Kommune) und Wuppertal (als eher reaktive Kommune) deutlich, dass insbesondere Lösungsansätze, die sich der Veränderung des Zugriffs auf Eigentum widmen, kein umfassendes Standing im Diskurs besitzen. Die Folgerung dieses Ungleichgewichts, welches auch im verwandten Lösungsansatz ‚Öffentliche Hand als Entwicklerin‘ (S. 71) festgestellt wurde, kann nun einerseits darin bestehen, Wuppertal eine rückständige Entwicklung des wohnungspolitischen Diskurses vorzuwerfen – oder alternativ eine gerechtere finanzielle Ausstattung von Kommunen zu fordern. Andererseits kann man diesen Umstand auch als diskurstheoretisches Faktum interpretieren: In diesem Sinne zeigt sich in der Unregelmäßigkeit bei Eigentumsfragen ein besonders spannungsvoller Moment der Diskursentwicklung. Die Fragen nach dem Zugriff auf und der Verteilung von Wohnraum werden zum ersten Mal seit der Deutschen Einheit wieder grundlegend gestellt und finden auch immer wieder politische Mehrheiten. Der langfristige, stabile Konsens einer subventionierten, privaten Wohnungswirtschaft könnte in Bewegung geraten. Ob dies tatsächlich geschieht, und welche Form ein alternatives Modell unter dem zunehmen kurzfristigerem Druck von umweltlichen und demographischen Problemen annehmen könnte, zeichnet sich noch nicht ab.

4.3 Zusammenfassungen Diskurs ‚Wohnungsbau‘

Zum Abschluss dieser in vielen Momenten notwendigerweise kleinteiligen Abhandlung bietet es sich noch einmal an, die wesentlichen Diskurslinien knapp zusammenzufassen. Grundlegend für die Beobachtung lokalmedialer Berichterstattung scheint das an vielen Beispielen aufgezeigte Ergebnis, dass die Deutung lokaler Probleme vor dem Hintergrund des nationalen Diskurses erfolgt. Fraglos lässt sich dieser Punkt nicht auf einen reinen Diskursmechanismus reduzieren, sondern hängt auch mit parallelen Entwicklungen auf nationaler und noch höherer Ebene zusammen (beispielsweise entwickeln sich die Bau- und Zinskosten in Wuppertal und Mannheim ähnlich und Wohngeldreformen treffen sie beide). Aber die grundsätzliche Ähnlichkeit der Diskursmuster zwischen den Städten sowie im Vergleich zum überregionalen Diskurs trotz unterschiedlicher Ausgangssituationen vor Ort (etwa im Mietniveau und der Marktstärke der kommunalen Wohnungsunternehmen) ist dennoch auffällig. Besonders sichtbar wird die Nähe ‚sozialer‘ und ‚wirtschaftlicher‘ Interessen an den gemeinsamen problemzentrierten Medieninitiativen von Mieterbund, Gewerkschaften und anderen mit der Bau- und Wohnungswirtschaft auf allen besprochenen Diskursebenen.

Eine weitere wesentliche Erkenntnis der Betrachtung lokalmedialer Diskursmuster ist es, dass die Legitimität sozialer Problemstellungen argumentativ genutzt wird, um wirtschaftliche Interessen voranzutreiben. Im Deutungsmuster ‚zu wenig Wohnungsbau‘ werden soziale und wirtschaftliche Problemstellung über verschiedene Mechanismen (statistisch: große Zahlen, Durchschnitte; zeitlich: die kommende Krise; sprachlich: Dramatisierung) so stark miteinander verknüpft, dass die tatsächlich dramatische Krisen weniger einkommenschwacher, alleinerziehender und großstädtischer Menschen als persönliches Probleme einer Mehrheit erscheinen, die allerdings in Deutschland weitgehend günstig und bedarfsgerecht wohnt (Kapitel 2.2).

Die immer wieder aufblitzenden differenzierten Betrachtungen der biografischen, ökonomischen und räumlichen Verteilungen von Wohnraum tragen in der medialen Verkürzung bloß zur ‚Krisenhaftigkeit‘ des Wohnungswesens bei und bilden keine eigene argumentativ verknüpfte story line. Ähnlich ergeht es dem Diskurs um die Umweltschädlichkeit von Wohnungsbau. Ökologische Probleme besitzen im medialen Diskurs eine geringere Legitimität als soziale und ökonomische Probleme. Der wesentliche Mechanismus besteht hier darin, dass ‚absolute‘ Verständnisse der Umweltprobleme kaum diskursive Anknüpfungspunkte bieten und daher lediglich ‚relative‘ Problemverständnisse Anschluss finden. In einem zweiten Schritt erhalten diese relativen Problemverständnisse vor dem Hintergrund der Dominanz des ‚zu wenigen Wohnungsbaus‘ als Problem des ‚teuren Umweltschutzes‘ wieder Eingang in die Debatte (Abb. 4-8).

Die Lösungsstrategien der Wohnungskrise bauen argumentativ auf das Fundament auf, welches durch die Problemdeutungen gelegt wird. Die argumentative Abfolge von Problem und Lösung ist nur analytisch zu treffen, offensichtlich zielen viele Problemschilderungen eigentlich auf erwünschte Lösungsstrategien. Die Akteure agieren im Diskurs strategisch mit dieser Unterscheidung. In der Hoffnung mehr Aufmerksamkeit für ihre jeweils favorisierten Lösungsstrategien zu generieren, schließen sich Akteure unterschiedlichster Couleur zusammen, um die Dramatik der Wohnungskrise zu betonen. In der Übertragung auf Lösungsstrategien zeigt die starke Strukturierung des Diskurses um die Problemdeutung ‚zu wenig Wohnungsbau‘ aber Risse. Lediglich in der Bau- und Wohnungswirtschaft wird überwiegend die direkte Antwort ‚mehr Wohnungsbau‘ vertreten. Die anderen relevanten Diskursakteure versammeln sich um die Lösungsstrategie ‚mehr passender Wohnungsbau‘, der es gelingt eine gemeinsame Antwort auf alle beschriebenen Problemdeutungen zu formulieren. Diese kondensiert sich in der (weitgehend institutionalisierten) Forderung, sozial-ökologischen Wohnungsbau entweder staatlich zu subventionieren oder direkt durch die öffentliche Hand bauen zu lassen. Es kann also beobachtet werden, dass die problemzentrierte Diskurskoalition zwischen Mieterbund, Gewerkschaften und Caritas auf der einen und ‚Haus & Grund‘, Wohn- und Bauwirtschaft auf der anderen Seite brüchig wird, sobald es um die Formulierung konkreter Lösungsstrategien geht. Aus der Differenz der lokalen Diskurse zwischen dem etwas langsamer wachsenden Wuppertal und dem dynamischeren Mannheim kann vermutet werden, dass auch das Ausbleiben der versprochenen Problemlösung eine Rolle für die zunehmende Konflikthaftigkeit im Diskurs spielt: 15 Jahre wachsender Neubauzahlen scheinen das Problem steigender Mieten in den Großstädten nicht gelöst zu haben.

Eine Richtung alternativer Lösungsansätze wird mit der Kategorie ‚Bauten anders nutzen‘ aufgezeigt. Hier verknüpfen sich die Hoffnungen bei vielen Akteuren auf Leerstandsaktivierung, Umnutzung und Aufstockung. Allerdings zeigen die starken Unregelmäßigkeiten über den Betrachtungszeitraum und besonders zwischen Mannheim und Wuppertal auf, dass diese Ansätze noch weit davon entfernt sind, die institutionalisierte Ordnung der Subvention passenden Wohnungsbaus abzulösen. Wie beispielhaft bei den Aushandlungen zwischen Sanierung und Neubau aufgezeigt wurde (Kapitel 4.2.3), spielt der Neubau auch in der Kategorie ‚Bauten anders

nutzen‘, die explizit unter dem Ausschluss Neubau-fokussierter Lösungsstrategien gebildet wurde, eine wichtige Rolle. Ein letztes Mal zeigt hier das Deutungsmusters ‚zu wenig Wohnungsbau‘ seine diskursstrukturierende Kraft.

Zwei abstrahierende Überlegungen lassen sich an diese Feststellung anschließen. Erstens lässt sich diese Debatte in den Kontext der wiederkehrenden Wohnungskrisen (Kapitel 2.1) einordnen. Vielfach ist um das Jahr 2020 herum bemerkt worden, dass die Boomphase im Wohnungsbau seit dem Tiefpunkt 2009 eine ungewöhnlich lange Dauer aufweist. Es stellt sich nun also die Frage, ob wir uns zurzeit genau im Kippunkt des Wohnungszyklus‘ befinden. Das würde bedeuten, dass auch unter Ausklammerung der ökologischen Faktoren jede zusätzlich gebaute Wohnung eine Hypothek auf die Zukunft darstellt, weil sie die nächste Tiefphase der Wohnungswirtschaft verstärkt. Alle diskursprägenden Akteure agieren unter dem Wissen, dass sich derartige Prognosen komplexer sozialer Fragestellungen sich strukturell nicht *präzise* beantworten lassen. Anstatt sich also an diesem unmöglichen Problem zu versuchen, arbeiten Unternehmen, politische Akteure und Interessengruppen mit einem kurzfristigen Zeithorizont von maximal wenigen Jahren. Dies entspricht vor dem Hintergrund von Wahlzyklen und Finanzialisierung der Wirtschaft ohnehin dem Planungshorizont der wirtschaftlichen und politischen Akteure (Besedovsky et al., 2019). Damit liegt im Unterschied der relevanten Zeithorizonte auch ein struktureller Fehler der Übertragung des Konzeptes ‚Schweinezyklus‘ vom Schweinemarkt auf den Wohnungsmarkt. Während die wirtschaftlichen Interessen der Bauern in den 1920er Jahren theoretisch eine Unterbindung des Schweinezyklus durch anti-zyklische Investitionen im Dreijahresrhythmus auf Ebene der einzelnen Marktteilnehmenden noch erhoffen lassen (zumal die Bauern der 20er Jahre langfristig in klassische Familiensysteme eingebunden sind), kann diese Erwartung für den Wohnungsmarkt guten Gewissens als hoffnungslos bezeichnet werden.

Zweitens lohnt es sich, den Wohnungsbau aus systemtheoretischer Sicht zu betrachten. Versteht man den Wohnungsbau als Funktions(sub)system, präsentiert sich nämlich deutlich die Frage nach seiner Funktion. Wie besonders am Beispiel der Lösungsstrategie ‚mehr Wohnungsbau‘ (Kapitel 4.2.1) dargestellt verschwimmen im ‚Wohnungsbau‘ nicht nur wortwörtlich, sondern auch politisch das (wirtschaftliche) Ziel eines Mehr an Neubau und das Ziel der Bereitstellung von bedarfsgerechtem Wohnraum. Diese Uneindeutigkeit ist keinesfalls neu. So heben unterschiedliche Autoren wie Martin Heidegger³⁶ und Lucius Burckhardt³⁷ die normative Bedeutung dieser Vermischung hervor. Fordert man nun im Sinne einer ökologischen Transformation eine Verschiebung hin zum ‚reinen‘ Wohnen ohne Bauen (wie beispielsweise im Ziel von Netto-Null-Flächenverbrauch formalisiert), stößt man direkt in die Identität des Systems Wohnungsbau vor. Die Zukunft einer Debatte um die Identität des Systems Wohnungsbau zu prognostizieren, erscheint noch hoffnungsloser, als die

³⁶ „Was heißt nun Bauen? Das althochdeutsche Wort für bauen, ‚buan‘, bedeutet wohnen. Dies besagt: bleiben, sich aufhalten. Die eigentliche Bedeutung des Zeitwortes bauen, nämlich wohnen, ist uns verloren gegangen.“ (Heidegger, 2000, S. 148)

³⁷ „Für den einfachen Hausbesitzer, etwa den Bauern oder den Siedler, sind Nutzung und Umbau ein und dasselbe.“ (Burckhardt, 2022, S. 81)

Phasen im Wohnungsbauzyklus vorherzusagen. Aber zumindest lässt sich die Position vertreten, dass in diesem Konflikt, der sich seinerseits bis zu Engels' Ablehnung kleinschrittiger Reformen zurückverfolgen lässt, zumindest ein Ausweg aus der wiederkehrenden Realität der Wohnungskrise aufgezeigt wird. Und allzu viele Wohnungskrisen können wir uns in Anbetracht der Überschreitung multipler planetarer Grenzen wohl nicht mehr leisten (Rockström et al., 2023).

5 Ein Blick auf die Statistiken

Zum Abschluss dieser Betrachtung der Wirklichkeit durch die Augen und Ohren lokaler Medien soll noch einmal ein kritischer Blick auf die Realität des Wohnungswesens gewagt werden. Aus der Betrachtung des für Wohnkosten aufgewandten Einkommensanteils pro Quadratmeter (Abb. 5-1) lassen sich vor dem Hintergrund der beschriebenen großen Einigkeit über die dramatische Situation des Wohnungswesens in Deutschland unerwartete Schlüsse ziehen:

- Der Einkommensanteil, den man in Deutschland durchschnittlich pro Quadratmeter Wohnfläche ausgibt, ist seit 1991 um ein Viertel gesunken.
- Durchschnittlich konnten Deutsche sich Wohnfläche im Jahr 2022 um über 40 % besser leisten als noch im Jahr 1993.
- Über den Verlauf von 15 Jahren ‚Wohnungskrise‘ seit 2009 in Deutschland ist Wohnraum 20 % günstiger geworden.

Diese Aussagen scheinen im eindeutigen Widerspruch mit dem dominanten medialen Bild der Situation des deutschen Wohnungswesens zu stehen. Beispielsweise „sagt Sebastian Dullien, wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung[:] ‚Es ist ein Alarmzeichen, dass der Anteil der Einkommen, der für Wohnkosten aufgewendet werden muss, in den vergangenen Jahren noch weiter gestiegen ist“ (Miete: Millionen Haushalte überdurchschnittlich belastet, WZ 31.03.2023). Welche Entscheidungen wurden getroffen, um derart widersprüchliche wissenschaftlich begründete Aussagen zu ermöglichen?

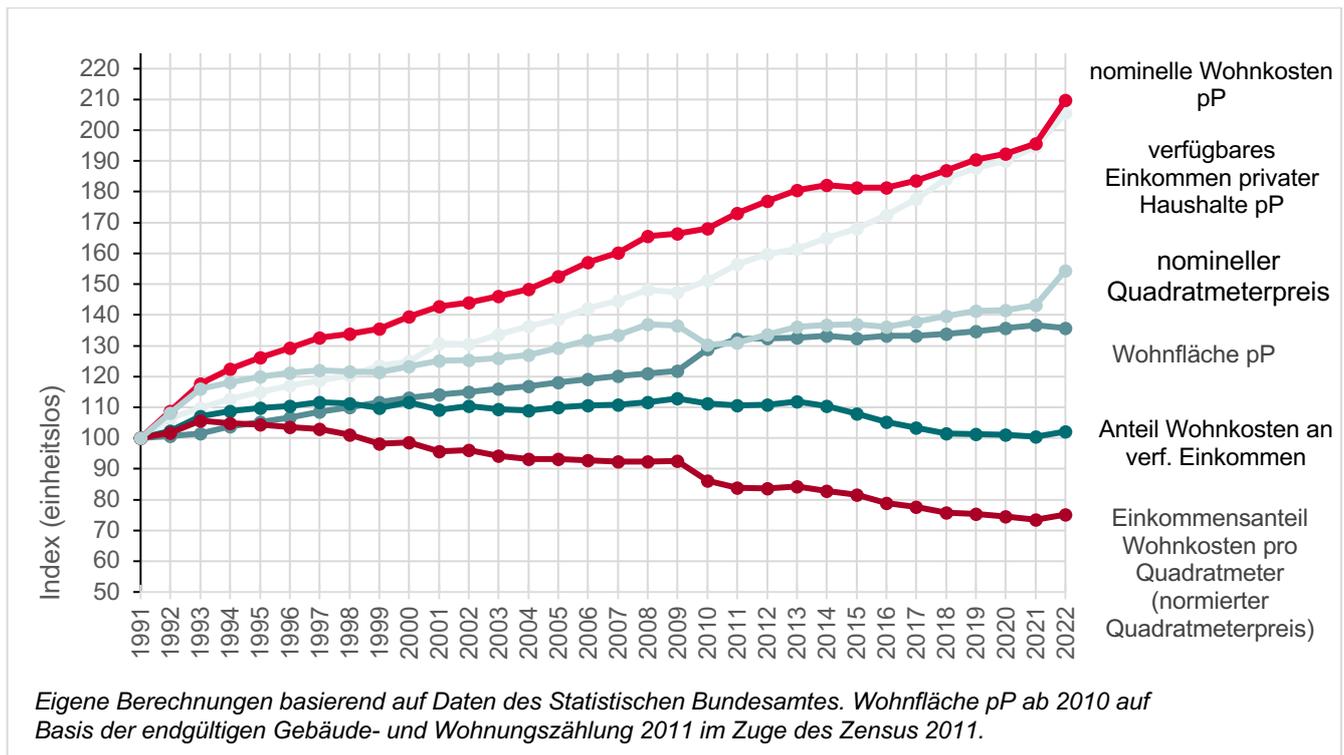


Abb. 5-1 Entwicklung Wohnkosten-relevanter Größen

Der erst Grund besteht in der Auswahl der Daten. Zunächst ist entscheidend, welche Kennzahlen eigentlich für das Konzept der Wohnkosten herangezogen werden.

- Werden Wohnkosten durch die nominellen Ausgaben fürs Wohnen, den Anteil an verfügbarem Einkommen oder für den normierten Preis von Wohnfläche am besten wiedergegeben?
- Wie bemisst sich eigentlich Wohnqualität?

Außerdem stellt sich die klassische statistische Frage nach der Grundgesamtheit.

- Betrachten wir Miethaushalte, Eigentümer*innen oder beide?
- Menschen mit amtlichem Wohnsitz in Deutschland, Menschen mit deutschem Pass oder Menschen, die in Deutschland wohnen?
- Oder betrachten wir nur Menschen in Großstädten?
- Aber wie erfassen wir dann, dass manche Menschen aufgrund der Mietpreise besonders weit pendeln müssen und wieder andere für eine bessere Wohnqualität besonders weit pendeln wollen?

Auf dieser grundlegenden Ebene ist es außerdem notwendig, den betrachteten Zeitraum auszuwählen:

- Betrachten wir monatliche Entwicklungen, Jahre oder Jahrzehnte?
- Welchen Zeitpunkt wählen wir als Vergleichsmaßstab, wenn sich alle Bezugsgrößen im Verlauf der Zeit ändern (Wohnungen und Menschen werden älter, Menschen migrieren, Preise inflationieren usw.)?

Nur für einige dieser Fragen sind überhaupt Daten vorhanden und für all diese Fragen unterscheiden sich auch bei methodisch korrekter Bearbeitung die Ergebnisse.

Damit ergibt sich Spielraum für die Wahl der jeweils argumentativ favorisierten Antworten. Für dieses Schlusskapitel hat sich angeboten, die vielleicht überraschende Aussage der sinkenden Wohnkosten argumentativ darzulegen. Inwiefern die Wohnkosten ‚tatsächlich‘ steigen oder sinken ist zu einem so starken Maß von den dargestellten Kontextbedingungen abhängig, dass sich solch eine Aussage in dieser Allgemeinheit wissenschaftlich nicht abschließend belegen lässt. Sicher ist, dass die Faktenlage keineswegs so eindeutig ist, wie sie medial berichtet wird.

Aufmerksame Leser*innen werden schon erwartet haben, dass ein zweiter Grund für die unerwartete Entwicklung der Wohnkosten in den heterogenen Verteilungen liegt, welche in die Daten eingeschrieben sind. Denn ohne Zweifel geraten Menschen mit niedrigem Einkommen in Großstädten aufgrund ihrer Wohnsituation unverschuldet in persönliche Krisen (Schipper, 2021). Andernorts in Deutschland zahlen Menschen lediglich Betriebskosten für ihre abbezahlte oder geerbte Immobilie. Eine dritte Gruppe leidet wiederum unter zu viel Leerstand und fehlender Infrastruktur (Schönig, 2020). Es existieren also fraglos Wohnungskrisen, die sich allerdings kaum verlustfrei verallgemeinern lassen.

Folgt man der Argumentation bis zu dieser Stelle, stellt sich die Frage, warum denn eigentlich diese heterogenen Wohnungskrisen und die Uneindeutigkeit in der Datenlage im medialen Diskurs als ein derart allgemeines Phänomen (im Singular) dargestellt werden. Im Sinne dieser argumentativen Diskursanalyse muss die Antwort lauten: Weil sich in der medialen Praxis einfache story lines durchsetzen, und zwar im Fall der klassischen Printmedien insbesondere dann, wenn sie an die Mehrheit der privaten Interessen von Rezipient*innen (und Autor*innen) gerichtet sind. Die Narrative, die den lokalmedialen Diskurs dominieren, richten sich nicht an das Mitgefühl für Menschen in Wohnungskrisen, sondern direkt an die Lesenden. Und, weil die meisten Menschen Deutschland eigentlich relativ gut mit ihrer Wohnsituation zufrieden sind, bleibt als einziges Mittel die Verallgemeinerung der Wohnungskrise (Kapitel 4.1.1), falls nötig in die Zukunft: Wohnraum wird ‚unbezahlbar‘ werden, es drohen ‚soziale Verwerfungen‘, die Wohnungskrise erreicht die ‚Mitte der Gesellschaft‘ und spätestens im Alter erwischt es eine(n) dann mit der ‚grauen Wohnungsnot‘. Um es nochmal deutlich zu machen: Im Sinne der argumentativen Diskursanalyse sind diese Praktiken der Verallgemeinerung keine böse Verschwörung der Medien mit der Wohnungswirtschaft, sondern sie existieren, weil sie ‚funktionieren‘. Akteure unterschiedlicher Lager können sich auf sie einigen *und* sie bestehen auf dem (national strukturiertem) Aufmerksamkeitsmarkt.

Die mediale Verallgemeinerung der Wohnungskrisen hat direkte Auswirkungen für das Wohnungswesen, denn allgemeine Probleme fordern allgemeine Lösungen. Im Wohnungsbau bedeutet das, wie ausführlich besprochen, mehr Neubau. Folgt man den Zahlen des Statistischen Bundesamtes aus Abb. 5-1 wird allerdings deutlich, dass das primäre Problem des deutschen Wohnungswesens nicht ein Mengenproblem, sondern eine Verteilungsproblem darstellt. Selbst unter Beibehaltung der Haushaltsgrößen ließe sich der deutsche Wohnraum fast perfekt verteilen:

Die Versorgungslücke von angemessenen Wohnflächen würde bei einer optimaleren Verteilung der vorhandenen Wohnflächen bei lediglich 0,5 Prozent liegen, was etwa 42.000 Haushalten entspricht [...]. Da sich auch die Versorgung mit optimalen

Wohnungsgrößen für 4,8 Mio. Haushalten bei idealer Verteilung realisieren ließe, würde die Anzahl der Haushalte mit ‚zu großem‘ Wohnflächenverbrauch auf 3,6 Millionen Haushalte absinken (42 Prozent aller Mieter*innenhaushalte). (Holm et al., 2021, S. 116)

Diese Zahl ist natürlich unrealistisch, weil sie die praktischen Zwänge des Wohnens außer Acht lässt, aber sie zeigt auf, dass im Wohnungswesen (zurzeit) der Markt als Allokationsmittel versagt. Auf allen drei der betrachteten Verteilungsdimensionen spitzt sich die Verteilung zu: Durch Mieteinnahmen, Bodenrenten und Vererbung an wenige Kinder wächst die ökonomische Ungleichheit. Durch abbezahlte Immobilien oder alte Mietverträge wächst die Wohnungsfläche von Menschen im höheren und hohen Alter zunehmend, oft auch gegen ihren Willen. Schließlich steigen die Preise in einigen Großstädten höher, als Viele sich leisten können. Wie in Kapitel 2.1 angesprochen ist dies strukturell begründet, weil Immobilien keine ‚freizügigen‘ Güter sind. Im Wohnungsmarkt bewegen sich nicht Wohnungen, sondern Menschen.

Weil das Wohnen nicht bloß ein Gut wie jedes andere ist, sondern ein Grundbedürfnis und Menschenrecht, greift der Staat als Reaktion auf dieses Marktversagen zunehmend stark in das Wohnungswesen ein. Dies wird auch von der Wohnungswirtschaft selbst gefordert (Kapitel 4.2.1 und 4.2.2). Allerdings verschlimmbessern die derzeitigen Eingriffe des Staates, und besonders jene, die auf Verteilungsfragen zielen (Kapitel 4.2.3), diese Situation: Beispielsweise wird durch die Mietpreisbremse, die auf die ökonomische Verteilung abzielt, der Marktmechanismus für die räumliche Verteilung von Menschen auf Wohnraum außer Kraft gesetzt und der Druck auf Zuzugsräume nimmt weiter zu. Für ein funktionierendes Wohnungswesen müssten die Verteilungsmechanismen deutlich grundlegender und unter Betrachtung aller relevanten Verteilungsdimensionen reformiert werden³⁸.

Mittelfristige stabile Lösungen für dieses Problem zu finden ist sicher nicht einfach, aber die gesellschaftliche Suche nach ihnen hat begonnen. Neben den angesprochenen Mietpreisbremsen werden besonders in Berlin auch andere Mittel ausprobiert oder gefordert, etwa der noch schärfere Mietendeckel oder die Enteignung großer Wohnkonzerne. Die Initiativen für eine ‚neue Wohngemeinnützigkeit‘ lassen sich ebenfalls auf diesem Spektrum verorten. Und auch in Mannheim wird jetzt (wie schon zuvor in einigen anderen Städten) auf sehr kleinem Maßstab versucht, die biographische Verteilung von Wohnraum anzuregen (Mannheim will Prämie bei Wohnungstausch zahlen, MM 17.04.2024).

Abschließend ist noch ein letztes Mal darauf hinzuweisen, dass die Hierarchisierung von Verteilungs- und Mengenproblemen nicht bloß eine analytische Spielerei ist, sondern in nicht allzu ferner Zukunft tatsächliche Mengenbegrenzungen auf das Wohnungswesen zukommen. Diese bestehen neben Fragen der Ressourcenverfügbarkeit und der Personalknappheit (einen größeren Gebäudebestand muss man auch erhalten, pflegen, verwalten) insbesondere in den Netto-Null-Zielen des

³⁸ Eine nicht zu vernachlässigende (aber die Wohnungsforschung natürlich nicht zufriedenstellende) Alternative liegt in der Bearbeitung der Verteilungsdimensionen außerhalb des Wohnungswesens: insbesondere erschwingliche Mobilität und eine sinkende ökonomische Ungleichheit würden Druck vom Wohnungsmarkt nehmen.

Flächenverbrauchs und der Treibhausgasemissionen. Spätestens in 20 Jahren (also weniger als der Zeitraum der in Abb. 5-1 betrachtet wurde) sind wir damit in einer Situation, in der wir die Wohnungsfrage primär über Verteilungsmechanismen lösen müssen. Höchste Zeit diese auszuprobieren.

6 Anhang

6.1 Kodebuch

Liste der Kodes	Memo	Häufigkeit
Diskurs Wohnungsbau	Problemdeutungsmuster und Lösungsstrategien und ihre Argumente	1279
Problem: zu wenig Wohnungsbau	Problemdeutungsmuster: es existiert zu wenig Wohnungs(neu)bau	148
hohe / steigende Wohnkosten	Problemverständnis: Mieten, Nebenkosten und Eigentumsunterhalt steigen	82
Mieten wird teurer	Mieten steigen, ohne Differenzierung	39
Heizen wird teurer	Wohnnebenkosten steigen für alle	9
Kaufen wird teurer	Kaufpreise und Eigentumsunterhalt steigen	18
Wohnraummangel	Problemverständnis: Zu wenig Wohnraum	117
steigende Nachfrage	zu wenig Wohnraum, weil die Nachfrage steigt	70
<i>Immigration</i>	<i>... aufgrund von Immigration (besonders Fachkräfte, Ukraine, manchmal Geflüchtete)</i>	14
<i>individuelle Flächennachfrage steigt</i>	<i>... aufgrund steigender Wohnfläche pro Kopf</i>	3
<i>Prognose Nachfrage auf Wohnungsmarkt steigt</i>	<i>Nachfrage steigt in Zukunft weiter, nicht näher ausgeführt</i>	25
Rückstand & Überhang	Rückstand: Die Nachfrage übersteigt jetzt schon das Angebot; Überhang: Zahl der noch nicht gebauten, aber genehmigten Wohnungen	13
Mangel an Wohnungsneubau	Problemverständnis: es wird zu wenig neu gebaut	259
Mängel	... weil die Zutaten zum Bauen fehlen	74
<i>Materialmangel</i>	<i>es fehlen Bau- bzw. Rohstoffe</i>	7
<i>Baulandmangel</i>	<i>es fehlt Bauland</i>	33
<i>Personalmangel</i>	<i>es fehlen Handwerker*innen und Verwaltungspersonal</i>	34
Bürokratisierung	... weil Deutschland zu bürokratisch ist	92
<i>Verwaltung zu behäbig</i>	<i>Verwaltungen agieren zu langsam oder nicht geschickt</i>	55
<i>Überregulierung</i>	<i>es existieren zu viele staatliche und / oder privatwirtschaftliche Normen</i>	37
hohe / steigende Baukosten	Problemverständnis: Bauen ist zu teuer	170
Baulandkosten	... weil Bauland zu teuer ist	3
Materialkosten	... weil Material zu teuer ist	9
Klima und Umweltschutz teuer	... weil das Befolgen von Umweltschutzvorgaben zu teuer ist	49
Kredite zu teuer	... weil Kredite zu teuer sind	34
Problem: unpassender Wohnungsbau	Problemdeutungsmuster: Wohnungs(neu)bau ist über mehrere Dimensionen nicht gut verteilt	159
knapp für Einkommensschwache	Problemverständnis: Wohnraum ist für Einkommensschwache zu teuer oder er fehlt	57
Sozialbindung entfällt	... weil Wohnungen aus der Sozialbindung fallen	21
Neubaumieten teuer	... weil Mieten in Neubauten so hoch sind	15
knapp in Zuzugsgebieten	Problemverständnis: Wohnraum in Ballungsräumen, Uni-Städten oder ähnlichen wird teuer oder fehlt	63
knapp für Alt & Jung	Problemverständnis: Wohnraum wird für Menschen in bestimmten biografischen zu teuer oder fehlt (Familien, Senior*innen, Studierende, Alleinerziehende)	39
Problem: umweltschädlicher Wohnungsbau	Problemdeutungsmuster: Wohnungs(neu)bau verursacht Schäden für die Umwelt	142

absolutes Problem	Problemverständnis: Die Schäden durch Wohnungs(neu)bau sind unwiderbringlich und nicht verhandelbar	49
Lebensgrundlage Boden	... weil die ökologischen und biologischen Leistungen des Bodens menschliches Leben erst ermöglichen	13
Naturschutz (Artenvielfalt)	... weil es eine moralische Verantwortung ist, bestehende Arten zu erhalten	17
Gerechtigkeit zukünftige Generation	... weil es Langzeitfolgen von aktuellen Entwicklungen gibt	6
Klima als primäres Problem	... weil der Klimawandel das zentrale Problem der aktuellen Gesellschaft ist	13
relatives Problem	Problemverständnis: Die Schäden durch Wohnungs(neu)bau müssen im Kontext der anderen Problemdeutungen verhandelt werden	93
Flächenverbrauch hoch	... weil die Flächenversiegelung zu hoch ist	26
Kritik Energieeffizienz	... weil Dämmmaßnahmen auch ökologische und ökonomische Kosten verursachen	8
Deutung: unproblematischer Wohnungsbau	Deutungsmuster: eigentlich ist die Wohnungskrise gar nicht so schlimm und muss daher auch nicht bekämpft werden	193
Situation nicht schlimm	kein Problemdeutung: es gibt eigentlich keine Wohnungskrise	48
Bauwirtschaft wächst	... weil wir gerade sehr viel bauen	23
Früher gings auch mit weniger	... weil wir auch schonmal weniger Energie / Fläche verbraucht haben	4
Brauchen nicht mehr viel Neubau	... weil wir eigentlich genug gebaut haben	5
Einwohnerzahl ziemlich stabil	... weil sich die Einwohnerzahlen gar nicht so stark verändern	2
Kaufen wird günstiger	... weil die Preise für den Immobilienkauf sinken	6
Einkommensbereinigt sinken Mieten	... weil die Mieten langsamer steigen als die Einkommen	3
hier noch relativ günstig	... weil es hier im Vergleich zu anderswo günstig ist	4
keine bessere Lösung	keine Lösungsstrategie: wir tun schon alles, was möglich ist	145
Etwas gebaut / fertiggestellt	... weil wir doch gerade das hier gebaut haben	83
gut, was wir machen	... weil diese Regel / dieses Projekt gut ist	29
Möglichkeiten für Zukunft offenhalten	... weil wir in Zukunft Handlungsspielraum brauchen, können wir jetzt nichts tun	7
Zu komplex zu steuern	... weil das Wohnungswesen überhaupt zu kompliziert ist	26
Lösung: mehr Wohnungsbau	Lösungsstrategie: die Wohnungskrise kann gelöst werden, wenn wir genug bauen	160
brauchen Bauwirtschaft	Lösungsansatz: um mehr zu bauen und zu wachsen brauchen wir eine starke, freie Privatwirtschaft	82
Bauen = Steuereinnahmen	... weil mehr Neubau mehr Steuern einbringt	10
sichert Arbeitsplätze	... weil die Bauwirtschaft Arbeitsplätze bietet	9
Wachstum als Grundbedingung	... weil Wachstum notwendig ist	24
nur mit freier Wirtschaft	... weil nur die freie Wirtschaft effizient baut	8
Förderung für Bauwirtschaft	... und dafür braucht die Wirtschaft Förderung	31
brauchen Neubau	Lösungsansatz: mehr Neubau bekämpft den Wohnraumangel	78
brauchen EFH	... und der Mangel besteht bei Einfamilienhäusern	14
digitaler	... und dafür muss Bauen digitaler werden	19
industrieller	... und dafür muss Bauen industrieller werden	17
dichter	... und dafür muss Bauen dichter werden	28
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	Lösungsstrategie: die Wohnungskrise kann gelöst werden, wenn wir genug von den richtigen Wohnungen bauen	359
Neubau für Zuzugsgebiete	Lösungsansatz: mehr in Ballungsräumen, Uni-Städten und ähnlichem bauen	17

Neubau für Alt & Jung	Lösungsansatz: mehr für Menschen in bestimmten biographischen Situationen bauen	31
Förderung für altersgerecht attraktiven Wohnraum schaffen	... und dafür braucht es Förderungen für altersgerechtes Wohnen	5
Neubau für Einkommensschwache	Lösungsansatz: mehr für Menschen mit niedrigem Einkommen bauen	146
öff Hand als Entwickler(in)	... und dafür braucht es den Staat als Bauherrschaft	30
Förderung für günstig	... und dafür muss der Staat die Wirtschaft subventionieren	88
Quote	... und dafür muss die Kommune bei großen Bauprojekten vorschreiben, wie viele Wohnungen gefördert werden	28
Neubau, aber grün	Lösungsansatz: mehr ökologische Wohnungen bauen	165
räumliche Vorschläge	... und dafür sollten wir an bestimmten Orten bauen	31
<i>Aufstocken & Erweitern</i>	<i>... nämlich an und auf bestehende Gebäude</i>	11
<i>Baulücken schließen</i>	<i>nämlich auf Brachflächen und Baulücken</i>	17
<i>Ausgleichsflächen</i>	<i>... und wenn das nicht klappt, immerhin andere Flächen aufforsten</i>	3
regulatorische Vorschläge	... und dafür sollten staatliche Anreize gesetzt werden	34
<i>Richtlinien für Klima</i>	<i>... nämlich besonders klimaschädliches Bauen verboten werden</i>	5
<i>Förderung für klimafreundliches Bauen</i>	<i>... nämlich klimaneutrales / -gerechtes / -positives Bauen subventioniert werden</i>	29
technische Vorschläge	... und dafür stehen technische Innovationen bereit	88
<i>Technische Lösungen Wärme / Strom</i>	<i>... nämlich Solarthermie, Photovoltaik, Geothermie und Wärmepumpen</i>	30
<i>Energieeffizienter Neubau</i>	<i>... nämlich bessere oder mehr Dämmung</i>	18
<i>Holzbau</i>	<i>... nämlich Holz als nachwachsender und kohlenstoffbindender Rohstoff</i>	9
<i>Kreislaufwirtschaft</i>	<i>... nämlich die Nutzung von besser wiederverwendbaren Materialien oder eine bessere Abfallaufbereitung</i>	14
<i>CCS</i>	<i>... und wenn das nicht klappt können wir die Treibhausgase ja wieder aus der Atmosphäre holen</i>	3
<i>Klimawandelanpassung</i>	<i>... und wenn das nicht klappt können wir uns an das neue Klima anpassen (Schwammstadt und Hitzeinselprävention)</i>	14
Lösung: Bauten anders nutzen	Lösungsstrategie: Die Wohnungskrise kann gelöst werden, indem wir bestehende Gebäude anders nutzen	118
andere Art der Nutzung	Lösungsansatz: die Art der Nutzung der Gebäude verändern	66
Sanierung	... und dafür sollten Bestandsgebäude energetisch saniert werden	34
Umnutzen & Leerstand aktivieren	... und dafür sollte der gesamte Gebäudebestand aktiviert werden, zB Umnutzung Büroflächen	29
Rückbau von nicht grünem	... und dafür sollten umweltschädliche Strukturen zurückgebaut werden	3
anderer Zugriff auf Nutzung	Lösungsansatz: den Zugriff auf die Nutzung der Gebäude verändern	52
Mietendeckel / -bremse verschärfen	... dafür sollte der Mietpreis stärker reguliert werden	19
Wohngeld	... und dafür sollten Mietpreise von Staat subventioniert werden	6
Wohnungstausch	... und dafür sollte ein außermärklicher Wohnungstausch ermöglicht werden	6
Genossenschaft / Syndikat	.. und dafür sollten nicht-gewinnorientierte Organisationen Eigentum übernehmen	11
Vergesellschaftung	... und dafür sollten staatliche Akteure Eigentum übernehmen	10
relevante Akteure	Akteure, die den lokalmedialen Diskurs wesentlich prägen	713

Politik überregional	Politische Akteure aller Parteien aus Bezirksregierung / Regionalverband, Land und Bund	166
Kommunalpolitik	Akteure aus der Lokalpolitik: Stadt und Bezirksräte	124
kommunale Verwaltung	Akteure aus der weiteren kommunalen Verwaltungsstruktur inklusive kommunaler Wohnungsunternehmen	127
Verb Zivilgesellschaft / Umwelt	bürgerschaftliche und ökologische Verbände, Vereine und Initiativen ('Buga - so nicht', 'BUND', 'Paritätischer Wohlfahrtsverband')	59
Verbände Miete	Verbände, welche die Interessen von Mietern vertreten; fast ausschließlich der 'Deutsche Mieterbund' und dessen Lokalvertretungen	64
Gewerkschaften	mehrheitlich die IG BAU (Industriegewerkschaft Bauen, Agrar, Umwelt), selten der Deutsche Gewerkschaftsbund	40
Verbände Privatwirtschaft	Verbände, die die Interessen von privatwirtschaftlichen Unternehmen vertreten ('Zentralverband Deutsches Handwerk', 'Zentralverband des Deutschen Baugewerbes', 'Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie', Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau', usw.)	82
Eigentümer*innen	'Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen GdW' und Töchter, 'Haus & Grund' mit regionalen Ablegern, große & kleine Immobilienunternehmen, Privateigentümer*innen, usw.	51

Abweichungen der Kode-Häufigkeiten zu den Kode-Relationen ergeben sich aus Verschneidung von Akteuren und Argumenten. Während die Argumenthäufigkeiten untereinander vergleichbar sind, sind die Häufigkeiten der relevanten Akteure nicht zu interpretieren, weil Textabschnitte sehr unterschiedlicher Längen kodiert werden.

6.2 Kode-Relationen: Gesamter Datenkorpus

Kodierung	Politik überregional	Lokalpolitik	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Besitzende	Summe
hohe / steigende Wohnkosten	16	8	7	1	18	7	2	9	68
Wohnraummangel	12	15	18	1	23	22	20	8	119
Mangel an Wohnungsneubau	56	40	24	2	11	17	50	35	235
hohe / steigende Baukosten	37	7	14	0	12	8	42	25	145
Problem: zu wenig Wohnungsbau	121	70	63	4	64	54	114	77	567
knapp für Einkommensschwache	5	8	5	0	18	15	3	3	57
knapp in Zuzugsgebieten	9	9	9	1	10	9	2	3	52
knapp für Alt & Jung	6	7	9	1	2	5	7	0	37
Problem: Wohnraum schlecht verteilt	20	24	23	2	30	29	12	6	146
absolutes Problem	8	11	8	15	0	0	0	3	45
relatives Problem	40	11	9	13	3	0	7	4	87
Problem: umweltschäd- licher Wohnungsbau	48	22	17	28	3	0	7	7	132
Situation nicht schlimm	6	5	5	0	0	2	8	4	30
keine bessere Lösung	29	30	41	6	1	1	5	17	130
unproblematischer Woh- nungsbau	35	35	46	6	1	3	13	21	160
brauchen Neubau	51	38	24	4	16	21	22	10	186
brauchen Bauwirtschaft	19	16	7	1	4	7	18	8	80
Lösung: mehr Wohnungsbau	70	54	31	5	20	28	40	18	266
Neubau für Zuzugsgebiete	2	4	4	1	0	1	1	2	15
Neubau für Alt & Jung	12	4	6	1	1	2	4	0	30
Neubau für Einkommensschwache	27	40	23	2	27	22	8	6	155
Neubau, aber grün	66	31	17	4	4	3	10	9	144
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	107	79	50	8	32	28	23	17	344
andere Art der Nutzung	13	5	14	4	4	7	8	2	57
anderer Zugriff auf Nutzung	15	5	3	1	20	11	0	1	56
Lösung: Bauten anders nutzen	28	10	17	5	24	18	8	3	113
Summe	429	294	247	58	174	160	217	149	1728

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einföhrung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

6.3 Kode-Relationen: Lokale Artikel

Kodierung	Politik überregional	Politik lokal	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Verbände Besitz	Summe
hohe / steigende Wohnkosten	0	8	6	1	10	6	0	2	33
Wohnraummangel	1	15	16	1	3	3	0	3	42
Mangel an Wohnungsneubau	2	37	23	2	1	5	5	7	82
hohe / steigende Baukosten	0	7	13	0	5	4	4	5	38
Problem: zu wenig Wohnungsbau	3	67	58	4	19	18	9	17	195
knapp für Einkommensschwache	0	8	4	0	5	3	0	0	20
knapp in Zuzugsgebieten	0	8	7	0	3	3	0	0	21
knapp für Alt & Jung	0	6	8	0	0	0	0	0	14
Problem: Wohnraum schlecht verteilt	0	22	19	0	8	6	0	0	55
absolutes Problem	0	11	8	10	0	0	0	0	29
relatives Problem	4	11	9	9	2	0	2	0	37
Problem: umweltschädlicher Wohnungsbau	4	22	17	19	2	0	2	0	66
Situation nicht schlimm	0	5	5	0	0	1	1	1	13
keine bessere Lösung	6	27	40	6	0	1	3	10	93
unproblematischer Woh- nungsbau	6	32	45	6	0	2	4	11	106
brauchen Neubau	5	37	23	2	4	8	0	3	82
brauchen Bauwirtschaft	1	14	5	1	0	2	0	1	24
Lösung: mehr Wohnungsbau	6	51	28	3	4	10	0	4	106
Neubau für Zuzugsgebiete	0	4	4	1	0	0	0	0	9
Neubau für Alt & Jung	2	4	5	0	0	0	0	0	11
Neubau für Einkommensschwache	0	38	20	1	9	11	0	1	80
Neubau, aber grün	3	24	14	3	1	2	2	3	52
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	5	70	43	5	10	13	2	4	152
andere Art der Nutzung	1	5	12	1	1	2	3	0	25
anderer Zugriff auf Nutzung	0	4	3	0	6	4	0	1	18
Lösung: Bauten anders nutzen	1	9	15	1	7	6	3	1	43
Summe	25	273	225	38	50	55	20	37	723

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

6.4 Kode-Relationen: Überregionale Artikel

Kodierung	Politik überregional	Politik lokal	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Verbände Besitz	Summe
hohe / steigende Wohnkosten	16	0	1	0	8	1	2	7	35
Wohnraummangel	11	0	2	0	20	19	20	5	77
Mangel an Wohnungsneubau	54	3	1	0	10	12	45	28	153
hohe / steigende Baukosten	37	0	1	0	7	4	38	20	107
Problem: zu wenig Wohnungsbau	118	3	5	0	45	36	105	60	372
knapp für Einkommensschwache	5	0	1	0	13	12	3	4	38
knapp in Zuzugsgebieten	9	1	2	1	7	6	2	3	31
knapp für Alt & Jung	6	1	1	1	2	5	7	0	23
Problem: Wohnraum schlecht verteilt	20	2	4	2	22	23	12	7	92
absolutes Problem	8	0	0	5	0	0	0	3	16
relatives Problem	36	0	0	4	1	0	5	4	50
Problem: umweltschäd- licher Wohnungsbau	44	0	0	9	1	0	5	7	66
Situation nicht schlimm	6	0	0	0	0	1	7	3	17
keine bessere Lösung	23	3	1	0	1	0	2	7	37
unproblematischer Woh- nungsbau	29	3	1	0	1	1	9	10	54
brauchen Neubau	46	1	1	2	12	13	22	7	104
brauchen Bauwirtschaft	18	2	2	0	4	5	18	7	56
Lösung: mehr Wohnungsbau	64	3	3	2	16	18	40	14	160
Neubau für Zuzugsgebiete	2	0	0	0	0	1	1	2	6
Neubau für Alt & Jung	10	0	1	1	1	2	4	0	19
Neubau für Einkommensschwache	27	2	3	1	18	11	8	5	75
Neubau, aber grün	63	7	3	1	3	1	8	6	92
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	102	9	7	3	22	15	21	13	192
andere Art der Nutzung	12	0	2	3	3	5	5	2	32
anderer Zugriff auf Nutzung	15	1	0	1	14	7	0	0	38
Lösung: Bauten anders nutzen	27	1	2	4	17	12	5	2	70
Summe	404	21	22	20	124	105	197	113	1006

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

6.5 Kode-Relationen: Artikel aus 2023

Kodierung	Politik überregional	Politik lokal	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Verbände Besitz	Summe
hohe / steigende Wohnkosten	4	1	2	0	0	1	1	2	11
Wohnraummangel	3	7	8	1	16	17	18	6	76
Mangel an Wohnungsneubau	36	11	12	0	6	7	39	20	131
hohe / steigende Baukosten	29	6	8	0	4	3	28	14	92
Problem: zu wenig Wohnungsbau	72	25	30	1	26	28	86	42	310
knapp für Einkommensschwache	0	6	3	0	1	2	3	2	17
knapp in Zuzugsgebieten	1	2	1	0	1	1	0	1	7
knapp für Alt & Jung	3	4	4	0	0	2	6	0	19
Problem: Wohnraum schlecht verteilt	4	12	8	0	2	5	9	3	43
absolutes Problem	5	1	3	3	0	0	0	0	12
relatives Problem	24	2	2	2	0	0	3	4	37
Problem: umweltschädlicher Wohnungsbau	29	3	5	5	0	0	3	4	49
Situation nicht schlimm	2	2	0	0	0	0	2	1	7
keine bessere Lösung	12	4	14	1	0	0	4	4	39
unproblematischer Woh- nungsbau	14	6	14	1	0	0	6	5	46
brauchen Neubau	21	15	7	0	3	5	15	6	72
brauchen Bauwirtschaft	12	4	3	0	3	4	13	6	45
Lösung: mehr Wohnungsbau	33	19	10	0	6	9	28	12	117
Neubau für Zuzugsgebiete	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Neubau für Alt & Jung	7	1	1	0	0	1	3	0	13
Neubau für Einkommensschwache	8	17	4	1	6	4	7	4	51
Neubau, aber grün	47	8	6	0	1	1	5	3	71
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	62	26	11	1	7	6	16	7	136
andere Art der Nutzung	7	1	6	3	2	4	5	1	29
anderer Zugriff auf Nutzung	1	2	1	0	0	3	0	1	8
Lösung: Bauten anders nutzen	8	3	7	3	2	7	5	2	37
Summe	222	94	85	11	43	55	153	75	738

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

6.6 Kode-Relationen: Artikel aus 2022

Kodierung	Politik überregional	Politik lokal	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Verbände Besitz	Summe
hohe / steigende Wohnkosten	5	4	5	1	8	1	1	7	32
Wohnraummangel	5	6	7	0	4	2	1	2	27
Mangel an Wohnungsneubau	8	17	5	1	2	6	8	10	57
hohe / steigende Baukosten	6	0	4	0	3	1	4	11	29
Problem: zu wenig Wohnungsbau	24	27	21	2	17	10	14	30	145
knapp für Einkommensschwache	0	0	1	0	4	1	0	1	7
knapp in Zuzugsgebieten	3	3	4	0	3	1	0	1	15
knapp für Alt & Jung	1	2	3	0	0	0	0	0	6
Problem: Wohnraum schlecht verteilt	4	5	8	0	7	2	0	2	28
absolutes Problem	2	2	4	7	0	0	0	1	16
relatives Problem	6	4	3	7	1	0	2	0	23
Problem: umweltschädlicher Wohnungsbau	8	6	7	14	1	0	2	1	39
Situation nicht schlimm	2	1	4	0	0	1	2	3	13
keine bessere Lösung	11	14	19	5	1	1	1	9	61
unproblematischer Wohnungsbau	13	15	23	5	1	2	3	12	74
brauchen Neubau	10	7	7	1	4	4	3	2	38
brauchen Bauwirtschaft	3	6	3	1	0	1	0	1	15
Lösung: mehr Wohnungsbau	13	13	10	2	4	5	3	3	53
Neubau für Zuzugsgebiete	1	2	3	1	0	0	0	0	7
Neubau für Alt & Jung	0	1	2	0	0	0	0	0	3
Neubau für Einkommensschwache	7	8	12	0	7	5	0	1	40
Neubau, aber grün	10	16	6	2	2	2	3	6	47
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	18	27	23	3	9	7	3	7	97
andere Art der Nutzung	2	1	6	0	0	1	1	1	12
anderer Zugriff auf Nutzung	4	0	1	1	5	1	0	0	12
Lösung: Bauten anders nutzen	6	1	7	1	5	2	1	1	24
Summe	86	94	99	27	44	28	26	56	460

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

6.7 Kode-Relationen: Artikel aus 2021

Kodierung	Politik überregional	Politik lokal	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Verbände Besitz	Summe
hohe / steigende Wohnkosten	7	3	0	0	10	5	0	0	25
Wohnraummangel	4	2	3	0	3	3	1	0	16
Mangel an Wohnungsneubau	12	12	7	1	3	4	3	5	47
hohe / steigende Baukosten	2	1	2	0	5	4	10	0	24
Problem: zu wenig Wohnungsbau	25	18	12	1	21	16	14	5	112
knapp für Einkommensschwache	5	2	1	0	13	12	0	0	33
knapp in Zuzugsgebieten	5	4	4	1	6	7	2	1	30
knapp für Alt & Jung	2	1	2	1	2	3	1	0	12
Problem: Wohnraum schlecht verteilt	12	7	7	2	21	22	3	1	75
absolutes Problem	1	8	1	5	0	0	0	2	17
relatives Problem	10	5	4	4	2	0	2	0	27
Problem: umweltschädlicher Wohnungsbau	11	13	5	9	2	0	2	2	44
Situation nicht schlimm	2	2	1	0	0	1	4	0	10
keine bessere Lösung	6	12	8	0	0	0	0	4	30
unproblematischer Wohn- ungsbau	8	14	9	0	0	1	4	4	40
brauchen Neubau	20	16	10	3	9	12	4	2	76
brauchen Bauwirtschaft	4	6	1	0	1	2	5	1	20
Lösung: mehr Wohnungsbau	24	22	11	3	10	14	9	3	96
Neubau für Zuzugsgebiete	1	2	1	0	0	1	0	2	7
Neubau für Alt & Jung	5	2	3	1	1	1	1	0	14
Neubau für Einkommensschwache	12	15	7	1	14	13	1	1	64
Neubau, aber grün	9	7	5	2	1	0	2	0	26
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	27	26	16	4	16	15	4	3	111
andere Art der Nutzung	4	3	2	1	2	2	2	0	16
anderer Zugriff auf Nutzung	10	3	1	0	15	7	0	0	36
Lösung: Bauten anders nutzen	14	6	3	1	17	9	2	0	52
Summe	121	106	63	20	87	77	38	18	530

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einfärbung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

6.8 Kode-Relationen: lokale Artikel aus Mannheim

Kodierung	Politik überregional	Politik lokal	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Verbände Besitz	Summe
hohe / steigende Wohnkosten	0	4	5	1	7	3	0	2	22
Wohnraummangel	1	5	7	0	2	1	0	3	19
Mangel an Wohnungsneubau	2	9	2	1	1	0	1	4	20
hohe / steigende Baukosten	0	1	5	0	5	1	0	4	16
Problem: zu wenig Wohnungsbau	3	19	19	2	15	5	1	13	77
knapp für Einkommensschwache	0	3	3	0	3	2	0	0	11
knapp in Zuzugsgebieten	0	1	3	0	2	0	0	0	6
knapp für Alt & Jung	0	1	3	0	0	0	0	0	4
Problem: Wohnraum schlecht verteilt	0	5	9	0	5	2	0	0	21
absolutes Problem	0	5	3	5	0	0	0	0	13
relatives Problem	3	4	5	9	1	0	0	0	22
Problem: umweltschädlicher Wohnungsbau	3	9	8	14	1	0	0	0	35
Situation nicht schlimm	0	1	3	0	0	1	1	1	7
keine bessere Lösung	5	9	16	3	0	0	2	4	39
unproblematischer Wohnungsbau	5	10	19	3	0	1	3	5	46
brauchen Neubau	5	16	7	1	3	1	0	1	34
brauchen Bauwirtschaft	0	5	0	0	0	0	0	1	6
Lösung: mehr Wohnungsbau	5	21	7	1	3	1	0	2	40
Neubau für Zuzugsgebiete	0	3	4	1	0	0	0	0	8
Neubau für Alt & Jung	2	1	1	0	0	0	0	0	4
Neubau für Einkommensschwache	0	22	16	0	8	4	0	0	50
Neubau, aber grün	2	7	9	3	0	1	2	0	24
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	4	33	30	4	8	5	2	0	86
andere Art der Nutzung	1	3	6	0	1	1	3	0	15
anderer Zugriff auf Nutzung	0	4	3	0	5	4	0	1	17
Lösung: Bauten anders nutzen	1	7	9	0	6	5	3	1	32
Summe	23	102	99	25	39	19	17	13	337

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einführung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

6.9 Kode-Relationen: lokale Artikel aus Wuppertal

Kodierung	Politik überregional	Politik lokal	kommunale Verwaltung	Zivilgesellschaft & Umweltverbände	Verbände Miete	Gewerkschaften	Verbände Privatwirtschaft	Verbände Besitz	Summe
hohe / steigende Wohnkosten	0	4	1	0	3	3	0	0	11
Wohnraummangel	0	10	9	1	1	2	0	0	23
Mangel an Wohnungsneubau	0	28	21	1	0	5	4	3	62
hohe / steigende Baukosten	0	6	8	0	0	3	4	1	22
Problem: zu wenig Wohnungsbau	0	48	39	2	4	13	8	4	118
knapp für Einkommensschwache	0	5	1	0	2	1	0	0	9
knapp in Zuzugsgebieten	0	7	4	0	1	3	0	0	15
knapp für Alt & Jung	0	5	5	0	0	0	0	0	10
Problem: Wohnraum schlecht verteilt	0	17	10	0	3	4	0	0	34
absolutes Problem	0	6	5	5	0	0	0	0	16
relatives Problem	1	7	4	0	1	0	2	0	15
Problem: umweltschädlicher Wohnungsbau	1	13	9	5	1	0	2	0	31
Situation nicht schlimm	0	4	2	0	0	0	0	0	6
keine bessere Lösung	1	18	24	3	0	1	1	6	54
unproblematischer Wohnungsbau	1	22	26	3	0	1	1	6	60
brauchen Neubau	0	21	16	1	1	7	0	2	48
brauchen Bauwirtschaft	1	9	5	1	0	2	0	0	18
Lösung: mehr Wohnungsbau	0	30	21	2	1	9	0	2	65
Neubau für Zuzugsgebiete	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Neubau für Alt & Jung	0	3	4	0	0	0	0	0	7
Neubau für Einkommensschwache	0	16	4	1	1	7	0	1	30
Neubau, aber grün	1	17	5	0	1	1	0	3	28
Lösung: mehr passender Wohnungsbau	1	37	13	1	2	8	0	4	66
andere Art der Nutzung	0	2	6	1	0	1	0	0	10
anderer Zugriff auf Nutzung	0	0	0	0	1	0	0	0	1

Lösung: Bauten anders nutzen	0	2	6	1	1	1	0	0	11
Summe	3	169	124	14	12	36	11	16	385

Auswahl der relevanten Akteure (vgl. Abb. 3-2). Zahlen zeigen die absoluten Häufigkeiten der Problembeschreibung durch die jeweiligen Akteure innerhalb der Artikelauswahl (n=211) an. Betrachtet man die Einführung spaltenweise, werden die Problemhierarchien der Akteure sichtbar.

6.10 Literaturverzeichnis

- Barlösius, E. (2007). Die Demographisierung des Gesellschaftlichen. In E. Barlösius & D. Schiek (Hrsg.), *Demographisierung des Gesellschaftlichen: Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands* (S. 9–34). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
https://doi.org/10.1007/978-3-531-90417-7_1
- Basu, I. (2019). Elite discourse coalitions and the governance of ‘smart spaces’: Politics, power and privilege in India’s Smart Cities Mission. *Political Geography*, 68, 77–85.
<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2018.11.002>
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne* (1. Aufl., Erstausg.). Suhrkamp.
- Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society. A Venture in Social Forecasting*. Basic Books.
- Besedovsky, N., Grafe, F.-J., Hilbrandt, H., & Langguth, H. (2019). Time as infrastructure: For an analysis of contemporary urbanization. *City*, 23(4–5), 580–588.
<https://doi.org/10.1080/13604813.2019.1689726>
- Bierwirth, A. (2021). Wohnraumpolitik versus. Umweltpolitik: Ein Widerspruch? In G. Spars (Hrsg.), *Wohnungsfrage 3.0* (1. Auflage). Verlag W. Kohlhammer.
- BMUV. (o. J.). *Flächenverbrauch – Worum geht es?* Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Abgerufen 3. Mai 2024, von <https://www.bmuv.de/WS2220>
- Braun, R. (2021). Versorgungsengpässe, Preisanstiege und Lösungsansätze auf großstädtischen Wohnungsmärkten. In G. Spars (Hrsg.), *Wohnungsfrage 3.0* (1. Auflage). Verlag W. Kohlhammer.
- Braun, R. (2022). *Dem Schweinezyklus geht das Futter aus—Teil 2: Was machen jetzt die Mieten?* (Nr. 266; empirica-Paper).
- Braun, R., & Grade, J. (2023). *Wohnungsmarktprognose 2023. Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2035* (Nr. 271; empirica-Paper). empirica ag.
- Bundesregierung. (2022, November 7). *Klimaschutzgesetz: Klimaneutralität bis 2045*. Die Bundesregierung informiert. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/klimaschutzgesetz-2021-1913672>
- Burckhardt, L. (2022). *Der kleinstmögliche Eingriff: Oder die Rückführung der Planung auf das Planbare* (M. Ritter & M. Schmitz, Hrsg.; 2. Aufl.). Schmitz.
- Cherry, C., Hopfe, C., MacGillivray, B., & Pidgeon, N. (2015). *Media discourses of low carbon housing: The marginalisation of social and behavioural dimensions within the British broadsheet press*. 24(3), 302–310. <https://doi.org/10.1177/0963662513512442>
- Deutscher Journalisten-Verband. (2021, Dezember 20). WZ ergänzt Mantel mit RND-Inhalten. *DJV-NRW Journal*. <https://journal-nrw.de/wz-ergaentz-mantel-mit-rnd-inhalten/>
- Dudenredaktion. (2024, Februar 23). „Wohnungsbau“ auf Duden online.
- Eckardt, F. (Hrsg.). (2012). *Handbuch Stadtsoziologie*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-94112-7>
- Eckardt, F., & Meier, S. (Hrsg.). (2021). *Handbuch Wohnsoziologie*. Springer Fachmedien.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-24724-9>
- Engels, F. (1989). Zur Wohnungsfrage. In K. Marx & F. Engels, *März 1872—Mai 1875* (8. Aufl., S. 213–287). (Original work published 1872)
- Espinosa, C., Pregering, M., & Fischer, C. (2017). *Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik: Möglichkeiten und Grenzen ihrer strategischen Nutzung*.

- Farina, A. (2023). „Mietenwahnsinn“ und „explodierende Preise“: Die Wohnungskrise im medialen Diskurs. Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-68058-2>
- GBG Mannheim. (o. J.). GBG Unternehmensgruppe—Kommunaler Wohnungsbau in Mannheim. *GBG Mannheim*. Abgerufen 14. Mai 2024, von <https://www.gbg-mannheim.de/wir-gestalten-mannheim/gemeinsam-stark/>
- Geels, F. W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy*, 33(6), 897–920. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2004.01.015>
- Gilleard, C., & Higgs, P. (2010). Aging without agency: Theorizing the fourth age. *Aging & Mental Health*, 14(2), 121–128. <https://doi.org/10.1080/13607860903228762>
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2017). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Routledge.
- Gluch, E., & Hornuf, L. (2007). *Auswirkungen der Globalisierung auf die Bauwirtschaft* (60. Jahrgang; ifo Schnelldienst). ifo Institut. https://www.ifo.de/DocDL/ifosd_2007_3_5.pdf
- Gohl, N. (2019). *House prices and spatial mobility: Lock-in effects on the German rental market* (F02-V2; Beiträge Zur Jahrestagung Des Vereins Für Socialpolitik 2019: 30 Jahre Mauerfall - Demokratie Und Marktwirtschaft). ZBW - Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.
- Gondring, H. (2013). *Immobilienwirtschaft: Handbuch für Studium und Praxis*. Vahlen.
- Günther, M. (2022a). *Bezahlbarer Wohnraum 2022 Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte*. Pestel Institut gGmbH, Verbändebündnis soziales Wohnen. https://www.mieterbund.de/app/uploads/fileadmin/public/Studien/Studie_-_Bauen_und_Wohnen_in_der_Krise.pdf
- Günther, M. (2022b). *Bezahlbarer Wohnraum 2022. Neubau—Umbau – Klimaschutz*. Pestel Institut gGmbH, Verbändebündnis soziales Wohnen. https://www.mieterbund.de/app/uploads/fileadmin/public/Studien/Studie_-_Bauen_und_Wohnen_in_der_Krise.pdf
- Günther, M. (2023). *Bauen und Wohnen in der Krise—Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte*. Pestel Institut gGmbH, Verbändebündnis soziales Wohnen. https://www.mieterbund.de/app/uploads/fileadmin/public/Studien/Studie_-_Bauen_und_Wohnen_in_der_Krise.pdf
- GWG Wuppertal. (o. J.). *GWG Wuppertal: Startseite*. Abgerufen 14. Mai 2024, von <https://www.gwg-wuppertal.de/>
- GWG Wuppertal. (2005). *zahlen + FAKTEN / 04. Konzerngeschäftsbericht der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft mbH Wuppertal*.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse*.
- Hajer, M. (1997). Ökologische Modernisierung als Sprachspiel: Eine institutionell-konstruktivistische Perspektive zum Umweltdiskurs und zum institutionellen Wandel. *Soziale Welt*, 48(2), 107–131.
- Hajer, M. (2005). Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics. In *Discourse Theory in European Politics*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230523364>
- Hanau, A. (1928). Die Prognose der Schweinepreise, Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung. Berlin: Verlag Reimar Hobbing.
- Heeg, S. (2013). Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 1(1), Article 1. <https://doi.org/10.36900/suburban.v1i1.71>
- Heidegger, M. (2000). *Gesamtausgabe. 7: Vorträge und Aufsätze / Martin Heidegger*. Klostermann.
- Heyen, D. A. (2016). *Exnovation: Herausforderungen und politische Gestaltungsansätze für den Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Strukturen*. www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WP-Exnovation.pdf
- Holm, A. (2021). Marktversagen, Staatsversagen und die Notwendigkeit einer sozial-ökologischen Transformation des Wohnens. In G. Spars (Hrsg.), *Wohnungsfrage 3.0* (1. Auflage, S. 113–133). Verlag W. Kohlhammer.
- Holm, A., Regnault, V., Sprengholz, M., & Stephan, M. (2021). *Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten* (222; Working Paper Forschungsförderung). Hans Böckler Stiftung.

- IT.NRW. (2023). *Primäreinkommen und verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in NRW*.
https://www.it.nrw/system/files/media/document/file/294_23.pdf
- Lang, F. R., Lessenich, S., & Rothermund, K. (2022). *Altern als Zukunft – eine Studie der Volkswagen-Stiftung*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-63405-9>
- Lovell, H. (2004). Framing sustainable housing as a solution to climate change. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 6(1), 35–55. <https://doi.org/10.1080/1523908042000259677>
- Lovell, H. (2008). Discourse and innovation journeys: The case of low energy housing in the UK. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(5), 613–632. <https://doi.org/10.1080/09537320802292883>
- Luhmann, N. (2004). *Ökologische Kommunikation*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-05746-8>
- Mannheim. (2017). *Beschlussvorlage Nr. V009/2017*. <https://buengerinfo.mannheim.de/buengerinfo/getfile.asp?id=8075724&type=do&>
- Mast, H. S. (2021). *Auf dem (Holz-) Weg in die gebaute Zukunft? Sozio-technische Zukunftsvisionen für das Bauen mit Holz im deutsch-französischen Vergleich*.
- Meinel, G. (Hrsg.). (2018). *Flächenpolitik—Flächenmanagement—Indikatoren*. Rhombos-Verlag.
- Menzl, M. (2017). Das Eigenheim im Grünen. Kontinuität und Wandel eines Sehnsuchtsortes. *Zeitschrift Für Kulturwissenschaften*, 11(1), 117–132. <https://doi.org/10.14361/zfk-2017-0109>
- Möbert, J. (2023). *2023 Housing market outlook* (Germany Monitor). Deutsche Bank Research. https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/2023_Housing_market_outlook%3A_Price_dip_and_interests/RPS_EN_DOC_VIEW.calias?rwnode=PROD000000000435629&ProdCollection=PROD000000000527713
- Peter, H., Toppel, C., & Steinführer, A. (2022). *Wohnstandortentscheidungen in einer wohnbiographischen Perspektive: Eine explorative Studie in ländlichen und großstädtischen Kontexten*. Johann Heinrich von Thünen-Institut. <https://doi.org/10.3220/REP1647852571000>
- Piketty, T. (2022). *Eine kurze Geschichte der Gleichheit* (S. Lorenzer, Übers.; Sonderausgabe für die Bundeszentrale für Politische Bildung). Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Reckwitz, A. (2017). *Die Gesellschaft der Singularitäten: Zum Strukturwandel der Moderne* (1. Auflage). Suhrkamp.
- Richtlinie zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung 2023/955, Pub. L. No. 2023/1791, 32023L179 (2023).
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rockström, J., Gupta, J., Qin, D., Lade, S. J., Abrams, J. F., Andersen, L. S., Armstrong McKay, D. I., Bai, X., Bala, G., Bunn, S. E., Ciobanu, D., DeClerck, F., Ebi, K., Gifford, L., Gordon, C., Hasan, S., Kanie, N., Lenton, T. M., Loriani, S., ... Zhang, X. (2023). Safe and just Earth system boundaries. *Nature*, 619(7968), 102–111. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8>
- Sagner, P. (2021). *Wer wohnt wie groß?* (11; IW-Kurzbericht). Institut der deutschen Wirtschaft. <https://www.iwkoeln.de/studien/pekka-sagner-wer-wohnt-wie-gross-500238.html>
- Schardt, J. (2012). *Das bundesdeutsche Vergleichsmietensystem und der Frankfurter Mietspiegel 2010*. Goethe-Universität, Institut für Humangeographie. <https://doi.org/10.21248/gups.27461>
- Schipper, S. (2021). Gentrifizierung powered by Vonovia: Verdrängung im Frankfurter Gallus. In *Gentrifizierung powered by Vonovia: Verdrängung im Frankfurter Gallus* (S. 167–186). transcript Verlag. <https://doi.org/10.1515/9783839455821-009>
- Schipper, S., & Vollmer, L. (Hrsg.). (2020). *Wohnungsforschung: Ein Reader* (1. Aufl., Bd. 2). transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839453513>
- Schönig, B. (2020). Unter dem Radar: Wohnungsfragen abseits der Wachstumsräume in Thüringer Klein- und Mittelstädten. In B. Schönig & L. Vollmer (Hrsg.), *Interdisziplinäre Wohnungsforschung* (1. Aufl., Bd. 1, S. 207–230). transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839445082-013>
- Schwenken, H. (2018). *Globale Migration zur Einführung*. Junius.
- Spars, G. (2021). Wohnungsfrage 3.0: Konklusion. In G. Spars (Hrsg.), *Wohnungsfrage 3.0* (1.

- Auflage, S. 196–215). Verlag W. Kohlhammer.
- Stadt Ludwigshafen. (o. J.). *Ludwigshafen in der Metropolregion*. Abgerufen 26. April 2024, von <https://www.ludwigshafen.de/nachhaltig/stadtentwicklung/wirtschaft/ludwigshafen-in-der-metropolregion>
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2022). *Schulden Dashboard*. <https://gis-hsl.hessen.de/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=e2d2a7b872da41dcb1761d71da8ab6bc&page=Impressum>
- Statistisches Bundesamt. (2022). 15. *Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/be-gleitheft.html>
- Statistisches Bundesamt. (2024). *Tabellenband zu den Integrierten Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände—Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich—Stand 31.12.2022*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/integrierte-schulden-tabellenband-5713201229005.html>
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (2023, Oktober 27). *Pro-Kopf-Einkommen in Baden-Württemberg auf 26 039 Euro gestiegen—Statistisches Landesamt Baden-Württemberg*. <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2023250>
- Streeck, W. (2015). *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus: Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2012* (Erweiterte Ausgabe, erste Auflage). Suhrkamp.
- Teti, A., & Höpflinger, F. (2020). Wohnen im höheren Lebensalter: Konzepte und aktuelle Entwicklungen. In F. Eckardt & S. Meier (Hrsg.), *Handbuch Wohnsoziologie* (S. 1–26). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-24862-8_23-1
- Tradowsky, J. S., Philip, S. Y., Kreienkamp, F., Kew, S. F., Lorenz, P., Arrighi, J., Bettmann, T., Caluwaerts, S., Chan, S. C., De Cruz, L., de Vries, H., Demuth, N., Ferrone, A., Fischer, E. M., Fowler, H. J., Goergen, K., Heinrich, D., Henrichs, Y., Kaspar, F., ... Wanders, N. (2023). Attribution of the heavy rainfall events leading to severe flooding in Western Europe during July 2021. *Climatic Change*, 176(7), 90. <https://doi.org/10.1007/s10584-023-03502-7>
- Vaché, M. (2021). Baulandbedingte Versorgungsengpässe am Wohnungsmarkt – Folge einer „Demografisierung“ der Baulandpolitik oder unvermeidbare Trägheit planungspolitischer Prozesse? Das Beispiel Frankfurt am Main. In B. Egner, S. Grohs, & T. Robischon (Hrsg.), *Die Rückkehr der Wohnungsfrage*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-31027-1_1
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft* (5. Aufl., S. XXXIII, 948). Mohr Siebeck.
- Weiß, A. (2017). *Soziologie globaler Ungleichheiten*. Suhrkamp.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. (2022). *Soziale Wohnraumförderung in den Bundesländern—Überblick über die Rechtsgrundlagen* (Dokumentation WD 7-3000-067/22).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. (2023). *Binnenwanderung in Deutschland* (Ausarbeitung WD 1-3000-040/22).
- Wuppertal. (o. J.). *Rathaus & Bürgerservice*. Wuppertal. Abgerufen 21. Mai 2024, von <https://www.wuppertal.de/rathaus-buergerservice/index.php>