

7 Gibt es lokale Antworten auf die Wohnungskrise?

Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Forschung in Bezug auf den gewählten theoretisch-konzeptionellen Zugang zusammengefasst. Herausgearbeitet werden Aspekte, die zur weiteren Kommerzialisierung des Wohnens beitragen, es werden aber auch Parameter akzentuiert, die es ermöglichen (würden), mehr bezahlbaren Wohnraum zu gewährleisten. Zunächst wird dargestellt, wie sich lokale Wohnraumregime in den Fallstädten historisch herausgebildet haben. Darauf aufbauend werden politische Dynamiken in den Fallstädten sowie zentrale Diskurse zum Thema »bezahlbar Wohnen« wiedergegeben und konkreter nach der Rückkopplung des Einflusses der Tageszeitungen auf den politischen Diskurs gefragt. Abschließend werden Momente der Exklusion und Einflussnahme marginalisierter Gruppen erörtert. Dem folgt die Darstellung von Politisierungsprozessen in Berlin, die als Kontrastfolie zu den drei ausgewählten Fallstädten die Einschränkungen der Handlungsmacht im Bereich der Wohnungspolitik von Kommunen ergänzend hervortreten lässt und weitere Perspektiven für Infrastrukturpolitik aufzeigt. Abschließend werden Beobachtungen zu den Grenzen und Perspektiven der Infrastrukturpolitik angestellt.

7.1 Die Herausbildung lokaler Wohnraumregime im Kontext des sich transformierenden Gewährleistungsstaates

In der Phase der Transformation des Wohlfahrtsstaates in den 1990er und 2000er Jahren war die Politik der Gewährleistung bezahlbaren Wohnens auf Bundesebene kein eigenständiges, konzeptionell oder strategisch bedeutendes Thema (Rink und Egner 2020b: 10). Die Kommunen entwickelten eigene Strategien dazu, wie sie mit der Krise umgehen wollten, in der sie vor dem Hintergrund des sukzessiven Ausstiegs des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau, der Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit und der Beschneidung finanzieller Spielräume geraten waren.

Tübingen verarbeitete die Anspannung des Wohnungsmarktes in erster Linie über neue Formen der Stadtentwicklungspolitik. Es gelang der Stadt dadurch trotz höherer Sparauflagen, a) einen internationalen Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung aufzugreifen und b) Innentwicklung und partizipative Stadtentwicklung über die

Gestaltung neuer Stadtteile zu fördern. Die nach dem Rückzug der französischen Armee freiwerdenden Flächen in der Südstadt boten ein Areal für die Erprobung neuer Strategien. In der Universitätsstadt wurde die Transformation des multiskalaren Gewährleistungsstaates kompensiert, indem ein Teil der Bevölkerung aktiviert und neuer Gestaltungsspielraum geschaffen wurde. Über Konzeptvergaben und das neu entwickelte Modell der Baugruppen gelang die Etablierung einer Nutzungsgemischten, kleinteiligen Form städtebaulicher Entwicklung, für die Tübingen noch heute u.a. von Fachpolitiker*innen Anerkennung erhält. Die Kommune konnte bei der Entwicklung der Strategie erfolgreich an positive Erfahrungen bei der Altstadtsanierung anknüpfen sowie Traditionen der alternativen Wohnprojekt- und Hausbesetzungsszene aufgreifen und in neue Formen übersetzen. Das kreative, organisatorische und generativ-gestalterische Potenzial des lokalen Klein- und Bildungsbürgertums wurde aktiviert. Für diese Strategie wurde der Grund und Boden günstig (vom Bund) erworben und später an die neuen lokalen Eigentümer*innen veräußert. Allerdings hatte die Strategie den Nachteil, dass längerfristig die Kontrolle über den Boden verloren ging – »collective inputs led to privatized outputs« (Card 2023: 146). Um dem entgegenzuwirken, arbeitet die Kommune in neueren Stadtentwicklungsgebieten vermehrt mit Genossenschaften und Miethäusersyndikate. Diese greifen die in den Konzeptverfahren verankerten sozialen und ökologischen Vorgaben differenziert auf, stehen allerdings aufgrund der veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen und seit 2022 fehlenden verlässlichen Fördermittel auf Landesebene vor großen insbesondere finanziellen Herausforderungen. Die Rechte von Mieter*innen explizit zu stärken, versuchte die Kommune im Untersuchungszeitraum nur implizit, inzwischen gibt es allerdings eine Institution für die »Stabilisierung des Mietwohnungsmarkts«, die Mietrechtsberatung anbietet und bei Verdacht auf Mietpreisüberhöhung kontaktiert werden kann.

Frankfurt als Global City hingegen setzte wohnungspolitisch lange nahezu ausschließlich auf die Entwicklung hochpreisiger Wohnungsbauten. Diese Bauten wurden teilweise in Form von PPPs mit Privatunternehmen realisiert und hatten zum Ziel, die Creative Class in die Stadt zu holen. Städtische Entscheidungsträger*innen erachteten dies für notwendig dafür, sich im globalen Wettbewerb vorteilhaft positionieren zu können – als Unternehmensstandort, der qualifizierte Fachkräfte anzieht. Während Tübingen historisch keinen relevanten Bestand an Sozialwohnungen und nur wenig genossenschaftlichen Bestand hatte, war in Frankfurt der Anteil ehemals gemeinnütziger Wohnungsbestände und Sozialwohnungen Ende der 1980er Jahre sehr bedeutend, insbesondere in ehemaligen Industrie- und Arbeitervierteln wie dem Stadtteil Gallus (Heeg und Schipper 2021; Schipper und Latocha 2018). Der Verlust eines Großteils dieser ehemals gemeinwohlorientiert bewirtschafteten Bestände und dessen weitreichende Kompensation durch finanzialisierte und profitorientiert agierende Privatakteure resultiert nicht nur in heute fehlenden bezahlbaren Mietwohnungsbeständen, sondern auch in einem weitreichend fehlenden öffentlichen Bewusstsein und Wissensstand über die Relevanz und Funktionsfähigkeit stark renditebeschränkter Formen der Stadtentwicklung. Das öffentliche Unternehmen ABG wurde zwar nicht privatisiert, aber gewinnorientiert restrukturiert und lange politisch kaum unter Druck gesetzt. Eine stärkere Steuerung des Unternehmens im Sinne von Mieter*innen wurde erst in den 2010er Jahren aufgrund zivilgesellschaftlicher Proteste und veränderter parteipoliti-

scher Machtverhältnisse in der Stadtverordnetenversammlung möglich. Insbesondere sozialen Bewegungen gelang die Politisierung der Wohnungsfrage. Aufgrund der spät eingeführten Konzeptvergabeverfahren wurden in Frankfurt lange kaum Debatten über ökologische und gemeinwohlorientierte, demografisch angepasste Formen der Stadtentwicklung auf einzelnen Flächen geführt.

Dresden verzeichnete den stärksten Bruch in der Wohnungspolitik. Hier erfolgte die weitreichendste Restrukturierung hin zu einer Form des Gewährleistungsstaates, bei der dieser über Regulation und Auffangverantwortung agiert und öffentliches Eigentum materiell nur eine verschwindend geringe Rolle spielt. Die wohnungspolitischen Maßnahmen, die in der Kommune im Anschluss an die Wende implementiert oder durch bundespolitische Regelungen wirksam wurden, führten dazu, dass sich in Dresden die Eigentümerstrukturen entlokalisierten, bei denen wenig regulierte, institutionalisierte sowohl private als auch unternehmerische Renditeinteressen eine Rolle spielen. Im Jahr 2006 wurde die En-bloc-Privatisierung der verbliebenen öffentlichen Wohnungsbestände beschlossen und damit wurden die direkten Steuerungsmöglichkeiten der Kommune über eigene Wohnungsbestände aufgelöst. Der Schritt, den der Gemeinderat angesichts des finanzpolitischen Handlungsdrucks als unumgänglich betrachtete, wurde von der lokalen Bevölkerung kritisiert. Ihr Protest, der die Privatisierung u.a. über ein Bürgerbegehren verhindern sollte, scheiterte jedoch wiederholt an hohen formalen und starren Regeln. Insbesondere die Entwicklungen in Frankfurt und Dresden korrespondieren stark mit überlokalen politökonomischen Entwicklungen wie der Globalisierung des Immobilien- und Finanzmarktes und dem erhöhten globalen Interesse an Immobilien als Anlageklasse. Tübingen mobilisierte in erster Linie lokales Kapital und Sparvermögen von Privathaushalten, zumindest dort, wo die Stadt den Prozess steuern konnte, also auf ehemals öffentlichen Flächen.

7.2 Die Ergebnisse der Diskurs-Netzwerkanalyse und die Rolle der Tageszeitungen

Mit der Rückkehr der Wohnungsfrage in den 2010er Jahren fand im Diskurs von Lokalzeitungen in Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden eine von unterschiedlichen Akteur*innen getragene Hinwendung zu der Forderung nach »mehr bezahlbarem Wohnraum« statt. Dies ist zurückzuführen auf die zunehmende kommunale Politisierung der Wohnungsfrage und die Diskussion und Entwicklung neuer Instrumente für mehr bezahlbaren Wohnraum oder partizipative Stadtentwicklung. Diese Hinwendung korrespondiert städteübergreifend mit dem politischen Momentum der Forderung nach der Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen und dem Berliner Mietendeckel, die beide Ergebnis längerer mietenpolitischer Proteste in Berlin sind (s. Kapitel 7.5).

Zunächst zur Frage, wer die Aushandlungsprozesse um »bezahlbaren Wohnraum« in den Fallstädten führte. Immer beteiligt waren Parteivertreter*innen der Gemeinderäte, insbesondere der Parteien Die Linke, SPD und B90/Die Grünen. Die für Wohnen und Stadtentwicklungspolitik zuständigen Bürgermeister und die entsprechenden Verwaltungsinstitutionen waren jeweils unterschiedlich stark vertreten. Eine zentrale Rolle in Tübingen nahmen Cord Soehlke und die Wohnraumbeauftragten

ein. Auch der Oberbürgermeister, Boris Palmer, agierte zentral im Diskursnetzwerk. In Frankfurt ist die Akteurslandschaft im Diskurs um Bezahlbarkeit bereits fragmentierter: Hier waren weitere Verwaltungsbehörden mit unterschiedlichen Positionierungen vertreten, ebenso in Dresden, wo die Fachbereiche Soziales, Stadtentwicklung, Ordnung und Sicherheit und Finanzen eine Rolle im Diskurs um Bezahlbarkeit spielten. Für Oberbürgermeister Dirk Hilpert (FDP) schien das Thema Wohnen im Untersuchungszeitraum keine große Priorität zu haben. Daraus lässt sich ableiten, dass die Wohnungsfrage in den Städten unterschiedlich hohe Priorität genoss. Am Frankfurter Diskurs zu neuen Stadtvierteln oder der Privatisierung des ehemaligen Polizeipräsidiums durch das Land Hessen wird deutlich, dass über die Wohnungspolitik parteipolitische Machtkämpfe ausgetragen werden. Dies führt bei Konfliktthemen zu gegensätzlichen Positionen, die produktive Handlungsfortschritte blockieren. In Dresden waren die parteipolitischen Positionen zum Sinn der Neugründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens zunächst geteilt. Darüber hinaus hatten die Parteien kaum differenzierte Profile in Bezug auf notwendige, konkrete Maßnahmen lokaler Wohnungspolitik. In letzter Zeit kam es in der sächsischen Landeshauptstadt zwar durch die Aktivitäten des grünen Stadtentwicklungsbeigeordneten zu bodenpolitischen Innovationen, medial wurden sie jedoch im Untersuchungszeitraum kaum begleitet – zumindest nicht unter dem Schlagwort der Bezahlbarkeit.

Welches sind die zentralen Akteure der Immobilienwirtschaft in den ausgewählten Artikeln der Lokalzeitungen? Die unterschiedlich marktmächtigen ÖWU nehmen im Diskursnetzwerk verschieden zentrale Positionen ein. In allen Städten waren sie jedoch ein wichtiges Vehikel für die von der Zivilgesellschaft und Parteivertreter*innen der SPD, Die Linke und B90/Die Grünen vorgetragene Forderung, dass der Staat die ÖWU in die Pflicht nehmen müsse und einen direkten Versorgungsauftrag habe.

Die GWG in Tübingen wurde im Tagblatt regelmäßig referenziert. Sie agierte kooperativ und im Einklang mit städtischen politischen Strategien, in Frankfurt hingegen standen die ÖWUs in der Kritik, die insbesondere aus den Reihen von Mieter*innen kam und von sozialen Bewegungen formuliert wurde. Unternehmensleitungen traten als Diskursakteure nur selten proaktiv auf, und wenn, waren sie wenig dialogbereit oder zugänglich, sie warteten eher mit Argumenten gegen Bedenken, Argumente oder politische Forderungen von Mieter*innen auf. In Dresden war die WiD im Diskurs zwar weniger präsent, doch sie agierte in enger Absprache und Kooperation mit der Stadt. Dies ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass die WiD erst wenige Jahre zuvor gegründet worden war, auf öffentliche Förderung angewiesen ist und zunächst mit einem klaren öffentlichen Auftrag startete: der Ausweitung des öffentlichen, belegungs- und preisgebundenen Bestandes, über den die Kommune direkt und langfristig verfügen kann. In Dresden war mit dem VSWG ein genossenschaftlicher Akteur intensiv am Diskurs beteiligt. Der VSWG agiert landesweit und positionierte sich inhaltlich deutlich zugunsten mehr Bezahlbarkeit, aber regulativ nahezu ausschließlich konservativ, wie etwa seine Positionierung gegen die Ausweitung der Fördermittel des sozialen Wohnungsbaus zeigt.

Gemessen an ihrer Marktmacht spielten profitorientierte Unternehmen eine weniger relevante Rolle im Diskurs der Lokalzeitungen, auch wenn ihre Positionen in allen Städten referenziert wurden. Politisch beschränkten sich ihre Forderungen in der Re-

gel auf den Rückbau von Bauvorschriften und nach besseren und schnelleren Ermöglichungsstrukturen für Bauprozesse.

Privatvermieter*innen waren in den Lokalzeitungen nicht vertreten, abgesehen von der Involvierung von Haus und Grund, von einzelnen Konflikten mit Mieter*innen oder von Debatten um das Baugebot in Tübingen. Vonovia SE tauchte mit eigenen Statements seit 2018 in den Fallstädten auf. Damals spitzte sich die Kritik am Konzern bundesweit zu (s. Kapitel 7.5). Das unter Legitimierungsdruck geratene börsennotierte Unternehmen entwickelte Gegennarrative, die den Beitrag des Unternehmens zur Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum unterstrichen, und veröffentlichte sie parallel zu den Reportagen über wütende, ausgelaugte Mieter*innen im Vonovia-Bestand (Betz 2023a: 36). Dadurch gelang es dem Unternehmen, sich in mehreren Städten als wichtigen Partner des Staates für das bezahlbare Wohnen zu inszenieren und damit den wachsenden gesellschaftlichen Missmut zu dämpfen.

In Tübingen war das Netzwerk der diskursiv involvierten Wohnprojekte und innovativen Genossenschaften und AGs vielfältig, obwohl die klassischen Baugruppen, für die Tübingen besonders bekannt ist, bei den medialen Debatten keine Rolle spielten. In Frankfurt und Tübingen (aber auch in Berlin) hingegen gab es keine derart große Beteiligung gemeinschaftlicher oder gemeinwohlorientierter Wohnprojekte an wohnungspolitischen Aushandlungsprozessen. Das Beispiel Tübingen verdeutlicht im Vergleich mit den anderen Fallstädten drei Dinge: Erstens, dass es zu kurz greift, Akteure (jenseits der Baugruppen) aus dem Bereich des gemeinschaftlichen Wohnens ausschließlich für ihre Exklusivität zu kritisieren (eine Kritik, die mitunter sogar von den Projekten selbst geäußert wird), ohne dabei gleichzeitig ihren diskursiven, bauwirtschaftlich-organisatorischen und überregional sowie im Hinblick auf Innovationen relevanten Beitrag anzuerkennen. Auch wenn gemeinschaftliche Projekte exklusiv sind, können dennoch von den Projekten ausgehend, etwa über offene Erdgeschossnutzungen, relevante kleinteilige Beziehungsstrukturen geknüpft werden, die bedeutungsvoll sind, etwa, indem sie von Marginalisierung betroffenen sozialen Trägern Raum geben. Das Beispiel Tübingen zeigt zweitens, auf welche kaum zu unterschätzende Weise die Bodenfrage und bodenpolitische Strategien an Perspektiven zukünftiger gesellschaftlicher Entwicklung gekoppelt sind: Über die etablierten Konzeptvergaben wurde permanent und öffentlichkeitswirksam eruiert, wie *housing imaginaries* weiterentwickelt und an gesellschaftliche Herausforderungen angepasst werden können. Ist Boden größtenteils privatisiert und gestaltet sich der öffentliche Zugriff darauf schwierig, fehlt ein wichtiges Scharnier, das es innovativen Akteuren ermöglicht, Perspektiven für die Stadtentwicklung von Morgen zu formulieren und Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen im Kleinen zu formulieren. Drittes zeigt es jedoch auch, dass sich die Interessen des bürgerlichen und vergleichsweise gut gebildeten Milieus des Tübinger Modells in hegemoniale Stadtentwicklungsleitbilder besser integrieren lassen. Die Kommune zeigt sich offen gegenüber zivilgesellschaftlichem Protest und erweist sich als responsiv. Allerdings scheint ein Zusammenhang zu bestehen zwischen der guten Ressourcenausstattung der zivilgesellschaftlichen Gruppe und der dadurch erhöhten Responsivität etablierter Entscheidungsträger*innen, auf den bereits Schumaker (1975) in den 1970er Jahren hinwies.

Auch nachhaltig von sozialen Bewegungen vorgetragene Forderungen, die etwa über das Bürgerbegehren Mietentscheid transportiert wurden, spielten eine produktive Rolle

im Diskurs, wie das Beispiel Frankfurt zeigt. Doch auch wenn wie im Falle des Frankfurter Mietentscheids das Bürgerbegehren die Interessen von zwei Dritteln der Mieter*innen Frankfurts vertritt, die Anspruch auf eine geförderte Wohnung auf dem ersten oder zweiten Förderweg haben, – und damit einer relevanten Wähler*innengruppe –, begegneten Politik und öffentliche Institutionen dem Bürgerbegehren mit depolitisierenden Strategien.

Die Wohnraumregime zeigten sich in den Fallstädten unterschiedlich offen für zivilgesellschaftliche Impulse (s. Kapitel 7). Als bereichernd für die Diskurse um infrastrukturelle Entwicklungsperspektiven erwiesen sich die Brücken und die damit verbundene Dialogbereitschaft, die in Tübingen zwischen der zivilgesellschaftlichen selbstverwalteten Wohnprojekt- und der Hausbesetzungsbewegung mit der Stadt bestehen und ggf. um die Eigentümer*innen erweitert werden können. Die Stadt begegnete den zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht unmittelbar repressiv, vielmehr traten mit ihnen kommunale Vertreter*innen wie etwa der Baubürgermeister auf, häufig als Moderator.

Die Lokalzeitungen führten die diskursive (kommunale) Aushandlung der Wohnungspolitik insgesamt differenziert und berücksichtigten verschiedene Positionen. Dennoch war die Debatte gekennzeichnet von Herausforderungen, wenn es darum ging, aus dem Diskurs zu bezahlbarem Wohnen heraus *housing imaginaries* für die künftige Wohnungspolitik zu entwickeln. Hierfür gilt:

Erstens: Die Wohnungspolitik in Deutschland ist von einer Vielzahl technischer und detaillierter Regelungen geprägt, die in unterschiedlichen Gesetzbüchern festgeschrieben sind. Die Gesetze sind kleinteilig, das birgt die Gefahr der Verharrung politischer Diskussionen in Details und macht es schwierig, von partikularen Einzelmaßnahmen weg und hin zu einer größeren Strategie zu gehen. Diese Kleinteiligkeit und Komplexität politischer Diskurse macht es schwer, der Dringlichkeit des Handelns vor dem Hintergrund des Scheiterns bisheriger Ansätze und der Notwendigkeit, aber dem Fehlen einer übergreifenden politischen Strategie in der Berichterstattung gerecht zu werden. Einerseits erschwerte es die Komplexität politischen Akteur*innen, eine übergeordnete Strategie zu entwickeln, andererseits stellt sie die Berichterstattung vor die Herausforderung, die übergeordnete Entwicklung nicht aus dem Blick zu verlieren, etwa die Entwicklung der Vermögensungleichheit oder Prozesse der Finanzialisierung. Zudem ist die Berichterstattung – insbesondere vor dem Hintergrund von Finanzierungsengpässen in der Lokalpresse – auf Wissen und Forschungsarbeiten angewiesen. Gerade beim Thema der Eigentumsverhältnisse ist dies oft nicht vorhanden. Gleichzeitig passiert es, dass mitunter bestimmte politische Maßnahmen, die die Bezahlbarkeit erhöhen (würden), nicht im Zeitungsdiskurs zum Thema »bezahlbar« auftauchen oder dort unterrepräsentiert sind, z.B. die Bodenfrage.

Zweitens: Einerseits ist die Forderung nach bezahlbarem, angemessenem Wohnraum eine wichtige politische Forderung. Das Schlagwort »bezahlbares Wohnen« wird im Zeitungsdiskurs jedoch zu einem zentralen, aber vieldeutigen Begriff, der als »leerer Signifikant« fungiert und nicht immer mit konkreten Handlungsoptionen gefüllt wird, bzw. dazu einlädt, dies nicht zu tun. Der Begriff der Bezahlbarkeit vermag es, ideologische Grenzen zu überbrücken und Differenzen etwa zwischen Parteipositionen in den Hintergrund zu rücken, und verschleiert als Konsensbegriff mitunter notwendige Richtungsentscheidungen. Ähnliches beobachten Jacobs et al. (2024: 970), die zeigen,

dass über die konsensuale Rede über Bezahlbarkeit der Status quo der Versorgungsorganisation gestärkt wird:

In housing debates, apparent »support« for »housing affordability« from all quarters (developers, builders and government) helps to provide a rationale for the status quo as it appears to show a commonsensical positioning of the goals of policies. Yet ultimately »support« for affordability can be viewed as tokenistic rather than a position in which substantive resources are to be allowed. Such loose ideas about action and progress are, in reality, often discursive constructs that occlude the systemic contradictions of the constellation of interests involved in housing production.

Zugleich ergibt sich zwischen der Rede vom bezahlbaren Wohnen und den städtischen Realitäten eine immer größere Differenz. Das, was noch als ›bezahlbar‹ gilt, muss stetig neu ausgehandelt werden – ein Prozess, der allerdings jenseits konkreter Gesetzesvorhaben selten produktiv geführt wird. Oft wird in den Verhandlungen – und vor dem Hintergrund der aktuellen Preisentwicklungen erscheint es als schwierig, Gegenteiliges zu fordern – die Preisgrenze nach oben verschoben. Dabei hat sie sich schon längst von der Lohnentwicklung entkoppelt. Dadurch entsteht einerseits die Gefahr der Naturalisierung diskreter Ausbeutungsformen und andererseits eine Unsicherheit darüber, was akzeptabel ist und was nicht. Die Bemühungen, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, stoßen vielerorts auf strukturelle Hindernisse. Obwohl politische Akteur*innen regelmäßig ihre Absicht bekunden, den Bestand an Sozialwohnungen ausweiten zu wollen, indizieren die Statistiken ein Gegenteiliges Bild: In Deutschland insgesamt und in den meisten Kommunen schmilzt der Bestand an erschwinglichem Wohnraum kontinuierlich. Für eine glaubhafte Vermittlung des (partiellen) Kurswechsels in der Politik ergeben sich dadurch Herausforderungen. Die massiven Preissteigerungen erschweren es kleineren Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften, die ihre Rendite freiwillig begrenzen wollen, im Neubaugeschehen mitzuhalten. Zusätzlich wirft die Diskrepanz zwischen politischen Absichtserklärungen und realen Entwicklungen die Frage nach der Wirksamkeit und Kohärenz der Maßnahmen auf.

Drittens: Dem Neubau bezahlbarer Wohnungen, insbesondere dem Neubau von Sozialwohnungen, werden trotz des eklatanten Fehlbestandes zahlreiche Vorbehalte entgegengebracht, etwa über den Diskurs der notwendigen sozialen Mischung. Diese Diskurse spiegeln einerseits die gesellschaftlichen Machtverhältnisse wider, sind Ausdruck hegemonialer stadtpolitischer Strategien und werden andererseits von den Lokalzeitungen reproduziert. DeFilippis und Fraser argumentieren, dass diese Vorstellung in Teilen aus der Unzufriedenheit mit dem früheren Herangehen der Wohnraumversorgungspolitik für einkommensärmere Haushalte hervorgeht (DeFilippis und Fraser 2020: 355). Bei der Verfestigung des Bildes der notwendigen sozialen Mischung überlagern sich rassistische und/oder klassistische, exkludierende Narrative von Stimmen aus der Zivilgesellschaft, die sich gegen Bauprojekte wehren, und politische Prozesse, die zu Unrecht ein schlechtes Image des sozialen Wohnungsbaus zementieren. Es treffen auf dem Feld des sozialen Wohnungsbaus also diskursiv mitunter ablehnende Narrative auf materielle Unsicherheiten, etwa das Fehlen attraktiver Finanzierungskonditionen während der Niedrigzinsphase und der langen nahezu unhinterfragten politischen Priorisierung der Bedarfe der

oberen Mittel- und Oberschicht in Neubau in der Vergangenheit und dem nun fehlenden Grund und Boden. Vor diesem Hintergrund fällt es schwer, am Bedarf der Städte ausgerichtet bezahlbare Wohnungen zu bauen.

Viertens: Kommunalvertreter*innen aus Politik oder Verwaltung befinden sich in einer Zwickmühle: Auf der einen Seite würden manche von ihnen gerne tatsächlich mehr bezahlbaren Wohnraum bereitstellen, doch fehlen Personal, Wissen und finanzielle Mittel, um progressive Innovationen zu entwickeln und durch- oder umzusetzen. Sind die Ideen vorhanden und implementiert, verhindern die Gesetze auf höheren politischen Ebenen, dass sie effektiv gegen Verwertungsinteressen durchgesetzt werden. Zudem können Kommunalvertreter*innen progressive politische Innovationen nur schwerlich diskursiv vertreten, falls es sich um Instrumente handelt, für die keine kommunale Zuständigkeit besteht, etwa ein stadtweiter Mietenstopp, oder wenn ihnen für die Umsetzung die nötigen Finanzmittel fehlen. Das könnte Handlungsmacht suggerieren – oder die Hoffnung darauf wecken –, die die Kommunen schlussendlich nur sehr beschränkt besitzen. Andererseits könnte bei einer diskursiven Überbetonung der *Multi-Level Governance Trap* bei Wähler*innen der Eindruck entstehen, dass Entscheidungsträger*innen die Verantwortung im multiskalaren Gefüge lediglich weiter verschieben und das Problem selbst nicht lösen wollen – insbesondere, wenn zwischen Land und Kommune unterschiedliche parteipolitische Machtverhältnisse dominieren. So befinden sich die Kommunalpolitiker*innen in einer Politikentwicklungsfalle und lokale Akteur*innen, die sich für die Frage nach bezahlbarem Wohnraum interessieren, finden wenige Antworten. Ausnahmen stellen die Steuerung öffentlicher Wohnungsunternehmen oder größere Stadtentwicklungsprojekte dar, die – im besten Fall – auf öffentlichem Grund und Boden realisiert werden. Doch ebenso eröffnet die Politikentwicklungsfalle die Möglichkeit, dass die Wohnungsfrage populistisch vereinnahmt wird.

Fünftens: Fragen der Bodenpolitik spielten im Zeitungsdiskurs eine untergeordnete Rolle. Das ist erstaunlich: In München stiegen die Baulandpreise in den Jahren 2000 bis 2018 um 350 Prozent, die Angebotsmieten von 2010 bis 2020 um 60 Prozent. Während dort im Jahr 1950 der Anteil des Bodenpreises an der Errichtung eines Wohnhauses bei einem Prozent lag, belief er sich 2018 auf 79 Prozent. Deutschlandweit lag der Anteil im Jahr 2017 durchschnittlich bei 32 Prozent (Vogel 2019: 38). In Frankfurt haben sich die Preise allein zwischen 2014 und 2018 mehr als verdoppelt (Belina 2021: 69). Der Anstieg der Bodenpreise hatte nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Mietpreise, sondern betraf auch die Allgemeinheit, weil die hohen Preise auch öffentlich aufgebracht werden mussten, wenn z.B. öffentliche Flächen für Infrastrukturmaßnahmen fehlen oder die hohen Mietpreise über Wohngeld erschwinglich gehalten werden.

Auf lokaler Ebene wurden bodenpolitische Fragen, z.B. nach dem vermehrten Einsatz von Erbpacht und der Höhe der Erbpachtzinsen, primär durch Stadtplanungsbehörden und gemeinschaftliche Wohnprojekte in die Diskussion eingebracht. So lancierte das »Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.« 2020 eine Kampagne zur Senkung des Erbpachtzinses. In Dresden begleiteten die Medien den bodenpolitischen Wandel, der sich in den Jahren zuvor angekündigt hatte, im Diskurs zum bezahlbaren Wohnen kaum. Insgesamt spielte die Frage der Dekommodifizierung oder der stärkeren Regulation des Bodenmarktes in der Lokalpresse eine randständige und von

Expert*innen geprägte Rolle. Das hängt vermutlich mit folgenden Aspekten zusammen: a) Staatliche bodenpolitische Spielräume erstrecken sich auf unterschiedliche Politikfelder und -ebenen und sind damit sehr komplex, zudem haben bodenpolitische Transaktionen oft keine unmittelbare sicht- oder spürbaren Konsequenzen; b) es gibt über die Höhe der Bodenpreise keine öffentlich verfügbaren, einheitlichen Erhebungen (Vogel 2019); c) von Bodenpreissteigerungen profitieren zahlreiche Akteure, auch staatliche, wenn sie Flächen veräußern. Die fehlenden Statistiken bedingen, dass die Begünstigten der leistungslosen Gewinne weitgehend unbekannt bleiben und das Ausmaß der Privatisierungen und des (spekulativen) Handels mit Grund und Boden nur schwer wissenschaftlich bewertet und damit politisiert werden kann; d) bleibt der Anteil der Grundrente an der monatlichen Mietzahlung nebulös, also das »Entgelt, das der Bauherr, der nun auch Bodeneigentümer ist, für den Gebrauch des Bodens vom Mieter verlangt« (Brede et al. 1975: 39); e) fällt es gemeinnützigen Akteuren wie Genossenschaften oder Miethäusersyndikaten schwer, sich bei hohen Preisen auf dem Markt zu behaupten; sie werden materiell und diskursiv an den Rand gedrängt, wobei sich dies aktuell durch die Baulandbeschlüsse wieder etwas ändert; f) gibt es zwar den Artikel 14 Absatz 2 GG: »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.« Doch bisher wurden kaum Reformen durchgesetzt, auf die sich Akteur*innen positiv beziehen könnten. Das erschwert die Politisierung und argumentative Aushandlung der Bodenfrage. Auch die Vermögensungleichheit zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen wird kaum thematisiert.

Sechstens: In den Lokalzeitungen dominieren über Mieter*innen zum einen Berichte über prekäre Lebens- und Wohnsituationen und zum anderen wird über Protestaktionen und politische Forderungen berichtet. Zwar ist Berichterstattung über Wohnungsnot und die Wiedergabe von Mieter*innenperspektiven wichtig, da sie mitunter untragbare Missstände sichtbar machen. Aber durch die aufmerksamkeitsökonomisch gewünschte Berichterstattung über prekäre Wohnsituationen besteht gleichzeitig die Gefahr der diskursiven Viktimisierung und Individualisierung strukturell von Wohnungsnot betroffener Menschen, was das Politisierungspotenzial weiter schmälern kann.

Zur Überwindung dieser Herausforderungen können Tageszeitungen nur bedingt einen Beitrag leisten, da diese Prozesse zugleich Spiegel gesellschaftlicher Machtverhältnisse sind. Um diese Prozesse tiefergreifend recherchieren zu können und sichtbar zu machen, wäre einerseits eine solide öffentliche Finanzierung der Tageszeitungen wünschenswert und gleichzeitig in allen Städten mehr wissenschaftliche Forschung zur Wohnungsmarktentwicklung und ihrer politischen Steuerung und Aushandlung notwendig.

7.3 Politische Dynamiken innerhalb lokaler Wohnraumregime

Handlungsspielräume in lokalen Wohnraumregimen stehen in Verbindung zu Eigentumsverhältnissen, parteipolitischen Machtverhältnissen, der Strukturierung der Verwaltung und überregionalen Entwicklungen, etwa der Landes- und Bundespolitik, aber auch politökonomischen Prozessen und Diskursen. In welchem Zusammenspiel

begünstigen oder blockieren diese Faktoren Innovationen oder die Implementation neuer Instrumente?

In Tübingen begünstigt die Struktur der Verwaltung die Erarbeitung und Umsetzung der wohnungspolitischen Strategie. Die Stadtentwicklungs- und Liegenschaftspolitik ist beim Baubürgermeister angesiedelt und die Wohnraumbeauftragten bündeln die Strategien im Bereich des bezahlbaren Wohnens und entwickeln sie weiter. Ebenso relevant sind etablierte und wertschätzende Kommunikationskanäle mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Darüber hinaus erweisen sich die konstanten Machtverhältnisse der Grünen und die lange Kontinuität in der Besetzung von Posten als charakteristisch, die für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik strategisch bedeutsam sind. Akteursgruppen aus der Verwaltung, die GWG, der Gemeinderat und die Wohnprojekte agieren – trotz unterschiedlicher Handlungslogiken – in der Regel kooperativ und proaktiv. Das Studierendenwerk, bei dem inzwischen auf Leitungsebene ein Personalwechsel stattfand, stellte für den Untersuchungszeitraum eine Ausnahme dar. Im Zusammenspiel mit der langen Tradition im Bereich des innovativen Städtebaus und der Konzeptvergabe ermöglicht dies die kontinuierliche Weiterentwicklung von *housing imaginaries* – etwa, indem darüber diskutiert wird, wie neue, inklusive Formen des Zusammenlebens entwickelt oder Nachhaltigkeitsstandards in der Quartiersentwicklung auf einen neuen Maßstab gehoben werden können.

Große internationale Investoren und börsennotierte Wohnungsunternehmen spielen in Tübingen eine bundesweit durchschnittliche Rolle. Der Mietwohnungsmarkt ist neben der großen Gruppe der Privateigentümer*innen von der kooperativ agierenden GWG geprägt. Die überschaubare Größe der Stadt ermöglicht im Zusammenspiel mit den Eigentumsverhältnissen, der Stadtentwicklungsstrategie und der progressiven Akteursallianz aus Baubürgermeister und Verwaltung, GWG und Wohnprojekten eine direktere und dialogische, wenn auch nicht immer reibungslos verlaufende Absprache bei Stadtentwicklungsprojekten. Zudem sind Ressourcen vorhanden: So werden lokal mobilisierbare Privatvermögen gerne aus philanthropischen oder ethischen Handlungsmaximen in neuere Wohnprojekte investiert.

Die Sprache der Verwaltung in Tübingen verliert sich im Bereich des Städtebaus nicht in einer bürokratischen, auf vermeintlichen Sachzwängen beruhenden *regulatory language*, sondern der Baubürgermeister und die Wohnraumbeauftragten entwickeln kreative und teilweise unkonventionelle Formen, die die neuen Prozesse rechtlich ermöglichen. Etwa jene der neu entwickelten »Vorooption« für »Neustart Tübingen«, die der zivilgesellschaftlichen Initiative die notwendige Planungssicherheit für die Fortsetzung des Projekts bietet und deren Engagement Anerkennung zuteilwerden lässt. Die qualitativen Richtlinien im Städtebau, die in Konzeptvergaben verankert sind, helfen, bürokratisches Herangehen und mögliche Hürden in den Hintergrund zu stellen, und ermöglichen es, den Städtebau an politisch kommunal ausgehandelten Prioritäten auszurichten und Ermöglichungsstrukturen zu schaffen. Dennoch kennzeichnen auch spezifische Selektivitäten und Depolitisierungsdynamiken die etablierte Form der Stadtentwicklungspolitik (s. Kapitel 7.4). Es existiert sowohl aktuell als auch historisch materiell ein großer Fehlbestand an langfristig bezahlbaren Wohnungen, insbesondere in Form von Sozialwohnungen und größeren kollektiven, dekommodifizierten Eigentumsformen, etwa Genossenschaften. Unter anderem über die Wohnraumbeauf-

tragten wurde die Strategie für bezahlbares Wohnen wiederholt medial aufgegriffen und anhand einzelner Instrumente konkretisiert. Gleichzeitig war es jedoch nur in Teilen möglich, die Wohnungsfrage für Mieter*innen effektiv zu politisieren, da die Eigentumsverhältnisse zersplittert, der lokale Werkzeugkoffer begrenzt und Verdrängungsprozesse bereits weit fortgeschritten sind. Dem Wohnraumverhältnis und dem nicht konstant öffentlichkeitswirksam vertretenen lokalen Mieterverein ebenso wie Studierendenvertretungen gelang es bisher nicht, breite Bevölkerungsgruppen für die Wohnungsfrage zu mobilisieren.

In Frankfurt bestehen starke historische Pfadabhängigkeiten zugunsten marktförmiger Wohnungspolitik und parteipolitische sowie institutionell-organisatorische Brüche, die verhindern, dass sich die Lage für den Großteil der Mieter*innen verbessert. Frankfurt als Global City schuf lange hegemonial Wohnraum für die zahlungskräftige Mittel- und Oberschicht, was die Kräfteverhältnisse nachhaltig in Richtung kapitalstarker Bevölkerungsgruppen und Immobilienmarktakteuren verschob. Das Abschmelzen bezahlbarer Bestände, die hohen Bodenpreise und die große Marktmacht profitorientierter Akteure, die gemeinwohlorientierte Akteure aus dem Neubaugeschehen drängte oder deren Handlungsspielraum massiv einschränkte, führten dazu, dass es aufseiten der Immobilienwirtschaft kein diverses, diskursives oder materielles Gegengewicht in den Aushandlungsprozessen zugunsten von mehr Bezahlbarkeit gibt. Erst in den letzten Jahren, als positive Erfahrungen mit Mietenstopps im öffentlichen Wohnungsbestand und mit Konzeptvergabeverfahren gemacht worden waren, gelang es, diese vormalige Hegemonie partiell aufzubrechen und etwa gemeinschaftliche Wohnprojekte stärker an Stadtentwicklungsprozessen teilhaben zu lassen. So konnte die Mieter*innenbewegung in Frankfurt in Allianz mit Akteur*innen wie dem AStA, zivilgesellschaftlichen Verbänden und den Sozial- und Wohlfahrtsverbänden Erfolge erzielen. Etwa Mietenstopps bei ÖWUs, die Etablierung der Stabstelle Mieterschutz am Wohnungsamt oder die Ausweitung des Anteils von Sozialwohnungen im Neubau. Dennoch sind die politisch kommunizierten Strategien in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik im Untersuchungszeitraum bisher noch nicht geeignet, die Differenzen zwischen Dezernaten und Verwaltungsbehörden sowie deren vergleichsweise hohe Handlungsautonomie zu vereinen und an einer übergreifenden Strategie zugunsten von mehr Bezahlbarkeit auszurichten. Über jahrelange, von der Zivilgesellschaft ausgehende Kämpfe wurden zwar neue Konzepte entwickelt und teilweise durchgesetzt. Dennoch fehlt es bisher an einer transparenten politischen Handlungsstrategie und einem Leitbild für die Zukunft, über das ausgehend von der regierenden Stadtverordnetenversammlung und/oder dem Oberbürgermeister deutlicher und proaktiv Ziele vereinbart, kommuniziert und gegen Renditeinteressen durchgesetzt werden. Insgesamt konnte eine Trendumkehr zugunsten von mehr Bezahlbarkeit und ein stärkeres konfrontatives Auftreten der Kommune gegen die Profitinteressen privater Wohnungsmarktakteure noch nicht erreicht werden.

In Dresden müssen bezahlbare Bestände gesichert werden und Sozialwohnungen geschaffen sowie neue Formen der Mitbestimmung gefunden werden. Hier besteht die spezifische Herausforderung, dass sich die belegungsgebundenen Wohnungen nahezu ausschließlich im Vonovia-Bestand befinden und spätestens 2035 gemeinsam aus der Belegungsbindung fallen werden. Für die Schaffung von Sozialwohnungen war und ist die WiD ein zentrales Instrument; sie baut Sozialwohnungen und kaufte im Jahr

2023 Wohnungen von der Vonovia. Die Neugründung eines ÖWU und die Rekommunalisierung von Vonovia-Wohnungen stehen auch im Kontext bundesweiter Debatten über die Relevanz öffentlicher Wohnungsunternehmen und der zunehmenden Wahrnehmung der Rekommunalisierung als wohnungspolitischem Instrument. Auch wenn die Neugründung des Unternehmens sowohl diskursive als auch materielle Spielräume eröffnet hat, bleibt der materielle Einfluss des Unternehmens nach wie vor begrenzt. Zudem wurde über den Erlass einer Bodenordnung versucht, die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu verstärken.

Auch die Aushandlungsdynamiken in Dresden sind von Bruchlinien durchzogen, die einen umfangreicheren Einsatz wohnungspolitischer Instrumente bisher erschwert oder blockiert haben. Die Bruchlinien verlaufen sowohl durch den Gemeinderat, bei dem sich konservative und progressive Kräfte nahezu gleich stark gegenüberstehen, als auch zwischen der Stadt Dresden und dem Land Sachsen sowie zwischen Ost- und Westdeutschland. Insgesamt sind die Eigentumsverhältnisse stark entlokalisiert. Von den großen Eigentümer*innen, den Genossenschaften und Vonovia, die beide im Besitz der bezahlbarsten Wohnungsbestände, die es in Dresden gibt, sind, gehen kaum progressive Debatten aus. Während das Verhältnis zwischen Vonovia und einem Teil der Mieter*innenschaft konfliktuell ist, sind die Stadtverwaltung, insbesondere das Sozialamt, auf eine enge kooperative Zusammenarbeit mit dem Konzern angewiesen, und sie bewerten diese Zusammenarbeit überwiegend als positiv. Die Genossenschaften traten in erster Linie über ihren landesweiten Dachverband auf, wobei das Vorhandensein bezahlbarer Bestände auf dem Land betont wurde. Zivilgesellschaftliche Initiativen in Dresden stießen bei der Organisation von Bürgerbegehren und Petitionen immer wieder an Grenzen.

7.4 (Ausbleibender) Einfluss marginalisierter Gruppen

Die lokalen Wohnraumregime zeigten und zeigen sich unterschiedlich offen gegenüber Impulsen aus der Zivilgesellschaft und von marginalisierten Gruppen. Tübingen hat mit der professionalisierten Haus- und Wohnprojektszene einen gut institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Innovationsmotor, der über die Konzeptvergaben institutionell und konzeptionell in Prozesse der Stadtentwicklung eingegliedert ist. Die in Tübingen verankerte Protestform der Hausbesetzung führte zur Entstehung zahlreicher Hausprojekte. Über das vergleichsweise engmaschige Netz aus progressiven bis radikalen Wohnprojekten und dem Wohnraumbündnis sowie deren Präsenz im Tagblatt besteht eine Wissensinfrastruktur, die Hausverkäufe, ausbleibende Instandhaltungen oder Leerstand und damit einhergehende spekulative Tendenzen zumindest potenziell denaturalisieren und politisieren und sie – wenn auch selten verhindern – kann. Allerdings weisen Wohnprojekte eine starke Exklusivität auf, u.a., weil sie aufgrund des hohen organisatorischen Aufwands bestimmte Bevölkerungsgruppen tendenziell ausschließen, etwa Alleinerziehende. Die Exklusivität soll über Initiativen aus der politisch transformativ ausgerichteten Wohnprojektszene selbst, aber auch mit der kommunalen Dachgenossenschaft Wohnen verringert werden. Was allerdings die Mieter*innen als Gruppe angeht, gibt es eine institutionelle Unterrepräsentanz ihrer In-

teressen in Tübingen. Dies betrifft den Mieterverein, die Gruppe der Studierenden, aber auch Sozialverbände oder Gewerkschaften. Dadurch verringert sich die Möglichkeit der Allianzbildung in bestimmten Bereichen zivilgesellschaftlichen Protests, während sich in anderen Bereichen – gemeinwohlorientierte, lokal verankerte Wohnprojekte und GWG – sich mehrere verbündete Akteure gegenseitig den Ball zuspielen, wobei die unterschiedlichen Gestaltungslogiken, die sie verfolgen, nicht ganz überwunden werden (müssen). Die Leerstelle der institutionellen Repräsentation von Mieter*innen kann durch den ehrenamtlichen Aktivismus des Wohnraumbündnisses, das immer wieder aufmerksam (Verdrängungs-)Konflikte verfolgt und skandalisiert und politische Forderungen erarbeitet, nicht vollkommen gefüllt werden. Hierzu mag die diverse, aber aufgrund fehlenden Wissens nebulös bleibende Gruppe an lokalen und überregional agierenden Privateigentümer*innen beitragen. Zwar gibt es nur wenige starke historische Brüche in der Stadtentwicklung und der Eigentümerzusammensetzung. Doch die Zersplitterung der Eigentumsverhältnisse könnte – womöglich im Zusammenspiel mit persönlichen Kontakten zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen – eher verhindern, dass sich eine politische Opposition oder kollektiver Widerstand gegen die besitzende Klasse formiert, seien es private Eigentümer*innen oder finanzmarktorientierte Wohnungsunternehmen.

In Frankfurt hingegen spielen Akteure wie Mietervereine, Sozialverbände und Gewerkschaften eine Rolle in den Aushandlungsprozessen. Hier bestand bis Mitte der 2010er Jahre ein sehr angespanntes Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen Wohnprojektgruppen und sozialen Bewegungen auf der einen und der Stadt auf der anderen Seite. Das Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e. V. versuchte eher schleichend und still, Veränderungen zu implementieren und etwa die Etablierung von Konzeptvergabeverfahren in Frankfurt maßgeblich zu beeinflussen. Auch wenn aktuelle Projekte mit großen Hürden zu kämpfen haben – aufgrund der Krise der Immobilienwirtschaft und der zähen und mitunter konfliktiv verlaufenden Zusammenarbeit mit der Verwaltung und/oder der ABG Frankfurt –, verschieben sich durch diese Entwicklungen partiell die kommunalen Machtverhältnisse. Die sozialen Bewegungen agierten konfrontativ gegenüber Vertreter*innen der institutionalisierten Politik. Durch die langjährigen Proteste geriet die Geschäftspolitik der ÖWUs in den Fokus der Öffentlichkeit. Bei der ABG und der NH wurde ein Mietenstopp eingeführt – wenn auch ein zeitlich begrenzter. Teilweise agierten die sozialen Bewegungen in Allianz mit den Wohlfahrtsverbänden. Das Beispiel des Mietentscheids zeigt, mit welchen strukturellen Widerständen soziale Bewegungen konfrontiert sind, wenn sie Veränderungen bewirken wollen. Das mitunter beobachtbare diskursive Delegitimieren der Forderungen durch politische Parteivertreter*innen und den Geschäftsführer des ÖWU, das nicht direkte diskursive Aufgreifen des Mietentscheids durch zentrale städtische Entscheidungsträger*innen, die großen zeitlichen Verzögerungen durch *non-decisions* im Gemeinderat und in der Verwaltung sowie die weitreichende Verschiebung der Debatte um den Mietentscheid in den juristischen Bereich begünstigten die zivilgesellschaftliche Zermürbung (Schipper 2023). Dennoch trugen die sozialen Bewegungen und Mieterinitiativen erheblich zur Politisierung und zur Entwicklung alternativer wohnungspolitischer Steuerungsformen bei (Ehlers 2021; Hahn und Hemmerich 2021).

Realpolitisch konnten also durch den Protest in Kombination mit einer Verschiebung parteipolitischer Machtverhältnisse partiell progressive Innovationen erreicht werden. Ebenso konnte durch die Etablierung der Stabstelle Mieterschutz im Wohnungsamt eine Institution für die bessere Vertretung und Achtung von Mieter*innen in kommunalen Behörden und bei Konflikten mit Vermieter*innen geschaffen werden.

In Dresden gab es zwar immer wieder Protest aus der Zivilgesellschaft, etwa die durch Initiativen RomaRespekt, die Bettellobby, die Vonovia Mietervernetzung oder in den 2000er Jahren die Initiative gegen die Privatisierung der WOBA. Doch insgesamt gab es nur »wenige, kleinere Mieterinitiativen« (Glatter 2021: 227). Bisher scheint es kaum längerfristig angelegte, produktive und verbindliche Kanalisierungen der Interessen der Zivilgesellschaft und deren Artikulation und Integration in lokale hegemoniale wohnungspolitische Strategien zu geben. Eine Ausnahme stellen die am Sozialamt angesiedelten Runden Tische für soziales Wohnen dar. Sie versuchen, Konzeptverfahren und partizipative Formen der Stadtentwicklung in Dresden fester zu verankern.

Fallstadtübergreifend prägen Prozesse der Depolitisierung die Wohnrealitäten marginalisierter Gruppen. Auch wenn es in allen Kommunen positive Beispiele politischen Einflusses der Mieter*innenbewegung gibt, gestaltet sich die Integration ihrer Interessen in politische Prozesse als schwierig. Tendenziell wird dabei auch die weit fortgeschrittene Verdrängung einkommensärmerer Haushalte ursächlich sein, die nicht nur aus dem Lebensstil, sondern sogar räumlich über die Stadtgrenzen gedrängt werden und dadurch Mitspracherechte verlieren. Ihre Stimmen fehlen in Aushandlungsprozessen oder bei öffentlichen Partizipationsveranstaltungen etwa zur Nachverdichtungsmaßnahmen.

Systemstabilisierende Tendenzen sind das Resultat des Zusammenspiels von Prozessen auf staatlicher, wohnungswirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Seite. Auf staatlicher Seite existieren politisch-sektorale Frakturen innerhalb der Kommunalpolitik und zwischen den politischen Ebenen, die die De-facto-Wohnungspolitik durchziehen und einen umfassenden Blick auf die Versorgung erschweren. Sozialpolitische Transferleistungen wie KdU und Wohngeld, die Geringverdienende oder Haushalte, die auf Transferleistungen angewiesen sind, adressieren, spielen trotz der großen Fördersummen, die in sie fließen (jenseits der Frage nach der Legitimität der Höhe der Fördermittel und der gelegentlichen Forderung nach deren Ausweitung oder Kürzung) keine produktiv-generative Rolle im Diskurs. Sie wirken daher systemstabilisierend, wobei sie gleichzeitig den Betroffenen keine langfristige Wohnsicherheit bieten. Der soziale Wohnungsbau wird in so geringem Umfang betrieben, dass er für die 40 bis 50 Prozent der Mieter*innen, die auf eine Sozialwohnung in den Städten Anspruch hätten, kaum eine realistische Chance auf eine bezahlbare Wohnung darstellt. Dass Förderschwerpunkte auch anders gesetzt werden können, zeigt ein Vergleich mit Wien: Während in Deutschland 90 Prozent der Fördermittel in Subjektförderung und 10 Prozent in Objektförderung fließen, sind es in Wien 20 Prozent für Subjekthilfen und 80 Prozent für die Objektförderung (Kadi 2019). Zudem sind in Wien insgesamt 43 Prozent der Wohnungsbestände entweder gemeinnützig bewirtschaftet oder sie befinden sich in der Hand der Kommune.

Neben der Subjektförderung und dem sozialen Wohnungsbau gibt es außerhalb des Mietrechts nur wenige politische Instrumente, die die Bedürfnisse derjenigen Personen

adressieren, die dringend auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind. Auch die Mietpreisbremse wurde in den Fallstädten Frankfurt und Dresden sehr verspätet implementiert. Ausnahmen stellen die Aushandlung der Höhe der Modernisierungsumlage oder die effektiven Mietenstopps einzelner Wohnungsmarktakeure auf kommunaler Ebene dar, ebenso das Instrument des Milieuschutzes, das insbesondere in Berlin umfangreich eingesetzt wird (s. Tab. 3). In der Hauptstadt gibt es 78 soziale Erhaltungssatzungen, in Dresden nur zwei. Doch ohnehin wurde der Handlungsspielraum, den das Instrument für Vorkaufsrechte gewährte, durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes im Jahr 2021 deutlich eingeschränkt (Vollmer 2021). Technokratisch reguliert und institutionell separiert ist insbesondere der Bereich prekärer Wohnrealitäten – jener der Zwangsräumungen oder der Unterbringung von Geflüchteten oder obdach- und wohnungslosen Personen.

Aufseiten der Zivilgesellschaft existiert eine institutionelle Kanalisierung der Interessen von Mieter*innen in Mietervereine, die sich damit auf die Regelungen im BGB zentrieren. Dies wird der Vielfalt rechtlicher Regulierungsbereiche der Wohnungspolitik nicht gerecht. Zudem besteht bei Mieter*innen eine unterschiedlich ausgeprägte Bereitschaft, Konflikte mit Vermieter*innen einzugehen. Es existiert eine Separierung von Interessensvertretungen der Mieter*innen in unterschiedliche Institutionen wie Mietervereine oder staatliche Anlaufstellen des Mieterschutzes mit unterschiedlichen ideologischen Ausrichtungen. Dies führt dazu, dass der Normalzustand die Zersplitterung und Fraktionierung von Mieter*inneninteressen ist. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass es kaum Anwälte*innen gibt, die sich mit unterschiedlichen Rechtsbereichen gleichzeitig auskennen, etwa dem Antidiskriminierungsrecht und dem Mietrecht (Interview Berliner Fachstelle 2023). Damit können wichtige Grundrechte im Mieterschutz kaum effektiv vertreten werden. Daran änderte auch die Musterfeststellungsklage nichts. Sie stellt ein rechtliches Instrument dar, das in Reaktion auf den Diesel-Abgasskandal eingeführt wurde, um die Position von Verbraucher*innen gegenüber Unternehmen zu stärken. Die Musterfeststellungsklage ermöglicht es Anwälte*innen oder Mietervereinen, stellvertretend für eine größere Anzahl Betroffener gegen ein Unternehmen zu klagen, ohne dass eine einzelne Person selbst aktiv werden muss.¹ Auch wenn Musterfeststellungsklagen theoretisch aussichtsreich sein können, scheitern sie in der Praxis: Unterschiedliche Mieter*innen einer Siedlung sind verschiedenen konfliktbereit oder bei unterschiedlichen Mietervereinen Mitglied und die meisten Mietervereine würden das finanzielle Risiko von Musterfeststellungsklagen, wenn sie in höhere juristische Instanzen führen, nicht eingehen können (Interview Mieterverein F 2021, Interview Mieterverein M 2021).

Über die fallstadtübergreifenden, depolisierenden Tendenzen hinaus sind politische Prozesse in einzelnen Städten durch die jeweils spezifische Morphologie der De-

1 Die erste Musterfeststellungsklage wurde in München gestartet, wo der Münchner Mieterverein – einer der größten Deutschlands – im Namen von rund 150 Mieter*innen gegen Modernisierungsmieterhöhungen klagte, die für einige Haushalte eine Mehrbelastung in Höhe von 700 Euro im Monat bedeutete. Während die erste Instanz zugunsten der Mieter*innen entschied, kam der Bundesgerichtshof (BGH) zu einem gegenteiligen Ergebnis. Er urteilte im Jahr 2021, dass das Vorgehen des Immobilienunternehmens nicht rechtswidrig gewesen sei (Berliner Mieterverein e.V. 2021).

politisierung gekennzeichnet. Der Ausschluss marginalisierter Gruppen gestaltet sich in Dresden als vielgestaltiges Phänomen, das von der lokalspezifischen Verschränkung sozialer und politökonomischer Dynamiken geprägt ist. Schwierigkeiten ergeben sich erstens aus der nach wie vor diskursiv verbreiteten Annahme, Dresden sei eine günstige Stadt. »Es hieß jahrelang, Ostdeutschland ist billig, und Dresden auch« (Interview RomaRespekt 2022). Diese diskursive Konstituierung vermeintlicher Bezahlbarkeit auf dem Wohnungsmarkt ebenso wie der undifferenzierte Bezug auf die Notwendigkeit von mehr Bezahlbarkeit im Rahmen des Wahlkampfes 2019 trägt jedoch nicht zu einer Neuaushandlung wohnungspolitischer Prozesse bei und entkräftet potenzielle Beschwerden von Mieter*innen, die keine bezahlbare Wohnung finden. Zudem scheinen regulative Schritte nicht zu überzeugen, die mehr Bezahlbarkeit gewährleisten würden, z. B. die ausschließliche Fokussierung der WiD auf sozialen Wohnungsbau. Zweitens sind viele marginalisierte Mieter*innen bei Vonovia untergebracht, wo die Mitspracherechte innerhalb des Konzerns minimal sind, aber auch weiterreichende Formen politischer Teilhabe (Wahlrecht) eingeschränkt sind. Darüber hinaus werden die Stimmen der Mieter*innen überlagert durch das PPP zwischen der Stadt und Vonovia, das Verwaltungsmitarbeiter*innen nahezu ausschließlich als positiv beschreiben. Diese Einschätzung hat vermutlich ihren Grund, sie wirkt aber depolisierend, auch vor dem Hintergrund fehlender Alternativen und bestehender Abhängigkeitsverhältnisse. Drittens haben die Genossenschaften ihre Zugangsbarrieren und artikulierten öffentlich im Zeitungsdiskurs eher konservative Argumente. Viertens verfügt der Wohnungsmarkt über stark entlokalisierte Eigentümerverhältnisse, wobei viele Konflikte über Wohnraumverwaltungen ablaufen dürften. Um den Einfluss von Wohnraumverwalter*innen besser einschätzen zu können, wären jedoch weitere Forschungsarbeiten notwendig.

Für Tübingen lassen sich am Beispiel der Studierenden, die 30 Prozent der Bevölkerung ausmachen, und der Eigentümerstrukturen spezifische Dynamiken in bestimmten Marktsegmenten illustrieren: Studierende bilden wie Mieter*innen generell in Tübingen kein politisch agierendes Kollektiv bezogen auf Wohnraumbelange. Dies hängt damit zusammen, dass Konflikte zwischen Vermieter*innen und Mieter*innen meist nicht öffentlich gemacht werden oder Akteure des Mieterschutzes oder der Mieterbewegung zu spät kontaktiert werden. Zudem hängt – neben den strukturell individualisierenden Tendenzen des Mietrechts – die ausbleibende Politisierung der Studierenden im Speziellen vermutlich zusammen mit der kurzen Verweildauer am Standort, mit einer Zeit also, in der Studierende mit Herausforderungen in vielen Lebensbereichen konfrontiert sind. Gleichzeitig lässt sich vermuten, dass die Privilegierten unter ihnen die Mieten von den Eltern finanziert bekommen und damit nicht direkt negativ von den hohen Preisen betroffen sind, während sich weniger Privilegierte die Mieten über Mehrarbeit neben dem ohnehin zeitintensiven Studium finanzieren müssen, sodass weniger Zeit für politisches Engagement bleibt. Eine dritte Gruppe lebt in Wohnheimen oder (teil-)selbstverwalteten Wohnprojekten, andere wiederum pendeln für das Studium nach Tübingen. Generell sind hohe Mieten eine Herausforderung für die inklusive Gestaltung universitärer Bildung.

Die Wohnraumfinanzialisierung in Tübingen verläuft stärker über responsibilisierte Privathaushalte als über große, finanzmarktorientierte Akteure; sie ist verschachtelt und kleinteilig. Zudem ist sie ähnlich schwer zugänglich und veränderbar wie in Städten, in

denen große finanzialisierte Akteure mehr Wohnraum besitzen. Anhand des Tübinger Wohnungsmarktes könnten produktiv kleinräumigere, lokale Formen der Finanzialisierung und Responsibilisierung erforscht werden, die bisher in der Finanzialisierungsliteratur unterbelichtet sind; diese Literatur fokussiert eher große Wohnungsunternehmen. Das Wissen, das die Ergründung der lokalen Eigentümerschaft von Wohnimmobilien und Grund und Boden einschliesse, wäre wichtig für die Entwicklung weitergehender Politisierungs- und effektiver Definanzialisierungs- und Dekommodifizierungsstrategien für das Wohnen. Bisher erweist es sich als schwierig, die Frage der Vermögensungleichheit zu politisieren und hierfür Lösungen zu entwickeln.

In Frankfurt bestand bröckelte zwar die Hegemonie neoliberaler Wohnungspolitik, doch mit ein paar Ausnahmen bis Ende der 2010er Jahre bestand aufgrund umkämpfter Machtverhältnisse und autonom agierender Dezernate dennoch, das Planungsdezernat und Wohnungsamt ausgenommen, eine weitreichende Unzugänglichkeit der Kommune für progressive Forderungen Reformen. Als besonders ambivalent stellt sich die Rolle der ÖWUs in Frankfurt dar, die profitorientiert agieren, auch wenn sie sich auf gewisse Kompromisse wie die Mietenstopps eingelassen haben. Insgesamt zeigen sie sich jedoch wenig zugänglich für den Dialog mit Mieter*innen und der Stadtgesellschaft sind und sie agieren städtebaulich wenig innovativ. Die Ambivalenz wird verstärkt dadurch, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung kein Aufsichtsrat für das Unternehmen ABG existierte, der regelmäßig tagte und darüber eine Steuerungswirkung auf das Unternehmen ausübte (Interview Planungsdezernat 2022).

Die Hoffnung, der Gewährleistungsstaat könne ein Staat der Zivilgesellschaft sein, kann vor diesem Hintergrund nicht bestätigt werden, auch wenn widersprüchliche Prozesse der Inklusion und der gewünschten Beteiligung und der Exklusion parallel ablaufen. Es zeigte sich am Beispiel gemeinschaftlicher Wohnprojekte, dass Öffnungen und Inklusion oft an Bedingungen geknüpft sind: etwa die Aktivierung des kreativen und organisatorischen Potenzials der Bürger*innen und der diskursiven Betonung ihres nachbarschaftlichen Engagements. Die Gruppe RomaRespekt berichtet, dass ihre Expertise im Bereich Rassismus für Fortbildungen zwar immer wieder gefragt war, politische Forderungen der Initiative aber selten verbindlich zeitnah umgesetzt wurden. Implikationen und Perspektiven für die Einschreibung von Interessen marginalisierter und zivilgesellschaftlichen Gruppen in den Gewährleistungsstaat liegen in dem Spannungsfeld von Depolitisierung und Fragmentierung, aber auch Protest und Koproduktion begründet. Die Grenzen zwischen politischer Konzeption, Generativität, progressiver bis radikaler Einflussnahme und Kooperation bzw. Koproduktion auf der einen und Kooption und Aufweichung bei Eingliederung in neoliberale Strukturen auf der anderen Seite verlaufen fließend und müssen stetig neu verhandelt werden.

Ein Problem ist die zunehmende Schwierigkeit von Kooperation und Koordination zwischen Akteuren auf dem Feld der Wohnungspolitik. Insbesondere über die Finanzialisierung und Responsibilisierung wurden gegenläufige Interessen in der Wohnungspolitik fest institutionalisiert. Das kann zur weiteren Verfestigung ideologischer Gegenpole führen und die Etablierung anders funktionierender Geschäftsmodelle erschweren. Verstärkt wird dies dadurch, dass in den meisten Wohnungsbeständen keine etablierten Formen der Mitbestimmung von Mieter*innen bestehen. Dies führt dazu, dass sich Machtasymmetrien im Gewährleistungsstaat eher verstetigen als auflösen.

7.5 Wohnungspolitik in Berlin

Um die politischen Debatten in den Fallstädten besser in den bundespolitischen Kontext einordnen zu können, hilft ein Blick auf die wohnungspolitischen Aushandlungsprozesse in Berlin auf Landesebene. Die dortigen politischen Vorstöße haben das bundesweite Geschehen in den Kommunen im Untersuchungszeitraum maßgeblich mitgeprägt. In der Hauptstadt waren in den letzten 15 Jahren mit die höchsten Miet- und Immobilienpreisteigerungen im Bundesvergleich zu verzeichnen. Diese Entwicklung ist auf die spezifische Stadtgeschichte bis zur Wiedervereinigung, ein besonders dynamisches Bevölkerungswachstum seit Mitte der 2000er Jahre und eine lange zurückhaltende Bauaktivität zurückzuführen. Ebenso relevant sind die Privatisierung ehemals bezahlbarer Bestände und die starke Rolle finanzmarktorientierter Wohnungsunternehmen seit den 2000er Jahren und die ausbleibende politische Regulierung der steigenden Mieten. Gleichzeitig hat Berlin die stärkste Mieter*innenbewegung in Deutschland und die umfangreichste jüngere Erfahrung mit Bürgerbegehren gegen die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen. In Berlin werden immer wieder neue wohnungspolitische Instrumente und Steuerungsformen entwickelt und implementiert, die ein weitreichenderes staatlich regulatives und radikales Potenzial aufweisen als in anderen Städten. Als Bundesland hat Berlin gesetzgebende Kompetenzen – anders als die Kommunen, die in dieser Publikation im Fokus stehen. Auch weil Berlin zugleich Hauptstadt ist, konzentrieren sich hier zahlreiche politische Institutionen, ebenso die Arbeit vieler Lobbygruppen. Daher ist ein direkter Vergleich zwischen Berlin und den Fallstädten nicht möglich. Dennoch kann der Blick nach Berlin als Kontrastfolie wichtige politische Dynamiken illustrieren, die für das Verständnis der Debatte um Wohnen als öffentliche Infrastruktur gewinnbringend sind.

In Berlin regierte von 2016 bis 2021 ein rot-rot-grüner Senat. Er reagierte auf die angespannte Lage auf dem Berliner Wohnungsmarkt und den zunehmenden politischen Druck, den soziale Bewegungen aufbauten, mit einem Mix aus der Reanimation klassischer wohlfahrtsstaatlicher Instrumente (Stärkung des öffentlichen Wohnungsbaus, Wiedereinführung von Förderprogrammen, Verschärfung von Zweckentfremdungsverboten) und der Entwicklung neuer Strategien mit munizipalistischen Elementen (Vorkaufsrechte, Ankaufstrategien, Grundstücksvergabe in Erbpacht). Seine wohnungspolitische Agenda lässt sich als »Dreiklang aus Neubau, Ausweitung der öffentlichen/gemeinwirtschaftlichen Bestände und einem konsequenten Mieterschutz beschreiben« (Holm 2020: 51).

Zwei prominente, jüngere politische Protest- und Gesetzesinitiativen haben ihren Ursprung in Berlin: das Vergesellschaftungsbegehren und der landesweite Mietendeckel. Daneben gibt es viele Beispiele progressiver Wohnungspolitik, etwa die Institution »Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts«, die als Ergebnis des Berliner Mietenvolksentscheid gegründet wurde und die Umorientierung der Geschäftspolitik der Wohnungsunternehmen zur Aufgabe hat, die im Februar 2016 310.000 Wohnungen besaßen (Kuhnert 2016). Ebenso wurden unterschiedliche Formen der Rekommunalisierung entwickelt, etwa der gestreckte Erwerb (Jensen 2020). Berlin ist zudem der Sitz der bundesweit einzigen Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Solche Institutionen werden an dieser Stelle nicht vertieft berücksichtigt, ich fo-

kussiere in der Darstellung vielmehr auf den Volksentscheid zur Enteignung und die anschließende Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen und den Mietendeckel, da diese Instrumente bundesweit am stärksten Beachtung fanden, am weitreichsten wirksam wurden bzw. werden sollten und am deutlichsten Marktmechanismen abgeschwächt bzw. außer Kraft gesetzt hätten. 2019 wurden etwa auch in anderen Bundesländern Initiativen für einen Mietendeckel gestartet, z.B. in Hessen, Thüringen und Hamburg. In Bayern wurde ein Volksbegehren initiiert. Die Vergesellschaftung und der Berliner Mietendeckel werden im Folgenden kurz erläutert, basierend darauf erfolgt die DNA der Zeitung Berliner Tagesspiegel.

7.5.1 Vergesellschaftung und Mietendeckel

Der Berliner Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen hat das Ziel, die rund 240.000 Wohnungen, die sich derzeit im Besitz von Unternehmen mit einem Bestand von mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin befinden, in eine Anstalt öffentlichen Rechts zu überführen und sie gemeinwohlorientiert zu bewirtschaften. Die Initiative bezieht sich auf Artikel 15 des Grundgesetzes, in dem steht: »Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden« (Art. 15, GG). Im Gegensatz zu Artikel 14 des Grundgesetzes, in dem die Enteignung geregelt ist, die regelmäßig für den Bau von Autobahnen oder im Zuge von Bergbaumaßnahmen angewendet wird und bei der Eigentümer*innen nach Marktwert entschädigt werden, wird bei der Vergesellschaftung nach Artikel 15 nicht der Marktwert gezahlt, sondern ein niedrigerer, noch zu definierender Preis. Die zukünftige Entwicklung der Bestände, die rund 11 Prozent des Wohnungsbestandes in Berlin ausmachen, sollten nach der Vergesellschaftung über institutionalisierte Mitbestimmungsmechanismen an Interessen der Bewohner*innen ausgerichtet werden.

Die Mobilisierung für das Volksbegehren für Enteignung startete im Jahr 2018 und war begleitet von umfangreichen Community-Organizing-Prozessen und einer breiten Öffentlichkeitskampagne. Im Juni 2019 reichte die Initiative »Deutsche Wohnen & Co enteignen« in Berlin 77.001 Unterschriften beim Berliner Innensenat ein. Damit war das notwendige Quorum für die Durchführung des Volksbegehrens erreicht. Zeitgleich zur Bundestagswahl 2021 stimmten schließlich die Berliner*innen in einem Volksentscheid über die Vergesellschaftung ab. Das Ergebnis: 57,6 Prozent der abgegebenen Stimmen befürworteten die Enteignung (Expertenkommission zum Volksentscheid »Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen« 2023). Im Verlauf des Protests wurden durch das Volksbegehren zu Enteignung einerseits viele, teilweise sehr ausführliche Eigenpublikationen veröffentlicht; sie inspirierten inhaltliche Impulse in (internationalen) wissenschaftlichen und bundesweit öffentlichen wohnungs- und infrastrukturpolitischen Debatten (Deutsche Wohnen & Co enteignen 2022; Berfelde und Heeg 2024; Card 2022; Kusiak 2022).

Die Landesregierung setzte nach dem erfolgreichen Volksbegehren eine Expert*innenkommission ein, die sich mit der Rechtmäßigkeit des Vorhabens befasste. Die Kommission bestätigte die Rechtmäßigkeit schlussendlich im Juni 2023 (Expertenkommissi-

on zum Volksentscheid »Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen« 2023). Seit 2023 wird der Berliner Senat von der CDU angeführt, die in einer großen Koalition mit der SPD regiert. Unter diesen parteipolitischen Machtverhältnissen gibt es trotz der erfolgreichen Abstimmung derzeit keine Umsetzungsperspektive für das Volksbegehren. Doch da in der Berliner Verfassung die Möglichkeit der Volksgesetzgebung verankert ist, die es der Bevölkerung ermöglicht, über Volksentscheide selbst Gesetze zu beschließen (Rosenfeld et al. 2017), erarbeitet die Initiative »Deutsche Wohnen & Co enteignen« aktuell einen Gesetzesentwurf, der über ein weiteres Volksbegehren implementiert werden soll.

Zentraler Bestandteil der Strategie des Mieterschutzes in der Landesregierung und eine Reaktion des Senats auf das Vergesellschaftungsbegehren war der Berliner Mietendeckel. Er war festgeschrieben im »Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung«, das im Oktober 2019 beschlossen wurde und drei Regelungen für den befristeten Zeitraum von fünf Jahren vorsah:

- 1) einen Mietenstopp, der als Stichtag den 18.06.2019 festlegt und ab 2022 inflationsbedingte Anpassungen vorsieht
- 2) eine lageunabhängige Mietobergrenze bei Wiedervermietungen (Berliner Mietspiegel von 2014 und an Reallohnentwicklung bis 2019 angepasst)
- 3) ab dem 23.11.2020 das Verbot überhöhter Mieten, die mehr als 20 Prozent der zulässigen Mietobergrenze betragen (s. Tab. 9)

Für Neubauwohnungen, die ab dem 01.01.2014 bezugsfertig waren, und modernisierte Wohnungen oder bei Härtefallregelungen für Vermieter*innen sah der Mietendeckel Ausnahmen bzw. Anpassungen vor. Insgesamt erfasste die Regulierung des Mietendeckels 1,5 Mio. der 1,6 Mio. Mietwohnungen in Berlin. Am 23. November 2020 trat die zweite Stufe des Gesetzes in Kraft. Damit waren Vermieter*innen auch in laufenden Mietverhältnissen verpflichtet, von sich aus die Mieten zu reduzieren, wenn diese die festgeschriebenen Obergrenzen um mehr als 20 Prozent überschreiten. Die Maßnahmen resultierten Berechnungen zufolge pro Monat in verminderten Einnahmen in Höhe von 21 Mio. Euro aufseiten der Vermieter*innen (DER SPIEGEL, 23.11.2020).

Laut Rainer Wild vom Berliner Mieterverein bot der Mietendeckel »eine historisch einmalige Chance für ein besseres Mietensystem, das die Defizite der OVM vermeidet und Mietern am Ende auch leichter zu ihrem Recht verhelfen wird« (Berliner Mieterverein 2019). Das Gesetz bricht nicht nur mit dem Automatismus steigender Mieten, sondern war auch klar und transparent formuliert, was die Einforderung des Rechts für Mieter*innen begünstigte und die Vermieter*innen bei der Senkung überhöhter Mieten in die Pflicht nahm. Über Mietendeckeltabellen konnten sich alle rasch einen Überblick darüber verschaffen, wie die jeweils vertraglich vereinbarte Miethöhe zu bewerten ist (s. Tab. 9).

Tabelle 9: Nettokaltmiete pro Quadratmeter für Wohnungen, auf die eine Senkung nach Berliner Mietendeckel möglich war (für Wohnungen mit Sammelheizung und Bad)

Nettokaltmiete, auf die eine Senkung möglich war für Wohnungen mit Sammelheizung und Bad									
Baujahr		Wohnlage	Bis 1918	1919 - 1949	1950 - 1964	1965 - 1972	1973 - 1990	1990 - 2002	2003 - 2013
Miete in €/m ² /mtl	Ohne Modernisierung	Einfach	7,404	7,188	6,960	6,804	6,912	9,420	11,424
		Mittel	7,632	7,416	7,188	7,032	7,140	9,648	11,652
		Gut	8,628	8,412	8,184	8,028	8,136	10,644	12,648
	Nach Modernisierung oder mit moderner Ausstattung*	Einfach	8,604	8,388	8,160	8,004	8,112	10,620	12,624
		Mittel	8,832	8,616	8,388	8,232	8,340	10,848	12,852
		Gut	9,828	9,612	9,384	9,228	9,336	11,844	13,848
	Mit moderner Ausstattung* und Modernisierung	Einfach	9,804	9,588	9,360	9,204	9,312	11,820	13,824
		Mittel	10,032	9,816	9,588	9,432	9,540	12,048	14,052
		Gut	11,028	10,812	10,584	10,428	10,536	13,044	15,048

Quelle: Berliner Mieterverein e.V. 2020

Mit dem Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15.04.2021 wurde entschieden, dass der Berliner Mietendeckel gegen die Verfassung verstößt. Für schätzungsweise 420.000 Mieter*innen in über 1,5 Mio. Wohnungen bedeutete das, dass sie durch den Mietendeckel eingesparte Mietanteile zurückzahlen mussten. Der Berliner Senat ging davon aus, dass rund 40.000 Mieter*innen dadurch in Schwierigkeiten geraten würden. Noch am Tag der Urteilsverkündung im April 2021 demonstrierten in Berlin rund 15.000 Menschen gegen das Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (Taz, 15.04.2021). Soziale Bewegungen sprachen von einem »dunklen Tag«, der dennoch positive Nebeneffekte habe, denn nun herrsche juristisch Klarheit in der Mietendeckelfrage. Dieser Optimismus wurde von dem Glauben daran getragen, dass die Aktivität des bundesweiten Bündnisses »Mietenstopp! Denn dein Zuhause steht auf dem Spiel« in den Folgejahren an Dynamik und Einflusskraft gewinnen und ein Mietendeckel auf Bundesebene tatsächlich eine realpolitische Alternative darstellen würde. Das zivilgesellschaftliche, überparteiliche Bündnis »Mietenstopp!« setzt sich für einen bundesweiten Mietenstopp ein. Das Bündnis erwartete gleichzeitig, dass die verfassungsrechtliche Entscheidung das Volksbegehren »Deutsche Wohnen & Co enteignen« stärken wird. Die Rechtmäßigkeit des Volksentscheids war zu diesem Zeitpunkt bereits geprüft und bestätigt worden. Bei BörseOnline wurde das Urteil als »Etappensieg für die deutschen Immobilienkonzerne« bezeichnet (Börse Online Redaktion, 27.04.2021).

Das Mietendeckelgesetz war als Sofortmaßnahme gedacht, um Zeit zu überbrücken, bis andere Maßnahmen wirksam und dringende Reformen implementiert werden, z.B. die Ausweitung der bezahlbaren Bestände durch Neubau oder auch die Vergesellschaftung großer Bestände. Juristisch ziehe der Mietendeckel engere, jenseits privater Preisbildungsmechanismen zu verortende Grenzen hinsichtlich des Gestaltungsspielraum in

Mietverträgen als die Regelung zur Mietpreisbremse, die im BGB festgeschrieben ist. Er sollte »anders als die bundesrechtlichen Regelungen den Marktmechanismus zur Preisbildung gerade vorübergehend aussetzen; damit stellt sie zur Mietpreisbremse ein *aliud* dar und verfälscht deren Regelung nicht« (Farahat 2020: 606). Von vielen politischen Akteuren – wie auch vom Berliner Senat – wurde die gleichzeitige Gültigkeit öffentlichen Mietpreisrechts und privaten Mietrechts (letzteres ist im BGB geregelt) als möglich erachtet und damit sozialpolitische Spielräume auf Landesebene eingefordert, u.a. deshalb, weil die Berliner Landesverfassung, anders als die des Bundes, in Art. 8 Abs.1 ein Recht auf Wohnen beinhaltet.

Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Berliner Gesetzes erfolgte aufgrund einer Normenkontrollklage durch 284 Bundestagsabgeordnete der Fraktionen von CDU/CSU sowie der FDP. Das Urteil des Verfassungsgerichts lautet: »Da der Bundesgesetzgeber das Mietpreisrecht in den §§ 556 bis 561 BGB abschließend geregelt hat, ist aufgrund der Sperrwirkung des Bundesrechts für die Gesetzgebungsbefugnis der Länder kein Raum.« (Bundesverfassungsgericht 2021) Das Verfassungsgericht kam in seinem Urteil der Nichtigkeit zu einem klaren Ergebnis (7:1 in der Begründung, einstimmig im Ergebnis). Positioniert hat sich der 2. Senat mit dem Urteil in der nicht einfach zu klärenden Frage nach dem Verhältnis von öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Mietpreisregulierung, denn »je weniger sich Staat und Gesellschaft, öffentlich und privat als kategorial getrennte Sphären beschreiben lassen« (Farahat 2020: 603), desto weniger lässt sich auch eine eindeutige Zuteilung von Kompetenztiteln des bürgerlichen Rechts entlang der Unterscheidung von Privatrecht (zwischen zwei paritätischen Vertragsparteien) und öffentlichem Recht (Einbezug sozialpolitischer, umwelt- oder stadtplanerischer Zwecke) vornehmen. Historisch betrachtet fand die gegenseitige Durchdringung von Staat und Gesellschaft im Mietpreisrecht immer wieder Ausdruck darin, dass sie von einer Überlagerung privatrechtlicher durch öffentlich-rechtliche Regulierungen gekennzeichnet war (ebd.: 604). Doch eine formalistische Trennung zwischen freifinanziertem, privatem und öffentlichem Wohnungssektor – wie sie im Urteil zu finden ist – ignoriert die Tatsache, »dass es [...] nicht nur einen privaten und einen öffentlichen Wohnungsbausektor gibt« (Wihl 2021). Schließlich ist der geförderte, soziale Wohnungsbau nicht trägergebunden und er entstand und entsteht in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und Investoren ebenso wie mit öffentlichen Unternehmen oder gemeinnützig agierenden Akteur*innen.

Hinsichtlich seiner Verfassungskonformität stellte sich beim Mietendeckel neben der Kompetenzfrage die Frage nach der Vereinbarkeit der Regelungen mit dem Eigentumsgrundrecht (§ 14 GG) und der Sozialbindung des Eigentums. Letztere wurde allerdings bereits im Verlauf der letzten Jahre weniger diskutiert. Die Gewichtigkeit der kompetenzrechtlichen Frage war auch ausschlaggebend für die Zuständigkeit des 2. und nicht des 1. Senats des BVerfGs.

Hinsichtlich der Eigentumsgrundrechte führt Farahat (2020: 603) aus:

Das Gesetz steht [...] im Kontext einer intensiven, von widerstreitenden Interessen und Weltanschauungen geprägten Kontroverse. Während die einen dabei einen grundlegenden »Akzeptanzverlust bei privaten Eigentumsrechten« beklagen, halten andere die Kritik am Eigentum für den demokratischen Normalfall unter dem Grundgesetz

und betonen, dass auf angespannten Mietmärkten die Vertragsfreiheit als Garant für angemessene, das heißt von beiden Seiten als fair empfundene Mietpreisvereinbarungen versage, weil die Vertragsparität gestört sei.

Aus dieser Perspektive lässt sich das Berliner Gesetz v.a. als Versuch verstehen, die ausschließenden Effekte des Privateigentums zu korrigieren und im Kontext des verschärften Marktversagens einzudämmen. Während auf der einen Seite die wohlstandsfördernden Auswirkungen einer möglichst uneingeschränkten privaten Verfügungsgewalt über Eigentum im Fokus stehen, rücken auf der anderen Seite die Konflikte zwischen privaten Interessen und dem Gemeinwohl in den Mittelpunkt der Eigentumsproblematik (ebd.).

Um eine drohende Welle von Kündigungen und Verdrängung nach der Entscheidung des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zu verhindern, beschloss der Senat am 20.04.2021 die »Sicher-Wohnen-Hilfe« für Mieter*innen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin 2021). Haushalte, die ihren Nachzahlungsauforderungen nicht über Sparguthaben nachkommen konnten, keine Transferleistungen bezogen und deren Einkommen verhältnismäßig gering war (genau gesagt, deren Einkommen bis zu 280 Prozent der Bundeseinkommensgrenze beträgt), konnten von der Investitionsbank Berlin Darlehen als Überbrückungshilfe ausgezahlt bekommen.

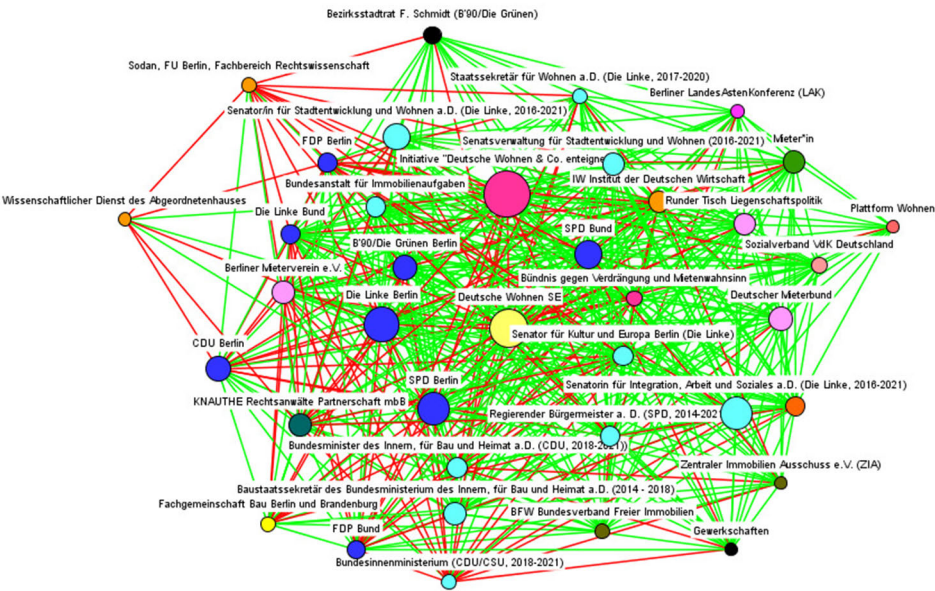
7.5.2 DNA Tagesspiegel (2017 bis 2022)

Mit dem Wissen um das transformative Potenzial beider Instrumente lohnt sich ein vergleichender Blick in die Presse. Über eine DNA wurden daher die im Tagesspiegel veröffentlichten Artikel und deren Akteursnetzwerke ausgewertet und die zentral diskutierten Themen mit denen der anderen Städte verglichen (s. Abb. 19 und 20). Das Sample für Berlin umfasst Artikel aus den Jahren 2017 bis 2022. Es wurde zusammengesetzt aus Artikeln, die bei der Recherche im Tagesspiegel zu den Themen »bezahlbar Wohnen« gefunden wurden, ergänzt wurde das Sample um weitere Artikel zum Thema »Vergesellschaftung«.

Im Ergebnis fällt zunächst die zentrale Rolle der Initiative »Deutsche Wohnen & Co enteignen« auf, ebenso wie die des börsennotierten Wohnungsunternehmens Deutsche Wohnen selbst. Zusätzlich besonders ist die Involvierung von Rechtsanwält*innen und des Wissenschaftlichen Dienstes des Abgeordnetenhauses, die Position zur Rechtmäßigkeit der Vergesellschaftung beziehen. Ebenfalls häufig referenziert wurden Jurist*innen und Kanzleien, etwa Univ.-Prof. Dr. Helge Sodan der FU Berlin, der sich als einer der wenigen Jurist*innen gegen die Rechtmäßigkeit der Vergesellschaftung aussprach, die Wirtschaftskanzlei GSK Stockmann, Leonhard & Thierfelder Rechtsanwälte oder Geulen und Klinger Rechtsanwälte. Zudem waren im Zeitungsdiskurs Akteure aus der Immobilienwirtschaft vertreten, etwa der ZIA, der BFW oder die Fachgemeinschaft Bau Berlin Brandenburg (s. Abb. 19). Parteien, die in diesem Akteursnetzwerk eine zentrale Rolle spielten, waren insbesondere die, die in dieser Zeit an der Regierungsbildung beteiligt waren: Die Linke, die SPD und das Bündnis 90/Die Grünen. Im Diskurs waren v.a. die Senator*innen für Stadtentwicklung und Wohnen, für Arbeit, Integration und Soziales und für Kultur und Europa von der Partei Die Linke präsent. Konfliktiv sind einige Bundesakteure involviert, etwa Horst Seehofer (CSU), der von 2018 bis 2021 Bundesminister

des Innern, für Bau und Heimat war. Die in die Defensive geratenen etablierten finanzialisierten Marktakteure agierten im Diskursnetzwerk zentral und versuchten über eine Artikulation von Gegenkampagnen gemeinsam mit verbündeten Verbänden der Immobilienwirtschaft und die Mobilisierung konservativer juristischer Stimmen ihre Position zu festigen.

Abbildung 18: Akteursnetzwerk Tagesspiegel 2017 bis 2022 (subtract)

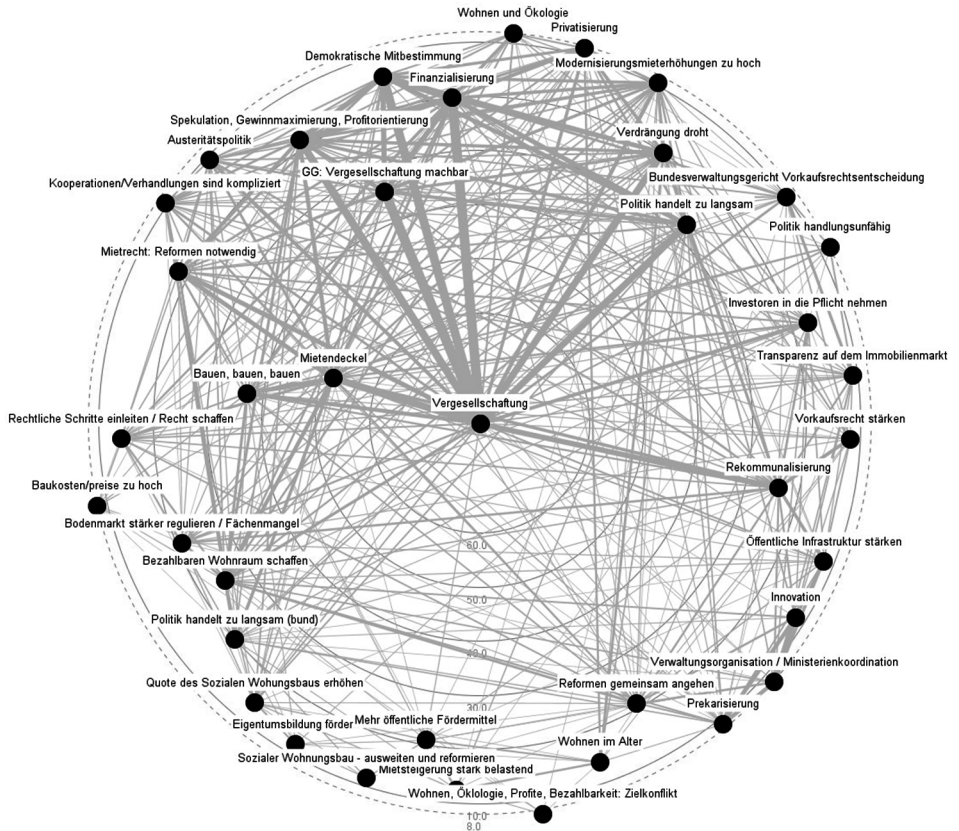


Quelle: Eigene Darstellung

Das Radialnetzwerk (s. Abb. 20) zeigt, dass die Debatten um den Mietendeckel und die Vergesellschaftung die alleinige Forderung nach der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum an den Rand gedrängt haben. Insbesondere die Vergesellschaftung wurde diskutiert im Zusammenhang mit Fragen der Finanzialisierung der Privatisierung und der notwendigen Abkehr von Spekulation, Gewinnmaximierung und Profitorientierung auf dem Wohnungsmarkt. Kritisiert wurde, dass die Politik zu langsam handle. Ebenso wurden Fragen nach der rechtlichen Realisierbarkeit wohnungspolitischer Maßnahmen grundlegend neu verhandelt und darüber die Auslegungsspielräume von im Grundgesetz verankerten Artikel zur Disposition gestellt. Anders als in den Kommunen, wo die Verschiebung in den juristischen Bereich häufig eine Einbahnstraße aus der politisierten Debatte heraus war, bestätigten die Mehrzahl der Rechtsgutachten bei der Vergesellschaftung deren Machbarkeit. Auch der Mietendeckel wurde als Gesetz implementiert. Doch der erfolgreiche Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Immobilienkonzerne wurde realpolitisch ausgebremsst. Anstatt Gesetzesspielräume über die Vergesellschaftung auszunutzen und kostengünstig an viele Bestände zu gelangen, entschloss sich das Land Berlin später, Wohnraum zum Marktpreis von Vonovia zurück-

zukaufen. Eine genauere Erörterung der politischen Dynamiken in Berlin würden den Rahmen dieser Arbeit sprengen, für die Berlin lediglich als Kontrastfolie herangezogen wird.

Abbildung 19: Radialnetzwerk Konzepte, Berliner Tagesspiegel (n > 7, 2017 bis 2022)



Quelle: Eigene Darstellung

7.5.3 Vergleich mit den anderen Fallstudien

Der direkte Vergleich zwischen Berlin mit den drei Fallstädten ist nicht möglich. Dennoch ist es spannend, die Infrastrukturkonflikte in Berlin im Hinblick auf Wohnungspolitik heranzuziehen, da die Infrastrukturkonflikte im Untersuchungszeitraum stärker politisiert und umkämpft als in den Fallstädten waren und Akteur*innen in anderen Fallstädten zu neuen Protesten und Forderungen inspiriert haben, weil mit ihnen zugleich weitreichendere, progressive und transformative Debatten verbunden waren.

Deutlich wird am Beispiel von Berlin, was passiert, wenn der Renditespielraum der Immobilienverwertungscoalition durch neue Gesetzesvorhaben wie den Mietendeckel oder den erfolgreichen Volksentscheid für die Vergesellschaftung großer Wohnungsun-

ternehmen eingeschränkt wird oder die Instrumente die Möglichkeit böten, dies zu tun. Der Mietendeckel und die Vergesellschaftung sind konkrete Vorschläge dafür, wie gesellschaftliche Machtverhältnisse auf dem Feld der Infrastrukturversorgung über die Gewährleistung von Bezahlbarkeit rekonfiguriert werden können; sie haben die Erarbeitung neuer Gesetze angeregt. In Berlin entstanden Diskurse, mit denen die Zivilgesellschaft und Politiker*innen sowie andere an den Debatten beteiligte Akteure den leeren Signifikanten der Forderung nach bezahlbarem Wohnen, der sich in anderen Städten zu bestimmten Zeitpunkten als zentraler Fixpunkt in den Debatten festgesetzt hatte, an den Rand gedrängt haben. Über die Instrumente wurden Perspektiven darauf entwickelt, was Bezahlbarkeit bedeutet und wie sie gewährleistet werden kann. Akteur*innen aus der Wohnungswirtschaft, Politik und Verwaltung sahen sich gezwungen, sich zu den Instrumenten zu positionieren. Infolgedessen tauchten finanzialisierte Unternehmen ab 2018 auch in den anderen Fallstädten vermehrt im Zeitungsdiskurs auf, um sich dort als soziale Vermieter von bezahlbarem Wohnraum zu positionieren. Die große Versorgungslücke mit bezahlbarem Wohnraum, die durch das Auslaufen der Bindungen für den sozialen Wohnungsbau, die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit und die fortschreitende Kommodifizierung des Wohnens entstanden war, konnten die Unternehmen demnach diskursiv zu ihren Gunsten. Auch, da der Staat selbst (oder gewinnbeschränkte Dritte) vor dem Hintergrund der aktuellen Mietgesetzgebung dazu nicht mehr in entscheidendem Umfang in der Lage sind und bisher nicht die politische Aussicht auf eine stärkere Regulation der Mietpreise in Form eines bundesweiten Mietendeckels besteht.

Das Berliner Diskursnetzwerk zeigt, wie Diskussionen um den Mietendeckel und die Vergesellschaftung in den juristischen Bereich verschoben wurden. Diese Verlagerung der diskursiven Aushandlungen in den für viele unzugänglichen Bereich von Anwaltskanzleien und Rechtsgutachten erschwert einerseits die Partizipation an gesellschaftlichen Debatten: Die Sprache ist voraussetzungsvoll, die Legitimität der Teilnahme an Debatten auf Expert*innenkreis begrenzt und es kommt zu Verzögerungen bei der Erstellung der Gutachten, die gesellschaftliche Debatten ausbremsen. Andererseits zeigen Beispiele der Mietendeckel, die Vergesellschaftung aber auch der Mietentscheid Frankfurt, dass neue regulative Formen in enger Zusammenarbeit mit Jurist*innen gefunden werden müssen, die Wohnen als öffentliche Infrastruktur anders konzipieren und dadurch stärker gewährleisten können.

7.6 Grenzen und Perspektiven für zukünftige Wohnungspolitik

Der (kommunale) Gewährleistungsstaat stößt vor dem Hintergrund seiner Strukturierung und bisheriger politischer Schwerpunkte und den vergangenen politökonomischen Transformationsprozessen an Grenzen. Vor dem Hintergrund der Infrastrukturpolitik im Bereich des Wohnens ist eine schrittweise Bewältigung der Wohnungskrise erforderlich, bei der auch überregional progressive und transformative Impulse gesetzt und Kommunen in ihrem Vorhaben bestärkt werden, langfristig bezahlbaren Wohnraum zu gewährleisten.

Für alle Fallstädte ist zu konstatieren, dass sich aus der Aufteilung der Gewährleistungsverantwortung auf mehrere Politikbereiche eine Vielzahl politischer Schalthebel ergeben. Dies birgt die Gefahr der Zersplitterung politischer Initiativen, wenn wie derzeit eine übergreifende effektive politische Strategie für die Gewährleistung bezahlbaren Wohnens fehlt. Staatliche Institutionen aber auch Expert*innenwissen und Kenntnisse von Jurist*innen bestehen sind in der Regel für einen Bereich; damit laufen einige Initiativen Gefahr, Schnittstellen und Graubereiche aus dem Blick zu verlieren, in denen sich die vielen Konflikte abspielen, die Verdrängungsprozesse auslösen (Interview Verwaltung F III 2021, Interview Berliner Fachstelle 2023). Die Aufteilung der Gewährleistungsmodi und ihre Überschneidung mit unterschiedlichen Politikfeldern bergen Herausforderungen für die Integration politischer Aushandlungsprozesse und der effektiven Eingliederung nicht nur selektiver Interessen. Hierbei stellen die knappe finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunen und Kommunalverwaltungen, aber auch die ausbleibenden Verankerungen von Aufgaben wie der Wohnungsmarktbeobachtung als kommunaler Pflichtaufgabe die Kommunen vor Herausforderungen bei der Formulierung neuer politischer Konzepte. Zudem sind starke depolitisierende Tendenzen im derzeitigen Versorgungssystem angelegt, etwa die Ausrichtung der Förderpolitik auf KdU und Wohngeld, die zur Normalisierung der hohen Preise und Preissteigerungen beitragen. Sie nehmen bei der Versorgung prekarisierter Mieter*innen eine wichtige Rolle ein, wurden allerdings von progressiver Seite oder im kommunalen Diskurs und in der Wohnungsforschung bisher noch zu wenig berücksichtigt, problematisiert oder politisiert.

In der Arbeit wurde die Erarbeitung von Richtlinien und Ideen für die Weiterentwicklung von Politikinstrumenten durch zivilgesellschaftliche und marktwirtschaftliche Akteure herausgearbeitet. Dies interpretiere ich auch im Hinblick auf die *policy failures* der bestehenden regulativen Initiativen durch den multiskalaren Gewährleistungsstaat. Einerseits sind auf kommunaler Ebene Formen der Selbstverpflichtung von Wohnungsunternehmen zu nennen, bei denen es um die volle Ausschöpfung der Mieterhöhungsspielräume geht. Insbesondere Vonovia nutzte die freiwillige Selbstverpflichtung für die Ausbesserung des Konzernimages. Andererseits beeinflussen oder fordern Bürgerbegehren kommunalpolitische Kurswechsel und schlagen damit neue Wege des Protests ein, über die sie auf politische Verbindlichkeit drängen. Nur in begrenztem Ausmaß fanden in den Städten öffentlich kommunizierte Politikevaluationsprozesse statt, was die stetige Weiterentwicklung implementierter Instrumente erschwert. Aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels, der nach wie vor starken Eigentumsideologie und der Vorbehalte gegenüber kollektiven Eigentumsformen oder dem öffentlichen und sozialen Wohnungsbau wird es absehbar schwieriger werden, die Segmentierung der Wohnungspolitik zu überwinden. Dringen notwendig wäre es, einen neuen öffentlichen, demokratisch kontrollierten und gemeinnützigen Sektor zu konstituieren.

In der Forschung wurde deutlich, wie vielschichtig verflochten der Wohnungssektor mit politökonomischen Prozessen ist und wie komplex sich seine Regulierung darstellt. Einerseits bestehen Ansätze, die Infrastrukturpolitik an die gegenwärtigen Herausforderungen anzupassen, die sich durch die Privatisierung und Finanzialisierung verschärft und herausgebildet haben. Diese infrastrukturpolitischen Ansätze sollten ins Zentrum der Debatten gestellt werden, da sie produktive, inklusive Antworten auf gesellschaftliche Infrastrukturkonflikte bieten können. Andererseits kann die

Wohnungsfrage lediglich bedeutungsentleert über den leeren Signifikanten des bezahlbaren Wohnraums verhandelt oder populistisch vereinnahmt werden. Dann würden die notwendigen komplexen Schritte verfehlt werden.

Das politische Leitbild des Gewährleistungsstaates wurde in den 1990er Jahren zu einer Zeit der Transformation des Wohlfahrtsstaates entworfen und sollte die gleichbleibende Handlungsfähigkeit des Staates gerade vor dem Hintergrund der Privatisierungen öffentlicher Infrastrukturen unterstreichen. Die Infrastrukturversorgung kann, so das Leitbild, im Gewährleistungsstaat über die drei Modi der direkten Bereitstellung, der Regulation und Auffangverantwortung angemessen organisiert und gewährleistet werden. Durch die Rekonfiguration des Verhältnisses der gewährleistungsstaatlichen Versorgungsmodi in den letzten 30 Jahren und die Prozesse der Finanzmarktliberalisierung und Finanzialisierung des Wohnens ergaben sich im Verhältnis von Marktakteuren, Staat und Zivilgesellschaft starke Verschiebungen. Einflussmöglichkeiten und Machtkonstellationen veränderten sich. Trotzdem sind viele Konflikte, die sich bei der Wohnraumversorgung abspielen, aus Mieter*innenperspektive nicht neu. Sie knüpfen an Prekaritätserfahrungen von Mieter*innen seit der Industrialisierung an – nur in neuen Schattierungen. Diese Publikation hat versucht zu erörtern, wie Privatisierung, Finanzialisierung und die zunehmende Einbindung Dritter in die Gewährleistung dazu beigetragen haben, dass sich Möglichkeiten der Interessenartikulation und Partizipation verändert haben. Darüber hinaus fragte sie, welche Implikationen die Aufteilung der Verantwortungsstufung für politische Prozesse und (De-)Politisierungsdynamiken hat.

Hinsichtlich der gewährleistungsstaatlichen Steuerung der Wohnraumversorgung geht die veränderte Verantwortungsstufung einher mit der Aufteilung in Politikfelder, die von der Sozialpolitik und dem Ordnungsrecht bis hin zum Finanz-, Steuer- und Baurecht, Antidiskriminierungsrecht sowie dem Mietrecht reichen. Diese Aufteilung ist komplex zu regulieren und diskursiv schwer zu vermitteln – insbesondere vor dem Hintergrund, dass parallel Prozesse der Kommodifizierung und Dekommodifizierung stattfinden. Ein neues Gewährleistungsrecht (Franzius 2003) wurde im Bereich des Wohnens für die Kommunen bisher noch nicht etabliert. Vielmehr lässt sich in den Fallstädten ein Flickenteppich an Formen des (Anspruchs auf) Recht und Rechtsproduktion beobachten. Hierbei gibt es zwei gegenläufige Bewegungen: Einerseits gibt es Beispiele für (vermeintlich) gemeinwohlorientierte Selbstverpflichtungen von Unternehmen. Kommunen können die Selbstverpflichtungen jedoch nicht richtig kontrollieren und privatwirtschaftliche Unternehmen führen sie wenig transparent und ohne Beteiligung der Öffentlichkeit ein, so das Ergebnis der Frankfurter und Dresdner Fallstudie. Es bleibt, weiter zu untersuchen, inwieweit diese Politikformen an einer regulativen Leerstelle stattfinden, die sich durch fehlendes, konsequentes Agieren der Bundespolitik im Bereich der Mietpreisregulierung auftut. Andererseits versuchen soziale Bewegungen in Form von Bürgerbegehren verbindliche kommunalpolitische Entscheidungen in der Wohnungspolitik zu erwirken (Schipper 2023). Dass der Gewährleistungsstaat sich als »Staat der Zivilgesellschaft« erweise kann nicht bestätigt werden. Vielmehr zeigte die Arbeit, wie hoch die Hürden und die depolisierenden Tendenzen im Bereich der Wohnraumversorgung sind.

Als Herausforderung für progressive, transformative Ansätze von Infrastrukturpolitik nennt Streeck (2019: 19), eine »partizipative Organisationsform kollektiver Leistungserbringung zum Zwecke gemeinschaftlicher Daseinsbewältigung« zu schaffen. Heindl (2020: 218) deutet auf die notwendige Entwicklung einer »Handlungs-Infrastruktur«, die auch marginalisierten Gruppen Einflussmacht ermöglichen würde.² Die wohnungspolitische Debatte der letzten Jahre hält einige Ansätze bereit, an die angeknüpft werden kann, um ein solches Projekt voranzutreiben. Diese Ansätze einen Momente, die auf Zentralisierung, Verallgemeinerung und die Entwicklung politischer Strategien abzielen und dabei über die Grenzen von Politikarenen sowie zersplitterten Eigentumsverhältnisse hinauswirken, und Momente, die bei der Kollektivierung und Vergemeinschaftung von Interessen marginalisierter Mieter*innen zu helfen vermögen und die die demokratische Mitgestaltung von Wohnungspolitik auch für marginalisierte Gruppen verbessern. Insbesondere im Kontext der Debatte um die Vergesellschaftung großer Wohnungskonzerne in Berlin wurden alternative Versorgungskonzepte erarbeitet, denen die Mehrheit der Bevölkerung beim Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungskonzerne zustimmte (Deutsche Wohnen & Co enteignen 2020). Anknüpfungspunkte gibt es zum Konzept der sozialen Infrastruktur, bei dem Wohnen, Gesundheitsversorgung und andere öffentliche Infrastrukturen steuer- und abgabenfinanziert produziert und möglichst kostengünstig allen diskriminierungsfrei bereitgestellt werden (AG links-netz 2014, 2013). Die sozialpolitische Perspektive, die die AG links-netz mit dem normativen Konzept entwirft, sieht die Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen und Vermögen in Antwort auf verschärfte soziale Ungleichheit vor. In Bezug auf Wohnen skizziert Holm (2013b: 6) das transformativ ausgerichtete Konzept von Wohnen als soziale Infrastruktur als »Dekommodifizierung und Vergesellschaftung«. Dies schließt die Demokratisierung der Wohnungsverwaltung und die Orientierung an gemeinschaftlichen Wohnformen mit ein (Vrenegor und Osório 2011).

Eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung befürwortete den Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen in Berlin. Damit sind gesellschaftliche Mehrheiten für eine radikal andere Form der Infrastrukturpolitik sowohl gegeben als auch zukünftig denkbar. Trotzdem scheitern die Ansätze progressiver Infrastruktur bisher an verdichteten Kräfteverhältnissen und tradierten Herangehensweisen an Infrastrukturkonflikte durch Entscheidungsträger*innen. Für die nachhaltige Veränderung der strategischen Selektivitäten des (lokalen) Staates zu Gunsten der Mieter*innen ist die Veränderung von Diskursen – etwa zur sozialen Mischung – notwendig. Gleichzeitig müssen sich materiell verdichtete Machtkonstellationen weg von der Immobilienverwertungscoalition verschieben – was sich als herausfordernd darstellt, da sich die bezahlbaren Bestände oft in den Händen besonders profitorientiert agierender Akteure befinden.

Aus der DNA heraus ergab sich hinsichtlich der Unterstützung und Mobilisierung von Wählerstimmen für Parteien ein widersprüchliches Bild, das in weiteren Forschungsarbeiten genauer untersucht werden sollte. Obwohl in den Fallstädten

2 Sie entwickelt den Begriff im Anschluss an Spivak. Spivak definiert Infrastrukturen als »the effort to establish, implement, and monitor structures that allow subaltern resistance to be located and heard« (Heindl 2020: 218; Spivak 2012).

Frankfurt, Dresden und Berlin die Partei Die Linke diskursiv sowohl quantitativ als auch inhaltlich unter den Parteien die zentralste Rolle im wohnungspolitischen Diskurs um Bezahlbarkeit einnahm, spiegelte sich dies nicht in Wahlerfolgen. Im Gegenteil: Im Anschluss an die Landtagswahlen in den ostdeutschen Bundesländern im Herbst 2024, bei denen die AfD zeigte, dass sie ihren Einfluss deutlich ausbauen hatte, stellte sich vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Brisanz des Themas Wohnen die Frage, warum ausgerechnet die AfD, die außer auf marginale Weise in Dresden in keiner Stadt – weder aktiv noch entscheidend – in den wohnungspolitischen Diskurs involviert war, einen so großen Stimmenzuwachs verzeichnen konnte. In einem SPIEGEL-Interview nach der Landtagswahl in Sachsen und Brandenburg im Herbst 2024 führte die Historikerin Claudia Gatzka den großen Stimmenanteil für die AfD unter vielen jungen Menschen in Ostdeutschland auf die gestiegenen Mieten, Lebenshaltungskosten und die Versäumnisse der Ampelregierung »etwas gegen die Explosion der Mietpreise zu tun« (DER SPIEGEL, 05.10.2024) zurück. Hierfür wäre es interessant, die Wohnungsfrage unter Berücksichtigung der *Multi-Level Governance Trap* und der eingeschränkten kommunalen Handlungsspielräume auf dem Feld der Wohnungspolitik in den Kontext von landes- und bundespolitischen Wählerdynamiken und anderen wahlentscheidenden gesellschaftlichen Fragen zu setzen. Auch international sollten Fragen nach dem Zusammenhang der Wohnungskrise und parteipolitischen Dynamiken besser erforscht werden. Hierbei können kontrastartig zwei Entwicklungen gegeneinandergestellt werden. Auf der einen Seite stellt in Österreich die KPÖ erfolgreich und glaubhaft das Thema bezahlbares Wohnen in den Mittelpunkt ihrer politischen Praxis und punktet dadurch bei Wähler*innen. Die KPÖ organisiert u.a. Sozialsprechstunden, führte eine Gehaltsabgabe für einen Sozialfonds ein und organisierte eine Petition für einen bundesweiten Mietenstopp. Sie inspiriert damit andere linke Parteien, so auch in der BRD (Möller und Schenker 2024). Auf der anderen Seite stellt sich etwa im Anschluss an die Wahlen in den USA im November 2024, bei der steigende Lebenshaltungs- und hohe Wohnkosten eine Rolle spielten und die Donald Trump und die Republikaner eindeutig für sich entscheiden konnte, wie die Wohnungsfrage über populistische Narrative vereinnahmt werden und was dem entgegengesetzt werden kann. Donald Trump und sein Team propagierten in rassistischer Manier, das Problem der hohen Wohnkosten vermeintlich über die Deportation von Migrant*innen und Menschen mit Einwanderungsgeschichte senken zu können. JD Vance bestätigte in einem Interview mit der New York Times zwar, dass es einen quantitativen Wohnraumangel gebe, fügte jedoch hinzu »that we have 25 million people who shouldn't be here« (The New York Times, 12.10.2024). Beides trüge zur Wohnungskrise bei. Nicht nur Ökonom*innen warnen, dass sich dadurch das Problem hoher Wohnkosten eher verschärfen würde (The New York Times, 12.10.2024, 21.10.2024, 11.10.2024). Hier geht es nicht um eine Auseinandersetzung mit komplexen wohnungspolitischen Herausforderungen. Vielmehr werden die Wohnungskrise und die Ängste, die für viele damit einhergehen, instrumentalisiert, um rassistische Narrative zu verbreiten. Mit den Sorgen der Menschen wird gespielt und gleichzeitig werden über die prominente Platzierung eines vermeintlichen Lösungsvorschlags

marginalisierte Bevölkerungsgruppen gegeneinander ausgespielt.³ Wohnen als öffentliche Infrastruktur zu betrachten und fundamentale Güter zum Ausgangspunkt für die Formulierung inklusiver politischer Strategien zu machen, würde hingegen andere Perspektiven eröffnen.

Um den depolitisierenden Tendenzen und der Versorgungskrise zu begegnen wäre eine Erweiterung des kommunalen Wahlrechts notwendig, das institutionalisierte Formen demokratischer Einflussnahme auf weitere Personenkreise erweitert. Zudem könnten vermehrt Formen der Mieter*innenmitbestimmung etwa in öffentlichen Wohnungsunternehmen ausgebaut werden. Darüber hinaus sollten Formen demokratischer Einflussnahme, etwa in Form von Bürgerbegehren, von der institutionalisierten Politik ernst genommen werden und nach Möglichkeit Mietervereine gestärkt werden neue institutionelle Formen der Vertretung von Mieter*inneninteressen auch jenseits des Mietrechts geschaffen werden. Die Kommunen selbst sollten besser mit Finanzen und geschultem Personal ausgestattet werden und so – in Kombination mit entsprechenden Landes- und Bundesgesetzen – in die Lage versetzt werden, Boden anzukaufen, aktiver gegen Spekulation und Leerstand vorgehen zu können und Vermieter*innen zu sozialverträglichen energetischen Sanierungen zu bewegen.

Darüber hinaus sollten auf Bundesebene Instrumente wie das Wohngeld und KdU mit Formen der Marktregulierung, etwa einem Mietendeckel, kombiniert werden. Die staatlichen Fördermittel könnten dann wieder stärker in die Objektförderung und für den Aufbau einer langfristig bezahlbaren und qualitativ hochwertigen öffentlichen Infrastruktur eingesetzt werden. Ein resilientes Versorgungssystem würde wiederum Spielraum für andere, dringend notwendige gesellschaftliche sozialökologische Transformationsprozesse eröffnen.

3 Empirisch untersuchen Reichle und Bescherer den Zusammenhang der Kommodifizierung von Wohnraum, Rechtspopulismus und rassistischen Einstellungen auf Nachbarschaftsebene in Leipzig und setzen ihn in Zusammenhang mit wohnbezogener Entfremdung. Mullis untersucht auf lokalräumlicher Ebene den Zusammenhang politischer Subjektivierungsweisen und regressiver Kollektivität (Mullis 2024). Diese Publikation unterstreicht die Relevanz solcher Forschungsarbeiten.