

6. Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Hamburg und das »Bündnis für das Wohnen«

Joscha Metzger

Einleitung: Hamburgs kooperative Wohnungspolitik

Die Wohnungsfrage wird in Hamburg seit über zehn Jahren intensiv und kontrovers diskutiert. Eine Reihe von Protesten, Besetzungen und Demonstrationen sowie die Gründung des Netzwerks »Recht auf Stadt« im Jahr 2009 brachten das Thema (zurück) auf die politische Tagesordnung. Im Landeswahlkampf des Jahres 2010 fokussierte die SPD auf die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Sie erreichte eine Mehrheit der Sitze in der Bürgerschaft und brachte 2011 mit Olaf Scholz nach zehn Jahren erstmals wieder einen Sozialdemokraten auf den Posten des Ersten Bürgermeisters in der Hansestadt. Als Ziel seiner Regierung formulierte Scholz, »dass sich alle das Leben in Hamburg leisten können« (BFHH 2011: 36). Dafür sollten Wohnen und Stadtentwicklung »ins Zentrum der Senatspolitik« gestellt und ein »Pakt für das Wohnen« mit der Immobilienwirtschaft geschlossen werden (BFHH 2011: 36f.).

Das noch im selben Jahr gegründete »Bündnis für das Wohnen« ist seitdem das zentrale Aushandlungsgremium der Hamburger Wohnungspolitik (FHH 2021a). Im Bündnis ist die Stadt in Form der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), der Umweltbehörde, der Sozialbehörde, der Finanzbehörde und der Bezirke mit der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft zusammengeschlossen. Die beiden großen Mietervereine »Mieter helfen Mietern« (MhM) und »Mieterverein zu Hamburg« werden als beratende Partner genannt. Der Hamburger Senat sieht das Bündnis als zentralen Baustein seiner erfolgreichen kooperativen Wohnungspolitik an (FHH 2021a: 3; siehe Siebeck und Memmler, Praxisgespräch in diesem Band). In der lokalen Medienlandschaft wird das Bündnis zwar immer wieder kritisch hinterfragt, insgesamt betrachtet aber weitgehend positiv bewertet (Metzger 2021: 162f.; Knödler 2022). Auch bundesweit gilt es – nicht zuletzt infolge der Kanzlerschaft von Olaf Scholz – als Vorbild einer gelungenen Wohnungspolitik (Hoffmann 2022; Knödler 2022).

»Von unten«, das heißt vonseiten zivilgesellschaftlicher Initiativen, der linken Opposition und der beiden großen Mietervereine, erfahren das Bündnis und die dort ausgehandelte Wohnungspolitik jedoch zunehmend erhebliche Kritik (Metzger 2021: 185f.).

Aktuell sieht sich das Bündnis insbesondere von zwei Volksinitiativen bedrängt, die auf eine stärkere Regulierung von Wohnungsmarkt und -wirtschaft drängen: Die Initiative »Keine Profite mit Boden und Miete« zielt auf eine Verlängerung der Bindungen im sozialen Wohnungsbau und eine Intensivierung des bodenpolitischen Instruments der Vergabe in Erbpacht, die Initiative »Hamburg enteignet« will dagegen Wohnungsunternehmen mit mehr als 500 Wohneinheiten vergesellschaften. Beide Initiativen stellen – teils explizit, teils implizit – die Frage, wer die Hamburger Wohnungswirtschaft eigentlich ist und wie ihre Geschäftsmodelle funktionieren.

Im vorliegenden Beitrag stelle ich das Bündnis für das Wohnen dar, diskutiere die Interessen und Konflikte der beteiligten Akteure und zeige (mögliche) alternative Ansätze kooperativer Stadtpolitik auf. Dabei wird deutlich, dass das Bündnis maßgeblich auf der Zusammenarbeit mit marktorientierten Vermieter*innen in ihrer Rolle als Bauherr*innen basiert. Ein differenzierter Blick auf die Vielfalt der Hamburger Wohnungswirtschaft zeigt, dass diese Bündnispolitik nicht alternativlos ist und weitere Akteure zugunsten einer sozialeren Ausrichtung der Wohnungspolitik hinzugezogen werden könnten.

Akteure und Zielsetzungen des Bündnisses für das Wohnen

Das Bündnis für das Wohnen wurde 2011 gegründet und seitdem in den zwei Legislaturperioden ab 2016 und 2021 erneuert. Im Bündnisvertrag wird die Bezahlbarkeit des Wohnens als »vorrangiges« Ziel herausgestellt (FHH 2021a: 3). Das zentrale Instrument zur Umsetzung dieses Ziels ist der Neubau bzw. die Genehmigung von 10.000 Wohnungen im Jahr, wovon 4.000 Wohnungen gefördert oder als sogenannte »Hamburg-Wohnungen« entstehen sollen.¹ Dieser Fokus auf den Neubau geht mit der Annahme einher, dass eine Ausweitung des Angebots grundsätzlich – das heißt auch mittels der Erstellung frei finanzierter Miet- und Eigentumswohnungen – zu einer sozialen Wohnraumversorgung beiträgt (siehe Vogelpohl/Haferburg/Pohl sowie Bahls in diesem Band). Flankierend zum Neubau bestehen Verabredungen zu weiteren Themen der Wohnungs-, Boden- und Stadtentwicklungspolitik und zur gemeinsamen Erstellung einer Machbarkeitsstudie zur klimagerechten Anpassung des Wohnungssektors. Zentrale Bündnispartner des Senats sind die Verbände der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, welche an »allen wohnungspolitischen Entscheidungen Hamburgs beteiligt« werden sollen (FHH 2021a: 3).

Zu den Bündnispartnern zählen

- der Grundeigentümerverband Hamburg, welcher nach eigenen Angaben »Eigentuher, Wohnungseigentümer und Vermieter, Verwalter und Wohnungsunternehmen« vertritt und mehr als 31.000 Mitglieder hat (Grundeigentümerverband o.J.),

1 Baugenehmigungen obliegen den Kommunen, d.h. den Hamburger Bezirken. Der »Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau« zwischen Senat und den Bezirksämtern regelt die verwaltungsmäßige Umsetzung der im Bündnis für das Wohnen festgelegten Ziele (FHH 2021b).

- der Immobilienverband Nord (IVD) als Regionalverband der »Makler, Verwalter und Sachverständigen«, welcher sich als Interessensvertretung der Beratungs- und Dienstleistungsberufe in der Immobilienwirtschaft versteht (IVD Nord o.J.),
- der Landesverband Nord des Bundesverbandes Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW Nord) mit seinen 230 Mitgliedern aus der »mittelständischen Immobilienwirtschaft« in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (BFW Nord o.J.). Dazu zählen unter anderem »Wohnungsunternehmen, Projektentwickler, Bauträger, Verwaltungs- und Vermietungsgesellschaften, Banken und Versicherer [sowie] geschlossene Fonds im Wohn- und Gewerbebau« (BFW Nord o.J.),
- der Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen (VNW), welcher vorrangig die bestandshaltende und ehemals gemeinnützige Wohnungswirtschaft repräsentiert und für sich mit dem Slogan »Verband der Vermieter mit Werten« wirbt (VNW Nord o.J.). Alle großen und viele kleine Wohnungsgenossenschaften sind ebenso Mitglieder im VNW wie unter anderem auch das börsennotierte Unternehmen Vonovia. Das städtische Wohnungsunternehmen SAGA ist vom Wohnungsbestand her größtes Mitglied im VNW und nimmt aufgrund seiner wichtigen stadtpolitischen Rolle auch – neben dem VNW sowie dem VNW-Landesverband Hamburg – als eigenständiger Partner im Bündnis teil.

Die Arbeit des Bündnisses ist – soweit sich dies aus einer wissenschaftlichen Beobachterposition sagen lässt – von einer weitgehenden inhaltlichen Einigkeit geprägt, wenn auch die Ausgestaltung einzelner Instrumente Konflikte hervorgerufen hat. Einigkeit bestand von Anfang an hinsichtlich der Erhöhung des Neubaus, der Intensivierung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, dem Drittmix und der damit einhergehenden Erhöhung der Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau sowie der Erwartung, dass sich die Bezahlbarkeit des Wohnens maßgeblich durch eine Erhöhung des Angebots und einen sich dadurch einstellenden Sickereffekt gewährleisten ließe. Strittige Themen sind dagegen Maßnahmen zur Begrenzung der Mietsteigerungen (Kappungsgrenze und Mietpreisbremse), soziale Erhaltungsverordnungen, die Vergabe städtischer Grundstücke in Erbpacht sowie Maßnahmen zum Klimaschutz. Gelöst wurden diese Konflikte durch unterschiedliche Arrangements. Infolge der Einführung der Mietpreisbremse trat der Grundeigentümerverband kurzzeitig aus Protest aus dem Bündnis aus, schloss sich angesichts der geltenden Ausnahmeregelungen aber nach einiger Zeit wieder an (Metzger 2021: 171). Als Praxis zum Erlass sozialer Erhaltungsverordnungen hat sich das Verfahren eingespielt, diese in den Verhandlungen zur Neuauflage zu besprechen, namentlich in den Bündnisverträgen aufzuführen und zu vereinbaren, keine weiteren als die definierten Gebiete auszuweisen. Das Thema Erbpacht und damit die Frage nach einer sozialen Bodenordnung stellt bereits seit einigen Jahren einen erheblichen Konflikt dar. Nachdem der VNW sich in einer ersten Reaktion positiv zur Vergabe in Erbpacht geäußert hatte, kritisiert er seitdem jedoch alle Vorstöße des Senats zur tatsächlichen Anwendung des Instruments. Flankiert wird dies von der Drohung der großen Genossenschaften, ihre Aktivitäten im Wohnungsneubau vollständig einzustellen, wenn ihnen keine Grundstücke mehr zum Verkauf angeboten werden (WBG HH 2019). Eine Lösung steht bisher aus und mögliche Annäherungen wurden zuletzt durch die Ei-

nigung des Senats mit einer von den Mietervereinen unterstützten Volksinitiative gestört (HA 2023). Schließlich stellt auch die Umsetzung der Klimaziele im Gebäudesektor die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen und sorgt auch in Hamburg für intensive Debatten (Brandt/Metzger 2022). Das Thema wurde in den Bündnisverhandlungen von 2021 aufgeschoben, indem eine gemeinsam getragene »Umsetzungsorientierte Machbarkeitsstudie zur Erreichung der Klimaschutzziele im Bereich der Wohngebäude in Hamburg« vereinbart und in Auftrag gegeben wurde. Die Studie ist kürzlich erschienen und enthält konkrete Szenarien für die Sanierung und Modernisierung des Wohngebäudebestandes, die von den Bündnispartnern als realisierbar angesehen werden, in der Presse allerdings als wenig ambitioniert kritisiert werden (BSW 2023; Twickel/Drieschner 2023).

Gegenüber der Öffentlichkeit kommunizieren Stadt und Wohnungswirtschaft offensiv und regelmäßig das im Bündnis vorhandene Vertrauen und die Übereinstimmung in inhaltlichen Fragen (siehe Siebeck und Memmler, Praxisgespräch in diesem Band). Seitdem die Verbände der Wohnungswirtschaft im Bündnis zusammengeschlossen sind, sprechen sie darüber hinaus in Form von Pressemitteilungen und anderen Veröffentlichungen zuallermeist mit einer einheitlichen Stimme und sind insgesamt betrachtet stark in den Medien präsent. Besonders häufig meldet sich der VNW in Form von Pressemitteilungen zu Wort, deren Frequenz deutlich zugenommen hat, nachdem im Jahr 2017 ein ehemaliger Redakteur des Hamburger Abendblatts die Stelle als Kommunikationsreferent des Verbandes angenommen hat. Die Statements des VNW vermitteln teilweise den Eindruck, die Praxis der Hamburger Wohnungswirtschaft wäre maßgeblich durch die Verhaltensweise der ehemals gemeinnützigen Unternehmen geprägt (Metzger 2021: 187ff.). Besonders eindrücklich zeigt sich die Geschlossenheit des öffentlichen Auftretens der Verbände in der sogenannten Hamburger Wohnungsmarktanalyse, die 2019 zum dritten Mal durchgeführt wurde. Die von der – wie es in der Auftragsbeschreibung heißt – »Gemeinschaft aller wohnungswirtschaftlichen Verbände« herausgegebene Studie wertet eine Vielzahl von Mietdaten aus, die von den Mitgliedsunternehmen der Verbände zur Verfügung gestellt werden (sogenannte CRES-Studie; Wölflé 2019: 2). Als Hamburger Durchschnittsmiete im Bestand ermittelt sie den Wert von 8,21 Euro/Quadratmeter, welcher deutlich unter den in Immobilienportalen eingestellten Angebotsmieten, aber auch leicht unter dem Durchschnitt des Hamburger Mietenspiegels von 8,66 Euro/Quadratmeter aus demselben Jahr liegt. Die Autoren der Studie sehen den Grund für diesen verhältnismäßig günstigen Wert darin, dass »Genossenschaften und die SAGA ebenso wie viele größere Privatanbieter« nur selten auf Internetportalen veröffentlichen, »sodass die tatsächlich viel günstigeren Mieten in vielen Medienberichten zu wenig beachtet werden« (Wölflé 2019: 14).

Die Verbände interpretieren diese vergleichsweise niedrige Durchschnittsmiete als Beleg dafür, dass der Wohnungsmarkt bei Weitem nicht so aufgeheizt sei, wie es in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Es gäbe eine »gefühlte und eine tatsächliche Temperatur auf dem Mietmarkt« und die »tatsächliche Temperatur« zeige, dass der Markt im Großen und Ganzen funktioniere und daher keine weiteren wohnungspolitischen Regulierungen erforderlich seien (Will 2019). Die wichtigste und häufig aufgegriffene Aussage der Studie lautet, dass der Hamburger Wohnungsmarkt »funktioniere«, was durch eine Fluktuationsquote von 7,4 Prozent belegt sei (ermittelt durch ca. 52.000 neu abge-

schlossene Mietverträge im Jahr; Wölfe 2019: 1). In der Studie wird allerdings zugleich dargelegt, dass die Fluktuationsquote im Jahr 2007 noch bei 12,7 Prozent lag und die Leerstandsquote 2019 nur 0,72 Prozent betrug, woraus sich ablesen lässt, dass der Wohnungsmarkt in der Gegenwart deutlich angespannter ist, als er es in der Vergangenheit war (Wölfe 2019: 15, 18). Während die Stadtentwicklungssenatorin immer wieder positiv die als verhältnismäßig günstig wahrgenommene Zahl von 8,21 Euro/Quadratmeter im Bereich der Bestandsmieten betont (Twickel/Drieschner 2023a), kritisiert der Mieterverein die Studie als nicht repräsentativ, da die Daten ausschließlich auf von Wohnungseigentümer*innen zur Verfügung gestellten Zahlen basieren (Will 2019).²

Die Akteure und Zielsetzungen des Bündnisses für das Wohnen verdeutlichen, dass hier eine Kooperation zwischen der Regierungspolitik und ihrer Verwaltung mit der Wohnungswirtschaft in ihrer Rolle als Bauherr*innen und Vermieter*innen stattfindet. Zentrale Dreh- und Angelpunkte, die das Bündnis zusammenhalten, sind die Fokussierung auf den Neubau sowie die Hoheit über den öffentlichen Diskurs zur Wohnungsversorgung. Denn hier konvergieren die Interessen der beteiligten Akteure: Die Stadt legitimiert ihre Wohnungspolitik maßgeblich über die Erreichung der Neubauziele. Der gemeinsame Nenner der Verbände ist es, Neubau inklusive kalkulierbarer Vermietungsbedingungen zu ermöglichen, um auf die bestehende Nachfrage reagieren und die Verwertung von Kapital in Immobilien realisieren zu können. Auch wenn die im Bündnis beteiligten Verbände durchaus unterschiedliche wirtschaftliche Fraktionen repräsentieren, sind sie gemeinsam darauf angewiesen, dass sich Investitionen durch anschließende Verkäufe oder Vermietung – im Verhältnis zu Kapitalinvestitionen in anderen Wirtschaftsbereichen – lohnen, das heißt, dass sich aus dem Geschäft mit dem Wohnen Überschüsse generieren lassen. Auf eine politische Begrenzung der Gewinnerzielung reagieren sie entsprechend ablehnend.

Kritik der Mietervereine und zivilgesellschaftlicher Akteure

In den ersten Jahren begriffen sich die beiden Mietervereine als »Partner« des Bündnisses für das Wohnen und auch gegenwärtig unterstützen sie die Idee, für ein »bestimmtes Ziel alle staatlichen Ressourcen zum Einsatz zu bringen« (siehe Meyer, Praxisgespräch in diesem Band; Metzger 2021: 192). Mit der Beteiligung der Mietervereine vermittelte das

2 Fraglich ist zudem, ob eine unter dem Mittelwert des Mietenspiegels liegende Bestandsmiete bei hohen Angebotsmieten, einer hohen Wohnkostenbelastung und einer stetig abnehmenden Zahl an Sozialwohnungen tatsächlich das Argument rechtfertigen kann, der Markt würde funktionieren. Insbesondere die schwierige Wohnungsversorgungslage für die gut 50 Prozent der Bewohner*innen Hamburgs, die vom Einkommen her berechtigt sind, eine Sozialwohnung zu beziehen, zeigt deutlich, dass der Markt zwar aus Sicht der Anbieter*innen funktionieren mag, aber nicht imstande ist, die sozialen Herausforderungen der Wohnungsfrage zu lösen (siehe Einleitung in diesem Band). Im Juni 2023 wurde die vierte Hamburger Wohnungsmarktanalyse veröffentlicht. Hier wird eine Durchschnittsmiete von 8,71 Euro/Quadratmeter genannt, die sich deutlich vom Mietenspiegelwert von 9,29 Euro/Quadratmeter im Jahr 2021 unterscheidet. Die der Veröffentlichung folgende Debatte verlief ähnlich wie im Jahr 2019.

Bündnis in den ersten Jahren den Eindruck einer gewissermaßen sozialpartnerschaftlichen Kooperation, der stellenweise bis heute in der Medienberichterstattung nachwirkt (Knödler 2022). Im Lauf der Jahre entfremdeten sich die Mietervereine jedoch zunehmend vom Bündnis, wobei den Konflikten zur Begrenzung von Mietsteigerungen und den weiterhin schrumpfenden Sozialwohnungsbeständen eine Schlüsselrolle zukam. In der Folge verschärften sie ab dem Jahr 2017 ihre eigenen wohnungspolitischen Forderungen (Metzger 2021: 185f.).

Ende 2019 gründeten die beiden Vereine gemeinsam mit anderen Initiativen unter dem Titel »Keine Profite mit Boden und Miete« zwei zusammengehörige Volksinitiativen. Diese hatten zum Ziel, dass die Stadt Hamburg erstens keine öffentlichen Liegenschaften mehr veräußert, sondern nur noch in Erbpacht vergibt, und zweitens, dass Wohnungen auf städtischen Grundstücken in Zukunft ausschließlich im Preissegment des geförderten Wohnungsbaus gebaut werden (Volksinitiative Keine Profite o.J.). Der Volksinitiative gelang es, genug Stimmen zu sammeln, dass das Anliegen in der Bürgerschaft verhandelt wurde. Ergebnisse fanden Ende des Jahres 2022 in beiderseitigem Einvernehmen in die Hamburgische Gesetzgebung Eingang: Künftig sollen »auf einem Anteil von einem Drittel der für den Wohnungsbau vorgesehenen städtischen Flächen jährlich 1.000 dauerhaft mietpreisgebundene Wohnungen [...] gebaut werden« (Volksinitiative Keine Profite o.J.). Die ersten 50 Jahre werden diese durch Wohnraum-Förderprogramme sozial gebunden, in den darauffolgenden 50 Jahren durch im Erbbaurechtsvertrag festgelegte Verabredungen. Zusätzlich wurde ein (mit Ausnahmen versehenes) Veräußerungsverbot städtischer Grundstücke beschlossen, »welches für alle Wohnungen und Wohngrundstücke der Stadt nun in die Hamburger Verfassung aufgenommen wurde« (Volksinitiative Keine Profite o.J.). Die wohnungswirtschaftlichen Verbände kritisierten die Einigung zwischen Senat und Volksinitiative umgehend und sahen das Bündnis für das Wohnen »in Frage gestellt« (HA 2023). Als besonderen Vertrauensbruch bewerteten es die Verbände, dass sie selbst nicht in die Verhandlungen einbezogen wurden.

Bereits 2016 formierte sich ein »Bündnis für eine neue soziale Wohnungspolitik« bestehend aus der Behrens-Stiftung, der Caritas, dem Diakonischen Werk, »Mieter helfen Mietern« und der Statthaus Hamburg. Dieses Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und Akteuren des gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus initiierte eine Kampagne unter dem Titel »#einfachwohnen«, mit der auf die mangelnde Versorgung wohnungs- und obdachloser Menschen sowie vordringlich Wohnungssuchender aufmerksam gemacht wurde. Zentrale Zielsetzung sind mehr sozial geförderte Wohnungen insgesamt und ein erweitertes Angebot für Menschen, die dringend auf Wohnraum angewiesen sind. Die Forderungen fanden in Teilen Eingang in die Verabredungen des Bündnisses für das Wohnen. So wurde 2021 das Ziel formuliert, 300 Wohnungen für vordringlich Wohnungssuchende jährlich zu schaffen, und eine Quote von 10 Prozent solcher Wohnungen bei Neubauvorhaben mit mehr als 30 Einheiten festgelegt (FHH 2021a: 18f.). Trotz dieser Verbesserungen auf der Ebene der Zielsetzungen stieg die Zahl wohnungs- und obdachloser Menschen in Hamburg zuletzt auf einen Höchststand (siehe Schmidt in diesem Band).

Anknüpfend an die Erfolge der Berliner Kampagne »Deutsche Wohnen enteignen« startete im Jahr 2022 eine weitere Volksinitiative mit dem Titel »Hamburg enteignet«. Die Initiative zielt darauf ab, eine Kommission einzurichten, die sich mit der Prüfung

eines Verfahrens zur Vergesellschaftung privater Wohnungsbestände befasst. Als Grenzwert einer möglichen Enteignung wird der Bestand von 500 Wohneinheiten vorgeschlagen. Ausgenommen werden bereits staatliche Bestände wie die der SAGA, aber auch die der Genossenschaften und selbstverwalteter Wohnungsunternehmen (Volksinitiative Hamburg enteignet o.J.). Die Zahl von 500 Wohneinheiten wurde gewählt, um Bedenken auszuräumen, es ginge darum, auf den Besitz von Kleinvermieter*innen abzu zielen: »Uns geht es nur um die dicken Fische«, betont einer der Sprecher*innen (Zuschlag 2022). Dies seien in Hamburg insbesondere börsennotierte Immobilienkonzerne wie Heimstadten oder Vonovia (Zuschlag 2022). Die Enteignungsinitiative sorgt in Hamburg derzeit für intensive Diskussionen über die Struktur der lokalen Wohnungswirtschaft. Die regierende Politik und die Verbände lehnen die Initiative rundherum ab. So sieht die Senatorin für Stadtentwicklung und Wohnen in der Initiative ein unbegründetes »Misstrauensvotum« gegen die private Wohnungswirtschaft: »Die Unterstellung ist doch, dass die großen Immobilienunternehmen nur renditeorientiert arbeiten. Und das stimmt nicht. Da sind zum Beispiel ganz viele Handwerksbetriebe darunter, die ihr Geld in ihre Gebäude reinvestieren. Und die nehmen die normale, ortsübliche Vergleichsmiete.« (Twickel/Drieschner 2023) In Hamburg, so das an die Wohnungswirtschaft adressierte Versprechen, werde niemand enteignet, »der einen guten Job macht« (Twickel/Drieschner 2023). Der Sprecher des VNW unterstellt, dass die Initiative alle großen Unternehmen inklusive der Genossenschaften enteignen wolle und sieht mit den »Enteignungsfantasien [...] das solidarische Miteinander in der Stadt« gefährdet (VNW 2023). Die Reaktionen zeigen die Verunsicherung, die die Möglichkeit einer Enteignung in das Gefüge der Hamburger Wohnungs- und Immobilienwirtschaft bringt. Sie zeigen darüber hinaus, dass es in der wohnungspolitischen Debatte durchaus umstritten ist, *wer* – das heißt, welche Akteure mit welchen Wohnungsbeständen und Geschäftspraktiken – den städtischen Wohnungsmarkt eigentlich gestaltet bzw. gestalten sollte, und wie sensibel die Verbände der Wohnungswirtschaft darauf reagieren, wenn ihnen die Hoheit im Diskurs streitig gemacht wird.

Die Hamburger Wohnungs- und Immobilienwirtschaft

Die Branche der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ist durch eine Vielfalt unterschiedlicher Unternehmensformen und Geschäftspraktiken geprägt, deren Analyse durch eine intransparente Datenlage erheblich erschwert ist. So sind amtliche Grundbücher, in denen die Eigentumsverhältnisse der Immobilien dokumentiert sind, in Deutschland nicht öffentlich zugänglich. Erschwerend kommt hinzu, dass das Eigentum an Immobilien auf mehrere Firmen aufgeteilt werden kann, sodass diese nur mit entsprechender Detailkenntnis den eigentlichen Eigentümer*innen (denen die jeweiligen Firmen gehören) zugeordnet werden können. Die amtliche statistische Erfassung der Eigentumsverhältnisse begnügt sich mit einer (zumeist stichprobenhaften) Abfrage bei Eigentümer*innen und Mieter*innen.³ Entsprechend schwierig gestaltet sich

3 Der bundesweit durchgeführte Zensus des Jahres 2011 erfasst die Eigentumskategorien »Privatpersonen« (denen 36,5 Prozent der Wohnungen in Hamburg gehören), »Gemeinschaften von Ei-

die Antwort auf die Frage, welche Akteure mit welchen Geschäftspraktiken auf dem Wohnungsmarkt aktiv sind.

In Bezug auf Hamburg haben zuletzt das Recherchezentrum Correctiv und eine Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) versucht, tiefer gehende Einblicke in die Eigentumsstruktur auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt zu ermöglichen (Correctiv 2018; RLS 2023). Mangels repräsentativer Daten ergänzt Correctiv erfasste Zahlen durch qualitativ aufbereitete Erfahrungsberichte. Die Studie der RLS nutzt die vorliegenden statistischen Daten (Statistisches Amt 2016) und ergänzt diese durch eigene Recherchen. Beide Recherchevorhaben zielen darauf ab, sowohl die in der amtlichen Statistik nicht separat erfassten Akteure – insbesondere börsennotierte Unternehmen und große Privatvermieter*innen – zu erfassen, als auch Aussagen über das Geschäftsverhalten von Unternehmen mit unterschiedlicher Organisationsform und Zielsetzung vorzunehmen. Die Studie der RLS bietet folgende Kategorien und Schätzungen über den Wohnungsbestand in Hamburg an: *Selbstnutzer*innen* (24 Prozent), *kleine Privateigentümer*innen* (denen nur einzelne Wohnungen und keine ganzen Häuser gehören, d.h. auch Eigentümergemeinschaften, 23 Prozent), *große Privateigentümer*innen* (Personen oder Unternehmen, denen mindestens ein ganzes Haus mit sieben oder mehr Einheiten gehört, 21 Prozent), *börsennotierte Unternehmen und institutionelle Investoren* (ca. 4 Prozent), *genossenschaftliche und gemeinnützige Unternehmen* (14 Prozent) und *staatliche Eigentümer*innen* (15 Prozent, die nahezu deckungsgleich mit dem Bestand der SAGA sind; RLS 2023: 17).⁴ Im Folgenden stelle ich diese Eigentümerkategorien überblickshaft dar und diskutiere ihre Rolle im Bereich der Wohnungsversorgung sowie ihre Position innerhalb des Bündnisses für das Wohnen und der stadtpolitischen Debatte.

Der Anteil der Selbstnutzer*innen und damit die Eigentumsquote liegt in Hamburg derzeit bei ca. 24 Prozent und damit leicht über dem Wert von 23 Prozent im Jahr 2011 (Statistikamt Nord 2016; RLS 2023). Selbst genutzte Wohnungen und Immobilien stehen dem Mietmarkt nicht zur Verfügung und sind – zumindest solange sie nicht für Kredite beliehen werden – dem Kapitalkreislauf der Immobilienwirtschaft (temporär) entzogen (Belina 2017). Solche Wohnformen können in Hamburg als an Elbe oder Alster gelegene Villa bis zu 15 Millionen Euro Wert sein, als einfaches kleines Einfamilienhaus in einem weniger nachgefragten Stadtteil aber auch nur knapp unter hunderttausend Euro (GfG 2023: 16; siehe Haus/Weilbacher in diesem Band).

Die Gruppe der vermietenden »kleinen« Privateigentümer*innen besitzt in Hamburg ca. 23 Prozent der Wohnungen. Diese Gruppe zeichnet sich dadurch aus, dass

gentümer*innen« (22,3 Prozent), »Wohnungsgenossenschaften« (14,5 Prozent), »Kommune/Land/Bund/Organisation ohne Erwerbszweck« (15,6 Prozent) und »privatwirtschaftliche Unternehmen« (11,1 Prozent) (Statistikamt Nord 2016). Mit diesen Kategorien wird jedoch nur ein Ausschnitt der Struktur der Branche erfasst: So werden zum Beispiel börsennotierte Unternehmen im Bereich der Privatwirtschaft subsumiert und genauso wenig separat erfasst wie gemeinwohlorientierte Unternehmen, die nicht die Form der Genossenschaft aufweisen.

- 4 Die RLS-Studie bezieht sich auf die im Zensus 2011 ermittelte Anzahl von 876.000 Wohnungen in Hamburg (Statistisches Amt 2016: 23) und rechnet für einzelne Eigentümergruppen vorliegende aktuellere Zahlen hinzu. Die aktuelle behördliche Erhebung erfasst die Zahl von 982.400 Wohnungen in Hamburg (BSW 2023: 15). In der Darstellung können sich daher leichte Differenzen in den Prozentangaben ergeben.

ihr keine ganzen Häuser, sondern lediglich einzelne Wohnungen gehören. In der öffentlichen Debatte wird zumeist davon ausgegangen, dass Vermieter*innen »mieterfreundlicher« agieren, je weniger groß ihr Bestand ist. Eine empirische Überprüfung dieser Annahme liegt bisher nicht vor, aber auch die Erfahrungsberichte von Correctiv legen einen solchen Zusammenhang nahe. Die Gruppe der kleinen Privatvermieter*innen ist insofern sehr heterogen, da es sich sowohl um Eigentümer*innen handeln kann, die eine einzige Wohnung zu einem möglicherweise günstigen Mietpreis an Verwandte oder Freund*innen vermieten, als auch um solche, denen mehrere Wohnungen gehören, die sie zum höchstmöglichen Marktpreis profitabel anbieten. Wahrscheinlich verbergen sich in dieser Kategorie auch (Netzwerke von) Firmen, die einen größeren Bestand an Wohnungen auf mehrere Eigentumseinheiten aufgeteilt haben. In der Öffentlichkeit und im Bündnis für das Wohnen werden die Interessen der Selbstnutzer*innen wie die der kleinen Privatvermieter*innen vorrangig vom Grundeigentümerverband und vom IVD vertreten.

Die Gruppe der großen Privateigentümer*innen, die sich aus Einzelpersonen sowie Firmen zusammensetzt, hält in Hamburg einen Anteil von ca. 21 Prozent der Wohnungen. In diese Gruppe fallen unter anderem die bekannten großen lokalen Immobilienunternehmen, die nicht nur Wohnungen bauen, sondern diese auch im Bestand halten und vermieten. Dazu zählen teilweise sehr bekannte Firmen wie Frank Wohnungsbau, Semmelhaack, Otto Wulff, die Behrendt-Gruppe, Robert Vogel, Potenberg und Nordelbe, die sich mehr oder weniger intensiv öffentlich präsentieren, alle eine eigenständig agierende Geschäftsführung aufweisen und – nicht alle, aber teilweise – die Marke von 500 Wohnungen im Bestand überschreiten. Diese Firmen agieren vorrangig für den und auf dem frei finanzierten Markt und bieten tendenziell eher hochpreisige Wohnungen an. Auch wenn diese Firmen unter Mieter*innen teilweise keinen guten Ruf haben, geraten sie dennoch selten in die medialen Schlagzeilen und werden ob ihrer lokalen Verankerung von der regierenden Politik zumeist positiv angesprochen. Einige dieser Firmen wie Frank Wohnungsbau oder Semmelhaack sind dafür bekannt in der Vergangenheit und teilweise auch heute noch vorrangig Sozialwohnungen zu errichten. Wie die Recherche von Correctiv gezeigt hat, findet sich in Hamburg darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Firmen, die am Immobilienmarkt agieren, aber öffentlich (so gut wie) nicht bekannt sind. Ebenfalls unbekannt sind die vielen Einzelpersonen, denen in Hamburg ein oder mehrere Wohnhäuser mit mehr als sieben Wohneinheiten gehören. Es ist davon auszugehen, dass die große Anzahl der Millionär*innen in der Hansestadt einen erheblichen Anteil dieser Wohnungen hält und – als Resultat der in den vergangenen zehn Jahren deutlich stärker als die Lebenshaltungskosten gestiegenen Miet- und Wohnungspreise – ihr Vermögen damit von Jahr zu Jahr erheblich steigert (RLS 2023: 18). Ein Teil dieser Wohneinheiten ist sicherlich auch in der Hand der, von der Senatorin genannten, Handwerksbetriebe (Twickel/Drieschner 2023a). Die Gruppe der großen Privatvermieter*innen wird vom Grundeigentümerverband, dem IVD, sowie dem BFW vertreten. Entsprechend der (historischen) Bedeutung des Grundeigentums und des Immobilienkapitals in Hamburg verwalten einige der Mitgliedsunternehmen des IVD teilweise seit

über hundert Jahren einen großen Bestand an Wohnungen, der vermögenden Einzelpersonen oder Firmen gehört.⁵

Eine besonders renditeorientierte Logik der Geschäftstätigkeit verfolgen börsennotierte Unternehmen und institutionelle Investoren, die in Hamburg einen Anteil von ca. 4 Prozent der Wohnungen halten. In börsennotierten Unternehmen führt das Management den Betrieb im Sinne der Anteilseigner*innen, deren vorrangiges – wenn nicht einziges – Interesse in der Steigerung des Aktienwerts liegt. Zu dieser Gruppe gehören bekannte Unternehmen wie Vonovia (mit aktuell ca. 11.000 Wohnungen in Hamburg), TAG-Immobilien (7.000 Wohnungen), Heimstaden (ehemals Akelius, ca. 3.500 Wohnungen) und die Adler-Gruppe, die in Hamburg insbesondere durch das brachliegende Holsten-Areal bekannt ist (RLS 2023: 17f.; siehe Bruns, Praxisgespräch in diesem Band). Zu den institutionellen Investoren zählen insbesondere Pensionskassen, deren Aktivitäten auf dem Immobilienmarkt zwar beträchtlich sind, aber öffentlich kaum wahrgenommen werden. Laut Correctiv (2018) stellen Versicherungen und Pensionskassen deutschlandweit die größte Käufergruppe auf dem Immobilienmarkt dar. In Hamburg investierten sie im Jahr 2017 die Summe von 435 Millionen Euro in Wohn- und Gewerbeimmobilien, davon 110 Millionen Euro für Wohnungen. Versicherungen und Pensionsfonds haben die Aufgabe, das bei ihnen eingelegte Geld vom Wert her zu erhalten bzw. zu vermehren. Ein zitierter Manager beziffert die Rendite, die in Immobilien angelegtes Geld abwerfen soll, auf mindestens drei bis vier Prozent (Correctiv 2018). Laut Selbstbeschreibung vertritt der BFW Nord Aktienfonds und Versicherungen als seine Mitglieder. An der wohnungspolitischen Diskussion in Hamburg beteiligten sich diese Unternehmen – mit Ausnahme der Vonovia, die Mitglied im VNW ist – nicht.

Die SAGA ist mit ihren rund 137.600 Wohnungen das deutschlandweit größte kommunale Wohnungsunternehmen, nimmt eine eigenständige Rolle im Bündnis für das Wohnen ein, ist gleichzeitig Mitglied im VNW und hält einen Anteil von etwas mehr als 14 Prozent der Wohnungen in Hamburg (SAGA 2021). Aus der Sicht des Senats ist die SAGA ein Garant für günstige Mieten und gute Wohnverhältnisse (Correctiv 2018). Seit mehreren Jahren strebt sie den Neubau von jährlich ca. 2.000 Wohneinheiten, vorrangig im geförderten Segment, an und trägt damit einen erheblichen Anteil zur Erfüllung der Neubauziele bei. Auch wenn die stadtpolitische Bedeutung der SAGA in der öffentlichen Debatte unumstritten ist, erfährt sie dennoch vielfach Kritik. Beim Recherchezentrum meldeten sich auffällig viele Menschen, die beklagten, dass die SAGA ihre Mieten kontinuierlich im Rahmen des möglichen erhöhe (Correctiv 2018). Im Kontext des stetig steigenden Mietenspiegels ergeben sich in der Summe Mietsteigerungen von teils über hundert Euro innerhalb weniger Jahre. Insgesamt betrachtet liegen die SAGA-Mieten im Kontext des Hamburger Wohnungsmarktes zwar eher im unteren Bereich, es wohnen

5 Der Focus-Immobilien Atlas listet jährlich die deutschlandweit angesehensten Makler- und Hausverwaltungsfirmen auf. Hamburg ist in dieser Übersicht die Region mit den traditionsreichsten Firmen: Wentzl Dr. als ältestes und seit dem Jahr 1820 tätiges Unternehmen sowie weitere acht Hausverwaltungen, die bis 1922 gegründet wurden und noch heute tätig sind (Focus 2023: 38f.). Correctiv beschreibt die Bedeutung der Hausverwaltungen auf dem Wohnungsmarkt als die der »Türsteher der Eigentümer« (2018).

aber auch viele Hamburger*innen mit einem niedrigen Einkommen in diesen Wohnungen, für die jede einzelne Mietererhöhung schmerzhaft ist (siehe Rinn in diesem Band). Im Jahr 2021 betrug die durchschnittliche Miete der frei finanzierten SAGA-Wohnungen 7,09 Euro/Quadratmeter. Ausgehend von 5,96 Euro im Jahr 2011 erhöhten sich die Mieten der nicht geförderten SAGA-Wohnungen innerhalb von zehn Jahren um fast 20 Prozent.⁶ Im gleichen Zeitraum sank der Anteil der Sozialwohnungen am Gesamtbestand der SAGA von knapp 32 Prozent im Jahr 2011 (41.311 geförderte von 129.873 Wohnungen insgesamt) auf etwas mehr als 21 Prozent im Jahr 2021 (29.346 geförderte von 137.631 Wohnungen insgesamt; Metzger 2021: 176; SAGA 2021: 3). Eine in Hamburg vieldiskutierte Frage ist, ob und in welcher Summe die SAGA Gewinne an den Haushalt der Stadt abführen sollte. Ende 2022 wurde bekannt, dass die Planungen für die vier Jahre zwischen 2023 und 2026 dafür insgesamt 350 Millionen Euro vorsehen – eine Entscheidung, die von den beiden Mietervereinen mit dem Argument heftig kritisiert wurde, das Geld solle angesichts steigender Energiekosten lieber zur Stabilisierung der Mieten und nötiger Sanierungen verwendet werden (Betz 2022). Weitere häufig geäußerte Kritikpunkte an der SAGA sind das in den Jahren der CDU-Regierung installierte Privatisierungsprogramm, das bis heute in Form einzelner Wohnungsverkäufe fortgeführt wird, sowie die – in einem Fall im Jahr 2017 gerichtlich bestätigte – Diskriminierung Wohnungssuchender mit Migrationshintergrund (Metzger 2021: 177).

Die großen Hamburger Wohnungsgenossenschaften gelten dem Senat ebenso wie vielen Beobachter*innen als (weiterer) zentraler Garant günstiger und guter Wohnverhältnisse. Darüber hinaus sind Genossenschaften von ihrer Struktur her demokratisch verfasste Unternehmen, in denen eine Beteiligung der Mitglieder gesetzlich verankert und vorgesehen ist (Metzger 2021). Correctiv (2018) stellt einen ausgesprochen niedrigen Leidensdruck bei Genossenschaftsbewohner*innen fest, notiert als einzigen relevanten Kritikpunkt, dass es aufgrund einer hohen Nachfrage gegenwärtig kaum möglich ist, als neues Mitglied aufgenommen zu werden, und fasst die Wohnsituation als »Paradies mit Warteliste« zusammen. Die 30 großen Genossenschaften sind im Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e. V. zusammengeschlossen und verwalten gemeinsam einen Bestand von rund 135.000 Wohnungen, was einem Anteil von knapp 14 Prozent am Wohnungsbestand entspricht. Die durchschnittliche Nettokaltmiete betrug 7,03 Euro/Quadratmeter im Jahr 2021, der Anteil geförderter Wohnungen lag bei ca. 25 Prozent (RLS 2023: 18). Die Neubauleistung von ca. 4.000 Wohnungen im Zeitraum von 2011 bis 2021 hebt sich deutlich gegenüber Genossenschaften anderer deutscher Städte ab (RLS 2023: 18). Ebenso wie die SAGA orientieren sich die großen Genossenschaften jedoch am Mietenspiegel, erhöhen kontinuierlich ihre Wohnungsentgelte und erfahren dafür auch zunehmend Kritik von ihren Mitgliedern (siehe Prill in diesem Band). Die Praxis der Mitgliederbeteiligung ist in den meisten großen Genossenschaften auf das notwendige Minimum begrenzt und kritische Initiativen werden von den Vorständen marginalisiert (Metzger 2021: 197ff.). Darüber hinaus nehmen die großen Genossenschaften in öffentlich ausgetragenen Konflikten um die Wohnungspolitik häufig die Sprecherinnenrolle

6 Damit schwächte sich die Mieterhöhungsquote bei der SAGA im Vergleich zu den zehn Jahren davor ab. In beiden Zeiträumen lagen die Mieterhöhungen jedoch über der Steigerung der Lebenshaltungskosten (Metzger 2021: 176f.).

der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ein, was sich zuletzt besonders markant in der Ablehnung der Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht zeigte (siehe Jeske in diesem Band). Die Genossenschaften und mit ihnen der VNW nehmen in den Auseinandersetzungen um die Wohnungspolitik in Hamburg daher eine doppelte Rolle ein: »Sie fördern die aktuelle immobilienwirtschaftliche Dynamik und gelten gleichzeitig als Garanten für bezahlbares Wohnen [...]. Damit tragen sie dazu bei, ausgrenzende Marktprozesse und neoliberale Politiken zu legitimieren.« (Metzger 2021: 262)

Gibt es insofern in Hamburg aus Sicht der Mieter*innen überhaupt Vermieter*innen, die tatsächlich einen »guten Job« machen? Im Rahmen des durch den Wohnungsmarkt hergestellten sozialen Antagonismus können aus Sicht von Mieter*innen nur solche Vermieter*innen als »gut« angesehen werden, die die Preise der Wohnungen mit den Bedarfen und der Kaufkraft der Nachfrager*innen korrelieren (Metzger 2021: 28ff.). Menschen mit einem höheren Einkommen und/oder Vermögen können sich teurere Wohnungen leisten als Menschen mit wenig Geld. Die Geschäftstätigkeit von Vermieter*innen wird von verschiedenen Menschen daher unterschiedlich wahrgenommen. Vor dem Hintergrund, dass in Hamburg ca. 55 Prozent der Bewohner*innen unter die Einkommensgrenzen des ersten und zweiten Förderwegs des sozialen Wohnungsbaus fallen (Welt 2023), lässt sich jedoch kaum bestreiten, dass die Wohnungswirtschaft – insgesamt betrachtet – keinen durchwegs »guten Job« macht, insgesamt ein deutlicher Mangel an bezahlbarem Wohnraum besteht und die Wohnungssuche insbesondere für Menschen mit besonderen Marktzugangsschwierigkeiten teilweise traumatisch ist (siehe Kuschinski in diesem Band).

Es gibt lediglich eine relativ kleine Gruppe wohnungswirtschaftlicher Akteure, die Wohnen von ihrer Unternehmensphilosophie her als Teil der Daseinsvorsorge begreift und ihre Tätigkeit daher grundsätzlich an den Bedarfen der Wohnungssuchenden und nicht am Marktmöglichen orientiert: Gemeinwohlorientierte und/oder gemeinschaftliche Wohnungsunternehmen, die als eigene Gruppe neben der SAGA und den großen Genossenschaften abgegrenzt werden können und – im Hinblick auf die Analyse unterschiedlicher Geschäftspraktiken – auch differenziert werden sollten. Zu diesen Unternehmen gehören in Hamburg soziale Träger und Kirchengemeinden (soweit sie Wohnungsbau betreiben), die Behrens-Stiftung, das Bündnis der Wohnstifte und die große Anzahl kleiner Wohnungsgenossenschaften, Mietergenossenschaften und Wohnprojekte, die seit den 1980er Jahren entstanden sind (siehe Behne/Kniess/Richter und Menzl/Zimmer in diesem Band). Diese Unternehmen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Überschüsse in Bestand oder Neubau investieren, Wohnraum entsprechend der tatsächlichen Kosten vermieten und konsequent auf staatliche Förderungen zurückgreifen, um bezahlbares Wohnen zu ermöglichen. Es ist insbesondere diese Gruppe, die – im Gegensatz zu den großen Genossenschaften – ein hohes Interesse an der Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht hat, da sie auf den Zugang zu günstigem Bauland angewiesen ist und auch langfristige soziale Bindungen nicht als Problem, sondern als relevanten Zweck des Wohnungsbaus begreift (siehe Brandt, Praxisgespräch sowie Jeske in diesem Band). Der Bestand gemeinwohlorientierter Unternehmen ist zahlenmäßig nicht erfasst und beträgt schätzungsweise zwei bis drei Prozent des Hamburger

Wohnungsbestandes.⁷ Gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen sind häufig Mitglieder im VNW, teilweise sind sie anderen (überregionalen) genossenschaftlichen Prüfungsverbänden zugeordnet und teilweise auch Mitglieder anderer Wohnungsverbände. Eine gemeinsame Interessensvertretung besteht in Hamburg bisher nicht, nur gelegentlich kommunizieren Akteure dieser Gruppe ihre Interessen der Öffentlichkeit wie beispielsweise in Form der Kampagne »#einfachwohnen«.

Fazit: Ambivalente Sprecherrollen und eine unsichere Zukunft – Gibt es Alternativen zur Marktorientierung?

Im Hamburger Bündnis für das Wohnen hat sich die Stadt mit der Wohnungswirtschaft in ihrer Rolle als Vermieter*innen und Bauherr*innen in einer Form des Public-Private-Partnership zusammengeschlossen (siehe Oßenbrügge in diesem Band). Das verbindende Interesse, welches das Bündnis seit über zehn Jahren zusammenhält, ist die Mobilisierung des Wohnungsneubaus und die Einflussnahme auf den öffentlichen Diskurs zur städtischen Wohnungsversorgung. Im Hinblick auf die öffentliche Meinungsbildung kommt dem VNW innerhalb des Bündnisses eine zentrale Rolle zu. Als Verband der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft vertritt er – von der börsennotierten Vonovia über die am Mietenspiegel orientierte SAGA und die großen Genossenschaften bis hin zu gemeinwohlorientierten Trägern – ein breites Feld verschiedener Unternehmensformen. Als »Verband der Vermieter mit Werten« kommt ihm eine hohe Glaubwürdigkeit zu, während er inhaltlich als Sprachrohr der Interessen der gewinnorientierten Wohnungsunternehmen auftritt. Dass der VNW diese ambivalente Sprecherrolle (weitgehend) unangefochten einnehmen kann, liegt insbesondere daran, dass der SAGA und den großen Hamburger Genossenschaften ein ausgesprochen guter Ruf vorausseilt (Metzger 2021). Es liegt aber auch daran, dass die gemeinwohlorientierten Akteure der Hamburger Wohnungsversorgung wie Stiftungen, soziale Träger, Kirchen und selbstverwaltete Unternehmen keine eigenständige Interessensvertretung haben, sondern den VNW für sich mitsprechen lassen, selbst wenn sich dieser – wie aktuell in der Debatte um das Erbbaurecht – gegen die eigenen Interessen einsetzt.

Die aktuellen Auseinandersetzungen um die Hamburger Wohnungspolitik zeigen jedoch, dass das Bündnis für das Wohnen mit einer zunehmenden Kritik vonseiten der Zivilgesellschaft konfrontiert ist, da zentrale Probleme der Wohnungsversorgung wie

7 Dies entspricht ca. 20.000 bis 30.000 Wohnungen. Annäherungen an diese Zahl bieten die Wohnungsbestände der Mietergenossenschaften Falkenried und Gartenstadt Farmsen (zusammen ca. 3.000 Wohnungen), die von gemeinschaftlichen Wohnprojekten bzw. Baugruppen seit den 1980er Jahren errichteten mehr als 2.000 Wohnungen und die mehr als 5.000 Wohnungen der im Hamburger Bündnis zusammengeschlossenen Wohnstifte. Das staatliche Unternehmen Fördern & Wohnen hat über 1.000 Mietwohnungen im Bestand und verfügt über weitere ca. 30.000 Plätze in Unterkünften (die aufgrund ihrer Ausrichtung auf temporäre Nutzung eher nicht zum gemeinwohlorientierten Wohnungsbestand hinzuzuzählen sind). Eine (wissenschaftliche) Erfassung gemeinwohlorientierter und gemeinschaftlicher Wohnungsbestände in quantitativer und qualitativer Hinsicht steht in Hamburg bisher aus.

steigende Mieten und ein abschmelzender Sozialwohnungsbestand trotz der ergriffenen Maßnahmen und Instrumente weiterhin bestehen. Die Reaktionen auf die beiden Volksinitiativen »Keine Profite mit Boden und Miete« sowie »Hamburg enteignet« machen deutlich, dass der Handlungsspielraum der Bündniskoalition gegenüber dieser Kritik begrenzt ist: Eine spürbare Einschränkung der Gewinne aus dem Geschäft mit dem Wohnen wollen die Verbände der Wohnungswirtschaft (bisher) nicht mittragen. Sollte der Druck aus der Zivilgesellschaft weiterhin zunehmen, ist es durchaus möglich, dass das Bündnis daran zerbricht.

Die kontinuierlich steigenden Miet- und Wohnungspreise, die aktuelle Krise auf den Kapital- und Baumärkten (»Zinswende«) und die Herausforderungen einer klimagerechten Erneuerung des Wohnungsbestandes machen darüber hinaus deutlich, dass die Wohnungs- und Immobilienbranche vor einem Umbruch steht. So deuten beispielsweise Berichte über die Situation börsennotierter Unternehmen darauf hin, dass deren finanzmarktgetriebenes Geschäftsmodell im Kontext steigender Zinsen nicht wie bisher weiterbetrieben werden kann. Der Konzern Vonovia – so die Prognose einiger Beobachter*innen – könnte unter sinkenden Aktienwerten zusammenbrechen, was eine Intervention der öffentlichen Hand erforderlich machen würde (Iser 2023). Eine solche Entwicklung würde das Ansinnen einer Enteignung der Wohnungsbestände gar nicht mehr abwegig erscheinen lassen: Möglicherweise sind gerade diese Unternehmen in naher Zukunft einer Übergabe ihrer Bestände an staatliche oder selbstverwaltete Wohnungsunternehmen nicht mehr grundsätzlich abgeneigt.

Es stellt sich die Frage, ob diese Umbruchszeit möglicherweise positiv für eine Neuaufstellung der kooperativen Wohnungspolitik in Hamburg genutzt werden könnte. Die Ansätze einer Intensivierung der Vergabe städtischer Grundstücke in Erbpacht und die seit Anfang 2023 gewährte Vollfinanzierung zu günstigen Zinssätzen im geförderten Wohnungsbau (siehe Siebeck, Praxisgespräch in diesem Band) deuten darauf hin, dass die Stadt – ohne dies bisher explizit so auszusprechen – einen größeren Bedarf an Aktivitäten gemeinwohlorientierter Wohnungsmarktakteure sieht als bisher. Dies könnte zum Anlass genommen werden, sich im Rahmen der Möglichkeiten eines Bundeslandes für die Einführung einer (neuen) Wohnungsgemeinnützigkeit einzusetzen, die unternehmerische Aktivitäten zur Bereitstellung langfristig bezahlbaren Wohnraums unterstützt. Zum anderen könnte es zum Anlass genommen werden, die Akteure gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus und ihre Interessen stärker in die Bündnispolitik zu integrieren – was zur Voraussetzung hätte, dass diese Fraktion der Wohnungswirtschaft eine eigenständige Sprecherrolle einnimmt. Des Weiteren könnte die Stadt den Mietervereinen eine vollwertige Teilnahme als gleichberechtigte Partnerinnen anbieten, um die Interessen der Nachfrageseite stärker zu berücksichtigen. Beide Veränderungen könnten dem Bündnis für das Wohnen möglicherweise die Erneuerung verschaffen, die nötig ist, um den weiterhin bestehenden sozialen und ökologischen Herausforderungen der Wohnungsfrage zu begegnen.

Literatur

- Belina, Bernd (2017): Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung. In: Barbara Schöning/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hg.), Wohnraum für alle? Bielefeld: transcript, 31–45.
- Betz, Franziska (2022): Geldsegen von den Mietern der Stadt. taz, 7.10.2022. <https://taz.de/Stadtentwicklung-in-Hamburg/!5886239/> (letzter Zugriff am 20.5.2023).
- BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2011): Plenarprotokoll 20/2. 2. Sitzung der Bürgerschaft der 20. Wahlperiode. Regierungserklärung Erster Bürgermeister. Hamburg.
- BFW Nord – Bundesverband Freier Wohnungsunternehmen Nord (o.J.): Verwurzelt im Nord. Vernetzt im Bund. <https://www.bfw-nord.de/ueber-uns/> (letzter Zugriff am 29.4.2023).
- Brandt, Katrin/Metzger, Joscha (2022): #Nachhaltigkeit und Bauen – oder: wie geht »richtig« bauen heute? In: FreiHaus 26, 5–7. <https://stattbau-hamburg.de/neue-ausgabe-der-freihaus-zeitung-veroeffentlicht/> (letzter Zugriff am 19.5.2023).
- BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2023): Umsetzungsorientierte Machbarkeitsstudie. Zur Erreichung der Klimaschutzziele im Bereich der Wohngebäude in Hamburg. Hamburg.
- Correctiv (2018): Wem gehört Hamburg? <https://correctiv.org/top-stories/2018/11/23/wem-gehört-hamburg/> (letzter Zugriff am 20.5.2023).
- FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2021a): Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den Verbänden der Wohnungswirtschaft über Wohnungsneubau, Stadtentwicklung, Bodenpolitik und Infrastruktur, Baurecht, Klimaschutz, Wohnraum für vordringlich Wohnungssuchende, Baukultur und Erhalt von Backsteinfassaden in Hamburg für die 22. Legislaturperiode. Hamburg.
- FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2021b): Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau. Fortschreibung der Vereinbarung zwischen Senat und Bezirken zum Wohnungsneubau. Hamburg.
- Focus (2023): Der Immobilien-Atlas. Beilage zum Magazin 16/2023. München.
- GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2023): Immobilienmarktbericht Hamburg 2023. Hamburg.
- Grundeigentümerverband (o.J.): Unser Wissen für ihre Immobilie. <https://www.grundeigentuemerverband.de/index.php> (letzter Zugriff am 29.4.2023).
- HA – Hamburger Abendblatt (2023): Hitzige Erbpachtzins-Debatte – und Dressel überrascht, 22.2.2023. <https://www.abendblatt.de/hamburg/article237729487/hamburg-wohnungsbau-erbpachtzins-hitze-debatte-handelskammer-wohnungswirtschaft-vnw-breitner-dressel-erpressung-volksinitiativen.html> (letzter Zugriff am 20.5.2023).
- Hoffmann, Jürgen (2022): Hamburgs »Bündnis für das Wohnen«: Was Berlin von der Hansestadt lernen könnte. Tagesspiegel, 19.2.2022. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/was-berlin-von-der-hansestadt-lernen-konnte-8018362.html> (letzter Zugriff am 21.4.2023).

- Iser, Jurik Caspar (2023): Schrumpfen auf Kosten der Mieter. Zeit Online, 13.6.2023. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2023-06/vonovia-immobilienkonzern-wohnungen-verkauf-schulden> (letzter Zugriff am 20.6.2023).
- IVD – Immobilienverband Deutschland Nord (o.J.): Immobilienverband IVD Nord. <http://nord.ivd.net/> (letzter Zugriff am 29.4.2023).
- Knödler, Gernot (2022): Bauen, bauen, bauen. Bündnis für Wohnen in Hamburg. taz, 5.3.2022. <https://taz.de/Buendnis-fuer-Wohnen-in-Hamburg/!5838225/> (letzter Zugriff am 10.5.2023).
- Metzger, Joscha (2021): Genossenschaften und die Wohnungsfrage. Konflikte im Feld der Sozialen Wohnungswirtschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Rosa-Luxemburg-Stiftung (2023): Wem gehört die Stadt? Teil 2. Eigentümergruppen und ihre Geschäftspraktiken in sechs deutschen Städten. Studien 1/2023. Berlin.
- SAGA (2021): Verantwortung für Hamburg. Konzern-Geschäftsbericht 2021. Hamburg.
- Statistikamt Nord (2016): Metropolregion Hamburg. Endgültige Ergebnisse des Zensus vom 9. Mai 2011. Hamburg.
- Twickel, Christoph/Drieschner, Frank (2023): Wir werden niemanden enteignen, der einen guten Job macht. Zeit Online, 18.5.2023. <https://www.zeit.de/hamburg/2023-05/hamburg-enteignung-wohnungsnot-baukosten-karen-pein> (letzter Zugriff am 19.5.2023).
- VNW – Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen Nord (o.J.): Verband der Vermieter mit Werten. <https://www.vnw.de/> (letzter Zugriff am 29.4.2023).
- VNW – Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen (2023): Ideologische Scheuklappen. Pressemitteilung vom 13.3.2023 zur Initiative »Hamburg enteignet!«. <https://www.vnw.de/presse/presseinformationen/detail/ideologische-scheuklappen/> (letzter Zugriff am 19.5.2023).
- Volksinitiative Hamburg enteignet (o.J.): Initiative zur Enteignung der großen, profitorientierten Wohnungsunternehmen in Hamburg. <https://hamburg-enteignet.de/de/> (letzter Zugriff am 10.5.2023).
- Volksinitiative Keine Profite mit Boden und Miete (o.J.): Keine Profite mit Boden und Miete. <https://keineprofitemitbodenundmiete.de/> (letzter Zugriff am 10.5.2023).
- WBG HH – Wohnungsbaugenossenschaften Hamburg (2019): Offener Brief zur Grundstücksvergabe im Erbbaurecht. <https://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de/2019/03/04/offener-brief-erbbaurecht/> (letzter Zugriff am 29.3.2023).
- Welt (2023): Mehr Haushalte können auf geförderte Wohnungen hoffen, 21.3.2023. <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article244408276/Einkommensgrenzen-Mehr-Haushalte-koennen-auf-gefoerderte-Wohnungen-hoffen.html> (letzter Zugriff am 20.5.2023).
- Will, Sandra (2019): Ist der Hamburger Wohnungsmarkt doch intakt? Welt, 29.10.2019. <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article202676278/Neue-Studie-Ist-der-Hamburger-Wohnungsmarkt-doch-intakt.html> (letzter Zugriff am 20.5.2023).
- Wölflé, Marco (2019): Dritte Marktanalyse des Hamburger Wohnungsmarktes. Im Auftrag der Verbände der Hamburger Wohnungswirtschaft. CRES Discussion Paper Nr. 26. Freiburg: Center for Real Estate Studies.
- Zuschlag, André (2022): Hanseatische Enteignung. Berlin als Vorbild. taz, 15.9.2022. <https://taz.de/Berlin-als-Vorbild/!5877683/> (letzter Zugriff am 10.5.2023).