

3 Geschichte der Wohnungspolitik

Im folgenden Kapitel werde ich einen Überblick über die Geschichte der Wohnungspolitik in Deutschland geben. Vorab folgt ein kurzer Überblick über die relevanten Rechtsgebiete. Der Handlungsspielraum für die Kommunen wird auf der Landes-, Bundes- und EU-Ebene definiert. Auf Bundesebene regulativ festgeschrieben ist die Wohnungspolitik im Zivilrecht (Mietrecht, Antidiskriminierungsrecht, Wohnungsvermittlungsrecht), im öffentlichen Recht und im Sozialrecht (für eine ausführliche, juristische Darstellung s. Schollmeier 2020). Im öffentlichen Recht relevant ist das Steuerrecht (in Form von Prämien, Abschreibungsmöglichkeiten, Zulagen und Vergünstigungen sowie Besteuerung), die Förderpolitik sowie das Baurecht und die Planungspolitik. Die Förderpolitik umfasst die Wohnraumförderungsgesetze und Wohnungsbindungsgesetze des Bundes und der Länder. Die Planungspolitik ist in Deutschland als eine über alle Regierungsebenen hinweg reichende, gemeinsame Aufgabe konzipiert. Der Bund ist dafür zuständig, die Grundkonstanten festzulegen und für eine Kohärenz der Strategien zu sorgen, während die eigentlichen Pläne auf der lokalen, regionalen und Länderebene gemacht werden, die wiederum über das Gegenstromprinzip mit den höheren Ebenen in Verbindung gebracht werden. Im Sozialrecht wird die Subjektförderung festgeschrieben, hier ist der Bezug von Wohngeld geregelt im Wohngeldgesetz, ebenso wie die staatlichen Leistungen zur Deckung des Lebensbedarfs (Bedarfe der Unterkunft nach Sozialgesetzbuch [SGB] II und SGB XII).

Das Berliner Volksbegehren zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen beruft sich auf Art. 15 GG, in dem geschrieben steht: »Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung [...] in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.« Der Vergesellschaftungsparagraf knüpft an Art. 156 aus der Weimarer Verfassung an, der auf Drängen der Räte- und Betriebsrätebewegung eingeführt wurde und die Möglichkeit der Überführung von Privatunternehmen in Gemeinwirtschaft vorsah (Deutsche Wohnen & Co enteignen 2022: 47). Ein weiterer wichtiger Steuerungsbereich ist der des öffentlichen Eigentums. Mittelbar wirken sich in der Wohnraumversorgung auch wirtschafts- und finanzrechtliche Regulierungen aus. Daneben existieren völker-, unions- und verfassungsrechtlich festgeschriebene Verpflichtungen des Staates zur Gewährleistung angemessenen Wohnraums (Schollmeier 2020). Zum Beispiel verweisen interna-

tionale Menschenrechtsabkommen auf die zentrale Rolle sicheren und angemessenen Wohnraums als Grundlage eines guten Lebens. So wurde Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard in Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 festgeschrieben. Aktuell ist kein Recht auf Wohnen in der Verfassung der Bundesrepublik verankert. Im Folgenden wird in einem Rückblick erläutert, wie sich die regulativen Schwerpunktsetzungen in der Wohnungspolitik historisch verändert haben.¹

3.1 Wohnungspolitik seit der Industrialisierung

Nachgelesen werden kann die Geschichte der Wohnungspolitik en détail in anderen Werken (Schollmeier 2020; Egner et al. 2004; Ronneberger 2013; Harlander 1995; Betz 2020). Dennoch wird sie hier in Kurzform wiedergegeben, da darüber klarer wird, in welchem Kontext die zentralen wohnungspolitischen Steuerungsinstrumente entstanden und welche Herausforderungen und Schwerpunktsetzungen die Wohnungspolitik heute prägen.

Industrialisierung, Weimarer Republik und Nationalsozialismus Während der Industrialisierung und dem schnellen Wachstum der Städte im 19. Jahrhundert war die Wohnungspolitik an einem liberalen Laissez-faire-Politikstil ausgerichtet. Baugesellschaften erzielten immense Gewinne, während Arbeiter*innen in prekären Verhältnissen lebten, etwa in überbelegten Wohnungen und unter schlechten hygienischen Umständen. Zu dieser Zeit konstituierten sich Mieter*innen als kollektives politisches Subjekt, das sich durch nachbarschaftliche Solidarität gegen Zwangsräumungen organisierte. Als Form der Selbsthilfe gründeten sie die ersten Genossenschaften und Mietervereine (Vollmer 2019c). Doch es gab auch staatlich-regulierende Interventionen zugunsten von Mieter*innen: So geht die Wohngemeinnützigkeit auf ein Preußisches Gesetz zurück: 1867 wurde gegen Auflagen, etwa die der Renditebegrenzung, beschlossen, dass Wohnungsunternehmen, die angemessenen und bezahlbaren Wohnraum unbemittelten Familien zur Verfügung stellen, steuerbefreit sein sollen. In der Weimarer Republik wandelte sich die Wohnungspolitik dann grundlegend. Im Kontext der Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts und der Veränderung von Arbeits- und Familienstrukturen wurde Wohnungspolitik zur Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen erklärt. Das Recht auf Wohnen wurde in Art. 155 der Weimarer Verfassung verankert, der unter dem Einfluss des Bundes der Bodenreformer verfasst wurde. Er ermöglichte staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt.² Die in der Weimarer Republik

1 Die hier präsentierten Ausführungen zur Geschichte der Wohnungspolitik und zur gewährleistungsstaatlichen Regulierung greifen in Teilen auf Ausführungen aus meinen älteren Publikationen zurück, die im Rahmen des BMBF-Forschungsprojekts »Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturaufgaben im Gewährleistungsstaat« entstanden sind (Betz 2020, 2022, 2023a, 2023b).

2 »Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Missbrauch verhütet und dem Ziele zutreibt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn-

getroffenen Maßnahmen umfassten die Festlegung von Mietpreisen, die Regulierung der Wohnungsbelegung und den über die Hauszinssteuer staatlich subventionierten Wohnungsbau. Über diesen wurden umfangreiche und bis heute renommierte Neubauprojekte wie das »Neue Frankfurt« finanziert und es wurden zahlreiche öffentliche Wohnungsunternehmen neu gegründet. Die wirtschaftliche Notlage und der Abbau staatlicher Interventionen in den frühen 1930er Jahren führten zu Protesten und einer Verschärfung der Wohnungsnot.

Im Nationalsozialismus erfolgte eine ideologische Neuausrichtung der Wohnungspolitik. Die Nationalsozialisten fokussierten nach der Machtübernahme 1933 zunächst auf einen auf die räumliche Ordnung möglichst dezentralisierend wirkenden Kleinsiedlungs-, Einfamilienhaus- und Kleinwohnungsbau. Ideologisch sollte er »den schaffenden deutschen Menschen, insbesondere den deutschen Arbeiter, wieder mit dem Heimatboden verbinden« (Tharun und Körner 2001: 153). Gemeinnützige Wohnungsunternehmen wurden sukzessive zu sozialtechnokratischen Vollzugsorganen des Staates umgestaltet, was »ein Anknüpfen an die progressiven und sozialreformerischen Ansätze der Weimarer Zeit weitgehend ausschloss« (Ronneberger 2013: 8). Wohnungsunternehmen wurden zusammengelegt, etwa die nach der Zwangsenteignung der Gewerkschaften ehemaligen gewerkschaftseigenen Unternehmen, die zum Konzern »Neue Heimat« zusammengefasst wurden. Die Unternehmen wurden gleichgeschaltet und rassistischen sowie antisemitischen bevölkerungspolitischen Maßnahmen unterzogen. Die breiten Investitionen der Weimarer Republik wurden aufgegeben.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte ein massiver, klassenübergreifender Wohnraumangel. Zunächst wurde die Sicherung der Mindestversorgung über die Zwangsbewirtschaftung erwirkt; in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) wurde mit einer öffentlich geförderten Ausweitung des Angebots an Wohnraum der Wohnungskrise begegnet.

Wohnungspolitik in der BRD Die unmittelbar nach Kriegsende von den Alliierten beschlossenen Maßnahmen der Wohnungszwangsbewirtschaftung führte die erste Bundesregierung der BRD ab 1949 zunächst fort. Die Maßnahmen sahen Kündigungssperren von Bestandsmieter*innen, staatlich definierte Miethöhen und die Vergabe von »in Privateigentum befindlichem Wohnraum an Wohnungssuchende« vor (Egner 2019: 94). Insgesamt setzten sich nach Kriegsende alte Strukturen, Mentalitäten und Leitbilder in der Wohnungspolitik fort und in den Wohnungsbau- und Urbanisierungsprogrammen materialisierten sich »staatliche Ideologien und Normalisierungsprozeduren, die in einer langen Tradition sozialhygienischen und bevölkerungspolitischen Denkens stehen« (Ronneberger 2013: 1).

Im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsregime der BRD waren staatliche Eingriffe lediglich als Korrektur der liberalen Marktwirtschaft vorgesehen. Die Ge-

und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. [...] Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses [...] nötig ist, kann enteignet werden. [...] Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen. Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates.« (Art. 55 der Weimarer Reichsverfassung)

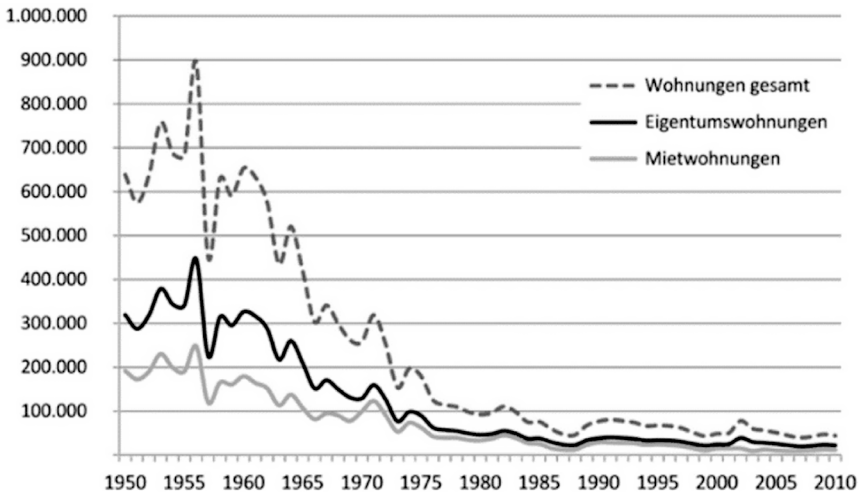
sellschaftsformation des Fordismus, die sich in den späten 1950er Jahren in der Bundesrepublik etablierte, war auf Standardisierung, Rationalisierung, Massenkonsum und Sozialmanagement ausgerichtet (Ronneberger 2013). Der Etablierung eines bezahlbaren Mietwohnungsmarktes durch umfangreiche Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus kam im Rahmen des auf Export ausgerichteten Wirtschaftsregimes in der Nachkriegszeit eine wichtige Rolle zu, da für diese Ausrichtung niedrige Löhne eine wichtige Voraussetzung waren (Mertens 2015: 307). Zudem sollte durch die Förderprogramme privates Kapital in den Wohnungsbau umgelenkt werden, das angesichts positiver Ertragserwartungen im Zuge des Wirtschaftswunders auch in den produktiven Sektor fließen können (Becker 1988: 99). Der soziale Wohnungsbau wurde als »städtebauliches Symbol ›gesellschaftlichen Friedens‹ und wirtschaftlichen Aufschwungs« wahrgenommen (Schönig 2018a: 227). Von Beginn an war er jedoch nur als »vorübergehende sozialpolitische Intervention« konzipiert und sollte die »Überführung des Wohnungsbaus in die soziale Privatwirtschaft« sicherstellen (Holm et al. 2018a: 53). Rechtlich kodifiziert wurde der soziale Wohnungsbau im ersten Wohnungsbaugesetz, das 1950 ohne Gegenstimme verabschiedet wurde. Zur Förderung des Baus von Miet- und Eigentumswohnungen »für die breiten Schichten« (sozialer Wohnungsbau) waren zinslose oder zinsvergünstigte Darlehen ebenso wie Zuschüsse oder Bürgschaften, steuerliche Entlastungen und die Mobilisierung von Bauland vorgesehen. Die zulässige Höhe der Mieten wurde einkommensabhängig von den Bewilligungsstellen der Bundesländer festgelegt. Auf diese Miethöhen mussten sich die Bauherren einlassen und erhielten im Gegenzug die Förderung – die vertraglich eine 4 bis 6,5-prozentige Rendite jährlich für den Zeitraum der Preisbindung zusicherte (Becker 1988: 104). Mietpreis- und Belegungsbindungen galten in der Regel nur so lange, bis die Eigentümer*innen die Förderdarlehen zurückgezahlt hatten (meist 25 bis 45 Jahre). Danach konnten die Mieten schrittweise an die gängigen Marktpreise angepasst werden.

Im Gesetz wurden gemeinnützige, öffentliche und private Träger als Empfänger von Subventionen gleichgestellt; damit wurde die Einheit aus öffentlichem Wohnungsbau und gemeinnütziger Trägerschaft aufgelöst. Mit dieser Gleichstellung hob sich die BRD von anderen europäischen Ländern deutlich ab, die sich entschlossen hatten, geförderte Wohnungen im öffentlichen Eigentum zu belassen (z.B. beim *Council Housing* in England). Dennoch kam für die Realisierung der Bauvorhaben vorerst primär der gemeinnützige Sektor infrage. Er errichtete 1950 bis 1957 über die Hälfte aller Sozialwohnungen. Doch die ohnehin kaum verbliebenen sozialreformerischen Absichten der gemeinnützigen Unternehmen wichen mehr und mehr dem staatlichen Anspruch nach Rationalität und Typisierung. Bereits im Zweiten Wohnungsbaugesetz, das 1956 verabschiedet wurde, verlagerte die Adenauer-Regierung den Fokus der Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus von den Mietwohnungen stärker hin zum Eigenheimbau für Kleinfamilien (Holm et al. 2018a: 50). Dafür wurde bewusst ein Rückgang des gesamten Wohnungsbauvolumens in Kauf genommen, denn aus Sicht der CDU konnte über das Gesetz der Einfluss der »sozial-demokratisch-gewerkschaftlich orientierten ›Gemeinnützigen‹« gebrochen werden (Ronneberger 2013: 9). Mittelfristig führe kein Weg am privaten Wohnungsmarkt vorbei, so die Annahme der CDU. Unterstützt von der katholischen Kirche starteten die Konservativen eine Kampagne für das Eigenheim. Mit dem Gesetz wurde die Möglichkeit zu »objektbezogenen Beihilfen« geschaffen, die »als Alternative

zur Förderung mit langfristig zinsverbilligten bzw. zinslosen öffentlichen Baudarlehen« (Becker 1988: 105) angelegt waren und Möglichkeiten der Mietsteigerung einschlossen.

Zu Beginn der 1960er Jahre waren bereits quantitative Erfolge der Wohnungsbauprogramme zu erkennen. In diesem Jahrzehnt wurde die Hinwendung zur sozialen Marktwirtschaft vollzogen. Subventionen wurden zurückgeschraubt und Maßnahmen der Wohnungszwangswirtschaft abgebaut, was zu erheblichen Mietsteigerungen im Altbaubestand führte (Egner 2019: 96; Becker 1988: 105). Für die Städte Berlin, München und Hamburg galt allerdings weiterhin eine Deckelung der Miethöhe (Vollmer 2019c: 76). Damit wurden in der BRD die Mietfestsetzungen früher gelockert als z. B. in England oder Spanien, wo sie bis in die 1980er Jahre bestehen blieben. Dort zogen sich Vermieter*innen aufgrund der geringen Profitrate zurück und der Mietwohnungsmarkt verlor an Relevanz (Metzger 2020: 119). Abbildung 1 zeigt, wie schnell sich die Neubauzahlen im geförderten Wohnungsbau ab Ende der 1950er Jahre verringerten.

Abbildung 1: Geförderter Wohnungsbau in der BRD und im vereinten Deutschland (1950–2010)



Quelle: Holm et al. 2018a: 60

Zwischen 1950 und 2009 wurde die Förderung insgesamt für rund 7,4 Mio. Wohnungen bewilligt, wovon ca. 3 Mio. Wohneigentum und rund 60 Prozent Mietwohnungen waren (s. Abb. 1) (Holm et al. 2018a: 59).

Das starke Bevölkerungswachstum (1960 bis 1969: 9,4 Prozent) und die schrittweise Deregulierung der Märkte resultierte in Versorgungsengpässen. Um dem entgegenzuwirken wurde 1960 das Mieterschutzgesetz erlassen. Um Mieter*innen den Umzug in den sozialen Wohnungsbau zu ermöglichen, führte die schwarzgelbe Bundesregierung, die in unterschiedlichen Kabinetten von 1961 bis 1966 regierte, im Jahr 1965 das Wohngeld als Instrument der Subjektförderung ein. Jedoch wurden dadurch Mieter*innen nicht entlastet, denn das Wohngeld wurde in erster Linie von Mietsteigerungen aufgesaugt (Egner 2019: 96). Auch wenn die Ausgestaltung des Wohngelds, das die Wohnungsämter

an Haushalte auszahlten, stets umstritten war und ist, stellte es eine Maßnahme dar, die von allen politischen Parteien und der Verbandslandschaft akzeptiert war (Egner 2019: 95).

Im geförderten Wohnungsbau bewirkte die Aufteilung in Miet- und Eigenheimbau die Suburbanisierung und eine sozialräumliche Polarisierung: Während Wohlhabendere bei der Eigenheimbildung unterstützt wurden, zogen Ärmere in Mietwohnungen. Die wohnungspolitische Strategie der Eigenheimförderung wurde über die Sparförderung und Einkommensgesetzgebung stärker auf die Mittelschicht ausgerichtet (Mertens 2015: 309).

1969 erfolgte ein Regierungswechsel hin zu einer Koalition aus SPD und FDP, wobei die SPD bis 1981 den Bundeskanzler stellte. In einer Phase der Ausweitung des Mieterschutzes wurde 1971 auf Bundesebene der Wohnraumkündigungsschutz und ein Vergleichsmietensystem (Mietspiegel) im Mietrecht verankert (Hesse und Preckwinkel 2009: 159). Die Landesregierungen wurden 1971 ermächtigt, Zweckentfremdungen von Wohnraum zu verbieten oder nur unter bestimmten Auflagen zu genehmigen (Kirchner 1993: 2). Bereits 1975 verschärfte die Bundesregierung den Kündigungsschutz, da er die gewünschte Wirkung kaum entfaltete. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre erfolgte eine Ausweitung der Eigentumsförderung und der Bestandsverbesserung. Damit wurde die staatliche Subventionierung der Altbausanierung ausgeweitet und eine zunächst 14-prozentige Modernisierungumlage implementiert.

Viele Modernisierungen fanden bereits damals zu Ungunsten ärmerer und migrantischer Schichten der Bevölkerung statt, die oftmals die Altbaubestände bewohnten und durch die Maßnahmen verdrängt wurden. Die Gruppe der Migrant*innen gewann ab den 1960er und 1970er Jahren an Relevanz auf dem Wohnungsmarkt, nachdem Mitte der 1950er Jahre mit unterschiedlichen Ländern Anwerbeabkommen für Gastarbeiter*innen geschlossen worden waren. Die Zugezogenen sahen sich von Beginn an mit strengen Reglementierungen und rassistischer Diskriminierung bei der Wohnungssuche konfrontiert (Kotti & Co 2012). 1975 erließ die Bundesregierung für migrantisch geprägte, sogenannte überlastete Stadtteile Zuzugssperren, die wegen verfassungsrechtlicher Bedenken bereits 1976 wieder aufgehoben wurden. Ungeachtet dessen hielt Berlin daran fest, verteilte Zuzugssperren und legte »den für die deutsche Bevölkerung »erträglichen Ausländeranteil« bei 12 Prozent fest« (Vollmer 2019c: 201). Diesen Diskriminierungen sahen sich insbesondere türkische Migrant*innen ausgesetzt, während Zugezogene aus EG-Staaten oder den USA nicht benachteiligt wurden.

Während zu Beginn der 1980er Jahre eine neue Wohnungsnot in den Städten konstatiert wurde, erfolgte im gleichen Jahrzehnt die hegemoniale Durchsetzung sozialmarktwirtschaftlicher Leitbilder in der Wohnungspolitik. Insbesondere die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Zuge einer Steuerreform 1988 nach 120-jähriger Gültigkeit stellte eine Zäsur dar. Sie hatte massive Auswirkungen auf die vorherrschenden Akteurskonstellationen und Handlungslogiken auf dem Wohnungsmarkt zur Folge, hatte die Wohnungsgemeinnützigkeit doch den Genossenschaften, öffentlichen wie privaten Wohnungsunternehmen, Werkwohnungen und Stiftungen Steuererleichterungen geboten, die sich auf das Kostenmietprinzip, eine Gewinnbeschränkung auf 4 Prozent, die zweckgebundene Reinvestition der Mittel in den Wohnungsbau und einen sozialen Versorgungsauftrag eingelassen hatten (Kuhnert und Leps 2017; Vollmer 2018: 40). Realisiert

wurde ihre Abschaffung im Zuge eines Steuerreformpaktes, nachdem die Wohnungsgemeinnützigkeit zum fiskalischen Problem erklärt worden war; somit fiel die Maßnahme in den Kompetenzbereich des Bundesfinanzministeriums (Holm et al. 2017).

Betroffen waren rund 25 Prozent des Gesamtbestandes der von 1949 bis 1989 errichteten Wohnungen (4,8 von 19 Mio. Wohnungen). In Städten mit über 100.000 Einwohner*innen wurden oft mehr als 30 Prozent der Bestände gemeinnützig bewirtschaftet. Die Abschaffung des Instruments führte neben dem Verlust der unmittelbaren Preisregulierung mehrerer Millionen Mietwohnungen (Unger 2016) dazu, »dass es heute kaum noch Akteure gibt, die für die Erstellung von bezahlbarem Wohnraum in die Pflicht genommen werden könnten« (Unterzeichnenden 2018: 213).

Wohnungspolitik in der DDR In der DDR war die Wohnraumversorgung eingebettet »in den Aufbau einer sozialistischen Gesellschaftsordnung« (Bernt und Holm 2020: 102) und der marktwirtschaftlichen Verwertung weitgehend entzogen. Grund und Boden sowie älterer Gebäudebestand in den gründerzeitlichen Stadtzentren wurden anteilig in Volkseigentum überführt. Während der Großteil der Wohnraumbestände Genossenschafts- und Staatseigentum waren, befanden sich ca. 25 Prozent der Mietwohnungen in Privatbesitz.³ Formen der Grundstücksspekulation waren weitgehend unterbunden und das Mietrecht sowie die Preispolitik einseitig mieterfreundlich ausgestaltet.⁴ Anders als in der BRD war das Recht auf Wohnen verfassungsrechtlich verankert. In Art. 326 Abs. 2 der Verfassung vom 1949 hieß es:

Jedem Bürger und jeder Familie ist eine gesunde und ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung zu sichern. Opfer des Faschismus, Schwer-Körperbehinderte, Kriegsschädigte und Umsiedler sind dabei bevorzugt zu berücksichtigen. (s. Schollmeier 2020: 62f.)

Relativiert wurde das Recht in 1968 und 1974 vorgenommenen Verfassungsänderungen. In Art. 37 Abs. 1 heißt es

(j)eder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik [...] [hat] das Recht auf Wohnraum für sich und seine Familie entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen. Der Staat ist verpflichtet, dieses Recht durch die Förderung des Wohnungsbaus, die Werterhaltung vorhandenen Wohnraums und die öffentliche Kontrolle über die gerechte Verteilung des Wohnraums zu verwirklichen (ebd.).

Bis Mitte der 1970er Jahre galt das Mieterschutzgesetz von 1923 fort. »Vermieterseitige Kündigungen waren nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig, u.a. nur dann, wenn die zuständige Behörde eine Ersatzwohnung zuweisen konnte, und mittels Aufhebungsklage vorzunehmen« (Schollmeier 2020: 66); dennoch konnte die Obdachlosigkeit

3 1989 waren nur noch 41 Prozent des Wohnungsbestandes in Privatbesitz, wovon 21 Prozent selbst genutzt wurden (Baldeus et al. 2019: 200).

4 Die Mietpreise wurden auf dem Niveau von 1936 belassen und betrugen durchschnittlich 3 Prozent des Monatseinkommens.

nicht vollständig überwunden werden. Mieter*innen verfügten über große Gestaltungsmöglichkeiten und trugen Instandhaltungsverantwortung (Bernt und Holm 2020). Die staatliche Administration bei der Verteilung von Wohnraum richtete sich an ökonomischen, demografischen und politischen Vorgaben aus. Da der »für kapitalistische Gesellschaften grundlegende Zusammenhang zwischen dem Wert der Wohnung, Einkommen und Mietpreis [...] für die DDR kaum Relevanz [hatte]« (Bernt und Holm 2020: 102), war die soziale Durchmischung in fast allen Räumen hoch.

Die aus dem zentralen Staatshaushalt finanzierten Wohnungsbauressourcen flossen primär in den Neubau von Wohnsiedlungen, die meist über eine gute Ausstattung und Grundversorgung mit sozialer Infrastruktur verfügten und im Städtebau eine große Bedeutung hatten. Bis in den 1970er Jahren erich Honecker eine Kehrtwende einleitete und sich daraufhin die Wohnqualität und die Neubauzahlen rasch positiv entwickelten, wurden die Ausgaben für Wohnen zugunsten industrieller Produktionsinvestitionen vernachlässigt (Schönig und Vollmer 2020c: 186), was langfristig in quantitativer Wohnraumnot resultierte. Sanierungsmaßnahmen wurden aus politischen, später auch finanziellen Gründen vernachlässigt. Dies bedeutete den Verfall innerstädtischer Viertel und beschleunigte die Herausbildung einer dualistischen Stadtstruktur: Rund 420.000 insbesondere in innerstädtischen Nachbarschaften gelegene Wohneinheiten (WE) standen vor der Wiedervereinigung leer (Glock und Häußermann 2004: 921).⁵ Teilweise eigneten sich Bewohner*innen in Form von »Schwarzwohnen« zentral gelegene, leerstehende Altbauwohnungen an. Nachbarschaftliches Engagement gegen Abriss oder für Sanierung fand kaum statt (Vollmer 2019b: 140).

3.2 Die Globalisierung des Immobilienmarktes und die Herausbildung eines multiskalaren Gewährleistungsstaates

International beschleunigten sich im Kontext der Wiedervereinigung Anfang der 1990er Jahre die Globalisierung und Reskalierung wohnungspolitischer Zuständigkeiten. Es fand ein Übergang vom fordistischen zum postfordistischen Akkumulationsregime statt. Bereits in den 1970er Jahren hatte sich das ökonomische Wachstum des fordistischen, produktionsgeleiteten Akkumulationsregimes verlangsamt und es kam zu einer beginnenden Überakkumulationskrise, in der produktives Kapital (Stichwort Strukturwandel) zunehmend in liquides, mobiles Finanzkapital umgelagert wurde. Gesellschaftlich gab es die Wahrnehmung einer ökonomischen und politisch-staatlichen Krise. Sozialstaatliche Maßnahmen wurden zunehmend als Teil des Problems der schlechten Wirtschaftsleistung angesehen und ein Versagen des öffentlichen Sektors konstatiert (Soederberg 2021: 41). Die Implementierung neoliberaler Politiken seit den 1980er Jahren und die Internationalisierung von Policy-Regimen veränderten den Regulierungskontext und schufen neue Steuerungsherausforderungen (ebd.: 67 f.). Der Immobilienmarkt erlebte einen Aufschwung (Lichtenberger 1995). Lokal beschränktes

5 Neu gebaut wurden zwischen 1950 und 1989 knapp 2,9 Mio. Wohnungen. »Weitere 470.000 Wohnungen [wurden] durch Modernisierung, Umbau oder Rekonstruktion fertiggestellt« (Bernt und Holm 2020: 111).

Wissen über die Entwicklung von Märkten, fehlende transnationale Finanzierungsinstrumente wie die Beschränkung der Aktivitäten von Hypothekenbanken auf die Nationalstaaten und die nicht existente Verknüpfung von Pensionskassen mit dem Immobilienmarkt hatten bis dahin bewirkt, dass Transaktionen primär lokal abgewickelt wurden. Durch die EU-Integration und die Entwicklung neuer Immobilienfinanzierungsformen wurde dies jedoch grundlegend verändert.

»Housing policy by stealth?« – Wohnungspolitische Steuerung auf EU-Ebene Rechtlich betrachtet hat die EU zwar keine Kompetenz für die politische Steuerung von Wohnungsmärkten. Diese obliegt allein den Mitgliedsstaaten. Dennoch: »Mittelbar wirkt sich das Unionsrecht [...] in erheblichem Umfang aus« (Deutscher Bundestag 2017: 14). Doling spricht von der EU-Wohnungspolitik als einer »stealth housing policy« (Doling 2006). Im Hinblick auf die europäischen Einflussmomente ist die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes relevant (Bieling 2023). Sie stütze sich auf das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von 1985 und die Einheitliche Europäische Akte 1986. Daneben unterliegen wohnungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht (Art. 107 TFEU). Es wird insbesondere im Hinblick auf die Organisation der sozialen und gemeinnützigen Wohnraumversorgung relevant. In den 2000er Jahren reichten – vorwiegend institutionelle Investoren und die Immobilienwirtschaft – bei der EU-Kommission wiederholt Beschwerden sowie Klagen am Europäischen Gerichtshof aufgrund vermeintlicher Verletzungen des Wettbewerbsrechts durch staatliche Beihilfen für gemeinnützige oder soziale Wohnungsbauunternehmen ein (Czischke 2017). Anders als in anderen Infrastrukturbereichen besteht im Bereich des Wohnens eine direkte und konfliktbehaftete Konkurrenz zwischen dem sozialen Wohnungssektor und der freien Immobilienwirtschaft, etwa um zentrale Flächen (ebd.: 73). Länder, die ein universalistisches Konzept in der Versorgung praktizierten, etwa Schweden oder die Niederlande, mussten es verändern. Sie führten eine Verkleinerung der Zielgruppe des gemeinnützigen Sektors auf besonders marginalisierte Gruppen ein und kommerzialisierten die Bestände, was eine deutliche Verschlechterung der Versorgung des Mittelstandes zur Folge hatte. Eine Kritik an dem Einfluss des Beihilferechts lautet daher, dass es die Segregation befördert. In Deutschland wird der Einfluss der EU-Regulation auf den sozialen Wohnungsbau als eher gering eingeschätzt (Elsinga und Haffner 2019), da die Zielgruppe stark eingegrenzt ist und auch private Akteure von den Fördermitteln profitieren können.

Soziale Regulierungselemente auf europäischer Ebene finden sich in anderen Bereichen: In der Europäischen Sozialcharta ist seit der Fassung vom 3. Mai 1996 ein Recht auf Wohnen vorgesehen. Deutschland jedoch unterzeichnete sie zwar, ratifizierte sie aber bisher nicht. Anders als die Objektförderung ist das Recht auf Wohngeld in der EU-Grundrechtecharta festgesetzt und findet in der Europäischen Säule sozialer Rechte Erwähnung (Egner et al. 2022: 177). Bei der Objektförderung besteht die Herausforderung, den Bestand von Sozialwohnungen aus dem kommerzialisierten Bestand herauszulösen, damit für ihn die Sonderregeln für »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« gälten (Kuhnert und Leps 2017).

Ambrosius (2008: 531) zufolge wird das »Europarecht primär im Sinne des Wettbewerbsparadigmas interpretiert«. Auch wenn sich die Kommission in ihrer Position

nicht eindeutig festlege, überwiege schlussendlich eine marktliberale Interpretation. Indem sich viele wohnungspolitische Auseinandersetzungen um die Kompatibilität mit dem EU-Recht drehten, würden tendenziell andere Themen vernachlässigt, z.B. die Frage nach Verbesserungsmöglichkeiten der Versorgung ärmerer Haushalte, die sich permanent verschlechtert habe (Elsinga und Lind 2013: 965).⁶ Soederberg betont neben der Rolle der Kommission die einflussreiche und zugleich nicht demokratisch gesteuerte Rolle der EZB (Soederberg 2021). Durch die Privatisierung öffentlichen Grund und Bodens ergeben sich in Kombination mit der Internationalisierung der Finanzmärkte und der Deregulierung der Finanzpolitik – etwa über den Financial Services Action Plan 1999 – in erster Linie negative Auswirkungen auf die Bezahlbarkeit des Wohnens (Ryan-Collins 2021). Der Ausbau der Märkte für Investitionsfonds und die Umstrukturierung der umlagefinanzierten Rentensysteme begünstigten die Finanzialisierung der Wohnraumversorgung (Deckwirth 2008: 538).

In diesem Kontext besteht Uneinigkeit über das Ausmaß der Auswirkungen und die zentralen Einflussmomente der EU-Regulation auf die Wohnungsmärkte (Doling 2006: 338). Auch wenn über die ›Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse‹ soziale Gestaltungslogiken in der Integration befördert werden, dominiert bei Berücksichtigung der Finanzmarktintegration die kapitalistische Gestaltungslogik eindeutig andere infrastrukturpolitische Gestaltungslogiken (Bieling 2023: 22f.; Soederberg 2021: 61f.). Aus diesem Grund und weil viele europäische Städte ähnliche Probleme haben, etwa die Touristifizierung und Gentrifizierung, ist die europäische Ebene Ziel wohnungspolitischen Protests. Im Jahr 2019 wurde das Bürger*innenbegehren »Housing for All« lanciert, über das die Europäische Kommission aufgefordert werden sollte, bessere rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen zu schaffen, um bezahlbares und soziales Wohnen für alle zu ermöglichen. Auch wenn das Begehren elf Monate nach ihrem Start aufgrund des Brexits sowie technischer und rechtlicher Hürden beendet wurde, hat das EU-Parlament in Antwort darauf die Resolution »Access to decent and affordable housing for all« auf den Weg gebracht. Im Gegensatz zur Generaldirektion »Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion« oder »Regional- und Stadtpolitik« gibt es bisher kein entsprechendes Exekutivorgan für die Wohnungspolitik, weshalb von einem Mangel an positiver Integration im Bereich des Wohnens gesprochen wird (Gabor und Kohl 2022: 18). 2024 ernannte die Europäische Union erstmals einen EU Kommissar mit Zuständigkeit für den Bereich des Wohnens, der mit der Aufgabe betraut wurde, den ersten »European Affordable Housing Plan« zu erstellen (Leyen 2024: 19).

Die 2000er Jahre In der Bundesrepublik Deutschland ist das Grundrecht auf Wohnen nicht in der Verfassung verankert. Während die Förderprogramme in den 1990er Jahren

6 Darüber hinaus beeinflussen Förderprogramme wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung oder Programme für Stadtsanierung und -erneuerung sowie EU-Regularien aus anderen Politikfeldern die Wohnungspolitik in den Mitgliedstaaten; ebenso Richtlinien aus angrenzenden Politikfeldern, etwa die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2010/31/EU, zuletzt geändert durch 2018/844/EU) oder Antidiskriminierungsvorschriften (Richtlinie 2000/43/EG) (Egner et al. 2022).

zum Ankurbeln der Baukonjunktur zunächst reaktiviert wurden, verlor die Wohnungspolitik insgesamt bis Mitte der 2010er Jahre in den zuständigen Ministerien auf Bundes- und Landesebene an Bedeutung. In den 2000er Jahren prägten Maßnahmen der Finanzmarktderegulierung das Geschehen auf den Wohnungsmärkten. Erst seit Ende 2021 gibt es auf Bundesebene wieder ein Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen.

Das Mietrecht wurde zuletzt umfangreich im Jahr 2001 mit dem Mietrechtsreformgesetz verändert, das einige Neuformulierungen und eine bessere Verständlichkeit und Vereinheitlichung der Regelungen vorsah. Es wurde ein »asymmetrischer Kündigungsschutz« zur Stärkung der vertraglichen Position der Mieter*innen eingeführt, der drei Monate statt zuvor zwölf Monate und auf Vermieterseite maximal neun Monate vorsah. Er sollte den erhöhten Mobilitätsanforderungen der Bevölkerung Rechnung tragen. Zudem wurde eine »Vereinfachung und Objektivierung des Mieterhöhungsverfahrens« eingeführt, wonach qualifizierte Mietspiegel (§ 558d) und die Mietdatenbank (§ 558e) als Begründung für eine Mieterhöhung vorgelegt werden müssen. Die Neuregelung der Modernisierungumlage (§ 559, Abs. 1) war Ausdruck eines gestiegenen ökologischen Bewusstseins; die Neuaufnahme des § 554a zur Barrierefreiheit war Ausdruck eines gewandelten gesellschaftlichen Bewusstseins zur Integration von Menschen mit Behinderung (Egner et al. 2004: 56 f.). Kontrovers diskutiert wurde insbesondere die Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen von 30 Prozent auf 20 Prozent, die insbesondere bei aus der Mietbindung fallenden Sozialwohnungen relevant wurde (§ 558, Abs. 3).

1999 implementierte die Bundesregierung eine Maßnahme im Bereich des Städtebaus: das Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt« (Egner et al. 2004: 109). Seitdem werden in als »problematisch« geltenden Vierteln Maßnahmen durchgeführt, die sozialer Spaltung und Desintegration entgegenwirken sollen. Hilfe zur Selbsthilfe wurde darüber in »Brennpunkten« städtischer Modernisierung zur dominanten Strategie der Sozialstaatlichkeit« (Dangschat 2005: 289). Viele blickten hoffnungsvoll auf das Programm und die darin vorgesehenen Impulse hinsichtlich Ökologie (Verkehrsreduzierung, Begrünung), Partizipation, nachbarschaftlichem Miteinander und Identität. Auch wenn mitunter Verbesserungen erreicht wurden, weist u.a. Mössner (2016) auf die Beschränktheit der politischen Ebene des Quartiers hin, um substanzielle Verbesserungen der Lebensqualität der lokalen Bevölkerung und die Verringerung von Armut und sozialer Exklusion zu erreichen. Hierfür wären strukturelle Reformen auf Landes- und Bundesebene notwendig. Durch seine Ausrichtung trage das Projekt eher zur Linderung des Reformdrucks bei. Hinzu kommt, dass sich teilweise beinahe beliebige Governance-Konstellationen bilden und Entscheidungen oft ohne Einbeziehung der lokalen Bevölkerung getroffen werden. Diese »missverständene Partizipation birgt die Gefahr der De-Politisierung von Entscheidungen« (ebd. 140).

Die ostdeutschen Bundesländer In den neuen Bundesländern erfolgte eine rapide Finanzialisierung der Wohnraumversorgung in Kombination mit einer starken Entlokalisierung der Eigentümergesellschaften. Bei der Restrukturierung spielten insbesondere die Restitution und das Altschuldenhilfegesetz eine Rolle (Bernt und Holm 2020; Bernt und Volkmann 2023: 61f.). Marktprozesse wurden noch weitreichender als in Westdeutsch-

land in die Wohnungsmärkte eingeschrieben. Der ostdeutsche Wohnungsmarkt wird daher als »Labor« der Wohnraumfinanzialisierung bezeichnet (Bernt und Holm 2020; Metzger 2020). Im Zuge der Transformation wurden in ostdeutschen Städten, die bis 1990 wenig segregiert waren, sozialräumlich differenzierte Tendenzen der Segregation ausgelöst, sodass sie heute stärker segregiert sind als die Städte in Westdeutschland (Helbig und Jähnen 2018).

Über das Programm »Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen« (ab 2002) wurden Fördergelder für die Entwicklung von Konzepten im Umgang mit Leerstand in den neuen Bundesländern bereitgestellt (Glock und Häußermann 2004). Aufgrund des Bevölkerungsrückgangs und veränderter De- und Revalorisierungsprozesse von Wohnungsbeständen in den neuen Bundesländern standen im Jahr 2000 rund 14 Prozent aller Wohnungen leer – die Hälfte davon länger als zehn Jahre. Sie galten aufgrund schlechter Gebäudesubstanz als nicht vermietbar (Glock und Häußermann 2004: 920). Seit 1998 war v.a. in größeren Wohnblöcken der Leerstand von 8 Prozent auf 12 Prozent gestiegen. Hohe Leerstandsdaten dämpften die Mietpreise, gesamtgesellschaftlich gab es Schwierigkeiten, in ausreichendem Maße Infrastruktur bereitzustellen und in den Baubestand kontinuierlich zu investieren.⁷ Primär wurden mit dem Förderprogramm zum Zweck der Mietpreisstabilisierung zahlreiche, aufgrund von Bevölkerungsverlusten im Zuge der Binnenmigration leerstehende, »dauerhaft nicht mehr benötigte« Wohnungen abgerissen (Egner 2019; Egner et al. 2004: 109). Das Programm schwankte hin und her »zwischen dem Ziel einer betriebswirtschaftlich gedachten Marktbereinigung und der Intention einer neuartigen Entwicklungsplanung für schrumpfende Städte« (Bernt 2017: 50).

Von der Objekt- zur Subjektförderung Auch im Bereich der Objekt- und Subjektförderung fanden Rekonfigurationen statt. Mit dem Wohnraumförderungsgesetz wurde 2001 die Verkleinerung der Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus beschlossen, der seit diesem Zeitpunkt nunmehr lediglich Personen adressiert, die sich aufgrund von Zugangsbeschränkungen am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Der soziale Wohnungsbau wurde damit zum »Ausnahmesegment« degradiert (Schönig 2018a: 240; s.a. Egner et al. 2004: 58 ff.). Seit 2000 gab es bundesweit kaum mehr Neubau im niedrigpreisigen Segment (von Einem 2016a: 31). Während in den 1980er und 1990er Jahren noch 80.000 bis 150.000 Sozialwohnungen gebaut wurden, entstanden 2000 bis 2012 nun nur noch 5.000 bis 12.000 Sozialwohnungen jährlich. Als drastisch erwies sich diese Politik v.a. vor dem Hintergrund des Auslaufens der Preisbindungs- und Belegungspflichten zahlreicher Sozialwohnungen, die noch in den 1960er und 1970er Jahren errichtet wurden.

Unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD, 1998 bis 2005) wurde eine Reform des Wohngeldes vorgenommen, das seit 1990 nicht grundlegend erhöht worden war, obwohl die Lebenshaltungskosten inzwischen um 19 Prozent und die Mieten um durchschnitt-

7 »The income losses for property owners in eastern Germany total approximately 1.1 billion Euros per year, [...] and the ability to cope with vacant units is therefore severely limited.« (Glock und Häußermann 2004: 923).

lich 33 Prozent gestiegen waren (Egner et al. 2004: 75).⁸ Getragen wurden die finanziellen Mittel für dieses Instrument zur Hälfte vom Bund, zur Hälfte durch die Länder. Die Kosten für die dafür entstehenden Personal- und Sachaufwendungen in der Verwaltung verblieben bei den Kommunen (ebd.: 79). Im Zuge der Reform erhöhten sich die Ausgaben für die Subjektförderung deutlich. Im Jahr 2000 wurden aus der Bundeskasse 3,5 Mrd. Euro für 2,8 Mio. Haushalte mobilisiert; 2004 sogar 5,6 Mrd. an 3,5 Mio. Haushalte ausgezahlt (von Einem 2016b: 57). Mit den Hartz-IV-Reformen wurde das Instrument grundlegend verändert und die Kosten gedämpft. 2005 wurde die Verschmelzung von Wohngeld, Sozialhilfe und Arbeitslosengeld vorangetrieben und das Instrument »Kosten der Unterkunft« (KdU) entwickelt. Von nun an mussten Bezieher*innen von Arbeitslosengeld II als Zulage zur Grundsicherung beim Jobcenter – und nicht wie zuvor beim Wohnungsamt – eine Subvention der KdU und Heizkosten beantragen und ihre Bedürftigkeit nachweisen. In der Gesetzesgrundlage SGB II § 22, Abs.1 heißt es: »Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind«. Die Versorgungslage von Langzeitarbeitslosen mit Wohnraum verschlechterte sich aufgrund des Mangels an bezahlbarem Wohnraum, der als angemessen eingestuft wird.

Durch die Neuregelung sanken bei Bund und Ländern schlagartig die Ausgaben für Wohngeld. Die Ausgaben für KdU wurden den Kommunen angelastet, die ab 2005 zwei Drittel der Kosten zu tragen hatten, während ein Drittel beim Bund verblieb. Parallel zum Rückzug des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau entstanden dadurch lokal enorme Kostenbelastungen, insbesondere in Kommunen, in denen viele Hartz-IV-Empfänger*innen leben (von Einem 2016b: 68).⁹ Diskursiv wurde die Maßnahme damit begründet, der »Staat sei in erster Linie für den in den Arbeitsmarkt nicht mehr integrierbaren, unvermittelbaren Teil der Hartz-IV-Haushalte verantwortlich. Nur für diese sozialpolitischen Problemfälle sieht die Politik die Grundsicherung und die Übernahme der KdU vor« (von Einem 2016b: 61).

Mit der Föderalismusreform 2006 übertrug der Bund den Ländern die Aufgabe der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Wohnungspolitik (soziale Wohnraumförderung und Finanzhilfen; Abbau der Fehlbelegung; Wohnungsbindungsrecht; Zweckentfremdungsrecht; Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht). Zusätzlich wurde eine

8 Um den zukünftigen politischen Kurs abzustecken, wurde 1994 eine Kommission für Wohnungspolitik mit der Erstellung eines Berichts beauftragt (von Einem 2016a: 23). Darin wird das Wohngeld als präzises Steuerungsmittel beworben und empfohlen, es »im Sinne einer neu ausgerichteten sozialen Wohnungspolitik deutlich aufzustocken und zur wichtigsten Säule des sozialen Ausgleichs zu machen« (ebd.: 26). »Im Ganzen«, so der Bericht, »hat das Ausmaß der Regulierungen heute das Maß überschritten, das der Marktwirtschaft zuträglich ist.« Das Wohngeld sollte alle Haushalte ermächtigen, sich selbst auf dem Wohnungsmarkt versorgen zu können, und diene dazu, die Abschaffung der öffentlichen sozialen Mietwohnungsbauförderung durch den Bund zu kompensieren (von Einem 2016b: 56f.).

9 Ein kommunaler Finanzreport der Bertelsmann Stiftung kommt 2017 zu dem Ergebnis, dass die Sozialabgaben in manchen Kommunen über 50 Prozent der Haushaltsausgaben ausmachen. Gleichzeitig forderte der Deutsche Städtetag 2015 eine Erhöhung des Bundesanteils von 30 Prozent auf 60 Prozent und positionierte sich damit gegen eine angebotene Entlastung in Höhe von 5 Mrd. Euro.

Auslauffinanzierung der bisherigen Sozialer-Wohnraum-Förderprogramme beschlossen und eine Klausel eingeführt, die es dem Bund erlaubt, in Ausnahmefällen auch nach der Reform im gesteckten Rahmen zu finanzieren (Egner 2019: 98; von Einem 2016a: 36 ff.).

Privatisierung und Finanzialisierung des Wohnungsmarktes Prägend für die Wohnungsmarktentwicklung waren neben den Veränderungen im Mietrecht und bei der Objekt- und Subjektförderung die von der rot-grünen Bundesregierung implementierten Finanzmarktderegulierungsmaßnahmen, die später unter der großen Koalition ihre Fortsetzung fanden. Seit 2000 war der Derivatehandel, die Aktivitäten von Hedge-Fonds und Private-Equity-Fonds (PEFs), zugelassen (Hesse und Preckwinkel 2009: 160; Metzger 2020). »Allein im Zeitraum von 1999 bis 2006 veräußerten Kommunen, der Bund und ehemalige gemeinnützige Wohnungsunternehmen 1,3 Mio. Wohnungen, entweder über Unternehmens- oder Bestandsverkäufe« (Heeg 2020: 6; Lorenz-Henning und Claßen 2008). Als Käufer der privatisierten Wohnungen traten oft Privat-Equity-Fonds auf. Etwa ab 2012 wurden die PEFs, die ursprünglich als Käufer auftraten, umgeschuldet und meist in Form von Börsengängen weiterveräußert (Unger 2018: 205). So entstanden finanzmarktorientierte Wohnungskonzerne wie Vonovia SE, LEG Immobilien AG oder Deutsche Wohnen SE. Die zwanzig größten von ihnen verfügen über ca. 1,2 Mio. Wohnungen in Deutschland (Unger 2018: 205, 209). Die Gesamtrendite der Deutschen Wohnen betrug im Schnitt zwischen 2012 und 2018 24 Prozent (Bonczyk et al. 2019: 12). Von jedem an die Vonovia SE gezahlten Euro an Miete werden 43 Cent an die globalen Aktionär*innen ausgezahlt und stehen damit nicht mehr für die Reinvestition in den Wohnungsbestand oder für Neubauprojekte zur Verfügung. Auch wenn der Marktanteil der Immobilien AGs gemessen am Gesamtbestand nicht sehr hoch ist, haben die »Mieterhöhungsmaschinen« (Unger 2018) einen preistreibenden Einfluss auf das Marktgeschehen (Metzger 2020).

Aalbers fasst unter Finanzialisierung »the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households« (Aalbers 2016). In allen gesellschaftlichen Bereichen, etwa der Unternehmensführung von Industrieunternehmen, dem FIRE-Sektor, der Pflege oder der Landwirtschaft, aber auch auf der Ebene der Individuen und Haushalte findet eine Verschiebung des Verhältnisses von Finanz- und Realsektor statt und es gewinnen finanzielle Kalkulationsmuster an Bedeutung (Ouma und Bläser 2015: 219). Anders als in den vorangegangenen Jahrzehnten sind wohnungspolitisch relevante Akteure seit den 1990er Jahren zunehmend weniger in einem lokal verankerten Netzwerk aus Banken, Bauträgern und Eigentümer*innen zu verorten, in dem die Weitergabe von Informationen auf lückenhaften, nicht standardisierten, personengebundenen (Vertrauens-)Wegen erfolgt (Hesse und Preckwinkel 2009: 159). Kapital strömte auf der Suche nach *planetary rent gaps* (Slater 2017) auf die Immobilienmärkte. Konflikte zwischen Vermieter*innen und Mieter*innen werden nicht mehr vorwiegend lokal ausgetragen. Vielmehr bereiten vermehrt spezialisierte *consultants* mit Einblicken in internationale Märkte »mit lokalen Expert*innen das Feld für internationale Investitionen vor« (Hesse und Preckwinkel 2009: 158). Das erhöht die Volatilität von Märkten und birgt eine Reihe systemischer Risiken (Christophers

und Niedt 2016; Bitterer und Heeg 2015; Lapavistas 2013; Foundational Economy Collective 2019a; Bryan und Rafferty 2014). Die Risiken werden primär von Privathaushalten absorbiert (Bryan und Rafferty 2014), deren Handlungsspielräume im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Transformation seit den 1980er Jahren durch den Abbau sozialer Absicherung und die Anrufung zu »Responsibilisierung« in enge Bahnen geleitet wurden (Heeg 2013, 2017).

Trotz der strukturellen Veränderung, die maßgeblich mit dem Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise im Zusammenhang steht, und der festen Verwobenheit des Wohnens mit den Finanzmärkten, wurde in der Vergleichenden Politischen Ökonomie bis zum Ausbruch der Finanzkrise kaum über Wohnraumversorgung geforscht (Schwartz 2014). Obwohl auch im deutschen Wohnimmobiliensektor eine stufenweise Finanzialisierung stattfand, spielte er in der internationalen Forschung lange eine untergeordnete Rolle. Zum einen wurde in der Mainstreamliteratur der 1990er und 2000er Jahre unter dem Stichwort »Great Moderation« eine »Phase der Stabilität und der verringerten Volatilität des Wachstums« konstatiert (Stockhammer 2014: 45). Analog zu diesen internationalen Debatten galt das Beispiel des deutschen Wohnungsmarktes in der Finanzialisierungsforschung im Vergleich zu den USA, Irland oder Spanien etwa als »langweiliges« (Wijburg und Aalbers 2017: 968), wenig finanzialisiertes, korporatistisch geprägtes Gegenbeispiel (Wijburg und Aalbers 2017; Wijburg et al. 2018). Tatsächlich blieb der deutsche Wohnungsmarkt, während die Hauspreise und die Hypothekenverschuldung in vielen europäischen Ländern bereits in den 2000er Jahren stark anstiegen, vom globalen Wohnraumboom der frühen 2000er Jahre nahezu unberührt. Hier stagnierten oder sanken die realen Hauspreise sogar. Gleichzeitig gewannen Finanzmarktlogiken und -akteure an Einfluss auf dem Wohnungsmarkt. Doch die Finanzialisierungsliteratur im Bereich der Wohnungsforschung konnte die spezifische Form der Finanzialisierung in Deutschland nur unzureichend erklären, weil sie die steigenden Hypothekenverschuldungsquoten von Privathaushalten ebenso wie die zunehmende Verbriefung von Hypotheken fokussierte, die zu höheren Hauspreisen führen. Auch steigende Eigentumsquoten, Kreditwürdigkeitsprüfungen und Kreditvergabepraktiken, Überschuldung oder Zwangsversteigerungen gerieten in den Blick der Forschung, zunächst jedoch weniger die Mietwohnraumsegmente (Wijburg und Aalbers 2017: 29).

Beschleunigt wurde die Finanzialisierung des deutschen Mietwohnungsmarktes durch die Privatisierung und Vermarktlichung ehemals öffentlicher und ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen in den 1990er und 2000er Jahren und durch die gleichzeitige Liberalisierung des Finanzmarktes (Metzger 2020: 143). Neben sehr reichen Privatpersonen, Versicherungen und Pensionsfonds war auf dem deutschen Markt der Staat einer der größten Investoren der PEFs. Regional erfolgten die Transaktionen schwerpunktmäßig u.a. in Berlin, der traditionellen Mieter*innenstadt, und in Nordrhein-Westfalen, wo mit dem Bergbau und der Großindustrie assoziierte Wohnungsunternehmen eine wichtige Rolle spielten. Auch ging die Portfoliobereinigung in der Industrie mit den Privatisierungsprozessen einher und Bund, Kommunen und Ländern veräußerten Grund und Boden in umfangreichem Maße. 2004 wurde mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) eine Behörde geschaffen, deren Auftrag es zunächst war, bundeseigene Liegenschaften zu verwalten und höchstbietend zu verkaufen (Vollmer 2019c: 112). Auch wenn es kaum breite Protestbewegungen gegen

diese Privatisierungen gab, waren sie umstritten. Mieter*innen befürchteten Mieterhöhungen – die tatsächlich eintraten und dazu beitrugen, dass finanziell Schwächere verdrängt wurden. Die Privatisierung von (Sozial-)Wohnungsbeständen war zudem der gesellschaftspolitische Ausdruck eines »new racist discourse targeting the migrant and racialized poor« war (Hamann und Türkmen 2020: 519). Hamann und Türkmen (ebd.) illustrieren dies am Verkauf des kommunalen Berliner Wohnungsunternehmens GSW an einen Hedgefonds im Jahr 2003 durch Thilo Sarrazin (ehemals SPD), der von 2001 bis 2009 Finanzminister im Berliner Senat war. In seinem hochkontroversen Buch »Deutschland schafft sich ab« legt er seine rassistische Einstellung gegenüber der Mehrheit der Bewohner*innen von Sozialwohnungen dar: der ärmeren und migrantischen Bevölkerung. Soederberg kritisiert an der Finanzialisierungsliteratur die einseitige Fokussierung auf den Warentausch, »where class power in the form of exploitation and domination is not holistically examined« (Soederberg 2021: 28).

Eine zweite Phase der Finanzialisierung des Mietwohnungsmarktes in Deutschland erfolgte im Anschluss an die Finanzkrise von 2007 und in den Folgejahren. In dieser Phase etablierten sich börsennotierte Wohnungsmarktkonzerne wie die Deutsche Wohnen SE und Vonovia SE auf dem Markt, es kam zu zunehmender Marktkonzentration durch kreditfinanzierte Übernahmen und großen Renditen innerhalb der Unternehmen (Heeg 2017; Unger 2018). Ihr Geschäftsmodell basierte in dieser Zeit auf der Aufgliederung in ein auf Gewinnmaximierung ausgerichtetes Netzwerk aus Subunternehmen, unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen, energetische Modernisierungen und stetige Mieterhöhungen und der Steigerung der Buchwerte durch Neubewertungen der Immobilienportfolios. Zu Beginn der 2020er Jahre gerieten die großen Wohnungskonzerne aufgrund der veränderten politökonomischen Bedingungen, insbesondere durch die Zinssteigerungen, in Finanznot und die Aktienwerte der Unternehmen sanken – ein Prozess, der bereits 2019 einsetzte (Neue Züricher Zeitung, 25.04.2022; Unger 2021; Unger und Zimmermann 2022). Im Kontext veränderter Renditespielräume war es die öffentliche Hand, die 2024 mit einem Ankaufovolumen von über 1,4 Mrd. Euro bis Herbst 2024 im Jahresverlauf die aktivste Käufergruppe von größeren Wohnportfolios war (Savills 2024).

Bei einer Betonung von Prozessen der Kommerzialisierung oder Finanzialisierung besteht die Gefahr der Vernachlässigung der politischen Aushandlung und Steuerung dieser Prozesse und der lokalen institutionellen Regime, die diese ermöglichen bzw. durchbrechen (Jacobs et al. 2024: 968). Der Prozess der Finanzialisierung ist weder monolithisch noch unvermeidbar. Er zeichnet sich aus durch »resistance from without and contradiction from within« (Fields 2017a: 588). Hinsichtlich seiner politischen Entgegnung betont Lapavistas: »Financialization [...] is not a tendency that could be dealt with through regulatory change alone« (Lapavistas 2013: 802); eine wichtige Rolle spielen auch öffentliches Eigentum an Finanzinstitutionen und im Wohnungssektor.

Reaktionen auf die »Rückkehr« der Wohnungskrise Spätestens ab dem Jahr 2010 waren die Wohnungsmärkte in den deutschen Städten angespannt, was zurückzuführen ist auf die seit 2000 verstärkte Urbanisierung und das Bevölkerungswachstum, auf strukturelle Veränderungen des Wohnungssektors und auf die Neustrukturierungen des Anlageverhaltens globaler Akteure im Nachgang der Finanzkrise von 2007 und 2008. Im Jahr 2013 reagierte die Bundesregierung auf die steigenden Mieten mit der Einführung einer

Kappungsgrenze, die die Steigerung der Mietpreise begrenzen sollte (Bürgerliches Gesetzbuch [BGB] § 558). Wenn Eigentümer*innen Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM) nach § 558 Abs. 1, 2 BGB vornehmen wollen, gilt die Kappungsgrenze (§ 558 Abs. 3 BGB), die besagt, dass eine Miete in drei Jahren insgesamt nicht um mehr als 20 Prozent steigen darf (Schollmeier 2020: 254). Die Länder können für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten festschreiben, dass die Miete dort innerhalb von drei Jahren nur um maximal 15 Prozent steigen darf. Zwei Jahre später, 2015, führte die große Koalition die Mietpreisbremse ein (Mietrechtsnovellierungsgesetz § 556d, Abs. 1), die den Ländern die Begrenzung von Mietsteigerungen bei Neuvermietungen in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten auf 110 Prozent der OVM ermöglicht. Das Gesetz definiert das Ziel, zu verhindern, dass »erhebliche Teile der angestammten Wohnbevölkerung aus ihren Wohnquartieren verdrängt werden«. Die Wirksamkeit des Instruments ist fraglich (Kholodilin et al. 2016). Kritiker*innen weisen auf die zahlreichen Ausnahmeregelungen hin, etwa für Neubauten nach 2014 und modernisierte oder möblierte Wohnungen. Außerdem liegt es bisher bei den Mieter*innen, ihre Vermieter*innen zu rügen und die überhöhten Mieten zur Anzeige zu bringen, wodurch sie sich in ihrer vulnerablen Position exponieren. Eine Erneuerung und Verlängerung der Mietpreisbremse bis 2025 wurde 2019 über das »Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz)« durchgesetzt. Aufgenommen wurde die verpflichtende Auskunft durch Vermieter*innen über die Vormiete. Jedoch kennen viele Akteure die Mietpreisbremse nicht: Sowohl auf Mieter*innen- als auch Vermieter*innenseite gibt es zu wenig Kenntnisse über die Mietpreisbremse. So gaben 18,7 Prozent der Befragten mit einem Einkommen unter 1.500 Euro/Monat an, noch nie von dem Begriff »Mietpreisbremse« gehört zu haben (und 14 Prozent der Personen mit Einkommen zwischen 2.500 bis 3.500 Euro im Monat) (Oxford Economics 2023: 132).

Seit 2005 hat der Staat seine Ausgaben für die Subjektförderung in Form von Wohngeld und KdU mehr als verdoppelt. In mehreren Schritten wurden Anpassungen unternommen. Zunächst wurden 2009 etwa die Miethöchstbeträge um 10 Prozent erhöht und ein Heizkostenzuschuss in Abhängigkeit der Haushaltsgröße beschlossen (der ab 01.01.2011 wieder abgeschafft wurde). 2016 wurde erneut eine Erhöhung der Wohngeldleistungen um durchschnittlich 39 Prozent bewilligt, wobei die Anhebung der Miethöchstbeträge in sechs Mietstufen an die regional vorherrschende Durchschnittsmiete und entsprechende Miethöchstbeträge gekoppelt wurde (von Einem 2016b: 59). Im Jahr 2018 lagen die Ausgaben für Wohngeld und KdU bei etwa 18 Mrd. Euro jährlich (Unterzeichnenden 2018: 207). Die letzte Erhöhung des Wohngeldes, die zum 01.01.2023 im Zuge der »größten Wohngeldreform der Geschichte« (Die Bundesregierung 2023) stattfand, erweiterte den Berechtigtenkreis erneut, diesmal um das Dreifache und verdoppelte die ausgezahlten Beiträge nahezu. Die 4,5 Mio. Bezieher*innen sind überwiegend Rentner*innen, Familien und Alleinerziehende (vgl. ebd.). Die Kommunen befürworteten die Ausweitung des Wohngeldes zwar, kritisierten aber den Bund für die Umsetzung, denn die kommunalen Behörden waren auf die Reform nicht vorbereitet. Aufgrund des Fachkräftemangels und der langen Einarbeitungszeiten für Mitarbeitende gelingt es nicht, den entsprechenden Mehraufwand in der Bearbeitung ohne große Verzögerung zu bearbeiten. Für Anspruchsberechtigte ergeben sich daraus

insbesondere in Kombination mit den gestiegenen Lebenshaltungskosten mitunter gravierende finanzielle Engpässe und durch die monatelange Ungewissheit über die Höhe der Subventionen entsteht eine erhöhte psychische Belastung.

Welche Veränderungen gab es im Hinblick auf den sozialen Wohnungsbau? Auf dem Wohngipfel 2018 kündigte der Bund neben einer Verdopplung der Zuwendungen für den sozialen Wohnungsbau eine Rücknahme der Grundgesetzänderung von 2006 an (Egner 2019: 99). Das bedeutet, Bund und Länder sollen die soziale Wohnraumförderung in Zukunft wieder zusammen fördern. Zudem wurde eine Verbilligungsrichtlinie bei der BImA eingeführt, d.h., der Bund stellt eigene Grundstücke für Wohnungsbaumaßnahmen zur Verfügung und verzichtet auf den maximal erzielbaren Preis. Außerdem wurde die steuerliche Förderung des Mietwohnungsneubaus erhöht: 35 Prozent der Baukosten sind abschreibbar (2,15 Mrd. Euro Fördervolumen). Als Begründung für die Aufstockung der Förderung durch Bundesmittel wird angeführt, dass die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen gefährdet ist und die Haushaltslagen der Länder und Kommunen angespannt sind. Im Jahr 2018 entstanden nur 27.000 Sozialwohnungen. Allein um den Bestand von 1,6 Mio. Sozialwohnungen zu halten, müssten 130.000 neue Wohneinheiten gebaut werden. Da private Investoren während der Niedrigzinsphase an günstige Kredite kamen, präferierten sie neue Gebäude ohne staatliche Fördermittel für den geförderten Wohnungsbau, um damit der Belegungs- und Mietpreisbindung zu entgehen (Holm et al. 2017: 9). Seit den 1990er Jahren hat sich die baulich-räumliche und institutionelle Form des sozialen Wohnungsbaus stark gewandelt. Heute liegen Sozialwohnungen meist in architektonisch hochwertigen Gebäuden unsichtbar im Stadtraum und befinden sich in den weniger vorteilhaften Lagen gemischter Quartiere (Schönig 2018a).

Beim sozialen Wohnungsbau wurden im Vergleich zu den Wohngeldförderbeträgen keine äquivalenten Ausweitungen vorgenommen. Zudem verlief der Neubau nur schleppend: Obwohl die Bundesregierung im Koalitionsvertrag von 2021 vorsah, pro Jahr 400.000 WE zu schaffen, 100.000 davon gefördert, wurden 2022 nur 20.000 geförderte Wohnungen errichtet (insgesamt wurden 270.000 Wohnungen gebaut) (Tagesschau 12.01.2023). In der Studie »Bauen und Wohnen in der Krise« schreibt das Pestel Institut:

Bei einer unmittelbaren Konsumförderung des Wohnens (KdU in den Bereichen SGB II und Grundsicherung sowie das Wohngeld) in Höhe von künftig deutlich über 20 Milliarden € je Jahr sind die ab 2025 vorgesehenen Bundesmittel von 3,5 Milliarden € je Jahr für den sozialen Wohnungsbau geradezu bescheiden. (Pestel Institut 2023: 40)

Zudem sind Städte mit dem Problem der auslaufenden Bindungen konfrontiert. Den geringen Marktanteilen des sozialen Wohnungsbaus stehen große Bevölkerungsanteile, nämlich 40 bis 50 Prozent der Mieter*innen, gegenüber, die vom Einkommen her Anspruch auf eine Sozialwohnung haben.

Im Jahr 2018 wurde nach Hinwirken der CSU das Baukindergeld eingeführt. Da es unabhängig von Wohnungsengpässen in der Region Familien mit 12.000 Euro pro Kind über zehn Jahre beim Bau oder Kauf selbstgenutzter Immobilien subventioniert, ist umstritten, ob es die Wohnungsnot abmildert. Das Baugesetzbuch (BauGB) wurde 2023 durch das Baulandmobilisierungsgesetz mit dem Ziel modifiziert, Wohnungsbaupoten-

ziale und -rechte zu aktivieren; es sieht Erleichterungen bei Bebauungsplänen zur Schaffung von Wohnraum vor (Bunzel et al. 2023a).

Die Relevanz des Bausektors für die deutsche Wirtschaft und die ökonomischen Interessen der Immobilienwirtschaft bedingen, dass auf Bundesebene zahlreiche Verbände und Lobbygruppen aus dem Immobiliensektor aktiv sind. Rottke nennt mehr als 60 Akteure, die er folgenden Bereichen zuordnet (viele von ihnen verfügen über lokale Organisationsstrukturen): Erstens sind das Branchenverbände, die die Immobilienwirtschaft als Ganzes vertreten. Hierzu zählen die Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI), der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV) sowie der Zentrale Immobilien-Ausschuss (ZIA). Auffällig ist, dass der Deutsche Mieterbund der einzige Verband ist, der Mitglied des DV ist und explizit Mieter*inneninteressen vertritt. Zweitens nennt er Unternehmensverbände (Bauunternehmen, Immobilienfinanzierer usw.), drittens Berufsverbände, die einzelne Berufsgruppen vertreten (Architekten, Facility Manager, Makler usw.), viertens Verbraucherverbände, die wie der DMB Mieter*innen oder wie Haus und Grund private Eigentümer*innen vertreten, sowie fünftens sonstige Verbände, die Ausbildung und Forschung unterstützen (Rottke 2017: 198ff.).

Seit Mitte der 2000er Jahre konstituierte sich ein neuer Zyklus in der Mieter*innenbewegung. Diese neue Bewegung problematisiert steigende Mietpreise, Verdrängung und unternehmerische Stadtpolitik (Vollmer 2020: 11). Medial findet die Mieter*innenbewegung insbesondere seit 2012 mehr Aufmerksamkeit.

Relevant, technokratisch, schwer zu politisieren: Wohnungspolitik auf Landesebene Mit der Föderalismusreform 2006 übertrug der Bund den Ländern einen Großteil der Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen. Der Bereich des Wohnens wurde damit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 als konkurrierender Kompetenztitel gestrichen. Die Aufgaben der Länder liegen seitdem in der Ausgestaltung der Förderprogramme für den sozialen Wohnungsbau, im Abbau der Fehlbelegung, in der Gestaltung des Wohnungsbindungsrecht, im Zweckentfremdungsverbotsrecht und dem Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht. Parallel zur Föderalismusreform beschloss der Bund die Auslauffinanzierung der bisherigen Förderprogramme für sozialen Wohnraum beschlossen und führte eine Klausel ein, die es dem Bund erlaubt, in Ausnahmefällen nach der Reform im gesteckten Rahmen weiterhin Förderprogramme aufzustellen (Egner 2019: 98; von Einem 2016a: 36ff.). Verbliebene wohnbezogene Kompetenzen, die beim Bund liegen und damit konkurrierende Materien sind, sind »das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämierecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht« (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG).

Konflikte gab es in den letzten Jahren im Bereich der Mietpreispolitik. In Art. 71 Abs. 2 GG hat der verfassungsändernde Gesetzgeber 2006

den Kompetenztitel des bürgerlichen Rechts aus der Liste derjenigen Bereiche gestrichen [...], für die der Bund nur dann die Gesetzgebungskompetenz hat, wenn einheitliches Bundesrecht »zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« notwendig ist (Farahat 2020: 605).

Streitigkeiten um Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ergaben sich vor diesem Hintergrund im Fall des 2020 implementierten Berliner Mietendeckels (Kühling 2020). Gegen eine Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich des Mietendeckels sprachen, dass die gesetzgebende Kompetenz der Länder gesperrt sei, weil der Bundesgesetzgeber das Mietpreisrecht abschließend im BGB geregelt habe, und das Argument, die Regelung sei dem bürgerlichen Recht zuzusprechen. Entsprechend der Entscheidung des Verfassungsgerichts begründet »die urbanistisch motivierte Segregationsbekämpfung nicht per se einen maßgeblichen Unterschied zum sozialen Mietrecht des BGB« (Wihl 2021) (s. Kapitel 7.5).

Wohnungspolitik relevant sind die Länder darüber hinaus, weil in den Landesverfassungen ein polizei- und ordnungsrechtlich kodifizierter Schutz vor unfreiwilliger Obdachlosigkeit festgeschrieben ist. Garantiert wird ein Unterbringungsanspruch für alle ungewollt wohnungslosen Menschen. Da unfreiwillige Obdachlosigkeit eine Gefahr für die Betroffenen darstellt, sollte im Sinne der Gefahrenabwehr von den Behörden bzw. Ämtern niemand, unabhängig von Sozialleistungsanspruch oder Aufenthaltsstatus, mit dem Anliegen der Wohnungslosigkeit abgewiesen werden (Gillich 2021). Die einzige Landesverfassung, in der ein Recht auf Wohnen vorgesehen ist, ist die Berliner Verfassung. Insgesamt sind die Zuständigkeiten der Länder im Bereich der Wohnungspolitik sehr »technisch geprägt« (Schipper 2018: 103) und daher insbesondere in den Flächenländern schwerer zu politisieren. Zudem ergeben sich in den Bundesländern bei der Art der Ausgestaltung und der implementierten Regularien Unterschiede.

Kommunen zwischen Handlungsmacht und Regulierung Die in dieser Publikation fokussierten Kommunen gewannen im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Restrukturierungen, etwa der Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit und des Rückzugs aus dem sozialen Wohnungsbau, wohnungspolitik an Bedeutung (Schönig et al. 2017b). Sie stehen in einem Spannungsfeld aus multiskalarer Regulierung, (globalen) politökonomischen Entwicklungen und kommunaler Selbstverwaltung (Rink/Egner 2020: 28). Während sie im Fordismus v.a. für die »Ausführung und Verwaltung nationalstaatlicher Politik auf lokaler Ebene« (Heeg und Rosol 2007: 493) zuständig waren, wurden seit den 1980er Jahren sukzessive mehr Spielräume und Zuständigkeiten zugeteilt (Mayer 1995: 123; Rink und Egner 2020: 28). In den 1980er Jahren wurde aus wissenschaftlicher Perspektive kritisiert, dass eine adäquate, klar umrissene Strategie, die entsprechende finanzielle Ausstattung und das Know-how in den Kommunen dafür fehle, den neuen Anforderungen des vergrößerten Spielraums gerecht zu werden (Evers und Harlander 1983; Evers et al. 1983). Tatsächlich haben die Städte unterschiedliche Strategien eingeschlagen – alle vor dem Hintergrund von Austeritätspolitik und basierend auf lokalen Diskursen und Akteurskonstellationen. Die empirische Analyse zeigt, wie stark wohnungspolitische Aushandlungsprozesse von lokalen Macht- und Eigentümerverhältnissen abhängig sind (Card 2022; Egner und Rink 2020; Schipper 2021).

Worin liegen heute die wohnungspolitik relevanten Handlungsbereiche für die Kommunen? Zum einen haben sie die Möglichkeit zur Ausgestaltung des Baurechts und damit der Stadtplanung, sie können Vorkaufsrechte ausüben, über Flächennutzung entscheiden, Belegungsbindungen über Ankauf oder Finanzierung ausweiten, kommunale Förderprogramme aufsetzen und nach Grundgesetz (GG) Art. 14, Abs. 3 enteignen

(vgl. Egner/Rink 2020: 313). Wie unterschiedlich etwa Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebiete nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 die ihnen zu Verfügung stehenden Instrumente nutzen, zeigt Tabelle 3. Das Zweckentfremdungsverbot wurde einer Studie des BBSR zufolge in 39 Kommunen bundesweit angewendet. Hierzu zählten bis 2023 von den Fallstädten Berlin, Tübingen und Frankfurt. In Frankfurt ist die Anwendung des Zweckentfremdungsverbotes nur für Ferienwohnungen und etwa nicht für die Umwandlung von Wohnraum in Gewerbe möglich (Nelle et al. 2024: 26f.).

Tabelle 3: Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten und angewandten Instrumenten in den Fallstädten (sofern relevant) (Stand: 31. Oktober 2023)

Bun- desland	Mit Genehmigungs- vorbehalt für bauli- che Maßnahmen	Mit Aus- übung all- gemeinen Vorkaufs- rechts nach § 24 BauGB	Mit Genehmigungs- vorbehalt für Um- wandlungen nach § 172 BauGB	Mit Genehmi- gungsvorbehalt für Umwandlun- gen nach § 250 BauGB
	Kommunen (Anzahl Gebiete)	Kommunen (Anzahl Fälle)	Kommunen	Kommunen
Berlin	Berlin (78)	Berlin (96, seit 2015)	Berlin	Berlin
Hessen	Frankfurt am Main (15)	Frankfurt am Main (9, seit 2017)	Frankfurt am Main	Frankfurt am Main
Sachsen	Dresden (2)	–	–	–

Quelle: Nelle et al. 2024: 24 f., angepasst auf die Fallauswahl

Der wichtigste Steuerungshebel sind – sofern sie existieren – öffentliche Wohnungsunternehmen. Eine vorausschauende Bodenpolitik gehört ebenso zu den Grundvoraussetzungen kommunaler wohnungspolitischer Handlungsmacht. Städte können Konzeptverfahren und Baulandbeschlüsse implementieren und zusätzlich über die Schaffung von Planrecht die Neubautätigkeit steuern. Am Beispiel der Bodenpolitik lässt sich gleichzeitig gut die Interskalarität der Wohnungspolitik erläutern. Sie wird zunächst im Steuerrecht gestaltet: durch die Grundsteuer, die zwischen Ländern und Bund definiert wird, die Grunderwerbssteuer, die Einkommenssteuer und die Erbschaftssteuer (Vogel 2019: 74). Hinzu kommen umwelt-, haushalts- und vergabe-rechtliche Vorschriften sowie das Bauplanungsrecht (festgeschrieben im BauGB, der Baunutzungsverordnung) und die Immobilienwertermittlungsverordnung.

Schlussendlich liegt bei den Kommunen auch die gewährleistungsstaatliche Auf-fangverantwortung: Nach Landesrecht muss unfreiwillig Obdachlosen eine Art Unter-kunft zur Verfügung gestellt werden, etwa Hotels, Senior*innenheime oder in Notlagen Feldbetten in Turnhallen, und Kommunen müssen für alle die Unterbringung ge-

währleisten. Aufgrund des mangelhaften Zugangs zu anwaltlicher Vertretung ist die Durchsetzung dieses Rechts jedoch aus unterschiedlichen Gründen erschwert bis unmöglich, insbesondere bei marginalisierten Gruppen (Jeske 2021: 66; Mahler und Wolff 2018). Dadurch werden individuelle Grundrechte wie das Recht auf körperliche Unversehrtheit und die Menschenwürde verletzt, wie das folgende Zitat illustriert:

In einer Reihe von Kommunen werden einzelne Gruppen pauschal von der ordnungsrechtlichen Unterbringung ausgeschlossen oder werden nur mit einer Befristung von wenigen Tagen untergebracht. Dies gilt insbesondere für ortsfremde deutsche Wohnungslose und verschärft für mittellose Wohnungslose aus dem EU-Ausland. (Busch-Geertsema et al. 2019: 112)

Empirisch wird in dieser Arbeit untersucht, welchen Umgang die Fallstädte mit der Wohnungskrise finden und wie sie selbst ihren Handlungsspielraum bewerten, denn wie bereits erwähnt lautet eine der zentralen, offenen Fragen der Wohnungsforschung: Reichen die Handlungskompetenzen der Kommunen und Länder gegenwärtig aus und stehen »diesen die nötigen Instrumente zur Verfügung [...], um auf lokaler und regionaler Ebene ausreichend Steuerungswirkung zu entfalten«? (Grubbauer und Metzger 2023a: 14)

Die vorangegangenen Ausführungen illustrieren, wie unterschiedlich über öffentliche Infrastrukturen und Leitbilder staatlichen Handelns diskutiert wird und wie sich die Wohnungspolitik in Deutschland verändert hat. Bevor die empirischen Fallstudien folgen, die zeigen, wie der kommunale Handlungsspielraum ausgeschöpft wurde, stelle ich zunächst die theoretische Perspektive und den methodischen Zugang der Arbeit vor.