

# Staatliche Strategien gegen Wohnungsnot

---

Johanna Betz

## 1 Einleitung

Mit dem rasanten Anstieg der Boden-, Immobilien- und Mietpreise ist der politische Druck gewachsen, diesem Prozess mit politischen Strategien zu begegnen. Dieser Artikel begibt sich auf die Suche nach den Antworten des kommunalen Staates auf die Rückkehr der Wohnungsfrage und damit nach den neu geschaffenen Möglichkeiten, aber auch Grenzen lokaler Handlungsmacht. Er fokussiert Entwicklungen in drei Städten, die wie viele andere Groß- und Universitätsstädte von Wohnungsnot betroffen sind: Tübingen, Frankfurt a.M. und Dresden. Analysiert werden Aspekte der Produktion (Neubau, Nachverdichtung, Sozialer Wohnungsbau) und der regulativen Steuerung (Konzeptvergabeverfahren, Baulandbeschlüsse).

Die Kommunen befinden sich in einer spannenden Doppelrolle: Einerseits sitzen sie wohnungspolitisch am Ruder (vgl. Egner/Rink 2020: 313). Sie verfügen über Zuständigkeiten im Baurecht, können Planungsrecht schaffen, Vorkaufsrechte ausüben, belegungsgebundene Wohnungsbestände erweitern, über Flächennutzung entscheiden und nach Grundgesetz (GG) Art. 14, Abs. 3 enteignen. Wenn auf kommunaler Ebene vermehrt Anstrengungen unternommen werden, die Versorgungslage zu verbessern, so wird dies durch die politischen Machtverhältnisse im Vergleich zu höheren Ebenen oft erleichtert (vgl. Card 2022; Egner/Rink 2020; Schipper 2021). Andererseits wird der Handlungsspielraum der Kommunen aber auch eingeschränkt: durch ihre finanzielle Ausstattung, die Gesetzgebung auf höheren politischen Ebenen und globale wirtschaftliche Entwicklungen.

In den drei untersuchten Städten haben sich unterschiedliche Akteurskonstellationen herausgebildet, die versuchen, der Wohnungskrise zu begegnen. Verstärkt handlungsmächtig ist die Kommunalpolitik *erstens* mit starken innovativen und gemeinwohlorientierten Partnern auf dem Wohnungsmarkt, die demokratisch gesteuert werden, *zweitens* mit weitreichenden Gesetzesspielräumen auf Landes- und Bundesebene und *drittens* unter einer Leitung und Organisationsstruktur der Verwaltung, die gemeinsame Strategien der Bezahlbarkeit ermöglicht – auch über unterschiedliche organisatorische Einheiten hinweg. Für wohnungspolitisch konsistente Entscheidungen müssten das Amt für Stadtentwicklung, das

Amt für Liegenschaften, die Stadtkämmerei, das Rechtsamt und das Sozialamt gemeinsam agieren. *Viertens* begünstigen Machtverhältnisse, die demokratische Strategien zugunsten der Mieter:innen entwickeln, die Responsivität des Lokales. Während die CDU und die FDP Maßnahmen einer erhöhten Bezahlbarkeit von Mietwohnraum zumeist ablehnend gegenüberstehen und technokratische Reformen bevorzugen, erweisen sich in den untersuchten Fallstädten die Parteien Die Linke, B90/Die Grünen und die SPD tendenziell als dialogoffener gegenüber sozialen Forderungen. Sie sind bereit, auch reformistische und teilweise sogar transformative Innovationen auf den Weg zu bringen.

Nachfolgend wird zunächst dargelegt, über welche politischen Ebenen und Bereiche die regulative Steuerung der Wohnraumversorgung erfolgt. Im Anschluss daran werden Strategien auf den Feldern der Wohnraumproduktion und Bodenpolitik dargestellt<sup>1</sup>. Die Felder verdeutlichen exemplarisch die Schwierigkeiten und Möglichkeiten kommunaler Wohnungspolitik.

## 2 Staatliche Wohnungspolitik: Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten

Als »Außenseiter« unter den öffentlichen Infrastrukturen und als »wackelige Säule des Wohlfahrtsstaats« – so bezeichnet der norwegische Politikwissenschaftler Torgersen die Wohnraumversorgung, die in vielen Forschungsarbeiten zu Wohlfahrtsstaatlichkeit keine Beachtung findet (vgl. Torgersen 2020). Die Versorgungsorganisation erfolgt in einem vielgestaltigen »public-private mix«, der über multiskalare und politikfeldübergreifende regulative Vorgaben gesteuert wird. Zusammengefasst ist

»Wohnungspolitik [...] die Summe all der durch die öffentliche Hand ergriffenen ordnungs- und leistungspolitischen Maßnahmen, mit denen auf die Produktion, Verteilung und Bewirtschaftung von Wohnungen eingewirkt wird.« (Harlander 2018)

Die politische Steuerung der Wohnraumversorgung ist für staatliche Akteure aus den nachfolgenden Gründen herausfordernd: *Erstens* soll ein Gut gewährleistet werden, bei dem es grundsätzlich zu Krisen bei der warenförmigen Organisation der

1 Keine vertiefte Berücksichtigung finden im Artikel neuere Institutionen, die in der Verwaltung gegründet wurden, wie beispielsweise die »Stabstelle Mieterschutz« Frankfurt oder die kommunale »Dachgenossenschaft Wohnen« in Tübingen. Ebenso wenig Maßnahmen zum Bestandschutz wie Milieuschutzsatzungen oder kommunale Mietpreisstopps bei einzelnen Wohnungsunternehmen.

Bereitstellung kommt. Die Ansprüche, die auf Gebrauchswert- und Tauschwertseite an die Ware Wohnen herangetragen werden, lassen sich bei der marktförmigen Versorgung für untere und niedrige mittlere Einkommen nicht ohne Abstriche vereinen (vgl. Brede et al. 1975; Belina 2017). *Zweitens* steht die Wohnraumversorgung im Zentrum politökonomischer Prozesse und ist mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Normen verwoben. Sie entwickelt sich in enger Abhängigkeit von anderen öffentlichen Infrastrukturen. Diese unterliegen anderen Produktionszyklen, woraus sich komplexe Wertbewegungsnetze um die Ware Wohnen aufspannen. Beispielsweise verliert Wohnraum in Regionen ohne ausreichend Schulen oder Einrichtungen der Gesundheitsversorgung an Wert (vgl. Harvey 1982, Aalbers/Christophers 2014). Die langwierigen, kapitalintensiven, eingeschliffenen und komplexen Produktionsbedingungen der gebauten Umwelt scheinen nicht angemessen mit dem prozesshaften Wandel gesellschaftlicher und klimatischer Entwicklung standhalten zu können. *Drittens* operiert die wohlfahrtsstaatliche Regulation mit der Definition von Zielgruppen. Während einerseits allen ein Recht auf Wohnen gewährleistet werden soll, basieren Förderprogramme oder Subventionen andererseits auf spezifischen sozio-ökonomischen Kriterien, die bestimmte Personengruppen aus dem Begünstigtenkreis exkludieren (vgl. Torgersen 2020: 154f.). Und *viertens* ist wohnungspolitische Regulation insofern komplex, als verschiedene Politikfelder und Verwaltungseinheiten auf unterschiedlichen politischen Ebenen ineinandergreifen. Dies lässt sich am Beispiel der Bodenpolitik erläutern. Diese wird zunächst im Steuerrecht gestaltet: durch die Grundsteuer, die zwischen Ländern und Bund definiert wird, die Grunderwerbssteuer, die Einkommenssteuer und die Erbschaftssteuer (vgl. Vogel 2019: 74). Hinzu kommen umweltrechtliche-, haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften sowie das Bauplanungsrecht (festgeschrieben im Baugesetzbuch, der Baunutzungsverordnung) und die Immobilienwertermittlungsverordnung.

Wohnungspolitisch bedeutsam ist auf Bundesebene zudem in erster Linie das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB). Es regelt das Mietrecht und damit die Ausgestaltung von Mietverträgen, Mietpreisen, Kündigungen und Instandhaltungspflichten zwischen Vermieter:in und Mieter:in. Grundlegend sind auch sozial- und ordnungspolitische Regelwerke, wie beispielsweise die Sozialgesetzbücher II, XII und IX. Für städtebauliche Strategien ist das Baugesetzbuch relevant.

Ein weiteres zentrales Instrument stellt die Förderpolitik dar. Haushalte mit geringen Einkommen werden durch Wohngeld oder bei Hartz-IV-Bezug durch eine finanzielle Substitution, die Kosten der Unterkunft, entlastet. Mit Objektförderung wird die Produktion gesteuert, vor allem der Bau oder die Schaffung von preis- und/oder belegungsgebundenem Wohnraum oder Wohneigentum. Für das bezahlbare Segment besonders relevant ist der Soziale Wohnungsbau. Die Förderung des als ›soziale Zwischennutzung‹ konzipierten Marktsegments wurde mit Beginn der 2000er Jahre nahezu eingestellt, die Zielgruppe immer weiter eingegrenzt. Im

Zuge der Föderalismusreform von 2006 zog sich der Bund aus der Förderung weiter zurück und übertrug einen Großteil der gesetzgebenden Aufgaben an die Länder.

Die Länder spezifizieren die durch den Bund kofinanzierten Förderprogramme für den Sozialen Wohnungsbau und erarbeiten weitere Gesetze, etwa Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetze. Die konkreten Zuständigkeiten sind jedoch sehr »technisch geprägt« (Schipper 2018: 103). Sie sind insbesondere in den Flächenländern schwerer zu politisieren. Auf EU-Ebene erlangt die Geld- und Zinspolitik sowie das Wettbewerbs- und Vergaberecht Bedeutung<sup>2</sup>.

Kennzeichnend ist neben der verschachtelten Multi-Level-Governance-Struktur des Wohnens seine »administrative Verortung zwischen Querschnitts- und Ressortpolitik« (Grohs/Zabler 2021: 55). Dieser Zustand spitzt sich weiter zu, seit in den 1990er Jahren bis Mitte der 2010er Jahre die Wohnungspolitik in den zuständigen Ministerien auf Bundes- und Landesebene an Bedeutung verlor. Auch auf kommunaler Ebene wurden Wohnungsämter aufgelöst, wie etwa in Dresden (vgl. Glatter 2020). Erst seit Ende 2021 gibt es auf Bundesebene wieder ein »Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen«. Zuletzt stand das Wohnen 1969 an erster Stelle im Namen des zuständigen Bundesministeriums.

Die Kommunen befinden sich in dieser Politikfeldarena »in einem Spannungsfeld zwischen Regulierung und kommunaler Selbstverwaltung« (Rink/Egner 2020: 28). Sie verfügen nur über einen begrenzten Handlungsspielraum, auch wenn ihnen seit den 1980er Jahren, damals durch die konservativ-liberale Bundesregierung, mehr Spielräume und Zuständigkeiten zugeteilt wurden (vgl. Mayer 1995: 123; Rink/Egner 2020: 28). Bereits zu jener Zeit wurde kritisiert, dass eine adäquate, klar umrissene Strategie, die entsprechende finanzielle Ausstattung und das Knowhow in den Kommunen fehle, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden (vgl. Evers et al. 1983). Krautzberger setzte die Kommunalisierung der Wohnungspolitik in den Kontext vom »Abbau des staatlichen Interventionskorridors in das Marktgeschehen« (Krautzberger 1983: 28). Parallel zum Rückzug des Bundes erfolgte die »zunehmende Mobilisierung sämtlicher Bereiche der lokalen Politik für wirtschaftliche Entwicklung« (Mayer 1995: 123). Wohnungspolitisch spiegelt sich das in einem Fokus auf die Bedürfnisse der Creative Class im Städtebau.

Tendenziell haben sich seit den 1990er Jahren die kommunalen Strategien diversifiziert. Den Kommunen steht potenziell offen, wie sie kommunales Eigentum und öffentliche Wohnungsbaugesellschaften steuern, welche städtebaulichen Instrumente sie einsetzen, und ob sie vorrausschauende Bodenpolitik betreiben.

---

2 Die Europäische Union hat formal-rechtlich noch keine Kompetenzen für die Gestaltung von Wohnungspolitik. Dennoch prägt europäische Politik das Wohnen (vgl. Doling 2006). Über die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank, hat eine technokratische Institution erheblichen Einfluss auf die Attraktivität von Prozessen der Kapitalzirkulation durch die gebaute Umwelt (vgl. Soederberg 2021: 72).

Insgesamt bleibt der Spielraum der Kommunen jedoch begrenzt, wie diese zwei Zitate illustrieren:

»Die Interventionsmöglichkeiten aus kommunaler Sicht [sind] überschaubar. Es gibt sie und es macht Sinn alle Register zu nutzen, [...], aber am Ende des Tages fehlen uns die Tools, [...] um das wirklich nachhaltig zu lösen. [...] Es ist ein Teil der Herausforderung, diese Spielräume irgendwie so gut wie möglich anzupassen, dass sie kommunale Probleme lösen. [...] Das erfordert auch ein gerütteltes Maß an Kreativität [und] viel Kommunikation« (Interview Verwaltung III 2021).

»Die Stadt habe auf die Entwicklung der Immobilienpreise letztlich keinen Einfluss«, sagte Planungsdezernent Mike Josef (SPD). Sie versuche aber, das Mietniveau wenigstens auf dem bisherigen Stand zu halten.« (Frankfurter Rundschau 21.01.2019)

Die von Seiten der Forschung geäußerten Befürchtungen haben sich auch rückblickend als nicht unbegründet herausgestellt: Eine konsistente proaktive Strategie für eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik hat sich in den untersuchten Städten nicht durchsetzen können. Zunächst trafen Kommunen Entscheidungen unter dem Vorzeichen knapper kommunaler Kassen und der Idee, dass staatliche Institutionen lieber Dritte für die Realisierung von Infrastrukturaufgaben beauftragen sollten. Tübingen verfolgte das haushaltsneutrale bodenpolitische Modell der Vergabe öffentlicher Flächen zum Festpreis an Kleineigentümer:innen, die im Konzeptvergabeverfahren ausgewählt wurden. Frankfurt a.M. nahm eine Vorreiterrolle bei Stadtentwicklungsprojekten mit Public Private Partnerships (PPPs) ein und restrukturierte das öffentliche Wohnungsunternehmen profitorientiert. In Dresden erfolgte eine tiefgreifende Transformation der Eigentumsverhältnisse und die komplette materielle Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes im Jahr 2006 an einen Großinvestor. Zudem zeigt sich insbesondere in den letzten 10 Jahren, wie stark die kommunale Wohnungsmarktentwicklung durch die Geld- und Zinspolitik und andere politökonomische Entwicklungen geprägt ist. Darauf verweisen die Boden-, Immobilien- und Mietpreisteigerungen während der Niedrigzinsphase und die aktuelle Krise der Bauwirtschaft auf Grund der Zinssteigerungen. Wohnungspolitische Entscheidungen stehen daher im Spannungsfeld politökonomischer Entwicklung und Regulation.

Wer entscheidet in diesem Rahmen? Alle drei untersuchten Städte zeichnen sich durch ein stabiles Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum aus. Die gewählten Strategien sind stark durch die (lokal-)politischen Machtverhältnisse und die Struktur der Verwaltung geprägt. In Frankfurt ist eine »Allianz konservativ-bürgerlicher und links-liberaler Kräfte« vorherrschend (Schönig 2018: 234). Von 2006 bis 2011 regierte eine Koalition aus CDU und B90/Die Grünen, 2011 wurde Peter Feldmann

(SPD) zum Oberbürgermeister gewählt. Er regierte zuletzt in einer Koalition aus SPD, B90/Die Grünen, FDP und Volt. Das Planungsdezernat (Dezernat für Planen, Bauen, Wohnen und Grundbesitz) wurde 2011–2016 von Olaf Cunitz (B90/Die Grünen) geleitet, dann übernahm Mike Josef (SPD) den Posten. Das für Liegenschaften zuständige Dezernat ist nicht nur institutionell ausgegliedert, sondern war, ebenso wie das Finanzdezernat, bis 2021 CDU-geleitet. Dies führte immer wieder zu Streitpunkten bei wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Fragen, wie beispielsweise beim kommunalen Vorkaufsrecht (vgl. Heeg/Schipper 2021). Zivilgesellschaftlich hat Frankfurt die einflussreichste und größte Mieter:innenbewegung der drei Fallstädte.

In Tübingen regiert seit 2007 Boris Palmer als Oberbürgermeister. Cord Soehle, parteilos, ist seit 2010 Baubürgermeister, seit 2018 zusätzlich Erster Bürgermeister. Er ist unter anderem zuständig für die Fachbereiche Baurecht, Planen, Entwickeln, Liegenschaften und die ›Beauftragten für Wohnraum sowie für barrierefreies Bauen‹ – eine 2015 gegründete Behörde, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven speziell mit Fragen der Bezahlbarkeit auseinandersetzt. Dass Liegenschaftsmanagement, Stadtentwicklung und Wohnen in einem Zuständigkeitsbereich liegen, ist eine Besonderheit, die der wohnungspolitischen Strategie der Stadt zugutekommt. In Tübingen gibt es eine innovative Szene an starken gemeinschaftlichen Wohnprojekten, die den Diskurs und politischen Gestaltungsspielraum laufend erweitern.

Dresden ist parteipolitisch stark geprägt von CDU und FDP, die jeweils seit 1990 – mit zweijähriger Ausnahme – den Oberbürgermeister gestellt haben. Seit 2015 hat dieses Amt Dirk Hilbert (FDP) inne. Ihm steht seit 2014 eine knappe Gemeinderatsmehrheit aus SPD, Die Linke und B90/Die Grünen gegenüber. In Dresden wurde 2000 das städtische Wohnungsamt aufgelöst. Seitdem sind für die Wohnungspolitik in der Verwaltung sowohl das Amt für Stadtentwicklung als auch das Amt für Soziales für Wohnen zuständig. Das Liegenschaftsamt ist seit 2016 Teil des ›Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften‹. Es wird seit 2020 von Stephan Kühn (B90/Die Grünen) und wurde 2015–2020 von Raoul Schmidt-Lamontain (B90/Die Grünen) geleitet. Bis 2016 wurden die Grundstücke überwiegend veräußert, um Flächen für den Wohnungsbau zu mobilisieren und Einkommen für die Kommune zu generieren (vgl. Glatter 2020: 232). Dr. Kristin Kaufmann (Die Linke) ist seit 2015 Beigeordnete für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen. 2015 wurden die Personalkapazitäten in beiden Verwaltungen aufgestockt. Seit 2016 koordiniert eine Stabstelle, die beim Sozialamt angesiedelt ist, die Aktivitäten beider Ämter. Beide haben »wesentliche Impulse zur Neuausrichtung der kommunalen Wohnungspolitik« (Glatter 2020: 226) gesetzt.

### 3 Strategien gegen Wohnungsnot

Nachfolgend werden Strategien und Innovationen in den unterschiedlichen Städten dargestellt – unterteilt nach Maßnahmen im Bereich der Produktion und Regulation. Qualitativ können die eingeschlagenen Innovationen und Strategien in der Adressierung unterschiedlicher Zielgruppen und in ihrer Herangehensweise unterschieden werden (vgl. Holm 2022: 136f.; Marcuse 2012): *Technokratische Strategien* versuchen die Organisationsweise der Wohnraumversorgung administrativ zu verändern. Hierzu zählen ein verändertes Management von Zwangsräumungen oder die Digitalisierung der Bauverwaltung, ebenso die Auszahlung von Wohngeld. *Reformistische Ansätze* reflektieren »die soziale Blindheit des Marktes und zielen auf Einschränkungen der Verwertungslogik« (Holm 2022: 136f.), wie etwa der Soziale Wohnungsbau und die Einführung von Baulandmodellen. *Transformative Ansätze* »setzen meist auf eine Umverteilung und die Überwindung des Warencharakters der Wohnung« (ebd.). Hierzu zählen Forderungen nach einer sozial gerechten, demokratischen Restrukturierung von öffentlichen Wohnungsunternehmen, die Vergesellschaftung von Wohnraum und andere dekommodifizierende Maßnahmen.

#### 3.1 Die Steuerung der Produktion: Neubau und Nachverdichtung

Alle Städte reagieren mit Neubau auf das Bevölkerungswachstum. Die Neubaustrategie spielt auch in zahlreichen in Auftrag gegebenen Gutachten eine wichtige Rolle (vgl. Rink/Egner 2020: 15). Insbesondere in den Großstädten wird neuer Wohnraum benötigt. Doch von 2011–2017 entfiel deutschlandweit die Hälfte aller neu errichteten Wohnungen auf 1-2-Familienhäuser, und 55 Prozent der neu errichteten Mehrfamilienhäuser waren Eigentumswohnungen, was sich mit dem Bedarf nicht deckte (vgl. Prognos 2019). Rein quantitativ betrachtet sind die Neubauprogramme in den Fallstädten unterschiedlich erfolgreich<sup>3</sup> (Tabelle 1). Tübingen und Dresden scheinen mit der Bevölkerungsentwicklung nahezu standhalten zu können.

3 Die Tabelle lässt unbeachtet, wie sich die Haushaltsstrukturen wandeln, wie sich die Wohnraumversorgungsquote verändert, welche Wohnungen von wem gebaut werden und ob diese den Bedarfen entsprechen.

Tabelle 1: Bevölkerungs- und Wohnungsbestandsentwicklung in ausgewählten Städten

	Frankfurt/M	Tübingen	Dresden
Bevölkerung 2011	669.147	82.481	512.424
Bevölkerung 2021	755.166	91.173	554.800
Bevölkerungswachstum	13 %	11 %	8 %
Wohnungsbestand 2011	366.541	39.496	294.164
Wohnungsbestand 2021	406.003	43.438	314.391
Bestandswachstum	11 %	10 %	7 %

Quelle: IZ Research 2022; Selbstgestaltet und berechnet

In der Global City Frankfurt bestand die Strategie seit den 1980er Jahren darin, hochpreisigen Wohnraum für den »mittleren bis gehobenen Bedarf« bereitzustellen, wie es auch in den zuletzt 2008 aktualisierten »Wohnungspolitischen Leitlinien« der Stadt heißt (Stadt Frankfurt 2008). Auch wenn der derzeitige Planungsdezernent Mike Josef (SPD) diskursiv die Notwendigkeit hervorhebt, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, fehlen ihm in der Bauwirtschaft dafür Verbündete. Dies steht im Zusammenhang mit einer investorenfreundlichen Politik. Die öffentliche Wohnungsbaugesellschaft ABG Frankfurt Holding wurde in den 1990er Jahren profitorientiert restrukturiert. Die Stadtentwicklungsprojekte Westhafen und Rebstockgelände wurden über bundesweit beachtete PPPs realisiert. Sie sollten die öffentliche Hand entlasten und ihre Handlungsfähigkeit stärken (vgl. Schipper 2013: 207). Für den Bau eines der größten innerstädtischen Entwicklungsgebiete Europas, dem zentral gelegenen Europaviertel auf ehemals öffentlichen Rangierflächen des Güterbahnhofs, wurden im Zuge der Bahnprivatisierung die Flächen möglichst gewinnbringend veräußert. Die damalige Oberbürgermeisterin Petra Roth (CDU) erließ eine Verfügung, die die rasche und ämterübergreifende Koordination bei der Entwicklung des Areals ermöglichte (Interview Projektentwickler I). Die Entwicklung des Europaviertels hatte auch Folgen für das angrenzende, migrantisch geprägte und ehemalige Arbeiterviertel Gallus. Hier kam es zu »Neubaugentrifizierung« und Verdrängung durch eine Erhöhung des Mietspiegels und modernisierungsbedingte Mietpreiserhöhungen (vgl. Betz et al. 2019). Nun steht die Stadt vor der Herausforderung, gemeinwohlorientierte Strategien gegen die Interessen der Immobilienwirtschaft durchzusetzen. Aktuell prägend für den Neubau sind nach wie vor exklusive Wohnhochhäuser und kleine möblierte Apartments, die einer eigentümerfreundlichen Mietpreisregulierung unterliegen. Sie adressieren die Creative Class, die für die zukünftige Standortentwicklung als wichtig erachtet wird (vgl. Schipper und Heeg 2020).

Konfliktpotenzial entfaltet sich auch bei Nachverdichtungsvorhaben, beispielsweise in der Vonovia-Siedlung Knorrstraße. Hier hat Vonovia 2019 40 Wohneinheiten »zu marktüblichen Preisen« nachverdichtet und die Siedlung zeitgleich modernisiert. Städtebauliche Instrumente zum Schutze der Bewohner:innen, die im Rahmen der 2005 für das Gebiet erlassenen Milieuschutzsatzung möglich sind, wurden trotz entsprechender Forderungen von Seiten der Bewohner:innen nicht angewandt. Die Mieten in den nachverdichteten Gebäuden waren mit 13 bis 16 €/m<sup>2</sup> deutlich höher als das durchschnittliche Mietniveau vor der Modernisierung der Siedlung (9,61 €/m<sup>2</sup>), das bereits über dem Schnitt der Frankfurter Bestandsmieten lag (7,63 €/m<sup>2</sup>) (vgl. Betz et al. 2019). Das zeigt: Nachverdichtungsvorhaben in relativ locker bebauten Siedlungen (der 1950er Jahre) bergen Verdrängungspotenzial, wenn die Maßnahmen nicht sozialverträglich durchgeführt werden.<sup>4</sup> Ein bundesweit beachtetes Beispiel der Nachverdichtung stellt die Platensiedlung des öffentlichen Wohnungsunternehmens ABG Frankfurt Holding dar. In einer ehemaligen Kasernen-Siedlung mit 348 Wohnungen im eher peripher gelegenen Stadtteil Ginnheim schuf das Unternehmen durch Aufstockung und Querverbindungen 680 neue Wohnungen, davon die Hälfte öffentlich gefördert, unter diesen etwa 180 Sozialwohnungen. Hier sollen rund 2000 neue Bewohner:innen Platz finden. Die Bewohner:innen der Siedlung erlebten die länger als vier Jahre andauernden Bauarbeiten als massive Belastung. Sie kritisierten auch die Kommunikation des Unternehmens, die eher der »Absicherung der Bauherrin« diene als der »Aufklärung« oder partizipativen Einflussnahme der Bevölkerung (Künstler/Schipper 2021: 33f.). Auch die angrenzende Infrastruktur wurde nicht entsprechend ausgebaut. Künstler und Schipper schreiben in ihrer auf zahlreichen Interviews basierenden Sozialraumanalyse:

»Die Nachverdichtung scheint damit in gewisser Weise potenzierend auf andere zentrale Thematiken wie fehlende soziale Infrastrukturen, die Verkehrssituation oder die sozialstrukturellen Disparitäten im Stadtteil zu wirken.« (2021: 35)

ABG-Geschäftsführer Frank Junker hingegen sagte, alles verlaufe »»völlig nach Plan, ohne nennenswerte Schwierigkeiten«« (Frankfurter Rundschau 17.11.2021).

Prägend für Frankfurt sind nach wie vor ein hochpreisiger Wohnungsneubau und wenig demokratisch, mit unzureichender Kommunikation durchgeführte Nachverdichtungsvorhaben, die teilweise in Verdrängung resultieren. Sie weisen auf ein relativ festgefahrenes Arrangement aus handlungsmächtigen und

4 Dies zeigt auch der Fall der Adolf-Miersch-Siedlung, deren Eigentümer die Nassauische Heimstätte ist, das landeseigene Wohnungsunternehmen. Sie schafft dort 100 neue Wohnungen und führt gleichzeitig Modernisierungsarbeiten im Bestand durch, was Mietsteigerungen von 120–180 € pro Monat und Haushalt mit sich bringt. Die Anwohner:innen haben gefordert, dass die Miete um maximal 50 € pro Wohnung steigen soll (Frankfurter Rundschau 20.01.2023).

kapitalstarken Wohnungsunternehmen und einer ihnen gegenüber relativ verhalten agierenden Kommunalpolitik, die sich bisher kaum responsiv gegenüber Forderungen nach Dekommodifizierung oder Demokratisierung zeigt.

In Tübingen hingegen prägten (international agierende) Investoren und Projektentwickler die Baupolitik weniger als in Frankfurt. Die Stadt verfolgt hier eine kleinteilige, qualitativ anspruchsvolle und an den Interessen der zukünftigen Nutzer:innen ausgerichtete Form des Städtebaus. Über Konzeptvergabeverfahren kommen auf öffentlichen Flächen insbesondere jene Personen zum Zuge, die dort perspektivisch ihr Zuhause finden werden. Städtebauliche Orientierungspunkte sind »konzeptionelle Vielfalt, soziale und architektonische Innovationskraft, hohe Identifikation, [und] Gemeinschaftsbildung« (Universitätsstadt Tübingen 2020). Zwischen einer aktiven Zivilgesellschaft, die in Form von gemeinschaftlichen Wohnprojekten am Städtebau partizipiert und lokalstaatlichen Akteuren herrscht tendenziell ein Klima der Kooperationsbereitschaft und gegenseitiger Wertschätzung. Zudem gibt es Ausstrahlungseffekte auf andere wohnungswirtschaftliche Akteure, wie die öffentliche Wohnungsbaugesellschaft GWG und weitere Bauherren, deren Städtebau komplexere Formen annimmt. Das dahinterstehende Gesellschaftsbild wird im Interview von einer:m Entscheidungsträger:in beschrieben. Wichtig sei,

»nicht den Staat als Hauptversorger zu betrachten und zu sagen: ›Der richtet das schon alles«. Sondern Mechanismen zu erzeugen, wie privates Engagement sehr stark befördert wird, aber in eine Richtung wirkt, die dann zum Gemeinwohl beiträgt.« (Interview Verwaltung II 2021)

Im Unterschied zum Europaviertel Frankfurt hat die vermittelnd und dialogoffen agierende Stadtverwaltung in Kooperation mit der Aurelis Real Estate GmbH auch auf den ehemaligen Güterbahnflächen Konzeptvergabeverfahren durchgesetzt. Die Baupolitik Tübingens ist weniger investorenfreundlich und technokratisch ausgerichtet als jene in Frankfurt und schafft mehr Spielräume für gemeinwohlorientierte und gewinnbeschränkte Akteure. Dies führt, zusammen mit einer aktiven Hausbesetzungsszene seit den 1980er Jahren, dazu, dass die Szene an gemeinschaftlichen Wohnprojekten in Tübingen überdurchschnittlich hoch ist. Schätzungsweise leben in Tübingen zwischen fünf bis zehn Prozent der Bevölkerung in gemeinschaftlichen Wohnprojekten (vgl. Amann 2020). Lange vergab die Stadt öffentliche Flächen primär an private Baugruppen, da diese auf kostengünstige und innovative Weise Eigentumsbildung ermöglichen. Mittlerweile werden vermehrt öffentliche Grundstücke an Genossenschaften und Miethäuser Syndikate vergeben, da der in Baugruppen entstandene private Wohnraum mitunter teuer weiterverkauft wird und damit nicht langfristig eine Preisdämpfung bewirkt (Interview Verwaltung II). Der Steuerungseinfluss auf private Flächen, die nicht immer zu Marktpreisen kommunalisiert werden können, ist jedoch eher

gering, wie das Beispiel der Karlstraße 11 zeigt. Dort wurde in zentraler Lage eine Baulücke geschlossen und nun werden dort von »Cloud No. 7-Studios« hochpreisige und kurzfristig mietbare Wohnungen angeboten.

Eine von der Stadtverwaltung Tübingen im Interview geschilderte Herausforderung sind Nachverdichtungsvorhaben. Oft sind viel Vermittlungsarbeit und Abstimmung zwischen der Bevölkerung, in deren Nachbarschaft die Verdichtung stattfindet, und der Stadtverwaltung notwendig:

»Die harten Konflikte, die gibt es gar nicht in der Verwaltung, gibt es auch weniger mit dem Gemeinderat [...], die wirklich harten Konflikte, die gibt es beim Thema Nachverdichtung, die gibt es beim Thema Veränderung.« (Interview Verwaltung III 2021)

In diesen Fällen agiert die Stadtverwaltung informativ-vermittelnd, um Bedenken der Bewohner:innen möglichst kooperativ zu begegnen. Gegen die Nachverdichtung werden in Tübingen gegenüber der Stadtverwaltung in der Regel keine Verdrängungsängste geäußert. Prägend für manche Vorhaben ist stattdessen eine konservative, exkludierende Angst vor Veränderung, die aus Teilen der Bevölkerung gegen Gemeinwohlinteressen artikuliert wird. Aufgabe der Stadtpolitik und -verwaltung ist es dann, eine Positionierung zu entwickeln: Wie will sie die Interessen von strukturell benachteiligten Interessengruppen gegen jene der – privilegierten, mitunter im selbstgenutzten Wohneigentum lebenden – Anwohner:innen verteidigen und durchsetzen oder dies bleiben lassen? Argumentativ können der Verlust an Freiflächen, »Not in my backyard«-Diskussionen und Aspekte bürgerlicher Besitzstandswahrung, aber auch rassistische oder klassistische Ressentiments im Vordergrund stehen. Ein Konflikt dieser Art entspann sich zum Beispiel bei einem Bauprojekt in der Stuttgarter Straße in der Südstadt, wo die GWG eine ehemalige Kasernensiedlung nachverdichtete und Wohnraum für geflüchtete Menschen und Sozialen Wohnungsbau schuf.

Ein anderer Aspekt, der Nachverdichtungsvorhaben mitunter erschwert, ist die Intransparenz der Eigentumsverhältnisse, die es nicht immer zulässt, den oder die wirtschaftlich begünstigte:n Eigentümer:in zu identifizieren. Die müssten bekannt sein, was aber »bei Weiten nicht immer so ist«, beschreibt ein:e Mitarbeiter:in der Stadtverwaltung im Interview und beklagt das Fehlen eines entsprechenden Gesetzes, das dies einfach möglich machen könnte:

»Also, ich mach ein Gesetz, setze eine Frist: Innerhalb eines Jahres ist der wirtschaftlich Berechtigte identifizierbar, und zwar ladungsfähig identifizierbar. Wenn er das nicht ist, dann fällt der Boden halt an eine öffentliche Stiftung, fertig, ja?« (Interview Verwaltung III 2021)

Weder in Frankfurt noch in Tübingen wird statistisch differenziert erhoben und ausgewertet, welche Akteure sich mit welchem Anteil am Neubaugeschehen beteiligen. Es besteht lediglich die Möglichkeit, die Zahlen für den Neubauanteil öffentlicher Gesellschaften und Genossenschaften zu recherchieren.

In Dresden wird der Wohnungsneubau von lokal und national agierenden Akteuren geprägt, was Ausdruck des »überregionalen Investitionsinteresses institutioneller Anleger« (Glatter 2020: 219) ist. Eine wichtige Rolle spielen die CG-Gruppe, Revitalis oder die Deutsche Wohnen. Letztere errichtet derzeit das zentral gelegene Quartier Schützengarten mit 479 Wohnungen. Die sächsische Landeshauptstadt ist die einzige der drei Städte, die differenzierte Daten über die Wohnungsmarktentwicklung und die fertiggestellten Wohnungen erhebt. Aus diesen geht hervor, dass von 2011–2021 folgende Anteile am Neubau in Mehrfamilienhäusern zu verzeichnen sind: Vonovia: 1 Prozent, WiD: 1 Prozent, Genossenschaften: 6 Prozent, Eigentumswohnungen privater Bauträger: 52 Prozent, Mietwohnungen privater Bauträger/Wohnungsunternehmen: 40 Prozent (Amt für Stadtplanung und Mobilität, Landeshauptstadt Dresden 2023). Verglichen mit dem Anteil des Bestandes, den die Eigentümergruppen besitzen, sind sowohl Vonovia als auch die Genossenschaften im Neubau unterrepräsentiert (Tabelle 1, S. 32f.). Einige der lokal agierenden Unternehmen haben sich zusammengeschlossen im Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Landesverband Mitteldeutschland e.V. (BFW) und bei AOC/Die Stadtentwickler. Über Lobbyarbeit haben es diese Akteure geschafft, dass die im Baulandbeschluss vorgesehene 30 Prozent Quote für Sozialen Wohnungsbau 2021 auf 15–30 Prozent gesenkt wurde. Eines der jüngeren von AOC/Die Stadtentwickler realisierten Projekte ist das Löbtauer Tor, bei dem 125 Wohnungen und 3000 m<sup>2</sup> Bürofläche entstehen und das an die Fundamenta Group veräußert wurde, einem in der Schweiz ansässigen inhabergeführten Vermögensverwalter, der ein Gesamtkundenvermögen von rund 7 Milliarden Franken verwaltet (Fundamenta Group 2022).

### 3.2 Sozialer Wohnungsbau

Trotz der seit den 1990er Jahren sinkenden Zahl der Sozialwohnungen, stellen diese nach wie vor ein wichtiges Instrument für die Gewährleistung bezahlbaren Wohnens dar (Tabelle 2). Die Fördermittel wurden durch den Bund erstmals 2016–2019 verdoppelt auf über eine Milliarde Euro pro Jahr (vgl. Schipper 2018: 72). Gemessen an den Fördersummen priorisiert der Staat jedoch eindeutig die Subjekt- vor der Objektförderung: 2017 hat die öffentliche Hand 17,5 Milliarden Euro für Wohngeld und Kosten der Unterkunft ausgegeben. Im selben Jahr haben Bund und Länder gemeinsam drei Milliarden Euro an Fördermitteln für den geförderten Wohnungsbau ausgegeben (DGB 2019). Die Erhöhung des Wohngeldes, wie sie zuletzt zum 01.01.2023 im Zuge der »größten Wohngeldreform der Geschichte« (Die Bundesre-

gierung 2023) stattfand, erweitert den Berechtigtenkreis um das Dreifache und verdoppelt die ausgezahlten Beiträge nahezu. Die 4,5 Millionen Bezieher:innen sind überwiegend Rentner:innen, Familien und Alleinerziehende (vgl. ebd.). Beim Sozialen Wohnungsbau sind keine äquivalenten Ausweitungen vorgenommen worden: Obwohl die Bundesregierung vorsieht, pro Jahr 400.000 Wohneinheiten neu zu schaffen, 100.000 davon gefördert, wurden 2022 nur 20.000 geförderte Wohnungen neu errichtet (insgesamt wurden 270.000 Wohnungen neu gebaut) (Tageschau 12.01.2023). In der Studie ›Bauen und Wohnen in der Krise‹ schreibt das Pestel Institut:

»Bei einer unmittelbaren Konsumförderung des Wohnens (Kosten der Unterkunft 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)

Tabelle 2: Sozialer Wohnungsbestand im Vergleich

Sozialer Wohnungsbau	Frankfurt/M	Tübingen	Dresden
Gegenwärtiger Sozialwohnungsbestand; Anteil am Mietwohnungsbestand (2021/2018)	20.131	1.159	10.000
	6 %	5 %	4 %
Miethöhen im Sozialen Wohnungsbau (€/m²)	5,50 – 6,50 €/m²	Max. 33 % unter der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM)	Max. 35 % unter der OVM

Quelle: Selbstgestaltet und berechnet auf Basis von öffentlichen Statistiken und Sekundärliteratur

Bundesbauministerin Geywitz (SPD) spricht dennoch von einer ›Rekordsumme‹, die bis 2026 in den Sozialen Wohnungsbau investiert werde. In den 2000er Jahren bauten nahezu ausschließlich öffentliche Wohnungsbaugesellschaften Sozialwohnungen in geringem Umfang neu. Nach der Finanzkrise wurden die Fördermitteleangebote durch die Niedrigzinsphase eingeebnet und dadurch nicht vollumfänglich abgerufen. Aktuell diversifiziert sich das Anbieterprofil, da im Rahmen von Baulandbeschlüssen verbindliche Vorgaben formuliert und Sozialwohnungen finanziell attraktiver werden. Die Herausforderungen unterscheiden sich in den Städten, wenngleich alle mit dem Problem der auslaufenden Bindungen konfrontiert sind.

Den geringen Marktanteilen stehen große Bevölkerungsanteile von 40–50 Prozent der Mietenden gegenüber, die vom Einkommen her Anspruch auf eine Sozialwohnung haben.

In der sächsischen Landeshauptstadt bestehen Sozialwohnungen in Form eines Belegungsrechts bei Vonovia SE. 2006 veräußerte die Stadt 47.800 Wohnungen aus dem kommunalen Wohnungsbestand der WOBA an den US-Investor Fortress. Der Vorgang, dessen Sozialverträglichkeit durch die Unterzeichnung einer Sozialcharta sichergestellt werden sollte, stellte die zweitgrößte kommunale Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände in Deutschland dar (vgl. Held 2011: 676). Damit war die Stadt, in der 2004 ca. 13 Prozent der Wohnungen leer standen, schuldenfrei. Sie investierte das eingenommene Geld in andere öffentliche Infrastruktur wie den Schul- und Kitaausbau. Heute gehört der ehemals öffentliche Gebäudebestand Vonovia SE, die in der Residenzstadt 18 Prozent, in manchen Nachbarschaften sogar bis zu 65 Prozent des Mietwohnungsbestandes besitzt. Mit dem Verkauf erhielt die Stadt bis 2026 für 10.000 Wohnungen ein Belegungsrecht, das heißt die Stadt darf freien Wohnraum an Wohnungssuchende mit gültigem Wohnberechtigungsschein vermitteln; ebenso eine einmalige, auf Seiten der Stadt gelegene 10-jährige Verlängerungsoption für die Belegungsrechte. Da sie nicht preisgebunden sind, stellen die Belegungsrechte eine »Scheinsicherheit« (Interview ÖWU I 2022) dar. Auch wenn die Zusammenarbeit mit Vonovia von unterschiedlichen interviewten Mitarbeiter:innen der Stadtverwaltung und Immobilienwirtschaft als positiv bewertet wurde, ist dieser Umstand »unangenehm« (Interview ÖWU III 2022). Insbesondere in Gebäudebeständen, die auf Grund der CO<sub>2</sub>-Bepreisung saniert werden müssen, sei zu erwarten, dass nach der energetischen Modernisierung durch das Unternehmen Mietpreissteigerungen realisiert werden, die von der Kommune aufgebracht werden müssen.

Im Vergleich zu den anderen Fallstädten ist Dresden erst spät wieder in den Neubau von Sozialwohnungen eingestiegen. Bevor der Bund 2016 eine Zweckbindung für die Fördergelder des Sozialen Wohnungsbaus einführte, wurde vom Land Sachsen angezweifelt, ob entsprechende Fördermittel überhaupt notwendig sind. Schließlich, so hieß es, könnten Gelder auch in die Verkehrs- oder Gesundheitsinfrastruktur auf dem Land investiert werden. Vertreten wurde dieses Narrativ auch vom CDU-geführten Innenministerium, bei dem lange die Zuständigkeit für Wohnungspolitik lag. Heute ist das CDU-geführte Staatsministerium für Regionalentwicklung zuständig.

Mit dem 2017 neu gegründeten kommunalen Wohnungsunternehmen Wohnen in Dresden (WiD) verfolgt die Kommune die Strategie, über den Sozialwohnungsneubau und die Rekommunalisierung längerfristig einen öffentlichen Sektor zu schaffen. Doch die WiD musste im Sommer auf Grund der Baupreissteigerungen und der geringen Eigenkapitalquote einen Baustopp verhängen. Sie kritisiert die Ausgestaltung der Fördermittelprogramme auf Landesebene als unzureichend.

Zudem wirkt die Immobilienlobby (BFW und Die Stadtentwickler) darauf hin, die im Baulandmodell festgesetzte Quote für geförderten Wohnraum zu senken.

Auch in Hessen und Frankfurt blockiert die Ausgestaltung des Wohnraumfördergesetzes bisher die langfristige Herausbildung eines bezahlbaren Marktsegments, in dem die Wohnungen dauerhaft mietpreis- und belegungsgebunden bleiben würden. In Frankfurt haben laut einer von der Stadt in Auftrag gegebenen Studie 49 Prozent aller Mieter:innenhaushalte Anrecht auf eine Sozialwohnung, weitere 19 Prozent auf eine geförderte Wohnung im kommunalen Mittelschichtsprogramm (vgl. Schipper 2018). Während 1990 noch 20 Prozent aller Mietwohnungen Sozialwohnungen waren, sind es heute nur noch 6 Prozent (Tabelle 2). 2020 wurden stadtweit nur 41 neue, 2022 160 neue Sozialwohnungen gebaut. Gleichzeitig verloren tausende Sozialwohnungen ihre Bindung. Der Anteil der Sozialwohnungen am Neubauvolumen liegt zwischen 2016 und 2021 bei nur 2 Prozent ( $n=524$ ) (vgl. Die Linke im Römer 2023). Für die Stadtverwaltung ist es daher nicht möglich, für alle Berechtigten eine angemessene Unterbringung zu finden. Ende 2020 standen insgesamt 8973 Haushalte auf der Warteliste für eine Sozialwohnung im ersten Förderweg, von denen nur 1325 eine Wohnung vermittelt werden konnte, wobei »die großen Haushalte mit fünf und mehr Personen bei einer (Vermittlungs-)Quote von 3,8 Prozent das Schlusslicht bilden« (Amt für Wohnungswesen 2021: 46). Immerhin sieht der Koalitionsvertrag von 2021 unverbindlich vor, bei der ABG Frankfurt Holding die Quote des geförderten Wohnungsbaus im Neubau auf 40 Prozent Sozialwohnungen und 20 Prozent im zweiten Förderweg im Neubau zu erhöhen (Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021: 1377ff.). Der politische Druck, dem dieser Wandel zuzuschreiben ist, geht auf das Bürgerbegehren »Mietentscheid« und die Frankfurter Mieter:innenbewegung zurück (vgl. Hahn/Hemmerich 2021).

Trotz der diskursiven Hinwendung zur Notwendigkeit, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, insbesondere durch den Planungsdezernenten Mike Josef (SPD), bleibt die materielle Gewährleistung von Sozialwohnungen hinter den Ankündigungen zurück. Neben der verfehlten Formulierung verbindlicher Vorgaben liegt dies auch darin begründet, dass auf Landesebene von 2012–2020 die Nachwirkungsfrist von zehn auf fünf Jahre herabgesenkt worden war, so dass bei vorzeitiger Rückzahlung der Darlehen die Eigentümer:innen bereits nach fünf Jahren Wohnungen zu Marktbedingungen wiedervermieten konnten. Dies führte dazu, dass rund 20 Prozent des Sozialwohnungsbestandes verfrüht aus der Bindung fielen (Frankfurter Rundschau 14.12.2020). Das hessische Wohnraumfördergesetz deckelt die Mietpreise auf lediglich 20 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM). Weil diese Miethöhe die Zahlungsfähigkeit in Frankfurt übersteigt, werden zusätzlich kommunale Mittel in Form von zinslosen Darlehen und Zuschüssen bereitgestellt, um die Miete auf maximal 6,50€/m<sup>2</sup> abzusenken (vgl. Heeg/Schipper

2021: 57). Damit können die Mieten im Sozialen Wohnungsbau nicht wie in anderen Städten mit der OVM ansteigen.

Ein weiteres Instrument, um den öffentlichen Zugriff auf den Wohnungsbestand zu erhöhen, stellt das Anwerben von (preisgebundenen) Belegungsrechten im Bestand dar. In Tübingen und Frankfurt wurden hierfür Fördertöpfe gefüllt: Für eine 77m<sup>2</sup>-Wohnung in Tübingen, die 30 Jahre für 33 Prozent unter der OVM vermietet wird, erhalten Eigentümer:innen von der Kommune und vom Land beispielsweise 98.945 Euro (Universitätsstadt Tübingen 2022). In Frankfurt, wo das Programm auf wenig Interesse bei Privatvermieter:innen stößt, werden 90 Prozent der Belegungsrechte bei der öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft ABG Frankfurt Holding angekauft. Trotzdem gibt die Stadt 10 Prozent ihrer Wohnbaufördermittel dafür aus, auf diesem Wege für 10–15 Jahre preis- und belegungsgebundene Wohnungen zu gewährleisten.

Insgesamt schienen die Interviewpartner:innen in Tübingen mit der Ausstattung der baden-württembergischen Fördertöpfe relativ zufrieden zu sein. Die Stadt und ihre wohnungspolitischen Akteure schaffen es immer wieder Landesfördermittel zu akquirieren, so beispielsweise auch für die kommunale ›Dachgenossenschaft Wohnen‹ (Universitätsstadt Tübingen o.J.), oder für die integrativen Wohnprojekte, die seit 2015 initiiert werden. Tübingen ist auch die einzige der untersuchten Städte, in der seit 2015 der Bestand an Sozialwohnungen steigt. Die Zahl bewegt sich allerdings auf niedrigem Niveau: 2017 betrug der Anteil geförderter Wohnungen (1070 Wohnungen) weniger als drei Prozent des Gesamtwohnungsbestands, obwohl in Tübingen zwischen 40–45 Prozent der Bevölkerung vom Einkommen her Anspruch auf eine Sozialwohnung haben. Immerhin lag in Tübingen der Anteil geförderter Wohnungen an neugebautem Wohnraum 2011–2017 im Schnitt bei 13 Prozent. Dieser Anteil hat sich zuletzt erhöht, wobei insbesondere die GWG, aber auch andere Akteure einen Beitrag leisten (vgl. Universitätsstadt Tübingen 2019: 16).

Die Struktur der Förderprogramme auf der Landes- und Bundesebene bedingt offenkundig ein Scheitern in der Gewährleistung eines bezahlbaren Sektors. Durch fehlende gemeinwohlorientierte, innovative Partner in der Wohnungswirtschaft und die Narrative des interkommunalen Wettbewerbs und der sozialen Mischung wird verhindert, dass überwiegend bezahlbarer Wohnraum im Neubau geschaffen wird. Auch die historisch lange Nullzinsphase bedingte – im Zusammenspiel mit ausbleibenden Vorgaben für Bauprojekte – dass die Fördertöpfe nicht ausgeschöpft wurden. Das hat zur Folge, dass der Neubau primär die Mittelschicht adressiert, der Sozialwohnungsbestand weiter sinkt oder stagniert. Insgesamt zeigt sich die Ausgestaltung der Neubaupolitik vor dem Hintergrund des tiefgreifenden Fehlbestandes an bezahlbaren Wohnungen als wenig responsiv für die Bedürfnisse von Menschen mit geringen Einkommen, Arbeitslosen oder prekär Beschäftigten.

3.3 Bodenpolitik

Die meisten Städte haben in den letzten Jahren ihr Spektrum an regulativen Instrumenten, die im Bestand wirksam werden, diversifiziert (Mietpreisbremse, Milieuschutzsatzungen, Ferienwohnungssatzungen etc.). Auch mit Blick auf die Bodenpolitik werden neue Instrumente entwickelt: Der warenförmige, strukturell spekulative Handel mit dieser unvermehrbaaren Ware und die Privatisierung von öffentlichen Flächen haben zu hohen Preissteigerungen geführt (vgl. Vogel 2019). Aktuell stehen die Kommunen vor der Herausforderung, dass sie auf Grund ihres Wachstums Flächen für Infrastrukturausbau benötigen, darauf jedoch keinen unmittelbaren bezahlbaren Zugriff haben. Frankfurt hat in guten Lagen mit 10.000 €/m² besonders hohe Bodenpreise für Bauland zu verzeichnen (vgl. Belina 2021: 73). An dieser Stelle wird lediglich auf die Instrumente Konzeptvergabe und Baulandbeschlüsse eingegangen, die eng mit der Baupolitik verknüpft sind.

Tabelle 4: Kommunale bodenpolitische Instrumente (Auswahl)

	Frankfurt/M	Tübingen	Dresden
Konzeptvergabeverfahren	seit 2014	seit 1996	ja
Verbindliche Baulandmodelle	Baulandbeschluss 2020	Fairer Wohnen Baulandbeschluss 2018	Kooperatives Baulandmodell 2019, 2022 angepasst

Quelle: Selbstgestaltet

Die Implementierung von Konzeptvergaben, die im Festpreisvergabeverfahren – zum Beispiel an gemeinwohlorientierte Träger wie Genossenschaften oder Mietshäuser Syndikate – oder in Erbpacht vergeben werden können, stellt ein wichtiges bodenpolitisches Instrument dar (vgl. Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. Bundesvereinigung 2016). Tübingen ist bundesweit mit über 100 realisierten Konzeptvergaben Spitzenreiter. In Frankfurt wird das Instrument erst seit 2014 genutzt. Es wurde auf langjährigen Druck des ›Netzwerks für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.‹ noch in der Amtszeit von Olaf Cunitz (B90/Die Grünen) eingeführt. Das ›Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.‹ betreibt seit 2009 eine Beratungsstelle für gemeinschaftliches Wohnen, wird durch das Wohnungsamt gefördert und hat das Konzeptvergabeverfahren, basierend auf Erfahrungen und Herangehensweisen in Tübingen und München, für Frankfurt entwickelt. Diese neuere Form der institutionalisierten Zusammenarbeit von

Verwaltung und Zivilgesellschaft verfolgt einen reformistischen, mitunter auch transformativen Ansatz. Sie stärkt die Debatten um gemeinwohlorientierte Formen der Stadt- und Wohnraumentwicklung, auch wenn die entstehenden Projekte bisher auf Grund der (Boden-)Preise und des hohen organisatorischen (Zeit-)Aufwandes eine Exklusivität aufweisen. 2021 lancierte das Netzwerk eine erfolgreiche Kampagne zur Senkung der Erbbauzinsen. In Dresden wird derzeit versucht, eine äquivalente Stelle zum ›Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.‹ zu schaffen.

Ein reformistischer Vorschlag, der die Warenförmigkeit nicht überwindet, aber die Verwertungsbedingungen für immobilienwirtschaftliche Akteure einschränkt und gemeinschaftliche Wohnformen stärkt, sind Baulandbeschlüsse. Diese schreiben Qualitätsziele für die Stadtentwicklung und verpflichtende Quoten für preisgedämpfte Segmente fest und versuchen, private Bauherren über die Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen an Erschließungskosten zu beteiligen. Sie sind das wichtigste bodenpolitische Instrument zur Steuerung größerer Neubauprojekte, das in den letzten Jahren in unterschiedlichen Kommunen implementiert wurde. Baulandbeschlüsse schreiben verbindliche Quoten für den geförderten oder gemeinwohlorientierten Wohnungsbau fest, der beispielsweise im Konzeptvergabeverfahren vergeben wird. Diese Vorgaben können in Gebieten, für die neue Bebauungspläne erstellt werden, festgeschrieben werden. Da Baulandbeschlüsse in den untersuchten Kommunen erst seit kurzem eingesetzt werden, kann der Einsatz noch nicht evaluiert werden.

Der Tübinger Baulandbeschluss wurde 2018 einstimmig vom Gemeinderat beschlossen. Er ist Teil von ›Fairer Wohnen‹, dem von den Wohnraumbeauftragten und dem Baubürgermeister entwickelten Programm zur Bündelung und Strukturierung von Maßnahmen zur Gewährleistung eines bezahlbaren Wohnens. Der Baulandbeschluss sieht vor, dass auf städtischen Flächen in der Kernstadt ein Drittel des Wohnungsbaus gefördert oder gemeinwohlorientiert (maximale Miethöhe: 66–75 Prozent der OVM), ein Drittel stark preisgedämpft (zum Beispiel durch Genossenschaften, innovative Wohnprojekte oder Baugruppen), und ein Drittel preisgedämpft entsteht; hiervon dürfen wiederum zwei Drittel nicht über der OVM vermietet werden. Auf privaten Flächen müssen bei Neubauten ab zwölf Wohnungen ein Drittel geförderter Wohnraum (ohne Belegungsrecht) oder ein Viertel mit Belegungsrecht entstehen. Der Rest kann freifinanziert gebaut werden.

In Frankfurt wurde 2014 eine ›Soziale Bodenordnung‹ mit einer 30 Prozent Quote für geförderten Wohnungsbau erlassen. Diese war unverbindlich und schrieb keinen verpflichtenden Anteil für Sozialwohnungen fest. Zudem wurde sie erst nach der Fertigstellung zahlreicher großer Stadtentwicklungsprojekte implementiert, wie dem Riedberg, Europaviertel und Osthafen (vgl. Schipper 2018: 87f.). Auf Grund der Unverbindlichkeit wurde die Quote kaum eingehalten. Ein verbindlicher Baulandbeschluss wurde in Frankfurt 2020 eingeführt. Demnach müssen 30

Prozent aller Wohnungen gefördert entstehen, 15 Prozent im ersten Förderweg (max. 6,50€/m<sup>2</sup>) und 15 Prozent im zweiten Förderweg, dem kommunalen, mittelschichtfokussierten Programm (9,50-10,50€/m<sup>2</sup>). Zusätzliche 15 Prozent sollen im Konzeptvergabeverfahren an gemeinschaftliche Wohnprojekte und Genossenschaften vergeben werden; 15 Prozent im freifinanzierten Wohnungsbau und 10 Prozent preisgedämpftes Eigentum entstehen. So soll in Gebieten, für die neues Baurecht geschaffen wird, auf »transparente« Weise kommuniziert werden, zu welchen Anteilen was von wem gebaut wird (Stadt Frankfurt a.M. 2020). So heißt es von Seiten der Stadt: »Einheitlich und verbindlich festgelegt wird die Methode der Wertermittlung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung und damit der Rahmen für eine Kostenbeteiligung [der Bauherren]« (ebd.). Bisher wurden auf Grund fehlender Flächen nur wenige städtebauliche Projekte nach Baulandbeschluss in Frankfurt entwickelt. Zudem stellt das Modell die Verwaltung vor Herausforderungen: Die Kommune muss den Anfangswert des Bodens und den Endwert nach der Entwicklungsmaßnahme bestimmen. Dabei sind, vor allem in Zeiten volatiler Bodenpreis- und unsicherer Zins- und Baukostenentwicklungen, in der praktischen Umsetzung eine Vielzahl von Variablen zu berücksichtigen, die in der Aushandlung und Festlegung des Bodenpreises eine Rolle spielen. Daraus erwachsen Herausforderungen für die Öffentlichkeitskommunikation und die Gestaltung der Verhandlungen.

In Dresden wurde erstmals 2019 ein »Kooperatives Baulandmodell« mit einer einheitlichen Sozialbauquote von 30 Prozent erlassen. Auf Grund unterschiedlicher Planungsfortschritte für Bauvorhaben zum Zeitpunkt des Erlasses gab es zunächst eine Übergangsregelung, die vorgab, dass 15–30 Prozent Sozialwohnungen gebaut werden sollten, wobei die niedrigere Quote vorgesehen war für Projekte, für die der B-Plan schon vorlag. Immobilienunternehmen, die im freifinanzierten Wohnungsbau aktiv sind, machten rasch gegen das neue Vorhaben mobil. Ihr Argument: Die Fördermittel des Landes Sachsen würden nicht mit den gestiegenen Preisen für Boden, Zinsen etc. schritthalten können. Sie klagten auch über die »exorbitanten« Grundstückspreise:

»Alle, die eins besitzen, verlangen im Vergleich von vor zehn Jahre vier- bis fünf-fach höhere Summen. Da haben wir freien Bauunternehmer einen klaren Nachteil zum Beispiel gegenüber Genossenschaften oder großen Vermietern, die noch eigene freie Grundstücke haben oder jetzt beispielsweise ihre freien »Wäscheplätze« bebauen wollen. Da sind die Grundstückskosten gering. Genau wie die WiD, die die Grundstücke von der Stadt bekommt.« (Sächsische Zeitung 01.11.2020)

Als 2020 die Übergangsfrist vom Stadtrat verlängert werden sollte, um den Unternehmen entgegenzukommen kam es kurzfristig zur Abstimmung über das gesamte Baulandmodell, dessen Quote langfristig von 30 auf 15 Prozent gesenkt werden

sollte. »Es gab eine zufällige Mehrheit für die eher konservative Seite an dem Tag und da haben die das dann einfach gemacht« (Interview Verwaltung I). Der von der FDP, CDU, AfD und den Freien Wählern befürwortete Stadtratsbeschluss wurde zwar später zurückgezogen, da er unsachgemäß verlaufen war, dennoch wurde 2022 schließlich – dem Druck der Projektentwickler nachgebend – die Quote im Baulandmodell auf 15–30 Prozent gesenkt.

Die Strategien der Konzeptvergabe und der Baulandbeschlüsse sind ein Weg in Richtung mehr bezahlbaren Neubaus. Obgleich ihre materielle Wirksamkeit begrenzt ist, haben die Baulandbeschlüsse die Debatten um Preisentwicklungen und die private Abschöpfung von gemeinschaftlich generiertem Mehrwert eine neue Richtung gegeben. Ob sie im Licht der zugespitzten Krisen erneut gemeinwohlorientiert nachjustiert werden, ist fraglich. So wird von Akteuren aus Verwaltung und Politik betont, dass die Abstimmungsprozesse Kontinuität und Verlässlichkeit gegenüber den Bauherren erfordern. Zugleich gehen die gemeinwohlorientierten Strategien bereits heute nicht weit genug.

## 4 Schlussbetrachtung

Kommunale staatliche Akteure haben in den letzten Jahren ihren technokratischen und reformistischen Instrumentenkoffer ausgebaut und erweitert, wobei die konkreten Einsatzweisen in ihrer Effektivität und in ihren spezifischen Herausforderungen regional unterschiedlich zu bewerten sind. Sie stehen vor der Herausforderung, eine öffentliche Infrastruktur zu gewährleisten, die eine Schlüsselrolle in der kapitalistischen politischen Ökonomie spielt, die multiskalar gesteuert wird und die im BGB geregelte privatrechtliche Verträge prägt. Wie der Beitrag zeigt, stoßen transformative Ansätze, und in geringerem Maße auch reformistische Ansätze, auf eine verminderte staatliche Responsivität. Hingegen können technokratische Strategien eher durchgesetzt werden.

Technokratische Strategien erwirken geringfügig Verbesserungen und führen mitunter zu weiterer Verdrängung. Im Hinblick auf die Produktion vermögen die bisher eingesetzten Instrumente lediglich, die bezahlbaren Bestände auf einem niedrigen Niveau zu stabilisieren. Klassische Bauvorhaben adressieren nach wie vor primär die Mittel- und Oberschicht. Der bezahlbare Neubau bleibt insgesamt beschränkt: Durch spät implementierte Baulandbeschlüsse, nicht dauerhaft auf Bezahlbarkeit ausgerichtete Fördergesetze für preisgedämpften und belegungsgebundenen Wohnraum und einen Mangel an verbliebenen, größeren Flächen für innerstädtische Entwicklungsprojekte. Die auf die soziale Mischung ausgerichtete Strategie im Neubau ist für alle großen politischen Parteien anschlussfähig – zumal sie profitorientierte Investoren nicht grundlegend vom Neubau ausschließt und weiter Rendite auf dem Wohnungsmarkt ermöglicht.

Auf Grund der Baulandbeschlüsse und Innovationen auf der Verwaltungsebene, wie der ›Dachgenossenschaft Wohnen‹ in Tübingen oder dem ›Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.‹, gibt es die Aussicht, dass sich ein junges Marktsegment aus innovativen Projekten stabilisiert und auch Genossenschaften wieder verstärkt im Neubau aktiv werden. Tübingen weist im Hinblick auf die städtebauliche Strategie eine relativ effektive Strategie auf – begünstigt durch eine engagierte Zivilgesellschaft, stabile grüne Machtverhältnisse und eine kreative, dialogoffene Verwaltung, in der Liegenschaftsamt und Stadtentwicklungsplanung institutionell vereint sind. Die Stadt- und Bevölkerungsstruktur ist in Anbetracht der bereits seit Jahrzehnten angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt homogener als in den anderen Städten. Zudem resoniert die Strategie mit einer aktiven Zivilgesellschaft.

Der Fokus dieses Beitrags lag auf den Instrumenten, die primär den Neubau und damit nur einen kleinen Teil des Wohnungsmarktes betreffen (in Abhängigkeit des Bevölkerungs- und Bestandswachstums, ca. 0,5-2 Prozent des Bestands). Instrumente der Bestandsbewirtschaftung spielen in den kommunalen Strategien bisher keine zentrale Rolle. Dies verdeutlicht, wie dominant nach wie vor das Narrativ von der (ausschließlichen) Notwendigkeit des Neubaus ist.

Die regulativen Strategien, die in Reaktion auf die Rückkehr der Wohnungsfrage implementiert werden, sind nur bedingt wirkungsvoll. Sie erwecken den Anschein, dass wenig effektive, quantitativ erfolgreiche Ansätze gegen Wohnungsnot entwickelt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass politische Mehrheiten für konsequenten Mieterschutz und aktive Bodenpolitik in den meisten Städten fragil sind. Die Verwaltung ist in verschiedene Ämter aufgeteilt und mit zu wenig Ressourcen und Kontrollbefugnissen ausgestattet. Darüber hinaus blockiert eine ausbleibende Priorisierung gemeinwohlorientierter Wohnungspolitik auf Landes- und Bundesebene die Ausweitung lokaler Handlungsspielräume. Um die Versorgungslage langfristig zu verbessern, sind skalenübergreifende gemeinwohlorientierte Strategien unerlässlich. Hierbei muss auch darüber nachgedacht werden, wie die Kommunen ihre Flächen für die öffentliche Infrastrukturversorgung erweitern können, ohne dabei die hohen Preissteigerungen durch Steuergelder finanzieren zu müssen.

## Interviewverzeichnis

Interview ÖWU I (öffentliches Wohnungsunternehmen) – Dresden vom 07.11.2022.

Interview Verwaltung I – Dresden vom 17.11.2022.

Interview Verwaltung II – Tübingen vom 04.05.2021.

Interview Verwaltung III – Tübingen vom 20.05.2021.

Interview Projektentwickler I – Frankfurt vom 18.07.2022.

## Presseverzeichnis

- Frankfurter Rundschau (21.01.2019): »Preise steigen weiter stark«.
- Frankfurter Rundschau (14.12.2020): »Sozialmieten sollen länger gelten«.
- Frankfurter Rundschau (17.11.2021): »Frankfurt: Kritik an Wohnqualität in der Platten-siedlung«.
- Frankfurter Rundschau (20.01.2023): »Ärger über Mieterhöhung in der Adolf-Miersch-Siedlung«.
- Sächsische Zeitung (01.11.2020): »Streit um Sozialwohnungen: »Diese Quote ist falsch««.
- Tagesschau (12.01.2023): »Baupreise und Förderpolitik: Warum zu wenige Wohnungen gebaut werden«.

## Literaturverzeichnis

- Aalbers, Manuel B./Christophers, Brett (2014): »Centring Housing in Political Economy«, in: *Housing, Theory and Society* 31(4), S. 373–394, <https://doi.org/10.1080/14036096.2014.947082>
- Amann, Marc (2020): »Mehr als Baugruppe und alternatives Wohnprojekt. Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel »Wohnen in der Klimakrise. Die Wohnungsfrage als ökologische Frage«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 8(1/2), S. 237–242, <https://doi.org/10.36900/suburban.v8i1/2.571>
- Amt für Wohnungswesen (2021): Tätigkeitsbericht 2020. Hg. v. Stadt Frankfurt a.M..
- Amt für Stadtplanung und Mobilität, Landeshauptstadt Dresden (2023): Wohnungsneubau in Dresden nach Eigentümer.
- Belina, Bernd (2017): »Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung«, in: Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hg.): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Bielefeld: transcript, S. 31–45, <https://doi.org/10.1515/9783839437292-003>
- Belina, Bernd (2021): »Bodenpreise und Bodenpreispolitik in Frankfurt/Rhein-Main.«, in: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hg.): *Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe*. Bielefeld: transcript, S. 67–77, <https://doi.org/10.1515/9783839454770-006>
- Betz, Johanna/Kubitz, Tobias/Schipper, Sebastian/Schmitt-Pacífico, Sara (2019): »Gentrifizierung im Frankfurter Gallus. Sozialstruktur, Mietbelastung und Verdrängung in der Vonovia-Siedlung Knorrstraße«, [https://www.uni-frankfurt.de/e/76771554/Studie\\_GallusVerdrängungKnorrstr\\_März2019.pdf](https://www.uni-frankfurt.de/e/76771554/Studie_GallusVerdrängungKnorrstr_März2019.pdf).

- Brede, Helmut/Kohaupt, Bernhard/Kujath, Hans Joachim (1975): Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Card, Kenton (2022): »From the streets to the statehouse: how tenant movements affect housing policy in Los Angeles and Berlin«, in: *Housing Studies*, S. 1–27, <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2124236>
- Die Bundesregierung (2023): Mehr Wohngeld für mehr Menschen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeldreform-2130068>
- Die Linke im Römer (2023): Sozialwohnungen in Frankfurt: Von einer Trendwende weit entfernt, <https://www.dielinke-im-roemer.de/blog/2023/03/07/sozialwohnungen-in-frankfurt-von-einer-trendwende-weit-entfernt/>
- DGB (2019): Wohngeld: Instrument mit Licht und Schatten, <https://www.dgb.de/themen/++co++16a09c06-f660-11e9-8fcf-52540088cada>
- Doling, John (2006): »A European Housing Policy?«, in: *European Journal of Housing Policy* 6(3), S. 335–349, <https://doi.org/10.1080/14616710600973169>
- Egner, Björn/Rink, Dieter (2020): »Lokale Wohnungspolitik im Vergleich«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 309–327, <https://doi.org/10.5771/9783748908289-309>
- Evers, Adalbert/Lange, Hans-Georg/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1983): *Kommunale Wohnungspolitik*. Basel: Birkhäuser.
- Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. Bundesvereinigung (2016): »Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen. Konzeptverfahren zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, bezahlbaren Wohnraums und lebendiger Quartiere. Praxisbeispiele aus Tübingen, Hamburg, München und Berlin«.
- Fundamenta Group (2022): Fundamenta Group Deutschland erwirbt Wohnensemble mit Gewerbeanteil in Dresden, <https://www.fundamentagroup.de/newsroom/fundamenta-group-deutschland-erwirbt-wohnensemble-mit-gewerbeanteil-in-dresden/>
- Glatter, Jan (2020): »Vom Verkauf zur Neugründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft – Neujustierung der Wohnungspolitik in Dresden«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 217–234, <https://doi.org/10.5771/9783748908289-217>
- Grohs, Stephan/Zabler, Steffen (2021): »Wohnungspolitik als Sozialpolitik? Zum Wechselspiel von Haushaltslage, Sozialausgaben und kommunalen Investitionen in Wohnraum«, in: Egner, Björn/Grohs, Stephan/Robischon, Tobias (Hg.): *Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 37–57, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-31027-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-658-31027-1_3)

- Hahn, Lisa/Hemmerich, Luca (2021): »Mietentscheid Frankfurt: Direkt-demokratisch für mehr bezahlbaren Wohnraum«, in: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hg.): Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe. Bielefeld: transcript, S. 383–392, <https://doi.org/10.1515/9783839454770-0-034>
- Harlander, Tilman (2018): »Wohnungspolitik«, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 2953–2965.
- Harvey, David (2006 [1982]): The Limits to Capital. London u.a.: Verso.
- Heeg, Susanne/Schipper, Sebastian (2021): »Der Stachel des Widerspruchs: Wohnungspolitik und soziale Kämpfe in Frankfurt a.M.«, in: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hg.): Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe. Bielefeld: transcript, S. 53–64, <https://doi.org/10.1515/9783839454770-0-05>
- Held, Tobias (2011): »Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – Ausmaß und aktuelle Entwicklungen«, in: Information zur Raumentwicklung (12), S. 675–682.
- Holm, Andrej (2022): Objekt der Rendite. Zur Wohnungsfrage und was Engels noch nicht wissen konnte. Berlin: Dietz Berlin.
- IZ Research (2022): Das Recherche-Toolkit für Immobilienprofis, <https://iz-research.com/>
- Jensen, Inga (2020a): »Strategien der ›Communalisierung‹ der Wohnraumversorgung in Friedrichshain-Kreuzberg«, in: Schöning, Barbara/Vollmer, Lisa (Hg.): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript, S. 163–175, <https://doi.org/10.1515/9783839445082-0-10>
- Jensen, Inga (2020b): »Wohnraum als soziale Infrastruktur. Ansätze zur (Re-)Communalisierung von Wohnraum betrachtet am Beispiel Berlin«. In: Schöning, Barbara/Vollmer, Lisa (Hg.): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript, S. 147–162, <https://doi.org/10.1515/9783839445082-0-09>
- Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).
- Künstler, Falk/Schipper, Sebastian (2021): Sozialraumanalyse Ginnheim. Ein Frankfurter Stadtteil der Kontraste. Frankfurt: Goethe-Universität Institut für Humangeographie.

- Mayer, Margit (1995): »Stadtpolitik im Umbruch«, in: Hitz, Hansruedi/Keil, Roger/Lehter, Ute/Ronneberger, Klaus/Schmid, Christoph/Wolff, Richard (Hg.): *Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*. Zürich: Rotpunktverl., S. 123–136.
- Marcuse, Peter (2012): *Reforms, Radical Reforms, Transformative Claims*, <https://pmarcuse.wordpress.com/2012/03/25/11-blog-11-reforms-radical-reformstransformative-claims/>
- Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. (04.08.2021): *Kampagne Erbbauzinssatz senken*, <https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/erbbauzins-aktion/>
- Pestel Institut (2023): *Bauen und Wohnen in der Krise. Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte*. beauftragt vom Verbändebündnis »Soziales Wohnen«, [https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/Studie\\_-\\_Bauen\\_und\\_Wohnen\\_in\\_der\\_Krise.pdf](https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/Studie_-_Bauen_und_Wohnen_in_der_Krise.pdf)
- Prognos (2019): *Wer baut Deutschland? Inventur zum Bauen und Wohnen 2019*, [https://www.prognos.com/sites/default/files/2021-01/20190509\\_inventur\\_zum\\_bauen\\_und\\_wohnen\\_2019\\_-\\_prognos-wohnungsbau-studie.pdf](https://www.prognos.com/sites/default/files/2021-01/20190509_inventur_zum_bauen_und_wohnen_2019_-_prognos-wohnungsbau-studie.pdf)
- Rink, Dieter/Egner, Björn (2020): »Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 9–42, <https://doi.org/10.5771/9783748908289-9>
- Rink, Dieter/Vollmer, Lisa (2019): »Mietenwahnsinn stoppen!«, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 32(3), S. 337–349, <https://doi.org/10.1515/fjsb-2019-0041>
- Schipper, Sebastian (2013): *Genealogie und Gegenwart der »unternehmerischen« Stadt. Neoliberales Regieren in Frankfurt a.M. 1960–2010*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schipper, Sebastian (2018): *Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv*. Wiesbaden: Springer VS, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-17993-9>
- Schipper, Sebastian (2021): »Der Staat als Adressat städtischer sozialer Bewegungen. Wohnungspolitische Kämpfe und postneoliberale Konstellationen«, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 65(2), S. 58–71, <https://doi.org/10.1515/zfw-2020-0027>
- Schipper, Sebastian/Heeg, Susanne (2020): »Frankfurt a.M.: Widerstreitende Positionen und gegensätzliche Entwicklungen«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 121–137, <https://doi.org/10.5771/9783748908289-121>
- Schönig, Barbara (2018): »Ausnahmesegment. Form und Funktion des sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat«, in: *Prokla* (191), S. 227–245, <https://doi.org/10.32387/prokla.v48i191.82>

- Soederberg, Susanne (2021): *Urban displacements. Governing surplus and survival in global capitalism*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, <https://doi.org/10.4324/9780429280825>
- Stadt Frankfurt a.M. (2008): Wohnungspolitische Leitlinien, <https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/amt-fuer-wohnungswesen/pdf/wohnungspolitische-leitlinien-der-stadt-frankfurt-am-main.ashx>
- Stadt Frankfurt a.M. (2020): Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung. Leitlinie I – Städtebaulicher Vertrag mit der Stadt Frankfurt a.M., [https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/wp-content/uploads/2022/05/Baulandbeschluss\\_LeitlinieI\\_final.pdf](https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/wp-content/uploads/2022/05/Baulandbeschluss_LeitlinieI_final.pdf)
- Torgersen, Ulf (2020): »Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State«, in: Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (Hg.): *Wohnungsforschung. Ein Reader*. Bielefeld: transcript, S. 151–160, <https://doi.org/10.1515/9783839453513-007>
- Universitätsstadt Tübingen (o.J.): Dachgenossenschaft Wohnen, [http://dachgenosse-ue.de/wp-content/uploads/2022/03/Broschuere\\_Dachgenossenschaft.pdf](http://dachgenosse-ue.de/wp-content/uploads/2022/03/Broschuere_Dachgenossenschaft.pdf)
- Universitätsstadt Tübingen (2019): Wohnraumbericht 2019, <https://www.tuebingen.de/verwaltung/uploads/wohnraumbericht.pdf>
- Universitätsstadt Tübingen (2020): Baukultur schaffen – mit gemeinwohlorientierter Bodenpolitik.
- Universitätsstadt Tübingen (2022): Programm »Fairer wohnen«, <https://www.tuebingen.de/26318.html#/26334>
- Vogel, Hans-Jochen (2019): *Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar*. Freiburg: Verlag Herder.