

6 Lokale Wohnraumregime in Deutschland

Die zentralen Fragestellungen, die diese Publikation versucht zu beantworten, lauten: Wie haben städtische Entscheidungsträger*innen ihre Handlungsmacht dazu genutzt, bezahlbaren Wohnraum für wen zu schaffen? Welche Besonderheiten, Grenzen und Emanzipationschancen lassen sich hinsichtlich der lokalen gewährleistungsstaatlichen Konfigurationen identifizieren? Und inwiefern gelingt es marginalisierten Gruppen, den Diskursverlauf und die Formulierung politischer Antworten zu beeinflussen? Diese Fragen werden im Folgenden anhand der empirischen Fallstädte Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden erörtert.¹ Die Fallstädte werden zum einen miteinander verglichen, zum anderen wird die (historische) Entwicklung innerhalb der einzelnen Fallstudien untersucht. Die analytisch zentralen Zeiträume sind erstens die 1990er sowie frühen 2000er Jahre, in denen eine Transformation der Gewährleistungsmodi über die Liberalisierung und Privatisierung des Versorgungsregimes erfolgte. Zweitens werden die Jahre 2015 bis 2021 fokussiert, in denen institutionell-organisatorische, diskursive und akteursbezogene Charakteristiken und Kämpfe um Gestaltungsmacht und zentrale *housing imaginaries* herausgearbeitet werden. In dieser zweiten Phase reagiert der (Gewährleistungs-)Staat (reaktiv) auf die Rückkehr der Wohnungsfrage. Die zweite Phase beginnt mit einer bundespolitischen Reaktion auf die Mietpreisanstiege, die sich im Nachgang der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007/08 und der Niedrigzinsphase ergeben, und sie endet mit der Abkehr von der Niedrigzinsphase und der schrittweisen Erhöhung des Leitzinses durch die EZB ab 2022, die die Bauwirtschaft – im Zusammenspiel mit Lieferkettenengpässen und gestiegenen Materialpreisen etc. – in eine Krise stürzte. Für den Zeitraum werden Prozess- und Beziehungsdynamiken, strategische Selektivitäten, Machtstrukturen und Prozesse der De- und Politisierung herausgearbeitet. Beginn und Endpunkt der Untersuchungsphase erweisen sich vor dem Hintergrund der vorgestellten Theorien als sinnvoll.

Bei der Verbindung der Ergebnisse können über einzelne Städte hinweg übergreifende Handlungsspielräume und -blockaden identifiziert werden und sowohl Pfadabhängigkeiten als auch alternative Entwicklungspfade aufgezeigt werden. Der Vergleich

1 Die hier präsentierten Ausführungen zu den Kommunen greifen in Teilen auf Ausführungen aus meinen früheren Publikationen zurück (Betz 2023a, 2023b).

verschiedener regionaler Kontexte wird als Denkwerkzeug gefasst, der eine »Defamilia-
risierung« erlaubt (Bernt 2022: 9).

Damit ein erster Überblick über die Unterschiede der Fallstädte erlangt werden
kann, zeigt Tabelle 7 die Eigentumsverhältnisse in den drei Fallstädten und in Berlin,
die die Spezifik der Eigentümerprofile der ausgewählten Fallstädte hervortreten lassen.

Tabelle 7: Aktuelle Eigentumsverhältnisse in ausgewählten Städten

Wohnungsmarkt	Tübingen	Frankfurt	Dresden	Berlin
Gesamtwohnungsbestand 2021	43.438	406.003	314.391	1.998.155
Mietwohnungsanteil	60 %	78 %	81 %	81 %
Anteil am Mietwohnungsbestand				
Sozialwohnungen	5 %	6 %	4 %	6 %
Öffentliche Unternehmen	8 %	20 %	< 1 %	20 %
Vonovia SE	2 %	6 %	18 %	10 %
Genossenschaften	1 %	7 %	25 %	12 %
Mietshäuser Syndikate	8	4	7	20

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von IZ Research 2022, Dokumenten-, Internetrecherche und
Sekundärliteratur

Über ein interkommunal vergleichendes Herangehen kann besser analysiert werden,
welche Rolle Akteur*innen wie öffentliche und finanzmarktorientierte Wohnungsunter-
nehmen, aber auch Mieter*innengruppen, etwa Studierende oder soziale Bewegungen,
in den unterschiedlichen Städten haben. Ebenso tritt hervor, welche politischen Stra-
tegien und Instrumente verfolgt wurden und werden, welche Pfadabhängigkeiten sich
dadurch ergaben und welche aktuell vorherrschend sind. Darüber kann wiederum im
Hinblick auf die theoretischen Bezüge besser gefragt werden, a) was die Transformation
des Gewährleistungsstaates für Herausforderungen mit sich gebracht hat – etwa wie der
Einsatz von PPPs in den 1990er Jahren vor dem Hintergrund der bestehenden Machtver-
hältnisse die Möglichkeiten der »Interessenartikulation« verändert hat (Silomon-Pflug
2018: 247)? –, b) inwiefern die unterschiedlichen lokalen Wohnraumregime einen Trans-
fer von Macht in die Zivilgesellschaft begünstigen oder blockieren, an welchen Punkten
Innovationen durchgesetzt oder verhindert wurden, c) welche diskursiven und akteurs-
bezogenen Ausschlüsse existieren und d) welche Rolle die Tageszeitungen selbst in den
Aushandlungsprozessen spielen. Diese Fragen helfen zu klären, wie sich die Handlungs-
macht von Kommunen im Infrastrukturbereich des Wohnens bewerten lässt.

Eine Anmerkung vorab: Immer wieder wird in den folgenden Kapiteln die Neubau-
politik thematisiert. Beachtet werden sollte dabei Folgendes: Bauprojekte sind, anders
als etwa Diskurse oder veränderte Akteurskonstellationen, besonders zeitintensiv. Von
der Idee, der Konzeption bis hin zum Bauantrag und der Fertigstellung eines Gebäudes
bzw. neuen Stadtteils vergehen Jahre bis Jahrzehnte. Politische Schwerpunktsetzungen

zeigen sich im Neubaugeschehen daher immer zeitlich versetzt. Die folgende Tabelle 8 zeigt, dass alle Städte mit Neubau auf das Bevölkerungswachstum reagiert haben, wenn auch nicht ganz in der Höhe des Bevölkerungswachstums.

Tabelle 8: Bevölkerungs- und Wohnungsbestandsentwicklung in ausgewählten Städten

	Frankfurt	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: Eigene Darstellung, basierend auf IZ Research 2022

Dennoch steigen die Boden-, Miet- und Immobilienpreise im Untersuchungszeitraum weiter an. Dieser Umstand zeigt, dass ein alleiniger politisch-strategischer, quantitativer Fokus auf Neubau, wie er am prominentesten durch die depolitisierende Forderung »Bauen, bauen, bauen« auf den Punkt gebracht wird, zu kurz greift. Die Frage sowohl für politische Akteure als auch für wissenschaftliche Analysen lautet vielmehr: Was wird wo für wen und von wem gebaut? Wissenschaftlich ist diese Frage vielschichtig und könnte allein eine Publikation füllen. Mit dem hier gewählten methodischen und theoretischen Zugang wurde der Fokus auf die breite Darstellung und Analyse aller Instrumente in ihrem Zusammenspiel gelegt. Dies macht auch Sinn, da die wohnungspolitische Praxis der Kommunen vielseitiger ist als die in öffentlichen wie politischen Debatten vermeintlich als primär relevant wahrgenommene Intensität des Neubaugeschehens. Zudem verdeutlichen der Klimawandel und die knapper werdenden Flächenressourcen innerhalb der Städte und im Umfeld der wachsenden Städte, dass ein »Weiter wie bisher« keine Option darstellt. Neben »dem« Neubau werden vielmehr auch andere politische Strategien in Zukunft an Bedeutung gewinnen und weiterentwickelt werden müssen. Diese werden in Ergänzung zu und aufbauend auf den analysierten Instrumenten, Diskursen und Akteuren entstehen.

Die folgenden Empiriekapitel zeigen in Bezug auf die erste Forschungsfrage zu den Grund- und Handlungsbedingungen kommunalen wohnungspolitischen Handelns und der historischen Herausbildung der lokalen Wohnraumregime, dass der aktuelle Handlungsspielraum immer noch stark durch politische Entscheidungen geleitet ist, die in den 1990er und 2000er Jahren getroffen wurden. Hier überwiegen interkommunal die Divergenzen der politischen Entwicklungen. Die zweite Forschungsfrage befasst sich mit der verstärkten Handlungsaktivität der Kommunen – die sich allerdings mit erheblichen Blockadedynamiken konfrontiert sehen. Hier ist interkommunal ein Trend zu mehr Konvergenz und der schrittweisen Aktivierung ähnlicher wohnungs- und

stadtentwicklungspolitischer Instrumente zu verzeichnen. Auch wenn die Instrumente derzeit noch unterschiedlich und unterschiedlich häufig eingesetzt werden; auch aufgrund verschiedener Ausgangspunkte und hinsichtlich parteipolitischer Machtverhältnisse und landespolitischer Schwerpunktsetzungen. Im Hinblick auf die dritte Forschungsfrage, die sich mit Prozessen der Aneignung und Marginalisierung befasst, haben wir es bei der Marginalisierung und Ausgrenzung mit einem übergeordneten Trend zu tun, der lokalspezifisch unterschiedliche Dynamiken entfaltet. Tendenziell verstärkten sich Marginalisierungsprozesse aufgrund depolitisierender Tendenzen und politisch-regulativer Frakturen. Gleichzeitig hat sich der Einfluss der Mieter*innenbewegung auf die Politisierung der Wohnungsfrage und das Knüpfen neuer Allianzen zu Gunsten von Mieter*innen auch positiv ausgewirkt. Auch diese Entwicklung erweist sich in der Tendenz als konvergent, wobei sie sich für die betroffenen und verschieden marginalisierten Gruppen unterschiedlich darstellt.

6.1 Tübingen

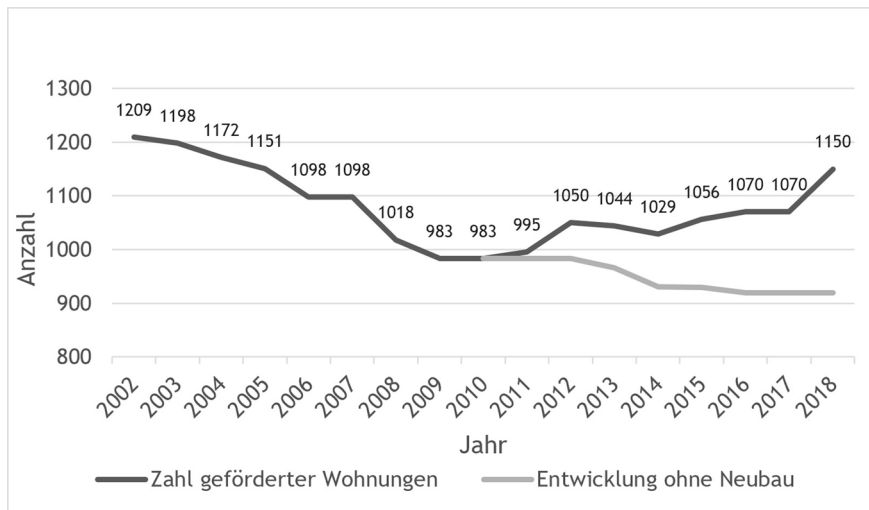
Seit langem zählen die Mietpreise, die in Tübingen für Wohnungen erzielt werden, zu den höchsten in ganz Deutschland. Der Wohnungsmarkt gilt hier bereits seit Jahrzehnten als angespannt (Universitätsstadt Tübingen 2022a; Steffen 2001: 212). Prägend für die Wohnungsmarktdynamiken und das Stadtleben sind zum einen steigende Bevölkerungszahlen – 2011 lebten laut Zensus rund 82.500 Personen und 2024 bereits 90.885 Personen in Tübingen – und zum anderen wirken sich die Studierenden der bereits 1477 gegründeten Universität, die rund 30 Prozent der Bewohner*innen Tübingens ausmachen auf die Stadt aus. Wie in anderen Universitätsstädten entwickeln sich in Tübingen die Neuvertragsmieten und Preise von Eigentumswohnungen besonders dynamisch. Viele der Universitätsstädte verzeichneten in den letzten Jahren einen Investitionsboom (Fehlberg und Mießner 2015). Das Bevölkerungswachstum ist auf die prosperierende Standortentwicklung zurückzuführen: Als Standort öffentlicher Institutionen wie der Universität Tübingen und der Universitätsklinik, von Handwerksunternehmen sowie zahlreichen Forschungsinstituten und Unternehmen aus dem Bereich Biotechnologie, Medizintechnik und Künstliche Intelligenz nimmt die Stadt eine wirtschaftlich überregional bedeutende Rolle ein (Universitätsstadt Tübingen 2022b). Mit dem Cyber Valley, bei dem Partner aus Wissenschaft und Industrie zusammenarbeiten und dessen Entstehung durch Landesmittel subventioniert wird, ist Europas größtes Forschungskonsortium im Bereich der Künstlichen Intelligenz in der Stadt lokalisiert (Cyber Valley 2022). Eine bedeutende Industriegeschichte hat Tübingen anders als die anderen Fallstädte nicht.

2012 lag der Anteil an Beschäftigten in der Universitätsstadt im Dienstleistungssektor bei 75 Prozent und damit leicht über dem Landesdurchschnitt. Das verfügbare Einkommen je Einwohner*in betrug in Tübingen unter 20.000 Euro (Jahr 2012) und lag damit unter dem Landesdurchschnitt. Die Arbeitslosenquote lag im Dezember 2021 in Tübingen bei 2,8 Prozent, wobei 54,8 Prozent der Arbeitslosen SGB-II-Bezieher*innen sind (n = 751) (Universitätsstadt Tübingen 2021). Rund ein Drittel der Bewohner*innen hat ei-

ne eigene Flucht- oder Zuwanderungsgeschichte oder ein Familienmitglied hat sie (Universitätsstadt Tübingen 2024).

Trotz der positiven wirtschaftlichen Entwicklung sind viele Tübinger*innen auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen. 60 Prozent der 90.000 Einwohner*innen Tübingens sind Mieter*innen. Zuletzt spitzte sich mit fortschreitendem Städtewachstum in Tübingen im Nachgang der Finanzkrise von 2007/08 die Lage auf dem Wohnungsmarkt weiter zu. Zwischen 2010 und 2016 stiegen die Preise für Neubau-Eigentumswohnungen um 50,3 Prozent und die Baulandpreise in der Kernstadt um 58 Prozent (Universitätsstadt Tübingen 2019: 9). Die Mietspiegelmieten stiegen im selben Zeitraum um 15,3 Prozent von 7,95 Euro/m² auf 9,17 Euro/m² (Schwäbisches Tagblatt, 26.10.2017). Die durchschnittlichen Mietspiegelmieten aus dem Jahr 2020 betrugen 9,73 Euro/m². Damit galt die ortsübliche Vergleichsmiete der Universitätsstadt 2020 deutschlandweit als die fünfthöchste aller Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohner*innen (F+B 2021). Seit einigen Jahren ist eine Zunahme von Einpersonenhaushalten und der Wegzug von Familien aus der Stadt zu beobachten. Die Zahl der Obdachlosen in städtischen Unterkünften stieg zwischen 2011 und 2015 um 70 Prozent auf 160 an, ebenso wurde die Verweildauer von Bewohner*innen in Notunterkünften länger. Besonders drastisch artikuliert sich die Rückkehr der Wohnungsfrage am Fehlbestand an Sozialwohnungen: Bezogen auf ihr Einkommen haben 40 bis 45 Prozent der Tübinger*innen Anspruch auf eine Sozialwohnung, deren Mietniveau zwischen 20 und 40 Prozent unter der OVM liegen muss. Doch nur 2,8 Prozent aller Wohnungen in Tübingen sind Sozialwohnungen (s. Abb. 3) (eigene Berechnung basierend auf Wohnraumbericht 2019).

Abbildung 3: Entwicklung belegungsgebundener Wohnungsbestand



Quelle: Universitätsstadt Tübingen 2019: 16

Baden-Württemberg und Tübingen im Speziellen verfügten im Vergleich zu anderen Regionen historisch über wenig sozialen Wohnungsbestand. Dafür hat es Tübingen geschafft, das weitere Abschmelzen der Bestände zu beenden und verfügt als einzige der untersuchten Fallstädte seit 2015 über einen steigenden sozialen Wohnraumbestand.² Während der Anteil geförderter Wohnungen an neugebauten Wohnraum 2011 bis 2017 im Schnitt 13 Prozent betrug, erhöhte sich der Anteil zuletzt. Die Erhöhung ist eines der Ergebnisse der Versuche von Mitarbeiter*innen der Kommune, dem Baubürgermeister, dem ÖWU GWG und zivilgesellschaftlichen Gruppen, dem Fehlbestand an bezahlbarem Wohnraum etwas entgegenzusetzen (Universitätsstadt Tübingen 2019: 16).

Ein Großteil der heute eingesetzten Strategien für mehr Bezahlbarkeit basiert auf einer älteren Stadtentwicklungsstrategie, die in den 1990er Jahren entworfen wurde und die den Namen Tübinger Modell trägt. Das Tübinger Modell ist eine partizipative, kleinteilige Form des Städtebaus, bei der die Stadt über Konzeptvergabe Baugrundstücke meist an lokal verwurzelte Akteure vergibt und veräußert. Die Stadt verfolgt dafür eine aktive Bodenankaufsstrategie und erarbeitet ein Konzept für die Standortentwicklung. Nach dem Motto: »Die Stadt kann nicht alles machen – alle zusammen machen die Stadt« (Stadt Tübingen 1998: 108; Schaller 2021: 295). Die Akteure, die den Zuschlag bekommen, waren lange Baugruppen und sind in den letzten Jahren zunehmend auch jüngere Genossenschaften, die nestbau AG oder Mietshäusersyndikatsprojekte. Für diese in den 1990er etablierte Stadtentwicklungsstrategie ist Tübingen nicht nur bundesweit bekannt, sondern genießt auch internationales Renommee. Begünstigt wurde die Fortsetzung der Strategie in den letzten 15 Jahren durch konstante kommunalpolitische progressive Machtverhältnisse und eine Verwaltung, die seit Jahrzehnten dialogisch und eng sowohl mit zivilgesellschaftlichen Baugruppen und Wohnprojekten als auch mit der öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft GWG zusammenarbeitet.

In Anlehnung an Schaller (2021: 294) kann das Wohnraumregime Tübingen als »progressive urban regime« bezeichnet werden, das Wert auf ökologische Maßnahmen und Klimaschutz, hochqualitativen Städtebau und Architektur sowie soziale Ziele legt. Diese Bezeichnung lässt jedoch unbeachtet, dass neben den progressiven Tendenzen auch Kräfteverhältnisse existieren, die strukturell eine stärkere Ausrichtung der Wohnungspolitik an den Interessen marginalisierter Gruppen blockieren und Ausschlüsse produzieren. Im Folgenden wird herausgearbeitet, wie das Tübinger Modell im Kontext eines Paradigmenwechsels hin zu einer partizipativen, nachhaltigeren Stadtplanung entstand – allerdings ebenso wie vor dem Hintergrund kommunaler Sparpolitiken, einer Verwaltungsrestrukturierung und einer Neoliberalisierung der Stadtpolitik. Beginnen werde ich mit einer Darstellung der Stadtentwicklungsprojekte Französisches Viertel und Loreto, die in den 1990er Jahren nach Abzug der französischen Armee in der Südstadt realisiert wurden. Sie bilden nach wie vor einen zentralen Fluchtpunkt heutiger wohnungspolitischer Diskussionen in Tübingen. Daran anschließend werde ich auf das institutionelle Setting fokussieren, also die parteipolitischen Machtverhältnisse und die Strukturierung der Verwaltung, und im Anschluss auf aktuelle Dynamiken, die seit 2015 die

2 Das Land Baden-Württemberg schuf 2009 die gesetzliche Grundlage für die Wiederaufnahme der Förderung geförderten Wohnraums, die durch den Bund 2001 faktisch beendet worden war (Universitätsstadt Tübingen 2019: 16).

Diskurse zum Thema ›bezahlbar Wohnen‹ im Spiegel des Schwäbischen Tagblatts prägen. Daraufhin werde ich die prägende Akteursallianz vorstellen, und um genauer zu erörtern, welche exkludierenden Momente sowohl die Diskurse als auch die materiellen Kräfteverhältnisse kennzeichnen, werde ich im Anschluss Ausschlussmechanismen und depolitisierende Dynamiken darlegen. Neuere Perspektiven der Politisierung werden vor einem abschließenden Fazit dargelegt.

6.1.1 Neue Maßstäbe in der Stadtentwicklung: Die 1990er und 2000er Jahre

Bereits Ende der 1980er Jahre war die damals wachsende Stadt Tübingen von einer angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt gekennzeichnet; übertroffen wurde die Höhe der Mieten nur im Raum München und Frankfurt sowie in einigen anderen Städten (Steffen 2001: 176). Gleichzeitig wurde mit immer mehr finanziellen Restriktionen ein immer engerer Rahmen für den kommunalpolitischen Handlungsspielraum gesteckt: 1991 sah sich der Gemeinderat gezwungen, »erhebliche Kürzungen am städtischen Haushaltsplan« vorzunehmen, da der Haushalt ansonsten durch das Regierungspräsidium nicht mehr genehmigt worden wäre (Tübingen 1998: 5). Als Universitäts- und Behördenstadt verfügt Tübingen traditionell über wenig eigene Steuereinnahmen und ist auf Landesfördermittel angewiesen. Zusätzlich beschnitten wurden kommunale Haushalte durch Reformen auf höheren politischen Ebenen (Steffen 2001: 177). Ebenfalls in den 1990er Jahren wurde eine Reform der Verwaltungsstruktur hin zu einem »schlanken und effizienten Dienstleistungsunternehmen« (Tübingen 1998: 10) eingeleitet.

Wie entwickelte sich der Wohnungsmarkt und die Stadtentwicklungspolitik vor diesem Hintergrund? Erstens bildeten sich im Kontext der fortgeschrittenen Deindustrialisierung und dem sich herausbildenden postfordistischen Akkumulationsregime nicht nur in Tübingen, sondern auch international neue Leitbilder der Stadterneuerung und -entwicklung heraus. Diese Bilder forderten vom Städtebau eine Hinwendung zu mehr Lebensqualität in den Städten, zu ökologischen Aspekten wie der Innenentwicklung sowie gemischten Nutzungsformen oder Fußgängerfreundlichkeit und zielten auf eine komplexe, reichhaltige Architektur ab. PPPs galten in diesem Leitbild als Form, die es ermöglicht, produktive Synergien zu schaffen »between the regulatory authority, administrative and fiscal capacity of the local state, and private sector and community entrepreneurialism« (Schaller 2021: 288). Tübingen entwickelte eine Form der Stadtentwicklung, in der lokal verankerte Akteure und lokales Kapital über kommunal gesteuerte Konzeptvergaben fusionieren. Ökologisch sinnvoll war diese Form der Stadtentwicklung, da sie als Innenentwicklung die weitere Versiegelung am Stadtrand bremste. Diese Strategie ermöglichte der primären Zielgruppe, den Familien, die Schaffung bezahlbaren und architektonisch anspruchsvollen Wohnraums. Zweitens eröffneten rund 60 Hektar frei werdende, ehemals militärisch genutzte Fläche Spielraum für neue Entwicklungsmaßnahmen. Drittens hatte Tübingen mit der Sanierung der Altstadt in den 1970er und 1980er Jahren bereits ein positives Stadtentwicklungsideal, an das angeknüpft werden konnte. Viertens forderte parallel die Hausbesetzer*innenbewegung günstigen Wohnraum sowie größere Freiräume und kritisierte den Gebäudeleerstand und den Ausbau von Autostraßen zulasten des Wohnungsbestands (Hausbesetzungen in Tübingen o.J.). Die Kommune begegnete den Besetzungen zumeist nicht mit un-

mittelbaren polizeilichen Räumungen und Repression, sondern trat manchmal sogar erfolgreich in Verhandlung mit Eigentümer*innen. So wurde es möglich, dass manche besetzte Häuser in Teilselbstverwaltung durch das Studierendenwerk oder in Selbstverwaltung durch das Mietshäusersyndikat übernommen wurden (Hausbesetzungen in Tübingen o.J.).

Wie kam es zur Entwicklung des Tübinger Modells? In den 1990er Jahren wurde die ehemals militärisch genutzte Fläche nach dem Abzug der französischen Truppen städtebaulich entwickelt. Auf Teilen des frei werdenden Areals in Tübingens Südstadt wurden das Französische Viertel (10 ha) und das Loretto (7 ha) errichtet. Die Stadtentwicklungsprojekte wurden im Laufe der letzten Jahrzehnte mit zahlreichen Preisen ausgezeichnet.³ In den Vierteln lebten 2017 rund 4.500 Personen, die Zahl der Arbeitsplätze lag bei 1.000 (Pätz 2017: 153). Eines der Ziele dieser Stadtentwicklungsmaßnahme war damals die »Aufwertung der unterprivilegierten Südstadt und die Abkühlung des überhitzten Tübinger Wohnungsmarktes« (Soehlke 2009: 64). Durch den Neckar von der Altstadt getrennt war die Südstadt bis in die 1990er Jahre überwiegend von einkommensschwächeren Personen bewohnt und migrantisch geprägt; sie war im 19. Jahrhundert das Arbeiterviertel der Stadt. Zur Bebauung gehörten Baracken, Obdachlosensiedlungen und Wohnwagenunterkünfte. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in der Südstadt der soziale Wohnungsbau errichtet (Steffen 2001: 170). Der Stadtteil war und ist durch große Bundesstraßen, Gleise und früher auch das Güterbahnhofsareal durchzogen und vom Stadtzentrum abgegrenzt.

Die Realisierung des Loretto und des Französischen Viertels wurde durch einen gewissen Entwicklungsdruck aufgrund der angespannten Wohnungsmarktlage bei gleichzeitiger Flächenknappheit sowie durch innovatives Agieren der Entscheidungsträger*innen ermöglicht (Dangschat 2001: 220). Bei der Entwicklung der Konversionsflächen – wie auch zuvor bei der Altstadtsanierung in den 1970er und 1980er Jahren – hatte Andreas Feldtkeller als Stadtplaner und Leiter des Stadtsanierungsamts eine Schlüsselrolle inne (Feldtkeller 1995, 2001, 2018). Er kritisierte einen Städtebau, der sich an (privat-)wirtschaftlichen Interessen und den »Erfolgreichen, Erwachsenen, Erwerbstätigen« (Feldtkeller 1995: 11) orientiert, und forderte stattdessen, eine multikulturelle Stadt mit Divergenz und Solidarität zuzulassen. Dafür müsse die Stadtplanung Plattformen für unplanbare Zusammenkünfte schaffen, Nutzungsmischung fördern und Öffentliches und Privates konfrontieren (Feldtkeller 1995: 5 ff., 171). Feldtkeller (ebd: 16) identifizierte nicht die »unsoziale Bodenpolitik« als Ursache für den Verlust von Urbanität, sondern einen »allgemeinen Bewusstseinsverlust: Die Menschen hätten aus ihrem Kopf verdrängt, was das Wesen, was die Aufgabe, der Auftrag der Stadt für ihren eigenen Alltag ist«. Er wurde von Schlüsselakteuren wie Gabriele Steffen, der damaligen Ersten Bürgermeisterin, unterstützt (Schaller 2021: 294).

3 Der städtebauliche Entwicklungsbereich Stuttgarter Straße / Französisches Viertel des Architekturbüros Lehen drei aus Stuttgart erhielt 2001 den Deutschen Städtebaupreis. Neben zahlreichen anderen, auch internationalen Auszeichnungen erhielt das Projekt 2020 den Sonderpreis »Städtebau revisited: Preise – Praxis – Perspektiven« des Deutschen Städtebaupreises, bei dem anlässlich des 40-jährigen Bestehens des Preises alle 58 preisgekrönten Projekte 1980 bis 2010 erneut begutachtet wurden.

Bei der Entwicklung der Konversionsflächen wurde viel Wert auf städtebauliche Qualität und Partizipation gelegt, Investoreninteressen spielten keine zentrale Rolle (Feldtkeller 2001). Entgegen damals vorherrschender Vorstellungen wurden Beteiligungsformate als »Eröffnung planerischer Spielräume« angesehen (Dangschat 2001: 219). 1992 gewann eine Gruppe von fünf Architekturstudierenden aus Stuttgart den Ideenwettbewerb für die Entwicklung des Viertels. In einem mehrjährigen kooperativen Prozess wurde mit der Bevölkerung ein gemeinsamer Rahmenplan entwickelt. Anders als vergleichbare Masterpläne legte dieser Rahmenplan nicht primär bauliche Aspekte fest, sondern bezog sich vorrangig auf a) gesellschaftliche Fragen, b) die öffentliche Vermittlung städtischer Kompetenzen und c) die Festschreibung (rechtlich nicht bindender) Absprachen zur Regelung von Kompetenzen zwischen Verwaltung und Gemeinderat. Er gab ebenso Auskunft über bestehende Gebäude und geplante soziale und kulturelle Einrichtungen, die entstehen sollten (Pätz und Soehlke 2001: 51 ff.).

Da dieser innovative Ansatz der Entwicklung von Flächen in der Immobilienwirtschaft nicht auf Interesse traf, entstanden Baugruppen. Baugruppen bieten Einzelpersonen und Familien jenseits des Ein- oder Zweifamilienhauses eine alternative, günstigere Form der Wohnraumgestaltung und des Eigentumserwerbs. Über das neue Konstrukt der Baugruppen wurde lokales Kapital aktiviert. Die Baugruppen waren, anders als etablierte Akteure, bereit, die anspruchsvolle,utzungsgemischte Form des Städtebaus umzusetzen. Den Baugruppen wurden im Entwicklungsbereich zahlreiche gestalterische und ästhetische Spielräume gelassen. Dies macht im Gegensatz zu herkömmlichen Planungs- und Bauverfahren wiederholte Kommunikation und planerische Herausforderung aufseiten der Kommune notwendig (Pätz und Soehlke 2001: 64 f.). Dafür ermöglicht die Weise, wie Baugruppen bauen, die Reduktion zahlreicher Kostenfaktoren und einen komplexeren Städtebau auf der Quartiersebene (Feketics et al. 2001: 112). Dadurch eröffnet es diese Form der Stadtentwicklung vor dem Hintergrund steigender Preise auch, vergleichsweise einkommensschwächeren Haushalten, Eigentum in Mehrfamilienhäusern zu erwerben.

Welche bodenpolitische Strategie lag den Stadtentwicklungsprojekten zugrunde? Liegenschaftspolitisch vorausschauend und vor dem Hintergrund der Geldknappheit in kommunalen Kassen (Pätz und Soehlke 2001: 82) erwarb Tübingen die frei werdenden Flächen über ein städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM)⁴ zum entwicklungsunbeeinflussten Preis vom Bund. Bei einer SEM hat die Kommune das Recht und die Pflicht, die Grundstücke zum gutachterlich festgestellten, entwicklungsunbeeinflussten Wert zu erwerben. Voraussetzung für die Implementierung einer SEM ist der Nachweis eines qualifizierten öffentlichen Interesses, etwa die »Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, die Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen und die Wiedernutzung brachliegender Flächen« (Bunzel 2018: 2404). Die SEM soll

4 Das bodenpolitische Instrument SEM (§§ 165–171 BauGB) war ursprünglich für die Entwicklung großer neuer Ortsteile vorgesehen und im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) geregelt (Bunzel 2018: 2404). Es sollte 1987 mit Inkrafttreten des BauGB auslaufen, wurde jedoch bereits 1990 im Rahmen des Wohnungsbauerleichterungsgesetzes übergangsweise und 1993 dauerhaft wieder ins Planungsrecht aufgenommen. Dabei wurde es für die Anwendung auf Konversions- und Brachflächen erweitert (ebd.).

Kommunen nicht nur ermöglichen, rasch an Bauland zu kommen und die Gesamtentwicklung einheitlich zu steuern (Pätz und Soehlke 2001: 49) – die Maßnahme generiert auch Einkommen. Denn nach der Schaffung von Planungs- und Baurecht ist die Privatisierung der Flächen vorgesehen, über die die Erstellung öffentlicher Infrastruktur querfinanziert werden muss:⁵ die Bodenwertsteigerungen dürfen ausschließlich zur Finanzierung öffentlicher Maßnahmen und der Errichtung öffentlicher Infrastruktur eingesetzt werden (Bunzel 2018: 2405). In Tübingen wurde die Fläche parzelliert und kleinteilig von der Stadt an Baugruppen weiterveräußert.

Soehlke (2013: 9) zufolge war es ein zentrales Ziel bei der Entwicklung der Viertel, »trotz hoher Nachfrage bezahlbar und sozial ausbalanciert zu bleiben sowie die Frage nach Teilhabe und Identifikation der Bürger zu lösen«. Der durchschnittlich entrichtete Bodenpreis lag beim kommunalen Erwerb zwischen 40 DM/m² und 60 DM/m² (Pätz und Soehlke 2001: 83). Für die zu veräußernden Flächen ermittelten Gutachter Verkehrswerte zwischen »380 DM/m² und 660 DM/m² im Französischen Viertel und 530 DM/m² und 1.170 DM/m² im Loretto-Areal« (Pätz und Soehlke 2001: 83). Die verhältnismäßig geringen Grundstückskosten bildeten für die Bauherr*innen »das größte Einsparpotential« (Feketics et al. 2001: 114).

Trotz des internationalen Paradigmenwechsels in der Planung, den Tübingen in preisgekrönter Weise umsetzte, entsprach der Ansatz der kleinteiligen, partizipativen Stadtentwicklung damals nicht dem hegemonialen bundesdeutschen Zeitgeist der 1990er und Anfang der 2000er Jahre. Der Baubürgermeister beschrieb im Interview die Rückmeldung aus anderen Städten:

Diese besondere Form des Stadt Entwickelns, die kann man in Tübingen machen, wo die Leute Batikhosen tragen und den ganzen Tag im alten Botanischen Garten rumliegen und schablonieren. Aber bei uns in der echten Welt funktioniert das nicht so richtig. [...]. Nach dem Motto »Es ist bei euch einfacher, die haben eh alle studiert und so, bei uns geht das nicht.« (Interview Verwaltung T I 2021)

Wie gestaltet sich die Bewohner*innenstruktur damals und heute in den Quartieren? Während 1998 in dem ans Französische Viertel angrenzenden Quartier Wennfelder Garten, einer Sozialer- Wohnungsbau-Siedlung, die eine Obdachlosenunterkunft ersetzte, 78 Prozent der Bewohner*innen Mieter*innen waren, betrug die Eigentumsquote im Französischen Viertel bereits 1998 48 Prozent – mit deutlich steigender Tendenz (Steffen 2001: 185 f.). Die damals dominierende Lebens- und Haushaltsform war die klassische Kleinfamilie. Mitglieder der Baugruppen setzten sich zum Großteil aus Akademiker*innenfamilien zusammen (Kindler 2019: 185). Heute kennzeichnet das Viertel eine Struktur aus hochgebildeten Bewohner*innen: 78 Prozent haben Abitur, 48 Prozent einen Universitätsabschluss (Kindler 2019: 186).

5 Das Finanzierungskonzept SEM weist insofern wirtschaftliche Risiken auf, da es auf einem steigenden Bodenpreisniveau fußt: »Bei rücklaufenden oder stagnierenden Bodenpreisen wird der auf den entwicklungsbedingten Bodenpreissteigerungen basierende Finanzierungsspielraum kleiner« (Bunzel 2018: 2406).

Während das Tübinger Modell in den letzten Jahren zunehmend aufgrund seiner Exklusivität vonseiten progressiver Akteure innerhalb der Kommune, aber auch aus der Zivilgesellschaft heraus kritisiert und weiterentwickelt wird, wie im weiteren Verlauf des Kapitels noch genauer ausgeführt wird, gewann bundesweit in den 2000er Jahren das Modell der Baugruppen zunächst an Bedeutung. Akteur*innen aus Tübingen spielten beim Policy-Transfer in andere Städte eine wichtige Rolle und halfen anderen Kommunen, das »große Potenzial an zivilgesellschaftlicher Aktionsfähigkeit im Bereich der Wohnungsbauinitiative« (Interview Verwaltung T I 2021) schätzen zu lernen.

Während zu den Baugruppen und den Stadtentwicklungsprojekten Französisches Viertel und Loretto zahlreiche Publikationen erschienen sind, ist die Entwicklung des Wohnungsmarktes und der Wohnungspolitik jenseits dessen wissenschaftlich bisher kaum aufgearbeitet. Wenig erforscht ist z.B. der Umgang mit anderen (ehemals) öffentlichen Flächen oder die Entwicklung in den 2000er Jahren. Ein Beispiel ist das sogenannte Depot-Areal. Für dieses Areal, das eine Fläche von circa 5.000 m² umfasst und an den ehemaligen, inzwischen zentral gelegenen Güterbahnhof grenzt, strebte der Gemeinderat Mitte der 2000er Jahre eine profitorientierte Verwertung an, damals unter der SPD-Oberbürgermeisterin Brigitte Russ-Scherer (im Amt von 1999 bis 2007). Noch vor der Oberbürgermeisterwahl 2006 wollte der Gemeinderat die Flächen gewinnbringend vermarktet wissen und einen Mindesterloß von 1,5 Mio. Euro erzielen. Für das Areal fand sich schließlich ein lokaler Investor, der jedoch wenige Jahre später Bankrott ging (TÜpedia 2022).

Die Entwicklung des ehemaligen Güterbahnhofareals (85.000 m², 450 Wohnungen), die 2010 gestartet wurde, fällt nicht in den Untersuchungszeitraum und wird daher nicht ausführlicher behandelt. Für das Areal wurde in Zusammenarbeit mit Aurelis Real Estate ein Rahmenplan entwickelt. Bei dem Projekt wurde die Kleinteiligkeit des Tübinger Städtebaus erstmals in Zusammenarbeit mit größeren Projektentwicklern umgesetzt. Auch wenn es rechtlich vermutlich möglich gewesen wäre, wollte die Kommune bei diesem Areal kein Vorkaufsrecht anwenden und das Areal in Eigenregie entwickeln. Entscheidungsträger*innen nahmen an, dass dies aufgrund mangelnder Kapazitäten zu jahrzehntelangen Verzögerungen der Entwicklung geführt hätte (TÜpedia 2024, siehe Soehlke in den RTF.1-Nachrichten vom 14.03.2015: Bebauung des Güterbahnhofareals Tübingen startet demnächst).

Mit der in den 1990er Jahren verfolgten städtebaulichen Strategie wurde der entscheidende Grundpfeiler der heutigen wohnungspolitischen Strategie der Stadt gelegt. Diese spielte sich – auch wenn neue wohnungspolitische Instrumente hinzugekommen sind und die GWG wieder aktiver einbezogen wird – zu großen Teilen auf dem Feld des Städtebaus ab.

6.1.2 Parteipolitische Machtverhältnisse, Verwaltungs- und Eigentümerstruktur

Bevor im nächsten Schritt die DNA durchgeführt wird, gehe ich zunächst auf die institutionellen Rahmenbedingungen ein, in die die Diskurse gebettet sind. Die parteipolitischen Machtverhältnisse stellen sich folgendermaßen dar: In Tübingen regiert seit 2007 Boris Palmer als Oberbürgermeister. Bis zu seinem Parteiaustritt 2023 in Folge wiederholter rassistischer Eklats in öffentlichen Debatten, die zu zunehmenden Spannungen

mit der Partei B90/Die Grünen führten, war er Mitglied der Partei Bündnis 90/Die Grünen. Die 40 Sitze im Gemeinderat waren in der Wahlperiode 2019 bis 2024 im Wesentlichen verteilt auf die Alternative Liste /Grüne (14), die SPD (6), die Tübinger Liste (6), die CDU (5), die TÜL/Linke (4) und die FDP (2). Ein Blick in die Wahlstatistiken der Oberbürgermeisterwahlen von 2014 zeigt einen großen Rückhalt für Boris Palmer in allen Wahlbezirken, wobei im Französischen Viertel mit 83,4 Prozent die meisten Stimmen für ihn abgegeben wurden (Universitätsstadt Tübingen 2014).

Auf Landesebene konnte die CDU mit wechselnden Koalitionspartnern von 1960 bis zur Wahl 2011 den Ministerpräsidenten stellen. Seit 2011 regiert eine Koalition aus Bündnis 90/Die Grünen, die aktuell mit Winfrid Kretschmann in seiner dritten Amtszeit den Ministerpräsidenten stellen, und CDU. Mit der Wahl 2021 wurde das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen geschaffen, das von Nicole Razavi (CDU) geführt wird. Baden-Württemberg hat unter den Bundesländern gemessen am BIP die drittgrößte Wirtschaftskraft und gehört bundesweit zu den Wachstumsregionen.

Für den Bereich der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik sind in Tübingen die jeweiligen Baubürgermeister*innen zuständig. Cord Soehlke, parteilos, ist seit 2010 Baubürgermeister und seit 2018 zusätzlich Erster Bürgermeister. Er ist u.a. für die Fachbereiche Baurecht, Planen, Entwickeln, Liegenschaften und die Beauftragten für Wohnraum und für barrierefreies Bauen zuständig. Dass Liegenschaftsmanagement, Stadtentwicklung und Wohnen in einem Zuständigkeitsbereich liegen, ist eine Besonderheit innerhalb der Struktur der Verwaltung, die das Verfolgen progressiver stadtentwicklungspolitischer Strategien begünstigt. Die Behörde der sogenannten Wohnraumbeauftragten wurde 2015 gegründet und ist landesweit die erste ihrer Art. Aus unterschiedlichen Perspektiven setzt sie sich speziell mit Fragen der Bezahlbarkeit des Wohnens auseinander. Aufgabe der Wohnraumbeauftragten ist es, kreativ Spielräume zu identifizieren, partizipativ und dialogisch Lösungen zu entwickeln und diese Lösungen zu kommunizieren. Besetzt wurden die beiden Stellen der Wohnraumbeauftragten mit Personen, die über architektonisches und stadtplanerisches Wissen, aber auch politikwissenschaftliche Expertise und Erfahrungen aus der alternativen Hausprojektszene sowie der Jugendarbeit und Erwachsenenbildung verfügen.

Das erste große Projekt, bei dem die Wohnraumbeauftragten eingesetzt wurden, war die Organisation der Unterbringung Geflüchteter, die weiter unten genauer beschrieben wird. Im Konzept »Fairer Wohnen« haben die Wohnraumbeauftragten kommunale Instrumente gebündelt, die der Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums dienen. Teil dessen ist der Baulandbeschluss, der 2018 einstimmig im Gemeinderat verabschiedet wurde. Er regelt, welche Wohn- und Eigentumsformen auf privaten wie auch öffentlichen, neu zu entwickelnden Grundstücken entstehen sollen. Ausgebaut werden sollen über »Fairer Wohnen« auch Möglichkeiten der Nutzung und Aktivierung von Potenzialen im (leerstehenden) Bestand. Zudem sollen über die Behörde gemeinwohlorientierte Akteure, die in der Stadtentwicklung aktiv sind, gestärkt und die Zugangsbarrieren zu diesen Initiativen abgebaut werden. 2020 wurde speziell dafür die Dachgenossenschaft Wohnen gegründet. Ziel der Wohnraumbeauftragten ist darüber hinaus die Unterstützung von Personen mit besonderen Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt sowie die Förderung einer guten Zusammenarbeit mit der GWG und mit Privateigentümer*innen.

Wem gehört der Wohnungsbestand in Tübingen? Charakteristisch für den Mietwohnungsmarkt, der nur 60 Prozent des Marktes ausmacht, aber hier im Zentrum der Analyse steht, ist ein mittlerer Marktanteil öffentlicher Wohnungsunternehmen (GWG = 8 Prozent der Mietwohnungen). Neben der GWG gibt es die Kreisbau; sie wurde 1936 gegründet. Die Stadt Tübingen hält 10 Prozent der Gesellschafteranteile der Kreisbau, der Landkreis Tübingen 28 Prozent, die Kreissparkasse Tübingen 28 Prozent, die übrigen Anteile teilen sich weitere Gemeinden. Die Genossenschaften bewirtschaften nur einen geringen Anteil der Wohnungen (ein Prozent der Mietwohnungen). Die finanzialisierten Akteure spielen eine Rolle, die in etwa dem Bundesdurchschnitt entspricht. Ihr Einfluss ist hier deutlich geringer als in anderen Städten, etwa in Berlin und Dresden. Trotzdem besitzt Vonovia einen nicht unerheblichen Teil von rund 2 Prozent der Mietwohnungen in Tübingen. Darüber hinaus gibt es eine schwer greifbare Gruppe an Privateigentümer*innen und Wohneigentümergeinschaften. Im Vergleich zu den anderen Fallstädten sticht für Tübingen neben einem relativ hohen Anteil an Privatpersonen und Wohneigentümergeinschaften ein hoher Anteil gemeinschaftlicher Wohnprojekte hervor: Schätzungsweise leben in Tübingen zwischen 5 bis 10 Prozent der Bevölkerung in gemeinschaftlichen Wohnprojekten (Amann 2020).

6.1.3 DNA Schwäbisches Tagblatt (2016 bis 2021)

Welche Aushandlungsprozesse um Wohnungspolitik vor diesem historischen und institutionellen Hintergrund im Spiegel des Schwäbischen Tagblatts geführt wurden, wird im Folgenden dargelegt. Grundlage der Darstellung bilden Artikel des Schwäbischen Tagblatts zum Thema »bezahlbar Wohnen« aus dem Zeitraum von Januar 2016 bis Dezember 2021. Aus allen Artikeln wurde eine Zufallsstichprobe ($n = 120$) aus den Jahren 2016 bis 2020 ausgewählt, die anschließend um einschlägige Artikel aus dem Jahr 2021 ergänzt wurde. Für die weitere Datenanalyse und -interpretation wurden zudem einzelne Artikel hinzugezogen, die durch besondere thematische Relevanz auffielen oder gezielt zu einzelnen Sachverhalten Auskunft geben. Im Verhältnis von lokaler Bevölkerung und der Auflagenstärke der Tageszeitung hat das Schwäbische Tagblatt im Vergleich der drei Kommunen die größte Verbreitungsdichte.

6.1.3.1 Involvierte Akteure

Die Akteure, die den Tübinger Diskurs zum bezahlbaren Wohnen prägten (s. Abb. 4), waren in erster Linie der Baubürgermeister und die Wohnraumbeauftragten, aber auch das Sozialamt. Neben Oberbürgermeister Boris Palmer kamen Parteivertreter*innen der SPD, B90/Die Grünen, der Partei Die Linke, der Grünen Jugend oder der FDP, SDS und den Jusos zu Wort. Mit Chris Kühn, Tübinger Bundestagsabgeordneter von B90/Die Grünen und von 2013 bis 2021 deren Sprecher für Bau- und Wohnungspolitik wurden wiederholt bundespolitische Themen in den Tübinger Diskurs getragen.

Aufseiten der Zivilgesellschaft sind im Schwäbischen Tagblatt besonders viele gemeinschaftliche Wohnprojekte vertreten. Darunter beeinflussten »jüngere wilde« Akteure wie einzelne Projekte aus dem Mietshäusersyndikat, die nestbau AG und »Neu-

start Tübingen« die Debatten stark.⁶ Die privatwirtschaftlichen Baugruppen, die lange der Hauptträger des Tübinger Modells waren, stellen mit wenigen Ausnahmen (Wolle+) hingegen keine diskursiv relevante Einflussgruppe dar.

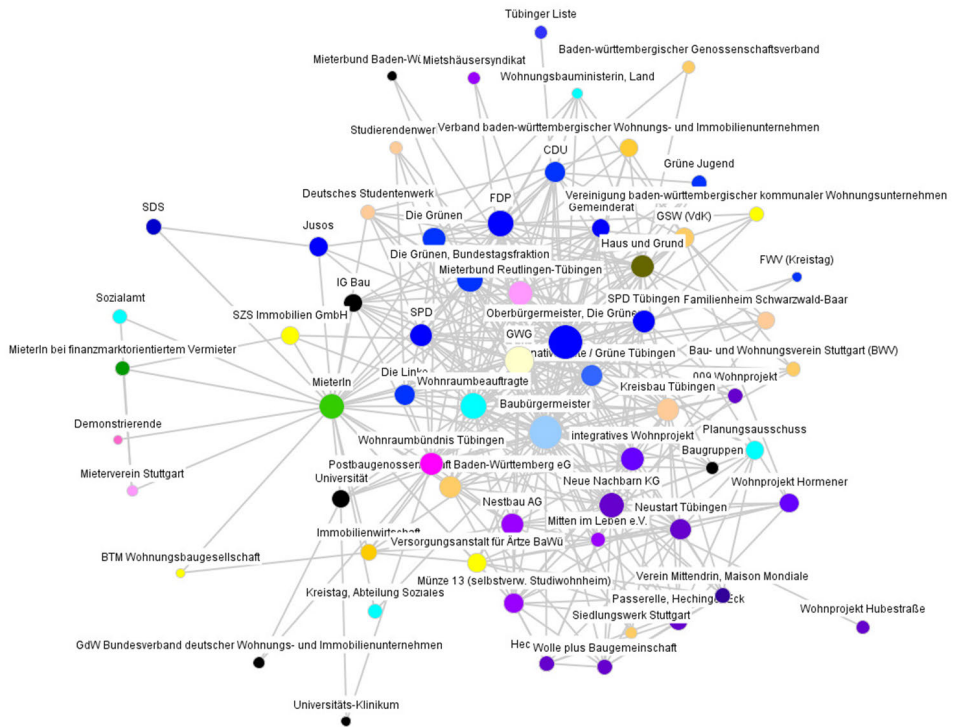
Aufseiten der Mieter*innen war der Mieterbund Reutlingen-Tübingen ebenso wie der Landesverband des Mietervereins in Stuttgart präsent.⁷ Das »Wohnraumbündnis Tübingen« war der einzige vertretene Akteur aus der Mieterbewegung. Es wurde 2015 von Mitgliedern der Wohnprojektszene, linken Parteien aus dem Kreis- und Gemeindetag, den Falken, dem Tübinger Arbeitslosentreffen sowie der Sozialistischen Deutschen Arbeiterjugend und der interventionistischen Linken gegründet und politisierte die Wohnungsfrage über die Organisation von Aktionen, die Sammlung von Anfragen, das Schreiben offener Briefe und die Formulierung wohnungspolitischer Forderungen. Auch sehr viele Stimmen einzelner Mieter*innen sind im Schwäbischen Tagblatt zu finden.

Vonseiten der Immobilienwirtschaft spielte die GWG eine Schlüsselrolle im Diskurs, darüber hinaus Haus und Grund, die Kreisbau, aber auch Akteure wie der Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen, der GdW, das VdK-eigene Wohnungsunternehmen GSW, die Pensionskasse Versorgungsanstalt für Ärzte Baden-Württemberg, SZS Immobilien GmbH und einzelne Genossenschaften. Das Studierendenwerk spielte eine marginale Rolle.

6 Die nestbau AG ist eine gemeinwohlorientierte Aktiengesellschaft. Sie wurde 2010 von Gunnar Laufer-Stark gegründet und hat inzwischen mehrere Projekte im Raum Tübingen realisiert, darunter in Tübingen das Projekt »Neue Nachbarn« für Geflüchtete und Studierende sowie eine Pflegewohngemeinschaft für demenziell Erkrankte, die Demenz-WG Alter Güterbahnhof. Ausschlaggebende Motivation für die Gründung der AG war auf der einen Seite das Schaffen einer nachhaltigen Geldanlagemöglichkeit, die jedoch andererseits mit dem Anspruch verknüpft wurde, qualitativ hochwertigen, langfristig bezahlbaren Wohnraum in innovativen Wohnformen zu schaffen. Die gemeinschaftlichen Wohnprojekte setzen auf nachhaltige Baumaterialien sowie ökologische und bezahlbare Wärme- und Stromplanung, flexible Grundrisse und eine lokale, soziale Verankerung der Projekte (Blogbeitrag, nestbau AG, <https://uni-tuebingen.de/fakultaeten/wirtschafts-und-sozialwissenschaftliche-fakultaet/faecher/fachbereich-sozialwissenschaften/politikwissenschaft/institut/lehrende/politik-und-wirtschaftspolitik-oe-konomie-professur-bieling/forschung/abgeschlossene-forschungsprojekte/#c2483265>). Zu ihnen gehören z.B. die nestbau AG, insbesondere das Projekt »Neue Nachbarn« (<https://www.neue-nachbarn-tuebingen.de/>), das Projekt Passerelle (<https://projektpasserelle.com/>), das neben der Schaffung von Wohnraum Werkstätten zur Verfügung stellt und Kooperationen zu sozialen Trägern u.a. aus dem Bereich der Geflüchtetenarbeit pflegt, und die Baugemeinschaft Wolle+ (<https://urbi-et.de/baugemeinschaft-wolle/>).

7 Der Mieterbund Reutlingen-Tübingen spielt nach einem Personalwechsel, anders als das Diskursnetzwerk noch vermuten lässt, keine sehr zentrale Rolle mehr im Diskurs.

Abbildung 3: Akteursnetzwerk Schwäbisches Tagblatt ($n>4$)



Quelle: Eigene Darstellung

6.1.3.2 Darstellungsschwerpunkte im zeitlichen Verlauf

Über die DNA wird im Folgenden die Debatte zum Thema bezahlbares Wohnen anhand von Artikeln aus dem Schwäbischen Tagblatt rekonstruiert. Feststellen lässt sich eine differenzierte Berichterstattung und eine reichhaltige und breite Abbildung unterschiedlicher Akteure im Zeitungsdiskurs. Die Berichterstattung integriert Perspektiven einzelner prekär lebender Mieter*innen, sozialer Bewegungsakteure, von Wohnprojekten und parteipolitischen Positionen bis hin zu Positionen aus der Immobilienwirtschaft. Besonders ausführlich stelle ich den Diskursverlauf für die Jahre 2016 – in diesem Jahr wurden viele integrative Wohnprojekte initiiert – und 2017 vor; 2017 war ein Kristallisationspunkt für Konflikte jenseits der innovativen Wohnprojektszene. Insbesondere die ersten beiden Jahre waren tendenziell geprägt von progressiven Debattenschwerpunkten. Während die progressiven Debattenschwerpunkte in punktueller, teils differenzierterer Form ab 2018 fortgeführt und permanent weiterentwickelt wurden, gewannen marktliberale Argumente an Einfluss und es zeigte sich – trotz dem starken Einfluss progressiver Akteure und Instrumente in Tübingen – auch eine marktfreundliche Färbung des Diskurses. Dass der Diskurs um bezahlbares Wohnen 2020 keinen deutlichen Einbruch erlebte, deutet auf die Nachhaltigkeit und Stringenz hin, mit der unterschiedliche Akteure das Thema in Tübingen voranbrachten.

2016: Dezentrale Unterbringung Geflüchteter

Prägend für das Jahr 2016, in dem die DNA startet, sind Debatten rund um die Unterbringung Geflüchteter. Als 2015 und 2016 viele Geflüchtete nach Deutschland und Tübingen kamen, wurden sie zunächst in großen Erstaufnahmestellen untergebracht, bis über ihren Asylantrag entschieden wurde. Im Kreis Tübingen waren die Geflüchteten in Ergenzingen, in der Kreissporthalle oder in großen, überwiegend alten Gebäuden untergebracht (Schwäbisches Tagblatt, 16.12.2015). In den Unterkünften ergaben sich für die Bewohner*innen stark belastende Alltagssituationen, die etwa aus Überbelegung, eingeschränkten Möglichkeiten der Essenszubereitung oder hohem Lärmpegel resultieren (Welcome Democracy 2020; Blank und Hannes 2021).

In Tübingen beschlossen Stadtverwaltung und Gemeinderat, dass die kommunale Anschlussunterbringung Geflüchteter dezentral auf Bauflächen erfolgen sollte, die über Konzeptvergaben vergeben wurden. Insgesamt ermöglichte es die Maßnahme, rasch und unter Einbeziehung der Stadtgesellschaft qualitativ hochwertigen Wohnraum zu errichten und Barrieren auf dem Wohnungsmarkt teilweise abzubauen. Für die Stadtverwaltung ergab sich die Herausforderung, in kurzer Zeit Bauvorhaben zu realisieren und diese gleichzeitig zu kommunizieren.

Das Schwäbische Tagblatt nahm eine wichtige Rolle bei der Vermittlung der Anliegen und der Vorstellung der Vorhaben ein. Die Personen, die die Projekte entwarfen, sahen vor, nicht nur neu zu bauen, sondern formulierten das Ziel, gleichzeitig die Infrastrukturausstattung im Quartier zu stärken, und kooperierten mit sozialen Trägervereinen. Langfristig planten die Projekte teilweise eine Anschlussnutzung der Wohnungen durch andere auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Gruppen, z.B. Studierende oder Personen mit Wohnberechtigungsschein. Bei der Stadt gingen für die sechs ausgeschriebenen Entwicklungsstandorte rund 120 Bewerbungen ein (Schwäbisches Tagblatt, 02.07.2016). Insgesamt sollte auf 15 Parzellen Wohnraum für 600 Geflüchtete entstehen (Schwäbisches Tagblatt, 23.03.2016).

Zunächst wurden auf kommunaler Ebene von der Stadtverwaltung baureife Grundstücke identifiziert, die in Erbpacht vergeben werden sollten. Die Höhe der Pacht soll sich nach der Nutzungsweise unterscheiden: »Wird es als Anschlussunterbringung für Flüchtlinge genutzt oder als Sozialer Wohnungsbau, beträgt die Pacht 2 Prozent, bei allen anderen Nutzungen 4 Prozent« (Schwäbisches Tagblatt, 25.02.2017). Von einem Großteil der Projekte wurde jedoch schlussendlich die Kaufoption bevorzugt. Im Projekt »Neue Nachbarn«, initiiert von der nestbau AG, wurden mit dem Erbpachtverfahren für zehn der zwölf Wohnungen Verträge für die Unterbringung Geflüchteter mit der Stadt abgeschlossen (Gunnar Laufer-Stark im Interview. Auf: Welcome Democracy 2020). Die beiden übrigen Wohnungen wurden als WGs vermietet. Rund 100 Personen aus Tübingen waren finanziell am Projekt beteiligt, das als GmbH & Co. KG organisiert ist. Die Räumlichkeiten konnten 2018 bezogen werden. Ein wichtiger Aspekt bei den Bauvorhaben waren die guten Fördermittel auf Landesebene, die die Projekte mit 25 Prozent der Kosten bezuschussten; sie motivierten auch die Kreisbaugesellschaft zum Bau eines Hauses (Schwäbisches Tagblatt, 31.08.2016).

Die dezentrale Unterbringung wurde sowohl vonseiten der Stadt als auch vonseiten der Initiativen begrüßt und diskursiv als potenziell integrationsfördernd aufgegrif-

fen. Während manche ihr Projekt »als einen Beitrag für eine buntere Gesellschaft [sehen], in der die Leute sich austauschen und voneinander lernen« (Schwäbisches Tagblatt, 01.04.2016), thematisieren andere expliziter die Zusammensetzung der Bevölkerung innerhalb eines Wohnprojekts, so die Baugruppe Wolle plus:

Während die Verwaltung gerne 80 Prozent des Wohnraums mit Flüchtlingen belegen möchte, strebt Wolle plus eine andere Mischung an: »Uns wäre es andersrum eigentlich lieber«, sagt Kuhn – also nur 20 Prozent Flüchtlinge unter 80 Prozent anderen Bewohnern. »Denn Integration gelingt am besten mit einer sehr guten Durchmischung.« Wer im vierten Stockwerk einzieht, steht schon fest: Eine Familie, die ebenfalls zur Baugruppe gehört. Auch damit sind die anderen Beteiligten sehr einverstanden. Zum einen des Geldes wegen, zum anderen, wie Kuhn sagt, damit die jugendlichen Flüchtlinge »ein ganz normales Familienleben erleben«. (Schwäbisches Tagblatt, 20.09.2016)

In quantitativ geringeren Teilen reagierten Anwohner*innen auf die neuen Projekte ablehnend und mit rassistischen Ressentiments: »Wir sind nicht gegen Häuser für Flüchtlinge, [...] Aber rund 150 Flüchtlinge seien zu viele« (Schwäbisches Tagblatt, 28.06.2016), die Kindergärten seien bereits voll. So kam es mit manchen Anwohner*innen zu Konflikten, wobei unterschiedlich eingeschätzt und diskursiv offengelassen wird, ob es sich um Argumente wie »Refugees welcome, aber bitte nicht in meiner Nachbarschaft?« (Schwäbisches Tagblatt, 18.06.2016) oder um Bedenken wegen der Neubauten handelt. Insbesondere ein GWG-Projekt in der Südstadt, bei dem ein viergeschossiger Neubau für Geflüchtete und 20 Prozent Sozialwohnungen auf der »Franzosenwiese« in einer von GWG-Wohnungen und Wohneigentum geprägter Lage, errichtet wurde, geriet in Kritik (s. Kapitel 6.1.5.2) (Schwäbisches Tagblatt, 05.11.2016).

Es lässt sich vermuten, dass die Ankunft der Geflüchteten dazu beitrug, dass mit größerer Selbstverständlichkeit als zuvor auch andere auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Gruppen in den Fokus von Bauvorhaben rückten. Gleichzeitig wurzelt der Widerstand gegen die Projekte sowohl in klassistischen als auch rassistischen Einstellungsformen. Hervorzuheben ist, dass das Ankommen Geflüchteter mit Debatten über eine Stärkung der Quartiersentwicklung und Infrastruktur diskursiv begleitet wurde. Mit viel ehrenamtlichem Engagement wurde produktiv an der Entwicklung kreativer, inklusiver Konzepte gearbeitet, die tatsächlich umgesetzt wurden. Dabei wurden gleichzeitig mehrere Konflikte auf dem Wohnungsmarkt aufgegriffen, etwa eine zu geringe Anzahl von Sozialwohnungen oder bezahlbarem Wohnraum für Studierende. Im Folgejahr verlor die Debatte über die Unterbringung Geflüchteter an Intensität. Wiederholt wurden in den Folgejahren innovative Wohnkonzepte und progressive, gemeinschaftliche Wohnprojekte vorgestellt sowie im Rahmen von Richtfesten über die ersten fertiggestellten Projekte für Geflüchtete berichtet (Schwäbisches Tagblatt, 02.02.2017, 12.02.2018, 15.07.2018, 15.10.2018, 11.12.2018, 17.02.2019).

2017: Steigende Mieten und prekäre Wohnformen

Zu Beginn des Jahres 2017 organisierte die Tübinger Ratsfraktion und der Kreisverband der FDP ein Podium zum Thema Wohnungspolitik, auf dem sie mit vier Gästen über Perspektiven der Wohnungspolitik diskutierte (Schwäbisches Tagblatt, 02.02.2017). Debat-

tiert wurde über die steigende Nachfrage u.a. mit dem Direktor des baden-württembergischen Genossenschaftsverbands, der für das »von ihm vertretene liberale Modell von Hilfe und Selbsthilfe« warb (ebd.). Haus und Grund verwies auf die zu restriktive Baupolitik, die die Bodenpreise in die Höhe treibe, eine zu hohe Grunderwerbssteuer und ineffiziente Instrumente wie die Mietpreisbremse. Zudem forderten Teilnehmende private Investitionen und steuerliche Anreize, um den Wohnungsbau zu fördern, und auch die Förderung von Wohneigentum wurde thematisiert, wobei Vertreter*innen der FDP eine steuerliche Entlastung der Mittelschicht und bessere Verkehrsanbindungen forderten, die das Wohnen außerhalb Tübingens attraktiver machen würde (ebd.).

Während Haus und Grund auf seiner Mitgliederversammlung für die steigenden Mieten »Staat und Stadt« verantwortlich machte (Schwäbisches Tagblatt, 18.05.2017), wurde das Thema Grund und Boden vom Miethäusersyndikat, der nestbau AG und dem Wohnraumbündnis politisiert, die mehr Erbpacht und öffentlichen Grund und Boden forderten (Schwäbisches Tagblatt, 16.03.2017). Palmer zeigte sich offen für den Vorschlag, wies jedoch auf den bürokratischen Mehraufwand hin, den die langfristige Verwaltung von Erbpachtverträgen benötigte und der sie im Vergleich zum einmaligen Verkauf, der außerdem kurzfristig notwendige Einnahmen generierte, unattraktiv erscheinen ließ.

Bei der GWG übernahm Uwe Wulfrath die Geschäftsführung von seinem Vorgänger in einer Zeit, in der sich die GWG stärker als zuvor im Wohnungsbau engagierte. Die GWG investierte in Häuser für Geflüchtete (7,2 Mio. Euro an Investitionen) und steckte 6,7 Mio. in reguläre Neubauten, 4,1 Mio. davon wiederum in den sozialen Wohnungsbau. »Im Vorjahr hat die GWG für Neubauten insgesamt 4,5 Mio. Euro ausgegeben (2014: 5,7)« (Schwäbisches Tagblatt, 01.07.2017). Hinzu kamen 8,5 Mio. Euro für (energetische) Sanierung und Instandhaltung. Dadurch verdreifachte sich die Bautätigkeit der GWG (ebd.). Über die GWG werden im Tagblatt Debatten über die große Relevanz des öffentlichen Unternehmens für bezahlbaren Wohnraum geführt. Im Mai wurde in der Huberstraße 14/16 nach Renovierungen ein Wohnhaus bezogen, das soziale Träger gemeinsam mit dem Miethäusersyndikat vom vorherigen Eigentümer, der GWG, gekauft hatten. Der Waldorfkindergarten Südstadt, die Aidshilfe Tübingen-Reutlingen und der Verein für Sozialpsychiatrie (VSP) nutzen etwa die Hälfte des Hauses, daneben gibt es Wohnungen für WGs, Alleinstehende und Familien (Schwäbisches Tagblatt, 22.05.2017). Wie wichtig bezahlbares Wohnen ist, betonte Thomas Keck vom Mieterbund Reutlingen Tübingen, er warnte vor einer Verarmung des unteren Mittelstandes (Schwäbisches Tagblatt, 27.07.2017).

Berichtet wurde auch über hohe Mieten für Studierende, über die vergebliche Wohnungssuche einer Alleinerziehenden, für die das Jobcenter die Miete zahlte (Schwäbisches Tagblatt, 17.08.2017) sowie die schlechte Wohnsituationen in Vonovia-Häusern. Im Kontext Letzterer wurde über die LBBW-Privatisierung berichtet. Im Tagblatt heißt es kritisch: »Die EU-Kommission [...] hätte wohl auch eine sozialere Entscheidung des Landes abgesegnet«, doch den Zuschlag bekam die meistbietende Patrizia AG, die mit dem Weiterverkauf der 19.800 Wohnungen an Vonovia »eine halbe Milliarde Euro Profit ein[strich]« (Schwäbisches Tagblatt, 05.09.2018). Vonovia besitzt heute in Tübingen 585 Wohnungen, auch Personalwohnheime des Universitätsklinikums (Schwäbisches Tagblatt, 04.08.2017) und Studierendenwohnheime. Darunter befinden sich Wohnungen in

der Haußerstraße 146. Als in der Haußerstraße 146 über Monate der Aufzug kaputt war, wurde im Tagblatt geschildert, wie sich dies auf den Lebensalltag der Mieter*innen auswirkte:

Die gehbehinderte Kibra Semere wohnt zwar im ersten Stock, aber zu Fuß kann sie die acht Stufen bis zum Ausgang mit ihren zwei Krücken nur rückwärts bewältigen. Aufwärts geht gar nichts. Seit Wochen ist sie in ihrer Wohnung gefangen. Einmal saß auch sie im Aufzug fest. Sie musste ihren Mann Kubrom Bekure anrufen, der dann von seiner Arbeitsstelle im Klinikum den Hausmeister alarmierte. Auf den Notruf im Aufzug selber: null Reaktion. Im benachbarten Vonovia-Haus waren die Aufzugsbefreiungen durch den Sicherheitsdienst den Mietern am Jahresende als »Betriebskosten« berechnet worden. Auch diese Nachricht bringt die Mieter auf 180, aber ins siebte Stockwerk bringt sie sie nicht. (Schwäbisches Tagblatt, 18.08.2017)

Das Tagblatt berichtete über eine Vonovia-Mieterin, die in einem renovierungsbedürftigen Haus in der Hegelstraße wohnte, »eine schwerkranke Frau, [die] Angst [hat], ihre Miete nicht mehr vom städtischen Sozialamt bezahlt zu bekommen und aus ihrer Wohnung ausziehen zu müssen« (Schwäbisches Tagblatt, 21.12.2017). Sie erhielt eine Mieterhöhung, die laut Jens Rüggeberg, Rechtsberater beim Mieterverein Stuttgart, der vom Tagblatt angefragt wurde, vermutlich rechtmäßig war. Die Wohnsituation wurde durch die Frührentnerin als stark belastend und dekollektivierend beschrieben:

»Ich habe keine Kraft mehr, mich zu wehren!«, sagt sie. Sie weiß außerdem, dass die meisten Mieter im Haus schon unterschrieben haben. Und sie wollte keine Einzelkämpferin sein. Weil ihr die monatlichen Gebühren für den Mieterbund zu hoch sind, blieb die Sache auch ohne anwaltliche Prüfung. (Ebd.)

Es findet sich weiterhin ein Artikel darüber, »wie aus bezahlbaren Altbauwohnungen nach Auszug der Vormieter mehr als doppelt so teure Studentenzimmer mit Einzelmietverträgen wurden« (Schwäbisches Tagblatt, 29.11.2017). Nach einem Eigentümerwechsel waren in der Ulrichstraße 8 langjährige Mietparteien von Entmietung betroffen. Der neue Eigentümer war die Tübinger SZS Immobilien GmbH, deren Unternehmensgegenstand »An- und Verkauf von Immobilien, die Aufteilung nach WEG, die energetische Sanierung von Altbauten und die schlüsselfertige Erstellung von Neubauten, insbesondere Wohnhäusern« ist (NorthData 2022b). Der damalige Gesellschafter Stefanos Schizas ließ sich von Helmut Failenschmid, dem damaligen Vorsitzenden von Haus und Grund Tübingen, anwaltlich beraten (Schwäbisches Tagblatt, 29.11.2017).⁸ Nachdem das »Wohnraumbündnis Tübingen« dies öffentlich skandalisierte, gab Failenschmid sein Mandat ab. Die Verdrängung der Mietparteien und die anschließende Vermietung für 16 Euro/m² Kaltmiete an Studierende – eine legale Grauzone, wie die Wohnraumbeauftragten im Schwäbischen Tagblatt konstatieren – konnte dadurch jedoch nicht verhindert werden.

8 Schizas, Geschäftsführer der World of Candy Stuttgart GmbH, einem Unternehmen, das u.a. Süßigkeiten aus aller Welt verkauft (NorthData 2022a), gründete vergangenes Jahr in Tübingen die Stadtpalais Real Estate GmbH, mit der er einen ähnlichen Geschäftszweck verfolgt wie mit der SZS Immobilien GmbH.

Auch im Folgejahr, insbesondere im Rahmen des Starts des Wintersemesters und der Veröffentlichung neuer Statistiken, wurde die Frage des studentischen Wohnens thematisiert. Das Studierendenwerk Tübingen (Stuwe), das 2001 »bei weniger als 20.000 Studierenden, noch an die 5.000 Wohnheimplätze [...] [bereitstellte] – also für 25 Prozent der Eingeschriebenen« (Schwäbisches Tagblatt, 12.10.2018), wurde von einigen Akteuren in seiner zentralen Versorgungsrolle adressiert und in die Pflicht genommen. Es stand jedoch gleichzeitig wiederholt in der Kritik: Der Mieterverein attestierte ihm die ausbleibende Bautätigkeit, eine Kommentatorin eine »Trantütigkeit sondergleichen«, mit der »das Stuwe die Diskussion um die wachsende Wohnungsnot aus[sitze]« (ebd.). Das Studierendenwerk verwies auf mangelnde Flächen – eine Aussage, die Vertreter*innen der Kommunalregierung zurückwiesen.

Im Oktober 2017 setzte Soehlke mit den Wohnraumbeauftragten das Programm »Fairer Wohnen« auf, das Maßnahmen für mehr bezahlbaren Wohnraum und eine Verringerung der Zugangsbarrieren zum Wohnungsmarkt bündelte (Schwäbisches Tagblatt, 05.04.2017, 12.01.2018).

2018: Auf der Suche nach neuen Formen der Regulation

Das Jahr 2018 eröffnete Oberbürgermeister Boris Palmer mit einem Neujahrsempfang vor 900 Gästen, bei dem er das Thema bezahlbarer Wohnraum in den Mittelpunkt rückte (Schwäbisches Tagblatt, 12.01.2018). Er sprach davon, dass allein mehr zu bauen nicht reiche, warnte vor gesellschaftlicher Spaltung und forderte ein »Mietobergrenzen-gesetz«, das es verbiete, Mieten oberhalb des Mietspiegels zu verlangen. Während in den 2000er Jahren in Tübingen aufgrund fehlender Förderprogramme keine Sozialwohnungen geschaffen worden waren, wollte die Stadt nun für den Neubau auf öffentlichen und privaten Flächen Quotenregelungen festlegen.

2018 drängten andere Ansätze in den zentralen wohnungspolitischen Diskurs: Die Stärkung von Neubauplänen, aber auch die Erhöhung von Eigentumsquoten und die Förderung der Eigentumsbildung. Es wurde aber auch von drohenden und realen Verdrängungsprozessen berichtet. Zudem wurde über Wohnen im Alter gesprochen, ein Diskurs, der von alternativen Wohnprojekten ebenso wie von der GWG und der Stadtverwaltung geführt wurde und konkrete Lösungsansätze wie Pflege-WGs enthielt. Es wurde gefordert, die Handlungsspielräume der Kommune auszuweiten, und das Jobcenter in seiner wohnungspolitischen Relevanz beleuchtet. Dem Baubürgermeister kamen vermehrt Geschichten zu Ohren von Haushalten, die sich Tübingen nicht mehr leisten konnten. Mehr sozialer Wohnungsbau sei dringend notwendig, allerdings beobachte er bereits länger, dass

diejenigen als Mieter bevorzugt [werden], die ein regelmäßiges Einkommen haben. Inzwischen ist die Einkommensgrenze sogar angehoben worden – mit dem Effekt, dass diejenigen auf der Strecke bleiben, die nur wenig oder kein Einkommen haben. Darum will Soehlke dem Gemeinderat vorschlagen, dass sich die Stadt bei Nicht-Neubauten ein Benennungsrecht sichert. (Schwäbisches Tagblatt, 17.02.2018)

Um den Bestand des sozialen Wohnungsbaus auszuweiten, verfolgte die Stadt den Ankauf von Belegrechten mit einem Programm, das mit 450.000 Euro ausgestattet werden

sollte (Schwäbisches Tagblatt, 03.03.2018). Das Tagblatt informierte: »Für eine Wohnung mit 77 Quadratmetern, die für 30 Jahre sozial gebunden wird, gibt es 55.000 Euro vom Land und 18.500 Euro obendrauf von der Stadt. Zusammen also 73.000 Euro« (ebd.). Auch über die Geschäftspolitik der GWG wurde erneut informiert; in der Sindelfinger Straße wollte die GWG mit dem Modell der einkommensabhängigen Mieten experimentieren (Schwäbisches Tagblatt, 14.03.2018, 26.06.2018). Im Artikel heißt es, dass die auch aus Klimaaspekten wichtige Strategie der vergangenen Jahre, primär auf energetische Modernisierung zu setzen, um bezahlbaren Neubau erweitert wird (Schwäbisches Tagblatt, 14.03.2018).

Chris Kühn, Sprecher für Bau- und Wohnungspolitik der Partei B90/Die Grünen im Bundestag, setzte sich bundespolitisch gegen Spekulation, das Auslaufen der Sozialbindungen und für eine neue Wohngemeinnützigkeit ein. Er positionierte sich gegen das als »Reichenheimzulage« bezeichnete Baukindergehalt der Bundesregierung, das mit 22 Mrd. Euro ausgestattet war (Schwäbisches Tagblatt, 10.05.2018).

Auf der Frühjahrstagung der Vereinigung baden-württembergischer kommunaler Wohnungsbauunternehmen (Kowo) sprach die SPD von Marktversagen und die FPD von Staatsversagen »in gleichem Maße« (Schwäbisches Tagblatt, 18.06.2018). Palmer forderte die »drastische« Erhöhung öffentlichen Eigentums und positionierte auf der Veranstaltung seine Baugebotsinitiative, die er für

über 500 baureife Tübinger Grundstücke erlassen [will], auf denen seit über 10 Jahren nichts passiert sei: »Es geht nicht, dass einige für ihre Enkel Gebiete reservieren, obwohl sie gar keine Kinder haben«, sagte er. Auch eine drastische Erhöhung des öffentlichen Eigentums müsse es geben. (Ebd.)

Zudem wurde in diesem Rahmen die Zunahme von Pendlerströmen, die unzureichende Neubautätigkeit und die Möglichkeit einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft erörtert, und es wurden für die Kommunen mehr Handlungsspielräume gefordert (ebd.).

2019: Momente der Neoliberalisierung und Depolitisierung

2019 fand keine signifikante Ausweitung des Diskurses um neue Steuerungselemente statt. Zunächst polarisierte ein Konflikt in der Corrensstraße. Dort verkaufte das Land Baden-Württemberg ein Grundstück zum Höchstpreis an die Projektentwickler und Bauträgerunternehmen innerhalb der Hofkammer des Hauses Württemberg, die HKPE Hofkammer Projektentwicklung GmbH, die seit mehr als 25 Jahren im Bereich des hochwertigen Wohnungsbaus aktiv ist. Die HKPE veräußerte die Wohnungen an die Baden-Württembergische Versorgungsanstalt für Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte, die ein Großteil ihres Vermögens in Höhe von 14 Mrd. in Immobilien angelegt hat. Die Kommunalpolitik reagierte verärgert (Interview Verwaltung T I 2021). In der Corrensstraße wurden von der Versorgungsanstalt Wohnungen mit Baujahr 2018 für rund 16 Euro/m² zur Miete angeboten (Immoscout 2022). Für das »zerschnittene Tischtuch« sorgte auch, dass ein von der Nachbarschaft gewünschter sozialer Treffpunkt von der Versorgungskasse abgelehnt wurde, da der Eigentümer dadurch »das Ruhebedürfnis ihrer Mieter und den Wert ihrer Immobilien gefährdet [sieht]« (Schwäbisches Tagblatt, 30.01.2019). Palmer, der auch in Form eines Interviews über die wohnungspolitische

Strategie medial präsent war (Schwäbisches Tagblatt, 11.02.2019), wandte sich in dem Konflikt mit einem Brief an die Versorgungskasse, in dem er zusicherte, dass die Stadt bereit sei, »für alle Mietausfälle aufzukommen, die nachweislich durch die Störungen des Stadtteiltreffs entstehen« (Schwäbisches Tagblatt, 30.01.2019).

Neoliberale Positionen vertrat der Geschäftsführer des VdK-eigenen Wohnungsunternehmens Gesellschaft für Siedlungs- und Wohnungsbau (GSW) Baden-Württemberg in Tübingen bei der VdK-Herbstversammlung und sorgte damit für Irritation, u.a. bei den anwesenden Bundestagsabgeordneten Heike Hänsel (Linke) und Martin Rosemann (SPD). Er wendete sich gegen jegliche Form der Regulierung und gegen die Bundespolitik und ließ verlauten: »Verrückt«, »das hatten wir schon einmal«, »wie zu SED-Zeiten«, »Wahnsinn.« (Schwäbisches Tagblatt, 28.10.2019)

Wiederholt wurde über steigende Mieten berichtet (Schwäbisches Tagblatt, 22.08.2019) und der Sozialbericht beschrieb das Wohnungsthema als drängend (Schwäbisches Tagblatt, 25.03.2019). Gleichzeitig berichtete das Tagblatt auch von Initiativen, die auf Schwierigkeiten bei der Mobilisierung in der Wohnungsfrage hindeuten: So kamen zu einer Demonstration für mehr bezahlbaren Wohnraum, die von SDS, Jusos und der Grünen Jugend im Mai 2019 organisiert wurde, lediglich 40 Personen (Schwäbisches Tagblatt, 18.05.2019). Im Juli fand in der Gartenstraße 7 die Besetzung eines seit Jahren leerstehenden Hauses statt, das bereits 2015 besetzt und dann direkt wieder verlassen worden war (Schwäbisches Tagblatt, 12.12.2019).

2020/2021: Coronapandemie, Klimaaspekte und neue Maßnahmen

Thematisch positionierte sich die SPD, die die Wohnungsfrage auch in ihrem Wahlprogramm stark machte, Anfang März auf einer Mitgliederversammlung für mehr öffentliches Eigentum an Grund und Boden, wobei sie das Thema Erbpacht aus fiskalpolitischen Gründen kritisch bewertete (Schwäbisches Tagblatt, 06.03.2020a). Einigkeit gab es bei dem Thema genossenschaftliches Wohnen. Die Mitglieder verabschiedeten einen Antrag, der »vor allem durch genossenschaftliche Organisationsformen sozialverträglichen Mietwohnungsbau ermöglichen soll« und nahmen die Landesregierung in die Pflicht. Auch eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft war wieder Thema.

Durch den Ausbruch der Coronapandemie erlebte die Berichterstattung über die Wohnungsfrage in Tübingen anders als in anderen Städten keinen Einbruch. Chris Kühn (MdB, Bündnis 90/Die Grünen) vermittelte die Notfallmaßnahmen der Bundesregierung und kritisierte sie zugleich als nicht weitreichend genug:

Niemand dürfe während der Corona-Krise seine Wohnung verlieren [...]. Das sei das oberste Gebot in Zeiten nötiger Kontaktbeschränkungen und tausender Quarantänen. Gemeinsam könnten alle Beteiligten einen Schutzschirm beim Wohnen aufspannen. Das Moratorium zum Kündigungsschutz von Mieterinnen und Mietern sei richtig, aber sehr kurzfristig angelegt, wenn es nur den Zeitraum vom 1. April bis 30. Juni erfasst. Es sei absehbar, dass sich die derzeitige Lage im Land bis weit über den Sommer hinausziehen kann. Daher sei es unverständlich, dass die von der Bundesregierung ursprünglich vorgesehene Zeitspanne bis zum 30. September verkürzt wurde. Sollte dabei Lobby-Druck eine Rolle gespielt haben, wäre das aus Kühns Sicht »angesichts des

Vorrangs der nationalen Herausforderung schlicht inakzeptabel«. (Schwäbisches Tagblatt, 26.03.2020)

Kühn forderte darüber hinaus, dass Zwangsräumungen und Energiesperren ausgesetzt werden sollten, und schlug Brückenkredite, eine schnellere Auszahlung von Wohngeld und die Übernahme von Miet- und Energieschulden durch die Jobcenter vor. Ein neu zu schaffender Fonds solle die Sicherung der Liquidität von Wohnungsunternehmen und Vermietern gewährleisten (ebd.).

Kommunal wird von einem Fall berichtet, bei dem eine Vermieterin die Coronaschutzmaßnahmen nutzte, um ihren Mieter*innen, überwiegend Studierenden, besondere Verhaltensweisen aufzuerlegen und aus »Hygieneschutzgründen« – rechtlich unzulässig – am Ostermontag zu kündigen. Zudem wurde den Mieter*innen am 15.04. das Internet abgestellt; da »Vorlesungen und Seminare ja nur als Onlinekurse stattfinden würden, könne im Haus ›leider‹ keine für alle Mieter ausreichende Internet-Kapazität bereitgestellt werden« (Schwäbisches Tagblatt, 27.04.2020).

Medial thematisiert wurden außerdem hohe Erträge über die Vermietung möblierter Zimmer, etwa über die Plattform Airbnb (Schwäbisches Tagblatt, 22.04.2020), und das Segment der Ferienwohnungen (Schwäbisches Tagblatt, 17.09.2020). So offerierte ein Investor auf Airbnb 32 moderne Mini-Apartments, die am Heuberger-Tor-Weg 25 entstehen sollten. »Der im Internet präsentierte Kaufpreis je 25-Quadratmeter-Apartment liegt bei 205.000 Euro – das sind 8.200 Euro pro Quadratmeter« (Schwäbisches Tagblatt, 22.04.2020). Zwar gab es durch Wissenschaftler*innen und Tourist*innen Bedarf nach temporär vermieteten Unterkünften, doch bestand dadurch auch die Gefahr, dass bezahlbarer Wohnraum durch Umwandlung in lukrativere Ferienwohnungen verloren ging. Daher beschloss die Stadt, aktiv zu werden und überprüfen zu lassen, wie viele Wohnungen inzwischen über Airbnb und ähnliche Plattformen angeboten wurden, um ggf. die Zweckentfremdungsverordnung von 2016 zu schärfen.

Eine Diskursakzentuierung und -erweiterung fand durch die Gründung der Dachgenossenschaft in Richtung kommunaler, bezahlbarer und ebenso demokratisch kontrollierter Wohnformen statt. Mit dem neu geschaffenen Instrument zielten die Wohnraumbeauftragten auf die Öffnung und verbreiterte Institutionalisierung der gemeinschaftlichen Wohnprojektszene ab. Das Land förderte die erste Dachgenossenschaft Baden-Württembergs mit 1,4 Mio. Euro (Schwäbisches Tagblatt, 08.03.2020, 05.06.2020, 25.07.2020).

Die Einführung der Mietpreisbremse durch Baden-Württemberg in 89 Städten und Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt fand positive Würdigung durch Chris Kühn (Schwäbisches Tagblatt, 06.03.2020b). Anlässlich der Bundestagswahl wurde Chris Kühn interviewt, der gerne über ein Direktmandat in den Bundestag einziehen wollte. Ihm zufolge waren Klimaschutzbelange aufgrund der Coronapandemie in den Hintergrund getreten, doch da Extremwetterereignisse zunahmen, war es dringend geboten, z.B. Wohngebäude zu renovieren und über Investitionen in die Wärme- und Bauwende den Energieverbrauch im Gebäudesektor zu senken (Schwäbisches Tagblatt, 20.09.2021).

Im Jahr 2021 rückten im Schwäbischen Tagblatt überregionale Themen in den Fokus. Es fanden sich Berichte über die Landtags- und Bundestagswahlen, informiert wurde

überdies über die Schwerpunkte des Koalitionsvertrags der Schwarz-Grünen Landesregierung (Schwäbisches Tagblatt, 06.05.2024). Die Landesregierung plante, über einen Klimacheck eine Photovoltaikpflicht bei Neubauten und Dachsanierungen und damit ökologische Aspekte im Wohnungsbau zu verankern; auch sollten bezahlbares und innovatives Wohnen und Innenentwicklung forciert werden. Ausgangspunkt für die Gründung des neuen Ministeriums sei die Überarbeitung des Landesentwicklungsplans von 2002 (ebd.).

Darüber hinaus wurde erneut detailliert über die Geschäftspolitik der GWG berichtet, die eine Wohnungsoffensive gestartet und im Jahr 2020 3,5 Mio. Euro Gewinn erwirtschaftete, zusätzlich leistete sie eine Zinsrückzahlung an das Finanzamt in Höhe von 1,2 Mio. Euro aufgrund der Umkehr der Umsatzsteuerpflicht aus Bauträgergeschäften. Ein Viertel des Gewinns stammte aus Mieteinnahmen, der Rest aus dem Bauträgergeschäft.

Detailreich beschrieben wurde der Fall des Weiterverkaufs vom Südstadtbäckerhaus in zentraler Lage in der Südstadt (Schwäbisches Tagblatt, 18.11.2021). Das Haus, das lange in Familienbesitz war, wurde nach dem Tod der Eigentümerin an die Erben vererbt. Diese wollten es veräußern, wobei als Kaufinteressent*innen für das auf 2,15 Mio. Euro teure Haus zwei Investmentfirmen und eine Privatperson auftraten. Die Stadt wurde von den Mieter*innen, die ihre Verdrängung fürchteten, kontaktiert und war ebenfalls involviert: Da der Preis für sie selbst zum Erwerb zu hoch war und zudem für das Gebiet, wie das Wohnraumbündnis kritisierte, keine Milieuschutzsatzung existierte, vereinbarte sie mit der am Kauf interessierten Privatperson ein Kooperationsmodell für den Erwerb, das ein Modell über die Dachgenossenschaft Wohnen in Erbpacht vorsah. Die Entscheidung der Erbgemeinschaft fiel allerdings zugunsten einer der Investmentfirmen. Diese teilte das Haus auf und bot die eine Haushälfte bereits im Oktober desselben Jahres für 1,85 Mio. Euro zum Weiterverkauf an.

Anlässlich des Berliner Volksentscheids zur Vergesellschaftung großer Wohnungskonzerne positionieren sich der vbw-Landeschef und Axel Gedaschko, der Präsident des Spitzenverbandes der Wohnungswirtschaft (GdW), gegen Enteignungen: Es sei die »unklügste Variante und als grundsätzliches Signal zutiefst verstörend für den Standort Deutschland. Beim GdW wären Genossenschaften und ein kirchliches Wohnungsunternehmen betroffen – Unternehmen, die Gedaschko zufolge vorbildlich arbeiten und niedrige Mieten hätten«. Auch Rolf Gaßmann, Geschäftsführer des Deutschen Mieterbundes Baden-Württemberg war aufgrund der hohen Kosten skeptisch gegenüber dem Instrument der Enteignung, die, auch wenn er den Frust der Mieter*innen verstehen könne, keine einzige Wohnung neu schaffen würde. Er sprach sich für einen »atmenden« Mietendeckel aus (Schwäbisches Tagblatt, 29.09.2021).

6.1.4 Gestaltung durch eine progressive Akteursallianz

Im Folgenden werden basierend auf der Darstellung der DNA einzelne Akteurskonstellationen, Aushandlungsprozesse und institutionelle Konfigurationen beleuchtet. Dadurch können politisierende Dynamiken identifiziert, aber auch Widersprüche, Ausschlussmechanismen und Grenzen der kommunalen Strategie und Handlungsfähigkeit analysiert werden. Letztere werden insbesondere im darauffolgenden Unterkapitel genauer beleuchtet. Die Darstellung basiert empirisch ergänzend zur DNA auf neun im Jahr

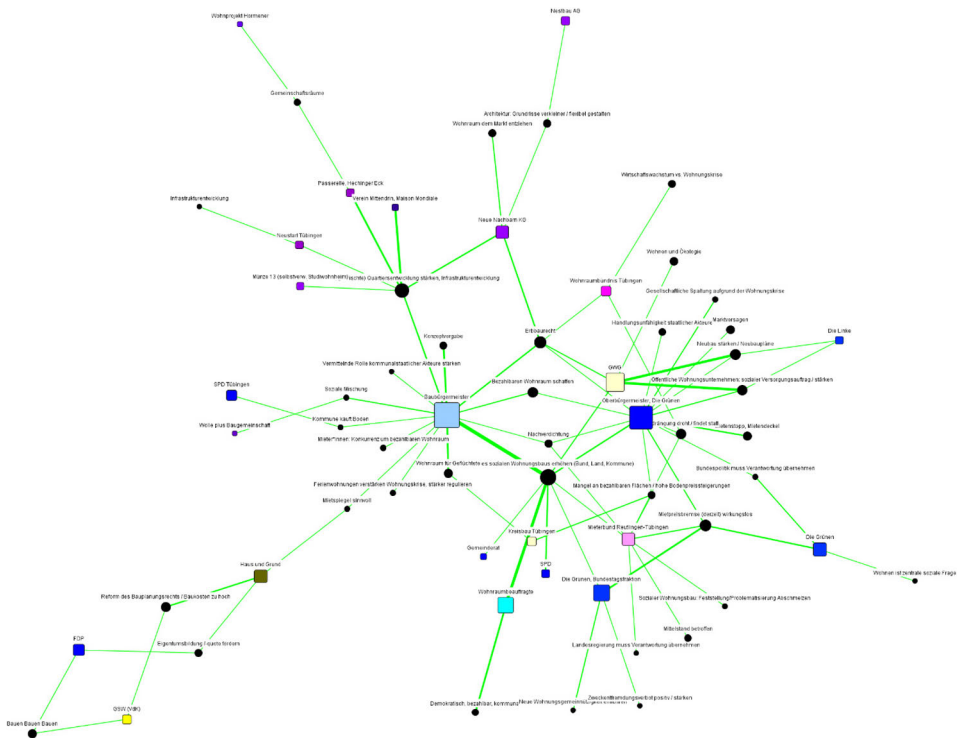
2021 durchgeführten qualitativen, leitfadengestützten Interviews sowie der Dokumentenrecherche. Zusätzlich werde ich wissenschaftliche Literatur hinzuziehen.

6.1.4.1 Eine innovative Verwaltung, ein unterstützender Gemeinderat und gemeinschaftliche Wohnprojekte

Was über die Jahre hinweg in der DNA hervorsteicht, ist die Vielfalt an Akteuren aus dem Bereich des gemeinschaftlichen Wohnens, die in die Debatten involviert waren. Zusammen mit dem Baubürgermeister, den Wohnraumbeauftragten und der GWG formierten sie eine resiliente, lokale Akteursallianz, die sich für den gemeinwohlorientierten, bezahlbaren Wohnungsbau einsetzte. Anders als in anderen Kommunen verfügte der Baubürgermeister für die Realisierung seiner stadtentwicklungspolitischen Strategie, die auf Innovation, aktiver Bodenpolitik, Partizipation, gemeinschaftlichem Wohnen, Kleinteiligkeit und (bis zu einem gewissen Punkt auf) Bezahlbarkeit ausgerichtet war, über eine stützende Struktur aus Verbündeten (s. Abb. 4 und 5). Positiv wirkte sich sicherlich auch aus, dass die Liegenschaftsverwaltung im Zuständigkeitsbereich des Baubürgermeisters angesiedelt ist. Durch die vielen verschiedenen wohnungspolitischen Akteure wurden in Tübingen produktive Diskussionen darüber geführt, wie dem Klimawandel, aber auch dem demografischen Wandel über wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Maßnahmen begegnet werden könne. Konkret wurden etwa Modelle wie betreute Pflege-WGs mit demenziell Erkrankten entwickelt und umgesetzt. Teilweise wurde in den Projekten auf Flexibilität in der architektonischen Gestaltung geachtet, da diese bewusst Veränderungsspielräume und damit räumliche Reaktionsmöglichkeiten für zukünftige gesellschaftliche Entwicklungen gewährleistet.

Die DNA zeigte, dass dem Baubürgermeister für zentrale Elemente seiner Strategie jeweils kooperierende Akteure aus dem Bereich der Immobilienwirtschaft zur Seite standen und diese sie inhaltlich weiterentwickeln und ausdifferenzieren. So unterstützte etwa die Strategie »Stärkung der partizipativen Wohngebäude- und Quartiersentwicklung« zahlreiche Wohnprojektakteure, wobei diese unterschiedliche Akzente setzten: »Neustart Tübingen« auf die quartiersweite, wohnhausübergreifende Infrastrukturentwicklung, die nestbau AG auf die flexible architektonische Gestaltung von Grundrissen, Mietshäusersyndikatsprojekte auf die Dekommodifizierung von Wohnraum. Die Ausweitung der Quote des sozialen Wohnungsbaus wurde von der GWG unterstützt, ebenso vom Oberbürgermeister und den Wohnraumbeauftragten. Auch mit den meisten anderen Parteien ergaben sich positive Verknüpfungen. Lediglich die FDP argumentierte relativ isoliert, sie forderte die Ausweitung der Eigentumsquote.

Abbildung 4: Akteursdiskursnetzwerk Schwäbisches Tagblatt



Quelle: Eigene Darstellung

Größtenteils, so berichteten Akteure der Akteursallianz aus Verwaltung, GWG und Wohnprojekten auch in den Interviews, habe sich der Gemeinderat in den letzten Jahren durchgängig offen für progressive Vorschläge gezeigt, die von dem Baubürgermeister und den Wohnraumbeauftragten erarbeitet und in Teilen in enger Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Initiativen entwickelt worden waren (Interview Verwaltung T I 2021, Interview ÖWU T 2021). Möglich war dies aufgrund der konstanten parteipolitischen Machtverhältnisse und der hohen politischen Priorität, die der Oberbürgermeister dem Thema beimaß. Begünstigt wurde dies sicherlich auch durch langjährige Lernprozesse der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder auf dem Gebiet der Wohnungspolitik. Durch die lange Tradition und die positiven Erfahrungen mit den Konzeptvergabeverfahren scheint viel Vertrauen zwischen den Akteur*innen bestanden zu haben. Unterstützend agierte der Gemeinderat jedoch vermutlich auch, weil die Wohnraum- und Stadtentwicklungspolitik den Haushalt nicht allzu sehr beanspruchte:

Finanziell ist das kein Thema, weil die Stadtentwicklungspolitik, wie wir sie machen, kostet erstmal kein Geld, die bringt Geld. Wir brauchen zwar Anfangskapital, wir kaufen dann viele Grundstücke und so. Wir verkaufen sie aber ja auch wieder zu einem Preis, oder geben sie raus, sodass der Kämmereikonflikt oder so kein großer ist. (Interview Verwaltung T | 2021)

So wurde der Baulandbeschluss, Teil des Programms »Fairer Wohnen«, der neben Quoten für sozialen Wohnungsbau Quoten für Eigentumswohnungen vorsieht, mit Zustimmung der CDU verabschiedet. Bei der Umsetzung werden die Quoten des Baulandbeschlusses teilweise sogar übererfüllt, z.B. beim Stadtentwicklungsprojekt am Hechinger Eck: Hier konnten klassische Wohneigentümergeinschaften, also Baugruppen, nur noch die Hälfte der Konzeptvergaben für sich entscheiden. Zwei gingen an das Miethäusersyndikat und an Genossenschaften, die auf die hohen sozialökologischen Ansprüche im Konzeptvergabeverfahren stärker eingehen (ebd.).

Trotz ihrer einflussreichen Allianz bildeten gemeinschaftliche Wohnprojekte einen umkämpften Gegenpol zu den etablierten Akteuren auf dem Wohnungsmarkt, wie die nestbau AG im Interview darstellte. Sie schilderte, wie schwierig es ist, bei den rasanten Preissteigerungen günstigen Wohnraum zu erstellen und dabei trotzdem als seriöse Akteurin wahrgenommen zu werden. Niemand habe Interesse daran, dass die realen Baukosten aufgedeckt werden – insbesondere keine Marktakteure, die Eigentumswohnungen verkaufen:

Ein limitierender Faktor ist, wenn alle in einem verrückten Markt unterwegs sind und alle nur die Dollar-Zeichen sehen und die Quadratmeterpreise der Eigentumswohnungen steigen jedes Jahr nochmal 800 €/m². Dann wirst du, wenn du seriös – und wir versuchen es, seriös zu machen – unterwegs bist, nicht ernst genommen. Auf der einen Seite ist man als Underdog nicht so anerkannt mit seinen Kalkulationskompetenzen und Planungsmöglichkeiten, auf der anderen Seite wollen halt die Großen auch ungern die Frage gestellt haben, wie viel Gewinn sie denn tatsächlich machen. (Interview nestbau AG 2021)

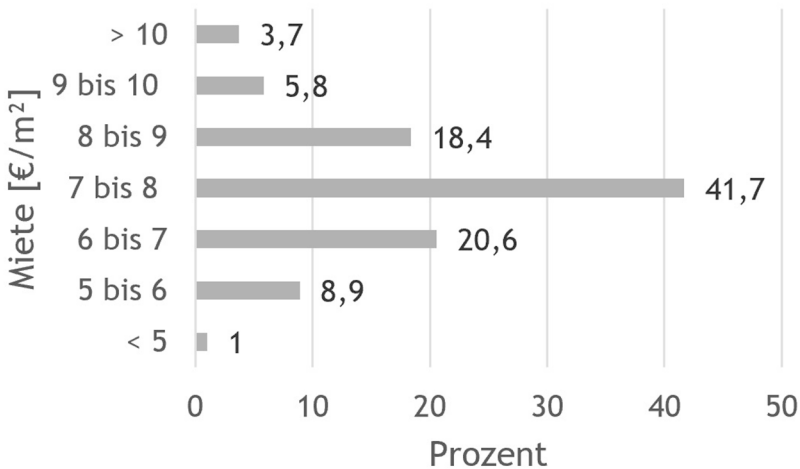
Diejenigen Akteure, die weniger Erfahrung im Baugeschäft hatten, wurden durch die Marktentwicklung besonders herausgefordert. Einerseits, weil sie über weniger Eigenkapital verfügten, aber andererseits auch, weil möglicherweise ihre Kompetenz angezweifelt würde, wenn ihre Baukostenkalkulationen erheblich unter jenen lägen, die auf dem freien Markt gängig waren. Hieran zeigt sich, wie wichtig nicht oder nur sehr beschränkt profitorientierte Marktakteure sind, die qualitativ hochwertigen Wohnraum schaffen: Insbesondere in angespannten Märkten wird das Interesse innerhalb der Baubranche geringer, aus ihrer Perspektive weniger ertragreiche Angebote zu machen, wenn es kaum eine Konkurrenz aus dem gemeinwohlorientierten Sektor gibt.

6.1.4.2 Die GWG – Partnerin der Stadt

Neben der unterstützenden Rolle des Gemeinderats erwies sich die GWG als kooperative Partnerin. Sie errichtet am Hechinger Eck z.B. ein Gebäude, das einen besonders hohen Komplexitätsgrad und ein hohes Investitionsvolumen auszeichnet. Dort wird u.a. ein Pflegeheim der Altenhilfe Tübingen untergebracht, das kleinteilig nicht hätte entwickelt werden können, da für die Pflege großräumige zusammenhängende Geschossflächen notwendig sind. Auch die Erweiterung der Schule findet Platz im Gebäude. An dem Projekt zeigt sich die enge Zusammenarbeit der GWG mit der Stadt, die im Interview als »Ping-Pong Spiel« beschrieben wird:

Was wollen wir und ist das für die Stadt okay? Und wenn's nicht okay ist, was will die Stadt anders, und wenn die das anders haben wollen, kommen wir damit noch klar? Dieses Ping-Pong Spiel macht die Stadt schon gerne mit uns, weil da auch das Vertrauen da ist, das man sich nicht gegenseitig übern Tisch zieht. (Interview ÖWU T 2021)

Abbildung 5: Miethöhen in GWG-Wohnungen (Durchschnitt: 7,45 Euro/m²)



Quelle: GWG 2020: 23

Der Anteil an gefördertem Wohnraum bei der GWG lag 2020 bei 41 Prozent (GWG 2021: 22), er sollte im Laufe der kommenden Jahre in Richtung 50 Prozent erhöht werden; damit er entspricht dem Anteil der Tübinger Bevölkerung, der anspruchsberechtigt für eine Sozialwohnung ist: 40 bis 50 Prozent. Als kompetenter Partner für komplexe und soziale Aufgaben erwies sich das Unternehmen z.B. auch bei der Vermittlung von Personen, die auf der Warteliste für geförderten Wohnraum stehen, oder von Wohnungen für Obdachlose.^{9, 10} Die Rolle der GWG im Vergleich zu anderen Wohnungsmarkakteuren wurde von ihr wie folgt beschrieben:

Historisch betrachtet ist es so, dass Tübingen keine Genossenschaften hatte. Deswegen gab es im Prinzip eine Bipolarität zwischen dem freien Wohnungsmarkt – *catch as catch*

- 9 Die Belegungspolitik bei freiwerdenden Wohnungen gestaltete sich wie folgt: Von 139 Wohnungen, die 2020 neu vermietet wurde, wurden 44 von GWG-Mieter*innen bezogen, die aufgrund von Modernisierung eine neue Bleibe suchten. 67 Wohnungen wurden an Personen mit Wohnberechtigungsschein vermietet, die auf der Dringlichkeitsliste der Stadt standen. 19 Haushalte bewarben sich direkt bei der GWG (GWG 2021).
- 10 Die Geschäftspolitik der Kreisbaugesellschaft wird hier nicht tiefer erörtert. Generell verfolgt das Unternehmen das Ziel, den Anteil an Mietwohnungen in ihrem Portfolio zu erhöhen, um einen größeren Fokus auf bezahlbaren Wohnraum zu legen, während es gleichzeitig die Möglichkeit beibehält, durch den Verkauf von Eigentumswohnungen Einnahmen zu generieren.

can – und der GWG, die dann halt sozusagen irgendwo die Leute aufgefangen hat, die sehr wenig Geld haben. (Ebd.)

Die neueren gemeinschaftlichen Wohnprojekte haben schließlich »von den sozialen Schichten betrachtet ein Bindeglied geschaffen« (ebd.) zwischen beiden polaren Marktsegmenten. Die GWG bewertete dies einerseits positiv, »weil dadurch die Mittelschicht irgendwo wieder die Chance bekommt mehr bezahlbaren Wohnraum zu haben« (ebd.). Aus Perspektive des Unternehmens ergebe sich jedoch der Konflikt, dass die ÖWUs durch diese Entwicklung »stärker in die Ecke gedrängt werden: Ihr versorgt die, die die nicht versorgen, weil unsere Mieten, obwohl sie günstig sind, immer noch zu teuer sind für die. Oder weil wir, weil die Menschen keine Zugänglichkeit haben zu unseren Projekten« (ebd.). Für eine bestimmte Zielgruppe – »jene mit Schufaeintrag, aber eben nicht nur« (ebd.) – bleibe die GWG einzige Ansprechpartnerin und sie müsse gleichzeitig garantieren, dass keine Stigmatisierung der Postadresse erfolge. Um einer solchen Stigmatisierung entgegenzuwirken, reagierte die GWG mit einer guten Einfügung der Wohngebäude in die Stadtstruktur, mit Architekturqualität, ökologischer Qualität und Nutzungsmischung (ebd.). Im Diskurs des Schwäbischen Tagblatts nimmt die GWG eine zentrale und kaum umkämpfte oder polarisierende Rolle ein und wird wiederholt als wichtige Partnerin der Stadt hervorgehoben.

Insgesamt gelang es der Akteursallianz vor dem Hintergrund bereits früh gesetzter Maßstäbe für mehr Nachhaltigkeit im Wohnungsbau und progressiv-partizipativer Diskurse, hegemonial *housing imaginaries* von städtebaulich und architektonisch hochwertigem Wohnen zu entwerfen, bei denen der soziale Wohnungsbau und die Bezahlbarkeit eine Rolle spielten. Vermutlich, weil innerhalb des *housing imaginaries* zu Beginn die eigentumsbasierte Wohnraumversorgung im Mittelpunkt stand, war das Modell auch für Parteien anschlussfähig, die sich bundesweit traditionell eher für mehr privatwirtschaftliche Wohnraumversorgung, Wohngeld, Investitionszuschüsse und die Verringerung von Bauvorschriften einsetzen. Für breite Überzeugungskraft sorgte die Haushaltsneutralität der vorausschauenden bodenpolitischen Strategie der Kommune.

6.1.5 Facetten lokaler Ausschlussmechanismen

Bisher zeigt die Darstellung, dass in zentralen, durch die Kommune als strategisch verstandenen Bereichen eine kooperative, progressive Akteurskonstellation das wohnungspolitische Geschehen prägte. Um die Grenzen kommunaler Handlungsfähigkeit auszu-leuchten und Ausschlussmechanismen zu ergründen, werden im Folgenden exkludierende und depolitisierende Dynamiken erörtert.

6.1.5.1 Partikularinteressen versus Gemeinwohl: Grenzen der Partizipation

Partizipationsveranstaltungen, die jenseits konkreter Konzeptvergaben durchgeführt wurden und im Rahmen sozial-ökologisch notwendiger Nachverdichtungsmaßnahmen stattfanden, stellten die Verwaltung vor personelle und inhaltliche Herausforderungen. Im Interview beschrieb die GWG, dass bei Bürgerbeteiligungsformaten die Kommune vor der herausfordernden Doppelrolle stehe, eine »moderierende Rolle« (Interview ÖWU T 2021) einzunehmen und gleichzeitig das Gemeinwohl zu vertreten. Kommunale

Vertreter*innen seien froh, wenn auf den Veranstaltungen jemand von der öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft vertreten sei:

Sonst muss die Stadt die Allgemeininteressen vertreten. Weil, in Bürgerbeteiligungsprozessen ist das große Problem, dass da ja fast ausschließlich Partikularinteressen sitzen und das Gemeinwohl muss dann eigentlich immer von Stakeholdern vertreten werden, beim Thema bezahlbaren Mietwohnraum war ich das. [...] In vielen Bürgerbeteiligungsprozessen funktioniert das nicht, weil Stakeholder fürs Gemeininteresse nicht benannt werden können oder nicht an Tisch geholt werden können. (Ebd.)

Zudem stünden bei Bürgerbeteiligungen oftmals Generationenkonflikte im Vordergrund, bei denen sich ältere Personen, in Teilen bereits im Ruhestand, oft akademisch gebildet und ökonomisch abgesichert, stark engagierten. Jüngere Menschen, die auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen seien, hätten »weder Zeit noch Nerv« (ebd.) und dann oft das Nachsehen, obwohl es um die Aushandlung von Zukunftsthemen gehe. Demnach müssten die Beteiligungsprozesse anders, mit ernannten Vertreter*innen von Gemeinwohlinteressen, organisiert werden, was jedoch einen erhöhten Personalaufwand implizieren würde.

Die Stadtverwaltung nahm die Moderation der Veränderungsprozesse als »superanstrengend« wahr (Interview Verwaltung T II 2021). Mitarbeiter*innen konstatierten über den Generationenkonflikt hinaus ein weiteres Dilemma: »Die, die Wohnraum haben, wollen, dass alles so bleibt. [...] Und die, dies nicht haben, haben aber eigentlich auch keine Stimme, weil sie ja nicht da sind, weil sie keinen Wohnraum haben.« (Ebd.). Teilnehmer*innen bezögen sich auf das Gemeinwohl, obwohl sie »höchst private, egoistische Interessen versuchen durchzusetzen« (ebd.). Ein Widerspruch ergebe sich daraus, dass sich – bei aus wohnungspolitischer Sicht sinnvollen, stärkeren Eingriffsmöglichkeiten von Kommunen – die Konflikte tendenziell weiter erhöhen würden. Diese Herausforderungen würden mehr Personal- und Vermittlungskapazitäten notwendig machen.

Um zu ergründen, inwieweit die hohe Quote an selbstnutzenden Eigentümer*innen in der Universitätsstadt sich für die Kommune in dieser Hinsicht als besonders herausfordernd erweist, etwa in Bezug auf die Moderation und Gestaltung von Klimaanpassungsmaßnahmen und Nachverdichtung, bedarf es weiterer empirischer Forschung. Die Beobachtungen deuten jedoch auf einen Zusammenhang hin.

6.1.5.2 Begleitet von exkludierenden Narrativen: Die dezentrale Unterbringung Geflüchteter

Eine besondere Situation, in der sich einerseits die Responsivität der progressiven Akteursallianz aber gleichzeitig deren Grenzen zeigt, stellte die Unterbringung neu angekommener Geflüchteter in den Jahren 2015/16 dar. Damals waren die Bauinitiativen zur Schaffung integrativer Wohnprojekte für Geflüchtete Ausdruck des zivilgesellschaftlichen Engagements der Wohnprojektszene und der mit ihr verknüpften sozialen Trägervereine. Allerdings wird am Beispiel der integrativen Wohnprojektinitiativen ebenfalls deutlich, dass – während ein Teil der Stadtgesellschaft die Projekte produktiv mitgestaltete und/oder mitfinanzierte – aus der Stadtgesellschaft heraus rassistisch konnotierte Feindbilder hervorgerufen wurden (siehe Kapitel 6.1.3.2). In einem Video der Anwoh-

nerinitiative »IG Franzosenwiese« aus dem Jahr 2016 heißt es: »Eine hohe Einwohnerzahl führt gewöhnlich in einem stark verdichteten Wohngebiet zu Ghettoisierung! Die Massenintegration würde an den Anwohnern hängen bleiben.« (IG Franzosenwiese auf YouTube)

Abbildung 6: Standbilder aus einem Video der »IG Franzosenwiese« über die Bebauung der Südstadt



Quelle: IG Franzosenwiese auf YouTube

Die im Video der IG transportierte Bildsprache suggeriert einen brachialen Bruch bestehender Stadtstrukturen, der auf diese Weise nur als negativ befunden werden kann (s. Abb. 7). Auch Oberbürgermeister Boris Palmer katalysierte zu dieser Zeit u. a. auf seiner Facebookseite Moralpaniken gegen Geflüchtete, indem er das Bild einer homogenen, fremden und bedrohlichen Gruppe verbreitete (Huke 2019). Den Konflikt um das Stadtentwicklungsprojekt der GWG greift er in seinem Buch »Wir können nicht allen helfen« auf. Dort führt er im Kapitel »Die Grenzen der Nachbarn: Wie viele Fremde lassen sich integrieren?« aus:

Das Problem bleibt aber: Wer keine Ghettos für Flüchtlinge schaffen will, sondern kleinere Einheiten an vielen Stellen einer Stadt zur Unterbringung errichten möchte, der braucht dafür Zeit, und die möglichen Flächen sind beschränkt. Wir sind mit dieser Strategie teilweise über die Grenzen der Belastbarkeit sowohl der politischen Gremien und der Verwaltung als auch der betroffenen Nachbarschaft hinausgegangen. Die daraus entstandenen Friktionen werden uns noch lange Zeit zu schaffen machen. (Palmer 2018)

Wie die »IG Franzosenwiese« evozierte er das Bild des Ghettos bei der Aufnahme von mehr Geflüchteten und verwies trotz des überwiegend positiven Engagements der Bevölkerung etwa über die Wohnprojekte auf vermeintlich überschrittene Grenzen in der Nachbarschaft und der Verwaltung. Gleichzeitig transportierte er die Vorstellung der »notwendigen sozialen Mischung« und die Annahme, dass »Integration nur in gemischten Quartieren gelinge«. Diese Narrative werden in der Forschung thematisiert. Das Leitbild der sozialen Mischung wird dort eher infrage gestellt als bestätigt. Es gibt wichtige Argumente für gemischte Städte: etwa, dass großflächig segregierte Städte die Begegnungen zwischen unterschiedlichen sozialen Klassen minimieren,

wenn weder der öffentliche Raum noch Schulen oder Krankenhäuser geteilt werden. Aber es gibt in der Forschung kaum Hinweise darüber, »welche Art von Mix eigentlich wünschenswert ist« (Dangschat und Alisch 2014: 208), wie dieser Mix messbar wäre oder welcher Maßstab für die Durchmischung am besten angelegt werden sollte. Für Westeuropa gebe es »kaum konsistente empirische Belege dafür, dass eine soziale Durchmischung hinsichtlich der Integration tatsächlich vorteilhaft ist« (ebd.: 200). International kommen manche Studien zu dem Ergebnis, dass räumliche Nähe zu einem erhöhten Unsicherheitsgefühl z.B. unter Einkommensärmeren führen und – ohne flankierende Maßnahmen im Hinblick auf Arbeitsmöglichkeiten und Bildung – demokratische Teilhabe nicht erhöhen kann (DeFilippis und Fraser 2020).

Zurück zum Tübinger Kontext, d.h. zum Diskurs im Schwäbischen Tagblatt und zur Umsetzung der Politik: Auffällig ist, dass die Unterbringung Geflüchteter in Quartieren von der großen Mehrheit der Bevölkerung positiv aufgefasst wurde. Im Diskurs des Schwäbischen Tagblatts tauchten jedoch die Stimmen Geflüchteter nicht direkt auf. Auch wenn dies unter den gegebenen Voraussetzungen schwer umzusetzen gewesen wäre, hatten – im Spiegel der Tageszeitung – Geflüchtete kein Mitspracherecht bei der Gestaltung der Projekte und der die Projekte repräsentierenden Diskurse. Bei der Gestaltung der Belegungspolitik durch die Verwaltung kam es in einzelnen Projekten zu Misstrauen, das sich im Ergebnis der bundesweit vorherrschenden top-down implementierten Politik zur Unterbringung Geflüchteter entlud. Im Dokumentarfilm »Neue Nachbar*innen. Von der Erstaufnahmeeinrichtung für Geflüchtete zur eigenen Wohnung« beschreiben eine Bewohnerin des Projekts »Neue Nachbarn« und Projektinitiator Laufer-Stark neben einem sozialen und gegenseitig unterstützenden Miteinander im Haus Probleme bei der Kommunikation mit der Verwaltung, die bei der Belegung eines Hauses durch Bewohner*innen nicht ausreichend kommuniziert und auf eine angemessene, den Bedürfnissen der Bewohner*innen entsprechende Zusammensetzung der Familien nicht geachtet habe (Welcome Democracy 2020):

Nachdem es zu Auseinandersetzungen, bis hin zu körperlichen Auseinandersetzungen kam, agiert die Stadt relativ restriktiv und verlegt die Familien: Dann hat man die alle drei wieder raus gesetzt. In kürzester Zeit. Und zwar sehr restriktiv, ja – nächste Woche kommt der Möbelwagen und ihr geht in die Sindelfinger Straße. Das gab dann schon Diskussionen. Und das hat dazu geführt bei der Stadt, die merken jetzt, so ist es nicht gut. Es ist für niemanden gut. Es ist für uns nicht gut, es ist vor allen Dingen für die Wohngemeinschaften nicht gut, aber auch für die gesamte Gesellschaft in der Stadt. Also darüber passiert jetzt was. (Gunnar Laufer-Stark im Interview. Auf: Welcome Democracy 2020)

Wenngleich der rasche Umzug nicht verhindert werden konnte, verdeutlicht die Darstellung, wie wichtig es sein kann, dass marginalisierte Personen in einem Umfeld untergebracht sind, das sie bei Konflikten im Austausch mit der Verwaltung unterstützen oder vertreten kann. Eine wissenschaftliche Evaluation des Tübinger Weges der Unterbringung von Geflüchteten blieb bisher aus; sie wäre jedoch sicherlich aufschlussreich für die Gestaltung künftiger Unterbringungsformen. Interessant wäre es, aufzuschlüsseln, wie sich die unterschiedlichen Projekte aus der Perspektive der Geflüchteten, der

Projektinitiator*innen und der Nachbarschaft heute darstellen und an welchen Orten im Quartier Begegnungen zwischen neuen und alten Nachbar*innen stattfinden. Das YouTube-Video der »IG Franzosenwiese« wurde mittlerweile gelöscht. Haben sich ihre Ressentiments inzwischen auch aus ihrer Perspektive als unbegründet erwiesen? Und wie gestaltet sich das nachbarschaftliche Zusammenleben vor Ort?

Festzuhalten bleibt, dass die 2016 und in den Folgejahren in Tübingen praktizierte Art der Wohnprojektentwicklung für Geflüchtete, die durch die Verwaltung und die Projekte mit lokalem Infrastrukturausbau und Aspekten der Quartiersentwicklung verknüpft wurde, vielschichtige, sozialintegrative Debatten in der Zivilgesellschaft gestärkt und vorangetrieben haben. Gleichzeitig wurden sie aber auch genutzt, um rassistische und exkludierende Narrative im Diskurs zu platzieren, gegen die sich umfangreichere Infrastrukturprojekte für marginalisierte Gruppen nur schwer durchsetzen ließen.

6.1.5.3 Kaum Zugriff: Privatisierungen, Weiterverkäufe und Grundstücksaktivierung: Von den Schwierigkeiten, in den privaten Markt einzugreifen

Im Interview weist der Baubürgermeister daraufhin, dass ein ganzer Instrumentenkasten notwendig sei, um den Problemen auf dem Wohnungsmarkt zu begegnen:

[...] wir haben mit so einem komplexen Feld zu tun dort, und mit so starken Geldströmen, Finanzströmen, aber es ist auch so 'n emotionales Verhältnis, es ist mit so vielen Themen verbunden, dass du gar nicht mit einer Maßnahme klar kommst, sondern nur, indem du dir als Stadt einen Instrumentenkasten [erstellst]. (Interview Verwaltung T I 2021)

Zusammenfassend bestehen Herausforderungen auf dem privaten Wohnungsmarkt durch die Artikulationsstärke von Eigentümer*innen und durch die Personalintensität durch die Entwicklung von Nachverdichtungsvorhaben, durch die Intransparenz des privaten Wohnungsmarktes, die nahezu ausgebliebene erfolgreiche Unterbrechung der Privatisierung der ehemaligen LBBW-Wohnungen und die wenig politisierte Geschäftspolitik finanzialisierter Wohnungsunternehmen.

Grenzen, die der kommunale Instrumentenkasten kaum zu überwinden in der Lage ist, konstituieren sich aus der Nebulösität, die Eigentumsfragen umschließt, dem Umgang von Land und Bund mit öffentlichen Flächen sowie der weitreichenden Privatisierung des Bodens, aber auch aus dem gesetzlich gegebenen Spielraum für die Kommunen. Tübingen stieß deswegen beim Versuch, auf dem privaten Wohnungsmarkt zu intervenieren, auf wenig Responsivität und große Starrheit. Die Wohnraumbeauftragten der Stadt hoben im Interview hervor, dass selbst die Verwaltung die wirtschaftlich verantwortlichen Besitzer*innen bestimmter Immobilien nicht kennt. Dies bereitete den Boden für Steuerhinterziehung, aber auch für Geldwäsche, dem kaum begegnet werden konnte (Interview Verwaltung T II 2021).

Auf kommunalen Flächen nutzte die Kommune bereits ihre Handlungsspielräume. Für öffentliche Flächen wurden dem Baubürgermeister zufolge konsequent Anfragen von Investoren zurückgewiesen:

Beton-Gold ist ein ganz großes Thema. [...] Es kommt, es kam eine Zeit lang quasi jede Woche vor, dass irgendjemand anruft, ich hab zwanzig Millionen, oder dreißig Millionen oder so was und will das irgendwie anlegen, sowohl lokale als auch internationale Akteure. In der Regel kriegen die sehr deutlich gesagt, dass sie keine Chance haben in Tübingen, also wir würden nie 'n städtisches Grundstück zum Beispiel an einen großen Akteur verkaufen, der sagt, ich will hier Geld anlegen. Sondern wir würden immer sagen, wir wollen das kleinteilig vermarkten, das, was wir überall tun und bevorzugt an diejenigen, die dies später nutzen, also nicht an jemand, der damit Geld verdienen will. (Interview Verwaltung T I 2021)

Das Beispiel der Baugebote zeigt, wie schwierig der Zugriff auf den privaten Markt ist – auch wenn die Eigentümer*innen brachliegender Grundstücke bekannt sind. Wenn wie im Falle der von Palmer initiierten Baugebote versucht wird, die Eigentümer*innen dazu zu bringen, die Flächen für den Wohnungsbau freizugeben, ergeben sich Schwierigkeiten, diese Flächen für die Allgemeinheit verfügbar zu machen (Schwäbisches Tagblatt, 12.02.2019). Von den 236 kontaktierten Grundstückseigentümer*innen äußerten 67 Bauabsichten. Die Stadt machte das Angebot, dass jene, die nicht selbst bauen wollten, die Fläche an die Kommune verkaufen konnten, die sie weiterverkaufen würde. Das in Tübingen aufgesetzte kooperativ-erklärend verfasste Schreiben entspricht den Empfehlungen des Difu, das rät, ein »informeller, eher werbender Einstieg in die Abstimmung mit den Eigentümer*innen ist i.d.R. effizienter und erfolversprechender als eine Betonung der formalen Gestaltungsoptionen der Gemeinde« (Bunzel et al. 2023b: 56). Der Gemeinderat entschied im Juli 2022, von der bereits vorbereiteten Durchsetzung des Baugebots für die restlichen Areale abzusehen. Begründet wurde dies mit »zwei Gesetzesänderungen und dem Kostenschock im Wohnungsbau«, die die Rahmenbedingungen für die Anwendung des Baugebots »erheblich verändert« hätten« (Stadt von Morgen 2023). Die Stadt – einst eine bundesweite Vorreiterin auf dem Feld der Baugebote – rückte deswegen anschließend von dem Vorhaben wieder ab. Das Vier-Häuser-Projekt konnte dennoch auf einer an das Wohnprojekt angrenzenden, über die Baugebotsinitiative aktivierten Fläche ein fünftes Haus bauen. Die geringe quantitative Reichweite der Baugebote in ihrer derzeitigen Ausführung verweist auf die Grenzen progressiver Politiken in der nutzungsgemischten, größtenteils privatisierten Stadt, die sich durch die Krise der Bauwirtschaft noch verstärkt hat.

Das Vier-Häuser-Projekt geht auf einen anderen Privatisierungsvorgang zurück, die Privatisierung der LBBW-Wohnungen, die im Fall der vier ehemaligen Offizierswohnhäuser in der Südstadt abgewendet werden konnte. Die LBBW, 2008 die viertgrößte Bank in Deutschland (Schäfer 2010: 119), war wie andere deutsche Banken von der Krise auf dem US-amerikanischen Häusermarkt direkt betroffen. 2007 kaufte die LBBW die Sachsen LB auf, die im August 2007 als eine der ersten Banken aufgrund von Verflechtungen in den US-Subprime-Hypothekenmarkt vor dem Bankrott bewahrt werden musste (Spiegel, 27.08.2007, 20.08.2007). Doch auch die LBBW verzeichnete hohe Verluste (Schäfer 2010: 120). 2008 bewahrten das Land und der regionale Sparkassenverband die Bank vor der Schließung, indem sie eine Kernkapitalzuführung in Höhe von fünf Mrd. Euro vornahmen (ebd.). Daraufhin wurden von der EU-Kommission 2009 genehmigte Restrukturierungspläne beschlossen, die neben der Umwandlung der

Bank in eine AG, der Reduktion der Bilanzsumme und einer regionalen Ausrichtung des Geschäftsfokus die Privatisierung des konzerneigenen Immobilienbestands vorsah. Der Bestand umfasste rund 21.000 Wohnungen.

2012 verkaufte die Bank für rund 1,43 Mrd. Euro den Wohnungsbestand an ein Bietkonsortium um die Augsburger Patrizia Immobilien AG, dem auch deutsche und internationale Versicherungen, Pensionskassen und berufsständische Versorgungswerke angehörten (Patrizia AG, o.J.). Patrizia bündelte die Wohnungen in der Südewo. Der europäische »Deal of Decade« 2006 bis 2016 zeichne sich aus durch »gute Rendite, großes Volumen, aber auch eine historische Transaktion, der erste Club Deal in einem starken Markt, der neue Maßstäbe gesetzt hat« (ebd.). Ein kommunales Baden-Württemberg-Konsortium, das »zumindest theoretisch einen wohn- und sozialpolitischen Anspruch hätte« (Recht auf Stadt Netzwerk Freiburg, 05.04.2012) hatte 30 Mio. Euro weniger geboten und kam nicht zum Zuge.

In vielen Städten wurden durch die Privatisierung der LBBW-Wohnungen Mietsteigerungswellen befürchtet. Daher wurde u.a. in Tübingen und Freiburg eine Herauslösung zumindest eines Teils der Wohnungen aus dem Verkaufspaket und dessen Überführung in öffentliche Gesellschaften bzw. das Mietshäusersyndikat gefordert (ebd.). Allein in Tübingen gelang dies – bei vier Häusern. In ihnen befindet sich heute das Vier-Häuser-Mietshäusersyndikatsprojekt. Mitglieder der Hausprojektszene hatten bereits 2008 von einem anstehenden Verkauf der Häuser gehört, woraufhin sich Wohninteressent*innen für das in Teilen leerstehende Gebäudeensemble zusammenschlossen. Nachdem die Privatisierungsbestrebung publik geworden war, erfolgten im Frühjahr 2010 mehrere stille Besetzungen der Häuser (Interview Wohnraumbündnis 2021, Hausbesetzungen in Tübingen o.J.). Die Besetzungen verliehen der Forderung nach einer Herauslösung der Wohnungen aus dem Privatisierungspaket bei den Verhandlungen mit der LBBW den nötigen Nachdruck. In den Verhandlungen setzten sich sowohl Boris Palmer als auch Cord Soehlke zugunsten des Projekts und der darin engagierten Personen und jungen Familien ein. Schlussendlich gelang es, das Projekt zu sichern. Die Kommunalvertreter boten – deutschlandweit erstmalig – dem Mietshäusersyndikat zur Kaufunterstützung einen Überbrückungsdirektkredit in Höhe von 150.000 Euro an, denn die Kreditbeschaffung bei parallelem Zeitdruck stellte die größte Hürde für das Projekt dar. So konnten in den ehemaligen Offiziersgebäuden der französischen Garnison rund 100 Menschen, davon ein Drittel Kinder, ein basisdemokratisches, dekommodifiziertes Wohnprojekt starten. Die Projektinitiator*innen passten in das Zielgruppenspektrum der Tübinger Wohnungspolitik: »jüngere Familien, die engagiert sind und die in der Stadt bleiben wollen und auch Lust haben, mehr zu machen als nur zu wohnen, die sich auch um die Nachbarschaft kümmern« (Interview Wohnraumbündnis 2021). Der durch europäische Auflagen bedingte Handlungsimpuls – die Privatisierung des LBBW-Bestandes – konnte in Tübingen punktuell für eine kleine politisch vorausschauende und radikal agierende Zielgruppe umgeleitet werden.

Alle übrigen Wohnungen der LBBW sind heute im Besitz der Vonovia SE, die aktuell in Tübingen circa 585 Wohnungen besitzt, was 1,3 Prozent des Gesamtbestandes an Wohnungen entspricht. Weder Tübingen noch andere Städte in Baden-Württemberg verfügen über eine große Tradition des sozialen Wohnungsbaus. Auch deshalb waren bei der Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit in der Universitätsstadt weniger Bestände un-

mittelbaren Veränderungen in der Bewirtschaftungspolitik unterworfen wie in anderen Städten. Heute spielen finanzmarktorientierte Wohnungsunternehmen, die diese ehemals gemeinnützigen Bestände aufkaufen, daher eine geringere Rolle in Tübingen als in den anderen Städten.

Im Spiegel des Schwäbischen Tagblatts schafften es Vertreter*innen der Vonovia SE, abgesehen von den Berichten über schlechte Wohnverhältnisse, den Konzern ab 2018/2019 medial als Vermieter bezahlbaren Wohnraums und wichtigen Partner der Stadt zu positionieren. So wird berichtet, dass Vonovia in Kooperation mit dem Stuwé in der Konrad-Adenauer-Straße 229 Zimmer in WG's und zehn Wohnungen für Familien anbietet. Unmöblierte Zimmer (11–16m²) in 3er- bis 5er-WG's werden für 232 Euro bis 279 Euro angeboten, Familien können eine der unmöblierten 3-Zimmer-Wohnungen, die 65 m² bis 67 m² groß sind, für 728 Euro bis 748 Euro anmieten. Tatsächlich ergibt Letzteres Quadratmeterpreise von über 11 Euro/m². Aufgrund des drohenden Auslaufens des Vertrags mit der Vonovia zur Unterbringung Studierender, der den weiteren Wegfall von Wohnheimplätzen bedeutet hätte, traf sich Boris Palmer mit Vonovia-Vorstandsmitglied Klaus Freiberg zu Verhandlungen (Schwäbisches Tagblatt, 05.09.2018). Daraufhin versprach Vonovia, das Wohnheim zu sanieren und die Miete in den nächsten drei Jahren nicht zu erhöhen. Nach drei Jahren dürfe dann eine Anpassung in Höhe des Verbraucherpreisindex erfolgen (Schwäbisches Tagblatt, 27.11.2019). Diese Regelung kann vor dem Hintergrund des ab 2021 stark gestiegenen Verbraucherpreisindex keine positive Wirksamkeit für die Bewohner*innen entfalten.

Kein Grund zur Sorge? In Tübingen habe das Unternehmen laut Palmer »keine große Marktmacht« (Wohnen und Gesellschaft 2020: 22). Auch in den anderen baden-württembergischen Städten herrscht Medienberichten zufolge bisher bei einem Großteil der Bevölkerung kein großes Unbehagen mit großen, finanzialisierten Wohnungsmarktakteuren. Sie werden weder von der Zivilgesellschaft noch von der Politik unter Handlungsdruck gesetzt. Wie etwa der Artikel im Schwäbischen Tagblatt anlässlich des Volksbegehrens zur Vergesellschaftung in Berlin zeigt (Schwäbisches Tagblatt, 29.09.2021), gibt es wenige positive Stimmen für das Instrument der Enteignung in Baden-Württemberg. Selbst beim Mieterverein stieß das Instrument eher auf Ablehnung. Hier artikuliert sich eine Schwierigkeit bei der Politisierung des Geschäftsmodells finanzialisierter Unternehmen im Südwesten.

6.1.5.4 Die ausbleibende Kollektivierung von Mieter*innen und Studierenden

Ein weiterer Aspekt, der in den Interviews und bei der DNA heraussticht, ist die schwierige bis ausbleibende Politisierung von Mieter*innen und Studierenden in Bezug auf die Wohnungsfrage. Die konflikthafter Fälle von Wohnungsnot, über die im Tagblatt berichtet wird, betreffen in manchen Fällen Studierende, Familien, aber sehr oft auch von Mehrfachdiskriminierung betroffene Personen, etwa arme Senior*innen, Familien mit Einwanderungsgeschichte und behinderten Kindern, mobilitätseingeschränkte Personen und Alleinerziehende. Im Interview beschrieb eine in der Verwaltung beschäftigte Person, dass es insbesondere bei Eigentümergemeinschaften (Interview Verwaltung T III 2021) und profitorientierten Immobilienunternehmen zu prekären Wohnsituationen oder Räumungsklagen komme. Illustriert wird dies an einem Fall von Entmietung, bei dem ein Akademiker mit Migrationshintergrund betroffen war. Der Eigentümer woll-

te seine Wohnung nach zehn Jahren zum dreifachen Preis zum Weiterverkauf anbieten. In der Wohnung gab es zu dem Zeitpunkt schon seit zwei Jahren nur noch heißes, kein kaltes Wasser; der Mieter sollte durch diese Maßnahme verdrängt werden. Hier hätte laut Verwaltung eine frühzeitige juristische Konfrontation hilfreich sein können, die der Bewohner jedoch aus Unwissenheit und emotionaler sowie familiär-organisatorischer Gebundenheit an die Wohnung nicht anging. Auch vonseiten der Eigentümergemeinschaft erfuhr er keine Unterstützung. Das Beispiel ist kein Einzelfall und verdeutlicht, wie komplex sich der Kampf um Mietrechte in einem angespannten Markt ist.

Nun zur schwierigen Mobilisierung von Mieter*innen und der Mieter*innenbewegung: Der einzige Akteur, der sich in Tübingen neben dem Mieterbund explizit mit Mieter*innenfragen auseinandersetzt, ist das Wohnraumbündnis. Es setzt sich thematisch zugunsten bezahlbaren Wohnraums ein, greift bundesweite mietenpolitische Forderungen lokal auf und macht immer wieder über Stadtspaziergänge oder öffentlichkeitswirksame Aktionen auf die Wohnungsnot aufmerksam. Medial diskursiv erfolgreich, politisiert das Bündnis immer wieder die Wohnungsfrage anhand einzelner Konflikte und eines differenzierten Forderungskatalogs (Wohnraumbündnis Tübingen 2022). Trotz seiner Sichtbarkeit verwies das Wohnraumbündnis im Interview (2021) auf die Schwierigkeit der Politisierung und Kollektivierung prekärer Wohnverhältnisse. Während in Gesprächen bei Aktionen im öffentlichen Raum immer wieder von Entmietungen oder Verdrängungen berichtet wird, wird die Situation gleichzeitig als frustrierend beschrieben, eine umfassende Kollektivierung finde nicht statt:

Die Bereitschaft, öffentlich zu kämpfen, die ist leider nicht da. Die Leute sind brutal eingeschüchtert, oder sind überfordert von dieser Situation. Sie können sich nicht vorstellen, jetzt dazu noch zu einem Wohnraumbündnis Kontakt aufzunehmen, oder glauben auch nicht, dass wir ihnen helfen können, vielleicht ist es das auch. (Ebd.)

Oftmals meldeten sich die Personen erst, wenn die Konflikte schon über einen langen Zeitraum hinweg brodelten. Öffentlichkeitswirksam eine Skandalisierung des Vorgehens des Eigentümers herzustellen, wünschte sich aber auch dann meist nur ein Teil der Hausgemeinschaft. Eine weitere Herausforderung für die Kollektivierung stellt die Rolle des lokalen Mietervereins dar. Nachdem dessen engagierter Sprecher Thomas Keck 2019 Oberbürgermeister von Reutlingen wurde, fehlt eine Person, die diskursiv interveniert oder als verlässliche Ansprechperson für stadtpolitische Fragen kontaktiert werden kann. Inzwischen hat die Stadt eine eigene Mietrechtsberatungsstelle eingerichtet.

Nun zu den Studierenden als besonderem Fall: Ihnen kommt auf dem Wohnungsmarkt eine ambivalente Rolle zu, da sie einerseits auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind, andererseits aber die Ertragslücken erhöhen, wie im Zeitungsdiskurs und in den Interviews deutlich wird: Problematisch sei, dass es Privatvermieter*innen gebe, die es »viel attraktiver finden, eine Vier-Zimmer-Wohnung an vier einzelne Studierende zu vermieten als an eine WG oder eine Familie« (Interview Verwaltung T I 2021). Der hohe Bevölkerungsanteil Studierender führt zum kontinuierlichen Wechsel eines signifikanten Teils der Mietverhältnisse. Der Großteil von ihnen ist auf Angebote auf dem privaten Wohnungsmarkt angewiesen, denn die Unterbringungsquote in Wohnheimen beträgt in Tübingen knapp 17 Prozent, 13,6 Prozent der Studierenden sind in Wohnheimen der

Studierendenwerke untergebracht.¹¹ Diese Quote liegt über dem baden-württembergischen Landesschnitt (10 Prozent) (Deutsches Studentenwerk 2020: 12).

In Studierendenwohnheimen unterliegen Mietverträge zwar generell dem Mietrecht, dennoch ist z.B. die Deckelung der Höhe der Umlage von Modernisierungskosten (§ 559 BGB) und die Begrenzung der Erhöhung der Mietpreise nach Mietpreisbremse (§ 558 Abs. 3 BGB) laut § 549 Abs. 3 BGB auf Studierendenwohnheime nicht vorgeschrieben.¹² Die (wiederholte) Verlagerung von Lebensmittelpunkten führt zu Abweichungen von idealisierten Haushaltskonstellationen und Mietbiografien. Daher setzte der Gesetzgeber für die Vermietung von Wohnraum an Studierende – sowohl in WGs als auch in Studierendenwohnheimen – Ausnahmen fest, die jedoch für die Profitsteigerung genutzt werden können. WGs sind gesetzlich nicht definiert und juristisch als Konstrukt der Rechtsprechung zu begreifen, bei dem davon ausgegangen wird, dass die Personen nicht ihr ganzes Leben dort zusammenleben wollen.

Im Diskurs des Schwäbischen Tagblatts treten Studierende nicht geschlossen auf, um bezahlbaren Wohnraum einzufordern. Im Tagblatt sind zwar Berichte über die hohe Frustration Studierender bei der Zimmersuche zu lesen, für die zu Semesterbeginn regelmäßig Notunterkünfte (s. Abb. 8) bereitgestellt werden (Schwäbisches Tagblatt, 12.10.2017). Generell scheint jedoch eine Kollektivierung der Studierenden über ihre Wohnsituation auszubleiben. Eine Ausnahme – wenn auch keine rein studentische – stellt das Hausprojekt »Münze 13« dar (Schwäbisches Tagblatt, 18.10.2016). Wie viele andere teilselbstverwaltete studentische Wohnprojekte, die es in Tübingen gibt, die im medialen Diskurs in Bezug auf die Wohnungsfrage aber keine Rolle spielen, geht »Münze 13« auf eine Hausbesetzung zurück, deren Status durch eine Übernahme des Studierendenwerks »gesichert« wurde. 1977 wurde das sogenannte Martinianum von rund 100 Personen mit dem Ziel besetzt, es wieder dem Zweck zuzuführen, für den es 1665 errichtet worden war: gemeinschaftliches und zentrumsnahes Wohnen Studierender. Daraufhin wurde ein gemeinschaftliches Wohnprojekt für Studierende und Nichtstudierende unter Verwaltung des Studentenwerks e.V. umgesetzt (Hausbesetzungen in Tübingen o.J.). Genau 44 Jahre nach der ersten Besetzung am 24.02.2021 erfolgte eine erneute Besetzung, diesmal in Form eines Mietstreiks ab dem 01.03.2021. Da das Studierendenwerk den Dialog bis dahin verweigert hatte, im Haus aber auch keine Reparaturen mehr veranlasste, befürchteten die 22 Bewohner*innen, dass das Studierendenwerk plane, das Haus zu sanieren und daraufhin die Mieten anzuheben. Sie wollten das Gebäude mithilfe des Mietshäuser Syndikats erwerben und sanieren. Am 03.03.2022 berichtet das Kollektiv von Fortschritten: Nach mehreren Verhandlungen mit dem Amt für Vermögen und Bau und dem Studierendenwerk Tübingen-Hohenheim AdöR, die von Baubürgermeister Cord Soehlke moderiert wurden, gab es nun die Aussicht auf eine offizielle Voroption (Münze 13 2022).

11 Die Interviewanfrage an das Studierendenwerk blieb unbeantwortet.

12 So heißt es in § 549 Abs. 3 BGB: »Für Wohnraum in einem Studenten- oder Jugendwohnheim gelten die §§ 556d bis 561 sowie die §§ 573, 573a, 573d Abs. 1 und §§ 575, 575a Abs. 1, §§ 577, 577a nicht.«

Abbildung 7: Notunterkünfte zu Semesterbeginn und »Münze 13«



Quelle: Schwäbisches Tagblatt; links: 17.10.2017, c Metz, rechts: 27.02.2021, c Anne Faden

Studierende befinden sich in einer prekären Lage. Sie setzt sich zusammen aus der Angewiesenheit Studierender auf bezahlbaren Wohnraum; gleichzeitig befinden sich Studierende darüber hinaus in rechtlich partiell weniger abgesicherten Mietverhältnissen. Trotzdem können sie in WG's mehr Miete zahlen als Familien, wodurch in Studierendenstädten Verdrängungsprozesse ausgelöst werden. Auffällig ist, dass Studierende keinen politisch relevanten Akteur haben, der sich medienwirksam für mehr bezahlbaren Wohnraum einsetzt, etwa den Allgemeinen Studierendenausschuss (AStA). Zum bundesweiten Hochpunkt der Mieter*innenbewegung im Jahr 2019 kommen zur Demonstration für mehr bezahlbaren Wohnraum, die von jungen, politischen (Partei-)Organisationen organisiert wird, nur 40 Personen (Schwäbisches Tagblatt, 18.05.2019).

Eher hinderlich als kollektivierend könnte sich auf Studierende auswirken, dass es keine etablierte Wohnforschung an der Universität Tübingen gibt, die sich längerfristig etwa mit Verdrängungskonflikten und Handlungsoptionen befasst. Darüber hinaus könnte die Nichtansprechbarkeit und die ausbleibende Responsivität des Studierendenwerks im Untersuchungszeitraum eine Rolle spielen. Neben den lokalspezifischen Faktoren, aber auch strukturell individualisierenden Tendenzen des Mietrechts hängt die ausbleibende Politisierung der Studierenden im Speziellen vermutlich zusammen mit ihrer kurzen Verweildauer am Standort. Während dieser Zeit sind die Studierenden mit Herausforderungen in vielen Lebensbereichen konfrontiert. Weitergehend betrachtet stellen die hohen Mieten ein Hindernis auf dem Weg zur inklusiven Gestaltung universitärer Bildung dar.

6.1.6 Jüngere transformative Impulse: »Neustart Tübingen« und die Dachgenossenschaft Wohnen

Das etablierte Tübinger Modell der kleinteiligen Stadtentwicklung wird derzeit insbesondere von zwei Polen her weiterentwickelt, die versuchen, die Exklusivität von Wohnprojekten zu verringern und einen transformativen Anspruch verfolgen. Von kommunaler Seite ist die kommunale Dachgenossenschaft Wohnen, die 2020 gegründet wurde, Ausdruck dieser Weiterentwicklung. Ausgangspunkt für die Gründung ist in der Perspektive die Stadt die positive Auswirkung innovativer, gemeinschaftlicher

Wohnprojekte auf die Resilienz der Stadt. Mit ihrer individuellen, partizipativ erarbeiteten Gestaltung adressieren die Wohnprojekte die Komplexität unterschiedlicher Bedürfnisse nach urbanen Strukturen, sie kreieren ein unterstützendes nachbarschaftliches Umfeld und schaffen eine langfristig bezahlbare Wohnstruktur (Universitätsstadt Tübingen o.J.). Dennoch sorgt der finanzielle und organisatorische (Gründungs-)Aufwand, der mit solchen Projekten verbunden ist, für Exklusivität. Um den Zugang zu verbreitern und Barrieren abzubauen, bietet die Dachgenossenschaft interessierten Einzelpersonen primär aus mittleren und unteren Einkommensklassen, Gruppen in Gründung und bestehenden Initiativen Unterstützung an: bei der Vernetzung, dem Wissenstransfer, der Planung, dem Bau-, der Administration und Finanzierung. Um ein (lebenslanges) Wohnrecht in einer Genossenschaft zu erhalten, liegt der Eigenanteil »bis zu 50 Prozent unter den Eigenkapitalforderungen für eine Eigentumswohnung auf dem freien Markt« (Universitätsstadt Tübingen o.J.: 9). Finanziert wird der Anteil aus eigenem Vermögen sowie möglicherweise mit Unterstützung des L-Bank-Programms auf Basis des KfW 134 für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen, der jedoch zu hohen monatlichen Belastungen führt. Ökonomisch schwächer gestellte Haushalte können daher zusätzlich über die Dachgenossenschaft auf einen neu geschaffenen und nach transparenten Richtlinien verfügbaren Sozialfonds zugreifen, der die ökonomischen Hürden beim Eintritt in die Genossenschaft verkleinert (ebd.). Die neue kommunale Behörde zielt darauf ab, über die Projekte die »wohnnortnahe gemeinschaftliche Infrastruktur zu stärken« (Universitätsstadt Tübingen o.J.: 17) sowie kleinen, lokalen, inklusiveren Projekten einen Platz am Wohnungsmarkt zu geben, die in der Regel nicht von Akteuren unterstützt werden, und um deren Freiheit, ihr Wohnumfeld zu gestalten, zu sichern (Universitätsstadt Tübingen o.J.: 3). Während die Dachgenossenschaft auf die breite Unterstützung des Gemeinderats zählen konnte, enthielten sich lediglich die FDP und die Tübinger Liste der Abstimmung (Schwäbisches Tagblatt, 05.06.2020). Obwohl am Stadtentwicklungsprojekt am Hechinger Eck derzeit das erste Neubauprojekt der Dachgenossenschaft errichtet wird, stößt die Dachgenossenschaft insgesamt bisher nicht auf große Resonanz. Dies liegt in den seit 2022 deutlich angestiegenen finanziellen Herausforderungen für die jüngeren Wohnprojektinitiativen begründet, die über wenig Eigenkapital verfügen und denen aufgrund der hohen Zinsen und der gestiegenen Materialkosten die Verdrängung vom Markt droht.

Ein anders gelagerter Impuls kommt von »Neustart Tübingen«. »Neustart Tübingen« ist eine 2017 gegründete Initiative, die inzwischen als Genossenschaft existiert und die sich für eine Erneuerung des Tübinger Modells nach sozialökologischen Kriterien einsetzt. Inspiration bilden für die Initiative neben den Vorbildern von »Neustart Schweiz« (Neustart Schweiz 2016) die Debatten um Gemeingüter (Helfrich 2012) und Wohnen als soziale Infrastruktur (Holm 2013b; AG links-netz 2013). Auf einer an das Französische Viertel angrenzenden Fläche will die Initiative ein solidarisches Quartier für 500 Menschen schaffen. Bei einer ersten Aktion wurde das sogenannte Marienburger Areal Anfang 2016 mit folgender Informationswand besetzt – aufgestellt von einem erfundenen Referat für Dekommodifizierung, Gemeingüter und Soziale Infrastruktur der Stadt Tübingen:

Hausbesetzungen, Wohnprojekte, Baugruppen: Für die Zukunft planen, heißt, aus Erfahrung lernen! Das NEUE Tübinger Modell. Ein Quartier, das langfristig bezahlbares Wohnen für alle in Gemeineigentum garantiert. Ein Quartier, in dem Wohnraum dem Guten Leben dient – unabhängig von Eigenkapital und jenseits von Konkurrenz und Profit. (Amann 2020)

Als Weiterentwicklung des Tübinger Modells wurde eine großmaßstäbliche sozialökologische Nachbarschaft vorgeschlagen (ebd.: 237). Hierbei spielt die auch von Vertreter*innen der Stadt geteilte Beobachtung, dass a) viele der in den 1990er und 2000er Jahren entstandenen Baugruppenwohnungen inzwischen profitabel weitervermarktet werden, b) die gewerbliche Nutzung der in der ursprünglichen Ausschreibung vorgesehenen öffentlichen Erdgeschossnutzungen teilweise aufgegeben oder dem Wohnen zugeführt wurden und c) Verdrängungsprozesse in den letzten Jahren stark zugenommen hatten, eine große Rolle (ebd.: 238), d) argumentierte »Neustart Tübingen«, dass sich durch eine Überwindung der Kleinteiligkeit und das Zusammenspiel gemeinsam genutzter Infrastruktur ab einer bestimmten Größe neue Maßstäbe und Synergien im Hinblick auf Nachhaltigkeit und soziale Fragen setzen ließen. Auch vonseiten der städtischen Entscheidungsträger*innen wurden diese Probleme und Potenziale als solche anerkannt (Interview Verwaltung T I 2021).

Die Initiative fragte: »Wie kann in Zeiten von Klimakrise, gesellschaftlicher Polarisierung, Prekarisierung, sich ändernden Demografien, neuen Formen von Arbeit und so weiter Stadtentwicklung und Wohnen anders konzipiert werden?« Innovationspotenzial entfaltete sich dadurch, dass »Neustart Tübingen« nicht nur Wohnen als Feld öffentlicher Infrastruktur, sondern integrativ auch Fragen der Ernährung, Sorgearbeit, Gesundheits- und Energieversorgung konzeptionell mitberücksichtigte und dadurch neue Maßstäbe setzte. Die Wohnungen sollten laut der Initiative nach einem diskriminierungssensibel erarbeiteten Schlüssel für die Wohnungsbewerbung und -vergabe verteilt werden. Ein Solidarfonds und ein Ratenzahlungsmodell sollten auch Menschen mit weniger verfügbarem Geld den Einzug ermöglichen.¹³ Um der Exklusivität von Wohnprojekten und Baugruppen entgegenzuwirken, ließ sich »Neustart Tübingen« regelmäßig von der Antidiskriminierungsstelle beraten (Interview Neustart Tübingen 2021). Dazu gehörte, herauszuarbeiten, an welchen Stellen auf dem Wohnungsmarkt Diskriminierungserfahrungen gemacht wurden. Die 2020 gründete »Neustart: solidarisch leben + wohnen Genossenschaft« soll als zentrale Ankernutzerin auf dem Gelände agieren, unterschiedliche Aktivitäten wie die Nutzung öffentlicher Flächen und Gewerbeflächen koordinieren oder auch Umzüge innerhalb der neu geschaffenen Wohnungen organisieren. Die Initiative wurde im Prozess ihrer Professionalisierung von diversen Akteuren, u.a. der Münchner Genossenschaft WagnisART, in ihrem Vorhaben beraten. Außerdem ist »Neustart« Teil der IBA Stuttgart Stadt/Region 2027. Mittlerweile erhielt sie von der Kommune eine Vorooption für die Entwicklung des Grundstücks.

Als herausfordernd beschrieb die Initiative im Interview die permanente Abwägung zwischen ehrenamtlichem Engagement und freien Spielräumen einerseits und andererseits der Übernahme städtischer Aufgaben, die als solche öffentlich finanziert werden

13 Infos unter: <https://neustart-solewo.de/projekt/wohnen-im-projekt.html>

sollten, was jedoch einen Verlust an Kontrolle über das Konzept und an Entscheidungsfreiheit implizieren würde. Dies zeigt sich etwa beim Thema Beteiligung der Nachbarschaft: Wer soll wie und bei welchen Fragen partizipieren können und wie kann Partizipation inklusiver gestaltet werden? (Ebd.)

6.1.7 Fazit: Wohnraum als Clubgut oder für alle?

In Tübingen bildete sich ein progressives lokales Wohnraumregime heraus, das Offenheit für zivilgesellschaftliche Impulse aufweist und über die aktive Bodenpolitik und etablierte Konzeptvergaben gewisse Handlungsspielräume stärker ausschöpft als andere Kommunen. Doch es stößt auch an Grenzen in Bezug auf die Gemeinwohlorientierung für alle.

Die historisch gefestigte und progressive Akteurskonstellation aus a) Baubürgermeister und den Wohnraumbauftragten, b) dem ÖWU GWG und c) den vielen gemeinschaftlichen Wohnprojektinitiativen verleiht der Tübinger Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik ihre Innovations- und Strahlkraft sowohl in den Bereich der Wissensproduktion als auch für die bundesweite kommunale Praxis. Das Besondere an der Kommune ist, dass es dieser Multi-Stakeholder-Akteurskonstellation vor dem Hintergrund bereits früh gesetzter Maßstäbe für mehr Nachhaltigkeit im Wohnungsbau und progressiv-partizipativer Diskurse gelingt, überzeugend ein *housing imaginary* zu etablieren und weiterzuentwickeln. Eines von partizipativ geschaffenen, städtebaulich und architektonisch hochwertigem und gleichzeitig vergleichsweise bezahlbarem Wohnen, bei dem in erster Linie lokales Kapital für renditegedeckelte Investitionen aktiviert wird.

Hierfür erweisen sich unterschiedliche Aspekte als hilfreich. Alle drei Akteure bzw. Akteursgruppen der Allianz verfügen über wichtige Ressourcen, auf die die jeweils andere Gruppe angewiesen ist und zurückgreifen kann. Dies nivelliert Hierarchien und entfaltet im Zusammenspiel Innovationspotenzial. Das Vorhaben kann als Koordinationspiel bezeichnet werden, bei dem potenziell viele Akteure profitieren. Gemeinwohlintressen – Bezahlbarkeit und Zugänglichkeit, aber auch zukunftsfähige Wohnformen, die Verbindung mit anderen öffentlichen Infrastrukturen und flexiblen Formen im Städtebau – werden einerseits von progressiven Clubgut-Aktivist*innen gegenüber der Stadt gestärkt vertreten und gleichzeitig von der Stadt und der GWG gegenüber den Anwohner*innen durchgesetzt. Die GWG agiert kooperativ, lässt sich auf viele Absprachen und Vereinbarungen mit der Kommune ein und greift städtebauliche und architektonische Impulse der zivilgesellschaftlichen Wohnprojekte auf. Als großes öffentliches Unternehmen verfügt die GWG über mehr Ressourcen als die kleineren Wohnprojekte und setzt sich bei Bauprojekten stärker als Letztere für den sozialen Wohnungsbau ein.

Es ist davon auszugehen, dass im Gemeinderat über die Jahre und durch die kontinuierliche Strategie, die schrittweise weiterentwickelt wird, Lernprozesse bei den ehrenamtlichen Stadtverordneten stattgefunden haben, die deren Offenheit gegenüber neuen Strategien begünstigen. Weil das Tübinger *housing imaginary* sich eigentumsbasierter Wohnraumversorgung nicht verschließt und sie vielmehr zu Beginn des Tübinger Modells sogar ins Zentrum stellte und auch die GWG marktwirtschaftlich agiert, ist es auch für Parteien wie die CDU und die FDP anschlussfähig. Für breite Überzeugungskraft

im Gemeinderat sorgt vermutlich auch die Haushaltsneutralität der Stadtentwicklungsstrategie. Neben der kommunalpolitischen Geschlossenheit erweist sich die Rolle des Landes Baden-Württemberg als stützend. So konnten lokale Ressourcen bei der Ankunft der Geflüchteten über das bereits bestehende Netzwerk in Kombination mit der erfolgreichen Einwerbung von Landesfördermitteln aktiviert werden, um inklusive Wohnprojekte zu schaffen.

Die vorausschauende Bodenpolitik der Stadt hat für andere Kommunen Vorbildcharakter und erfüllt einen Zweck, der sich im qualitativ hochwertigen Städtebau und einer lebendigen Diskussion über Quartiersentwicklung und Architekturqualität widerspiegelt: den Zweck, kommunalen Gestaltungsspielraum zu sichern. Die Haus- und Wohnprojektszene konnte sich über die Jahre stark professionalisieren. In der Stadt ist innerhalb der Zivilgesellschaft sehr viel Know-how zum gemeinschaftlichen Wohnen vorhanden und es werden kontinuierlich neue Standards gesetzt. In keiner anderen der untersuchten Fallstädte werden medial und gesellschaftlich derart differenzierte und weitreichende Debatten über neue und experimentelle, sozialökologische Wohnformen geführt wie in Tübingen.

Die Bevölkerungsstruktur der Universitätsstadt erweist sich ebenfalls als stützend für die Stadtentwicklungsstrategie: Die Bewohner*innen sind gut gebildet und der Habitus des lokalen Bildungsbürgertums wirkt sich produktiv darauf aus, dass Menschen in Eigenregie Ideen entwickeln und sie vor der Stadtverwaltung und dem Gemeinderat vertreten oder einfordern. Zudem verfügen die Tübinger*innen über Kapital, das sie auch ohne erhöhte Renditeabsichten in die lokalen Wohnprojekte investieren können.

Im Hinblick auf den Diskurs zum Thema ›bezahlbar Wohnen‹ im Schwäbischen Tagblatt lässt sich konstatieren, dass sich die Berichterstattung durch differenzierte und informative Artikel auszeichnet, die die Hauptkonfliktlinien und (De-)Politisierungstendenzen des Tübinger Regimes gut hervortreten ließ. Das Schwäbische Tagblatt zeichnete in seiner Berichterstattung eine geringe akteursbezogene Selektivität aus, und deckte durch die Vielzahl der wiedergegebenen Stimmen eine breite Palette an Problemdefinitionen und Lösungsstrategien in Bezug auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum ab. Es zeigte sich responsiv gegenüber Entwicklungen im Bereich der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik und ließ stärker als andere Zeitungen einzelne Mieter*innen zu Wort kommen. Auch wenn gemeinwohlorientierte Akteure den Diskurs vorrangig mitgestaltet haben, waren in Tübingen ebenso marktorientierte Unternehmen aus der Immobilienwirtschaft sowie Haus und Grund präsent. Diese sind ebenfalls vernetzt, nahmen allerdings, Haus und Grund ausgenommen, im Diskursnetzwerk eher randständige Positionen ein. Größere Wohnungsmarktakeure wie Vonovia SE schafften es, sich als wichtiger Akteur im Bereich des bezahlbaren Wohnens zu positionieren. Die finanzmarktorientierten Wohnungsunternehmen und ihre Geschäftsmodelle gerieten kaum in Kritik.

Verbände wie der VbW, aber auch das Beispiel des neoliberal argumentierenden Geschäftsführers des VdK-eigenen Wohnungsunternehmens verdeutlichten, wie weit verbreitet marktliberale Positionen unter den Akteuren der Immobilienwirtschaft sind.

Neben den Möglichkeiten und positiven Synergien gibt es Blockademomente innerhalb des Tübinger Wohnraumregimes sowie Ausschlussmechanismen und Barrieren für die Beteiligung an dessen künftiger Verhandlung. Zwar werden strukturelle Einflussmomente wie die Sparpolitik und Finanzkrise in Tübingen abzufedern versucht, sie können

allerdings nicht außer Kraft gesetzt werden. Die Kommune hat in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung eine Antwort auf die Wohlfahrtsstaatsaushöhung gefunden, in der Bürger*innen aktiviert werden und die GWG in die Pflicht genommen wird, das Baugeschehen aktiver mitzuprägen. Abgefedert wird die Sparpolitik auch, weil sich die Kommune und die Wohnprojekte sowie die GWG überlokal erfolgreich für die Akquise von Fördermitteln eingesetzt haben – zumindest so lange, bis genug Fördermittel vorhanden waren.¹⁴ Es gibt weitere Reibungspunkte zwischen Kommune und Bundesland: Die Förderstrukturen im geförderten Wohnraum passen nicht zu den innovativen Wohnkonzepten und vom Land wurde öffentliches Eigentum gegen den Willen der Kommune veräußert, wie die Privatisierung des Grundstücks an der Corrensstraße zeigt. Auch die Privatisierung der LBBW-Wohnungen im Nachgang der Finanzkrise konnte nicht verhindert werden. Dafür gewährten der Oberbürgermeister und der Baubürgermeister einen Kredit für das Vier-Häuser-Projekt und unterstützten es damit bei der Forderung, die Wohnungen selbst zu erwerben.

Trotz der aktiven Bodenpolitik erweist es sich bisher in Tübingen als schwierig, den Anteil an öffentlichen Flächen langfristig zu steigern. So zeigt sich die Kommune gegenüber dem Instrument der Erbpacht aufgrund der Kleinteiligkeit der städtebaulichen Entwicklungsstrategie nach wie vor nur bedingt offen. Frühere Angebote büßten in ihrer damaligen Ausgestaltung aufgrund der Niedrigzinsphase an Attraktivität ein. Zudem sind die Privatisierungen – wenn sie auch zu vergleichsweise moderaten Preisen und vornehmlich an lokale Akteure erfolgen – im Haushaltsplan einkalkuliert. Diese Strategie kann aufgrund der weitgehenden Ausschöpfung der Innentwicklung nicht mehr lange weiterverfolgt werden.

Die gewichtige Stellung des Eigentums, die in der ausgeprägten Stellung selbstgenutzten Wohneigentums begründet liegt, die sich aber auch im Tübinger Modell wiederfindet, wird übersetzt in private Gestaltungs- und Renditeansprüche an Stadtraum. Diese Ansprüche können zuungunsten des Gemeinwohls artikuliert werden. Insbesondere bei Nachverdichtungsprozessen, die mit ökologischen und sozialen Argumenten vor dem Eigenheimbau und der Außenentwicklung favorisiert werden, kommt es mitunter zu einer Überlagerung mit Fortschrittsfeindlichkeit, Veränderungsblockaden und klassistischen und rassistischen Argumenten in der Zivilgesellschaft.

Es ist für Tübingen davon auszugehen, dass sich die Kleinteiligkeit der Stadtentwicklungsstrategie nicht nur im Städtebau spiegelt, sondern auch in Formen der Ausbeutung und der Finanzialisierung, etwa die Responsibilisierung von Privathaushalten, die allerdings detaillierter empirisch und mit anderen Methoden untersucht werden müssten, als es im Rahmen dieser Arbeit möglich ist. Nicht zuletzt unterliegt die GWG, auch wenn sie kooperativ agiert, als privatwirtschaftliches Unternehmen dem Druck, wirtschaftlich zu agieren. Um energetische Modernisierungen zu finanzieren, ist sie im Bauträgergeschäft aktiv, was etwa von der nestbau AG kritisiert wird.

14 Die Verfügbarkeit von Landesfördermitteln insbesondere für den sozialen Wohnungsbau geriet ab 2022 in eine Krise. Bis zur Landtagswahl 2026 wurden jedes Jahr wiederholt deutlich mehr Fördermittel beantragt, als in der Wohnraumförderung zur Verfügung gestellt wurden. Dies hat erhebliche Finanzierungsunsicherheiten zur Folge, an der viele Projekte scheitern können oder die von vorneherein nicht initiiert werden.

Die akteursbezogene Selektivität des Tübinger Wohnraumregimes entfaltet sich erstens im Hinblick darauf, wer sich an Wohnprojektinitiativen beteiligen kann, die hohes ehrenamtliches Engagement und den Zugang zu dem Milieu der Wohnprojekt-szene erforderlich machen. Zweitens hat das Bild der Stadt ohne Brüche den Nachteil, dass Personengruppen aus dem Blickfeld fallen, die vermeintlich nicht in das Bild des aktiven, eigeninitiativ tätig werdenden, innovativen, pittoresken Tübingens und der aktiven Bevölkerung passen: »normale« Mieter*innen, die einen erhöhten Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum haben. Auch wenn das Wohnraumbündnis Forderungen erarbeitet, fehlt schlussendlich eine institutionelle Repräsentanz von Mieter*innen und ihren Interessen auf kommunaler Ebene und es existieren kaum Institutionen, an die sich neu politisierte Mieter*innen oder Studierende anschließen können. Diskursiv spielte zwar der Mietendeckel eine Rolle, doch liegt er nicht in der kommunalpolitischen Zuständigkeit und stellt aktuell keinen diskursiven Bezugspunkt mehr dar. Die Nichtrepräsentanz von Mieter*innenbelangen wird auch dadurch produziert, dass die GWG sich zwar offen zeigt für Formen der Mitbestimmung im Unternehmen, aber weder bei der GWG noch etwa beim Studierendenwerk bestehen etablierte Wege der Mieter*innenmitbestimmung. Gleichzeitig könnte sich die unmittelbare Ansprechbarkeit kleiner Privatvermieter*innen, die möglicherweise selbst in Tübingen oder gar im gleichen Haus wohnen, und die Kleinteiligkeit der Eigentümerstrukturen potenziell depolitisierend auf Mieter*innen auswirken. Um diese These zu belegen, bräuchte es weitere Forschungsarbeiten.

Die diskursive und materielle Kanalisierung finanzieller und politisch-organisatorischer Ressourcen auf innovative gemeinschaftliche Wohnprojekte bietet einen positiven und aussichtsreichen Zugang zu Antworten auf die Wohnungskrise. Allerdings beschränkt sie sich auf eine kleine privilegierte Zielgruppe und geht auch vor dem Hintergrund diskursiver und institutioneller Unterrepräsentanz der Interessen (marginalisierter) Mieter*innen einher mit weiteren Ausschlussmechanismen. Die politische Unterbelichtung von Mieter*innenbelangen korrespondiert mit einem kommunalpolitischen Fokus auf die aktivierte, akademisch gebildete Mittelschicht. Instrumente des Mieterschutzes im Städtebau, etwa städtebauliche Erhaltungssatzungen oder umfangreichere Bauprojekte, die – bei Beibehaltung hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität – zu größerem Anteil Sozialwohnungen errichten, könnten stärker ausgeschöpft werden. Es ist davon auszugehen, dass viele Verdrängungsprozesse still und ungehört vonstatten gehen. Der Stadt wiederum fehlen Instrumente dafür, effektiv für Transparenz auf dem kleinteiligen Grundstücks- und Wohnimmobilienmarkt zu sorgen, Schlupflöcher zu schließen und bei nur geringem Protest durch soziale Bewegungen dialogisch mit diesen – ähnlich wie im Bereich des Städtebaus – innovative Politikinstrumente zu entwickeln. Die strukturelle Selektivität zuungunsten von Mieter*innen ergibt sich aus dem Umstand, dass die Bundespolitik für Fragen der mietrechtlichen Regulierung zuständig ist und daher die Adressierung, Politisierung und Veränderung der gesetzlichen Grundlagen voraussetzungsvoller und langwieriger ist als im Fall eines partizipativen Wohnprojekts, das städtebaulich durch den Gemeinderat mitentschieden wird.

Eine weiter zu ergründende These in Bezug auf das Tübinger Wohnraumregime zur weitgehenden ausbleibenden Aushandlung von Mieter*innenbelangen ist, dass aufgrund des überdurchschnittlich hohen Anteils der selbstnutzenden Eigentümer*innen

ein höherer Anteil der (wahlberechtigten) Bevölkerung vom Preisaufschwung profitiert und daher kein Interesse an einer Verschärfung des Mieterschutzes durch z.B. einen Preisdeckel hat. Dies begünstigt eine Depolitisierung der aktuellen Wohnungsfrage und eine Einschränkung der diskutierten Maßnahmen zugunsten der Interessen von Eigentümer*innen. Der hohe Anteil an selbstgenutztem Eigentum wird begleitet von dem hohen emotionalen Wert, der dem Eigentum sowohl an Immobilien als auch an Grund und Boden beigemessen wird. Dadurch wird es in der Kombination aus Eigentumsverhältnissen, parteipolitischen Machtverhältnissen und Gesetzeslage schwer, weitreichendere Umverteilungsmechanismen zugunsten der Mieter*innen zu institutionalisieren.

Zusammengefasst weist das in den 1990er Jahren entwickelte Tübinger Modell eine Wandelbarkeit und damit eine gewisse Responsivität und Resilienz gegenüber überregional bedingten Veränderungen wie dem Klimawandel, dem demografischen Wandel oder der Ankunft Geflüchteter auf. Dennoch führen fest verankerte Blockademomente und depolitisierende Tendenzen wie die starke Ausrichtung auf Privateigentum und die ausbleibende institutionelle Verankerung von Mieter*inneninteressen etablierte Akteure im Zuge der knapper werdenden innerstädtischen Flächen, der Zinswende, der gestiegenen Rohstoffpreise und unsicherer Finanzierungs- und öffentlicher Förderperspektiven klar an Grenzen.

6.2 Frankfurt am Main

Frankfurt am Main liegt im Zentrum der europäischen Wachstumsregion Rhein-Main und gehört bundesweit zu den Städten mit den höchsten Mieten und Immobilienpreisen. Als Global City kommt der Mainmetropole eine besondere Rolle in der globalisierten Weltwirtschaft und der internationalen Arbeitsteilung zu. Die Stadt, die bereits im Mittelalter wichtiger Börsen und Handelsplatz war, ist heute geprägt von Finanzwesen und internationalen Beratungsinstitutionen, High-Tech-Firmen, dem Flughafen und EDV-Unternehmen sowie der Werbe- und Kreativbranche. Frankfurt und die Rhein-Main Region sind ebenso Standort wichtiger Industrieunternehmen, auch wenn das produzierende Gewerbe im Zuge des Strukturwandels an wirtschaftlicher Bedeutung verloren hat (Hitz et al. 1995; Lindner und Ouma 2021: 36).

Einerseits gibt es eine im globalen Städtewettbewerb als strategisch bedeutsam konstruierte kreative Klasse mit hohen Einkommen. Dem Leitbild unternehmerischer Stadtpolitik und des internationalen Städtewettbewerbs folgend wurde die Wohnungspolitik insbesondere seit den 1980er Jahren darauf ausgelegt, dass der Neubau primär die Interessen dieser Klasse adressiert. Andererseits sind sehr viele auf geringem Lohnniveau, mitunter in prekären Leiharbeitsverhältnissen, angestellt als Reinigungs- und Sicherheitspersonal oder für Dienstleistungen am Flughafen oder als Bot*innen tätig (Belina 2021: 73). Armutsgefährdet sind insbesondere Alleinerziehende, von denen 95 Prozent Frauen sind, die überwiegend in großstädtischen Quartieren an der Stadtperipherie leben (Stein 2021: 85). Darüber hinaus gibt es 50.000 Studierende an der Goethe Universität und 15.000 an der Frankfurt School of Applied Sciences. Die ungleiche Einkommensverteilung schlägt sich auch räumlich nieder: Der Median der

Bruttoverdienste liegt zwischen 6.860 Euro im Westend Süd und 2.860 Euro im Stadtteil Griesheim (Stein 2021: 81).

Neben der Spreizung bei der Einkommensverteilung ist Frankfurt am Main eine wachsende und sehr diverse Stadt. Während die Bevölkerungszahlen in den 1990er Jahren konstant geblieben sind, verzeichnet die Stadt seit 2005 kontinuierlich (mit Ausnahme des Jahres 2021) einen Bevölkerungszuwachs. Die Bevölkerungsprognosen fallen auch weiterhin positiv aus: Bis 2045 wird ein Wachstum auf rund 843.000 Haushalte erwartet (Stadt Frankfurt am Main 2021a). Der Bevölkerungszuwachs vollzieht sich auch durch eine hohe Zuwanderung, wobei der Bedarf an Fachkräften und die wirtschaftliche Entwicklung eine zentrale Rolle spielen. Neben der Erwerbstätigkeit sind Flucht, Asyl, internationaler Schutz sowie Familiennachzug Gründe für den Zuzug. Im Jahr 2022 hatten 47,9 Prozent der Bevölkerung eine Einwanderungsgeschichte (Amt für Multikulturelle Angelegenheiten und Stadt Frankfurt am Main 2017: 33); unter den Kindern, die jünger als sechs Jahren waren, hatten bereits 2011 75,6 Prozent einen Migrationshintergrund (ebd.; Mikrozensus 2011). Zwar steigt der Anteil der Personen mit Einwanderungsgeschichte an der Gesamtzahl der Wahlberechtigten stetig, trotzdem sind rund 50 Prozent der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit bei EU- und Kommunalwahlen ausgeschlossen – obwohl rund 80 Prozent der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit über ein längerfristiges Aufenthaltsrecht verfügt, entweder aufgrund von Freizügigkeitsbestimmungen der EU oder durch eine Niederlassungserlaubnis. Rund zwei Drittel der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sind bei der Bundestagswahl nicht wahlberechtigt (ebd.: 185).¹⁵ Doch nicht nur bei den Wahlen, auch im Magistrat und in den Verwaltungspositionen sind Menschen mit Einwanderungsgeschichte unterrepräsentiert. Hierdurch ergibt sich in Frankfurt eine im Vergleich zu den anderen Kommunen besonders ausgeprägte Repräsentationslücke der Bevölkerung mit Migrationsgeschichte in der institutionalisierten Politik.

Frankfurt nahm in den 1990er und 2000er Jahren im Bereich der Stadtentwicklung über Public-Private-Partnerships bundesweit eine Vorreiterrolle ein (Schipper 2013: 207). Es wurden weniger materielle Staatskapitalprivatisierungen oder formelle Aufgabenprivatisierungen durchgeführt und überwiegend »Maßnahmen der Organisations- und Binnenprivatisierung« realisiert. Öffentliche Wohnungsbaugesellschaften bewirtschaften heute noch rund 20 Prozent des Mietwohnungsmarktes (Schipper 2013: 239). Doch besteht hier aufgrund der vergangenen politischen Schwerpunktsetzungen und dem Global City-Status der Stadt ein deutlich höheres Investitionsinteresse auch internationaler Investoren als in Tübingen und Dresden. Die Spatial Fixes und mit ihnen die Ertragslücken entwickeln sich daher stärker in Korrespondenz mit den Bewegungen internationaler Kapitalströme und Finanzmärkte. Dadurch ist die Entwicklung des Frankfurter Wohnungsmarktes heute volatiler als in anderen Städten – etwa in Tübingen oder Ulm, denn hier stammen die Investoren eher aus dem Umkreis der Städte und ihnen wurde historisch bei der Stadtentwicklung nicht der gleiche Spielraum eingeräumt wie in Frankfurt.

Bis zu Beginn der 2010er Jahre bestand die wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Strategie darin, hochpreisigen Wohnraum für den »mittleren bis gehobenen

15 Voraussetzung der Wahlberechtigung sind Volljährigkeit und die deutsche Staatsangehörigkeit.

Bedarf« bereitzustellen, wie es in den zuletzt 2008 aktualisierten wohnungspolitischen Leitlinien der Stadt heißt (Stadt Frankfurt am Main 2008; Schipper/Heeg 2020). Hegemoniale stadtpolitische Entscheidungsträger*innen positionierten sich marktliberal und nahmen durch ihre politischen Schwerpunkte die Verdrängung von Haushalten aus zentraleren Stadtvierteln in Kauf (Heeg 2012: 80). Parallel dazu jedoch verschärfte sich die Wohnungskrise: Während 1990 noch rund 20 Prozent aller Mietwohnungen Sozialwohnungen waren, sind es heute nur noch ca. 6 Prozent.¹⁶ Eine durch die Kommune in Auftrag gegebene Studie des Instituts für Wohnen und Umwelt Darmstadt kam 2015 zu dem Ergebnis, dass 49 Prozent aller Mieter*innen Anrecht auf eine Sozialwohnung haben (bis 6,50 Euro/m²), weitere 19 Prozent auf eine geförderte Wohnung im kommunalen initiierten Mittelschichtsprogramm (8,50 Euro/m² bis 10,50 Euro/m²) (vgl. Schipper 2018: 88).¹⁷

Für Wohnimmobilien kennzeichnend ist insbesondere seit 2011 (mit Ausnahme der Jahre 2022 und 2023) ein stabiles und rasantes Wachstum der Immobilien- und Mietpreise.¹⁸ Von 2005 bis 2023 sind die Kaufpreise für Immobilieneigentum in Frankfurt um 172,1 Prozent gestiegen und die Mieten um 57,5 Prozent (empirica 2023). Der mittlere Preis für eine Neubauwohnung betrug 2009 2.930 Euro/m² und 2019 6.950 Euro/m². Ab dem Jahr 2021 lag er bei über 8.000 Euro/m². Stark ausgeprägt zeigte sich auch der Anstieg der Bodenpreise. Allein 2019 verzeichnet der Gutachterausschuss eine »Bodenwertsteigerung von 40 bis 50 Prozent [...] In Eigenheimgebieten stiegen die Bodenpreise bei den einfacheren Lagen um 20 Prozent, in den mittleren Lagen um 40 Prozent und in den gehobenen und sehr guten Lagen um rund 30 Prozent« (Gutachterausschuss Frankfurt am Main 2020; s.a. Gutachterausschuss Frankfurt am Main 2023: 38). Parallel zu den Preisanstiegen sank ab 2015 die umgesetzte Wohnfläche.

Die Angebotsmieten für Wohnungen stiegen von 10,04 Euro/m² im Jahr 2012 auf 15,13 Euro/m² im Jahr 2024 (Statista 2024). Der Mietspiegel stieg zwischen 2022 und 2024 um 11,8 Prozent an (Inflation in demselben Zeitraum: 13,2 Prozent). Laut Mietspiegel lagen die Bestandsmieten im Jahr 2024 im Schnitt bei 9,43 Euro/m² (+3,2 Prozent), bei Neu- und Wiedervermietungen bei 13,05 Euro/m² (+12,9 Prozent) (Stadt Frankfurt am Main 2024c). Aufgrund des eklatanten Fehlbestandes an bezahlbaren und Sozialwohnungen gelingt es der Stadt strukturell nicht, für alle Berechtigten eine geeignete Wohnung zur Verfügung zu stellen. Ende 2020 standen insgesamt 8.973 Haushalte auf der Warteliste für eine Sozialwohnung im ersten Förderweg, von denen nur 1.325

16 Das hessische Wohnraumfördergesetz deckelt die Mietpreise auf lediglich 20 Prozent unter der OVM. Weil diese Miethöhe die Zahlungsfähigkeit in Frankfurt übersteigt, werden zusätzlich kommunale Mittel in Form zinsloser Darlehen und Zuschüsse bereitgestellt, um die Miete auf maximal 6,50 Euro/m² abzusenken (vgl. Heeg und Schipper 2021: 57). Damit können die Mieten im sozialen Wohnungsbau nicht wie in anderen Städten mit der OVM ansteigen.

17 Für das Mittelschichtsprogramm wohnberechtigt sind alle Haushalte mit einem mittleren Einkommen, das nicht mehr als 40 Prozent (Stufe 1), 55 Prozent (Stufe 2) und 70 Prozent (Stufe 3) über den festgelegten Grenzen nach § 5 Abs.1 HWoFG (Sozialwohnungsberechtigung) liegt (Stadt Frankfurt am Main und Stadtplanungsamt 2024).

18 Andere Dynamiken prägen den Büromarkt: Auf einen regelrechten Boom des Büromarktes 2007 folgte 2008 ein Einbruch in den Umsätzen in Höhe von 90 Prozent (Gutachterausschuss Frankfurt am Main 2023: 7f.).

Haushalten 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). Aufgrund des hohen Verdrängungsdrucks hat sich seit Mitte der 2010er Jahre in Frankfurt eine artikulationsstarke und einflussreiche Mieter*innenbewegung herausgebildet, die – auch vor dem Hintergrund veränderter und progressiverer parteipolitischer Machtverhältnisse ab 2011 – politische Diskurse und Entscheidungen konnte. Ab Mitte der 2010er Jahre erfolgten infolgedessen politische Neuausrichtungen, die im Folgenden genauer beschrieben werden. Herausgearbeitet wird auch, welche Kräfteverhältnisse, Selektivitäten und Herausforderungen Frankfurt als Kommune in der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums prägen und welche Handlungsoptionen sich innerhalb des verdichteten Netzes aufgetan haben. Begonnen wird das Kapitel mit einer Darstellung der Rekonfiguration des gewährleistungsstaatlichen Arrangements in den 1990er Jahren.

6.2.1 Unternehmerische Stadtpolitik in der Global City

Frankfurt profilierte sich im internationalen Städtewettbewerb durch den Ausbau von Flughafen, Messe und Finanzstandort und gilt als Global City. Insbesondere der Bürostandort entwickelte sich dynamisch: Zwischen 1980 und 1990 verdoppelten sich die Gebäudewerte in begehrten Lagen deutscher Städte im Durchschnitt, während sie in Frankfurt um 280 Prozent anstiegen (Ronneberger und Keil 1995: 308). Allein der Umsatz an Büroimmobilien stieg zwischen den Jahren 1983 bis 1993 von 123 Mio. Euro auf 1,5 Mrd. (Heeg 2012: 78). Doch gleichzeitig wurden in den 1990er Jahren Armut, soziale Polarisierung und Marginalisierung größer (Ronneberger und Keil 1990: 286). Auf dem Wohnungsmarkt setzte Anfang der 1990er Jahre parallel das Abschmelzen öffentlich geförderter Wohnungsbestände ein: Von 1987 bis 2009 sank der Marktanteil um 54 Prozent (Heeg 2012: 81).

In der internationalen Stadtforschung wurde seit den 1980er Jahren ein Paradigmenwandel städtischer Politik beobachtet, im Zuge dessen die Städte als unternehmerisch, wettbewerbsorientiert und neoliberal konstituiert wurden. Dieses Leitbild spielte eine bedeutende Rolle in Frankfurts Stadtpolitik (Schipper 2013); begleitet wurde es von gezielten Strategien einer »kontrollierten marktorientierten Politik« (Heeg 2012: 84). Wohlfahrt wurde in dem Kontext »zunehmend in Kategorien wirtschaftlichen Erfolgs einer bestimmten Region definiert« (Mayer 1995: 129). Es kam zu einer Diffusion klassischer Politikbereiche wie Wirtschaftsförderung und Sozialpolitik, die unmittelbar dem Wettbewerbsparadigma untergeordnet wurden. Im Rahmen verschärfter Austeritätspolitischer Maßnahmen kehrte sich die Kommune in den 1990er Jahren zunehmend von Umverteilungspolitik ab, und die Ausgaben der Stadt wurden zur Zielscheibe der Haushaltskonsolidierung (Schipper 2013: 237). Dafür wurden die Infrastrukturausgaben stark reduziert, die Verwaltung umstrukturiert und Liegenschaften privatisiert. Die Aufgabe städtischen Regierens transformierte sich: Laut dem damaligen Oberbürgermeisters Schoeler (1991 bis 1995, SPD) sei es nun die Aufgabe der Städte, »private Investitionen in die von der Mehrheit der Frankfurter gewünschten Bahnen zu lenken. Es gilt, Angebote zu machen, die für Investoren attraktiv und von den Menschen in Frankfurt erwünscht sind« (ebd.). Die Stadt habe »jeden Grund, sich der Mitarbeit privater Partner zu bedie-

nen und den Anregungen dieser Partner zu folgen, wenn sie mit den eigenen Interessen zu vereinbaren sind« (ebd.).

Zwischen 1996 und 2012 wurden Liegenschaften, die zu diesem Zeitpunkt als nicht entscheidend für die unmittelbare Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur angesehen wurden, im Wert von 1,5 Mrd. Euro veräußert (Silomon-Pflug 2018: 230ff.).¹⁹ Auch Flächen, die nicht in der Hand der Kommune waren, wurden nach kurzfristigen ökonomischen Kriterien verwertet, etwa die zentral gelegenen, an das Messegelände grenzenden Flächen des ehemaligen Güterbahnhofs, die im Zuge des Rückgangs des Güterverkehrs über die Schiene und der Privatisierung der Bahn veräußert wurden (Engartner 2008).²⁰ Insgesamt war die Privatisierung öffentlicher Flächen zwar trotz der im Vergleich zu anderen Städten soliden Finanzlage ein wichtiger Diskurs in der Stadtpolitik dar, tatsächlich blockierte in Frankfurt jedoch die hohe Autonomie der Dezernate und Fachämter teilweise die Verwaltungs- und Liegenschaftsreform. Anstelle einer umfassenden Privatisierung wurden in Frankfurt vielmehr »fachbezogene Gesellschaften oder räumlich und teilweise zeitlich begrenzte Gesellschaften gegründet, um projektbezogene Bypässe um Politik, Haushalt und Verwaltung zu schaffen« (Silomon-Pflug 2018: 239).

6.2.2 Parteipolitische Machtverhältnisse in kommunal- und Landespolitik, Struktur der Verwaltung und Eigentumsverhältnisse

Kommunalpolitisch ist Frankfurt nach wie vor geprägt von einer »Allianz konservativ-bürgerlicher und links-liberaler Kräfte« (Schönig 2018a: 234). 1989 wurde der CDU-Oberbürgermeisters abgewählt (vgl. Ronneburger, Keil 1995), daraufhin regierte bis 1995 eine rot-grüne Koalition die damals krisengeprägte Stadt. 1995 entschied Petra Roth (CDU) die Oberbürgermeisterwahlen für sich und blieb bis 2011 im Amt; von 2005 bis 2011 regierte sie an der Spitze einer Koalition aus CDU und B90/Die Grünen. 2012 wurde Peter Feldmann (SPD) zum Oberbürgermeister gewählt. Im Wahlkampf 2011 sowie in darauffolgenden Wahlkämpfen spielte das Thema Wohnen eine große Rolle. Zuletzt regierte Peter Feldmann seit 2021, wie sein Nachfolger Mike Josef (SPD) seit 2023, in einer Koalition aus SPD, B90/Die Grünen, FDP und Volt.

Die hessische Landespolitik war bis 1999 sozialdemokratisch regiert und wird seitdem von der CDU geführt. Von 2014 bis 2023 regierte die CDU in einer Koalition mit B90/Die Grünen. Tarek Al-Wazir (B90/Die Grünen) war von 2014 bis 2024 Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen. Seit den Landtagswahlen 2023, bei der die CDU und die AfD deutlich an Stimmen gewannen und die Linkspartei den Einzug in den Hessischen Landtag verpasste, regiert die CDU in einer Koalition mit der SPD, wo-

19 Nicht eingerechnet sind hier z.B. die zentral gelegenen Flächen des Güterbahnhofs, die um die Jahrtausendwende aus dem Eigentum des Bundes veräußert wurden.

20 Die Flächen des ehemaligen Güterbahnhofsareals wurden durch die im Rahmen der Bahnprivatisierung neu gegründeten Verwertungsgesellschaften Aurelis Real Estate und Vivico Real Estate GmbH (heute CA Immo) in den 2000er Jahren hochpreisig veräußert. Neben dem Bau von Bürogebäuden wurde die Fläche – eines der größten innerstädtischen Stadtentwicklungsgebiete Europas – nahezu ausschließlich mit hochpreisigem Wohnungsbau entwickelt (Schipper und Wiegand 2015; Schipper und Latocha 2018; Albrecht et al. 2021).

bei das für Wohnen zuständige Ministerium, das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum, von der SPD geführt wird.

Generell verfügt die Stadt Frankfurt aufgrund ihrer Finanzstärke über eine hohe Autonomie gegenüber dem Land Hessen.²¹ Dies gilt im Besonderen für die Dezernent*innen und die Amtsleitungen in der Verwaltung. Bedingt ist dies durch Festlegungen in der Hessischen Gemeindeordnung, die – anders als in Baden-Württemberg – keine Weisungsbefugnis des Oberbürgermeisters/der Oberbürgermeisterin gegenüber der Leitung und Organisation der Verwaltung vorsieht.

Die mit Wohnungspolitik befassten Dezernate sind das Dezernat für Planen und Wohnen, das für Liegenschaften zuständige Dezernat für Bildung, Immobilien und Neues Bauen sowie das Dezernat für Soziales und Gesundheit, das mit der Unterbringung Geflüchteter und Obdachloser und dem Management von Zwangsräumungen befasst ist. Das Planungsdezernat wurde 2011 bis 2016 von Olaf Cunitz (B90/Die Grünen) geleitet, anschließend übernahm Mike Josef (SPD), derzeitig Frankfurts Oberbürgermeister, den Posten. 2023 folgte Prof. Dr. Marcus Gwechenberger (SPD). Für öffentliche Liegenschaften ist hingegen das erst seit 2021 von der SPD geführte Dezernat für Bildung, Immobilien und Neues Bauen zuständig; zuvor leitete es Jan Schneider (CDU). In der jüngeren Stadtgeschichte wechselte der Zuständigkeitsbereich für Liegenschaften bei dem langjährigen Amtsleiter (Alfred Gagel [1987 bis 2016]) mehrmals zwischen Kämmerei und Baudezernat. Für diesen Wechsel waren weniger politische, als vielmehr auf koalitionsarithmetische Kalküle maßgeblich (Silomon-Pflug 2018: 228f.). Für Frankfurt darüber hinaus charakteristisch ist die »Fragmentierung des Liegenschaftswesens« (ebd.), bei der es erst 2014 zu einer Diskussion über die Zentralisierung des Liegenschaftsmanagements kam (ebd.: 227). Dies führte immer wieder zu Streit bei wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Fragen, z.B. beim kommunalen Vorkaufsrecht (Heeg und Schipper 2021). Dezernentin für Soziales und Gesundheit ist seit 2021 Elke Voith (B90/Die Grünen), zuvor leitete 2007 bis 2021 Daniela Birkenfeld (CDU) das Sozialdezernat.

Der größte Vermieter in Frankfurt ist das öffentliche Wohnungsunternehmen ABG Frankfurt Holding (AGB) (s. Tab. 7). Zusammen mit der NH hält das Unternehmen 20 Prozent am Mietwohnungsmarkt. Daneben spielen kleine und große Privateigentümer*innen, aber auch Genossenschaften eine bedeutende Rolle (letztere verfügen über 6 Prozent Marktanteil). Viele größere Siedlungen, die in den 1950er und 1960er Jahren errichtet und später privatisiert wurden, z.B. jene der ehemaligen Eisenbahnerwohnungsgenossenschaft, befinden sich in der Hand großer börsennotierter Konzerne. Vonovia SE bewirtschaftet in Frankfurt 6 Prozent der Mietwohnungen; einen signifikanten Bestand besitzen die Noartis AG oder Grand City Properties.

21 1993 erreichte die Stadt mit 3,5 Mrd. Euro ihren langjährigen Schuldenhöchststand, der daraufhin sank, aber im Zuge der Coronapandemie und der darauffolgenden Krise wieder auf eine vergleichbare Summe anstieg (Frankfurter Rundschau 2023). In den 1990er Jahren führte die wirtschaftliche Prosperität dazu, dass die Gewerbesteuerinnahmen Frankfurts in manchen Jahren deutlich jene der größeren Städte Berlin und München überstiegen (Silomon-Pflug 2018: 220).

6.2.3 DNA Frankfurter Rundschau (2018 bis 2021)

Der Untersuchungszeitraum für den Diskurs der Frankfurter Rundschau erstreckt sich von Januar 2018 bis Dezember 2021. Dieser Zeitraum deckt eine spezifische Phase der Stadtentwicklung ab, in der sich – anders als in den vorangegangenen Phasen der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik – unterschiedliche Akteure zu mehr bezahlbaren Wohnraum positionierten. Zur Einordnung des Startpunkts des Untersuchungszeitraums: Die zunehmende Politisierung und der stärker werdende Handlungsdruck bedingten ab den 2010er Jahre eine partielle Kurskorrektur in der Stadtentwicklungspolitik, die ab Mitte der 2010er Jahre an Dynamik gewann. Im Jahr 2011 wurde z.B. im Koalitionsvertrag die Einführung einer sozialen Bodenordnung festgeschrieben, die im Jahr 2014 implementiert wurde, allerdings zunächst keinen verbindlichen Charakter hatte und sich als kaum wirksam erwies. Zudem wurden Milieuschutzgebiete erlassen, Konzeptvergaben implementiert und neue Förderprogramme für den geförderten Wohnungsbau geschaffen (Schipper 2016: 80 ff.). Beschleunigt wurde der politische Wandel, nachdem bei der Kommunalwahl 2016 Schwarz-Grün die Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung verlor und die SPD den Planungsdezernenten stellen konnte. Oberbürgermeister Feldmann (SPD) und Planungsdezernent Josef (SPD) griffen im Zuge der Wahl die Forderung der mietenpolitischen Bewegung nach einem Mietenstopp beim ÖWU ABG auf und setzten sie um. Der nach wie vor gültige Mietenstopp ist zunächst auf fünf Jahre befristet; er schreibt fest, dass Mieten für kommunale Wohnungen nur um ein Prozent pro Jahr und maximal 5 Prozent in fünf Jahren angehoben werden dürfen (Schipper 2016: 93).

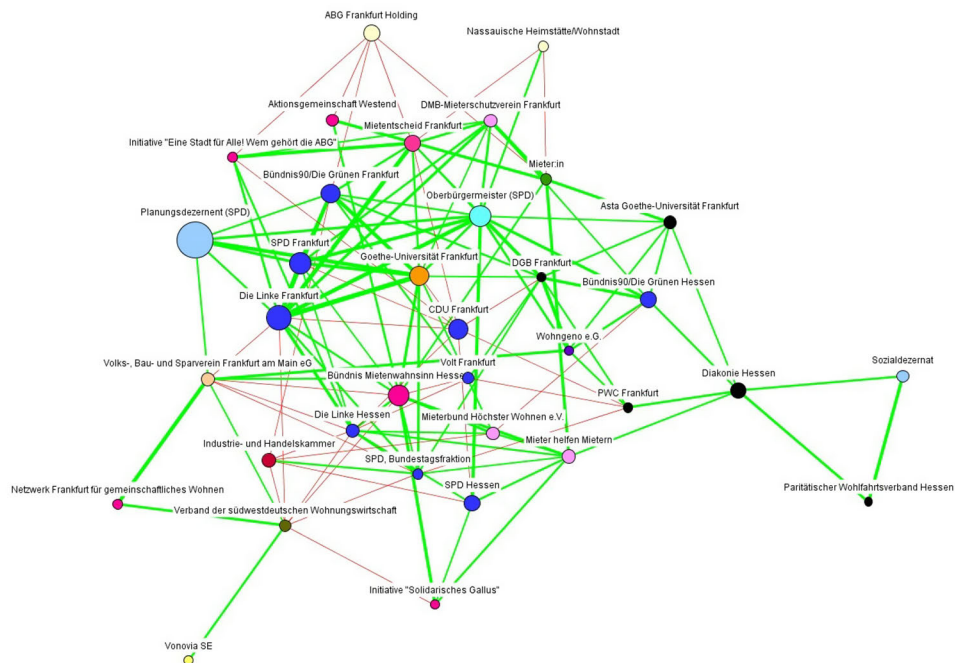
Medial thematisierte die Rundschau im Untersuchungszeitraum Konflikte um neue Stadtentwicklungsprojekte, die sich zwischen unterschiedlichen Parteien und zwischen lokalem Gewährleistungsstaat und der Zivilgesellschaft stattfanden. Thema war der neue Stadtteil an der A5 ab und es wurden der Mietenstopp, (spekulative) Leerstand, sozialer Wohnungsbau und öffentliche Wohnungsunternehmen thematisiert. Die Erhöhung des Bestands an Sozialwohnungen und die Geschäftspolitik der ABG wurde politisch vom Bürgerbegehren Mietentscheid aufgegriffen, das 2018 lanciert wurde. Es schrieb eine Welle der Politisierung der Wohnungsfrage durch lokale soziale Bewegungen fort und formalisierte diese Bewegungen. Zudem fanden im Jahr 2018 Oberbürgermeisterwahlen sowie Landtagswahlen statt, die in den Medien diskutiert wurden, und es wurden landespolitische Fragen verhandelt, etwa die Privatisierung des ehemaligen Polizeipräsidiums und das Wohnraumzweckentfremdungsverbot sowie ein Mietendeckel. Im Folgenden wird zunächst dargelegt, welche Akteure in politischen Debatten eine entscheidende Rolle spielen, und anschließend beschrieben, was im zeitlichen Verlauf inhaltlich diskutiert wurde.

6.2.3.1 Involvierte Akteure und Akteursgruppen

Die in den Zeitungsdiskurs involvierten Akteure (s. Abb. 9) lassen sich vier Obergruppen zuordnen. Die erste Gruppe ist eine im Vergleich zu den anderen Fallstädten stark ausdifferenzierte und medial einflussreiche Gruppe von Institutionen und Initiativen, die Interessen von Mieter*innen vertreten: Mieterinitiativen, soziale Bewegungen und Mietervereine. Zu ihnen zählen die »Mieterinitiative Nordend, Bornheim Ostend« (NBO),

der Mietentscheid, die »Initiative Solidarisches Gallus«, »Eine Stadt für Alle! Wem gehört die ABG?«, die »Föderation Demokratischer Arbeitervereine«, die »AG Westend«, »Project Shelter«, der Allgemeine Studierendenausschuss (AStA) und das die Landespolitik adressierende »Bündnis Mietenwahnsinn Hessen«. Medial tauchen drei Mietervereine auf: Mieter helfen Mietern Frankfurt e.V., der DMB Mieterschutzverein Frankfurt am Main e.V. und der DMB Mieterbund Höchstler Wohnen e.V. Auch eine Reihe an Wohlfahrtsverbänden spielen eine gewichtige Rolle im Diskurs, etwa der Paritätische Wohlfahrtsverband oder die Diakonie Hessen. Letztere vertreten in erster Linie die Interessen von Mieter*innen in besonders prekären Situationen sowie Obdachlose. Die zweite Gruppe bildeten Akteure aus Politik und Verwaltung. Relevant wurden besonders der Planungsdezernent Mike Josef (SPD) (2016 bis 2022), der Oberbürgermeister Peter Feldmann (SPD) (2012 bis 2022) und die Parteien CDU, FDP, B90/Die Grünen sowie Die Linke. Einzelne Verwaltungsakteure, etwa das Sozialamt, der Gutachterausschuss, das Rechtsamt oder die Stabstelle Mieterschutz tauchten medial zwar auf, spielten aber nur eine randständige und uneinheitliche Rolle. Die dritte Gruppe besteht aus Akteuren aus der Wohnungswirtschaft. Hierzu zählten die private und öffentliche Immobilienwirtschaft und ihre Lobbygruppen sowie Architekt*innen. Spannend gestaltete sich die Involvierung der ÖWU ABG und der Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte (NH). Vonseiten der Genossenschaften und gemeinschaftlichen Wohnprojekte war der Volks- Spar- und Bauverein Frankfurt am Main eG und das Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V. von Bedeutung. Vergleichsweise marginal vertreten waren im Spiegel der Frankfurter Rundschau Akteure aus der Immobilienwirtschaft, etwa Haus und Grund Frankfurt oder der Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft. Die vierte Gruppe setzt sich aus Wissenschaftler*innen, Politikberater*innen und Lobbygruppen der Wirtschaft zusammen, die aus spezifischen Interessenlagen heraus diskursiv intervenieren. Die Gruppe der Wissenschaftler*innen ist in Frankfurt geprägt durch kritische Wohnungsforscher*innen des Instituts für Humangeographie und durch das Institut für Wohnen und Umwelt in Darmstadt. Akteure aus der Wirtschaft sind die IHK, der Bau- und Immobilienausschuss der Vereinigung hessischer Unternehmensverbände, der Regionalverband Frankfurt Rhein Main und der DGB, aber auch die Position von Wirtschafts- oder Hotelverbänden wird referenziert.

Abbildung 8: Akteursnetzwerk Frankfurter Rundschau (n > 7)



Quelle: Eigene Darstellung

6.2.3.2 Darstellungsschwerpunkte im zeitlichen Verlauf

2018: Wahljahr und Jahr der politischen Impulse

Im Vorfeld der Oberbürgermeisterwahl Ende Februar 2018 positionierten sich einige Akteure deutlich für mehr bezahlbaren Wohnraum, insbesondere Peter Feldmann (SPD) und Planungsdezernent Mike Josef (SPD). Sie griffen explizit Forderungen auf, die von der mietenpolitischen Bewegung mit entwickelt worden waren (Ehlers 2021), etwa den Mietenstopp bei der ABG, die Erhöhung der Mittel für den geförderten Wohnungsbau, die Einrichtung einer Stabstelle Mieterschutz (Frankfurter Rundschau, 13.01.2018) und eine 50-Prozent-Quote für den geförderten Wohnungsbau im Neubau (Frankfurter Rundschau, 23.02.2018).

Josef sprach sich explizit für einen Kurswechsel in der Bodenpolitik aus, etwa indem er verlauten ließ, künftig zwei Drittel der Planungs- und Wertsteigerungsgewinne von Investoren abzuschöpfen, um mit den Geldern einen Fond für öffentliche Infrastrukturaufgaben zu schaffen (Frankfurter Rundschau, 27.01.2018). Er setzte das Ziel, den städtischen Grund- und Bodenbesitz ausweiten zu wollen. Als im September 2018 der »Bundeskongress Nationale Stadtentwicklungspolitik« in Frankfurt stattfand, forderte Josef zu Beginn des Kongresses von den Kommunen bis zum Bund eine neue Bodenpolitik. Öffentliche Flächen sollten nicht mehr zum Höchstpreis vergeben werden. Er warnte: »Schon jetzt machten die Grundstückskosten in attraktiven Lagen schließ-

lich mehr als die Hälfte der Entstehungskosten für Wohnungen aus.« (Frankfurter Rundschau, 18.09.2018)

Kurz vor der Wahl spitzte sich schließlich der Konflikt um die Liegenschaft des ehemaligen, zentral gelegenen und seit 20 Jahren leerstehenden Polizeipräsidiums zu, das vom Land Medienberichten zufolge für rund 200 Mio. Euro veräußert werden sollte. Das Land trete, echauffierte sich Feldmann, »wie ein Spekulant« (Frankfurter Rundschau, 23.02.2018) auf und verhindere damit eine gemeinwohlorientierte Entwicklung des Areals, die auch eine weitreichende Entwicklung öffentlicher Infrastrukturen einschließen würde. Ein derart hoher Kaufpreis für das 15.000 m² große Grundstück lasse lediglich exklusive Büro- und Wohnnutzung zu. Das Finanzministerium habe sich »mit Sturheit das Ziel gesetzt [...], so viel Geld wie möglich zu machen« (ebd.). Das Finanzministerium entgegnete, es habe die »gesamte Wunschliste« der Stadt bei der Konzeptausschreibung berücksichtigt (ebd.). Diese Position teilten Parteivertreter*innen der Grünen der Stadt Frankfurt, die CDU hingegen hielt Feldmanns Angriff für ungerechtfertigt: »Indem dieser auf Konfrontation setze, wo Kooperation geboten sei, Stimmung mache und Neid schüre, schade er den Frankfurtern objektiv.« (Frankfurter Rundschau, 23.02.2018) Kurz nach der Wahl wurde das ehemalige Polizeipräsidium für 212,5 Mio. Euro an die Düsseldorfer Gerchgroup veräußert. Die ABG war bei 168 Mio. aus dem Bieterverfahren ausgestiegen (Frankfurter Rundschau, 02.03.2018).²²

Josef nahm im Wahljahr deutlich stärker als in den Jahren darauf eine zentrale Rolle im Mediendiskurs ein und trug viele wohnungspolitische Impulse in die Debatte hinein. Die Impulse resonierten allerdings nicht wesentlich mit den Positionen von Akteuren aus der Wohnungswirtschaft. Der Planungsdezernent griff in Teilen Forderungen aus der Zivilgesellschaft, der Genossenschaften oder des Netzwerks Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. auf. Allerdings zeichnete sich insgesamt eher das Bild einer wenig stabilen Interessenkoalition rund um den Planungsdezernenten ab. Begründet lag dies auch in dem konfliktiven Verhältnis zu den ÖWUs ABG und NH, das im Vergleich mit den Fallstädten Tübingen und Dresden deutlich kooperativer war.

Im Herbst 2018 fand die Landtagswahl statt, die im Vorfeld wohnungspolitisch durch das »Bündnis Mietenwahnsinn Hessen« politisiert wurde, das politische Forderungen für einen »radikalen Kurswechsel« erarbeitet hatte (Frankfurter Rundschau, 27.07.2018). Noch vor der Wahl im Juni 2018 beschloss die schwarz-grüne Landesregierung einen Mietenstopp bei der NH für einen Teil der Wohnungen sowie eine Verlängerung der Bindungsfrist von Sozialwohnungen im NH-Bestand. Dafür verzichtete das Land auf eine Dividendenauszahlung in Höhe von 2,8 Mio. Euro (Frankfurter Rundschau, 06.06.2018). Insgesamt jedoch erntete die Landesregierung für ihre Strategie Kritik: Der hessischen FDP zufolge half lediglich Neubau gegen Wohnungsnot, so lautete auch die Kritik des Verbands der südwestdeutschen Wohnungswirtschaft. Die SPD hingegen positionierte

22 Aus dem Erlös des Verkaufs des Polizeipräsidiums wurde auf hessischer Ebene eine Beratungsstelle für gemeinschaftliche Wohnprojekte mit eineinhalb Stellen auf begrenzte Zeit gesichert. Diese Landesberatungsstelle war im Hessischen Landtag am 11.11.2021 der Anlass, um unter dem Titel »Neue Wohnformen noch besser unterstützen: Hessen schafft Anlaufstelle für Initiativen, Kommunen und Unternehmen« nach fünf Jahren die erste aktuelle Stunde zum Thema Wohnen durch Bündnis 90/DIE GRÜNEN einzureichen (Hessischer Landtag 2021).

sich für die Ausweitung der regulativen Möglichkeiten, u.a. für die Einführung eines Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetzes und ein Verbot der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (ebd.). Nach der Wahl im Dezember 2018 wurde beschlossen, dass die schwarz-grüne Landesregierung die Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau von 2019 bis 2024 auf 2,2 Mrd. Euro erhöhen würde (im Vergleich zu 1,7 Mrd. Euro in den fünf Jahren zuvor) (Frankfurter Rundschau, 21.12.2018).

Zurück zur kommunalen Ebene: Hier wurde im Sommer 2018 der Mietentscheid von einem Bündnis aus 40 zivilgesellschaftlichen Verbänden und Organisationen lanciert (s. Kapitel 6.2.5.3). Der Mietentscheid knüpft an frühere Proteste gegen die liberale Geschäftspolitik der ABG an und fordert die soziale Ausrichtung der Geschäftspolitik des Unternehmens, das 18 Prozent des Mietwohnungsbestandes bewirtschaftet (s. Tab. 7). Konkret soll die ABG dem Bürgerbegehren zufolge erstens im Neubau zu 100 Prozent geförderten Wohnungsbau für geringe und mittlere Einkommensschichten schaffen; zweitens soll für alle Bestandsmieter*innen, »die vom Einkommen her Anspruch auf eine Sozialwohnung haben, jedoch eine höhere Miete zahlen« (Mietentscheid Frankfurt 2022), die Miete auf das Preisniveau des sozialen Wohnungsbaus gesenkt werden. Drittens sollen die »durch Mieterfluktuation freiwerdenden freifinanzierten Wohnungen künftig zu den entsprechenden Preisniveaus und Belegungsbindungen des geförderten Wohnungsbaus vermiete[t werden]« (ebd.). Diese Maßnahme würde über die Rekonfiguration von Neubau- und Bestandspolitik den Bestand bezahlbarer Wohnungen in Frankfurt unmittelbar erhöhen und sich zudem preisdämpfend auf die OVM auswirken.

Gleich zu Beginn des Bürgerbegehrens werden die Forderungen vom Geschäftsführer der ABG, Frank Junker, diskreditiert: Es drohe »Ghetto-Bildung« und der wirtschaftliche Ruin des Unternehmens, es gebe nicht genug Fördermittel, wenn nur noch geförderter Wohnraum errichtet werden würde, die Forderung sei »rechtlich nicht zulässig«, da ein Bürgerentscheid nicht in den Kompetenzbereich des Magistrats eingreifen dürfe, dem öffentlichen Unternehmen würde wirtschaftlicher Schaden zugefügt und die Spekulanten würden sich freuen, wenn die ABG keine freifinanzierten Wohnungen mehr bauen würde, und schließlich dürfe man ihnen den Markt nicht überlassen (Frankfurter Rundschau, 14.08.2018). Albrecht Kochsiek (CDU) kritisierte den Mietentscheid: »Die angestrebten Vorgaben für die ABG würden sich »fatal auf den freien Wohnungsmarkt auswirken«. Die Mieten würden steigen, das sei alles andere als sozial.« (Frankfurter Rundschau, 24.08.2018) Das Rechtsamt äußerte rasch Zweifel an der Rechtskonformität des Vorhabens. Die Initiative, die Ende 2018 25.000 Unterschriften der Stadt Frankfurt überreichte und damit die erste formale Hürde für ein Bürgerbegehren erfolgreich meisterte, begegnete der Kritik mit hoher fachlicher Kompetenz und verwies auf Handlungsspielräume des Unternehmens und der Kommune. Betont wurde auch, dass die ABG viel Gewinn erwirtschaftete. Der Konzernjahresüberschuss der ABG betrug etwa 2018 113 Mio. Euro und im Jahr 2020 74 Mio. Euro (ABG Frankfurt Holding GmbH 2021: 2).

Stadtentwicklungspolitisch wurde über den neuen Stadtteil an der A5 diskutiert, ein Projekt, das der Frankfurter SPD zugeschrieben wird. Die CDU Frankfurt und CDU-Ortsverbände aus dem Taunus mobilisierten gegen die Bebauung freier Ackerflächen. Unter anderem organisierten sie einen Sternmarsch, an dem rund 400 Personen teilnahmen. Inhaltlich beriefen sie sich in erster Linie auf ökologische Argumente. Zu schützen

seien die Äcker für regionale Landwirtschaft und die Frischluftschneise. Auf einem Plakat stand: »Bäume, Felder, Wiese statt Beton« (Frankfurter Rundschau, 20.08.2018). Die Protestkoalition warb für einen regionalen Dialog, damit die »schöne Heimat« erhalten werden kann (ebd.). Gegen die Intervention der CDU positionieren sich die IHK, Unternehmerverbände und die SPD, die auf die Notwendigkeit neuer Wohnungen vor dem Hintergrund von Städtewachstum und Fachkräftemangel verwiesen (Frankfurter Rundschau, 18.08.2018). Josefs Vorschlag, bei Neubauprojekten Genossenschaften und gemeinschaftliche Wohnprojekte generell stärker bei der Vergabe von Grundstücken zu berücksichtigen, resonierte hingegen positiv – auch bei der CDU (Frankfurter Rundschau, 24.08.2018).

2019: Proteste für mehr Bezahlbarkeit – bei verhärteten Fronten in der Politik

Stadtentwicklungspolitisch war auch im Folgejahr der für bis zu 30.000 Personen ausgelegte neue Stadtteil an der A5, genannt »Josef-Stadt« oder »Stadtteil der Quartiere«, Gegenstand von Diskussionen. Während ihn die Parteien der Römerkoalition Die Grünen, SPD und CDU ursprünglich unterstützt hatten, stand immer deutlicher das Scheitern des Projekts im Raum, nachdem die CDU ihre Unterstützung aufgekündet hat. Die Grünen im Römer positionierten sich nicht eindeutig und auf Landesebene ließ Al-Wazir lässig verlauten, dass Frankfurt »sich selbst eine politische Mehrheit für das Projekt in der Regionalversammlung organisieren [solle]« (Frankfurter Rundschau, 29.08.2019). Unter dem Motto »Grün statt grau – kein Klima-GAU« demonstrierten im Jahr 2019 Ortsverbände insbesondere der CDU, FDP und der Grünen sowie Bauernverbände zusammen mit 3.500 Personen gegen den neuen Stadtteil. Feldmann kritisierte, dass die Kampagne »leider auf dem Rücken derjenigen ausgetragen wird, die dringend auf bezahlbare Wohnungen im Rhein-Main-Gebiet warten« (Frankfurter Rundschau, 30.10.2019).

Zu Jahresbeginn 2019 berichtet der Gutachterausschuss, dass die Kaufpreise für Eigentumswohnungen in Frankfurt weiter steigen und Haushalte »zunehmend ins Umland aus[wichen]« (Frankfurter Rundschau, 21.01.2019). Josef nennt als Antwort darauf eine aktivere Bodenpolitik sowie eine neue Lohn- und Rentenpolitik, räumt jedoch ein: »Die Stadt habe auf die Entwicklung der Immobilienpreise letztlich keinen Einfluss.« (ebd.)

Anlässlich der Eröffnung einer temporären Unterkunft für 50 Geflüchtete unterstrich die am Sozialamt verortete Stabsstelle Unterbringungsmanagement und Flüchtlinge die politische Notwendigkeit, den Bestand des sozialen Wohnungsbaus auszuweiten. Zuvor hatten die Geflüchteten zusammen mit 300 anderen Personen eine Unterkunft in Bonames bewohnt. Den Bauplatz in Bonames hatte der evangelische Regionalverband zur Verfügung gestellt, Träger ist das Diakonische Werk für Frankfurt und Offenbach (Frankfurter Rundschau, 16.02.2019).

Im Hinblick auf Studierende wurde vor einer zunehmenden Spaltung gewarnt. Während das Studierendenwerk mehr Geld vom Land für Neubau forderte, warnte der AstA der Goethe Universität, »dass nur noch Menschen in Frankfurt studieren können, die Geld von ihren Eltern erhalten« (Frankfurter Rundschau, 09.02.2019). Unter den Titeln »Nehmen Sie uns, die Bürger, ernst!«, »Kampf gegen Verdrängung« und »Mietstrahl zeigt die Wahrheit« wurde im Februar und März in der Frankfurter Rundschau über un-

terschiedliche Formen des Protests gegen Verdrängung berichtet. Die Aktionsgemeinschaft Westend kritisierte die Stadt dafür, keine neue Erhaltungssatzung für das östliche Westend zu erlassen (Frankfurter Rundschau, 20.02.2019) und appellierte: »Erzieher, Busfahrer, Lehrer finden keinen bezahlbaren Wohnraum mehr in Frankfurt – sie müssen diese Luxus-Inseln verhindern.« (ebd.) Im Rahmen des europaweiten Aktionstags für ein Recht auf Wohnen, dem Housing Action Day, organisierte das »Bündnis Mietewahnsinn Hessen« eine Protestaktion gegen steigende Mieten, auf der u.a. das Sinken des Bestands an Sozialwohnungen, der spekulative Wohnungsleerstand und das Agieren finanzmarktorientierter Konzerne kritisiert wurde, ebenso die ausbleibende Reaktion der Politik: »Weder die schwarz-grüne Landesregierung noch die Kommunalpolitik [...] ließen einen Willen für einen Kurswechsel erkennen«, so der Mieterverein Mieter helfen Mietern (Frankfurter Rundschau, 02.04.2019). Gefordert wurde von der Landesebene u.a. ein Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetz, mit dem gegen spekulativen Leerstand vorgegangen werden könne. Immer wieder fanden medial Aushandlungen darüber statt, wie viel Leerstand es überhaupt gibt. Statistische Erhebungen kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Gegner*innen des Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetzes versuchen stets, den Leerstand als sehr gering zu klassifizieren. Auf Landesebene, wo das Gesetz 2004 unter Ministerpräsident Roland Koch (CDU) abgeschafft wurde, setzten sich die Oppositionsparteien SPD und Die Linke dafür ein (Frankfurter Rundschau, 23.08.2019), scheiterten jedoch am Widerstand der Regierungskoalition.

Darüber hinaus gab es zahlreiche Konflikte und zivilgesellschaftlich organisierte Proteste. Die Zukunft des Glauburgbunkers im Nordend war unsicher. Während die Nachbarschaft den Erhalt und die Öffnung des Gebäudes forderte, plante ein Investor seinen Abriss und den Bau von 45 Luxuswohnungen auf dem Gelände. Zur gleichen Zeit spitzte sich ein stadtentwicklungspolitischer Konflikt rund um das Areal der Grünen Lunge zu. Hier sollten die sogenannten Günthersburghöfe entstehen, ein Bauprojekt der ABG in Kooperation mit dem börsennotierten Projektentwickler Instone Real Estate, bei dem 1.400 zu einem erheblichen Teil hochpreisige Wohnungen entstehen sollten. Die »Bürgerinitiative für den Erhalt der Grünen Lunge e.V.« lehnte dieses Projekt entschieden ab, Die Linke forderte ausschließlich bezahlbare Bebauung im Areal, was die Grünen jedoch nicht als notwendig ansahen (ebd.).²³

Im Rahmen des Wettbewerbs »Wohnen für Alle: Neues Frankfurt«, den das Deutsche Architekturmuseum Frankfurt organisierte, wurden Entwürfe eingereicht, die Bezahlbarkeit und Architekturqualität vereinen. Einige von ihnen sollen im Baufeld Hilgenfeld gebaut werden, wo 40 Prozent der 850 neu entstehenden Wohnungen gefördert sein sollen (Frankfurter Rundschau, 13.04.2019).²⁴ Am Hilgenfeld sollte der Volks-, Bau-

23 In einem Leserbrief formuliert ein Mitarbeiter der Stadtverwaltung Kritik an den Protestierenden, die in einer Woche für bezahlbaren Wohnraum, in der anderen für ihre Gartennutzung und gegen Neubau protestieren würden. Er fordert eine Erweiterung des »überlasteten Günthersburgparks« und den Bau geförderter und gemeinschaftlicher Wohnungen. Da sei »es vertretbar, dass dort auch hochwertige Eigentumswohnungen entstehen, denn eine Ghettobildung kann niemand wollen« (Frankfurter Rundschau 2020). So sei allen geholfen.

24 Der Wettbewerb steht im Zusammenhang mit dem 100-jährigen Jubiläum des »Neuen Frankfurt«, das das Historische Museum Frankfurt mit der Ausstellung »Wie wohnen die Leute« thematisiert (Frankfurter Rundschau 2019).

und Sparverein eG bauen, der keine Renditeorientierung verfolgt, Mietpreise konstant hält und bei dem alle Überschüsse in der Genossenschaft verbleiben. Die Stadt hoffte darauf, dass Genossenschaften die neue Nachbarschaft gut zusammenhalten. Die Genossenschaft plante Raum für Gemeinschaft, Betreuung oder Sozialstrukturen mit ein und betonte, dass es »keine Brennpunkte« und »funktionierende Hausgemeinschaften« in ihren Siedlungen gebe (Frankfurter Rundschau, 10.08.2019). Gleichzeitig positionierte sie sich gegen einen generellen Mietendeckel (ebd.). Im Jahr 2019 verkündete die Deutsche Wohnen, künftig nicht alle Mieterhöhungsspielräume durchsetzen zu wollen. Josef und der DMB sahen dies als »positives Signal« (Frankfurter Rundschau, 25.06.2019).

Landespolitisch relevant war der Große Frankfurter Bogen, eine Bauoffensive des Landes im Umkreis von Frankfurt. Er sieht vor, dass bis 2040 200.000 Wohnungen in den an Frankfurt angrenzenden Kommunen gebaut werden sollen. Um die Umsetzung zu ermöglichen, unterstützt die NH Kommunen, die nicht über genug Expertise verfügen, mit »einer Art Bauamt auf Zeit« (Frankfurter Rundschau, 19.10.2019) bei der Strategieplanung und Erschließung von Flächen. Zudem wurde die Geschäftspolitik der NH medial thematisiert. Die FDP kritisiert, dass die Sanierungsquote des Unternehmens zu gering sei und die fehlenden Einnahmen die notwendige Sanierungstätigkeit weiter erschweren würden.

2020: Kleine Fortschritte, ernüchternde Bilanzen und resistente Barrieren

An die Region Rhein-Main wendete sich trotz erhöhter Neubauanstrengungen im März 2020 eine Vereinigung von 20 Organisationen, Branchenverbänden und Interessensvertretungen, u.a. der DGB, die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände, die Universität Frankfurt, die University of Applied Sciences sowie die IHK. Ihr Anliegen lautete: Die Ausweisung von Bauland müsse ebenso wie die Schaffung von Wohnraum effektiv vorangetrieben werden, »wenn Frankfurt/Rhein-Main ein erfolgreicher Wirtschaftsstandort bleiben wolle« (Frankfurter Rundschau, 16.03.2020). Der DGB forderte, insbesondere bezahlbare Wohnungen zu bauen: »Bei Bauprojekten dürfe es nicht nur um das schnelle Geld von Investoren gehen.« (Ebd.)

Zunächst standen zu Jahresbeginn bodenpolitische Aushandlungsprozesse im Zentrum der Zeitungsdebatte. So fordert Bernd Belina, Professor für Geographie, in einem Gastbeitrag ein Umdenken in der Bodenpolitik (Frankfurter Rundschau, 10.01.2020). Kommunal trat 2020 der Baulandbeschluss in Kraft (Frankfurter Rundschau, 28.09.2020), demzufolge in größeren Neubaugebieten 30 Prozent aller Wohnungen gefördert entstehen müssen, 15 Prozent auf dem ersten Förderweg (max. 6,50 Euro/m²) und 15 Prozent auf dem zweiten Förderweg, durch ein kommunales, mittelschichtfokussiertes Programm (9,50 bis 10,50 Euro/m²). Zusätzliche 15 Prozent sollen im Konzeptverfahren an gemeinschaftliches und genossenschaftliches Wohnen vergeben werden, 15 Prozent im freifinanzierten Wohnungsbau und 10 Prozent als preisgedämpftes Eigentum entstehen. Das Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. begrüßte die Innovation, da die von ihm unterstützten Projekte zuvor lediglich bei Flächen zum Zuge gekommen waren, die über den Liegenschaftsfonds vergeben wurden. In manchen Fällen stellten jedoch bei Konzeptverfahren die Erbpachtzinsen, die die Stadt angesetzt hatte, die Wohnprojekte vor enorme Heraus-

forderungen. Daher forderten die großen Frankfurter Wohnungsbaugenossenschaften und das Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. eine Senkung des Erbbauzinses, der bis dato bei 2,5 Prozent des Bodenrichtwerts lag und aufgrund der Kopplung an die Bodenpreise stark angestiegen war. Der Volks-, Bau- und Sparverein rechnete am Beispiel des Areals der Akademie der Arbeit auf dem Campus Bockenheimer aus, dass die Stadt trotz Entgegenkommen einen »jährlichen Erbbauzins von 140.000 Euro für das 1.423 Quadratmeter große Grundstück« verlange (Frankfurter Rundschau, 19.11.2020). Ein Preis, der bei bezahlbaren Mieten nicht abzudecken sei. Bis im April 2021 hatten 2.500 Menschen und die mehr als 100 Mitglieder des Netzwerks Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen einen Aufruf zur Senkung des Erbbauzinssatzes unterzeichnet (Frankfurter Rundschau, 20.04.2021). Auch Josef (SPD) und die Grünen im Römer hielten eine Senkung für sinnvoll.

Anlässlich des vierjährigen Dienstjubiläums von Mike Josef berichtete er über die Herausforderungen und Errungenschaften im Bereich »Wohnen und Planen«. Die Stadt stehe aufgrund des Wachstums vor enormen Herausforderungen, so müssten bis 2040 jährlich 6.700 neue Wohnungen entstehen – eine Zahl, die verfehlt wird, insbesondere was bezahlbare Bestände angeht (Frankfurter Rundschau, 22.06.2020). Während im Jahr 2016 nur 50 neue Sozialwohnungen gebaut worden seien, seien es 2019 400 Sozialwohnungen gewesen. Tendenziell sinke der Bestand jedoch weiter. Mieter*innen im Ostend, die aufgrund des absehbaren Auslaufens der Sozialbindung ihrer Wohnungen ihre Verdrängung fürchteten, forderten, dass für ihre 257 Sozialwohnungen die Bindung nicht auslaufen dürfe (Frankfurter Rundschau, 24.03.2020). Daraufhin setzte sich Josef für eine Verlängerung der Sozialbindungen in Abstimmung mit dem Eigentümer ein. Er forderte darüber hinaus einen Anteil von 50 Prozent öffentlich geförderter Wohnungen in Neubaugebieten, was in der Umsetzung allerdings am Widerstand der CDU scheiterte.

Die Römer-Koalition reagierte erst über ein Jahr nach Einreichung der Unterschriften für den Mietentscheid offiziell auf das Bürgerbegehren. Der Magistrat lehnte die Forderungen ab, sie seien zu unpräzise und die Finanzierung sei nicht darstellbar. Zudem würden die »Unternehmensziele der städtischen ABG Holding [...] gefährdet« (Frankfurter Rundschau, 22.06.2020). Josef zeigte Verständnis für »die Leute, die auf die Straße gehen« (ebd.), betonte jedoch, dass in der Planungspolitik bereits ein »Paradigmenwechsel« stattgefunden habe (ebd.).

Wiederholt wurde der Leerstand zivilgesellschaftlich skandalisiert, etwa durch den Mieterverein Höchster Wohnen, der Teil des DMB ist. Er führte in Zusammenarbeit mit den Bürger*innen eine umfangreiche Kartierung leerstehender Wohnungen und Häuser durch und verwies auf 78 seit zwölf Jahren leerstehende Wohnungen in sieben Häusern in Nieder-Eschbach:

»Es gibt keine Möglichkeit, die Eigentümerin zu zwingen, die Häuser dem Wohnungsmarkt zur Verfügung zu stellen.« Dabei habe das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Schutz des Eigentums in einer Relation zur Sozialverpflichtung des Eigentums stehe, mithin der Satz »Eigentum verpflichtet« in der Verfassung ernst genommen werden müsse. (Frankfurter Rundschau, 04.12.2020)

Einen Konflikt um Leerstand gab es bei dem seit 2008 leerstehenden städtischen Gebäude »Paradieshof« in Sachsenhausen. »Project Shelter«, eine Initiative geflüchteter Menschen, will seit einigen Jahren ein selbstverwaltetes, migrantisches Zentrum aufbauen und sucht dafür geeignete Räumlichkeiten. Solche böte der Paradieshof, worauf »Project Shelter« bei einer Veranstaltung, später auch einer Besetzung aufmerksam machen. Zudem sammelte die Initiative rund 8.000 Unterschriften für ihr Anliegen (Frankfurter Rundschau, 22.06.2020). Die Initiative hatte zuvor bereits mehrere leerstehende Häuser besetzt, konnte jedoch nie eine längerfristige Nutzung in geeigneten Räumen erreichen. Während Bau- und Liegenschaftsdezernent Schneider (CDU) einen Abriss des Paradieshofs priorisierte, beantragte Die Linke im Römer, dass die Stadt der Initiative das Gebäude per Nutzungsvertrag zur Verfügung stellen und für die Sanierungskosten aufkommen solle.

Im Juli berichtete die Frankfurter Rundschau von der Unterzeichnung eines Kodex durch große Wohnungsunternehmen in Hessen und Rheinland-Pfalz, die im Verband der südwestdeutschen Wohnungswirtschaft organisiert sind. Die Unternehmen wollten per Selbstverpflichtung sicherstellen, dass sie die Mieten nur noch im Schnitt um zwei Prozent pro Jahr und nach Modernisierungen die Mieten maximal um zwei Euro pro Quadratmeter erhöhen. Zudem sollten die Wohnungen nur noch mit Zustimmung der Mieter*innen verkauft werden (Frankfurter Rundschau, 01.07.2020).

Das Jahr 2020 war geprägt durch den Ausbruch der Coronapandemie. In der Frankfurter Rundschau wurde berichtet, dass sich durch die Pandemie die Bedürfnisse an Wohnraum verändert hätten und die Menschen mehr Wert auf lebendige Nachbarschaften und gegenseitige Unterstützung legen würden (Frankfurter Rundschau, 28.09.2020, 18.05.2021).

2021: Kommunalwahl, verhärtete Konflikte, weiche Regelungen und Prekarisierung

Im Jahr 2021 blieben zentrale Konfliktthemen im Diskurs erhalten, wobei die bodenpolitische Debatte etwas in den Hintergrund trat und das Thema Klimawandel und Klimaanpassung deutlich an Wichtigkeit gewann. Im März fand die Wahl der Stadtverordnetenversammlung statt, bei der das Thema Wohnen für alle Parteien eine wichtige Rolle spielte – allerdings mit gegensätzlichen Agenden:

SPD, Grüne und Linke werben jeweils für mehr sozialen Wohnungsbau, wollen etwa den Baulandbeschluss [...] verschärfen. Sie wollen zudem, dass die ABG noch mehr Sozialwohnungen errichtet. Am weitesten geht dabei die Linke: Sie dringt darauf, dass die ABG nur noch geförderte Wohnungen baut. (Frankfurter Rundschau, 02.03.2021)

Implizit griffen die Parteien Forderungen des Bürgerbegehrens Mietentscheids auf. Die CDU hingegen befürchtete, dass durch den Baulandbeschluss Investoren verschreckt würden, und argumentierte wie die FDP für den Ausstieg aus der Objektförderung und dem sozialen Wohnungsbau und für die Hinwendung zum Wohngeld. Während die SPD für die Ausweisung neuer Baugebiete warb, distanzieren sich CDU und Grüne vom neuen Stadtteil an der A5. Aus ökologischen Gründen positionierte sich Die Linke ebenso wie die Grünen gegen die weitreichende Bebauung der Grünen Lunge, wo über die Versiegelung eines sehr biodiversen Grüngebiets mit anteiliger Schrebergartennutzung, Per-

makulturgärten der Initiative »GemüseheldInnen« und sozialen Treffpunkten die sogenannten Günthersburghöfe mit 1.500 Wohnungen entstehen könnten. SPD, CDU und FDP befürworteten das Bauprojekt, bei dem der Baulandbeschluss das erste Mal angewendet und das in Kooperation mit dem börsennotierten Projektentwickler Instone Real Estate realisiert werden sollte. Das Thema Mieterschutz wurde von SPD, B90/Die Grünen und Die Linke ähnlich priorisiert, etwa indem alle eine Ausweitung der Milieuschutzgebiete und eine strengere Auslegung der Regeln forderten. Hiergegen positionierte sich die FDP, der zufolge regulatorische Eingriffe in den Markt zur Verschlechterung der Versorgungslage führten. Ein von SPD und Die Linke geforderter Mietendeckel könne nur auf Landesebene eingeführt werden, wo die schwarz-grüne Koalition das Vorhaben jedoch nicht unterstütze. Volt sprach sich für klimafreundliche Wohnungspolitik, aber gegen einen Mietendeckel aus. Nach der Wahl, bei der die Grünen mit 24,6 Prozent als stärkste Kraft hervorgingen, warb Die Linke für ein grün-rot-rotes Regierungsbündnis (Frankfurter Rundschau, 18.03.2021), weil es es ermöglichen würde, den Mietentscheid umzusetzen und die ökologische Verkehrswende zu fördern.

Soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Akteure positionierten ihre Themen weiter öffentlichkeitswirksam, etwa im Rahmen des Housing Action Days (Frankfurter Rundschau, 29.03.2021, 20.04.2021, 30.04.2021, 31.08.2021). Darüber hinaus forderten die Universitäten, der Asta und die Studentenwerke einen Ausbau studentischer Wohnheimplätze und günstiger Wohnungen (Frankfurter Rundschau, 07.05.2021).

Bei den ÖWUs kam es erneut zu Konflikten, etwa, als die NH die Miete für 396 Mieter*innen in der Nordweststadt erhöhte. Die im Dezember angekündigten und ab Januar gültigen Erhöhungen lagen zwischen einem und 15 Prozent. Die NH, für die noch der ausgehandelte Mietenstopp galt, berief sich in den Medien auf die Gesetzeslage, die eine Mieterhöhung von 15 Prozent in drei Jahren zuließ, und drohte, vor Gericht zu ziehen, wenn Mieter*innen die Erhöhung nicht bis Ende Februar akzeptieren würden. Das Unternehmen sei auf das Geld angewiesen, nur damit könne es Modernisierungsarbeiten durchführen und die Klimaneutralität des Gebäudebestandes umzusetzen. Während der Coronapandemie hatten Mieter*innen kaum Mietstundungen beantragt, woraus das Unternehmen folgerte: »Offensichtlich sind Mietende aufgrund der umfangreichen öffentlichen Hilfen und der außerordentlich moderaten Mieten des Unternehmens mit der Situation gut zurechtgekommen.« (Frankfurter Rundschau, 07.01.2021) Die Linke skandalisierte die Mieterhöhung und forderte die NH auf, die Mieterhöhungen zurückzunehmen (ebd.).

Die Rundschau berichtete von der drohenden und letztlich erfolgreichen Zwangsräumung der Wohnung einer an einer posttraumatischen Belastungsstörung und Depression leidenden ABG-Mieterin mit Tumorerkrankung, die zu 70 Prozent schwerbehindert ist. Sie klagte: »Ich kämpfe schon so lange, ständig muss ich kämpfen, aber irgendwann habe ich dafür keine Kraft mehr.« (Frankfurter Rundschau, 14.12.2020) Auch in der ABG-Siedlung »Platensiedlung«, die um 348 Wohnungen auf 1.000 Wohnungen nachverdichtet wurde, kam es zu Belastungen für die Bestandsmieter*innen. Ihre Lebensqualität, so der Mieterverein Mieter helfen Mietern, sei seit Jahren eingeschränkt u.a. aufgrund von Dreck, Baulärm und weggefallenen Grünflächen. Die ursprünglich auf drei Jahre angesetzten Bauarbeiten hatten 2017 begonnen. Geschäftsführer Junker

wies die Beschwerden zurück, alles laufe »völlig nach Plan, ohne nennenswerte Schwierigkeiten« (Frankfurter Rundschau, 18.11.2021).

Neben kommunalen Konflikten kulminierte im Jahr 2021 überregional die Debatte um den Mietendeckel. Im März erklärte das Bundesverfassungsgericht den Berliner Mietendeckel für nichtig, da er nicht in den Kompetenzbereich der Landesgesetzgebung fallen würde. Daraufhin forderten unterschiedliche Akteure, etwa das »Bündnis Mietewahnsinn Hessen« oder Die Linke im Hessischen Landtag, den Bund auf, eine entsprechende Regel nach Berliner Vorbild zu erarbeiten und zu implementieren (Frankfurter Rundschau, 18.06.2021, 06.09.2021). Die CDU konterte: »Der Berliner Mietendeckel habe das Angebot an freien Wohnungen halbiert und sei deswegen nicht angemessen, um die angespannte Lage zu lösen. Regularien verhinderten Investitionen.« (Frankfurter Rundschau, 06.09.2021) Der SPD zufolge wird man das Problem nicht allein durch stärkere Bautätigkeiten lösen können. Sie forderte »eine maximale Mieterhöhung im Rahmen der Inflationsrate« (ebd.).

Im Windschatten dieser nicht nur in Frankfurt, sondern bundesweit geführten Debatten zu der Mietpreisregulierung, der ESG-Taxonomie auf europäischer Ebene und stärker werdender Kritik an der finanzmarktorientierten Wohnungswirtschaft unterzeichnete Vonovia SE im März 2021 eine »Vereinbarung für klimagerechtes und bezahlbares Wohnen« mit der Stadt Frankfurt, in der u.a. festgelegt ist, dass die Mieten im Frankfurter Schnitt höchstens um ein Prozent jährlich für drei Jahre erhöht werden sollen, für weitere zwei Jahre höchstens in Höhe der Inflationsrate. Nach energetischen Sanierungen darf die Miete maximal 2 Euro/m² steigen. Von der Stabsstelle Mieterschutz solle jährlich überprüft werden, ob sich Vonovia, die ihren Bestand in Frankfurt gerne ausbauen und Nachverdichtungen vornehmen würde, an die Vereinbarung hält. Feldmann sprach von einem »echten Meilenstein« (Frankfurter Rundschau, 10.03.2021). Dezernent Josef hob hervor, dass eine solche Selbstverpflichtung die erste ihrer Art sei, die mit einem privaten Wohnungsunternehmen geschlossen wurde.

Schlussendlich diskutiert werden auch die Folgen der Coronapandemie und der wirtschaftlichen Entwicklungen, etwa der Wandel der für die Messestadt prägenden Hotelbranche (Frankfurter Rundschau, 07.10.2021) sowie steigende Lebenshaltungskosten, die Überlastung der Tafeln und Energiearmut (Frankfurter Rundschau, 16.10.2021). Beratungsangebote wie die Wohnungsnotfallhilfe oder die Hilfe der hessischen Schuldnerberatungen seien stärker nachgefragt als früher. »Seit 2019 verzeichnen manche Stellen einen Anstieg der Nachfrage um mehr als ein Drittel.« (Ebd.) Laut der Diakonie Hessen liege ein Problem darin, dass die vom Jobcenter übernommenen Mietkostengrenzen zu niedrig sind. Viele Haushalte seien gezwungen, die Differenz aus ihren Regelsätzen zu begleichen, was zu einer »eine[r] dauerhafte[n] Versorgung unterhalb des sozio-ökonomischen Existenzminimums« führte (ebd.).

6.2.4 Lokalstaatliche Innovation(-sblockade)

Der Frankfurter Diskurs war, stärker als in den anderen Städten, geprägt von konfliktiven Aushandlungsprozessen. Es entsteht das Bild eines sowohl ideologisch als auch institutionell fragmentierten Settings mit Polen, zwischen denen Gestaltungsimpulse bisher eher abprallen, als dass sie implizit oder produktiv-weiterentwickelnd aufgegriffen

werden. Daher werden insgesamt nur schleichend Zwischenlösungen für mehr Bezahlbarkeit implementiert, die leider bisher – vom Mietenstopp bei der ABG abgesehen – kaum eine umfassende materielle Wirksamkeit entfalten. Im Gegenteil: Die steigenden Preise deuten auf eine *policy failure* hin. Politisiert wurde die Wohnungsfrage in Frankfurt in erster Linie von einer Akteursgruppe aus dem Bereich der sozialen Bewegungen, die aufgrund des weitreichenden Abschmelzens bezahlbarer Bestände Frustration und Angst vor Verdrängung äußern, aber auch politische Gegenvorschläge und regulative Konzepte entwickelten. Die Forderungen reichten von einer Ausweitung des Bestandes sozialen Wohnungen über die Verhinderung von Leerstand, Spekulation und Luxusneubau bis hin zu einem Wohnraumzweckentfremdungsverbot auf Landesebene oder einer umfangreicheren Anwendung und konsequenten Auslegung der Milieuschutzgebiete. Sie wurden über Aktionen wie Demonstrationen, Besetzungen oder Kartierungen, aber auch über ein formalisiertes Bürgerbegehren an die Entscheidungsträger*innen in der Politik herangetragen. Insgesamt trägt diese Gruppe stark zur Politisierung und zur Entwicklung von Lösungsstrategien bei.

Resonanz finden ihre Forderungen und Ideen auf institutionell politischer Seite in erster Linie bei den Parteien Die Linke und der SPD. Die Grünen nahmen eine ambivalente Rolle ein. Sie geben im Hinblick auf Mieterschutz oder -belange keine entscheidenden Impulse, setzen sich aber für gemeinschaftliches Wohnen ein. Parteipolitisch positionieren sich CDU und FDP gegen umfangreichere Maßnahmen zugunsten von Mieter*innen. Auf Landesebene, wo die CDU in Koalition mit den Grünen regierte und die SPD sich in einer Oppositionsposition befand, wurden progressive regulative Innovationen, wie etwa das im Jahr 2019 abgelehnte Wohnraumzweckentfremdungsverbot, eher blockiert als gefördert. Die parteipolitischen Machtverhältnisse auf Landesebene beeinflussten wiederholt auf kommunaler Ebene ausgetragene Konflikte, etwa die Privatisierung des Polizeipräsidiums, aber auch die fehlende moderierende Unterstützung des Landes beim neuen Stadtteil an der A5.

Konservative und progressive Kräfte ringen in Frankfurt auf dem Feld der Wohnungspolitik in vielen Fragen miteinander, ohne die essenzielle Frage nach der Bezahlbarkeit über eine Kurskorrektur im wohnungs- und stadtpolitischen Leitbild und eine weitreichende Implementation neuer Instrumente zu adressieren. Dennoch gelang es Peter Feldmann und Mike Josef, einige Regulierungsinstrumente zu implementieren, wie den Mietenstopp bei der ABG oder den Baulandbeschluss. Zudem wurde im Koalitionsvertrag von 2021 eine deutliche Erhöhung der Quote des Anteils des sozialen Wohnungsbaus bei der ABG beschlossen.

Sieht man sich die Aussagen des Planungsdezernenten Mike Josef an, der medial insbesondere im Jahr 2018, der ersten Hälfte seiner Amtszeit, in Erscheinung trat, wird deutlich, dass er Zugeständnisse für unterschiedliche Akteursgruppen machte und an verschiedene Diskurse anknüpfte: Der Mittelstand dürfe nicht vergessen werden, Genossenschaften und Quartiersentwicklung soll gestärkt werden. Die soziale Mischung sei wichtig und auch im Bauplanungsrecht seien Reformen notwendig. Jedoch wurden innovative, weitreichende oder progressive Herangehensweisen durch parteipolitische Machtfragen auf kommunaler Ebene und zwischen Kommune und Land ausgebremst, zusätzlich erschwerten die historisch gewachsenen und persistenten Kräfteverhältnisse zugunsten der investorenfreundlichen Stadtpolitik in Frankfurt und die fragmentierte

Verwaltungsorganisation Innovationen. Stimmen aus der Verwaltung (Stadtplanungsdezernat und Sozialdezernat ausgenommen) finden ihren Weg nur vereinzelt und inhaltlich zersplittert in die Presse: der Gutachterausschuss, das Dezernat für Wirtschaft und das Bau- und Immobiliendezernat, die Stabstelle Mieterschutz, die Stabstelle Unterbringungsmanagement für Flüchtlinge, das Rechtsamt oder das Wohnungsamt vertreten unterschiedliche Positionen. Ihre Äußerungen sind von keiner einheitlichen Strategie getragen.

Nahezu ausschließlich konfliktiv wurden in Frankfurt Fragen der sozialökologischen Transformation oder der Zusammenhang zwischen Stadtentwicklung und Klimawandel diskutiert. Das Quartier Günthersburghöfe, mit dem in der sogenannten Grünen Lunge Frankfurts überwiegend hochpreisiger, wenn auch ebenso gemeinschaftlicher und sozialer Wohnraum geschaffen werden sollte, wurde ebenfalls blockiert. Hier schloss sich eine Akteursallianz aus der »Bürgerinitiative für den Erhalt der Grünen Lunge e.V.«, Baumbesetzer*innen, die 2018 gegründeten Fridays for Future, der Permakultur-Gruppe der »GemüseheldInnen« und Klimattac sowie der Mieter*innenbewegung zusammen. Durch vielfältige Protestaktionen wie Baumzählungen, öffentliche Spaziergänge, Demonstrationen und Baumbesetzungen wurde das Bauprojekt vorerst verhindert. Inhaltlich spielten auf zivilgesellschaftlicher Seite die Erfahrung mit mangelnder Partizipation in Stadtentwicklungsprozessen, die Angst vor weiterer Gentrifizierung und ökologische Argumente eine Rolle. Die Biodiversität in der Grünen Lunge ist seit 120 Jahren gewachsen und aktuell größer als die des Stadtwalds, wie ein von der Stadt in Auftrag gegebenes Biodiversitätsgutachten des Senckenberg-Instituts bestätigt. Schließlich distanzierte sich die Parteijugend von B90/Die Grünen im Wahlkampf 2021 von dem Vorhaben und überzeugte damit die gesamte Partei – woraufhin diese sich im Kommunalwahlkampf von den Bebauungsplänen distanzierte. Das Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. hingegen agierte – anders als die sozialen Bewegungen bei diesem Konflikt – in Allianz mit der Stadtpolitik, weil für die Günthersburghöfe erstmals vorgesehen war, 15 Prozent als gemeinschaftlich-genossenschaftliches Wohnen zur realisieren.

Wissenschaftler*innen begleiteten in Frankfurt Prozesse der Modernisierung von Siedlungen, die zu Konflikten und zum Wegzug eines Großteils der Mieter*innen führten, wie bei der Vonovia-Siedlung Knorrstraße (Schipper 2022, 2025). Die Nachverdichtungsmaßnahme der ABG in der Platensiedlung wird von der Kommune zwar als Best-Practice-Beispiel geführt, von lokalen Sozialarbeiter*innen jedoch kritisiert, weil die übrigen öffentlichen Infrastrukturen nicht entsprechend ausgebaut wurden (Künstler und Schipper 2021b). In einer NH-Siedlung führten Modernisierungsarbeiten trotz des implementiertem Mietenstopps zu erheblichen Mieterhöhungen und Konflikten. Lediglich am Beispiel des Neubauviertels Hilgenfeld wird betont, dass ein innovatives Energieversorgungskonzept entwickelt wurde. Doch vor dem Hintergrund der Dringlichkeit des Klimawandels bei gleichzeitiger Berücksichtigung sozialer Gerechtigkeit im Wohnungssektor erstaunt die Schlichtheit der Debatte, die auf eine große zukünftige Herausforderung hindeutet. Hier zeigt sich die Schwierigkeit, in Frankfurt positive Visionen sozialökologischer Stadtentwicklung zu entwickeln, die mehrheitsfähig sind und vermitteln, wie sich die Stadt an den Klimawandel anpassen, Emissionen reduzieren, die weitere Flächenversiegelung bremsen und kühlende Naherholungsgebiete schützen will. Das

gegeneinander ausspielen sozialer und ökologischer Themen verschärft die Vulnerabilität insbesondere marginalisierter Bevölkerungsgruppen, die den Folgen des Klimawandels stärker ausgesetzt sind. Es bräuchte also stärkere Debatten darüber, wie für diese Gruppen die Aufenthaltsqualität in kühlen öffentlichen Räumen verbessert und die Wohnungen energetisch modernisiert werden könnten.

Schlussendlich wurden im Diskurs der Frankfurter Rundschau auch die fehlenden verlässlichen progressiven Allianzen aus dem Bereich der Wohnungswirtschaft für zentrale Entscheidungsträger*innen deutlich. Nach wie vor stellt das Bild drohender ›Ghettobildung‹ einen narrativen Bezugspunkt dar, wenn es um größere Anteile geförderten Wohnungsbaus am Neubau geht. Das Verhältnis zwischen der Zivilgesellschaft, der Kommune und den ÖWUs NH und ABG stellte sich konfliktiv dar und es gab kaum Akteure aus der Immobilienwirtschaft, die konsequent die Ausweitung des sozialen Wohnungsbestandes unterstützten.

6.2.4.1 Das Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. und bodenpolitische Reformen

Neuer, wenn auch mühsamer ist der Weg zu einer Trendwende in der Bodenpolitik, den ich hier am Beispiel des Kampfes für mehr gemeinschaftliches Wohnen illustrieren werde. Dem sei vorangestellt, dass seit den 2010er Jahren ein anderer Umgang mit öffentlichen Flächen und der vermehrte Einsatz von Erbpacht politisch angekündigt wurde. Doch zu dem Zeitpunkt waren etwa die nachgefragten Grundstücke bereits weitgehend veräußert (Silomon-Pflug 2018: 233). Das Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. berät gemeinschaftliche Projekte und vertritt deren Interessen gegenüber der Stadt und dem Land. Ebenso wie einzelne Genossenschaften fordert es bessere Realisierungsbedingungen für ihre Projekte, etwa eine Senkung des Erbpachtzinses. Wie es entstand und mit welchen Herausforderungen es konfrontiert ist, wird im Folgenden beschrieben.

Eine erste partielle Korrektur der seit den 1990er Jahren etablierten investorenfreundlichen Stadtentwicklungspolitik fand mit der Regierungskoalition aus CDU und B90/Die Grünen in den 2010er Jahren statt. Sie wurde von Planungsdezernent Mike Josef (SPD) verstetigt und ausgebaut. So stellt die Implementierung eines Konzeptverfahrens im Jahr 2014 ein wichtiges regulatives bodenpolitisches Instrument dar (Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. Bundesvereinigung 2016), das auf langjährigen politischen Druck des Netzwerks für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V. noch in der Amtszeit von Olaf Cunitz (B90/Die Grünen) eingeführt wurde. Seitdem stärkt es Debatten um gemeinwohlorientierte Formen der Stadt- und Wohnraumentwicklung. Das Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. wurde 2005 gegründet – zunächst als offener Zusammenschluss von Initiativen auf ehrenamtlicher Basis –, um gemeinschaftliches Wohnen in Frankfurt zu stärken und Mitbestimmung und Selbstverwaltung von Beginn des Planungsprozesses an einzufordern. Da die Stadt Frankfurt entsprechende Anfragen an das Netzwerk zur Bearbeitung weiterleitete, konnte 2009 eine – wenn auch anfangs prekäre, inzwischen stärker verstetigte – Finanzierung ausgehandelt werden. Seit 2016 wird das Netzwerk stärker gefördert und es betreibt mittlerweile eine kommunale, am Wohnungsamt angesiedelte Beratungsstelle sowie eine hessische Landesberatungsstelle und war an der Gründung der Genossenschaftli-

chen Immobilienagentur (GIMA) beteiligt. Die Beratungsstelle berät inzwischen über 100 Wohnprojektgruppen, die gemeinschaftlich wohnen wollen, bei der Planung, Realisierung, Gestaltung und langfristigen Moderation von Aufgaben des Zusammenlebens und der Selbstverwaltung innerhalb der Wohnprojekte. Interessierte überlegen gemeinsam von Beginn an, wie sie das Wohnen und soziale, baulich räumliche, ökologische und ökonomische Aspekte der Projekte sowie die Nachbarschaftsbeziehungen gestalten wollen.

Der Kern des Netzwerks bestand insbesondere am Anfang aus älteren Personen, die sich Gedanken über ihre Wohnform nach der Verrentung machten. Frauen nahmen hierbei eine Schlüsselrolle ein:

»Wir wollen anders wohnen als unsere Mütter und vor allem Großmütter [...], wir wollen selbstbestimmt, eigenverantwortlich leben. Wir wollen auch nicht ins Altersheim, wir wollen auch nicht bei der Stadt Wohngeldantrag stellen, sondern wir wollen das selbstorganisiert machen.« (Interview Netzwerk 2022)

2013 war das Netzwerk an einem Punkt starker Resignation angekommen, an dem sich Schwierigkeiten verdichteten, sich am Markt gegen gewerbliche Investoren und deren professionalisierte Strategien, etwa bei der Grundstücksakquise, zu behaupten: »Immer waren wir zu spät, hatten nicht genug Geld und nicht die Connections.« (Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen) Bereits 2006 fasste die Kommune einen Grundsatzbeschluss, dass 10 bis 15 Prozent der städtischen Flächen für gemeinschaftliche Wohnprojekte zur Verfügung gestellt werden sollen. Doch stellte sich diese reine Willensbekundung für die Initiativen als wertlos heraus, weil sie weder ernsthaft verfolgt wurde noch einklagbar war. Die Auflösung des Netzwerks stand im Raum, als das erste Konzeptverfahren ausgelobt wurde – für die Niddastraße 57/59, zwei halb leerstehende, alte Pelzhändlerhäuser mit hohem Sanierungsstau.²⁵ Im Sommer 2016 fiel die Entscheidung für die Wohnprojekte NiKA und Niddastern (<https://www.nika.haus/>, <https://niddastern.de/>).

Begünstigt durch den politischen Wechsel im Planungsdezernat 2016 hin zur SPD wurde beschlossen, eine Studie zu Konzeptverfahren in anderen deutschen Kommunen zu erstellen, in der die (langjährigen) Erfahrungen aus Tübingen, München, Hamburg und Berlin zusammengetragen wurden (Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. Bundesvereinigung 2016). Auf Basis dessen wurden Eckpunkte für die Weiterentwicklung des Frankfurter Konzeptverfahrens definiert. Inzwischen unterstützt das Netzwerk Frankfurt die Stadtverwaltung durch eine Anhandgabevereinbarung bei der Vorbereitung der Ausschreibung, der Ausrichtung der Bewertungskriterien und der Qualitätssicherung.²⁶ Die Stadt Frankfurt verfolgt mit dem Konzeptverfahren das Ziel, langfristig

25 Nachdem sich die Objekte für Investoren als uninteressant erwiesen hatten, standen sie lange zur Disposition. Seit einer gründlichen Sanierung wohnen dort u.a. im Miethäusersyndikatsprojekt NiKA 42 Personen im kollektiven Eigentum für durchschnittlich 9 Euro/m² Miete (<https://www.nika.haus/>).

26 Die Bewertungskriterien der Konzeptverfahren in der Mainmetropole umfassen Charakteristika wie die Zusammensetzung der Gruppe, die Berücksichtigung gemeinschaftlicher Aspekte, den Einfluss auf das Wohnumfeld, den Innovationsgehalt des Raum- und Wohnkonzepts, die Finan-

preisstabilen Wohnraum zu schaffen, Grundstücksvergaben transparent durchzuführen und über die Projekte einen Beitrag für eine sozialökologische Quartiersentwicklung zu leisten sowie die Akteurslandschaft auf dem Wohnungsmarkt zu diversifizieren. Zum Start des Konzeptverfahrens wurde die KEG/BSMF, die die Eigentumssituationen und den Wert potenzieller Liegenschaften prüft, mit der Verwaltung eines revolvierenden Liegenschaftsfonds für die Realisierung gemeinschaftlicher Wohnprojekte beauftragt, der mittlerweile mit rund 6,8 Mio. Euro ausgestattet ist (KEG 2021). Das ursprüngliche Kapital kam aus dem Verkauf einer Liegenschaft am Frankfurter Flughafen.

Dass zivilgesellschaftliche Akteure vermittelt über das Netzwerk die eingespielte Kooperation zwischen Immobilienwirtschaft und Stadtpolitik und -verwaltung betreten, birgt einige Herausforderungen, die für die Zivilgesellschaft mit einer hohen Arbeitsbelastung einhergehen und eine hohe »Frustrationstoleranz« erfordern, die »selektiert« (Interview Netzwerk 2022). Das Netzwerk tritt als Intermediär und Vermittler zwischen kommunalen Verwaltungsbehörden und politischen Entscheidungsträger*innen sowie der Zivilgesellschaft auf. Es identifiziert als Herausforderungen aufseiten der Verwaltung, dass alle Ebenen für die neuen Prozesse und deren Implementierung sensibilisiert, Arbeitsstrukturen aufgebaut, Rechtssicherheit gewährleistet und neue Förderkonstrukte entwickeln werden müssen. Der neue Rahmen konfrontiert Akteure der Immobilienwirtschaft, Banken eingeschlossen, mit ihnen bisher unbekannten Planungskulturen. Für ehrenamtlich agierende Wohnprojektinitiativen entstehen hohe zeitliche und organisatorische Herausforderungen. Dies stellt einen Ausgangspunkt von Kritik dar, der auf eine wahrgenommene und tatsächliche Exklusivität der Wohnprojekte abzielt: »Das ist doch nur was für Akademiker*innen und für Leute mit Geld.« (Interview Netzwerk 2022). Dem entgegnet das Netzwerk, dass für diese Exklusivität die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen verantwortlich seien:

Man muss als Initiative so viel Vorarbeit leisten, bis es dann zum Projekt kommt, dass man es ohne diese Kompetenzen gar nicht schafft. Man muss so viel lernen, lesen, schreiben, zu Veranstaltungen gehen, argumentieren, sich mit Politikern streiten – wenn man das nicht gelernt oder geübt hat, [...] man einfach nur seine Arbeit macht und gemeinschaftlich wohnen will, weil man es gut findet, da gibt es kein Feld. (Interview Netzwerk 2022)

Daher sind Menschen, die Sprachbarrieren oder Care-Verpflichtungen haben, etwa Alleinerziehende oder Menschen, die Verwandte oder Freund*innen pflegen, in der Wohnprojektzone stark unterrepräsentiert.

Um die Handlungsbedingungen für gemeinschaftliche Wohnprojekte zu verbessern, initiierte das Netzwerk eine Unterschriftenkampagne zur Senkung des Erbbauzinssatzes (Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. 04.08.2021). Ohne Senkung führen die hohen Grundstückskosten in Kombination mit dem Erbbauzinssatz

zierung und Kostenstabilität des Wohnens, die Kooperationspartner und die Rechtsform (gemeinschaftliches Eigentum, Genossenschaften; Baugruppen sind hier – anders als in Tübingen – ausgeschlossen). Über zusätzliche quartierspezifische Kriterien entscheidet der Beirat, ebenso wie über die Gewichtung der unterschiedlichen Kriterien.

zur Verdrängung von Genossenschaften und gemeinwohlorientierten Akteuren aus dem Neubaugeschehen. Unter anderem dies zu verhindern ist Ziel von Baulandbeschlüssen.

Baulandbeschlüsse schreiben für größere Neubaugebiete Qualitätsziele für die Stadtentwicklung und verpflichtende Quoten für preisgedämpfte Segmente fest. Sie sehen darüber hinaus vor, private Bauherren über die Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen an infrastrukturellen Erschließungskosten zu beteiligen. In Frankfurt wurde bereits 2014 eine ›Soziale Bodenordnung‹ mit einer 30-Prozent-Quote für geförderten Wohnungsbau erlassen. Die Regelung war unverbindlich, schrieb keinen verpflichtenden Anteil für Sozialwohnungen fest und wurde kaum eingehalten, zudem wurde sie erst nach der Fertigstellung zahlreicher großer Stadtentwicklungsprojekte implementiert, wie dem Riedberg, Europaviertel und Osthafen (vgl. Schipper 2018: 87 f.). So waren z.B. unter den 5.581 bewilligten Baugenehmigungen im Jahr 2016 nur 88 Sozialwohnungen²⁷ (vgl. ebd.). Ein verbindlicherer, wenn auch rechtlich nicht bindender Baulandbeschluss wurde in Frankfurt 2020 eingeführt. Demnach müssen 30 Prozent aller Wohnungen im geförderten Wohnungsbau entstehen, 15 Prozent im ersten Förderweg (max. 6,50 Euro/m²) und 15 Prozent im kommunalen, mittelschichtfokussierten Programm des zweiten Förderwegs (9,50 bis 10,50 Euro/m²). Zusätzliche 15 Prozent sollen im Konzeptverfahren an gemeinschaftliche und genossenschaftliche Wohnprojekte vergeben werden; 15 Prozent sollen im freifinanzierten Mietwohnungsbau und 10 Prozent als preisreduzierte Eigentumswohnungen entstehen. So soll in Gebieten, für die neues Baurecht geschaffen wird, auf »transparente« (Stadt Frankfurt am Main 2020) Weise kommuniziert werden, zu welchen Anteilen was von wem gebaut wird. Vonseiten der Stadt heißt es: »Einheitlich und verbindlich festgelegt wird die Methode der Wertermittlung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung und damit der Rahmen für eine Kostenbeteiligung [der Bauherren].« (Stadt Frankfurt am Main 2020) Das Modell stellt die Verwaltung vor Herausforderungen: So mag es unmissverständlich klingen, dass die Kommune den Anfangswert des Bodens bestimmt und den Endwert nach der Entwicklungsmaßnahme. Doch ergeben sich v.a. in Zeiten volatiler Bodenpreis- und unsicherer Zins- und Baukostenentwicklungen in der praktischen Umsetzung eine Vielzahl instabiler Variablen, die bei der Aushandlung und Festlegung des Bodenpreises eine Rolle spielen. Daraus erwachsen Herausforderungen für die Öffentlichkeitskommunikation und die Gestaltung der Verhandlungen.

Beim Neubaugebiet Hilgenfeld wendete die Stadt Frankfurt erstmals die Quotenregelung des Baulandbeschlusses an. Der Grund und Boden am Hilgenfeld gehört einer Stiftung, die 3 Prozent Erbpacht verlangt. An dem Beispiel zeigt sich, wie herausfordernd die gemeinsame Entwicklung eines Quartiers und die Durchsetzung der Interessen gegenhegemonialer Interessen im Projekt ist: Die gemeinschaftlichen Wohnprojektgruppen, die am Hilgenfeld in Kooperation mit der ABG – die die Erschließung und

27 Durch Josef wurde bereits vor der Implementierung eines verbindlichen Beschlusses verhandelt, dass etwa im Hochhausprojekt FOUR der Groß & Partner Grundstücksentwicklungsgesellschaft neben 242 Eigentumswohnungen, bei denen der Quadratmeterpreis 2021 im Schnitt mit 15.000 Euro angegeben wurde, freifinanzierte Mietwohnungen, aber auch 78 geförderte Wohnungen, die Hälfte davon Sozialwohnungen entstehen (Frankfurter Rundschau 2021).

den Bauprozess gestaltet Wohnraum errichten –, sehen sich Belastungsproben ausgesetzt. Beklagt werden zu hohe Erbpachtzinsen, mangelnde Transparenz u.a. beim Zustandekommen der von der ABG kalkulierten Mietpreise sowie eine unnötige Verkomplizierung des Prozessablaufs. Etwa habe die ABG erst vier Jahre nach Projektbeginn mit der Gruppe »Freunde fürs Leben e.V.«, in der Eltern von Kindern mit teilweise umfassenden Behinderungen langfristig inklusiven Wohnraum schaffen wollen, einen Vorvertrag abgeschlossen. Ein Streitpunkt: Die Tiefgarage, die die ABG bauen will, wird von den körperlich beeinträchtigten Personen nicht benötigt. Immer wieder äußern die gemeinschaftlichen Wohnprojektinitiativen (Journal Frankfurt, 16.03.2023) und das Netzwerk Frankfurt Kritik am Vorgehen der ABG:

Bedenken, Bedenken, Bedenken. So spät, wie möglich, irgendwelche Informationen raus [geben] und dann Zeitdruck aufbauen oder Sachzwänge in den Vordergrund schieben. [...] Und dann sagt man: Jetzt ist hier aber mal Handlungsdruck und in vier Wochen brauche ich mal eine Entscheidung. Und wenn dann Gruppen sagen: In vier Wochen kriege ich das nicht hin, dann kann man sagen, Ihr kriegt es ja nicht hin. Oder erstmal so ein bisschen pokern mit eigentlich unverschämten Forderungen, wo man weiß: Will ich eigentlich nicht. Aber die Gruppen nehmen das erstmal ernst und sind erstmal empört und geschockt: Was wollt ihr von uns? Und dann ewig lange Verhandlungen. Und darüber kriegt man das mürbte. (Interview Netzwerk 2022)

Die Krise der Bauwirtschaft und die Zinswende stellt viele der am Hilgenfeld beteiligten Projekte vor enorme Herausforderungen. Selbst die ABG hat 2023 aufgrund der gestiegenen Baukosten im Areal einen Baustopp verhängt (Frankfurter Rundschau, 13.01.2023). Auch aus Sicht einer Mitarbeiter*in des Planungsdezernats, ist die ABG eine »super-schwierige Verhandlungspartner«:

Es gibt dort niemanden, der eine Begeisterung dafür hat, neue Wohnformen auszuprobieren. Die bauen Null-acht-fünfzehn-Wohnungen, weil sie vom Markt angenommen werden. Die haben da keinen Innovationsdruck, am Produkt Wohnen was zu ändern. Die haben auch keinen Druck, sich mehr dazu zu überlegen, wie ein Quartier funktionieren muss, sodass Nachbarschaften entstehen. (Interview Planungsdezernat 2022)

Die Darstellung zeigt, wie schwer es für gemeinschaftliche, bottom-up Projekte auf dem Wohnungsmarkt in Frankfurt noch ist, ihre Projekte zu realisieren. Der Wandel in der Bodenpolitik hat Optionen eröffnet, doch drohen diese aufgrund der schwierigen strukturellen Bedingungen, bei denen motivierte Akteure an sehr unterschiedlichen Ecken auf Widerstände stoßen, zu scheitern und – trotz des insgesamt wichtigen diskursiven und innovativen Beitrags zur Stadtentwicklung – nur eine kleine, privilegierte Zielgruppe anzusprechen.

6.2.5 Navigierunfähigkeit und (rechtliche) Grauzonenbereiche: Nachteile für Mieter*innen und Spielräume für etablierte Akteure

Wie das Beispiel des Baulandbeschlusses zeigt, können sich auch bei vermeintlicher rechtlicher Klarheit zahlreiche Hürden in der Umsetzung ergeben, die zu Verzögerun-

gen führen und Machtungleichgewichte nicht einfach nivellieren. In vielen Bereichen besteht jedoch, wie im Folgenden gezeigt wird, rechtlich keine Klarheit und es werden Grauzonen oder Schnittstellen bei unterschiedlichen Gesetzen sowohl in den Stadtentwicklungsprojekten als auch im Mieterschutz ausgelotet und – häufig zuungunsten der Mieter*innen – ausgereizt. Illustriert wird dies anhand der drei Beispiele für die Zunahme von Gebäuden und Vermietungspraktiken im mietrechtlichen Erosionsbereich, Fragmentierungen und Schwierigkeiten bei der Einforderung von Mieter*innenrechten und der Selbstregulation von Wohnungsunternehmen.

6.2.5.1 Neubauprojekte und Vermietung in der mietrechtlichen Erosionszone

In Frankfurt steht beim Neubau nicht die Bezahlbarkeit im Vordergrund, wie folgende Statistiken zu Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes zeigen: Von 2016 bis 2021 lag der Anteil an Sozialwohnungen am Neubau bei 2,2 Prozent – das entsprach 518 von 23.535 fertiggestellten Wohnungen. Im gleichen Zeitraum verloren 4.874 Wohnungen ihre Sozialbindung (Hessischer Landtag 2023). Auch die Hessische Landespolitik trägt nicht unbedingt diskursiv oder über den Erlass neuer Instrumente effektiv zur Entlastung des Wohnungsmarktes bei. Der durch die schwarz-grüne Landesregierung diskursiv gesetzte wohnungspolitische Schwerpunkt lag im Untersuchungszeitraum auf der Bauinitiative »Großer Frankfurter Bogen«, durch die Wohnraum im Umkreis von 30 Minuten ÖPNV-Fahrt vom Frankfurter Stadtzentrum errichtet werden soll, um die Kernstadt zu entlasten. Eine Projektentwicklungsgesellschaft unterstützte die Kommunen im Frankfurter Umland bei der Wohnraumbedarfsanalyse und der Ermittlung potenzieller Baugebiete. Das Vorhaben erwies sich allerdings als wenig erfolgreich:

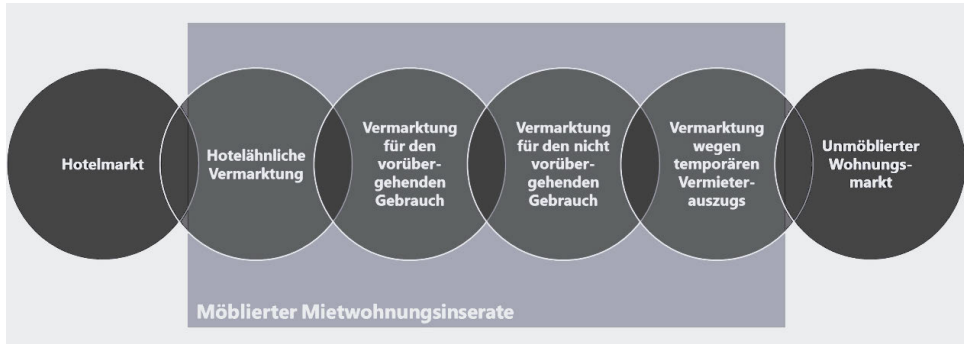
Ich würde mal sagen, bei unseren angestoßenen sicherlich 60 oder 70 Studien, die wir gemacht haben, sind maximal 4 oder 5 in eine weitere Betrachtung gegangen. Also dass die Kommune es geschafft hat, politischen Konsens herzustellen und dann auch wirklich eine Baugebietsentwicklung weiter zu tragen. (Interview Projektentwicklungsgesellschaft [öffentlich] F II)

Auch auf kommunaler Ebene stagnierten Bauprojekte wie das Hilgenfeld. Im Jahr 2023 meldet die Gerchgroup, der Käufer des ehemaligen Polizeipräsidiums, Insolvenz an. Die FAZ berichtete, dass der Kaufpreis zu hoch eingeschätzt wurde (FAZ.net, 24.08.2023). Finanzmarktorientierte Unternehmen aus der Immobilienwirtschaft, mit denen die Kommune in Stadtentwicklungsprojekten zusammengearbeitet hat, etwa der börsennotierte Projektentwickler Instone Real Estate, befanden sich spätestens seit der Zinswende in einer Krise: Die Aktie von Instone Real Estate büßte zwischenzeitlich 70 Prozent ihres Wertes seit ihrem Börsengang im Jahr 2018 ein. Auch Konzeptverfahren stellen wie beschrieben in Frankfurt ein mengenmäßig randständiges Phänomen dar. Gleichzeitig hat sich die Nachfrage verändert. So sank die Nachfrage nach Wohneigentum 2022 stark: In der Innenstadt brach 2022 der Anteil der Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen um 80 Prozent ein, startweit um 67 Prozent (Gutachterausschuss Frankfurt am Main 2023: 34).

Anders sieht es beim Neubau in Wohnformen wie möbliertem Wohnen, *serviced* und *furnished apartments* oder Wohnheimen aus (s. Abb. 10). Die Situation ist insofern be-

achtlich, dass sich seit der Einführung der Mietpreisbremse und mit der zunehmenden Marktanspannung der Wohnungsmarkt und die Wohnungsinserate verändert haben und insbesondere der Markt an möbliertem Wohnraum überdurchschnittlich stark wächst, während die Gesamtzahl der Inserate sinkt. 2022 waren 27 Prozent der öffentlichen Wohnungsinserate möblierte Wohnungen, bereits 14 Prozent der Mieter*innen leben in möblierten Wohnungen (Oxford Economics 2023).

Abbildung 9: Differenzierung des möblierten Mietwohnungsmarktes in Teilmärkte



Quelle: Oxford Economics 2023: 42, s.a. S. 45

Die Ausgestaltung von Wohnraummietverträgen ist im BGB geregelt.²⁸ Als Wohnraum, dem besonderer rechtlicher Schutz gebührt, gilt jener, der »dauerhaft der privaten Unterbringung dienen soll« (§549 BGB). Umgewandelte oder neu entstehende, meist kleine Wohnungen unterliegen anderen mietrechtlichen Regularien. Ebenso Hotels, möblierten Zimmern in der Wohnung von Hauptmieter*innen, Pflegeheimen und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, die z.B. der Unterbringung von Obdachlosen oder Geflüchteten dienen. Auch Studierenden- und Jugendwohnheime zählen nicht zu dieser Kategorie. Bei Letzteren soll die Gewinnmaximierungsabsicht nicht im Vordergrund stehen und der Wohnraum vorwiegend günstig, d.h. unterhalb der Mietspiegelmiete, rotierend und – wenn auch nicht ausschließlich – an Studierende vermietet werden. Doch bleibt der Gesetzgeber bei der Definition dessen unbestimmt, um was es sich bei privaten Studierendenwohnheimen handelt. Durch die Ausnahmeregelungen ergeben sich Renditespielräume.

Sofern möblierte Wohnungen für den vorübergehenden Gebrauch bestimmt sind, werden sie nicht im Mietspiegel aufgelistet, weshalb es sich als schwierig herausgestellt hat, Vergleichswerte zu erfassen oder die Mietpreisbremse anzuwenden, denn die gilt

28 BGB § 535 Inhalt und Hauptpflichten des Mietvertrags: »(1) Durch den Mietvertrag wird der Vermieter verpflichtet, dem Mieter den Gebrauch der Mietsache während der Mietzeit zu gewähren. Der Vermieter hat die Mietsache dem Mieter in einem zum vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu überlassen und sie während der Mietzeit in diesem Zustand zu erhalten. Er hat die auf der Mietsache ruhenden Lasten zu tragen. (2) Der Mieter ist verpflichtet, dem Vermieter die vereinbarte Miete zu entrichten.«

nicht für Wohnungen, die für den vorübergehenden Gebrauch vermietet werden, und genauso wenig wie für Neubau- oder umfassend modernisierte Wohnungen. Was als ›vorübergehender Gebrauch‹ gefasst wird, ist allerdings nicht genau geregelt und muss ggf. von Gerichten einzelfallbezogen entschieden werden, was Rechtsunsicherheit auf allen Seiten zur Folge hat (ebd.: 94). Auch für die Ermittlung des Möblierungszuschlags ist die Rechtslage unklar.

Möblierter Wohnraum wird häufig von Personen nachgefragt, denen der übrige Wohnungsmarkt aus unterschiedlichen Gründen verschlossen bleibt: 36,5 Prozent der in einer vom Bundesministerium der Justiz beauftragten Studie zu möbliertem Wohnen befragten Mieter*innen verfügten über weniger als 1.500 Euro netto pro Monat (Oxford Economics 2023: 51). Fast ein Fünftel der Befragten bezog 2022 staatliche Hilfeleistungen (Bafög, Wohngeld, ALG II) (ebd.: 2). Problematisch sind diese mietrechtlichen Erosionsbereiche insofern, dass die durchschnittliche Nettokaltmiete, die in der Studie von Oxford Economics für das Jahr 2018 für möblierten Wohnraum genannt wurde, bei 21 Euro/m² lag und damit 7,2 Euro/m² höher als bei unmöblierten Wohnungen (12,8 Euro/m²) (ebd.: 31, 82).²⁹

Sowohl für Mieter*innen und Vermieter*innen als auch für die Verwaltung ergeben sich aus der zunehmenden Ausdifferenzierung des Wohnungsmarktes Herausforderungen bei der Klassifizierung des Objekts und dem gesetzlichen Mieterschutz, der damit verbunden ist. Eine in der Verwaltung angestellte Person beschreibt im Interview:

Was ist was? [...] Da fängt die Spitzfindigkeit an. [...] Wo ist was ein gewerbliches Wohnheimangebot, was eher in Richtung Hotelgewerbe geht? Beim Hotel habe ich keine mietrechtlichen Ansprüche. [...] Es gibt Sachen, die entstehen in Gewerbegebieten, die dann aber als Gewerbe deklariert sind. [...] zum Beispiel Gateway Gardens [...]. Rechtlich gesehen völlig anders zu beurteilen [...] Wir haben keine Ahnung, wir sind angewiesen auf Marktreports, die es gibt von den entsprechenden Dienstleistern am Markt, die diese Marktbeobachtungen machen, weil auch für uns nicht erkennbar ist, was in welchem Segment ist. (Interview Verwaltung F I 2022)

Insbesondere im Neubau gibt es in Frankfurt viele gewerbliche Anbieter möblierter Wohnungen. Dominiert wird der Markt möblierter Wohnungen der Oxford Economics-Studie zufolge jedoch überdurchschnittlich stark von Privatvermieter*innen, die den Wohnraum als Kapitalanlage gekauft haben. Diese sehen über die Vermietung möblierter Wohnungen zwar der Studie zufolge nicht in erster Linie erhöhte Renditeaussichten als maßgeblich an, aber sie betonen die positiven Vorteile der verkürzten Mietdauer, die es erlaubt, flexibler auf die Wohnung zugreifen zu können und etwa auf mögliche Eigenbedarfe zu reagieren, ohne eine Kündigung über Eigenbedarfanmeldung aussprechen zu müssen (Oxford Economics 2023: 90). Häufig werden daher Kettenmietverträge ausgestellt.

In Wohnheimen können etwa befristete Mietverträge ohne Grund abgeschlossen werden, Vorschriften zur Modernisierung müssen nicht eingehalten werden und die

29 Für genauere Statistiken s. Oxford Economics 2023: 82.

Vermieter*innen müssen keinen Kündigungsgrund angeben. Wie im Gewerbemietrecht ist bei (Studierenden-)Wohnheimen eine Änderungskündigung für Mieterhöhung möglich. Diese Situation produziert Schwierigkeiten bei der Entwicklung lokaler Politikinstrumente, aber auch bei der rechtlichen Beratung von Mieter*innen bzw. Wohnheimbewohner*innen. Die Mieter*innen können in diesem Umfeld tendenziell wenig(er) Einfluss auf die Gestaltung ihres Wohnumfeldes nehmen. Dadurch besteht das Potenzial einer Depolitisierung des Wohnens, der Normalisierung von »Wohnen auf Zeit« und damit der Etablierung eines neuen Substandards.

6.2.5.2 Schwierige Bedingungen für Empowerment und divergierende Strömungen im Kampf um die Rechte von Mieter*innen

Ob bei der Neuанmietung von Wohnraum oder bestehenden Verträgen – an zahlreichen Punkten können für Mieter*in und Vermieter*in Konflikte entstehen, die die juristische Klärung unausweichlich machen. Doch für Mieter*innen ist es nicht einfach, diesen Weg einzuschlagen, sie sehen sich nicht nur in WGs oder Wohnheimen, sondern auch in »gewöhnlichen« Mietvertragsverhältnissen mit Hürden konfrontiert, die rechtliche Auseinandersetzungen zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen erschweren. Dabei verkomplizieren depolitisierende, individualisierende Tendenzen und psychologische Faktoren die Aushandlung und Inanspruchnahme von Mieterrechten strukturell.

Eine Mitgliedschaft im Mieterverein oder den Klageweg ziehen viele Mieter*innen zunächst gar nicht erst in Betracht:

Bei Vielen ist immer noch die Haltung vorrangig: »Wenn ich mich gegen ein Mieterhöhungsverlangen oder sowas wehre, dann kriege ich direkt die Kündigung. Und dann krieg ich ja erst recht keine bezahlbare Wohnung mehr.« Also, zähneknirschend nehme ich das alles so hin, wie es im Briefkasten liegt. Selbst wenn auf dem gleichen Flur jemand steht und sagt: »Ich, dein Nachbar von gegenüber, habe gerade eben aus dem Briefkasten gezogen ein Urteil, das mir Recht gibt. Ich wohne immer noch hier, ich bin nicht gekündigt, ich habe gegen den Vermieter gewonnen, das Mieterhöhungsverlangen ist damit quatsch.« Das hat wenig aufraffende Vorbildwirkung derzeit, die Leute sind massiv verängstigt. (Interview Verwaltung F I 2022)

Ein Mieterverein erläuterte im Interview, dass über den Mitgliedsbeitrag finanzielle Barrieren bestehen, aber auch zeitliche und psychische Faktoren eine rechtliche Auseinandersetzung mit Vermieter*innen von vorneherein aussichtslos erscheinen lassen können.

Es braucht relativ viele Kapazitäten, die Probleme in seinem Mietverhältnis wirklich zu bearbeiten und nicht einfach zu resignieren [...]. Man braucht oft einen langen Atem, um diese Auseinandersetzungen zu führen. Ein Brief reicht in der Regel nicht, man muss mehrere Fristen setzen. Oder wenn es um eine Kautions geht, die man noch bekommen will aus einem alten Mietverhältnis, dann muss man eventuell sogar vor Gericht gehen. Das sind riesige Hürden für Menschen, die eher zu den Leuten gehören, die es nicht gewöhnt sind, eine anwaltliche Vertretung in Anspruch zu nehmen. Das ist eine Erfahrung, die die wenigsten machen, und niemand möchte gerne seine Zeit mit Gerichtsprozessen verbringen, alle wollen Ruhe. (Interview Mieterverein 2021)

Der Klageweg erweist sich aus diversen Gründen als voraussetzungsvoll und kann darüber hinaus in vielen Fällen der Mietsteigerung, einem Mangel in der Wohnung oder der Angst vor Verdrängung nicht (unmittelbar und effektiv) kaum begegnen. Mietervereine hätten »keine Wundermittel zur Verfügung« (Mieterverein 2022). Mieter*innen begeben sich in eine individualisierte Beratungssituation, bei der sie zunächst als Informationsbedürftige konstituiert werden. Diese Individualisierung sorge für zusätzliche Belastungen der Haushalte, da die Situation allein durchgestanden werden müsse (Interview Verwaltung F I 2022). Sie sorge zudem für eine Dekollektivierung und Parzellierung potenziellen Protests.

Das ist schwer auszuhalten über Wochen und Monate, in diesem Lebensbereich ungeklärte Verhältnisse zu haben, oder Streit zu haben, oder so. Das schaffen die Leute zum Beispiel nicht, wenn sie das nur allein durchstehen müssen, also wenn sie alleinstehend sind und keine Unterstützung von Familie oder Nachbarn oder so haben. Dann hält man das nicht lange aus, das ist einfach zu anstrengend. (Interview Mieterverein 2021)

Personen, die einen Rechtsstreit über Jahre hinweg durchgestanden haben, seien nach der Beendigung des Konflikts meist froh, wenn sie die Auseinandersetzung hinter sich lassen können, und hätten kein Interesse oder keine Kapazitäten, Wissenstransfer anzubieten. Dadurch werden *Empowering*-Prozesse und die Weitergabe von Wissen zwischen Mieter*innen erschwert.

Die institutionalisierte Landschaft des rechtlichen Mieterschutzes in Frankfurt zeichnet neben den Hürden für Individuen, eine rechtliche Auseinandersetzung zu beginnen, ein modularisiertes Bild der unterschiedlichen Mieterschutzinstitutionen aus. Positiv ist zunächst hervorzuheben, dass es einige Mietervereine gibt: den DMB-Mieterschutzverein Frankfurt (20.000 Mitglieder), Mieter helfen Mietern (3.000 Mitglieder) sowie der Mieterbund Höchster Wohnen (Teil des DMB). Daneben gibt es eine städtische Mietrechtsberatungsstelle für Menschen mit geringem Einkommen und die Stabstelle Mieterschutz. Rund 80 Prozent der Bevölkerung in Frankfurt, d.h. rund 600.000 Menschen, sind Mieter*innen. Je nach Größe der Haushalte, die durch die Mitglieder in den Mietervereinen vertreten sind, verfügen zwischen 4 bis 7 Prozent über eine Mietervereins-Mitgliedschaft. Nicht mit einbezogen sind in diese Rechnung Mitgliedschaften in ortsungebundenen LegalTech-Unternehmen wie die Conny GmbH, die Mietrechtsberatung per Telefon anbieten, oder Mietrechtsberatungen, die individuell organisiert werden. Sie haben im öffentlichen Diskurs der Lokalzeitungen keine Bedeutung und spielen in politischen Aushandlungsprozessen keine Rolle für die politische Anwaltschaft für Mietende, die mit jener der Mietervereine vergleichbar ist.

Aufseiten der Mietervereine ergeben sich Schwierigkeiten daraus, dass die Mietrechtsberatungen aufwendig, aber nicht lukrativ sind und zu einer hohen Arbeitsbelastung der verfügbaren Jurist*innen kommt. Zwischen den Mietervereinen besteht potenziell eine Konkurrenz um Mitglieder, die mit ihren Mitgliedsbeiträgen eine wichtige Finanzierungsquelle für die Vereine darstellen. Die Konflikthaftigkeit des Verhältnisses wird dadurch verstärkt, dass die Mietervereine – auch vor dem Hintergrund der vielen rechtlichen Grauzonen – politisch unterschiedliche Strategien verfolgen, und das mit

wechselndem Nachdruck. Gleichzeitig sind Mieter*innen nur in unterschiedlichem Maße bereit, Konflikte einzugehen. Im Ergebnis schätzen die Mietervereine verschiedene Maßnahmen unterschiedlich ein. Zum Beispiel wurden in der Deutsche-Wohnen-Siedlung Carl-von-Weinberg in Frankfurt Modernisierungsmieterhöhungen in Höhe von 3 Euro/m² angekündigt. Vonovia SE hatte die Deutsche Wohnen 2021 übernommen und in der »Vereinbarung für ein klimagerechtes und bezahlbares Wohnen« vom Frühjahr 2021 mit der Stadt Frankfurt die Mieterhöhung bei Modernisierung auf 2 Euro/m² gedeckelt. Vertreter*innen lokaler Mietervereine skandalisierten die Mieterhöhungen, sind sich aber uneinig, ob Vonovia SE mit dem Vorgehen im Recht ist oder nicht – es handele sich ja schließlich um eine Deutsche-Wohnen-Siedlung und Vonovia hatte die Vereinbarung mit der Stadt Frankfurt geschlossen (Frankfurter Rundschau 27.01.2023).

Eine weitere Institution der mietrechtlichen Beratungslandschaft ist die 1970 in Frankfurt gegründete kommunale Mietrechtsberatungsstelle, die Mieter*innen mit einem Nettoeinkommen unter 2.150 Euro pro Monat kostenlos berät. Die Institution soll Haushalten mit niedrigen Einkommen Zugang zu rechtlicher Beratung gewährleisten. In Münster, München oder Dortmund z.B. zahlt die Stadt für diese Zielgruppe Mitgliedschaften für den Mieterverein oder stellt Gutscheine für die Mitgliedschaft aus. In Frankfurt könnte diese institutionelle Separierung eine potenzielle Schwächung der Zielgruppe koproduzieren und ihr nicht nur entgegenwirken:

Sie kriegen eine einmalige Beratung und werden mit einer Liste an Aufgaben nach Hause geschickt, die sie erledigen sollen und sind in der Regel nicht dazu in der Lage aus verschiedensten Gründen, weil es einfach schwer ist, und dann werden die Probleme nicht gelöst. (Interview Mieterverein 2021)

Der Nachteil für Mieter*innen besteht darin, dass eine Mietrechtsberatungsstelle keine Briefe im Namen ihrer Klient*innen verfasst, denn die Stadt darf in zivilrechtlichen Verhältnissen nicht parteiisch intervenieren.

Im Frühjahr 2019 nahm die Stabstelle Mieterschutz ihre Arbeit auf, die am Wohnungsamt angesiedelt ist. Sie geht auf eine Forderung der Nachbarschaftsinitiative NBO zurück. Die NBO ist in Stadtvierteln mit viel gründerzeitlichem Bestand, die unter hohem Aufwertungsdruck stehen, aktiv. Sie hat in den Jahren seit ihrer Gründung 2013 zahlreiche Hausgemeinschaften bei Fällen von modernisierungsbedingten Mietsteigerungen, Verdrängung und Entmietung begleitet. Bei einer Entmietung kappen Eigentümer*innen grundlegende Infrastrukturdienstleistungen am Haus, z.B. werden Entsorgungsdienstleistungen abbestellt oder es wird Hausfriedensbruch begangen. Für die (verbliebenen) Bewohner*innen bedeutet das in der Regel, immer wieder in Kontakt mit der Bauaufsicht oder der Polizei zu sein. Wiederholt machen Betroffene dabei jedoch die Erfahrung, mit ihren Anliegen von städtischen Behörden nicht ernst genommen zu werden (Ehlers 2021). Sie entwickelten die Forderung nach einem besseren Schutz und mehr Respekt der Mitarbeiter*innen der städtischen Behörden.

Die Stabstelle Mieterschutz wurde gegründet, um bei Konflikten zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen zu vermitteln und andere städtische Behörden für Mieteranliegen zu sensibilisieren. Ihre Aufgabe liegt darin, zwischen kommunalen Behörden zu kommunizieren, zu denen sie verbesserten Zugang hat als private Mie-

tervereine – etwa bei der Polizei und der Bau- und Wohnungsaufsicht – und zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen bei Konflikten zu vermitteln. Das Engagement der Stabstelle, so die NBO, erschwere es Mitarbeiter*innen der Verwaltung, »bei Problemen von Mieter*innen mit der Behauptung, nicht zuständig zu sein, abzutauchen« (Ehlers 2021: 370). Von Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung selbst wurden die Verfahrensabläufe als »eingefahren« beschrieben und die Schwierigkeit bei der Herstellung einer ämter- und institutionenübergreifenden Kommunikation hervorgehoben. Nötig sei es, »kreativ Möglichkeiten öffentlich-rechtlichen Eingriffs zu finden« (Interview Verwaltung F I 2022). Das Agieren der Polizei in Konfliktfällen beschrieb die Stabstelle als problematisch. Meldeten Mieter*innen bei der Polizei, dass ihre Vermieter*innen unangekündigt und in ihrer Abwesenheit die Wohnung betreten habe, würde die Polizei sie oft reflexartig zurückweisen und sie bitten, den Konflikt vor dem Amtsgericht zu klären. Da es sich bei einem unangekündigten, nicht genehmigten Betreten der Wohnung jedoch um strafbaren Hausfriedensbruch handele (nicht um ein im BGB geregeltes, gestörtes Vertragsverhältnis), der im Strafgesetzbuch geregelt ist, sei dies falsch (ebd.). Dies teile die Polizei den Mieter*innen jedoch nicht korrekt mit und bringe sie dadurch vom Vorhaben einer Strafanzeige und einem Strafantrag ab. Besonders bedauerlich sei dies, wenn Immobiliengesellschaften solche Verstöße wiederholt begingen (ebd.).

Auch wenn die ämterübergreifende Sensibilisierung für Mieterbelange ein Novum in der kommunalpolitischen Praxis darstellt, ergeben sich über das Agieren der Stabstelle bei der Vermittlung bei Konflikten zwischen Vermieter*innen und Mieter*innen gleichzeitig – so die Kritik eines lokalen Mietervereins – strukturell Überschneidungen mit der Arbeit von Mietervereinen. Die Stabsstelle ist mit juristischem Fachpersonal besetzt, jedoch würde sie Mieter*innen in Siedlungen und Häusern nicht wie notwendig bei Prozessen der Kollektivierung unterstützen, sondern letztendlich die Arbeit machen, die Mietervereine sogar gründlicher übernehmen könnten: die der juristischen Beratung und Vertretung. Die Stabstelle liefere vor Ort zwar eine erste Einschätzung zur Rechtmäßigkeit der Verfahren, jedoch gebe es bisher keine gemeinsame Strategieentwicklung, wie die Stabstelle mit Mietervereinen kooperieren oder sie in ihrer Arbeit unterstützen kann.

Im Zusammenspiel der multiplen Konflikte, die sich bei Verdrängungsprozessen abspielen, bestehen aus juristischer Perspektive Frakturen, die im bisherigen institutionellen Arrangement des Mieterschutzes nicht oder nur in seltenen Fällen überwunden werden können. Die Ausdifferenzierung und Überschneidung von zuständigen Behörden, Rechtsgebieten und Gesetzbüchern wie dem BGB, dem Strafgesetzbuch, SGB und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz wird als komplex wahrgenommen und von keiner Institution gesammelt verhandelt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Frankfurt bei relativer Stärke und Innovationskraft der Mieter*innenbewegung die juristischen und staatlichen Institutionen des Mieterschutzes strukturell und institutionell vor großen Barrieren stehen. Diese ergeben sich durch a) die unterschiedlichen Kapazitäten der Mieter*innen und ihre unterschiedliche Bereitschaft, Konflikte mit Vermieter*innen einzugehen, b) die Individualisierung des Mietrechts und die rechtlichen Grauzonen, in denen viele Verdrängungsprozesse ihren Ursprung haben und die c) klare, unmittelbare Einschätzungen oftmals nicht ermöglichen und keine Verbesserungen unmittelbar zugunsten

von Mieter*innen wirksam werden lassen können, d) wird die Situation zusätzlich erschwert, indem die institutionelle Landschaft des Mieterschutzes modularisiert ist und es keine klare gemeinsame Strategie der Institutionen sowie mitunter divergierende strategische politische und rechtliche Einschätzungen von Situationen gibt, in denen es zu Konflikten zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen kommt. Die institutionelle Fragmentierung und Schwächung werden auch dadurch hervorgebracht, dass e) nicht nur Mietende, sondern auch staatliche Akteure zu wenig Wissen über den Wohnungsmarkt, seine Akteure und deren Strategien haben. Dadurch kann die »Waffenungleichheit« (Interview Verwaltung F I 2022) nicht annähernd ausgeglichen werden.

6.2.5.3 Ausbremsen bestehender Initiativen – Am Beispiel des Mietentscheids

Frankfurt hat im Vergleich zu den anderen Fallstädten die stärkste Mieter*innenbewegung. Sie politisiert Leerstand und Spekulation, versucht Verdrängungsprozesse zu verhindern und entwickelt mit Nachdruck innovative, progressive Politikinstrumente. Die weitreichendste und am differenziertesten ausformulierte Forderung an die Stadtpolitik war das Bürgerbegehren Mietentscheid. Er schließt an Bürgerbegehren in anderen Städten an, etwa dem Mietenvolksentscheid in Berlin 2015 (Schipper 2023). Das Instrument des Bürgerbegehrens ist für soziale Bewegungen attraktiv, weil sie damit die Stadtpolitik direkt beeinflussen können, wenn sie erfolgreich sind. Die Hauptherausforderung bestand beim Mietentscheid für wohnungspolitische Aktivist*innen darin, eine wirksame und zugleich rechtlich zulässige Forderung zu erarbeiten, was sowohl hohe fachliche Kenntnis über die kommunale Haushalts- und Wohnungspolitik als auch eine (kostspielige) juristische Unterstützung voraussetzt (Botzem und Dobusch 2012). Diese hohen Voraussetzungen stellen selektierende Barrieren dar. Bereits vor dem offiziellen Start der Unterschriftensammlung im August 2018 wurde das Bürgerbegehren medial diskursiv delegitimiert und vom Rechtsamt für ungültig erklärt (Frankfurter Rundschau, 17.08.2018). Der in der Hessischen Gemeindeordnung festgelegte Ablauf sieht vor, dass das Unterschriftenquorum von 15.000 Unterschriften erfolgreich erreicht werden muss, damit das Rechtsamt der Stadt die Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens prüft. Hierin besteht eine weitere Hürde, weil

die Gemeindevertretung, gegen deren politische Entscheidungen sich in den meisten Fällen ein Bürgerbegehren richtet, selbst dessen rechtliche Zulässigkeit beurteilt – und dies erst nach einer erfolgreichen Unterschriftensammlung. (Schipper 2023: 67)

Bei Bestätigung der Rechtmäßigkeit und erfolgreicher Abstimmung (d.h. einer Zustimmung von mindestens 15 Prozent der Wahlberechtigten) ist der Bürgerentscheid durch die Stadtverordnetenversammlung bindend umzusetzen und kann erst nach drei Jahren wieder aufgehoben werden. Wie Botzem und Besedovsky (2021: 205) anhand eines Vergleiches direktdemokratischer Instrumente in Berlin und Frankfurt herausarbeiten, habe der Fall Frankfurt gezeigt, dass »die formal-juristische Prüfung ein wichtiges Instrument der Stadtverwaltung ist, um unerwünschte Forderungen aus der Zivilgesellschaft abzuweisen« (ebd.). Wie Schipper (2023: 65 ff.) zeigt, war das Bürgerbegehren bei der Erreichung der Ziele nicht nur konfrontiert mit »1.) diskursiven Strategien der Delegiti-

mierung, [sondern auch mit] 2.) juristischen Strategien der Blockade und Verzögerung«. Verzögerungen bei der rechtlichen Prüfung hätten dazu geführt, dass der ursprünglich von der Initiative angestrebte Zeitplan einer Abstimmung zur Europawahl Ende März 2019 nicht umgesetzt werden konnte. Allein die Unterschriftenzählung durch die Stadt nahm einen Monat Zeit in Anspruch. Im Falle des Mietentscheids stellte das Rechtsamt das Rechtsgutachten erst nach einer Untätigkeitsklage des Mietentscheids im Februar 2020 fertig und negierte dessen Rechtmäßigkeit, woraufhin der Mietentscheid Klage einreichte (Hahn und Hemmerich 2021: 388).

Die *non-decision* und die Verlagerung der wohnungspolitischen Debatte in den von Expert*innen geprägten, juristischen Bereich erhöhte die Herausforderung für die Aktivist*innen auf multiple Weise, u.a. bezüglich des verfügbaren Wissens, aber auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitskommunikation und der Herausforderung, den Verlauf des Mietentscheids zu vermitteln. Bei der letzten Aufgabe war die Initiative weitgehend auf sich allein gestellt: Zwar führten Vertreter*innen des Mietentscheids und Josef Gespräche (Hahn und Hemmerich 2021), doch wurde, wie die DNA gezeigt hat, der Mietentscheid von Entscheidungsträger*innen medial im Sample kaum direkt referenziert. Durch diese diskursive Selektivität wurde der regulativ-innovative Beitrag der sozialen Bewegungen nicht gewürdigt und die mit ihm verbundenen Forderungen delegitimiert und marginalisiert.

Die Klage des Mietentscheids wurde erst im März 2022 von dem Verwaltungsgericht Frankfurt zurückgewiesen. Schipper (2023: 72 f.) fasst die Entscheidung zusammen und konstatiert, dass sich das Gericht der Rechtsauffassung der Stadt in drei wesentlichen Punkten angeschlossen habe. Erstens sei die Frage des Bürgerbegehrens in Bezug auf die erste Forderung nicht hinreichend bestimmt. Es bleibe unklar, was mit »geringen und mittleren Einkommenschichten« gemeint sei. Zudem mache der Mietentscheid keine Angaben zur durchschnittlichen Quadratmeterzahl der zu schaffenden Wohnungen, was »Missverständnisse hervorzurufen und den Bürgerwillen zu verfälschen« könne, so das Rechtsgutachten. Zweitens widerspreche das Bürgerbegehren dem Gesellschaftervertrag der ABG Holding, der einen Auftrag der »Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung« vorsieht und daher auch den Bau von Eigentumswohnungen umfasse. Hier übersieht das Gericht, kritisiert Schipper (2023), dass geförderter Wohnraum auch die Unterstützung bei der Bildung von Wohneigentum einschließt. Drittens seien die Finanzierungsvorschläge unzureichend. Mehreinnahmen durch eine von der Initiative vorgeschlagene leichte Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes müssten zunächst für einen ausgeglichenen Haushalt verwendet werden. Diese Begründung ist brisant, hatte die Stadt Frankfurt doch im Jahr 2021 einen Überschuss von 50 Mio. Euro erzielt, wie kurz nach der Gerichtsverhandlung öffentlich wurde, von der Stadtkämmerei noch auf das große Haushaltsdefizit der Stadt hinwiesen worden war. Das Bündnis »Mietentscheid Frankfurt« legte Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Berufung ein, der Landesverwaltungsgerichtshof in Kassel hat dies jedoch 2025 abgelehnt.

Trotz der juristischen Rückschläge und der diskursiven Delegitimierung und Ausgrenzung hat der Mietentscheid die wohnungspolitische Debatte über Jahre hinweg stark geprägt und bewirkt, dass zivilgesellschaftlichen Forderungen in abgeschwächter Form in den Koalitionsvertrag der kommunalen Regierungskoalition 2021 aufgenommen wurden. Dort steht, es »scheint vertretbar«, bei der ABG die Quote des geförderten

Wohnungsbaus im Neubau zu erhöhen (Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und FDP 2021: 137f.). Schipper (2023: 65) konstatiert, dass es zu »politischen Strategien der selektiven Zugeständnisse« kam. Der Mietentscheid zeigt, dass zivilgesellschaftlicher Protest trotz des über den Weg des in der Hessischen Gemeindeordnung vorgesehenen formalisierten Verfahrens des Bürgerbegehrens die Ansprüche marginalisierter Gruppen und deren Repräsentant*innen als überzogen, unrealistisch oder fehlgeleitet zurückgewiesen hat und nur partiell realpolitisch aufgegriffen hat.

6.2.5.4 Selbstverpflichtungen von Wohnungsunternehmen

Abbildung 10: Ausschnitt aus der »Vereinbarung für soziales und klimagerechtes Wohnen« zwischen Vonovia und der Stadt Frankfurt

Bewertung des Härtefalls

Bei der Bewertung von wirtschaftlichen und persönlichen Härten geht es vor allem um die Faktoren Einkommen, Angemessenheit der Wohnungsgröße und ggf. persönliche Rahmenbedingungen.

1. Einkommen: Vonovia arbeitet vor allem mit drei Anspruchsgruppen. Für die Bewertung des Härtefalles wird immer das verbleibende Einkommen, nach Zahlung der Miete und der Betriebskosten (inkl. Heizung, ohne Strom), berücksichtigt.
 - a) Mieter mit niedrigem Einkommen: Zur Einschätzung der finanziellen Situation orientiert sich Vonovia an den Empfehlungen zur Einkommensgrenze [REDACTED]

Quelle: Vereinbarung für klimagerechtes und soziales Wohnen in Frankfurt zwischen der Stadt Frankfurt am Main und Vonovia Immobilienservice GmbH, Ausschnitt aus S. 9

Im Jahr 2021, rund eineinhalb Jahre nach Ausbruch der Coronapandemie und den damit verbundenen Einkommenseinbußen vieler Haushalte, trafen Feldmann und Planungsdezernent Josef eine Vereinbarung mit der Vonovia SE über die Reduzierung ihres Mieterhöhungsspielraums. Die »Vereinbarung für soziales und klimagerechtes Wohnen« sah u.a. vor, die Miete nach energetischen Modernisierungsmaßnahmen nicht mehr als 2 Euro/m² zu erhöhen und Mieter*innen bei pandemiebedingten Einkommensausfällen zu unterstützen. Sie ist im zeitlichen Kontext der anstehenden Übernahme der Deutschen Wohnen SE durch Vonovia SE und der zunehmenden Kritik an finanzmarktorientierten Wohnungsunternehmen in Berlin zu verorten. Ein lokaler Mieterverein kritisierte die Selbstverpflichtung dafür, dass die Ausgestaltung des Regelwerks zwischen der Stadt und der Vonovia SE nicht öffentlich einsehbar und zudem von der Stadt nicht kommuniziert worden war, was die Vereinbarung konkret für die Beratungsgespräche bedeutet. Die Härtefallregelungen in der Selbstverpflichtung wurden nicht transparent kommuniziert. Die Öffentlichkeit wurde im Unklaren darüber gelassen, was Vonovia und die Stadt unter »niedrigem Einkommen« verstehen, für die

Härtefallregelungen und damit verminderte Mieterhöhungen vorgesehen sind (s. Abb. 11) (Stadt Frankfurt am Main 2021b: 9 f.).

Zudem sah Vonovia vor, die Mieten in den 11.500 Wohnungen, die das Unternehmen in Frankfurt besitzt, im Durchschnitt des Frankfurter Bestandes für die nächsten drei Jahre maximal um ein Prozent zu erhöhen. Die Inanspruchnahme der Vereinbarung bei Konflikten um Mieterhöhungen wurde erschwert, da es für die Kommune nicht nachprüfbar ist, ob für Mieter*innen im Einzelfall die Mieterhöhungen nicht auch deutlich höher ausfallen könnten.

6.2.6 Institutionell separiert und technokratisch reguliert: Prekäres Wohnen in Abhängigkeit von Wohngeld, KdU und die (Furcht vor) Zwangsräumung

Wie die vorangegangenen Beispiele zeigen, ist es in Frankfurt mit den derzeitigen Strategien nicht möglich, den Bestand des sozialen Wohnungsbaus auf ein annähernd ausreichendes Niveau auszubauen. Parallel dazu spitzen sich die Wohnrealitäten von Menschen in prekären Lebenslagen und mit geringen verfügbaren Haushaltseinkommen weiter zu. Die Debatten hierüber fallen bereits in den sozial- und ordnungsrechtlich regulierten Bereich des Gewährleistungsstaates. Einzelne Publikationen mit Frankfurtbezug gibt es zur Politik von Obdachlosigkeit oder prekären Wohnrealitäten von EU-2-Migrant*innen (Künkel 2018; Böhm 2021; Riedner und Haj Ahmad 2020), ebenso Publikationen zu Wohnrealitäten in Sammelunterkünften für Geflüchtete (Blank/Hannes 2021). Weniger wird hingegen über Wohngeld, KdU oder Zwangsräumungen publiziert. Diese Politikinstrumente betreffen die Wohnrealitäten prekarisierter Gruppen. Die sind – so die hier entwickelte These – in besonderem Maße durch Tendenzen der Depolitisierung gekennzeichnet. Gleichzeitig betreffen sie einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung: Rund 12 Prozent der Bevölkerung unter 65 Jahren und fast jede/jeder achte Frankfurter*in bezog 2016 mindestens eine Leistung aus dem Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Stadt Frankfurt am Main 2017: 1).

6.2.6.1 Kosten der Unterkunft

Zunächst zu den KdU. In dieser Arbeit werden aus Perspektive des Sozialamts und der dort arbeitenden Personen die Gewährleistungsherausforderungen geschildert. Im Arbeitsalltag des Sozialamts zeigt sich die Wohnungskrise u.a. durch ein »deutlich gesteigertes« Niveau an Anfragen, die Unterstützung bei der Wohnungssuche benötigen, während gleichzeitig immer weniger Zusagen für eine angemessene Wohnung erteilt werden können (Interview Verwaltung F II 2022). Auch Vonovia-Wohnungen seien »schon ein Level drüber« (ebd.).

Die Auslegung der Angemessenheitsgrenzen für Wohnraum, der über KdU finanziert wird, erfolgt im Zweijahresrhythmus und jeweils mit der Neuveröffentlichung eines Mietspiegels (Jobcenter Frankfurt 2022). Die sozialrechtliche Berechnung der Angemessenheitsgrenzen stieg 2022 schneller als jene des gesamten Mietspiegels (Interview Verwaltung F II 2022).

Für einen Einpersonenhaushalt ergab sich etwa eine Steigerung von 500 auf 550 Euro/m², also in Höhe von 10 Prozent. Für den Gewährleistungsstaat liege ein Handlungs-dilemma darin, dass es zu Verzögerungen und Mehrarbeit im Amt, respektive zu Ver-

sorgungsengpässen, kommt, wenn nach der Veröffentlichung eines neuen Mietspiegels nicht zeitgleich die neuen Bemessungsgrundlagen berechnet und an alle Mitarbeiter*innen weitergegeben wurden. Zwischen der Entwicklung von Marktpreisen, dem Mietspiegel und den Angemessenheitsgrenzen besteht eine Differenz bei der Abbildung von Preisdynamiken. Das bedeutet: »Vorsprachen, Mehrarbeit, Rückfragen, weil die zeitliche Komponente halt nicht so schnell bearbeitbar ist« (Interview Verwaltung F II 2022).

Mitarbeiter*innen befinden sich aufgrund des Interessenwiderspruchs zwischen der Versorgung der Klient*innen und dem Niedrighalten der Höhe der Ausgaben in einer strukturell ambivalenten Position zwischen Fürsorge und Disziplinierung. Im Interview, das noch während den coronabedingten Ausnahmeregelungen und der Diskussionen um die Einführung des Bürgergeldes geführt wurde, bei dem zunächst eine Kulanzzzeit von zwei Jahren in der Akzeptanz der tatsächlichen Miethöhe im Gespräch war, wurde eine wahrgenommene Tendenz hin zur Gewährleistung von Subventionen immer höherer Mietpreise konstatiert: »Idee ist ja, wir übernehmen diese Kosten erst und dann braucht sich keiner Sorgen um seine Mietsituation zu machen. Auf der anderen Seite hat das natürlich immer auch das Risiko von Missbrauch und Kostensteigerung« (Interview Verwaltung F II 2022). Das kann die Skepsis der Verwaltungsmitarbeiter*innen gegenüber den Antragssteller*innen erhöhen. Diese gefühlte Ambivalenz und Skepsis wird sich vermutlich vor dem Hintergrund von Diskursen über »Armutsmigration« (Künkel 2018) oder den 2024 diskutierten und geforderten Verschärfungen und der Kürzung von Bürgergeldleistungen und weiter steigenden Preisen zuspitzen.

Neben dieser strukturell ambivalenten Situation ist die Regulierung sehr komplex und birgt dadurch die Gefahr der Depolitisierung. Die amtsinternen Regeln erstellt jede Kommune für sich auf Basis der Bundesgesetze (SGB II [Jobcenter], SGB XII [Jugend- und Sozialamt], SGB IX [Eingliederungshilfe, Asylbewerberleistungsgesetz]). Die Regeln, die die Mitarbeiter*innen in ihrem Alltag bei der Prüfung der Einzelanträge beachten müssen, sind so gestaltet, dass sie deren Entscheidungsfähigkeit und -freudigkeit bei der Prüfung erschweren bis blockieren:

Man hat ja oft die Regelung und dann gibt's die Ausnahme, die Ausnahme der Ausnahme, und wenn sich's halt so runterbricht in der Gesetzesanwendung, dann ist es einfach im Einzelfall schwer und auch schwer, den Mitarbeitern zu vermitteln. [...] Wenn man da diese ganzen Sachen erst immer wieder recherchieren muss, sich anschauen muss, nachlesen muss, wie es geht, dann erschwert das natürlich dann die Entscheidungsfreudigkeit im Einzelfall. Und dann ist es oft so 'ne Reaktion: Oh, es ist alles so schwierig, so kompliziert, und ich traue mich gar nicht zu entscheiden, weil ich Angst hab, es falsch zu machen. (Interview Verwaltung F II 2022)

Das rund 200 Seiten umfassende »Sammelwerk aller Frankfurter Richtlinien, die den Bereich Unterkunftskosten betreffen« ist bei Tacheles Sozialhilfe online einsehbar (ebd.). In den Ämtern sind für einzelne Rechtsbereiche spezifische Personen zuständig, die die Aufgabe haben, rechtliche Entwicklungen zu verfolgen. Zu Wissenslücken im Team kann es kommen, wenn Nachfragen entstehen, aber die Expertin / der Experte im Urlaub oder erkrankt ist. Aus der Komplexität der Regulierungen wird im Interview abgeleitet, dass

die »größte Herausforderung« darin bestehe, »einheitliche gesetzliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene zu schaffen, [...] die [...] von allen angewandt werden können« (ebd.). Doch wird gleichzeitig auf die Unlösbarkeit dieser Aufgabe verwiesen.

Neben der zeitlichen Verzögerung, der Komplexität der Aufgaben und der Angst, Fehler zu machen, führt zusätzlich potenziell die Zerteilung der Beschäftigten aufgrund der doppelten Trägerschaft in den Jobcentern zu Dekollektivierung der Belegschaft. Die Hälfte der Beschäftigten ist angestellt bei der Bundesagentur für Arbeit, die andere Hälfte bei der Stadt Frankfurt. Für die gleiche Arbeit ergeben sich (bei ausbleibenden kommunalen Ausgleichszahlungen, die 2021 eingeführt wurden) unterschiedliche Lohn-, Feiertags- und Urlaubsverhältnisse.

Da keine auf KdU angewiesenen Haushalte interviewt wurden, fehlt deren Perspektive. Es kann vermutet werden, dass bei auf Transferleistungen angewiesenen Haushalten große Belastungen ergeben, da kaum Wohnraum zu angemessenen Preisen angemietet werden kann, da aufgrund der Wartezeit für die Rückmeldung des Jobcenters Nachteile bei der Wohnraumbewerbung entstehen und manche Vermieter*innen (in bestimmten Siedlungen) von vornherein eine Vermietung an KdU-Haushalte kategorisch ausschließen.

6.2.6.2 Wohngeld

Wohngeld spielte im Untersuchungszeitraum in den diskursiven kommunalen wohnungspolitischen Aushandlungsprozessen eine marginale Rolle. Seine Ausweitung wurde jedoch gelegentlich von der CDU und der FDP gefordert, die sich mit der Forderung nach besserer Subjektförderung explizit vom sozialen Wohnungsbau abzugrenzen suchen, bzw. diesen Ersetzen wollen (Frankfurter Rundschau, 02.03.2021). Die Subjektförderung wird größtenteils von Bund und Ländern finanziert. Wohngeldzahlungen machen den Hauptanteil wohnungspolitischer Fördermittel aus. Während die Stadt Frankfurt 2022 17.395.487 Euro als Wohngeld an 9.703 Haushalte auszahlte, waren es 2023 bereits 36.609.902 Euro an 12.826 Haushalte (Stadt Frankfurt am Main 2024a). Im Instrument des Wohngelds sind mehrere Tendenzen der Depolitisierung angelegt: Diskursiv wird jenseits der Höhe der Wohngeldzahlungen und der Schwierigkeit, angemessenen Wohnraum zu finden, kaum öffentlich oder im Mediendiskurs über Wohngeld diskutiert. Auch in den Forderungen der Mieter*innenbewegung spielt Wohngeld keine wichtige Rolle, ebenso wenig in der Wohnungsforschung. Gleichzeitig wissen Vermieter*innen oft nicht, ob ihre Mieter*innen Wohngeld bezieht. Somit entsteht bei ihnen mitunter der Eindruck, die Mietpreise würden die Haushalte nicht finanziell überbeanspruchen.

Im Bereich ›KdU und Wohngeld‹ besteht sowohl für die Mieter*innen als auch für die Bearbeiter*innen eine technokratisch regulierte, depolitisierte und kaum agile Situation, die Pfadabhängigkeiten verstärkt und vor dem Hintergrund der zunehmenden Prekarisierung und der gestiegenen Lebenshaltungskosten keine Verbesserung der Wohnraumversorgungssituation verspricht. Die zunehmend mit Fachkräftemangel und Antragsstau konfrontierten Kommunen definieren technokratische Regeln auf Basis von Bundesgesetzen, die kaum produktiven Gestaltungsspielraum lassen, die an steigende Marktpreise gekoppelt sind und Pfadabhängigkeiten (re-)produzieren. Durch das technokratische Herangehen besteht die Tendenz, dass Institutionen auf staatlicher Seite,

die Eigentümer*innen aber auch Mietende die steigenden Marktpreise an sich als gegeben hinnehmen und nach Formen der Anpassung des Regelsystems sucht. Zugleich wird die enorme Vermögensumverteilung, die stattfindet, indem die derzeitigen Eigentümer*innen von den Wohngeldzahlungen profitieren, verschleiert.

6.2.6.3 Zwangsräumungen

Auf einem Wohnungsmarkt, auf dem kaum mehr bezahlbare und Sozialwohnungen zur Verfügung stehen und die Obdachlosenzahlen steigen, ist der Staat verpflichtet, Maßnahmen gegen Zwangsräumungen und unfreiwillige Obdachlosigkeit zu ergreifen. Den Kommunen obliegt die Aufgabe, Obdachlosigkeit zu verhindern und nach einer Zwangsräumung eine Anschlussunterbringung zu organisieren:

Nach §§ 1 und 2 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung haben die Verwaltungsbehörden bzw. Ordnungsbehörden als Gefahrenabwehrbehörden die unfreiwillige Obdach- und Wohnungslosigkeit als Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu verhindern. (Hessischer Landtag 2022)

Im Jahr 2024 verloren 404 Haushalte ihr Zuhause durch eine Zwangsräumung, unter ihnen 73 Familien mit insgesamt 99 minderjährigen Kindern (Frankfurter Rundschau, 06.07.2024). Häufigster Grund für (drohenden) Wohnungsverlust sind mit 85 Prozent Mietschulden und Mietzahlungsschwierigkeiten (Busch-Geertsema et al. 2019: I). Allerdings kann eine Zwangsräumung auch nach Ablauf eines befristeten Mietvertrags oder sonstiger »Vertragsverletzungen« erfolgen. Zahlungsverzüge oder Mietschulden entstehen jedoch häufig, wenn das Jobcenter oder Wohnungsamt in Zahlungsverzug gerät.

Um in Frankfurt unfreiwillige Obdachlosigkeit nach Zwangsräumungen zu verhindern und Zwangsräumungen abzuwenden, spielt die kommunale Fachstelle »Hilfen zur Wohnungssicherung« (genannt Fachstelle), die Teil des Sozialamts ist, eine wichtige Rolle. Bei der mit dem Management, der Verhinderung und der Begleitung von Zwangsräumungen betrauten Fachstelle sind 29 Personen angestellt, die sich mit Möglichkeiten der Verhinderung von Kündigungen, die durch Zahlungsrückstände bedingt sind, und wenn nötig mit der Anschlussunterbringung Betroffener befassen. Die Zahl der Beratungsgespräche in der Fachstelle belief sich im Untersuchungszeitraum jährlich auf 8.000 bis 10.000. Besonders prekäre Wohnverhältnisse konzentrieren sich räumlich auf bestimmte Stadtteile wie das Gallus, Griesheim oder Fechenheim (Interview Verwaltung F III 2021). Hier war der Anteil an Ausländer*innen, Arbeitslosen und/oder SGB II-Leistungsempfänger*innen in den vergangenen Jahrzehnten besonders hoch (Stadt Frankfurt am Main 2012: 65).³⁰ In diesen Stadtteilen würden sich »zwei Interessen treffen« (Interview

30 Im Gallus kam es 1970 bis 1987 zu einem Wegzug von 42 Prozent der deutschen Bevölkerung und einem 22-prozentigen Verlust der Bevölkerung. Belegt wurden die frei werdenden Wohnungen in Teilen von Gastarbeiter*innen, denen aufgrund rassistischer Diskriminierungen andere Teile des Marktes verschlossen blieben als die vergleichsweise günstigen, wenn auch überbezahlten und minder sanierten Wohnungen. Als die Deindustrialisierung sich Mitte der 1980er Jahre beschleunigte, wurden viele migrantische Arbeiter*innen arbeitslos: Zwischen »1980 und 1996 [schoss die Arbeitslosenquote] von 5 auf 18 Prozent hoch, unter deutschen Arbeitern nur von 4 auf 10 Prozent« (Zimmermann 2021).

Verwaltung F III 2021): Menschen, die dringend Wohnraum brauchen, für die andere Segmente des Wohnungsmarktes verschlossen bleiben, und Vermieter*innen, die vermieten wollen – allerdings auf eine Weise, »dass man nicht weiß, ist das eigentlich auf Dauer etwas, wo den Menschen gut geholfen ist« (ebd.). Die Probleme, die sich zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen ergeben, resultieren teilweise aus intransparenten Umgangsformen, dem Versenden falscher Abrechnungen, fehlenden Instandhaltungsmaßnahmen, finanziell und psychisch belastenden Modernisierungsarbeiten oder Praktiken der Entmietung. Es kann sein, »dass Heizungen nicht funktionieren, dann erhöhte Stromkosten entstehen, weil geheizt werden muss. Es kann sein, dass es nachher zu Sachen kommt wie Schimmel in der Wohnung« (ebd.). Die Mängel würden die Menschen mitunter verständlicherweise veranlassen, die Miete zu reduzieren. Die Reduktionen könnten jedoch als Mietschulden gewertet werden (ebd.) und in einer fristlosen oder ordentlichen Kündigung und Zwangsäumung kulminieren. Detaillierte Statistiken über Räumungsklagen und durchgeführte Räumungen sowie die Frage danach, wie sich diese sozial-räumlich verteilen, wer die Eigentümer*innen und die Mieter*innen sind, existieren jedoch weder für Frankfurt noch für andere Städte in Deutschland (Berner et al. 2015: 16).³¹

Ein zentralisiertes Management zur Verhinderung von Wohnungsverlust hat das Sozialdezernat in Frankfurt im Jahr 2012 eingeführt. Zuvor waren die Stadtteilsozialratshäuser uneinheitlich und getrennt für die Bearbeitung entsprechender Fälle zuständig. Bereits 1987 hatte der Deutsche Städtetag zur »Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten« das Modell der »Zentralen Fachstelle« empfohlen. Die Strategie markierte damals einen Paradigmenwechsel: Sie brach mit der Tradition, Wohnungslosigkeit als Folge charakterlicher Schwächen zu betrachten, und setzte auf Prävention als oberste Priorität. Wohnungsverluste sollten verhindert und Ausgrenzung vermieden werden. Das Fachstellenkonzept erkannte an, dass »Wohnungslosigkeit andere Ursachen als individuelles Fehlverhalten haben konnte und in den meisten Fällen durch materielle Probleme der Betroffenen oder durch strukturelle Bedingungen in den Hilfesystemen mitverursacht wurde« (Busch-Geertsema et al. 2019: 38f.). Auch ökonomische Kalküle spielten eine Rolle bei der Entwicklung des Konzepts, da die Auflösung von Notunterkünften und die Versorgung Betroffener mit normalen Wohnungen die kommunalen Lasten reduzieren sollten. Allerdings ist die Strategie der Zentralisierung bundesweit sehr schleppend und nach wie vor nicht flächendeckend umgesetzt worden (ebd.).

Mit ausschlaggebend für die Schaffung der Fachstelle in Frankfurt war, dass eine Person nach der Zwangsäumung ihrer Wohnung erfroren war (Interview Verwaltung F III 2021). Der Fall ereignete sich bereits 2003, die 58-jährige Rosi K. erfror in der Nähe ihrer alten Wohnung. Vom Notarzt wurde zunächst ein »natürlicher Tod« bescheinigt. Nur

31 Insgesamt werden kaum Statistiken zu terminierten und durchgeführten Zwangsäumungen geführt – weder von bundeseigenen Immobilien im Besitz der BImA, noch ist dem Land Hessen bekannt, in wie vielen Fälle die Räumungsklagen wegen Mietrückständen oder anderen Gründen erfolgten oder wie viele Betroffene die Unterstützung der Obdachlosenhilfe oder Ähnliches in Anspruch nehmen mussten (Hessischer Landtag 2022). Bekannt ist, dass bundesweit die Gesamtzahl der Wohnungszwangsäumungen im Jahr 2021 28.036 Zwangsäumungen betrug.

durch Zufall erfuhr die Öffentlichkeit von dem Fall (Frankfurter Rundschau, 17.11.2003). Bei anschließenden Recherchen wurden Lücken in der Arbeit des Sozialamts und der Gerichtsvollzieher evident. Das Sozialamt ließ zunächst verlauten, Informationen über die Räumungsklage und anstehende Räumung seien nicht eingegangen, der zuständige Mitarbeiter sei erkrankt. Angesprochen auf den Fall sagte ein anderer Mitarbeiter des Sozialamts, die Person »wollte keine Hilfe« (Frankfurter Rundschau, 17.11.2003; Stadt Frankfurt am Main und Magistrat 2005).

Inkonsistenz in der Herangehensweise der Verwaltung und Diskriminierung beklagten Anfang der 2000er Jahre auch Initiativen, die mit Roma-Familien zusammenarbeiteten:

[...] staatenlose, unterstützungsbedürftige Roma [werden] in den elf Sozialrathäusern der Stadt Frankfurt völlig unterschiedlich behandelt [...]. Zum Teil wird jede Unterstützung verweigert, in anderen Abteilungen des Sozialamtes wird Sozialhilfe nur für die in der Bundesrepublik geborene Kinder sowie Krankenhilfe bewilligt. Bei drohender Obdachlosigkeit werden Mietrückstände oft übernommen, eine Unterbringung nach der Zwangsräumung jedoch verweigert. (Stadt Frankfurt am Main 2001)

Heute gelten bei der zentralisierten Fachstelle einheitliche Regeln und Standards, es gibt Vertretungsregelungen und es wurden Weiterbildungsmaßnahmen implementiert (Interview Verwaltung F III 2021). Kontaktiert werden kann die Fachstelle bei Mietrückständen, bei Kündigungen (wegen Mietrückständen und/oder mietwidrigem Verhalten sowie Kündigungen aufgrund von Eigenbedarf), bei Räumungsklagen oder terminierten Zwangsräumungen sowie nach Wohnungsverlust (Stadt Frankfurt am Main 2023).

Die veränderte Organisationsstruktur fällt in der Anfangsphase zusammen mit einer deutlichen Verringerung der Anzahl der Räumungsklagen und der Zwangsräumungen – obwohl im selben Zeitraum die Mietpreise auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt deutlich zu steigen begannen. Während 2011 964 Zwangsräumungen durchgeführt wurden, waren es 2021 noch 362. Die Anzahl der terminierten Zwangsräumungen war deutlich höher und lag 2021 etwa bei 573. Allerdings weisen Berner et al. (2015) darauf hin, dass bei höheren Marktpreisen Mieter*innen womöglich stärker versuchen, ihre Wohnung nicht zu verlieren, und daher keine direkte Korrelation zwischen Marktanspannung und Zwangsräumungen konstatiert werden kann, wobei eine Verbindung zur Implementierung oder zum Auslaufen miet- oder sozialrechtlicher Instrumente und Gesetze nicht ausgeschlossen werden kann.

Die Fachstelle kooperiert mit vielen Behörden: dem Jobcenter, bei dem rund »die Hälfte« der Beratungsfälle Leistungen beziehen (Interview Verwaltung F III 2021), SGB 12-Abteilungen, dem sozialpädagogischen Dienst für psychisch Erkrankte, den Wohnungsbaugesellschaften, Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, dem Jugendamt, dem Amt für Wohnungswesen (etwa der mietrechtlichen Beratungsstelle), Gerichtsvollzieher*innen und Gerichtsstellen, dem Ordnungsdezernat (Gefahrenabwehr) und der Bauaufsicht (ebd., Stadt Frankfurt am Main 2015). Sie erhielt im Jahr 2023 in 2.073 Fällen im Vorfeld Kenntnis von einer terminierten Zwangsräumung, einer Mahnung, Kündigung (§ 543 BGB) oder Räumungsklage wegen Mietrückständen. In 715 Fällen konnte eine Zwangsräumung durch finanzielle Hilfen verhindert werden. Tatsächlich durch-

geführt wurden 404 Zwangsräumungen, etwas mehr als die Hälfte davon wurde von Privatvermieter*innen durchgesetzt. Bei ihnen lag das Verhältnis der Verhinderungsquote von terminierten zu durchgeführten Zwangsräumungen nur bei 29,9 Prozent, bei Wohnungsbaugesellschaften bei 46,8 Prozent. Für 102 Personen stellte die Fachstelle eine Anschlussunterbringung zur Verfügung (Stadt Frankfurt am Main 2024b).

Große Wohnungsunternehmen haben eigene Sozialdienste, die für die Kommunikation mit Mieter*innen zuständig sind, die Zahlungsrückstände haben. Diese können aber nur »sehr beschränkt bei den vielen Mietern arbeiten« (Interview Verwaltung F III 2021). Öffentliche Wohnungsunternehmen spielen bei Zwangsräumungen eine ambivalente Rolle: Einerseits beteiligen sie sich an Runden Tischen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit oder an *Housing First*-Programmen. Andererseits werden viele Haushalte aus öffentlichen Wohnungsbeständen zwangsgeräumt. Allein 2019 wurden in ganz Hessen in NH-Wohnungen 160 Zwangsräumungen durchgeführt. Um Kontakt zu Betroffenen herzustellen, gibt es mit einem ÖWU in Frankfurt ein Abkommen, »dass die Flyer eintüten von uns mit der Kündigung. Die brauchen auch viele, die wir ihnen dann immer liefern zum Eintüten« (ebd.).

Im Kontakt empfehlen die Mitarbeiter*innen der Fachstelle den Betroffenen, bei der kommunalen Mietrechtsberatungsstelle prüfen zu lassen, ob die Kündigung überhaupt rechtmäßig ist. Kann eine Zwangsräumung auch bei Schuldenübernahme nicht verhindert werden, bietet die Fachstelle Unterstützung an. Bei der Suche nach einer Anschlussunterbringung fragt die Fachstelle immer, ob eine Selbsthilfemöglichkeit besteht. Ebenso ist die Fachstelle bei allen Räumungen vor Ort präsent, die riskante Verläufe nehmen könnten, etwa wenn Suizidgefahr besteht. Dies zeigt, was für eine existenzielle Belastung und Bedrohung eine (drohende) Zwangsräumung für die Betroffenen ist.

Empfehlungen zur Verbesserung der Prävention umfassen eine frühestmögliche, datenschutzkonforme Informationsweitergabe über drohende Wohnungslosigkeit, besseren Zugang zu präventiven Hilfen, Änderungen im Mietrecht, erweiterte Mitteilungspflichten der Amtsgerichte, präventive Anpassungen der kommunalen KdU-Richtlinien und der Regelungen im SGB II (Sanktionsrecht) sowie verstärkte Präventionsmaßnahmen bei Inhaftierung (Busch-Geertsema et al. 2019).

Zusammengefasst ist die Fachstelle eine technokratische Innovation, die in der Lage ist, Kündigungen teilweise abzuwenden, und die eine Reduktion der Anzahl an Zwangsräumungen bewirken konnte. Obwohl es weniger Zwangsräumungen gibt, steigt die Zahl der Notunterbringungen in Frankfurt im letzten Jahrzehnt kontinuierlich an. Dies verweist vermutlich auf die größer gewordene Schwierigkeit, bezahlbaren (Ersatz-)Wohnraum zu finden, auf eine zunehmende Spaltung des Wohnungsmarktes und auf eine Normalisierung von Unterbringungsformen außerhalb der klassischen Wohnung. Nach der aktuellen Forschungslage ist es schwer, zu beurteilen, was handlungsleitend für das Agieren der Fachstelle ist: hohe Folgekosten bei Hotel- und Unterkunftunterbringung oder die gesetzliche Verpflichtung? Bisher wird das Agieren der Fachstelle kaum verknüpft mit der Formulierung politischer Impulse oder der Weiterführung von Debatten. Hier wäre es wünschenswert, über Statistiken ein genaues, intersektional betrachtetes Bild der Lage bei prekären Wohnsituationen zu erlangen und es in sozial- und verwaltungswissenschaftliche, aber auch wohnungspolitische Debatten zu tragen. Böhm (2021: 39 f.) und Riedner/Haj Ahmad (2020) kritisierten

das Fehlen einer inklusiven sozialpolitischen Strategie auf kommunaler Ebene.³² Es werde stattdessen auf die Alternativlosigkeit verwiesen, die sich aus dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum ergebe, und auf die Notwendigkeit, mehr Sozialwohnungen zu schaffen. Lobbygruppen, »mit denen wohnungslose Unionsbürger*innen öffentlich ihre Interessen vertreten« (Riedner/Haj Ahmad 2020: 30) gebe es kaum. Eine Ausnahme stellt u.a. der Förderverein Roma dar (Hanka 2021).

6.2.7 Fazit: Blockaden als Erbe des Paradigmas der unternehmerischen Stadt

Frankfurts Wohnrealitäten sind gespalten. In der Stadt gibt es eine große Einkommensspreizung und einen großen Mangel an bezahlbarem Wohnraum, der sich kontinuierlich weiter verschärft. Seit den 1990er Jahren bis Mitte der 2010er Jahre wurde die investorenfreundliche, unternehmerische Stadtpolitik hegemonial verfolgt (Heeg 2012; Schipper 2014). Steigende Immobilienpreise wurden eher begrüßt, als dass versucht wurde, ihnen etwas entgegenzusetzen. Im Untersuchungszeitraum der DNA – den Jahren 2018 bis 2021 – erfolgte eine partielle Abkehr von dieser hegemonialen Strategie und eine Hinwendung zur Forderung nach mehr bezahlbarem Wohnraum durch zentrale Entscheidungsträger*innen. In der kommunalpolitischen Praxis schlug sich dieser diskursiv zu beobachtende Wandel jedoch bisher nur zäh und materiell wenig erfolgreich nieder, denn politisch war das Verhältnis zwischen und innerhalb der Institutionen der Stadtverwaltung, den Parteien der Stadtverordnetenversammlung, den ÖWU sowie sozialen Bewegungen angespannt.

Zunächst zu den Politisierungsdynamiken: Seit 2011 bildete sich in Frankfurt eine artikulationsstarke Mieter*innenbewegung und eine Szene gemeinschaftlicher Wohnprojekte heraus, die aktiv an der Entwicklung alternativer Politikinstrumente und Wohnkonzepten mitwirkten. Insbesondere die sozialen Bewegungen, die teilweise in Allianz mit den Sozialverbänden agierten, konnten der Politik und öffentlichen Wohnungswirtschaft Zugeständnisse abgewinnen (Schipper 2023). Mit verstärktem politischen Handlungsdruck aus der Zivilgesellschaft gelang es Oberbürgermeister Peter Feldmann und den sozialdemokratischen Planungsdezernenten in den letzten Jahren einige progressive Innovationen auf dem Feld der Boden- und Wohnungspolitik vorantreiben. Zunächst setzte Peter Feldmann im Wahljahr 2016 einen Mietenstopp bei der ABG durch und griff damit eine Forderung aus der Mieter*innenbewegung aus dem Jahr 2014 auf (Ehlers 2021: 369). Bei den Mietenstoppregelungen der ABG und NH, und ganz besonders bei dem Mietenstopp der Vonovia SE, existierten verschiedene Regelungen für diverse Mieter*innengruppen und Ausnahmen, die es schwer machten, die Einhaltung einzufordern. Im Jahr 2024 sind die Vereinbarungen zu verringerten Mieterhöhungsspielräumen mit der Vonovia SE und der NH bereits wieder ausgelaufen. Auch wenn die Vereinbarungen manchen Haushalten eine Verschnaufpause von finanziellen Mehrbelastungen boten, stellten sie aufgrund ihrer zeitlichen Befristung keine langfristig sichere Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums für die Mieter*innen dar. Darüber hinaus gelang es

32 In Köln etwa wurde eine ganzjährig geöffnete Unterkunft für nicht-sozialleistungsberechtigte Wohnungslose eröffnet und auch in anderen Städten formulierten die Regierungsparteien Ziele für die Verbesserung der Versorgung von EU-Bürger*innen (Böhm 2021: 93f.).

dem SPD-geführten Dezernat für Planen und Wohnen, einen verbindlicheren Baulandbeschluss einzuführen und schließlich die Stabstelle Mieterschutz zu institutionalisieren. Auch im Bereich des gemeinschaftlichen Wohnens und der Konzeptverfahren gab es insbesondere durch die Arbeit des Netzwerks Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. einige Fortschritte. Doch diese Errungenschaften wurden spät implementiert und progressiven, innovativen Akteuren gelingt es aktuell nur sehr mühsam, weitere Erfolge zu erzielen.

Diskursiv erwies sich die Berichterstattung der Frankfurter Rundschau als differenziert und ausgewogen. Josef, der selbst v.a. im Jahr 2018 aktiv im Diskurs involviert war, formulierte etwa Forderungen nach der Stärkung der Quartiersentwicklung und setzte Themen wie Ökologie und Wohnungsbau oder andere Formen der Bodenpolitik. Doch resonierten diese kaum mit Akteur*innen aus der Immobilienwirtschaft – vermutlich weil diese kaum in die Defensive geraten sind. Es gab aufseiten der Immobilienwirtschaft kein diskursiv einflussreiches und zugängliches Gegengewicht zu den vielen stark profitorientiert agierenden Investoren, die selbst selten in der Presse auftauchen. Ein weiterer Faktor sind die ÖWUs, die durchaus eine ambivalente und für viele Mieter*innen eher unnahbare Rolle spielen. Sie trat in Verhandlungssituationen mit Verwaltungsakteuren und der Zivilgesellschaft ebenso wie medial selbstbewusst, mitunter auch konfrontativ bis diffamierend auf. Auffällig ist, dass im Vergleich zum Tübinger Diskurs kaum gemeinschaftliche Wohnprojekte referenziert wurden. Die DNA zeigte, dass sich Akteur*innen in kommunalen Entscheidungspositionen medial nicht entschieden gegen die diskursive Diffamierung des Mietentscheids positionierten. Sie vermieden zumindest im Spiegel des Samples in der Regel, den Mietentscheid als Konzept direkt zu referenzieren, auch wenn über den Mietentscheid die durch ihn prominent platzierte Forderung nach einer Ausweitung des Bestandes sozialer Wohnungen in den Diskurs sickerte. Obwohl die sozialen Bewegungen in Teilen wichtige innovative wohnungspolitische Impulse lieferten, verlief der Austausch wenig wertschätzend und war großen Teilen durch Misstrauen überschattet. So gelang es nur partiell, Gemeinwohlinteressen gegen Verwertungsinteressen durchzusetzen.

In Frankfurt stehen sich drei *housing imaginaries* entgegen: Eines, das über die letzten 30 Jahre kontinuierlich referenziert wurde und durch das zahlreiche Pfadabhängigkeiten geschaffen worden sind, bei dem Wohnraum für die Creative Class zur Verfügung gestellt werden soll und das auf Investitionsanreize für regionale und internationale Projektentwickler und Investoren setzt. Es lehnt sozialere Regulierungen zugunsten von Mieter*innen oder mehr Mitbestimmung in der Stadtentwicklung ab. Insbesondere wird es von der CDU und der FDP vertreten. Und ein zweites, eines, das konsequent auf die Schaffung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere Sozialwohnungen, die Aktivierung von Leerstand und eine gemeinwohlorientiertere Geschäftspolitik der ÖWUs setzt. Es weist Renditeansprüche von Privatinvestoren an das Wohnen zurück und fordert eine stärkere öffentliche Finanzierung von Maßnahmen und demokratischere Formen der Stadtentwicklung. Entwickelt und eingefordert wird es v.a. von den sozialen Bewegungen und konnte damit die Politik beeinflussen. An Legitimität gewinnt dieses *imaginary* auch durch wissenschaftliche Studien, etwa der Goethe-Universität Frankfurt, dem IWU Darmstadt oder dem Senckenberg-Institut, und ein – wenn auch häufig verzögertes – Aufgreifen der Forderungen durch den lokalen Gewährleistungsstaat. Es ergaben sich

jedoch auch depolitisierende Tendenzen in der wohnungspolitischen Debatte auf zivilgesellschaftlicher Seite. Aufseiten der Mieter*innen gab es zwar starke soziale Bewegungen und Nachbarschaftsinitiativen, dennoch bestand gleichzeitig eine persistente institutionelle und ideologische Fraktionierung von (organisierten) Mieter*inneninteressen. Die große Verzögerung und eine Verschiebung politischer Forderungen in die Sphäre juristischer Auseinandersetzungen bremsen Politisierungsinitiativen aus und können zu Verunsicherung und Fraktionierung beitragen. Diese Vereinzelung ist auch als Resultat der Bedingungen des Mietrechts zu werten und kann im Rahmen der aktuellen finanziellen und personellen Ausstattung der Mietervereine nicht ohne Weiteres überwunden werden. Es sei schwierig, so ein Mieterverein im Interview, im Klima überhitzter Märkte den Blick auf die eigenen Handlungsspielräume nicht zu verlieren: »Es kursieren eine ganze Menge von Annahmen zum Wohnungsmarkt in dieser Stadt.« (Interview Mieterverein 2021) Das dritte *housing imaginary* ist das Resultat des erhöhten Drucks sozialer Bewegungen in Kombination mit der Verschiebung der parteipolitischen Machtverhältnisse. Es wird gestaltet durch die Parteien SPD, B90/Die Grünen und Die Linke und greift überregionale Entwicklungen und lokale Forderungen auf, etwa die nach verbessertem Mieterschutz und mehr Konzeptvergabeverfahren und dem Einsatz von Erbpacht, und institutionalisiert diese stärker, etwa in Form der Stabstelle Mietschutz, der verbesserten Finanzierung des Netzwerks für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt, der (intransparenten) Vereinbarung mit Vonovia, dem Baulandbeschluss oder dem Mietenstopp bei der ABG. Vertreten wird es seit Mitte der 2010er Jahre insbesondere vom Planungsdezernat und Wohnungsamt. Allerdings wird bei Veränderungen deutlich, dass diese Akteure vor großen Herausforderungen stehen, weil es ihnen nicht gelang, die ABG stärker zu steuern, weil die parteipolitischen Machtverhältnisse fragil und der landespolitisch gewährte Spielraum nicht besonders groß ist, sind und weil aufgrund der ausbleibenden vorausschauenden Bodenpolitik die Bodenpreise sehr stark gestiegen sind und dadurch gemeinwohlorientierte Akteure an den Rand gedrängt wurden und nun als Partner für die Kommune fehlen. Neuerungen wie der Baulandbeschluss wurden spät implementiert und adressieren die Bedarfe nach bezahlbarem Wohnraum nicht konsequent genug. Und nicht zuletzt aufgrund der beschriebenen Zersplitterung der Wohnungspolitik in unterschiedliche autonom und parteipolitisch divergent agierende Dezernate im Zusammenspiel mit stark depolitisierenden Tendenzen im prekären Wohnen sind wesentliche Partner nur reduziert ansprechbar und aktivierbar für Neuerungen. Darüber hinaus fehlt der parteiübergreifende Konsens für eine umfassendere öffentliche Investitionstätigkeit der Kommune. Schlussendlich blockierte die hessische Landesebene weitreichendere Maßnahmen, etwa über die Implementierung eines Wohnraumzweckentfremdungsverbotes.

Die festgefahrenen Debatten um sozialökologische Stadtentwicklung wurde in vielen Konflikten durch parteipolitische Handlungsmotive überformt. In der Frankfurter Rundschau finden sich viele Beispiele für konflikthafte Verläufe, die anstatt auf die positive Integration sozialer und ökologischer Themen eher auf deren Gegeneinander-Auspielen hindeuten. So bezog sich die CDU, die wohnungspolitisch bundesweit für Neubau als zentrale Strategie plädierte, bei ihrer Position gegen das Neubaugebiet an der A5 auf ökologische Narrative. Dies lässt eine Leerstelle an gefestigten kommunalpolitischen

Strategien erkennen, was der Dringlichkeit sozialverträglicher Klimaanpassungsmaßnahmen im Wohnungsbau nicht gerecht wird.

6.3 Dresden

Dresden verfügt über geringere Miet- und Immobilienpreise als Tübingen und Frankfurt, dennoch gilt auch hier der Wohnungsmarkt seit Jahren als angespannt. Bedingt ist dies durch eine für die urbanen Zentren der neuen Bundesländer typische Kombination aus a) geringen Vermögen und Einkommen, b) entlokalisierten Eigentümerstrukturen und renditeorientierten Akteuren auf dem Wohnungsmarkt, c) stärkeren Bevölkerungsdynamiken in den letzten 35 Jahren und d) der Ausrichtung politischer Steuerungsinstrumente. Heute ist die sächsische Landeshauptstadt ein ökonomisches Zentrum in Ostdeutschland, das wirtschaftlich, aber auch aufgrund der attraktiven landschaftlichen Lage, der großen Kulturszene und der Universitäten anziehend wirkt.

Noch in den 2000er Jahren wurde der Dresdner Wohnungsmarkt euphemistisch als »Mieterparadies« beworben, etwa auf einem Plakat der WOBA Dresden GmbH aus dem Jahr 2005 (Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. 2018: 89 f.). Die Entwicklung seit 2010 hingegen kennzeichnet eine zunehmende Anspannung und größer werdende Versorgungslücke bei bezahlbaren Beständen. »Spätestens ab 2012 kann von einem sich anspannenden Markt gesprochen werden« (Glatter 2020: 218). Die wachsende Stadt identifiziert aktuell insbesondere im preiswerten Segment einen zusätzlichen Wohnbedarf (Landeshauptstadt Dresden 2022). Auch die Bewohner*innen benennen steigende Mieten als eines der größten Probleme in der Stadt.³³ Mit der Privatisierung des kommunalen Wohnungsunternehmens WOBA Dresden im Jahr 2006 erregte Dresden bundesweit Aufmerksamkeit. Seit der Neugründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens im Jahr 2017 baut die Landeshauptstadt den öffentlichen Bestand langsam wieder auf. Auch der soziale Wohnungsbau wird seit wenigen Jahren wieder betrieben und im Hinblick auf die Bodenpolitik sind neue Strategien zu verzeichnen. Insgesamt wurde das verfügbare wohnungspolitische Instrumentarium zugunsten der Mieter*innen erst später und bisher weniger umfangreich ausgeschöpft als in anderen Kommunen: In Dresden gab es zum Untersuchungszeitpunkt keine sozialen (aber städtebauliche) Erhaltungssatzungen, Erbpachtverträge werden nur in geringem Maße neu ausgestellt und eine Mietpreisbremse wurde auf Landesebene in Sachsen erst 2022 erlassen. Auch die Mieter*innenbewegung hat bisher einen geringeren Einfluss auf den Diskurs als in anderen Städten. Warum trotz der zunehmenden Marktanspannung so wenige Regulierungsinstrumente implementiert werden, wird im folgenden Kapitel genauer analysiert. Zunächst gebe ich jedoch einen Überblick über die Wohnungsmarktentwicklung.

33 Einer kommunalen Bürgerumfrage 2020 zufolge wurden zu hohe Mieten und Immobilienpreise in der Einzelkategorie am häufigsten unter allen Problemen genannt, die die Dresdner*innen beschäftigen. Gefolgt wird das Thema Wohnen in der gruppierten Betrachtung (dort landet das es hinter dem Thema Mobilität auf Platz zwei) von Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit und Pegida. Während Pegida seit 2016 im Problemranking an Bedeutung verlor, wird Rechtsextremismus insgesamt immer häufiger als Problem wahrgenommen (Landeshauptstadt Dresden 2020: 17 ff.).

Dresden wächst seit dem Jahr 2000 aufgrund sowohl eines Geburtenüberschusses als auch eines Wanderungsgewinns v.a. aus Sachsen, Ostdeutschland und dem Ausland. Parallel steigt die Anzahl der Haushalte. Den Prognosen zufolge werden 2035 in der Landeshauptstadt ca. 580.000 Einwohner*innen leben, 2019 waren es 563.000 und im Jahr 2000 nur 508.000. Das durchschnittliche verfügbare Einkommen liegt in Dresden unter dem Bundesdurchschnitt. 2007 betrug der Anteil an Empfänger*innen von Leistungen der sozialen Mindestsicherung (Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Sozialhilfe nach dem SGB XII und Asylbewerberleistungen) 12,5 Prozent. Er sank kontinuierlich bis 2019 und lag 2022 bei 8,5 Prozent (Landeshauptstadt Dresden 2024a). Dies entspricht dem Bundesdurchschnitt der Mindestsicherungsquote für 2022 (Statistisches Bundesamt 2024). Zuvor lag die Quote für Dresden über dem Bundesdurchschnitt (Egner et al. 2018: 80). Parallel zu dieser Entwicklung ist im Nachgang der Finanzkrise von 2007 das Investitionsinteresse am Standort Dresden stark gestiegen, was zu Preissteigerungen bei Immobilien, Grund und Boden sowie Mieten führte. Ab 2012 begannen die Mietpreise schneller als die Löhne zu steigen und sich somit von der Lohnentwicklung abzukoppeln (ebd.: 81).

Insbesondere die Kaufpreise für Eigentumswohnungen haben sich in den letzten Jahren kontinuierlich nach oben bewegt. Im kommunalen Wohnungsmarktbericht von 2018 wird ein Anstieg um 53 Prozent von 2010 bis 2017 bzw. 5,4 Prozent jährlich konstatiert. Die mittleren Preise entwickeln sich in diesem Zeitraum von 2.390 Euro/m² im Jahr 2010 auf 2.650 Euro/m² im Jahr 2017 (Landeshauptstadt Dresden 2018: 63). Von 2010 bis 2018 sind die Bestandsmieten um 22 Prozent gestiegen. In Dresden betrugen im Jahr 2014 die Angebotsmieten (nettokalt) 6,59 Euro/m², die Bestandsmieten 5,54 Euro/m² (Holm et al. 2018b: 25, 80).³⁴ Im Jahr 2016 lagen die Angebotsmieten bereits bei 7,37 Euro/m². Im Jahr 2017 betrug der durchschnittliche Kaufpreis für Boden insgesamt 171,49 Euro/m². Damit lag die Landeshauptstadt auf Platz 97 der kreisfreien Städte und Landkreise (Belina und Heinz 2019: 48). Im Vergleich mit Berlin oder Frankfurt, wo die Unterschiede zwischen Bestands- und Neuvermietungsmieten rund 7,50 Euro/m² bzw. 4,50 Euro/m² betragen, beläuft sich der Unterschied in Dresden auf 1,45 Euro/m². Während die Miet- und Immobilienpreise Dresdens sich im bundesweiten Mittelfeld bewegen, sind die Mietsteigerungen »überdurchschnittlich hoch« (Landeshauptstadt Dresden 2018: 63). Insbesondere seit 2021 sei innerhalb von zwei Jahren mit 10 Prozent ein hoher Wohnkostenanstieg zu verzeichnen. Der ist zum einen auf gestiegene Mieten (2021 und 2022 im Schnitt jeweils um 5,8 Prozent laut Mietspiegel) und zum anderen auf höhere Heiz- und kalte Betriebskosten zurückzuführen (Landeshauptstadt Dresden 2023a).

Wer von diesem Boom profitiert, lässt sich im Rahmen nach derzeitiger Forschungslage für die Landeshauptstadt nicht abschließend auswerten. Während manche Studien einen positiven Zusammenhang von steigenden Immobilienpreisen und dem Wohlstand der Mittelschicht (40 bis 90 Prozent des Durchschnittseinkommens) identifizieren (Bartels und Schröder 2020), ist für Dresden aufgrund der entlokalisierten Eigentümerstrukturen eher eine steigende regionale Umverteilung von Vermögen anzunehmen.

34 Der Unterschied beläuft sich auf 19 Prozent. In Frankfurt am Main belief er sich im gleichen Jahr auf 53 Prozent.

Im Vergleich investieren in den neuen Bundesländern weniger Menschen in Immobilienbesitz (40 Prozent) als in Westdeutschland (50 Prozent) und die Höhe des Immobilienvermögens ist geringer.³⁵ In Bayern und Hamburg, den Ländern mit den höchsten Immobilienvermögenswerten, betrug das Nettovermögen in Immobilienwerten durchschnittlich 350.000 Euro, im Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer lag es zwischen 100.000 und 150.000 Euro (Bartels und Schröder 2020: 26). Aufgrund der niedrigeren Vermögen verfügen die Dresdner*innen über weniger Geld, das sie für Miete oder Eigentumserwerb ausgeben können. Für Menschen, die auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind, ist das Segment beschränkt: Nach einer Überarbeitung der Einkommensgrenzenverordnung 2021 sind aktuell ein Drittel der Dresdner Mieterhaushalte WBS-anspruchsberechtigt (Landeshauptstadt Dresden 2022). Doch die Stadt Dresden verfügt nur über 10.914 belegungsgebundene Wohnungen (Stand Jahresende 2022). Auf die ersten 22 fertiggestellten Wohnungen der WiD, die nur Menschen mit Wohnberechtigungsschein zur Verfügung gestellt wurden, kamen 140 Bewerber*innen (Dresdner Neue Nachrichten, 23.05.2020). Auch in den Interviews wurde kritisiert: »Dresden hat viel zu wenig Sozialwohnungen. Viel zu wenig Raum für vulnerable Gruppen.« (Interview Flüchtlingsrat 2022)

Bei 10.000 der in Dresden bestehenden Sozialwohnungen handelt es sich um vertraglich gebundene Wohnungen in den Beständen der Vonovia SE, die maximal bis 2036 belegungsgebunden sind.³⁶ Vonovia verfügt in Dresden über den größten Marktanteil innerhalb deutscher Großstädte, in manchen Stadtteilen beträgt er bis zu 60 Prozent der Wohnungen. Den Großteil des heutigen Vonovia-Bestandes bilden die 2006 *en bloc* privatisierten Wohnungen der WOBA, dem ehemals kommunalen Wohnungsunternehmen. Mit dem erzielten Verkaufserlös in Höhe von 1,7 Mrd. Euro hat sich Dresden als erste deutsche Großstadt von allen Schulden befreit. Um die Sozialverträglichkeit des Vorgehens zu gewährleisten, wurde eine Sozialcharta verabschiedet, die u.a. den Erhalt von Belegungsrechten in Sozialwohnungen vertraglich vereinbarte (Schönig et al. 2017b: 42). Neben den Wohnungen der Vonovia gibt es einen historisch bedeutsamen und nach wie vor großen Bestand an genossenschaftlichen Wohneinheiten, der jedoch nicht allen Interessent*innen offensteht.

Ein Blick auf die Neubaustatistiken zeigt jedoch, dass weder Vonovia SE noch die Genossenschaften wichtige Akteure im Neubaugeschehen sind. Im Jahr 2010 wurden in Dresden nur 557 Wohnungen fertig gestellt – lediglich 25 Prozent davon in Mehrfamilienhäusern. Da die Stadtbevölkerung wuchs, verringerte sich zunächst der Leerstand. Infolge des Wachstums wurde die Bautätigkeit in den darauffolgenden Jahren angekurbelt. Aktuell ist der Wohnungsneubau von lokal und national agierenden Akteuren geprägt, was Ausdruck des »überregionalen Investitionsinteresses institutioneller Anleger« ist (Glatter 2020: 219). Eine wichtige Rolle spielen die CG-Gruppe, Revitalis oder die Deutsche Wohnen. Letztere errichtet derzeit das zentral gelegene Quartier Schützengarten mit 479 Wohnungen. Aus den Daten der Stadt geht hervor, dass von 2011 bis 2021

35 Bei den Quoten handelt es sich um Durchschnittswerte, die in urbanen Zentren deutlich geringer ausfallen.

36 Zusätzlich gibt es lediglich »561 gebundene, zwischen 2019 und 2022 neu errichtete Sozialwohnungen bei verschiedenen Wohnungsunternehmen« (Landeshauptstadt Dresden 2023a).

folgende Anteile am Neubau in Mehrfamilienhäusern zu verzeichnen sind: Während Vo-novia nur ein Prozent der Neubauwohnungen errichtete, waren es bei der WiD ebenfalls ein Prozent. Die Genossenschaften bauen 6 Prozent, den größten Anteil jedoch stellen mit 52 Prozent Eigentumswohnungen privater Bauträger dar. Mietwohnungen privater Bauträger oder Wohnungsunternehmen machen 40 Prozent am Neubaugeschehen aus (Amt für Stadtplanung und Mobilität in Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Landeshauptstadt Dresden 2023) (vgl. Tab. 8).

Parteipolitisch sind die lokalen Machtverhältnisse 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 stand 2014 bis 2018 eine knappe Gemeinderatsmehrheit aus SPD, Die Linke und B90/Die Grünen gegenüber. Bevor die aktuellen Aushandlungsprozesse genauer ergründet werden, wird zunächst die Entwicklung der kommunalen Wohnungspolitik kurz vor der Wiedervereinigung und seit den 1990er Jahren rekonstruiert und darauf aufbauend die lokale Form des Gewährleistungsstaates mit der Verwaltungsstruktur und den parteipolitischen Machtverhältnissen dargestellt. Daran anschließend wird die DNA der Sächsischen Zeitung vorgenommen und es werden zentrale Konfliktfelder genauer beleuchtet. Neben der DNA basiert dieses Kapitel methodisch auf der Auswertung von elf qualitativen Interviews, die Ende 2022 bis Anfang 2023 geführt wurden, und von weiteren Dokumenten, wie Stadtratsdokumenten, Websites, Forschungsliteratur und Zeitungsartikeln oder von den Interviewpartner*innen zur Verfügung gestelltem Material.³⁷

6.3.1 Infrastrukturpolitik im Umbruch und die Transformation der Eigentumsverhältnisse

In der DDR wurden die Mieten staatlich festgesetzt, die Mietbelastungsquote betrug ca. 3 Prozent des Haushaltseinkommens (s. Kapitel 3) (Killisch et al. 2004: 4). Neben den geringen Mietpreisen waren die hohe Standardisierung im Neubau, die staatliche, zentralisierte Verwaltung und Wohnraumvergabe sowie eigentumsähnliche Verhältnisse der Mieter*innen prägend für die Wohnverhältnisse. Gleichzeitig gab es v.a. gegen Ende der DDR einen quantitativen Wohnraumangel und bauliche Mängel in der Substanz, insbesondere in den Gründerzeitquartieren (Killisch et al. 2004: 25).

Mit dem Beitritt der DDR in die BRD am 3. Oktober 1990 wurde die Rechts- und Institutionenordnung Westdeutschlands auf die neuen Bundesländer »rübergeklappt« (Bernt und Volkmann 2023: 62). Dies bedeutete, dass in ostdeutschen Städten die Eigentumsverhältnisse im Nachgang der Wiedervereinigung tiefgreifend und rasch transformiert wurden. Zunächst wurden die volkseigenen Grundstücke an die Kommunen übergeben. 1990 befanden sich 45 Prozent der Wohnungen Dresdens in staatlichem Besitz. Sie wurden von neu gegründeten Wohnungsunternehmen verwaltet. 1991 wurde dafür die Wohnbau Nordwest (ca. 30.000 WE) und die Südost WObA gegründet (37.000 WE). Die Genossenschaften bewirtschafteten im Jahr 1990 30 Prozent der Wohnungen, Privateigentümer*innen 19 Prozent und selbstnutzende Eigentümer*innen hielten einen

37 Mein besonderer Dank für die Unterstützung und für hilfreiche Hinweise bei der Erstellung dieses Kapitels geht an Jan Glatter.

Anteil von 7 Prozent. Die in Westdeutschland etablierten Ordnungen passten in vielen Bereichen nicht zur Situation in Ostdeutschland, etwa, was die Gebäudestrukturen und deren Sanierungszustand betraf, aber auch institutionalisierte Ausgleichsmechanismen oder etablierte Wertevorstellungen (Bernt und Volkmann 2023: 187). Die Entscheidungsträger*innen mussten Formen der Anpassung finden und es kam zu »zu komplexen Gemengelagen aus neoliberalen Grundorientierungen mit Sachzwängen, Kompromissen und Ad-hoc-Lösungen« (ebd.: 187). Beispiele für die Anpassungsmaßnahmen im Zuge der Wiedervereinigung sind etwa das Altschuldenhilfegesetz oder die Restitution von Grundstücken (ebd.: 71). Auch das Mietrecht wurde in den neuen Bundesländern schrittweise eingeführt.

Die Kommune formulierte 1993 für die Dresdner Wohnungspolitik folgende Ziele:

Deckung des Wohnbedarfs, Instandsetzung und Modernisierung der Wohnbausubstanz, Privatisierung der Wohnungswirtschaft, Anpassung an das Vergleichsmietensystem, Sicherung von Wohnraum für besondere Bevölkerungsgruppen (sozial Bedürftige, Behinderte, Senioren). (Killisch et al. 2004: 7)

Für die Umsetzung wurden das Wohnungsamt, das Amt zur Regelung offener Vermögensfragen und das Stadterneuerungsamt gegründet. Bereits damals stellte sich die Frage nach dem kommunalen Handlungsspielraum, da »die wesentlichen Rahmenbedingungen von bundes- und landespolitischen Gesetzen und Förderinstrumenten gesetzt [werden]« (ebd.). Das Wohnungsamt wurde 2000 wieder aufgelöst, einerseits, um Personalkosten zu sparen, andererseits, da die Transformation des Wohnungsmarktes als abgeschlossen galt und seit 1996/97 ein Wohnraumüberangebot bestand (ebd.: 22). Die Aufgaben wurden dem Sozial- und Stadtplanungsamt übertragen, das Liegenschaftsmanagement lag im Bereich des kommunalen Finanzamtes. 1992 wurde mit der Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft Dresden mbH (STESAD) eine eigenständige städtische Gesellschaft zur Realisierung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gegründet (Killisch et al. 2004: 8).

Durch die Privatisierung wurde der kommunale Bestand in den 1990er und 2000er Jahren kontinuierlich gesenkt (1990: 45 Prozent, 1993: 42 Prozent, 1995: 35 Prozent, 1996: 23 Prozent, 1998: 21 Prozent, 2002: 18 Prozent. Jener der Genossenschaften verringerte sich ebenfalls im Rahmen der Altschuldenregelung (1990: 30 Prozent, 2002: 23 Prozent). Der Anteil vermieteten Privateigentums stieg deutlich (1990 19 Prozent, 2002: 46 Prozent) (Killisch et al. 2004: 9f.; Landeshauptstadt Dresden 1999: 9). Parallel zur Wohnraumprivatisierung wurden etwa Brachflächen oder Grundstücke stillgelegter Gewerbegebiete veräußert ebenso wie Gelände von Schulen oder Kitas, für die aufgrund der Bevölkerungsprognosen mittelfristig keine Nutzung mehr vorgesehen war (Glatter 2022). Während optimistische Entwicklungsaussichten zusammen mit der Sonder-AfA zu einem Bauboom, erhöhten Transaktionen und Bodenpreissteigerungen führten, kam es mit dem Auslaufen der Sonder-AfA Ende der 1990er Jahre zu einem Einbruch auf dem Immobilienmarkt und stagnierenden (Boden-)Preisen. Viele der Flächen, die für SEMs vorgesehen waren, lagen daher in den 2000er Jahren brach. Aufgrund der Sparauflagen versuchte die Stadt weiter, Flächen zum Höchstpreis zu veräußern (ebd.).

Für die Mieter*innen kam es in den 1990er Jahren in Dresden sukzessive zu Mietsteigerungen. Der Mieterverein Dresden gründete sich, nachdem er in der DDR aufgelöst worden war, neu. In den 1990er Jahren gab es starke Differenzen zwischen Neubaumieten und Mieten im sanierten Altbaubestand – sie lagen Mitte der 1990er Jahre zwischen 15 und 18 DM/m² – und Bestandsmieten in unsanierten und sanierten DDR-Bauten und unsaniertem gründerzeitlichem Baubestand. Letztere lagen 1993 noch bei 5 DM/m² bzw. deutlich darunter (Killisch et al. 2004: 21). Anfang der 1990er Jahre wurde von Bürger*innen ein Bürgerbegehren Mietenstopp initiiert. Einer kommunalen Bürgerumfrage zufolge stieg die Mietkostenbelastung von 19,7 Prozent im Oktober 1996 auf 25 Prozent im Oktober 1998 an.

Auch wenn die Preise zunächst stiegen, sorgten Mieterhöhungsbegrenzungen bis zur Einführung des Vergleichsmietensystems zum Januar 1998 und der Bevölkerungsrückgang für Grenzen in der Steigerung der Rentabilität (ebd.: 79). Es gab eine Suburbanisierungswelle und gründerzeitliche Viertel erfuhren sukzessive und zu unterschiedlichen Zeitpunkten eine Aufwertung, etwa Blasewitz, Löschwitz, Preußisches Viertel (Bürgerviertel mit repräsentativen Villen), Plauen und Striesen (repräsentative Blockrandbebauung) sowie die Äußere Neustadt (kleinbürgerliches Wohnquartier) (Wiest und Glatter 2007; Glatter 2007). Die Plattenbaugebiete hingegen erfuhren eine relative Abwertung. Die dortigen Bestände wurden, sofern sie nicht kommunales oder genossenschaftliches Eigentum blieben, mehrstufig weiterveräußert und landeten in einer Phase, die um die Jahrtausendwende begann und die von niedrigen Zinsen und einer bundesweiten und europäischen Liberalisierung des Kapitalmarkts und Immobilienrechts begleitet wurde, in der Hand von Finanzinvestor*innen oder Discountvermieter*innen. Diese erwarben »große Pakete von insolventen oder niedrigpreisigen Immobilien und nutzten »Hebeleffekte« zur Erzielung schneller Gewinne« (Bernt und Volkmann 2023: 85). Die Großwohnsiedlungen waren von Bevölkerungsrückgang geprägt, so dass dort zeitweise ein Überangebot an Wohnraum existierte. In Dresden gibt es drei zusammenhängende Großwohnsiedlungen: Prohlis, Gorbitz und Johannstadt und zudem mehrere über das Stadtgebiet verteilte kleinere Plattenbausiedlungen.

Baustrukturell gilt Dresden als »gemischte Doppelstadt« (Oelmann 2020: 3), da hier die Anzahl der in der in der DDR gebauten Wohnungen und der Vorkriegsbauten etwa gleich groß ist. Anders als in Halle/Saale, wo sich Plattenbauviertel und Gründerzeitviertel räumlich getrennt gegenüberstehen, sind hier die Plattenbauten über das gesamte Stadtgebiet verteilt. Zurückgeführt wird das auf die Kriegszerstörungen in Dresden, die den Bau von Plattenbauten auf innerstädtischen Flächen ermöglichten (Oelmann 2020: 3). Während die ostdeutschen Städte bis 1990 als wenig segregiert galten, setzten nach der Wiedervereinigung, bedingt durch Bevölkerungsdynamiken und fragmentierte Muster der Entwertung und der Aufwertung starke und rasche Segregationsprozesse ein.

6.3.1.1 Die Privatisierung der WOBA: »Dresden macht sich schuldenfrei und wohnungslos«³⁸

Der Komplettverkauf der WOBA im Jahr 2006 markierte den Abschluss der Transformation der Eigentumsverhältnisse von öffentlichen hin zu privaten Akteur*innen. Bereits 2003 wurden die größten verbliebenen kommunalen Unternehmen, die Wohnbau Nord West und die SÜDOST WOBA, unter dem Dach einer Holding, der WOBA, zusammengefasst. Die Konsolidierung erfolgte in einer Phase des Wohnungsüberangebots bei bereits seit 2000 wieder wachsenden Bevölkerungszahlen und ist Ausdruck der zunehmenden Kommerzialisierung der Wohnungsgesellschaften. Mit ihr wurde das Ziel verfolgt, Verwaltungskosten zu sparen und eine effektivere Bewirtschaftung zu ermöglichen. Anders als bisher erhielt der Mieterverein nach der Restrukturierung der Unternehmen keinen Sitz mehr im Aufsichtsrat (Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. 2018: 113).

Drei Jahre später erfolgte die materielle Privatisierung der WOBA Dresden GmbH (WOBA) an das US-amerikanische Investorenkonsortium Fortress und damit die nahezu vollständige Auflösung des kommunalen Wohnungsbestandes (Marktanteil: 17 Prozent, 47.600 Wohnungen und 1.300 Gewerbeeinheiten). Die Privatisierung machte Dresden als erste deutsche Großstadt auf einen Schlag schuldenfrei. Die Schulden waren v.a. in den 1990er entstanden, als aufgrund hoher Entwicklungserwartungen viel Geld in den Infrastrukturausbau investiert worden war (Der Spiegel 16.11.2006). In den Jahren zuvor hatten bereits (Teil-)Privatisierungen in anderen Infrastrukturbereichen stattgefunden, darunter in der Stadtreinigung, bei den Stadtwerken, der Stadtentwässerung sowie in Teilen des Gesundheitssektors.

Die Veräußerungsstrategie wurde unter austeritätspolitischen Handlungsmaximen entwickelt. Anfang Mai 2005 verweigerte das Regierungspräsidium die Genehmigung des Haushalts und erhöhte dadurch den haushaltspolitischen Handlungsdruck. Haushaltsdefizite führten bereits seit Mitte der 1990er Jahre zu Verteilungskämpfen und einer »stärker wahrgenommene[n] Einflussnahme der Rechtsaufsicht« (Geißler 2013: 112). Schließlich drohte die Zwangsverwaltung. Hartmut Vorjohann (CDU), von 2003 bis 2016 kommunaler Beigeordneter für Finanzen und Liegenschaften, schlug im Februar 2005 die Privatisierung der WOBA zur Haushaltskonsolidierung vor.³⁹ Am 19. Mai 2005 wurde die Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer mit einer Untersuchung der Möglichkeiten beauftragt, aus dem Verkauf der WOBA 136 Mio. Euro Einnahmen für die Stadt zu generieren. Sie empfahl einen Teilverkauf als gewinnbringendste Variante.

Der Stadtrat stimmte am 23. Juni desselben Jahres in einer Sondersitzung über den Verkauf ab. CDU und FDP plädierten für einen Verkauf von mindestens 74,9 Prozent der

38 (Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. 2018: 112).

39 Der Finanzbürgermeister spielte eine entscheidende Rolle beim Erfolg des Konsolidierungsansatzes, der innerhalb weniger Monate durch mehrere positive Ratsbeschlüsse umgesetzt wurde. Anfangs unterstützte ihn der Oberbürgermeister politisch, dann übernahm er in der zweiten Phase des Verkaufsprozesses die Führungsrolle, insbesondere nach dem übergangsweisen Ausscheiden des Oberbürgermeisters im Mai 2005. Der Dresdner Oberbürgermeister Ingolf Roßberg (FDP) wurde im Mai 2005 vom Regierungspräsidium zunächst für drei Monate vom Dienst suspendiert. Er war vom Landgericht Dresden wegen Verdachts auf Bankrott, Untreue und Vorteilsnahme im Kontext der Koordination der Fluthilfe nach der »Jahrhundertflut« 2002 angeklagt. Von Mai 2006 bis Juli 2008 wurde er von Lutz Vogel vertreten.

Anteile, da er mehr Einnahmen generieren würde. SPD und Grüne stimmten für einen Verbleib der Mehrheit der Gesellschaft bei der Stadt, um Einfluss auf das Stadtentwicklungsgeschehen zu behalten. PDS und Bürgerfraktion waren geteilter Ansicht, weshalb sich die Befürworter*innen des mehrteiligen Verkaufs durchsetzen konnten (Zylla 2010: 103 ff.). Ein bereits im Frühjahr gegründeter Lenkungskreis sprach sich jedoch kurz darauf für den Komplettverkauf aus, da die sozialpolitischen Interessen der Stadt besser im Rahmen eines Kaufvertrags gewährleistet werden könnten.⁴⁰ Der Stadtrat folgte dieser Empfehlung im Juli, woraufhin im September eine Sozialcharta zur Gewährleistung der Mieter*inneninteressen verabschiedet wurde. Diese sah u. a. vor, dass es im veräußerten Bestand 10.000 belegungsgebundene Wohnungen geben sollte. Zur Überwachung der Einhaltung der Sozialcharta wurde ein Wohnbeirat eingerichtet, in dem u. a. der Mieterverein sitzt. (Im Interview beschreibt dieser jedoch, dass »es da wenig Möglichkeiten im Ergebnis gibt, tatsächlich Einfluss zu nehmen« [Interview Mieterverein 2022]).

Parallel formierte sich in der Zivilgesellschaft Protest und Widerstand gegen den Verkauf, federführend organisiert vom Mieterverein. Auf den vom Oberbürgermeister in Reaktion darauf initiierten zwölf Bürgerversammlungen entwickelten WOBA-Mieter*innen die Idee, ein Bürgerbegehren zu initiieren, dessen Frage schlussendlich lautete: »Sind Sie dafür, dass die Stadt Dresden die Mehrheit an der WOBA Dresden GmbH behält?« Ziel des Bürgerbegehrens war es, zu verhindern, dass die Stadt durch den Verkauf ihre Steuerungsmöglichkeiten über den Wohnungsmarkt verliert. Es wurde darauf hingewiesen, dass ein Verkauf das Finanzdefizit nicht grundsätzlich behebe und es für die Stadt in Zukunft erheblich schwieriger werde, Wohnungen etwa für Haushalte, die Hartz IV beziehen, bereitzustellen. Die Sozialcharta wurde als unzureichend angesehen, da sie weder insolvenzfest noch unbefristet gültig sei. Nicht zuletzt sei die WOBA insgesamt für die Stadt Dresden von herausragender Bedeutung (Zylla 2010: 106).

Bereits zu Beginn des Bürgerbegehrens gab es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob der Entscheid sich auf den Beschluss des mehrheitlichen Verkaufs durch den Stadtrat im Juli 2005 beziehe und daher eine Zweimonatsfrist kassatorischer Bürgerbegehren auf die noch anstehende Verabschiedung der Sozialcharta am 22. September 2005 gelte, oder aber auf den endgültigen Verkauf, der für März 2006 vorgesehen war. Obwohl die Streitpunkte nicht geklärt werden konnten, startete die Initiative die Unterschriftensammlung und übergab am 9. März 2006 43.000 Unterschriften gegen die Privatisierung der WOBA an die Kommune. Damit verfehlte das Bürgerbegehren das notwendige Quorum von 15 Prozent der Abstimmungsberechtigten Dresdner*innen (ca. 65.000 Personen).⁴¹

Als Kaufinteressenten traten sowohl große und kapitalstarke Fonds mit Sitz in den USA und Großbritannien wie Cerberus, Apellas, Corpus und Fortress auf als auch Unter-

40 Der Lenkungskreis wurde im Februar 2005 gegründet, bestehend aus Finanzbürgermeister, Oberbürgermeister, Geschäftsführung und Betriebsrat der WOBA sowie Vertretern aller Fraktionen. Bei Geißler (2013: 115) heißt es, »Gegner des Verkaufs wurden ausgeschlossen« vom Vorentscheidungskreis und entscheidende Konsolidierungsschritte wurden an die Beteiligungen ausgelagert und die WOBA selbst wurde nicht in die Verkaufsdiskussion involviert.

41 Im November 2006 wurde als Ergebnis des selbst bei so einem umstrittenen Thema gescheiterten Bürgerbegehrens das Quorum notwendiger Unterschriften von 15 auf 5 Prozent gesenkt (Zylla 2010: 111).

nehmen, Maklerbüros und vermögende Privatunternehmen aus Europa und Deutschland (Glatter 2007). Fortress, das für den Ankauf ebenfalls von Freshfields Bruckhaus Deringer beraten wurde (Nagler 2007), bekam schlussendlich den Zuschlag, da das Konsortium die höchste Summe bot. Der Stadt blieb der Verkaufserlös in Höhe von 1,74 Mrd. Euro. Nach Abzug der Verbindlichkeiten der WOBA blieb ein Reinerlös von 982 Mio. Euro (Zylla 2010: 111). Aufgrund der Kommunikationsstrategie der Stadt wurde in der lokalen und überregionalen Presse sehr umfassend und überwiegend positiv über den Verkauf berichtet (s.a. Nagler 2007).⁴² Vorjohann wird im Spiegel mit den Worten zitiert: »Dresden hat es aus eigener Kraft geschafft, die kommunale Selbstverwaltung und damit die politische Souveränität zurückzugewinnen« (DER SPIEGEL, 16.11.2006). Holm hingegen bezeichnet das »Märchen von dem auf einen Schlag entschuldeten Haushalt« (Holm 2006) als politische Legitimationsstrategie. Denn zuzüglich wurden noch

etwa 123 Millionen Euro für Honorare, Bankgebühren und Kreditermächtigungen [fällig] (Financial Times Deutschland, 15.03. 2006). Von den restlichen 858,7 Millionen Euro sollen die 741 Millionen Euro Schulden der Stadt beglichen werden. Bleiben noch über 100 Millionen Euro zur zusätzlichen Verwendung für den Kämmerer. (Holm 2006)

Bei einer Gesamthöhe des Dresdner Haushalts von 1,8 Mrd. Euro ist dies nicht besonders viel. Zudem verzichtete Dresden auf langfristige Einnahmen aus der WOBA, die im Jahr 2006 12,4 Mio. Euro (operativer Gewinn) betrugen und die jährlich auf 10 bis 20 Mio. Euro geschätzt wurden. Wohnungs- und städtebaupolitische Steuerungsmöglichkeiten der Stadt waren nach dem Verkauf auf vertragliche Vereinbarungen und Kooperationen mit privaten Wohnungsmarktakteuren beschränkt (ebd.).

Die Strategie und Geschwindigkeit der Veräußerung im Zusammenspiel mit den hohen formalen Voraussetzungen für das Bürgerbegehren und der weitgehende Ausschluss der Öffentlichkeit sowie mieterfreundlicher Institutionen bei grundlegenden Verhandlungsfragen bewirkte, dass die Komplettprivatisierung auf diese Weise durchgesetzt werden konnte. Nach dem Verkauf an den PEF Fortress und die anschließende Bildung der GAGFAH Holding, die später an der Börse notiert wurde und heute zu Vonovia gehört, wurden erste Mieterhöhungen und Erlösoptimierungen durchgesetzt. Obwohl die Sozialcharta Mieterhöhungsbeschränkungen vorsah, konnten die Mieten aufgrund von Modernisierungen nicht dauerhaft niedrig gehalten werden. Der neue Eigentümer verfolgte die Strategie der preisgünstigen Bereitstellung von Wohnungen, bei der Mieteinnahmen in Teilen durch staatliche Sozialleistungen gewährleistet werden. Die möglichst vollständige Vermietung und die daraus resultierenden Einnahmen waren oft ausreichend, um die Kreditkosten, die für den Ankauf von Beständen mit hohem Fremdkapitalanteil notwendig waren, zu decken. Zusätzliche Einnahmen durch Modernisierung und Verkauf einzelner Einheiten trugen zur Erhöhung der Rendite bei. Aufgrund dieser Strategie fürchteten die Dresdner Wohnungsgenossenschaften

42 Das mediale Echo zum Verkauf war sehr groß (Holm 2006). Die Stadt verfolgte während des Vorgangs erfolgreich eine effektive Kommunikationsstrategie, um den erwarteten Widerstand gegen die Verkaufspläne in Politik und Bürgerschaft zu mildern, indem die Notwendigkeit der Verschuldungsvermeidung und positive Aspekte der Konsolidierung wie die Sanierung der Bildungsinfrastruktur hervorgehoben wurden (Geißler 2013: 113).

nach der Privatisierung einen Anstieg der Leerstände in ihren Immobilien, da sie davon ausgingen, dass der neue Eigentümer mit besonders niedrigen Mietpreisen den lokalen Markt dominieren wollte (Holm 2008b: 106).

In den Jahren 2010/11 kam es zu Rechtsstreitigkeiten, bei der die Stadt sich an mehrere GAGFAH-Töchter wandte und Vertragsstrafen von insgesamt rund 1,08 Mrd. Euro forderte, weil die WOBA-Gesellschaften wiederholt gegen die Auflagen der Sozialcharta verstoßen hätten. Ergebnis der Auseinandersetzung war, dass die WOBA-Gesellschaften der GAGFAH 36 Mio. Euro in Tranchen an die Stadt zahlten, die Prozesskosten übernahmen und die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen um 2.000 erhöhen mussten.

Die heute 10.000 Wohnungen entsprechen etwa 4 Prozent des gesamten Mietwohnungsbestandes 2021 (s. Tab. 7). Im Jahr 2000 verfügte das Sozialamt noch über 22.000 belegungsgebundene Wohnungen (Killisch et al. 2004: 16).⁴³ Die Kommune kann für diese Wohnungen, von denen im Jahr ca. 1.300 frei werden, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens, nachdem sie frei geworden sind, drei Haushalte für die Belegung vorschlagen, von denen Vonovia dann die Mietpartei auswählt. Es liegt kein Benennungsrecht vor, über das die Stadt den Wohnraum direkt zuteilen könnte. Schwierig zu vermitteln seien Personen, die über eine sehr schlechte Kreditwürdigkeit verfügen, oder die bereits zuvor in einer Vonovia-Wohnung eine Kündigung erhalten haben, etwa aufgrund mietwidrigen Verhaltens oder Zahlungsrückständen (Interview Verwaltung – Sozialamt D II 2022). Dann muss im Einzelfall geprüft werden, ob das Jobcenter z.B. die Mietschulden übernehmen kann.

6.3.1.2 Segregation in Dresden

In Dresden wurde Leerstand in den 1990er Jahren zunächst als vorübergehendes Phänomen, ab 1999 jedoch zunehmend als Problem diskutiert. 2000, in der Hochphase, standen 39.000 Wohnungen leer und es gab 13,4 Prozent strukturellen Leerstand (Glatter 2020: 218). Die Bundesregierung implementierte im Jahr 2001 das Förderprogramm »Stadtumbau Ost«. Über eine Veränderung des Altschuldenhilfegesetzes wurde es möglich, für abgerissene Wohnungen einen Schuldenerlass zu bekommen (ebd.: 86). Bis heute ist eine differenzierte Evaluation des Instruments ausgeblieben, es gibt jedoch Hinweise darauf, dass nicht besonders strukturiert und einer stringenten räumlichen Logik folgend vorgegangen wurde (ebd.: 87). Zuerst erfolgte der Abriss schlechter Wohnungen, Ende der 2000er wurden dann zunehmend Wohnungen, die noch bewohnt waren, abgerissen. Dagegen formierte sich vermehrt Protest unter Anwohner*innen, woraufhin der Stadtrat 2008 die Begrenzung des Wohnungsabrisses beschloß, und im Jahr 2012 werden die Maßnahmen eingestellt (Glatter 2020: 221). Gerade in den Stadtgebieten von Stadtumbau Ost traten – neben dem Bestand, der sich im Eigentum von Genossenschaften befindet – auch global agierende, eng mit den Finanzmärkten verknüpfte Wohnungskonzerne mit Renditevorschriften als Käufer auf. Sie sind an hohen Belegungsquoten interessiert und vermieten daher auch an Personenkreise, de-

43 Nach einem Stadtratsbeschluss im Jahr 2000, der mit der entspannten Wohnungsmarktlage begründet wurde, mussten Gesellschaften nur noch 15 Prozent ihres Bestandes gebunden zur Verfügung stellen (ebd.), wodurch die Anzahl reduziert wurde.

nen andere Marktsegmente oftmals verschlossen bleiben, etwa an Geringverdienende, Asylbewerber*innen oder Bezieher*innen von Transferleistungen.

Der strukturelle Wohnungsleerstand in der Landeshauptstadt betrug 2017 nur noch 1,7 Prozent. Wohnungen, die nicht bewohnbar sind oder als Fluktuationsreserve gelten, machen zusätzliche 4,5 Prozent Leerstand aus (Landeshauptstadt Dresden 2018: 63). Entgegen den anderen Untersuchungsstädten war dies nicht durchgängig der Fall. In Dresden gab es – wie bereits beschrieben – nach der Wende eine dynamische Entwicklung der Einwohner*innenzahlen, im Zuge derer sich in Kombination mit symbolischen und materiellen Prozessen der Entwertung und der Revalorisierung bestimmter Marktsegmente Teile der Bevölkerung neu im Stadtraum verteilten und Wohnungsbestände im Zuge von Stadtumbau Ost abgerissen wurden. In einer jüngeren Untersuchung wurden unterschiedliche Formen der wohnbezogenen Segregation in den Plattenbausiedlungen nachgewiesen. Einerseits gibt es Gebiete, die sich meist im Eigentum der Genossenschaften befinden, die lediglich demografisch einer »kollektiven Alterung« unterliegen (Typ A). Die übrigen Typen segregierter Wohngebiete befinden sich in der Regel im Eigentum der Vonovia: Hier sind die Einkommen gering, manche Siedlungen (Typ B) sind zusätzlich demografisch verjüngt, mit hoher Bevölkerungsfluktuation oder weisen Prozesse kollektiver Alterung auf (Typ C). In diesen Vierteln, wie sie etwa in Leuben und Seidnitz zu finden sind, steht ein Generationenwechsel bevor, da dort viele Senior*innen leben. Eine weitere Kategorie stellen Gebiete (Typ D) dar, in denen besonders viele Geringverdienende wohnen und der Anteil ausländischer Bevölkerung überdurchschnittlich hoch ist. Letzteres sind Quartiere, in denen der Anteil belegungsgebundener Wohnungen besonders hoch ist und die Sanierungsrückstände aufweisen (innenstadtnah, meist Punkt- und Scheibenhochhäuser, aber auch unsanierte 5- bis 6-geschossige Plattenbauten abseits der Innenstadt) (Oelmann 2020: 7 ff.). In den Jahren ab 2015 zogen viele Geflüchtete in diese Wohnbestände ein. Bernt et al. zufolge spielen bei den Anmietungspraktiken für Geflüchtete nach der Erstunterbringung drei Kriterien eine Rolle: (a) Wohnortpräferenzen der Geflüchteten und Strategien, diesen nachzugehen (b) Einschränkungen bei der Standortwahl, bedingt durch staatliche Vorschriften, Mietpreise und Rassismus, (c) das Vorhandensein von Anbietern, die Wohnraum an Migrant*innen vermitteln (»Migration Industries«) (Bernt et al. 2022: 2222). Bei diesen Gebieten gibt es eine Überschneidung mit Vorhaben, die im Rahmen von Stadtumbau Ost getätigt wurden und die mit der Entwicklung der Bevölkerungsdynamik zusammenhängen, genauer dem Bevölkerungsrückgang bis 2000 und der Leerstandssituation.

6.3.2 Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturen

In Dresden stellten CDU und FDP seit 1990 mit zweijähriger Ausnahme den Oberbürgermeister. Die Stadtverwaltung wird politisch von Stadtrat gesteuert. Für die 2010er Jahre wurde für die dortigen Stimmverhältnisse das Bild eines polarisierten Lagers zwischen linken (Die Linke, SPD, Grüne, Piraten) und bürgerlichen (CDU, FDP, Freie Bürger, AfD) Parteien geschaffen. Glatter nennt diese Darstellung »überzeichnet«, wobei sie nicht ganz falsch sei (Glatter 2020: 224).

Die Zuständigkeiten für Wohnungspolitik teilen sich seit der Auflösung des Wohnungsamtes im Jahr 2000 das Sozial- und Stadtentwicklungsamt. Dr. Kristin Kaufmann

(Die Linke) ist seit 2015 Beigeordnete für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen. Der Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften – Letzterer wurde erst 2016 aus dem Verantwortungsbereich des Finanzbürgermeisters ausgegliedert – wurde 2015 bis 2020 von Raoul Schmidt-Lamontain (B90/Die Grünen) und seit 2020 von Stephan Kühn (B90/Die Grünen) geleitet. Seit 2016 koordiniert eine Stabstelle, die beim Sozialamt angesiedelt ist, die wohnungspolitisch relevanten Aktivitäten beider Ämter. Beide Beigeordneten haben »wesentliche Impulse zur Neuausrichtung der kommunalen Wohnungspolitik« (Glatter 2020: 226) gesetzt. Im Jahr 2015 wurden die Personalkapazitäten in beiden Verwaltungen (Soziales und Stadtentwicklung) aufgestockt. Die sächsische Landeshauptstadt ist die einzige der untersuchten Fallstädte, die im Wohnungsamt Daten über die Wohnungsmarktentwicklung und die fertiggestellten Wohnungen erhebt und analysiert. Erledigt wird diese Aufgabe, die keine kommunale Pflichtaufgabe darstellt, die sich für die Überwachung und die Evaluation wohnungspolitischer Maßnahmen jedoch als essenziell erweist, von einer Verwaltungsstelle in Teilzeit (Interview Verwaltung – Stadtplanungsamt D I 2022).

Auf Landesebene ist die CDU die stärkste politische Kraft in Sachsen, sie konnte von 1990 bis April 2002 allein regieren; seit 2014 regiert sie in Koalition mit der SPD. Wählerstimmenverluste bei CDU und SPD führten nach der Landtagswahl 2019 zu einem Wechsel von der großen Koalition zu einer Koalition aus CDU, SPD und B90/Die Grünen. Die AfD trat 2014 zum ersten Mal bei den Landtagswahlen an und wurde bei den Landtagswahlen 2019 mit 28,4 Prozent zweitstärkste Kraft hinter der CDU (32,5 Prozent). Insbesondere in den ländlichen Regionen erhielt die Partei einen hohen Direktstimmenanteil. Die Linke erhielt mit 12,3 Prozent den dritthöchsten Direktstimmenanteil vor B90/Die Grünen (8,9 Prozent) und der SPD (7,7 Prozent). Der Aufgabenbereich Wohnen lag lange beim sächsischen Innenministerium (Markus Ullbig und Roland Wöller, CDU), inzwischen ist er dem Staatsministerium für Regionalentwicklung (Thomas Schmidt, CDU) zugeordnet.

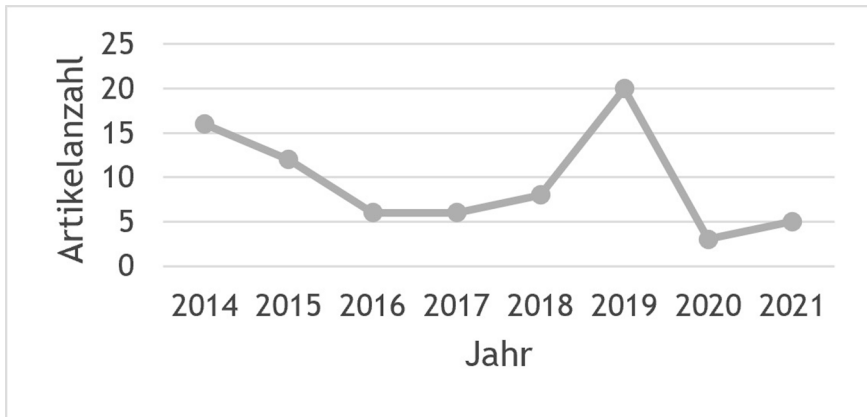
Die Eigentumsverhältnisse auf dem Mietwohnungsmarkt, der 81 Prozent des gesamten Wohnungsmarkts ausmacht, stellen sich aktuell wie folgt dar: Ältere, große Wohnungsgenossenschaften spielen eine sehr bedeutende Rolle und halten 25 Prozent der Mietwohnungen. Vonovia SE besitzt 38.300 WE, was einem Anteil von 18 Prozent entspricht. Daneben gibt es weitere finanzmarktorientierte Wohnungsunternehmen: die Deutsche Wohnen (6.900 Wohnungen), Covivio (3.250 Wohnungen), Grand City Property (2.900 Wohnungen), TAG Immobilien AG (2.900 Wohnungen), Immobilien Betriebs- und Vermarktungsgesellschaft mbH (Tochter der Ostsächsischen Sparkasse (1.500 Wohnungen) oder die Berlinhaus Verwaltung (1.000 Wohnungen). Rund ein Prozent der Mietwohnungen stellen öffentliche Unternehmen bereit. Innerhalb des Mietwohnungsmarktes machen die belegungsgebundenen Wohnungen 4 Prozent aus (s. Tab. 7).

6.3.3 DNA Sächsische Zeitung (2014 bis 2021)

Im Folgenden lege ich dar, wie das Thema »bezahlbar Wohnen« in der Sächsischen Zeitung von Januar 2014 bis Dezember 2021 verhandelt wurde und welche Akteure und Akteurskoalitionen sowie Diskurse die Debatten prägten. Grundlage dessen ist ein Sample

von 76 Artikeln aus der Sächsischen Zeitung aus dem Zeitraum von Beginn 2014 bis Ende 2021 (s. Abb. 12).

Abbildung 11: Artikelhäufigkeiten nach Jahr im Sample »bezahlbar Wohnen« der Sächsischen Zeitung (N = 76)



Quelle: Eigene Darstellung

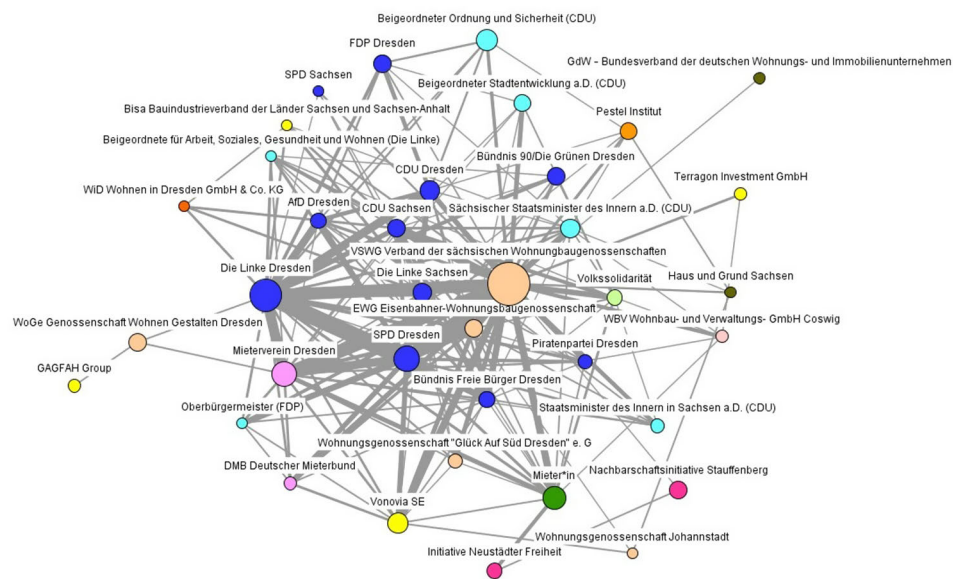
Bevor ich mit der DNA beginne, folgt eine Einordnung des Untersuchungszeitraums: Bereits seit 2010 mehrten sich in der Stadt Beobachtungen, dass sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt zuspitzt. 2011 beschloss der Stadtrat, dass für Dresden ein neues Wohnkonzept erarbeitet werden soll. 2013 wurden Stadtratsbeschlüsse zu den Themen Kappungsgrenze, kommunale Wohnungsbauförderung oder Förderung von Bauherrngemeinschaften zum Eigentumserwerb, die in Teilen die Landespolitik adressieren, gefasst. Zu diesem Zeitpunkt hatte die CDU noch alle wesentlichen Hebel in der Hand: auf kommunaler Ebene mit der Dresdner Oberbürgermeisterin Helma Orosz (2008 bis 2015), mit Jörn Marx, dem Beigeordneten für Stadtentwicklung sowie mit Finanzbürgermeister Hartmut Vorjohann; Martin Seidel (parteilos) war zu dieser Zeit Beigeordneter für Soziales. Auch das sächsische Innenministerium wurde von der CDU geführt.

2014 wurde im Mai der Stadtrat gewählt, wobei die Wohnungsfrage eine entscheidende Rolle im Wahlkampf spielte. Im Juni desselben Jahres fanden Landtagswahlen statt. Der Untersuchungszeitraum deckt also eine Phase ab, in der sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt weiter anspannte, aber sich die parteipolitischen Machtverhältnisse zugunsten der Mieter*innen verschoben. Der Untersuchungszeitraum endet noch während der Coronapandemie 2021 und damit vor der Rekommunalisierung von Wohnungsbeständen der Vonovia durch die Stadt, die im Jahr 2022/2023 stattfand. Den quantitativen Höhepunkt erreichte die Berichterstattung 2019 (Stadtratswahl, Landtagswahl, lokale und bundesweite Proteste, Vorstellung Wohnkonzept, Erster Sozialratschlag Wohnen) mit 20 Artikeln. Unterteilt wird die Darstellung zunächst in die Vorstellung der Akteure, die den Diskurs in der Sächsischen Zeitung prägten. Daraufhin werden die Debatten

in vier Phasen gegliedert wiedergegeben. Die Wahljahre 2014 und 2019, die quantitativ besonders reichhaltig waren, werden jeweils einzeln aufgeführt, ebenso die Phasen dazwischen (2015 bis 2018) und danach (2020 und 2021).

6.3.3.1 Beteiligte Akteure

Abbildung 12: Akteursnetzwerk Sächsische Zeitung (n > 4)



Quelle: Eigene Darstellung

Zunächst prägten den Diskurs Vertreter*innen politischer Parteien (s. Abb. 13). Als quantitativ bedeutsam traten insbesondere Die Linke und die SPD hervor (blau gefärbt). Die AfD tauchte in Dresden anders als in den anderen Fallstädten hier zum einzigen Mal signifikant im Akteursnetzwerk auf. Der Oberbürgermeister Dirk Hilbert (FDP, seit 2015 im Amt) besetzte keine zentrale Position im Diskursnetzwerk. Auch die Beigeordneten spielten eine weniger zentrale Rolle als etwa in Tübingen oder Frankfurt. Auffällig ist lediglich die Position des Beigeordneten für Ordnung und Sicherheit (CDU). Zudem waren Vertreter*innen der Landesregierung involviert, sowohl Parteivertreter*innen als auch Akteure aus dem auf Landesebene lange für Wohnungspolitik zuständigen CDU-geführten Innenministerium (Minister Markus Ulbig; seit 2017 Roland Wöllner) (blau bzw. hellblau gefärbt).

Im Bereich der Wohnungswirtschaft nahm der Verband der Sächsischen Wohnungsgenossenschaften (VSWG) eine Schlüsselposition ein – von Beginn der 2000er Jahre bis Ende 2019 unter der Leitung ihres Vorsitzenden Axel Viehweger. Der VSWG vertritt Wohnungsgenossenschaften mit Bestand im ganzen Bundesland. Daneben kamen im Diskurs einzelne Genossenschaften (hell-orange gefärbt) vor, etwa die Eisenbahner-Woh-

nungsbaugenossenschaft und die Wohnungsbaugenossenschaft Glück auf Süd und Johannstadt. Auch die neu gegründete Dachgenossenschaft Wohnen Gestalten Dresden wurde referenziert (Kapitel 6.3.5.1). Daneben involvierte sich Vonovia SE in die Debatte – insbesondere seit 2019 – sowie weitere profitorientierte Akteure, etwa die Terragon Investment GmbH oder die GAGFAH-Gruppe. Die WiD selbst nahm eine eher randständige diskursive Rolle ein.

Aufseiten der Mieter*innen vertreten war der Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. Als soziale Bewegungsakteure präsent waren die Mietergemeinschaft »Nachbarschaftsinitiative Stauffenberg« (Eigentümer der Wohnungen ist die GAGFAH-Group, die seit 2015 zur Vonovia gehört) oder die Initiative »Neustädter Freiheit«, allerdings gab es im Spiegel der Sächsischen Zeitung im Untersuchungszeitraum keine starke Mieter*innenbewegung.

6.3.3.2 Darstellungsschwerpunkte im zeitlichen Verlauf

Wahljahr 2014 »Aufgewacht« (Sächsische Zeitung, 22.07.2014)

Das Jahr 2014 – Startpunkt der DNA – markierte einen Wendepunkt in der Wohnungspolitik Dresdens, im Zuge dessen die Wohnungspolitik an Bedeutung gewann. Insbesondere die SPD Dresden, Die Linke Dresden, das Bündnis »Freie Bürger Dresden«, die Beigeordnete für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen (Die Linke) und der Mieterverein im Vorfeld sowie im Nachgang der Wahl forderten, die Bezahlbarkeit von Wohnraum besser zu gewährleisten. B90/Die Grünen, SPD und Die Linke fordern dafür vom Land Sachsen die Implementierung der Mietpreisbremse, was das Land jedoch ablehnte (Sächsische Zeitung, 05.03.2014, 09.05.2014, 19.08.2014, 10.05.2014). Ein Diskursschwerpunkt lag zudem auf der Möglichkeit der Neugründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens. Hierfür setzte sich verstärkt Die Linke ein, die für das Anliegen Unterschriften sammelte, zunächst mit der Intention, ein Bürgerbegehren zu lancieren.

Die Stadtverwaltung Dresden begrüßte in ihrer Vorlage des Wohnkonzepts die Neugründung, die CDU Dresden und die AfD lehnten die Neugründung hingegen ab: »Was wir nicht brauchen, sind Subventionen in eine neue WOBA-Planwirtschaft«, so die AfD (Sächsische Zeitung, 19.08.2014). Die SPD befürwortete den Vorschlag und forderte darüber hinaus die bessere Förderung des Wohnungsbaus: »Der städtische Wohnungsbau – mit Preisbindung – muss gefördert werden, denn Wohnungen bleiben bezahlbar, wenn es genug gibt« (ebd.). Insbesondere die CDU auf Landesebene und Markus Ulbig, der für das Wohnen zuständige Innenminister, lehnten den sozialen Wohnungsbau jedoch ab: »Weitere Sozialwohnungen mit Belegungsrechten und Mietpreisbindung sollen im Freistaat nicht entstehen. »Wir haben ausreichend preiswerten Wohnraum« (Sächsische Zeitung, 05.03.2014).

Die Debatte um bezahlbaren Wohnraum gewann an Schwung, als der Beigeordnete für Stadtentwicklung Jörn Marx (CDU) die bereits vierte Variante eines Wohnkonzepts vorlegte. In der Sächsischen Zeitung heißt es dazu:

Aufgewacht: Im Rathaus soll eine Stabsstelle Wohnen geschaffen werden. Außerdem will die Stadt stärker um Investoren werben, damit diese Wohnungen zu moderaten

Mieten anbieten. Baugenehmigungen sollen schneller erfolgen. Zudem wird über neue Finanzierungsmodelle für den Wohnungsbau nachgedacht sowie von Bund und Freistaat Förderprogramme für den Wohnungsbau gefordert. [...] Bisher fühlte sich im Rathaus niemand so recht zuständig. (Sächsische Zeitung, 22.07.2014)

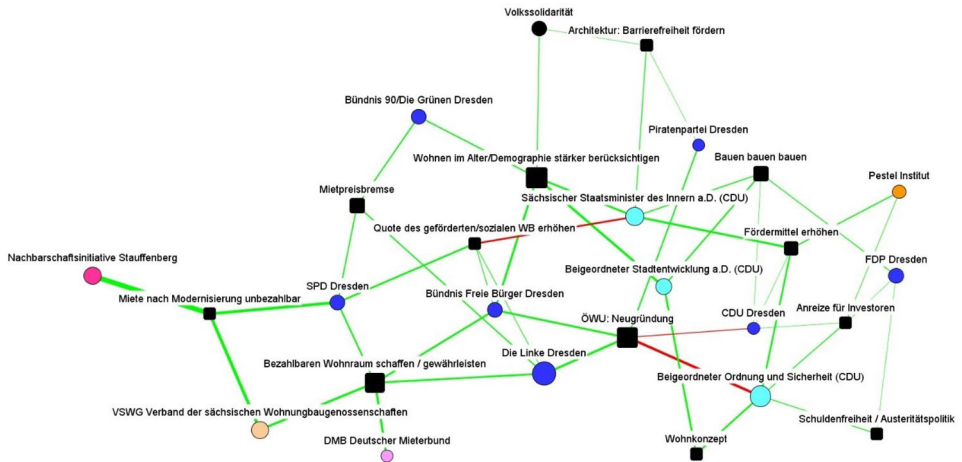
Die zuständigen CDU-Beigeordneten blockierten sich dem Sächsische-Zeitung-Artikel nach beim Wohnkonzept gegenseitig. Während der Stadtentwicklungsbürgermeister für sein Konzept, das primär auf Neubau setzte, 43 Mio. Euro forderte, wollte Finanzbürgermeister Vorjohann »möglichst viel Geld mit dem Verkauf städtischer Grundstücke« erzielen. Ihm zufolge solle das Wohnkonzept »möglichst kostenneutral sein« (ebd.). Vorjohann konnte sich durchsetzen und als Resultat wurde die abgespeckte Variante des Wohnkonzepts vorgelegt, die vom Stadtrat abgelehnt wurde. »Um den Schaden zu begrenzen« (ebd.) betraute daraufhin Oberbürgermeisterin Helma Orosz (CDU) ihren Ordnungsbürgermeister Detlef Sittel (CDU) mit dem Thema Wohnen. Dieser gab zu:

Insgesamt wurde die emotionale Komponente des Themas [Wohnen im Hinblick auf den Wahlausgang] unterschätzt. Aber wir haben keine Wohnungsnot. Allerdings zeichnet sich eine Trendwende ab, die es notwendig macht, sich stärker mit dem Thema zu befassen. (Sächsische Zeitung, 05.08.2014)

Auch Sittel lehnte die Neugründung einer öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft ab. Durch sie »entsteht keine einzige Wohnung. Sie ist ein Schritt zu einer neuen Verschuldung« (ebd.). Die Priorität liege vielmehr bei anderen Infrastrukturaufgaben und sei auch beim Schaffen von Anreizen für Investoren geboten, für die allerdings Bund und Land zuständig wären.

Die Akteure und ihre Statements sowie die ablehnende Haltung der CDU auf Landesebene und der CDU auf kommunaler Ebene gegenüber der Neugründung des ÖWU sind auf der untenstehenden Grafik zu erkennen (in Rot) (s. Abb. 14). Bei der Stadtratswahl erhielten die Parteien SPD, B90/Die Grünen, Die Linke und die Piraten die Mehrheit. Sie blieb bis August 2018 bestehen und stellte die Grundlage für zahlreiche regulative Innovationen dar, die in den kommenden Jahren in Dresden implementiert wurden (s.u.).

Abbildung 13: Akteursdiskursnetzwerk Sächsische Zeitung 2014



Quelle: Eigene Darstellung

2015–2018 »Wohnen muss sich jeder leisten können« (Sächsische Zeitung, 27.02.2017)

In der Phase ab 2015 gab es in der Sächsischen Zeitung wiederholt Kommentare zum Thema Bezahlbarkeit des Wohnens (etwa »Wohnen muss bezahlbar bleiben« (Sächsische Zeitung, 09.03.2016), »Buntes Viertel braucht günstige Wohnungen« [Sächsische Zeitung, 26.04.2016], »Wohnen muss sich jeder leisten können« (Sächsische Zeitung, 27.02.2017)); Anmerkung: Die Kommentare sind nicht Teil des DNA-Samples). Berichtet wurde vereinzelt über Konflikte zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen. Dargestellt wurde z.B. der Fall einer Frau, die seit 2013 im Rollstuhl sitzt und deren Vermieter sich »weigert [...], einen Treppenlift einzubauen« (Sächsische Zeitung, 06.06.2015). Hier mussten die Nachbar*innen helfen, die Frau nach unten zu tragen, damit sie das Haus verlassen konnte. Es fanden sich Artikel über Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche (Sächsische Zeitung, 30.12.2017) und der Mieterverein beobachtete, »dass sich die Anfragen [für Beratungsgespräche] immer öfter um das Thema Geld drehen. Beratung wird zunehmend zu Mieterhöhungen und Betriebskostenabrechnungen in Anspruch genommen« (Sächsische Zeitung, 11.03.2019).

Oberbürgermeister Hilbert (FDP), der dem Thema bezahlbares Wohnen im Zeitungsdiskurs wenig Priorität einräumte, erklärte: »Private Investoren sollen neben hochwertigen Wohnungen auch günstige bauen, [...]. »Sonst klagen künftig immer mehr Menschen über zu teure Mieten« (Sächsische Zeitung, 06.04.2017). Die FDP lehnte die Neugründung einer kommunalen Gesellschaft zunächst aus austeritätspolitischen Gründen ab. Gegen die Neugründung positionierte sich ebenso die AfD. In den Worten von AfD-Fraktionschef Vogel galt die Neugründung als »[p]lanwirtschaftliches Pokerspiel mit Neuverschuldung« (Sächsische Zeitung, 07.08.2015). Der CDU-Kontrahent bei der Oberbürgermeisterwahl und damalige sächsische Innenminister Markus Ulbig zeigte sich im Zuge des Wahlkampfes, anders als seine kommunalen Parteikollegen, der Forderung gegenüber offen. Gegen die Neugründung des ÖWU und die Forderung

nach der Ausweitung der Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau positionierte sich auch der VSWG: »Auch die [WiD] könne nicht billiger bauen und Mieten von 6,50 Euro garantieren« (Sächsische Zeitung, 23.04.2015). Der Vorstandsvorsitzende des Verbands sprach sich stattdessen für mehr Wohngeld und Subjektförderung zur Gewährleistung der Bezahlbarkeit aus, die er durchaus gefährdet sah: »Mehr als 6,50 €/m² können sich die allermeisten Sachsen nicht leisten.« (Ebd.). Die Zeitung berichtete zudem, dass die im VSWG zusammengeschlossenen, landesweit agierenden Genossenschaften für 2015 erstmalig planten, mehr Wohnungen (mit Fokus auf die urbanen Zentren) neuzubauen (500) als abzureißen (470). Als Trendwende sei dies jedoch noch nicht zu bewerten, da aufgrund der neuen Vorgaben für Energieeinsparung, die das Bauen ab 2016 teurer machten, einige Investitionen vorgezogen wurden (ebd.).

Derweil betonte eine Geschäftsführerin der Terragon Investment GmbH, dass Dresden ein sehr attraktiver Baustandort sei, wo barrierefreies Bauen »genügend kaufkräftiges Publikum« finde (Sächsische Zeitung, 06.04.2017). Terragon Investment problematisierte die Anforderungen zum zweiten Rettungsweg ebenso wie die Geschwindigkeit der Ausschreibung von Grundstücken und sah die Kommunikation zwischen Behörden als verbesserungsfähig an.

Barrierefreies Bauen, der demografische Wandel und die sich verändernden Bedürfnisse an Wohnraum im Alter entwickelten sich in der Sächsischen Zeitung zu einem Bestandteil der Debatte. Innenminister Ulbig stellte mit Blick auf den demografischen Wandel fest, dass nur 43.000 von rund 2,2 Mio. Wohnungen in Sachsen alten- oder behindertengerecht seien (Sächsische Zeitung, 05.03.2014). Der VSWG forderte bessere Förderprogramme. Er könne sich z. B. »Zuschüsse für Rollstuhlfahrer vorstellen, damit sie sich geeignete Wohnungen leichter leisten können« (Sächsische Zeitung, 06.03.2019) und erachte bessere Mobilitätskonzepte als sinnvoll, damit Wohnen auf dem Land wieder attraktiver werde. Ebenso befürwortete er regulative Anpassungen, durch das Bauen generell günstiger werde, etwa den Wegfall von Klimaschutzvorgaben (ebd.).

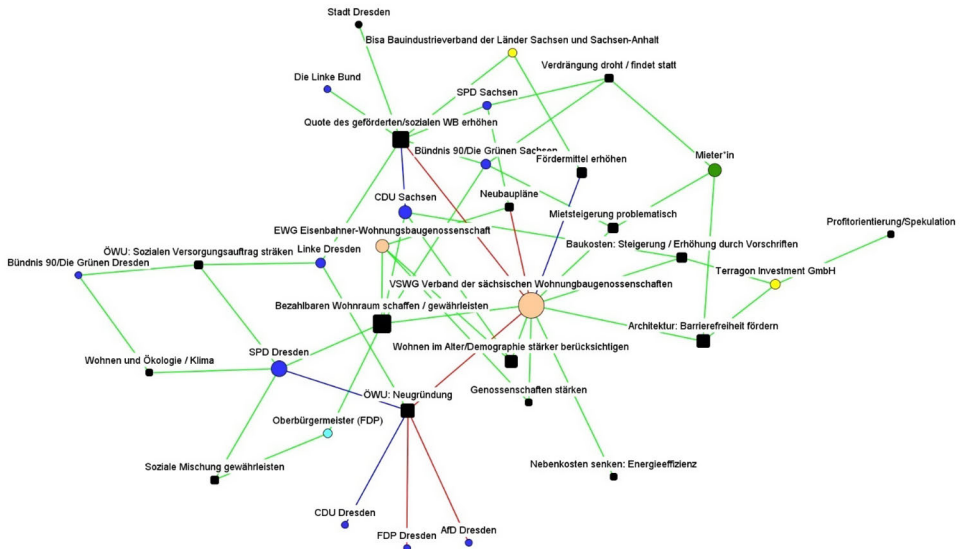
2016 erließ das Land Sachsen erstmals seit 2001 unter einer Koalition von SPD und CDU ein Fördermittelprogramm für den sozialen Wohnungsbau (s.u.). Insbesondere die CDU hatte aufgrund der Leerstandsquoten »im ländlichen Raum lange mit dem Instrument des Sozialwohnungsbaus gefremdelt« (Sächsische Zeitung, 17.06.2016). Der baupolitische Sprecher der Grünen im Landtag, Wolfram Günther, hingegen sagte: »Erste Tendenzen zur Verdrängung einkommensarmer und sozial benachteiligter Menschen aus bestimmten Quartieren sind offensichtlich.« (Ebd.). Der Bauindustrieverband der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt (Bisa) verwies auf einen Fehlbestand an preiswertem Wohnraum, wonach »allein in Sachsen 43.500 Sozialwohnungen bis zum Jahr 2020 errichtet werden [sollen] – 8.700 pro Jahr« (ebd.).

Auf lokaler Ebene kam der inzwischen erfolgreich neu gegründeten WiD eine wichtige Rolle im sozialen Wohnungsbau zu. Sie sollte zunächst ausschließlich Sozialwohnungen bauen, doch nach einer Petition aus der Nachbarschaft gegen einen geplanten Wohnungsbau beschloss der Stadtrat, dass die WiD auch Wohnungen für den freien Markt schaffen können soll. Die Debatte reihte sich ein in den Diskurs um die soziale Mischung: Bezahlbare Wohnungen sollten verteilt aufs ganze Stadtgebiet geschaffen werden. In Johannstadt, wo die Petition ihren Ursprung hatte, gebe es bereits 22,5 Prozent geförderter Wohnraum, stadtweit nur 3 Prozent, so das Quartiersmanagement Johannstadt. Es

konstatierte: »Die Durchmischung müsse wieder stärker in den Vordergrund rücken, sozialer Frieden [ist] ein Kriterium. Es dürfe keine Viertel mit Stigma geben, wo die Leute deshalb wegzögen.« (Sächsische Zeitung, 13.03.2019)

Eine visuelle Zusammenfassung der Debatte von 2015 bis 2018 bietet Abbildung 14.

Abbildung 14: Akteursdiskursnetzwerk Sächsische Zeitung 2015 bis 2018 ($n > 1$)



Quelle: Eigene Darstellung

Wahljahr 2019

Im Jahr 2019 wurde am 11. Juni der Stadtrat und am 1. September der Landtag gewählt. Das Jahr stellte bundesweit einen Hochpunkt der Mieter*innenbewegung dar. In Dresden protestierten zum europaweiten Aktionstag Anfang April 500 Menschen unter dem Motto »Dresdens Mietenwahnsinn Stoppen!« (Bündnis Mietenwahnsinn stoppen! Dresden 2023). Aufgerufen dazu hatte das Bündnis »Mietenwahnsinn stoppen«, das für ein Recht auf Wohnen kämpft und unterschiedliche lokale Mieterinitiativen unterstützt. 2019 wurde von der zivilgesellschaftlichen Seite aus zudem über die geplante Gründung der Dachgenossenschaft Wohnen gestalten Dresden (WoGe) berichtet, die schließlich Anfang 2022 mit dem Ziel gegründet wurde, Wohnraum dem Markt zu entziehen und den Mieter*innen ein Instrument zur Verfügung zu stellen, um gegen spekulative Weiterveräußerungen von Häusern vorgehen zu können. Die WoGe stärkte den Diskurs um partizipative Formen der Stadtentwicklung (Sächsische Zeitung, 09.07.2019).

Vonovia SE, die zunehmend sowohl bundesweit durch das Enteignungsbegehren als auch lokal in der Kritik steht, taucht nun als Akteurin im Pressesample auf. Zum einen entwickelt sich am Königsufer ein Konflikt um den Neustädter Markt, eine Vonovia-Siedlung die umgestaltet werden soll. Die Mieter*innen kritisierten die zu wenigen Partizipationschancen, v.a. artikulierten sie aber Ängste vor Verdrängung, Sorgen über

Leerstände und ungleiche Sanierungsstände sowie Gerüchte um den geplanten Weiterverkauf. Im April erschienen Leserbriefe, in denen großer Unmut über Vonovia geäußert wird (Sächsische Zeitung, 13.04.2019, beziehend auf einen Artikel von Anfang April 2019, der nicht im Sample enthalten ist »Der Aufstand der Mieter« über die Vonovia-Mieterinitiative). Vonovia selbst gab an, durch den Einsatz der modularen Bauweise kostengünstig bauen zu können: Neben der Kostenersparnis sei eine »bis zu 40 Prozent« kürzere Vorbereitungs- und Bauzeit von Vorteil. Die Wohnungsgenossenschaften jedoch sahen in der modularen Bauweise keine signifikante Möglichkeit der Kostenersparnis (ebd.), und die WiD setzte sie bis dato gar nicht um. Vonovia hingegen sagte:

Während der Mietpreis in Dresden durchschnittlich bei 6,48 Euro liegt, ist Vonovia mit 6,19 Euro Kaltmiete noch etwas günstiger. Auch mit neun bis zehn Euro Kaltmiete im Neubau kann das Unternehmen Wohnraum preiswerter anbieten als andere Investoren. Und das solle auch so bleiben. (Sächsische Zeitung, 12.02.2020)

Für Vonovia liegen die Vorteile auf der Hand, das Unternehmen investiert Millionen in Neubauten in Deutschland, Österreich und Schweden. Für den Vorstandsvorsitzenden Rolf Buch die einzige Möglichkeit, kurzfristig preiswerten Wohnraum zu schaffen. »Durch Enteignung und Mietendeckel entsteht keine einzige neue Wohnung. Am Neubau führt kein Weg vorbei.« (Sächsische Zeitung, 04.09.2019)

Im zweiten Zitat wird deutlich, dass der diskursive Schwerpunkt auf den Neubau Bestandteil einer Strategie war, die Diskurshoheit zurückzugewinnen und eigene Impulse zu setzen und dadurch Narrative gegen die ab 2018 diskutierte Vergesellschaftung zu stärken. Gemessen am großen Wohnungsbestand in der Stadt beteiligt sich Vonovia tatsächlich kaum am Neubaugeschehen. Vonovia selbst taucht in der Presse aktiv erst etwa ab 2019 auf, als das Unternehmen zunehmend unter Kommunikations- und Legitimationsdruck gerät. Die diskursive Abwesenheit davor resonierte etwa mit der tendenziell stärkeren Marginalisierung der Bewohner*innenschaft und ausbleibendem öffentlichen Legitimierungsdruck zusammen.

Hinsichtlich der Immobilienwirtschaft wurde in der Sächsischen Zeitung darüber hinaus über die CG Gruppe berichtet, die in der Nähe von Erfurt ein Betonfertigteilwerk errichtete und weitere Investitionen und Bauprojekte in der Landeshauptstadt plante (ebd.).

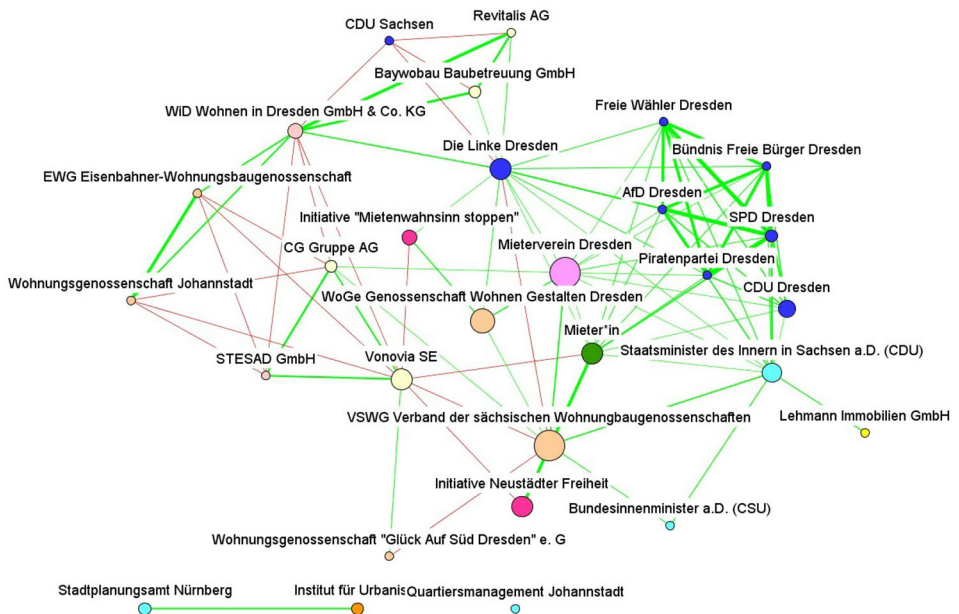
Im Vorfeld der Landtagswahl zeigte sich die ambivalente Rolle der CDU zum sozialen Wohnungsbau, insbesondere vor dem Hintergrund der an Einfluss gewinnenden AfD. Diese baute bei der Kommunalwahl 2019 ihren Stimmenanteil von 6,9 Prozent (2014) auf 17,1 Prozent aus; die CDU rutschte von 27,6 Prozent im Jahr 2014 auf 18,3 Prozent im Jahr 2019. In den Worten von Sebastian Fischer (CDU), der in seinem Wahlkreis Meißen gegen AfD-Stadtrat Beger antrat, klang dies wie folgt:

»In Großenhain beispielsweise ist alles saniert, die Kesselwurst schmeckt und wohnen kann man hier gut und preiswert.« Deshalb ist Fischer auch gegen den sozialen Wohnungsbau in den Großstädten wie Dresden. »Die Leute sollen zu uns aufs Land kommen, hier ist die Welt in Ordnung«, sagt er. Und die Mieten sind bezahlbar. Ein Pro-

blem: Große Wohnungen von über 120 Quadratmetern gibt es auf dem Land kaum. (Sächsische Zeitung, 15.04.2019)

Auch Sachsens Innenminister Wöller (CDU) zufolge solle sozialer Wohnungsbau allein nicht für Entspannung sorgen. Daneben sei die Wohneigentumsförderung, die Auszahlung des Baukindergelds auf einen Schlag, die Förderung des barrierefreien Umbaus von Immobilien und die Stärkung des Stadtumlandes Ziel der sächsischen Wohnungspolitik (Sächsische Zeitung, 09.05.2019).

Abbildung 15: Akteursnetzwerk Sächsische Zeitung 2019 ($n > 1$)



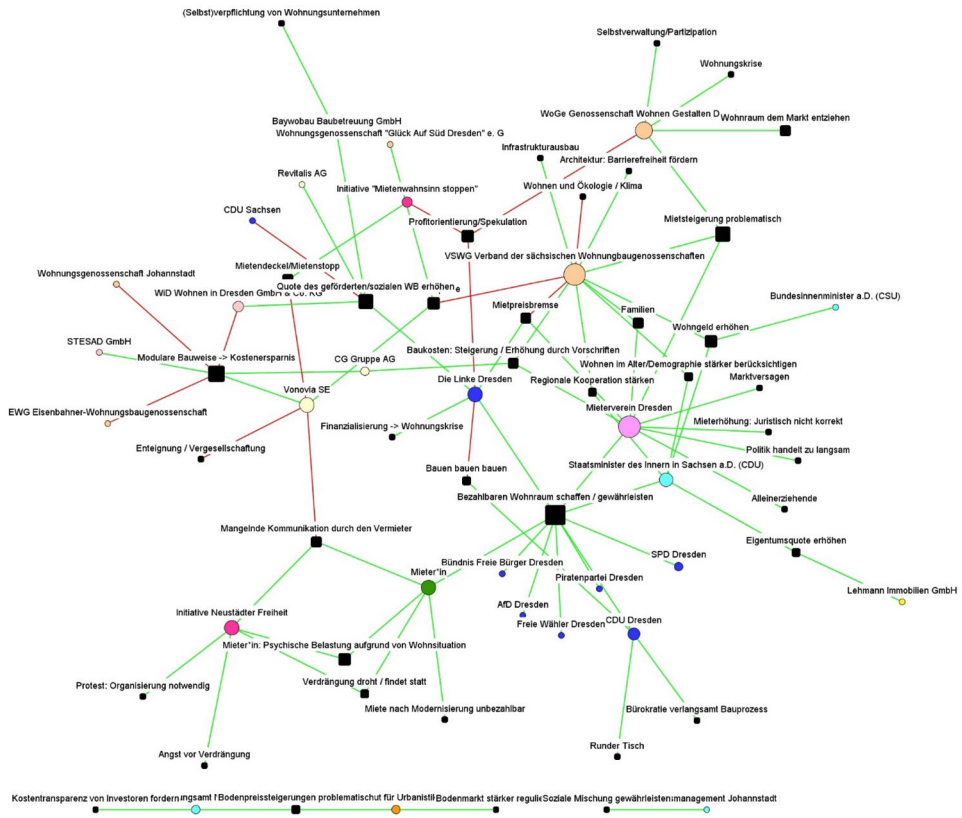
Quelle: Eigene Darstellung

Bei der Kommunalwahl setzten sich nun verschiedene Akteur*innen dafür ein, dass mehr bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden soll. Dies zeigt, dass diese Forderung von niemandem mehr abgelehnt wurde. Referenziert wurden 2019 der Staatsminister des Innern in Sachsen (CDU), die SPD Dresden (»Ich will ein Dresden, in dem sich Alle Wohnen leisten können. Der Verkauf der WOBA war ein großer Fehler. Deshalb bauen wir neu und bezahlbar für die Dresdner«), Die Linke Dresden, die Piratenpartei Dresden (»Wohnraum muss bezahlbar bleiben! Kampf gegen erhöhte Mietpreissteigerungen«) aber auch die CDU Dresden (»Wohnen müsse für jede Generation bezahlbar bleiben«), das Bündnis »Freie Bürger Dresden« (»Wohnen – gut, bezahlbar und sicher«), die Freie Wähler Dresden (»Ein Familien-Dresden braucht Wohnraum für jeden Geldbeutel«) und die AfD Dresden (»Mietersorgen ernst nehmen«) (Sächsische Zeitung, 21.05.2019). Daneben kamen auch einzelne Mieter*innen und der Mieterverein Dresden zu Wort. Bemer-

kenswert ist, dass sich die Positionen der Parteien im Sample außer in Nuancen nicht wesentlich voneinander unterscheiden – etwa in den Politikinstrumenten, die sie mit den Forderungen verknüpfen könnten. Mit Ausnahme von der Partei Die Linke, die diskursiv eine exponiertere Position einnimmt (s. Abb. 16).

Eine isolierte Rolle spielt im Diskursnetzwerk die Bodenfrage. Direkte Erwähnung fand sie etwa beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) sowie dem Stadtplanungsamt Nürnberg. Deren Vertreter*innen debattierten über Bodenpolitik im Rahmen einer Veranstaltung im März 2019, zu der Baubürgermeister Raoul Schmidt-Lamontain (B90/Die Grünen) sowie das Zentrum für Baukultur anlässlich des neuen Baulandmodells geladen hatten (s. Abb. 17).

Abbildung 16: Akteursdiskursnetzwerk Sächsische Zeitung 2019



Quelle: Eigene Darstellung

2020–2021: »Mieten steigen weiter«

Mit dem Ausbruch der Coronapandemie erfuhr die Berichterstattung zum Thema Wohnen einen quantitativen Einbruch. In der Zeitung finden sich Berichte über günstiges Wohnen im Osterzgebirge (Sächsische Zeitung, 21.07.2019) oder darüber, »[w]ie mit

schmalem Geldbeutel Wohnen in Radebeul bezahlbar bleiben soll« (Sächsische Zeitung, 23.07.2021), und zu Jahresbeginn wurde über die neue Mieter-App von Vonovia berichtet. Diese sollte laut Unternehmen die Kommunikation mit den Mieter*innen transparenter gestalten (Sächsische Zeitung, 12.02.2020).

Die DNA wurde bis Ende 2021 durchgeführt. Im Jahr 2021 wurde in der Sächsische Zeitung im Rahmen der Bundestagswahlen die Position von Silvio Lang wiedergegeben, der aus Dresden für Die Linke kandidierte. Er forderte u.a. einen Mietendeckel, eine Mietpreisbremse und die Verzehnfachung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau.

6.3.4 Gestaltungsinitiativen und Blockademomente

Im Folgenden werden auf Grundlage der Darstellung der DNA einige institutionelle Konfigurationen und Handlungsallianzen sowie Grenzen der kommunalen Handlungsfähigkeit und Ausschlussmechanismen untersucht, was wiederum die Analyse der Dynamiken der Re- und Depolitisierung ermöglicht. Es werden die parteipolitischen Machtverhältnisse, der Prozess die Neugründung und der Marktablierung der WiD untersucht und drittens der Wandel in der bodenpolitischen Strategie beschrieben und darauf aufbauend die Gestaltungsinitiativen, aber auch Blockademomente und Handlungsperspektiven erörtert. Anschließend wird die Rolle des Landes Sachsen betrachtet und es werden zwei Wohnungsmarktakteure – die Genossenschaften und die Vonovia SE – in den Blick genommen und auf ihr politisierendes bzw. depolitisierendes Potenzial in Wechselwirkung mit der Stadtgesellschaft und im Hinblick auf die Versorgungszielgruppe untersucht.

6.3.4.1 Die umkämpfte Implementation neuer wohnungspolitischer Instrumente

In der ersten Phase im Untersuchungszeitraum 2014 bis 2018 verfügte Rot-Grün-Rot zusammen mit den Piraten über eine Mehrheit im Stadtrat. In dieser Zeit wurden grundlegende Voraussetzungen für Veränderungen der wohnungspolitischen Strategie geschaffen, etwa die Neugründung der WiD, die Änderung in der liegenschaftspolitischen Strategie und auf Landesbene die Schaffung eines Förderprogramms für den sozialen Wohnungsbau.

Seit August 2018 gibt es einen auf Dialog und Vernetzung ausgerichteten Runden Tisch Soziales Wohnen, der vom Geschäftsbereich Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen unter der Leitung von Bürgermeisterin Kristin Kaufmann organisiert und ausgerichtet wird. Bereits seit 2011 werden für den Bereich Stadtentwicklung Runde Tische Wohnen ausgerichtet; sie wurden im Zuge von Diskussionen über die Notwendigkeit der Fortführung des Stadtumbaus eingeführt. Der Runde Tisch Wohnen findet jährlich ein bis zwei Mal statt. Zunächst kamen der Oberbürgermeister, Vonovia und die Genossenschaften zusammen, um über den Stadtumbau zu berichten, heute setzen der Baubürgermeister und die Projektentwickler die Agenda. Das Format hat Austausch- und Informationscharakter, es werden keine verbindlichen Zusagen erteilt.

In der zweiten Phase von 2019 bis 2023 verfügte Rot-Grün-Rot über keine Stadtratsmehrheit mehr. Sie ging verloren, nachdem drei Mitglieder der SPD-Fraktion im August 2018 zum Bündnis Freie Bürger gewechselt waren. In der zweiten Phase wurde das kooperative Baulandmodell eingeführt, zunächst mit einer Sozialbauquote von 30 Pro-

zent, sie wurde später auf 15 Prozent gesenkt. Einige überregional bedingte Handlungsimpulse und institutionell-administrative Veränderungen begünstigten in der zweiten Phase trotz veränderter parteipolitischer Machtverhältnisse wohnungspolitische Veränderungen. Zum Beispiel wurde die bodenpolitische Strategie differenzierter ausgearbeitet. Gleichzeitig wurde unter dem Einfluss der Immobilienlobby in der zweiten Phase der Baulandbeschluss zulasten der Sozialbauquoten modifiziert.

Die Neugründung des öffentlichen Wohnungsunternehmens WiD

Eine der ersten Maßnahmen des neu gewählten Dresdener Stadtrates in einem Beschluss vom August 2015 war die Vorbereitung der Gründung einer neuen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft (Glatter 2020: 229), die bereits seit einigen Jahren im Gespräch gewesen war. Mit der Gründung verfolgte die Stadt das Ziel, langfristig eine bezahlbare Wohnraumversorgung für Geringverdienende, Menschen mit Behinderung oder größere Familien anbieten zu können und perspektivisch eine Alternative für die spätestens 2036 auslaufenden Belegungsbindungen im Vonovia-Bestand aufzubauen (Glatter 2020: 229). Die Neugründung war in Wissenschaft und Wohnungswirtschaft umstritten: In einer Studie des Ifo Instituts Dresden wurde die Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft z.B. abgelehnt, da kein Marktversagen konstatiert werden könne, das diesen Schritt rechtfertigen würde und es ohnehin kaum Unterschiede zwischen kommunalen und privaten Unternehmen gebe, etwa bei der Belegungspraxis. Zudem existierten passgenauere Instrumente, etwa der flexible Ankauf von Belegrechten, aber auch »Zusatzangebote wie Familienhilfe, Schuldnerberatung und Suchthilfe zur Lösung des Wohnzugangsproblems« (Fritzsche 2015: 32). Der vdw Sachsen hingegen, in dem Vonovia Mitglied ist, begrüßte die Gründung des kommunalen Unternehmens, auch wenn der Verband es als Herausforderung betrachtete, »eine vernünftige Balance zwischen Wirtschaftlichkeit und Fürsorge zu finden« (Seifert und Müller 2016). Er warnte vor zu viel Einflussnahme und »Gängelung« durch die Politik. Das sächsische Förderprogramm für den sozialen Wohnungsbau bezeichnet er als »WOBA-Starthilfeprogramm« (ebd.).

Gegründet wurde die »Wohnen in Dresden GmbH & Co. KG« (WiD) schließlich im März 2017, nachdem Sachsen 2016 ein Fördermittelprogramm für den sozialen Wohnungsbau aufgelegt hatte. Mit der WiD verfolgt die Stadt das Ziel, in den ersten beiden Jahren 800 Sozialwohnungen zu errichten. Mittelfristig, so plante die Stadt 2022, sollten sich 2.500 WE im Besitz der WiD befinden (Landeshauptstadt Dresden 2022: 5). Die Landeshauptstadt wollte der WiD dafür Eigenkapital in Höhe von insgesamt rund 10 Mio. Euro zur Verfügung stellen, darunter etwa eine Million Euro in Form von Bar einlagen, zudem sollten 2 Mio. Euro durch Planungsleistungen und städtische Grundstücke im Wert von etwa 7 Mio. Euro eingebracht werden. Zusätzlich sollte die WiD die Baukosten durch Kredite in Höhe von 76 Mio. Euro finanzieren, darunter sollte die WiD Fördermittel in Höhe von rund 33 Mio. Euro bei der Sächsischen Aufbaubank beantragen (Land Sachsen 2017). Die Rechtsform der GmbH & Co KG wurde gewählt, da sie es ermöglicht, die Einlage von Grundstücken der Kommune in die Gesellschaft (oder auch deren Rückgabe durch die WiD an die Kommune) möglichst grunderwerbssteuerneutral zu gestalten (Interview ÖWU D 2022). Als Geschäftsführer agiert Steffen Jäckel, der

die Geschichte der WOBA, aber auch die Strukturen der Stadt gut kennt: Er prüfte eine der Gesellschaften der WOBA als Wirtschaftsprüfer, war nach dem Zusammenschluss beider Unternehmen zu einer Holding selbst in der WOBA-Gruppe tätig und wechselte mit dem Börsengang der GAGFAH zur städtischen Tochter-Entwicklungsgesellschaft STESAD.

Bei der Gründung der WiD war zunächst vorgesehen, dass diese sich auf den Bau preis- und belegungsgebundener Wohnungen fokussieren soll.⁴⁴ Im Gesellschaftsvertrag steht: »Zweck der Gesellschaft ist eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung vorrangig für besondere Bedarfsgruppen.« (Wohnen in Dresden 2024) Bereits zu in den Anfangszeiten kritisierte etwa der Finanzbürgermeister Peter Lames (SPD, 2015 bis 2022), dass die WiD zumindest anteilig freifinanzierten Wohnungsbaus schaffen solle; auch die Sozialbürgermeisterin zeigte sich hierfür offen (Sachsen Fernsehen, 07.02.2020). Gegen ein Bauvorhaben der WiD mit ausschließlich Sozialwohnungen mobilisierten Bürger*innen und der lokale Quartiersrat in der Johannstadt über eine Nachbarschaftspetition. Per Stadtratsbeschluss wurde daraufhin festgelegt, dass die WiD bei Bauvorhaben mit über 50 Wohnungen anteilig freifinanzierten Wohnungsbaus schaffen soll. Das Bauvorhaben in der Johannstadt ist eines der Projekte, für die im Sommer 2022 ein Baustopp verhängt wurde. Insbesondere zu Beginn wurde es als Aufgabe der WiD wahrgenommen, für mehr Akzeptanz für den öffentlichen und Sozialen Wohnungsbau zu sorgen und anderen Marktteilnehmern »klar[zu]machen, dass wir denen das Wasser nicht abgraben. [...] Die WiD ist eigentlich einen Tick außerhalb des Marktes tätig. Das ist ein spezielles Segment, wo der Markt nie wirklich gut funktionierte.« (Interview ÖWU D 2022)

Als herausfordernd hinsichtlich der Schaffung von Sozialwohnungen schilderte die WiD darüber hinaus im Interview die Ausgestaltung des Förderprogramms durch das Bundesland. Dieses wäre so ausgestaltet, dass die Kosten, die für Neubauprojekte auch aufgrund der Zinsentwicklung mittlerweile anfallen und die Ausgestaltung des Förderprogramms nicht bewirken könnten, dass Wohnraum entstünde, der für KdU-Bezieher*innen als angemessen gelte. Die Fördersumme (damals von 3,50 Euro/m² erhöht auf 3,80 Euro/m²) musste von der Höhe der Angebotsmiete im städtischen Durchschnitt in Dresden abgezogen werden. Diese betrug 11,50 Euro/m². Das bedeutet, dass sich »maximal eine Fördermiete bei Neuvermietung bei der WiD, oder bei Dritten genauso, für jetzt aktuell 7,70 €/m²« ergibt (Interview ÖWU D 2022). Das sei zu hoch und verfehle den tatsächlichen Bedarf zur Deckung der Versorgungslücke von Transferleistungsempfänger*innen. Vielmehr adressiere das Land mit dem Programm Schwellenhaushalte (Interview ÖWU D 2022, Interview Land Sachsen 2022). Ein Vertreter des Landes Sachsen

44 Zudem sollen laut dem Gesellschaftsvertrag die Belegungsbindungen von einmal mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus errichtete Wohnungen auch nach Ablauf der Bindungsfristen fortgeführt werden. Auch ökologische Zielvorgaben werden explizit formuliert: »Zweitens: Die Gesellschaft ist im Rahmen der Erfüllung des Gesellschaftszweckes einer sozialen, ökologischen, ökonomischen und damit gesamtstädtischen Nachhaltigkeitsaspekten unterliegenden Aufgabenerfüllung verpflichtet. Der Wohnungsbau soll im Rahmen einer langfristig berechneten Wirtschaftlichkeit den Kriterien sozialen und ökologischen Bauens, einer ressourcenschonenden Versorgung, einer möglichst klimaneutralen Wärme- und Stromversorgung sowie eines begrünten Wohnumfelds mit Spiel- und Aufenthaltsbereichen genügen.« (Wohnen in Dresden 2024).

betonte im Interview, die Abstimmungsprozesse bei der Erarbeitung des Gesetzes seien dialogisch verlaufen. Am Ende sei »eine Lösung entstanden [...], die zumindest bis vor einem Jahr auch funktioniert hat« (Interview Land Sachsen 2022). Im Jahr 2024 beschloss die Landeshauptstadt aufgrund der Förderlücke eine anteilige Finanzierung von zwei Neubauprojekten der WiD und stellte dafür bis zu 1,7 Mio. Euro bereit (Landeshauptstadt Dresden 2024b). Neben der unzureichenden Ausstattung und Gestaltung des Förderprogramms beklagte die WiD ausbleibende Absprachen zwischen den Ministerien. »Gut gemeinte« Regulierungen im Sächsischen Integrations- und Teilhabegesetz stießen »auf eine völlig blinde Regulierung in der Wohnungsbauförderung« (Interview ÖWU D 2022).

Im Jahr 2024 betrug der Bestand der WiD rund 2.000 Wohnungen. Zuletzt erhöhte ihn die Stadt Ende 2023 über die Rekommunalisierung von Wohnungen aus dem Bestand der Vonovia um 1.213 WE (s. Kapitel 6.3.5.2). Dies zeigt die Relevanz und den erhöhten Handlungsspielraum, den die Kommune durch die Neugründung der WiD erhalten hat. Dennoch stießen die WiD und ihre Unterstützer*innen auf Herausforderungen, die eine umfangreichere quantitative Ausweitung mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen, über die die Stadt direkt verfügen kann, bisher erschweren: etwa die Ausgestaltung der Förderprogramme, die finanziellen Schwierigkeiten aufgrund der Baukrise und gestiegener Preise, aber auch etablierten Narrativen wie jenem der sozialen Mischung.

Der mühsame Weg zu Reformen im Bereich der Bodenpolitik

Um den steigenden Wohn- und Infrastrukturbedarf und den Anteil an Sozialwohnungen bei größeren Neubauvorhaben zu erhöhen, wurden im Bereich der Bodenpolitik in den letzten zehn Jahren diverse Neuerungen eingeleitet, die eine Abkehr von der Höchstpreisvergabe implizierten. Mit zunehmender Anspannung des Wohnungsmarktes und steigenden Bevölkerungszahlen sowie dem damit einhergehenden erhöhten Infrastrukturbedarf bemerkte die Kommune etwa ab 2011, dass die bisherige Liegenschaftsstrategie nicht geeignet war, um die Daseinsvorsorge langfristig sicherzustellen. Steigende Bodenpreise und die zunehmende Flächenkonkurrenz verhinderten jedoch das unmittelbare Agieren der Stadt auf dem Grundstücksmarkt. Ohnehin wurden in Dresden ungeachtet des eigenen, steigenden Grundstücksbedarfs zunächst noch kommunale Liegenschaften veräußert. So nahm die Stadt zwischen 2010 und 2013 38,5 Mio. Euro aus dem Verkauf von 388 Grundstücken ein, erwarb im gleichen Zeitraum allerdings auch für 22 Mio. Euro über tausend Flurstücke (Glatter 2022). Bis 2016 wurden die Grundstücke überwiegend zum Höchstpreis veräußert, um Flächen für den Wohnungsbau zu mobilisieren und Einkommen für die Kommune zu generieren (Glatter 2020: 232).

Wie kam es zur sukzessiven Veränderung der Strategie? Die Notwendigkeit eines strategischen Konzepts für die Bodenpolitik führte die Kommune (neben dem Auftrag zu dessen Entwicklung durch den Stadtrat) zurück auf verwaltungsinterne Bedarfe. Insbesondere nach der Ankunft einer größeren Anzahl Geflüchteter in den Jahren 2015 und 2016 suchte die Stadt kurzfristig nach Standorten, die temporär für die Unterbringung Geflüchteter in Container- oder Zeltsiedlungen geeignet war. Aufgrund der Privatisierungspolitik der Jahre davor konnten Verwaltungsmitarbeiter*innen jedoch

kaum Grundstücke ausfindig machen. Zusätzlich wurde in den 2020er Jahren der bundespolitische Handlungsauftrag zur Neuausrichtung der Bodenpolitik im Rahmen der Baulandkommission und des Baulandmobilisierungsgesetzes intensiviert.

Auf kommunaler Ebene wurde zunächst im Jahr 2015 eine Kooperationsvereinbarung beschlossen, der zufolge beim Verkauf kommunaler Grundstücke eine Sozialwohnungsquote mit dem Projektentwickler verhandelt werden soll. Im selben Jahr gründete die Stadtverwaltung eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe, die sich auf strategischer und operativer Ebene mit Fragen der kommunalen Bodenpolitik auseinandersetzen sollte (Glatter 2022). Im Jahr 2016 wurde das Amt für Liegenschaftsmanagement aus dem Bereich des Finanzbürgermeisters in den des Stadtentwicklungsbürgermeisters verlagert. Dadurch gerieten kurzfristige haushaltspolitische Kalkulationen aus dem Blick, stattdessen gewannen stadtentwicklungspolitische Fragen an Bedeutung und begünstigten bei den Mitarbeiter*innen des Liegenschaftsmanagementsamts einen Mentalitätswechsel (Interview Verwaltung – Stadtplanungsamt D I 2022). Schrittweise entwickelt und verankert wurde die bodenpolitische Strategie in unterschiedlichen Fassungen des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts, im Wohnkonzept und im Flächenentwicklungskonzept. In der ersten Fassung des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts aus dem Jahr 2016 wurde die Aufgabe der Erstellung einer kommunalen Grundstücksstrategie aufgeführt. Die Kooperationsvereinbarung erwies sich in den Folgejahren als wenig erfolgreich: Von 117 erfolgten Grundstücksverkäufen in den Jahren 2016 bis 2019 (203 waren es 2016 bis 2020) wurden jedoch nur bei fünf von ihnen Vereinbarung für die Schaffung von Sozialwohnungen getroffen (Amt für Stadtplanung und Mobilität in Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Landeshauptstadt Dresden 2023: 93).⁴⁵

Im Jahr 2017 wurde der Beschluss zur Einführung eines kooperativen Baulandmodells mit einer Sozialbauquote von 30 Prozent gefasst. Dieser Schritt formalisierte die Kooperationsvereinbarung, seit deren Einführung die Sozialbauquoten zwischen 5 und 15 Prozent lagen. Mit dem Beschluss reagiert die Kommune auf das Bedürfnis nach einem transparenten Verfahren, das alle Akteure gleichbehandelt. Bereits ab Mitte 2018 geriet die Sozialbauquote jedoch politisch unter Druck und es wurde intensiv über »die Sinnhaftigkeit und Folgen staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt« diskutiert (Glatter 2020). Einige der lokal agierenden Unternehmen haben sich zusammengeschlossen im Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Landesverband Mitteldeutschland e.V. (BFW) und bei AOC/Die Stadtentwickler.⁴⁶ Letztere drohten bereits kurz nach der Implementierung des kooperativen Baulandmodells mit einer Klage: Lediglich eine 15-prozentige Sozialbauquote sei zumutbar. Über Lobbyarbeit konnte also erreicht werden, dass die im Baulandbeschluss vorgesehene 30-Prozent-Quote für sozialen Wohnungsbau 2021 auf 15 bis 30 Prozent gesenkt wurde. Für

45 Im selben Zeitraum (von 2016 bis 2019) wurden 312 Grundstücksankäufe vollzogen. Davon waren 24 Grundstückstauschgeschäfte, sechsmal wurde das Vorkaufsrecht ausgeübt und ein herrenloses Grundstück angeeignet (Amt für Stadtplanung und Mobilität in Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Landeshauptstadt Dresden 2023: 94).

46 Eines der jüngeren von AOC/Die Stadtentwickler realisierten Projekte ist das Löbtauer Tor, bei dem 125 Wohnungen und 3.000 m² Bürofläche entstehen und das an die Fundamenta Group veräußert wurde, einem in der Schweiz ansässigen inhabergeführten Vermögensverwalter, der ein Gesamtkundenvermögen von rund 7 Mrd. Franken verwaltet (Fundamenta Group 2022).

Bebauungsplanverfahren bis zu 12.000 m² Geschossfläche gilt nun die 15-Prozent-Quote, für größere Bauprojekte ist eine gemittelte Quote vorgesehen, z. B. 23 Prozent, denn auf die zusätzliche Wohnfläche wird eine 30-Prozent-Quote angesetzt (Landeshauptstadt Dresden 07.04.2022). Zum Vergleich: In Freiburg lag die Sozialbauquote bei 50 Prozent. Keine Anwendung finden die neuen Regelungen in Gebieten, für die es bereits Baurecht gibt oder für die keine Planerfordernis vorliegt, ebenso wie in Verfahren nach besonderem Städtebaurecht (Sanierungsverfahren, SEM, Stadtumbau) und für Bauprojekte mit weniger als 20 WE, die auf eigenen Grundstücken bauen (Landeshauptstadt Dresden 2022).

Baubürgermeister Stephan Kühn (B90/Die Grünen, seit im Amt 2020) nahm bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung der neuen bodenpolitischen Strategie eine Schlüsselrolle ein (Interview Verwaltung – Stadtplanungsamt D I 2022). Nach der neuen Strategie sollen Flächen gesichert und nur noch in Ausnahmefällen veräußert werden. Als Verwertungsgrundsätze werden die Vergabe in Erbpacht oder über Konzeptvergabeverfahren priorisiert, wobei auch Baugemeinschaften und die Bedürfnisse besonderer Zielgruppen Berücksichtigung finden sollen. Ebenso soll eine Quote für sozialen Wohnungsbau (30 Prozent) und ökologische Aspekte verankert werden (Präsentation der Stadt Dresden 12.03.2023).

Bisher erweisen sich die quantitativen Einsätze bodenpolitischer Instrumente als defizitär. Das kommunale Vorkaufsrecht wurde – aufgrund fehlender Haushaltsmittel und verringerter bundespolitischer Spielräume – im Bereich des Wohnungsbaus nur zwei Mal geltend gemacht und einmal abgeschlossen. Erbbaurechte, die in Dresden seit den 1920er Jahren in langer Tradition Anwendung fanden (insgesamt bestehen 270 Erbbaurechtsverträge), wurden in fünf Jahren nur vier Mal neu vergeben, während im selben Zeitraum vier ausgelaufen sind oder beendet wurden. Zudem wird die Ankaufsstrategie der Stadt durch die angespannte Marktlage erschwert. Die BImA und der Freistaat Sachsen, aber auch private Eigentümer*innen und Genossenschaften vergeben Grundstücke vorrangig nur noch im Tausch gegen anderes Bauland. Auch Land und Bund benötigen zunehmend Flächen für Angestellte und Institutionen. Bisher wurde die Verbilligungsrichtlinie der BImA nicht bei Grundstücksankäufen vom Bund angewandt (Amt für Stadtplanung und Mobilität in Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Landeshauptstadt Dresden 2023).

Aktuell sind für den Ankauf von Flächen dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept zufolge 2 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen, zusätzlich ist im Doppelhaushalt 2021/2022 ein Budget von 4 Mio. Euro für die strategische Bodenvorratspolitik, die u. a. über die WiD erfolgt, vorgesehen. Die Mittel sollten ausgebaut werden, sie seien nach Einschätzung der Stadt zu gering, um der Aufgabe

nachhaltig gerecht zu werden [...]. Ein ausreichender Haushaltsansatz ist die Grundvoraussetzung für das im INSEK [Integriertes Stadtentwicklungskonzept] verankerte Ziel, den kommunalen Flächenbestand deutlich auszubauen und sich als Marktakteur zu etablieren (ebd.: 993).

Im Vergleich zum medialen Diskurs fällt auf, dass die bodenpolitischen Aushandlungsprozesse sowie die sukzessiven Neuerungen kaum medial diskutiert wurden. Dies hängt

vermutlich damit zusammen, dass der durch Stephan Kühn vorangetriebene Politikwandel erst gegen Ende der Untersuchungsphase einsetzte und zudem zu einer Zeit begann, als mit der Coronapandemie andere Themen im Vordergrund standen. Darüber hinaus gab es in Dresden medial keine mit Bezahlbarkeit verknüpften Diskurse, die auf Fortschritte bei den Konzeptvergaben hindeuteten. Auch unter den Parteivertreter*innen genießt das Thema im Spiegel des Zeitungsdiskurses keine große politische Priorität und löste unter ihnen kein differenziertes politisches Agendasetting aus. Vielmehr bedingten und unterstützten bundespolitische Einflussmomente und Inspirationen aus anderen Kommunen, etwa aus Nürnberg, den Wandel. Schlussendlich wurden beim Kooperativen Baulandmodell bereits kurz nach dem Erlass Anpassungen zugunsten der Interessen von Investoren zulasten des sozialen Wohnungsbaus vorgenommen, was verdeutlicht, wie umkämpft die Bodenpolitik ist.

6.3.4.2 Das Land Sachsen: Kappungsgrenze, sozialer Wohnungsbau und Mietpreisbremse

Das Land Sachsen begann im Vergleich zu anderen Ländern erst spät, seine Regulierungsinstrumente im Bereich der Wohnungsfrage zu aktivieren und entsprechend zu gestalten. Das erste Instrument, das das Land implementierte, war 2015 der Erlass einer Kappungsgrenzenverordnung für Dresden (für Leipzig wurde sie erst 2018 erlassen). Diese Verordnung war zunächst für fünf Jahre gültig und wurde später verlängert. Ihr Erlass fiel zeitlich mit der Dresdner Oberbürgermeisterwahl zusammen, bei der auch der damalige sächsische Innenminister der CDU als Kandidat antrat (Glatter 2020).

Im Jahr 2016 erließ das Land ein Förderprogramm für den sozialen Wohnungsbau, das vom Bund kofinanziert wird. Unter den Entscheidungsträger*innen auf Landesebene kursierte zunächst die Befürchtung, dass durch günstigen Wohnraum in den Städten noch mehr Bevölkerung die ländlichen Gebiete verlassen und sich dort der Wohnraumleerstand weiter erhöhen würde. Doch auch in der Stadt opponierten viele politische und immobilienwirtschaftliche Akteure die Schaffung eines Förderprogramms (Interview Verwaltung – Stadtplanungsamt D I 2022, DNA). Die Entscheidung für das Förderprogramm erfolgte, nachdem der Bund eine Zweckbindung für die an die Länder weitergereichten Mittel eingeführt hatte. Zuvor beanstandeten andere Bundesländer, u. a. Hamburg, dass die für den sozialen Wohnungsbau angedachten Fördermittel mitunter zweckentfremdet verwendet werden würden (Stadtverwaltung 2023). In den Worten eines Akteurs auf Landesebene: »Es war im Grunde egal, was die damit [mit den Geldern] gemacht haben« (Land Sachsen 2022).

Begünstigt wurde die Implementation eines Programms neben der bundespolitischen Entscheidung durch den Machtwechsel in Sachsen nach der Landtagswahl 2014. Diese führte zu einem Wandel von einer Koalition aus CDU und FDP hin zu einer Koalition aus CDU und SPD. Für Städte mit angespannten Wohnungsmärkten sah das Förderprogramm für die ersten drei Programmjahre ab 2017 ein Fördervolumen von 60 Mio. Euro vor. Das Förderprogramm ist so konzipiert, dass Zuschüsse zu Neubauprojekten gewährt werden, die zu Beginn der Bauphase ausgeschüttet werden (dieser Betrag war zunächst auf die Höhe von 3,50 Euro/m² festgelegt). Im Gegenzug für die Inanspruchnahme der Gelder muss der Bauherr die Miete reduzieren und den Wohnraum 15 Jahre belegungsgebunden vermieten. Außerdem Mieten dürfen maximal nicht über 35 Pro-

zent unterhalb der OVM liegen. Auch der Umbau und die Sanierung von Wohnungen können durch Fördermittel des Landes finanziert werden (Glatter 2020: 230).

Dresden verabschiedete ergänzend zum Landesförderprogramm im September 2018 eine kommunale Richtlinie zur Sozialen Mietwohnraumförderung im Stadtrat. Diese sieht vor, über die Bauvorhaben die soziale Mischung zu verbessern (ebd.). Bis Oktober 2019 wurden 390 Anträge für die Schaffung von Sozialwohnungen gestellt, 230 davon von der WiD.

Obwohl die sächsischen Städten immer wieder eine Mietpreisbremse forderten, wurde diese erst 2019 in den Koalitionsvertrag der Landesregierung aufgenommen und schließlich zum 13. Juli 2022 implementiert. Zuvor bestätigten vom Land beauftragte Gutachten, dass eine Mietpreisbremse nicht notwendig sei. Erst nachdem neue Kriterien für das Gutachten festgelegt worden waren, konnte die Implementierung der Mietpreisbremse politisch beschlossen werden. Ein Abgeordneter des Landtags beschrieb im Interview die notwendige Anpassung der Gesetzesgrundlage für das Bundesland. Bezöge man sich auf die bundesweiten Mietpreisdurchschnittswerte als Referenzwert für Marktanspannung, würde der Markt in Sachsen nicht als angespannt gelten:

Nur mit Umwegen [ist es] möglich, die spezifische Situation in Ostdeutschland abzubilden. [...] Also mussten wir etwas machen, wofür wir ..., ja, ich sage mal, das Ministerium öffnen mussten. Wir mussten abweichen von den Kriterien des BGB, was geht. Es haben auch andere Länder schon gemacht, dass sie neue Kriterien hinzugezogen haben oder die Kriterien, die dort stehen, anders ausgelegt haben.« (Interview Land Sachsen 2022)

Im Prozess der Implementierung kursierte unter den Entscheidungsträger*innen die Befürchtung, dass wohnungswirtschaftliche Verbände gegen das Instrument klagen würden, und es daher wichtig sei, das Instrument rechtssicher zu gestalten (Interview Land Sachsen 2022).

Der Mieterverein, der die Implementation begrüßte, stellte im Interview (Interview Mieterverein 2022) fest, dass die Mietpreisbremse in den Beratungsgesprächen bisher kaum eine Rolle gespielt habe. Obwohl real viele Verletzungen stattfänden, komme es, vermutlich aufgrund der unzureichenden Kommunikation, kaum dazu, dass sich Mieter*innen auf das Instrument beziehen.

Was war ausschlaggebend für die späte Implementierung wohnungspolitischer Steuerungsinstrumente auf Landesebene in Sachsen?⁴⁷ Erstens die lange ausbleibende Anerkennung von Versorgungsengpässen für bestimmte Bevölkerungsgruppen, zweitens die ungleiche Entwicklung innerhalb von Sachsen in Kombination mit konservativen parteipolitischen Machtverhältnissen. Die Wahlerfolge der seit 2014 an Relevanz gewinnenden AfD insbesondere in ländlichen Regionen verstärken diesen Effekt zusätzlich, denn diese Entwicklung zog für die CDU Wählerstimmenverluste nach sich, die die Partei versuchte, durch inhaltliche Annäherung an die Position der AfD abzuschwächen. Drittens gab es gegenüber dem Förderprogramm eine gewisse Verschlussenheit

47 Ein Gesetz zum Verbot von Wohnraumzweckentfremdungen wurde 2024 eingeführt.

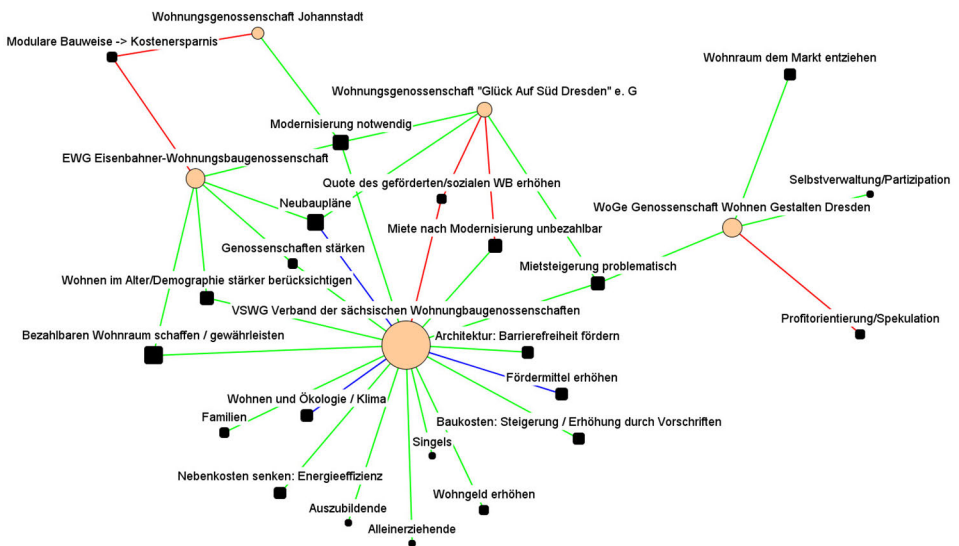
des zuständigen Innenministeriums und viertens gab es viele Gegenstimmen aus der Immobilienwirtschaft, etwa vom VSWG: Die in ganz Sachsen aktiven Genossenschaften und profitorientierten Akteure, die in den Wachstumszentren im Neubau tätig sind, fordern zwar bessere Fördermittel, lehnen den sozialen Wohnungsbau aber tendenziell ab.

6.3.5 Lokalspezifische Besonderheiten in der Eigentümerstruktur und ihre Implikationen für wohnungspolitische Aushandlungsprozesse

Im Folgenden stelle ich mit den Genossenschaften und Vonovia zwei Akteure vor, die einen großen Einfluss auf wohnungspolitische Debatten und Handlungsspielräume in Dresden haben.

6.3.5.1 Genossenschaften

Abbildung 17: Akteursdiskursnetzwerk Sächsische Zeitung, genossenschaftliche Akteure



Quelle: Eigene Darstellung

Mit einem 25-prozentigen Marktanteil sind die Wohnungsgenossenschaften in Dresden eine bedeutende Vermietergruppe. Während die Position von Genossenschaften in Teilen schon im Rahmen der DNA wiedergegeben wurde (s. Kapitel 6.3.3.2), werde ich sie hier unter Bezug auf die Interviewergebnisse ausführlicher und im Hinblick auf Dynamiken der (De-)Politisierung beleuchten. Dafür ist es zunächst wichtig, zwischen der jüngeren WoGe, die kaum Bestand besitzt, und den älteren Bestandhalterinnen, zu unterscheiden (s. Abb. 18). Die WoGe versteht sich als »Selbsthilfe von Mieter*innen für Mieter*innen« und unterstützt den Hausbau einzelner Hausgruppen oder den Ankauf

von Häusern mit anschließender Selbstverwaltung der dort lebenden Mieter*innen. Sie vertritt eine emanzipatorische Perspektive auf das Genossenschaftswesen (Metzger 2021: 259). Ihre diskursiven Positionen überschneiden sich mit denen der gemeinschaftlichen Wohnprojekte in Tübingen.

Die älteren Genossenschaften hingegen verfolgen eine eher liberale und in Teilen sozioökonomisch konservative Interpretationen des Genossenschaftswesens. Sie wollen die eigenen, landesweit verteilten Bestände vor einer diskursiv konstituierten Konkurrenz schützen und ihre Interessen wirksam positionieren. Hierbei spielen Fördermittel und die Wahrnehmung des sozialen Wohnungsbaus eine spannende Rolle: Der VSWG setzte sich politisch für Instrumente ein, die den Neubau günstiger machen; im Zeitungsdiskurs blieb das Thema Bodenpreise ausgespart. Vielmehr forderte der Verband eine Erhöhung der Wohnungsbaufördermittel – allerdings nicht für den sozialen Wohnungsbau, sondern generell für die Schaffung eines günstigen Mietsegments. Dieses solle langfristig Wohnraum zu Mietpreisen unter 6,50 Euro/m² gewährleisten. Der VSWG positionierte sich, wie bereits dargestellt, gegen die Neugründung der WiD und gegen sozialen Wohnungsbau, denn die Wohnungen, die in Dresden mit Finanzierung aus den Wohnungsbauförderprogrammen gebaut würden, seien auch nicht günstiger als jene außerhalb der Stadt, die sich im Bestand der Genossenschaften befinden und leer stünden. Die WoGe Dresden eG hingegen sah die WiD als gute Ergänzung auf dem Markt an und zeigte sich offen, selbst Sozialwohnungen in die Projekte zu integrieren, wobei sie eine andere Zielgruppe fokussiert (Interview WoGe 2022). Eine der älteren Genossenschaften sagte: »Es ist auch die Frage, was eine Sozialwohnung ist« (Interview Genossenschaft 2022). Sie kritisiert:

Die Durchschnittsmiete ist bei uns bei 5,65 Euro/m². [...] Da stellt sich natürlich die Frage, wozu ich jetzt dann Sozialwohnungen baue, wenn auf der anderen Seite im Mietsegment 5,60 €/m² 2.000 Wohnungen leer stehen. Was das eigentlich soll. Da beißt sich die Katze in den Schwanz, an der Stelle. (Ebd.)

Die Genossenschaften betonten in der Presse wiederholt die Notwendigkeit, dass Wohnraum günstig bleiben muss, beschreiben die Zielgruppe im Interview allerdings differenzierter. In den günstigen Wohnungen der Genossenschaften würden auch Menschen wohnen, die bei entsprechender Ausstattung und Lage des Objekts bereit wären, 12 Euro/m² Kaltmiete zu zahlen (ebd.). Das würden die Neubauprojekte der letzten Jahre zeigen, die alle aus dem Bestand der Genossenschaft vermietet wurden.

Die Baukonditionen verbessern würde dem VSWG zufolge ein Streichen ökologischer Bau- oder Modernisierungsvorgaben; trotzdem hält er Klimaschutz für relevant:

Wir sind sehr für Klimaschutz, aber für vernünftigen. Dresden ist beispielsweise zu großen Teilen an ein Fernwärmenetz angeschlossen. Die Fernwärme ist ein Abfallprodukt der Stromerzeugung des Kraftwerkes an der Nossener Brücke. [...] Die Bundesregierung sollte ihre Klimapolitik überdenken, ansonsten wird Wohnen immer teurer und einen Neubau kann sich bald keiner mehr leisten. (Sächsische Zeitung, 07.02.2014)

Anstatt Einzelhausbetrachtung durchzuführen und Wohnraum energetisch aufwendig zu sanieren, sei es sinnvoller, Fernwärme als Abfallprodukt zu nutzen.

Die Neubautätigkeit der Genossenschaften beschränkte sich auf die eigenen Flächenreserven, da die Genossenschaften aufgrund zu hoher Bodenpreise derzeit keine Flächen hinzukaufen. Bezogen auf die Stadtentwicklung würden die Genossenschaften zwar von der Stadt gelegentlich fordern, ihnen Grundstücke zur Verfügung zu stellen, um »sozial-verträglichen Wohnraum« (Interview Genossenschaft 2022) zu fördern. Doch bisher stieß diese Forderung auf wenig Resonanz, zumal die WiD nun vorrangig auf stadteigenen Grundstücken zum Zuge komme. Die Stadt setzte sich aus der Perspektive der Genossenschaften nicht ausreichend dafür ein, die Genossenschaften als Bauherrn zu fördern. Obwohl diese untereinander gut vernetzt seien und sich nicht gegenseitig blockieren würden.

In Bezug auf die sich damals stark zuspitzende Krise der Immobilienwirtschaft konstatierte eine Genossenschaft im Interview, dass die Genossenschaft aktuell »auch aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation im Moment den Vorteil [haben], dass sie relativ frei agieren können« (ebd.). Während viele Bauherrn aufgrund der Zinserhöhungen, der Inflation bei den Baustoffen sowie der zunehmenden Personalknappheit in der Verwaltung und auf den Baustellen ihre Bauprojekte stoppten, reagierten die Genossenschaften »gelassener«:

Wir sagen, wir müssen ja jetzt nicht unbedingt in dem Jahr, wo alle da ein bisschen verrücktspielen bei den Preisen, da jetzt wie auf Teufel komm raus, irgendwelche Baumaßnahmen durchziehen. Wir können jetzt auch einfach sagen, dann machen wir jetzt ganz normale Leerwohnungssanierung beim Umzug und ansonsten halten wir – auf gut deutsch – die Füße still und warten, bis sich das wieder beruhigt hat. (Ebd.)

Bestimmte Dresdner Genossenschaften sind auf den Mittelstand fokussiert und haben sich in den letzten Jahren z.B. der Zielgruppe der Studierenden geöffnet, u.a. aufgrund der geografischen Lage des Bestands in Universitätsnähe (Interview Genossenschaft 2022). Unterschiedliche Interviewpartner*innen kritisierten, dass besonders vulnerablen Gruppen das genossenschaftliche Segment in der Regel verschlossen bleibt. Medial thematisierte der VSWG im Sächsische-Zeitung-Sample zwar bezugnehmend auf die Ankunft Geflüchteter deren mögliche Unterbringung in leerstehenden Wohnungen in ländlichen Regionen, fügt jedoch hinzu: »nicht jedes zum Abriss vorgesehene Haus [sei] für deren Unterbringung geeignet [...]«. Die Genossenschaften hätten jedoch mit dezentral in Wohnungen untergebrachten Flüchtlingen gute Erfahrungen gemacht« (Sächsische Zeitung 23.04.2015). Für Dresden berichten mehrere Interviewpartner*innen, dass die Genossenschaften weder Geflüchtete, also Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus, noch verschuldete Privatpersonen oder Personen im Sozialhilfebezug in ihre Bestände aufnehmen (Interviews Flüchtlingsrat 2022, RomaRespekt 2022, WoGe 2022, Verwaltung – Stadtplanungsamt D I 2022).

Diese Beobachtung deckt sich mit denen anderer Forschungsprojekte (Bernt und Böhmer 2023: 248f.; Bernt und Volkmann 2023), wenn auch das Bild vollständiger Verschlossenheit überzeichnet sein mag. So konstatierten El-Kayed und Hamann (El-Kay-

ed und Hamann 2018: 141 f.) bereits 2018 eine starke Schließung des Wohnungsmarktes über diskriminierende Praktiken von Vermieter*innen gegenüber Geflüchteten – eine Situation, an der sich vermutlich wenig geändert hat.⁴⁸ Für Dresden zeigten sich, so die Interviewpartner*innen, die Genossenschaften verschlossen für die Zusammenarbeit mit der Stadt oder die Wohnversorgung Geflüchteter. Ein Verwaltungsmitarbeiter klagte: »Da wo die Stadt eine Zusammenarbeit wünscht – Unterbringung Geflüchteter, sozialer Wohnungsbau – da machen die Genossenschaften nichts. Da war auch das Verhältnis ein bisschen zerknirscht.« (Interview Verwaltung – Stadtplanungsamt D I 2022) Diese Verschlossenheit des Marktsegments der Genossenschaften ist in Dresden besonders prägnant. Die heute noch günstigen Wohnungen der alten Plattenbaubestände befinden sich überwiegend in der Hand von Genossenschaften oder der Vonovia und es gibt – anders als etwa in Halle oder Schwerin – keine relevanten kommunalen Wohnungsbestände mehr.

Insgesamt spielen die Genossenschaften eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung bezahlbaren und guten Wohnraums. Allerdings könnte dieser Beitrag stärker über die Entwicklung passgenauer politischer Instrumente zur Förderung von Genossenschaften gewürdigt und gestärkt werden.

6.3.5.2 Ein finanzmarktorientiertes Wohnungsunternehmen mit Monopolstellung

Vielschichtiger und verwobener als das Verhältnis zwischen Stadt und Genossenschaften gestaltet sich das Verhältnis zwischen der Stadt und der Vonovia SE, der größten Wohnimmobilieneigentümerin. Zentraler Dreh- und Angelpunkt der Kooperation sind die 10.000 Belegungsrechte, über die das Sozialamt im Vonovia-Bestand verfügt. Darüber hinaus hat die Stadt im Vonovia-Bestand rund 350 Gewährleistungswohnungen angemietet, die neben den Gemeinschaftsunterkünften zur Unterbringung von Asylbewerber*innen genutzt werden (Foroutan et al. 2017b: 7). Der Schlüssel für die Belegung lautet: »eine Person pro einer Quadratmeterzahl von 6 qm« (Foroutan et al. 2017a: 9). Vonovia wurde vom Sozialamt als »wichtiger, [...] stabiler Partner« bezeichnet, der »Dinge tut, die andere nicht tun« (Interview Verwaltung D II 2022). Die Stadt initiierte in Zusammenarbeit mit Vonovia darüber hinaus ein *Housing First*-Programm für fünf Wohnungen. Zudem betreibt der Konzern in Dresden sein zweitgrößtes Kundencenter in Deutschland. Für Besucher*innen oder Mieter*innen ist das Kundencenter jedoch physisch nicht zugänglich, da die Mitarbeiter*innen am Standort nur telefonisch kontaktiert werden können.

Mieterrechte bei finanzierten Eigentümer*innen

Eine zusätzliche Schwierigkeit ergab sich daraus, dass – wie der Mieterverein im Interview berichtet – Menschen, die in belegungsgebundenen Wohnungen bei Vonovia leben,

48 El-Kayed et al. (2023: 25, 29) fanden bei einer Befragung von Bewohner*innen in einer Schweriner Siedlung heraus, dass immerhin 16,5 Prozent der Befragten mit einem Fluchthintergrund seit 2014 in einer Genossenschaftswohnung lebte. Ihr Anteil fiel dennoch deutlich geringer aus als jener der Personen ohne Migrationshintergrund (44,3 Prozent) (ebd.). Allerdings kann die Wohnsituation Geflüchteter sich stark je nach Bundesland und Kommune unterscheiden (El-Kayed und Hamann 2018).

bei der Beratung des Mietervereins nur selten eine Rolle spielen. Derzeit gibt es für Personen, die im Besitz des Dresden-Passes sind, die Möglichkeit, sich ein Jahr lang kostenfrei beim Mieterverein beraten zu lassen. Doch marginalisierte Gruppen spielten, ähnlich wie in den anderen Städten, keine entscheidende Rolle in der Mietrechtsberatung: »Da gibt es entweder keine Probleme, oder die Menschen finden nicht zu uns, aus irgendwelchen Gründen.« (Interview Mieterverein 2022) Begründet wurde die Abwesenheit folgendermaßen:

Wir vermuten mal, das liegt im Wesentlichen daran, dass aufgrund von Coronaregelungen relativ kulant Nachzahlungen von der Stadt erstattet werden und die Überprüfung auf Angemessenheit der Wohnung derzeit, naja, so ein Stück weit zurückgestellt ist. [...] Es gab wirklich ganz andere Zeiten, wo wir gerade von der Vonovia dann, also, wo dann von der Stadt, von der Fallbearbeiterin, direkt veranlasst wurde, dass die Menschen zu uns kommen und z.B. die Abrechnung überprüfen lassen. (Ebd.)

Dies zeigt, wie das Mietrecht zwar auf Ebene des Bundes definiert wird, aber in seinen Einforderungsmöglichkeiten von lokalen Akteursnetzwerken, Eigentumsverhältnissen und politischer Prioritätensetzung kodeterminiert wird. Der Mieterverein verfasste für mehrere hundert Mietervereinsmitglieder und Vonovia-Haushalte Schreiben, die die Nebenkostenzahlungen betrafen. Alle, die Widerspruch gegen die geforderten Nachzahlungen eingelegt und die Einsicht von Belegen für erhöhte Nebenkostenaufforderungen einfordern hatten, konnten die Erstattung der Kosten beantragen. Für Mieter*innen, die ein Kommunikationsanliegen haben, zeigte sich der Konzern schon lange unzugänglich. Bereits bei der GAGFAH S.A. klagten Mieter*innen über die mangelnde Erreichbarkeit des Unternehmens, die sich nach der Schließung der lokalen Kundencenter und der Eröffnung des bundesweiten Kundencenters noch verschlechterte (Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. 2018). Unerreichbarkeit und Intransparenz kritisiert das »Netzwerk Vonovia Mieter:innen Dresden«, deren Protestschwerpunkt auf den Nebenkostenabrechnungen liegt (Interview Vonovia Mieterinitiative 2022). Die Aktivist*innen prüften die abgerechneten Posten und deckten dabei immer wieder Fehler auf. Die Intransparenz der Nebenkostenabrechnungen veranlasste die Mieterinitiative auch zur Kritik an der Stadt, da diese die Abrechnungen für die belegungsgebundenen Wohnungen nicht ausreichend prüfen würde, obwohl sie häufig oder gar strukturell fehlerhaft seien (Interview Vonovia Mieterinitiative 2022). Vonovia setzte 2022 Konfliktmediator*innen ein, die bei Kündigungen, Nachbarschaftsstreitigkeiten oder Mietmängeln zwischen Mieter*in und Vermieter*in vermitteln sollen. Betriebskostenabrechnungen würden von diesen jedoch nicht geprüft, was das Mieternetzwerk ebenfalls kritisierte.

Vonovia und die Stadtverwaltung

In den letzten Jahren – anders noch als 2010, als die Stadt die Vonovia auf über eine Milliarde Schadensersatzzahlungen aufgrund der Nichteinhaltung der Sozialcharta verklagt hat – wurde das Verhältnis zwischen Stadtverwaltung und Vonovia zum Zeitpunkt der Untersuchung von den Interviewten als positiv beschrieben. Der Konflikt von damals spielte in der Wahrnehmung keine gewichtige Rolle mehr – weder in der Zeitung noch in den Interviews. Eine potenziell depolitisierende Dynamik im Hinblick auf Vonovia

entstand dadurch, dass die primäre Kommunikation zwischen Vonovia und der Verwaltung stattfindet und nicht etwa mit den politischen Parteien ausgehandelt werden muss. Verstärkt wird dies durch die institutionelle Ausgliederung der gewährleistungsstaatlichen Auffangverantwortung in den Bereich der Sozialpolitik, mit der – auch wenn beide Verwaltungseinheiten gut zusammenarbeiten – eine Separierung der Wohnraumversorgungsdebatten für marginalisierte Gruppen von anderen wohnungspolitischen Debatten stattfindet. Die Stadtverwaltung bewertet die Zusammenarbeit mit Vonovia aktuell primär als kooperativ und positiv (Interviews Verwaltung – Stadtplanungsamt D I 2022, Verwaltung – Sozialamt D II 2022). Für die Mitarbeiter*innen der Kommune gibt es innerhalb des Konzerns klar definierte Ansprechpartner*innen. Positiv wurde angemerkt, dass die Spielräume für die maximale Mieterhöhung vom Unternehmen nicht ausgeschöpft würden. Dass die Zusammenarbeit als positiv bewertet wurde während gleichzeitig ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, dämpft vermutlich aus kommunalpolitischer Perspektive potenzielle Ambitionen, den Konzern in seiner Geschäftspolitik unter Druck zu setzen. Ein weiteres depolitisierendes Moment ergibt sich daraus, dass für Mieter*innen in den belegungsgebundenen Wohnungen das Sozialamt bzw. das Jobcenter Ansprechpartner für die Einzelfallbearbeitung ist und keine wohnungspolitische Institution.

Insgesamt konnte eine starke Bedeutung verwaltender Akteure innerhalb des PPPs mit Vonovia konstatiert werden. Vonovia SE selbst stellt sich in der Außenkommunikation erfolgreich als verllässlicher Partner bei der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums dar, was zumindest in Teilen der Bevölkerung ein positives Image des Konzerns stützen mag.

Rekommunalisierung

Ein Beispiel für eine politische Aushandlung mit dem Konzern war die Rekommunalisierung von Vonovia-Wohnungen im Jahr 2024.⁴⁹ Oberbürgermeister Hilbert trat 2022 mit Vonovia in Verhandlung über die Rekommunalisierung von Wohnungen. Er stützte sich hierbei auf den Stadtratsbeschluss »Absichtserklärung zwischen Vonovia SE und der Landeshauptstadt Dresden über die langfristige Zusammenarbeit zur Wohnstandortentwicklung Dresden 2030« vom April 2022, in der die gemeinsame Intention für bessere Kooperation bei der Quartiersentwicklungen, die Erarbeitung einer Klimastrategie und die Rekommunalisierung von Wohnraum festgehalten wurde. Inhaltlich begleitet wurden die Verhandlungen von einer verwaltungsinternen Steuergruppe aus Mitarbeiter*innen des Wohnungs- und Stadtplanungsamts sowie des Sozialamts. Für die Kommune stellte die Rückkaufoption eine große Chance dar, bereits vor dem Auslaufen der Belegungsbindungen 2036 mehr Kontrolle über den sozialen Wohnungsbestand zu erlangen (Interview ÖWU D 2022). Auch Vonovia SE hatte Interesse an der Veräußerung,

49 Bereits in den Jahren zuvor veräußerte Vonovia immer wieder einzelne Objekte aus dem Bestand, bei denen die Stadt hätte als Käuferin auftreten können – was sie jedoch selten tat. Neben dem Preis sind der unklare oder geringe Sanierungsstand hinderlich, fehlende Landesmittel für die Bestandsänderung würden eine energetische Sanierung und Investitionen nicht in Aussicht stellen (Interview Verwaltung – Stadtplanungsamt D I 2022).

da der Konzern spätestens 2022 seit den veränderten Zinsbedingungen und der wirtschaftlichen Lage vor Herausforderungen bei der Refinanzierung der Kredite steht, denn die Unternehmensexpansion der vergangenen Jahre war über Kredite finanziert worden (Unger und Zimmermann 2022). Im Jahr 2021 erfolgte etwa die 87-prozentige Übernahme der Deutsche Wohnen SE. Jedes Jahr müssen 3,7 bis 5 Mrd. Euro refinanziert werden (ebd.). Vonovia befand sich zum Zeitpunkt der Rekommunalisierung in Dresden also auf der Suche nach Kapital und plante, dafür bundesweit 66.000 Wohnungen zu veräußern.

Ende September 2022 hatte Vonovia ein Verkaufsportfolio von 6.000 Wohnungen zusammengestellt. Der Stadt wurde für diese Wohnungen ein Vorkaufsrecht zugesichert, das sie zugunsten der WiD ausüben konnte. Öffentlich wurde nicht kommuniziert, um welche Bestände es sich handelte, auch die Teilnehmer*innen des Steuerungskreises der Kommune, die mit Vonovia verhandelten, verpflichteten sich zur Verschwiegenheit über den Verlauf der Verhandlungen. Bekannt war allerdings, dass die Wohnungen, die die Stadt nicht kaufen möchte, auf dem freien Markt angeboten werden würden. Wer als Käufer*in der restlichen Bestände auftreten sollte und welche Geschäftspolitik dieser Akteur verfolgen würde, wurde mit Spannung erwartet (Interview ÖWU D 2022).

Ende 2023 wurde ein Portfoliorückkauf von 1.213 Wohnungen und 12 Hektar unbebauter Grundstücke zu einem Preis von 87,8 Mio. Euro beschlossen. Der Preis entspricht dem Buchwert zum 30. Juni 2023, der Kaufvertrag wurde zwischen der Wohnbau Nordwest GmbH, der SÜDOST WOBA DRESDEN GmbH sowie der Stadt Dresden und der WiD geschlossen (Landeshauptstadt Dresden 2023b). Für die Sanierung der angekauften Wohnungen seien Investitionen von rund 100 Mio. Euro notwendig, von denen die Hälfte vermutlich durch Fördermittel gedeckt werden könne. Für das Verhandlungsergebnis wurde Hilbert von den Stadträt*innen aus unterschiedlicher Richtung kritisiert. Die SPD und B90/Die Grünen hielten die Anzahl der verhandelten Wohnungen für zu gering, da der Stadtrat den Ankauf von bis zu 3.000 WE beschlossen hatte (Sächsische Zeitung, 28.10.2023). Die SPD sprach von einer »Enttäuschung«, an der auch die von der Vonovia erworbenen Flächen nichts ändern würden: »Wann diese tatsächlich bebaut werden, steht völlig in den Sternen.« Die Linke begrüßte den Ankauf, hätte sich jedoch eine größere Anzahl an Wohnungen gewünscht. Auch die CDU begrüßte den Ankauf grundsätzlich: Mit der WiD bestehe »langfristige Sicherheit« für die Mieter*innen (ebd.). Die AfD, die Freien Wähler/Freien Bürger und die CDU kritisierten, dass durch den Ankauf keine einzige neue Wohnung entstünde. Die AfD äußerte darüber hinaus, dass sie die Stadtverwaltung nicht in der Pflicht sehe, auf dem Wohnungsmarkt aktiv zu werden, und monierte, die erworbenen Flächen könnten zur Unterbringung Geflüchteter genutzt werden. Die Bewertung der Ergebnisse der Rekommunalisierung zeigte, dass einige konservative Akteure den Stadtratsratsbeschluss kritisierten und wohnungspolitische Diskurse nutzten, um exkludierende und rassistische Narrative zu verbreiten.

Kommunalpolitisch fiel der Prozess der Rekommunalisierung zusammen mit einer Phase ungeklärter Besetzungen der Beigeordneten: Nach der Oberbürgermeisterwahl im Juni 2022, bei der Hilbert (FDP) im Amt bestätigt wurde, blieben die Posten der Beigeordneten, die in diesem Zeitraum neu arrangiert und von sieben auf sechs reduziert wurden, zunächst über sechs Monate nicht besetzt.

Die Rekommunalisierung ermöglichte dennoch das Führen eines politisierten Diskurses und die Erörterung von Perspektiven für die künftige Wohnraumentwicklung.

Sie ließ die Verwaltungsmitarbeiter*innen Handlungsoptionen durchleuchten und rückte damit unterschiedlichen Optionen stärker ins Bewusstsein der städtischen Beamt*innen und Entscheidungsträger*innen, als es anderweitig der Fall gewesen wäre. Darüber hinaus wurde die Aktivität finanzmarktorientierter Akteure im Wohnungsbereich grundlegender infrage gestellt. Eine zivilgesellschaftliche Initiative und das Bündnis »Mietenwahnsinn stoppen!« sammelten im Rahmen einer Onlinepetition über 5.000 Unterschriften für den Rückkauf von 6.000 Wohnungen. Ziel war es, zu erwirken, dass die Petition im Stadtrat diskutiert werde. Doch dort wurde ein »ähnlich gelagerter Antrag der SPD bereits abgelehnt« (Sächsische Zeitung, 31.08.2024). Daraufhin galt die Sperrfrist eines halben Jahres, innerhalb dessen ähnliche Anträge nicht erneut zur Abstimmung gestellt werden dürfen.

Das Verhältnis zwischen der Stadt und Vonovia SE ist durch wechselseitige Abhängigkeitsverhältnisse gekennzeichnet. Einerseits benötigt die Kommune sozialen, belegungsgebundenen Wohnraum. Andererseits stützt die Kommune den Konzern in seiner Strategie, die Bestände möglichst vollständig zu vermieten, und sichert über die Zahlungsleistung in Form von Wohngeld oder KdU zuverlässige Einnahmen. Aufgrund unterschiedlicher Faktoren, wie der Austeritätspolitik, der Schwierigkeit der bodenpolitischen Wende, der Krise der Bauwirtschaft, der Eigentumsverhältnisse sowie dem Leitbild der Sozialen Mischung, gelingt es nur langsam, in Dresden einen kommunalen Bestand an Sozialwohnungen aufzubauen. Daher kann das Verhältnis trotz der gegenseitigen Abhängigkeiten aufgrund der Monopolstellung von Vonovia in Anlehnung an Mayntz und Scharpf (1995: 61) als Zwangsverhandlungssystem charakterisiert werden. In einem solchen bleibt die Möglichkeit zu autonomem Handeln stark eingeschränkt oder eine Exit-Option der Kommune faktisch verschlossen. Wenn die Kommune aus den Verträgen aussteigen würde, so die Befürchtung, könnte Vonovia die Bestände weiterveräußern an andere profitorientiert agierende Akteure, die weniger kooperationsbereit wären. Wie schwierig sich die Verhandlungen zwischen der Kommune und dem Unternehmen darstellen, zeigte auch die 2011 vorgebrachte Klage der Kommune gegenüber dem Konzern (damals noch die GAGFAH) (Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. 2018: 134). Während die Kommune im Kaufvertrag vereinbarte Mieterrechte als verletzt betrachtete und das Unternehmen auf 1,08 Mrd. Euro Schadensersatz verklagte, warnte der Mieterverein davor, dass diese Summe zur Insolvenz des Unternehmens führen könne. Der damalige Mietervereinsvorsitzende Peter Bartels klagte, dass bei der Klage die Finanzen der Kommune im Vordergrund stünden und nicht die Mieter*inneninteressen (ebd.). Kurz nach der Einigung zwischen Kommune und Stadt, die u. a. eine Anhebung der Belegungsbindungen um 2.000 Wohnungen auf 10.000 Wohnungen vorsah und eine Zahlung in 36 Mio. Euro an die Kommune, verkündete das Unternehmen, dass es bis Jahresende 2012 alle Wohnungen veräußern wolle. Der Plan wurde nicht realisiert, der PEF Fortress verkaufte alle verbliebenen Aktien im Jahr 2014, kurz darauf erfolgte der Zusammenschluss von GAGFAH und der Deutschen Annington.

Bei wohnungspolitischen Aushandlungsprozessen kommt es in dieser Akteurskonstellation zu einer notwendigen Antizipation der Position des Gegenübers, zu einer Einbeziehung möglicher politischer Optionen. Auch vor dem Hintergrund der starken konservativen und rechten Kräfte stellt es sich als herausfordernd dar, für einen öffentlichen Sektor zu argumentieren, der bezahlbaren Wohnraum für marginalisierte Grup-

pen bereitstellt. Dabei ist es diskursiv im Spiegel der Tageszeitungen, aber auch in den Verhandlungen mit Vonovia hilfreich, dass die Kommune inzwischen ein eigenes Wohnungsunternehmen hat. Es ermöglichte, dass Rekommunalisierungen realisiert und Sozialwohnungen neu gebaut werden konnten, auch wenn die Marktmacht nach wie vor gering ist.

6.3.6 »Infrastrukturlos, nahezu«: Marginalisierte Gruppen und die Perspektive sozialer Bewegungen und zivilgesellschaftlicher Institutionen⁵⁰

Während bereits über Studierende, Zwangsräumungen und die Schwierigkeit für Mieter*innen, ihre Rechte einzufordern, berichtet wurde, zentrieren die folgenden Abschnitte regulative Kontexte der Wohnrealitäten Geflüchteter und osteuropäischer Migrant*innen. »Housing is a central feature of the urban battleground of refugee survival« (Bhagat und Soederberg 2020: 197). Es beeinflusst maßgeblich die Möglichkeiten der Aufnahme von Arbeit, sozialen Beziehungen und Gesundheit der Bewohner*innen. Auch wenn die Wohnsituation Geflüchteter nicht umfassend analysiert werden kann, sind die Eindrücke aus der Fallstudie relevant, um Mechanismen der Ausgrenzung besser zu verstehen (El-Kayed und Hamann 2018; Bernt et al. 2022; Bhagat und Soederberg 2020). Gleichzeitig verdeutlichen die Abschnitte, wie umkämpft die Wohnraumversorgung ist. Zudem gehe ich anschließend auf Formen des Protests ein.

6.3.6.1 Orte der Zuflucht? Die Unterbringung Geflüchteter und prekariertter Migrant*innen

Für Geflüchtete gibt es in Dresden zwei besonders relevante Formen der Unterbringung: In der Regel vereinbart die Kommune für die (Erst-)Unterbringung Geflüchteter mit Eigentümer*innen Gewerbemietverträge, die für Bewohner*innen keinen mit privatrechtlichen Mietverhältnissen vergleichbaren Schutz bieten. Um handlungsfähig zu bleiben, müsse es möglich sein, Veränderungen in der Belegung schnell zu steuern (Interview Verwaltung D II 2022). Die Kommune ist bei dem Abschluss solcher öffentlich-rechtlicher Mietverhältnisse angewiesen auf das, was auf dem Markt angeboten wird und was teuer werden kann (ebd.). Der Flüchtlingsrat verweist auf die hohen Belastungen, die mit dieser Unterbringungsform für die Bewohner*innen einhergehen (s.a. Foroutan et al. 2017a):

[...] viele Menschen resignieren [...]. Die Leute reagieren ganz großflächig mit verschiedenen Krankheitsbildern. Da [...] ist kein Raum, der sich genommen wird, sondern [...] das macht der Körper, wenn man so unter Druck lebt. Und was die psychosozialen Zentren hier in Sachsen immer wieder berichten, ist, dass ganz viele Geflüchtete nicht auf ihrer Flucht oder aufgrund der Flucht eine posttraumatische Belastungsstörung entwickeln, sondern erst, wenn sie in Dresden oder in Sachsen zu lange in den Unterbringungseinrichtungen verwahrt werden. (Interview Flüchtlingsrat 2022)

50 Zitat aus dem Interview mit RomaRespekt 2022.

Gesetzlich gebe es bei der Unterbringungsorganisation, kritisiert der Flüchtlingsrat, viele unverbindliche Regelungen, die nicht eingehalten werden müssen. Wie etwa, wenn Personen aus gesundheitlichen Gründen laut Asylgesetz schneller aus Erstaufnahmeeinrichtungen ausziehen dürften. Doch in der Praxis werden »gesundheitliche Gründe [...] eigentlich immer verneint« (Interview Flüchtlingsrat 2022). Zudem müssen Geflüchtete pro Bett im Sechsbettzimmer in Gemeinschaftsunterkünften nach Arbeitsaufnahme einer entlohten Tätigkeit rund 300 Euro/Monat bezahlen. Anders als in Berlin ist es Geflüchteten in Dresden außer in Ausnahmefällen nicht möglich, während ihres laufenden Asylverfahrens Wohnraum anzumieten. Dafür gibt es Wohnungen, die die Stadt direkt anmietet und belegt (Foroutan et al. 2017a: 6).

Diese zweite Form der Unterbringung ist in Dresden die dezentrale Unterbringung in Gewährleistungswohnungen im Bestand eines großen börsennotierten Wohnungsunternehmens. Geflüchtete werden dafür Wohngemeinschaften zugeteilt und bekommen eine Wohnung zugewiesen. Während dies die Belegungsquote des Unternehmens verbessere (Interview Verwaltung – Sozialamt D II 2022), wurde kritisiert, dass die Verwaltung bei der Belegung nicht angemessen auf die Zusammensetzung der Wohngemeinschaften geachtet habe, was zu Konflikten zwischen ihren Bewohner*innen führen kann (Interview Flüchtlingsrat 2022, Foroutan et al. 2017a).

Aufgrund der Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes 2006 und der Kooperation über die Belegungsrechte mit der Stadt habe Vonovia derzeit – dies berichteten einige Interviewpartner*innen übereinstimmend – eine nahezu monopolähnliche Stellung bei der Versorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen (ebd., Interview RomaRespekt 2022). Geringverdienende, Geflüchtete mit unsicherem Aufenthaltstitel oder prekär beschäftigte EU-Migrant*innen würden in der Regel nur dort eine Wohnung finden, weil andere Marktsegmente diesen Bevölkerungsgruppen aufgrund unterschiedlichen Ausschluss- und Diskriminierungspraktiken verschlossen bleiben. Im preisgünstigen Segment vermieten außer dem börsennotierten Konzern primär Genossenschaften und einzelne Privatvermieter*innen Wohnraum. Der Wohnraum dieser Eigentübertypen bleibt den Interviews und weiteren Forschungsarbeiten zufolge marginalisierten Gruppen jedoch aufgrund von diskriminierenden Praktiken und fehlender Vertrautheit mit den notwendigen Formalia oder etwa den Ausweisdokumenten Geflüchteter verschlossen (Foroutan et al. 2017a: 22). Neben den lokalen Wohnungsmarktstrukturen und den Diskriminierungsmustern führt eine Kombination weiterer Faktoren, etwa der starken rechtlichen Regulierung des Wohnsitzes, dazu, dass sich »in vielen Großwohnsiedlungen eine Konzentration von Haushalten mit Fluchthintergrund« ergibt (El-Kayed et al. 2023: 6).⁵¹

Die monopolähnliche Stellung bei der Wohnraumversorgung mehrfach marginalisierter Bevölkerungsgruppen führt dazu, dass Menschen, die in Armutsstrukturen leben müssen, immer wieder auf den Konzern stoßen: »Wenn du obdachlos bist, hast du

51 Die seit 2016 geltende Wohnsitzregelung (§ 12a AufenthG) verpflichtet anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte für drei Jahre, in dem Bundesland wohnen zu bleiben, in dem ihr Asylverfahren durchgeführt wurde. Für die Regelung sind Ausnahmen definiert. Die Länder können eigene Regelungen definieren (El-Kayed et al. 2023: 23).

irgendwann mal in einer Vonovia-Wohnung gewohnt, oder hast Freunde, die dort wohnen«, so die Initiative RomaRespekt, die Teil der Bettellobby ist.⁵² Die Initiative RomaRespekt besteht aus einem Team, in dem Rom*nja und Nicht-Rom*nja gemeinsam zu historisch-politischer Bildung und Self-Empowerment arbeiten. Neben der Vernetzung mit anderen politischen Initiativen in der Stadt betreibt die Initiative ein Obdachlosen-Café für mehrheitlich EU-Bürgerinnen, das einmal die Woche stattfindet. Die EU-Osterweiterung führte zu einer Zunahme von Arbeitsmigration, wobei viele Zugewanderte in prekären Dienstleistungsjobs, »auf den Baustellen, in den Schlachthöfen, auf den Spargelfelder [arbeiten. Und dort] niemand prekärer und schlechter bezahlt [wird,] als Rom*nja und Sint*ezze« (Interview RomaRespekt 2022). Die Initiative beanstandet die besonders prekäre Lage von EU-Bürger*innen, da diese nicht mal ein Anrecht auf Unterbringung haben:

Die EU-Bürger*innen fallen schnell raus und sind stark mit Obdachlosigkeit konfrontiert. Natürlich gibt es auch viele Jugendliche beispielsweise, die im Asyl sind, die Unbegleiteten, die haben oft auch keinen Bock in solchen Einrichtungen wohnen zu müssen. Daher gehen sie mitunter freiwillig in die Obdachlosigkeit. Aber sie haben zumindest ein Anrecht auf eine Unterkunft. Anders als EU-Bürger*innen. Wenn die um ihr Gehalt oder ihr Honorar geprellt werden, fliegen sie schnell raus aus dem Wohnungsmarkt und haben dann gar keinen Zugriff mehr auf Wohnen. (Interview RomaRespekt 2022)

Wenn Mietschulden durch Zahlungsausfälle beim Jobcenter entstanden sind oder vonseiten der Mieter*innen das Angebot bestehe, dass diese in Raten zurückgezahlt werden, zeige sich Vonovia, so die Kritik der Initiativen, wenig bis kaum kompromiss- und gesprächsbereit (ebd.). Stattdessen würden schnell Kündigungen durch das Unternehmen eingereicht. Wenn etwa jemand seinen prekären Job im Dienstleistungssektor verliert und das Jobcenter dann die Anträge zu langsam bearbeite, wobei es nicht selten vorkomme, dass bereits eingereichte Dokumente erneut angefordert werden, kann es rasch zur Kündigung und (angedrohten) Zwangsräumung kommen (Interview RomaRespekt 2022). Wer einmal bei aus dem Bestand zwangsgeräumt wurde, erhält dort nur schwer wieder einen Mietvertrag (ebd.). Die Initiative berichtete darüber hinaus von Wohnungsvermittler*innen, die mehrere Hundert Euro für die Vermittlung und Anmietung von Wohnraum an marginalisierte Gruppen verlangt hätten. Kritisiert wurde auch, dass die Stadt ausgerechnet mit diesem finanzmarktorientierten Unternehmen ein *Housing First*-Projekt initiiert hat – von dem EU-Bürger*innen sogar ausgeschlossen sind.

Daneben gibt es noch andere Kritikpunkte. [...] Man darf man keine Messi-Tendenzen haben. Was heißt das? Das ist total subjektiv. Wir vermuten, dass es um soziale Er-

52 Das Interview mit RomaRespekt sowie weiterführende Links finden Sie im Blogbeitrag unter: <https://uni-tuebingen.de/fakultaeten/wirtschafts-und-sozialwissenschaftliche-fakultaet/faecher/fachbereich-sozialwissenschaften/politikwissenschaft/institut/lehrende/politik-und-wirtschaft-politische-oekonomie-professur-bieling/forschung/abgeschlossene-forschungsprojekte/#c2483>
265

wünschtheit geht, weil man das beliebig drehen kann. Problematisch ist auch, dass das Programm nur für so wenig Leute ausgelegt ist. In Leipzig gibt es ein – v.a. im Gegensatz zu Dresden – gutes *Housing First*-Projekt, an dem hätte man sich orientieren können. Eigentlich ist es auch kein *Housing First*, eigentlich geht es um tip-top organisierte Leute, die irgendwie in die Obdachlosigkeit gekommen sind und jetzt bei *Housing First* wieder eine Wohnung kriegen. (Interview RomaRespekt 2022)

Auch wenn mit der EU-Osterweiterung Migrant*innen aus Osteuropa einen legalen Status haben, sind sie mit zahlreichen Ausschlüssen konfrontiert. RomaRespekt problematisiert:

Es gibt keine richtig gute Art, als Südosteuropäer*innen oder Mitteleuropäer*innen hier anzukommen. Eine gute Infrastruktur für die Arbeit, die hier zu leisten ist. Die Leute kommen ja zum Arbeiten her und werden nicht darin begleitet, gut hier anzukommen, im Wohnen, in der Gesundheitsversorgung, Beratung und andernorts. Es ist infrastrukturlos, nahezu, würde ich sagen. Das ist das Problem. Die Gewerkschaften müssen hochziehen, die müssen im Arbeitsrecht schulen, in der Gesundheit muss ganz klar Unterstützung ran, im Wissen um die Rechte, die man hat. Und im Wohnen eben auch. (Interview RomaRespekt 2022)

Wie bereits beschrieben erlebten die Stadtteile, in denen heute der Vonovia-Bestand lokalisiert ist, und andere städtische Großwohnsiedlungen in den neuen Bundesländern in den 1990er und 2000er Jahren starke Umbrüche. Diese fanden ihren Ausdruck in komplexen Prozessen der Entwertung und immobilienwirtschaftlichen Wertsteigerung sowie des Bevölkerungsaustausches. Letzterer spiegelte sich in der Veränderung der Zusammensetzung von Bevölkerungsgruppen mit und ohne Migrationsgeschichte wider, die nach 2015 eine neue Dynamik erlangte.

Für Prozesse des Ankommens sollten, neben der Notwendigkeit eines diskriminierungsfreien Zugangs zu angemessenem und bezahlbarem Wohnraum, Grünflächen und die ÖPNV-Anbindung sowie Einkaufsmöglichkeiten vorhanden sein. Ebenso relevant sind zugängliche soziale Infrastrukturen. Es fehlt mitunter an Beratungsangeboten, Cafés und Sportangeboten und Freizeitmöglichkeiten sowie allgemein an Begegnungsorten, die von Menschen mit unterschiedlichen Hintergründen und Sprachkenntnissen gemeinsam genutzt werden können. Als verbesserungswürdig wurde auch die Zugänglichkeit lokaler Institutionen beschrieben (El-Kayed und Hamann 2018: 38, 44).

6.3.6.2 Wohnungspolitischer Protest

Die Herausbildung des derzeitigen Wohnraumregimes verläuft und verlief nicht ohne Gegenprotest. Historisch gibt es in Dresden einige Beispiele für Selbstorganisation, Protest und Bürgerbegehren im Bereich der Wohnungsfrage. 1868 erfolgte die Gründung des ersten Mietervereins im Deutschen Kaiserreich, des Dresdner Mietbewohnervereins. Er wurde 1949 aufgelöst und 1990 neu gegründet (Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. 2018). In den vergangenen 30 Jahren organisierten Mieter*innen Proteste im Zuge der schrittweisen Anpassung an das westdeutsche Vergleichsmietensystem und Mietrecht. Damit waren Mieterhöhungen verbunden sowie zahlreiche Konflikte, die sich bei der Gebäudemodernisierung, Eigentümerwechseln oder der Abrechnung von Heiz-

kosten ergaben (ebd.: 63 ff.). Unter anderem gab es ein Bürgerbegehren »Mietstopp in Dresden bis Ende 1994« (Zylla 2010). Umfangreicher war das Bürgerbegehren »WOBA-erhalten!« gegen die Privatisierung der WOBA im Jahr 2005 (ebd., Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. 2018). Das Bürgerbegehren »WOBA erhalten« stand jedoch vor hohen bürokratischen Hürden, war mit reaktiv agierenden Lokalpolitiker*innen konfrontiert und konnte an wenig konstante, progressive Allianzen oder positive Anknüpfungspunkte in der Geschichte der Wohnungspolitik Dresdens anknüpfen.

Zum Zeitpunkt der Erhebung aktive zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich für ein Recht auf Wohnen einsetzten, waren »RomaRespekt«, das bundesweit vernetzte »Netzwerk Vonovia Mieter*innen Dresden«, das insbesondere gegen die intransparenten Nebenkostenabrechnungen der Vonovia SE mobilisiert (Interview Vonovia Mieterinitiative 2022), die »Mieterinitiative Stauffenbergallee« und das »Bündnis Mietenwahnsinn Dresden stoppen!«. Letzteres organisierte neben Demonstrationen und Nachbarschaftsversammlungen eine Petition für die Rekommunalisierungen der Vonovia-Wohnungen im Jahr 2022. Darüber hinaus gab es in den letzten Jahren einige Besetzungen leerstehender Häuser. In der Neustadt 2020 wurde das Grundstück an der Königsbrücker Straße 12–16 besetzt (das sogenannte Putzi), ebenso ein Haus im Bischofsweg 16 und der Schanzenstraße 3 sowie 2021 eine Villa im Nordosten.

Insgesamt ist der Einfluss der Mieter*innenbewegung in der Landeshauptstadt aufgrund struktureller Selektivitäten und anders ausgeprägter (De-)Politisierungsdynamiken bisher begrenzter als in Frankfurt. Stärker scheint hingegen, zumindest in Teilen, eine inhaltliche Allianz sozialer Bewegungen und Fragen nach Antirassismus und Antidiskriminierung. Der Rechtsextremismus wurde von Bürger*innen – neben dem Wohn- und Grundstücksmarkt und dem Verkehr – als eines der drei größten Probleme der Stadtbevölkerung genannt (Landeshauptstadt Dresden 2020). Initiativen, insbesondere RomaRespekt, betreiben antirassistische Aufklärungsarbeit oder werben über positive Modellprojekte für das Zusammenleben in gemeinschaftlichen, inklusiven Wohnprojekten und wollen damit exkludierenden, rechtsextremen Narrativen positive Narrative entgegensetzen. Die Initiative RomaRespekt kam über die Arbeit mit Bettler*innen, von denen die meisten obdachlos sind, dazu, sich für ein Recht auf Wohnen einzusetzen. Zwischen RomaRespekt und der Kommune ist das Verhältnis tendenziell angespannt, da die »kleine Lobby« (Interview RomaRespekt 2022) einerseits »ständig angefragt wird«, inhaltlichen Input zum Thema Rassismus zu geben, andererseits aus dem Austausch mit der Stadtverwaltung selten etwas Verbindliches, langfristig Positives hervorgehe. Zum Beispiel gebe es einen von der Initiative geforderten und vom Stadtrat bereits genehmigten Duschbus für Obdachlose Jahre nach der Genehmigung immer noch nicht.

Auch das Verhältnis zwischen dem Flüchtlingsrat und der Verwaltung wurde als eher angespannt beschrieben:

Verwaltung und Behörden sehen uns äußerst kritisch. Und finden wahrscheinlich auch, dass wir zu sehr im Interesse der Geflüchteten und entgegen der Gesetzgebung arbeiten. Wo wir halt sagen, naja, es gibt [rechtlich] viele Ermessensspielräume und die dürfen von der Verwaltung auch genutzt werden. (Interview Flüchtlingsrat 2022)

Die gemeinschaftliche Wohnprojektszene setzt sich mit persistenten Kräften auseinander. Zum Beispiel, wenn ihnen von der Stadt gesagt wird, dass die Preise eben seien, wie sie sind:

Wir können mit dem Erbbauzins ja nicht runtergehen, oder wir können nicht unter Bodenrichtwert verkaufen. Wir können ja nicht das Geld der Bürger*innen verscherbeln. Das Gut der Bürger*innen. (Interview WoGe 2022)

Zudem stehen gemeinschaftliche Wohnprojektinitiativen in Ostdeutschland vor der Herausforderung, dass die Bevölkerung über geringere Sparvorkommnisse verfügt als in Westdeutschland und sich daher die Finanzierung der Projekte über Direktkredite deutlich aufwendiger gestaltet. Während in Tübingen seit den 1970er und 1980er Jahren an der Entwicklung partizipativer Stadtentwicklung gearbeitet werden konnte, wurden die wohnungspolitisch prägenden Instrumente in Dresden seit den 1990er Jahren oft top-down implementiert und unter hohem finanziellem Druck entschieden. Gleichzeitig waren zivilgesellschaftliche Initiativen mit hohen formalen Hürden konfrontiert. Dabei entstanden an unterschiedlichen Stellen Reibungspunkte mit dem städtischen Wohnraumregime. Ferner zeigte sich die Landespolitik wenig responsiv für (bottom-up oder) kommunal initiierte Anliegen. Es gab bis zum Ende des Untersuchungszeitraums Anfang des Jahres 2023 – abgesehen vom Runden Tisch Soziales Wohnen – keine öffentlich sichtbaren, institutionalisierten und wertschätzenden Austauschformate zwischen sozialen Bewegungen und der Stadtpolitik oder der Verwaltung.

6.3.7 Fazit: Hürden bei der demokratischen Einflussnahme

Dresdens lokales Wohnraumregime hat sich in den letzten 40 Jahren insbesondere im Hinblick auf die Eigentumsverhältnisse und die Einwohnerzahl dynamisch entwickelt. Die weitreichendste Ausstrahlung in die bundesweite fachliche und wissenschaftliche Debatte hatten die Privatisierung der WOBA an den Private Equity Fonds Fortress und die Neugründung des ÖWU WiD. Während »es jahrelang hieß, Ostdeutschland sei günstig« (Interview RomaRespekt 2022), täuschte diese Annahme über die rapide Transformation und Finanzialisierung der Wohnraumversorgung hinweg, die jetzt für die Gewährleistung von mehr langfristig sicheren Wohnverhältnissen eine Hürde darstellt. Heute verfügt die Kommune über einen geringen Bestand an öffentlichen Wohnungen. Kennzeichnend ist der große Einfluss eines börsennotierten Wohnungskonzerns, der nicht nur, aber auch bei der Wohnraumversorgung marginalisierter Gruppen eine nahezu monopolartige Stellung einnimmt. Relevant sind ebenso die Genossenschaften, die 25 Prozent der Bestände bewirtschaften.

Spätestens seit den 2010er Jahren hat sich auch in Dresden die Situation bei der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum verschärft. Lokale Entscheidungsträger*innen haben in den letzten Jahren neue Handlungsleitlinien formuliert, etwa im Wohnkonzept oder im Integrierten Stadtentwicklungskonzept. Hierbei spielten insbesondere die Grünen, die SPD und Die Linke eine Rolle, ebenso verwaltungsinterne Steuerungsreformen. Materiell stoßen diese an Grenzen. Die ebenfalls einflussreichen parteipolitischen Machtverhältnisse zugunsten von FDP, CDU und AfD verhinderten bisher auf kommu-

nal und Landesebene weitreichendere Reformen. Das Land Sachsen implementierte erst verzögert und teilweise in Reaktion auf Druck von der Bundesebene wohnungspolitische Instrumente wie ein Förderprogramm für den sozialen Wohnungsbau oder die Mietpreisbremse. Nach wie vor bestehen regulative Brüche und Dissonanzen durch das eindimensionale Rüberklappen des westdeutschen Systems nach der Wende.

Im Untersuchungszeitraum bildete die Frage nach der Legitimität und dem Zweck öffentlicher Wohnungsunternehmen einen zentralen Bezugspunkt in politischen Aushandlungsprozessen. Handlungsmöglichkeiten, die öffentliche Wohnungsunternehmen für kommunale Handlungsspielräume bieten, wurden seit Mitte der 2010er Jahre bundesweit beleuchtet. In der sächsischen Landeshauptstadt wurde sie zunächst von der CDU, später nur noch von der AfD angezweifelt. Zivilgesellschaftliche Gruppen und Mieter*innen hatten bereits zum Zeitpunkt der Privatisierung den Ausverkauf der öffentlichen Bestände verhindern wollen. Sie scheiterten jedoch mit einem entsprechenden Bürgerbegehren an formalen Hürden. Auch wenn sich viele Diskurse nach wie vor auf die Befürwortung oder Negierung der Legitimität öffentlichen Eigentums im Wohnungssektor fokussieren, scheint eine umfangreiche Auseinandersetzung mit der Privatisierung und den sich daraus ergebenden Vor- und Nachteilen öffentlich nicht stattzufinden.

Die jüngere Initiative für die erfolgreiche Neugründung des ÖWU in den 2010er Jahren geht in erster Linie auf parteipolitische Aktivitäten der Partei Die Linke zurück. Auch von Seiten der Wohnungswirtschaft wurde die Initiative zur Neugründung unterstützt. Die Neugründung gewann v.a. angesichts der spätestens bis 2036 auslaufenden Sozialbindungen im Vonovia-Bestand an Dringlichkeit. Eine umfassende Rekommunalisierung von Vonovia-Wohnungen, wie sie im Jahr 2023 erfolgte, wurde von den Parteien SPD, B90/Die Grünen und Der Linken befürwortet, ebenso von sozialen Bewegungen. Die Verwaltung spielte im Hinblick auf die Rekommunalisierung eine neutrale bis ermöglichende Rolle. Nachdem Mitte der 2010er Jahre Vertreter*innen der Parteien Die Grünen/B90 und Die Linke Leitungspositionen in den Verwaltungen für Stadtentwicklung und Soziales übernommen hatten und die Personalkapazitäten aufgestockt worden waren, konnten einige Neuerungen implementiert werden. Die Aufteilung von Wohnraumbelangen in Soziales und Stadtentwicklung stellt nach Aussagen der Interviewpartner*innen kein Haupthindernis in der Arbeitspraxis dar.

Die DNA der Sächsischen Zeitung verwies auf eine quantitative Kumulation der Debatten in den Wahljahren. Auch wenn einzelne parteipolitische Akteure wie Die Linke insbesondere über die WiD und die Debatte zur Relevanz öffentlichen Eigentums eine zentralere Rolle innerhalb des parteipolitischen Diskursnetzwerks einnahmen, wiesen die parteipolitischen Positionen insgesamt wenig Nuancen, spezifisches Agendasetting oder größeres Konfliktpotenzial auf. Sie folgen in Teilen leeren Signifikanten wie der Forderung nach »mehr Bezahlbarkeit«. Dies wurde im Wahlkampf 2019 deutlich. Für Oberbürgermeister Hilbert hatte das Thema Wohnen, zumindest im Spiegel der Sächsischen Zeitung, keine große politische Relevanz. Bodenfragen wurden in der Tageszeitung im Untersuchungszeitraum nur selten thematisiert, etwa als im Jahr 2019 über eine Veranstaltung berichtet wurde, zu der damalige Beigeordnete für Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften und der dritte Bürgermeister Raoul Schmidt-Lamontain (B90/Die Grünen) und das Zentrum für Baukultur zum Thema Kooperatives

Baulandmodell geladen hatten (Sächsische Zeitung, 13.03.2019). Anders als in Tübingen, wo der Diskurs zur Anpassung von Wohnraum an den demografischen Wandel primär über gemeinschaftliche Wohnprojekte und Konzeptvergabeverfahren geführt wurden, im Rahmen derer innovative Ansätze gefördert werden, spielten im Dresdner Kontext eher allgemeine Zahlen und Hinweise auf den Fehlbestand und die Herausforderung des seniorengerechten Umbaus und der Modernisierung des Gesamtbestandes eine Rolle (Sächsische Zeitung, 05.03.2014, 05.12.2018, 06.03.2019). Obwohl Dresden Universitätsstadt ist und dort viele spannende Publikationen zum Wohnen veröffentlicht werden, wurden im Untersuchungszeitraum im Sempel kaum lokale wissenschaftliche Positionen referenziert. Die Hinwendung dazu, mehr bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen zu wollen, deutet dennoch gleichzeitig auf eine leichte Trendwende hin. Die Bewegung ist Ausdruck einer Tendenz der Konvergenz kommunalpolitischer Strategien in der Wohnungs- und Stadtpolitik, der allerdings vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangslagen stattfindet. Der Wandel ist sowohl bundesweiten Entwicklungen hin zu einer verstärkten Aktivität von Kommunen als auch der Unzufriedenheit der Mieter*innen sowie Protesten des Mietervereins und von Nachbarschaftsinitiativen zuzuschreiben. Er findet Ausdruck in veränderten Schwerpunkten der Parteien Die Linke, SPD, B90/Die Grünen.

Das Neubaugeschehen in der Landeshauptstadt prägten kapitalstarke Akteure aus dem In- und Ausland. Ein lokal verwurzeltes und über Konzeptvergaben auch diskursiv in den Zeitungen relevantes *housing imaginary* gemeinschaftlicher oder innovativer Wohnprojekten existiert nur punktuell und, anders als in Tübingen, in Dresden nur in geringerem Umfang. Die Genossenschaften agieren diskursiv liberal-konservativ und sicherten den Bestand für ihre Mitglieder, zeigten sich aber wenig offen für marginalisierte Bevölkerungsgruppen oder Debatten zu partizipativer Stadtentwicklung. Der VSWG hat sich wiederholt für die Notwendigkeit von Bezahlbarkeit, d.h. Mieten zu 6,50 Euro/m², eingesetzt, dabei allerdings den sozialen Wohnungsbau und die WiD als Marktakteur zumindest in deren Gründungsphase abgelehnt. Die Versorgungsnot in bestimmten Marktsegmenten wird durch die diskursive Strategie des VSWG verwischt und damit werden Ausschluss- und Diskriminierungsformen dethematisiert – während gleichzeitig von den Genossenschaften langfristig bezahlbarer Wohnraum bereitgestellt wird.

Strukturell tendenziell hinderlich wirkten sich für die lokalen Gestaltungsmöglichkeiten zugunsten langfristiger Innovationen folgende Aspekte aus: erstens die ausgeprägte *Multi-Level Governance Trap* und der aufgrund der vorangegangenen Privatisierungen von Grund und Boden und Wohnungsbeständen strukturell eingeschränkte kommunale Handlungsspielraum. Die Hürden bei der demokratischen Einflussnahme ergeben sich auch historisch durch die politischen Umbrüche, die nicht dialogisch gestaltete Integration des ost- und westdeutschen Wohnraumversorgungsregimes nach der Wende und die dadurch entstandenen Frakturen. Die in den 1990er und 2000er Jahren eingesetzten wohnungspolitischen Instrumente wurden in der Regel top-down implementiert und erzeugten Reibungspunkte mit den lokalen Gegebenheiten. Es konnte, neben den Genossenschaften, an keine konstante Tradition reformistischer oder progressiver Wohnungspolitik und sozialer Bewegungen im Bereich des Wohnens angeknüpft werden. Die lange CDU-geprägte Landesregierung wird von der AfD, die bei den Landtags-

wahlen 2024 als zweitstärkste Kraft mit 34,0 Prozent nur einen halben Prozentpunkt hinter der CDU landete, zunehmend unter Druck gesetzt. Dadurch sind reformistische oder progressive Instrumente zu Gunsten von Mieter*innen perspektivisch immer schwerer zu implementieren. Gleichzeitig wurde durch die auf Bundesebene eingeführte Zweckbindung der Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau begünstigt, dass auf Landesebene ein entsprechendes Programm eingeführt wurde. Auch wenn, etwa von Teilen der Verwaltung und politischen Akteuren, etwa den Beigeordneten für Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften, an neuen politischen Konzepten gearbeitet wird, erwies es sich vor dem Hintergrund der Blockademomente als schwer, proaktiv differenzierte *housing imaginaries* zu entwickeln, politisch auszuhandeln und ihre Umsetzung anzugehen.

Zweitens stößt diese Situation der *Multi-Level Governance Trap* auf einen stark entlokalisierten und finanzialisierten Wohnungsmarkt, der lange im hegemonialen Diskurs aufgrund der vergleichsweise niedrigen Preise nicht grundlegend problematisiert wurde – obwohl Fachverbände auf den entsprechenden Fehlbestand verwiesen. Auch wenn das Thema bezahlbares Wohnen auf die politische Agenda zurückgekehrt ist, hatten die politischen Parteien insbesondere im Kommunalwahlkampf 2019 diskursiv keine stark ausdifferenzierten Profile, was mögliche politische Strategien angeht. Zwischen dem börsennotierten Konzern Vonovia und der Kommune bestehen aufgrund von Pfadabhängigkeiten starke gegenseitige Abhängigkeitsstrukturen. Die etablierte Zusammenarbeit und die starke Stellung bei der Versorgung marginalisierter Bevölkerungsgruppen nivellieren den Konflikt- und Aushandlungsspielraum. Die Position des Konzerns versinnbildlicht über ein vermeintlich widersprüchliches Zusammenspiel von a) Marginalisierung reproduzierender Inklusion in bestimmten Stadtteilen und Siedlungen, b) top-down Verwaltung und c) dem öffentlich-privaten Abhängigkeitsverhältnis bei gleichzeitig lokalpolitisch nur in kleinen Teilen zu regulierender Tätigkeit des Konzerns die Position von Mieter*innen und der *surplus population* innerhalb des gegenwärtigen kapitalistischen Akkumulationsregimes (Soederberg 2021). Die strukturelle Selektivität und die nicht vorhandenen Mitbestimmungsmechanismen, das Städtewachstum und die Schwierigkeit bei der Ausweitung der öffentlichen Bestände erschweren die Politisierung dieses Arrangements.

Drittens erwiesen sich die dialogischen Brücken zwischen der Zivilgesellschaft und der Kommunalpolitik noch als fragil. Sie stießen bisher oft an formal-institutionelle Grenzen. Das Politisierungspotenzial wird auf kommunaler Ebene für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen selektiv gedämpft. Zum einen dadurch, dass ein Großteil der Personen, die sich in prekären Lebenslagen befinden, Mieter*innen bei Vonovia sind und damit bei einem Unternehmen, dessen Geschäftspolitik besonders intransparent und demokratisch unzugänglich ist. Die Anliegen von Mieter*innen, die in belegungsgebundenen Wohnungen leben, werden über Einzelfallbearbeitung im Sozialamt geklärt, finden ihren Weg selten in die Mietrechtsberatung und sind dadurch erhöhten Dynamiken der Depolitisierung und Dekollektivierung ausgesetzt. Zum anderen arbeiten Initiativen wie das Vonovia-Mieterbündnis, RomaRespekt oder weitere Gruppen daran, Rechte einzufordern und den Staat zu einem proaktiveren Auftreten zugunsten der Mieter*innen oder besonders betroffener Bevölkerungsgruppen wie Wohnungs- oder Obdachlosen aufzufordern. Es bleibt abzuwarten, wie sich das Dresdner Wohnraum-

regime vor dem Hintergrund sich verschiebender Kräfteverhältnisse weiter verändert und v.a., welche Strategien noch angedacht werden, um die bis 2036 aus der Bindung fallenden Sozialwohnungen zu sichern.