

5. Wohnungspolitik und Stadtentwicklung in Hamburg 1950 bis 2020

Jürgen Obenbrügge

Einleitung

Das Thema Wohnen in Hamburg ist stadtpolitisch derzeit hochaktuell und findet seit einiger Zeit auch seinen Niederschlag in Forschungen unterschiedlicher Richtungen, die sich auf Ursachen, Folgen und Steuerungen angespannter Situationen im Politikfeld Wohnen beziehen. Allerdings ist diese hohe Aufmerksamkeit kein neues Phänomen, sondern begleitet die Stadtentwicklung bereits seit vielen Jahren. Die derzeitige Konjunktur der Wohnungsfrage in Hamburg setzte etwa Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts ein, als Reaktion auf die in den Medien konstatierte »soziale Kälte« der Politik der wachsenden Stadt. In den Blick gerückt wurden die Verlierer*innen der damaligen Senatspolitik, die in benachteiligten, für die Standortentwicklung Hamburgs uninteressanten Wohnquartieren lebten. Einen ersten Höhepunkt erreichte die Diskussion Ende des ersten Jahrzehnts unter anderem durch die Etablierung der Sammelbewegung »Recht auf Stadt«. Auslöser dafür waren die Folgen der ökonomisch-kulturellen Aufwertung der gemischten Wohnquartiere in der inneren Stadt, die zu massiven Mietpreissteigerungen führten und Verdrängungen auslösten. Seitdem sind Politikansätze der »sozialen Stadt«, die Intensivierung des Wohnungsbaus und die Auseinandersetzung mit Effekten der Gentrifizierung aufgrund massiv steigender Mieten zentrale Themen der Stadtpolitik, der medialen Berichterstattung, vieler fachöffentlicher Debatten und zivilgesellschaftlicher Initiativen sowie der wissenschaftlichen Begleitforschung (Twickel 2010; Schäfer 2010; Pohl/Wischmann 2014; Rinn 2016; Vogelpohl/Buchholz 2017; Pohl 2019; Metzger 2021). Diese Hochkonjunktur wird aktuell noch befeuert durch Folgen der Pandemie und ihrer Bekämpfung sowie zusätzliche finanzielle Belastungen der Haushalte durch ansteigende Energiepreise.

Gegenwärtig lässt sich daher der Umgang mit der Wohnungsfrage in Hamburg als ein Schlüssel verstehen, der uns Zugänge für eine weiterreichende Zeitdiagnose der Stadtpolitik eröffnet. Dabei ist zu beachten, dass die Erscheinungsformen des Wohnens, die politischen Interventionen in die Wohnungsversorgung und die Debatten über die Wohnungspolitik in vielfältiger Weise eingebettet sind in weitere Bereiche der urbanen

Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Infrastrukturpolitik. Stadtpolitik bezieht sich also auf ein komplexes Verhältnis mit sehr unterschiedlichen Interventionsfeldern und die Wohnungsfrage kann in dieser Gemengelage unterschiedliche Priorität einnehmen.

In diesem Beitrag soll die Auswahl thematischer Überlegungen und ihre Gewichtung anhand des Begriffes *Regime* erfolgen. Damit ist zum einen in Anlehnung an die »Urban Regime Theory« (URT) (Mossberger/Stoker 2001) eine Akteurskonstellation zu verstehen, die den Zusammenhang von Stadtpolitik und Wohnungsversorgung strukturiert und die politische Agenda bestimmt. Die Reichweite der politischen Beeinflussung der Wohnraumversorgung ist zwar durch verschiedene Faktoren begrenzt, wobei Eigentumsrechte und Verfügbarkeit städtischen Bodens, Renditeinteressen der beteiligten Unternehmen sowie die Bedürfnislagen und Kaufkraft der Nachfrager*innen wesentlich sind. Der Regimebegriff der URT verweist aber auch auf Möglichkeiten bestimmter Akteure einer Stadt, steuernd und gestaltend einzugreifen, um lokalen Herausforderungen zu begegnen. Im Fall Hamburgs wären die verantwortlichen Politiker*innen und Behörden, die gemeinnützige und privatwirtschaftliche Wohnungswirtschaft mit ihren Verbänden, die Grund- und Hauseigentümer*innen sowie die zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Mietervereinigungen und Akteur*innen sozialer Bewegungen zu nennen. Gegenwärtig ist das Hamburger »Bündnis für das Wohnen« als Zusammenarbeit stadtstaatlicher und wohnungswirtschaftlicher Akteure zentraler Bestandteil einer derartigen Akteurskonstellation.

Der Begriff wohnungspolitisches Regime bezieht sich zum anderen auf die vieldiskutierte »Multi-Level-Perspective« (MLP) der Transformationsforschung (Geels 2011). Hier bezeichnet er die vorherrschenden Realisierungsformen in einem Politikfeld, in unserem Fall die Formen der Wohnraumversorgung, also den quantitativen und qualitativen Output der Wohnungswirtschaft. Der Regimebegriff der MLP umfasst damit auch die eben benannte Akteurskonstellation, betont aber stärker die materiellen Praktiken und Finanzierungsformen sowie die institutionellen Ordnungen wie beispielsweise das Bodenrecht und die Liegenschaftspolitik. Während also der Regimebegriff der URT eher die Machtspiele und politischen Prozesse im Feld der urbanen Wohnungspolitik in den Blick nimmt, fokussiert die MLP auf die materiellen Ergebnisse in Form neu gebauter oder umgewandelter Wohnquartiere.¹

Der Begriff des wohnungspolitischen Regimes wird in diesem Beitrag nicht umfassend entwickelt, sondern als ein heuristisches Konzept und als Suchstrategie verwendet, um den Zusammenhang von Stadtpolitik und Wohnungsversorgung in Hamburg in verschiedene historische Phasen zu unterteilen (Tab. 1).

1 Beide Konzepte (URT und MLP) sind nicht speziell der Wohnungspolitik gewidmet. Die URT lässt sich in die Tradition der Gemeindemachtforschung einordnen und hat sich inzwischen weitgehend in der umfassenderen Governance-Forschung aufgelöst. Das Konzept der MLP entstammt den Science and Technology Studies und ist in den letzten Jahren zum Bestandteil der urbanen Transformationsforschung geworden.

Tab. 1: Wohnungspolitische Regime Hamburgs 1950 bis heute, eigene Darstellung.

Regimebezeichnung	Zeitraum	Hauptakteure	Reaktion auf	Dominante Realisierungsformen	Typische Beispiele	Kritik/Protest
Wiederaufbauregime	1950–1960	Senat, stadteigene Unternehmen, Genossenschaften	Wohnungsnot der Nachkriegszeit	Flächensanierung und autogerechter Umbau, Wiederaufbau	Neu Altona, Dulsberg, Barmbek-Nord	Realisierungsformen und Standards des Nachkriegsbaus
Aufstiegsregime	1961–1975	Senat, Neue Heimat, EFH-Entwickler	Wohnungsansprüche der Aufstiegsgesellschaft	Großwohnsiedlungen, Eigenheimgebiete	Steilshoop, Osdorfer Born, Mümmelmannsborg, Schnelsen, Sasel	Mitscherlich/Siedler – gemordete Stadt, Abrisspolitik
Sanierungsregime	1976–1990	SPD-Senat, zivilgesellschaftliche Impulse	Suburbanisierung, Nachfragerückgang	Behutsame Stadterneuerung	Innerstädtische Sanierungsgebiete (Schanzenviertel)	Hausbesetzungen, neue soziale Bewegungen
Sozialregime	1991–2000	SPD-Senat, zivilgesellschaftliche Akteure	Wiedervereinigungsboom, schrumpfende Städte	Intensivierung der Stadtsanierung inkl. »Armutsbekämpfung«	»Soziale Brennpunkte«, z.B. Lenzsiedlung, Dulsberg	Kritik an sozialräumlicher Polarisierung
markliberales Wachstumsregime	2001–2010	CDU-Senat, Immobilienkapital	»Wachsende«/»kreative« Stadt, Reurbanisierung	Großprojekte in Public-Private-Partnership, Flächenangebotspolitik	HafenCity, Falkenried	Verstärkung der Gentrifizierungskritik, »Recht auf Stadt«
sozialliberales Wachstumsregime	2011–2022	SPD-Senat, Bündnis für das Wohnen	Gentrifizierung, angespannter Wohnungsmarkt	Stadt in der Stadt, Innenentwicklung	Neue Mitte Altona, Wilhelmsburg	Breite, heterogene Kritik an der Wohnungspolitik

Quellen: Statistische Jahrbücher für Hamburg.

Ziel ist es, die jeweils dominanten Realisierungsformen der Wohnungsversorgung auf stadtpolitische Konstellationen zurückzuführen, um auf diese Weise das »Werden einer Wohnstadt« (Schumacher 1932) als gesellschaftlichen und politischen Prozess zu begreifen (Harms/Schubert 1989; Pohl 2019). Dazu werden Schlüsselakteure benannt und ihre Handlungsmotivationen als Reaktion auf wahrgenommene Herausforderungen der Wohnungspolitik identifiziert. Zudem erfolgen Hinweise auf dominante Realisierungsformen, die mit Beispielen illustriert werden. Schließlich sollen Widersprüche und die jeweiligen städtischen Konfliktlagen kritisch beleuchtet werden. Auf diese Weise lassen sich die Kontinuitäten und Brüche der Wohnraumversorgung und die jeweils erkannten lokalpolitischen Spielräume einschließlich der Auseinandersetzungen darüber anschaulich darstellen.

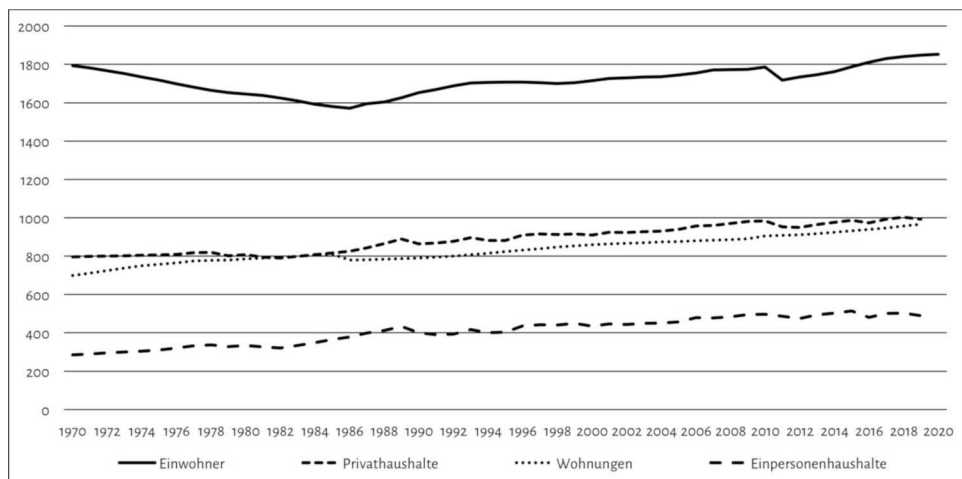
Da in den wohnungspolitischen Diskursen immer Bezug auf demografische Daten genommen wird, die als vermeintliche oder tatsächliche Sachzwänge des jeweiligen Handelns fungieren (siehe Grubbauer in diesem Band), sollen zunächst einige statistische Zeitreihen die wesentlichen Trends der letzten Jahrzehnte verdeutlichen. Im Fall Hamburgs haben besonders Daten zur Zu- und Abwanderung, zur demografischen Alterung und zu den Haushalten eine Rolle gespielt. Eine kurze Darstellung der wesentlichen Trends der letzten Jahrzehnte dient daher als Hintergrund und hilft gleichzeitig, einzelne Phasen auch quantitativ einzugrenzen.

Demografie und Wohnungsbau 1950 bis 2020

Die Bevölkerungszahl Hamburgs stieg nach dem Zweiten Weltkrieg, befördert durch den Wiederaufbau der weitgehend zerstörten Stadt, zunächst stark an und erreichte 1964 mit 1,857 Millionen Einwohner*innen einen Höchststand. Danach bestimmte bis Ende der 1980er Jahre jedoch trotz Wanderungsgewinnen aus dem Ausland ein Bevölkerungsrückgang bzw. eine Stagnation die demografische Stadtentwicklung (Abb. 1).² Der niedrigste Stand wurde 1986 mit 1,571 Millionen Einwohner*innen verzeichnet. Seitdem ist wieder ein kontinuierlicher Bevölkerungsanstieg feststellbar, der dazu geführt hat, dass 2021 mit 1,854 Millionen Einwohner*innen wieder etwa der Höchststand von 1964 erreicht ist. Ausschlaggebend für den Rückgang im letzten Jahrhundert waren Suburbanisierungsprozesse, ausgelöst durch Fortzüge einkommensstarker Haushalte in die benachbarten Gemeinden der Bundesländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Nach der Wiedervereinigung veränderte sich das Bild vorübergehend durch starke Zuzüge aus den neuen Bundesländern und dem Ausland, jedoch blieb die Suburbanisierung ungebrochen wirksam. Ab 2000 etwa verringerte sich aber das Ausmaß der Suburbanisierung und Hamburgs Bevölkerungswachstum übertraf das der umliegenden Landkreise, wodurch das damalige Programm der »wachsenden Stadt« gemessen an der Bevölkerungszahl sich als erfolgreich darstellen kann. Zuzüge besonders der Altersgruppe zwischen 18 und 30 Jahren aus dem Inland sind für dieses Wachstum ausschlaggebend.

2 Die in den Abbildungen wiedergegeben Zeitreihen sind dem Statistischen Jahrbuch Hamburg 2021 entnommen, das aufbereitete Zeitreihen überwiegend beginnend ab dem Jahr 1970 bereitstellt. Daher werden für frühere Zeitpunkte nur Einzeldaten verwendet.

Abb. 1: Hamburg: Bevölkerung, Haushalte und Wohnungen 1970 bis 2020 (in Tsd.), eigene Darstellung.

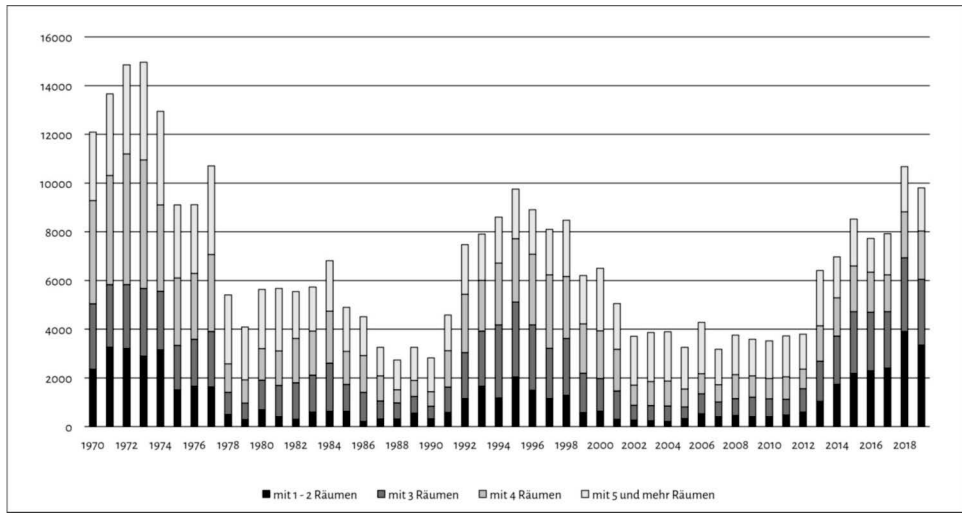


Quelle: Statistikamt Nord 2023: Statistisches Jahrbuch Hamburg 2021.

Die Anzahl der Haushalte und damit die potenzielle Wohnungsnachfrage folgt diesen Trendbeschreibungen nicht eindeutig (Abb. 1). Trotz Bevölkerungsrückgang blieb die Zahl der Haushalte mit etwa 800.000 zwischen 1970 und 1990 stabil. Dies ist auf die Zunahme der Einpersonenhaushalte zurückzuführen, denn ihr Anteil an allen Privathaushalten stieg von 41 Prozent im Jahr 1970 auf 51 Prozent im Jahr 1990 an. Mit zunehmender Bevölkerungszahl seit 1990 nimmt auch die Anzahl der Haushalte kontinuierlich zu, die bis etwa 2009 weiterhin durch den überproportionalen Anstieg der Einpersonenhaushalte zusätzlich angetrieben worden ist. Ihr Anteil betrug zu diesem Zeitpunkt 56 Prozent, ist aber seitdem wieder auf 51 Prozent zugunsten von Mehrpersonenhaushalten zurückgegangen.

Anzahl und Größe der Haushalte steuern wesentlich die Wohnungsnachfrage. Abbildung 1 zeigt, dass die Anzahl der Wohnungen in Hamburg zwar kontinuierlich gewachsen ist, aber mit Ausnahme der 1980er Jahre immer unterhalb der Zahl der Haushalte liegt. Erst in den letzten zehn Jahren ist diese Differenz vermindert worden und derzeit besteht eine rechnerische Unterversorgung von 2,7 Prozent oder 30.000 Wohnungen.

Abb. 2: Wohnungsbau in Hamburg 1970 bis 2019 (fertigestellte Wohneinheiten/Jahr), eigene Darstellung.



Quelle: Statistikamt Nord 2023: Statistisches Jahrbuch Hamburg 2021.

Grundsätzlich unterliegt die Anzahl von Wohnungen verschiedenen Einflüssen wie dem Abriss von Wohnhäusern, dem Neubau, den Wohnungszusammenlegungen oder dem Ausbau von Dachgeschossen. Einen Überblick bietet die Statistik zum Wohnungsbau (Abb. 2). Der Wohnungsneubau in Hamburg entwickelte sich ab 1950 sehr dynamisch (Möller 1999: 114f.) und erreichte bis 1962 Jahreszugänge von über 20.000 Wohnungen bei einem Anteil der öffentlich geförderten Wohnungen von 72 Prozent. Dieser sehr hohe Wert ging dann bis Mitte der 1970er Jahre auf ca. 15.000 Wohnungen zurück. Danach lassen sich vier jeweils ungefähr zehn Jahre andauernde Zyklen des ab- oder zunehmenden Wohnungsbaus erkennen. Die ersten beiden sind demografisch erklärbar: der Rückgang zwischen 1978 und 1990 folgt der Bevölkerungsabnahme, der Anstieg zwischen 1991 und 2000 dem Bevölkerungswachstum. Die letzten beiden Zyklen, das heißt der Rückgang zwischen 2001 und 2010 und der zunehmende Wohnungsneubau ab 2011, folgen eher politischen Einflüssen und werden weiter unten erklärt. Die Phasen starken Wohnungsneubaus sind mit großen Siedlungsprojekten verbunden: in den 1960er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts mit den Großwohnsiedlungen, in den neunziger Jahren mit neuen Stadtteilen wie Allermöhe und in jüngerer Zeit mit verschiedenen Schwerpunkträumen wie HafenCity, Neue Mitte Altona oder Neugraben-Fischbek.

Bemerkenswert sind die bereitgestellten Wohnungsgrößen und die Entwicklung der Wohnfläche pro Kopf, da diese neben der Zahl der Haushalte einen weiteren Einfluss auf die Nachfrage haben. Vereinfacht ausgedrückt entstehen in Zeiten mit starkem Wohnungsbau eher kleinere Wohnungen zwischen 70 und 80 Quadratmetern und in Zeiten mit geringem Wohnungsbau eher größere Wohnungen. Markant ist hier der Zeitraum 2000 bis 2010 mit Durchschnittswerten von über 100 Quadratmetern. Die Wohnfläche pro Kopf ist seit 1970 bis 2012 kontinuierlich von 24,3 auf 39,7 Quadratmeter angestiegen, seitdem ist sie aber stabil bzw. leicht rückläufig und beträgt derzeit 39,1 Quadratmeter. Allerdings ist die Spannbreite in Hamburg sehr ausgeprägt: Es gibt bevölkerungs-

reiche Stadtteile mit Durchschnittswerten von unter bis knapp 30 Quadratmetern (z. B. Wilhelmsburg, Harburg) und solche mit annähernd 60 Quadratmetern und mehr (z. B. Blankenese, Wellingsbüttel, Wohldorf-Ohlstedt). Ein mikroskaliger Blick auf Baublöcke oder Zählbezirke würde diese Spannbreite erhöhen.

Ein wichtiger Teilaspekt, auf den hier nur hingewiesen werden kann, betrifft die Eigentumsverhältnisse hinsichtlich der bebauten bzw. bebaubaren Grundflächen und der Wohngebäude bzw. der Wohnungen. Hier liegen keine systematischen Erhebungen vor, die eine genaue Zustandsbeschreibung oder gar eine zeitliche Entwicklung methodisch gesichert wiedergeben. Daher erfolgt hier nur die Zusammenstellung einiger Grunddaten. Nach Angaben des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein werden die in Abbildung 1 wiedergegebenen Wohnungen im Jahre 2019 zu 23,9 Prozent als Eigentums- und zu 76,1 Prozent als Mietwohnungen genutzt (Statistikamt Nord 2019). Unter der Annahme, dass Eigentumswohnungen Privatpersonen zuzurechnen sind, teilt sich der Besitz der Mietwohnungen folgendermaßen auf: jeweils 18 Prozent der Mietwohnungen gehören Wohnungsgenossenschaften und der SAGA als kommunalem Wohnungsunternehmen. Weitere 13 Prozent besitzen privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen. Der größte Teil der Wohnungen ist im Besitz von Eigentümergemeinschaften (ca. 30 Prozent). Hinzu kommen Privatpersonen (14 Prozent) und sonstige Eigentümer (ca. 7 Prozent). Der vergleichsweise hohe Anteil der Genossenschaften und der SAGA mit mehr als einem Drittel der Hamburger Mietwohnungen zeigt, dass viele Wohnungen nicht privatwirtschaftlichen Renditekalkülen unterliegen (zur Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Hamburg siehe Metzger in diesem Band).

Die Zeitreihen veranschaulichen unterschiedliche Trends der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung, die zum einen wohnungspolitische Regimes beeinflussen, zum Beispiel als Reaktion auf die Suburbanisierung, zum anderen Ausdruck des Handelns dieser Akteure sind, was besonders in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten sichtbar geworden ist. Im Folgenden sollen diese Einflussgrößen bezogen auf die in Tabelle 1 genannten Perioden näher erläutert werden.

Das Wiederaufbauregime der 1950er Jahre

Das wohnungspolitische Regime Hamburgs nach dem Zweiten Weltkrieg war gekennzeichnet durch die Beseitigung der Kriegsschäden, die mit großflächigem Abriss der alten Bausubstanz und weitergehenden Flächensanierungen in den 1950er Jahren verbunden war. Auf Grundlage strikter Gesetzgebung kann das wohnungspolitische Regime dieser Zeit als staatlich gesteuerte Umsetzung der Wohnungsversorgung für untere und mittlere Einkommensschichten (Arbeiter- und Kleinbürgerhaushalte) beschrieben werden. Umgesetzt wurde es überwiegend durch Genossenschaften sowie kommunale Baugesellschaften und die Neue Heimat. Die Letztgenannten sind im Laufe der Zeit in dem auch heute noch stadteigenen Unternehmen SAGA aufgegangen (Landeszentrale 2019; Krebs/Ahrens 2022: 102). Der Begriff Wiederaufbau betrifft im wörtlichen Sinne allerdings nur die Bausubstanz der 1920er Jahre wie die Jarrestadt, Barmbek-Nord, Bramfeld, Dulsberg oder die Veddel. Die gründerzeitliche Bausubstanz fiel dagegen überwiegend der Flächensanierung zum Opfer und wurde ersetzt durch

einen Städtebau, der den Prinzipien der aufgelockerten und gegliederten Stadt mit Zeilenbau und Punkthochhäusern folgte und damit zumindest in Teilen in einer Kontinuitätslinie zu nationalsozialistischen Neuorientierungen stand (Düwel/Gutschow 2008). Die Bezeichnung Wiederaufbau ist vielleicht als irreführend anzusehen, denn nach dem Krieg erfolgte eigentlich ein Neubau, wie es die großen Projekte in Altona und Eimsbüttel oder Rothenburgsort gut illustrieren (Harms/Schubert 1989: 42f.). Der spätere Senator für Stadtentwicklung Willfried Maier (1997–2001) hat diese Phase als dramatischen Umbau kommentiert: »Tatsächlich hat der Wiederaufbau mehr zerstört als der Bombenkrieg. In Altona und der Neustadt hat man nicht das alte Straßengerüst aufgebaut, sondern Zeilenbauten [...]. Das war eine richtige Sünde.« (Iken 2007)³ Sicherlich sind derartige Bewertungen diskutabel und müssen im Kontext der städtebaulichen Diskussion der 1950er Jahre gesehen werden, denn die Stadt hatte unter anderem mit Ernst May als Architekt und Berater der Neuen Heimat renommierte Fachleute für ihre Neubauprojekte eingesetzt. Zudem hatte der autogerechte Umbau der Stadt mit räumlicher Funktionstrennung von Wohnen und Arbeiten in dieser Zeit eine vorrangige Position inne (Bernhardt 2017).

Das Aufstiegsregime der 1960er Jahre

Nachdem wesentliche Wiederaufbauleistungen realisiert worden waren und im Zuge des »Wirtschaftswunders« weitergehende Ansprüche an Wohnungsgrößen und -komfort wichtiger wurden, sind zum einen die Großwohnsiedlung, zum anderen der Eigenheimbau prägend geworden. Insgesamt ist diese Periode durch ein korporatistisches wohnungspolitisches Regime charakterisiert, das sich aus den Senatoren der zumeist regierenden SPD und wichtigen Behörden (besonders der Baubehörde), den stadteigenen Betrieben der Wohnungswirtschaft, der gewerkschaftsnahen Neuen Heimat als Entwickler und Bauträger vieler Großprojekte in der Stadt sowie den traditionell starken Wohnungsbaugenossenschaften zusammengesetzt hat (Grüttner 1976). Dieses sozialdemokratisch geprägte Regime, das neben seiner Machtfülle und Steuerungskompetenz sicherlich auch innere Widersprüche und Konfliktlinien aufwies, war lange Zeit ausschlaggebend.

Ein kaum zu unterschätzender Akteur dieser Zeit war das gewerkschaftseigene Unternehmen Neue Heimat, das bereits in den 1950er Jahren von Hamburg ausgehend zum wichtigsten westdeutschen Unternehmen der Wohnungswirtschaft anwuchs. Die in der Neuen Heimat versammelte Planungskompetenz, ihr Zugang zu Großkrediten für städtebauliche Projekte und ihre intensive politische Vernetzung schien ein Garant für umfangreiche Stadterweiterungen zu sein. Mit den im Konzept der »Urbanität durch Dichte« angelegten Wohnmaschinen reagierten die Planer*innen auf höhere Wohnansprüche der Arbeiter- und kleinbürgerlichen Klassen, was zu markant auffallenden

3 Einen interessanten Einblick in die »Abrissmentalität«, die nicht nur das Wohnen, sondern auch die Verkehrsinfrastruktur, das heißt den Straßenbau betraf, gibt auch »Baugeschichte(n) – Architektur und Städtebau Hamburgs in den 1970er und 1980 Jahren« (Gefroi/Meyhöfer/Schwarz 2022).

Siedlungskörpern im Stadtbild führte (Haumann/Wagner-Kyora 2013; Landeszentrale 2019).

Zum Aufstiegsregime gehört aber auch die zunehmende Bedeutung des Baus von Einfamilien- und Reihenhäusern und damit einer flächenintensiven Ausdehnung der Stadt. In den 1950er Jahren war das alleinstehende Einfamilienhaus noch Ausdruck überdurchschnittlicher Einkommensverhältnisse und damit elitär. Jedoch entstanden sozial ausgerichtete kleinteilige Siedlungsformen wie zum Beispiel Hohnerkamp und die Gartenstadt Wandsbek oder auch gemischte, aus Geschoßwohnungsbau, Reihenhäusern und Einfamilienhäusern bestehende Ensembles. In den Jahren des Aufstiegsregimes, unter anderem auch als Geschäftsfeld der Neuen Heimat, nahm die Bedeutung der Einfamilienhäuser oder Doppelhaushälften stark zu und leitete damit die flächenhafte Ausdehnung der Stadt ein (siehe Haus/Weilbacher in diesem Band).

Allerdings zeigten sich bereits in den 1970er Jahren markante Veränderungen, die – gewissermaßen als Krise des fordistischen Urbanismus – durch zwei voneinander unabhängige Prozesse ausgelöst worden sind. Zum einen verlief die Bevölkerungsentwicklung erstmals nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs rückläufig. Trotz eines positiven Wanderungssaldos gegenüber dem Ausland verweist dies auf eine sich massiv verstärkende Suburbanisierung jenseits der Landesgrenzen (Pohl 2019). Zum anderen, und wohnungspolitisch bedeutsamer, hatte sich das bisher dominante Regime auch delegitimiert, denn besonders die neuen Großwohnsiedlungen fanden wenig Akzeptanz und wurden als Ghettoisierung wahrgenommen. Das Unbehagen über die Stadtentwicklung der Nachkriegszeit manifestierte sich in Hamburg zudem als Kritik an den umfangreichen Abrisstätigkeiten, gefolgt von einem flächenhaften Umbau der inneren Stadt und monofunktionalen Neubaugebieten am Stadtrand. Beginnend mit der Umsetzung der Modernisierungsrichtlinien des Bundes und der Länder (ab 1976 Modernisierungsgesetz) und dem Städtebauförderungsgesetz (1971) entstanden auch in Hamburg institutionelle Neuordnungen, die den Wohnungsbestand und seine Sanierung in den Vordergrund rückten.

Die politische Auseinandersetzung über die Probleme der Stadtentwicklung dieser Zeit ist eindrucksvoll markiert durch die Reden des Ersten Bürgermeisters der Freien und Hansestadt Hamburg, Hans-Ulrich Klose, über das Thema der »Unregierbarkeit der Städte«. Sie symbolisieren den Wendepunkt der Stadt- und Wohnungspolitik:

»20 Jahre lang [haben wir] unsere ganze politische und finanzielle Kraft eingesetzt [...], um Neubau zu betreiben. Wir haben dabei Fortschritte gemacht und erreicht, daß der Neubau heute einen relativ hohen Standard hat. Wir haben dagegen wenig Geld und Geist investiert, um die alten Stadtviertel in Ordnung zu halten oder wieder in Ordnung zu bringen. Wir haben auf diese Weise die Menschen untergebracht, aber wir haben dadurch – auch die Verkehrsentwicklung spielt hier eine Rolle – die Attraktivität des städtischen Wohnens nicht unbedingt erhöht.« (Klose 1975: 6)

Als Konsequenz fordert Klose eine Neuausrichtung der Stadtentwicklung, die als behutsame Stadterneuerung oder Stadtentwicklung in kleinen Schritten die jeweilige Situation der bestehenden Stadtquartiere stark berücksichtigt.

Die Einschätzungen des ehemaligen Ersten Bürgermeisters stehen stellvertretend für die Kritik an den wohnungs- und städtebaulichen Fehlentwicklungen der Nachkriegsphase, die in der Fachöffentlichkeit zwar bereits in den 1960er Jahren erkannt wurden (Mitscherlich 1965; Siedler 1964), aber bis heute ein prägendes Element des Stadtbildes sind. Den Niedergang des Aufstiegsregimes machen nicht zuletzt auch die Korruptionsskandale um die Neue Heimat sichtbar (Fuhrich 1983; Landeszentrale 2019; Krebs/Ahrens 2022).

Das Sanierungsregime der 1970er und 1980er Jahre

Eine neue Generation von Architekt*innen, Stadtplaner*innen, Wissenschaftler*innen und Aktivist*innen machte Anfang der 1970er Jahre auf sich aufmerksam, indem sie die Qualitäten des alten Gebäudebestands und die Bedeutung des Wohnens in der inneren Stadt betont haben (Ferdinand 1973; GEWOS 1975). Infolge dieses Trendwechsels sind dezidierte Vorstellungen über die Innenentwicklung vorgelegt worden, die für einzelne Stadtteile Entwicklungschancen und Hemmnisse untersucht haben. Damit erfolgte ein langsames Eindringen in ein neues wohnungspolitisches Themenfeld, das von Anfang an umstritten und umkämpft war: die Stadtsanierung.

Eine zuvor in Hamburg nicht gekannte Qualität in der Auseinandersetzung mit Wohnungsfragen ist mit den Besetzungen von gründerzeitlichen Wohnhäusern verbunden. Besonders die Häuser in der Hafenstrasse hatten eine starke, auch bundesweite Ausstrahlung (Herrmann et al. 1987). Eine hohe symbolische Bedeutung bekam auch die Verhinderung der Umwandlung des ehemaligen Flora-Theaters in eine Musicalspielstätte durch links-alternative Stadtteilinitiativen. Dabei handelte es sich gewissermaßen um eine Vorwegnahme dessen, was heute als »Recht auf Stadt«-Bewegung bekannt ist. Jedoch standen in den 1980er Jahren, auch wegen des vergleichsweise entspannten Wohnungsmarktes in Hamburg, die Eigentumsfrage sowie die Aufrechterhaltung alternativer Entwürfe der Stadtentwicklung gegenüber der stadtstaatlichen Sanierungspolitik im Vordergrund. Damit konnte sich neben den zahlreichen, teilweise militant geführten Auseinandersetzungen auch ein Experimentierfeld für neue Wohnformen und Besitzverhältnisse als Ausdruck veränderter staatlich-zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit etablieren. Die Stadtregierung ließ eine zumindest partielle Integration wohnungspolitischer Ansprüche aus den neuen sozialen Bewegungen zu, auch weil die Wohnungsfrage nur einen begrenzten Stellenwert in der Stadtpolitik dieser Zeit einnahm.

Das Sozialregime der 1990er Jahre

Das »Sozialregime« ist die schwächste wohnungspolitische Akteurskonstellation des Betrachtungszeitraumes, wenn die einheitliche und konsequente Formulierung und Umsetzung entsprechender Konzepte zum Maßstab gemacht wird. Der Zusammenbruch der Neuen Heimat, aber auch die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 bewirkte eine Diskursverschiebung weg von der Wohnungsfrage zugunsten der Fol-

gen der Arbeitslosigkeit, der sozialen Benachteiligung und der räumlichen Konzentration der Armut (Schubert 1991; Metzger 2021: 100f.). Einer heterogen strukturierten Akteurskonstellation, unter anderem bestehend aus wohnungspolitischen Aktivist*innen, Stadtteilinitiativen, Trägern der sozialen Arbeit und Wissenschaftler*innen, gelang es, die soziale Frage als Kernbestandteil der Stadtentwicklung zu verankern (BFHH 1994; Fahrenholz 1996). Vor dem Hintergrund der Strukturschwäche traditioneller Industrien und der Hafenwirtschaft und der Abwanderung einkommensstärkerer Bevölkerungsgruppen in das Umland verdichteten sich Armutsphänomene in der Kernstadt, die durch Zuwanderungsgewinne aus dem Ausland noch verstärkt wurden. Die wegen der strukturellen Arbeitslosigkeit einsetzende Einkommensschwäche sowie die Aufgabe des Neubaus von Sozialwohnungen führten zu Armutskonzentrationen, die eine Neuorientierung der Stadtpolitik mit Fokus auf bestimmte Quartiere erforderlich machten. Damit entwickelte sich in Hamburg das Politikfeld »soziale Stadt«, das später über Zwischenstationen unter der Bezeichnung »Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung« (RISE) institutionalisiert wurde.

Interessant ist hier, dass der Rückgang der sozial geförderten Wohnraumversorgung, der erst in den letzten Jahren durch den Drittmix wieder adressiert wurde, bereits Anfang der 1990er Jahre klar sichtbar war und als Verstärker der sozialen Benachteiligung benannt wurde (z.B. Dangschat 1994; siehe Bahls in diesem Band). Sozialräumlich haben sich die Phänomene urbaner Benachteiligung vor dem Millenniumswechsel zum einen in den Großwohnsiedlungen verdichtet, die zugleich Schwerpunkträume des sozialen Wohnungsbaus sind, zum anderen aber auch in gründerzeitlichen Quartieren wie St. Pauli, Altona-Nord, Ottensen, dem Schanzenviertel und St. Georg. Allerdings setzte in den zuletzt genannten Quartieren ein Aufwertungsprozess ein, der einen Startpunkt für den weitreichenden Strukturwandel der inneren Stadt ankündigte.

Der Begriff Gentrifizierung wurde in Hamburg besonders über die Auseinandersetzungen um das »Recht auf Stadt« nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 bekannt. Aber es gab auch schon in den 1980er und 90er Jahren deutliche Hinweise auf entsprechende Veränderungen und frühe kritische Anwendungen des Begriffs. Beispiele dafür sind der Strukturwandel in Ottensen, wo sich das »Loft Living« stark ausbreitete (Wendt 2000), oder das Schanzenviertel, besonders nachdem die militanten Verhinderungsversuche der Aufwertung in den 1990er Jahren abflauten (Vogelpohl 2010). Solche Quartiere, die in der Gründerzeit funktionsgemischt, eng bebaut und mit relativ kleinen Wohnungen ausgestattet als Arbeiterwohnstätten errichtet worden und in den 1970er und 1980er Jahren einerseits kleinstädtisch strukturiert waren, andererseits auch Zielgebiete der Zuwanderung aus dem Ausland und der später so bezeichneten kreativen Klasse wurden, gerieten in einen Prozess kontinuierlicher ökonomischer Aufwertung. Allerdings waren diese Entwicklungen in den 1990er Jahren noch sehr selektiv und hatten geringe Effekte auf die Stadtpolitik im Allgemeinen und die Wohnungsversorgung im Besonderen. Das Stadtentwicklungskonzept 1996 hat dementsprechend die behutsame Erneuerung betont und die geringe Neubautätigkeit in Hamburg nicht als Stagnation, sondern als Ausdruck der sinnvollen Flächenschonung hervorgehoben.⁴

4 Im Sinne »grüner« Stadtentwicklung war dieses Konzept ein Vorreiter und wäre derzeit hochaktuell. Damals jedoch reflektierte es zum einen die allgemeine Lage deutscher Städte, die in der Zeit

Das marktliberale Wachstumsregime der 2000er Jahre

Bereits die Diskussionen über Trends der Stadtentwicklung, oben am Beispiel der Äußerungen des ehemaligen Ersten Bürgermeisters Hans-Ulrich Klose wiedergegeben, verweisen auf Suchbewegungen, die Attraktivität der Stadt für sozioökonomisch stärkere Bevölkerungsgruppen zu steigern und die Suburbanisierung zu stoppen. Häufig wird auch auf die Rede des früheren Ersten Bürgermeisters Klaus von Dohnanyi vor dem Überseeclub 1983 verwiesen, die den programmatischen Titel »Unternehmen Hamburg« aufnahm und gewissermaßen einen neoliberalen Schwenk der Stadtpolitik eingeläutet hat.⁵ Die Planung der HafenCity ist Mitte der 1990er Jahre das städtebauliche Großprojekt, mit dem sich erstmals eine Politik zugunsten des hochpreisigen Wohnens in der inneren Stadt stilbildend materialisierte (Lelong 2015; Sonntag 2018). Ihre Logik und die systematische Umsetzung einer wohnungspolitischen Aufwertung Hamburgs kann mit einem Gutachten veranschaulicht werden, das ursprünglich in einem sozialdemokratischen Milieu der »neuen Mitte« entstand, dann aber von der ab 2001 regierenden CDU im Kontext der »wachsenden Stadt« umgesetzt wurde.

Das Gutachten entwickelt wohnungspolitische Empfehlungen vor dem Hintergrund der in den 1990er Jahren wieder stark zunehmenden Suburbanisierung bei gleichzeitig abnehmender Zuwanderung nach Hamburg aus den neuen Ländern und dem Ausland. Ausgangspunkt war damit die These, dass die »alten« Probleme, die bereits Klose benannt hatte und die nur vorübergehend durch Migrationsgewinne aus der Wiedervereinigung überlagert waren, wiederaufleben würden. Ziel müsse daher sein, dass die Wohnungsversorgung sich stärker an die Bedürfnisse derjenigen anpasst, die potenziell oder tatsächlich ins Umland abwandern. Auf Basis von Befragungen über Wohnpräferenzen kommt das Gutachten zu folgenden Empfehlungen: verstärkt Angebote »für freifinanzierte Mietwohnungen und den Eigenheimerwerb« bereitstellen; eine Bodenvorratspolitik zu betreiben, um eine hohe Wahlfreiheit für unterschiedliche Investoren mit Blick auf mögliche Standorte zu ermöglichen; bei potenziellen Bauherren das Image zu entwickeln, dass Hamburg eine investorenfreundliche Stadt ist. Als griffiger Slogan wurde »Stadt der Eigentümer – Ein Beitrag zur Stadt der Zukunft« formuliert, was auf die Vorstellung verweist, dass das »klassische Rechtfertigungsargument« »Wohnungsnot« für lokale Maßnahmen immer weniger greifen würde (Empirica 2000: 191ff.).

Vor dem Hintergrund derartiger Aussagen ist es wenig überraschend, dass die neue Stadtregierung unter Führung von Ole von Beust mit dem Konzept der wachsenden Stadt unter anderem die Bereitstellung von Flächen für Wohnen und Gewerbe, die Betonung des freifinanzierten Wohnungsbaus und die Einstellung des sozialen Wohnungsbaus programmatisch aufgenommen und umgesetzt hat. Eingebettet war

zwischen 1970 und 2000 durch vielfältige Stagnations- und Schrumpfungsprozesse gekennzeichnet gewesen sind, zum anderen die sich politisch auch in Hamburg aufladende Diskussion über den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke. Angesichts der einsetzenden Nachhaltigkeitsdiskussion war die Losung der Flächenschonung sicherlich gut gewählt.

5 Diese Rede ist eine Mischung aus Momenten, die in der Literatur unter den Bezeichnungen »Urban Growth Machine« und »New Public Management« diskutiert worden sind, mit regionalen Perspektiven.

diese Politik in eine wirtschaftliche Entwicklung, die im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts insbesondere zwischen der 2000 geplatzten sogenannten Dotcom-Blase und der Immobilien- und Finanzkrise 2008/09 in Hamburg sehr dynamisch verlaufen ist. In dieser Zeit stieg auch die Bevölkerungszahl der Stadt wieder stärker an und reduzierte sich der negative Wanderungssaldo. Damit konnte das Leitbild der wachsenden Stadt auf Erfolgsindikatoren verweisen. Gleichzeitig wurden aber auch die Grundlagen geschaffen, die eine großflächige Gentrifizierung der inneren Stadt sowie eine zunehmende sozialräumliche Segregation und Polarisierung der Stadtgesellschaft möglich machten. Angesichts der Problemwahrnehmung vor dem Millenniumswechsel ist die These naheliegend, dass ein weitgehender stadtpolitischer Konsens vorherrschte, der die Transformation der inneren Stadt zum Anziehungspunkt der »neuen urbanen Mittelklasse« (Reckwitz 2009) als vorteilhaft empfand. Kritik wurde durch Konzepte der sozialen Stadt wie »lebenswerte Stadtteile« oder später und weitaus elaborierter durch das Rahmenprogramm der Integrierten Stadtteilentwicklung (RISE) abgefangen.

Das sozialliberale Regime ab 2011

Obwohl der Begriff Gentrifizierung bereits lange in der Hamburger Stadtforschung etabliert war, entfaltete er erst am Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts eine hohe politische Wirksamkeit. Auslöser waren die eben genannten Folgen der »wachsenden Stadt«. Sie wurden angereichert durch die explizite Kreativitätspolitik des Senats, die von Hamburger Künstler*innen als Instrumentalisierung ihrer Arbeit für Wachstumsstrategien angesehen wurde. Markante Aktionen wie die Besetzung des Gängeviertels und Kampagnen wie NION (Not in our name) erbrachten hohe mediale Aufmerksamkeit⁶ und ergaben neue Bündniskonstellationen wie das Hamburger Netzwerk »Recht auf Stadt«.

Dieser Protest gegen die Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik der ersten Dekade ist vielfach beschrieben und analysiert worden (u.a. Twickel 2010; Schäfer 2010; Rinn 2016), ebenso die darauf antwortende neue Senatspolitik, die ab 2011 wieder durch die SPD geprägt war. Bereits die schwarz-grüne Regierungskoalition ernannte SAGA-Geschäftsführer Michael Sachs (SPD) zum Wohnungsbaukoordinator (2010), der nach Regierungsübernahme durch die SPD 2011 als Staatsrat zum Architekten der neuen Wohnungspolitik und des Bündnisses für das Wohnen avancierte. Damit wurde nach der Zeit des Wiederaufbaus und der Errichtung der Großwohnsiedlungen zwischen den 1950er und 70er Jahren wieder ein starkes wohnungspolitisches Regime durch Regierungshandeln aufgebaut. Letzteres sticht besonders durch quantitative Zielvorgaben heraus, die sich auf die Zahl neu errichteter Wohnungen beziehen (bis 2015 jährlich 6.000, seitdem 10.000 im sogenannten Drittmix, d.h. mindestens 3.000 im Segment des geförderten Wohnungsbaus). Hinzu treten Maßnahmen der Mieteneindämmung wie die soziale Erhaltungssatzung oder die Mietpreisbremse.

6 Bereits eine oberflächliche Analyse der Verwendung des Begriffs »Gentrifizierung« im Hamburger Abendblatt verweist auf einen signifikanten Anstieg im Jahr 2009 mit einem Höhepunkt im Jahr 2013.

Die Wohnungspolitik ist in Hamburg seit 2011 ein zentrales Aufgabenfeld der Stadtregierung und stellt die Verwaltung auf Landes- und Bezirksebene unter enormen Handlungsdruck, neue Flächen für den Wohnungsbau bereitzustellen. Gleichzeitig ist mit dem Bündnis für das Wohnen eine konzertierte Form der Public-Private-Partnership eingerichtet worden, wodurch investitionsbereites Kapital, planerische Kompetenz und effiziente Projektentwicklung koordiniert werden. Wichtigster Erfolgsindikator sind die Baufertigstellungen auch im geförderten Bereich, die allerdings die Kritik der sozialen Unausgewogenheit und relativen Wirkungslosigkeit gegenüber der Preisentwicklung bei Mieten und Wohnungseigentum nicht verstummen ließen. Hinzu kommen Flächenverknappungen, die ebenfalls die Realisierungskosten von Wohnbauprojekten antreiben.

Die Konzentration auf den Neubau hat auch unterstützende Effekte für andere Politikfelder erzeugt, wie die Orientierung an der Mobilitätswende und Reduktion des Autoverkehrs, Klimaanpassung und wassersensible Stadt, Förderung von neuen Gemeinschaftseinrichtungen und Familienfreundlichkeit. Besonders durch Übernahme der Konzeptvergabe ist eine Tür zur experimentellen Stadt geöffnet worden, die der quantitativen Ausrichtung der Senatspolitik auch qualitative Perspektiven mitgegeben hat. Obwohl es für abschließende Beurteilungen vielleicht noch zu früh ist, scheint sich dieses Regime derzeit (d.h. Ende 2022) in einem Stresstest zu befinden. Denn zum einen werden aus verschiedenen Gründen die Zielzahlen im Wohnungsneubau nicht mehr erreicht, sodass die zuvor immer konstatierten Entlastungseffekte, die der Neubau für angespannte Wohnungsmärkte erzeugt, derzeit abnehmen. Gleichzeitig erzwingen der Klimaschutz und die energetische Sanierung eine Priorisierung der Bestandsbearbeitung, wodurch Fragen der Verteilung der anstehenden Modernisierungskosten an Brisanz gewinnen werden. Schließlich gibt es eine Diskussion und erste empirische Hinweise auf eine Renaissance der Suburbanisierung, die, infolge der Lock-Down-Maßnahmen während der Pandemie und der Verstetigung der Home-Office-Möglichkeiten, veränderte Nachfragen auf dem Wohnungsmarkt auslösen können. Nach zwanzig Jahren Vorherrschaft von Politikansätzen der wachsenden Stadt besteht damit auch eine Möglichkeit, über Postwachstum in der Wohnungsfrage konzeptionell nachzudenken und dies in Hamburg umzusetzen.

Fazit

Die in diesem Beitrag gewählte Regimeperspektive verdeutlicht die sehr unterschiedlichen politischen Steuerungsmodi, die den Wohnungs- und Städtebau in Hamburg geprägt haben. Nach dem Zweiten Weltkrieg, genauer ab 1950, dominierte zunächst der Wiederaufbau, an den sich eine Phase des seriellen Massenwohnungsbaus mit hohen Anteilen an sozial geförderten Wohnungen anschloss. Gleichzeitig entstanden am Stadtrand Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Reihenhäuser und leiteten damit die Suburbanisierung ein. Das letzte Viertel des 20. Jahrhunderts war dann geprägt durch die unterschiedlichen und konfliktreichen Formen der Auseinandersetzung um die Sanierung des alten Wohnungsbestandes besonders aus der Gründerzeit. Nach dem Milleniumswechsel lassen sich zum einen ein neoliberales, zum anderen ein korporatistisches Interventi-

onsregime unterscheiden, die beide grundsätzlich an der Aufwertung der inneren Stadt festhalten, aber für ganz unterschiedliche Formen der Wohnungsversorgung stehen.

Zu den Charakteristika des Neoliberalismus gehören das »unternehmerische Selbst« als Subjektdisposition, die auf Eigenverantwortlichkeit und Entscheidungskompetenz trotz unvollständiger Information aufbaut, sowie das Vertrauen auf Marktorganisation und sich selbst steuernde Angebots- und Nachfragebeziehungen. Mit Blick auf Wohnungsmärkte ist diese Idee zwar wenig überzeugend, da Boden nicht beliebig vermehrbar ist und damit immer Fehlallokationen vorkommen können. Die Hamburger Wohnungspolitik der Jahre 2001 bis 2010 lässt sich aber als typisches Beispiel dafür lesen. Der von der CDU geführte Senat konzentrierte sich auf die Mobilisierung von Flächen, um eine Dynamik auf dem Wohnungsmarkt auszulösen. Er setzte damit eine Politik zugunsten des freifinanzierten Wohnungsbaus und der Eigentumsbildung für sozioökonomisch Bessergestellte um, die in den Jahren zuvor auch schon zunehmend innerhalb der Hamburger SPD verankert war. Dies erfolgte in einer Zeit, in der kulturökonomische Prozesse das »Leben und Arbeiten« in der inneren Stadt beförderten. Dadurch veränderte Wohnortpräferenzen lösten einen Bevölkerungsanstieg bzw. eine zusätzliche Nachfrage aus. Die bereits zehn Jahre zuvor erstmals bemühte Kategorie »Boomtown« für Hamburg (Bukold 1991) trifft mit Blick auf den Wohnungsmarkt und darüber hinaus besonders für das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts zu.⁷ Damit gelang eine Wende, die neben den ökonomischen Effekten auch als Wiederaneignung der inneren Stadt durch eine sozioökonomisch starke Mittelschicht ansprechbar ist und die – auch unter Verwendung attraktiv klingender Konzepte wie dem der »kreativen Stadt« – einen breiten Zuspruch findet.

Im wirtschaftsliberalen Kontext soll der Staat angespannten Wohnungsmärkten durch Ankurbelung des Wohnungsbaus begegnen, um durch ein erhöhtes Angebot den Nachfrageüberhang abzubauen. Wie gezeigt wurde, hat bereits der schwarz-grüne Senat dementsprechend reagiert, aber erst die 2011 folgende SPD-Alleinregierung versuchte ihre Handlungskompetenz durch quantitative Zielvorgaben im Wohnungsneubau zu belegen. In neokorporatistischer Form als Bündnis zwischen Stadtregierung und der Wohnungswirtschaft sollten ambitionierte Vorgaben mit zunächst 6.000, ab 2015 mit 10.000 neuen Wohnungen pro Jahr erfüllt werden. Besonders der zuletzt genannte Zielwert erinnert an die Größenordnungen des Wohnungsbaus der 1960er Jahre mit den zahlreichen Großwohnsiedlungen, wenngleich unter gänzlich anderen Voraussetzungen. Diese Strategie ist als eine typische Politikform der Hamburger SPD anzusehen, die liberale Wirtschaftsinteressen mit intervenierendem Staatshandeln verbindet (siehe Schubert in diesem Band).

In historischer Perspektive entstand die Aufwertung der inneren Stadt in den 1970er Jahren und hat seitdem die Stadtpolitik geprägt. Das Konzept der wachsenden Stadt transformierte diese Orientierung zu einer expliziten Politik des »Hamburg First« als gelungenem Versuch, die Fortzüge in benachbarte Landkreise zu reduzieren und kaufkräftige und steuerzahlende Bewohner*innen in der Stadt zu halten. Als Folge davon hat sich der städtische Wohnungsmarkt sehr dynamisch entwickelt und damit Umsatz- und

7 Einschränkend ist aber darauf hinzuweisen, dass der Senat die SAGA als städtisches Unternehmen nicht privatisierte und auch die zur SAGA gehörenden Wohnungsbestände unangetastet ließ.

Preissteigerungen sowie vielversprechende Renditechancen erzeugt. Die Regimeperspektive erlaubt hier die Unterscheidung zwischen einer neo- und einer sozialliberalen Haltung zur Wohnungsfrage in den vergangenen beiden Jahrzehnten, die sich besonders hinsichtlich der Formen des Wohnungsneubaus unterscheidet. Das neoliberale Regime hat zudem dazu beigetragen, dass der urbane Wohnungsmarkt zunehmend in Imperative der kapitalistischen Ökonomie des Wohnens eingebunden worden ist (Heeg 2021), die städtische Akteure nur noch wenig beeinflussen können. Damit werden auch die Grenzen der hier gewählten Regimeperspektive deutlich, die die relative Autonomie lokaler Akteure und die daraus ableitbaren Formen der Wohnungspolitik betont. Strukturierende Faktoren wie die Verteilung und die Zugriffsmöglichkeiten auf den städtischen Boden, die zunehmende Internationalisierung und Finanzialisierung des Wohnungsmarktes oder übergeordnete staatliche Rechtsetzungen geraten dadurch in den Hintergrund. Regime spiegeln vielmehr die politischen Handlungsmuster, die in bestimmten historischen Phasen auf lokaler Ebene vorherrschend waren und zeigen auf, mit welchen Ergebnissen der Wohnraumversorgung sie verbunden waren.

Literatur

- Bernhardt, Christoph (2017): Längst beerdigt und doch quicklebendig. Zur widersprüchlichen Geschichte der autogerechten Stadt. *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 14, 526–540.
- BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1994): Drucksache 15/4100 – Abschlußbericht der Enquete-Kommission »Stadtentwicklung«.
- Bukold, Sven (Hg.) (1991): Boomtown oder Gloomtown? Strukturwandel einer deutschen Metropole. Hamburg: Sigma.
- Dangschat, Jens (1994): Concentration of Poverty in the Landscape of »Boomtown« Hamburg: The Creation of a New Urban Underclass? *Urban Studies* 31/3, 1133–1147.
- Düwel, Jörn/Gutschow, Niels (2008): Fortgewischt sind alle überflüssigen Zutaten. Hamburg 1943: Zerstörung und Städtebau. Berlin: Lukas Verlag.
- Empirica (2000): Hamburg: Möglichkeiten der Strukturbeeinflussung durch Städtebau und Wohnungsbau. Endbericht. Gutachten für die Freie und Hansestadt Hamburg. Bonn: Schwäbisch Hall AG.
- Fahrenholz, Christian (1996): Stadtentwicklungskonzept 1996: Hamburgs Weg in die Zukunft? *Jahrbuch Architektur in Hamburg* 1996, 80–89.
- Fuhrich, Manfred (Hg.) (1983): Neue Heimat. Gewerkschaften und Wohnungspolitik. Hamburg: VSA.
- Geels, Frank (2011): The Role of Cities in Technological Transitions: Analytical Clarifications and Historical Examples. In: Harriet Bulkeley/Vanesa Castán Broto/Mike Hodson/Simon Marvin (Hg.), *Cities and Low Carbon Transitions*. London: Routledge, 13–28.
- Gefroi, Claas/Meyhöfer, Dirk/Schwarz, Ullrich (2022): Baugeschichte(n) – Architektur und Städtebau Hamburgs in den 1970er und 1980er Jahren. In: *Jahrbuch Architektur in Hamburg* 2022/23. Hamburg: Junius, 172–179.

- Gerkan, Mark/Partner Architekten/Ferdinand, Uwe (1973): Hamburg – Bauen am Wasser. Städtebauliches Gutachten. Hamburg: Baubehörde/Landesplanungsamt der Freien und Hansestadt Hamburg.
- GEWOS (1975): Citynahes Wohnen. Gutachten für die FHH und Neue Heimat. Hamburg: Hammonia.
- Grüttner, Michael (1976): Wem die Stadt gehört. Stadtplanung und Stadtentwicklung in Hamburg 1965–1975. Hamburg: Verlag Association.
- Harms, Hans/Schubert, Dirk (1989): Wohnen in Hamburg – ein Stadtführer. Hamburg: Christians.
- Haumann, Sebastian/Wagner-Kyora, Georg (2013): Westdeutsche Großsiedlungen – Sozialkritik und Raumerfahrung. IMS/Informationen zur modernen Stadtgeschichte, 6–12.
- Heeg, Susanne (2021): Ökonomie des Wohnens. In: Frank Eckardt/Sabine Meyer (Hg.), Handbuch Wohnsoziologie. Wiesbaden: Springer VS, 97–116.
- Herrmann, Michael/Lenger, Hans-Joachim/Reemtsma, Jan-Philipp/Roth, Karl Heinz (1987): »Hafenstraße«. Chronik und Analysen eines Konfliktes. Hamburg: Verlag am Galgenberg.
- Iken, Matthias (2007): »Der Wiederaufbau hat mehr zerstört als der Krieg«. Die Welt, 11.3.2007.
- Klose, Hans-Ulrich (1975): Die Unregierbarkeit der Städte. Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B41/75, 3–13.
- Krebs, Thomas/Ahrens, Michael (Hg.) (2022): SAGA, 100 Jahre Wohnen in Hamburg. München u.a.: Dölling und Carlitz.
- Krieger, Peter (1995): »Wirtschaftswunderlicher Wiederaufbau-Wettbewerb«. Architektur und Städtebau der 1950er Jahre in Hamburg. Dissertation Universität Hamburg.
- Landeszentrale für politische Bildung Hamburg (2019): Die Neue Heimat. Eine sozialdemokratische Utopie und ihre Bauten. Materialien zur politischen Bildung. Hamburg.
- Lelong, Bettina (2015): Durchsetzungsprozesse in der Stadtentwicklungspolitik. Eine vergleichende Netzwerkanalyse städtebaulicher Großprojekte. Wiesbaden: Springer VS.
- Metzger, Joscha (2021) Genossenschaften und die Wohnungsfrage: Konflikte im Feld der Sozialen Wohnungswirtschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Mitscherlich, Alexander (1965): Die Unwirtlichkeit der Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Möller, Ilse (1999): Hamburg. Gotha: Perthes.
- Mossberger, Karen/Stoker, Gerry (2001): The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization. Urban Affairs Review 36 (6), 810–835.
- Pohl, Thomas/Wischmann, Katharina (2014): Wohnungsmarktdynamik und stadtpolitische Konflikte in Hamburg. Ein Beitrag zur Gentrificationforschung. Europa Regional 19/2, 41–54.
- Pohl, Thomas (2019): Reurbanisierung am Beispiel Hamburgs. Befunde und Erklärungsansätze. In: Dietmar Scholich (Hg.), Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Arbeitsberichte der ARL 27, 75–97.

- Reckwitz, Andreas (2009): Die Selbstkulturalisierung der Stadt. Zur Transformation moderner Urbanität in der »creative city«. *Mittelweg* 2, 2–34.
- Rinn, Moritz (2016): Konflikte um die Stadt für alle. Das Machtfeld der Stadtentwicklungspolitik in Hamburg. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schäfer, Christoph (2010): Die Stadt ist unsere Fabrik. Leipzig: Spector Books.
- Schubert, Dirk (1991): Sozial Wohnen. Kommunale Wohnungspolitik zwischen Eigentümer- und Mieterinteressen. Darmstadt: Verlag für Wissenschaftliche Publikationen.
- Schumacher, Fritz (1932): Das Werden einer Wohnstadt: Bilder vom neuen Hamburg. Hamburg: Christians.
- Siedler, Wolf/Jobst (1964): Die gemordete Stadt. Abgesang auf Putte und Straße, Platz und Baum. Berlin: Herbig.
- Sonntag, Andreas (2018): Hamburg-HafenCity und das Recht auf Stadt. Urbanität unter dem Ein-Druck von technischer und sozialer Beschleunigung. Kassel: kassel university press.
- Statistikamt Nord (2019): Wohnen in Hamburg 2018. Statistik informiert 156/2019. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Presseinformationen/SI19_156.pdf (letzter Zugriff am 16.6.2023).
- Statistikamt Nord (2023): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2021. <https://www.statistik-nord.de/presse-veroeffentlichungen/statistische-jahrbuecher> (letzter Zugriff am 16.6.2023).
- Twickel, Christoph (2010): Gentrifidingsbums oder eine Stadt für alle. Hamburg: Edition Nautilus.
- Vogelpohl, Anne (2010): Die Reproduktion urbaner Vielfalt: Ansätze im Hamburger Schanzenviertel. In: Dieter Läpple/Ulrich Mückenberger/Jürgen Oßenbrügge (Hg.), *Zeiten und Räume der Stadt. Theorie und Praxis*. Opladen: Budrich, 91–108.
- Vogelpohl, Anne/Buchholz, Tino (2017) Breaking with Neoliberalization by Restricting the Housing Market. *Novel Urban Politics and the Case of Hamburg*. *International Journal of Urban and Regional Research* 41/2, 266–281.
- Wendt, Michael (2000): Motte – soziokulturelles Stadtteilzentrum in Altona-Ottensen. In: Peter Bendixen/Ulrich Laaser (Hg.), *Geld und Kunst – Wer braucht wen?* Opladen: Leske+Budrich, 107–136.