

JOHANNA BETZ

KOMMUNALE WOHNUNGSPOLITIK IN ZEITEN DER KRISE

KONFLIKTE UM GESTALTUNGSMACHT
IN TÜBINGEN, FRANKFURT AM MAIN
UND DRESDEN

[transcript]

Interdisziplinäre
Wohnungsforschung

Johanna Betz
Kommunale Wohnungspolitik in Zeiten der Krise

Editorial

Die Schriftenreihe **Interdisziplinäre Wohnungsforschung** versammelt Beiträge aus Architektur, Geographie, Geschichtswissenschaft, Ökonomie, Planungswissenschaften, Politikwissenschaft und Soziologie, die sich in interdisziplinärer Weise mit der Wohnraumversorgung auseinandersetzen. Im Zentrum steht hierbei das widersprüchliche Verhältnis von Wohnraum als Grundbedürfnis und als Ware, dem ein komplexes Wechselspiel aus gesellschaftlicher Steuerung und Regulierung, sozialen Praktiken, räumlichen Materialisierungen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zugrunde liegt. Ziel der Reihe ist die Zusammenführung fächerübergreifender Untersuchungen, die sich einerseits mit den theoretischen und konzeptionellen Fragestellungen und andererseits mit den historischen und aktuellen Transformationsprozessen der Wohnraumversorgung auseinandersetzen.

Die Integration der Wohnungsforschung wird durch das interdisziplinäre Herausbergremium der Reihe vorangetrieben.

Herausgegeben wird die Reihe von Uwe Altrock, Ingrid Breckner, Laura Calbet i Elias, Björn Egner, Stephan Lessenich, Sebastian Schipper, Barbara Schöning, Lisa Vollmer und Daniela Zupan.

Ansprechpartnerinnen bei Interesse an der Publikation in dieser Reihe sind Barbara Schöning und Lisa Vollmer.

Johanna Betz ist interdisziplinäre Stadtforscherin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Humangeographie der Goethe Universität Frankfurt. Sie befasst sich schwerpunktmäßig mit Wohnungspolitik, dem Wandel von Staatlichkeit und öffentlichen Infrastrukturen.

Johanna Betz

Kommunale Wohnungspolitik in Zeiten der Krise

Konflikte um Gestaltungsmacht in Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden

[transcript]

Die Open-Access-Publikation dieses Buches wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds der Goethe-Universität Frankfurt am Main unterstützt und ergänzend durch den GRADE Sustain-Fonds der Goethe-Universität Frankfurt am Main subventioniert.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de/> abrufbar.



Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz BY 4.0 lizenziert. Für die ausformulierten Lizenzbedingungen besuchen Sie bitte die URL <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

2026 © Johanna Betz

transcript Verlag | Hermannstraße 26 | D-33602 Bielefeld | live@transcript-verlag.de

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus

Druck: Elanders Waiblingen GmbH, Waiblingen

<https://doi.org/10.14361/9783839452189>

Print-ISBN: 978-3-8376-8011-9 | PDF-ISBN: 978-3-8394-5218-9

Buchreihen-ISSN: 2702-248X | Buchreihen-eISSN: 2702-9565

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

*Für alle, die mir ein Zuhause sind,
für G.
und für alle, die für ein Recht auf Wohnen kämpfen*

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
Vorwort	17
1 Einleitung	19
2 Die Gestaltung öffentlicher Infrastrukturpolitik im Gewährleistungsstaat und die Erforschung kommunaler wohnungspolitischer Handlungsspielräume	29
2.1 Öffentliche Infrastruktur: Forschungsdebatten vor dem Hintergrund sich wandelnder Leitbilder	29
2.2 Der Gewährleistungsstaat	39
2.3 Forschungsdebatten zu (kommunalen) wohnungspolitischen Aushandlungsprozessen	47
3 Geschichte der Wohnungspolitik	57
3.1 Wohnungspolitik seit der Industrialisierung	58
3.2 Die Globalisierung des Immobilienmarktes und die Herausbildung eines multiskalaren Gewährleistungsstaates	64
4 Eine politökonomische Perspektive auf lokale Wohnungspolitik	79
4.1 Staatlichkeit im Wandel	81
4.1.1 Die Definition von Staat	81
4.1.2 Staat und Macht	82
4.2 Kommodifizierte Wohnraumversorgung	85
4.2.1 Wohnen als Ware	86
4.2.2 Der Spatio-Temoral Fix	87
4.2.3 Grundrente und Bodenpreis	89

4.3	Marginalisierte Gruppen: Zwischen Ausschluss, Ausbeutung und Depolitisierung und Kollektivierung und Aneignung	91
4.3.1	Diskrete Formen der Ausbeutung, Ausschlüsse und Depolitisierung	92
4.3.2	Kollektivierung, Aneignung und Politisierung	97
4.4	Eine Cultural Political Economy Perspektive auf lokale Wohnraumregime	99
5	Methodisches Vorgehen	109
5.1	Fallauswahl und Vorgehen des Vergleichs	111
5.2	Datengrundlage	113
5.3	Die Diskurs-Netzwerkanalyse der Zeitungsartikel	118
5.4	Interviewauswertung	123
6	Lokale Wohnraumregime in Deutschland	125
6.1	Tübingen	128
6.1.1	Neue Maßstäbe in der Stadtentwicklung: Die 1990er und 2000er Jahre	131
6.1.2	Parteilpolitische Machtverhältnisse, Verwaltungs- und Eigentümerstruktur	135
6.1.3	DNA Schwäbisches Tagblatt (2016 bis 2021)	137
6.1.4	Gestaltung durch eine progressive Akteursallianz	148
6.1.5	Facetten lokaler Ausschlussmechanismen	153
6.1.6	Jüngere transformative Impulse: »Neustart Tübingen« und die Dachgenossenschaft Wohnen	163
6.1.7	Fazit: Wohnraum als Clubgut oder für alle?	166
6.2	Frankfurt am Main	170
6.2.1	Unternehmerische Stadtpolitik in der Global City	173
6.2.2	Parteilpolitische Machtverhältnisse in kommunal- und Landespolitik, Struktur der Verwaltung und Eigentumsverhältnisse	174
6.2.3	DNA Frankfurter Rundschau (2018 bis 2021)	176
6.2.4	Lokalstaatliche Innovation(-sblockade)	187
6.2.5	Navigierunfähigkeit und (rechtliche) Grauzonenbereiche: Nachteile für Mieter*innen und Spielräume für etablierte Akteure	194
6.2.6	Institutionell separiert und technokratisch reguliert: Prekäres Wohnen in Abhängigkeit von Wohngeld, KdU und die (Furcht vor) Zwangsräumung	205
6.2.7	Fazit: Blockaden als Erbe des Paradigmas der unternehmerischen Stadt	212
6.3	Dresden	215
6.3.1	Infrastrukturpolitik im Umbruch und die Transformation der Eigentumsverhältnisse	218
6.3.2	Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturen	225
6.3.3	DNA Sächsische Zeitung (2014 bis 2021)	226
6.3.4	Gestaltungsinitiativen und Blockademomente	237
6.3.5	Lokalspezifische Besonderheiten in der Eigentümerstruktur und ihre Implikationen für wohnungspolitische Aushandlungsprozesse	245
6.3.6	»Infrastrukturlos, nahezu«: Marginalisierte Gruppen und die Perspektive sozialer Bewegungen und zivilgesellschaftlicher Institutionen	253
6.3.7	Fazit: Hürden bei der demokratischen Einflussnahme	258

7 Gibt es lokale Antworten auf die Wohnungskrise? 263

7.1 Die Herausbildung lokaler Wohnraumregime im Kontext des sich transformierenden
Gewährleistungsstaates 263

7.2 Die Ergebnisse der Diskurs-Netzwerkanalyse und die Rolle der Tageszeitungen 265

7.3 Politische Dynamiken innerhalb lokaler Wohnraumregime 271

7.4 (Ausbleibender) Einfluss marginalisierter Gruppen 274

7.5 Wohnungspolitik in Berlin 280

7.5.1 Vergesellschaftung und Mietendeckel 281

7.5.2 DNA Tagesspiegel (2017 bis 2022) 285

7.5.3 Vergleich mit den anderen Fallstudien 287

7.6 Grenzen und Perspektiven für zukünftige Wohnungspolitik 288

8 Fazit 295

Interviewverzeichnis 307

Tübingen..... 307

Frankfurt..... 307

Dresden..... 307

Weitere Interviews..... 308

Literaturverzeichnis..... 309

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Geförderter Wohnungsbau in der BRD und im vereinten Deutschland (1950–2010)	61
Abbildung 2:	Beispiel für einen Netzwerkgraphen: One-Mode-Network – Organization-Concept; Subtract-Funktion; normalisiert, Node Frequency mind. 7, Link Width: <-0,1; >0,35	121
Abbildung 3:	Entwicklung belegungsgebundener Wohnungsbestand	129
Abbildung 3:	Akteursnetzwerk Schwäbisches Tagblatt (n>4)	139
Abbildung 4:	Akteursdiskursnetzwerk Schwäbisches Tagblatt	150
Abbildung 5:	Miethöhen in GWG-Wohnungen (Durchschnitt: 7,45 Euro/m ²)	152
Abbildung 6:	Standbilder aus einem Video der »IG Franzosenwiese« über die Bebauung der Südstadt	155
Abbildung 7:	Notunterkünfte zu Semesterbeginn und »Münze 13«	163
Abbildung 8:	Akteursnetzwerk Frankfurter Rundschau (n > 7)	178
Abbildung 9:	Differenzierung des möblierten Mietwohnungsmarktes in Teilmärkte	196
Abbildung 10:	Ausschnitt aus der »Vereinbarung für soziales und klimagerechtes Wohnen« zwischen Vonovia und der Stadt Frankfurt	204
Abbildung 11:	Artikelhäufigkeiten nach Jahr im Sample »bezahlbar Wohnen« der Sächsischen Zeitung (N = 76)	227
Abbildung 12:	Akteursnetzwerk Sächsische Zeitung (n > 4)	228
Abbildung 13:	Akteursdiskursnetzwerk Sächsische Zeitung 2014	231
Abbildung 14:	Akteursdiskursnetzwerk Sächsische Zeitung 2015 bis 2018 (n > 1)	233
Abbildung 15:	Akteursnetzwerk Sächsische Zeitung 2019 (n > 1)	235
Abbildung 16:	Akteursdiskursnetzwerk Sächsische Zeitung 2019	236
Abbildung 17:	Akteursdiskursnetzwerk Sächsische Zeitung, genossenschaftliche Akteure	245
Abbildung 18:	Akteursnetzwerk Tagesspiegel 2017 bis 2022 (subtract)	286
Abbildung 19:	Radialnetzwerk Konzepte, Berliner Tagesspiegel (n > 7, 2017 bis 2022)	287

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Erwünschte Staatsbeteiligung nach Branchen in Prozent im Jahr 2008	34
Tabelle 2:	Vier Typen ökonomischer Güter	35
Tabelle 3:	Kommunen mit sozialen Erhaltungsgebieten und angewandten Instrumenten in den Fallstädten (sofern relevant) (Stand: 31. Oktober 2023)	77
Tabelle 4:	Empirisches Material, Datenerhebung und Erkenntnisinteresse	110
Tabelle 5:	Die Fallstädte und ihre Besonderheiten im Überblick	111
Tabelle 6:	Überblick über das gesamte Pressesample	114
Tabelle 7:	Aktuelle Eigentumsverhältnisse in ausgewählten Städten	126
Tabelle 8:	Bevölkerungs- und Wohnungsbestandsentwicklung in ausgewählten Städten	127
Tabelle 9:	Nettokaltmiete pro Quadratmeter für Wohnungen, auf die eine Senkung nach Berliner Mietendeckel möglich war (für Wohnungen mit Sammelheizung und Bad)	283

Abkürzungsverzeichnis

ABG	ABG Frankfurt Holding
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BlmA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
Bisa	Bauindustrieverband der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt
CPE	Cultural Political Economy
DNA	Diskurs-Netzwerkanalyse
KdU	Kosten der Unterkunft
NBO	Nachbarschaftsinitiative Nordend/Bornheim/Ostend
NH	Nassauische Heimstätte
OVM	Ortsübliche Vergleichsmiete
ÖWU	Öffentliches Wohnungsunternehmen
PEF	Private-Equity-Fonds
PPP	Public Private Partnership
SEM	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
SGB	Sozialgesetzbuch
VSWG	Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften
WE	Wohneinheit
WiD	Wohnen in Dresden
WoGe	Wohnen gestalten Dresden

Vorwort

Die Wohnungskrise, ebenso wie die Versorgung mit weiteren öffentlichen Infrastrukturen, spitzt sich stetig weiter zu und schränkt damit den Lebensalltag und die Perspektiven vieler Menschen auf gesellschaftlich alles andere als wünschenswerte Weise ein. Ich will mit dieser Arbeit zum besseren Verstehen der Krise und der Suche nach politischen Antworten darauf beitragen. Die immer stärkere Vermarktlichung des Wohnens, die die Krise bedingt, ist Produkt gesellschaftlicher Machtverhältnisse und Ergebnis politischer Entscheidungen. Diese sind durch Kämpfe veränderbar und können zu Gunsten der Vielen umgestaltet werden. Die empirische Forschung, die der vorliegenden Publikation zu Grunde liegt, die ich 2024 als Dissertation am Institut für Politikwissenschaften der Universität Tübingen eingereicht habe, wurde schon 2022 abgeschlossen. Dennoch bleibt das Thema weiter aktuell und ich hoffe, über meine Arbeit die entsprechenden Debatten bereichern zu können.

Forschung ist ein kollektiver Prozess und zum Gelingen dieses Projekts haben viele Menschen beigetragen. Mein größter Dank gebührt allen Personen und Institutionen, die mich im Laufe der letzten Jahre beim Schreiben dieser Arbeit unterstützt und inspiriert und die Forschung ermöglicht haben. Insbesondere bedanke ich mich bei den Betreuer*innen meiner Dissertation, Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling von der Universität Tübingen und Prof. Dr. Susanne Heeg von der Goethe-Universität Frankfurt für das wertvolle Feedback, die inhaltlichen Impulse und Strukturierungshinweise, das Vertrauen und die durchgängige Unterstützung. Entstanden ist die Arbeit im Kontext des Forschungsprojekts »Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturaufgaben im Gewährleistungsstaat«, das von 2020 bis 2023 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen durchgeführt wurde und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziell gefördert sowie dem Projektträger Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt operativ begleitet wurde.

Ohne die Unterstützung der Interview- und Kooperationspartner*innen im Laufe des Forschungsprozesses, die sich Zeit für den Austausch genommen und viele wertvolle Einblicke gewährt haben, wäre die Arbeit ebenfalls nicht möglich gewesen. Ich bedanke mich zudem bei meinen Kolleginnen aus dem Forschungsprojekt: Hans-Jürgen Bieling, Matthias Möhring-Hesse, Melanie Nagel, Andrea Futterer und Jan Ruck sowie allen Hilfskräften, die unser Projekt über die vierjährige Laufzeit produktiv unterstützt

und bereichert haben, ganz besonders: Patrizia Pinzl, Mara Buchstab und Lisa Josephine Kurth. Unterstützung bot ebenso die institutionelle Anbindung an das Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur Tübingen und das Institut für Humangeographie der Goethe Universität Frankfurt. Danken möchte ich auch den Mitgliedern der Postdoc- und Promovierenden-Kolloquien von Hans-Jürgen Bieling und Susanne Heeg sowie allen, die sich für eine kritische angewandte Wohnungsforschung und allen, die sich an so vielen Stellen für die Weiterentwicklung politischer Ansätze einsetzen.

Finanziell wurde die Publikation der Arbeit ermöglicht durch den Open-Access-Publikationsfonds und den GRADE Sustain-Fonds der Goethe Universität. Lektoriert wurde der Text von Silke Leibner vom Lektorat Silbenschliff.

Von Herzen danken möchte ich nicht zuletzt meinen Freund*innen und meiner Familie für die fabelhafte und liebevolle Unterstützung während den unterschiedlichen Phasen der Dissertation. Danke für all die Ideen, die Ermutigungen und Geduld, die Kreativität und Klugheit, den Optimismus und Humor und die Fantasie.

Frankfurt am Main im März 2026

1 Einleitung

Obwohl hierzulande in Politik und Medien die Wohnungsfrage seit einiger Zeit als »soziale Frage unserer Zeit« gehandelt wird, steigen die Miet- und Immobilienpreise insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten weiter an. Inzwischen streitet zwar kaum mehr jemand ab, dass mehr bezahlbarer Wohnraum nötig ist, doch spitzt sich die Wohnungskrise trotzdem weiter zu. In den letzten Jahren haben Regierungsvertreter*innen neue wohnungspolitische Ziele gesteckt und es wurden neue Maßnahmen implementiert, jedoch entfalten diese offensichtlich keine umfassende Wirkung auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum. Vielmehr spitzt sich die Situation immer weiter zu.

Insbesondere in den Städten stellen sich Forscher*innen, Akteur*innen aus der Praxis und Bevölkerung viele Fragen: danach, welche Perspektiven und Handlungsspielräume es gibt, um weitere Verdrängungswellen zu verhindern, die immer größere gesellschaftliche Milieus erfassen; danach, was diskursiv als Ursache und mögliche Lösung der Krise gehandelt wird; und danach, was (nicht) getan wird, um der Krise zu begegnen. In den Medien lesen wir vor diesem Hintergrund einerseits von erschöpften Mieter*innen, die ihre Angst vor Verdrängung äußern und zu Protesten mobilisieren, andererseits konstatieren zuständige lokale Entscheidungsträger*innen, dass ihre Wirkmächtigkeit auf die Entwicklung der Mietpreise begrenzt sei. Sie lassen zwar verlauten, dass kommunale wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Instrumente zum Einsatz kommen müssten. Doch letztendlich habe die Stadt, sagt etwa Mike Josef (SPD), heute Oberbürgermeister von Frankfurt am Main, früher Planungsdezernent, »auf die Entwicklung der Immobilienpreise [...] keinen Einfluss« (Frankfurter Rundschau, 21.01.2019). Haben wir es mit einem Versagen der etablierten Politikansätze zu tun und wie ist die Krise zu erklären (Fields und Hodkinson 2018)? Inwiefern sind Städte im Bereich der Wohnungspolitik handlungsfähig, was bedingt ihren Gestaltungsraum, und könnten sie eine »strategic front: for developing a transformative politics of scale« (Russell 2019: 989) bilden?

Um diesen Fragen nachgehen zu können, fokussiert diese Publikation die politischen Aushandlungsprozesse der Wohnungsfrage in unterschiedlichen deutschen Kommunen. Kommunen sind einerseits die *Hot Spots* der Wohnungskrise – auch wenn die längst nicht mehr auf urbane Zentren beschränkt ist. Andererseits stellen Kommunen und die darin etablierten und historisch gewachsenen Netzwerke aus Akteur*innen und Diskursen zentrale Handlungsarenen in der Bearbeitung der Wohnungskrise dar.

Kommunen wurden wiederholt von der Mieter*innenbewegung in die Pflicht genommen, um gegen Verdrängung, Mietsteigerungen und Leerstand aktiv zu werden (Hahn und Hemmerich 2021; Schipper 2023; Ehlers 2021). Sie verfügen über Spielraum – doch wie groß er im Gefüge multiskalarer wohnungspolitischer Regulationen tatsächlich ist und durch was er eingeschränkt oder unter welchen Bedingungen er erfolgreich ausgeschöpft wird, wird in der Forschung nach wie vor eher selten erörtert.

Die Zuspitzung der Wohnungskrise erfolgte auf ähnliche Weise auch in anderen Infrastrukturbereichen und ist bedingt durch tiefgreifende, politökonomische Transformationsprozesse der letzten 30 Jahre (Soederberg 2021; Bieling und Möhring-Hesse 2023a). Gleichzeitig fanden sektorspezifisch im Bereich des Wohnens Veränderungen in der Versorgungsorganisation statt. Dies betraf sowohl die Handlungslogiken und Akteur*innen auf dem Wohnungsmarkt (Heeg 2017) als auch die wohnungspolitischen Zuständigkeiten (Rink und Egner 2020b). So erfolgte schrittweise eine Verlagerung wohnungspolitischer Kompetenzen seit den 1970er Jahren weg vom Bund auf die Ebene der Länder und Kommunen – denen jedoch verschärfte austeritätspolitische Vorgaben auferlegt wurden (Evers et al. 1983). Im gleichen Zeitraum gewann die europäische Ebene an Einfluss auf wohnungspolitische Entwicklungen (Bieling 2023).

Hinsichtlich des theoretischen Herangehens entwickelt diese Arbeit einen kritischen politökonomischen Zugang, der es erlaubt, politische und ökonomische Entwicklungen in ihrer gegenseitigen Bedingtheit zu ergründen. So kann man sich auf die Suche nach facettenreichen Handlungslogiken und Dynamiken der Politisierung und Aneignung, aber auch der Depolitisierung und des Ausschlusses machen. Der Zugang integriert materialistisch staatstheoretische Debatten in jene Forschungsarbeiten, die sich primär mit der sich verändernden Warenförmigkeit des Wohnens befassen und die Marx'sche Kritik der Politischen Ökonomie auf das Feld des Wohnens anwenden. Diese Arbeiten sind relevant, um die Funktionsweisen des Wohnungsmarktes und seine Abhängigkeit von Zinsentwicklungen und (globalen) kapitalistischen Akkumulationsprozessen zu verstehen – und ebenso die Machtverhältnisse, die durch die warenförmige Wohnraumversorgung geschaffen und beständig reproduziert werden. Zudem trägt die Arbeit theoretische Debatten zusammen, die sich mit der Frage befassen, warum es so schwierig ist, Mieter*innen, insbesondere marginalisierte Mieter*innen, angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Gleichzeitig wird danach gesucht, wann es gelingt, dass marginalisierte Gruppen sich zusammenschließen, um für ihr Zuhause gegen Renditeinteressen zu kämpfen und sich an politischen Aushandlungsprozessen zu beteiligen.

Die Frage »can the market care?« (Easterlow und Smith 2004: 999) ist überspitzt, denn es kommt beim Wohnen zu einer vielschichtigen Durchdringung ökonomischer und politischer Dimensionen. Die idealtypische Übertragung neoklassischer Marktmodelle auf den Wohnungsmarkt führt aufgrund der Besonderheiten der Ware Wohnen zwangsläufig zu Fehlschlüssen. Wenn es – wie beim Wohnen – nicht gelingt, über den »freien Markt« Ressourcen für alle angemessen bereitzustellen, und es in bestimmten Segmenten zu Versorgungsengpässen kommt, spricht man von Marktversagen (Jessop 1998: 51). Vor dem Hintergrund des gewaltigen Marktversagens im Bereich der öffentlichen Infrastrukturen finden sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur drei Argumente für das Eingreifen des Staates in das Marktgeschehen: effizienzbezügliche, verteilungsgerechtigkeitsbezogene und moralische Argumente (Unger et al.

2017). Darüber hinaus eröffnen sich dem Staat durch die Intervention in den Wohnungsmarkt und die Korrektur des Marktversagens Perspektiven auf die Legitimität politischer Herrschaft oder die Stärkung der kapitalistischen Entwicklung (Harvey 2013: 136). Es gibt unterschiedlich hergeleitete Argumente, die für staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt und die Integration gemeinwohlorientierter Handlungslogiken in der Wohnungsmarktsteuerung sprechen. Tatsächlich spielte staatliche Steuerung historisch im Bereich des Wohnens unabhängig von seiner ideologischen Ausrichtung eine wichtige Rolle:

Whatever the ideological predilections, the level of industrialization, the demographic or social characteristics, the climate or the availability of building materials, governments have intervened widely and deeply with the production and consumption of housing. (Doling 1997: 8)

Um die Verbindung zwischen abstrakten politökonomischen Debatten zum Thema Wohnen und dem Forschungsgegenstand – der Aushandlung kommunaler Wohnungspolitik in Deutschland – herzustellen, greift diese Arbeit auf Konzepte mittlerer Abstraktionsebene zurück. Die zwei wichtigsten sind die Cultural Political Economy (CPE) und der Gewährleistungsstaat. Die CPE integriert den *institutional*, *cultural* und *argumentative turn* in kritische politökonomische Theorien. Sie erlaubt es dadurch, diskurs- und akteurszentrierte Analysen in die in diesem Buch vorgestellten Fallstädten durchzuführen und mit theoretisch abstrakteren Debatten zu Staatlichkeit und der Ökonomie des Wohnens in Verbindung zu setzen (Sum und Jessop 2013). Und der Gewährleistungsstaat: Bevor der Begriff des Gewährleistungsstaates in der Forschung verwendet wurde, diffundierte er Ende der 1990er Jahre als politisches Leitbild in öffentliche Debatten. Er stellte die Erneuerung der normativen Orientierung des schlanken Staates dar. Mit dem Konzept des Gewährleistungsstaates wird betont, dass die Privatisierung von Infrastrukturen die Rolle des Staates in der Versorgung eher transformiert als dezimiert hat. Die Arbeiten zum Gewährleistungsstaat (u.a. Schuppert 2008; Franzius 2003) betonen, dass der Staat über eine *Multi-Level Governance*-Struktur Infrastrukturen in drei Modi bereitstellen kann: erstens direkt – über öffentliche Wohnungsunternehmen; zweitens gewährleistet der Staat regulierend die Sicherstellung von Infrastrukturen; drittens verbleibt beim Staat die Letztverantwortung für die Infrastrukturversorgung – er springt also ein, wenn die Versorgung nicht gewährleistet wird.

Beide Debatten erlauben es, sich mit den Herausforderungen und Perspektiven auseinanderzusetzen, die die aktuelle wohnungspolitische Steuerung kennzeichnen. Im Laufe der letzten 50 Jahre haben sich die Verhältnisse zwischen diesen drei Modi der Gewährleistung auf den unterschiedlichen Steuerungsebenen erheblich transformiert und mit ihnen die Akteurs- und Eigentümerlandschaft auf den Wohnungsmärkten. Maßgeblich verantwortlich dafür waren in den 1990er und 2000er Jahren insbesondere das (nach wie vor andauernde) Auslaufen der Bindungen des Sozialen Wohnungsbaus, die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit, die Privatisierung großer ehemals bezahlbarer Wohnungsbestände und die Deregulierung der Finanzmärkte.

Um die Transformationsprozesse und ihre Implikationen für eine gerechte Versorgung gegenstandsbezogen erörtern zu können, knüpft diese Publikation über die

Konzepte der CPE und des Gewährleistungsstaates hinaus an weitere Forschungsdebatten an, etwa an jene zu (öffentlichen) Infrastrukturen und zur Foundational Economy, zu Wohnungspolitik, zu Finanzialisierung und zur Transformation des Wohlfahrtsstaates. Anknüpfend an diese Debatten wurde für die Forschungsarbeit ein Konzept lokaler Wohnraumregime entwickelt. Der Fokus auf lokale Wohnraumregime ermöglicht eine differenzierte Untersuchung der Bedingungen, Konstellationen und Strategien, die die politische Einflussnahme unterschiedlicher Interessen und ihrer Durchsetzung fördern.

Für die empirische Analyse habe ich drei Städte ausgewählt, die eine starke Anspannung der Wohnungsmärkte verbindet: Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden. Tübingen verfügt als alte Universitätsstadt mit rund 90.000 Einwohner*innen seit Jahrzehnten über einen angespannten Wohnungsmarkt und erlangte in den 1990er und 2000er Jahren international Renommee für die Zusammenarbeit mit Baugruppen und den Einsatz von Konzeptvergaben in der Stadtentwicklung (Soehlke 2009; Schaller 2021). Auch heute noch gilt Tübingen als innovative Vorreiterin im Bereich der partizipativen Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik. Die Global City Frankfurt am Main hat einen polarisierten Arbeitsmarkt und arbeitete in der Stadtentwicklung jahrzehntelang über Public-Private-Partnerships mit größeren Privatakteuren zusammen. In der Stadt fanden insbesondere aufgrund des von sozialen Bewegungen aufgebauten Handlungsdrucks in jüngerer Zeit vermehrt politische Aushandlungsprozesse zu bezahlbarem Wohnraum statt (Heeg 2012; Schipper 2013). Dresdens Wohnungsmarkt und -politik erlebte nach der Wende einen starken Bruch und durchlief rasche Finanzialisierungsprozesse (Glatter 2020; Bernt und Volkmann 2023). Heute besitzt die Landeshauptstadt kaum mehr öffentlichen Wohnungsbestand, auch wenn in der Stadt versucht wird, den Bestand wieder aufzubauen. Was eint und was unterscheidet die drei Fallstädte in ihrem wohnungspolitischen Herangehen in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre? Über welche Handlungsspielräume verfügen sie, um bezahlbares Wohnen zu gewährleisten? Um zusätzlich zu den reichhaltigen Erkenntnissen aus dem interkommunalen Vergleich die politischen Prozesse in den Fallstädten noch plastischer hervortreten zu lassen, wird in diesem Kapitel als Kontrastfolie die Fallstadt Berlin herangezogen. Mit dem Berliner Mietendeckel und dem hinsichtlich der Wählerstimmen erfolgreichen Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen und damit zweier besonders weitreichender, jüngerer regulativer Innovationen im Bereich der Wohnungspolitik prägten die Berliner Debatten den gesamten wohnungspolitischen Diskurs in Deutschland.

Mit diesem Fokus bearbeite ich eines der zentralen Themen der deutschsprachigen Wohnungsforschung: Reichen die Handlungskompetenzen der Kommunen gegenwärtig aus, um die Bezahlbarkeit von Wohnraum für alle zu gewährleisten, und stehen ihnen »die nötigen Instrumente zur Verfügung [...]«, um auf lokaler und regionaler Ebene ausreichend Steuerungswirkung zu entfalten?« (Grubbauer und Metzger 2023a: 14). Wie agieren Städte vor dem Hintergrund der Wohnungskrise? Und wie »begrenzt« ist der »Strauß der Instrumente« (FAZ.net, 10.03.2018), der kommunalen Akteur*innen für die Wohnungspolitik zur Bearbeitung der Wohnungsfrage zur Verfügung steht? Kommunen stellen für das Erörtern dieser Fragen einen interessanten Handlungsmaßstab dar, denn überregionale Entwicklungen wie die Finanzialisierung des Wohnens werden in ih-

rem Ausdruck stark von lokalen Netzwerken zwischen zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, staatlichen Entscheidungsträger*innen und Akteuren der Finanz- und Immobilienwirtschaft geprägt (Janoschka 2022). Parallel zu diesen Entwicklungen wurden in den Fallstädten neue politische Instrumente entwickelt, die versuchen, das Versagen bisheriger Instrumente zu korrigieren, wenn es um die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums geht. Zu kommunaler Wohnungspolitik in Deutschland wurden in den letzten Jahren einige Arbeiten publiziert wurden (Rink und Egner 2020b, 2020a; Schipper und Heeg 2020; Grubbauer und Metzger 2023b). Selten erschienen jedoch umfangreichere Studien aus kritischer gesellschaftstheoretisch verankerter Perspektive, die die Entwicklung mehrerer Städte innerhalb Deutschlands mit ein und demselben Analyserahmen betrachten. Die Arbeiten beziehen sich etwa auf Frankfurt und Tel Aviv (Schipper 2018), Berlin und Wien (Vollmer und Kadi 2018) oder Berlin und New York (Vollmer 2019b; Scheller 2019; Fields und Uffer 2016) und Frankfurt und Zürich (Hitz et al. 1995) oder vergleichen Entwicklungen zwischen Stadtteilen in London, Berlin und Sankt Petersburg (Bernt 2022).

Die vorliegende Publikation ordnet sich der kritischen angewandten Wohnungsfor-schung zu, die Schipper und Vollmer definieren als

Intervention in die Praxis, als angewandte Wissenschaft im Sinne derjenigen, die aus ökonomischen, geschlechtsspezifischen, rassistischen, aufgrund ihres Alters oder anderen Gründen durch Praxen der sozialen Ausgrenzung bei der Wohnraumversorgung benachteiligt und von den etablierten Institutionen der gesellschaftlichen Hegemonieproduktion und den politischen Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen sind (Schipper und Vollmer 2020b: 13).

Wohnen ist in der Biografie der allermeisten Menschen die Ware, für die sie über die gesamte Lebenszeit aufsummiert die größte Summe ausgeben. »Bezahlbar« ist ein relationaler Begriff, der im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen und Vermögen betrachtet werden muss, und er verweist zunächst auf die Höhe des Betrags, den Menschen dafür entrichten, wohnen zu können. In den letzten 15 Jahren sind die Boden-, Immobilien- und Mietpreise in Deutschland stark angestiegen – wenn auch der Preisanstieg zeitlich und sozialräumlich unterschiedlich ausgefallen ist und damit verschiedene Betroffenheiten und Verdrängungswellen hervorruft. Die Angebotsmieten in Berlin etwa stiegen von 6,26 Euro/m² im Jahr 2012 auf 10,26 Euro/m² im Jahr 2018 auf 15,44 Euro/m² im Jahr 2024 (Statista 2024). In Frankfurt am Main stieg von 2000 bis 2024 der durchschnittliche Bodenrichtwert von 526 Euro/m² auf 1.200 Euro/m² im Jahr 2024. Für die Stadtteile und Grundstücke ergeben sich jedoch große Differenzen: Während 2024 in der Frankfurter Altstadt und Innenstadt der durchschnittliche Bodenrichtwert bei 6.350 Euro/m² bzw. 6.500 Euro/m² lag, wurden bei einzelnen Transaktionen Spitzenwerte von bis zu 41.000 Euro/m² erreicht (Bodenrichtwerte Deutschland 2024). In Tübingen stieg die Mietspiegelmiete allein von 2020 bis 2024 um 14 Prozent an. In der Universitätsstadt liegt die Nettokaltmiete mittlerweile für einfache Wohnlagen bei 12,50 Euro/m² und für gute Wohnlagen bei 18,54 Euro/m². In München zahlten Studierende 2022 bei einer Neuvermietung im Schnitt 680 Euro, in Frankfurt am Main 550 Euro für ihre Unterkunft (DER SPIEGEL, 18.02.2022). Die BAföG-Wohnpauschale betrug 2021/2022 325 Euro und reicht damit oft nicht aus, um die Wohnkosten zu decken (Studis Online 2022). Viele Studierende gelten

mittlerweile als arm, weshalb etwa ab Januar 2025 in München sowohl Studierende als auch Auszubildende einen sogenannten München-Pass bekommen, mit dem sie Museen, Schwimmbäder und den ÖPNV vergünstigt nutzen können, um in anderen Lebensbereichen finanziell entlastet zu werden. Auch die Wohnungslosigkeit steigt laut einer Statistik der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosigkeit – bedingt durch Armut, den Mangel an bezahlbaren Wohnungen und Flucht. Im Jahr 2022 waren rund 607.000 Menschen in Deutschland wohnungslos, davon lebten etwa 50.000 ohne jegliche Unterkunft auf der Straße. Laut der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. verlieren 57 Prozent der Wohnungslosen mit deutscher Staatsbürgerschaft ihre Wohnung aufgrund einer Kündigung. Weitere häufige Ursachen sind Miet- und Energieschulden (21 Prozent), Konflikte im Wohnumfeld (20 Prozent) sowie Trennungen oder Scheidungen (16 Prozent) (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.).

In der Wohnraumversorgung ist ein Interessenkonflikt zwischen Besitzenden von Wohnimmobilien und Mieter*innen institutionalisiert (Marcuse und Madden 2016). Der Interessensgegensatz ist in Städten, in denen rund 80 Prozent der Bevölkerung zur Miete wohnen, besonders frappierend. Der Preisboom führt bei Bevölkerungsgruppen, die Wohnraum besitzen, zu Vermögensgewinnen (Baldenius et al. 2019: 209). Die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung waren 2011 im Besitz von 59,6 Prozent des Immobilienvermögens (ebd.). Auf Seite der Mieter*innen führt die Entwicklung dazu, dass mittlerweile fast die Hälfte der Haushalte sehr hohe Mietkosten zu tragen hat: 49,2 Prozent der etwa 8,4 Mio. Haushalte, die in den Städten mit mehr als 100.000 Einwohner*innen zur Miete leben, müssen mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für die Warmmiete ausgeben (Holm et al. 2021b). Damit gilt die Mietbelastungsquote als zu hoch (s.a. Praum 2016). Nicht alle Haushalte sind von dieser Krise gleichermaßen betroffen. Insbesondere für Haushalte mit geringen Einkommen, ältere Menschen (DIW 2019) oder für kinderreiche Familien ergeben sich aus den Preissteigerungen Schwierigkeiten bei der Deckung unverzichtbarer Konsumausgaben. Gespart wird am Essen, bei Kinobesuchen, (Mieter-)Vereinsmitgliedschaften oder Geburtstagsgeschenken für die Kinder.¹ Wenn die Mietsteigerungen nicht zu räumlicher Verdrängung aus angestammten Nachbarschaften führen, findet eine »Verdrängung aus dem Lebensstandard« statt. Viele Mieter*innen erlebt, dass Qualitäten, die ein Zuhause ausmachen sollten, verloren gehen. Infolgedessen können schleichende Prozesse der Entfremdung (Marcuse und Madden 2016) und des *Home Unmakings* (Baxter und Brickell 2014) einsetzen. Soziale Ungleichheiten artikulieren sich intersektional entlang von Klasse, Geschlecht (Gender-Pay-Gap oder sexualisierte Gewalt innerhalb der Familie), *Race* (Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe oder innerhalb von Hausgemeinschaften), Alter, sexueller Orientierung, Religion oder physischer oder geistiger Behinderung. Für viele ergeben sich daraus Belastungen oder das Gefühl der Entfremdung von der eigenen Wohnsituation: In Dresden berichtet eine Mieterin, dass sie sich »ohnmächtig« fühle. »Sie könne diesen Prozess

1 Die Einkommensungleichheit in Deutschland steigt, auch wenn der Niedriglohnsektor durch die Einführung des Mindestlohns und seine schrittweise Erhöhung schrumpft. Das Haushaltsnettoeinkommen der zehn Prozent der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen stieg von 1995 bis 2020 nur um vier Prozent, während es sich bei den höchsten zehn Prozent um etwa die Hälfte erhöhte (DIW 2024).

nur aus der Vogelperspektive beobachten, ohne wirklich Einfluss zu nehmen« (Sächsische Zeitung, 14.02.2019). Auch andere berichten: »Wir sind erschöpft« (Stuttgarter Nachrichten, 08.05.2018).

Diese Prozesse verdeutlichen, dass die Wohnungskrise für deutlich mehr steht, als die alleinige Annäherung über die Mietpreise verständlich machen kann. Auch die Jahre 2020 und 2021, Zeiten von wiederholter Ausgangsbeschränkungen und Lockdown-Maßnahmen im Zuge der Coronapandemie, verdeutlichen, wie wichtig ein sicheres, bezahlbares Zuhause ist und wie verletzlich die sind, für die dieses Grundrecht nicht gewährleistet ist. Doch nicht nur am Ausnahmezustand in den ersten Jahren der Pandemie zeigte sich der Zusammenhang zwischen Wohnsituation und physischer und mentaler Gesundheit: Schon immer waren Wohnen und Gesundheit eng verknüpft (Laimer 2020). Der physische Zustand der Wohnung beeinflusst das Stresslevel und Verletzungs- und Krankheitsrisiko von Bewohner*innen. Zu viel Kälte oder Hitze verursacht kardiovaskuläre Erkrankungen und Lungenkrankheiten sind für Todesfälle verantwortlich (World Health Organization 2018). Debatten um Energiearmut, den Zugang zu sauberer Luft (Nagel 2023; Großmann 2021) und Wasser im Zuhause zeigen, »housing is a social determinant of health and health equity« (Michener 2023: 158).

Nicht nur unmittelbar die Wohnung, auch das das Wohnumfeld und das Stadtviertel entscheiden über den Zugang zu lebensnotwendigen Versorgungsinfrastrukturen der Bewohner*innen, etwa Bildungseinrichtungen, Krankenhausversorgung oder Mobilitäts- und Naherholungsangebote. Wie tagtäglich gewohnt wird, ist Ergebnis historisch gewachsener Prozesse, die Ungleichheiten, Ausbeutungs- und Herrschaftsverhältnisse entlang von *class*, *race* und *gender* aktiv hervorbringen und gleichzeitig reproduzieren (Soederberg 2021: 26). Einerseits ermöglichen öffentliche Infrastrukturen gesellschaftliche Konnektivität und Teilhabe, doch sind sie gleichzeitig aufgrund ihrer materiellen und sozialen Ausgestaltung und den vielschichtigen Zugangsbarrieren immer Ausdruck spezifischer gesellschaftlicher Machtverhältnisse und für unterschiedlichen Gruppen nicht gleichermaßen zugänglich, bezahlbar, gesund oder individuellen Bedürfnissen entsprechend angemessen (Bieling und Möhring-Hesse 2023a; Betz et al. 2023; Buchstab et al. 2023). Ökonomische, politisch-diskursive und staatlich organisatorische Ausschlussformen überlagern sich bei einzelnen Haushalten und in Stadtvierteln und konstituieren die Marginalisierung gemeinsam.

Warum gelingt es nicht, mehr bezahlbaren Wohnraum für alle zu gewährleisten? Sind neben dem Marktversagen auf bestimmten Segmenten mangelnde politische Vorstellungskraft und Gestaltungswille ausschlaggebend für die Krise, aus der scheinbar kaum ein Ausweg zu finden ist? (vgl. Easterlow und Smith 2004: 999) Welche Rolle spielen die staatliche Versorgungsorganisation, politische Machtverhältnisse oder die Diskurse, mit denen über das Wohnen gesprochen wird? Diese Publikation befasst sich mit drei Fragekomplexen, die sich erstens mit der historischen Herausbildung und den heutigen Netzwerken von Akteuren und Diskursen in Kommunen, zweitens mit politischen Innovationen und Blockademomenten sowie drittens mit Dynamiken der Ausgrenzung und den politischen Einflussmöglichkeiten marginalisierter Gruppen auf dem Wohnungsmarkt beschäftigen.

Ausgangspunkt für den ersten Fragenstrang ist die unterschiedliche historische Konstituierung lokaler Wohnraumregime in Deutschland. Sie haben sich in Abhän-

gigkeit von der Industrie- und Wirtschaftsgeschichte herausgebildet, sind aber auch Ergebnis parteipolitischer Machtverhältnisse, Handlungsrationitäten und Entscheidungen. Spurauflagen und die Neoliberalisierung des Städtischen in den 1990er und 2000er Jahren stellten sich überall unterschiedlich dar, prägten allerdings das heutige wohnungspolitische Herangehen der Städte entscheidend mit. Daher habe ich drei Fallstädte ausgewählt, die über distinkte Immobilieneigentumsverhältnisprofile verfügen, die eine grundlegend unterschiedliche Voraussetzung für kommunalpolitisches Handeln darstellen. Sie korrespondieren dadurch auf verschiedene Weise mit dem Konzept des Gewährleistungsstaates, das für diese Publikation zentral ist.

Die erste Forschungsfrage lautet:

- (1) Wie hat sich das lokale Wohnraumregime der Fallstädte historisch herausgebildet und durch welche politökonomischen Besonderheiten wird es charakterisiert? Welche Akteur*innen prägten 2015 bis 2021 in welchen Konstellationen im Spiegel der Lokalpresse die wohnungspolitischen Diskurse? Welche Beobachtungen lassen sich dazu anstellen, inwiefern die historische Entwicklung in Verbindung mit aktuellen Aushandlungsprozessen und Machtverhältnissen steht?

Um die erste Forschungsfrage zu bearbeiten, habe ich für die einzelnen Fallstädte rekonstruiert, wie sich das Feld der Wohnungspolitik seit den 1990er Jahren entwickelt und herausgebildet hat. Methodisch wird die erste Fragestellung über die Diskurs-Netzwerkanalyse (DNA) der lokalen Zeitungsberichterstattung bearbeitet. Sie wurde für Zeiträume zwischen 2014 und 2021 angefertigt und sie erlaubt es, einen Überblick über zentrale Konflikte sowie Akteurskonstellationen und Diskurse im Spiegel der Tageszeitungen zu erlangen. Methodisch eignet sich die DNA in Kombination mit dem gewählten theoretischen Zugang gut dafür, die Verflechtungen von Sprache, Macht und Politik bezogen auf konkrete Akteur*innen zu beleuchten (Hajer 1993; Hajer 2005).

Die zweite Forschungsfrage befasst sich explizit mit Innovationen und Blockademomenten in politischen Prozessen in den Fallstädten und den mit ihnen in Verbindung stehenden Mustern der Eigentumsverhältnisse, Diskurse und parteipolitischen Machtverhältnisse. Hierfür sind ebenfalls die Erkenntnisse der DNA essenziell. Ergänzt werden sie um Ergebnisse qualitativer, leitfadengestützter Interviews mit Schlüsselakteur*innen aus Verwaltung, Politik, sozialen Bewegungen und Mietervereinen sowie Wohnungsunternehmen und Immobilienwirtschaft. Die zweite Forschungsfrage lautet:

- (2) Wann kommt es lokalstaatlich zu Innovationen sowie Blockademomenten, wenn Kommunen versuchen, mieter*innenfreundliche Politiken zu implementieren? Welche Verbindungen lassen sich für den Untersuchungszeitraum herstellen zwischen den wohnungspolitischen Diskursnetzwerken und a) den lokal implementierten regulativen Antworten auf die Wohnungskrise, b) parteipolitischen Machtverhältnissen, c) der Strukturierung der Verwaltung, d) (strukturellen) überregional bedingten Veränderungen sowie e) der in Forschungsfrage eins erhobenen, historischen Entwicklung des Wohnraumregimes?

Die dritte Forschungsfrage adressiert den Einfluss und Ausschluss marginalisierter Bevölkerungsgruppen auf wohnungspolitische Aushandlungsprozesse, denn über den Wohnungsmarkt werden gesellschaftliche Ungleichheiten hervorgebracht und reproduziert. Diese Frage erörtere ich basierend auf den Ergebnissen der DNA, der Interviews und der ergänzenden Recherchen sowie Bezügen auf theoretische Debatten. Sie lautet:

- (3) An welchen Punkten gelingt es marginalisierten Mieter*innen, ein Recht auf Wohnen einfordern, was erweist sich diesbezüglich eher als hinderlich? Als wie offen erweisen sich kommunale Wohnraumregime für regulative Innovationen zugunsten marginalisierter Mieter*innen? Durch welche Kräfteverhältnisse, Diskurse, Akteurskonstellationen und institutionelle Rahmenbedingungen wird diese Offenheit bzw. Geschlossenheit hervorgebracht, befördert, verhindert oder verändert?

Mieter*innen werden in dieser Arbeit zentriert, weil sie in den Fallstädten 60 Prozent (Tübingen) bis 80 Prozent (Frankfurt am Main, Dresden und Berlin) der Bevölkerung ausmachen, über weniger Vermögen verfügen als Eigentümer*innen und von Preissteigerungen tendenziell negativ betroffen sind.

Die Ergebnisse der Forschungsarbeit lassen sich entlang von drei Thesen verdichtet darstellen. These eins dieser Arbeit lautet, dass die Transformation der Gewährleistung im Bereich des Wohnens trotz identischer Grundkonstanten wie der Austeritätspolitik in unterschiedlichen Kommunen in den 1990er und 2000er Jahren sehr verschieden ausfiel. Die damals getroffenen Entscheidungen prägen bis heute die wohnungspolitikbezogenen politischen Diskurse und Akteursnetzwerke in den Städten. Von besonderer Bedeutung sind Entscheidungen in den Bereichen der Bodenpolitik, die verschiedenen Formen der Privatisierung und die Offenheit bzw. Verschlussenheit kommunalpolitischer Arenen gegenüber zivilgesellschaftlichem Protest und politischen Forderungen der Mieter*innen.

These zwei lautet, dass Konsens über den Handlungsbedarf besteht und auf kommunaler Ebene unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten existieren. Insbesondere auf den Druck zivilgesellschaftlicher Akteure hin haben die Städte Maßnahmen eingeführt, um auf die Krise zu reagieren. Doch die handlungsfeldspezifische Strukturierung der Infrastrukturpolitik im Bereich des Wohnens und eine ausgeprägte *Multi-Level Governance Trap* verhindern in Kombination mit dem lokal vorhandenen Wissen und den Diskursen um die Wohnungskrise, der vergangenen Transformation der Immobilienwirtschaft und den parteipolitischen Machtverhältnissen, dass effektive Verbesserungen erreicht werden. Die Möglichkeiten werden also nur partiell realisiert. Um regulative Innovationen weitreichender voranzubringen, wäre es notwendig, dass überregional, d.h. die Politik auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene, konsequent progressive und transformative Impulse setzt und neue Instrumente implementiert. Anderenfalls bleibt den Kommunen in den kommenden Jahren nicht genug Spielraum dafür, der Wohnungskrise entgegenzuwirken.

Besonders drastisch artikuliert sich die Versorgungskrise für marginalisierte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt. Diese Gruppen sind, so These drei, in besonderem Maße von depolitisierenden Tendenzen und politisch-regulativen Frakturen – zwischen Politikbereichen oder bei Formen der Mitbestimmung – negativ betroffen. Dies macht es

umso schwerer, »von unten« eine Veränderung der Versorgungsorganisation einzufordern. Vor diesem Hintergrund ist es umso beachtlicher, dass es der Mieter*innenbewegung, die im Untersuchungszeitraum zahlreiche Proteste organisiert hat, gelungen ist, die Diskurse zu beeinflussen und politische Handlungsvorschläge zu erarbeiten. Trotz der grundsätzlich exkludierenden Tendenz zeigen sich lokale Wohnraumregime unterschiedlich offen bzw. verschlossen gegenüber kollektiver, demokratischer Einflussnahme aus der Zivilgesellschaft.

Wie ist die Arbeit aufgebaut? Im nun folgenden Kapitel zwei stelle ich zentrale Forschungsdebatten insbesondere aus der Infrastruktur- und Wohnungsforschung vor, an die die Arbeit anknüpft. Darauf aufbauend werde ich darlegen, was die Strukturierung der Wohnungspolitik in Deutschland auszeichnet und wie sie sich historisch herausgebildet, transformiert und weiterentwickelt hat. Diese Darstellung ist grundlegend dafür, die aktuellen, empirisch analysierten Aushandlungsprozesse in den Kommunen einzuordnen und die kommunale Handlungsmacht einschätzen zu können. Anschließend wird in Kapitel vier das theoretische Herangehen der Arbeit vorgestellt, beginnend mit dem staatstheoretischen Ansatz der Publikation und daran anschließend den Charakteristika der warenförmig organisierten Wohnraumversorgung. Darauf aufbauend werde ich mit spezifischerem Gegenstands- und Methodikbezug das Konzept des Gewährleistungstaates ebenso wie die CPE-Debatten vorstellen. In Kapitel 4.3 lege ich dar, mit welchen Formen des Ausschlusses und der Depolitisierung marginalisierte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt konfrontiert sind und welche Perspektiven und Hürden es für die Politisierung der Wohnungsfrage und für die Formierung kollektiven Protestes gibt. Die Forschungs- und Theoriedebatten werden im darauffolgenden Kapitel 4.4 synthetisiert, in dem ich die Operationalisierungsheuristik lokaler Wohnraumregime entwickle. Das methodische Herangehen wird in Kapitel fünf dargelegt. Es besteht aus der DNA von Lokalzeitungsdebatten, qualitativen Interviews mit Schlüsselakteur*innen und ergänzenden Dokumentenrecherchen. In Kapitel fünf gehe ich auch expliziter auf das Vorgehen bei der Fallauswahl, den Vergleich und die Tageszeitungen als Nachrichtenmedium ein. Das Kapitel sechs enthält drei identisch strukturierte, empirische Fallstudien, die die wohnungspolitischen Aushandlungsprozesse in Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden erforschen. Daraufhin folgen eine fallstadtübergreifende Rekapitulation und Reflektion der empirischen Befunde in Bezug auf das theoretische Herangehen. Abschließend resümiere ich zentrale Erkenntnisse im Fazit, reflektiere Lücken und Leerstellen in der Forschungsdebatte und entwickle daraus Perspektiven für weitere Forschungsarbeiten.

2 Die Gestaltung öffentlicher Infrastrukturpolitik im Gewährleistungsstaat und die Erforschung kommunaler wohnungspolitischer Handlungsspielräume

Diese Publikation versteht die Wohnraumversorgung, auch wenn sie größtenteils privatwirtschaftlich organisiert wird, als Teil wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge und als öffentliche Infrastruktur. Um herauszuarbeiten, was das bedeutet, knüpft die Arbeit an unterschiedliche Debatten aus der Stadtgeographie, der Politikwissenschaft, der Volkswirtschaftslehre und der Soziologie an. Diese Anknüpfungspunkte ermöglichen es, den Blick zu schärfen für die Denkweisen, mit denen sowohl Forschende als auch Entscheidungsträger*innen aus der Praxis (öffentlichen) Infrastrukturen begegnen, aber auch für die Interessenlagen und Konfliktpotenziale, die sich auf dem Feld des Wohnens kreuzen. Abschließend wird in Kapitel drei die Geschichte der Wohnungspolitik zusammenfassend dargestellt.

2.1 Öffentliche Infrastruktur: Forschungsdebatten vor dem Hintergrund sich wandelnder Leitbilder

Auch wenn die Wohnraumversorgung mitunter als öffentliche Infrastruktur verstanden wird (Schipper und Vollmer 2020b) und im Verlauf der letzten zehn Jahre wiederholt die Zentralität des Wohnens für unterschiedliche Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche betont wurde (Aalbers und Christophers 2014), spielt das Wohnen weder bei der internationalen Infrastrukturforschung, der Wohlfahrtsstaatenforschung, der deutschsprachigen Politikwissenschaft noch bei abstrakteren politökonomischen Theoriedebatten eine gewichtige Rolle. Dennoch liefern Forschungsarbeiten zu (öffentlicher) Infrastruktur, öffentlichen Gütern und Commons (s. Kapitel 2.1) in Verbindung gesetzt mit Debatten zum Gewährleistungsstaat Impulse für die Wohnungsforschung (s. Kapitel 2.2). Ebenso für meine Forschungsarbeit relevant ist die deutsch- und englischsprachige interdisziplinäre Wohnungs- und Stadtforschung (s. Kapitel 2.3).

Die Relevanz öffentlicher Infrastrukturen für den Alltag wurde in den letzten Jahren insbesondere im Rahmen des *infrastructural turns* und durch die Foundational Economy

Working Group hervorgehoben. Handlungsleitend für die Politik sollte die Bereitstellung grundlegender, öffentlicher Infrastrukturen sein, die einkommensunabhängig die Lebensqualität entscheidend beeinflussen und denen eine zentrale Bedeutung bei der sozialökologischen Transformation zugeschrieben wird (Bentham et al. 2013b; Foundational Economy Collective 2019b, 2024; Bärnthaler et al. 2021). Der Begriff der Infrastrukturen setzt sich zusammen aus den lateinischen Wörtern »infra« (dt.: »unterhalb«) und »structura« (dt.: »Zusammenführung«) (Bieling und Möhring-Hesse 2023a: 11; van Laak 2018) und impliziert die grundlegende Strukturierung und Konnektivität unterschiedlicher Räume und gesellschaftlicher Gruppen. Er transportiert eine technisch-materielle Komponente, birgt aber ebenso soziale Dimensionen. Gesellschaften, insbesondere globalisierte, sind »eminent infrastrukturell [...]»; nur so können sich jenseits von Interaktionen im Nahfeld komplexe soziale Operationen vollziehen, die in der Lage sind, zeitliche und räumliche Distanzen zu überbrücken« (Folkers 2020 [2012]: 103). Infrastrukturen schließen moderne Gesellschaften zusammen und machen ihre Mitglieder erst produktiv. Sie formen und sind Ausdruck einer »tiefen Vergesellschaftung«, »binden die einzelnen in gesellschaftliche Verhältnisse ein und prägen die Art ihrer Einbindung und Zugehörigkeit« (Bieling und Möhring-Hesse 2023a: 12). Larkin definiert Infrastrukturen wie folgt:

Infrastructures are built networks that facilitate the flow of goods, people, or ideas and allow for their exchange over space. As physical forms they shape the nature of a network, the speed and direction of its movement, its temporalities, and its vulnerability to breakdown. They comprise the architecture for circulation, literally providing the undergirding of modern societies, and they generate the ambient environment of everyday life. (Larkin 2013: 328)

Infrastrukturen sind langlebige Artefakte, die schon in der Produktion zeitaufwendig sind und in der Regel länger als ein Menschenleben bestehen bleiben. Bereits in der Produktion werden sie in interdisziplinärer Zusammenarbeit geschaffen (Finanzierung, technisches Design, Normen, Richtlinien, Planung ...). Öffentlich sind sie, da sie weitreichend durch staatliche Regularien geprägt sind, durch gesetzliche Normen und Menschenrechte geformt und hervorgebracht werden, und – so das Ideal – für alle gleichermaßen zur Verfügung stehen sollen.

Während Infrastrukturen bis Anfang der 2000er Jahre in den Sozialwissenschaften nur marginal berücksichtigt wurden, ist die Debatte darum seit der nunmehr über 20 Jahre zurückliegenden Publikation von »Splintering Urbanism« (Graham und Marvin 2001), die den Beginn des *infrastructural turns* markiert, nahezu »explodiert« (Wiig et al. 2022). Wissenschaftlich existieren inzwischen eine Vielzahl an Perspektiven auf Infrastrukturen, die jeweils mit der Positionalität und politischen sowie wissenschaftsstrategischen Intention der Forschenden in Verbindung stehen. Einige zentrale Strömungen werden im Folgenden wiedergegeben.

Trotz des Umstands ihrer gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und den vielen Gestaltungslogiken, die sie durchdringen und die durch das lange zeitliche Bestehen von Infrastrukturen noch an Relevanz gewinnen, waren Debatten um Infrastrukturen lange sehr technisch geprägt. Erschwert wird ein (politischer) Blick auf Infrastrukturen zusätzlich

dadurch, dass gesellschaftliche Individuen ihr Funktionieren für routinierte alltägliche Abläufe voraussetzen und Infrastrukturen häufig erst sichtbar werden, wenn sie ausfallen oder von Störungen – etwa in Form von Streiks, Überlastung, Netzausfall – betroffen sind. Gesellschaftlich scheint Infrastrukturen über ihre Permanenz und Materialität ein depolitisiertes Moment inhärent zu sein. Apple et al. (2018) verweisen auf die Trennung technischer Systeme vom Politischen:

While privileging the circulation of people and things, infrastructures also served to permit states to separate politics from nature, the technical from the political, and the human from the nonhuman. Thus depoliticized, the management of infrastructures as a technical problem formed the ground on which subjects were »freed« to participate in civil society and produce economic life. (Appel et al. 2018: 4)

Horton und Penny (2019) kritisieren, dass in manchen Studien und öffentlichen Debatten eine zu einseitige Hervorhebung von Potenzialen der Konnektivität, Kommunikation und des Austauschs durch Infrastrukturen zu beobachten sei. Auch wenn viele Forschungsarbeiten Infrastrukturen zutreffend bezeichnen »as the underlying networks and systems that support different forms of social life and generate a »social surplus« of trust, resilience, and civic capacity« (Horton und Penny 2023: 1712), liege in diesem Zugriff eine Tendenz verwurzelt, zu einseitig Potenziale sozialer Teilhabe zu betonen. Bezugnehmend auf kritische, feministische Ansätze und Theorien aus dem globalen Süden hingegen kann herausgearbeitet werden, wie Infrastrukturen Ausdruck von Macht- und Dominanzverhältnissen sowie sozialer Kontrolle sind und zu Barrieren für Teilhabe oder Konnektivität werden können: »[I]nfrastructures are integral to the production of differentiated inequalities across processes of accumulation by dispossession, urban citizenship (un)making, social reproduction and survival« (Horton und Penny 2023: 1714).

Darüber hinaus verweist Hall darauf, dass durch eine Überbetonung der Materialität soziale Beziehungen und Arbeit sowie ihre Bedeutung für die gesellschaftliche Reproduktion unterschätzt werden (Hall 2020; Graham und Marvin 2001; Berlant 2016; Horton und Penny 2023). Simone (2004) betont in seinem Beitrag »People as Infrastructure« die Relevanz menschlicher Interaktion für gesellschaftliche Konnektivität. Dass etwa Johannesburg als »a place of ruins« wahrgenommen werde, verstellt den Blick auf die tatsächlich existierenden und bedeutsamen komplexen Netzwerke von Praktiken, Räumen, Objekten und Personen, die ökonomische Zusammenarbeit zwischen vermeintlich marginalen Bevölkerungsgruppen ermöglichen. Er plädiert daher für eine Erweiterung des Infrastrukturbegriffs »directly to people's activities in the city« (Simone 2004: 407).

In den ungleichen infrastrukturellen Versorgungslandschaften finden zutiefst vergeschlechtlicht-patriarchale, rassistische und klassistische Dimensionen von Infrastruktur(-produktion) ihren Ausdruck (Siemiatycki et al. 2020; Criado-Perez 2020; Baldwin und Crane 2020; Fields und Raymond 2021). Aus kritischer politökonomischer Perspektive ist zu berücksichtigen, dass Infrastrukturen Ausdruck sozial-räumlicher Ungleichheiten sind und dass sie diese gleichzeitig diskursiv und materiell (re-)produzieren. Dies ist besonders wirkmächtig, da Infrastrukturen bis auf die Ebene der Körperlichkeit und Intimität Wirksamkeit entfalten. Graham und Marvin (2022) zufolge

sind heute die Muster der selektiven politischen und infrastrukturellen Konnektivität, und gleichzeitig auch die der Abgrenzung und Abschottung innerhalb von Staaten strategischer entwickelt und ausgeprägter als noch vor 20 Jahren. Aufgabe der Forschung sei es nun, die Wechselwirkung von strategisch selektiver Konnektivität und Abschottung zu untersuchen und dabei etwa urbanistische, baulich-räumliche, geopolitische, geoökonomische Arbeitsteilung und soziale sowie politische Dimensionen zu berücksichtigen (ebd.).

Bei infrastrukturpolitischen Aushandlungs- und Planungsprozessen konkurrieren Bieling zufolge fünf Gestaltungslogiken mit jeweils unterschiedlichen Polen (Bieling 2023: 6): Erstens, jene zwischen kapitalistischer Verwertung und Sozialisierung bzw. zwischen Kommodifizierung und Dekommodifizierung. Im Sinne eines *Spatio-temporal Fix* können kompetitive Räume untereinander besser vernetzt werden, um ökonomisches Wachstum und Produktivität zu stärken. So kann die ökonomische Perspektive auf Infrastrukturentwicklung bedeuten, Wachstumszentren zu stärken, von denen positive soziale und ökonomische Effekte auf andere Regionen ausstrahlen. Diese Perspektive von Infrastrukturen als »strategic investments, that leverage the power of urban agglomeration« wird etwa von der Weltbank im Hinblick auf die Integration afrikanischer Städte in den Weltmarkt vertreten (Cirolia und Rode 2019: 3). In diesem Fall werden räumliche Ungleichheiten, wenn auch zeitlich begrenzt, im Entwicklungsideal befürwortet (ebd.). Infrastrukturen spielen bei der Kommodifizierung und Inwertsetzung von Stadtraum ebenso wie bei der Finanzpolitik eine Schlüsselrolle. Der Begriff »*infrastructure gap*« beschreibt die Diskrepanz zwischen notwendigen Investitionen für die Erneuerung und den Ausbau von Infrastrukturen und dem tatsächlich investierten Betrag (Christophers 2023). Obwohl dieser Begriff nicht neu ist, hat die Diskussion über die *infrastructure gap* in den letzten 15 Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Christophers führt dies direkt auf die staatlich auferlegte Austeritätspolitik zurück. In diesem Kontext konstituiert sich eine eigene »alternative Assetklasse« für Infrastrukturprojekte und institutionelle Investoren gewinnen an Bedeutung bei der Finanzierung von Infrastruktur. Die Investoren fordern von den Regierungen eine investorenfreundliche Ausgestaltung von Infrastrukturprojekten und positionieren sich als Teil der Lösung.

Gleichzeitig sind öffentliche Infrastrukturen Ausdruck eines »alltäglichen Kommunismus«, wie es Streeck in der Einleitung zu »Ökonomie des Alltagslebens« formuliert, die den ihm zugrunde liegenden »alltäglichen Kapitalismus« ermöglichen (Streeck 2019: 7). Sie sind Sphären »kollektiven Konsums« (Castells 1975 [2012]), die Einzelne nicht alleine herstellen können und funktionieren umso besser, je mehr sie kapitalistischen Gestaltungslogiken entzogen sind. Gesellschaftspolitisch betrachtet können Infrastrukturen für staatliche Akteure zum politischen Problem werden, wenn die Bevölkerung mit der Art der Organisation und Versorgungskrisen unzufrieden ist. Aushandlungsprozesse können auch dann initiiert werden, wenn öffentliche Infrastrukturen den Zukunftsvisionen der Gesellschaft nicht mehr gerecht werden und wenig produktive Anknüpfungspunkte für die damit verbundenen wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Ideale bieten (Bieling und Möhring-Hesse 2023a: 12), denn als Ausgangspunkt zum Nachdenken über zukünftige Entwicklungen fungieren Infrastrukturen als politische Projektionsfläche für gesellschaftliche Ideale und Zukunftsvisionen. Diese Gestaltungslogiken können auch mit den Begriffen »Kommodifizierung« und »Dekommodifizierung«

beschrieben werden. In der Wohlfahrtsstaatenforschung umfasst Dekommodifizierung den Wunsch, den Einfluss der Märkte auf die Gesellschaft zu verringern. Esping-Anderson, der die Wohnraumversorgung jedoch weder konzeptionell noch analytisch berücksichtigt, begreift Dekommodifizierung ausgehend von sozialen Rechten als »the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation« (Esping-Andersen 1989: 37). Polanyi (2021 [1944]) versteht Kommodifizierung und Dekommodifizierung als zwei »Organisationsprinzipien innerhalb der Gesellschaft, von denen jedes sich selbst bestimmte institutionelle Ziele setzt, von bestimmten gesellschaftlichen Kräften unterstützt wird und seine eigenen besonderen Methoden anwendet« (ebd.: 172). Daran anschließend schlägt Goodwin (2018: 1273) vor, die Gegenüberstellung von Kommodifizierung und Dekommodifizierung durch einen »komplexeren, multidirektionalen Prozess zu ersetzen, der permanente und umkämpfte Aushandlungsprozesse zwischen Staat und Zivilgesellschaft einschließt«. Über die Dekommodifizierung wird versucht, die Gesellschaft als Ganzes – nicht eine spezifische Klasse – vor der zunehmenden Ungleichheit und Umweltzerstörung zu schützen, die aus diesen Kommodifizierungsprozessen resultieren (ebd.: 1272).

In dieser Arbeit werden Kommodifizierung und Dekommodifizierung als simultan verlaufende und dialektisch zu begreifende Prozesse gefasst (ebd.: 1275). Und es gilt – insbesondere für den Bereich des Wohnens, über den sich die Warentriade aus Boden, Geld und Arbeitskraft aufspannt –, dass Dekommodifizierung in einem Bereich die Kommodifizierung eines anderen Bereichs fördern kann (ebd.: 1275). In der Wohnungsforschung wird Dekommodifizierung unterschiedlich verhandelt, etwa bezogen auf Eigentumsverhältnisse oder den Sozialen Wohnungsbau. Harloe (1995: 12) definiert *radical decommodification* in der Reinform als »the removal of any vestige of capitalist market influence over the production, distribution and consumption of goods and services and a fully socialised set of arrangements«. In der wohnungspolitischen Praxis existiert eine solche idealtypische Form der Dekommodifizierung jedoch nicht. In der praxisbezogenen Forschung könnte im Anschluss an Doling eher nach Arrangements gesucht werden, die einen diskriminierungsfreien Zugang zu Wohnraum bieten und unabhängig vom Einkommen langfristig Wohnsicherheit gewährleisten (Doling 1999).

Die zweite Gestaltungslogik von Infrastrukturpolitik changiert zwischen sozialer Integration und Desintegration. Im Hinblick auf die Integration sind Infrastrukturen am Ideal universellen Zugangs ausgerichtet. So ist im Grundgesetz der BRD ein politischer Anspruch infrastruktureller Integration verankert, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen (Folkers 2020 [2012]: 107). Gleichzeitig existieren eine Vielzahl von Ausschluss- und Diskriminierungsformen, die den Zugang und die Nutzbarkeit von Infrastrukturen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen bestimmen. Die dritte Gestaltungslogik stellt sich aufgrund der umfassenden gesellschaftlichen Bedeutsamkeit von Infrastrukturen die Frage, wie demokratisch bzw. wie autoritär Infrastrukturen hergestellt und in ihrem alltäglichen Gebrauch und den Aneignungsprozessen kontrolliert werden. So war die Wohnungspolitik im Fordismus auf Standardisierung und Massenkonsum ausgerichtet und bot wenig institutionalisierten Spielraum für Lebensrealitäten in Wohnformen jenseits der heterosexuellen Kleinfamilie. Die bauliche Gestaltung und langfristige Flexibilität der Wohngebäudenutzung, aber auch von Grund und Boden spielt eine Rolle für die Möglichkeit der kontinuierlichen demokratischen

Aneignung des Wohnens. Viertens spielt bei der Infrastrukturgestaltung die Frage nach ökologischer Nachhaltigkeit bzw. Externalisierung eine Rolle. Infrastrukturen können bewusst vom Zustand der Klimakrise aus konzipiert und gestaltet werden. Sie stehen dann allerdings im Konflikt mit anderen Handlungslogiken, etwa jene der Externalisierung, Ressourcenausbeutung oder des kurzfristigen Gewinns. Die fünfte Gestaltungslogik bezieht sich auf Handlungslogiken der geoökonomischen Expansion bzw. Selbstbescheidung. Sie findet im Rahmen dieser Publikation jedoch keine Berücksichtigung.

Die Aufgabe der Forschung besteht nun darin, sichtbar zu machen, wie und wodurch Infrastrukturen die Art und Weise gesellschaftlichen Lebens prägen, wie sie im Hier und Jetzt wirksam werden, aber auch, welche Gestaltungslogiken sich als handlungsleitend erweisen. Infrastrukturen bestimmen, wie Gesellschaften an einer geteilten Zukunft bauen, über sie nachdenken, Hoffnungen an sie knüpfen oder sie bewohnen werden und welche strukturellen Grenzen die aktuellen Entwicklungen zukünftig bedeuten werden (Appel et al. 2018: 19, 30 f.).

Tabelle 1: Erwünschte Staatsbeteiligung nach Branchen in Prozent im Jahr 2008

Branchen	Insgesamt
Energiewirtschaft	77
Banken/Versicherungen	64
Fluglinien, Bahn, Post	60
Chemie/Pharma	45
Telekommunikation	40
Landwirtschaft	40
Elektroindustrie	35
Immobilienwirtschaft	31
Automobilindustrie	26

Quelle: Bieling 2009: 239, Stern 45/2008; Forsa-Umfrage

Die Forschungsdebatten über Infrastrukturen sind hilfreich, um deren gesellschaftliche Bedeutsamkeit zu unterstreichen sowie die unterschiedlichen Gestaltungslogiken oder Interessenskonflikte von Infrastrukturpolitik herauszuarbeiten. Unterbestimmt bleibt in den Debatten jedoch tendenziell die Frage nach der Rolle des Staates bei der Bereitstellung von Infrastrukturen. Dabei wurden Infrastrukturen in der Forschung meist als »*problématique of the state and market*« (Wiig et al. 2022: 3, Herv. i. O.) konzipiert – der *public-private-mix* fällt jedoch für unterschiedliche Infrastruktursektoren verschieden aus und unterliegt historischen Konjunkturen. So unterschied sich die erwünschte Staatsbeteiligung nach Branchen im Jahr 2008 deutlich (s. Tab. 1). Während sich im Jahr 2008 in der Energiewirtschaft 77 Prozent der befragten Zielgruppe für eine Staatsbeteiligung aussprachen, befürworteten in der Immobilienwirtschaft nur 31

Prozent eine Staatsbeteiligung. Wohnen, so schienen sich damals rund zwei Drittel der Befragten einig – werde am besten durch privatwirtschaftliche Akteure bereitgestellt.

Wie Jensen für die Jahre 2000 bis 2019 herausarbeitet, stieg die gesellschaftliche Sensibilität für die Rolle, die der Staat in der Wohnraumversorgung spielt, in den 2010er Jahren deutlich an. Dies spiegelt sich nicht nur in erhöhten tatsächlichen Rekommunalisierungsvorgängen von Wohnungsbeständen, sondern auch in einem diskursiven Wandel der Zeitungsberichterstattung:

Während in den Jahren zwischen 2000 und 2009 lediglich acht Mal über die »Rekommunalisierung« von Wohnraum berichtet wurde, steigt die Zahl der Berichte zu diesen Themen zwischen 2010 und 2019 kontinuierlich. Im Jahr 2010 wurden »Wohnraum« und »Rekommunalisierung« 18 Mal in der Presse genannt, 2014 waren es bereits 35 Fälle. Im Jahr 2019 berichteten die von der Datenbank erfassten deutschen Zeitungen bereits 99 Mal über erfolgte, diskutierte und angestrebte Wohnraumrekommunalisierungen. (Jensen 2022: 41)

Ist Wohnen dadurch mehr zu einem öffentlichen Gut geworden oder handelte es sich schon immer um ein öffentliches Gut, das jedoch primär privatwirtschaftlich bereitgestellt wird? Wo verläuft die Grenze zwischen öffentlichen und privaten Gütern? Und was ist nun der Unterschied und das Verhältnis zwischen ihnen? Im Gegensatz zu privaten Gütern darf von der Nutzung öffentlicher Güter niemand ausgeschlossen sein. Samuelson, dem Volkswissenschaftler und Mitbegründer der Theorie öffentlicher Güter, zufolge sind öffentliche Güter durch die Prinzipien der Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität gekennzeichnet und unterscheiden sich dadurch von privaten Gütern (Samuelson 1954). In der Realität treffen diese Kriterien allerdings auf viele Güter nicht zu, was u. a. zur Entwicklung der Konzepte »lokale öffentliche Güter« oder »Klubgüter« führte. Eine Übersicht über die vier Kategorien von Wirtschaftsgütern bietet Tabelle 2.

Tabelle 2: Vier Typen ökonomischer Güter

	Ausschließbar	Nicht-Ausschließbar
Rival	Privates Gut	Gemeingüter und Commons
Nichtrival	Klubgut	Öffentliches Gut

Quelle: Mazzucato 2024: 4, in Anlehnung an Hess, C.; E. Ostrom (2007): Introduction: An Overview of the Knowledge Commons. In: Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice, edited by C. Hess and E. Ostrom, 3–26, Cambridge, MA: MIT Press

Klubgüter werden kollektiv von einer nichtrivalen Gruppe genutzt, z.B., wenn von der Nutzung eines Fernsehsenders nichtzahlende Personenkreise ausgeschlossen werden können (Unger et al. 2017: 3) oder Genossenschaften nur Wohnungen an Mitglieder vermieten. Allerdings eignet sich auch diese Kategorisierung nicht dafür, die große Vielfalt der Güter zu beschreiben, da sie nicht eindeutig in eine dieser Kategorien fallen,

wie das Beispiel des Wohnens, aber auch das der militärischen Verteidigung verdeutlicht (ebd.: 4). Das Besondere an der Wohnraumversorgung ist, dass es sich beim Wohnen um ein überwiegend privat bereitgestelltes Gut handelt, das seine Qualität nur über Rivalität – Wohnraum kann an einer Stelle nicht beliebig reproduziert werden und es konkurrieren unterschiedliche Haushalte um die Nutzung – und Ausschließbarkeit – die Wohnung sollen nur Haushaltsmitglieder und geladene Gäste betreten dürfen – entfaltet. Trotzdem kann es gleichzeitig als öffentliches Gut bzw. öffentliche Infrastruktur betrachtet werden.

Unter öffentlichen Gütern sind Dienste bzw. Dienstleistungen und Institutionen zu verstehen, auf die die Bürgerinnen und Bürger für ihre freie Entfaltung in einer demokratischen Gesellschaft und mit Blick auf die Gleichwertigkeit ihrer Lebensverhältnisse unbedingt angewiesen sind. (Bieling und Möhring-Hesse 2023a: 12 f.)

Zu öffentlichen Gütern werden Infrastrukturnetze oder -dienstleistungen dann, wenn sie dem Gemeinwohl dienlich sind. Voraussetzung dafür ist, dass »man sich im öffentlichen Raum zuvor auf sie verständigt hat und sie – bei Vermeidung eines Ausschlusses sozialer Gruppen – möglichst umfassend und für alle verfügbar bereitgestellt werden« (ebd.). Als »kollektiv-gemeinwirtschaftliche Grundlage einer guten Wirtschaftsgesellschaft« (Streeck 2019: 8) ermöglichen öffentliche Güter einerseits die private Wirtschaft und bilden die Grundlage für demokratische Legitimität, doch sie sind gleichzeitig aufgrund der fortschreitenden Akkumulation durch Enteignung nicht davor geschützt, dass der Kapitalismus versucht, »in sie einzudringen und sie sich einzuverleiben« (ebd.: 9).

Bei der Debatte um öffentliche Güter stehen oft deren gemeinwohlfördernden Komponenten im Zentrum, allerdings ohne, dass genau herausgearbeitet wird, wie diese Gemeinwohlorientierung hergestellt und demokratisch ausgehandelt wird. Welche Rolle soll der Staat bei der Bereitstellung öffentlicher Güter spielen? Diese Frage wird in der (wirtschafts-)wissenschaftlichen Debatte Mazzucato (2024) zufolge konzeptionell nicht differenziert genug herausgearbeitet. In vielen Studien, etwa jenen zum *Global Public Good* (Meeresströmungen, Geschichte, technologische Entwicklung, Sprachen), werde zwar die Notwendigkeit und das Potenzial internationaler Kooperation hervorgehoben, aber der Staat in erster Linie als Lückenbüsser und Bearbeiter von Externalitäten betrachtet, die behoben werden müssten (Mazzucato 2024: 2). Auf der anderen Seite habe die Commons-Literatur zwar maßgeblich zu unserem Verständnis von kollektiv ausgehandelten und gemeinwohlförderlichen Prozessen beigetragen und die Bedeutung der Involviertheit lokaler Zivilgesellschaft betont (Ostrom 1999), doch, so Mazzucato (2024), wird hier der Einfluss von Regierungen tendenziell als ineffektiv und ineffizient angenommen – ein Verständnis, das politisch-strategische Implikationen mit sich bringt:

Conceptualising government activity as a correction to market failure as well as placing the burden of compensating for weak states on communities does not allow for ambitious and pro-active action to be taken. (Mazzucato 2024: 2)

Das Konzept der *Commons* (auch Gemeingüter oder Allmende) gewann im Anschluss an die Arbeiten von Ostrom (1991) seit den 1990er und 2000er Jahren an Popularität. Akteur*innen betonen mit dem Konzept die Notwendigkeit und Möglichkeit der demokratischen Gestaltung von Räumen und Infrastrukturen von unten und die Entwicklung von Gegenentwürfen zum Neoliberalismus (Card 2023: 51). In der Regel werden Commons jenseits von Markt und Staat konzipiert und versuchen sich von beiden Vergesellschaftungsformen abzugrenzen. Denn beide – so die Annahme – würden

oft eine gemeinsame Vision von technologischem Fortschritt und Wettbewerb [verfolgen und sein], (zumeist) eingebettet in ein liberales, nominell demokratisches Gemeinwesen, dessen Kern individuelle Rechte und Freiheiten sind. In dieser gemeinsam konstruierten Weltsicht ist die Rollenverteilung komplementär, aber das Bemühen gleich: (de facto unerreichbares) Endloswachstum und Konsumentenzufriedenheit (Helfrich und Bollier 2012: 17).

Daher sei es wichtig, in Abgrenzung von Markt und Staat Gegenentwürfe zu entwickeln. Im Bereich der Wohnraumversorgung wird die Commons-Debatte in Deutschland, aber auch international in erster Linie in Bezug auf selbstorganisierte Wohnprojekte geführt. Doch das Commons-Konzept bleibt nicht ohne berechtigte Kritik: Bei der schemenhaften Vorstellung einer klaren Trennung der Commons von den Sphären Markt und Staat werde angenommen, dass eine Versorgung außerhalb des Marktes möglich sei und damit übersehen, wie sehr die Projekte Teil kapitalistischer Prozesse und zutiefst mit diesen verwoben sind. *Commoning* kann zwar nach Harvey als Akt der Verteidigung vor weiterer Einhegung und der Ausweitung kapitalistischer Akkumulationsprozesse verstanden werden. Doch in der Realität ist das, wenn auch in abgestuften Facetten, meist nicht der Fall. Zum Beispiel kann ein Gemeingut, wenn es sich nicht einhegen lässt oder eine Ware ist, ausgebeutet und so produktiver Teil kapitalistischer Akkumulationsprozesse werden (Harvey 2013a: 129ff.). Commons stehen demnach in einer nicht aufzulösenden Verbindung mit regulativen Maßnahmen, Eigentumsregimen und Zirkulations- sowie Austauschprozessen (Card 2023: 52).

Harvey zufolge ist eine zweigleisige politische Strategie notwendig, um Commons zu schützen und zu stärken:

Der Staat muss gezwungen werden, mehr und mehr öffentliche Güter für öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen, und Bevölkerungsgruppen müssen sich selbst organisieren, um diese Güter auf eine Art und Weise in Besitz zu nehmen, zu nutzen und zu ergänzen, die die Qualität der nichtkommodifizierten und ökologischen Gemeingüter sowie die Gemeingüter der sozialen Reproduktion erweitert und verbessert. (Harvey 2013a: 161)

Das Denken über Gemeingüter, so Harvey (2013) verhafte allzu oft in begrenzten Annahmen oder im polarisierten Nachdenken über Güter, bei dem etwa autoritäre Staatsintervention und Privatbesitz auf der einen Seite und Commons auf der anderen Seite gegenübergestellt würden. Vielmehr sollten öffentliche Infrastrukturen »als instabile und formbare soziale Beziehungen angesehen werden«, die für das Leben einer bestimmten

Gruppe und ihr Auskommen essenziell sind (ebd.: 137 f.). Bei beiden Konzepten – öffentliche Güter und Commons – werde der Staat von vorneherein nicht als Kernakteur in der Definition und bei der strategisch koordinierten Erreichung ambitionierter, gemeinwohlorientierter Ziele verstanden. »Das Gute«, das auf eine bestimmte Art und Weise aus gemeinsamer Schöpfung entstehen soll, wird nicht als handlungsleitendes Ziel definiert, das kollektiv – durch und mit dem Staat – erreicht werden kann (ebd.). Um dies zu erreichen, wären Mazzucato (2024: 3) zufolge fünf Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen Akteuren notwendig: »(1) purpose and directionality; (2) cocreation and participation; (3) collective learning and knowledge-sharing; (4) access for all and reward-sharing; and (5) transparency and accountability«. Auch die Gewährleistungsstaatsdebatte formulierte Prinzipien, unter denen der Staat in der Lage sei, die Infrastrukturbereitstellung sicherzustellen (s. Kapitel 2.2).

Die vorgestellten Debatten illustrieren Forschungsstränge, Gestaltungslogiken und politische Dimensionen von Infrastrukturen. Es leuchtet ein, dass dem Begriff ›Innovation‹ in Bezug auf öffentliche Infrastrukturpolitik von verschiedenen Autor*innen unterschiedliche Bedeutungen zugeschrieben werden: Im öffentlichen Verständnis und der Mainstreamforschung wird Innovation überwiegend in Verbindung gebracht mit technologisch-unternehmerischen Innovationen, die im Einklang mit neoliberaler Governance stehen (Bärnthaler 2022; Bärnthaler et al. 2023). Der Wirtschaftstheoretiker Joseph Alois Schumpeter etwa begreift Innovation als Akt der »schöpferischen Zerstörung«, etwa die Reorganisation der Produktion oder neue *Spatio-Temporal Fixes*, die durch Kredite gefördert werden (Bieling et al. 2021: 141). Im Bereich der Wohnungs- und Stadtpolitik könnte hierunter die strukturkonservative Einführung neuer Finanztechniken verbunden werden, etwa die Tokenization of Real Estate, die mit der Hoffnung der Demokratisierung des Investmentmarkts verbunden ist (Lacity und Treiblmaier 2022; Zheng und Sandner 2022). Der Begriff ›soziale Innovation‹ hingegen wurde eingeführt, um pfad- und kontextabhängige Formen der Innovation zu betonen, die Gebrauchswerte und menschliche Bedürfnisse ins Zentrum stellen:

It meets genuine needs neglected or exacerbated by the state/market apparatus; it creates new forms of eco-social/institutional relations and polities; and it collectively empowers people (especially marginalised people) to act – not only within the existent systems and modes of governance, but also towards transforming them. (Moulaert und MacCallum 2019: 4)

Diese Position verweist – in Abgrenzung zum liberalen Mainstreamverständnis von Innovation – auf die Relevanz kleinerer Bottom-up-Projekte, die potenziell alternative Konzepte entwickeln und als Prozesse des *Commoning* verstanden werden können. Bärnthaler (2022: 4) kritisiert »their scepticism towards state agency and public policies and the primacy they give to grassroots tend to entrap social innovation in niches, cracks, and margins«. Das Foundational Economy Collective (2019a) hebt hervor, dass bei vielen Vorstellungen von Innovation die zentrale Rolle eines materiellen und providentiellen Sektors übersehen wird. Grundlegend schließt diese Publikation an die Perspektiven von Bärnthaler, Mazzucato und dem Foundational Economy Collective an. Innovationen werden in Form von Steuerungsinstrumenten, Diskursen und *housing imaginaries*

gesucht, die den Anspruch erheben, die Bezahlbarkeit des Wohnens zu gewährleisten und die in den unterschiedlichen Kommunen jeweils an spezifischen Schnittstellen von Ökonomie, Zivilgesellschaft und Staat entstehen.

2.2 Der Gewährleistungsstaat

In welchem Verhältnis Zivilgesellschaft, staatliche Institutionen im engeren Sinn sowie die Wohnungswirtschaft als öffentliche Infrastruktur stehen, ist Ausdruck der historisch-geografisch spezifischen Form von Staatlichkeit. Was diese kennzeichnet, wird in Anlehnung an das politische Leitbild und den Begriff des Gewährleistungsstaats entwickelt. Das politische Leitbild des Gewährleistungsstaates konstituierte sich historisch als Antwort auf die Krise des Fordismus und in Reaktion auf das Leitbild des »schlanken Staates«, wurde aber gleichzeitig auch in der Wissenschaft aufgegriffen. Für die Wohnungsforschung ergibt sich aus der Debatte über den Gewährleistungsstaat aufgrund von zwei Umständen ein Mehrwert: Erstens ist die Wohnungspolitik ein relativ altes Politikfeld, das stets gewährleistungsstaatlich organisiert wurde: Historisch wurde in der BRD ebenso wie während des Nationalsozialismus und der Weimarer Republik stets, wenn auch in unterschiedlichen Verhältnissen, die Wohnraumversorgung in Zusammenarbeit mit privaten, öffentlichen und gemeinschaftlichen Eigentümer*innen gemeinsam bereitgestellt. Anders als z.B. im Infrastruktursektor Telekommunikation agierte der Staat im Bereich der Wohnungspolitik stets als Gewährleistungsstaat. Zweitens hat sich seit den 1990er Jahren der Public-Private-Mix im Bereich des Wohnens aufgrund der Privatisierung ehemals bezahlbarer Wohnungsbestände und der Finanzialisierung des Wohnens stark verändert, wodurch sich auch die Kräfteverhältnisse und Steuerungsherausforderungen verändert haben.

Im Folgenden werde ich zunächst auf die Herausbildung des politischen Leitbilds des Gewährleistungsstaates eingehen und dann einige Impulse aus der wissenschaftlichen Gewährleistungsstaatsdebatte aufgreifen. Dabei nehme ich eine Ergänzung von den durch die Verwaltungs- und Rechtswissenschaften geprägten Gewährleistungsstaatsdebatte durch die gesellschaftswissenschaftlich geprägte Governance-Debatte vor.

Das politische Leitbild des Gewährleistungsstaates entstand als Antwort auf die Krise des fordistischen Wohlfahrtsstaates in den 1990er Jahren. Der keynesianische, fordistische Wohlfahrtsstaat, für den standardisierter Massenkonsum und die Einbindung der Arbeiter*innen in den hegemonialen Konsens (durch Zustimmung, nicht nur durch Zwang), kennzeichnend waren, übte als »bürokratischer Kontroll- und Überwachungsstaat« (Kannankulam 2010: 224) einen hohen Konformitätsdruck auf die Bevölkerung aus. Er geriet ab den 1960er Jahren zunehmend in die Kritik von Linken und von konservativ/rechter Seite und war parallel dazu zunehmenden ökonomischen Krisen ausgesetzt. Von politisch linker Seite wurden am »fürsorglichen«, »intervenierenden« fordistischen Wohlfahrtsstaat auf heterogene Weise unzureichende Partizipations- und Mitbestimmungsmöglichkeiten kritisiert (Bieling 2009: 236). Um dem zu entgegnen, wurden in bestimmten progressiven Milieus etwa Forderungen nach Entstaatlichung artikuliert, die auf lokaler Ebene die Forderung nach einer Stärkung der Selbstverwaltung und

Selbsthilfe naheliegend erscheinen ließ. Krätke und Schmoll (1987: 65) kritisieren, dass sich hinter diesen Forderungen und dem Anti-Etatismus oftmals ein verkürztes Staatsverständnis verbarg, das den Staat auf »einen eigenständigen ›bürokratischen‹ Apparat mit vielerlei ›Systemmängeln‹ reduziert«. Damit stütze die Entstaatlichungsforderung schlussendlich die herrschende Staatsbürokratie, »indem strukturelle Änderungen sowohl der Organisationsform staatlich/kommunaler Institutionen/Aufgabenträger als auch der dort konkret herrschenden staatskapitalistischen Praktiken nicht mehr reformpolitisch thematisiert werden« (ebd.). Konkrete Diskurse um Dekommodifizierung und Demokratisierung spielten hingegen keine Rolle. Selbsthilfe berge die Anforderung der Selbstfinanzierung, was bei zunehmender sozialer Polarisierung eine stark exkludierende Mechanik impliziere.

Die rechte Kritik am Wohlfahrtsstaat und ihre Krisendiagnose gewann in den 1970er und 1980er Jahren in öffentlichen politischen Diskussionen an Einfluss, was neokonservativen und marktliberalen Ideen einen Aufschwung bescherte (Bieling 2009). Ihr zufolge sollten neue Spielräume über individuelle Selbstverantwortung, Privatinitiativen des Unternehmertums und verstärkte Wettbewerbsorientierung erlangt werden, während gleichzeitig der Einfluss staatlicher Regulierung als leistungshinderlich, kostenintensiv und bürokratisch diskreditiert und zurückgedrängt werden sollte. Daran anknüpfend wurden auf der Ebene der politischen Leitbildproduktion zunächst der »schlanke Staat« und später der »Gewährleistungsstaat« entwickelt. Bei letzterem handelt es sich um eine Spezifizierung, Präzisierung und Akzentuierung (Bieling 2009: 238) des politischen Leitbildes des schlanken Staates, das noch zu Beginn der 1990er Jahre prägend war. Wie der schlanke Staat steht der Gewährleistungsstaat im Zeichen der »Abkehr von bislang geltenden Vorstellungen eines Interventionsstaates, der monopolistisch für die Planung, Durchführung und Kontrolle öffentlicher Dienstleistungen verantwortlich ist« (Dingeldey 2008: 318).

Die ideologisch-programmatischen Wurzeln des Gewährleistungsstaates sind in der Sozialdemokratie des Dritten Weges in Deutschland, aber auch Großbritannien zu verorten. Die Sozialdemokratie versuchte, sich mit einer inhaltlich-argumentativen und programmatischen Neuausrichtung aus einer Krise zu manövrieren und benötigte dafür ein politisches Leitbild. Anders als beim schlanken Staat, bei dem die Veränderung der Rolle des Staates primär und einseitig als »Rückzug des Staates« konzeptualisiert und politisch eingefordert wurde, setzten die Begründer*innen des Leitbildes des Gewährleistungsstaates andere Akzente: Auch in Reaktion auf evident werdende Versorgungsengpässe nach Privatisierungsprozessen betonten und befürworteten sie eine nach wie vor zentrale Rolle des Staates bei der Gewährleistung gemeinwohlrelevanter öffentlicher Güter. Staatlichen Unternehmen schrieben sie jedoch keine fundamentale Rolle mehr bei der direkten Bereitstellung dieser Güter zu, auch wenn sie diese direkte Form der Bereitstellung nicht per se ausschlossen. Vielmehr sollte die neue Programmatik eine mit dem Begriff »from providing to enabelling« umschriebene Transformation von Staatlichkeit einleiten.

Dem Leitbild des Gewährleistungsstaates zufolge muss der Staat die Rolle als »Manager« und »Ermöglicher« einnehmen. Der Staat ist demnach dafür zuständig, den Rahmen zu schaffen, in dem sich wirtschaftliche Akteure und aktivierte zivilgesellschaftliche Subjekte – möglichst im Sinne des Gemeinwohls – entfalten können (Schuppert 2008).

Zwar hält er an seiner Gemeinwohlverantwortung fest, doch kennzeichnen unterschiedliche Bereiche eine »verschieden intensive Entkoppelung von staatlicher Ergebnisverantwortung und gesellschaftlicher oder korporatistischer Aufgabenwahrnehmung« (Schedler 2000: 5; Eifert 1998: 18ff.).

Dieses politische Leitbild legitimierte und priorisierte ähnlich wie sein Vorgänger Privatisierung, Auslagerung und Kooperation bei der Organisation der Problemverarbeitung und Bereitstellung von Leistungen. Parallel zu seiner gesellschaftlichen Verbreitung diffundierte es in den wissenschaftlichen Diskurs, der einige spannende Anknüpfungspunkte für die Analyse von Infrastrukturkonflikten bereithält. Bereits in den 1990er und frühen 2000er Jahren lagen Publikation vor, die sich mit den Herausforderungen und möglichen Problemen eines solchen staatlichen Transformationsprozesses befassen (s.a. Schedler 2000; Schuppert 2008). Dem Prozess der Transformation von Staatlichkeit, die stark auf Kooperation und Zusammenarbeit des Staates mit privatwirtschaftlichen Akteuren ausgerichtet ist, sind spezifische Diskurse und Vorgehensweise, aber auch Tendenzen und Momente der (De-)politisierung inhärent. Bieling (2009: 238 f.) etwa verweist darauf, dass mit zunehmender Ausstrahlungskraft des gewährleistungsstaatlichen Leitbilds auf dem »Terrain der politischen Auseinandersetzung« eine Verschiebung stattfindet:

Ging es vormals noch um die grundsätzliche Frage, ob Privatisierung der richtige Weg ist, so richtete sich der Blick [...] zunehmend nur noch darauf, wie Privatisierung und Regulierung gestaltet werden sollten, also auf die Konditionen und die operative Umsetzung der wettbewerbs- und sozialpolitischen Kontrollregeln.

In der Wissenschaft fand die heuristische Konzeption des Gewährleistungsstaates Ende der 1990er Jahre Einzug in die Debatte. Bis in die 2000er Jahre befassten sich mit der Konzeption v.a. Wissenschaftler*innen der Verwaltungs-, Rechts- und Politikwissenschaften, danach verliert die Debatte an Relevanz.¹ Die Wissenschaftler*innen beschrieben die Neuaushandlung der Verantwortungsteilung zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, die einen Wandel in den Modi der Aufgabenerfüllung impliziert (Schuppert 2005b: 18). Ihre Auseinandersetzungen fokussierten »sehr differenziert die sich verändernde Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem, privatem und drittem Sektor und betont dabei gleichzeitig die zunehmende Komplexität staatlicher Interventionen als Wandel von Governance« (Dingeldey 2008: 317 f.). Konkret setze die voraussetzungsvolle Schaffung von Ermöglichungsstrukturen durch den Staat, der nunmehr als Mediator und Vermittler agierte, die

Problemanalyse, Strategieentwicklung, Abstimmung und Kompromissfindung bzw. Koordination verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Akteure auf verschiede-

1 Inhaltlich untersuchen die Studien teilweise die Privatisierungen von Telekomunikation und anderen netzgebundenen Infrastrukturen, bei deren Liberalisierung die Politik der Europäischen Union eine entscheidende Rolle gespielt hat. Im deutschsprachigen Kontext gibt es einige Arbeiten zu Verkehrspolitik und dem Gewährleistungsstaat (Schuppert 2001; Franzius 2003; Reichard 2003; Ladeur 2009; Karl 2008).

nen politischen Ebenen und über verschiedene Politikfelder hinweg [voraus] (ebd.: 324).

Durch die vermehrte Auslagerung und Privatisierung wurde es zunehmend notwendig, die »Staatsaufgaben [...] auf eine Weise [zu definieren], die es kapitalistischen Organisationen gewinnbringend erscheinen lassen muss, entsprechende Leistungen operativ durchzuführen« (Sack 2021: 3f.). Das begünstigte die Schaffung eines quantifizierbaren Quasimarktes, auf dem soziale und kulturelle politische Ziele definiert und anschließend kommodifiziert und gehandelt werden konnten.² Zugleich, so Franzius (2003: 112), berge diese Entwicklung die Gefahr, dass es durch die vermehrte Privatisierung potenziell dazu kommen könne, dass der »Staat als Grundrechtsadressat abhandeln« komme und dafür die breitstellenden Unternehmen mehr in den Fokus geraten. Die konkreten Dynamiken der De- und Politisierung gilt es genauer empirisch zu untersuchen. Bevor dafür konkreter auf einzelne Erkenntnisse aus der Debatte um den Gewährleistungsstaat eingegangen wird, ist es hilfreich, Impulse aus der Debatte über Governance hinzuzuziehen.

Parallel zu den beschriebenen ideologischen Rekonfigurationen der Leitbildproduktion und der deutschsprachigen wissenschaftlichen Debatte zum Gewährleistungsstaat erfolgten international Umbrüche, die eng mit Fragen der Veränderung von staatlicher Handlungsmacht verbunden waren. Zum einen fand eine Reskalierung staatlicher Steuerungsprozesse auf sub- und supranationalen Ebenen statt, die Binnenmarktintegration und der regulative Einfluss der Europäischen Union gewannen an Einfluss, es erfolgte eine Abkehr vom fordistischen Wohlfahrtsstaat. Gleichzeitig wurden zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure in Politik- und Gewährleistungsprozesse stärker einbezogen. Öffentliche Infrastrukturen wurden privatisiert, die Globalisierung beschleunigt sich, auch im Bereich des zuvor sehr lokal organisierten Immobilienmarktes. Im Kontext dieses Wandels befassten sich international in den 1990er und 2000er Jahren in den Sozialwissenschaften viele Forschungsarbeiten mit veränderten Formen der Steuerung. Eine Forschungsdebatte dazu, aus der im Folgenden wichtige Hinweise destilliert werden, bei der der Staat selbst jedoch häufig nicht mehr im Zentrum steht, ist die Governance-Debatte. Sie befasst sich mit dem Wandel von »government zu governance« und reagierte damit auf die Unzufriedenheit mit vorherrschenden Ansätzen, die sich oftmals auf simplistische Dichotomien stützen, z.B. Privat gegen Staat, oder Marktwirtschaft gegen Planwirtschaft (Jessop 1998: 44f.). Der Staat selbst verlor in der Governance-Forschung an Relevanz (Bretthauer et al. 2010: 10). Analysegegenstand waren nun neue Steuerungsformen, die sich mit der zunehmenden Globalisierung herausbildeten und eine Abkehr von hierarchisch organisierten Staatsformen anzuzeigen

2 »Soziale und kulturelle Ziele müssen quantifiziert, kommodifiziert und in einen politisch geschaffenen Quasi-Markt überführt werden. Politisch werden Infrastrukturaufgaben in zwei Cluster unterteilt, nämlich erstens diejenigen, die (mehr oder weniger) unmittelbar ökonomisiert werden können und zweitens diejenigen, für die in einer Weise mobilisiert wird – (sei es durch Interessengruppen oder soziale Bewegungen), dass die (Partei-)Politik Folgen für den Wählerstimmenmarkt erwartet« (Sack 2021: 3 f.).

schiennen. Vermeintlich weniger hierarchische, kooperative und inklusivere Steuerungsmechanismen in Form einer »governance-beyond-the-state« (Swyngedouw 2005), bei denen zivilgesellschaftliche Akteure (NGOs), aber auch private Akteure eine größere Rolle bei der Politikformulierung einnahmen (Bretthauer et al. 2006: 10).

Selektive Bezüge zur Governance-Debatte können hilfreiche Hinweise für die Gewährleistungsstaatsanalyse liefern und in diese integriert werden.³ Es geht mir dabei nicht darum, die Gewährleistungsstaats- und Governance-Debatten vollständig wiederzugeben und zu rekonstruieren, sondern aus ihnen selektiv Zusammenhänge und Aspekte herauszufiltern, die speziell für die Analyse der heutigen Wohnraumversorgungskonflikte und deren künftigen Aushandlung von Bedeutung sind. Das Ziel der Kombination und Integration beider Debatten ist es, einen Eindruck von möglichen Dynamiken und Verschiebungen innerhalb von und zwischen einzelnen staatlichen Institutionen zu gewinnen, aber auch deren verändertes Verhältnis zur Zivilgesellschaft und dem Immobiliensektor greifbar zu machen. Darauf aufbauend kann herausgearbeitet werden, welche Aushandlungsdynamiken für die aktuelle Form von Staatlichkeit im Wohnungssektor vorherrschend ist und welche spezifischen Herausforderungen und Widersprüche sich aus ihr ergeben, die der verbesserten Versorgung aller mit öffentlichen Infrastrukturen im Wege stehen.

Die Verantwortungsstufung: (Wie) kann sie intakt gestaltet werden? Um einer Konturlosigkeit staatlicher Aufgabenbeschreibung im Kontext der Transformation von Staatlichkeit entgegenzuwirken, entwirft Schuppert für den Gewährleistungsstaat ein »Drehbuch« (Schuppert 2005b: 25) der Verantwortungsstufung, das aus der Perspektive der Verwaltung drei Modi der Verantwortungsstufung identifiziert: erstens die direkte Erfüllungsverantwortung über öffentliche Versorgungsbetriebe, zweitens die Gewährleistungsverantwortung, die die Regulierung, Kontrolle, und Überwachung der Akteure umfasst, die die öffentliche Infrastruktur bereitstellen, und drittens die Auffangverantwortung bei erkennbaren Steuerungsdefiziten. Für die Wohnraumversorgung waren historisch und sind noch heute alle drei Modi der Verantwortungsstufung parallel relevant – wenn auch lokalspezifisch und historisch in unterschiedlichen Mischverhältnissen: die Erfüllungsverantwortung für öffentliche Wohnungsunternehmen und öffentlichen Grund und Boden, die Gewährleistungsverantwortung für die rechtliche Steuerung der Wohnraumversorgung und Stadtentwicklungspolitik etwa über das Mietrecht, die Subjekt- und Objektförderung sowie Formen der Steuerpolitik (z.B. bezüglich Eigentum, Erbe) und die Auffangverantwortung. Letztere erfolgt in erster Linie über ordnungs- und sozialrechtlich regulierte Bereiche, sie betreffen Zwangsräumungen und die Unterbringung von Obdach- und Wohnungslosen. Hervorgehoben wird von Schuppert die notwendig gewordene Institutionalisierung eines strukturellen Rahmens, in dem diverse Akteure agieren, wobei der Staat unterschiedliche »Organisations-, Verfahrens-, und Regelungsstrukturen« (ebd.) bereitstellt und über ein »gewährleistungstaugliches«

3 Hinzugezogen werden ebenfalls Impulse aus anderen Debattensträngen, etwa jene zum *regulatory state*, die primär im US-amerikanischen und britischen Kontext entwickelt wurden und die Heuristik des kooperativen Staats, die als Akzentuierung bestimmter Dynamiken der Begrifflichkeit des Gewährleistungsstaates diesem untergeordnet werden kann.

Finanzierungssystem, Personal, Regulierungs- und Rechtssystem verfügt (Schuppert 2005: 41). Damit bewegt sich die inhaltliche Debatte um den Gewährleistungsstaat weg von der primären Fokussierung auf Privatisierung und Delegation an autonome Agencys und betont das Entstehen neuer Regierungstechnologien.

Ebenfalls in der Gewährleistungsstaatsdebatte fokussiert werden Prüfungs-, Überwachungs-, Monitoring- und Kontrollinstanzen, die die Umsetzung und Evaluation staatlicher Strategien begleiten. Damit verknüpft sind erstens Fragen danach, inwiefern eine Rückbindung der Ergebnisse in den Politikprozess erfolgt und ob Schritte einer anschließenden Re-Regulierung eingeleitet werden (Dingeldey 2008: 324). Zweitens wurde untersucht, wie Prüfungs- und Evaluierungsprozesse gestaltet werden. Swyngedouw (2005: 2000 f.) weist darauf hin, dass diese Prozesse oftmals entlang von Formen der »reflexive risk-calculation (self-assessment), accountancy rules and accountancy-based disciplining, quantification and benchmarking of performance« entwickelt werden. Welche Rolle spielen in der Empirie kalkulative, quantifizierende Praktiken für die Bewertung und Evaluation wohnungspolitischer Instrumente? Bezogen auf den Wohnungsmarkt existieren einerseits eine Vielzahl quantifizierender Kennziffern, mit denen die Entwicklung des Marktes beobachtet werden kann, die ihn aber gleichzeitig konstituieren (Bitterer und Heeg 2015: 38). Der Staat erstellt dafür Marktberichte, kooperiert aber auch mit privaten Research-Diensten und Forschungsinstitutionen, um sein Bild von der Wohnungsmarktentwicklung, z.B. der zukünftigen Wohnkostenbelastung oder den künftigen Wohngeldausgaben, zu diversifizieren und schärfen.

Führt Koproduktion zu Konsens und Nivellierung? Mit der fortschreitenden Etablierung des staatlichen Gewährleistungsmodus im Wohnungssektor und dem Bedeutungsverlust der direkten staatlichen Bereitstellung wird die Notwendigkeit für eine Abstimmung zwischen einer Vielzahl von Akteuren größer. Auf höherer Abstraktionsebene weist die Gewährleistungsstaatsdebatte darauf hin, dass die Transformation die Gefahr berge, dass sich zu erreichende Ziele in Konturlosigkeit verlieren. Es kommt zu einem »Koordinationsmodus zwischen Hierarchie und konsensuellem Arrangement«, bei dem die spezifischen Handlungsrationaltäten der Kooperationspartner*innen einerseits gewahrt werden sollen, aber sie andererseits gleichzeitig koordiniert und schlussendlich Gemeinwohlbeiträge Privater geformt werden sollen (Schuppert 2005: 34). Beim mit dem Gewährleistungsstaat verwandten Topos des Kooperationsstaates kommt es zu einer engen Abstimmung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Durch die notwendig gewordenen Abstimmungsprozesse finde eine Nivellierung der Rolle des Staates statt – er wird als weiterer »normaler« Marktakteur behandelt« (Knauff 2011: 195). Der Modus der Kooperation und Koordination wirke sich potenziell zugunsten konsensualer Arrangements aus und berge die Gefahr der Distanzlosigkeit und Kompromisse (Schuppert 2005: 33); Informales tritt an die Stelle von formalem Verwaltungshandeln. Während ökonomische Organisationen und Akteure einen Teil ihrer Handlungsautonomie zugunsten verbesserter politischer Einflussmöglichkeiten aufgeben, büßt umgekehrt der Staat einen Teil seiner top-down Handlungsmacht ein, indem er sich mit den Organisationen austauscht und auf Abstimmungsprozesse einlässt (Jessop 1998: 49). Durch die organisatorische und institutionelle Mitwirkung

Privater bestünden unklare Verantwortlichkeiten und die »Gefahr der Vernachlässigung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze« (Knauff 2011: 195). Der neue Modus führe zu einer »formalization of interinstitutional and intrainstitutional arrangements and the proliferation of mechanisms of self-regulation in the shadow of the state« (Levi-Faur 2005: 27). Daraus kann sich ein Problem der Identifikation von Verantwortungs- und Rechenschaftspflicht ergeben, denn auch wenn die Erbringung sich vermehrt auf mehrere Akteure verteilt, verbleibt die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung insbesondere im Bereich gemeinwohlrelevanter öffentlicher Güter letztlich beim Staat.

Welche Rolle spielt das Recht und wie werden Konflikte bearbeitet? Generell stellt sich im auf Koproduktion ausgerichteten gewährleistungsstaatlichen Regulierungsmodus die Frage, inwiefern sich Formen der Konfliktbearbeitung und -beilegung sowie das Recht, die Rechtsprechung und ihr Verhältnis zueinander verändern. Eine Frage nach gewährleistungsstaatlichen Regulierungsformen, die Schuppert formuliert, lautet, ob an die Stelle einer »überwiegend justizförmigen Konfliktkultur solche Konfliktlösungsmechanismen [...] [treten], die wie die Schlichtung oder die Mediation ohne die staatliche Rechtsdurchsetzungsmacht auszukommen suchen« (Schuppert 2005b: 39).⁴ Durch die spezifische Steuerungsform über vielschichtige institutionelle Arrangements, die Formen der Selbstregulierung ebenso einschließen wie staatliche Bereitstellung, komme es zu einer »Anreicherung der Wege der Konfliktverarbeitung« (ebd.: 42, zitiert: Hoffmann-Riem (1999): Justizdienstleistungen im kooperativen Staat: 159 f.) und einer »Pluralisierung der Rechtsproduktion« (ebd.: 40).

Aus den komplexen Herausforderungen für die Steuerung, so u.a. Franzius (2003: 510), erwachse die Notwendigkeit nach dem »Aufbau eines neuen – öffentlichen – Gewährleistungsrechts, das stärker als bisher den Umstand kooperativer Aufgabenerledigung in Netzwerken autonomer Systeme berücksichtigen muss«. Franzius (ebd.: 517) befindet gar den Topos des Gewährleistungsstaates für überflüssig, er fokussiert das »Gewährleistungsrecht«. Inwiefern sich die Bedeutung des Rechts im Gewährleistungsstaat verändert, darüber sind in der Literatur unterschiedliche Aussagen zu finden, die sowohl auf eine Ausweitung rechtlich ausgehandelter Konflikte als auch auf deren Bedeutungsverlust hindeuten. Sack verweist darauf, dass die Legislative im Gewährleistungsstaat vermehrt Standards gemeinwohlsichernder Leistungserbringung definiert (Sack 2021). Schuppert (2005a) zufolge gilt es zu beachten, dass die »gesetzlich gesteuerte Selbstregulierung [...] nicht zu einer Behinderung der Rechtsfortbildung führen« darf. Knauff wie-

4 Eine komplexe Situation entsteht, wenn etwa öffentliche Institutionen im Zentrum politischer Auseinandersetzungen stehen, z.B., wenn sie unter Korruptionsverdacht geraten oder ihnen moralische Verfehlungen oder sonstige Skandale angelastet werden. Dies führt zu einem Verlust des Vertrauens in den Staat. Eine solche Situation erfährt durch globale Medien- und Informationsnetzwerke eine Zuspitzung, wenn Skandale als »premium genre across news markets« gelten (Greer und McLaughlin 2017: 123). In Bezug auf den UK-Kontext arbeiten Greer und McLaughlin (ebd.: 13) heraus, dass der Staat inzwischen nicht mehr durch Neutralisierung und Verleugnung der Skandale reagiert, sondern er Skandalen mit einer Form von »re-vamped public inquiry« begegnet. Doch da auch die Formen der Konfliktverarbeitung durch den Staat reguliert werden, gelingt die Distanzierung nur bedingt: »both the regulatory state and its public inquiries risk being consumed by the scandals they are trying to manage« (ebd.).

derum beobachtet, dass das Recht an Bedeutung verliert »gegenüber anderen Methoden, etwa Anreiz, Werbung, oder moralischer Inpflichtnahme« (Knauff 2011: 72), indem der Staat primär auf indirekte Mittel der Lenkung setze. Dann würde das Recht, wie er anhand des »Kooperativen Staates« herausarbeitet, lediglich »in seiner überkommenen Form vor allem als Lenkungsmittel gegenüber unorganisierten oder Kooperationsunwilligen« dienen (Knauff 2011: 72). Majone (1997: 156) konstatiert, dass der Bedeutungsgewinn von Gerichten in der Verwaltungspraxis und der Politikgestaltung das fundamentalste Resultat der Herausbildung des *regulatory state* ist. Mit dem Richterstand gewinne ein nichtdemokratisch gewählter Berufsstand an Bedeutung (ebd.).

Der Staat der Zivilgesellschaft? Mit der zunehmenden Einbindung nicht nur der Wirtschaft, sondern auch der Zivilgesellschaft in vormals rein staatliche Aufgabenbereiche zerstreut sich die Rolle des Staates bei der Definition dessen, was Gemeinwohl ist. Es wurde die Hoffnung an den Gewährleistungsstaat geknüpft, dass er sich mehr für demokratische Prozesse öffnen würde und als »Staat der Zivilgesellschaft« umfangreicheres partizipativeres Potenzial entfalte als der fordistische Wohlfahrtsstaat: Der Gewährleistungsstaat ermögliche eine größere Bürgernähe und stärker demokratieförderliche Tendenzen. »Der ›Gewährleistungsstaat‹ will der Staat der Zivilgesellschaft sein« (Franzius 2003: 493). Auch Levi-Faur (2005) betont – wenn auch unter der Prämisse, dass es nur auf herausforderungsvolle Weise ausgeschöpft werden könne – die Existenz eines Möglichkeitsfensters, das sich durch den neuen Regulierungsmodus für demokratische Einflussnahme ergebe. Parallel dazu wird in der Governance-Forschung untersucht, dass vor dem Hintergrund der Entwicklung hin zu einem zunehmend autoritären Wohlfahrtsstaat und einem Scheitern des Staates in der Infrastrukturbereitstellung viele Akteure die Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Initiativen als potenziell demokratiefördernd, ermächtigend und effektiv bewerten würden (Moulaert et al. 2005: 1971; Swyngedouw 2005: 1992). Moulaert et al. (2005) beobachten einen Bedeutungsgewinn sozialer, von der Zivilgesellschaft ausgehender Projekte und Selbst-Hilfe-Bewegungen. Sie setzen ihn mit der schrittweisen Auflösung sozialstaatlicher Sicherungsnetze und wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in Verbindung. Im Hinblick auf die deutschsprachige Debatte und realpolitische Veränderungen verwies Münkler (2003) bei der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« des 14. Deutschen Bundestages Anfang der 2000er Jahre kritisch darauf, dass die »Zauberformel« der Bürgerschaft nicht in der erhofften Weise gegen das Markt- und Staatsversagen eingesetzt werden könne. Im Rahmen der empirischen Untersuchung in dieser Arbeit gilt es daher kritisch zu analysieren, inwiefern das erhoffte demokratische Potenzial des Gewährleistungsstaates tatsächlich zu demokratiefördernden Tendenzen und einer Verbesserung und erhöhten Verteilungsgerechtigkeit der Infrastrukturversorgung führt (und wenn ja – für wen).

Komplexität und dezentrierte Kontextsteuerung Mit der Herausbildung des Gewährleistungsstaates kommt es über die verschiedenen in den vorangehenden Absätzen skizzierten Entwicklungen sukzessive dazu, dass sich ein spezifischer Governance-Modus etabliert, der als »dezentrierte Kontextsteuerung« bezeichnet werden kann (Glagow 1987; Jessop 1998: 46). Mit der Herausbildung dieses Governance-Modus erfolgt eine

exponentielle Zuspitzung gesellschaftlicher Komplexität »which flows from growing functional differentiation of institutional orders in an increasingly global society« (ebd.). Dezentrierte Kontextsteuerung beinhaltet die

coordination of differentiated institutional orders or functional systems (such as the economic, political, legal, scientific, or educational systems), each of which has its own complex operational logic such that it is impossible to exercise effective overall control of its development from outside that system. The political and legal systems, for example, cannot control the overall development of the economy through coercion, taxation, legislation, judicial decisions, and so forth (Jessop 1998: 44, zitiert Glasgow 1987).

Das Zitat verdeutlicht neben der großen Herausforderung für die Steuerung die Tendenz des Scheiterns von (kommunaler) Wohnungspolitik, auf deren Feld sich globale ökonomische Entwicklungen, Kapital und Mieter*innen sowie stadtpolitische Interessen kreuzen – die gleichzeitig effektiv verknüpft und in Einklang gebracht werden müssen mit anderen gesellschaftlichen Prozessen. Aus dieser Komplexität ergibt sich die Notwendigkeit der Reduktion und Fokussierung von Maßnahmen, aber auch der sprachlichen Vermittlung der Vorhaben. Auch daraus ergibt sich die Relevanz, zu untersuchen, wie das Versorgungsregime organisiert ist, welche Diskurse es strukturieren und welche Ausschlüsse den Modus gewährleistungsstaatlicher Regulierung und Steuerung in der heutigen Wohnrauminfrastrukturpolitik kennzeichnen. Hierfür sind wiederum aktuelle Debatten aus der Wohnungsforschung aufschlussreich.

2.3 Forschungsdebatten zu (kommunalen) wohnungspolitischen Aushandlungsprozessen

Für die vorliegende Forschungsarbeit sind neben den Debatten zu öffentlichen Infrastrukturen und dem Gewährleistungsstaat vier weitere wissenschaftliche Debatten relevant. Erstens Forschungsarbeiten zu Wohnungspolitik insbesondere auf kommunaler, aber auch auf anderen politischen Ebenen. Hierzu zähle ich Forschungsarbeiten zu einzelnen Politikinstrumenten, aber auch zu Akteuren und Diskursen sowie sozialen Bewegungen. Zweitens Publikationen, die sich mit urbanen Regimen, Munizipalismus und Innovation sowie dem Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit beschäftigen. Diese Arbeiten fokussieren nicht notwendigerweise die Wohnungspolitik, sind jedoch von Bedeutung, da sie die Handlungsspielräume kommunal(staatlich)er Akteur*innen innerhalb veränderter wohlfahrtsstaatlicher Arrangements thematisieren. Drittens Forschungsarbeiten, die den Wandel des Versorgungsregimes und damit die Finanzialisierung des Wohnens untersuchen. Sie helfen, handlungsfeldspezifische strukturelle Einflussmomente bewerten zu können, die auf die Transformation gewährleistungsstaatlicher Bereitstellung einwirken. Viertens Forschungsarbeiten, die sich mit der steigenden sozialen Ungleichheit, Marginalisierung und Formen der Gentrifizierung und Verdrängung befassen. Diese Arbeiten liefern wichtige Hinweise zu den sozialen Auswirkungen von

Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitiken. Die Forschungsdebatten werden im Folgenden wiedergegeben, aber auch in späteren Kapiteln aufgegriffen.

Insgesamt ist die Wohnungsforschung ein multidisziplinäres Feld, das seinen Platz hat in den Disziplinen der Stadt- und Humangeographie, Urbanistik, (Immobilien-)Ökonomie, Architektur, Politik- und Planungswissenschaft und Soziologie. In Deutschland verlief die Wohnungsforschung bisher eher vereinzelt in Teildisziplinen (Rink und Egner 2020b: 24), »fragmentiert und diskontinuierlich« (Schipper und Vollmer 2020b: 9). Anders als die fest institutionalisierten englischsprachigen, europäisch und nordamerikanisch geprägten *Housing Studies* folgte die Wohnungsforschung hierzulande bestimmten Zyklen der Wohnungskrise: Während in den späten 1990er und den 2000er Jahren keine breite Forschungsdebatte in Deutschland geführt wurde, hat insbesondere durch die Zuspitzung der Versorgungskrise ab den 2010er Jahren die Wohnungsforschung in Deutschland wieder an Relevanz gewonnen (Rink und Egner 2020b: 24). In jüngerer Zeit gibt es zunehmend Anzeichen für eine Institutionalisierung der deutschsprachigen Wohnungsforschung (Schönig et al. 2017a; Schipper und Vollmer 2020a; Schönig und Vollmer 2020b). An einige Debatten, die schon in den Jahr(zehnt)en zuvor etwa zu Finanzialisierung, neoliberaler Stadtpolitik und Global Cities oder Gentrifizierung veröffentlicht wurden, kann dabei angeknüpft werden (Hitz et al. 1995; Heeg und Rosol 2007; Heeg 2001; Wissen et al. 2008; Holm 2008a).

Wohnungspolitik Was ist Wohnungspolitik? Hierzu existieren unterschiedlich enge Auffassungen. Generell wird sie als Feld verstanden, das sich mit der Wohnraumversorgung, dem Neubau, der Modernisierung und der Bewirtschaftung von Wohnungen befasst (Rink und Egner 2020b: 23). Sie fasst laut Harlander (2018)

die Summe all der durch die öffentliche Hand ergriffenen ordnungs- und leistungspolitischen Maßnahmen, mit denen auf die Produktion, Verteilung und Bewirtschaftung von Wohnungen eingewirkt wird.

Rink und Egner (2020b: 23) begreifen Wohnungspolitik als die institutionellen Rahmenbedingungen, Prozesse und Maßnahmen, die darauf abzielen, Konflikte über die Bereitstellung von Wohnraum, den Neubau sowie die Bestandsbewirtschaftung zu regeln und die Rechte von Eigentümer*innen und Mieter*innen zu sichern. Weitere Analysen betonen, dass Wohnungspolitik gekennzeichnet ist durch eine verschachtelte *Multi-Level Governance*-Struktur und eine »administrative Verortung zwischen Querschnitts- und Ressortpolitik« (Grohs und Zabler 2021: 55). Mitunter werden bei der Definition von Wohnungspolitik konkrete Aufgabenfelder eingekreist: Konukiewitz (1983: 165) z.B. nennt die Bereitstellung von Infrastruktur und den Einsatz regulativer Instrumente, darunter das Planungs- und Bodenrecht sowie das Polizei- und Wohnungsaufsichtsrecht. Zudem inkludiert Konukiewitz (ebd.) finanzielle Anreiz- und Förderprogramme, die Liegenschaftspolitik, die bis in die 1980er Jahre von kaum einer Kommune eingesetzt wurden, und die Organisation der Verwaltung und die Wohnfürsorge. Wie es sich in dieser Aufgabenbeschreibung bereits andeutet, lässt sich die Wohnungspolitik nicht eindeutig von anderen Politikfeldern abgrenzen. Überschneidungen gibt es mit der Sozial-, Steuer-, Umwelt-, Familien-, Finanz- sowie Stadt- und Regionalentwicklung

(Rink und Egner 2020b: 23). Unterscheiden lassen sich »Housing Politics defined as such and de facto housing policies« (Aalbers 2018: 195).

In dieser Publikation wird im Anschluss an Card (2023) ein breiteres Wohnungspolitikverständnis als sinnvoll erachtet, das expliziter als die beiden vorausgegangenen Definitionen Formen auch zivilgesellschaftlicher Einflussnahme inkludiert. Card definiert

housing politics generally as the ways that individuals or collectives – inside and outside of government – engage in forms of action to influence institutions (i.e., rules, structures, organizations) that govern the operation and reproduction of housing or the broader housing system (ebd. 1 f.).

Dieses Verständnis schließt sowohl politisch-institutionelle Praktiken ein, etwa Anhörungen und Debatten in Ortsbeiräten und im Gemeinderat sowie im Parlament, als auch Protestformen, die die institutionalisierten Praktiken herausfordern. Es umfasst daher auch Besetzungen, Formen der Bestechung, intransparente Verhandlungen, Zwang, öffentliche Diskussionsveranstaltungen und Mietstreiks. Produziert und hervorgebracht wird es durch unterschiedliche Akteure, z.B. öffentliche Institutionen, aber auch Individuen und Gruppen, die jeweils unterschiedlich konsensual bis konfliktiv miteinander interagieren.

Die Ergebnisse wohnungspolitischer Aushandlungsprozesse reichen dementsprechend von Diskursinnovationen über den Entwurf und die Etablierung neuer *housing imaginaries* bis hin zu neuen Formen sozialer Konnektivität, politischer Teilhabe und Partizipation sowie der Implementation und dem Scheitern neuer Politiken und Verwaltungsstrukturen. Schlussendlich schließt es auch das Schaffen neuer Räume ein (ebd.). Wohnungspolitik spielt damit, wie Holm et al. (2022: 12) schreiben, eine entscheidende Rolle als »mediator of social relations between people, communities, organised interest groups, and institutions« und ist sowohl Voraussetzung und Grundlage als auch Ergebnis machtvoller sozialer Beziehungsweisen.

Wohnungspolitisch aktiv zu werden erweist sich aus diversen Gründen als herausfordernd: Erstens haben Menschen grundlegende Bedürfnisse und Wünsche an Wohnraum, die sich individuell zwar stark unterscheiden, aber eines gemeinsam haben: Das Zuhause soll ein Rückzugsort sein, der Geborgenheit und Sicherheit verspricht und gibt und Raum für Entspannung und Intimität bietet. Dafür muss es den sich wandelnden Bedürfnissen entsprechen, was Barrierefreiheit oder das Zusammenleben in unterschiedlichen Konstellationen betrifft, das Ruhebedürfnis, die Nähe zur Schule oder zum Arbeitsplatz, zu Orten der Gesundheitsversorgung und sozialen Netzwerken. Daher verfügt das Gut Wohnen über eine hohe Gebrauchswertdiversität und ist damit weniger standardisierbar als andere öffentliche Infrastrukturen, etwa die Abwasser- oder Internetversorgung.

Daneben stellt es eine Herausforderung dar, dass der Gebrauchswert strukturell im Widerspruch zu Handlungslogiken steht, die der Tauschwertseite des Wohnens entspringen. Diese Logiken dominieren das Nachdenken über Wohnungspolitik zwar in der Regel, jedoch eigentlich sollte der umkämpfte Bereich des Gebrauchswerts, wie Lancione (2020) fordert, Ausgangspunkt sein, um Wohnen neu zu denken (Lancione 2020: 279). Was ein Zuhause ausmacht, lässt sich bei der marktförmigen Versorgung

für untere und niedrige mittlere Einkommen nicht gewährleisten, ohne die Zahlungsfähigkeit der Bewohner*innen zu übersteigen (vgl. Brede et al. 1975; Belina 2017). Der Wohnungsmarkt ist sozial blind, er sieht nur zahlungswillige Konsument*innen. Sobald die Nachfrage der zahlungsfähigen Bevölkerung befriedigt ist und von der gesamten Wohnungsanzahl flächendeckend betrachtet genügend Wohnungen bestehen, wird von einem Marktgleichgewicht gesprochen – das jedoch nichts über die tatsächliche Versorgung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen aussagt (Krätke 1999: 196). In der Betrachtung des Wohnens muss die Dichotomisierung von Marktgleichgewicht und Ungleichgewicht aufgebrochen werden (Heinrich 2017: 313). Der Wohnungsmarkt ist in vielerlei Hinsicht kein perfekter Markt: Er ist zersplittert in regionale und sozio-ökonomische Teilmärkte, was verstärkt wird durch seine mangelnde Transparenz und durch die Herausbildung von Monopolen begünstigt wird (Krätke 1999: 194 ff.). Die unterschiedlichen Teilmärkte sind auf komplexe Weise miteinander verflochten und es ist nicht möglich, von einem »allgemeinen Gleichgewichtszustand des *gesamten Marktsystems* zu sprechen« (ebd.: 196, H.i.O.). Sowohl Mieter*innen und Wohnungssuchende als auch staatliche, private oder zivilgesellschaftliche Akteure können sich kein umfassendes Bild vom Wohnungsmarkt einer Stadt machen und auch nicht von seinen Eigentümer*innen, Preisen und der Zugänglichkeit für unterschiedliche soziale Gruppen.

Drittens steht die Wohnraumversorgung im Zentrum politökonomischer Prozesse und ist mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Normen und Politikfelder verwoben. Sie entwickelt sich in enger Abhängigkeit von anderen öffentlichen Infrastrukturen. Wohnungspolitische Innovationen implizieren daher parallele Innovationen in unterschiedlichen Bereichen. Diese unterliegen anderen Produktionszyklen, woraus sich komplexe Wertbewegungsnetze um die Ware Wohnen aufspannen. Zum Beispiel verliert Wohnraum ohne erreichbare Schulen oder Krankenhäuser an Wert (Harvey 2006 [1982]; Aalbers und Christophers 2014; Clarke und Ginsburg 1975). Darüber hinaus scheinen die langwierigen, kapitalintensiven, eingeschliffenen und komplexen Produktionsbedingungen bei der Herstellung und Instandhaltung von Wohnraum nicht angemessen mit dem Wandel gesellschaftlicher und klimatischer Entwicklung standhalten zu können.

Viertens operiert die wohlfahrtsstaatliche Steuerung mit der Definition von Zielgruppen. Während allen ein Recht auf Wohnen gewährleistet werden soll, basieren Förderprogramme oder Subventionen immer auf spezifischen sozioökonomischen Kriterien, die bestimmte Personengruppen aus dem Begünstigtenkreis exkludieren (Torgersen 2020 [1987]: 154 f.). Auch die Gebrauchswertdiversität impliziert die Unvermeidbarkeit differenzierter Maßnahmen, die immer eine bestimmte Bevölkerungsgruppe adressieren. Darüber hinaus zielen sechstens die klassischen Instrumente der Wohnungspolitik alle darauf ab, dass Einzelpersonen oder Unternehmen die ihnen gebotenen Möglichkeiten, z.B. Mietrecht, Wohngeld, sozialer Wohnungsbau oder Eigenheimzulage nutzen müssen (Egner et al. 2004: 45). Dies verstärkt Tendenzen der Fragmentierung und Individualisierung.

Qualitativ können wohnungspolitische Maßnahmen mit Card (2023) und Marcuse (2012) als technokratisch, reformistisch (oder progressiv) oder transformativ (bzw. radikal) klassifiziert werden. Technokratische Strategien versuchen Organisationsweise der Wohnraumversorgung administrativ zu verändern, ohne Umverteilungsprozesse oder

eine Demokratisierung einzuleiten. Hierzu zählen ein verändertes Management von Zwangsräumungen oder die Digitalisierung der Bauverwaltung und die Auszahlung von Wohngeld. Progressive oder reformistische Maßnahmen beschreiben Ansätze, die Demokratie und Gleichheit fördern. Progressive oder reformistische Ansätze reflektieren »die soziale Blindheit des Marktes und zielen auf Einschränkungen der Verwertungslogik« (Holm 2022: 136f.). Progressive Regierungen können verstanden werden als

places where social movements captured political representation, increased participation of disadvantaged social groups in planning and policymaking, and weakened the corporate and ruling elite's domination of the local economy, in-so-doing promoting redistributive policies (Card 2023: 6).

Radikale oder transformative Regierungen hingegen versuchen, mit sozialen Bewegungen gemeinsam strukturelle Veränderungen zu erwirken und weitreichende Umverteilungsprozesse anzustoßen. Radikale Strategien wollen Versorgungsformen jenseits des Marktes etablieren und eine Dekommodifizierung und Demokratisierung des Wohnens einleiten sowie Prozessen der Entfremdung entgegenwirken. Hierzu zählen Forderungen nach einer sozial gerechten, demokratischen Restrukturierung öffentlicher Wohnungsunternehmen oder die Vergesellschaftung von Wohnraum, die allerdings auch weit in andere Gesellschaftsbereiche wirken würden: »a truly radical right to housing [...] would not be a demand for inclusion within the horizon of housing politics as usual but an effort to move that horizon« (Marcuse und Madden 2016: S. 197). In der Realität gibt es jedoch zahlreiche Schnittstellen und Überschneidungen beider Strategien.

Bezogen auf die politikwissenschaftlich-humangeografische Forschungsdebatte besteht eine relative Leerstelle im Hinblick auf interkommunal vergleichende Studien innerhalb Deutschlands. Hier kann zwar auf wissenschaftliche Literatur zu den einzelnen Fallstädten und dort ablaufenden politischen Prozessen zurückgegriffen werden, die im Rahmen der Empiriekapitel referenziert wird (Heeg und Schipper 2021; Glatter 2020), jedoch werden mehrere Kommunen selten mit einem einheitlichen Analyserahmen betrachtet, es sei denn, es handelt sich um eine Beschreibung von Marktentwicklungen. Zudem gibt es bisher kaum diskursanalytische und akteurszentrierte Ansätze, die auf das Wohnen aus einer kritischen politökonomischen und staatstheoretisch informierten Perspektive blicken. International existieren einige Forschungsarbeiten, an die hierbei angeknüpft werden kann (Card 2023; Hochstenbach 2024). Entgegen der vielstimmigen öffentlichen Betonung, die Wohnungsfrage sei die soziale Frage unserer Zeit, spielt in der Politikwissenschaft die Wohnungsforschung aktuell eine randständige Rolle. Dies zeigt exemplarisch ein Durchsuchen des Kongressprogramms der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft aus den Jahren 2018, 2021 und 2024. In den Panelprogrammen findet sich mit den Suchwörtern »Wohnen« und »housing« im Jahr 2018 kein Treffer, im Jahr 2021 ein Panel mit dem Titel »Chancengleichheit und Beteiligung benachteiligter Gruppen in urbanen Transformationen« und im Jahr 2024 das Panel »The Political Economy of Housing and Fiscal Policy in the Polycrisis«, das allerdings keine Beiträge mit Bezügen zum deutschen Kontext im Programm hatte.

Dennoch gibt es – auch in jüngerer Zeit – einige politikwissenschaftliche Forschungsarbeiten zur Wohnungsfrage. So hat insbesondere in den letzten zehn bis vierzehn Jahren die lokale Wohnungspolitikforschung in der deutschsprachigen Debatte sogar ein kleines Revival erlebt.⁵ Insgesamt liegen jedoch nach wie vor wenige, systematisch vergleichende Studien zum Handlungsspielraum kommunaler Wohnungspolitik vor – eine Lücke, zu deren partiellen Schließung diese Arbeit einen Beitrag leistet. Grubauer und Metzger (2023a: 17) beobachten zwar für die derzeitige Forschung, dass »Experimente zur Erweiterung der wohnungspolitischen Instrumente [...] von der Forschung vergleichsweise eng begleitet [werden]«. Doch insgesamt – hier schließe ich mich der Position von Egner und Rink – stellt die Wohnungspolitik trotz der Breite der Politikarena in der Forschung ein »relativ kleines Feld« dar (Rink und Egner 2020b: 24). Rink und Egner (Rink und Egner 2020a) veröffentlichten 2021 den einzigen aktuellen Sammelband zu kommunaler Wohnungspolitik in vierzehn Städten in Deutschland, der in einer Neuauflage 2026 erscheint. Der Sammelband liefert einen wertvollen Überblick über die Entwicklung der kommunalen Wohnungsforschung und über unterschiedliche Zeitlichkeiten und sozialräumliche Dynamiken der Zuspitzung der Krise und deren Politisierung in 14 Städten. Verständlich aufbereitet werden die Fallstudien jeweils von Wissenschaftler*innen, die die Entwicklung der Preise sowie die spezifischen Akteurskonstellationen darlegen und kommunalstaatliche Strategien zur Begegnung der Wohnungskrise erörtern. In ihrem Fazit betonen Egner und Rink, dass die Kommunen wohnungspolitisch verstärkt aktiv geworden sind. Die Autoren lassen jedoch auch die Worte von Holtmann und Schaefer nachhallen, die 1996 eine fehlende »Bereitschaft zu einer konsequenten Neuorientierung, zu einer Reform überholter Zielvorstellungen« beklagten (Egner und Rink 2020: 323). Darüber hinaus wurde etwa mit einem Sammelband zur Hamburger Wohnungspolitik in jüngerer Zeit ein umfangreiches, stadt- und wohnungspolitikbezogenes Werk veröffentlicht (Grubbauer und Metzger 2023b). Ebenso liegen Studien zu Frankfurt (Schipper und Heeg 2020; Schipper und Latocha 2018; Albrecht et al. 2021; Schipper und Wiegand 2015) und anderen Kommunen vor. Ein Schwerpunkt der Wissensproduktion zu wohnungspolitischen Fragestellungen und zu Gentrifizierung liegt nach wie vor auf Berlin (Vollmer 2019c; Scheller 2019; Helbrecht 2016; Holm et al. 2018a; Bernt 2022). Auch wenn Großstädte nach wie vor im Fokus der Forschung stehen, wurde in den letzten Jahren vermehrt zu schrumpfenden Städten oder ländlichen Räumen und dortigen Gentrifizierungsprozessen publiziert (Reichert-Schick 2017; Mießner und Naumann 2021).

Neben der aktuellen Konjunktur wohnungspolitischer Forschung gibt es in Deutschland eine ältere Phase politökonomischer und kommunaler Wohnungspolitikforschung insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren, die mit der Phase der Transformation der Rolle der Kommunen in der Wohnungspolitik ebenso wie dem Übergang von Fordismus zu Postfordismus und entsprechenden Krisen zusammenfällt. An die frühere Phase deutschsprachiger, politökonomisch ausgerichteter und angewandter Forschung (Brede et al. 1975; Krätke 1981; Prigge und Kaib 1988) wurde nicht nahtlos angeknüpft. Dass sich

5 Deziert politikwissenschaftlich forscht an der TU Darmstadt Björn Egner zu wohnungspolitischen Fragestellungen. Egner führt national (Egner et al. 2004) und lokal vergleichende Policy- und Akteursanalysen durch (Egner et al. 2018).

die Wohnungspolitikforschung damals in Deutschland nicht breiter verstetigen konnte, wurde neben institutionell-strukturellen Gründen von Krätke disziplinintern auf einen »dogmatischen Ableitungsmarxismus« sowie eine »verfestigten ideologischen ›Antireformismus‹« in den Debatten zurückgeführt (Schipper und Schönig 2021: 83).

Begründet wurde das Forschungsfeld der kommunalen Wohnungsforschung vor dem Hintergrund zunehmender Versorgungsengpässe in den Städten auf einer Tagung des Arbeitskreis Lokale Politikforschung der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft zur Wohnungsfrage im Jahr 1982. Im Nachgang der Tagung publizierten Evers et al. 1983 den Sammelband »Kommunale Wohnungspolitik« (Evers et al. 1983; Rink und Egner 2020b: 28). Die kommunale Wohnungsforschung der 1980er Jahre setzte sich in der BRD mit der Frage auseinander, wie sich die Rolle der Kommunen in der wohnungspolitischen Steuerung veränderte: Konukiewitz (1983: 159) führte das »neuerwachte Interesse an den kommunalen Handlungsressourcen« darauf zurück, dass sich ein »zunehmender Handlungsdruck angesichts eines an seine finanziellen Grenzen gestoßenen Wohlfahrtsstaates sich auf diejenige Instanz richtet, die am wenigsten in der Lage ist, sich diesem Druck zu entziehen«. Dadurch, dass sich die Wohnungskrise zunehmend – anders als noch in der Nachkriegszeit – v.a. auf die Ballungszentren verlagerte, sah sich der Bund bei leeren Kassen immer weniger in der Pflicht, einzugreifen. Gleichzeitig können sich die Kommunen aufgrund der Problemnähe nicht aus der Verantwortung ziehen. Erst damals bildete sich auch die kommunale Wohnungspolitik als »eigenständiges Politisierungsfeld« mit Gestaltungsanspruch heraus und beendete das »Schattendasein in der Nähe der Sozial- und Obdachlosenfürsorge« (ebd.: 160). Im Hinblick auf die politische Steuerung öffentlicher Unternehmen wurde bereits damals darauf hingewiesen, dass sich ein Widerspruch zwischen öffentlichen Aufgaben und privatwirtschaftlicher Verfasstheit und Trägerschaft von Unternehmen ergeben kann, die bei Kommunen für Zögerlichkeit in der politischen Steuerung von Unternehmen sorgen kann (ebd.: 171).

Historisch fällt die von Krautzberger (1983: 28) in den Kontext vom »Abbau des staatlichen Interventionskorridors in das Marktgeschehen« gesetzte Kommunalisierung der Wohnungspolitik zusammen mit dem ab den 1980er Jahren einsetzenden Abschmelzen des Bestandes von Sozialwohnungen. Kommunen wurden als »strategische Reserve in der Wohnungspolitik« angesehen, deren kreative Initiative und Engagement notwendig sei, um die – von der Schließung der Finanzierungslücke abgesehen – ebenso notwendigen qualitativen Veränderungen herbeizuführen (Konukiewitz 1983: 175; Evers et al. 1983). Parallel zum Rückzug des Bundes aus der Wohnungspolitik erfolgte die »zunehmende Mobilisierung sämtlicher Bereiche der lokalen Politik für wirtschaftliche Entwicklung« (Mayer 1995: 123). Während sich die Haushaltskrise der Kommunen durch finanzielle Restriktionen und Steuerreformen intensivierte, trat die Wohnungspolitik in den 1990ern und 2000er Jahren in der Prioritätenliste des politischen Agendasettings hinter Themen wie Standortentwicklung, Strukturwandel, demografischer Wandel oder Aufbau Ost zurück (Schönig et al. 2017b: 35). Die bundesweit getroffenen Dezentralisierungsmaßnahmen überschnitten sich zeitlich mit den europäischen Integrations- und bundespolitischen Deregulierungsmaßnahmen, die es den Kommunen erschwerten, Handlungsfähigkeit zu beweisen (Krummacher 2011: 205f.).

Viele Wissenschaftler*innen wiesen in den letzten Jahren darauf hin, dass die Wohnungspolitik wesentlich von lokalen Kontexten wie der Akteurskonstellation, der Eigentümerstruktur und den jeweiligen Diskursen geprägt ist (Rink und Egner 2020b: 10; Schönig et al. 2017b). Ball (2020) etwa hebt sogar die Grenzen nationalstaatlich-vergleichender Wohnraumregimeanalysen hervor und unterstreicht die Bedeutung lokaler, akteurs- oder institutionenbasierter, vergleichender Studien für ein nuanciertes Verständnis wohnungspolitischer Entwicklungen. Im Jahr 2017 beobachteten Schönig et al., dass sich auf kommunaler Ebene durch die Transformation des Wohlfahrtsstaates und die zunehmende lokale Politisierung der Wohnungsfrage der Handlungsdruck erhöht (Schönig et al. 2017b). Daher kann basierend auf der Forschung angenommen werden, dass der lokale Gewährleistungsstaat in der Untersuchungsphase eine proaktive, konzeptionelle und aktive Rolle in der Gestaltung von Infrastrukturpolitik einnimmt (Egner et al. 2018; McGuirk et al. 2021).

Jüngere deutschsprachige wohnungspolitische Forschungsarbeiten der letzten zehn Jahre haben sich bisher eher wenig aus diskursanalytischer Perspektive mit dem Zusammenhang von Sprache, Macht und Politik befasst. Dabei gelang es auch über Diskursanalysen, wie Hastings Anfang der 2000er Jahre konstatierte, die lange positivistische Ausrichtung traditioneller Wohnungsforschung herauszufordern, indem er bis dahin unbeachtetes empirisches Material zu Grunde legt und fokussiert, z.B. politische Texte, Interviews oder Gesprächsdaten. Diskursanalysen können die Konstruktion von Problemen und die Legitimierung von Maßnahmen sowie die diskutierten und als legitim erachteten politischen Instrumente analysieren, etwa indem sie Problemdefinitionen herausarbeiten oder die der Sprache inhärenten Machtdynamiken ergründen. Diskursanalytische Ansätze haben auch für Prozesse sozial(räumlich)er Stigmatisierung sensibilisiert. Zudem können sie zu einer Dezentrierung rein angebots- und nachfragebasierter Sichtweisen auf die Wohnungsfrage beitragen (Card 2023: 22).

Jüngere diskursanalytische Arbeiten gibt es etwa von Card (2023), der wohnungspolitische Diskurse in den USA auf der Plattform Twitter (heute X) analysierte. Ihm zufolge verschob sich die öffentliche Debatte nach der Pandemie v.a. auf zentrale Elemente progressiver Wohnungspolitik: verstärkte Umverteilung, Marktregulierung und die Bekämpfung von Diskriminierung (ebd.: 145). Hochstenbach (2024) analysierte anhand von Diskursanalysen von parlamentarischen Dokumenten, Zeitungsartikeln und Interviews, welche (De-)Politisierungsdynamiken die Debatten in den Niederlanden nach der Finanzkrise zu beobachten waren. Er arbeitet heraus, wie sich der Begriff der Wohnungskrise in der Debatte etablierte und identifiziert dafür die drei Phasen der Inkubation, Entwicklung und Eskalation (Hochstenbach 2024). In der ersten Phase der Inkubation sei die Wohnungskrise weitgehend ignoriert worden.

Für den deutschsprachigen Raum liegen einige spannende Arbeiten zu bestimmten Akteursgruppen und Eigentümer*innen vor, etwa zu Genossenschaften in Hamburg (Metzger 2021) und zur Finanzialisierung des Wohnungsmarktes – und der Frage »wem zahle ich eigentlich meine Miete?« (Metzger 2020; Garcia-Landa und Trautvetter 2019). Wenig Wissen existiert jedoch nach wie vor (nicht nur in Deutschland) über die Gruppe der Privatvermieter*innen (Hochstenbach 2022; Kadelke 2023: 69).

Kommunale Gestaltungsmacht zwischen Munizipalismus und Austeritätspolitik In der Folge strikter Austeritätspolitiken und zunehmender Infrastrukturkonflikte artikulieren sich auf kommunaler Ebene Spannungen und Handlungskonflikte (Peck 2012: 629). Während sich auf nationaler Ebene im Nachgang der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zunächst neoliberale Politikansätze festigten, fanden auf kommunaler Ebene, wo Widersprüche dieser Entwicklung unmittelbarer zu Versorgungsdefiziten führen, verstärkt Politisierungsprozesse statt, im Zuge derer alternative Perspektiven erarbeitet wurden. Unter dem Schlagwort »neuer Munizipalismus« befassen sich eine Reihe Arbeiten mit der Frage nach den Spielräumen kommunaler progressiver Politik (Roth et al. 2023; Vollmer 2017; Holm et al. 2022; Martínez und Wissink 2022; Thompson 2021; Warner 2023; Aldag et al. 2019; Warner et al. 2021; Angel 2021). Das bekannteste Beispiel ist Barcelona, wo Ada Colau, eine Vertreterin der Platzbesetzungsbewegung und der Bewegungen gegen Zwangsräumungen, von 2015 bis 2023 Bürgermeisterin war. In ihrer Regierungszeit erfolgten umkämpfte Verschiebungen des Kräfteverhältnisses in lokalstaatlichen Institutionen (Bianchi und Russell 2026). In den USA und Großbritannien gibt es Versuche, kommunale Handlungsspielräume zugunsten einer verbesserten Versorgung oder demokratischen Wirtschaftspolitik auszuschöpfen.

Forschungsarbeiten zum Munizipalismus untersuchen neue Governance-Formen und die Widersprüche und Herausforderungen, die mit ihnen einhergehen. Hier ergibt sich eine produktive Verbindung zu den Debatten zum Gewährleistungsstaat und der Frage, mit wem welche Formen von Kooperationen geknüpft werden. In einigen Studien wird eine partielle Abkehr von der Kooperation mit privaten Akteuren in Form von Public Private Partnerships (PPPs) hin zu einer Zunahme von Public-Common-Partnerships oder einem Public-Cooperative-Nexus beobachtet (Thompson 2023; Ferreri und Vidal 2021; Vollmer et al. 2021). Im Wohnungssektor wäre dies z.B. die Hinwendung zu Wohnungsneubau mit kommunalen Wohnungsunternehmen, die Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts, die aktive Bodenvorratspolitik oder die verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinschaftlichen Wohnprojekten und Genossenschaften. Oft finden Kommunen jedoch primär pragmatische Antworten auf die Versorgungskrise. Progressive kommunale Politiken daher einfach als Abkehr von neoliberalen Politiken zu interpretieren, sei kurzsichtig, so Thompson (2023). Vielmehr gelte es, die Bipolarität und Gleichzeitigkeit progressiver und regressiver Tendenzen zu beachten:

progressive and regressive tendencies are not mutually exclusive but dialectically related poles of a contradictory local-state-capitalist totality. The growing trend for financialised city statecraft [...] is evident even in apparently municipal-socialist authorities. (Ebd.: 616)

Die Gleichzeitigkeit regressiver und progressiver Pole erschwert die Unterscheidung und Zuordnung kommunaler Stadtpolitik als neoliberal oder progressiv. Sie können nicht allein als progressive Antwort auf die verstärkte Austeritätspolitik verstanden werden, da einige Modelle kooperative Praktiken für neoliberale Kostenreduzierungen nutzen und damit eher als Ausdruck neoliberaler Politik gedeutet werden können. Für Berlin, New York und Wien konstatieren die Wohnungsforscher*innen Vollmer, Stein und Kadi (Kadi et al. 2021; Vollmer und Kadi 2018) zwar eine partielle Kursabkehr von neoliberalen

Wohnungspolitiken und eine Hinwendung zu mehr Bezahlbarkeit, doch gebe es wenige Fortschritte bei der Demokratisierung von Planungs- und Wohnraumregimen und insgesamt sei eher eine Persistenz und Kontinuität neoliberaler Handlungslogiken zu beobachten. Als strukturell einschränkende Faktoren für einen umfassenderen postneoliberalen Wandel identifizieren sie – neben politischem Unwillen – erstens die nach wie vor starke Hegemonie neoliberaler Diskurse und Regierungsformen, zweitens den starken Einfluss der Immobilienwirtschaft und des Finanzsektors, drittens die fehlende Handlungsmacht auf kommunaler Ebene und viertens den Einfluss makroökonomischer Entwicklungen und globaler Kapitalströme (Kadi et al. 2021: 15 f.).

3 Geschichte der Wohnungspolitik

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

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

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

3.1 Wohnungspolitik seit der Industrialisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

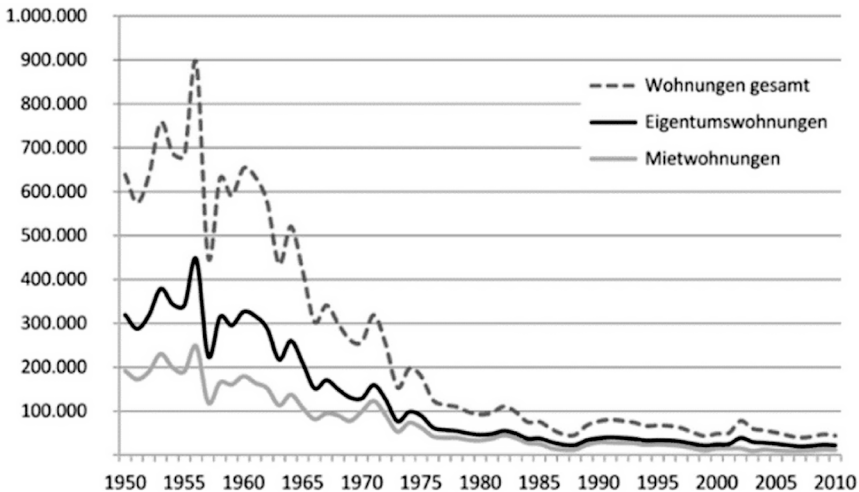
sellschaftsformation des Fordismus, die sich in den späten 1950er Jahren in der Bundesrepublik etablierte, war auf Standardisierung, Rationalisierung, Massenkonsum und Sozialmanagement ausgerichtet (Ronneberger 2013). Der Etablierung eines bezahlbaren Mietwohnungsmarktes durch umfangreiche Förderprogramme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

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

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

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

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



Quelle: Holm et al. 2018a: 60

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Die Globalisierung des Immobilienmarktes und die Herausbildung eines multiskalaren Gewährleistungsstaates

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Eine politökonomische Perspektive auf lokale Wohnungspolitik

Die Vielschichtigkeit der Wohnungsfrage, ihre Verwobenheit mit verschiedenen gesellschaftlichen Prozessen, die von Architektur und Städtebau über intime Rückzugsorte bis hin zu globalen Kapitalströmen reichen, ermöglicht es weder, eine große Theorie des Wohnens zu formulieren oder darauf zurückzugreifen, noch ist dies wünschenswert (Aalbers 2018: 195). Stattdessen bietet das multidisziplinäre Feld des Wohnens Zugänge für unterschiedliche Theorien, die jeweils »reductions of the social world« (ebd.) darstellen und daher nie alles erklären oder verstehen und interpretieren helfen können. Erkenntnisinteressegeleitet wurde für diese Arbeit ein Zugang entwickelt, der unter dem Überbegriff der Politischen Ökonomie Forschungsarbeiten zusammenführt, die sich mit der Veränderung der Politischen Ökonomie des Wohnens einerseits und staatstheoretischen Debatten andererseits befassen, um darauf aufbauend eine machtsensible Analyse aktueller wohnungspolitischer Aushandlungsprozesse zu entwickeln. Dieses Herangehen folgt Streecks Definition von Politischer Ökonomie, der zufolge »Politik und politische Institutionen [...] [nicht verstanden werden können], ohne sie in enge Beziehung zu den Märkten und wirtschaftlichen Interessen sowie den aus ihnen erwachsenen Klassenstrukturen und Konflikten zu setzen« (Streeck 2021: 59). Dies gilt im Besonderen für die Annäherung an die Wohnungsfrage, die von Wissenschaftler*innen wiederholt im Zentrum der Politischen Ökonomie verortet wurde (Aalbers und Christophers 2014). Wohnen ist ein ökonomischer Sektor, der eine wichtige Rolle in den zunehmend globalen Prozessen der Kapitalzirkulation und für die mit ihr verflochtenen Interessensgruppen spielt und dessen Entwicklung von umfangreichen staatlichen Regulierungsmaßnahmen geprägt ist. Daher müssen in die Wohnungsforschung sowohl »ökonomische« als auch »politische« Analyseperspektiven integriert werden: »housing can be adequately studied with neither purely economic nor with purely political-historical conceptualizations« (Bernt 2022: 45). Wohnraum mag als Privateigentum warenförmig gehandelt werden, und er funktioniert im globalen, finanzialisierten Kapitalismus zunehmend als handelbares Finanzprodukt, er kann aber nie komplett kommodifiziert und Marktlogiken untergeordnet werden. Seine Form der Bereitstellung wird immer zwischen unterschiedlichen Betrachtungslogiken und Handlungsmaximen ausgehandelt. Aus diesem

Umstand gegenseitiger Durchdringung ergeben sich, wie bereits die Political Economy Working Group in den 1970er Jahren betonte, konzeptionelle und empirische Herausforderungen für die Forschung:

[...] an understanding of housing presupposes an adequate understanding of the state and of state intervention. An understanding of the role of the state in this field is made very difficult by the fact that even at the economic level there is not one coherent capitalist interest. The problem is further increased when we consider the political and ideological significance of housing. (Clarke und Ginsburg 1975: 2)

Um die Dynamiken, die Wohnrealitäten heute prägen, zu verstehen, kombiniert diese Publikation unterschiedliche Ansätze und Konzepte, die auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen angesiedelt sind. Im Folgenden werden erstens der gewählte staats-theoretische Zugriff vorgestellt und mit ihm die Definition und Wirkungsweise von strategischer Selektivität sowie die Staatsmacht und die Unterscheidung von Zivilgesellschaft und Staat illustriert. Danach werden Debatten zusammengefasst, die sich mit der sich verändernden Rolle des Wohnens innerhalb der kapitalistischen Ökonomie befassen. Sie haben den Zweck, zu illustrieren, dass die Wohnraumversorgung in zunehmend globale Netzwerke der Kapitalzirkulation eingebettet ist und die gebaute Umwelt im Kapitalismus über den sogenannten *Spatio-Temporal Fix* eine spezifische Funktion einnimmt. Zudem werden Renditeinteressen, Formen der Ausbeutung, Bestandteile des Mietpreises und sich im Wohnungssektor überkreuzende Interessenlagen illustriert. Daraus geht hervor, welche Dynamiken die Wohnraumversorgung prägen, die strukturell wirksam werden und daher lokal zwar bearbeitet, aber nicht außer Kraft gesetzt werden können.

Erörtert wird zudem basierend auf theoretischen und empirischen Debatten der Einfluss marginalisierter Gruppen auf Diskurse, politische Entscheidungsprozesse und materiell verdichtete Kräfteverhältnisse. Insgesamt wird durch die Herangehensweise möglich, sich für empirische Varianzen und neuere Entwicklungen zu sensibilisieren, ohne dabei – wie es mitunter ökonomiezentrierten Forschungsarbeiten vorgeworfen wird – seinen Blick durch von vornerein als gesetzt angenommene Funktionsweisen des Kapitalismus zu verstellen und die Agency von Akteuren aus dem Blick zu verlieren (Jacobs et al. 2024: 12, Bourdieu 1986).

Für die Operationalisierung wird das Konzept der lokalen Wohnraumregime erarbeitet, wobei ich auf die CPE Bezug nehmen werde, die das Bindeglied zwischen theoretischer Perspektive und methodischer Herangehensweise ist. Bei der CPE handelt es sich um einen kritisch-realistischen Ansatz, der Impulse aus dem *institutional* und *cultural turn* für den Bereich der Politischen Ökonomie und materialistischen Staatstheorie aufgreift (Sum/Jessop 2013).

4.1 Staatlichkeit im Wandel

4.1.1 Die Definition von Staat

Anders als alltagssprachliche Auffassungen von »dem Staat« ist der Staat keine monolithische Sache und kein Subjekt (Poulantzas 2002: 164). Ein Staat stellt vielmehr ein komplexes, in sich widersprüchliches und sich permanent wandelndes Phänomen dar; deshalb ist die Definition dessen, was der Staat ist, sehr herausfordernd. Die Komplexität, Wandelbarkeit und Anpassungsfähigkeit des Staates macht es unmöglich, alle »den Staat« umfassenden und betreffenden Dynamiken mit einer theoretischen Brille zu ergründen. Daher müssen je nach Erkenntnisinteresse Schwerpunkte gesetzt und Ausschnitte fokussiert werden. Grundlegend für diese Arbeit ist Poulantzas Definition des Staates. Poulantzas (2002: 159) begreift den Staat als soziales Verhältnis – eine Formulierung, die Poulantzas in Anlehnung an Marx Definition von Kapital entwickelt –, »als ein Verhältnis, genauer als die materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen, das sich im Staat immer in spezifischer Form ausdrückt«. Im Kern verfügen Staaten über eine institutionell-strukturelle Matrix, die sich für spezifische politische Strategien und Taktiken unterschiedlicher Akteursgruppen aus verschiedenen Klassen oder Klassenfraktionen als unterschiedlich zugänglich und veränderbar erweist. Die Staatsapparate und Institutionen nehmen in der Regel die Funktion der »Vertretung irgendeiner Fraktion des Blocks an der Macht oder eines konflikthaften Bündnisses dieser Fraktionen gegen andere [ein]. Sie konzentrieren oder kristallisieren also in sich dieses oder jenes Interesse oder den Zusammenschluss von Sonderinteressen« (ebd.: 164). Auch innerhalb der einzelnen Staatsapparate erfolgen kompromisshafte Verdichtungen gesellschaftlicher Interessen. Die aktuelle Form des Staates erweist sich jeweils als das Ergebnis vergangener gesellschaftlicher Kämpfe zwischen unterschiedlichen Klassen und Klassenfraktionen, wobei die jeweiligen Machtverhältnisse erst aufeinander bezogen wirksam werden. Als »verknottete widersprüchliche Verhältnisse« (ebd.: 165) lassen sie zwischen den Apparaten und Zweigen des Staates, aber auch innerhalb der Apparate Reibungspunkte entstehen.

Aufgabe des Staates ist es, organisatorisch für eine Einheit innerhalb des Blocks der Macht zu sorgen, die staatlichem Handeln voransteht und gleichzeitig immer wieder neu ausgehandelt werden muss. Staatlichkeit kann nicht allein über eine Annäherung an das institutionelle Ensemble oder die Staatsapparate erklärt werden, sondern muss die sich laufend weiterentwickelnden Widersprüche und Konflikte einbeziehen, die sich für unterschiedliche Klassen in und durch den Staat ergeben (Jessop 2008: 120ff.). Wichtig ist es also, zu untersuchen, wie vom Staat durch seinen Charakter als materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse in konkreten Aushandlungsprozessen eine selektive Wirkung ausgeht. Die Selektivität kann in Anlehnung an Offe als »strukturell« verstanden werden. Offe (2006: 105) versteht darunter die »systematische Restriktion eines Möglichkeitsraumes«. Die Mechanismen struktureller Selektivität ergeben sich aus der Materialität und Geschichte eines Apparats; aus der »spezifischen Vertretung von Sonderinteressen innerhalb der Apparate, also aus ihrer Stellung in der Konfiguration des Kräfteverhältnisses« (Poulantzas 2002: 165). Jessop weist jedoch darauf hin, dass der Begriff »strukturell« irreführenderweise gleichbleibende Be- und Einschränkungen sug-

geriere, die auch unabhängig von gesellschaftlichen Veränderungen konstant blieben, und schlägt daher vor, stattdessen den Begriff ›strategisch‹ zu verwenden, der stärker auf die Wandelbarkeit und Relationalität der Selektivitäten verweist. Denn welche institutionell-strukturellen Matrizen und welche Selektivitäten im Staat jeweils aktiviert werden, ist von gesellschaftlichen Konjunkturen, parteipolitischen Machtverhältnissen, temporären Handlungshorizonten oder Verwaltungsstrukturen abhängig. Die Widersprüche, die sich zwischen den Handlungslogiken ergeben, können in »Nicht-Entscheidungen« münden, bei denen staatliches Handeln in gewissem Umfang systematisch unterbleibt (Poulantzas 2002: 165 f.).

Was den Staat von anderen Formen der Vergesellschaftung (etwa der Religion, dem Militär oder der Ökonomie) unterscheidet, ist, dass an ihn die Erwartung herangetragen wird, dass seine Funktion darin besteht, das Allgemeinwohl (seiner imaginierten Bevölkerung) zunächst zu definieren und im Weiteren dafür zu sorgen, dass verbindliche Abmachungen getroffen werden, die der Allgemeinheit förderlich sind (Jessop 2008: 9). Eine Vorstellung von Gemeinwohl ist zwangsläufig illusionär, denn sie findet auf einem »strategically selective terrain and involves the differential articulation and aggregation of interests, opinions, and values« (Jessop 2008: 11) statt. Aufgabe des Staates ist es daher, stabilisierende Formen zu finden, die inhärente Krisentendenzen, Konflikte und Widersprüche zugunsten jener verschieben, die integral Teil der imaginierten Gemeinwohl-Community sind, und zulasten jener gehen, die davon ausgeschlossen bleiben (ebd.: 11). Aus dieser Sonderrolle des Staates erwächst ein Paradox: Einerseits ist der Staat nur ein institutionelles Ensemble innerhalb einer sozialen Formation neben anderen, andererseits ist er in besonderer Weise mit der Letztverantwortung für die Aufrechterhaltung des Zusammenhalts der sozialen Formation betraut, deren Teil er lediglich ist (Jessop 2008: 79). Da jedoch viele Probleme »well beyond its control« (ebd.) liegen und diese sich bei intendierter Problemlösung potenziell sogar verschlechtern können, besteht eine Tendenz zum Staatsversagen, in anderen Worten: »[...] because both class and non-class struggles escape state control, state power is always provisional, fragile and limited« (ebd.: 122). Gleichzeitig ermöglicht erst die relative Autonomie des Staates gegenüber Einzelinteressen die Kompromissfindung. Analytisch kann daraus die Aufgabe abgeleitet werden, sich widersprüchliche Reibungspunkte und institutionalisierte Interessengegensätze innerhalb des strategisch selektiven Kräfteverhältnisses anzuschauen und zu untersuchen, mit welchen Taktiken und Strategien sie (nicht-)erfolgreich zu transformieren versucht werden.

4.1.2 Staat und Macht

Der Staat, seine Staatsapparate und die Regierungsebenen fungieren als Zentren der Macht für Fraktionen oder Allianzen, die sowohl den Block an der Macht stützen als auch Zentrum gegenhegemonialer Kräfte sein können:

Thus the state must be understood as a strategic field formed through intersecting power networks that constitutes a favorable terrain for political manoeuvre by the hegemonic fraction. (Jessop 2008: 123)

Doch was kann unter Macht verstanden werden? Macht, so eine einfache Definition, »is the capacity of a given force to produce an event that would not otherwise occur« (ebd. 11). Über die Frage, wie staatliche Macht epistemologisch gefasst, ontologisch und methodologisch erforscht werden kann, existieren viele Debatten (Lukes 2005). Hier wird davon ausgegangen, dass Macht nur relational zu gesellschaftlichen Gegebenheiten wirksam werden kann. Präziser als von »der Macht« wäre es, von Mächten zu sprechen und jeweils deren spezifische Asymmetrien, Vulnerabilitäten, gegenseitige Abhängigkeitsverhältnisse und wechselseitige Praktiken zu erörtern. Macht (verstanden als Mächte) soll in diesem Sinne verhandelt werden, als »the capacity to realize interests in a specific conjuncture« (Jessop 2008: 144).

Während Poulantzas in seinen frühen Arbeiten den Staat als Herrschaftsinstrument betrachtet, das langfristig den Interessen der Bourgeoisie dient, und ihn außerhalb sozialer Kämpfe konzipierte, drängten zeitgenössische Ereignisse wie das Entstehen der neuen sozialen Bewegungen der 1968er Jahre, aber auch Foucaults theoretische Arbeiten in seinen späteren Schriften eine neue Konzeptionalisierung von Staatlichkeit auf. Poulantzas erarbeitete aufbauend auf dieser gesellschaftlichen Entwicklung und eingehend auf Foucaults Arbeiten ein Staatsverständnis, das betont, »dass der Staat von seinem Konstituierungsprozess in den sozialen und politischen Auseinandersetzungen her gedacht werden muss und dass Wissens- und Diskurspraktiken selbst einen wichtigen Aspekt sozialer Machtverhältnisse darstellen« (Adolphs und Karakayali 2010: 153). Ähnlich wie Gramscis Staats- und Hegemonieverständnis begreift er den Staat als erweiterten Staat, der die Produktion und Organisation einer Lebensweise sicherstellen muss und von dem »der durch Disziplin und Normalisierung atomisierte und parzellierte Körper der Bevölkerung, [...] [sowie] die Struktur von Raum, Zeit und Körperlichkeit« produktiver und zugleich unterworfenen Teil sind (Adolphs und Karakayali 2010: 154). Insbesondere Foucault betont die enorme Dispersion und Vielfalt der Institutionen und Praktiken, die an der Ausübung staatlicher Macht beteiligt sind (Jessop 2008: 60).

Zentral für Poulantzas theoretisches Herangehen ist die Frage danach, wie die politische und ideologische Klassenherrschaft teilweise durch die geistig-manuelle Arbeitsteilung und deren Auswirkungen auf die Ausgrenzung der Arbeiterklasse und anderer subalternen Elemente der »secrecy or knowledge« (Jessop 2008: 144) reproduziert wird. Staatswissen ist »die spezifische Verkörperung der geistigen Arbeit im Staat« (Adolphs und Karakayali 2010: 158) und konstituiert zusammen mit spezifischen Diskursen einen Teil der Materialität der Staatsapparate bzw. des »spezifischen organisatorischen Gerüsts, aber auch der staatlichen Institutionen im weiteren Sinne« (ebd.). Das organisatorische Wissen über staatliche Lenkungsprozesse wie einen Staatsdiskurs oder politische Diskurse bezeichnet er als geistige Arbeit. Somit lässt sich mit Poulantzas der »Zusammenhang zwischen spezifischen Formen von Wissen, Wissenschaft und Ideologie und dem materiellen Aufbau des Staats« untersuchen (Adolphs und Karakayali 2010: 165). Die Diskurse des Staates sind »Diskurse in Aktion« (Poulantzas 2002: 85), die mit einem gewissen strategischen und taktischen Herangehen eingesetzt werden und die vom Wissen, das sich der Staat aneignet, unterstützt werden. Sie stellen eine Verbindung von Macht und Wissen her (ebd.), sind aber immer unvollständig und bruchstückhaft, »je nach den strategischen Plänen der Macht und den verschiedenen Klassen, an die er gerichtet ist« (ebd.). Die materiell und ideologisch konstituierte Organisation von

Forschung, Management und bürokratischen Strukturen werden in dieser Arbeit im Anschluss an Poulantzas als eng mit der herrschenden Ideologie verknüpft betrachtet (Jessop 2008: 144).

Analytisch bedeutet dies, nicht isolierte Eigenschaften von Akteur*innen zu untersuchen, sondern strategisch relationale Möglichkeitsfenster, die sich aus strukturell selektiven sozialen Beziehungsformen ergeben. Nicht nur Brüche, auch Kontinuitäten können im Zentrum der Analyse stehen; fokussiert werden können Konjunkturen und spezifische Handlungsoptionen, aber auch

the vital role of specific mechanisms and discourses of attribution in identifying the agents responsible for the production of specific effects within a particular conjuncture, the significance of specific capacities and modes of calculation in framing individual and collective identities, the relational and relative nature of interests, and the dialectical relation between subjective and objective interests (Jessop).

Je nachdem, für welche Strategien sich Akteure in der Interaktion entscheiden und in welchen strukturellen Begrenzungen sie agieren: Auch wenn Strukturen immer selektiv und nie absolut determinierend wirken und daher umgangen werden können, werden durch machtvollen Prozesse möglicherweise Veränderungen herbeigeführt.

Oftmals wird Staatsmacht über formale Aspekte untersucht, etwa seine institutionelle Struktur, Formen der Repräsentation und das Wahlrecht. Lukes (2005) betont, dass für die Analyse von Macht nicht allein institutionelle Strukturen, die Kapazität des Agendasettings und Prozesse der Entscheidungsfindung in offen ausgetragenen Konfliktprozessen und das Blockieren von Entscheidungsfindungsprozessen gefasst werden sollten, sondern auch vorgelagerte Mechanismen, die Präferenzen, Unmut oder Forderungen erst entstehen lassen bzw. dies unterbinden. Strategische relationale Analysen beziehen auch Projekte zur Vereinheitlichung der Staatsmacht sowie staatliche Strategien zur Ordnung der Gesellschaft in die Analyse ein. Der alleinige Fokus auf Verhaltensweisen, Entscheidungsprozesse, zentrale Themen, offene Konfliktlinien und subjektive Interessen und Präferenzen, die über politische Partizipation artikuliert werden, greift zu kurz, denn Macht werde auch wirksam, »to prevent such conflict from arising in the first place« (Lukes 2005: 28). Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei einem Nichtentstehen von Konflikten durch bestimmte Personengruppen auf deren Interessen keine machtvollen Prozesse wirken (ebd.: 29). Demnach sollten Fragen nach dem Einfluss auf die politische Agenda jenseits von *decisions* und *non-decisions* gestellt werden. Das heißt, neben potenziellen und tatsächlichen Themen sollten nicht offen ausgetragene und latente Konflikte sowie subjektive und objektive Interessenlagen berücksichtigt werden (ebd.: 29).

Nicht zuletzt soll für eine Analyse der Macht untersucht werden, welches die Entstehungsbedingungen von Praktiken sind, die bestimmte Objekte »als Objekte in einem immanenten Macht-Wissen-Feld hervorbringen« (Adolphs und Karakayali 2010: 155).

Zivilgesellschaft und Staat Für die Analyse von Staatsmacht ist es notwendig, zu definieren, in welchem Verhältnis Zivilgesellschaft und Staat stehen. Häufig herrscht darüber, was unter ›Zivilgesellschaft‹ verstanden wird, sowohl konzeptionell als auch empirisch

Verwirrung, auch, weil sich die Rolle der Zivilgesellschaft und ihr Verhältnis zur politischen Gesellschaft wandelt. Beide sollten immer in Relation zueinander gesetzt werden (Swyngedouw 2005: 1996). Grundsätzlich wird mit der Unterscheidung Zivilgesellschaft—Staat die spezifische Logik von Kämpfen in beiden Sphären unterstrichen. Trotz der unterschiedlichen Logiken werden in dieser Arbeit im Anschluss an Gramsci und Poulantzas politische Kämpfe, die von der Zivilgesellschaft ausgehen, nicht als außerhalb des Staates stehend begriffen, sondern als etwas, wodurch »der Staat innerhalb der Kämpfe steht, die ihn ununterbrochen überfluten« (Poulantzas 2002: 172), auch wenn die Kämpfe weit über ihn hinaus reichen.

Mit Gramsci (o.J.: H7, § 83), der seinen Arbeitsschwerpunkt nicht auf die Definition von Staatlichkeit, sondern auf die Analyse von Staatsmacht legte, kann der »Berührungspunkt zwischen der ›Zivilgesellschaft‹ und der ›politischen Gesellschaft‹« als »öffentliche Meinung« bezeichnet werden. Diese ist eng mit politischer Hegemonie und der Herausbildung von gesellschaftlichem Konsens verknüpft. Gramsci hebt hervor, dass Herrschaft stets auf einem Minimum an Zustimmung oder stillschweigendem Konsens basieren muss, um sich einigermaßen stabil zu etablieren. Gelingt es einer (Klassen-)Fraktion, ein »Bündnis« zu organisieren und ihr eigenes Interesse über jenes von Staat und Zivilgesellschaft hinaus zu verallgemeinern und damit einen »historischen Block« herauszubilden, spielt das Verhältnis zu den subalternen Klassen eine Schlüsselrolle bei der Organisierung von Gegenmacht (Kannankulam 2010: 227).

4.2 Kommodifizierte Wohnraumversorgung

Der Prozess, der abläuft, wenn Wohnraum zunehmend über seine Funktion als Ware gedacht und konzipiert wird und die Gebrauchswertseite des Wohnens immer weiter in den Hintergrund rückt, wird als Kommodifizierung bezeichnet (Marcuse und Madden 2016: 17).¹ Im Folgenden werden Debatten dargelegt, die helfen, die kapitalistische Ökonomie des Wohnens besser zu verstehen. Sie sind notwendig, um strukturelle Ungleichgewichte und Interessenskonflikte zu verstehen, die in der öffentlichen Wohnraumversorgung angelegt sind. Während zum Thema der Politischen Ökonomie des Wohnens im Kapitalismus viele Publikationen erschienen sind, sollen im Rahmen dieses Kapitels drei Punkte hervorgehoben werden: erstens, die ökonomische Relevanz des Wohnungssektors und seine Verwobenheit mit den Finanzmärkten. Zweitens die besondere Rolle, die Wohnen innerhalb des Kapitalismus einnimmt. Drittens die Besonderheiten der Ökonomie von Grund und Boden.

1 Über die Zentrierung des Tauscherts wird – bewusst oder unbewusst – eine Äquivalenzrelation und ein Austauschverhältnis hergestellt und es wird ein quantifiziertes, relationales Verhältnis des lebensnotwendigen Gutes zum Einkommen der Nutzer*innen und zu anderen Waren konstituiert (Heinrich 1999 [2017]: 207). Komplex ist dieser Vorgang insofern, dass Wohnen eng mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Bereiche verzahnt ist: Lohn- und Arbeitsverhältnisse, Erholung, Pflege, Besitzverhältnisse, Fragen der Mobilität und des Infrastrukturzugangs. Die Reduktion auf den Tauschwertaspekt des Wohnens findet in vielen Bereichen der Produktion, Bewirtschaftung und Zirkulation statt.

4.2.1 Wohnen als Ware

Wie im Bereich anderer öffentlicher Infrastrukturen wurde im Wohnungssektor in den 1990er und 2000er Jahren eine Welle der Vermarktlichung institutionalisiert, die sich in Prozessen der Privatisierung, Deregulierung und Globalisierung der Immobilienmärkte artikuliert. Zum Beispiel formulierte der Weltbank-Report »Housing: Enabeling Markets to Work« von 1993 drei Handlungssäulen für die Wohnungspolitik: Rückzug des Staates, Vorrang von Marktlogiken auf dem Wohnungsmarkt sowie Responsibilisierung, d.h. Individualisierung von Verantwortung im Hinblick auf die Versorgung (Soederberg 2021: 19). Diese Prozesse der Ökonomisierung führen dazu, dass Wohnen tendenziell stärker als Ware betrachtet und konzeptualisiert wird (Marcuse und Madden 2016: 35). Die Möglichkeit, globale Kapitalströme in die gebaute Umwelt zu lenken und sie aus ihr ab-zuziehen, haben sich durch Innovationen im Finanzsektor und gesamtgesellschaftliche Transformationsprozesse seit den 1990er Jahren deutlich vergrößert. Die Finanzialisierung ist der »Kulminationspunkt einer längerfristig angelegten, strukturellen Transformation des Kapitalismus« (Heires und Nölke 2014: 19). Im US-amerikanischen Immobiliensektor beliefen sich die ausländischen Direktinvestitionen im Jahr 1973 auf 2,3 Mrd. Sie stiegen bis zum Jahr 2000 auf 50 Mrd. an (Gotham 2006: 244f.). Die Transformation der Politischen Ökonomie des Wohnens erhöht den Verwertungsdruck und die Volatilität der Märkte und vervielfältigt die Konflikt- und Interessenlangen, die sich im Bereich der Wohnungsfrage treffen:

Where outside the factory gates, it was only landlords who could exploit the income of labour through »house-rents«, now the »social factory« of contemporary urban space comprises a complex meshword of material and virtual terrains, providing multiple opportunities for value-creation and rent-extraction. (Moreno 2014: 264)

Konkret sind in den Wohnungssektor bei der Herstellung, der Instandhaltung und dem Handel von Wohnungen Kapitalist*innen in unterschiedlichen Rollen involviert:

Landowners receive rent, developers receive increments in rent on the basis of improvements, builders earn profit of enterprises, financiers provide money capital in return for interest at the same time as they can capitalize any form of revenue accruing from use of the built environment into a fictitious capital (property price), and the state can use taxes (present or anticipated) as backing for investments [...] which can expand the basis for local circulation of capital. (Harvey 2006 [1982]: 395)

Die Akteure der Kapitaleseite profitieren von steigenden Preisen oder spekulieren auf sie (Belina 2017). Trennen lassen sich folgende maßgebliche Bestandteile der letztendlichen Mietpreise: der Zins auf das vorgeschossene Kapital und ggf. versprochene Dividenden an Aktionär*innen oder Anteilseigner*innen, die Amortisation der Bau- und Produktionskosten sowie die Grundrente (Brede et al. 1975: 23). Die Baukosten ergeben sich aus den Materialkosten und der Produktion. Die Kosten für die Produktion von Wohnraum sinken mit steigendem Industrialisierungsgrad im Verhältnis zu jenen anderer Güter nur verhältnismäßig gering. Dies ist auf die niedrige organische Zusammensetzung des

Baukapitals zurückzuführen und erklärt den Druck auf die Lohnkosten der Bauarbeiter*innen in der Branche (ebd. 27 ff.). Für die 1970er Jahre konstatierten Brede et al. (1975: 31) einen – nach wie vor zutreffenden – verhältnismäßig geringen Industrialisierungsgrad der Baubranche. Sie erklären ihn durch die Bindung der Produktion an Grund und Boden und die Komplexität des Produkts, die die mehrdimensionale Koordination von Sektoren notwendig macht, sowie die geringe Kapitalausstattung des Baugewerbes und die saisonale bzw. periodische Einschränkung der Produktion. Der quantitativ wichtigste Bestandteil des Mietpreises ist die Höhe des Zinses auf das notwendige Kapital. Die Höhe des Zinses ist abhängig von der Höhe bzw. dem Anteil des Eigenkapitals und dem gängigen Zinssatz auf dem Kreditmarkt, aber auch von der möglichen Bezuschussung durch staatliche Förderprogramme.

Wohnen ist die Ware, für die Menschen summiert auf das Leben am meisten Geld ausgeben. Auch in Volkswirtschaften spielt das Geld, das durch den Wohnungsbau zirkuliert, eine entscheidende ökonomische Rolle. Der Wohnungsbau macht in OECD-Volkswirtschaften etwa 25 Prozent der Bruttoanlageinvestitionen und rund 5 Prozent des gesamten BIP aus. Kein anderer einzelner Teilssektor der Wirtschaft spielt in den meisten Volkswirtschaften eine so bedeutende Rolle für Investitionen (Schwartz 2014:). Wie sehr Wohnungs- und Finanzmärkte verzahnt sind, zeigte der Beginn der Finanzkrise 2007/08 (Mayer 2011; Schwartz 2009; Schwartz 2014).

4.2.2 Der Spatio-Temoral Fix

Für das Verständnis der Politischen Ökonomie des Wohnens ist das Konzept *Spatial Fix* bzw. *Spatio-Temporal Fix* relevant. Das Konzept unterstreicht die spezifische Funktion, die Immobilien im Kapitalismus haben. Mit dem Theorem des *Spatio-Temporal Fix* betont Harvey die essenzielle und strukturell krisenbehaftete Rolle, die die gebaute Umwelt in Kapitalzirkulationsprozessen spielt. Da es strukturell bedingt zu wiederkehrenden Überakkumulationskrisen im Bereich der Warenproduktion kommt, prägen Krisen die Dynamik kapitalistischer Entwicklung und die Strukturierung der Wohnungsfrage. Die systemische Relevanz der gebauten Umwelt für die Zirkulation des Kapitals liegt darin begründet, dass sie es ermöglicht, den Ausbruch von Überakkumulationskrisen zeitlich zu verzögern und durch geografische Expansion und räumliche Restrukturierung räumlich zu verlagern (Harvey 2006 [1982]: 18). Hierfür prägte Harvey (2001a) den Begriff ›*Spatial Fix*‹, mit dem er kapitalistisch-imperialistische Prozesslogiken entschlüsselt und Formen der Interaktion zwischen kapitalistischen und territorialen Handlungslogiken von Macht auf den Grund geht (Jessop 2004b: 1). *Spatial Fixes* illustrieren die immer nur vorübergehend Stabilität gewährleistende Dialektik von räumlicher Fixiertheit der gebauten Umwelt, auf die der Kapitalismus für sein Funktionieren in einer bestimmten Phase angewiesen ist, die aber irgendwann obsolet wird, und ebenso notwendiger Mobilität des Kapitals im Kapitalkreislauf (Harvey 2001a: 25).

Überschüssiges Kapital, das im Produktionsprozess nicht mehr reinvestiert werden kann, ohne an Wert zu verlieren (z.B., weil der Produktionsablauf von Socken optimiert ist oder zu viele Socken produziert wurden), kann über eine raum-zeitliche Auslagerung verschoben und dadurch das Einsetzen der Entwertung und Krise hinausgezögert werden. Zu Krisen kommt es, wenn überschüssiges Kapital und Arbeitskräfte nicht mehr

produktiv absorbiert werden können. Dieser Zustand wird als Überakkumulation bezeichnet (Harvey 2001b: 315). Die Form des *Spatial Fix* hängt davon ab, ob auf eine Überakkumulationskrise reagiert wird, indem neue Märkte oder Rohstoffvorkommen erschlossen und Prozesse der Landnahme erfolgen, Arbeitskräfte rekrutiert oder Produktionsabläufe reformiert werden sollen (Harvey 2001a: 26). So entsteht die Suche nach immer neuen *Time-Space-Frameworks*, die, wiederum zeitlich begrenzt, bestimmte Akkumulationsprozesse stützen – und mit ihnen ihre Gewinner*innen und Verlierer*innen. Bei der Form der konkreten Ausgestaltung des Fixes konkurrieren unterschiedliche Akkumulationsregime und Regulationsweisen miteinander, wobei sich schließlich Kompromisse institutionalisieren (Jessop 2004b: 13).²

Aufgrund der Prozesshaftigkeit von Wachstum und technologischem Fortschritt drohen raum-zeitliche Konfigurationen wieder entwertet zu werden. Harvey (2006 [1982]: xviii) folgert daraus: »The geographical landscape created by capitalism was bound, therefore, to be the site of instability and contradiction and the locus of class struggles.« Damit sind es im Anschluss an Marx die internen Widersprüche kapitalistischer Akkumulation, die für seine Selbsterhaltung und Weiterentwicklung Zerstörung notwendig macht, damit Neues entstehen kann (Harvey 2001c: 311). Zeitpunkt, Ausmaß und die Art der Manifestation der Krise zu verschieben, liegt dennoch zu einem gewissen Grad in der (nicht immer bewusst ausgeübten) Handlungsmacht von Akteuren (Harvey 2001b: 316).

Harvey (2006 [1982]) fasst die Sphäre des kollektiven Konsums und der öffentlichen Güter als tertiären Kapitalkreislauf, der sich antizyklisch entwickelt, überakkumuliertes Kapital absorbiert, die Produktivität untermauert und gleichzeitig eine herrschaftsstabilisierende Funktion innehat (Moreno 2014: 258). Für die Forschung ergibt sich die Herausforderung, die differenzierten Investitionszyklen der Kapitalkreisläufe zu verstehen und mögliche Überlappungen zu interpretieren (Gotham 2009: 358). Öffentliche Infrastrukturen sind geografisch strukturierte und komplex zusammengesetzte Waren (Harvey 2006 [1982]: 233). Der Prozess der Herstellung, Instandhaltung und der Ausbau einzelner Bestandteile, muss raum-zeitlich mit jenen anderer Infrastrukturen koordiniert werden. Hierbei konkurrieren öffentliche und private Interessen teilweise miteinander. Eine Herausforderung ergibt sich daraus, dass alle Objekte innerhalb dieses Netzes aus öffentlichen und privaten Gütern andere zeitliche Lebensdauern, Finanzierungszyklen und Obsoleszenzfrequenzen haben. Dies bedingt komplexe Muster potenzieller Entwertung und Wertsteigerung und erfordert komplexe Abstimmungsprozesse. Diese Bedingung konstituiert das Risiko von Überschuldung oder zu hohen Investitionen. Harvey merkt an, dass je mehr Kapital in den Kauf und die Entwicklung von Grund und Boden fließt, desto weniger kann direkt in die Produktion investiert werden.

In seiner Kritik am Konzept des *Spatial Fix* betont Jessop (2002: 18ff.), dass es lediglich auf einen internen Widerspruch im Kapitalismus fokussiere, der aus der Überakkumu-

2 Der präzisere Begriff für den »*Spatial Fix*« ist der Begriff »*Spatio-Temporal Fix*«, den Harvey in »The new imperialism« einführt und der als Metapher neben der räumlichen die zeitliche Komponente betont (Harvey 2013b; Jessop 2004b: 7). Damit wird hervorgehoben, dass der *Spatial Fix* (ebenso wie der weniger etablierte Begriff des *temporal fix*) in seinen räumlichen und zeitlichen Dimensionen von Komplexität analysiert werden sollte (Jessop 2004b: 12).

lation produktiven Kapitals erwachse. Dies führe zu einer Vernachlässigung der anderen Widersprüche, wie sie in den Waren Arbeitskraft, Grund und Boden, in Geld, in dem Staat oder dem Lohnverhältnis enthalten sind. Diese Aspekte sollten in einer kohärenten Analyse von *Spatio-Temporal Fixes* ebenfalls Beachtung finden (Jessop 2004b: 12). Des Weiteren kritisiert Jessop (ebd.: 15) Harvey: Er übersehe die inhärente Unvollständigkeit der kapitalistischen sozialen Form und schenke damit alternativen Formen der Vergesellschaftung zu wenig Aufmerksamkeit. Jessop (2004: 14) zufolge weisen infrastrukturelle raum-zeitliche Konfigurationen jeweils eine bestimmte strategische Selektivität auf (die im Gewährleistungsstaat ihren Ausdruck finden); sie seien daher politisch ebenso wie ökonomisch bedeutsam im Hinblick auf die Verarbeitung, Verschiebung oder Entschärfung vergangener und zukünftiger Krisen.

Ein weiterer Kritikpunkt an den Debatten zum *Spatial Fix* wird in Forschungsarbeiten zu *Racial Capitalism* (Fields und Raymond 2021; Virdee 2019) artikuliert. Sie betonen explizit, wie stark der Kapitalismus für seine kontinuierliche Expansion und Profitgenerierung auf einer hierarchischen Ordnung beruht. Diese basiert auf der Produktion und Aushandlung von Differenzialisierungslogiken entlang der Kategorien *race*, *class* und *gender* und ist gleichzeitig auf die Konstruktion von Homogenität, Standardisierung und Gleichheit angewiesen (ebd.). Mieter*innen bieten eine denkbar bereite und diverse Gruppe, über die fortlaufend Prozesse der Differenzierung und Hierarchisierung, aber auch der vermeintlichen Homogenitätsproduktion erfolgen. Auch wenn diese Arbeit die rassistischen, klassistischen und vergeschlechtlichten Differenzierungs- und Homogenisierungsprozesse nicht ins Zentrum stellt und detailliert analysieren kann, ist die Perspektive dennoch wichtig. Sie wird im Kapitel 3.3 zu marginalisierten Gruppen weiter ausgearbeitet.

4.2.3 Grundrente und Bodenpreis

Der Bodenpreis macht einen wesentlichen Teil der Immobilienpreise und Mietkosten aus und der Bodenmarkt spielt eine koordinierende Rolle bei der Aushandlung und dem Arrangement von Formen der Landnutzung, Arbeitsteilung und sozialen Reproduktion sowie der Konsumbeziehungen in infrastrukturell vernetzten Räumen (Harvey 2006 [1982], 233f., 39 f.). In der Wohnungsforschung spielt der Besitz an und die Wertextraktion über Grund und Boden jedoch eine diffuse und opake Rolle: »Confusion and conflict has reigned throughout« (Ward und Aalbers 2016: 1761), manchmal bleibe es gänzlich still um die Bodenfrage (Berry 2014: 369 f.).

Der Bodenpreis hängt davon ab, welche Grundrente (*rent*) Bodeneigentümer*innen zukünftig mit einem Grundstück glauben erzielen zu können – je nach Form der Vermietung, Verpachtung oder mit unterschiedlichen Formen der Nutzung.

Der Bodenpreis ist [...] [die] kapitalisierte und antizipierte Grundrente, d.h. er ist der Kaufpreis nicht für den Boden, sondern für die Grundrente, welche angesichts der beabsichtigten Nutzung des Bodens abgefangen werden kann. (Brede et al. 1975: 39)

Die Grundrente ist das Entgelt, das »für den Gebrauch des Bodens vom Mieter verlangt [wird] [...]. [Sie] ist der Tauschwert für den monopolisierten Gebrauchswert des Bodens,

ohne dass der Boden einen Wert hätte« (ebd.). Das spekulative Moment über die zukünftige Entwicklung ist inhärenter Bestandteil der Grundrente. Generell kann der Anspruch auf Einnahmen aus zukünftiger Arbeit am Standort bei Weitem die wertschöpfenden Kapazitäten dieser zukünftigen Arbeit übersteigen (Harvey 2006 [1982]: 232) – was im Kontext globalisierter und finanzialisierter Immobilienmärkte für eine enorme Dynamik auf manchen urbanen Bodenmärkten sorgt: »Rampant speculation and unchecked appropriation, costly as these are for capital and life-sapping as they may be for labour, generate the chaotic ferment out of which new spatial configurations can grow« (ebd.: 398).

Trotz der Randständigkeit der Bodenfrage in der Wohnungsforschung ist eine der bekanntesten Theorien zur Erklärung der Gentrifizierung die Rent-Gap-Theorie, eine Theorie, die die Wertdynamiken und Grund und Boden und die Funktionsweise kapitalistischer Bodenmärkte zentriert (Smith 1979, 1996). In vielen Studien – nicht nur in jenen zur Rent Gap Theorie – wird jedoch nicht genau differenziert, um welche konkreten und politisch regulierten Wertdynamiken es sich bei bestimmten Gentrifizierungsprozessen handelt (Bernt 2022: 25 ff.). Damit bleibt unklar, wie die endliche und »fiktive« Ware Boden überhaupt gehandelt werden kann und welchen Logiken die (De-)Kommodifizierung des Bodens folgt.

Während neoklassische Ökonom*innen die (markt-)koordinierende Rolle des Bodenpreises zugunsten der effektivsten Nutzung hervorheben und Ricardo das Konzept der Rente allein als Differenzialrente und damit aus den Lagequalitäten (bessere Lage = höhere Einnahme) ableitet, wird im Anschluss an Marx untersucht, inwiefern die Grundrente Ausdruck sozialer Verhältnisse zwischen Grundeigentümer*in und Mieter*in ist (Haila 1990: 277). Ausgehend vom letzteren Verständnis der Rente als sozialer Beziehung entwickelt sich in den 1970er und 1980er Jahren vor dem Hintergrund steigender Bodenpreise eine lebendige wissenschaftliche Debatte (die in den 1980er Jahren abbricht). Massey und Catalano (1978) hoben darin zunächst die Diversität und Heterogenität ortsbezogener Eigentumsverhältnisse hervor. Sie betonten die Bedeutung spezifischer Formen von Eigentum und die Relevanz empirischer Analysen – eine Position, der sich diese Arbeit anschließt. Harvey (2006 [1982]: 396) formulierte in Debatten über die Grundrente die Hypothese, dass in der gegenwärtigen Phase des Kapitalismus die Tendenz einer Vereinheitlichung des Verhaltens von Grundbesitzer*innen zu beobachten sei, ihr Eigentum primär aus Perspektive seiner finanzökonomischen Verwertbarkeit zu betrachten. Dies präge das Verhalten von Eigentümer*innen:

[...] land becomes a pure form of fictitious capital. Property titles to land must be freely traded as a pure financial asset. Rent is then assimilated as a form of interest identified specifically with locational attributes. (Ebd.)

Haila (1990: 292) zufolge müsste empirisch konkret untersucht werden, was es bedeutet, wenn Grund und Boden als immer stärker als reines Finanzprodukt betrachtet und gehandelt wird. Über die Analyse ortsspezifischer Eigentümer*innengruppen und bodenpolitischer Konflikte lässt sich untersuchen, welche *rent gaps* sich durch welche Entscheidungen und Vorgänge öffnen und wieder schließen lassen (Bernt 2022; Slater 2006). Anhand der Fallbeispiele wird gefragt, in welchem Umfang durch die staatliche Bereit-

stellung öffentlicher Infrastrukturen die Aneignung von Monopolgrundrenten gebremst und reguliert wird (Moreno 2014: 28; Harvey 2006 [1982]: 370). Für eine detaillierte Identifikation und Beschreibung von Typologien zeitgenössischer Grundeigentümer*innen, ihren Handlungsmotiven und den konkreten Bodenpreisentwicklungen liegen aufgrund der Intransparenz des Bodenmarktes leider nicht ausreichend Daten vor, auf die die Arbeit im Rahmen vertretbarer Rechercheaufwände zurückgreifen könnte.

4.3 Marginalisierte Gruppen: Zwischen Ausschluss, Ausbeutung und Depolitisierung und Kollektivierung und Aneignung

Als Teil der Politischen Ökonomie des Wohnens zentriert diese Arbeit die Frage danach, wie Marginalisierung im Bereich der Wohnraumversorgung stattfindet und warum sie so schwer überwunden oder durchbrochen werden kann. Hierfür beziehe ich mich erstens auf theoretische Debatten, die Formen der Marginalisierung im Wohnungssektor beschreiben und konzeptualisieren. Im Anschluss an Soederberg (2021: 26) verstehe ich das Wohnraumversorgungsregime als historisch gewachsenes soziales Verhältnis, das Ungleichheiten sowie Ausbeutungs- und Herrschaftsverhältnisse von *class*, *race* und *gender* aktiv hervorbringt und gleichzeitig (re-)produziert. Ökonomische, staatlich organisatorische, politisch-diskursive sowie emotionale Ausschlussformen überlagern sich dabei und konstituieren die Marginalisierung gemeinsam. Im Folgenden beschreibe ich zunächst die Ausbeutungsformen, Ausschluss Tendenzen und Tendenzen der Depolitisierung und lege im Anschluss daran literaturbasiert Perspektiven für die Kollektivierung und Aneignung dar, um abschließend meine eigenen Forschungsschwerpunkte vorzustellen.

Zweitens beziehe ich mich auf Forschungsdebatten zu Gentrifizierung und Mieter*innenprotesten. So gibt es in der deutschsprachigen Wohnungsforschung zahlreiche Publikationen, die auf eine steigende soziale Ungleichheit, Segregation und Verdrängungsprozesse aufmerksam machen und deren Dynamiken sowohl konzeptionell ergründen als auch in Fallbeispielen herausarbeiten (Holm 2013a; Glatter und Mießner 2022b; Helbrecht 2016; Jensen und Schipper 2018; Latocha et al. 2023; Janoschka 2022; Vollmer 2019a; Bernt 2022). Damit unterscheidet sich das Wohnen als Infrastrukturbereich von anderen Infrastrukturbereichen und deren Erforschung, etwa den Themen saubere Luft oder Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum, wo bisher insbesondere in der deutschsprachigen Forschung Betroffenheiten nur unspezifisch herausgearbeitet wurden. In der Wohnungsforschung werden unter Gentrifizierung jene stadtteilbezogenen ökonomischen Aufwertungs- und Inwertsetzungsprozesse gefasst, die den Austausch eines Großteils einkommensärmerer Bevölkerung voraussetzen (Holm 2014). Gentrifizierung kann als stadtpolitische Strategie von Entscheidungsträger*innen eingesetzt werden. In der Forschung können soziale, institutionelle und baulich-immobilienwirtschaftliche Aspekte des Wandels durch Gentrifizierung fokussiert werden (Glatter und Mießner 2022a: 12). Mit Verdrängung sind unfreiwillige oder gezwungene Umzüge gemeint, die in Reaktion auf Umstände außerhalb eines Haushalts stattfinden und die das Leben in der Wohnung unbezahlbar, unangenehm rau oder gar gefähr-

lich machen (Slater 2009: 294f.). Zudem finden sich in der Forschung Hinweise auf Kollektivierungs- und Politisierungsprozesse.

4.3.1 Diskrete Formen der Ausbeutung, Ausschlüsse und Depolitisierung

Was bedeuten die vorangestellten Ausführungen zur Ökonomie des Wohnens für Mieter*innen? Die vielen und einflussreichen ökonomischen Interessen an Wohnraum deuten auf starke Interessenskonstellationen auf der Tauschwertseite der Ware hin. Fragen wir nach der Rolle, die Mieter*innen in der Interessenskonstellation von Wohnraum als Ware einnehmen, wird deutlich, dass über die Wohnraumversorgung Ausbeutungsprozesse stattfinden, die diskreter und indirekter verlaufen als jene im Arbeitssektor: »[...] the extraction of surplus value from money (credit) involves secondary or indirect forms of exploitation.« (Soederberg 2021: 46) Das Geld, das Mieter*innen Eigentümer*innen zahlen oder das Schuldner*innen begleichen müssen, wurde in der Produktionssphäre generiert (Sphäre der *primary exploitation*). Weil Mieter*innen ihre Arbeitskraft nicht direkt an Eigentümer*innen oder Kreditgeber*innen verkaufen, um die Miete zu bezahlen, verlaufen die Konflikte weniger konfrontativ (ebd.: 46). Im Falle von Werkswohnungen besteht eine doppelte Abhängigkeit der Arbeitnehmerschaft vom Arbeitgeber durch Lohnzahlungen und den zur Verfügung gestellten Wohnraum.

Die Wohnungsfrage ist mit zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen, globalen Kapitalströmen und politökonomischen Entwicklungsprozessen verwoben und die Ausbeutung im Wohnungssektor verläuft im Vergleich zu Arbeitsverhältnissen diskreter, verdeckter und komplexer. Das Wohnen als gesellschaftliche Sphäre ist vielschichtiger und unmittelbarer als der Arbeitsplatz verwoben mit menschlicher Existenz, kulturellen Fragen, Geschlechterrollen und Care-Arbeit. Dies fächert eine Vielzahl gesellschaftlicher Konflikte auf – zwischen Klassen in Bezug auf die Lohnarbeitsverhältnisse, aber auch bezüglich der Miet-, Kredit- und Eigentumsverhältnisse – und stellt Organisationsprozesse im Bereich der Wohnungsfrage vor strategische Herausforderungen (Clarke und Ginsburg 1975: 18). Die Art und Weise, wie die Wohnraumversorgung politökonomisch organisiert ist, prägt Berry (2014: 396) zufolge »the degree of class division and fragmentation (class in itself) and the degree of class cohesiveness in action (class for itself)«. Klassenkämpfen über die Wohnraumnutzung, Mitbestimmungsmöglichkeiten und der Miethöhe sowie Eigentumsverhältnissen der Wohnrauminfrastruktur wird daher eine zentrale Rolle innerhalb von Städten als sozialen Einheiten zugeschrieben (Bell 1977: 36).

Da Wohnen der Reproduktion von Arbeitskräften dient, kreuzen sich auf dem Feld der Wohnraumversorgung nicht nur die Interessen unterschiedlicher in den Handel und die Produktion involvierter Kapitalfraktionen, sondern auch die zwischen kapitalistischen Klassen. Harvey (Harvey 1978) beschreibt dies wie folgt: Während die Arbeiter*innenklasse ein großes Interesse an angemessener Wohnraumversorgung hat, können auch Kapitalist*innen ein Interesse an günstigem Wohnraum haben, da dies er erlaubt, die Lohnkosten gering zu halten. Gleichzeitig können Architektur, Kosten und Gestaltung des Wohnens der Disziplinierung der Arbeiter*innen dienen.³ Die Kosten

3 Die Schwächung der Arbeiter*innen erfolgt nicht nur über Lohndumping und die Erosion der Gewerkschaften, sondern auch über Formen der Ausbeutung im Wohnungssektor.

der Arbeitskräftereproduktion für einen bestimmten Lebensstandard beeinflussen die Lohnforderungen der Arbeiter*innen. Die Kaufkraft der Arbeiterklasse ist ebenfalls relevant für die Kapitalakkumulation, wodurch die Konsumgewohnheiten der Arbeiter*innen für Kapitalist*innen von Interesse sind. Es besteht die Herausforderung, genug Arbeitskräfte in Arbeitsplatznähe unterzubringen, worauf z.B. in der BRD mit Werkwohnungsbau reagiert wurde. Gleichzeitig ist der Kapitalismus in seinem Fortbestand von einer industriellen Reservearmee abhängig. Je größer diese Reservearmee ist und je schneller sie wächst, desto einfacher ist die Kontrolle des Arbeitskampfes durch das Kapital. Migration und Mobilisierung von Arbeitskräften unterstützen diesen Überschuss.

Politökonomisch betrachtet sind Wohnungsmärkte stark fragmentiert und geprägt durch differenzierte Entwertungs- und Wertsteigerungsprozesse. Die Funktionsweise der Öffnung und Schließung von Wohnungsmärkten gestaltet sich für unterschiedliche Zielgruppen verschieden und basiert intersektional auf klassistischen, rassistischen, geschlechts- und altersspezifischen Ausschlussmechanismen. Diese sind die Voraussetzung für komplexe Prozesse der Entwertung und der Wertsteigerung mit bevölkerungspolitischen Auswirkungen (Slater 2017, 2006; Danewid 2020; Soederberg 2021; Fields und Raymond 2021).

Marginalisierung resultiert immer aus der Überlagerung verschiedener Komponenten in einem individuellen Fall, die strukturell bedingt sind und zu Diskriminierung und sukzessivem Ausschluss beitragen. Hierbei sind zunächst ökonomische Faktoren wie das verfügbare Einkommen und Vermögen oder die Angewiesenheit auf staatliche Transferleistungen relevant. Ebenso spielen der physische und psychische Gesundheitszustand, Alter, Religion, Geschlecht, Haushaltsgröße, sprachliche Kompetenzen der Haushaltsangehörigen, Sexualität, Staatsbürgerschaft und Hautfarbe eine Rolle bei der Vergabe von Wohnungen oder im Kampf, diese zu behalten. Auch die Geburt eines Kindes, psychisch oder physisch gewaltvolle Konflikte zwischen Haushaltsmitgliedern oder eine Trennung kann Umzüge notwendig machen und, wenn keine Ersatzwohnung gefunden wird, die Wohnqualität mitunter dramatisch verschlechtern. Qualitative Komponenten wie die infrastrukturelle Ausstattung und Anbindung der Wohnung, der Sanierungszustand des Gebäudes, das Verhältnis zur Nachbarschaft sowie das Image des Stadtviertels oder der Siedlung und deren Verknüpfung mit spezifischen Diskursen tragen ebenfalls zur potenziellen materiellen oder symbolischen Marginalisierung bei.

Klasse wird in politökonomischen Debatten häufig als soziale Positionsbestimmung innerhalb des kapitalistischen Produktionsprozesses von Gütern und Dienstleistungen definiert. Hierbei ergibt sich eine Anschlussschwierigkeit für die Wohnungsforschung, wenn sie Mieter*innen als Akteure in Aushandlungs- und Ausbeutungsprozessen zentrieren will. Außerdem übersieht die Forschung bei dieser Perspektive die (wohnungspolitisch relevante) Bedeutung von Vermögenswerten bei der Akkumulation von Wohlstand und ihren gewichtigen Beitrag zu der Formierung von Klassen und der Verschärfung materieller Ungleichheiten. Laut Adkins et al. (2021) sollte daher die Vermögensfrage eine zentralere Rolle bei Klassenanalysen spielen. Sie resümieren: »it is the relationship to assets rather than employment that operates as the key decider and distributor of life chances« (ebd.: 567). Benson und Jackson (2018: 68) konzeptualisieren Klasse als »classificatory struggle framed around the pursuit of value«. Klasse sei ein »happening«,

so Edward P. Thompson. Sie kann als wandelbare soziale Beziehungsform, die kontinuierlich neu ausgehandelt wird und lokalspezifisch unterschiedliche Nuancen annimmt, verstanden werden. Ebenfalls sozial-räumlich und historisch spezifisch ereignet sich der Übergang von einer »Klasse an sich« zu einer »Klasse für sich« – also vom Objekt zum Subjekt der Geschichte (Vester 2018). Während die Sphäre des Klassenkampfes in der Arbeitswelt politisch-institutionell über Gewerkschaften oder z.B. die Tarifbindung einzelner Branchen relativ stark institutionalisiert ist, gibt es im Bereich des Wohnens »nur« die Mietervereine und in erster Linie lokal agierende soziale Bewegungen. Wohnraumkämpfe stellen im Vergleich zu Arbeitskämpfen eine weniger institutionalisierte, weniger theoretisierte und weniger beforschte Sphäre dar – auch wenn sich in den letzten Jahren Forscher*innen vermehrt sozialen Bewegungen im Bereich des Wohnens zugewendet haben (s.u.).

Rasse und Geschlecht werden nicht als biologische Attribute verstanden, sondern als »complex, constructed and contested relations of subordination and domination that are configured historically and geographically under global capitalism« (Soederberg 2021: 48; Danewid 2020: 18). Obwohl es zahlreiche Hinweise auf intersektionale Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt gibt, wird sie bisher kaum systematisch wissenschaftlich erhoben. Eine Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2020) kam zu diesem Ergebnis:

83 Prozent der Befragten sind der Ansicht, dass Diskriminierung aus rassistischen Gründen, wegen der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe oder der Herkunft aus einem anderen Land bei der Wohnungssuche in Deutschland eher häufig vorkommt. Damit ist der Wohnungsmarkt der Lebensbereich, in dem am meisten Befragte ein Problem mit rassistischer Diskriminierung vermuten.

In der Forschung wurde thematisiert, dass Geflüchtete mehr für kleinere Wohnungen zahlen (Winke 2016). Für die deutschen Städte bis Mitte der 2010er Jahre beobachten Helbig und Jähnen (Helbig und Jähnen 2018: 1), dass im »Gegensatz zur sozialen Segregation [...] die räumlich ungleiche Verteilung von Ausländern in den deutschen Städten abgenommen« hat. Für die ostdeutschen Städte konstatieren sie eine höhere Segregation als für die westdeutschen Städte.

Die emotionale Belastung durch ungleiche Wohnverhältnisse Personen, die Angst vor Verdrängung haben, nehmen den »drohende[n] Verlust der eigenen Vergangenheit und der konkreten sozialen Infrastruktur« als beängstigend wahr (Vollmer 2019c: 195). International beobachten Madden und Marcuse (2016: 56) in Bezug auf das Zuhause eine zunehmende Entfremdung, d.h. eine Entkopplung des eigenen kreativen und aneignenden Schaffens, von ihrem kommodifizierten Zuhause. Das »estrangement, objectification, or othering« (ebd.) resultiert darin, dass sich Menschen in ihrem eigenen Zuhause nicht zuhause fühlen, obwohl das Zuhause-Machen eine vielfältige, universelle und grundlegende Tätigkeit darstellt (ebd.: 58 f.). Erschüttert wird der Prozess der Aneignung durch den zunehmenden Gentrifizierungs- bzw. Verdrängungsdruck, der sich mit der zunehmenden Finanzialisierung und Vermarktlichung verschärft.

Gefühle der Wohnunsicherheit, Ohnmacht und Hoffnungslosigkeit unter Mieter*innen werden auch in anderen Studien thematisiert (Vollmer 2019c). Etwa durch Öder, der 1969 als Gastarbeiter nach Deutschland kam und seit 1977 in Berlin am Kottbusser Tor wohnt. Er beschreibt im Interview mit Vollmer seine anfängliche Wahrnehmung des Vorhabens einer Mieterinitiative (ebd. 189):

Ehrlich, am Anfang hab ich gesagt, da is da so ne dreihundert Meter hohe Wand, also riesengroße Betonwand und ihr wollt da also irgendwie drüber springen. Könnt ihr ja gar nicht usw. Interessiert mich nicht, also so kommt ihr nicht ran, und bin ich weitergegangen. (Ebd.: 204)

Strukturell erschwert wird der Prozess der Politisierung dadurch, dass »politische Teilhabe [...] Gastarbeiter*innen verwehrt [wurde und wird], da sie vom Wahlrecht wie vom öffentlichen Diskurs weitgehend ausgeschlossen sind« (ebd.).

Auch wenn Mieter*innen rechtlich »die tatsächliche Sachherrschaft« an ihren Wohnungen haben, sind sie faktisch abhängig von ihren Vermieter*innen und haben zunehmend das Gefühl, das *right to decide* über ihr Zuhause zu verlieren. Die weitreichende Wohnungskrise führt dazu, dass bereits lange vor einer räumlichen Verdrängung Angst vor Verdrängung und das Gefühl, verdrängt zu werden, bestehen kann. Diese Beobachtung betont jenseits des punktuellen Events einer Zwangsräumung etwa die Prozesshaftigkeit der Verdrängung (Watt 2021: 27). Den sukzessiven Verlust des Zuhauses bezeichnen Baxter und Brickell (Baxter und Brickell 2014: 134) in Abgrenzung zum »apokalyptischeren« Begriff ›*domizid*‹ mit dem Begriff ›*home unmaking*‹, den sie definieren als »the precarious process by which material and/or imaginary components of home are unintentionally or deliberately, temporarily or permanently, divested, damaged or even destroyed«.

Organisatorische, demokratische und institutionelle Marginalisierung Verwoben mit diesen Tendenzen der Zersplitterung und Dekollektivierung sowie Gefühlen der Entfremdung, Ohnmacht und Wohnunsicherheit führt die politisch-institutionelle Strukturierung der Wohnraumversorgung dazu, dass marginalisierte Gruppen von Aushandlungsprozessen ausgeschlossen oder in ihnen unterrepräsentiert sind. Wie andere schwache Interessengruppen unterliegen sie einer

relative[n] Benachteiligung in der politischen Interessenkonkurrenz. Diese resultiert aus einer Minderausstattung mit den für die Artikulations-, Organisations-, Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit notwendigen sozialen Eigenschaften (Willems und Winter 2000: 14).

Von staatlich organisatorisch-institutioneller, aber auch diskursiver Seite wird die Marginalisierung auf unterschiedliche Weise hervorgebracht, etwa indem Menschengruppen vom (kommunalen) Wahlrecht ausgeschlossen werden oder politische Instrumente in ihrem Einsatz nur bestimmte Zielgruppen und Räume adressieren und andere ausgeschlossen bleiben. Für den niederländischen Kontext wies Schakel (Schakel 2021) auf eine je nach Einkommen und Bildungsgrad ungleiche Responsivität politischer Entschei-

dungsträger*innen hin und identifiziert drei Dimensionen, aus denen diese ungleiche Repräsentanz und Responsivität hervorgeht: erstens eine verringerte politische Partizipation unter einkommensärmeren Bevölkerungsgruppen, zweites die Unterrepräsentanz von Einkommensärmeren unter politischen Entscheidungsträger*innen; drittens stimmen die Interessen einkommensstarker Gruppen oft stärker mit denen einflussreicher Interessengruppen, Lobbyorganisationen und Unternehmen überein (Schakel 2021; Hochstenbach 2024). Mieter*innen wird es daher erschwert, sich Prozessen der Diskriminierung oder Verdrängung entgegenzusetzen und für ein Recht auf Wohnen zu kämpfen. Sie befinden sich in einer unterprivilegierten Position. Da sie auf Wohnraum nicht verzichten können, sehen sie sich gezwungen, Mietverhältnisse im Bereich legaler Grauzonen einzugehen, Wohnraum mit mangelnder Bausubstanz oder in nicht präferierter Lage zu beziehen, staatliche Subventionen zu beantragen oder sich zu verschulden, um wohnen zu können. Sie verfügen über eingeschränkte Wahlmöglichkeiten und tendenziell über weniger Wissen über Verwaltungs-, Regulierungs- und Finanzierungs- und Mietrechtsfragen als professionelle Akteure der Immobilienwirtschaft. Zudem haben Mieter*innen in der Regel keine umfassenden Informationen über das, was die Eigentümer*innen mit der Immobilie planen zu tun, geschweige denn ein demokratisches Mitspracherecht bei der längerfristigen Entwicklung der Immobilie; und selbst wenn sie Mitspracherecht haben, entfaltet ihre Zustimmung zu bestimmten Prozessabläufen oder deren Ablehnung in der Regel nur begrenzt Wirkungsmacht (Fields 2017b: 5).

Die Repräsentation der Interessen marginalisierter Gruppen kann sowohl durch die Betroffenen selbst, etwa im Rahmen sozialer Bewegungen oder durch Stellvertreter*innen erfolgen (Klenk et al. 2022: 5). Advokatorisch werden Mieter*innen in ihren Interessen in Bezug auf Rechtsfragen etwa durch Mietervereine oder große Sozialverbände wie den VdK oder den Paritätischen Wohlfahrtsverband vertreten. Institutionell spielen die Mietervereine zwar in Deutschland im internationalen Vergleich eine herausragende Rolle, aber an der Ausgestaltung von z.B. Mietpreisen und lokalen Politiken im Bereich des Wohnens sind sie nicht formal beteiligt. Sie agieren zwar als Lobbygruppe für Mieter*innen, fokussieren aber verständlicherweise auf Fragen des Mietrechts, die jedoch nur einen Teil der Belange abdecken, die für Mieter*innen in ihrem Wohnalltag eine Rolle spielen. Zudem können sie in politischen Kämpfen dekollektivierend wirken.

Über die Wohn(un)sicherheit entscheidet darüber hinaus die Qualität des Mietvertrags (oder des aufgenommenen Kredits), z.B. sind Mieter*innen einer Genossenschaft deutlich besser vor Verdrängung geschützt als jene in einem Wohnheim oder in einem sanierungsbedürftigem Wohnhaus einer Eigentümergemeinschaft. Hinzu kommt, dass sich anders als am Arbeitsplatz Hausgemeinschaften und Nachbarschaften aus hetero-generen Klassenstrukturen, Bildungshintergründen oder Arbeitsbiografien zusammensetzen, was die Kollektivierung erschweren kann. So arbeiteten ethnografisch ausgerichtete Studien folgende für die Organisation marginalisierter Mieter*innen dekollektivierende Momente auf der Mikroebene heraus:

Die »sozialstrukturelle Heterogenität der Mieter*innen und die damit einhergehenden divergenten Interessenlagen, Sprachbarrieren, fehlende soziale Begegnungsorte und schwach ausgebildete soziale Netzwerke, Zukunftsängste und Ohnmachtsgefühle als Resultat prekärer Wohnverhältnisse, die Verinnerlichung der territorialen Stigma-

tisierung sowie diskriminierende Zuschreibungen und Spaltungen innerhalb der Mieteinschaft« (Künstler und Schipper 2021: 288)

Darüber hinaus steht die Verdrängungsforschung vor konzeptionellen und methodischen Herausforderungen: Die empirische Ergründung von Verdrängung erfordert langjährige Untersuchungsphasen. Es stellen sich Fragen der Erreichbarkeit von Betroffenen, die auch durch das Thema bedingt sind und sich zeitlich daraus ergeben, dass Verdrängung oft erst bemerkt wird, nachdem die Personen bereits verdrängt wurden (Meuth und Reutlinger 2021; Beran und Nuissl 2022).

4.3.2 Kollektivierung, Aneignung und Politisierung

Problematisch wäre es, die Wohnrealitäten marginalisierter Gruppen mit Entfremdung, Ausbeutung, Dekollektivierung und Dominanzverhältnissen gleichzusetzen (Fields 2017a). Denn Exponiertheit, Prekarisierung und unfreiwillige Betroffenheit münden nicht zwangsläufig in Enteignung, Kapitulation oder Ohnmacht. Prozesse der Ausbeutung, Stigmatisierung und (gefürchteten) Verdrängung über den Bereich der Wohnraumversorgung sind weder monolithisch noch unvermeidbar. Sie zeichnen sich aus durch »resistance from without and contradiction from within« (Fields 2017a: 1): Nachdem z.B. Öder über seine Schwestern und seine Frau immer wieder Kontakt zur Mieter*innen- und Nachbarschaftsinitiative »Kotti & Co.« hatte und involviert wurde in Gruppen- und Lernprozessen, änderte er sein Denken und sagte: »Die Bevölkerung, die machen die Staat.« (Vollmer 2019c: 204) Auch Gramsci sieht den Zustand der Zersplitterung als überwindbar an, etwa indem die Bildung von Bündnissen erfolgt (Becker et al. 2017, 210 ff.). Jessop zufolge konstituiert sich die Macht einer Klasse (mit Rasse und Geschlecht integriert betrachtet) einerseits aus der spezifischen Position, die diese Klasse bei der sozialen Arbeitsteilung und Vermögensakkumulation einnimmt. Andererseits wird sie bestimmt durch die Organisationsformen, ihre politischen Strategien und die Kollektivierungs- und Konfliktfähigkeit in verschiedenen Bereichen des Klassen- bzw. Wohnraumkampfes (Jessop 2008: 121). Für die Einforderung des Rechts auf Stadt ist es relevant, gemeinsame (postautonome, postidentitäre [Vollmer 2019c]) Identitäten zu konstruieren, d.h., von individuellen Betroffenheiten zu abstrahieren und gemeinsame, universelle Forderungen des Kollektivs aufzustellen und dadurch eigene *housing imaginaries* zu entwerfen.

Als Gegenpol der Entfremdung können demokratische Einflussnahme, Aneignung und Care⁴ verstanden werden. Debatten um das Thema *housing justice* betonen, dass Wohnungspolitik und subjektive Erfahrungen von Mieter*innen relational verknüpft sind, kollektiv hervorgebracht werden und Ergebnis des Verhältnis dessen ist, was als denkbar und undenkbar gilt (Thompson 2024 [2022]: 8). Verbindungen zwischen der

4 Care is »a species activity that includes everything that we do to maintain, continue, and repair our ›World‹ so that we can live in it as well as possible. The world includes our bodies, ourselves and our environment, all of which we seek to interweave in a complex, life-sustaining web« (Olivier et al. 2023: 71, zitieren Fisher, B., and Tronto, J., 1990. Toward a feminist theory of caring. In: E.E. Abel, and M. Nelson, eds. *Circles of care*: 40).

Materialität der Wohnung und Emotionen werden in der Forschung bisher nur wenig thematisiert (Power und Mee 2020), ebenso die Maßstabsebene des Körpers:

[...] explorations of the meaning of the home, and housing studies more generally, rarely consider the body and impairment and its interactions with domestic space. This is curious because impairment is a significant, and intrinsic, condition of human existence and can affect anyone at any time. (Imrie 2004: 745)

Die Art und Weise, wie Krisen verstanden und welche Politiklösungen daraus abgeleitet werden, implizieren einen Unterschied (Thompson 2024 [2022]: 15). Um Dynamiken von Ausschluss und Dekollektivierung auf den fragmentierten, intransparenten und kommodifizierten Wohnungsmärkten zu unterbrechen und Ausbeutungsverhältnisse zu politisieren, muss die für Wohnraumkämpfe notwendige Kollektivierung multiple Gräben überwinden.

In den letzten 30 Jahre haben sich spätestens seit der globalen Finanzkrise und den daran anschließenden Preissteigerungen und verschärften Wohnungskrisen Mieter*innen- und Nachbarschaftsinitiativen zu sozialen Bewegungen zusammengeschlossen. Diese neueren städtischen sozialen Bewegungen und wohnungspolitischen Kämpfe gewinnen international ebenso wie in Deutschland ab Mitte der 2010er Jahre an Einfluss und ziehen die Aufmerksamkeit der Wissenschaft auf sich. Mittlerweile hat sich die Mieter*innenbewegung als politisch handelnder Akteur etabliert (Vollmer 2019c; Scheller 2019; Rink und Vollmer 2019; Schipper 2018).

Es gibt einige Forschungsarbeiten, die sich konkret mit der Mieter*innenbewegung und ihrem Einfluss auf politische Prozesse befassen. Aus interskalarer Perspektive untersucht Schipper die Forderungen der Mieter*innen und deren Einschreibung und Materialisierung in Form von Gesetzesänderungen oder der Neugründung von Institutionen (Schipper 2021). Auch die Mieter*innenbewegung in Berlin ist auf vielerlei Weise in der Forschung aufgegriffen worden und hat teilweise in Eigenpublikationen zur Weiterentwicklung des wissenschaftlichen Diskurses beigetragen (Vollmer 2019c; Scheller 2019; Mietergemeinschaft Kotti & Co. und berliner bündnis sozialmieter 2014; Card 2022; Bündnis kommunal&selbstverwaltet Wohnen 2020; Stadt von Unten – selbstverwaltet und kommunal 2021). Anders als im Fordismus fordern die Initiativen heute keine Autonomie mehr gegenüber staatlichen Institutionen ein, sondern adressieren den Staat vor dem Hintergrund der Privatisierungen und der Entflechtung sozialer Sicherungsnetze explizit in seiner Rolle als Gewährleister von Gemeinwohlinteressen (Endres 2015; Schipper 2021).

Wie die Ausführungen zeigen, sieht sich die in dieser Forschungsarbeit zentrierte Gruppe der Mieter*innen in Groß- und Universitätsstädten den Prozessen des Ausschlusses und der Ausbeutung unterschiedlich stark ausgesetzt und kann deren Veränderung in Abhängigkeit von der jeweiligen Ressourcenausstattung, politischen Einflussmöglichkeiten und dem gemeinsamen Interessenbewusstsein dennoch beeinflussen. Die Zentrierung von Mieter*innenperspektiven in der Forschung ermöglicht es, Betroffenheiten und Formen des Protests gegen Ausbeutung und Verdrängung, aber auch Dekollektivierungsprozesse genauer zu beleuchten (Benson und Jackson 2018; Künstler 2021; Künstler und Schipper 2021a). Empirisch verfolgt diese Arbeit jedoch keinen An-

satz, bei dem die Stimmen bestimmter Milieus von Mieter*innen sowie ihre Handlungs-rationalitäten und/oder Vermögensverfügbarkeiten differenziert analysiert werden. Dafür macht es sich diese Arbeit zur Aufgabe, in der Analyse politökonomische Marginalisierungsprozesse zu identifizieren, in denen entweder Diskriminierung und Ausschlüsse (re-)produziert werden, sich die Versorgungslage für Mieter*innen verschlechtert, sich Möglichkeiten der politischen Einflussnahme dezimieren und depolitisierende Tendenzen zu beobachten sind; genauso wie Momente, in denen vorherrschende Logiken und eingespielte Funktionsweisen über Prozesse der Politisierung herausgefordert und neu gestaltet werden. Gefragt wird danach, welche spezifischen Formen der Marginalisierung die aktuelle gewährleistungsstaatliche Organisationsform der Bereitstellung von Wohnraum unter der Rahmenbedingung der zunehmenden Finanzialisierung produziert. Die Frage für die hier vorliegende empirische Untersuchung ist, welche akteursbezogenen, organisatorisch-institutionellen oder diskursiven Formen des Ausschlusses, der Dekollektivierung und Depolitisierung identifiziert werden können; und unter welchen Umständen eine Vergemeinschaftung von Erfahrungen der Prekarisierung, sozio-ökonomischer Stigmatisierung oder/und Rassismus gelingen kann, die eine Grundlage für universalisierende Praktiken und Politisierung zu bilden vermag.

4.4 Eine Cultural Political Economy Perspektive auf lokale Wohnraumregime

Die vorangegangenen Abschnitte haben sich überwiegend mit abstrakten theoretischen Debatten über Staatlichkeit, die Besonderheiten der Ware Wohnen und Dimensionen der Marginalisierung im Wohnungssektor auseinandergesetzt. Im Folgenden werde ich sie erstens mithilfe der Operationalisierungsheuristik des lokalen Wohnraumregimes auf die Analyse von städtischer Politik verdichten und zuspitzen. Dafür werde ich mich zweitens auf die CPE beziehen. Über den Bezug kann ich meine Auslegung des Regimebegriffs konkretisieren und damit gleichzeitig eine Brücke zur methodischen Herangehensweise der Arbeit schlagen.

Zunächst zu der Operationalisierungsheuristik des lokalen Wohnraumregimes. Der Begriff des Regimes wird als passend erachtet, da er die gegenseitige Bedingtheit von Markt und Staat unterstreicht. Im Anschluss an Esping-Andersen eignet sich der Regimebegriff dafür, »to denote the fact that in the relation between state and economy a complex of legal and organizational features are systematically interwoven« (Esping-Andersen 1989: 2; Rounavaara 2020). Er erlaubt es, gesellschaftliche Aushandlungsprozesse auf lokaler Ebene zu erörtern, ohne dabei überregionale und makrostrukturelle Dynamiken unberücksichtigt zu lassen. Der Fokus auf lokale Regime verfolgt a) den Zweck herauszufinden, welcher Handlungsspielraum den Kommunen im multiskalaren gewährleistungsstaatlichen Gefüge derzeit für die Sicherstellung bezahlbarer Wohnraumversorgung bleibt und wie sich dieser jeweils in Form lokaler Wohnraumregime konstituiert; b) erweist er sich als hilfreich, um zu identifizieren, welche Situationen, Konstellationen und Strategien die politische Einflussnahme marginalisierter Gruppen und ihrer Interessen begünstigen. Wohnraumregime verstehe ich in Anlehnung an Ruonavaara (2018) als

the principles of operation that can be discerned in the patterns of action of the actors in the system of housing provision at a particular place and time. These principles are thought to be embodied in the institutional arrangements that relate to housing provision, in the political interventions that address housing issues, and in the discourses through which housing issues are customarily understood (Ruonavaara 2020: 11).

Für die Wohnraumregimeanalyse sollten demnach Diskurse, konkrete politische Interventionen und die (lokale) institutionelle Organisationsstruktur ebenso wie die »principles of operation« des Regimes (Kettunen und Ruonavaara 2021: 1462) herausgearbeitet werden. Diese sind eingebettet in lokalspezifische, regionale Netzwerke. Stärker als Ruonavaara akzentuiert Clapham (2018) konflikttheoretische Aspekte von Wohnraumregimen. Clapham betont die diskursive Konstituierung von Politikinstrumenten und begreift Politiken nicht als rationale Antworten auf Versorgungsprobleme, sondern als Ergebnis wiederkehrender Aushandlungsprozesse. Er verweist auf den entscheidenden Einfluss von Akteur*innen und die Formierung von Koalitionen sowie die machtvollen Beziehungen zwischen ihnen (Clapham 2018; Ruonavaara 2020: 8). Diese Auffassung ist nützlich, um die Stabilität und Konstanz von Regimen nicht überzubetonen und deren Wandelbarkeit nicht zu übersehen.

Forschungsarbeiten zu Regimen geben oft keine präzise Auskunft darüber, was konkret die Dimensionen und Variablen sind, die ein Regime konstituieren. Esping-Andersen (Esping-Andersen 1989) betont dafür, dass die Variablen, die ein Regime konstituieren, kontextabhängig zu bestimmen seien. Genau das passiert aber nicht immer in ausreichender Weise, wenn Wohnraumregime theoretisch-konzeptionell verhandelt werden. Der Regimebegriff wurde in Bezug auf Wohnen und Wohlfahrtsstaaten zumeist im Kontext von Nationalstaaten verwendet. Kritik wurde etwa an der national vergleichend ausgerichteten Wohnraumregimeforschung geübt, die sich an der Wohlfahrtsregimeforschung orientiert und damit Konzepte importiert, die nicht originär für den Wohnungssektor entwickelt wurden (Blackwell und Kohl 2019: 299): Dadurch werde die Analyse unpräzise.⁵ Wohnraumregime auf nationaler Ebene vergleichend zu analysie-

-
- 5 Autor*innen weisen darüber hinaus auf Inkonsistenzen hin, die sich bei dem Versuch der international vergleichenden Verknüpfung des nationalen Wohnraumregimes mit dem Wohlfahrtsregime ergeben. Wie Johnston und Kurzer (2020) herausarbeiten, haben Schweden und Dänemark als sozialdemokratisch-wohlfahrtsstaatliche Länder sehr unterschiedliche Quoten selbstgenutzten Wohneigentums und stark liberalisierte Hypothekensmärkte, die eigentlich angelsächsische Länder charakterisieren. Kettunen und Ruonavaara verweisen darauf, wie stark sich die skandinavischen Länder in der Form der Regulierung des Mietmarktes unterscheiden (Kettunen und Ruonavaara 2021: 1446). Gleichzeitig sind die Hypothekenvorgabepraktiken in christdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, etwa in Deutschland, eher konservativ. Gleichzeitig gibt es dort stark regulierte Mietmärkte und einen relativ ausgeprägten Mieterschutz, den man eher mit sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimen assoziieren würde (Johnston und Kurzer 2020: 281). In südeuropäischen Ländern (Griechenland, Italien, Spanien) sind die Eigentumsraten höher, aber die durchschnittliche private Haushaltsverschuldung geringer. Ball zufolge können die national vergleichenden Studien zwar richtig erkennen, dass die Versorgung unterschiedlich organisiert ist, aber sie »missionieren« zu stark und seien oft unbegründet moralisch überladen. Eine wertvolle analytische Perspektive werde durch wertende Statements verstellt (Ball 2020: 39). Blackwell und Kohl führen aus, dass viele der heute noch prägenden Charakteristika von Wohnungsmarktsyste-

ren, ist herausfordernd, da die Wohnungsfrage zugleich universal und lokalspezifisch ist (Schönig und Vollmer 2020a: 8) und zudem kein einheitliche Begriff von Dekommodifizierung im Wohnungssektor existiert. Seit den 1990er Jahren erfolgt eine verstärkte Ausdifferenzierung lokaler Wohnungsmärkte und Akteurskonstellationen (Grubbauer und Metzger 2023a), was über national vergleichende Studien schwer abzubilden ist.⁶ Tatsächlich sollte sich die Analyse lokaler Spezifika und nationaler Kontexte in der (international) vergleichenden Forschung nicht ausschließen (Card 2023: 72). Dementsprechend können vielfältige, kreative Kombinationen von Untersuchungsgegenständen, die auf unterschiedlichen Ebenen zu Wohnraumregimen stattfinden, hilfreich sein, um differenzierte Beiträge zu wohnungspolitischen Debatten zu leisten. Es bleibt festzuhalten, dass der Regimebegriff breit verwendet wird und für Forschungsarbeiten jeweils spezifisch mit Inhalt gefüllt werden muss.

Die Cultural Political Economy Die CPE dient an dieser Stelle der Konkretisierung der Auslegung des Regimebegriffs und erlaubt es, eine Brücke zur methodischen Herangehensweise der Arbeit zu schlagen. Sie greift den Cultural Turn in den materialistischen Sozialwissenschaften auf und integriert diskurstheoretische Aspekte.⁷ Im Zuge des Cultural Turns wurde auf den produktiven Einfluss von Argumentationsformen, Narrativen, Identität und Diskursen verwiesen und damit die Rolle von Semiose bei der Konstitution sozialer Realitäten verwiesen. Die CPE eignet sich gut, um Fragen der Vermittlung zu untersuchen, etwa das wechselseitige Verhältnis von Diskursen, Zivilgesellschaft und (politischer) Ökonomie. Es geht der CPE darum, inhärent semiotische Aspekte politökonomischer und staatlicher Prozesse über eine Form der *Grounded Analytics* herauszuarbeiten, also einer theoriegeleiteten, empirisch fundierten Form der Forschung (Jessop 2010: 337). In der CPE wird die Annahme einer gegenseitigen Vermittlung nichtsemiotischer und semiotisch-diskursiver Dimensionen gesellschaftlicher Entwicklung angestrebt, wobei beide Sphären nicht ineinander aufgelöst werden.

men der Entstehung des Wohlfahrtsstaates bereits vorausgegangen sind. Kausalzusammenhänge und Verweise auf Ideologien werden jedoch in manchen Studien nur selten ausgeführt und empirisch explizit dargestellt. Das führe zu einem Verlust an empirischer und geschichtssensibler Tiefenschärfe (ebd.: 300).

- 6 Erschwert werden national vergleichende Analysen zudem dadurch, dass es keine allgemein akzeptierte und leicht auf reale Prozesse auf dem Wohnungsmarkt übertragbare Definition des Begriffs der ›Dekommodifizierung‹ in Bezug auf das Wohnen gibt (Dewilde 2017). Doling betont, dass die national vergleichende Analyse von Stadien der Dekommodifizierung sehr komplex ist. National vergleichende Forschungsarbeiten von Wohnungsmarktregimen wären dennoch relevant, insbesondere, da sie in der vergleichenden und internationalen Politischen Ökonomie bis zum Ausbruch der Finanzkrise nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Denn »residential housing and housing finance systems have important causal consequences for political behavior, social stability, the structure of welfare states, and macro-economic outcomes« (Schwartz und Seabrooke 2008: 237).
- 7 Genauer gesagt werden bei der CPE unterschiedliche Turns aufgegriffen – der institutional turn, der cultural turn, der argumentative turn und der evolutionary turn. Gleichzeitig wird jeweils auf die Grenzen der einzelnen Turns verwiesen und basierend auf Theorien von Marx, Gramsci, Foucault und Poulantzas eine holistischere, strategisch-relationale Perspektive entwickelt.

Analytisch wird untersucht, wie sich strategische Selektivitäten konstituieren und verändern, etwa über Formen der Variation, Selektion und Retention, auf denen jeweils in einem dialektischen Verhältnis semiotischer und extrasemiotischer Elemente eine Komplexitätsreduktion stattfindet (Sum und Jessop 2013: 158). Welche Komponenten verflüchtigen sich, welche verstetigen sich und welche konsolidieren sich schließlich materiell? Der Bereich der Variation ist primär semiotisch geprägt und durch unstrukturierte Komplexität und repolitisierende Diskurse gekennzeichnet. Die Retention erfolgt über die Sedimentierung, aber auch die wiederkehrende Herausforderung bestimmter Diskurse hin zur materiell konstituierten, strukturierten Komplexität. Angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit realer Entwicklungen erfolgt über die Semiose bei der Auswahl von Sinn- und Bedeutungszuschreibungen erzwungenermaßen eine Komplexitätsreduktion. Die wandelbare Interpretation der Vielfalt wird von sozialen Dynamiken beeinflusst, die entweder darauf abzielen, diese Varianten einem einheitlichen Standard anzugleichen oder die Unterschiedlichkeit zwischen ihnen zu bewahren bzw. zu verstärken (Jessop 2004a: 161).

Um Konflikte um Gestaltungsmacht und konkurrierende Vorstellungen von Wohnungspolitik zu untersuchen, greife ich das Konzept der *imaginaries* auf. *Imaginaries* sind »creative products of semiotic and material practices with more or less performative power« (Sum und Jessop 2013: 165). Da die Prozesse auf dem Wohnungsmarkt komplex sind, kann man sich ihnen nur über einen Ausschnitt annähern:

economic imaginaries identify, privilege, and seek to stabilize some economic activities from the totality of economic relations and transform them into objects of observation, calculation, and governance. In so doing, they accord the economy specific boundaries, conditions of existence, typical economic agents, tendencies and counter-tendencies, and a distinctive overall dynamic. (Jessop 2005: 149)

Jessops Begriff des *economic imaginary* wird in dieser Arbeit als *housing imaginary* umgedeutet. Ein *imaginary* lässt sich nicht klar abgrenzen, aber es leitet die »collective calculation about that world« (Sum und Jessop 2013: 165). Bezeichnet werden damit diskursiv konstituierte, aber ebenso materiell verankerte Vorstellungen vom Wohnungsmarkt und seinen künftigen, wünschenswerten Entwicklungen. *Imaginaries* sind kondensierte kollektive Formen der Erzählung und Kausalitätszusammenhänge, sie sind Ausdruck von Ideologien, die jeweils Vorstellungen über legitime und illegitime Eigentumsregime, Wohlstand, legitime Protestformen und sozialen Fortschritt transportieren und konkurrierende Ideen in den Schatten stellen (Jacobs et al. 2024: 970):

[They help] to produce and to buttress a political rationale that strengthens legitimacy, obscures conflict, and helps to establish consensus around the pursuit of goals (such as homeownership) which cannot or will not be delivered to all. (Ebd.)

Sie sind tief verknüpft mit Dynamiken der (De-)Politisierung und Disziplinierung und beeinflussen die Handlungsmacht von Akteuren ebenso wie die Dämpfung bzw. Aktivierung von Aushandlungsprozessen. Wenn soziale Akteure davon überzeugt sind, dass es

vorteilhafter sei, »das Spiel mitzuspielen«, anstatt dessen Regeln zu ändern, wird politische Wandlungsfähigkeit blockiert (ebd.: 971).

Lokale Wohnraumregime und in ihnen bestimmte *housing imaginaries* können immer nur vorübergehend Stabilität gewährleisten. Elemente, die die Wandelbarkeit bedingen, verarbeiten Reibungspunkte und Widersprüchlichkeiten produktiv im Sinne der Veränderung. Wie erfolgreich die Innovationen und Impulse sind, hängt von der Permanenz und Stabilität der bestehenden Beziehungen in einem Regime sowie von der Vulnerabilität der im Regime privilegierten Akteure und der Spezifik der Interaktion ab (Card 2023: 83). An Fragen der Macht und Gegenmacht setzt die *Political Opportunity Structure Analysis* aus der sozialen Bewegungsforschung an. Autor*innen der *Political Opportunity Structure Analysis* haben Komponenten identifiziert, die helfen, einzuschätzen, was Bedingungen für die Stärkung und Aufnahme in diesem Falle mieter*innenfreundlicher Innovationen durch lokale Regime sein können, bzw., was deren Ausschluss verstärkt (Tilly und Tarrow 2015: 59f.; Card 2023: 115). Die Komponenten sind (Card 2023: 115):

- a) The multiplicity of independent centers of power within it
- b) Regime openness: degree of access, openness/closedness of organizations, institutions, or regimes
- c) Alignment stability: strength/weakness of relationships within the regime
- d) Elite vulnerability: degree of weakness among privileged actors
- e) Ally availability: whether friends with resources are present
- f) The extent to which the regime represses or facilitates collective claim making

So kann gefragt werden, ob Wohnraumregime sich offen bzw. verschlossen gegenüber kollektiver, demokratischer Einflussnahme aus der Zivilgesellschaft von unten zeigen und als wie (un-)zugänglich sich die Organisationen und Institutionen der Regime erweisen. Konkret wird gefragt, welche Elemente des Regimes eine Einflussnahme durch marginalisierte Gruppen begünstigen bzw. blockieren.

Um sich Konflikten um Gestaltungsmacht zu nähern, entwickeln Sum und Jessop ein heuristisches Schema, das sich aus vier Selektivitäten zusammensetzt: der strukturellen (*structural*), akteursbezogenen (*agential*), technologischen (*technological*) und diskursiven (*discursive*) Selektivität. Das Schema wird in dieser Arbeit erkenntnisinteressebezogen fokussiert. Zentriert werden aus Gründen der Komplexitätsreduktion die strukturelle, akteursbezogene und diskursive Selektivität. Um die Stabilität und die Wandelbarkeit von Wohnraumregimen und deren Aushandlungsprozesse hervortreten zu lassen, werden in der Analyse Aspekte aus dem Akteurszentrierten Institutionalismus (AI) (Mayntz und Scharpf 1995), der Prozessanalyse nach Nullmeier (Nullmeier 2021) sowie der sozialen Bewegungsforschung (Card 2023; Tilly und Tarrow 2015) hinzugezogen. Das Schema leitet die Untersuchung in den Fallstudien an. Die Bedeutung der Selektivitäten wird im Folgenden beschrieben.

Strukturelle Selektivität Als konstituierend für lokale Wohnraumregime wirkt die strukturelle Selektivität, die sich auf die strukturell eingeschriebene, strategische Selektivität bezieht. Sie fußt auf grundlegenden sozialen Formen, wie der kapitalistischen Vergesellschaftungsform, dem Patriarchat und Rassismus sowie den Mensch-Umwelt-Beziehun-

gen. Die strukturelle Selektivität findet Ausprägung in institutionellen Ordnungen, Organisationsformen und Interaktionskontexten (ebd.: 218). Um sie zu analysieren, müssen diese asymmetrischen Kontexte – institutionelle und organisatorische Strukturen und Konjunkturen – identifiziert werden, die Pfadabhängigkeiten schaffen oder deren Durchbrechung ermöglichen (Sum und Jessop 2013: 203 f.):

Structural selectivity [...] denotes the asymmetrical configuration of constraints and opportunities on social forces as they pursue particular projects. This configuration exists only in so far as it is reproduced in and through social practices and can be transformed through time, through cumulative molecular changes and/or more deliberate attempts to transform the pattern of constraints and opportunities. (Ebd.: 214)

Aufgrund der strukturellen Selektivität werden bestimmte Akteursgruppen, Strategien, Interessen und Identitäten gegenüber anderen auf- bzw. abgewertet. Die Selektivitäten sind stets umkämpft und können verändert werden.

Akteursbezogene Selektivität Der Begriff der akteursbezogenen Selektivität verweist auf den Umstand, dass es jeweils bestimmten sozialen Akteuren (oder Akteursgruppen) in spezifischen konjunkturellen Phasen gelingt, politisch entscheidend Einfluss zu erlangen. Während theoretische Diskussionen um den Staat als strategisch selektives, materiell verdichtetes Kräfteverhältnis bezogen auf die Frage nach den Akteuren abstrakt bleiben, ist es für die Wohnraumregimeanalyse essenziell, aufzuschlüsseln, welche historisch gewachsene Zusammensetzung von Akteuren Regime konstituiert bzw. herausfordert. In dieser Publikation wird daher methodisch über die DNA und die Interviews gefragt: Welche Akteure und Organisationen beteiligen sich an den diskursiven Aushandlungsprozessen der Wohnungspolitik und prägen *housing imaginaries*? Wer schafft es, Öffentlichkeit für spezifische politische Forderungen herzustellen und etwa im Forum des Zeitungsdiskurses als häufig referenzierter und diskursiv-inhaltlich einflussreicher Akteur aufzutreten? Wem gelingt es weniger, sich in wichtigen Verhandlungsfragen politisch zu positionieren? Wie erfolgreich Organisationen oder Akteursgruppen sind, hängt laut Sum und Jessop (2013: 218f., eigene Übersetzung) von ihrer Fähigkeit ab,

(1) Konjunkturen zu lesen und Handlungspotenziale zu identifizieren; (2) sedimentierte Diskurse zu repolitisieren und neu zu artikulieren; (3) bestehende Technologien neu zu kombinieren oder neue zu erfinden; und (4) Kräfteverhältnisse im Raum-Zeit-Gefüge zu verschieben.

Marginalisierten Akteursgruppen gelingt es nicht oder nur in eingeschränktem Maße, zu politisieren, Handlungspotenziale zu identifizieren, Regierungstechnologien und wohnungspolitische Instrumente neu zu entwickeln oder zu kombinieren und dadurch Kräfteverhältnisse zu verschieben. Nur in besonderen Situationen – etwa in bestimmten Konstellationen oder zu manchen Konjunkturen – ist es möglich, Macht innerhalb, durch und/oder gegen den Staat auszudrücken, um Situationen zu beeinflussen und strategische Selektivitäten für sich zu nutzen (ebd.: 218 f.). Für die Untersuchung akteursbezogener Selektivität im Spiegel der Lokalpresse kann zunächst gefragt werden,

wie es die Akteure schaffen, die Aufmerksamkeit von Journalist*innen für ihre Aussagen und Positionen zu gewinnen. Empirisch zu untersuchen ist, wie die Interessensvertretung und -repräsentanz marginalisierter Gruppen strukturiert ist und wie sie sich verändert, aber auch, wer davon möglicherweise aufgrund von Differenzierungslogiken ausgeschlossen bleibt (Swyngedouw 2005).

Neben der Frage danach, wer die Akteure sind, stellt sich die Frage, in welchen Konstellationen und Kooperationsformen diese Akteure agieren. Inwiefern müssen zugunsten der staatlichen Gewährleistungsverantwortung kooperierende Akteure eine ausreichende Größe und Wichtigkeit erreichen? Es kann auch untersucht werden, welche Rolle Expert*innen als Kooperierende einnehmen – etwa im Zeitungsdiskurs. Denn in der Gewährleistungsstaats- und *Regulatory-State*-Debatte wird immer wieder betont, dass der Einfluss von Expert*innen steige (Majone 1997: 157): »Regulation depends so heavily on scientific, engineering and economic knowledge that, as already noted, expertise has always been an important source of legitimization of regulatory agencies« (ebd., s.a. Franzius 2003: 512).

Für die Untersuchung der Akteurskonstellationen eignen sich folgende, von Nullmeier (2021) entwickelten Kategorien. Er unterscheidet zunächst homogene und heterogene Konstellationen, bei denen nur ein Akteurstyp bzw. unterschiedliche Akteurstypen aufeinandertreffen, und spricht von bilateralen, trilateralen und multilateralen Konstellationen. »Advers« nennt er jene Akteurskonstellationen, bei denen Akteure interagieren, die klassischerweise antagonistische Positionen einnehmen. In Multi-Stakeholder-Konstellationen versammeln sich mehr als vier Akteurstypen aus unterschiedlichen Gruppen, um ein bestimmtes Thema auszuhandeln. Akteurskonstellationen können auch hinsichtlich der Differenzen in der Ressourcenausstattung beteiligter Akteure klassifiziert werden. Nullmeier spricht von polypolaren Konstellationen, wenn eine »große Anzahl von Akteuren bei geringen Ressourcendifferenzen innerhalb der Gruppe eines Akteurstyps« (Nullmeier 2021: 263) aufeinandertrifft, und stellt sie hegemonialen Konstellationen, bei denen ein Akteur innerhalb mehrerer Akteure die Vorherrschaft genießt gegenüber. Der Begriff der monopolisierten Akteurskonstellation beschreibt Zustände, in denen »ein Akteur mit dem Anspruch auftreten kann, den gesamten Akteurstyp zu vertreten, selbst dann, wenn kleinere andere Akteure dieses Akteurstyps existieren« (ebd.). Akteure können selbst aktiv relevant werden oder »als Bestandteil von deren Handlungssituation in Steuerungs- und Selbstorganisationsprozessen« (Mayntz und Scharpf 1995: 51). Ebenso spielt die Ressourcenausstattung der Akteure eine Rolle und auch die (Wahrnehmung der) Handlungssituation ist ausschlaggebend für die Konzeption und das Ergebnis der politischen Handlung. Die Handlungssituation wird auf eine bestimmte Art und Weise stimuliert, bietet spezifische Handlungschancen und konfrontiert die Akteure mit Problemen sowie potenziellen Verlusten (ebd.: 58).

Essenziell für die Stabilität des Regimes ist die Fähigkeit, auf Misserfolge zu reagieren und Ziele durch Verhandlungen neu zu definieren. Besonders herausfordernd ist der Interessenausgleich, wenn Gemeinwohlziele gegen Partikularinteressen durchgesetzt werden müssen. Schließlich ist die Beziehung zwischen lokaler Politik und hegemonialen Projekten im Kontext strategischer Entscheidungen und temporärer Stabilitätslösungen zu betrachten (Lauria 1997: 236; Jessop 1997: 63, 1998: 51). Die Stabilität und Effizienz eines lokalen Regimes für die Sicherstellung bezahlbaren Wohnens hängt von

der Kohärenz der Strategien und dem strukturellen Spielraum des lokalen Staates ab. Da überregionale und lokale Interessen oft im Widerspruch stehen, ist die Anpassungsfähigkeit der regulativen Prozesse entscheidend. Essenziell ist dabei die Fähigkeit, auf Misserfolge zu reagieren und Ziele durch Verhandlungen neu zu definieren. Besonders herausfordernd ist der Interessenausgleich, wenn Gemeinwohlziele gegen Partikularinteressen durchgesetzt werden müssen. Schließlich ist die Beziehung zwischen lokaler Politik und hegemonialen Projekten im Kontext strategischer Entscheidungen und temporärer Stabilitätslösungen zu betrachten (ebd.).

Diskursive Selektivität Elementar für Wohnraumregime erweist sich die Art und Weise, in der die Wohnungsfrage als politisch handelbares Steuerungselement konstruiert wird. Bei der Wohnraumregimeanalyse sollte daher untersucht werden, wie »bezahlbares Wohnen« objektivierter Teil einer gesellschaftlichen Debatte wird und welche Positionen innerhalb einer bestimmten diskursiven Formation von Akteuren bezogen werden können. Eng verknüpft damit sind Fragen der Legitimität politischer Entscheidungen. So suggerieren elaborierte Problembeschreibungen und Ereignisketten immer spezifische »Lösungen der Wohnungsfrage«. Sie fügen sich zusammen zu »semantic macro-areas« und »networks of (strategically motivated) statements, and, by virtue of strategic decisions« (Sum und Jessop 2013: 112). In welcher Beziehung stehen diese Konzepte und Diskurse zueinander – in Form von Koexistenz, Interaktion, Unterordnung oder Dominanz, Konkurrenz, Bruch, Segmentierung, Koalition oder Hierarchie?

Diskurse werden in dieser Arbeit im Anschluss an Foucault »als Praktiken [...] [behandelt], die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen« (Foucault 1981: 74). Die Bedeutung des Diskurses übersteigt die Summe der Zeichen, aus denen er sich zusammensetzt und die für die Bezeichnung, Repräsentation und Interpretation von Ereignissen, Gegenständen und Prozessen zum Einsatz kommen. Diskurse »benutzen diese Zeichen für mehr als nur zur Bezeichnung der Sachen. [...] Dieses *mehr* muss man ans Licht bringen und beschreiben« (ebd., Herv. i. O.). Zur Bezeichnung argumentativer Zusammenhänge und diskursiver Formationen (von nun an als Diskurse bezeichnet), die beginnen, sich gegen andere durchzusetzen – und die sich damit potenziell von der Variation sukzessive in Richtung Retention bewegen –, ist der Begriff der Diskurssedimentierung hilfreich.⁸ Diskurssedimentierung »covers all forms of routinization that lead, inter alia, to forgetting the contested origins of discourses, practices, processes, and structures. This gives them the form of objective facts of life, especially in the social world« (Jessop 2010, S. 340). Im Gegenzug dazu fordern Prozesse der Politisierung diese Sedimentierung und Objektivierung heraus; sie zielen auf die Denaturalisierung sedimentierter diskursiver Fragmente ab.

Eine Diskursanalyse sollte prozess- und beziehungsanalytisch vorgehen, indem sie zunächst kontingente Entwicklungslinien und Tendenzen der Sedimentierung und Po-

8 Die Begriffe »Diskursstrukturierung« oder »Diskursinstitutionalisierung« haben beim niederländischen Politikwissenschaftler Maarten Hajer eine verwandte Funktion. Diskursinstitutionalisierung, so Hajer, findet statt, wenn sich erfolgreiche Diskurse in Rationalisierungsformen, organisationalen Praktiken oder Institutionen solidieren.

litisierung nachzeichnet. Nicht unbeachtet bleiben dürfen ebenso die Prozesse der Bedeutungs-aushandlung.

Die »Bedeutung eines Diskursbeitrags [liegt] nicht im Beitrag selbst – sie erwächst vielmehr aus spezifischen Beziehungen der Konkurrenz, des Widerspruchs, oder auch der Koalition, die Diskursbeiträge und ihre Träger innerhalb eines spezifischen Diskurses oder aber diskursübergreifend mit und gegeneinander eingehen.« (Schwab-Trapp 2001: 265f.)

Uneinigkeit besteht unter Diskursforscher*innen darüber, wie viel Spezifisches jeder Diskursanalyse anhaftet und ob sie als »Einzelfallanalyse« zu betrachten sei, die »erst im Vergleich [...] die Fähigkeit [gewinnt], die Prozesse, die in und durch diskursive Ereignisse angestoßen werden, zu identifizieren und zu bestimmen« (Schwab-Trapp 2001: 266). Autor*innen der CPE halten es zwar für gut begründet, sich empirisch auf eingrenzbar Phänomene einzulassen. Sie betonen aber, dass diese erlauben sollten, in einem zweiten Schritt zu abstrahieren und generelle Trends zu identifizieren. Hingewiesen wird auf das »need to address the relationship between semiotic and extrasemiotic factors in the variation, selection and retention of imaginaries and associated material practices« (Fairclough 2013: 184). Sie fokussieren tendenziell eher längerfristige, grundlegende Trends und versuchen zumindest auf mittlerer Abstraktionsebene Generalisierungen abzuleiten.

Bei der diskursiven Selektivität geht es um die Frage: Was kann wie in welchen Diskursmodalitäten gesagt werden?

Discursively-inscribed selectivity frames and limits possible imaginaries, discourses, genre chains, arguments, subjectivity, social and personal identities and feelings. It also shapes the scope for hegemony, sub-hegemonies and counter-hegemonies. (Sum/Jessop 2013: 2018 f.)

Die diskursive Selektivität führt dazu, dass bestimmte Vorstellungen, Diskurse, Argumentationsformen und Aussagesysteme gehemmt bzw. gefördert werden, ebenso wie die mit ihnen verbundenen Gefühle oder Fragen kollektiver und individueller Identität. Sie konstituieren Kartografien von (Gegen-)Hegemonien und Subhegemonien (ebd.: 218 f.). Wirksam wird diese Form der Selektivität auf allen Ebenen – von Verkörperungen und alltäglichem Leben und der Mikro- bis zur sogenannten Makroebene. In dieser Arbeit wird primär die öffentliche Sphäre kommunaler Aushandlungsprozesse fokussiert. Im Fokus des Erkenntnisinteresses im Hinblick auf die Wohnraumregime selbst stehen sedimentierte Diskurse und Argumentationsmuster. Im Modus gewährleistungsstaatlicher Versorgungsorganisation stellt sich die Frage, inwiefern es durch die Antizipation der Position kooperierender Akteure zu einer gewissen Nivellierung der Argumente kommt. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine gemeinsame Zielorientierung zur Erreichung eines Ziels einfach herzustellen ist. Bezogen auf die Sprache, die Akteure bei Aushandlungsprozessen einsetzen, beobachtet Majone (1997: 157), dass sich bei der Argumentation gegen oder für regulative Maßnahmen sowohl Gegner*innen als auch Befürworter*innen bestimmter Strategien auf eine »Language of re-

gulatory science« beziehen. Diese Sprache habe die Sprache der Klassen- oder Interessenpolitik abgelöst. Zu analysieren ist, ob und in welcher Form die *language of regulatory science* – falls dies empirisch zu beobachten ist – als Ausdruck von Klassenkämpfen verstanden werden kann und in welchen politischen Momenten sie zum Einsatz kommt. Inwiefern sind die Diskurse Ausdruck von Kämpfen um Hegemonie und Interessenspolitik?

Im Anschluss an die im Theorieteil vorgestellte Definition von staatlicher Macht sollte empirisch berücksichtigt werden, welche politischen Rationalitäten hegemoniale Regime vermitteln und wie über Statistiken, Managementleitlinien, Expert*innenwissen, Qualitätsmanagement, Städteranking etc. Wahrheitsregime konstituiert werden. Politische Entscheidungsfindungsprozesse, Apparate, Verfahren, Rechtsformen, Politikinstrumente und -evaluationsformen können spezifische Diskurse fördern, blockieren oder begünstigen (Jessop 2010: 339). Sie umfassen eine Vielzahl sozialer Praktiken und wirken disziplinierend auf soziale Handlungen (ebd.): »[They] normalize judgements and mediate self-governing and self-leadership« (ebd. 221 f.).

Lokale Wohnraumregime zwischen Stabilität und Wandelbarkeit Das vorangegangene Theoriekapitel hat zentrale Begrifflichkeiten definiert und in für die Analyse relevante Kategorien eingeführt. In Anlehnung an Jessop gilt es bei der Analyse lokaler (urbaner) Regime erstens zu verstehen, wie der lokale Wohnungsmarkt als Objekt supralokaler und nicht wohnraumspezifischer Regulation und politökonomischer Prozesse konstituiert wird. Zweitens sollen die Selektivitäten lokaler Institutionen und Staatsapparate analysiert werden, durch die jeweils bestimmte Strategien und Kräfte gestützt werden. Warum und wie werden bestimmte Phänomene thematisiert und problematisiert und welche diskursive Selektivität prägen diese Narrative (Jessop 1997: 63)? Drittens soll untersucht werden, inwiefern die Beziehung zwischen lokaler Politik und vorherrschenden Hegemonieprojekten verstanden werden kann, unter Berücksichtigung dessen, dass die Akteure in der Lage sind, ihre Strategien – im Rahmen ihrer Identitäten und Interessen – zu reflektieren und zu reformulieren sowie aus bestimmten Situationen heraus strategische Entscheidungen zu treffen (ebd.). Wo liegen die Grenzen der kollektiven Problemlösungsfähigkeit (Sum und Jessop 2013: 61)? Welche Widersprüche, Reibungspunkte, Interessenkonflikte und Governance-Formen können auf kommunaler und zwischen politischen Ebenen identifiziert und welche immer nur temporär Stabilität gewährleistenden, umkämpften Lösungen werden lokal für die strukturell wiederkehrenden Wohnungskrisen gefunden? Wie langfristig Veränderungen bestehender Beziehungen in einem Regime sind, korrespondiert teilweise positiv, teilweise negativ mit der Vulnerabilität der im Regime privilegierten Akteur*innen sowie den Verbindungen zwischen ihnen (*alignment stability*). Die Nachdrücklichkeit, mit der Veränderungen eingefordert und bewirkt werden, hängt von (Re-)Aktionen ab, die von Vertreter*innen des bestehenden Regimes und/oder einer privatwirtschaftlich und profitorientiert organisierten Wohnungswirtschaft gestartet werden (Card 2023: 83).

Die vorgestellte Operationalisierungsheuristik lokaler Wohnraumregime wird die Analyse in den Fallstudien anleiten. Sie ermöglicht es, über die DNA, Interviews und die Dokumentenanalyse einen differenzierten Blick auf machtvoll Strukturen, Akteure und Diskurse zu werfen, die Wohnraumregime prägen.

5 Methodisches Vorgehen

Die Forschungsarbeit operationalisiert einen Multi-Method-Approach auf Basis von drei empirisch erhobenen und über eine Recherche zusammengestellten Datenkorpora. Zunächst wurden in einer explorativen Phase die Fallstädte Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden sowie Berlin ausgewählt. Daraufhin habe ich für die Städte erstens eine DNA der lokalen Zeitungsberichterstattung (Datenkorpus 1) durchgeführt. Zweitens wurden leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselakteuren lokaler Aushandlungsprozesse geführt (Datenkorpus 2) und drittens ergänzende Dokumente via Internetrecherche zusammengetragen (Datenkorpus 3). Abschließend erfolgte ein interkommunaler Vergleich der Beobachtungen. Über die multiperspektivische Beleuchtung der Sachverhalte, die sich gegenseitig auf fruchtbare Weise ergänzen, wird ein holistischer Blick auf den Forschungsgegenstand gewonnen. Kombiniert werden dafür folgende Ansätze: Die DNA (Leifeld 2017, 2020), die erweitert wird durch Komponenten der CPE (Jessop 2010; Sum und Jessop 2013). Letztere konkretisiert den Diskursbegriff der DNA und stellt das theoretisch-konzeptionelle Scharnier zwischen dem theoretischen Zugriff und der empirischen Analyse dar. Umgekehrt bietet die DNA die Möglichkeit der Operationalisierung der von der CPE eingeführten Heuristiken. Diese beziehen sich auf die diskursive und akteursbezogene Selektivität, die dort nicht weiter für die Operationalisierung konkretisiert wird (Fairclough 2013). Hinzugezogen werden darüber hinaus Elemente aus dem Akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995) und der Prozessanalyse (Nullmeier 2021), die sich ergänzend für die Auswertung der qualitativen Interviews und weiterer Dokumente als hilfreich erweisen.

Tabelle 4: Empirisches Material, Datenerhebung und Erkenntnisinteresse

Explorative Phase und Sondierung	Sondierung und Fallauswahl, basierend auf wissenschaftlicher Literatur, grauer Literatur, Studien und Wohnungsmarktstatistiken			
Empirische Datenerhebung und Erkenntnisinteresse	Datenkorpus 1: Presseberichterstattung in Lokalzeitungen			
	Erkenntnisinteresse: Konflikte und Aushandlungsprozesse, Diskurse, Akteurskonstellationen, Selektivitäten			
	<u>Tübingen</u>	<u>Frankfurt</u>	<u>Dresden</u>	<u>Berlin</u>
	Schwäbisches Tagblatt (Website Schwäbisches Tagblatt)	Frankfurter Rundschau (FAZ, Online-Archiv)	Sächsische Zeitung (Lexis-Nexis)	Tagesspiegel (LexisNexis)
	Datenkorpus 2: Qualitative, leitfadengestützte Interviews mit Expert*innen			
	Erkenntnisinteresse: (bewusste oder unbewusste) Wahrnehmung zentraler Konflikte und Machtverhältnisse sowie von Blockade- und Politisierungsmomenten, Beziehungen zu anderen Akteur*innen			
	n = 11	n = 11	n = 11	n = 1
	Datenkorpus 3: Dokumentenrecherche			
	Erkenntnisinteresse: Marktentwicklung, politische Positionen, Forderungen und Instrumente, Materialisierungsprozesse			
	Öffentliche Dokumentations- und Informationssysteme der Kommunen, der Länder und des Bundes, Eigenpublikationen (Mitgliederzeitschriften, Positionspapiere, Webseiten), weitere Zeitungsartikelrecherche			

Quelle: Eigene Darstellung

Der Forschungsprozess ist angelehnt an das in Tabelle 4 vorgestellte, primäre chronologische Vorgehen. In der Praxis kennzeichnete ihn jedoch auch ein zirkuläres Vorgehen, das durch die jeweils neu generierten Erkenntnisse den Blick für die jeweils anderen Datenkorpora schärft und zur Konkretisierung von Informationen und deren Interpretation beiträgt. Durch die wiederkehrende Triangulation können kausale Beziehungen und Konflikte analysiert werden, die bei einzelnen Methoden in ihrer Gewichtigkeit oder in bestimmten Facetten jeweils nicht aufgefallen sind. Durch inhaltliche Schnittmengen ermöglicht der Multi-Method-Approach zusätzlich eine verbesserte Einschätzung der Plausibilität einzelner Darstellungen und der Dynamiken der Aushandlungsprozesse. Die Kombination aus der theoretisch abstrakteren CPE und konkreteren Analysemethoden (DNA, Akteurszentrierter Institutionalismus und Prozessanalyse) erlaubt es, die Ergebnisse aus der Empirie problembezogen zu abstrahieren, neu zu kombinieren, Beobachtungen miteinander in Bezug zu setzen und diese iterativ in Dialog mit den theoretischen Grundlagen zu bringen. Abgerundet wird der Vorgang durch den Vergleich der lokalen Variationen gewährleistungsstaatlicher Aushandlungsprozesse und Versorgungskonflikte, wobei Debatten aus den Urban Studies als Inspirationsquelle dienen.

5.1 Fallauswahl und Vorgehen des Vergleichs

Die Fallauswahl erfolgte theoriegeleitet. In den ausgewählten Fallstädten (s. Tab. 5) konnten die Miet-, Boden- und Immobilienpreise in den Jahren nach der Finanzkrise besonders stark erhöht werden. Alle Städte verfügen gleichzeitig über differenzierte Politisierungsdynamiken der Wohnungsfrage, wobei sich die treibenden Akteure jeweils unterscheiden. Über den Theoriebezug zur Gewährleistungsstaatsdebatte wurde darauf geachtet, dass sich die Zusammensetzung der Immobilieneigentümerstruktur im Sample unterscheidet. Auch hinsichtlich der politischen Machtverhältnisse auf kommunaler- und Landesebene und der Verwaltungsstrukturen sind ebenfalls Unterschiede festzustellen. In der Forschungsarbeit wurden drei Fallstudien in vollumfänglicher Analysetiefe durchgeführt: Dresden, Frankfurt am Main und Tübingen (s. Kapitel 6). Als Kontrastfolie zu diesen vier Fallstädten wird Berlin herangezogen (s. Kapitel 7.5).

Tabelle 5: Die Fallstädte und ihre Besonderheiten im Überblick

	Tübingen	Frankfurt	Dresden	Berlin
Gesamtwohnungsbestand	43.438	406.003	314.391	1.998.155
Mietwohnungsanteil	60 Prozent	78 Prozent	81 Prozent	81 Prozent
Besonderheit der Eigentümerstruktur	mittlerer kommunaler Bestand, gemeinschaftliche Wohnprojekte, lokale Privateigentümer*innen	öffentlicher Wohnungsbestand (20 Prozent des Mietwohnungsmarktes), internationale Investoren	kaum öffentliches Eigentum, Einfluss finanzmarktorientierter Akteure, genossenschaftliches Eigentum	mittlerer öffentlicher Wohnungsbestand, Einfluss finanzmarktorientierter Akteure
Politisierungsdynamiken im Untersuchungsfokus	gemeinschaftliche Wohnprojekte und partizipative Stadtentwicklung, Studierende	öffentlicher Wohnungssektor, sozialer Wohnungsbau, Zwangsräumungen, Soziale Bewegungen	Privatisierung, Finanzialisierung, ÖWU, Bodenpolitik	Vergesellschaftung, Mieten-deckel

Quelle: Eigene Darstellung

Tübingen wird als paradigmatisch für eine gewährleistungsstaatlich-kooperativ agierende Kommune herangezogen. Hier gibt es sowohl öffentliches Eigentum als auch ein Spektrum an privaten Eigentümer*innen. Vonseiten des Baubürgermeisters und seinem Team wird eine partizipative, aktivierende Form der Stadtentwicklung verfolgt und Bürger*innen können größeren Einfluss auf die Stadtentwicklungspolitik nehmen als in anderen Städten. Frankfurt am Main verfügte über eine progressive Wohnungs-

politik in den 1920er Jahren und ist heute eine Global City, deren wohnungspolitischer Schwerpunkt lange auf der Schaffung hochpreisigen Wohnraums lag, wobei die Stadt in PPPs mit großen Privatakteuren kooperiert hat. Als vergleichsweise reiche Stadt mit politischen Handlungsspielräumen und einem öffentlichen Wohnungsbestand von rund 20 Prozent des Mietmarktes kann sie sich potenziell effektiv auf dem Feld der Wohnungspolitik engagieren (Schipper 2018). Empirisch herauszufinden ist, warum es in der Kommune trotz der guten Ausgangslage hinsichtlich Finanzausstattung, Verwaltungspersonal und tendenziell mieter*innenfreundlichen parteipolitischen Machtverhältnissen bisher nicht gelungen ist, die Preissteigerungen zu stoppen. Dresden hingegen privatisierte in den 2000er Jahren seinen öffentlichen Wohnungsbestand. Es wurde zwar die Neugründung eines ÖWU realisiert, doch das bewirtschaftet es bisher nur wenige Wohnungen. Im Hinblick auf das Konzept des Gewährleistungsstaates gilt es also zu prüfen, wie die Eigentumsverhältnisse sich – in Relation zu politischen Schwerpunktsetzungen – auf die kommunale Gestaltungsmacht auswirken.

Berlin verfügt seit 2011 über die umfangreichste Politisierungswelle und einen besonders stark finanzmarktorientierten Immobilienmarkt und sollte daher für eine Analyse der politischen Aushandlungsprozesse nicht außen vorgelassen werden. Die dort diskutierten und implementierten Instrumente, etwa der Mietendeckel oder die Vergesellschaftung, prägten und erweiterten bundesweit die Diskurslandschaft. Gleichzeitig sind die Aushandlungsprozesse aufgrund des Hauptstadt- und Bundeslandstatus einerseits komplexer, da es zu einer Überlagerung lokaler-, landes- und bundespolitischer Debatten kommt, andererseits sind die Prozesse zumindest in Teilen besser dokumentiert. So verfügen Akteure über differenziertes Dokumentationsmaterial über ihre sozialen Kämpfe und/oder politischen Forderungen. Zudem spielt Berlin in der internationalen Stadtforschung eine gewichtigere Rolle als die anderen Fallstädte. Daher kann ich umfangreicher auf Quellen zurückgreifen, die teilweise der Schnittstelle von Aktivismus und Wissenschaft zuzuordnen sind. Aus diesen Gründen wurde mit Berlin eine Kontrastfolie zu den anderen Fallstädten konstruiert, die für die Forschungsarbeit gewinnbringend und für das Verständnis politischer Debatten in den anderen Städten wertvoll ist.¹

Das Erkenntnisinteresse der Arbeit gewinnt über einen Vergleich an Plastizität. Er ermöglicht es, unterschiedliche lokal-gewährleistungsstaatliche Konfigurationen miteinander explorativ und multidimensional in Beziehung zu setzen. Die Frage, welche Aspekte wie und auf welcher Basis in Relation miteinander gesetzt werden, ist entscheidend, denn über den Vergleich werden Narrative legitimiert, delegitimiert und konstruiert, was ihn politisch macht (Bruff 2021). Vergleiche ermöglichen es, Varianzen präzise herauszuarbeiten und über ein tieferes Verständnis der Falldynamiken und Selektivitäten (neue) kausale Zusammenhänge aufzudecken. Beim Vergleich geht es aber nicht um eine statische Gegenüberstellung abgeschlossener geografischer Einheiten. Vielmehr soll ›relational‹ verglichen werden, was es bedeutet, Forschungsstrategien zu

1 Die DNA hat gezeigt, dass sich in Berlin im Untersuchungszeitraum bundes- und landespolitische Fragestellungen besonders stark überlappten. Zurückzuführen ist dies neben den gesetzgebenden Kompetenzen Berlins auch darauf, dass die wohnungspolitischen Instrumente, die im Untersuchungszeitraum besonders relevant wurden (der Mietendeckel und die Vergesellschaftung), in den landes- und bundesrechtlichen Kompetenzbereich fallen.

bevorzugen, »that span or cross-cut modes of integration, highlighting their boundaries, conflicts, intersections, mutual tolerances, and overflows, both within spatially delimited research sites and between them« (Peck 2013: 1563). In Anlehnung an den *conjunctural urbanism* kann der Vergleich mehr explorativ ausgerichtet und iterativ im Theoriedialog entwickelt werden und sich damit sowohl von abstrakten Theorien als auch von einem beschreibenden Induktivismus abgrenzen (Peck 2013, 2017). Er zielt auf eine mittlere Abstraktionsebene ab und widmet sich Phasen, in denen widersprüchliche Entwicklungen besonders kulminieren. Die lokalen Variationen kapitalistischer Wohnraumversorgung und ihre staatliche Steuerung stellen relativ stabile Konfigurationen innerhalb umkämpfter gesellschaftlicher Entwicklung dar (Bruff 2021: 1279). Was die Größe, parteipolitischen Machtverhältnisse, Verwaltungsstrukturen, Eigentümerstrukturen auf dem Wohnungsmarkt, den zivilgesellschaftlichen Organisationsgrad und das Protestgeschehen angeht, variieren die Städte. In dieser Varianz finden sich stets neue Verbindungen und Politikoptionen angelegt, die für zukünftige Entwicklungen freigelegt und experimentell erkundet werden können (ebd.: 1284). Indem wir »auf Städte durch andere Orte blicken« (Robinson 2016) – ein Vorschlag, der zunächst für den Einbezug von Städten aus dem globalen Süden in die Stadtforschung und gegen den Euro- und Nordamerikazentrismus in der Theoriebildung artikuliert wurde –, sensibilisieren wir uns für die Vielfalt urbaner Erfahrungen und deren Analyse. Dadurch entsteht ein komplexeres Bild städtischer Realität.

5.2 Datengrundlage

Im Folgenden lege ich dar, wie ich bei der Zusammenstellung, Bearbeitung und Auswertung des (empirischen) Grundlagenmaterials vorgegangen bin.

Datenkorpus 1: Presseberichterstattung in Lokalzeitungen Eine erste vertiefte Annäherung an lokalspezifische Diskurse zum Thema »bezahlbar Wohnen« in den Fallkommunen erfolgt über die Linse der Lokalzeitungen. Ausgewählt wurden jeweils Samples von rund 100 Artikeln zum Thema »bezahlbar« und »Wohnen« (s. Tab. 6). Dafür wurde zunächst aus allen recherchierten Artikeln (meist zwischen 150 und 200) eine Stichprobe gezogen, die dann teilweise randomisiert, teilweise manuell reduziert wurde. Die Suchergebnisse unterschieden sich je nach Rechercheplattform. Weitere Stichwörter, wie »Wohnungsmarkt« oder »Miete«, hätten zu anderen Ergebnissen und Datenmengen geführt (vgl. Nullmeier 2021: 281).²

2 In der Auswertung zeigte sich, dass manche Artikel primär die Entwicklung in Umlandkommunen thematisieren, was auf eine dortige zunehmende Marktanspannung verweist, die für das Erkenntnisinteresse allerdings nicht als unmittelbar relevant eingestuft wurde. Diese Artikel wurden nicht systematisch ausgewertet. Die Auswahl implizierte aber, dass die Artikelanzahl sank, insbesondere in Dresden. Für Frankfurt wurden zwei Rechreschritte durchgeführt und das zweite Suchsample manuell nach passenden Artikeln ausgelesen – was sich als aufwendig, aber lohnend erwies.

Tabelle 6: Überblick über das gesamte Pressesample

Stadt	Zeitung	Druckauf- lage 2023	Suchworte	An- zahl	Untersuchungs- zeitraum
Tübingen	Schwäbisches Tagblatt	31.269	Bezahlbar UND Wohnen UND Tü- bingen	135	2016–2021
Frankfurt am Main	Frankfurter Rundschau	87.000 (Stand 2013)	Bezahlbar UND Wohnen ODER Miete	153	2018–2021
Dresden	Sächsische Zeitung	145.012	Bezahlbar UND Wohnen UND Dres- den	76	2014–2021
Berlin	Tagesspiegel	102.800	Bezahlbar UND Wohnen UND Ber- lin; Wohnen UND Vergesellschaftung ODER Enteignung	152	2016–2021
Gesamt				586	

Quelle: Eigene Darstellung

Die ausgewählten Zeitungsartikel wurden im nächsten Schritt in die Open-Source-Software Discourse-Network-Analyzer eingespeist und anschließend qualitativ kodiert und ausgewertet. Bevor ich die konkrete Operationalisierung darlege, wird zunächst gefragt: Welche Rolle kommt den Lokalzeitungen als Kommunikations- und Diskursmedium in politischen Debatten und innerhalb der Städte überhaupt zu? Da sich die Wohnungskrise insbesondere in Groß- und Universitätsstädten zuspitzt, ermöglichen die dort verwurzelten Lokalzeitungen einen wichtigen Einblick in die Art und Weise, wie und durch wen das Thema bezahlbares Wohnen kommunal ausgehandelt wird. Lokalzeitungen selbst können als öffentliches Gut begriffen werden und stellen für knapp die Hälfte der deutschen Bevölkerung nach wie vor die wichtigste Informationsquelle dar (Möhring 2015: 16). Sie nehmen damit eine wichtige Rolle in der Kommunikation ein, wobei die Kommunikationsqualität selbst innerhalb von Städten »a significant difference to the overall ›quality of human life‹« macht (Gumpert und Drucker 2008: 195). Gurevitch und Blumler (1990: 270) identifizieren »democratic expectations of media performance«: Erwartet wird, dass Medien über entscheidende soziopolitische Entwicklungen und ihre Einflüsse auf das Gemeinwohl berichten und zentrale Kernthemen identifizieren. Sie sollten unterschiedliche Standpunkte wiedergeben und miteinander in Dialog setzen und den Leser*innen ermöglichen, »to learn, choose, and become involved, rather than merely to follow and kibitz over the political process« (ebd.). Medien nehmen sowohl für den sozialen Zusammenhalt als auch im Hinblick auf die kommunikative Konnektivität und Meinungsbildung eine Schlüsselrolle ein.

Lokalzeitungen von Metropolen und Universitätsstädten stellen aufgrund ihrer lokalen Verwurzelung und der Nähe zum Geschehen der *policy debates* eine interessan-

te Quelle in Bezug auf die Forschungsfrage dar. Lokalzeitungen wurden ausgewählt, weil sie im Vergleich zu überregionalen Zeitungen einen erwartbaren Fokus auf spezifisch lokale Konflikte und Aushandlungsprozesse richten, denen das übergeordnete Forschungsinteresse gilt. Hier ergibt sich eine produktive Überschneidung zwischen eigenem Forschungs- und Kommunikationsinteresse des Untersuchungsmediums. Auch internationale Studien (s.a. Leupold et al. 2018: 926f.) weisen darauf hin, dass Lokalzeitungen nach wie vor nicht nur eine essenzielle Informationsquelle für die Bürger*innen darstellen, sondern auch ein wichtiger Kommunikationskanal für die institutionalisierte Politik und zivilgesellschaftliche Initiativen sind. Darüber hinaus gewinnen Lokalzeitungen ironischerweise vor dem Hintergrund der sich ausdünnenden Medienlandschaft – etwa in Bezug auf die sinkenden Auflagenzahlen und die Konkurrenz neuer Medien – an Bedeutung, die ihnen eine Art Monopol auf die Berichterstattung zu bestimmten Ereignissen zuschreibt (Nielsen 2015): Wenn Lokalzeitungen nicht berichten, berichtet keiner über Stadtratssitzungen, Veranstaltungen oder andere lokalpolitisch relevante Ereignisse (Leupold et al. 2018). Auch wenn das Informationsniveau der Bevölkerung sowie das Vertrauen in die Medien nach wie vor relativ hoch sind, hat sich das Lokalzeitungswesen in den letzten zwei bis drei Dekaden stark gewandelt (Assmann 2023: 361). Ohne die »Krise des lokalen Journalismus«, die »multidimensional« (ebd.) und nicht neu ist, im Rahmen dieser Arbeit erörtern zu wollen, muss konstatiert werden, dass die Arbeit von Lokaljournalist*innen prekärer wird (Schnedler 2017). Tageszeitungen stehen vor zunehmenden Finanzierungsproblemen, Marktkonzentrationsprozesse finden statt und alle untersuchten Zeitungen verzeichnen sinkende Auflagenzahlen.³ Das Schwäbische Tagblatt verlor seit 1998 knapp ein Drittel seiner verkauften Auflage. Inwieweit die Veränderung des Zeitungswesens und die Prekarisierung des Journalismus sich in der Qualität der Presseberichterstattung widerspiegeln, stellt eine Forschungslücke im deutschen Kontext dar, die mit dieser Arbeit nicht geschlossen wird (Dörre 2021: 121).

Trotz der strukturellen Transformation des Lokalzeitungswesens in den letzten Jahrzehnten und der politischen Bedeutsamkeit des Mediums existiert nur wenig Forschung zu subnationalen Medien in den Kommunikationswissenschaften (Leupold et al. 2018), aber auch in der Wohnungsforschung. Die Frage danach, was als für berichtenswert in der Lokalpresse erachtet wird, ist im Hinblick auf die Untersuchung politischer Aushandlungsprozesse gewinnbringend und eröffnet gleichzeitig die Perspektive auf die Rolle der Presseberichterstattung selbst im politischen Diskurs. Auf eine vergleichende Analyse unterschiedlicher politisch positionierter Lokalzeitungen wurde aus Gründen der notwendigen Komplexitätsreduktion verzichtet. Ein solches Herangehen wäre für künftige Forschungsarbeiten in jedem Fall bereichernd und wünschenswert.

Die Untersuchungsphase 2015/2016/2018 bis 2021 wurde durch ereignis- und theoriebezogene Kriterien bestimmt (Nullmeier 2021: 222).⁴ Ereignisbezogen bildet der Zeitraum jene Phase ab, in der die Mietpreise stark steigen, die Wohnungsfrage zunehmend

3 US-amerikanische Studien sehen Journalist*innen zusätzlich potenziell konfrontiert mit »declining levels of trust among news audiences in both the news media and in political institutions« (Assmann 2023: 361). Für den deutschen Kontext gibt es hierüber wenige Studien.

4 Die Varianzen in den einzelnen Zeitausschnitten ergeben sich daraus, dass sie z.B. mit Wahljahren und/oder mit besonders prägnanten Politisierungsprozessen zusammenfallen.

politisiert ist und etablierte politische Entscheidungsträger*innen sich, anders als noch 2010, zunehmend einig sind, dass mehr bezahlbarer Wohnraum bereitgestellt werden soll. Die Phase beginnt mit dem Wiedereinstieg des Bundes in die Förderung des sozialen Wohnungsbaus und der Einführung der Mietpreisbremse im BGB, was – auch vor dem Hintergrund der Ankunft vieler Geflüchteter in den Jahren 2014/15 (Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2024) – eine Reaktion auf erhöhten Handlungsdruck darstellt, und gewinnt an Dynamik durch wichtige Politisierungsmomente wie etwa das Volksbegehren »Deutsche Wohnen & Co enteignen« in Berlin oder den »Mietentscheid« in Frankfurt. Das Ende der Untersuchungsphase im Jahr 2021 liegt einerseits begründet im zeitlichen Verlauf des Forschungsprojekts, fällt aber gleichzeitig zusammen mit der – wohnungspolitisch sehr relevanten – schrittweisen Abkehr von der Niedrigzinspolitik durch die EZB, der Inflation und den Lieferkettenengpässen, die begleitet wurden durch stark steigende Finanzierungs-, Bau- und Rohstoffkosten. Diese makroökonomischen Prozesse bewirken, dass es im Zeitraum nach der Untersuchungsphase stellenweise zu stagnierenden bzw. sinkenden Boden- und Immobilienneubaupreisen kommt. Die Mieten in den Groß- und Universitätsstädten werden von Eigentümer*innen jedoch weiter erhöht. Gegen eine längere Untersuchungsperiode, die z.B. zurückreicht bis 2008, sprach der Umstand, dass dadurch eine erhöhte Abbildung von Varianzen historischer Konjunkturen notwendig gewesen wäre, die den Umfang der Doktorarbeit gesprengt hätte. Dies hätte es zudem wahrscheinlicher werden lassen, dass durch die Sampleauswahl und notwendig gewordene stärkere Selektion einzelne Konflikte oder diskutierte Politikinstrumente möglicherweise »verloren gegangen« oder übersehen worden wären. Die gewählte, relativ kurze Untersuchungsphase erlaubt dafür einen tiefenscharfen, vielschichtigen und empirisch reichhaltigen Blick sowohl auf den Inhalt der lokal geführten Diskurse als auch auf die zentralen Akteure, die an deren Aushandlung beteiligt sind.

Datenkorpus 2: Qualitative, leitfadengestützte Interviews mit Expert*innen Die wichtigste Quelle neben der Presseberichterstattung stellen Expert*inneninterviews dar. Mit ihrer Hilfe können Konflikt dynamiken ergründet werden, die »Hinweise liefern für die Erklärung des gesamten Prozesses über kausale Mechanismen« (ebd.: 286). Expert*innen verfügen über spezifisches Wissen, das in seiner Umfänglichkeit nicht über die Presseberichterstattung erschlossen werden kann, und geben direkt Auskunft über ihre Wahrnehmung von Situationen und ihre Handlungsmotivation. Bei der Auswertung ist zu beachten, dass die »Daten, die in Interviews gewonnen werden, [...] eine gemeinsame Konstruktion der interviewten und der interviewenden Person« (ebd.: 288) sind. Als Expert*innen werden in dieser Studie Akteure bezeichnet, die entweder eine wichtige Rolle bei der Politisierung der Wohnungsfrage und ihrer (kommunalpolitischen) Aushandlung oder innerhalb der Versorgung relevante Rollen einnehmen. Ein Teil der Interviewpartner*innen wurde durch Presserecherche identifiziert. Andere Interviewpartner*innen wurden problembezogen ausgewählt, d.h. aufgrund von Schlüsselpositionen im lokalen gewährleistungsstaatlichen Arrangement – auch wenn sie in der Lokalpresse keine zentrale Rolle spielen. Schließlich wurden auch Empfehlungen vorheriger Interviewpartner*innen aufgegriffen.

Insgesamt wurden 34 qualitative, leitfadengestützte Interviews durchgeführt, die sich gleichmäßig auf die Fallstädte verteilen (Tübingen [n=11], Frankfurt [n=11], Dresden [n=11] und Berlin [n=1]). Während der Schwerpunkt auf zivilgesellschaftlichen und staatlich-institutionellen Akteuren liegt, bleibt die Privatwirtschaft in der Untersuchung unterrepräsentiert. Interviewt wurden Vertreter*innen öffentlicher Wohnungsunternehmen (Tübingen, Dresden), privatwirtschaftliche Projektentwickler (Frankfurt), Genossenschaften (Dresden, Tübingen), Verwaltungsmitarbeiter*innen (Tübingen, Frankfurt, Dresden), eine Bank (Frankfurt), Politik oder Dezernent*innen bzw. deren Referent*innen (Tübingen, Frankfurt, Dresden), Mietervereine (Frankfurt, Dresden) sowie soziale Bewegungen, zivilgesellschaftliche Institutionen und Lobbygruppen (Tübingen, Frankfurt, Dresden, Berlin). Einzelne, nicht organisierte Mieter*innen wurden nicht interviewt. Teilweise blieben Interviewanfragen erfolglos, so an die private Wohnungswirtschaft, z.B. finanzmarktorientierte Unternehmen, aber auch Anwaltskanzleien, die Portfoliotransaktionen begleiten, Kommunen beraten oder anwaltlich in Rechtsstreitigkeiten mit Unternehmen oder Projektentwicklern vertreten – oder an international agierende Großbanken. Auch wenn sie sowohl in der konkreten Versorgung als auch politisch großen Einfluss auf die Entwicklung nehmen, spielen sie im lokalen Pressediskurs keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Identifiziert wurden die angefragten Akteure daher in erster Linie über IZ Research, die Rechercheplattform der IZ Immobilien Zeitung Verlagsgesellschaft. Auch wenn es Publikationen zum Agieren etwa finanzmarktorientierter Akteure gibt, auf die diese Forschungsarbeit zurückgreifen kann, wäre es für die Wohnungsforschung in Zukunft wünschenswert, wenn mehr Forschungsarbeiten sich mit der Rolle von Anwaltskanzleien, größeren Marktakteuren und insbesondere auf Bundesebene agierenden Lobbygruppen befassen würden.

Durchgeführt wurden problemzentrierte, leitfadengestützte Interviews, die Raum für offene Erzählsequenzen lassen (Pfaffenbach und Reuber 2005: 131). Der Fragebogen wurde individuell für die jeweiligen Interviewpartner*innen entwickelt und das Gespräch per Audiomitschnitt aufgezeichnet und transkribiert. In manchen Fällen wurde das Gespräch mit zwei Personen durchgeführt. Den Gesprächspartner*innen wurde ein vertraulicher Umgang mit den Daten und die Anonymisierung auf Grad der Organisation im Fließtext zugesichert. Aufgrund der eingeschränkten Reise- und Kontaktmöglichkeiten durch die Coronapandemie und der verbesserten Zugänglichkeit von professionellen Video-Call-Plattformen wurden rund die Hälfte der Interviews online durchgeführt. Nichtsdestotrotz wurde darauf Wert gelegt, in den untersuchten Kommunen eigene Erfahrungen und Eindrücke zu sammeln und die Interviewten nach Möglichkeit vor Ort zu treffen.

Datenkorpus 3: Dokumentenrecherche Ergänzend zu den Zeitungsartikeln und den Interviews wurden für die Analyse weitere Dokumente zusammengestellt. Erstens wurden über Websites und Internetquellen Dokumente identifiziert, die Auskunft über die Wohnungsmarktentwicklung geben. Verwendet wurden hier Marktstatistiken z.B. von Forschungsinstituten wie Empirica, aber auch Dokumente staatlicher Organisationen wie Gutachterausschüssen und Wohnungsämter. Punktuell wurden Geschäftsberichte von Wohnungsunternehmen und die IZ Research Datenbank verwendet. Zweitens wurden spezifische politische Debatten nachverfolgt und rekonstruiert, indem Do-

kumentationen zu einzelnen Politikinstrumenten und Positionspapiere ausgewertet wurden, die über Informationsdatenbanken der Kommunen, Websites sozialer Bewegungen oder Verbände, aber auch Ministerien und Parteien öffentlich zugänglich sind. Websites soziale Bewegungen eignen sich teilweise sehr gut, um mehr über deren politische Forderungen und Handlungsmotive zu erfahren. Drittens wurden fachspezifische Konferenzen und Diskussionsveranstaltungen besucht, etwa die Konferenz »Netzwerk Mieten und Wohnen 2022« oder der »14. Immobilien Dialog Region Stuttgart 2022«. Viertens wurde ein grobes Bild der Eigentümerstrukturen einer Stadt generiert, indem Daten aus unterschiedlichen Quellen, in erster Linie aus Geschäftsberichten und Zensusdaten, zusammengetragen wurden.

Die Forschungsarbeit wurde im zeitlichen Verlauf des Forschungsprojekts gestartet in Tübingen im Jahr 2021, in Frankfurt fortgesetzt und schließlich in Dresden Ende 2022 bis Beginn 2023 abgeschlossen. Insbesondere in Dresden stehen die Interviewergebnisse schon stärker unter den Vorzeichen der Zinserhöhung, und die Krise des Bausektors ist weiter fortgeschritten, als sie dies noch zum Zeitpunkt war, als ich in Tübingen die Interviews geführt habe.

5.3 Die Diskurs-Netzwerkanalyse der Zeitungsartikel

Die DNA-Methode wurde vor dem Hintergrund neuer computerbasierter Analysemöglichkeiten und der fortschreitenden Digitalisierung, etwa von Zeitungsartikelarchiven, in den 2000er Jahren entwickelt (Leifeld 2017). Wie läuft die DANN ab? Die DNA ermöglicht es, die Entwicklung von Clustern aus Akteuren und/oder deren Diskursen greifbar zu machen. *Policy debates* werden in der DNA als Netzwerkphänomene begriffen und sind definiert als »verbal interactions between political actors about a given policy« (Leifeld 2017: 2). Damit wird die Relationalität politischer Diskurse betont. Es geht um den Inhalt öffentlich artikulierter Statements von Akteuren – seien es Parteien, Verwaltungen, Einzelakteure, Mieter*inneninitiativen oder Wohnungsunternehmen – und darum, wie sich diese Akteure im Wandel der Zeit, aber auch relational zu anderen positionieren. Die Akteure können dabei etwa das Ziel verfolgen, andere Akteure oder Wähler*innen zu überzeugen, Allianzen zu bilden oder Abgrenzung zu signalisieren. Die Methode ermöglicht es im Fall der vorliegenden Arbeit, empirisch beobachtbare *policy debates* um bezahlbaren Wohnraum in lokalen Tageszeitungen zwischen den Fallstädten übersichtlich miteinander zu vergleichen.

Software und Kodierung Die Software Discourse-Network-Analyzer bietet als eine der wenigen sozialwissenschaftlichen Open Source Programme die Möglichkeit, qualitativ und manuell kodierte Netzwerkdaten zu generieren (ebd.: 3). Die in das Programm hochgeladenen Zeitungsartikel enthalten über das Erscheinungsdatum eine zeitliche Marke. Einzelne Textausschnitte der Artikel werden markiert und »Konzepten« und Akteuren zugeordnet. Kodiert werden lediglich Zitate und Aussagen, die einzelnen Akteuren direkt zuzuordnen sind und binär mit Zustimmung oder Ablehnung markiert werden. Leifeld fasst den Begriff »Konzept« als »neutral word for policy preferences, beliefs, or justifica-

tions etc. at the content level« (ebd.: 4). Hier ein Beispiel der Kodierung aus einem Artikel der Frankfurter Rundschau vom 17.08.2018:

ABG-Chef Frank Junker hatte im Gespräch mit der FR gesagt, <statement person=>>Junker, Frank<<, organization=>>ABG Frankfurt Holding<< category=>>Mietentscheid rechtlich nicht zulässig<<, agreement=>>yes<< der Bürgerentscheid sei rechtlich nicht zulässig. Die HGO verbiete es, Bürgerentscheide über Angelegenheiten herbeizuführen, >die dem Magistrat obliegen<.</statement>. <statement person=>>Busch, Ursula<<, organization=>>SPD Frankfurt<< category=>>Mietentscheid rechtlich nicht zulässig<, agreement=>>yes<< > Auch die SPD-Fraktionschefin Ursula Busch äußerte rechtliche Bedenken.</statement>.

Das Kodierschema für die DNA-Analyse wurde anhand des mehrmaligen Lesens und wiederholten (Re-)Kodierens des Tübinger Pressesamples generiert und für die anderen Fallstädte leicht modifiziert. Die Codes lassen sich inhaltlich in drei theorie- und forschungsinteressegeleitete Überkategorien gliedern: soziale Dimensionen (etwa Angst vor Verdrängung, Aussagen zu Betroffenheiten, Umstände erschwelter Kollektivierung oder Formen von Protest), Dimensionen der Produktion (Aspekte der Bau- und Immobilienwirtschaft, Zinspolitik) und Dimensionen multiskalarer Regulation (wohnungspolitische Instrumente auf unterschiedlichen Ebenen, Aussagen zur Bewertung politischen Handelns). Die Mehrfachkodierung einzelner Aussagen mit unterschiedlichen Statements ist möglich. Analytisch wurde bei dieser Arbeit die spezifische Position von Einzelpersonen innerhalb von Institutionen nicht weiter beachtet. Lediglich bei zentralen Ämtern, etwa bei Baubürgermeister*innen, Dezernent*innen oder Innenminister*innen, werden die Personen selbst als »Organisation« gelabelt. Damit unterscheidet sich die in dieser Arbeit vorgenommene handlungs- und akteurszentrierte Diskursanalyse von poststrukturalistischen Ansätzen, die auf die gesellschaftliche Konstitution von Subjekten verweisen, oder rein linguistischen Formen der Textanalyse.

Das Beitragspotenzial der DNA entfaltet sich aus einer methodisch einheitlichen Analyse von Lokalzeitungen in verschiedenen Kommunen. Die DNA bietet eine gute Grundlage für die folgenden, spezifischeren und machtsensibleren Analysen der diskursiven und akteursbezogenen Selektivität und der implementierten Instrumente, denn welche Inhalte im Fokus der Analyse stehen und welche Theoriebezüge gesetzt werden, ist bei der DNA nicht per se vorbestimmt und muss erkenntnisinteressegeleitet abgewogen werden. Hierfür liefern die in Kapitel 4 ergänzend vorgestellten Debatten und die CPE wichtige Orientierungspunkte.

Technische Funktionen der Software Damit alle technischen Funktionen des Programms verstanden werden können, wird an dieser Stelle auf das Handbuch verwiesen (Leifeld et al. 2018). Hier werden lediglich einige zentrale Funktionen erläutert: Als Output-Funktion im Programm kann eine Tabelle mit den kodierten Segmenten oder ein Graphendatei (.graphml) erstellt werden. Netzwerkgraphen können entweder als One-Mode-Network generiert werden, bei denen als Knoten entweder nur die Konzepte oder nur die Organisationen und die Verbindungen zwischen ihnen dargestellt werden, oder als Two-Mode-Network visualisiert werden, bei dem Konzepte und Organisationen sowie ihre Verbin-

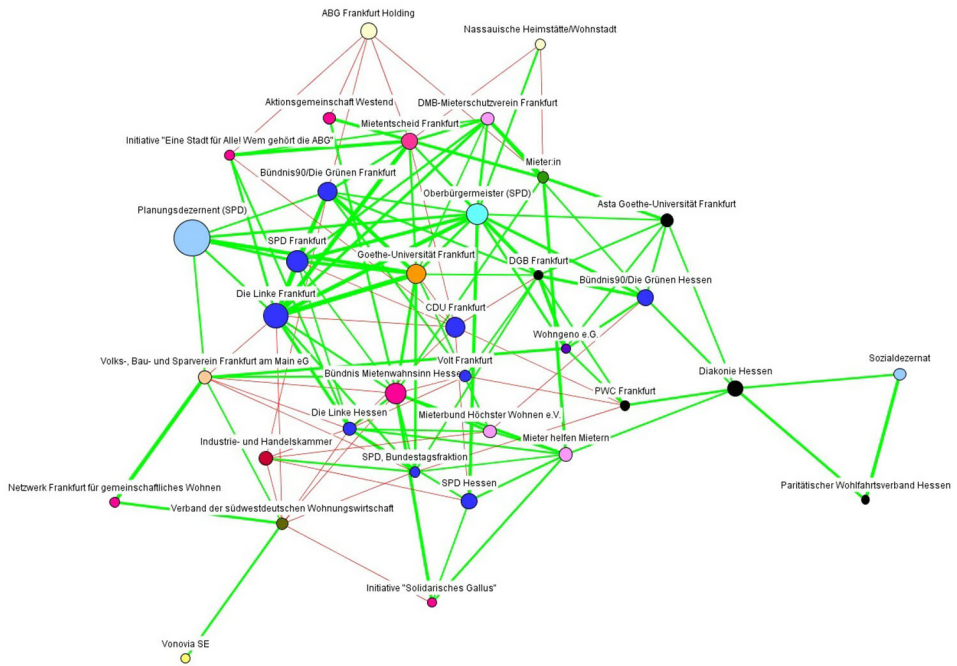
dungen visualisiert werden. Die die Konten verbindenden Linien, auch Kanten genannt, können bei One-Mode-Networks vier unterschiedliche Bedeutungen haben, die im Discourse-Network-Analyzer beim Export ausgewählt werden (ebd.). Erstens, *ignore*. Hier signalisiert das Kantengewicht die Thematisierung von Konzepten durch Akteure (oder andersherum) unabhängig davon, ob sie Zustimmung oder Ablehnung erfahren. Zweitens, *congruence*. Im Kongruenznetzwerk repräsentiert das Kantengewicht zwischen den Knoten X und Xo die Anzahl der Male, die die zweite Variablenknoten gemeinsam unterstützen oder ablehnen. Drittens, *conflict*. Funktioniert nach der gleichen Logik wie Kongruenz, nur dass es sich um Unterschiede in der Zustimmung und Ablehnung handelt. Und viertens *subtract*. Diese Funktion ermöglicht es, die Kongruenz- und Konfliktnetzwerke in einem zu kombinieren. Positive Werte (grün) deuten auf eine überwiegende Übereinstimmung mit den Konzepten hin, negative Werte (rot) auf überwiegende Ablehnung. Damit kann – anders als bei den beiden anderen vorangegangenen Varianten – verhindert werden, dass beispielsweise in einem Kongruenznetzwerk übersehen wird, dass sich zwei Akteure in mehr Konzepten widersprechen, als sie übereinstimmen. Für Two-Mode-Networks gibt es die Möglichkeiten *ignore*, *combine* und *subtract*.⁵

Die Funktion *normalization* beim Export aus dem Discourse-Network-Analyzer »garantiert, dass die generelle Neigung der Akteure, z. B. aufgrund ihrer institutionellen Stellung viele oder wenige Statements abzugeben, die Kantengewichte nicht beeinflusst« (Leifeld 2020: 181). Zu beachten ist, dass sich eine Akteursposition im Laufe der Zeit wandeln kann oder unterschiedliche Einzelpersonen einer Organisation jeweils mit Zustimmung oder Ablehnung Stellung beziehen können.

Die anschließende Visualisierung der Daten in der Open-Source-Software Visone ermöglicht einen übersichtlichen visuellen Vergleich der zentralen Akteure, die am Diskurs über bezahlbaren Wohnraum in der Tagespresse beteiligt sind und/oder der verhandelten Themen (Visone). Die Häufigkeit der Nennung von Konten (Konzepten oder Organisationen) wird visuell über ihre Größe repräsentiert. Für die Visualisierung der Graphen wurden die (meisten) Organisationen einer von vier Akteursgruppen zugeordnet und anschließend farblich markiert (s. Abb. 2). *Staat*: Politik (blau), *Bürgermeister* oder *Planungsdezernenten* (hellblau), *Verwaltung* (türkis), *Zivilgesellschaft*: Soziale Bewegungen (pink), *Mietervereine* (rosa), *Mieter*innen* (grün), *Immobilienmarktakteure*: öffentliche Wohnungsunternehmen (hellgelb), private Wohnungsunternehmen (gelb), gemeinschaftliche Wohnprojekte (lila), *Genossenschaften* (hellorange), *Verbände der Eigentümer*innen/Wohnungswirtschaft* (olivgrün), *Sonstige*: Forschung und Wissenschaft (orange), *Industrie- und Dienstleistungssektor*, *Gewerkschaften und Verbände* (schwarz).

5 »Combine creates a set of qualitative categories. In the case of an organization-concept matrix, there would be four possible outcomes: If an organization neither disagrees nor agrees (i. e., never references the concept at all) the value would be 0; if the organization always agreed on the concept whenever it mentioned it, the value is 1; if the organization always disagreed on the concept whenever it mentioned it, the value is 2; and when they reference a statement both in a positive and negative (i. e., when their stance towards it is mixed or ambiguous), the edge value is 3« (Leifeld et al. 2018: 71).

Abbildung 2: Beispiel für einen Netzwerkgraphen: One-Mode-Network – Organization-Concept; Subtract-Funktion; normalisiert, Node Frequency mind. 7, Link Width: <-0,1; >0,35



Quelle: Eigene Darstellung

Im Netzwerkgraph des Frankfurter Zeitungsdiskurses ist zu erkennen, welche Organisationen sich an den *policy debates* beteiligen und damit die Wohnungspolitik kollektiv im lokalen Mediendiskurs hervorbringen. Ebenso lassen sich bereits erste Konfliktlinien ablesen, entlang derer Denkweisen, Argumentationsmuster und etablierte Regulationsweisen herausgefordert werden. Optisch zeigen sich diese etwa zwischen den Initiativen Mietentscheid, Eine Stadt für Alle! und den ÖWUs ABG Frankfurt Holding und Nassauische Heimstätte.

DNA-basiert werden teilweise positivistische Forschungsarbeiten publiziert, die keine gesellschaftskritische Perspektive einnehmen. Identifiziert und untersucht werden Diskurskoalitionen, Aufmerksamkeitszyklen oder die Durchsetzungsfähigkeit bestimmter Konzepte sowie die Rolle von *policy brokers* (Leifeld 2017: 22). Ebenso wird die Herausbildung oder der Zerfall von Koalitionen im Vorfeld oder Nachgang wichtiger Reformen analysiert (Leifeld 2020: 181). Häufig wird die DNA verwendet, um die Struktur von *policy debates*, die Intensität der Polarisierung oder Kohäsion oder Kongruenz zu bestimmen. Wiederholt greifen Wissenschaftler*innen auf das Advocacy Coalition Framework oder Hajers argumentative Diskursanalyse zurück. Ein vergleichbares Herangehen wird in dieser Arbeit über andere theoretische Bezüge für die ersten Analyseschritte fruchtbar gemacht und in einem zweiten Schritt mit einer gesellschaftskritischen Perspektive erweitert. Denn für die in dieser Arbeit gewählte Analyse von

Aushandlungsprozessen öffentlicher Infrastrukturpolitik im Bereich des Wohnens birgt die Methode nicht nur Vorteile, sondern auch Grenzen.

Die DNA als Methode der Wohnungspolitikforschung: Möglichkeiten und Grenzen Für die Untersuchung wurde ein Zeitraum gewählt, in dem die Debatten und ihre Akteure sich zwar verschieben und Politisierungsprozesse zu identifizieren sind, aber dennoch vieles konstant bleibt. Die kontinuierlich steigenden Mieten und Mietbelastungsquoten verweisen auf ein wiederholtes, strukturelles Scheitern in den Gewährleistungs- und Aushandlungsprozessen statt auf ein agiles, dynamisches Netzwerk, innerhalb dessen kontinuierlich effektive soziale Innovationen ausgehandelt werden. Die stark abstrahierenden DNA-Graphen können visuell eine gute Übersicht bieten, anschließend muss aber eine Interpretation erfolgen, die sensibel ist für die strukturelle Beeinflussung von Akteuren einerseits und andererseits für die Handlungssituationen und Arenen, in denen die politischen Aushandlungsprozesse erfolgen. Hierfür liefert die DNA-Literatur selbst wenig Anknüpfungspunkte. Zwar erlaubt eine Netzwerkanalyse, »Beziehungen zwischen Akteuren als übergreifende Struktur sichtbar und im Hinblick auf eine Reihe analytischer Merkmale charakterisierbar zu machen« (Mayntz und Scharpf 1995: 62), doch suggeriert der Netzwerkbegriff eine Horizontalität, von der sich diese Arbeit abzugrenzen sucht. Zudem sagt die Häufigkeit der im Zeitungsdiskurs zugleich genannten Konzepte, die bei der DNA eine wichtige Rolle spielt (s.u.), wenig über die tatsächliche Qualität der Beziehung zwischen Akteuren oder auch die Umsetzung bestimmter diskutierter Policy-Instrumente aus. Ebenso verhält es sich mit dem Kantengewicht, das per se nichts über die Art der tatsächlichen Formen der Kooperation, Abneigung oder die Konflikthaftigkeit zwischen Organisationen und/oder Konzepten aussagt. Um die Analyse sensibel für Machtverhältnisse, die sich in Selektivitäten abzeichnen, durchzuführen, oder die besondere Rolle schwacher Interessengruppen in Politisierungsprozessen zu untersuchen, sind weitere Methoden und die entsprechenden Theoriebezüge notwendig. Vielmehr als die Intensität der Polarisierung stehen in dieser Arbeit die Selektivitäten, Ausschlüsse und ideologischen Ursprünge bestimmter Politikinstrumente im Vordergrund des Erkenntnisinteresses, ebenso die Formen der Depolitisierung und die Einbettung der *policy debates* in Machtverhältnisse.

Des Weiteren sind eine Vielzahl der diskutierten Politikinstrumente im Bereich Wohnen bereits tradiert; etwa der soziale Wohnungsbau oder die Forderung, der Wohnungskrise mit mehr Neubau zu begegnen. Die politische Brisanz des Diskutierten liegt oftmals in mitunter technischen Details der Ausgestaltung einzelner Politikinstrumente oder Forderungen. Dies widerspricht in gewissem Maße der Logik der DNA, bei der die Zustimmung oder Ablehnung von Instrumenten stark vereinfacht wiedergegeben wird. Nicht immer jedoch können einzelne Aussagen und Bezugnahmen auf Konzepte klar kategorisiert werden. Etwa bei der Forderung nach mehr sozialem Wohnungsbau, bei der sich das politische Innovationspotenzial in der Frage danach entfaltet, ob er etwa 75 Prozent oder 25 Prozent am gesamten Neubau betragen soll, und wie und mit welchen Akteuren diese Quoten erreicht werden sollen. Auf einem One-Mode-Conflict- oder Subtract-Network finden wir grafisch visualisiert einen Konflikt zwischen Akteuren oder Statements, was für alle, die sich mit dem Thema befassen, inhaltlich kaum überraschend ist.

Da jedoch in der Forschungsarbeit kommunalpolitische Debatten insgesamt und nicht nur die Ausgestaltung einzelner Instrumente im Mittelpunkt stehen, ist eine Aggregation und Abstraktion von Details in einem ersten Schritt notwendig. Obwohl die Debatten um die einzelnen Instrumente vielschichtiger sind, als sie in der DNA abgebildet werden können, repräsentieren die Netzwerkgraphen die vorherrschenden Konzepte und Akteure in einer Kommune – und damit die lokalspezifischen, machtdurchdrungenen Charakteristiken im (Zerr-)Spiegel lokaler Debatten. Einzelne politisch brisante Aspekte werden im weiteren Forschungsverlauf für ausgewählte Aushandlungsprozesse genauer aufgeschlüsselt und über das Hinzuziehen weiterer Informationen aus den Interviews, den Internetdokumenten oder den kommunalen Dokumenten wird ihre machtpolitische Dimension herausgearbeitet.

5.4 Interviewauswertung

Die Interviews wurden in einem ersten Bearbeitungsschritt mithilfe der Software MaxQDA kodiert. Dafür wurde zunächst das für die DNA entwickelte, thematisch orientierte Kodeschema übernommen und theoriegeleitet erweitert und hierarchisch geordnet. Das Kodesystem für die Interviewauswertung wurde kontinuierlich weiterentwickelt und fallspezifisch angepasst. Die Kodierung erfolgte zunächst inhaltlich, z.B. darüber, was erwähnt oder welche Kritik geäußert wurde. Darüber hinaus wurde die Aufmerksamkeit gezielt auf die Fragen gerichtet, was politisch gefordert, vorgeschlagen oder als den Handlungsspielraum einschränkend wahrgenommen wurde und wie der eigene Handlungsspielraum und das Verhältnis zu anderen Akteuren eingeschätzt wurde. Bei der Auswertung wurde in einem ersten Schritt der »Sinnzusammenhang der Äußerungen der einzelnen Befragten zu dem Thema der Untersuchung gesucht« (Pfaffenbach/Reuber 2005: 164) und dann eine Feinanalyse für einzelne besonders relevante Sachverhalte durchgeführt, wobei die Position des Gesagten im Interviewverlauf nicht berücksichtigt wurde. Einzelne Kodes oder Kodegruppen wurden auch quer zu den Interviews fallübergreifend verglichen.

Für die Untersuchung der Aushandlungsprozesse im gewährleistungsstaatlichen, lokalen Wohnraumregime bieten der Multi-Method-Approach und die Datentriangulation den Vorteil, dass darüber Folgendes adäquater untersucht werden kann: Erstens, wie Institutionen und materiell verdichtete Kräfteverhältnisse das Diskursnetzwerk prägen (Leifeld 2020: 181). Welche Institutionen – auch jenseits der Rolle, die sie in Lokalzeitungen spielen – in der lokalen Wohnungspolitik einnehmen, lässt sich theoriegeleitet über die Politische Ökonomie des Wohnens, aber auch über die Recherche lokaler Eigentümer*innen- und Verwaltungsstrukturen etc. ergründen. Zweitens, welche Akteure möglicherweise im Lokalzeitungsdiskurs unterrepräsentiert sind. Drittens kann durch die Datentriangulation und durch den Bezug auf andere wissenschaftliche Literatur der Einfluss der Lokalpresse selbst auf den Diskurs eingeschätzt werden. Aufsummiert kann dadurch der Forschungsgegenstand mit vielschichtigen Fragen beleuchtet werden.

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

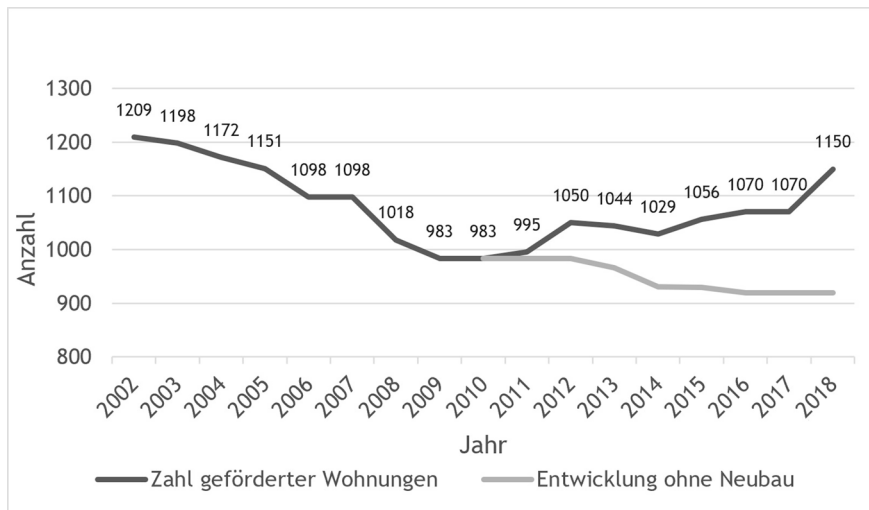
Seit langem zählen die Mietpreise, die in Tübingen für Wohnungen erzielt werden, zu den höchsten in ganz Deutschland. Der Wohnungsmarkt gilt hier bereits seit Jahrzehnten als angespannt (Universitätsstadt Tübingen 2022a; Steffen 2001: 212). Prägend für die Wohnungsmarktdynamiken und das Stadtleben sind 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 Ekzels 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 finanzierten 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-

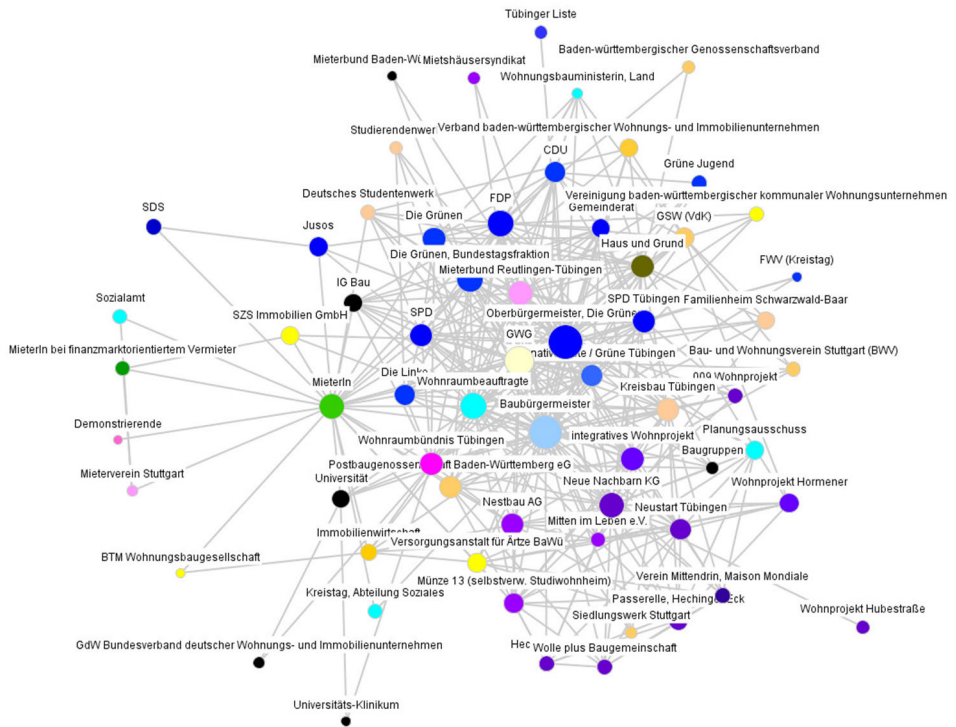
start Tübingen« die Debatten stark.⁶ Die privatwirtschaftlichen Baugruppen, die lange der Hauptträger des Tübinger Modells waren, stellen mit wenigen Ausnahmen (Wolle+) hingegen keine diskursiv relevante Einflussgruppe dar.

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 Baukindergeld 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

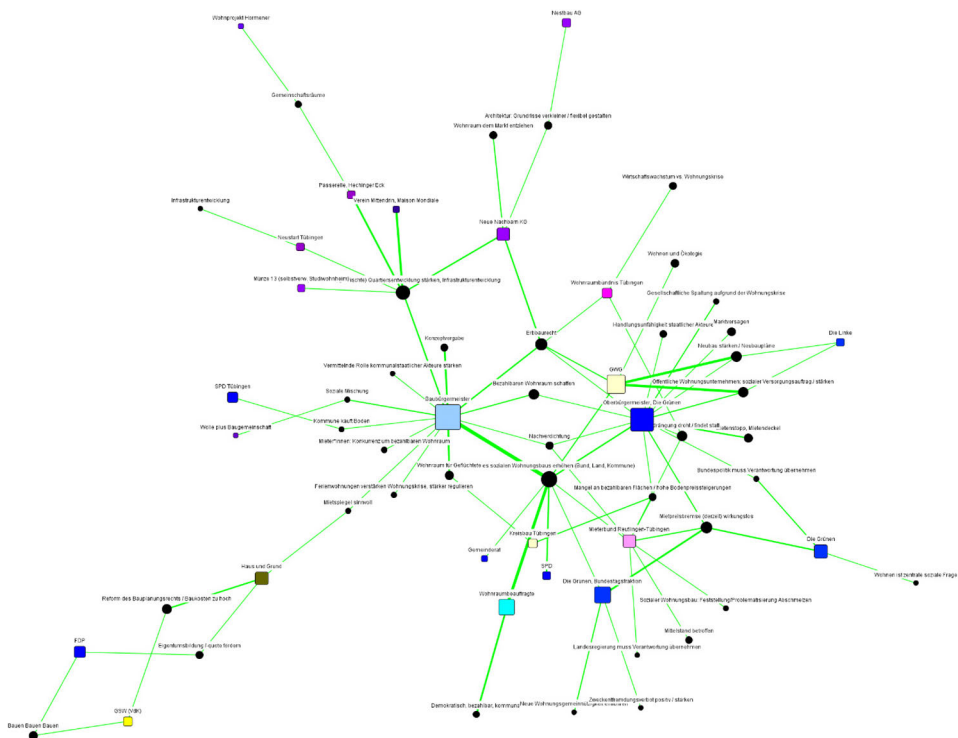
2021 durchgeführten qualitativen, leitfadengestützten Interviews sowie der Dokumentenrecherche. Zusätzlich werde ich wissenschaftliche Literatur hinzuziehen.

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 I 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)

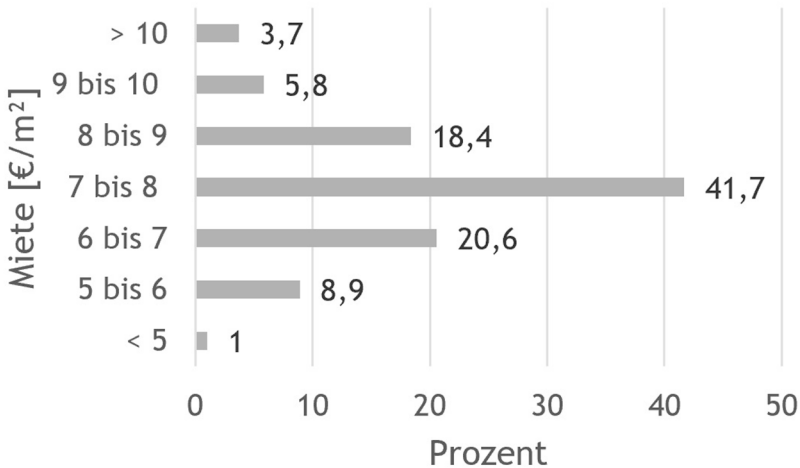
Diejenigen Akteure, die weniger Erfahrung im Baugeschäft hatten, wurden durch die Marktentwicklung besonders herausgefordert. Einerseits, weil sie über weniger Eigenkapital verfügten, aber andererseits auch, weil möglicherweise ihre Kompetenz angezweifelt würde, wenn ihre Baukostenkalkulationen erheblich 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 Nachverdichtungsprojekten, 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 Steuerrückzahlung, 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 Wohnerrfahrungen. 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 Vorooption (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 Wohnraumbeauftragten, 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 hohem 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 markoliberal 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 Wettbewerbssparadigma 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).

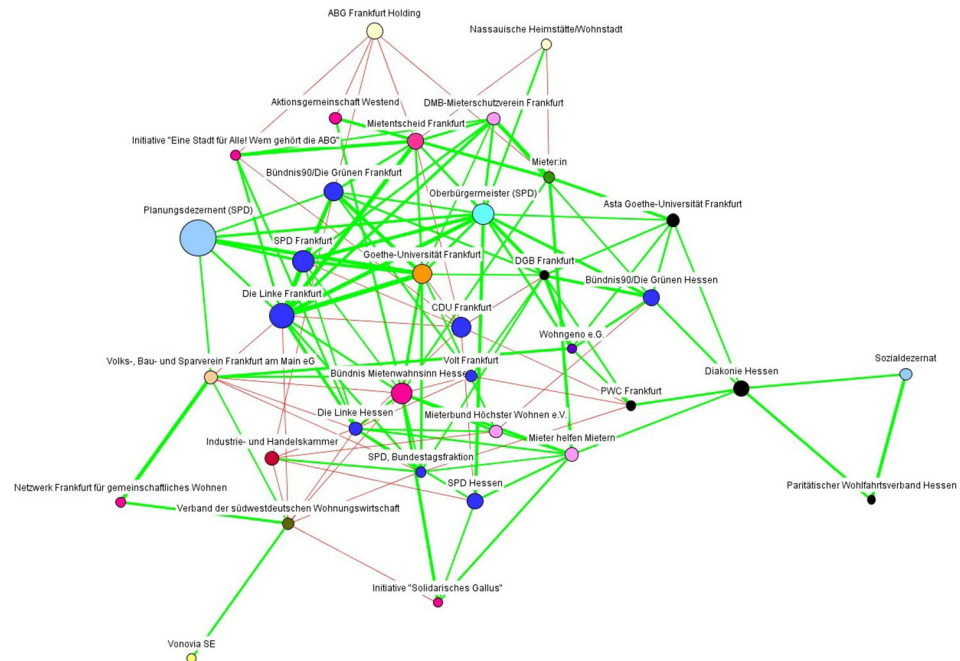
Medial thematisierte die Rundschau im Untersuchungszeitraum Konflikte um neue Stadtentwicklungsprojekte, die sich zwischen unterschiedlichen Parteien und zwischen lokalem Gewährleistungsstaat und der Zivilgesellschaft stattfanden. Thema war der neue Stadtteil an der A5 ab und es wurden der Mietenstopp, (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 Bockenheim 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 implementierten 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:

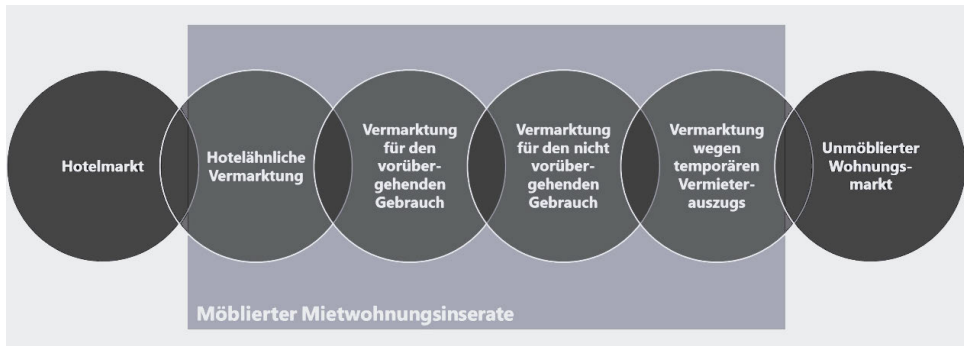
Ich würde mal sagen, bei unseren angestoßenen sicherlich 60 oder 70 Studien, die wir gemacht haben, sind maximal 4 oder 5 in eine weitere Betrachtung gegangen. Also dass die Kommune es geschafft hat, politischen Konsens herzustellen und dann auch wirklich eine Baugebietsentwicklung weiter zu tragen. (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 Härtefalls 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 vorneherein 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 überbeuerten 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 Wohnraummangel 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 Leerstandsituation.

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.

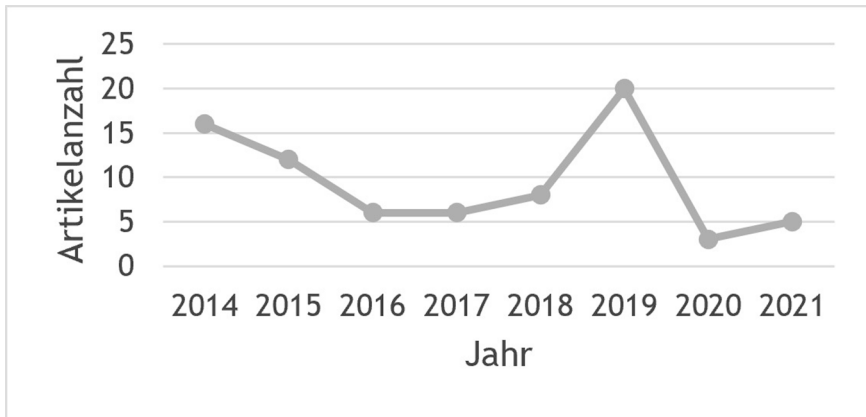
Die Eigentumsverhältnisse auf dem Mietwohnungsmarkt, der 81 Prozent des gesamten Wohnungsmarkts ausmacht, stellen sich aktuell wie folgt dar: Ältere, große Wohnungsgenossenschaften spielen eine sehr bedeutende Rolle und halten 25 Prozent der Mietwohnungen. Vonovia SE besitzt 38.300 WE, was einem Anteil 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

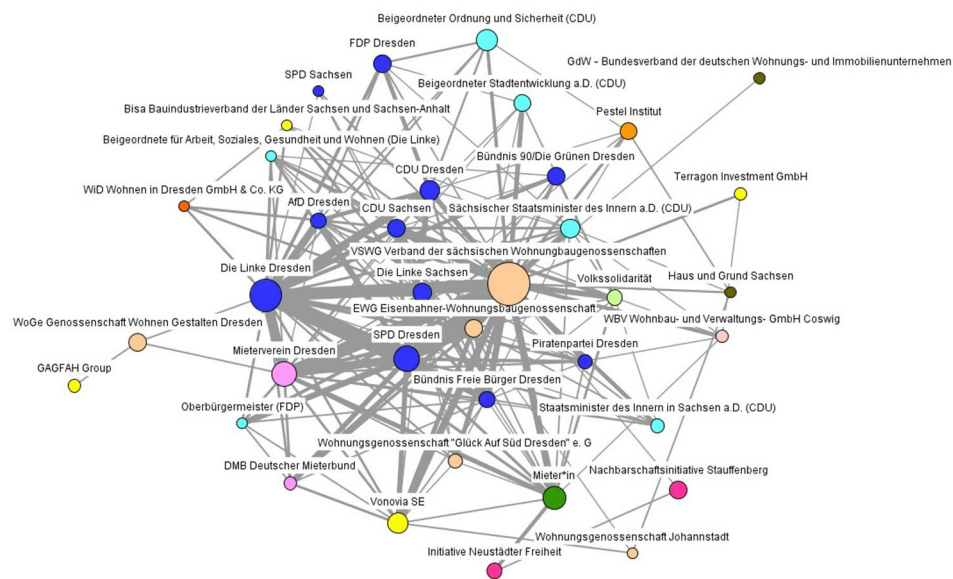
Bevor ich mit der DNA beginne, folgt eine Einordnung des Untersuchungszeitraums: Bereits seit 2010 mehrten sich in der Stadt Beobachtungen, dass sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt zuspitzt. 2011 beschloss der Stadtrat, dass für Dresden ein neues Wohnkonzept erarbeitet werden soll. 2013 wurden Stadtratsbeschlüsse 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 Wöller) (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)

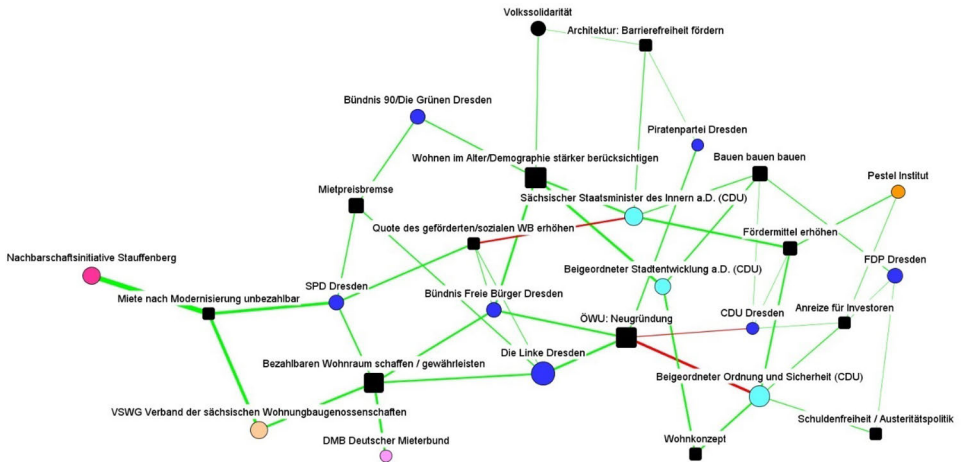
Die zuständigen CDU-Beigeordneten blockierten sich dem Sächsische-Zeitung-Artikel nach beim Wohnkonzept gegenseitig. Während der Stadtentwicklungsbürgermeister für sein Konzept, das primär auf Neubau setzte, 43 Mio. Euro forderte, wolle Finanzbürgermeister Vorjohann »möglichst viel Geld mit dem Verkauf 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.).

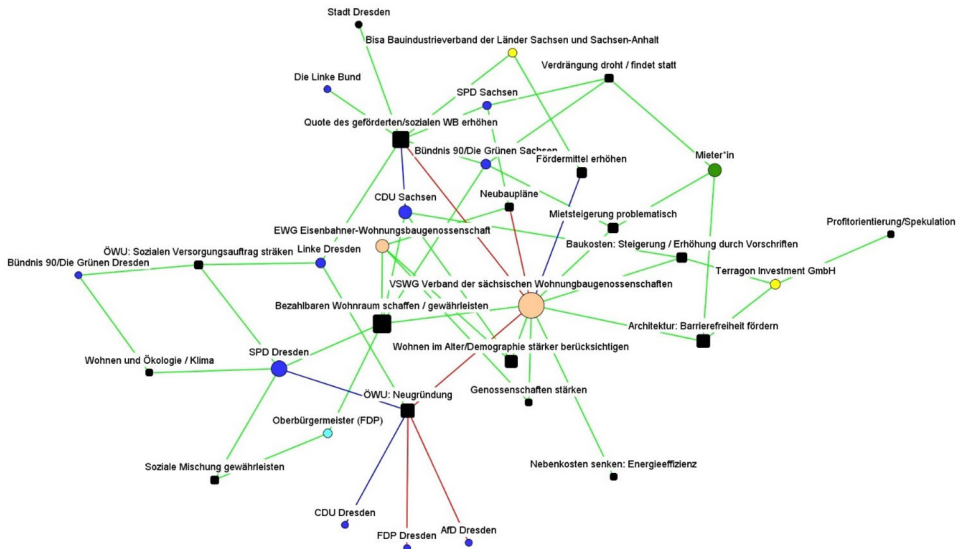
2016 erließ das Land Sachsen erstmals seit 2001 unter einer Koalition von SPD und CDU ein Fördermittelprogramm für den sozialen Wohnungsbau (s.u.). Insbesondere die CDU hatte aufgrund der Leerstandsquoten »im ländlichen Raum lange mit dem Instrument des Sozialwohnungsbaus gefremdelt« (Sächsische Zeitung, 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 geförderten 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.).

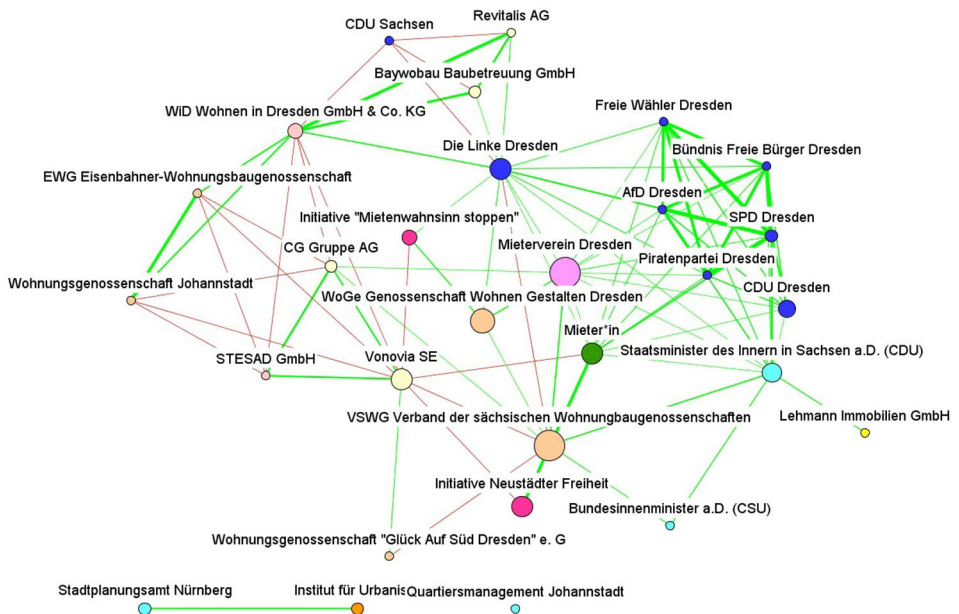
Im Vorfeld der Landtagswahl zeigte sich die ambivalente Rolle der CDU zum sozialen Wohnungsbau, insbesondere vor dem Hintergrund der an Einfluss gewinnenden AfD. Diese baute bei der Kommunalwahl 2019 ihren Stimmenanteil von 6,9 Prozent (2014) auf 17,1 Prozent aus; die CDU rutschte von 27,6 Prozent im 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 Stadtländes Ziel der sächsischen Wohnungspolitik (Sächsische Zeitung, 09.05.2019).

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



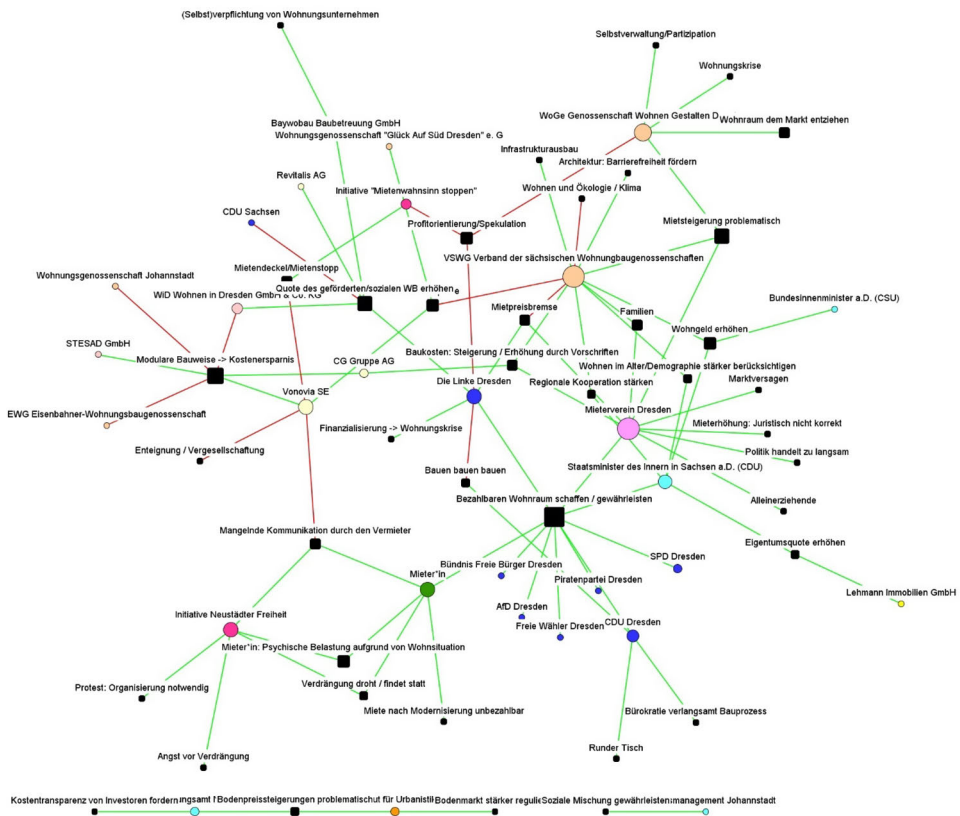
Quelle: Eigene Darstellung

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 Planerfordernisse 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 Verslossenheit

47 Ein Gesetz zum Verbot von Wohnraumzweckentfremdungen wurde 2024 eingeführt.

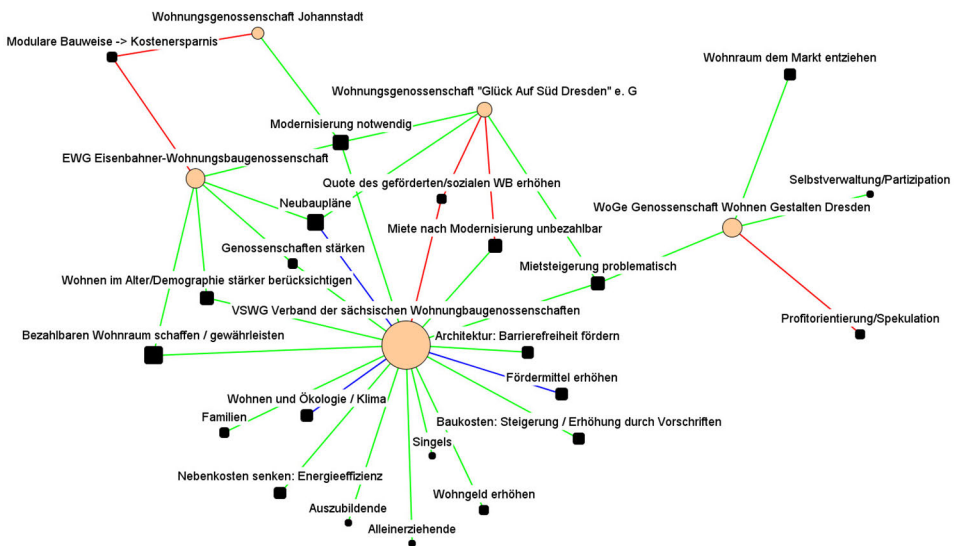
des zuständigen Innenministeriums und viertens gab es viele Gegenstimmen aus der Immobilienwirtschaft, etwa vom VSWG: Die in ganz Sachsen aktiven Genossenschaften und profitorientierten Akteure, die in den Wachstumszentren im Neubau tätig sind, fordern zwar bessere Fördermittel, lehnen den sozialen Wohnungsbau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

naler 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 verwurzelter 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 entkalkulierten und finanzierten 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.

7 Gibt es lokale Antworten auf die Wohnungskrise?

Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Forschung in Bezug auf den gewählten theoretisch-konzeptionellen Zugang zusammengefasst. Herausgearbeitet werden Aspekte, die zur weiteren Kommerzialisierung des Wohnens beitragen, es werden aber auch Parameter akzentuiert, die es ermöglichen (würden), mehr bezahlbaren Wohnraum zu gewährleisten. Zunächst wird dargestellt, wie sich lokale Wohnraumregime in den Fallstädten historisch herausgebildet haben. Darauf aufbauend werden politische Dynamiken in den Fallstädten sowie zentrale Diskurse zum Thema »bezahlbar Wohnen« wiedergegeben und konkreter nach der Rückkopplung des Einflusses der Tageszeitungen auf den politischen Diskurs gefragt. Abschließend werden Momente der Exklusion und Einflussnahme marginalisierter Gruppen erörtert. Dem folgt die Darstellung von Politisierungsprozessen in Berlin, die als Kontrastfolie zu den drei ausgewählten Fallstädten die Einschränkungen der Handlungsmacht im Bereich der Wohnungspolitik von Kommunen ergänzend hervortreten lässt und weitere Perspektiven für Infrastrukturpolitik aufzeigt. Abschließend werden Beobachtungen zu den Grenzen und Perspektiven der Infrastrukturpolitik angestellt.

7.1 Die Herausbildung lokaler Wohnraumregime im Kontext des sich transformierenden Gewährleistungsstaates

In der Phase der Transformation des Wohlfahrtsstaates in den 1990er und 2000er Jahren war die Politik der Gewährleistung bezahlbaren Wohnens auf Bundesebene kein eigenständiges, konzeptionell oder strategisch bedeutendes Thema (Rink und Egner 2020b: 10). Die Kommunen entwickelten eigene Strategien dazu, wie sie mit der Krise umgehen wollten, in der sie vor dem Hintergrund des sukzessiven Ausstiegs des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau, der Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit und der Beschneidung finanzieller Spielräume geraten waren.

Tübingen verarbeitete die Anspannung des Wohnungsmarktes in erster Linie über neue Formen der Stadtentwicklungspolitik. Es gelang der Stadt dadurch trotz höherer Sparauflagen, a) einen internationalen Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung aufzugreifen und b) Innentwicklung und partizipative Stadtentwicklung über die

Gestaltung neuer Stadtteile zu fördern. Die nach dem Rückzug der französischen Armee freiwerdenden Flächen in der Südstadt boten ein Areal für die Erprobung neuer Strategien. In der Universitätsstadt wurde die Transformation des multiskalaren Gewährleistungsstaates kompensiert, indem ein Teil der Bevölkerung aktiviert und neuer Gestaltungsspielraum geschaffen wurde. Über Konzeptvergaben und das neu entwickelte Modell der Baugruppen gelang die Etablierung einer nutzungsgemischten, kleinteiligen Form städtebaulicher Entwicklung, für die Tübingen noch heute u.a. von Fachpolitiker*innen Anerkennung erhält. Die Kommune konnte bei der Entwicklung der Strategie erfolgreich an positive Erfahrungen bei der Altstadtsanierung anknüpfen sowie Traditionen der alternativen Wohnprojekt- und Hausbesetzungsszene aufgreifen und in neue Formen übersetzen. Das kreative, organisatorische und generativ-gestalterische Potenzial des lokalen Klein- und Bildungsbürgertums wurde aktiviert. Für diese Strategie wurde der Grund und Boden günstig (vom Bund) erworben und später an die neuen lokalen Eigentümer*innen veräußert. Allerdings hatte die Strategie den Nachteil, dass längerfristig die Kontrolle über den Boden verloren ging – »collective inputs led to privatized outputs« (Card 2023: 146). Um dem entgegenzuwirken, arbeitet die Kommune in neueren Stadtentwicklungsgebieten vermehrt mit Genossenschaften und Mietshäusersyndikate. Diese greifen die in den Konzeptverfahren verankerten sozialen und ökologischen Vorgaben differenziert auf, stehen allerdings aufgrund der veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen und seit 2022 fehlenden verlässlichen Fördermittel auf Landesebene vor großen insbesondere finanziellen Herausforderungen. Die Rechte von Mieter*innen explizit zu stärken, versuchte die Kommune im Untersuchungszeitraum nur implizit, inzwischen gibt es allerdings eine Institution für die »Stabilisierung des Mietwohnungsmarkts«, die Mietrechtsberatung anbietet und bei Verdacht auf Mietpreisüberhöhung kontaktiert werden kann.

Frankfurt als Global City hingegen setzte wohnungspolitisch lange nahezu ausschließlich auf die Entwicklung hochpreisiger Wohnungsbauten. Diese Bauten wurden teilweise in Form von PPPs mit Privatunternehmen realisiert und hatten zum Ziel, die Creative Class in die Stadt zu holen. Städtische Entscheidungsträger*innen erachteten dies für notwendig dafür, sich im globalen Wettbewerb vorteilhaft positionieren zu können – als Unternehmensstandort, der qualifizierte Fachkräfte anzieht. Während Tübingen historisch keinen relevanten Bestand an Sozialwohnungen und nur wenig genossenschaftlichen Bestand hatte, war in Frankfurt der Anteil ehemals gemeinnütziger Wohnungsbestände und Sozialwohnungen Ende der 1980er Jahre sehr bedeutend, insbesondere in ehemaligen Industrie- und Arbeitervierteln wie dem Stadtteil Gallus (Heeg und Schipper 2021; Schipper und Latocha 2018). Der Verlust eines Großteils dieser ehemals gemeinwohlorientiert bewirtschafteten Bestände und dessen weitreichende Kompensation durch finanzialisierte und profitorientiert agierende Privatakteure resultiert nicht nur in heute fehlenden bezahlbaren Mietwohnungsbeständen, sondern auch in einem weitreichend fehlenden öffentlichen Bewusstsein und Wissensstand über die Relevanz und Funktionsfähigkeit stark renditebeschränkter Formen der Stadtentwicklung. Das öffentliche Unternehmen ABG wurde zwar nicht privatisiert, aber gewinnorientiert restrukturiert und lange politisch kaum unter Druck gesetzt. Eine stärkere Steuerung des Unternehmens im Sinne von Mieter*innen wurde erst in den 2010er Jahren aufgrund zivilgesellschaftlicher Proteste und veränderter parteipoliti-

scher Machtverhältnisse in der Stadtverordnetenversammlung möglich. Insbesondere sozialen Bewegungen gelang die Politisierung der Wohnungsfrage. Aufgrund der spät eingeführten Konzeptvergabeverfahren wurden in Frankfurt lange kaum Debatten über ökologische und gemeinwohlorientierte, demografisch angepasste Formen der Stadtentwicklung auf einzelnen Flächen geführt.

Dresden verzeichnete den stärksten Bruch in der Wohnungspolitik. Hier erfolgte die weitreichendste Restrukturierung hin zu einer Form des Gewährleistungsstaates, bei der dieser über Regulation und Auffangverantwortung agiert und öffentliches Eigentum materiell nur eine verschwindend geringe Rolle spielt. Die wohnungspolitischen Maßnahmen, die in der Kommune im Anschluss an die Wende implementiert oder durch bundespolitische Regelungen wirksam wurden, führten dazu, dass sich in Dresden die Eigentümerstrukturen entlokalisierten, bei denen wenig regulierte, institutionalisierte sowohl private als auch unternehmerische Renditeinteressen eine Rolle spielen. Im Jahr 2006 wurde die En-bloc-Privatisierung der verbliebenen öffentlichen Wohnungsbestände beschlossen und damit wurden die direkten Steuerungsmöglichkeiten der Kommune über eigene Wohnungsbestände aufgelöst. Der Schritt, den der Gemeinderat angesichts des finanzpolitischen Handlungsdrucks als unumgänglich betrachtete, wurde von der lokalen Bevölkerung kritisiert. Ihr Protest, der die Privatisierung u.a. über ein Bürgerbegehren verhindern sollte, scheiterte jedoch wiederholt an hohen formalen und starren Regeln. Insbesondere die Entwicklungen in Frankfurt und Dresden korrespondieren stark mit überlokalen politökonomischen Entwicklungen wie der Globalisierung des Immobilien- und Finanzmarktes und dem erhöhten globalen Interesse an Immobilien als Anlageklasse. Tübingen mobilisierte in erster Linie lokales Kapital und Sparvermögen von Privathaushalten, zumindest dort, wo die Stadt den Prozess steuern konnte, also auf ehemals öffentlichen Flächen.

7.2 Die Ergebnisse der Diskurs-Netzwerkanalyse und die Rolle der Tageszeitungen

Mit der Rückkehr der Wohnungsfrage in den 2010er Jahren fand im Diskurs von Lokalzeitungen in Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden eine von unterschiedlichen Akteur*innen getragene Hinwendung zu der Forderung nach »mehr bezahlbarem Wohnraum« statt. Dies ist zurückzuführen auf die zunehmende kommunale Politisierung der Wohnungsfrage und die Diskussion und Entwicklung neuer Instrumente für mehr bezahlbaren Wohnraum oder partizipative Stadtentwicklung. Diese Hinwendung korrespondiert städteübergreifend mit dem politischen Momentum der Forderung nach der Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen und dem Berliner Mietendeckel, die beide Ergebnis längerer mietenpolitischer Proteste in Berlin sind (s. Kapitel 7.5).

Zunächst zur Frage, wer die Aushandlungsprozesse um »bezahlbaren Wohnraum« in den Fallstädten führte. Immer beteiligt waren Parteivertreter*innen der Gemeinderäte, insbesondere der Parteien Die Linke, SPD und B90/Die Grünen. Die für Wohnen und Stadtentwicklungspolitik zuständigen Bürgermeister und die entsprechenden Verwaltungsinstitutionen waren jeweils unterschiedlich stark vertreten. Eine zentrale Rolle in Tübingen nahmen Cord Soehlke und die Wohnraumbeauftragten

ein. Auch der Oberbürgermeister, Boris Palmer, agierte zentral im Diskursnetzwerk. In Frankfurt ist die Akteurslandschaft im Diskurs um Bezahlbarkeit bereits fragmentierter: Hier waren weitere Verwaltungsbehörden mit unterschiedlichen Positionierungen vertreten, ebenso in Dresden, wo die Fachbereiche Soziales, Stadtentwicklung, Ordnung und Sicherheit und Finanzen eine Rolle im Diskurs um Bezahlbarkeit spielten. Für Oberbürgermeister Dirk Hilpert (FDP) schien das Thema Wohnen im Untersuchungszeitraum keine große Priorität zu haben. Daraus lässt sich ableiten, dass die Wohnungsfrage in den Städten unterschiedlich hohe Priorität genoss. Am Frankfurter Diskurs zu neuen Stadtvierteln oder der Privatisierung des ehemaligen Polizeipräsidiums durch das Land Hessen wird deutlich, dass über die Wohnungspolitik parteipolitische Machtkämpfe ausgetragen werden. Dies führt bei Konfliktthemen zu gegensätzlichen Positionen, die produktive Handlungsfortschritte blockieren. In Dresden waren die parteipolitischen Positionen zum Sinn der Neugründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens zunächst geteilt. Darüber hinaus hatten die Parteien kaum differenzierte Profile in Bezug auf notwendige, konkrete Maßnahmen lokaler Wohnungspolitik. In letzter Zeit kam es in der sächsischen Landeshauptstadt zwar durch die Aktivitäten des grünen Stadtentwicklungsbeigeordneten zu bodenpolitischen Innovationen, medial wurden sie jedoch im Untersuchungszeitraum kaum begleitet – zumindest nicht unter dem Schlagwort der Bezahlbarkeit.

Welches sind die zentralen Akteure der Immobilienwirtschaft in den ausgewählten Artikeln der Lokalzeitungen? Die unterschiedlich marktmächtigen ÖWU nehmen im Diskursnetzwerk verschieden zentrale Positionen ein. In allen Städten waren sie jedoch ein wichtiges Vehikel für die von der Zivilgesellschaft und Parteivertreter*innen der SPD, Die Linke und B90/Die Grünen vorgetragene Forderung, dass der Staat die ÖWU in die Pflicht nehmen müsse und einen direkten Versorgungsauftrag habe.

Die GWG in Tübingen wurde im Tagblatt regelmäßig referenziert. Sie agierte kooperativ und im Einklang mit städtischen politischen Strategien, in Frankfurt hingegen standen die ÖWUs in der Kritik, die insbesondere aus den Reihen von Mieter*innen kam und von sozialen Bewegungen formuliert wurde. Unternehmensleitungen traten als Diskursakteure nur selten proaktiv auf, und wenn, waren sie wenig dialogbereit oder zugänglich, sie warteten eher mit Argumenten gegen Bedenken, Argumente oder politische Forderungen von Mieter*innen auf. In Dresden war die WiD im Diskurs zwar weniger präsent, doch sie agierte in enger Absprache und Kooperation mit der Stadt. Dies ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass die WiD erst wenige Jahre zuvor gegründet worden war, auf öffentliche Förderung angewiesen ist und zunächst mit einem klaren öffentlichen Auftrag startete: der Ausweitung des öffentlichen, belegungs- und preisgebundenen Bestandes, über den die Kommune direkt und langfristig verfügen kann. In Dresden war mit dem VSWG ein genossenschaftlicher Akteur intensiv am Diskurs beteiligt. Der VSWG agiert landesweit und positionierte sich inhaltlich deutlich zugunsten mehr Bezahlbarkeit, aber regulativ nahezu ausschließlich konservativ, wie etwa seine Positionierung gegen die Ausweitung der Fördermittel des sozialen Wohnungsbaus zeigt.

Gemessen an ihrer Marktmacht spielten profitorientierte Unternehmen eine weniger relevante Rolle im Diskurs der Lokalzeitungen, auch wenn ihre Positionen in allen Städten referenziert wurden. Politisch beschränkten sich ihre Forderungen in der Re-

gel auf den Rückbau von Bauvorschriften und nach besseren und schnelleren Ermöglichungsstrukturen für Bauprozesse.

Privatvermieter*innen waren in den Lokalzeitungen nicht vertreten, abgesehen von der Involvierung von Haus und Grund, von einzelnen Konflikten mit Mieter*innen oder von Debatten um das Baugebot in Tübingen. Vonovia SE tauchte mit eigenen Statements seit 2018 in den Fallstädten auf. Damals spitzte sich die Kritik am Konzern bundesweit zu (s. Kapitel 7.5). Das unter Legitimierungsdruck geratene börsennotierte Unternehmen entwickelte Gegennarrative, die den Beitrag des Unternehmens zur Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum unterstrichen, und veröffentlichte sie parallel zu den Reportagen über wütende, ausgelaugte Mieter*innen im Vonovia-Bestand (Betz 2023a: 36). Dadurch gelang es dem Unternehmen, sich in mehreren Städten als wichtigen Partner des Staates für das bezahlbare Wohnen zu inszenieren und damit den wachsenden gesellschaftlichen Missmut zu dämpfen.

In Tübingen war das Netzwerk der diskursiv involvierten Wohnprojekte und innovativen Genossenschaften und AGs vielfältig, obwohl die klassischen Baugruppen, für die Tübingen besonders bekannt ist, bei den medialen Debatten keine Rolle spielten. In Frankfurt und Tübingen (aber auch in Berlin) hingegen gab es keine derart große Beteiligung gemeinschaftlicher oder gemeinwohlorientierter Wohnprojekte an wohnungspolitischen Aushandlungsprozessen. Das Beispiel Tübingen verdeutlicht im Vergleich mit den anderen Fallstädten drei Dinge: Erstens, dass es zu kurz greift, Akteure (jenseits der Baugruppen) aus dem Bereich des gemeinschaftlichen Wohnens ausschließlich für ihre Exklusivität zu kritisieren (eine Kritik, die mitunter sogar von den Projekten selbst geäußert wird), ohne dabei gleichzeitig ihren diskursiven, bauwirtschaftlich-organisatorischen und überregional sowie im Hinblick auf Innovationen relevanten Beitrag anzuerkennen. Auch wenn gemeinschaftliche Projekte exklusiv sind, können dennoch von den Projekten ausgehend, etwa über offene Erdgeschossnutzungen, relevante kleinteilige Beziehungsstrukturen geknüpft werden, die bedeutungsvoll sind, etwa, indem sie von Marginalisierung betroffenen sozialen Trägern Raum geben. Das Beispiel Tübingen zeigt zweitens, auf welche kaum zu unterschätzende Weise die Bodenfrage und bodenpolitische Strategien an Perspektiven zukünftiger gesellschaftlicher Entwicklung gekoppelt sind: Über die etablierten Konzeptvergaben wurde permanent und öffentlichkeitswirksam eruiert, wie *housing imaginaries* weiterentwickelt und an gesellschaftliche Herausforderungen angepasst werden können. Ist Boden größtenteils privatisiert und gestaltet sich der öffentliche Zugriff darauf schwierig, fehlt ein wichtiges Scharnier, das es innovativen Akteuren ermöglicht, Perspektiven für die Stadtentwicklung von Morgen zu formulieren und Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen im Kleinen zu formulieren. Drittes zeigt es jedoch auch, dass sich die Interessen des bürgerlichen und vergleichsweise gut gebildeten Milieus des Tübinger Modells in hegemoniale Stadtentwicklungsleitbilder besser integrieren lassen. Die Kommune zeigt sich offen gegenüber zivilgesellschaftlichem Protest und erweist sich als responsiv. Allerdings scheint ein Zusammenhang zu bestehen zwischen der guten Ressourcenausstattung der zivilgesellschaftlichen Gruppe und der dadurch erhöhten Responsivität etablierter Entscheidungsträger*innen, auf den bereits Schumaker (1975) in den 1970er Jahren hinwies.

Auch nachhaltig von sozialen Bewegungen vorgetragene Forderungen, die etwa über das Bürgerbegehren Mietentscheid transportiert wurden, spielten eine produktive Rolle

im Diskurs, wie das Beispiel Frankfurt zeigt. Doch auch wenn wie im Falle des Frankfurter Mietentscheids das Bürgerbegehren die Interessen von zwei Dritteln der Mieter*innen Frankfurts vertritt, die Anspruch auf eine geförderte Wohnung auf dem ersten oder zweiten Förderweg haben, – und damit einer relevanten Wähler*innengruppe –, begegneten Politik und öffentliche Institutionen dem Bürgerbegehren mit depolitisierenden Strategien.

Die Wohnraumregime zeigten sich in den Fallstädten unterschiedlich offen für zivilgesellschaftliche Impulse (s. Kapitel 7). Als bereichernd für die Diskurse um infrastrukturelle Entwicklungsperspektiven erwiesen sich die Brücken und die damit verbundene Dialogbereitschaft, die in Tübingen zwischen der zivilgesellschaftlichen selbstverwalteten Wohnprojekt- und der Hausbesetzungsbewegung mit der Stadt bestehen und ggf. um die Eigentümer*innen erweitert werden können. Die Stadt begegnete den zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht unmittelbar repressiv, vielmehr traten mit ihnen kommunale Vertreter*innen wie etwa der Baubürgermeister auf, häufig als Moderator.

Die Lokalzeitungen führten die diskursive (kommunale) Aushandlung der Wohnungspolitik insgesamt differenziert und berücksichtigten verschiedene Positionen. Dennoch war die Debatte gekennzeichnet von Herausforderungen, wenn es darum ging, aus dem Diskurs zu bezahlbarem Wohnen heraus *housing imaginaries* für die künftige Wohnungspolitik zu entwickeln. Hierfür gilt:

Erstens: Die Wohnungspolitik in Deutschland ist von einer Vielzahl technischer und detaillierter Regelungen geprägt, die in unterschiedlichen Gesetzbüchern festgeschrieben sind. Die Gesetze sind kleinteilig, das birgt die Gefahr der Verharrung politischer Diskussionen in Details und macht es schwierig, von partikularen Einzelmaßnahmen weg und hin zu einer größeren Strategie zu gehen. Diese Kleinteiligkeit und Komplexität politischer Diskurse macht es schwer, der Dringlichkeit des Handelns vor dem Hintergrund des Scheiterns bisheriger Ansätze und der Notwendigkeit, aber dem Fehlen einer übergreifenden politischen Strategie in der Berichterstattung gerecht zu werden. Einerseits erschwerte es die Komplexität politischen Akteur*innen, eine übergeordnete Strategie zu entwickeln, andererseits stellt sie die Berichterstattung vor die Herausforderung, die übergeordnete Entwicklung nicht aus dem Blick zu verlieren, etwa die Entwicklung der Vermögensungleichheit oder Prozesse der Finanzialisierung. Zudem ist die Berichterstattung – insbesondere vor dem Hintergrund von Finanzierungsengpässen in der Lokalpresse – auf Wissen und Forschungsarbeiten angewiesen. Gerade beim Thema der Eigentumsverhältnisse ist dies oft nicht vorhanden. Gleichzeitig passiert es, dass mitunter bestimmte politische Maßnahmen, die die Bezahlbarkeit erhöhen (würden), nicht im Zeitungsdiskurs zum Thema »bezahlbar« auftauchen oder dort unterrepräsentiert sind, z.B. die Bodenfrage.

Zweitens: Einerseits ist die Forderung nach bezahlbarem, angemessenem Wohnraum eine wichtige politische Forderung. Das Schlagwort »bezahlbares Wohnen« wird im Zeitungsdiskurs jedoch zu einem zentralen, aber vieldeutigen Begriff, der als »leerer Signifikant« fungiert und nicht immer mit konkreten Handlungsoptionen gefüllt wird, bzw. dazu einlädt, dies nicht zu tun. Der Begriff der Bezahlbarkeit vermag es, ideologische Grenzen zu überbrücken und Differenzen etwa zwischen Parteipositionen in den Hintergrund zu rücken, und verschleiert als Konsensbegriff mitunter notwendige Richtungsentscheidungen. Ähnliches beobachten Jacobs et al. (2024: 970), die zeigen,

dass über die konsensuale Rede über Bezahlbarkeit der Status quo der Versorgungsorganisation gestärkt wird:

In housing debates, apparent »support« for »housing affordability« from all quarters (developers, builders and government) helps to provide a rationale for the status quo as it appears to show a commonsensical positioning of the goals of policies. Yet ultimately »support« for affordability can be viewed as tokenistic rather than a position in which substantive resources are to be allowed. Such loose ideas about action and progress are, in reality, often discursive constructs that occlude the systemic contradictions of the constellation of interests involved in housing production.

Zugleich ergibt sich zwischen der Rede vom bezahlbaren Wohnen und den städtischen Realitäten eine immer größere Differenz. Das, was noch als ›bezahlbar‹ gilt, muss stetig neu ausgehandelt werden – ein Prozess, der allerdings jenseits konkreter Gesetzesvorhaben selten produktiv geführt wird. Oft wird in den Verhandlungen – und vor dem Hintergrund der aktuellen Preisentwicklungen erscheint es als schwierig, Gegenteiliges zu fordern – die Preisgrenze nach oben verschoben. Dabei hat sie sich schon längst von der Lohnentwicklung entkoppelt. Dadurch entsteht einerseits die Gefahr der Naturalisierung diskreter Ausbeutungsformen und andererseits eine Unsicherheit darüber, was akzeptabel ist und was nicht. Die Bemühungen, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, stoßen vielerorts auf strukturelle Hindernisse. Obwohl politische Akteur*innen regelmäßig ihre Absicht bekunden, den Bestand an Sozialwohnungen ausweiten zu wollen, indizieren die Statistiken ein Gegenteiliges Bild: In Deutschland insgesamt und in den meisten Kommunen schmilzt der Bestand an erschwinglichem Wohnraum kontinuierlich. Für eine glaubhafte Vermittlung des (partiellen) Kurswechsels in der Politik ergeben sich dadurch Herausforderungen. Die massiven Preissteigerungen erschweren es kleineren Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften, die ihre Rendite freiwillig begrenzen wollen, im Neubaugeschehen mitzuhalten. Zusätzlich wirft die Diskrepanz zwischen politischen Absichtserklärungen und realen Entwicklungen die Frage nach der Wirksamkeit und Kohärenz der Maßnahmen auf.

Drittens: Dem Neubau bezahlbarer Wohnungen, insbesondere dem Neubau von Sozialwohnungen, werden trotz des eklatanten Fehlbestandes zahlreiche Vorbehalte entgegengebracht, etwa über den Diskurs der notwendigen sozialen Mischung. Diese Diskurse spiegeln einerseits die gesellschaftlichen Machtverhältnisse wider, sind Ausdruck hegemonialer stadtpolitischer Strategien und werden andererseits von den Lokalzeitungen reproduziert. DeFilippis und Fraser argumentieren, dass diese Vorstellung in Teilen aus der Unzufriedenheit mit dem früheren Herangehen der Wohnraumversorgungspolitik für einkommensärmere Haushalte hervorgeht (DeFilippis und Fraser 2020: 355). Bei der Verfestigung des Bildes der notwendigen sozialen Mischung überlagern sich rassistische und/oder klassistische, exkludierende Narrative von Stimmen aus der Zivilgesellschaft, die sich gegen Bauprojekte wehren, und politische Prozesse, die zu Unrecht ein schlechtes Image des sozialen Wohnungsbaus zementieren. Es treffen auf dem Feld des sozialen Wohnungsbaus also diskursiv mitunter ablehnende Narrative auf materielle Unsicherheiten, etwa das Fehlen attraktiver Finanzierungskonditionen während der Niedrigzinsphase und der langen nahezu unhinterfragten politischen Priorisierung der Bedarfe der

oberen Mittel- und Oberschicht in Neubau in der Vergangenheit und dem nun fehlenden Grund und Boden. Vor diesem Hintergrund fällt es schwer, am Bedarf der Städte ausgerichtet bezahlbare Wohnungen zu bauen.

Viertens: Kommunalvertreter*innen aus Politik oder Verwaltung befinden sich in einer Zwickmühle: Auf der einen Seite würden manche von ihnen gerne tatsächlich mehr bezahlbaren Wohnraum bereitstellen, doch fehlen Personal, Wissen und finanzielle Mittel, um progressive Innovationen zu entwickeln und durch- oder umzusetzen. Sind die Ideen vorhanden und implementiert, verhindern die Gesetze auf höheren politischen Ebenen, dass sie effektiv gegen Verwertungsinteressen durchgesetzt werden. Zudem können Kommunalvertreter*innen progressive politische Innovationen nur schwerlich diskursiv vertreten, falls es sich um Instrumente handelt, für die keine kommunale Zuständigkeit besteht, etwa ein stadtweiter Mietenstopp, oder wenn ihnen für die Umsetzung die nötigen Finanzmittel fehlen. Das könnte Handlungsmacht suggerieren – oder die Hoffnung darauf wecken –, die die Kommunen schlussendlich nur sehr beschränkt besitzen. Andererseits könnte bei einer diskursiven Überbetonung der *Multi-Level Governance Trap* bei Wähler*innen der Eindruck entstehen, dass Entscheidungsträger*innen die Verantwortung im multiskalaren Gefüge lediglich weiter verschieben und das Problem selbst nicht lösen wollen – insbesondere, wenn zwischen Land und Kommune unterschiedliche parteipolitische Machtverhältnisse dominieren. So befinden sich die Kommunalpolitiker*innen in einer Politikentwicklungsfalle und lokale Akteur*innen, die sich für die Frage nach bezahlbarem Wohnraum interessieren, finden wenige Antworten. Ausnahmen stellen die Steuerung öffentlicher Wohnungsunternehmen oder größere Stadtentwicklungsprojekte dar, die – im besten Fall – auf öffentlichem Grund und Boden realisiert werden. Doch ebenso eröffnet die Politikentwicklungsfalle die Möglichkeit, dass die Wohnungsfrage populistisch vereinnahmt wird.

Fünftens: Fragen der Bodenpolitik spielten im Zeitungsdiskurs eine untergeordnete Rolle. Das ist erstaunlich: In München stiegen die Baulandpreise in den Jahren 2000 bis 2018 um 350 Prozent, die Angebotsmieten von 2010 bis 2020 um 60 Prozent. Während dort im Jahr 1950 der Anteil des Bodenpreises an der Errichtung eines Wohnhauses bei einem Prozent lag, belief er sich 2018 auf 79 Prozent. Deutschlandweit lag der Anteil im Jahr 2017 durchschnittlich bei 32 Prozent (Vogel 2019: 38). In Frankfurt haben sich die Preise allein zwischen 2014 und 2018 mehr als verdoppelt (Belina 2021: 69). Der Anstieg der Bodenpreise hatte nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Mietpreise, sondern betraf auch die Allgemeinheit, weil die hohen Preise auch öffentlich aufgebracht werden mussten, wenn z.B. öffentliche Flächen für Infrastrukturmaßnahmen fehlen oder die hohen Mietpreise über Wohngeld erschwinglich gehalten werden.

Auf lokaler Ebene wurden bodenpolitische Fragen, z.B. nach dem vermehrten Einsatz von Erbpacht und der Höhe der Erbpachtzinsen, primär durch Stadtplanungsbehörden und gemeinschaftliche Wohnprojekte in die Diskussion eingebracht. So lancierte das »Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.« 2020 eine Kampagne zur Senkung des Erbpachtzinses. In Dresden begleiteten die Medien den bodenpolitischen Wandel, der sich in den Jahren zuvor angekündigt hatte, im Diskurs zum bezahlbaren Wohnen kaum. Insgesamt spielte die Frage der Dekommodifizierung oder der stärkeren Regulation des Bodenmarktes in der Lokalpresse eine randständige und von

Expert*innen geprägte Rolle. Das hängt vermutlich mit folgenden Aspekten zusammen: a) Staatliche bodenpolitische Spielräume erstrecken sich auf unterschiedliche Politikfelder und -ebenen und sind damit sehr komplex, zudem haben bodenpolitische Transaktionen oft keine unmittelbare sicht- oder spürbaren Konsequenzen; b) es gibt über die Höhe der Bodenpreise keine öffentlich verfügbaren, einheitlichen Erhebungen (Vogel 2019); c) von Bodenpreissteigerungen profitieren zahlreiche Akteure, auch staatliche, wenn sie Flächen veräußern. Die fehlenden Statistiken bedingen, dass die Begünstigten der leistungslosen Gewinne weitgehend unbekannt bleiben und das Ausmaß der Privatisierungen und des (spekulativen) Handels mit Grund und Boden nur schwer wissenschaftlich bewertet und damit politisiert werden kann; d) bleibt der Anteil der Grundrente an der monatlichen Mietzahlung nebulös, also das »Entgelt, das der Bauherr, der nun auch Bodeneigentümer ist, für den Gebrauch des Bodens vom Mieter verlangt« (Brede et al. 1975: 39); e) fällt es gemeinnützigen Akteuren wie Genossenschaften oder Miethäusersyndikaten schwer, sich bei hohen Preisen auf dem Markt zu behaupten; sie werden materiell und diskursiv an den Rand gedrängt, wobei sich dies aktuell durch die Baulandbeschlüsse wieder etwas ändert; f) gibt es zwar den Artikel 14 Absatz 2 GG: »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.« Doch bisher wurden kaum Reformen durchgesetzt, auf die sich Akteur*innen positiv beziehen könnten. Das erschwert die Politisierung und argumentative Aushandlung der Bodenfrage. Auch die Vermögensungleichheit zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen wird kaum thematisiert.

Sechstens: In den Lokalzeitungen dominieren über Mieter*innen zum einen Berichte über prekäre Lebens- und Wohnsituationen und zum anderen wird über Protestaktionen und politische Forderungen berichtet. Zwar ist Berichterstattung über Wohnungsnot und die Wiedergabe von Mieter*innenperspektiven wichtig, da sie mitunter untragbare Missstände sichtbar machen. Aber durch die aufmerksamkeitsökonomisch gewünschte Berichterstattung über prekäre Wohnsituationen besteht gleichzeitig die Gefahr der diskursiven Viktimisierung und Individualisierung strukturell von Wohnungsnot betroffener Menschen, was das Politisierungspotenzial weiter schmälern kann.

Zur Überwindung dieser Herausforderungen können Tageszeitungen nur bedingt einen Beitrag leisten, da diese Prozesse zugleich Spiegel gesellschaftlicher Machtverhältnisse sind. Um diese Prozesse tiefergreifend recherchieren zu können und sichtbar zu machen, wäre einerseits eine solide öffentliche Finanzierung der Tageszeitungen wünschenswert und gleichzeitig in allen Städten mehr wissenschaftliche Forschung zur Wohnungsmarktentwicklung und ihrer politischen Steuerung und Aushandlung notwendig.

7.3 Politische Dynamiken innerhalb lokaler Wohnraumregime

Handlungsspielräume in lokalen Wohnraumregimen stehen in Verbindung zu Eigentumsverhältnissen, parteipolitischen Machtverhältnissen, der Strukturierung der Verwaltung und überregionalen Entwicklungen, etwa der Landes- und Bundespolitik, aber auch politökonomischen Prozessen und Diskursen. In welchem Zusammenspiel

begünstigen oder blockieren diese Faktoren Innovationen oder die Implementation neuer Instrumente?

In Tübingen begünstigt die Struktur der Verwaltung die Erarbeitung und Umsetzung der wohnungspolitischen Strategie. Die Stadtentwicklungs- und Liegenschaftspolitik ist beim Baubürgermeister angesiedelt und die Wohnraumbeauftragten bündeln die Strategien im Bereich des bezahlbaren Wohnens und entwickeln sie weiter. Ebenso relevant sind etablierte und wertschätzende Kommunikationskanäle mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Darüber hinaus erweisen sich die konstanten Machtverhältnisse der Grünen und die lange Kontinuität in der Besetzung von Posten als charakteristisch, die für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik strategisch bedeutsam sind. Akteursgruppen aus der Verwaltung, die GWG, der Gemeinderat und die Wohnprojekte agieren – trotz unterschiedlicher Handlungslogiken – in der Regel kooperativ und proaktiv. Das Studierendenwerk, bei dem inzwischen auf Leitungsebene ein Personalwechsel stattfand, stellte für den Untersuchungszeitraum eine Ausnahme dar. Im Zusammenspiel mit der langen Tradition im Bereich des innovativen Städtebaus und der Konzeptvergabe ermöglicht dies die kontinuierliche Weiterentwicklung von *housing imaginaries* – etwa, indem darüber diskutiert wird, wie neue, inklusive Formen des Zusammenlebens entwickelt oder Nachhaltigkeitsstandards in der Quartiersentwicklung auf einen neuen Maßstab gehoben werden können.

Große internationale Investoren und börsennotierte Wohnungsunternehmen spielen in Tübingen eine bundesweit durchschnittliche Rolle. Der Mietwohnungsmarkt ist neben der großen Gruppe der Privateigentümer*innen von der kooperativ agierenden GWG geprägt. Die überschaubare Größe der Stadt ermöglicht im Zusammenspiel mit den Eigentumsverhältnissen, der Stadtentwicklungsstrategie und der progressiven Akteursallianz aus Baubürgermeister und Verwaltung, GWG und Wohnprojekten eine direktere und dialogische, wenn auch nicht immer reibungslos verlaufende Absprache bei Stadtentwicklungsprojekten. Zudem sind Ressourcen vorhanden: So werden lokal mobilisierbare Privatvermögen gerne aus philanthropischen oder ethischen Handlungsmaximen in neuere Wohnprojekte investiert.

Die Sprache der Verwaltung in Tübingen verliert sich im Bereich des Städtebaus nicht in einer bürokratischen, auf vermeintlichen Sachzwängen beruhenden *regulatory language*, sondern der Baubürgermeister und die Wohnraumbeauftragten entwickeln kreative und teilweise unkonventionelle Formen, die die neuen Prozesse rechtlich ermöglichen. Etwa jene der neu entwickelten »Vorooption« für »Neustart Tübingen«, die der zivilgesellschaftlichen Initiative die notwendige Planungssicherheit für die Fortsetzung des Projekts bietet und deren Engagement Anerkennung zuteilwerden lässt. Die qualitativen Richtlinien im Städtebau, die in Konzeptvergaben verankert sind, helfen, bürokratisches Herangehen und mögliche Hürden in den Hintergrund zu stellen, und ermöglichen es, den Städtebau an politisch kommunal ausgehandelten Prioritäten auszurichten und Ermöglichungsstrukturen zu schaffen. Dennoch kennzeichnen auch spezifische Selektivitäten und Depolitisierungsdynamiken die etablierte Form der Stadtentwicklungspolitik (s. Kapitel 7.4). Es existiert sowohl aktuell als auch historisch materiell ein großer Fehlbestand an langfristig bezahlbaren Wohnungen, insbesondere in Form von Sozialwohnungen und größeren kollektiven, dekommodifizierten Eigentumsformen, etwa Genossenschaften. Unter anderem über die Wohnraumbeauf-

tragten wurde die Strategie für bezahlbares Wohnen wiederholt medial aufgegriffen und anhand einzelner Instrumente konkretisiert. Gleichzeitig war es jedoch nur in Teilen möglich, die Wohnungsfrage für Mieter*innen effektiv zu politisieren, da die Eigentumsverhältnisse zersplittert, der lokale Werkzeugkoffer begrenzt und Verdrängungsprozesse bereits weit fortgeschritten sind. Dem Wohnraumverhältnis und dem nicht konstant öffentlichkeitswirksam vertretenen lokalen Mieterverein ebenso wie Studierendenvertretungen gelang es bisher nicht, breite Bevölkerungsgruppen für die Wohnungsfrage zu mobilisieren.

In Frankfurt bestehen starke historische Pfadabhängigkeiten zugunsten marktförmiger Wohnungspolitik und parteipolitische sowie institutionell-organisatorische Brüche, die verhindern, dass sich die Lage für den Großteil der Mieter*innen verbessert. Frankfurt als Global City schuf lange hegemonial Wohnraum für die zahlungskräftige Mittel- und Oberschicht, was die Kräfteverhältnisse nachhaltig in Richtung kapitalstarker Bevölkerungsgruppen und Immobilienmarktakteuren verschob. Das Abschmelzen bezahlbarer Bestände, die hohen Bodenpreise und die große Marktmacht profitorientierter Akteure, die gemeinwohlorientierte Akteure aus dem Neubaugeschehen drängte oder deren Handlungsspielraum massiv einschränkte, führten dazu, dass es aufseiten der Immobilienwirtschaft kein diverses, diskursives oder materielles Gegengewicht in den Aushandlungsprozessen zugunsten von mehr Bezahlbarkeit gibt. Erst in den letzten Jahren, als positive Erfahrungen mit Mietenstopps im öffentlichen Wohnungsbestand und mit Konzeptvergabeverfahren gemacht worden waren, gelang es, diese vormalige Hegemonie partiell aufzubrechen und etwa gemeinschaftliche Wohnprojekte stärker an Stadtentwicklungsprozessen teilhaben zu lassen. So konnte die Mieter*innenbewegung in Frankfurt in Allianz mit Akteur*innen wie dem AStA, zivilgesellschaftlichen Verbänden und den Sozial- und Wohlfahrtsverbänden Erfolge erzielen. Etwa Mietenstopps bei ÖWUs, die Etablierung der Stabstelle Mieterschutz am Wohnungsamt oder die Ausweitung des Anteils von Sozialwohnungen im Neubau. Dennoch sind die politisch kommunizierten Strategien in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik im Untersuchungszeitraum bisher noch nicht geeignet, die Differenzen zwischen Dezernaten und Verwaltungsbehörden sowie deren vergleichsweise hohe Handlungsautonomie zu vereinen und an einer übergreifenden Strategie zugunsten von mehr Bezahlbarkeit auszurichten. Über jahrelange, von der Zivilgesellschaft ausgehende Kämpfe wurden zwar neue Konzepte entwickelt und teilweise durchgesetzt. Dennoch fehlt es bisher an einer transparenten politischen Handlungsstrategie und einem Leitbild für die Zukunft, über das ausgehend von der regierenden Stadtverordnetenversammlung und/oder dem Oberbürgermeister deutlicher und proaktiv Ziele vereinbart, kommuniziert und gegen Renditeinteressen durchgesetzt werden. Insgesamt konnte eine Trendumkehr zugunsten von mehr Bezahlbarkeit und ein stärkeres konfrontatives Auftreten der Kommune gegen die Profitinteressen privater Wohnungsmarktakteure noch nicht erreicht werden.

In Dresden müssen bezahlbare Bestände gesichert werden und Sozialwohnungen geschaffen sowie neue Formen der Mitbestimmung gefunden werden. Hier besteht die spezifische Herausforderung, dass sich die belegungsgebundenen Wohnungen nahezu ausschließlich im Vonovia-Bestand befinden und spätestens 2035 gemeinsam aus der Belegungsbindung fallen werden. Für die Schaffung von Sozialwohnungen war und ist die WiD ein zentrales Instrument; sie baut Sozialwohnungen und kaufte im Jahr

2023 Wohnungen von der Vonovia. Die Neugründung eines ÖWU und die Rekommunalisierung von Vonovia-Wohnungen stehen auch im Kontext bundesweiter Debatten über die Relevanz öffentlicher Wohnungsunternehmen und der zunehmenden Wahrnehmung der Rekommunalisierung als wohnungspolitischem Instrument. Auch wenn die Neugründung des Unternehmens sowohl diskursive als auch materielle Spielräume eröffnet hat, bleibt der materielle Einfluss des Unternehmens nach wie vor begrenzt. Zudem wurde über den Erlass einer Bodenordnung versucht, die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu verstärken.

Auch die Aushandlungsdynamiken in Dresden sind von Bruchlinien durchzogen, die einen umfangreicheren Einsatz wohnungspolitischer Instrumente bisher erschwert oder blockiert haben. Die Bruchlinien verlaufen sowohl durch den Gemeinderat, bei dem sich konservative und progressive Kräfte nahezu gleich stark gegenüberstehen, als auch zwischen der Stadt Dresden und dem Land Sachsen sowie zwischen Ost- und Westdeutschland. Insgesamt sind die Eigentumsverhältnisse stark entlokalisiert. Von den großen Eigentümer*innen, den Genossenschaften und Vonovia, die beide im Besitz der bezahlbarsten Wohnungsbestände, die es in Dresden gibt, sind, gehen kaum progressive Debatten aus. Während das Verhältnis zwischen Vonovia und einem Teil der Mieter*innenschaft konfliktuell ist, sind die Stadtverwaltung, insbesondere das Sozialamt, auf eine enge kooperative Zusammenarbeit mit dem Konzern angewiesen, und sie bewerten diese Zusammenarbeit überwiegend als positiv. Die Genossenschaften traten in erster Linie über ihren landesweiten Dachverband auf, wobei das Vorhandensein bezahlbarer Bestände auf dem Land betont wurde. Zivilgesellschaftliche Initiativen in Dresden stießen bei der Organisation von Bürgerbegehren und Petitionen immer wieder an Grenzen.

7.4 (Ausbleibender) Einfluss marginalisierter Gruppen

Die lokalen Wohnraumregime zeigten und zeigen sich unterschiedlich offen gegenüber Impulsen aus der Zivilgesellschaft und von marginalisierten Gruppen. Tübingen hat mit der professionalisierten Haus- und Wohnprojektszene einen gut institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Innovationsmotor, der über die Konzeptvergaben institutionell und konzeptionell in Prozesse der Stadtentwicklung eingegliedert ist. Die in Tübingen verankerte Protestform der Hausbesetzung führte zur Entstehung zahlreicher Hausprojekte. Über das vergleichsweise engmaschige Netz aus progressiven bis radikalen Wohnprojekten und dem Wohnraumbündnis sowie deren Präsenz im Tagblatt besteht eine Wissensinfrastruktur, die Hausverkäufe, ausbleibende Instandhaltungen oder Leerstand und damit einhergehende spekulative Tendenzen zumindest potenziell denaturalisieren und politisieren und sie – wenn auch selten verhindern – kann. Allerdings weisen Wohnprojekte eine starke Exklusivität auf, u.a., weil sie aufgrund des hohen organisatorischen Aufwands bestimmte Bevölkerungsgruppen tendenziell ausschließen, etwa Alleinerziehende. Die Exklusivität soll über Initiativen aus der politisch transformativ ausgerichteten Wohnprojektszene selbst, aber auch mit der kommunalen Dachgenossenschaft Wohnen verringert werden. Was allerdings die Mieter*innen als Gruppe angeht, gibt es eine institutionelle Unterrepräsentanz ihrer In-

teressen in Tübingen. Dies betrifft den Mieterverein, die Gruppe der Studierenden, aber auch Sozialverbände oder Gewerkschaften. Dadurch verringert sich die Möglichkeit der Allianzbildung in bestimmten Bereichen zivilgesellschaftlichen Protests, während sich in anderen Bereichen – gemeinwohlorientierte, lokal verankerte Wohnprojekte und GWG – sich mehrere verbündete Akteure gegenseitig den Ball zuspielen, wobei die unterschiedlichen Gestaltungslogiken, die sie verfolgen, nicht ganz überwunden werden (müssen). Die Leerstelle der institutionellen Repräsentation von Mieter*innen kann durch den ehrenamtlichen Aktivismus des Wohnraumbündnisses, das immer wieder aufmerksam (Verdrängungs-)Konflikte verfolgt und skandalisiert und politische Forderungen erarbeitet, nicht vollkommen gefüllt werden. Hierzu mag die diverse, aber aufgrund fehlenden Wissens nebulös bleibende Gruppe an lokalen und überregional agierenden Privateigentümer*innen beitragen. Zwar gibt es nur wenige starke historische Brüche in der Stadtentwicklung und der Eigentümerzusammensetzung. Doch die Zersplitterung der Eigentumsverhältnisse könnte – womöglich im Zusammenspiel mit persönlichen Kontakten zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen – eher verhindern, dass sich eine politische Opposition oder kollektiver Widerstand gegen die besitzende Klasse formiert, seien es private Eigentümer*innen oder finanzmarktorientierte Wohnungsunternehmen.

In Frankfurt hingegen spielen Akteure wie Mietervereine, Sozialverbände und Gewerkschaften eine Rolle in den Aushandlungsprozessen. Hier bestand bis Mitte der 2010er Jahre ein sehr angespanntes Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen Wohnprojektgruppen und sozialen Bewegungen auf der einen und der Stadt auf der anderen Seite. Das Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e. V. versuchte eher schleichend und still, Veränderungen zu implementieren und etwa die Etablierung von Konzeptvergabeverfahren in Frankfurt maßgeblich zu beeinflussen. Auch wenn aktuelle Projekte mit großen Hürden zu kämpfen haben – aufgrund der Krise der Immobilienwirtschaft und der zähen und mitunter konfliktiv verlaufenden Zusammenarbeit mit der Verwaltung und/oder der ABG Frankfurt –, verschieben sich durch diese Entwicklungen partiell die kommunalen Machtverhältnisse. Die sozialen Bewegungen agierten konfrontativ gegenüber Vertreter*innen der institutionalisierten Politik. Durch die langjährigen Proteste geriet die Geschäftspolitik der ÖWUs in den Fokus der Öffentlichkeit. Bei der ABG und der NH wurde ein Mietenstopp eingeführt – wenn auch ein zeitlich begrenzter. Teilweise agierten die sozialen Bewegungen in Allianz mit den Wohlfahrtsverbänden. Das Beispiel des Mietentscheids zeigt, mit welchen strukturellen Widerständen soziale Bewegungen konfrontiert sind, wenn sie Veränderungen bewirken wollen. Das mitunter beobachtbare diskursive Delegitimieren der Forderungen durch politische Parteivertreter*innen und den Geschäftsführer des ÖWU, das nicht direkte diskursive Aufgreifen des Mietentscheids durch zentrale städtische Entscheidungsträger*innen, die großen zeitlichen Verzögerungen durch *non-decisions* im Gemeinderat und in der Verwaltung sowie die weitreichende Verschiebung der Debatte um den Mietentscheid in den juristischen Bereich begünstigten die zivilgesellschaftliche Zermürbung (Schipper 2023). Dennoch trugen die sozialen Bewegungen und Mieterinitiativen erheblich zur Politisierung und zur Entwicklung alternativer wohnungspolitischer Steuerungsformen bei (Ehlers 2021; Hahn und Hemmerich 2021).

Realpolitisch konnten also durch den Protest in Kombination mit einer Verschiebung parteipolitischer Machtverhältnisse partiell progressive Innovationen erreicht werden. Ebenso konnte durch die Etablierung der Stabstelle Mieterschutz im Wohnungsamt eine Institution für die bessere Vertretung und Achtung von Mieter*innen in kommunalen Behörden und bei Konflikten mit Vermieter*innen geschaffen werden.

In Dresden gab es zwar immer wieder Protest aus der Zivilgesellschaft, etwa die durch Initiativen RomaRespekt, die Bettellobby, die Vonovia Mietervernetzung oder in den 2000er Jahren die Initiative gegen die Privatisierung der WOBA. Doch insgesamt gab es nur »wenige, kleinere Mieterinitiativen« (Glatter 2021: 227). Bisher scheint es kaum längerfristig angelegte, produktive und verbindliche Kanalisierungen der Interessen der Zivilgesellschaft und deren Artikulation und Integration in lokale hegemoniale wohnungspolitische Strategien zu geben. Eine Ausnahme stellen die am Sozialamt angesiedelten Runden Tische für soziales Wohnen dar. Sie versuchen, Konzeptverfahren und partizipative Formen der Stadtentwicklung in Dresden fester zu verankern.

Fallstadtübergreifend prägen Prozesse der Depolitisierung die Wohnrealitäten marginalisierter Gruppen. Auch wenn es in allen Kommunen positive Beispiele politischen Einflusses der Mieter*innenbewegung gibt, gestaltet sich die Integration ihrer Interessen in politische Prozesse als schwierig. Tendenziell wird dabei auch die weit fortgeschrittene Verdrängung einkommensärmerer Haushalte ursächlich sein, die nicht nur aus dem Lebensstil, sondern sogar räumlich über die Stadtgrenzen gedrängt werden und dadurch Mitspracherechte verlieren. Ihre Stimmen fehlen in Aushandlungsprozessen oder bei öffentlichen Partizipationsveranstaltungen etwa zur Nachverdichtungsmaßnahmen.

Systemstabilisierende Tendenzen sind das Resultat des Zusammenspiels von Prozessen auf staatlicher, wohnungswirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Seite. Auf staatlicher Seite existieren politisch-sektorale Frakturen innerhalb der Kommunalpolitik und zwischen den politischen Ebenen, die die De-facto-Wohnungspolitik durchziehen und einen umfassenden Blick auf die Versorgung erschweren. Sozialpolitische Transferleistungen wie KdU und Wohngeld, die Geringverdienende oder Haushalte, die auf Transferleistungen angewiesen sind, adressieren, spielen trotz der großen Fördersummen, die in sie fließen (jenseits der Frage nach der Legitimität der Höhe der Fördermittel und der gelegentlichen Forderung nach deren Ausweitung oder Kürzung) keine produktiv-generative Rolle im Diskurs. Sie wirken daher systemstabilisierend, wobei sie gleichzeitig den Betroffenen keine langfristige Wohnsicherheit bieten. Der soziale Wohnungsbau wird in so geringem Umfang betrieben, dass er für die 40 bis 50 Prozent der Mieter*innen, die auf eine Sozialwohnung in den Städten Anspruch hätten, kaum eine realistische Chance auf eine bezahlbare Wohnung darstellt. Dass Förderschwerpunkte auch anders gesetzt werden können, zeigt ein Vergleich mit Wien: Während in Deutschland 90 Prozent der Fördermittel in Subjektförderung und 10 Prozent in Objektförderung fließen, sind es in Wien 20 Prozent für Subjekthilfen und 80 Prozent für die Objektförderung (Kadi 2019). Zudem sind in Wien insgesamt 43 Prozent der Wohnungsbestände entweder gemeinnützig bewirtschaftet oder sie befinden sich in der Hand der Kommune.

Neben der Subjektförderung und dem sozialen Wohnungsbau gibt es außerhalb des Mietrechts nur wenige politische Instrumente, die die Bedürfnisse derjenigen Personen

adressieren, die dringend auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind. Auch die Mietpreisbremse wurde in den Fallstädten Frankfurt und Dresden sehr verspätet implementiert. Ausnahmen stellen die Aushandlung der Höhe der Modernisierungsumlage oder die effektiven Mietenstopps einzelner Wohnungsmarkttakteure auf kommunaler Ebene dar, ebenso das Instrument des Milieuschutzes, das insbesondere in Berlin umfangreich eingesetzt wird (s. Tab. 3). In der Hauptstadt gibt es 78 soziale Erhaltungssatzungen, in Dresden nur zwei. Doch ohnehin wurde der Handlungsspielraum, den das Instrument für Vorkaufsrechte gewährte, durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes im Jahr 2021 deutlich eingeschränkt (Vollmer 2021). Technokratisch reguliert und institutionell separiert ist insbesondere der Bereich prekärer Wohnrealitäten – jener der Zwangsräumungen oder der Unterbringung von Geflüchteten oder obdach- und wohnungslosen Personen.

Aufseiten der Zivilgesellschaft existiert eine institutionelle Kanalisierung der Interessen von Mieter*innen in Mietervereine, die sich damit auf die Regelungen im BGB zentrieren. Dies wird der Vielfalt rechtlicher Regulierungsbereiche der Wohnungspolitik nicht gerecht. Zudem besteht bei Mieter*innen eine unterschiedlich ausgeprägte Bereitschaft, Konflikte mit Vermieter*innen einzugehen. Es existiert eine Separierung von Interessensvertretungen der Mieter*innen in unterschiedliche Institutionen wie Mietervereine oder staatliche Anlaufstellen des Mieterschutzes mit unterschiedlichen ideologischen Ausrichtungen. Dies führt dazu, dass der Normalzustand die Zersplitterung und Fraktionierung von Mieter*inneninteressen ist. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass es kaum Anwälte*innen gibt, die sich mit unterschiedlichen Rechtsbereichen gleichzeitig auskennen, etwa dem Antidiskriminierungsrecht und dem Mietrecht (Interview Berliner Fachstelle 2023). Damit können wichtige Grundrechte im Mieterschutz kaum effektiv vertreten werden. Daran änderte auch die Musterfeststellungsklage nichts. Sie stellt ein rechtliches Instrument dar, das in Reaktion auf den Diesel-Abgasskandal eingeführt wurde, um die Position von Verbraucher*innen gegenüber Unternehmen zu stärken. Die Musterfeststellungsklage ermöglicht es Anwälte*innen oder Mietervereinen, stellvertretend für eine größere Anzahl Betroffener gegen ein Unternehmen zu klagen, ohne dass eine einzelne Person selbst aktiv werden muss.¹ Auch wenn Musterfeststellungsklagen theoretisch aussichtsreich sein können, scheitern sie in der Praxis: Unterschiedliche Mieter*innen einer Siedlung sind verschiedenen konfliktbereit oder bei unterschiedlichen Mietervereinen Mitglied und die meisten Mietervereine würden das finanzielle Risiko von Musterfeststellungsklagen, wenn sie in höhere juristische Instanzen führen, nicht eingehen können (Interview Mieterverein F 2021, Interview Mieterverein M 2021).

Über die fallstadtübergreifenden, depolisierenden Tendenzen hinaus sind politische Prozesse in einzelnen Städten durch die jeweils spezifische Morphologie der De-

1 Die erste Musterfeststellungsklage wurde in München gestartet, wo der Münchner Mieterverein – einer der größten Deutschlands – im Namen von rund 150 Mieter*innen gegen Modernisierungsmieterhöhungen klagte, die für einige Haushalte eine Mehrbelastung in Höhe von 700 Euro im Monat bedeutete. Während die erste Instanz zugunsten der Mieter*innen entschied, kam der Bundesgerichtshof (BGH) zu einem gegenteiligen Ergebnis. Er urteilte im Jahr 2021, dass das Vorgehen des Immobilienunternehmens nicht rechtswidrig gewesen sei (Berliner Mieterverein e.V. 2021).

politisierung gekennzeichnet. Der Ausschluss marginalisierter Gruppen gestaltet sich in Dresden als vielgestaltiges Phänomen, das von der lokalspezifischen Verschränkung sozialer und politökonomischer Dynamiken geprägt ist. Schwierigkeiten ergeben sich erstens aus der nach wie vor diskursiv verbreiteten Annahme, Dresden sei eine günstige Stadt. »Es hieß jahrelang, Ostdeutschland ist billig, und Dresden auch« (Interview RomaRespekt 2022). Diese diskursive Konstituierung vermeintlicher Bezahlbarkeit auf dem Wohnungsmarkt ebenso wie der undifferenzierte Bezug auf die Notwendigkeit von mehr Bezahlbarkeit im Rahmen des Wahlkampfes 2019 trägt jedoch nicht zu einer Neuaushandlung wohnungspolitischer Prozesse bei und entkräftet potenzielle Beschwerden von Mieter*innen, die keine bezahlbare Wohnung finden. Zudem scheinen regulative Schritte nicht zu überzeugen, die mehr Bezahlbarkeit gewährleisten würden, z.B. die ausschließliche Fokussierung der WiD auf sozialen Wohnungsbau. Zweitens sind viele marginalisierte Mieter*innen bei Vonovia untergebracht, wo die Mitspracherechte innerhalb des Konzerns minimal sind, aber auch weiterreichende Formen politischer Teilhabe (Wahlrecht) eingeschränkt sind. Darüber hinaus werden die Stimmen der Mieter*innen überlagert durch das PPP zwischen der Stadt und Vonovia, das Verwaltungsmitarbeiter*innen nahezu ausschließlich als positiv beschreiben. Diese Einschätzung hat vermutlich ihren Grund, sie wirkt aber depolisierend, auch vor dem Hintergrund fehlender Alternativen und bestehender Abhängigkeitsverhältnisse. Drittens haben die Genossenschaften ihre Zugangsbarrieren und artikulierten öffentlich im Zeitungsdiskurs eher konservative Argumente. Viertens verfügt der Wohnungsmarkt über stark entlokalisierte Eigentümerverhältnisse, wobei viele Konflikte über Wohnraumverwaltungen ablaufen dürften. Um den Einfluss von Wohnraumverwalter*innen besser einschätzen zu können, wären jedoch weitere Forschungsarbeiten notwendig.

Für Tübingen lassen sich am Beispiel der Studierenden, die 30 Prozent der Bevölkerung ausmachen, und der Eigentümerstrukturen spezifische Dynamiken in bestimmten Marktsegmenten illustrieren: Studierende bilden wie Mieter*innen generell in Tübingen kein politisch agierendes Kollektiv bezogen auf Wohnraumbelange. Dies hängt damit zusammen, dass Konflikte zwischen Vermieter*innen und Mieter*innen meist nicht öffentlich gemacht werden oder Akteure des Mieterschutzes oder der Mieterbewegung zu spät kontaktiert werden. Zudem hängt – neben den strukturell individualisierenden Tendenzen des Mietrechts – die ausbleibende Politisierung der Studierenden im Speziellen vermutlich zusammen mit der kurzen Verweildauer am Standort, mit einer Zeit also, in der Studierende mit Herausforderungen in vielen Lebensbereichen konfrontiert sind. Gleichzeitig lässt sich vermuten, dass die Privilegierten unter ihnen die Mieten von den Eltern finanziert bekommen und damit nicht direkt negativ von den hohen Preisen betroffen sind, während sich weniger Privilegierte die Mieten über Mehrarbeit neben dem ohnehin zeitintensiven Studium finanzieren müssen, sodass weniger Zeit für politisches Engagement bleibt. Eine dritte Gruppe lebt in Wohnheimen oder (teil-)selbstverwalteten Wohnprojekten, andere wiederum pendeln für das Studium nach Tübingen. Generell sind hohe Mieten eine Herausforderung für die inklusive Gestaltung universitärer Bildung.

Die Wohnraumfinanzialisierung in Tübingen verläuft stärker über responsibilisierte Privathaushalte als über große, finanzmarktorientierte Akteure; sie ist verschachtelt und kleinteilig. Zudem ist sie ähnlich schwer zugänglich und veränderbar wie in Städten, in

denen große finanzialisierte Akteure mehr Wohnraum besitzen. Anhand des Tübinger Wohnungsmarktes könnten produktiv kleinräumigere, lokale Formen der Finanzialisierung und Responsibilisierung erforscht werden, die bisher in der Finanzialisierungsliteratur unterbelichtet sind; diese Literatur fokussiert eher große Wohnungsunternehmen. Das Wissen, das die Ergründung der lokalen Eigentümerschaft von Wohnimmobilien und Grund und Boden einschliesse, wäre wichtig für die Entwicklung weitergehender Politisierungs- und effektiver Definanzialisierungs- und Dekommodifizierungsstrategien für das Wohnen. Bisher erweist es sich als schwierig, die Frage der Vermögensungleichheit zu politisieren und hierfür Lösungen zu entwickeln.

In Frankfurt bestand bröckelte zwar die Hegemonie neoliberaler Wohnungspolitik, doch mit ein paar Ausnahmen bis Ende der 2010er Jahre bestand aufgrund umkämpfter Machtverhältnisse und autonom agierender Dezernate dennoch, das Planungsdezernat und Wohnungsamt ausgenommen, eine weitreichende Unzugänglichkeit der Kommune für progressive Forderungen Reformen. Als besonders ambivalent stellt sich die Rolle der ÖWUs in Frankfurt dar, die profitorientiert agieren, auch wenn sie sich auf gewisse Kompromisse wie die Mietenstopps eingelassen haben. Insgesamt zeigen sie sich jedoch wenig zugänglich für den Dialog mit Mieter*innen und der Stadtgesellschaft sind und sie agieren städtebaulich wenig innovativ. Die Ambivalenz wird verstärkt dadurch, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung kein Aufsichtsrat für das Unternehmen ABG existierte, der regelmäßig tagte und darüber eine Steuerungswirkung auf das Unternehmen ausübte (Interview Planungsdezernat 2022).

Die Hoffnung, der Gewährleistungsstaat könne ein Staat der Zivilgesellschaft sein, kann vor diesem Hintergrund nicht bestätigt werden, auch wenn widersprüchliche Prozesse der Inklusion und der gewünschten Beteiligung und der Exklusion parallel ablaufen. Es zeigte sich am Beispiel gemeinschaftlicher Wohnprojekte, dass Öffnungen und Inklusion oft an Bedingungen geknüpft sind: etwa die Aktivierung des kreativen und organisatorischen Potenzials der Bürger*innen und der diskursiven Betonung ihres nachbarschaftlichen Engagements. Die Gruppe RomaRespekt berichtet, dass ihre Expertise im Bereich Rassismus für Fortbildungen zwar immer wieder gefragt war, politische Forderungen der Initiative aber selten verbindlich zeitnah umgesetzt wurden. Implikationen und Perspektiven für die Einschreibung von Interessen marginalisierter und zivilgesellschaftlichen Gruppen in den Gewährleistungsstaat liegen in dem Spannungsfeld von Depolitisierung und Fragmentierung, aber auch Protest und Koproduktion begründet. Die Grenzen zwischen politischer Konzeption, Generativität, progressiver bis radikaler Einflussnahme und Kooperation bzw. Koproduktion auf der einen und Kooption und Aufweichung bei Eingliederung in neoliberale Strukturen auf der anderen Seite verlaufen fließend und müssen stetig neu verhandelt werden.

Ein Problem ist die zunehmende Schwierigkeit von Kooperation und Koordination zwischen Akteuren auf dem Feld der Wohnungspolitik. Insbesondere über die Finanzialisierung und Responsibilisierung wurden gegenläufige Interessen in der Wohnungspolitik fest institutionalisiert. Das kann zur weiteren Verfestigung ideologischer Gegenpole führen und die Etablierung anders funktionierender Geschäftsmodelle erschweren. Verstärkt wird dies dadurch, dass in den meisten Wohnungsbeständen keine etablierten Formen der Mitbestimmung von Mieter*innen bestehen. Dies führt dazu, dass sich Machtasymmetrien im Gewährleistungsstaat eher verstetigen als auflösen.

7.5 Wohnungspolitik in Berlin

Um die politischen Debatten in den Fallstädten besser in den bundespolitischen Kontext einordnen zu können, hilft ein Blick auf die wohnungspolitischen Aushandlungsprozesse in Berlin auf Landesebene. Die dortigen politischen Vorstöße haben das bundesweite Geschehen in den Kommunen im Untersuchungszeitraum maßgeblich mitgeprägt. In der Hauptstadt waren in den letzten 15 Jahren mit die höchsten Miet- und Immobilienpreisteigerungen im Bundesvergleich zu verzeichnen. Diese Entwicklung ist auf die spezifische Stadtgeschichte bis zur Wiedervereinigung, ein besonders dynamisches Bevölkerungswachstum seit Mitte der 2000er Jahre und eine lange zurückhaltende Bauaktivität zurückzuführen. Ebenso relevant sind die Privatisierung ehemals bezahlbarer Bestände und die starke Rolle finanzmarktorientierter Wohnungsunternehmen seit den 2000er Jahren und die ausbleibende politische Regulierung der steigenden Mieten. Gleichzeitig hat Berlin die stärkste Mieter*innenbewegung in Deutschland und die umfangreichste jüngere Erfahrung mit Bürgerbegehren gegen die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen. In Berlin werden immer wieder neue wohnungspolitische Instrumente und Steuerungsformen entwickelt und implementiert, die ein weitreichenderes staatlich regulatives und radikales Potenzial aufweisen als in anderen Städten. Als Bundesland hat Berlin gesetzgebende Kompetenzen – anders als die Kommunen, die in dieser Publikation im Fokus stehen. Auch weil Berlin zugleich Hauptstadt ist, konzentrieren sich hier zahlreiche politische Institutionen, ebenso die Arbeit vieler Lobbygruppen. Daher ist ein direkter Vergleich zwischen Berlin und den Fallstädten nicht möglich. Dennoch kann der Blick nach Berlin als Kontrastfolie wichtige politische Dynamiken illustrieren, die für das Verständnis der Debatte um Wohnen als öffentliche Infrastruktur gewinnbringend sind.

In Berlin regierte von 2016 bis 2021 ein rot-rot-grüner Senat. Er reagierte auf die angespannte Lage auf dem Berliner Wohnungsmarkt und den zunehmenden politischen Druck, den soziale Bewegungen aufbauten, mit einem Mix aus der Reanimation klassischer wohlfahrtsstaatlicher Instrumente (Stärkung des öffentlichen Wohnungsbaus, Wiedereinführung von Förderprogrammen, Verschärfung von Zweckentfremdungsverboten) und der Entwicklung neuer Strategien mit munizipalistischen Elementen (Vorkaufsrechte, Ankaufstrategien, Grundstücksvergabe in Erbpacht). Seine wohnungspolitische Agenda lässt sich als »Dreiklang aus Neubau, Ausweitung der öffentlichen/gemeinwirtschaftlichen Bestände und einem konsequenten Mieterschutz beschreiben« (Holm 2020: 51).

Zwei prominente, jüngere politische Protest- und Gesetzesinitiativen haben ihren Ursprung in Berlin: das Vergesellschaftungsbegehren und der landesweite Mietendeckel. Daneben gibt es viele Beispiele progressiver Wohnungspolitik, etwa die Institution »Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts«, die als Ergebnis des Berliner Mietenvolksentscheid gegründet wurde und die Umorientierung der Geschäftspolitik der Wohnungsunternehmen zur Aufgabe hat, die im Februar 2016 310.000 Wohnungen besaßen (Kuhnert 2016). Ebenso wurden unterschiedliche Formen der Rekommunalisierung entwickelt, etwa der gestreckte Erwerb (Jensen 2020). Berlin ist zudem der Sitz der bundesweit einzigen Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Solche Institutionen werden an dieser Stelle nicht vertieft berücksichtigt, ich fo-

kussiere in der Darstellung vielmehr auf den Volksentscheid zur Enteignung und die anschließende Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen und den Mietendeckel, da diese Instrumente bundesweit am stärksten Beachtung fanden, am weitreichsten wirksam wurden bzw. werden sollten und am deutlichsten Marktmechanismen abgeschwächt bzw. außer Kraft gesetzt hätten. 2019 wurden etwa auch in anderen Bundesländern Initiativen für einen Mietendeckel gestartet, z.B. in Hessen, Thüringen und Hamburg. In Bayern wurde ein Volksbegehren initiiert. Die Vergesellschaftung und der Berliner Mietendeckel werden im Folgenden kurz erläutert, basierend darauf erfolgt die DNA der Zeitung Berliner Tagesspiegel.

7.5.1 Vergesellschaftung und Mietendeckel

Der Berliner Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen hat das Ziel, die rund 240.000 Wohnungen, die sich derzeit im Besitz von Unternehmen mit einem Bestand von mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin befinden, in eine Anstalt öffentlichen Rechts zu überführen und sie gemeinwohlorientiert zu bewirtschaften. Die Initiative bezieht sich auf Artikel 15 des Grundgesetzes, in dem steht: »Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden« (Art. 15, GG). Im Gegensatz zu Artikel 14 des Grundgesetzes, in dem die Enteignung geregelt ist, die regelmäßig für den Bau von Autobahnen oder im Zuge von Bergbaumaßnahmen angewendet wird und bei der Eigentümer*innen nach Marktwert entschädigt werden, wird bei der Vergesellschaftung nach Artikel 15 nicht der Marktwert gezahlt, sondern ein niedrigerer, noch zu definierender Preis. Die zukünftige Entwicklung der Bestände, die rund 11 Prozent des Wohnungsbestandes in Berlin ausmachen, sollten nach der Vergesellschaftung über institutionalisierte Mitbestimmungsmechanismen an Interessen der Bewohner*innen ausgerichtet werden.

Die Mobilisierung für das Volksbegehren für Enteignung startete im Jahr 2018 und war begleitet von umfangreichen Community-Organizing-Prozessen und einer breiten Öffentlichkeitskampagne. Im Juni 2019 reichte die Initiative »Deutsche Wohnen & Co enteignen« in Berlin 77.001 Unterschriften beim Berliner Innensenat ein. Damit war das notwendige Quorum für die Durchführung des Volksbegehrens erreicht. Zeitgleich zur Bundestagswahl 2021 stimmten schließlich die Berliner*innen in einem Volksentscheid über die Vergesellschaftung ab. Das Ergebnis: 57,6 Prozent der abgegebenen Stimmen befürworteten die Enteignung (Expertenkommission zum Volksentscheid »Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen« 2023). Im Verlauf des Protests wurden durch das Volksbegehren zu Enteignung einerseits viele, teilweise sehr ausführliche Eigenpublikationen veröffentlicht; sie inspirierten inhaltliche Impulse in (internationalen) wissenschaftlichen und bundesweit öffentlichen wohnungs- und infrastrukturpolitischen Debatten (Deutsche Wohnen & Co enteignen 2022; Berfelde und Heeg 2024; Card 2022; Kusiak 2022).

Die Landesregierung setzte nach dem erfolgreichen Volksbegehren eine Expert*innenkommission ein, die sich mit der Rechtmäßigkeit des Vorhabens befasste. Die Kommission bestätigte die Rechtmäßigkeit schlussendlich im Juni 2023 (Expertenkommissi-

on zum Volksentscheid »Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen« 2023). Seit 2023 wird der Berliner Senat von der CDU angeführt, die in einer großen Koalition mit der SPD regiert. Unter diesen parteipolitischen Machtverhältnissen gibt es trotz der erfolgreichen Abstimmung derzeit keine Umsetzungsperspektive für das Volksbegehren. Doch da in der Berliner Verfassung die Möglichkeit der Volksgesetzgebung verankert ist, die es der Bevölkerung ermöglicht, über Volksentscheide selbst Gesetze zu beschließen (Rosenfeld et al. 2017), erarbeitet die Initiative »Deutsche Wohnen & Co enteignen« aktuell einen Gesetzesentwurf, der über ein weiteres Volksbegehren implementiert werden soll.

Zentraler Bestandteil der Strategie des Mieterschutzes in der Landesregierung und eine Reaktion des Senats auf das Vergesellschaftungsbegehren war der Berliner Mietendeckel. Er war festgeschrieben im »Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung«, das im Oktober 2019 beschlossen wurde und drei Regelungen für den befristeten Zeitraum von fünf Jahren vorsah:

- 1) einen Mietenstopp, der als Stichtag den 18.06.2019 festlegt und ab 2022 inflationsbedingte Anpassungen vorsieht
- 2) eine lageunabhängige Mietobergrenze bei Wiedervermietungen (Berliner Mietspiegel von 2014 und an Reallohnentwicklung bis 2019 angepasst)
- 3) ab dem 23.11.2020 das Verbot überhöhter Mieten, die mehr als 20 Prozent der zulässigen Mietobergrenze betragen (s. Tab. 9)

Für Neubauwohnungen, die ab dem 01.01.2014 bezugsfertig waren, und modernisierte Wohnungen oder bei Härtefallregelungen für Vermieter*innen sah der Mietendeckel Ausnahmen bzw. Anpassungen vor. Insgesamt erfasste die Regulierung des Mietendeckels 1,5 Mio. der 1,6 Mio. Mietwohnungen in Berlin. Am 23. November 2020 trat die zweite Stufe des Gesetzes in Kraft. Damit waren Vermieter*innen auch in laufenden Mietverhältnissen verpflichtet, von sich aus die Mieten zu reduzieren, wenn diese die festgeschriebenen Obergrenzen um mehr als 20 Prozent überschreiten. Die Maßnahmen resultierten Berechnungen zufolge pro Monat in verminderten Einnahmen in Höhe von 21 Mio. Euro aufseiten der Vermieter*innen (DER SPIEGEL, 23.11.2020).

Laut Rainer Wild vom Berliner Mieterverein bot der Mietendeckel »eine historisch einmalige Chance für ein besseres Mietensystem, das die Defizite der OVM vermeidet und Mietern am Ende auch leichter zu ihrem Recht verhelfen wird« (Berliner Mieterverein 2019). Das Gesetz bricht nicht nur mit dem Automatismus steigender Mieten, sondern war auch klar und transparent formuliert, was die Einforderung des Rechts für Mieter*innen begünstigte und die Vermieter*innen bei der Senkung überhöhter Mieten in die Pflicht nahm. Über Mietendeckeltabellen konnten sich alle rasch einen Überblick darüber verschaffen, wie die jeweils vertraglich vereinbarte Miethöhe zu bewerten ist (s. Tab. 9).

Tabelle 9: Nettokaltmiete pro Quadratmeter für Wohnungen, auf die eine Senkung nach Berliner Mietendeckel möglich war (für Wohnungen mit Sammelheizung und Bad)

Nettokaltmiete, auf die eine Senkung möglich war für Wohnungen mit Sammelheizung und Bad									
Baujahr		Wohnlage	Bis 1918	1919 - 1949	1950 - 1964	1965 - 1972	1973 - 1990	1990 - 2002	2003 - 2013
Miete in €/m ² /mtl	Ohne Modernisierung	Einfach	7,404	7,188	6,960	6,804	6,912	9,420	11,424
		Mittel	7,632	7,416	7,188	7,032	7,140	9,648	11,652
		Gut	8,628	8,412	8,184	8,028	8,136	10,644	12,648
	Nach Modernisierung oder mit moderner Ausstattung*	Einfach	8,604	8,388	8,160	8,004	8,112	10,620	12,624
		Mittel	8,832	8,616	8,388	8,232	8,340	10,848	12,852
		Gut	9,828	9,612	9,384	9,228	9,336	11,844	13,848
	Mit moderner Ausstattung* und Modernisierung	Einfach	9,804	9,588	9,360	9,204	9,312	11,820	13,824
		Mittel	10,032	9,816	9,588	9,432	9,540	12,048	14,052
		Gut	11,028	10,812	10,584	10,428	10,536	13,044	15,048

Quelle: Berliner Mieterverein e.V. 2020

Mit dem Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15.04.2021 wurde entschieden, dass der Berliner Mietendeckel gegen die Verfassung verstößt. Für schätzungsweise 420.000 Mieter*innen in über 1,5 Mio. Wohnungen bedeutete das, dass sie durch den Mietendeckel eingesparte Mietanteile zurückzahlen mussten. Der Berliner Senat ging davon aus, dass rund 40.000 Mieter*innen dadurch in Schwierigkeiten geraten würden. Noch am Tag der Urteilsverkündung im April 2021 demonstrierten in Berlin rund 15.000 Menschen gegen das Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (Taz, 15.04.2021). Soziale Bewegungen sprachen von einem »dunklen Tag«, der dennoch positive Nebeneffekte habe, denn nun herrsche juristisch Klarheit in der Mietendeckelfrage. Dieser Optimismus wurde von dem Glauben daran getragen, dass die Aktivität des bundesweiten Bündnisses »Mietenstopp! Denn dein Zuhause steht auf dem Spiel« in den Folgejahren an Dynamik und Einflusskraft gewinnen und ein Mietendeckel auf Bundesebene tatsächlich eine realpolitische Alternative darstellen würde. Das zivilgesellschaftliche, überparteiliche Bündnis »Mietenstopp!« setzt sich für einen bundesweiten Mietenstopp ein. Das Bündnis erwartete gleichzeitig, dass die verfassungsrechtliche Entscheidung das Volksbegehren »Deutsche Wohnen & Co enteignen« stärken wird. Die Rechtmäßigkeit des Volksentscheids war zu diesem Zeitpunkt bereits geprüft und bestätigt worden. Bei BörseOnline wurde das Urteil als »Etappensieg für die deutschen Immobilienkonzerne« bezeichnet (Börse Online Redaktion, 27.04.2021).

Das Mietendeckelgesetz war als Sofortmaßnahme gedacht, um Zeit zu überbrücken, bis andere Maßnahmen wirksam und dringende Reformen implementiert werden, z.B. die Ausweitung der bezahlbaren Bestände durch Neubau oder auch die Vergesellschaftung großer Bestände. Juristisch ziehe der Mietendeckel engere, jenseits privater Preisbildungsmechanismen zu verortende Grenzen hinsichtlich des Gestaltungsspielraum in

Mietverträgen als die Regelung zur Mietpreisbremse, die im BGB festgeschrieben ist. Er sollte »anders als die bundesrechtlichen Regelungen den Marktmechanismus zur Preisbildung gerade vorübergehend aussetzen; damit stellt sie zur Mietpreisbremse ein *aliud* dar und verfälscht deren Regelung nicht« (Farahat 2020: 606). Von vielen politischen Akteuren – wie auch vom Berliner Senat – wurde die gleichzeitige Gültigkeit öffentlichen Mietpreisrechts und privaten Mietrechts (letzteres ist im BGB geregelt) als möglich erachtet und damit sozialpolitische Spielräume auf Landesebene eingefordert, u.a. deshalb, weil die Berliner Landesverfassung, anders als die des Bundes, in Art. 8 Abs.1 ein Recht auf Wohnen beinhaltet.

Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Berliner Gesetzes erfolgte aufgrund einer Normenkontrollklage durch 284 Bundestagsabgeordnete der Fraktionen von CDU/CSU sowie der FDP. Das Urteil des Verfassungsgerichts lautet: »Da der Bundesgesetzgeber das Mietpreisrecht in den §§ 556 bis 561 BGB abschließend geregelt hat, ist aufgrund der Sperrwirkung des Bundesrechts für die Gesetzgebungsbefugnis der Länder kein Raum.« (Bundesverfassungsgericht 2021) Das Verfassungsgericht kam in seinem Urteil der Nichtigkeit zu einem klaren Ergebnis (7:1 in der Begründung, einstimmig im Ergebnis). Positioniert hat sich der 2. Senat mit dem Urteil in der nicht einfach zu klärenden Frage nach dem Verhältnis von öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Mietpreisregulierung, denn »je weniger sich Staat und Gesellschaft, öffentlich und privat als kategorial getrennte Sphären beschreiben lassen« (Farahat 2020: 603), desto weniger lässt sich auch eine eindeutige Zuteilung von Kompetenztiteln des bürgerlichen Rechts entlang der Unterscheidung von Privatrecht (zwischen zwei paritätischen Vertragsparteien) und öffentlichem Recht (Einbezug sozialpolitischer, umwelt- oder stadtplanerischer Zwecke) vornehmen. Historisch betrachtet fand die gegenseitige Durchdringung von Staat und Gesellschaft im Mietpreisrecht immer wieder Ausdruck darin, dass sie von einer Überlagerung privatrechtlicher durch öffentlich-rechtliche Regulierungen gekennzeichnet war (ebd.: 604). Doch eine formalistische Trennung zwischen freifinanziertem, privatem und öffentlichem Wohnungssektor – wie sie im Urteil zu finden ist – ignoriert die Tatsache, »dass es [...] nicht nur einen privaten und einen öffentlichen Wohnungsbausektor gibt« (Wihl 2021). Schließlich ist der geförderte, soziale Wohnungsbau nicht trägergebunden und er entstand und entsteht in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und Investoren ebenso wie mit öffentlichen Unternehmen oder gemeinnützig agierenden Akteur*innen.

Hinsichtlich seiner Verfassungskonformität stellte sich beim Mietendeckel neben der Kompetenzfrage die Frage nach der Vereinbarkeit der Regelungen mit dem Eigentumsgrundrecht (§ 14 GG) und der Sozialbindung des Eigentums. Letztere wurde allerdings bereits im Verlauf der letzten Jahre weniger diskutiert. Die Gewichtigkeit der kompetenzrechtlichen Frage war auch ausschlaggebend für die Zuständigkeit des 2. und nicht des 1. Senats des BVerfGs.

Hinsichtlich der Eigentumsgrundrechte führt Farahat (2020: 603) aus:

Das Gesetz steht [...] im Kontext einer intensiven, von widerstreitenden Interessen und Weltanschauungen geprägten Kontroverse. Während die einen dabei einen grundlegenden »Akzeptanzverlust bei privaten Eigentumsrechten« beklagen, halten andere die Kritik am Eigentum für den demokratischen Normalfall unter dem Grundgesetz

und betonen, dass auf angespannten Mietmärkten die Vertragsfreiheit als Garant für angemessene, das heißt von beiden Seiten als fair empfundene Mietpreisvereinbarungen versage, weil die Vertragsparität gestört sei.

Aus dieser Perspektive lässt sich das Berliner Gesetz v.a. als Versuch verstehen, die ausschließenden Effekte des Privateigentums zu korrigieren und im Kontext des verschärften Marktversagens einzudämmen. Während auf der einen Seite die wohlstandsfördernden Auswirkungen einer möglichst uneingeschränkten privaten Verfügungsgewalt über Eigentum im Fokus stehen, rücken auf der anderen Seite die Konflikte zwischen privaten Interessen und dem Gemeinwohl in den Mittelpunkt der Eigentumsproblematik (ebd.).

Um eine drohende Welle von Kündigungen und Verdrängung nach der Entscheidung des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zu verhindern, beschloss der Senat am 20.04.2021 die »Sicher-Wohnen-Hilfe« für Mieter*innen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin 2021). Haushalte, die ihren Nachzahlungsauforderungen nicht über Sparguthaben nachkommen konnten, keine Transferleistungen bezogen und deren Einkommen verhältnismäßig gering war (genau gesagt, deren Einkommen bis zu 280 Prozent der Bundeseinkommensgrenze beträgt), konnten von der Investitionsbank Berlin Darlehen als Überbrückungshilfe ausgezahlt bekommen.

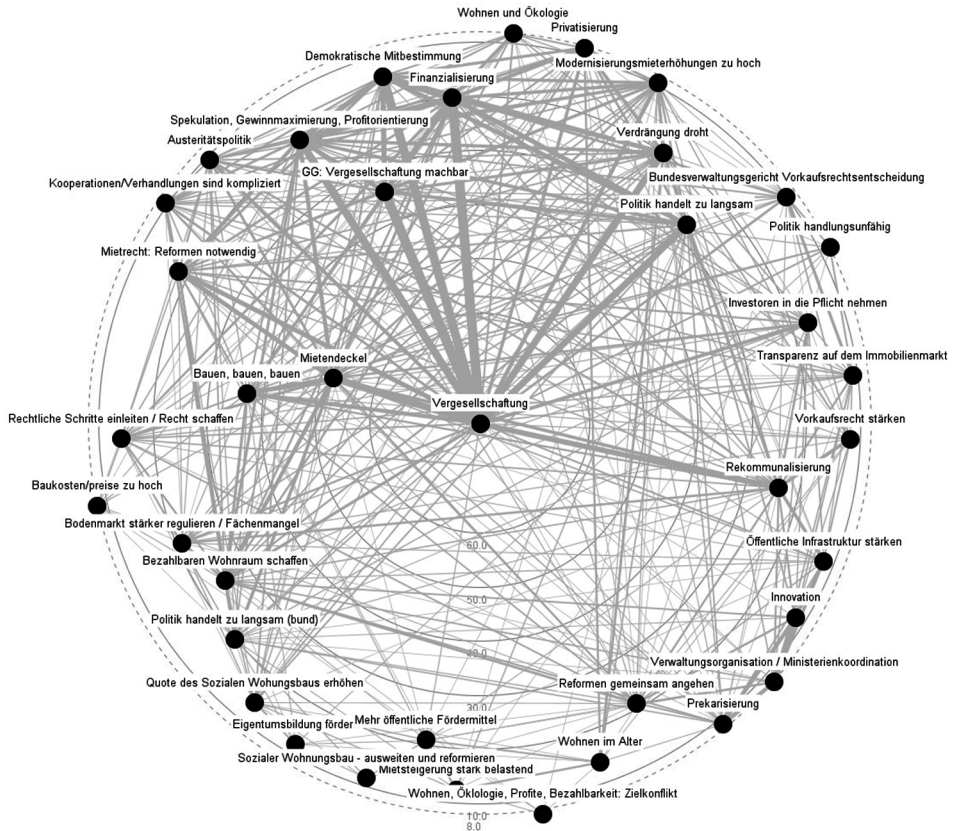
7.5.2 DNA Tagesspiegel (2017 bis 2022)

Mit dem Wissen um das transformative Potenzial beider Instrumente lohnt sich ein vergleichender Blick in die Presse. Über eine DNA wurden daher die im Tagesspiegel veröffentlichten Artikel und deren Akteursnetzwerke ausgewertet und die zentral diskutierten Themen mit denen der anderen Städte verglichen (s. Abb. 19 und 20). Das Sample für Berlin umfasst Artikel aus den Jahren 2017 bis 2022. Es wurde zusammengesetzt aus Artikeln, die bei der Recherche im Tagesspiegel zu den Themen »bezahlbar Wohnen« gefunden wurden, ergänzt wurde das Sample um weitere Artikel zum Thema »Vergesellschaftung«.

Im Ergebnis fällt zunächst die zentrale Rolle der Initiative »Deutsche Wohnen & Co enteignen« auf, ebenso wie die des börsennotierten Wohnungsunternehmens Deutsche Wohnen selbst. Zusätzlich besonders ist die Involvierung von Rechtsanwält*innen und des Wissenschaftlichen Dienstes des Abgeordnetenhauses, die Position zur Rechtmäßigkeit der Vergesellschaftung beziehen. Ebenfalls häufig referenziert wurden Jurist*innen und Kanzleien, etwa Univ.-Prof. Dr. Helge Sodan der FU Berlin, der sich als einer der wenigen Jurist*innen gegen die Rechtmäßigkeit der Vergesellschaftung aussprach, die Wirtschaftskanzlei GSK Stockmann, Leonhard & Thierfelder Rechtsanwälte oder Geulen und Klinger Rechtsanwälte. Zudem waren im Zeitungsdiskurs Akteure aus der Immobilienwirtschaft vertreten, etwa der ZIA, der BFW oder die Fachgemeinschaft Bau Berlin Brandenburg (s. Abb. 19). Parteien, die in diesem Akteursnetzwerk eine zentrale Rolle spielten, waren insbesondere die, die in dieser Zeit an der Regierungsbildung beteiligt waren: Die Linke, die SPD und das Bündnis 90/Die Grünen. Im Diskurs waren v.a. die Senator*innen für Stadtentwicklung und Wohnen, für Arbeit, Integration und Soziales und für Kultur und Europa von der Partei Die Linke präsent. Konfliktiv sind einige Bundesakteure involviert, etwa Horst Seehofer (CSU), der von 2018 bis 2021 Bundesminister

zukaufen. Eine genauere Erörterung der politischen Dynamiken in Berlin würden den Rahmen dieser Arbeit sprengen, für die Berlin lediglich als Kontrastfolie herangezogen wird.

Abbildung 19: Radialnetzwerk Konzepte, Berliner Tagesspiegel (n > 7, 2017 bis 2022)



Quelle: Eigene Darstellung

7.5.3 Vergleich mit den anderen Fallstudien

Der direkte Vergleich zwischen Berlin mit den drei Fallstädten ist nicht möglich. Dennoch ist es spannend, die Infrastrukturkonflikte in Berlin im Hinblick auf Wohnungspolitik heranzuziehen, da die Infrastrukturkonflikte im Untersuchungszeitraum stärker politisiert und umkämpft als in den Fallstädten waren und Akteur*innen in anderen Fallstädten zu neuen Protesten und Forderungen inspiriert haben, weil mit ihnen zugleich weitreichendere, progressive und transformative Debatten verbunden waren.

Deutlich wird am Beispiel von Berlin, was passiert, wenn der Renditespielraum der Immobilienverwertungscoalition durch neue Gesetzesvorhaben wie den Mietendeckel oder den erfolgreichen Volksentscheid für die Vergesellschaftung großer Wohnungsun-

ternehmen eingeschränkt wird oder die Instrumente die Möglichkeit böten, dies zu tun. Der Mietendeckel und die Vergesellschaftung sind konkrete Vorschläge dafür, wie gesellschaftliche Machtverhältnisse auf dem Feld der Infrastrukturversorgung über die Gewährleistung von Bezahlbarkeit rekonfiguriert werden können; sie haben die Erarbeitung neuer Gesetze angeregt. In Berlin entstanden Diskurse, mit denen die Zivilgesellschaft und Politiker*innen sowie andere an den Debatten beteiligte Akteure den leeren Signifikanten der Forderung nach bezahlbarem Wohnen, der sich in anderen Städten zu bestimmten Zeitpunkten als zentraler Fixpunkt in den Debatten festgesetzt hatte, an den Rand gedrängt haben. Über die Instrumente wurden Perspektiven darauf entwickelt, was Bezahlbarkeit bedeutet und wie sie gewährleistet werden kann. Akteur*innen aus der Wohnungswirtschaft, Politik und Verwaltung sahen sich gezwungen, sich zu den Instrumenten zu positionieren. Infolgedessen tauchten finanzialisierte Unternehmen ab 2018 auch in den anderen Fallstädten vermehrt im Zeitungsdiskurs auf, um sich dort als soziale Vermieter von bezahlbarem Wohnraum zu positionieren. Die große Versorgungslücke mit bezahlbarem Wohnraum, die durch das Auslaufen der Bindungen für den sozialen Wohnungsbau, die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit und die fortschreitende Kommodifizierung des Wohnens entstanden war, konnten die Unternehmen demnach diskursiv zu ihren Gunsten. Auch, da der Staat selbst (oder gewinnbeschränkte Dritte) vor dem Hintergrund der aktuellen Mietgesetzgebung dazu nicht mehr in entscheidendem Umfang in der Lage sind und bisher nicht die politische Aussicht auf eine stärkere Regulation der Mietpreise in Form eines bundesweiten Mietendeckels besteht.

Das Berliner Diskursnetzwerk zeigt, wie Diskussionen um den Mietendeckel und die Vergesellschaftung in den juristischen Bereich verschoben wurden. Diese Verlagerung der diskursiven Aushandlungen in den für viele unzugänglichen Bereich von Anwaltskanzleien und Rechtsgutachten erschwert einerseits die Partizipation an gesellschaftlichen Debatten: Die Sprache ist voraussetzungsvoll, die Legitimität der Teilnahme an Debatten auf Expert*innenkreis begrenzt und es kommt zu Verzögerungen bei der Erstellung der Gutachten, die gesellschaftliche Debatten ausbremsen. Andererseits zeigen Beispiele der Mietendeckel, die Vergesellschaftung aber auch der Mietentscheid Frankfurt, dass neue regulative Formen in enger Zusammenarbeit mit Jurist*innen gefunden werden müssen, die Wohnen als öffentliche Infrastruktur anders konzipieren und dadurch stärker gewährleisten können.

7.6 Grenzen und Perspektiven für zukünftige Wohnungspolitik

Der (kommunale) Gewährleistungsstaat stößt vor dem Hintergrund seiner Strukturierung und bisheriger politischer Schwerpunkte und den vergangenen politökonomischen Transformationsprozessen an Grenzen. Vor dem Hintergrund der Infrastrukturpolitik im Bereich des Wohnens ist eine schrittweise Bewältigung der Wohnungskrise erforderlich, bei der auch überregional progressive und transformative Impulse gesetzt und Kommunen in ihrem Vorhaben bestärkt werden, langfristig bezahlbaren Wohnraum zu gewährleisten.

Für alle Fallstädte ist zu konstatieren, dass sich aus der Aufteilung der Gewährleistungsverantwortung auf mehrere Politikbereiche eine Vielzahl politischer Schalthebel ergeben. Dies birgt die Gefahr der Zersplitterung politischer Initiativen, wenn wie derzeit eine übergreifende effektive politische Strategie für die Gewährleistung bezahlbaren Wohnens fehlt. Staatliche Institutionen aber auch Expert*innenwissen und Kenntnisse von Jurist*innen bestehen sind in der Regel für einen Bereich; damit laufen einige Initiativen Gefahr, Schnittstellen und Graubereiche aus dem Blick zu verlieren, in denen sich die vielen Konflikte abspielen, die Verdrängungsprozesse auslösen (Interview Verwaltung F III 2021, Interview Berliner Fachstelle 2023). Die Aufteilung der Gewährleistungsmodi und ihre Überschneidung mit unterschiedlichen Politikfeldern bergen Herausforderungen für die Integration politischer Aushandlungsprozesse und der effektiven Eingliederung nicht nur selektiver Interessen. Hierbei stellen die knappe finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunen und Kommunalverwaltungen, aber auch die ausbleibenden Verankerungen von Aufgaben wie der Wohnungsmarktbeobachtung als kommunaler Pflichtaufgabe die Kommunen vor Herausforderungen bei der Formulierung neuer politischer Konzepte. Zudem sind starke depolitisierende Tendenzen im derzeitigen Versorgungssystem angelegt, etwa die Ausrichtung der Förderpolitik auf KdU und Wohngeld, die zur Normalisierung der hohen Preise und Preissteigerungen beitragen. Sie nehmen bei der Versorgung prekarisierter Mieter*innen eine wichtige Rolle ein, wurden allerdings von progressiver Seite oder im kommunalen Diskurs und in der Wohnungsforschung bisher noch zu wenig berücksichtigt, problematisiert oder politisiert.

In der Arbeit wurde die Erarbeitung von Richtlinien und Ideen für die Weiterentwicklung von Politikinstrumenten durch zivilgesellschaftliche und marktwirtschaftliche Akteure herausgearbeitet. Dies interpretiere ich auch im Hinblick auf die *policy failures* der bestehenden regulativen Initiativen durch den multiskalaren Gewährleistungsstaat. Einerseits sind auf kommunaler Ebene Formen der Selbstverpflichtung von Wohnungsunternehmen zu nennen, bei denen es um die volle Ausschöpfung der Mieterhöhungsspielräume geht. Insbesondere Vonovia nutzte die freiwillige Selbstverpflichtung für die Ausbesserung des Konzernimages. Andererseits beeinflussen oder fordern Bürgerbegehren kommunalpolitische Kurswechsel und schlagen damit neue Wege des Protests ein, über die sie auf politische Verbindlichkeit drängen. Nur in begrenztem Ausmaß fanden in den Städten öffentlich kommunizierte Politikevaluationsprozesse statt, was die stetige Weiterentwicklung implementierter Instrumente erschwert. Aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels, der nach wie vor starken Eigentumsideologie und der Vorbehalte gegenüber kollektiven Eigentumsformen oder dem öffentlichen und sozialen Wohnungsbau wird es absehbar schwieriger werden, die Segmentierung der Wohnungspolitik zu überwinden. Dringen notwendig wäre es, einen neuen öffentlichen, demokratisch kontrollierten und gemeinnützigen Sektor zu konstituieren.

In der Forschung wurde deutlich, wie vielschichtig verflochten der Wohnungssektor mit politökonomischen Prozessen ist und wie komplex sich seine Regulierung darstellt. Einerseits bestehen Ansätze, die Infrastrukturpolitik an die gegenwärtigen Herausforderungen anzupassen, die sich durch die Privatisierung und Finanzialisierung verschärft und herausgebildet haben. Diese infrastrukturpolitischen Ansätze sollten ins Zentrum der Debatten gestellt werden, da sie produktive, inklusive Antworten auf gesellschaftliche Infrastrukturkonflikte bieten können. Andererseits kann die

Wohnungsfrage lediglich bedeutungsentleert über den leeren Signifikanten des bezahlbaren Wohnraums verhandelt oder populistisch vereinnahmt werden. Dann würden die notwendigen komplexen Schritte verfehlt werden.

Das politische Leitbild des Gewährleistungsstaates wurde in den 1990er Jahren zu einer Zeit der Transformation des Wohlfahrtsstaates entworfen und sollte die gleichbleibende Handlungsfähigkeit des Staates gerade vor dem Hintergrund der Privatisierungen öffentlicher Infrastrukturen unterstreichen. Die Infrastrukturversorgung kann, so das Leitbild, im Gewährleistungsstaat über die drei Modi der direkten Bereitstellung, der Regulation und Auffangverantwortung angemessen organisiert und gewährleistet werden. Durch die Rekonfiguration des Verhältnisses der gewährleistungsstaatlichen Versorgungsmodi in den letzten 30 Jahren und die Prozesse der Finanzmarktliberalisierung und Finanzialisierung des Wohnens ergaben sich im Verhältnis von Marktakteuren, Staat und Zivilgesellschaft starke Verschiebungen. Einflussmöglichkeiten und Machtkonstellationen veränderten sich. Trotzdem sind viele Konflikte, die sich bei der Wohnraumversorgung abspielen, aus Mieter*innenperspektive nicht neu. Sie knüpfen an Prekaritätserfahrungen von Mieter*innen seit der Industrialisierung an – nur in neuen Schattierungen. Diese Publikation hat versucht zu erörtern, wie Privatisierung, Finanzialisierung und die zunehmende Einbindung Dritter in die Gewährleistung dazu beigetragen haben, dass sich Möglichkeiten der Interessenartikulation und Partizipation verändert haben. Darüber hinaus fragte sie, welche Implikationen die Aufteilung der Verantwortungsstufung für politische Prozesse und (De-)Politisierungsdynamiken hat.

Hinsichtlich der gewährleistungsstaatlichen Steuerung der Wohnraumversorgung geht die veränderte Verantwortungsstufung einher mit der Aufteilung in Politikfelder, die von der Sozialpolitik und dem Ordnungsrecht bis hin zum Finanz-, Steuer- und Baurecht, Antidiskriminierungsrecht sowie dem Mietrecht reichen. Diese Aufteilung ist komplex zu regulieren und diskursiv schwer zu vermitteln – insbesondere vor dem Hintergrund, dass parallel Prozesse der Kommodifizierung und Dekommodifizierung stattfinden. Ein neues Gewährleistungsrecht (Franzius 2003) wurde im Bereich des Wohnens für die Kommunen bisher noch nicht etabliert. Vielmehr lässt sich in den Fallstädten ein Flickenteppich an Formen des (Anspruchs auf) Recht und Rechtsproduktion beobachten. Hierbei gibt es zwei gegenläufige Bewegungen: Einerseits gibt es Beispiele für (vermeintlich) gemeinwohlorientierte Selbstverpflichtungen von Unternehmen. Kommunen können die Selbstverpflichtungen jedoch nicht richtig kontrollieren und privatwirtschaftliche Unternehmen führen sie wenig transparent und ohne Beteiligung der Öffentlichkeit ein, so das Ergebnis der Frankfurter und Dresdner Fallstudie. Es bleibt, weiter zu untersuchen, inwieweit diese Politikformen an einer regulativen Leerstelle stattfinden, die sich durch fehlendes, konsequentes Agieren der Bundespolitik im Bereich der Mietpreisregulierung auftut. Andererseits versuchen soziale Bewegungen in Form von Bürgerbegehren verbindliche kommunalpolitische Entscheidungen in der Wohnungspolitik zu erwirken (Schipper 2023). Dass der Gewährleistungsstaat sich als »Staat der Zivilgesellschaft« erweise kann nicht bestätigt werden. Vielmehr zeigte die Arbeit, wie hoch die Hürden und die depolisierenden Tendenzen im Bereich der Wohnraumversorgung sind.

Als Herausforderung für progressive, transformative Ansätze von Infrastrukturpolitik nennt Streeck (2019: 19), eine »partizipative Organisationsform kollektiver Leistungserbringung zum Zwecke gemeinschaftlicher Daseinsbewältigung« zu schaffen. Heindl (2020: 218) deutet auf die notwendige Entwicklung einer »Handlungs-Infrastruktur«, die auch marginalisierten Gruppen Einflussmacht ermöglichen würde.² Die wohnungspolitische Debatte der letzten Jahre hält einige Ansätze bereit, an die angeknüpft werden kann, um ein solches Projekt voranzutreiben. Diese Ansätze einen Momente, die auf Zentralisierung, Verallgemeinerung und die Entwicklung politischer Strategien abzielen und dabei über die Grenzen von Politikarenen sowie zersplitterten Eigentumsverhältnisse hinauswirken, und Momente, die bei der Kollektivierung und Vergemeinschaftung von Interessen marginalisierter Mieter*innen zu helfen vermögen und die die demokratische Mitgestaltung von Wohnungspolitik auch für marginalisierte Gruppen verbessern. Insbesondere im Kontext der Debatte um die Vergesellschaftung großer Wohnungskonzerne in Berlin wurden alternative Versorgungskonzepte erarbeitet, denen die Mehrheit der Bevölkerung beim Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungskonzerne zustimmte (Deutsche Wohnen & Co enteignen 2020). Anknüpfungspunkte gibt es zum Konzept der sozialen Infrastruktur, bei dem Wohnen, Gesundheitsversorgung und andere öffentliche Infrastrukturen steuer- und abgabenfinanziert produziert und möglichst kostengünstig allen diskriminierungsfrei bereitgestellt werden (AG links-netz 2014, 2013). Die sozialpolitische Perspektive, die die AG links-netz mit dem normativen Konzept entwirft, sieht die Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen und Vermögen in Antwort auf verschärfte soziale Ungleichheit vor. In Bezug auf Wohnen skizziert Holm (2013b: 6) das transformativ ausgerichtete Konzept von Wohnen als soziale Infrastruktur als »Dekommodifizierung und Vergesellschaftung«. Dies schließt die Demokratisierung der Wohnungsverwaltung und die Orientierung an gemeinschaftlichen Wohnformen mit ein (Vrenegor und Osório 2011).

Eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung befürwortete den Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen in Berlin. Damit sind gesellschaftliche Mehrheiten für eine radikal andere Form der Infrastrukturpolitik sowohl gegeben als auch zukünftig denkbar. Trotzdem scheitern die Ansätze progressiver Infrastruktur bisher an verdichteten Kräfteverhältnissen und tradierten Herangehensweisen an Infrastrukturkonflikte durch Entscheidungsträger*innen. Für die nachhaltige Veränderung der strategischen Selektivitäten des (lokalen) Staates zu Gunsten der Mieter*innen ist die Veränderung von Diskursen – etwa zur sozialen Mischung – notwendig. Gleichzeitig müssen sich materiell verdichtete Machtkonstellationen weg von der Immobilienverwertungscoalition verschieben – was sich als herausfordernd darstellt, da sich die bezahlbaren Bestände oft in den Händen besonders profitorientiert agierender Akteure befinden.

Aus der DNA heraus ergab sich hinsichtlich der Unterstützung und Mobilisierung von Wählerstimmen für Parteien ein widersprüchliches Bild, das in weiteren Forschungsarbeiten genauer untersucht werden sollte. Obwohl in den Fallstädten

2 Sie entwickelt den Begriff im Anschluss an Spivak. Spivak definiert Infrastrukturen als »the effort to establish, implement, and monitor structures that allow subaltern resistance to be located and heard« (Heindl 2020: 218; Spivak 2012).

Frankfurt, Dresden und Berlin die Partei Die Linke diskursiv sowohl quantitativ als auch inhaltlich unter den Parteien die zentralste Rolle im wohnungspolitischen Diskurs um Bezahlbarkeit einnahm, spiegelte sich dies nicht in Wahlerfolgen. Im Gegenteil: Im Anschluss an die Landtagswahlen in den ostdeutschen Bundesländern im Herbst 2024, bei denen die AfD zeigte, dass sie ihren Einfluss deutlich ausbauen hatte, stellte sich vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Brisanz des Themas Wohnen die Frage, warum ausgerechnet die AfD, die außer auf marginale Weise in Dresden in keiner Stadt – weder aktiv noch entscheidend – in den wohnungspolitischen Diskurs involviert war, einen so großen Stimmenzuwachs verzeichnen konnte. In einem SPIEGEL-Interview nach der Landtagswahl in Sachsen und Brandenburg im Herbst 2024 führte die Historikerin Claudia Gatzka den großen Stimmenanteil für die AfD unter vielen jungen Menschen in Ostdeutschland auf die gestiegenen Mieten, Lebenshaltungskosten und die Versäumnisse der Ampelregierung »etwas gegen die Explosion der Mietpreise zu tun« (DER SPIEGEL, 05.10.2024) zurück. Hierfür wäre es interessant, die Wohnungsfrage unter Berücksichtigung der *Multi-Level Governance Trap* und der eingeschränkten kommunalen Handlungsspielräume auf dem Feld der Wohnungspolitik in den Kontext von landes- und bundespolitischen Wählerdynamiken und anderen wahlentscheidenden gesellschaftlichen Fragen zu setzen. Auch international sollten Fragen nach dem Zusammenhang der Wohnungskrise und parteipolitischen Dynamiken besser erforscht werden. Hierbei können kontrastartig zwei Entwicklungen gegeneinandergestellt werden. Auf der einen Seite stellt in Österreich die KPÖ erfolgreich und glaubhaft das Thema bezahlbares Wohnen in den Mittelpunkt ihrer politischen Praxis und punktet dadurch bei Wähler*innen. Die KPÖ organisiert u.a. Sozialsprechstunden, führte eine Gehaltsabgabe für einen Sozialfonds ein und organisierte eine Petition für einen bundesweiten Mietenstopp. Sie inspiriert damit andere linke Parteien, so auch in der BRD (Möller und Schenker 2024). Auf der anderen Seite stellt sich etwa im Anschluss an die Wahlen in den USA im November 2024, bei der steigende Lebenshaltungs- und hohe Wohnkosten eine Rolle spielten und die Donald Trump und die Republikaner eindeutig für sich entscheiden konnte, wie die Wohnungsfrage über populistische Narrative vereinnahmt werden und was dem entgegengesetzt werden kann. Donald Trump und sein Team propagierten in rassistischer Manier, das Problem der hohen Wohnkosten vermeintlich über die Deportation von Migrant*innen und Menschen mit Einwanderungsgeschichte senken zu können. JD Vance bestätigte in einem Interview mit der New York Times zwar, dass es einen quantitativen Wohnraumangel gebe, fügte jedoch hinzu »that we have 25 million people who shouldn't be here« (The New York Times, 12.10.2024). Beides trüge zur Wohnungskrise bei. Nicht nur Ökonom*innen warnen, dass sich dadurch das Problem hoher Wohnkosten eher verschärfen würde (The New York Times, 12.10.2024, 21.10.2024, 11.10.2024). Hier geht es nicht um eine Auseinandersetzung mit komplexen wohnungspolitischen Herausforderungen. Vielmehr werden die Wohnungskrise und die Ängste, die für viele damit einhergehen, instrumentalisiert, um rassistische Narrative zu verbreiten. Mit den Sorgen der Menschen wird gespielt und gleichzeitig werden über die prominente Platzierung eines vermeintlichen Lösungsvorschlags

marginalisierte Bevölkerungsgruppen gegeneinander ausgespielt.³ Wohnen als öffentliche Infrastruktur zu betrachten und fundamentale Güter zum Ausgangspunkt für die Formulierung inklusiver politischer Strategien zu machen, würde hingegen andere Perspektiven eröffnen.

Um den depolitisierenden Tendenzen und der Versorgungskrise zu begegnen wäre eine Erweiterung des kommunalen Wahlrechts notwendig, das institutionalisierte Formen demokratischer Einflussnahme auf weitere Personenkreise erweitert. Zudem könnten vermehrt Formen der Mieter*innenmitbestimmung etwa in öffentlichen Wohnungsunternehmen ausgebaut werden. Darüber hinaus sollten Formen demokratischer Einflussnahme, etwa in Form von Bürgerbegehren, von der institutionalisierten Politik ernst genommen werden und nach Möglichkeit Mietervereine gestärkt werden neue institutionelle Formen der Vertretung von Mieter*inneninteressen auch jenseits des Mietrechts geschaffen werden. Die Kommunen selbst sollten besser mit Finanzen und geschultem Personal ausgestattet werden und so – in Kombination mit entsprechenden Landes- und Bundesgesetzen – in die Lage versetzt werden, Boden anzukaufen, aktiver gegen Spekulation und Leerstand vorgehen zu können und Vermieter*innen zu sozialverträglichen energetischen Sanierungen zu bewegen.

Darüber hinaus sollten auf Bundesebene Instrumente wie das Wohngeld und KdU mit Formen der Marktregulierung, etwa einem Mietendeckel, kombiniert werden. Die staatlichen Fördermittel könnten dann wieder stärker in die Objektförderung und für den Aufbau einer langfristig bezahlbaren und qualitativ hochwertigen öffentlichen Infrastruktur eingesetzt werden. Ein resilientes Versorgungssystem würde wiederum Spielraum für andere, dringend notwendige gesellschaftliche sozialökologische Transformationsprozesse eröffnen.

3 Empirisch untersuchen Reichle und Bescherer den Zusammenhang der Kommodifizierung von Wohnraum, Rechtspopulismus und rassistischen Einstellungen auf Nachbarschaftsebene in Leipzig und setzen ihn in Zusammenhang mit wohnbezogener Entfremdung. Mullis untersucht auf lokalräumlicher Ebene den Zusammenhang politischer Subjektivierungsweisen und regressiver Kollektivität (Mullis 2024). Diese Publikation unterstreicht die Relevanz solcher Forschungsarbeiten.

8 Fazit

Ein Zuhause ist unverzichtbar. Immer häufiger werden jedoch v.a. Groß- und Universitätsstädte zu *blank spots* auf den Landkarten, die bezahlbaren Wohnraum kartieren. Welche Antworten haben Kommunen bislang auf das Problem des fehlenden bezahlbaren Wohnraums gefunden? Vor dem Hintergrund rasanter Preissteigerungen sowohl bei Mieten als auch bei Grund und Boden und Immobilien in den urbanen Zentren in Deutschland, aber auch der eskalierenden globalen Wohnungskrise (Farha 2017; Fields und Hodgkinson 2018) setzte sich diese Arbeit mit städtischen Aushandlungsprozessen um bezahlbaren Wohnraum auseinander. Es wurde untersucht, welche Diskurse und Aushandlungsprozesse im Zeitraum von 2014 bis 2021 in den Fallstädten Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden zwischen Akteursgruppen wie der Zivilgesellschaft, staatlichen Institutionen und der Wohnungswirtschaft geführt wurden und über welche Handlungsmacht die Städte im multiskalaren Gefüge wohnungspolitischer Regulation verfügen.

Für die Untersuchung der Aushandlungsprozesse und der Handlungsmacht der Kommunen wurden für diese Publikation ein erweiterter politökonomischer Zugang entwickelt sowie ein akteurszentriertes, diskursanalytisches methodisches Herangehen gewählt. Die Arbeit knüpfte an Fragen der kritischen und interdisziplinären Wohnungsforschung an, die sich a) mit der Macht von Kommunen und ihren wohnungspolitischen Strategien (Rink und Egner 2020a; Grubbauer und Metzger 2023b), b) der Rolle des Staates und Perspektiven der staatlichen Steuerung und Intervention (Schipper 2021, 2018; Jensen 2020; Heeg 2020) und c) der (städtischen) Infrastrukturpolitik im Kontext des transformierten Wohlfahrtsstaates befassen (Card 2023; Vollmer 2017; Schönig 2018b). Eine wichtige Grundlage für das Verständnis der Transformation von Wohnungspolitik und Wohnungsmarkt bildeten Forschungsarbeiten zur Geschichte der Wohnungspolitik und zur Finanzialisierung des Wohnungsmarktes (Heeg 2013; Wijburg et al. 2018; Heeg 2017; Egner et al. 2004; Metzger 2020). Nicht zuletzt bietet diese Forschungsarbeit Anknüpfungspunkte für künftige praxisorientierte und zugleich gesellschaftstheoretisch verankerte Forschungen zur Wohnungsfrage und brachte unterschiedliche, auf dem multidisziplinären Feld der Wohnungs- und Infrastrukturforschung geführte Debatten in einen Dialog.

Auch wenn in der internationalen Forschungsliteratur in den letzten Jahren einige Arbeiten zur politischen Ökonomie des Wohnens erschienen sind (Jacobs et al. 2024; Soederberg 2021), erwies sich der gewählte theoretische Zugang zur deutschsprachigen Wohnungs(politik)forschung als innovativ. Er ist vielschichtig und versucht dem Gegenstand des Wohnens gerecht zu werden, das als private Ware im Spannungsfeld von Kommodifizierung und Dekommodifizierung oszilliert und Ergebnis politischer Prozesse in unterschiedlichen Politikfeldern ist. Insbesondere vor dem Hintergrund der gegenstandsbezogenen Konkretisierung abstrakter Theorien durch intermediäre Konzepte, die auf den bundesdeutschen Kontext passen, z.B. das des Gewährleistungsstaates, aber auch der sozialen Bewegungsforschung und der Prozessanalyse konnte ein für wohnungspolitische Aushandlungsprozesse stimmiges und treffendes Analyseraster konstruiert werden. Auch die Zentrierung der Diskurse über die DNA erwies sich als relevanter Beitrag zur aktuellen Wohnungsforschungsdebatte. Dieses Analyseraster wurde in der Heuristik lokaler Wohnraumregime spezifiziert und in der Empirie auf die verschiedenen Fallstudien angewendet.

Im Ergebnis verdeutlichte die vorliegende Publikation die vielschichtigen Herausforderungen, Potenziale und Blockademomente kommunaler Wohnungspolitik in dem Kontext zunehmender Knappheit bezahlbaren Wohnraums und wachsender sozialer Ungleichheiten. Im Mittelpunkt standen drei Forschungsfragen. Die erste befasste sich mit den historischen und aktuellen Dynamiken lokaler Wohnraumregime. Es wurde herausgearbeitet, dass die historische Entwicklung von kommunalen wohnungspolitischen Strategien in den 1990er und 2000er Jahre die Machtverhältnisse und Aushandlungsprozesse bis zu den Jahren 2014 bis 2021 prägte.

Die neoliberale Transformation der Wohnungspolitik erfolgte lokal trotz identischer Vorzeichen der Austeritätspolitik und der veränderten Rolle des Bundes in den vergangenen Jahrzehnten lokal auf unterschiedliche Weise. Etwa fielen historische Entscheidungen zu Privatisierung und Bodenpolitik oder die Interaktion mit der Zivilgesellschaft verschieden aus. In allen drei untersuchten Fallstädten wurden Reserven mobilisiert und es kam – auf die eine oder andere Weise – zu einer Inwertsetzung ehemals öffentlichen Bodens und gemeinnütziger Wohnungsbestände; dies war die zentrale Strategie für die Förderung von Investitionen zurück in die Städte. Tübingen setzte auf die Aktivierung lokalen Kapitals sowie die Kreativität und die organisatorischen Fähigkeiten des Bildungsbürgertums. Nach Dresden floss das Kapital westdeutscher, wohlhabender Privathaushalte und internationaler Kapitalgesellschaften. In Frankfurt spielten überlokal bedeutende (Kapitalmarkt-)Akteure eine wichtige Rolle bei der Stadtentwicklung. Mit der Aktivierung kommunaler Reserven, etwa der Privatisierung von Boden oder Wohnungsbestand oder dem Auflösen von Wohnungsämtern, ging allerdings ein Diffundieren und die Hybridisierung politischer Verantwortung einher (Heeg 2016; Brenner 2004). Bedingt durch politische Entschlüsse auf nationaler Ebene setzten sich Prozesse der Finanzialisierung des Wohnens durch und private Haushalte wurden stärker in die Verantwortung genommen. Dadurch traten neue Akteure auf den Markt und in allen Kommunen wurden die ohnehin strukturell bestehenden Interessensgegensätze auf dem Feld der Wohnungspolitik nochmals deutlich intensiviert.

Die zweite Forschungsfrage zentrierte und identifizierte Bedingungen, unter denen lokalstaatliche Innovationen und Blockademomente auftreten. Berücksichtigung fan-

den die Eigentumsstrukturen, parteipolitischen Machtverhältnisse und die diskursive Rahmung der Wohnungskrise. Während sich in den Fallstädten einige neoliberale Politiken festsetzten, entwickelten insbesondere Akteure aus der Zivilgesellschaft, z. B. soziale Bewegungen und gemeinschaftliche Wohnprojekte, gleichzeitig progressive bis transformative Ideen und konnten deren Umsetzung, die selektiv von den Kommunen aufgegriffen wurden. Kommunal reagierten Verwaltungen und die Stadtpolitik auf die Wohnungskrise und den erhöhten Handlungsdruck mit dem Erlass neuer Instrumente. Hierbei geriet die Frage danach, ob Staat öffentliche Wohnungsunternehmen steuern solle, wieder in den Mittelpunkt. In Dresden wurde eine neue kommunale Wohnungsbaugesellschaft gegründet, in Frankfurt und Tübingen wurden der Anteil an Sozialwohnungen am Neubau bei kommunalen Unternehmen erhöht. Politisch gewannen bundesweit die Debatten um die Rekommunalisierung von Wohnraum an Bedeutung, insbesondere durch den Einfluss sozialer Bewegungen und unterstützt durch politökonomische Tendenzen wie die Krise börsennotierter Wohnungsunternehmen und den Übergang in eine neue Phase der Finanzialisierung (Jensen 2020). Damals wie heute besteht auf lokaler Ebene durch das absehbare Auslaufen der wenigen verbliebenen Belegungs- und Preisbindungen von Sozialwohnungen hoher Handlungsdruck.

In Frankfurt setzte die ABG einen Mietenstopp um (s. Kapitel 6.2). Andere, teils privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen folgten, indem sie in Eigenregie die Begrenzung von Mietpreisteigerungen festsetzten. Jedoch lassen sich Selbstverpflichtungen privater Unternehmen von Behörden hinsichtlich ihrer Einhaltung kaum überprüfen oder rechtlich durchsetzen.

Auf der Ebene der Verwaltungen gab es Innovationen: In Tübingen wurde die Behörde der Wohnraumbeauftragten und die Dachgenossenschaft Wohnen gegründet (s. Kapitel 6.1). In Frankfurt adressiert die Stabstelle Mieterschutz in ihrer Arbeit, dass Verdrängungskonflikte von Mieter*innen zwar oft an Schnittstellen von Behördenzuständigkeiten und Rechtsgebieten angesiedelt sind, in den Behörden selbst jedoch oft keine ausreichende Sensibilität für Mieter*innenbelange vorliegt. Auch in Dresden wurden die Personalkapazitäten ausgebaut und eine die Aktivitäten der wohnungspolitisch relevanten Ämter koordinierende Stabstelle eingerichtet.

Im Bereich der Bodenpolitik erarbeiteten die Kommunen ebenfalls neue Konzepte: Es wurden Konzeptvergabeverfahren weiterentwickelt und in Frankfurt und Dresden etablieren sich zunehmend mehr gemeinschaftliche Wohnprojektgruppen. Die Kommunen implementierten Baulandbeschlüsse, die für Neubauprojekte ab einer bestimmten Größe vorsehen, dass nicht nur freifinanzierter Wohnungsbau geschaffen wird, sondern gemeinschaftliche Wohnprojekte, genossenschaftlicher Neubau und sozialer bzw. geförderter Neubau entstehen können. Wie schwierig sich dieser Prozess allerdings gestaltet, zeigt das Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V., das die unzureichende Kooperationsbereitschaft etablierter Wohnungsunternehmen und deren mangelnde städtebauliche Kenntnisse von Quartiersentwicklung kritisiert, wodurch sich Machtungleichgewichte verstetigen könnten. Auch wenn in den Fallstädten einzelne Projekte nach dem Baulandbeschluss umgesetzt wurden, etwa die Aeulehöfe in Tübingen, fehlen inzwischen innerstädtische Flächen, damit diese Strategie breitenwirksam wird. Viele der implementierten Instrumente gehen auf

zivilgesellschaftliche Forderungen zurück oder wurden im Dialog mit Impulsen der Zivilgesellschaft entwickelt.

Die Interventionsmöglichkeiten von Kommunen auf dem privaten Grundstücks- und Immobilienmarkt erwiesen sich als begrenzt. Quantitativ besonders negativ ins Gewicht fielen aus Perspektive von Verwaltungsmitarbeiter*innen die auslaufenden Sozialbindungen. Der Flickenteppich aus einzelnen Maßnahmen kann dem Abschmelzen bezahlbarer Bestände schlicht keinen wesentlichen Gegentrend entgegensetzen, auch wenn implementierte Innovationen zwischen Akteurskonstellationen in der Wohnungswirtschaft Machtverschiebungen im Kleinen etwas bewirken mögen.

Die meisten wohnungspolitischen Instrumente, die in den Fallstädten heute Anwendung finden, wurden bereits vor dem Durchbruch der Finanzialisierung des Wohnens Mitte der 2000er Jahre entwickelt. Heute stehen den Kommunen entschiedener auf Steuervermeidung und Gewinnmaximierung ausgerichtete Eigentümer*innen gegenüber. Hinzu kommen die Auswirkungen der Verwaltungsreformen der 1990er und 2000er Jahre und der Fachkräftemangel: Nicht nur aktuell, auch perspektivisch fehlt es an Know-how und Personal. Kommunalvertreter*innen kritisierten deshalb das Fehlen von Wissen über den Markt, etwa im Hinblick auf neue Marktsegmente wie möbliertes Wohnen oder das Ferienwohnraumsegment oder die Immobilieneigentümer*innen. Zum Beispiel eröffnet das aus kommunaler Sicht kaum überblickbare Segment des möblierten Wohnens neue Ertragslücken und stellt Kommunen und Mieter*innen vor Herausforderungen, wenn es um den Mieterschutz geht. Hierfür fehlen Wissen, Personal, finanzielle Möglichkeiten und rechtliche Instrumente. Zwar bauen die jüngeren gemeinschaftlichen und gemeinwohlorientierten Wohnprojektinitiativen ihr Wissen und ihr Netzwerk aus und konnten Projekte realisieren. Sie stehen allerdings vor dem Hintergrund der Krise der Bauwirtschaft, der hohen Zinsen und nach wie vor hoher Bodenpreise vor erheblichen Herausforderungen bei zukünftigen Entwicklungsprojekten. Zudem haben die Kommunen kaum mehr innerstädtische, öffentliche Flächenreserven, die sie für klassischen Neubau nutzen könnten.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die im Gewährleistungsstaat konzipierte Verantwortungsstufung als dysfunktional: Immer schwieriger wird es, dezidiert weitreichende, öffentliche und gemeinwohlorientierte Initiativen zu starten, bei denen der Staat eine Schlüsselrolle spielt und die in der Lage wären, neue Maßstäbe für eine verbesserte Versorgung zu implementierten. Die Bewirtschaftung öffentlichen Eigentums erweist sich zwar als Steuerungshebel, stellt aber ein umkämpftes Segment dar, das selten in weitreichendem Maße durch den Staat und demokratische Steuerungsformen gestaltet und eingesetzt wird. Zu groß scheinen die Skepsis und die Vorbehalte (Stichwort Soziale Mischung) zu sein. Auch die regulativen Instrumente, die den Kommunen zur Verfügung stehen, können dem Abschmelzen der bezahlbaren Bestände nichts entgegensetzen. Es finden kaum Politikevaluierungsprozesse statt. Bei der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen besteht eine strategische Selektivität, die insbesondere Interessen gebildeter und artikulationsstarker kleiner Bevölkerungsteile berücksichtigt. Der Staat greift auf die Ressource ihres Wissens und ihrer Innovationskraft zurück – allerdings zumindest in Frankfurt und Dresden nur, sofern es jenseits der Diskurse keinen weitreichenden Einfluss auf bestehende Machtkonstellationen hat. Daher gewinnt die staatliche Auffangverantwortung an Bedeutung, die allerdings reaktiv gestaltet und

sehr technokratisch geprägt ist. Vor dem Hintergrund der Erosion öffentlicher Infrastrukturen erweist es sich als zunehmend herausfordernd, Orte der Zusammenkunft zu schaffen, in denen Ideen und Visionen für das Wohnen entworfen werden können, für Wohnformen, die gesellschaftliche Krisenprozesse produktiv aufgreift und diesen gerecht wird.

Es ist offen, wie Kommunen in der Phase der (erneuten) Zuspitzung der Wohnungskrise auf dem Feld der Wohnungspolitik effektiv begegnen können. Bereits für den Untersuchungszeitraum zeigte sich, dass zwar partiell, insbesondere bei tendenziell mieter*innenfreundlichen kommunalpolitischen Machtverhältnissen Verbesserungen erzielt und neue Allianzen geknüpft werden können; aber bisher weitreichendere kommunale Reformen durch die Verzahnung lokalen Wissens, öffentlicher Diskurse, der Struktur der Verwaltung, parteipolitischer Machtverhältnisse und überregionaler politischer Rahmenbedingungen blockiert werden. Dieser Umstand unterstreicht die Notwendigkeit tiefgreifender Veränderungen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene, ohne die die Versorgungslage der Vielen nicht weitreichend verbessert werden können.

Trotz des parteipolitisch übergreifenden Konsenses über den Handlungsbedarf zugunsten von mehr bezahlbarem Wohnraum erschweren fehlende überregionale Impulse die effektive Umsetzung mieter*innenfreundlicher Reformen. In Tübingen wirkt sich die *Multi-Level Governance Trap* noch am geringsten auf die kommunale Handlungsfähigkeit aus, etwa weil die Kommune und ihre innovativen Akteure sich bisher erfolgreich auf Landesfördermittel bewerben konnten und die Akteure vor Ort die Ausstattung der Finanztöpfe zumindest bis 2022 als ausreichend einschätzten. Zudem hat das Land Baden-Württemberg einige Regelungen implementiert, z.B. das Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetz, und Tübingen hat eine vergleichsweise homogene Bevölkerung und historisch wenig sozialen und gemeinnützigen Wohnungsbau. Landesweit waren um Jahr 2025 nur rund ein Prozent aller Wohnungen in Baden-Württemberg Sozialwohnungen. Bisher sind die auf Landesebene gewählten Politikschwerpunkte nicht geeignet, weitreichendere gemeinwohlorientierte Veränderungen anzustoßen. Auf Landesebene in Hessen, einem Bundesland, das eine regionale ungleichere Entwicklung kennzeichnet als Baden-Württemberg, fehlen Instrumente wie das Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetz, die der Kommune mehr Handlungsspielräume eröffnen würden – auch wenn Regierungsvertreter*innen auf Landesebene in den letzten Jahren Korrekturen im wohnungspolitischen Kurs vornahmen. Anders stellte sich die Lage in Dresden dar, wo einige politische Parteien den Handlungsbedarf schon länger negieren und die Landesregierung entsprechende Instrumente erst später als andere Bundesländer implementiert hat.

Für die Stadt Dresden stellt sich der Einfluss des Bundeslandes ebenfalls spannend dar. Hier war lange das CDU-geführte Innenministerium für Wohnungspolitik zuständig. Es erließ erst sehr spät stadt- und wohnungspolitische Steuerungsinstrumente, die die Kommunen längst gefordert hatten. In den letzten Jahren wurden Impulse für wohnungs- und bodenpolitische Innovationen jedoch auch von oben initiiert: Die Einführung eines Förderprogramms für den sozialen Wohnungsbau auf Landesebene nach dem Beschluss der Zweckbindung der Fördermittel durch den Bund begünstigten die Neugründung der kommunalen Wohnungsgesellschaft WiD (s. Kapitel 6.3). Das Baulandmobilisierungsgesetz erwirkte im Zusammenspiel mit dem Wechsel des Bei-

geordneten für Stadtentwicklung eine Änderung der Strategie für die Bodenpolitik. Beide Entwicklungen resonieren auf lokaler Ebene.

Während auf landes- und bundespolitischer Ebene der kommunikative Schwerpunkt auf den Neubau gelegt wird, existieren auf kommunaler Ebene zu dieser Strategie einige Reibungspunkte. Erstens stellt der Neubau immer nur einen sehr geringen Prozentsatz des Wohnungsbaus insgesamt. Zweitens sind in den Städten mit besonderer Wohnungskrise die Flächen für neue städtebauliche Entwicklungen nicht mehr vorhanden – und wenn, dann nur zu sehr hohen Preisen. Drittens ist die Wohnungspolitik insbesondere auf lokaler Ebene viel facettenreicher, sie behandelt mehr als »nur« die Frage nach Neubau; sie schließt zahlreiche andere politische Instrumente der Steuerung ein, ebenso die Frage nach der finanziellen und personellen Ausstattung der Ämter.

Die in der Untersuchungsphase vorgenommenen politischen Schritte auf Bundesebene stellen im Wesentlichen zwar eine Anpassung dar, verändern Machtverhältnisse innerhalb lokaler Regime aber nicht grundlegend. Zum Zeitpunkt des Bundestagswahlkampfes im Vorfeld der Wahl im Jahr 2021 war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Berliner Mietendeckel noch sehr präsent. Die Mieter*innenbewegung kämpfte mit dem durch die Coronapandemie zeitweise nicht bestehenden persönlichen Kontakt und realpolitischen Rückschlägen und Verzögerungen (etwa der Frankfurter Mietentscheid). Auch die Umsetzung eines Mietendeckels auf Bundesebene wurde im Wahlkampf 2021 noch diskutiert und war im Bundeswahlprogramm der SPD 2021 angekündigt: Dort hieß es, dass in »angespannten Wohnlagen [...] ein zeitlich befristetes Mietenmoratorium [eingeführt wird]«, das allerdings eine Kopplung an die Inflationsrate vorsah (SPD 2021: 37). Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wurde der Schwerpunkt auf den Neubau von 400.000 Wohnungen im Jahr gelegt. Was die Mietpreisregulierung betrifft, war schließlich nur noch die Absenkung der Kappungsgrenze in angespannten Wohnungsmärkten von 15 Prozent auf elf Prozent innerhalb drei Jahren und eine Verlängerung der Mietpreisbremse bis 2029 vorgesehen; auch der Berechnungszeitraum für den Mietspiegel soll auf sieben Jahre erhöht werden (Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und FDP 2021: 91). Zudem wurden die Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau und das Wohngeld erhöht. Insgesamt war die Legislaturperiode der rot-grün-gelben Bundesregierung geprägt durch die Coronapandemie, die hohen Zinsen und die Baukrise sowie Streits um die Schuldenbremse und die Finanzierung verschiedener Infrastrukturmaßnahmen.

Im Juni 2024 führte die rot-grün-gelbe Bundesregierung eine neue Wohngemeinnützigkeit ein, von der »zunächst etwa 100 Körperschaften, z. B. Stiftungen, Vereine oder Unternehmen, und rund 105.000 Mieterinnen und Mieter profitieren« könnten (Die Bundesregierung 2024). Aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung und des hinter früheren Gesetzesentwürfen zurückgefallenen Umfangs der neuen Wohngemeinnützigkeit wird dieses Instrument die Machtverhältnisse jedoch nicht auf entscheidende Weise verschieben (Kuhnert 2022). Vielmehr ist, wie es auch die erhöhten Mietspiegelmieten dieses Jahres verdeutlichen, kein Ende des stetigen Steigens der Mietpreise oder der Immobilienwerte in Sicht. Savills konstatiert die zunehmende Polarisierung des Marktes zwischen Neubausegmenten und Bestandsimmobilien. Bei Letzteren steigen die Instandhaltungs- und Bewirtschaftungskosten, weshalb institutionelle Investoren sie derzeit eher meiden. Der größte Käufer von Wohnportfolios war 2024 die öffentliche

Hand mit 1,4 Mrd. Euro Investitionsvolumen in den ersten drei Quartalen des Jahres (Savills 2024). Versicherungen, Pensionsfonds und Family-Offices erwarben im gleichen Zeitraum Immobilien im Wert von fast 0,5 Mrd. Euro. Jüngere Bestände, Neubau und Bestände mit Value-Add-Potenzial hingegen sind weiter nachgefragt, auch bei risikoaversen institutionellen Investoren und Family Offices (Savills 2024). Diese Trends unterstreichen die Notwendigkeit, ähnlich wie es Jacobs et al. (2024: 2) beobachten, dass eine konzertierte staatliche Aktion gegen Wohnungsnot entwickelt und umgesetzt wird, denn bisher führen die Regelungen dazu, dass sich Vermögenswerte in Immobilien weiter vergrößern – zu Ungunsten aller, die eine bezahlbare Wohnung mieten wollen.

Die Ergebnisse unterstreichen, dass Wohnungspolitik insbesondere auf lokaler Ebene ein Handlungsfeld ist, auf dem historische Pfadabhängigkeiten, Machtkonstellationen und diskursive Praktiken eng verflochten sind. Die Ergebnisse dieser Arbeit legen nahe, dass eine nachhaltige Transformation nur gelingen kann, wenn Kommunen gestärkt und deren Impulse, die in Richtung Dekommodifizierung, Demokratisierung und Bezahlbarkeit weisen, durch die Implementierung von Instrumenten der Länder und des Bundes unterstützt werden. Wohnungsmärkte funktionieren nämlich so, wie sie politisch konzipiert und designt werden (Thompson 2024 [2022]: 2).

Die dritte Forschungsfrage befasste sich mit dem Einfluss marginalisierter Gruppen auf politische Prozesse. Marginalisierte Gruppen sind besonders von politischen Frakturen innerhalb des Felds der Wohnungspolitik, depolisierenden Strategien und Individualisierung betroffen. Das schränkt ihren Einfluss auf wohnungspolitische Debatten und Regimegestaltung stark ein. In allen Fallstädten ist der Bereich des prekären Wohnens bestimmt durch die bundespolitische Aufteilung der Gewährleistungsmodi auf unterschiedliche Gesetzbücher; zudem ist er institutionell separiert und wird technokratisch reguliert und bearbeitet. Anstatt den vielfältigen physischen sowie psychischen Belastungen, die mit der Wohnungskrise einhergehen, etwas entgegenzusetzen und den Gebrauchswert der Wohnung zum Ausgangspunkt politischer Aushandlungen zu machen, werden Einzelfälle über komplexe Regelungen bearbeitet, die gegen Verdrängung und die Angst davor nicht nachhaltig wirksam werden.

Die Offenheit lokaler Wohnraumregime gegenüber zivilgesellschaftlichen Forderungen ist variabel. Insbesondere der gut gebildeten Tübinger Wohnprojektszene gelingt es wiederholt, die Diskurse um Stadt- und Quartiersentwicklung mit zu prägen und Zukunftsvisionen für die Stadt von morgen zu entwerfen. Als deutlich schwieriger erweist es sich in der Universitätsstadt, die Interessen von Mieter*innen stärker zu politisieren und in regulative Instrumente zu übersetzen. In Frankfurt verschaffte sich die Mieter*innenbewegung mit ihren zahlreichen Nachbarschaftsinitiativen und sozialen Bewegungsakteuren in Allianz mit den ebenfalls involvierten Mietervereinen, Sozialverbänden und Universitäten Gehör. Hier verläuft die Kommunikation mit städtischen Entscheidungsträger*innen und Wohnungsmarktakteuren deutlich konfliktiver als in Tübingen. Doch auch innerhalb der Mieter*innen(-bewegung) und der sie vertretenden Institutionen existieren politische und ideologische Frakturen. Auch in Dresden gibt es soziale Bewegungsakteure, die sich für eine inklusive Stadtgesellschaft und gegen steigende Mieten einsetzen. Hier gestaltet sich der Einfluss jedoch wegen einer Kombination aus Faktoren schwierig: aufseiten der Zivilgesellschaft die hohen formalen Hür-

den für Bürgerbegehren und fehlende finanzielle Ressourcen für Wohnprojekte, aufseiten der Kommunen die eingeschränkte Handlungsmacht aufgrund des kaum vorhandenen kommunalen Eigentums und die notwendige Zusammenarbeit mit Vonovia SE im bezahlbaren Segment, eine besonders ausgeprägte *Multi-Level Governance Trap* und eine vergleichsweise wenig ausdifferenzierte parteipolitische *housing imaginary*-Produktion. Aufseiten der Wohnungswirtschaft existiert eine starke Entlokalisierung der Eigentumsverhältnisse und der Finanzialisierung, eine große Marktdominanz bestimmter Akteure im bezahlbaren Segment und die Dominanz profitorientierter Akteure im Neubausegment. Eine notwendige weitreichende Neuformulierung des *housing imaginaries* für die Kommune ist bei den bestehenden (parteipolitischen) Machtverhältnissen nicht absehbar. Dies ist vermutlich auch auf die rasche top-down implementierte Einführung des westdeutschen Wohnraumregimes auf die neuen Bundesländer zurückzuführen, wobei es in vielerlei Hinsicht zu Brüchen kam, die es erschwerten, produktiv und langfristig an bestehende Instrumente anzuknüpfen und diese an die neuen Herausforderungen anzupassen.

Trotz dieser Umstände gelang es Mieter*innen, Impulse zu setzen, Diskurse zu prägen und materielle Verbesserungen zu erlangen, zumindest im Untersuchungszeitraum. Bundesweit Strahlkraft besaßen das Vergesellschaftungsbegehren und der Mietendeckel. Dennoch sahen sich Institutionen und Akteur*innen, die regulative Innovationen zugunsten von Mieter*innen entwickeln und einfordern, häufig mit Verzögerungen und der Verschiebung politischer Konflikte in den expertokratischen, juristischen Bereich, aber auch mit lokalen Auswirkungen globaler Krisen konfrontiert, etwa den aufgrund der Lieferkettenengpässe gestiegenen Rohstoffpreisen und gestiegenen Zinsen. Zudem beklagten Genossenschaften und gemeinschaftliche Wohnprojekte in Dresden und Frankfurt eine verminderte Kooperationsbereitschaft der städtischen Entscheidungsträger*innen und Verwaltungsmitarbeiter*innen (s. Kapitel 6).

Der für diese Arbeit gewählte Multi-Method-Approach aus DNA, qualitativen Interviews mit Schlüsselakteur*innen und ergänzenden Dokumentenrecherchen erwies sich als innovativ auf dem Feld der Wohnungsforschung und bot einen vielschichtigen Einblick in lokale Aushandlungsprozesse. Für keine der Fallstädte bestand zuvor eine methodisch vergleichbare Analyse, die systematisch Diskurse, Akteursnetzwerke und zentrale Konfliktlinien oder die Analyse lokaler Wohnraumregime einschließt. Der Überblick, den diese Arbeit bietet, hat jedoch blinde Flecken, und er könnte punktuell erweitert und präzisiert werden. Zum Beispiel wäre es für zukünftige Forschungsarbeiten wünschenswert, an einigen Stellen tiefer in die Methoden einzutauchen. So könnte die Frage erörtert werden, wie eine emanzipatorische Berichterstattung über die Wohnungskrise aussehen würde und was daraus für die Widergabe von Mieter*innenstimmen abgeleitet werden könnte. Auch wenn Mieter*innen in allen drei untersuchten Lokalzeitungen zu Wort kommen, wurde im Rahmen dieser Publikation nicht untersucht, welche Mieter*innenstimmen wie in lokalen oder überregionalen Tageszeitungen referenziert werden und welche politischen Dynamiken dies impliziert – was sich vermutlich lohnte. Inwiefern besteht in Deutschland, wie es Wissenschaftler*innen bezogen auf US-amerikanische Wirtschaftsmedienberichterstattung herausgearbeitet haben, ein klassistisch-intersektionaler Bias bei der Berichterstattung (Matthews et al. 2023; Hicks et al. 2021)? Daneben wäre es spannend, einen längeren Zeitraum zu untersuchen – etwa von 2008

bis 2024 – und für ihn nachzuzeichnen, wie sich der Diskurs über die Wohnungskrise verändert hat, wann er sich zuspitzte und wie politische Zuständigkeiten zwischen den Ebenen der Zivilgesellschaft, der Städte, Landesebene, des Bundes und der EU darin verändert verhandelt wurden. Denkbar wäre auch ein genaueres In-Beziehung-Setzen auf kommunaler Ebene, und zwar von Gemeinderatsdebatten und -beschlüssen und Fördergeldern mit der medialen Berichterstattung (Hochstenbach 2024). Interessant wäre es ebenfalls, die Aus- und Wechselwirkung der Transformation des Lokalzeitungswesens und die zunehmende Marktkonzentration in der Medienbranche auf den wohnungspolitischen Diskurs zu untersuchen. Hierbei könnte ein Vergleich von Printausgaben der Tageszeitungen, ihrer Onlineplattformen und von Debatten auf Social Media stattfinden. Die Onlineplattformen der Tageszeitungen werden zunehmend von wenigen Firmen bespielt, etwa der Ippen Digital GmbH & Co. KG, die in der Regel über keine lokale Redaktion verfügen, wodurch sich möglicherweise andere Schwerpunkte in der Debatte ergeben und kommunalpolitisch relevante Entscheidungen weniger stark abgedeckt werden.

Der in dieser Arbeit gewählte Analysemaßstab der Stadt stellt eine Abwechslung zur Ebene der Wohnsiedlung oder Stadtteilebene dar, auf die sich viele Arbeiten zu Gentrifizierung konzentrieren. Er fokussiert dadurch stärker die politisch-institutionelle Regulierung, vernachlässigt jedoch, was diskursanalytisch untersucht werden könnte, z.B., inwiefern es medial zu einer Stigmatisierung bestimmter Stadtviertel oder von Bevölkerungsgruppen, etwa Bewohner*innen von Sozialwohnungen, kommt. Auch das beeinflusst die Wahrnehmung bestimmter wohnungspolitischer Diskurse, ebenso die empfundene Handlungsmacht marginalisierter, tendenziell von der Krise betroffener Subjekte und Bevölkerungsgruppen. DNA bilden einfach verständlich und gut zugänglich komplexe politische Prozesse in Graphiken ab. Durch den Vergleich von Städten könnten wohnungspolitisch involvierte Personen überlegen, welche Allianzen sie in ihrer Stadt herstellen könnten, die es in anderen Städten bereits gibt, um Kräfteverhältnisse zu verschieben, oder an welche Diskurse sie anknüpfen könnten oder welche politischen Instrumente sie in Allianz mit welchen Akteur*innen weiterentwickeln könnten.

Wie dringend und relevant die Weiterentwicklung wohnungspolitischer Herangehensweisen ist, soll der abschließende Verweis auf die Themen Klimawandel und Care-Arbeit sowie Geschlechterverhältnisse zeigen. Ebenso wird erörtert, dass die Wohnungsfrage populistisch vereinnahmt werden kann und die absehbar größer werden den Differenzen zwischen den Parteien und innerhalb Regierungskoalitionen perspektivisch neue Herausforderungen für die Etablierung mehrheitsfähiger wohnungspolitischer Konzepte darstellen. Diese Aspekte konnten zwar in der Arbeit nicht vertieft berücksichtigt werden, unterstreichen aber die gesellschaftspolitische Relevanz öffentlicher Infrastrukturkonflikte zugunsten einer gerechten Wohnraumversorgung.

Zunächst zum Klimawandel: Rund 35 Prozent des Energieverbrauchs und 30 Prozent der Treibhausgasemissionen in Deutschland entfallen auf den Gebäudebestand. Deshalb kommt dem Gebäudesektor eine Schlüsselrolle bei der Reduktion der CO₂-Emissionen zu (Großmann 2020: 199). Bis 2050 soll Klimaneutralität im Gebäudebestand erreicht werden. Der gesellschaftlichen Komplexität dieser Aufgabe werden die aktuellen öffentlichen wohnungspolitischen Debatten allerdings nicht gerecht. Häufig werden soziale und ökologische Aspekte gegeneinander diskutiert oder letztere »als ersterer nach-

gelagertes, technisch zu lösendes Problem betrachtet« (Vollmer und Michel 2020: 163). Im wohnungspolitischen Diskurs in Frankfurt zeigte sich eine konfliktreiche Verknüpfung sozialer und ökologischer Themen, die im Untersuchungszeitraum eher gegeneinander ausgespielt werden und Brüche verstärken, als dass integrative Lösungen gefördert werden. Ein Beispiel ist der Streit um das Stadtentwicklungsprojekt »Günthersburghöfe« im Ernst-May-Quartier, bei dem um die Versiegelung und Bebauung bzw. den Erhalt der biodiversen Grünflächen gerungen wird. Auch die widersprüchlichen Effekte von Modernisierungs- und Nachverdichtungsmaßnahmen im Bestand öffentlicher Wohnungsunternehmen verdeutlichen, dass von Akteur*innen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung nicht Konzepte gedacht werden, die miteinander in Einklang zu bringen wären.

Vor dem Hintergrund des Klimawandels und wachsender sozialer Ungleichheit weist dieser Umstand auf erhebliche zukünftige Herausforderungen hin. Ein Schlüsselaspekt für einkommensschwächere Haushalte ist die energetische Sanierung: Einkommensschwache Haushalte sind stark überdurchschnittlich häufig Mieter*innen und leben bevorzugt in Mehrfamilienhäusern oder älteren, oftmals unsanierten Gebäuden. Diese Faktoren machen sie besonders vulnerabel gegenüber steigenden Energiepreisen. Sie könnten in besonderem Maße von den Vorteilen energetischer Sanierungen profitieren, jedoch wird dieser potenzielle Nutzen durch die Modernisierungumlage in der Praxis ins Gegenteil umgekehrt. Die Umlage erlaubt es Vermieter*innen, Sanierungskosten auf die Miete umzulegen (Öko-Institut e.V. 2023). Zudem gibt es bisher keine Sanierungspflicht für Immobilieneigentümer*innen. Die Ausgestaltung des Mietrechts und der Förderprogramme sollte so gestaltet werden, dass Energieeffizienz im Gebäudesektor auf sozialverträgliche und ökologische Weise implementiert werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich durch das Klimaschutzziel Ertragslücken weiter öffnen und dadurch eine Form der *state-led gentrification* begünstigt wird (Großmann 2020: 203). An progressiven realpolitischen Forderungen arbeitet die bundesweite Initiative »Soziale Wärmewende jetzt!«, in der sich Mieter*innen und Mitglieder aus der Klimabewegung zusammengeschlossen haben, die »sinnvolle Sanierungen ohne Mieterhöhungen und unter Mitbestimmung der betroffenen Mieter*innen« fordern (Soziale Wärmewende jetzt 2024), ebenso wie der Deutsche Mieterbund und der BUND.

Die Rekonfiguration von Geschlechter- und Lohnarbeitsverhältnissen im Zuge der letzten Jahrzehnte, insbesondere seit der Coronapandemie, lässt das Zuhause ebenfalls zum Schauplatz tiefgreifender Transformationsprozesse werden. Als Ort für Care-Arbeit und gesellschaftliche und soziale Reproduktionsarbeit hat Wohnraum eine wichtige Bedeutung (Power und Mee 2020). Wohnen ist »a potential source of solidarity, (self-)empowerment, and societal participation« (Güntner et al. 2023: 19). Den Gebrauchswert von Wohnraum aufrechtzuerhalten, erfordert viel emotionale und gesellschaftliche Arbeit, wobei oft der Raum und die Zeit fehlen, dies angemessen anzuerkennen (Federici und Dowling 2023: 46). Gleichzeitig muss beachtet werden, dass die Wünsche, Bedürfnisse und Ansprüche an das Zuhause, etwa nach Sicherheit und Geborgenheit, oftmals nicht erfüllt werden. Durch die Erosion öffentlicher Infrastrukturen und steigende Lebenshaltungskosten besteht weniger Zeit für das Zusammenleben und die immer prekäreren Lebensrealitäten führen dazu, dass weniger emotionale Arbeit im Zuhause stattfinden

kann. Während feminisierte, »häusliche« Arbeiten wie Kinderbetreuung und Pflege fortschreitend kommerzialisiert werden und gleichzeitig die soziale Ungleichheit zunimmt, finden wir uns in einem gelockerten staatlichen sozialen Sicherungsnetz wieder (Federici und Dowling 2023; Katz 2001). Neben der Lohnarbeit bleibt kaum Energie für die emotionale Arbeit unter den Haushaltsmitgliedern. Das führt einerseits zu einem Revival der Kleinfamilie und dem Bedeutungsgewinn konservativer familiärer Strukturen, andererseits kommt es zu einer Neukonfiguration von Haushaltszusammensetzungen jenseits der Kleinfamilie, die sowohl pragmatische Formen, etwa Zweck-WGs, annehmen, aber die Isolation einzelner Mitglieder nicht aufbrechen und Entfremdung möglicherweise verstärken kann, oder aber auch intentionales Ergebnis der Etablierung von Care-Communities sein kann (Federici und Dowling 2023). Darüber hinaus erfolgt mit dem Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur ein Einzug der Lohnarbeit ins Zuhause (insbesondere mancher Mittelschichtsmilieus). Diese Entwicklungen werden weder in der Politik noch in der gebauten Umwelt entsprechend produktiv aufgegriffen. Federici und Dowling (ebd.: 42) stellen fest, dass es aktuell keine breite feministische Bewegung gibt, die sich dem Zusammenhang von (ungleich geleisteter) sozialer Reproduktion, Wohnraumverhältnissen und Architektur widmet. Dennoch gibt es einzelne inklusive Projekte, die diese Entwicklungen produktiv aufgreifen, wie die »Neustart Tübingen« oder das kooperativ geplante und kollektiv umgebaute »Intersektionale Stadthaus« in Wien (Neustart: solidarisch leben + wohnen eG 2024; GABU Heindl Architektur 2024).

Insgesamt zeigte die Arbeit, dass die Wohnungspolitik in Deutschland vor weitreichenden Herausforderungen steht. Neben der Notwendigkeit, die Regulierung und Steuerung des Wohnungsmarktes effektiver zu gestalten und mehr auf den Bestand und leerstehende Immobilien zu fokussieren, gilt es, den Fokus auf strukturelle Fragen wie Vermögensungleichheiten und Bodenpreise zu lenken, um langfristige Lösungen zu entwickeln. Gleichzeitig bedarf es einer Stärkung der Perspektiven und Protestbewegungen von Mieter*innen, damit soziale Ungerechtigkeiten und Machtasymmetrien sichtbarer und Veränderungsprozesse angestoßen werden. Vor dem Hintergrund kaum institutionalisierter demokratischer Einflussmomente durch Mieter*innen, dem weitgehenden Verlust bezahlbarer Bestände in den Städten, der Zersplitterung der Wohnungspolitik in unterschiedliche Politikfelder, der Finanzialisierung des Wohnens und der weitgehenden Verdrängung gemeinwohlorientierter Akteure aus dem Wohnungsmarkt fällt es schwer, Debatten um Wohnungspolitik und die Grundlage für neue Innovationen lebendig zu halten. Die Arbeit unterstreicht, wie notwendig Politikinnovationen auf Bundes- und Landesebene sind, die transparente Regeln herstellen, einfach einklagbar sind, an bestimmten Stellen Mitbestimmung ermöglichen und von denen eine Signalwirkung für die Wahrung eines Rechts auf Wohnen und eines Rechts auf Stadt ausgeht.

Welche öffentlichen Infrastrukturen wie bereitgestellt werden, steht im Zentrum politischer Konflikte (Bieling und Möhring-Hesse 2023a, 2023b). Die derzeitigen Krisen machen es notwendig, kollektiv zu agieren und neue Konzepte und infrastrukturpolitische Perspektiven zu entwerfen. Hierfür ist es spannend, zurückzukommen zur Foundational Economy, genauer gesagt zur Entstehungsgeschichte der Foundational Economy Working Group. Sie gründete sich aus einer Kritik an der *new industrial strategy* im Vereinigten Königreich. Die Arbeitsgruppe forderte, den Fokus der hegemonialen in-

dustriepolitischen Strategie wegzulenken von einigen wenigen Hochtechnologiesektoren als Entwicklungsmotoren. Dieser Fokus impliziert, so die Kritik, Lieferkettenengpässe unberücksichtigt zu lassen und keine Abkehr von neoliberalen Paradigmen vorzunehmen. Stattdessen sollte eine stringente Hinwendung zur fundamentalen Ökonomie erfolgen. Der sowohl privatwirtschaftlich als auch öffentlich organisierte Sektor, der für die Produktion und Distribution von Gütern und Dienstleistungen Sorge trägt, die zum alltäglichen Leben unabhängig vom Einkommen notwendig sind, beschäftigt immerhin 40 Prozent der arbeitenden Bevölkerung. Er werde zwar als »unglamouröser« als die »agile« Privatwirtschaft wahrgenommen, sei jedoch für eine ausgewogene räumliche Entwicklung umso zentraler (Bentham et al. 2013a; Bentham et al. 2013b; Foundational Economy Collective 2019a). Politisch die Entwicklung der fundamentalen Güter, der öffentlichen Infrastruktur zu vernachlässigen sei »not simply an economic choice but an erosion of democratic rights« (Foundational Economy Collective 2024).

Wohnen steht im Zentrum der politischen Ökonomie. Deshalb kreuzen sich auf diesem Feld der Infrastrukturpolitik viele Konfliktlinien. Gleichzeitig birgt Wohnrauminfrastrukturpolitik und die Neukonfiguration lokaler Wohnraumregime viel Potenzial für politische Reformen und Transformationen, die vor dem Hintergrund des Klimawandels und der wachsenden sozialen Ungleichheit effektiv Wirksamkeit entfalten können. Wie der kommunale (und landespolitische) Gestaltungsspielraum genutzt werden kann, zeigen infrastrukturpolitische Ansätze, die in unterschiedlichen Arenen darauf abzielen, Kräfteverhältnisse zu verschieben und neu zu konfigurieren, und die sich zum Ziel setzen, die Interessen marginalisierter Mieter*innen stärker ins Zentrum politischer Strategien zu rücken. Sie zu stärken bedeutet, Wohnraum Stück für Stück zur demokratisch angeeigneten, öffentlichen Infrastruktur zu machen, über die zukünftige gesellschaftliche Entwicklungen im Sinne des Gemeinwohls und eines lebendigen und inklusiven Zusammenlebens ausgehandelt werden können.

Interviewverzeichnis

Tübingen

Interview nestbau AG 2021, Interview vom 19.05.2021
Interview Neustart Tübingen 2021, Interview vom 18.05.2021
Interview ÖWU T 2021, Interview in Tübingen vom 29.06.2021
Interview Verwaltung T I 2021, Interview in Tübingen vom 12.05.2021
Interview Verwaltung T II 2021, Interview in Tübingen vom 20.05.2021
Interview Verwaltung T III 2021, Interview in Tübingen vom 17.05.2021
Interview Wohnraumbündnis 2021, Interview in Tübingen vom 20.05.2021

Frankfurt

Interview Mieterverein 2021 – MHM, Interview vom 09.11.2021
Interview Netzwerk 2022, Interview am 30.11.2021
Interview Projektentwicklungsgesellschaft (privat) F I 2022, Interview vom 18.07.2022 (digital)
Interview Projektentwicklungsgesellschaft (öffentlich) F II 2022, Interview vom 11.08.2022
Interview Planungsdezernat 2022, Interview vom 18.08.2022
Interview Verwaltung F I 2022 – Wohnungsamt, Interview vom 30.06.2022
Interview Verwaltung F II 2022 – Sozialamt 1, Interview vom 14.06.2022
Interview Verwaltung F III 2021 – Sozialamt 2, Interview vom 13.12.2021 (digital)
Interview Verwaltung F IV 2021 – Gutachterausschluss, Interview vom 16.11.2021

Dresden

Interview Flüchtlingsrat 2022, Interview in Dresden vom 02.11.2022
Interview Genossenschaft 2022, Interview vom 07.12.2022 (digital)
Interview Land Sachsen 2022, Interview vom 12.12.2022 (digital)

Interview Mieterverein 2022, Interview vom 20.12.2022

Interview ÖWU D 2022, Interview vom 07.11.2022 (digital)

Interview RomaRespekt 2022, Interview in Dresden vom 01.11.2022

Interview Verwaltung D I 2022 – Stadtplanungsamt, Interview vom 17.11.2022 (digital)

Interview Verwaltung D II 2022 – Sozialamt, Interview in Dresden vom 04.11.2022

Interview Vonovia Mieterinitiative 2022, Interview in Dresden vom 02.11.2022

Interview WoGe 2022, Interview in Dresden vom 03.11.2022

Weitere Interviews

Interview Berliner Fachstelle 2023 – Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Interview vom 07.02.2023 (digital) – Berlin

Interview Mieterverein M 2021, Interview vom 17.11.2021 (digital) – München

Literaturverzeichnis

- Aalbers, Manuel B. (2016): »Corporate Financialization«, in: Douglas Richardson/Noel Castree/Michael F. Goodchild et al. (Hg.), *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology*, Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd, S. 1–11.
- (2018): »What Kind of Theory for What Kind of Housing Research?«, in: *Housing, Theory and Society* 35, S. 193–198.
- Aalbers, Manuel B./Christophers, Brett (2014): »Centering Housing in Political Economy«, in: *Housing, Theory and Society* 31, S. 373–394.
- Adkins, Lisa/Cooper, Melinda/Konings, Martijn (2021): »Class in the 21st century: Asset inflation and the new logic of inequality«, in: *Environment and Planning A: Economy and Space* 53, S. 548–572.
- Adolphs, Stephan/Karakayali, Serhat (2010): »Zum Verhältnis von Wissen und Macht in der Staatstheorie von Poulantzas«, in: Alex Demirović/Stephan Adolphs/Serhat Karakayali (Hg.), *Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis*, Baden-Baden: Nomos, S. 151–172.
- AG links-netz (2013): *Wohnen als Infrastruktur und warum es kompliziert ist, das zu denken*.
- (2014): *Sozialpolitik als Bereitstellung einer sozialen Infrastruktur*, http://old.links-netz.de/pdf/T_links-netz_sozipol.pdf.
- Albrecht, Tjark/Betz, Johanna/Latocha, Tabea (2021): »Gentrifizierung im Gallus. Ein polit-ökonomischer Spaziergang durch das ehemalige Arbeiter*innenviertel«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/Jürgen Schardt et al. (Hg.), *Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe*, Bielefeld: transcript.
- Aldag, Austin M./Kim, Yunji/Warner, Mildred E. (2019): »Austerity urbanism or pragmatic municipalism? Local government responses to fiscal stress in New York State«, in: *Environment and Planning A* 51, S. 1287–1305.
- Amann, Marc (2020): »Mehr als Baugruppe und alternatives Wohnprojekt. Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel ›Wohnen in der Klimakrise. Die Wohnungsfrage als ökologische Frage‹«, in: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 8, S. 237–242.

- Ambrosius, Gerold (2008): »Konzeptionen öffentlicher Dienstleistungen in Europa«, in: WSI-Mitteilungen.
- Amt für Multikulturelle Angelegenheiten/Stadt Frankfurt am Main (2017): Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring: Partizipation und Lebenslage der Bevölkerung, <https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/amka-monitoring15-final-01.pdf>.
- Amt für Stadtplanung und Mobilität in Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Landeshauptstadt Dresden (2023): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Dresden (IN-SEK). Fortschreibung 2022.
- Angel, James (2021): »New Municipalism and the State: Remunicipalising Energy in Barcelona, from Prosaics to Process«, in: Antipode 53, S. 524–545.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2020): Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/UMFRAGE_Rass_Diskr_a_d_Wohnungsmarkt.html.
- Appel, Hannah/Anand, Nikhil/Gupta, Akhil (2018): »Introduction: Temporality, Politics, and the Promise of Infrastructure«, in: Nikhil Anand/Akhil Gupta/Hannah Appel (Hg.), The promise of infrastructure, Durham: Duke University Press, S. 1–40.
- Assmann, Karin (2023): »Rise of the Zombie Papers: Infecting Germany's Local and Regional Public Media Ecosystem«, in: Media and Communication 11.
- Baldenius, Till/Kohl, Sebastian/Schularick, Moritz (2019): »Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms«, in: Leviathan 48, S. 195–236.
- Baldwin, Davarian L./Crane, Emma S. (2020): »Cities, Racialized Poverty, and Infrastructures of Possibility«, in: Antipode 52, S. 365–379.
- Bärnthaler, Richard (2022): »In search of articulation: A framework to empower transformative innovations«, in: European Journal of Spatial Development 19.
- Bärnthaler, Richard/Novy, Andreas/Plank, Leonhard (2021): »The Foundational Economy as a Cornerstone for a Social–Ecological Transformation«, in: Sustainability 13, S. 10460.
- Bärnthaler, Richard/Novy, Andreas/Stadelmann, Basil (2023): »A Polanyi-inspired perspective on social-ecological transformations of cities«, in: Journal of Urban Affairs 45, S. 117–141.
- Bartels, Charlotte/Schröder, Carsten (2020): »The role of rental income, real estate and rents for inequality in Germany«, in: Forum for a New Economy Working Papers.
- Baxter, Richard/Brickell, Katherine (2014): »For Home UnMaking«, in: Home Cultures 11, S. 133–143.
- Becker, Ruth (1988): »Subventionen für den Wohnungssektor. Formen, Prinzipien, Begünstigte, Benachteiligte«, in: Walter Prigge/Wilfried Kaib (Hg.), Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main: Vervuert, S. 94–122.
- Belina, Bernd (2017): »Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung«, in: Barbara Schöning/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hg.), Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld: transcript, S. 31–45.
- (2021): »Bodenpreise und Bodenpreispolitik in Frankfurt/Rhein-Main«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/Jürgen Schardt et al. (Hg.), Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe, Bielefeld: transcript, S. 67–77.

- Belina, Bernd/Heinz, Werner (2019): Die kommunale Bodenfrage. Hintergrund und Lösungsstrategien.
- Benson, Michaela/Jackson, Emma (2018): »From class to gentrification and back again«, in: Loretta Lees/Martin Phillips (Hg.), *Handbook of gentrification studies*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, S. 63–80.
- Bentham, Justin/Bowman, Andrew/Froud, Julie/Johal, Sukhdev/Leaver, Adam/Williams, Karel (2013): *Against New Industrial Strategy – framing, motifs and absences*.
- Bentham, Justin/Bowman, Andrew/La Cuesta, Marta de/Engelen, Ewald/Ertürk, Ismail/Folkman, Peter/Froud, Julie/Johal, Sukhdev/Law, John/Leaver, Adam/Moran, Mick/Williams, Karel (2013): *Manifesto for the Foundational Economy*, <http://www.cresc.ac.uk/publications/manifesto-for-the-foundationaleconomy>.
- Beran, Fabian/Nuissl, Henning (2022): »Wie lässt sich Verdrängung messen?«, in: Jan Glatter/Michael Mießner (Hg.), *Gentrifizierung und Verdrängung. Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen*, Bielefeld: transcript, S. 147–166.
- Berfelde, Rabea/Heeg, Susanne (2024): »Struggling with and through Knowledge Production: The Campaign »Expropriate Deutsche Wohnen & Co.'s« Attempt at Housing Definancialisation in Berlin«, in: *Critical Housing Analysis* 11, S. 105–114.
- Berlant, Lauren (2016): »The commons: Infrastructures for troubling times*«, *Environment and Planning D: Society and Space*, 34(3), 393–419, in: *Environment and Planning D: Society and Space* 34, S. 393–419.
- Berliner Mieterverein e.V. (2020): *Der Berliner Mietendeckel. Wesentliche Regelungen und Tipps zur Anwendung*, <https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/bmv-info-1-mietendeckel.pdf>.
- (2021): BGH kassiert Urteil des OLG München nach Musterfeststellungsklage. Massive Mieterhöhungen nach BGB-Modernisierung für zulässig erachtet. Pressemitteilung Nr. 13/21, Berlin, <https://www.berliner-mieterverein.de/presse/pressearchiv/bgh-kassiert-urteil-des-olg-muenchen-nach-musterfeststellungsklage-massive-mieterhoe-hungen-nach-bgb-modernisierung-fuer-zulaessig-erachtet-berlin-durch-miete-ndeckel-geschuetzt-pm2113.htm>.
- Berner, Laura/Holm, Andrej/Jensen, Inga (2015): *Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin*, Berlin.
- Bernt, Matthias (2017): »Keine unklugen Leute«. Die Durchsetzung des »Stadtumbau Ost«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 5, S. 41–60.
- (2022): *The commodification gap. Gentrification and public policy in London, Berlin and St. Petersburg* (= IJURR-SUSC), Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Bernt, Matthias/Böhmer, Felix (2023): »Das ging ja nur hier...« – Wohneigentümerstrukturen und Segregation in ostdeutschen Großwohnsiedlungen«, in: *Raumforschung und Raumordnung* 81, S. 239–253.
- Bernt, Matthias/Hamann, Ulrike/El-Kayed, Nihad/Keskinkilic, Leoni (2022): »Internal migration industries: Shaping the housing options for refugees at the local level«, in: *Urban Studies* 59, S. 2217–2233.
- Bernt, Matthias/Holm, Andrej (2020): »Die Ostdeutschlandforschung muss das Wohnen in den Blick nehmen«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 8, S. 97–114.

- Bernt, Matthias/Volkmann, Anne (2023): Segregation in Ostdeutschland. Transformationsprozesse, Wohnungsmärkte und Wohnbiographien in Halle (Saale) (= Urban Studies), Bielefeld: transcript.
- Berry, Mike (2014): »Housing Provision and Class Relations Under Capitalism«, in: Housing, Theory and Society 31, S. 395–403.
- Betz, Johanna (2020): Bezahlbar Wohnen. Chronik eines angekündigten Zerfalls.
- (2022): »Zwischen Marktgläubigkeit und Vergesellschaftung: Wer gestaltet Wohnungspolitik?«, in: Bürger und Staat, S. 43–49.
- (2023a): »Diskursive Resonanzen auf die Rückkehr der Wohnungsfrage«, in: Johanna Betz/Hans-Jürgen Bieling/Andrea Futterer et al. (Hg.), Konflikte um Infrastrukturen. Öffentliche Debatten und politische Konzepte, Bielefeld: transcript, S. 29–52.
- (2023b): »Staatliche Strategien gegen Wohnungsnot«, in: Johanna Betz/Hans-Jürgen Bieling/Andrea Futterer et al. (Hg.), Konflikte um Infrastrukturen. Öffentliche Debatten und politische Konzepte, Bielefeld: transcript, S. 101–126.
- Betz, Johanna/Bieling, Hans-Jürgen/Futterer, Andrea et al. (Hg.) (2023): Konflikte um Infrastrukturen. Öffentliche Debatten und politische Konzepte (= Edition Politik, Band 154), Bielefeld: transcript.
- Bhagat, Ali/Soederberg, Susanne (2020): »The political economy of displacement governance: the case of refugees in the European Union«, in: Bill Dunn (Hg.), A research agenda for critical political economy, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, S. 195–207.
- Bianchi, Iolanda/Russell, Bertie (2026): Radical Municipalism, Bristol University Press.
- Bieling, Hans-Jürgen (2009): »Privat vor Staat? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates«, in: WSI-Mitteilungen 62, S. 235–242.
- (2023): Gewährleistungsstaatlichkeit in der Europäischen Union – Die regulative Strukturierung sozialer Infrastrukturen durch die europäische Handlungsarena.
- Bieling, Hans-Jürgen/Coburger, Carla/Klösel, Patrick (2021): Kapitalismusanalysen. Klassische und neue Konzeptionen der Politischen Ökonomie (= UTB, Band 5719), Frankfurt: UTB; Wochenschau Verlag.
- Bieling, Hans-Jürgen/Möhring-Hesse, Matthias (2023a): »Einleitung: Infrastrukturkonflikte. Aussichten auf die Gesellschaft von morgen«, in: Johanna Betz/Hans-Jürgen Bieling/Andrea Futterer et al. (Hg.), Konflikte um Infrastrukturen. Öffentliche Debatten und politische Konzepte, Bielefeld: transcript, S. 9–29.
- (2023b): »Infrastrukturen für »Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter«. Handlungsbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten des lokalen Gewährleistungsstaats«, in: Johanna Betz/Hans-Jürgen Bieling/Andrea Futterer et al. (Hg.), Konflikte um Infrastrukturen. Öffentliche Debatten und politische Konzepte, Bielefeld: transcript, S. 203–224.
- Bitterer, Nadine/Heeg, Susanne (2015): »Die Macht der Zahlen«, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 59.
- Blackwell, Timothy/Kohl, Sebastian (2019): »Historicizing housing typologies: beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism«, in: Housing Studies 34, S. 298–318.
- Blank, Martina/Hannes, Soliana (2021): »Zufluchtsort Frankfurt? Leben in der Sammelunterkunft«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/Jürgen Schardt et al. (Hg.), Frankfurt

- am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe, Bielefeld: transcript, S. 284–294.
- Bodenrichtwerte Deutschland (2024): Bodenrichtwerte & Grundstückspreise Frankfurt am Main 2024, <https://www.bodenrichtwerte-deutschland.de/boris/hessen/frankfurt-am-main#sec2>.
- Böhm, Benjamin (2021): »Zermürend, abschreckend, desintegrierend: Frankfurts Politik gegen Obdachlose«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/Jürgen Schardt et al. (Hg.), Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe, Bielefeld: transcript, 89–88.
- Bonczyk, Sophie/Trautvetter, Christoph/Rosa-Luxemburg-Stiftung (2019): Profitmaximierer oder verantwortungsvolle Vermieter?: Große Immobilienunternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin im Profil, <https://www.rosalux.de/en/publication/id/40502/profitmaximierer-oder-verantwortungsvolle-vermieter/>.
- Börse Online Redaktion (2021): »Vonovia-Aktie, Deutsche Wohnen & Co.: Was von Immobilienaktien nach dem Urteil zum Mietendeckel zu halten ist« vom 27.04.2021, <https://www.boerse-online.de/nachrichten/aktien/vonovia-aktie-deutsche-wohnen-co-was-von-immobilienaktien-nach-dem-urteil-zum-mietendeckel-zu-halten-ist-20303000.html>.
- Botzem, Sebastian/Dobusch, Leonhard (2012): »Dienstleister der Finanzialisierung: Fragmentierte Organisation und kalkulierte Profite in der Immobilienwirtschaft«, in: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 64, S. 673–700.
- Brede, Helmut/Kohaupt, Bernhard/Kujath, Hans J. (1975): Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Brenner, Neil (2004): »Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000«, in: Review of International Political Economy 11, S. 447–488.
- Brethauer, Lars/Gallas, Alexander/Kannankulam, John/Stützle, Ingo (2006): »Einleitung«, in: Lars Brethauer/Nikos A. Pulantzas (Hg.), Poulantzas lesen: zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg: VSA-Verl., S. 7–31.
- Bruff, Ian (2021): »The politics of comparing capitalisms«, in: Environment and Planning A 53, S. 1273–1292.
- Bryan, Dick/Rafferty, Mike (2014): »Political Economy and Housing in the Twenty-first Century – From Mobile Homes to Liquid Housing?«, in: Housing, Theory and Society 31, S. 404–412.
- Buchstab, Mara/Helf, Matthias/Ruck, Jan (2023): »Doppelt benachteiligt? Versorgungsmängel und schwache Interessen im Gewährleistungsstaat«, in: Johanna Betz/Hans-Jürgen Bieling/Andrea Futterer et al. (Hg.), Konflikte um Infrastrukturen. Öffentliche Debatten und politische Konzepte, Bielefeld: transcript, S. 181–203.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.: Mindestens 607.000 Menschen in Deutschland wohnungslos. Pressemitteilung, https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/PRM/PRM_PM_BAG_W_Pressemappe_Hochrechnung_Zahl_der_wohnungslosen_Menschen.pdf.
- Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024): Soziale Wohnraumförderung, <https://www.bmwsb.bund.de/Web/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html>.

- Bundesverfassungsgericht (2021): Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner Mietendeckel) nichtig. Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20, 2 BvL 5/20, 2 BvL 4/20, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-028.html>.
- Bündnis kommunal&selbstverwaltet Wohnen (2020): »Öffentliche Hand und alles gut? Mieter*innen für die Demokratisierung der öffentlichen Wohnraumversorgung«, in: Barbara Schöning/Lisa Vollmer (Hg.), Wohnungsfragen ohne Ende?: Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung, Bielefeld: transcript, S. 177–190.
- Bündnis Mietenwahnsinn stoppen! Dresden (2023): Mietenwahnsinn stoppen! – Gemeinsam für eine solidarische Stadt!, <https://dresden.mietenwahnsinn-stoppen.de/> vom 10.01.2024.
- Bunzel, Arno (2018): »Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme«, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL, S. 2403–2407.
- Bunzel, Arno/Coulmas, Diana/Frölich von Bodelschwingh, Franciska/Krusenotto, Magnus/Lau, Petra/Strauss, Wolf-Christian (2023): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung: Handreichung, Berlin.
- Bunzel, Arno/Hanke, Stefanie/Krusenotto, Magnus/Michalski, Daniela (2023): Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis (= Difu-Impulse, Band 2023,1), Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Busch-Geertsema, Volker/Henke, Jutta/Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Forschungsbericht.
- Card, Kenton (2022): »From the streets to the statehouse: how tenant movements affect housing policy in Los Angeles and Berlin«, in: Housing Studies, S. 1–27.
- (2023): The New Politics of Housing: Four Essays on Housing Movements and Policy in the United States and Germany 2008–2023.
- Castells, Manuel (1975 [2012]): Kampf in den Städten. Gesellschaftliche Widersprüche und politische Macht, Hamburg: VSA-Verlag.
- Christophers, Brett (2023): Our lives in their portfolios: why asset managers own the world, London: Verso.
- Christophers, Brett/Niedt, Christopher (2016): »Resisting devaluation: Foreclosure, eminent domain law, and the geographical political economy of risk«, in: Environment and Planning A 48, S. 485–503.
- Cirolia, Liza/Rode, Philipp (2019): Urban infrastructure and development, London.
- Clapham, David (2018): Remaking Housing Policy. An International Study, Milton: Routledge.
- Clarke, Simon/Ginsburg, Norman (1975): »The political economy of housing«, in: University of Warwick, S. 1–19.
- Criado-Perez, Caroline (2020): Unsichtbare Frauen. Wie eine von Daten beherrschte Welt die Hälfte der Bevölkerung ignoriert (= btb, Band 71887), München: btb.

- Cyber Valley (2022): Landesregierung macht Weg frei für Cyber Valley Campus, <http://www.cyber-valley.de/de/news/landesregierung-macht-weg-frei-fur-cyber-valley-campus> vom 24.01.2022.
- Danewid, Ida (2020): »The fire this time: Grenfell, racial capitalism and the urbanisation of empire«, in: *European Journal of International Relations* 26, S. 289–313.
- Dangschat, Jens (2001): »Ein Kommentar: Leben statt Wohnen?«, in: Andreas Feldtkeller (Hg.), *Städtebau: Vielfalt und Integration. Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen*, Stuttgart, München: Dt. Verl.-Anst., S. 214–221.
- Dangschat, Jens/Alisch, Monika (2014): »Soziale Mischung: Die Lösung von Integrationsherausforderungen?«, in: Paul Gans (Hg.), *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL, S. 200–218.
- Dangschat, Jens S. (2005): »Integration oder Ablenkungsmanöver? Zielsetzungen und Beitrag des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« zur Integration sozialer Gruppen«, in: Sylvia Greiffenhagen/Katja Neller (Hg.), *Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf — die Soziale Stadt«*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 289–307.
- Deckwirth, Christina (2008): »Die Europäische Union als Triebkraft der Privatisierung«, in: *WSI-Mitteilungen*, 534–540.
- DeFilippis/Fraser, Jim (2020): »Why do we want mixed-income housing and neighbourhoods? (first published 2010)«, in: Sebastian Schipper/Lisa Vollmer (Hg.), *Wohnungsforschung. Ein Reader*, Bielefeld: transcript.
- DER SPIEGEL (2006): »Nie wieder Schulden« vom 16.11.2006.
- (2020): »Vermieter verlieren pro Monat 21 Millionen Euro« vom 23.11.2020.
- (2022): »Studie zu Wohnkosten von Studierenden: WG-Zimmer sind so teuer wie nie«, in: DER SPIEGEL vom 18.02.2022, <https://www.spiegel.de/panorama/bildung/neue-studie-zu-wohnkosten-von-studierenden-wg-zimmer-so-teuer-wie-a-7dc683cd-2212-4122-a687-072f160e0c1f> vom 03.03.2022.
- (2024): »»Der Minderwertigkeits-Komplex ist in vielen Ostdeutschen abgespeichert« vom 05.10.2024, <https://www.spiegel.de/geschichte/ddr-gruendung-vor-75-jahren-der-minderwertigkeitskomplex-ist-in-vielen-ostdeutschen-abgespeichert-a-c92fc468-25f4-415b-befd-9c5af7efd2e2>.
- Deutsche Wohnen & Co enteignen (2020): *Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft: Lösungen für die Berliner Wohnungskrise*.
- (2022): »Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft – Lösungen für die Berliner Wohnungskrise«, in: Deutsche Wohnen & Co enteignen (Hg.), *Wie Vergesellschaftung gelingt. Zum Stand der Debatte*, Berlin: Parthas Verlag, S. 46–66.
- Deutscher Bundestag (2017): *Wohngeld- und Mietenbericht 2016*. Drucksache 18/13120.
- Deutsches Studentenwerk (2020): *Wohnraum für Studierende – Statistische Übersicht 2020*, https://www.studentenwerke.de/sites/default/files/201126_dsw_wohne_n20_web_o.pdf vom 25.01.2022.
- Die Bundesregierung (2023): *Mehr Wohngeld für mehr Menschen*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeldreform-2130068>.

- (2024): Die Wohngemeinnützigkeit ist wieder da. Neue Wohngemeinnützigkeit als weitere starke Säule für bezahlbares Wohnen. Pressemitteilung, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2024/06/NWG.html>.
- Dingeldey, Irene (2008): »Governance und Sozialpolitik: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat«, in: Gunnar F. Schuppert/Michael Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 313–329.
- DIW (2019): Immer mehr ältere Haushalte sind von steigenden Wohnkosten schwer belastet, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_o1.c.635080.de/19-27-1.pdf vom 20.10.2020.
- (2024): Niedriglohnsektor auf Tiefstand, aber Einkommensungleichheit nimmt nicht ab, https://www.diw.de/de/diw_o1.c.891106.de/niedriglohnsektor_auf_tiefstand_aber_einkommensungleichheit_nimmt_nicht_ab.html.
- Doling, John (1997): *Comparative housing policy. Government and housing in advanced industrialized countries*, Basingstoke, Hampshire, Basingstoke: Macmillan.
- (1999): »De-commodification and Welfare: Evaluating Housing Systems«, in: *Housing, Theory and Society* 16, S. 156–164.
- (2006): »A European Housing Policy?«, in: *European Journal of Housing Policy* 6, S. 335–349.
- Dörre, Klaus (2021): »Kampf um Öffentlichkeit. Kapitalistische Landnahme und die Zerstörung von Vernunft«, in: Nils S. Borchers/Selma Güney/Uwe Krüger et al. (Hg.), *Transformation der Medien – Medien der Transformation: Verhandlungen des Netzwerks Kritische Kommunikationswissenschaft*, Westend Verlag, S. 103–127.
- Dresdner Neue Nachrichten (2020): »Sozialamt und Wohnungsbaugesellschaft entscheiden. 140 Interessenten für 22 Sozialwohnungen« vom 23.05.2020.
- Easterlow, Donna/Smith, Susan J. (2004): »Housing for health: Can the market care?«, in: *Environment and Planning A* 36, S. 999–1017.
- Egner, Björn (2019): »Wohnungspolitik seit 1945«, in: *Bürger und Staat*, S. 94–100.
- Egner, Björn/Georgakis, Nikolaos/Heinelt, Hubert et al. (Hg.) (2004): *Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen, Akteure, Instrumente (= Gesellschaftswissenschaften Praxis)*, Darmstadt.
- Egner, Björn/Kayser, Max/Böhler, Heike/Grabietz, Katharina J. (2018): *Lokale Wohnungspolitik in Deutschland*.
- Egner, Björn/Krapp, Max-Christopher/Vaché, Martin/Schulze, Kai/Thomas, Samantha (2022): *Wohnungspolitiken in der EU*, Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- Egner, Björn/Rink, Dieter (2020): »Lokale Wohnungspolitik im Vergleich«, in: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 309–327.
- Ehlers, Jürgen (2021): »Ein Erfolgsmodell: Die Nachbarschaftsinitiative Nordend-Bornheim-Ostend«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/Jürgen Schardt et al. (Hg.), *Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe*, Bielefeld: transcript, S. 363–371.

- Eifert, Martin (1998): Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat (= Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Bd. 33), Baden-Baden: Nomos.
- Einem, Eberhard von (2016a): »Das verschlafene Jahrzehnt«, in: Eberhard von Einem (Hg.), Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 17–39.
- (2016b): »Mieten -Wohngeld – Kosten der Unterbringung«, in: Eberhard von Einem (Hg.), Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 41–70.
- El-Kayed, Nihad/Hamann, Ulrike (2018): »Refugees' Access to Housing and Residency in German Cities: Internal Border Regimes and Their Local Variations«, in: Social Inclusion 6, S. 135–146.
- El-Kayed, Nihad/Keskinkılıç, Leoni J./Šerbedžija, Vojin/Wiegand, Anna (2023): Stadum-Mig Working Paper 3: Bewohner*innenschaft und Migration, Berlin.
- Elsinga, Marja/Haffner, Marietta (2019): »How the European Commission Affected Social Rental Housing in the Netherlands and Germany«, in: Katrin B. Anacker/Mai T. Nguyen/David P. Varady (Hg.), The Routledge handbook of housing policy and planning, New York, NY: Routledge, S. 220–227.
- Elsinga, Marja/Lind, Hans (2013): »The Effect of EU-Legislation on Rental Systems in Sweden and the Netherlands«, in: Housing Studies 28, S. 960–970.
- empirica (2023): empirica regio | Frankfurt am Main, kreisfreie Stadt, <https://shop.empirica-regio.de/shop-live/> vom 10.07.2023.
- Endres, Tashy (2015): »Widerstand und Macht. Wer partizipiert bei wem?«, in: Arno Brandhuber/Florian Hertweck/Thomas Mayfield (Hg.), Die dialogische Stadt. Berlin wird Berlin. Katalog zur gleichnamigen Ausstellung der Berlinischen Galerie, Köln: Walther König, S. 521–548.
- Esping-Andersen, Gosta (1989): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Oxford, UK: Polity Press.
- Evers, Adalbert/Harlander, Tilman (1983): »Kommunale Wohnungspolitiken zwischen Wachstumszwängen und Wohnungsnot – diskutiert am Beispiel dreier Großstädte.«, in: Adalbert Evers/Hans-Georg Lange/Hellmut Wollmann (Hg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel: Birkhäuser, S. 9–31.
- Evers, Adalbert/Lange, Hans-Georg/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1983): Kommunale Wohnungspolitik (= Stadtforschung aktuell, Band 3), Basel: Birkhäuser.
- Expertenkommission zum Volksentscheid »Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen« (2023): Abschlussbericht, Berlin.
- F+B (2021): Mietspiegelindex 2020 veröffentlicht, <https://www.f-und-b.de/beitrag/fb-mietspiegelindex-2020-ver%C3%B6ffentlicht-732.html> vom 25.01.2022.
- Fairclough, Norman (2013): »Critical discourse analysis and critical policy studies«, in: Critical Policy Studies 7, S. 177–197.
- Farahat, Anusheh (2020): »Eigentum verpflichtet: die Sozialbindung des Eigentums am Beispiel des Berliner Mietendeckels«, in: Juristen Zeitung 75, S. 602.
- Farha, Leilani (2017): Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Genf.

- FAZ.net (2018): »Wir haben in Frankfurt eine Bodenkrise« vom 10.03.2018.
- (2023): »Entwickler insolvent, Altes Polizeipräsidium in Frankfurt vor ungewisser Zukunft« vom 24.08.2023.
- Federici, Silvia/Dowling, Emma (2023): »Refracting the Household: For a Feminist Social Housing. Silvia Federici in Conversation with Emma Dowling«, in: Simon Güntner/Juma Hauser/Judith Lehner et al. (Hg.), *The social dimension of social housing*, Leipzig: Spector Books.
- Fehlberg, Thorsten/Mießner, Michael (2015): »Mietpreissteigerungen und Wohnungseingpässe abseits der Ballungsräume. Investitionen in Wohnimmobilien in B-Lagen und Regionalzentren – das Beispiel Göttingen«, in: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 3, S. 25–44.
- Feketics, Martin/Schenk, Leonhard/Schuster, Matthias (2001): »Bauen in der Stadt der kurzen Wege«. (LEHEN drei Architekten und Stadtplaner), in: Andreas Feldtkeller (Hg.), *Städtebau: Vielfalt und Integration. Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen*, Stuttgart, München: Dt. Verl.-Anst., S. 87–115.
- Feldtkeller, Andreas (1995): *Die zweckentfremdete Stadt. Wider die Zerstörung des öffentlichen Raums*, Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Feldtkeller, Andreas (Hg.) (2001): *Städtebau: Vielfalt und Integration. Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen*, Stuttgart, München: Dt. Verl.-Anst.
- (2018): »Städtebau: Quartiere offen für Vielfalt«, in: Nina Berding/Wolf-D. Bukow/Karin Cudak (Hg.), *Die kompakte Stadt der Zukunft: Auf dem Weg zu einer inklusiven und nachhaltigen Stadtgesellschaft*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 31–52.
- Ferreri, Mara/Vidal, Lorenzo (2021): »Public-cooperative policy mechanisms for housing commons«, in: *International Journal of Housing Policy*, S. 1–19.
- Fields, Desiree (2017a): »Unwilling Subjects of Financialization«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 41, S. 1–16.
- (2017b): »Urban struggles with financialization«, in: *Geography Compass* 11, 1–13.
- Fields, Desiree/Raymond, Elora L. (2021): »Racialized geographies of housing financialization«, in: *Progress in Human Geography* 45, S. 1625–1645.
- Fields, Desiree/Uffer, Sabina (2016): »The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin«, in: *Urban Studies* 53, S. 1486–1502.
- Fields, Desiree J./Hodkinson, Stuart N. (2018): »Housing Policy in Crisis: An International Perspective«, in: *Housing Policy Debate* 28, S. 1–5.
- Folkers, Andreas (2020 [2012]): »Kritische Infrastruktur«, in: *Arch+ Zeitschrift für Architektur und Urbanismus* 53, S. 102–109.
- Foroutan, Naika/Hamann, Ulrike/El-Kayed, Nihad/Jorek, Susanna (2017): *Zwischen Lager und Mietvertrag – Wohnunterbringung von geflüchteten Frauen in Berlin und Dresden. Forschungsbericht*.
- Foroutan, Naika/Hamann, Ulrike/El-Kayed, Nihad/Jorek, Susanna/Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (2017): *Zwischen Lager und Mietvertrag – Wohnunterbringung von geflüchteten Frauen in Berlin und Dresden: Forschungsbericht*.
- Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. Bundesvereinigung (2016): *Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen. Konzeptverfahren zur Förderung des sozialen Zu-*

- sammenhalts, bezahlbaren Wohnraums und lebendiger Quartiere. Praxisbeispiele aus Tübingen, Hamburg, München und Berlin.
- Foucault, Michel (1981): *Archäologie des Wissens* (= Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foundational Economy Collective (2019a): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*, Berlin: Suhrkamp.
- Foundational Economy Collective (Hg.) (2019b): *Die Ökonomie des Alltagslebens: Für eine neue Infrastrukturpolitik*, Berlin: Suhrkamp.
- (2024): *What is the foundational economy?*, <https://foundationaleconomy.com/introduction/> vom 29.10.2024.
- Frankfurter Rundschau (2003): »Rosi K.s natürlicher Tod« vom 17.11.2003.
- (2018a): »Das wird kein Selbstläufer« vom 13.01.2018.
- (2018b): »Zehn Jahre Mietenstopp« vom 23.02.2018.
- (2018c): »Josef beklagt verpasste Chance« vom 02.03.2018.
- (2018d): »Schutz vor starker Mieterhöhung« vom 06.06.2018.
- (2018e): »Gegen Verdrängung von Mietern« vom 27.07.2018.
- (2018f): »ABG-Chef beklagt „linken Populismus“«, in: Frankfurter Rundschau vom 14.08.2018.
- (2018g): »Mietentscheid nicht zulässig?« vom 17.08.2018.
- (2018h): »Die Metropolregion darf nicht dichtmachen« vom 18.08.2018.
- (2018i): »Erst mal Frankfurt vollmachen« vom 20.08.2018.
- (2018j): »Erster Schritt zu bezahlbarer Miete« vom 24.08.2018.
- (2018k): »Günstig attraktiv bauen« vom 18.09.2018.
- (2018l): »Wohnen. Mehr Geld für Sozialwohnungen« vom 21.12.2018.
- (2019a): »Preise steigen weiter stark« vom 21.01.2019.
- (2019b): »Studieren wird immer teurer« vom 09.02.2019.
- (2019c): »Geflüchtete ziehen in Wohnungen« vom 16.02.2019.
- (2019d): »Nehmen Sie uns, die Bürger, ernst!« vom 20.02.2019.
- (2019e): »Kampf gegen Verdrängung« vom 02.04.2019.
- (2019f): »Wohnen für alle am Hilgenfeld« vom 13.04.2019.
- (2019g): »Bezahlbarer Wohnraum 2.0« vom 17.05.2019.
- (2019h): »Mehr bezahlbare Wohnungen« vom 25.06.2019.
- (2019i): »Wir halten die Mieten über Jahre konstant« vom 10.08.2019.
- (2019j): »Schutz vor Wohnungsspekulanten«, in: Frankfurter Rundschau vom 23.08.2019.
- (2019k): »Neuer Stadtteil droht zu scheitern« vom 29.08.2019.
- (2019l): »Land hofft auf 200.000 Wohnungen im Frankfurter Bogen« vom 19.10.2019.
- (2019m): »CDU will neuen Stadtteil kippen« vom 30.10.2019.
- (2020a): »Eine Steuer für bezahlbares Wohnen« vom 10.01.2020.
- (2020b): »Mehr Land fürs Wohnen gefordert« vom 16.03.2020.
- (2020c): »Mieter fordern Hilfe« vom 24.03.2020.
- (2020d): »Verständnis für den Protest – Project Shelter will in den Paradieshof ziehen« vom 22.06.2020.
- (2020e): »Mieten sollen nur gering steigen« vom 01.07.2020.
- (2020f): »Große Chancen für Wohnprojekte« vom 28.09.2020.

- (2020g): »Grüner wohnen« vom 02.10.2020.
 - (2020h): »Stadt soll Erbpachten senken«, in: Frankfurter Rundschau vom 19.11.2020.
 - (2020i): »Sieben Häuser stehen leer, nebenan wird gebaut« vom 04.12.2020.
 - (2020j): »Sozialmieten sollen länger gelten« vom 14.12.2020, <https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/hessischer-landtag-sozialmieten-sollen-laenger-gelten-90131580.html> vom 31.01.2023.
 - (2021a): »Nassauische Heimstätte erhöht die Miete« vom 07.01.2021.
 - (2021b): »Wege aus der Wohnungskrise« vom 02.03.2021.
 - (2021c): »Vonovia bremst Mietanstiege« vom 10.03.2021.
 - (2021d): »Linke wirbt für Grün-Rot-Rot« vom 18.03.2021.
 - (2021e): »Wohnen und Arbeiten im Hochhausareal« vom 19.03.2021.
 - (2021f): »Keine Rendite mit der Miete« vom 29.03.2021.
 - (2021g): »Erbbauszins senken« vom 20.04.2021.
 - (2021h): »Asta stellt Forderungen« vom 30.04.2021.
 - (2021i): »Stadt soll bei Bauland für Studierende mitplanen« vom 07.05.2021.
 - (2021j): »Die Stadt muss endlich lebenswerter werden« vom 18.05.2021.
 - (2021k): »Regierung lehnt Mietendeckel ab« vom 18.06.2021.
 - (2021l): »Gegen Verdrängung« vom 31.08.2021.
 - (2021m): »Bündnis fordert Mietpreiswende« vom 06.09.2021.
 - (2021n): »Eine Branche im Umbruch« vom 07.10.2021.
 - (2021o): »Tägliche Not« vom 16.10.2021.
 - (2021p): »Kritik an Wohnqualität in der Platensiedlung« vom 18.11.2021.
 - (2023a): »Frankfurt: ABG verschiebt den Bau des Quartiers Hilgenfeld wegen hoher Baukosten« vom 13.01.2023.
 - (2023b): »Haushalt Frankfurt: Städtische Schulden steigen stark« vom 24.03.2023, <https://www.fr.de/frankfurt/haushalt-frankfurt-staedtische-schulden-steigen-stark-92169304.html> vom 05.07.2023.
 - (2024): »Zwangsräumungen in Frankfurt: 99 Minderjährige vor die Tür gesetzt« vom 06.07.2024.
- Franzius, Claudio (2003): »Der Gewährleistungsstaat – Ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?«, in: *Der Staat* 42, S. 493–517.
- Fritzsche, Carolin (2015): »Eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft für Dresden?«, in: *ifo Dresden* 22, S. 25–34.
- Gabor, Daniela/Kohl, Sebastian (2022): *The Financialization of Housing in Europe*. »My home is an asset class«, Brüssel.
- GABU Heindl Architektur (2024): *Intersektionales Stadthaus*, Wien, <https://www.gabuheindl.at/de/uebersicht/wohnen-und-arbeiten/intersektionales-stadthaus-wien.html>.
- Garcia-Landa, Adrian/Trautvetter, Christoph (2019): *Wem zahle ich eigentlich Miete? Den finanzialisierten Immobilienmarkt verstehen: Ein Recherchehandbuch für Mieter*Innen*, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/HB_Wem_zahl_ich_Miete.pdf vom 08.06.2020.
- Geißler, René (2013): »Chancen und Grenzen in der Steuerung kommunaler Haushaltskonsolidierung«, in: Michael Haus/Sabine Kuhlmann (Hg.), *Lokale Politik und Ver-*

- waltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 100–118.
- Gillich, Stefan (2021): »Wohnen ohne festen Wohnsitz«, in: Frank Eckardt/Sabine Meier (Hg.), *Handbuch Wohnsoziologie*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 327–345.
- Glagow, Manfred (Hg.) (1987): *Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*, Pfaffenweiler: Centaurus-Verl.-Ges.
- Glatter, Jan (2007): *Gentrification in Ostdeutschland – untersucht am Beispiel der Dresdner Äußeren Neustadt*, Dresden.
- (2020): »Vom Verkauf zur Neugründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft – Neujustierung der Wohnungspolitik in Dresden«, in: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 217–234.
- (2022): *Abriss zur Entwicklung der kommunalen Bodenpolitik in Dresden*.
- Glatter, Jan/Mießner, Michael (2022a): »Aktuelle Debatten in der deutschsprachigen Gentrifizierungsforschung. Zur Einleitung«, in: Jan Glatter/Michael Mießner (Hg.), *Gentrifizierung und Verdrängung. Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen*, Bielefeld: transcript, S. 9–32.
- Glatter, Jan/Mießner, Michael (Hg.) (2022b): *Gentrifizierung und Verdrängung. Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen (= Interdisziplinäre Wohnungsforschung, Band 3)*, Bielefeld: transcript.
- Glock, Birgit/Häußermann, Hartmut (2004): »New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 28, S. 919–929.
- Goodwin, Geoff (2018): »Rethinking the Double Movement: Expanding the Frontiers of Polanyian Analysis in the Global South«, in: *Development and Change* 49, S. 1268–1290.
- Gotham, Kevin F. (2006): »The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector«, in: *American Journal of Sociology* 112, S. 231–275.
- Graham, Stephen/Marvin, Simon (2001): *Splintering Urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, New York: Routledge.
- (2022): »Splintering Urbanism at 20 and the ›Infrastructural Turn‹«, in: *Journal of Urban Technology* 29, S. 169–175.
- Gramsci, Antonio (o.J.): *Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe*, Hamburg: Argument Verlag.
- Greer, Chris/McLaughlin, Eugene (2017): »Theorizing institutional scandal and the regulatory state«, in: *Theoretical Criminology* 21, S. 112–132.
- Grohs, Stephan/Zabler, Steffen (2021): »Wohnungspolitik als Sozialpolitik? Zum Wechselspiel von Haushaltslage, Sozialausgaben und kommunalen Investitionen in Wohnraum«, in: Björn Egner/Stephan Grohs/Tobias Robischon (Hg.), *Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 37–57.
- Großmann, Katrin (2020): »Gebäude-Energieeffizienz als Katalysator residentieller Segregation. Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel ›Wohnen in der Klimakrise.

- Die Wohnungsfrage als ökologische Frage«, in: sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 8, S. 199–210.
- (2021): »Energiearmut in Deutschland und Europa«, in: Sören Becker/Britta Klagge/Matthias Naumann (Hg.), Energiegeographie, Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer, S. 233–246.
- Grubbauer, Monika/Metzger, Joscha (2023a): »Einleitung: Wohnungsfrage und Wohnungsforschung«, in: Monika Grubbauer/Joscha Metzger (Hg.), Wohnen in Hamburg. Akteure, Instrumente und Konfliktfelder, Bielefeld: transcript, S. 13–30.
- Grubbauer, Monika/Metzger, Joscha (Hg.) (2023b): Wohnen in Hamburg. Akteure, Instrumente und Konfliktfelder (= Interdisziplinäre Wohnungsforschung), Bielefeld: transcript.
- Gumpert, Gary/Drucker, Susan J. (2008): »Communicative Cities«, in: International Communication Gazette 70, S. 195–208.
- Güntner, Simon/Hauser, Juma/Lehner, Judith/Reinprecht, Christoph (2023): »The Social in Social Housing. Introductory remarks on a complex and fluid debate«, in: Simon Güntner/Juma Hauser/Judith Lehner et al. (Hg.), The social dimension of social housing, Leipzig: Spector Books, S. 12–33.
- Gurevitch, Michael/Blumler, Jay G. (1990): »Political communication systems and democratic values«, in: Judith Lichtenberg (Hg.), Democracy and the Mass Media, Cambridge University Press, S. 269–289.
- Gutachterausschuss Frankfurt am Main (2020): Analyse über die Bodenrichtwertentwicklung zum 01.01.2020, <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/stadtvermessungsamt/gutachterausschuss-fuer-immobilienwerte/immobilienmarktbericht-frankfurt-am-main> vom 10.07.2023.
- (2023): Immobilienmarktbericht 2023, <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/stadtvermessungsamt/gutachterausschuss-fuer-immobilienwerte/immobilienmarktbericht-frankfurt-am-main> vom 10.07.2023.
- GWG (2021): Geschäftsbericht 2020.
- Hahn, Lisa/Hemmerich, Luca (2021): »Mietentscheid Frankfurt: Direktdemokratisch für mehr bezahlbaren Wohnraum«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/Jürgen Schardt et al. (Hg.), Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe, Bielefeld: transcript, S. 383–392.
- Haila, Anne (1990): »The Theory of Land Rent at the Crossroads«, in: Environment and Planning D: Society and Space 8, S. 275–296.
- Hajer, Maarten (1993): »Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain«, in: Frank Fischer/John Forester (Hg.), The Argumentative turn in policy analysis and planning, Durham, N.C.: Duke University Press, S. 43–76.
- Hajer, Maarten A. (2005): The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process, Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Sarah M. (2020): »Social reproduction as social infrastructure«, in: Soundings: a journal of politics and culture.
- Hamann, Ulrike/Türkmen, Ceren (2020): »Communities of struggle: the making of a protest movement around housing, migration and racism beyond identity politics in Berlin«, in: Territory, Politics, Governance 8, S. 515–531.

- Harlander, Tilman (1995): Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine. Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus, Basel: Birkhäuser.
- (2018): »Wohnungspolitik«, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL, S. 2953–2965.
- Harloe, Michael (1995): The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America (= IJURR Studies in Urban and Social Change Book Ser), Somerset: John Wiley & Sons Incorporated.
- Harvey, David (1978): »The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis«, in: International Journal of Urban and Regional Research 2, S. 101–131.
- (2001a): »Globalization and the ›Spatial Fix‹«, in: geographische revue 3, S. 23–30.
- (2001b): »The geopolitics of capitalism: First published in Social Relations and Spatial Structures 1985«, in: David Harvey (Hg.), Spaces of capital: Towards a critical geography, Edinburgh: Edinburgh Univ. Press, S. 312–344.
- (2001c): »The spatial fix: Hegel, Von Thünen and Marx: First published in Antipode 1981«, in: David Harvey (Hg.), Spaces of capital: Towards a critical geography, Edinburgh: Edinburgh Univ. Press, S. 284–311.
- (2006 [1982]): The Limits to Capital, London u.a.: Verso.
- (2013a): Rebellenische Städte. Vom Recht auf Stadt zur urbanen Revolution, Berlin: Suhrkamp.
- (2013b): The new imperialism, Oxford: Oxford University Press.
- Hausbesetzungen in Tübingen (o.J.): Startseite & Chronologien, <https://hausbesetzung-en-tuebingen.mtmedia.org/> vom 16.02.2022.
- Heeg, Susanne (2001): Politische Regulation des Raums. Metropolen – Regionen – Nationalstaat, Berlin: Ed. Sigma.
- (2012): »Flexibel bis zum Anschlag: Bauen und Planen für die Global City Frankfurt«, in: AK Kritische Geographie Frankfurt (Hg.), Wem gehört Frankfurt? Dokumentation des aktionistischen Kongresses vom März 2012, organisiert aus dem »Wem gehört die Stadt?« -Netzwerk, Frankfurt am Main: Goethe-Universität Institut für Human-geographie, S. 75–85.
- (2013): »Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens«, in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 1, S. 75–99.
- (2016): »Building for Urban Success? Project Development and Social Exclusivity in Germany Frankfurt/Main as a Case Study«, in: Amnon Lehen (Hg.), Private Communities and Urban Governance, Cham: Springer International Publishing, S. 151–164.
- (2017): »Finanzialisierung und Responsibilisierung – Zur Vermarktlichung der Stadtentwicklung«, in: Barbara Schöning/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hg.), Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld: transcript.
- (2020): »Ökonomie des Wohnens«, in: Frank Eckardt/Sabine Meier (Hg.), Handbuch Wohnsoziologie, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–20.
- Heeg, Susanne/Rosol, Marit (2007): »Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick«, in: Prokla 37, S. 491–509.
- Heeg, Susanne/Schipper, Sebastian (2021): »Der Stachel des Widerspruchs: Wohnungspolitik und soziale Kämpfe in Frankfurt am Main«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/

- Jürgen Schardt et al. (Hg.), Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe, Bielefeld: transcript, S. 53–64.
- Heindl, Gabu (2020): Stadtkonflikte. Radikale Demokratie in Architektur und Stadtplanung, Wien: mandelbaum verlag.
- Heinrich, Michael (1999 [2017]): Die Wissenschaft vom Wert. Die Marxsche Kritik der politischen Ökonomie zwischen wissenschaftlicher Revolution und klassischer Tradition, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Heires, Marcel/Nölke, Andreas (2014): »Die Politische Ökonomie der Finanzialisierung. Einleitung«, in: Marcel Heires/Andreas Nölke (Hg.), Politische Ökonomie der Finanzialisierung, Wiesbaden: Springer, S. 19–29.
- Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Helbrecht, Ilse (Hg.) (2016): Gentrifizierung in Berlin. Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien (= Urban Studies), Bielefeld: transcript.
- Helfrich, Silke (Hg.) (2012): Commons Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat, Bielefeld: transcript.
- Helfrich, Silke/Bollier, David (2012): »Commons als transformative Kraft. Zur Einführung«, in: Silke Helfrich (Hg.), Commons Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat, Bielefeld: transcript, S. 15–23.
- Hesse, Markus/Preckwinkel, Wiebke (2009): »Globalisierung der Wohnungswirtschaft«, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 53, S. 156–171.
- Hessischer Landtag (2021): 88. Plenarsitzung, aktuelle Stunde. Neue Wohnformen noch besser unterstützen, <https://www.youtube.com/watch?v=zOtEAPaigro>.
- (2022): Kleine Anfrage Jan Schalauske (DIE LINKE) vom 08.11.2021 – Zwangsräumungen in Hessen – und Antwort Ministerin der Justiz. Drucksache 20/6685.
- (2023): Aktuelle Entwicklung der sozialen Wohnraumförderung in Hessen – Teil I. Kleine Anfrage Jan Schalauske (DIE LINKE) vom 09.03.2023 und Antwort Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen. DS 20/10781, Wiesbaden.
- Hicks, Timothy/Jacobs, Alan M./Matthwes, Scott J./Merkley, Eric (2021): »Whose News? Class-Biased Economic Reporting in the USA«, in: American Political Science Review, S. 116–133.
- Hitz, Hansruedi/Keil, Roger/Lehrer, Ute et al. (Hg.) (1995): Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich, Zürich: Rotpunktverlag.
- Hochstenbach, Cody (2022): »Landlord Elites on the Dutch Housing Market: Private Landlordism, Class, and Social Inequality«, in: Economic geography 98, S. 327–354.
- (2024): »Framing the housing crisis: politicization and depoliticization of the Dutch housing debate«, in: Housing Studies, S. 1–26.
- Holm, Andrej (2006): »Sächsischer Ausverkauf«, in: MieterEcho.
- (2008a): »Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes«, in: Jörg Pohlman/Norbert Gestring/Werner Petrowsky (Hg.), Jahrbuch StadtRegion 2007/2008. Schwerpunkt: Arme reiche Stadt, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 101–108.

- (2008b): »Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes«, in: Jahrbuch Stadt-Region 5, S. 101–108.
- (2013a): Wir bleiben alle! Gentrifizierung – städtische Konflikte um Aufwertung und Verdrängung (= Unrast transparent Soziale Krise, Band 2), Münster: Unrast-Verlag.
- (2013b): »Wohnen als Soziale Infrastruktur«, in: linksnetz.
- (2014): Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert (= Knaur Klartext!, Band 78676), München: Knaur.
- (2020): »Berlin: Mehr Licht als Schatten. Wohnungspolitik unter Rot-Rot-Grün«, in: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 43–64.
- (2022): Objekt der Rendite. Zur Wohnungsfrage und was Engels noch nicht wissen konnte (= Analysen), Berlin: Dietz Berlin.
- Holm, Andrej/Hamann, Ulrike/Kaltenborn, Sandy (2018): Die Legende vom Sozialen Wohnungsbau.
- Holm, Andrej/Horlitz, Sabiene/Jensen, Inga (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle, erwartete Effekte, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_5-17_Neue_Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf vom 03.07.2020.
- Holm, Andrej/Lebuhn, Henrik/Junker, Stephan/Neitzel, Kevin (2018): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße, Düsseldorf vom 29.09.2020.
- Holm, Andrej/Sakizlioglu, Bahar/Uitermark, Justus/Arcazaro, Carme/Palomera, Jaime/Kadi, Justin/Kumning, Sarah (2022): Municipalism in Practice. Progressive Housing Policies in Amsterdam, Barcelona, Berlin, and Vienna.
- Horton, Amy/Penny, Joe (2023): »Towards a Political Economy of Social Infrastructure: Contesting ›Anti-Social Infrastructures‹ in London«, in: Antipode 55, S. 1711–1734.
- Huke, Nikolai (2019): »Die neue Angst vorm schwarzen Mann«, in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 7, S. 69–92.
- IG Franzosenwiese auf YouTube: Infotag: SüdstadtTübingen über die Bebauung der Franzosenwiese. YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=moh1giJVLW0> vom 20.02.2021.
- Immoscout (2022): Wohnungssuche Tübingen, <https://www.immobilienscout24.de/>.
- Imrie, Rob (2004): »Disability, embodiment and the meaning of the home«, in: Housing Studies 19, S. 745–763.
- Jacobs, Keith/Atkinson, Rowland/Warr, Deborah (2024): »Political economy perspectives and their relevance for contemporary housing studies«, in: Housing Studies 39, S. 962–979.
- Janoschka, Michael (2022): »Gentrifizierung, Finanzialisierung und Demokratie. Konzeptionelle Herausforderungen an kritische Stadtgeographien«, in: Jan Glatter/Michael Mießner (Hg.), Gentrifizierung und Verdrängung. Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen, Bielefeld: transcript, S. 73–89.
- Jensen, Inga (2020): »Wohnraum als soziale Infrastruktur: Ansätze zur (Re-)Kommunalisierung von Wohnraum betrachtet am Beispiel Berlin«, in: Barbara Schöning/Lisa Vollmer (Hg.), Wohnungsfragen ohne Ende?: Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung, Bielefeld: transcript, S. 147–162.

- (2022): (Re-)Kommunalisierung von Wohnraum – Anforderungen, Herausforderungen und Perspektiven.
- Jensen, Inga/Schipper, Sebastian (2018): »Jenseits von schwäbischen Spätzlemanufakturen und kiezigen Kneipen – polit-ökonomische Perspektiven auf Gentrifizierung«, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 48.
- Jeske, Ines-Maria (2021): »Menschenrecht auf Wohnen«, in: Andrej Holm (Hg.), Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft. Ein sozialwissenschaftliches Handbuch, Hamburg: VSA Verlag, S. 65–82.
- Jessop, Bob (1997): »A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes. Accumulation Strategies Hegemonic Projects and Governance«, in: Mickey Lauria (Hg.), Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy, Thousand Oaks, California: Sage Publications, S. 51–74.
- (1998): »The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. (Reprint)«, in: International Social Science Journal 50, S. 43–57.
- (2002): The future of the capitalist state, Cambridge: Polity Press.
- (2004a): »Critical semiotic analysis and cultural political economy«, in: Critical Discourse Studies 1, S. 159–174.
- (2004b): »Spatial Fixes, Temporal Fixes, and Spatio-Temporal Fixes«, in: Department of Sociology, Lancaster University.
- (2005): »Cultural Political Economy, the Knowledge-Based Economy, and the State«, in: Andrew Barry/Don Slater (Hg.), The technological economy, London, New York: Routledge, S. 144–165.
- (2008): State power. A strategic-relational approach, Cambridge: Polity Press.
- (2010): »Cultural political economy and critical policy studies«, in: Critical Policy Studies 3, S. 336–356.
- Jobcenter Frankfurt (2022): Übersicht der im Sinne des SGB II / SGB XII / AsylbLG als angemessen anzusehenden Grundmieten (ohne Umlagen) in Frankfurt am Main Stand Mietspiegel 2022, https://jc-frankfurt.de/Fuer-Arbeitssuchende/Allgemeine-Leistungen/Leistungen-zum-Lebensunterhalt/Frankfurter_Mietspiegel.
- Journal Frankfurt (2023): »Die ABG ist nicht offen für Projekte wie gemeinschaftliches Wohnen« vom 16.03.2023, https://www.journal-frankfurt.de/journal_news/Urban-es-Frankfurt-58/Wohnprojekt-im-Hilgenfeld-Frankfurt-Die-ABG-ist-nicht-offen-fuer-Projekte-wie-gemeinschaftliches-Wohnen-40508.html.
- Kadelke, Philipp (2023): »Landlords vs Tenants = Top vs Bottom? Class Positions in Rental Housing in Germany«, in: Critical Housing Analysis 10, S. 66–76.
- Kadi, Justin (2019): »Wiener Wohnungspolitik: Möglichkeiten und Grenzen aktueller Reformpolitik«, in: Kurswechsel – Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, S. 25–34.
- Kadi, Justin/Vollmer, Lisa/Stein, Samuel (2021): »Post-neoliberal housing policy? Disentangling recent reforms in New York, Berlin and Vienna«, in: European Urban and Regional Studies 28, S. 353–374.
- Kannankulam, John (2010): »Autoritärer Etatismus. Elemente eines staats- und krisentheoretischen Konzepts von Nicos Poulantzas«, in: Alex Demirović/Stephan Adolphs/Serhat Karakayali (Hg.), Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis, Baden-Baden: Nomos, S. 22–240.

- Karl, Astrid (2008): *Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat. Der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb*, Berlin: Ed. Sigma.
- Katz, Cindi (2001): »Vagabond Capitalism and the Necessity of Social Reproduction«, in: *Antipode* 33, S. 709–728.
- KEG (2021): Die Konversions-Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH, <https://www.keg-frankfurt.de/> vom 19.12.2021.
- Kettunen, Hanna/Ruonavaara, Hannu (2021): »Rent regulation in 21 st century Europe. Comparative perspectives«, in: *Housing Studies* 36, S. 1446–1468.
- Kholodilin, Konstantin A./Mense, Andreas/Michelsen, Claus (2016): »Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht«, in: *DIW-Wochenbericht* 83, S. 491–499.
- Killisch, Winfried/Glatzer, Jan/Wandzik, Carolin (2004): *Aktuelle Beiträge zur Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in Dresden*, Dresden.
- Kindler, Hannah (2019): »Die Auswirkungen des Leitbildes sozialer Mischung auf quartiersbezogene mikroräumliche Landschaftsgestaltungen am Beispiel des Französischen Viertels in Tübingen«, in: Karsten Berr/Corinna Jenal (Hg.), *Landschaftskonflikte*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 179–190.
- Kirchner, Joachim (1993): *Vorstudie Sickereffekte im freifinanzierten Mietwohnungsbau. Endbericht.*, Darmstadt.
- Klenk, Tanja/Leiber, Simone/Windwehr, Jana (2022): »Neue Stärken, alte Schwächen. Schwache Interessen in der Sozialpolitik – eine Bestandsaufnahme«, in: *WSI-Mitteilungen* 75, S. 3–11.
- Knauff, Matthias (2011): *Der Gewährleistungsstaat. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV (= Schriften zum Öffentlichen Recht – Band 976)*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und FDP (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*.
- Konukiewitz, Manfred (1983): »Die Kommunen in der Wohnungspolitik – Lückenbüsser oder strategische Reserve?«, in: Adalbert Evers/Hans-Georg Lange/Hellmut Wollmann (Hg.), *Kommunale Wohnungspolitik*, Basel: Birkhäuser, S. 159–180.
- Kotti & Co (2012): *Hintergrund*, <https://kottiundco.net/hintergrund/> vom 29.10.2020.
- Krätke, Stefan (1999): *Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie (= Band 53)*, Basel: Birkhäuser.
- Krätke, Stefan/Schmoll, Fritz (1987): »Der lokale Staat – ‚Ausführungsorgan‘ oder ‚Gegenmacht?«, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, S. 30–72.
- Krätke, Stephan (1981): *Kommunalisierter Wohnungsbau als Infrastrukturmaßnahme. Eine Alternative zum Sozialen Wohnungsbau in d. Bundesrepublik Deutschland (= Beiträge zur kommunalen und regionalen Planung, Band 6)*, Frankfurt am Main, Bern: Lang.
- Krummacher, Michael (2011): »Kommunale Wohnungspolitik«, in: Heinz-Jürgen Dahme (Hg.), *Handbuch kommunale Sozialpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 201–214.
- Kühling, Jürgen (2020): *Gentrifizierung als Rechtsproblem – Wohnungspolitik ohne ökonomische und rechtsstaatliche Leitplanken?*, Berlin/Boston: De Gruyter.

- Kuhnert, Jan (2016): »Soziale Aufgaben für öffentliche Wohnungsunternehmen. Gesetz erzwingt Neuorientierung der Wohnungsunternehmen von Berlin«, in: vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung, S. 63–68.
- (2022): Konzept für eine Neue Wohngemeinnützigkeit. Gutachten von Jan Kuhnert (KUB) im Auftrag des Deutschen Mieterbundes e. V.
- Kuhnert, Jan/Leps, Olof (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum, Wiesbaden: Springer VS.
- Künkel, Jenny (2018): »Die städtische Produktion von ›Armutsmigration‹«, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 48.
- Künstler, Falk (2021): »Frankfurt Westhausen – Prekäres Wohnen und Prozesse politischer Kollektivierung«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/Jürgen Schardt et al. (Hg.), Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe, Bielefeld: transcript, S. 373–381.
- Künstler, Falk/Schipper, Sebastian (2021a): »Prekäre Wohnverhältnisse, Verdrängungsdruck und die Entstehung politischer Kollektivität in Frankfurt Westhausen«, in: Soziale Passagen 13, S. 273–292.
- (2021b): Sozialraumanalyse Ginnheim. Ein Frankfurter Stadtteil der Kontraste (= Rhein-Mainische Forschungen im Forum Humangeographie, Band 131), Frankfurt: Goethe-Universität Institut für Humangeographie.
- Kusiak, Joanna (2022): »Vergesellschaftung: gesetzmäßig, gut, günstig«, in: Deutsche Wohnen & Co enteignen (Hg.), Wie Vergesellschaftung gelingt. Zum Stand der Debatte, Berlin: Parthas Verlag, S. 67–77.
- Lacity, Mary C./Treiblmaier, Horst (Hg.) (2022): Blockchains and the Token Economy. Theory and Practice (= Springer eBook Collection), Cham: Springer International Publishing; Imprint Palgrave Macmillan.
- Ladeur, Karl-Heinz (2009): »Der Staat der ›Gesellschaft der Netzwerke‹. Zur Notwendigkeit der Fortentwicklung des Paradigmas des ›Gewährleistungsstaates‹«, in: Der Staat 48, S. 163–192.
- Laimer, Christoph (2020): »Gegen eine Rückkehr zur Normalität. Zum Schwerpunkt Pandemie«, in: *dérive* – Zeitschrift für Stadtforschung, S. 1.
- Lancione, Michele (2020): »Radical housing: On the politics of dwelling as difference«, in: International Journal of Housing Policy, S. 273–289.
- Land Sachsen (2017): Landesdirektion Sachsen genehmigt die Gründung einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft durch die Landeshauptstadt Dresden, https://www.lds.sachsen.de/?ID=13212&art_param=815.
- Landeshauptstadt Dresden (1999): Kommunale Bürgerumfrage 1998/99.
- (2018): Wohnungsmarktbericht 2018.
- (2020): Dresden in Zahlen. II. Quartal 2020, Kommunale Statistikstelle: Kommunale Statistikstelle.
- (2022): Kooperatives Baulandmodell Dresden Verpflichtungen, Verfahren, Umsetzung.
- (2023a): Wie bekomme ich eine geförderte Sozialwohnung?, https://www.dresden.de/de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/2023/06/pm_085.php# vom 09.08.2024.

- (2023b): Wohnraum in kommunaler Hand: Dresden erwirbt von Vonovia 1.213 Wohnungen. Gemeinsame Pressemitteilung von Vonovia, WiD und der Stadt Dresden, Dresden.
- (2024a): Soziale Leistungen.
- (2024b): Sozialer Wohnungsbau: Landeshauptstadt unterstützt WiD finanziell, https://www.dresden.de/de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/2024/03/pm_012.php.
- Lapavistas, Costas (2013): »The financialization of capitalism: »Profiting without producing«, in: *City* 17, S. 792–805.
- Larkin, Brian (2013): »The Politics and Poetics of Infrastructure«. *Annual Review of Anthropology* 42, S. 327–343.
- Latocha, Tabea/Pütz, Robert/Schipper, Sebastian (2023): »Gentrifizierung als interaktive Exkursion. Die Rolle des exkursionsdidaktischen Drehbuchs am Beispiel des Gallus-Viertels in Frankfurt am Main«, in: *GW-Unterricht* 171, S. 38–52.
- Lauria, Mickey (1997): »Regulating Urban Regimes. Reconstruction or Impasse?«, in: Mickey Lauria (Hg.), *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*, Thousand Oaks, California: Sage Publications, S. 233–241.
- Leifeld, Philip (2017): »Discourse network analysis: policy debates as dynamic networks«, in: Jennifer N. Victor/Alexander H. Montgomery/Mark Lubell (Hg.), *The Oxford handbook of political networks*, New York, NY: Oxford University Press, S. 301–325.
- (2020): »Policy Debates and Discourse Network Analysis: A Research Agenda«, in: *Politics and Governance* 8, S. 180–183.
- Leifeld, Phillip/Gruber, Johannes/Bossauer, Felix R. (2018): *Discourse Network Analyzer Manual*.
- Leupold, Anna/Klinger, Ulrike/Jarren, Otfried (2018): »Imagining the City: How local journalism depicts social cohesion«, in: *Journalism Studies* 19, S. 960–982.
- Levi-Faur, David (2005): »The Global Diffusion of Regulatory Capitalism«, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598, S. 12–32.
- Leyen, Ursula von der (2024): *Europe's Choice. Political Guidelines For The Next European Commission 2024–2029*, Strasbourg, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf vom 28.08.2024.
- Lichtenberger, Elisabeth (1995): »Der Immobilienmarkt im politischen Systemvergleich«, in: *Geographische Zeitschrift* 83, S. 21–29.
- Lindner, Peter/Ouma, Stefan (2021): »Frankfurt als Ort post-industrieller Arbeitsverhältnisse?«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/Jürgen Schardt et al. (Hg.), *Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe*, Bielefeld: transcript, S. 35–43.
- Lorenz-Henning, Karin/Claßen, Gudrun (2008): »Transaktionen großer Wohnportfolios in Detuschland«, in: *BBSR-Analysen KOMPAKT*.
- Lukes, Steven (2005): *Power. A radical view*, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Mahler, Claudia/Wolff, Michael (2018): »Wohnungsnot in Deutschland und das Menschenrecht auf Wohnen: Stand der Gewährleistung und politische Einflussmöglichkeiten«, in: *Amosinternational* 12, S. 10–15.

- Majone, Giandomenico (1997): »From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance«, in: *Journal of Public Policy* 17, S. 139–167.
- Marcuse, Peter/Madden, David (2016): *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*, London, New York: Verso.
- Martínez, Miguel A./Wissink, Bart (2022): »Urban movements and municipalist governments in Spain: alliances, tensions, and achievements«, in: *Social Movement Studies* 21, S. 659–676.
- Massey, Doreen/Catalano, Alejandrina (1978): *Capital and land. Landownership by capital in Great Britain (= Social structure and social change, Band 2)*, London: Arnold.
- Matthews, J. S./Hicks, Timothy/Jacobs, Alan M. (2023): »The News Media and the Politics of Inequality in Advanced Democracies«, in: Noam Lupu/Jonas Pontusson (Hg.), *Unequal Democracies*, Cambridge University Press, S. 245–275.
- Mayer, Margit (1995): »Stadtpolitik im Umbruch«, in: Hansruedi Hitz/Roger Keil/Ute Lehrer et al. (Hg.), *Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*, Zürich: Rotpunktverlag, S. 123–136.
- (2011): »Das neue Elend der US-Städte«, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 41, S. 253–272.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): »Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus«, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und Steuerung*, Frankfurt: Campus, S. 39–71.
- Mazzucato, Mariana (2024): »Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals«, in: *Journal of Economic Policy Reform* 27, S. 1–24.
- McGuirk, Pauline/Dowling, Robyn/Chatterjee, Pratchi (2021): »Municipal Statecraft For The Smart City: Retooling The Smart Entrepreneurial City?«, in: *Environment and Planning A* 53, S. 1730–1748.
- Mertens, Daniel (2015): *Erst sparen, dann kaufen? Privatverschuldung in Deutschland (= Band 82)*, Frankfurt a.M, New York: Campus Verlag.
- Metzger, Joscha (2021): *Genossenschaften und die Wohnungsfrage (= Raumproduktionen, Band 38)*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Metzger, Philipp (2020): *Die Finanzialisierung der deutschen Ökonomie am Beispiel des Wohnungsmarktes*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Meuth, Miriam/Reutlinger, Christian (2021): »Von Gentrifizierung betroffen. Ein exemplarischer Beitrag zur Diskussion konzeptioneller und methodisch-methodologischer Fragen qualitativer Verdrängungsforschung«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 9, S. 10–30.
- Michener, Jamila (2023): »Entrenching Inequity, Eroding Democracy: State Preemption of Local Housing Policy«, in: *Journal of health politics, policy and law* 48, S. 157–185.
- Mießner, Michael/Naumann, Matthias (2021): »Ländliche Gentrifizierung. Aufwertung und Verdrängung jenseits der Großstädte – Vorschlag für ein Forschungsprogramm«, in: *Geographica helvetica* 76, S. 193–204.
- Mietentscheid Frankfurt (2022): *Unsere Forderung | Mietentscheid Frankfurt*, https://mietentscheid-frankfurt.de/?page_id=323 vom 27.01.2023.

- Mietergemeinschaft Kotti & Co./berliner bündnis sozialmieter (2014): Nichts läuft hier richtig. Informationen zum Sozialen Wohnungsbau in Berlin, https://kottiundco.files.wordpress.com/2014/03/konferenz_heft_2_2014_web.pdf.
- Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. (2018): 150 Jahre Mieterbewegung in Dresden: 1868–2018, Dresden.
- Möller, Philipp/Schenker, Niklas (2024): »Wohnen muss im Zentrum linker Politik stehen«, in: Jacobin.
- Moreno, Louis (2014): »The urban process under financialised capitalism«, in: City 18, S. 244–268.
- Mössner, Samuel (2016): »Quartiermanagement in der post-politischen Stadt«, in: Patrick Oehler/Nicola Thomas/Matthias Drilling (Hg.), Soziale Arbeit in der unternehmerischen Stadt, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 131–142.
- Moulaert, Frank/MacCallum, Diana (2019): Advanced introduction to social innovation (= Elgar advanced introductions), Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishig.
- Mullis, Daniel (2024): Der Aufstieg der Rechten in Krisenzeiten. Die Regression der Mitte, Ditzingen: Reclam.
- Münze 13 (2022): Aussicht auf offizielle Vorooption, <https://muenze13.wordpress.com/vom-03.03.2022>.
- Nagel, Melanie (2023): »Neue Allianzen und Strategien für saubere Luft in den Städten«, in: Johanna Betz/Hans-Jürgen Bieling/Andrea Futterer et al. (Hg.), Konflikte um Infrastrukturen. Öffentliche Debatten und politische Konzepte, Bielefeld: transcript, S. 153–178.
- Nelle, Anja/Veser, Jürgen/Jacobs, Tobias/Plötzer, Simone (2024): Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen, Bonn.
- Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. (2021): Kampagne Erbbauzins-satz senken.
- Neue Züricher Zeitung (2022): »Auf dem deutschen Immobilienmarkt wird Eigenkapital aus dem Nichts geschaffen. Wie lange geht das noch gut?« vom 25.04.2022, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/deutsche-immobilienblase-wo-schlaegt-der-blitz-zuerst-ein-ld.1679549> vom 05.05.2022.
- Neustart Schweiz (2016): Nach Hause kommen. Nachbarschaften als Commons, Baden: Edition Volles Haus by ecoloc GmbH.
- Neustart: solidarisch leben + wohnen eG (2024): Die Genossenschaft Neustart: solidarisch leben + wohnen, <https://neustart-solewo.de/>.
- Nielsen, Rasmus K. (2015): »Local newspapers as keystone media: the increased importance of diminished newspapers for local political information environments (Pre-publication version of chapter in Rasmus Kleis Nielsen)«, in: Rasmus K. Nielsen (Hg.), Local Journalism: the decline of newspapers and the rise of digital media, London: I.B. Tauris.
- NorthData (2022a): Stadtpalais Real Estate GmbH, Tübingen, <https://www.northdata.de/Stadtpalais+Real+Estate+GmbH,+T%C3%BCbingen/Amtsgericht+Stuttgart+HRB+780956> vom 02.03.2022.
- (2022b): SZS – Immobilien GmbH, Tübingen, <https://www.northdata.de/SZS+-+Immobilien+GmbH,+T%C3%BCbingen/Amtsgericht+Stuttgart+HRB+760595> vom 02.03.2022.

- Oelmann, Benedikt (2020): »Kleine Plattenbaugebiete in Dresden: Eine sozialstrukturelle Typisierung«, in: *Dresden in Zahlen*, Dresden: Landeshauptstadt Dresden, S. 3–11.
- Offe, Claus (2006): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Aufsätze zur Politischen Soziologie, Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Öko-Institut e.V. (2023): *Mehrfamilienhäuser: Der blinde Fleck der sozialen Wärmewende*. Wie belastet sind Haushalte durch Wärmeenergiekosten und wie wirkt die Gas- und Wärmepreisbremse?, Berlin, <https://www.rosalux.de/publikation/id/50137/mehrfamilienhaeuser-der-blinde-fleck-der-sozialen-waermewende>.
- Olivier, Jéan-Louise/Mee, Kathleen/Power, Emma (2023): »Infrastructures of Care for Public Housing Residents During COVID-19 Detention: Failures, Glitches and Possibilities to Care With«, in: *Urban Policy and Research* 41, S. 70–83.
- Ostrom, Elinor (1999): *Die Verfassung der Allmende*. Jenseits von Staat und Markt (= Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 104), Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ouma, Stefan/Bläser, Kerstin (2015): »Räume der Kalkulation, Kalkulation des Raumes«, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 59, S. 214–229.
- Oxford Economics (2023): *Empirische und rechtswissenschaftliche Untersuchung des möblierten Mietwohnungsmarktes*. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, Oxford.
- Palmer, Boris (2018): *Wir können nicht allen helfen*. Ein Grüner über Integration und die Grenzen der Belastbarkeit, München: Pantheon.
- Patrizia AG (o.J.): »PATRIZIA erhält ›Deal of the Decade Award‹ vom o.J., <https://www.patrizia.ag/de/news-detail/patrizia-erhaelt-deal-of-the-decade-award/> vom 11.03.2022.
- Pätz, Andreas (2017): »Die Tübinger Südstadt. 20 Jahre Nutzungsmischung im Neubau«, in: *Standort* 41, S. 152–157.
- Pätz, Andreas/Soehlke, Cord (2001): »Lässt sich Stadtleben planen? Ziele und Werkzeuge«, in: Andreas Feldtkeller (Hg.), *Städtebau: Vielfalt und Integration*. Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen, Stuttgart, München: Dt. Verl.-Anst, S. 41–86.
- Peck, Jamie (2012): »Austerity urbanism«, in: *City* 16, S. 626–655.
- (2013): »For Polanyian Economic Geographies«, in: *Environment and Planning A* 45, S. 1545–1568.
- (2017): »Transatlantic city, part 1: Conjunctural urbanism«, in: *Urban Studies* 54, S. 4–30.
- Pfaffenbach, Carmella/Reuber, Paul (2005): *Methoden der empirischen Humangeographie*. Beobachtung und Befragung (= Das Geographische Seminar), Braunschweig: Westermann.
- Poulantzas, Nikos A. (2002): *Staatstheorie*. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus, Hamburg: VSA-Verlag.
- Power, Emma R./Mee, Kathleen J. (2020): »Housing: an infrastructure of care«, in: *Housing Studies* 35, S. 484–505.
- Praun, Karsten (2016): »Der Mythos der Bezahlbarkeit: Zur Wohnungspolitischen Relevanz von Faustregeln«, in: *dérive – Zeitschrift für Stadtforschung*, S. 37–41.
- Prigge, Walter/Kaib, Wilfried (Hg.) (1988): *Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt am Main: Vervuert.

- Recht auf Stadt Netzwerk Freiburg (2012): »Gentrifizierung in Freiburg – Privatisierung der LBBW-Wohnungen«, in: »Recht auf Stadt« Netzwerk Freiburg vom 05.04.2012, <https://www.rechtaufstadt-freiburg.de/blog/2012/04/05/gentrifizierung-in-freiburg-%E2%80%93-privatisierung-der-lbbw-wohnungen/> vom 11.03.2022.
- Reichard, Christoph (2003): Das Konzept des Gewährleistungsstaates: Referat auf der Jahrestagung 2003 des Wissenschaftlichen Beirats der GÖW.
- Reichert-Schick, Anja (2017): Rural gentrification an der Obermosel? Eine Fallstudie zu internationaler Wohnmigration und den Herausforderungen für die Dorfentwicklung, Mannheim: SSOAR.
- Riedner, Lisa/Haj Ahmad, Marie-Therese (2020): Bedarfsanalyse wohnungsloser EU-Bürger*innen in Frankfurt am Main, <https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/amka-monitoring15-final-01.pdf>.
- Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.) (2020a): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- (2020b): »Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand«, in: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 9–42.
- Rink, Dieter/Vollmer, Lisa (2019): »Mietenwahnsinn stoppen!«, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 32, S. 337–349.
- Robinson, Jennifer (2016): »Thinking cities through elsewhere«, in: *Progress in Human Geography* 40, S. 3–29.
- Ronneberger, Klaus (2013): Fordistisches Wohnen: Ideologie und Materialität, http://old.links-netz.de/K_texte/K_ronneberger_wohnen.html vom 01.10.2020.
- Ronneberger, Klaus/Keil, Roger (1995): »Außer Atem – Frankfurt nach der Postmoderne«, in: Hansruedi Hitz/Roger Keil/Ute Lehrer et al. (Hg.), *Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*, Zürich: Rotpunktverlag, S. 284–353.
- Rosenfeld, Elske/Meyer, Kerstin/Franzbecker, Joerg (Hg.) (2017): Zur Verfassung. Recherchen, Dokumente 1989–2017 (= Berliner Hefte zu Geschichte und Gegenwart der Stadt, Band 5), Berlin: Berliner Hefte zu Geschichte und Gegenwart der Stadt e.V.
- Roth, Laura/Russell, Bertie/Thompson, Matthew (2023): »Politicising proximity: Radical municipalism as a strategy in crisis«, in: *Urban Studies* 60, S. 2009–2035.
- Rottke, Nico B. (2017): »Verbände der deutschen Immobilienwirtschaft«, in: Nico B. Rottke/Matthias Thomas (Hg.), *Immobilienwirtschaftslehre – Management*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 191–203.
- Ruonavaara, Hannu (2020): »Rethinking the Concept of »Housing Regime««, in: *Critical Housing Analysis* 7, S. 5–14.
- Ryan-Collins, Josh (2021): »Breaking the housing–finance cycle: Macroeconomic policy reforms for more affordable homes«, in: *Environment and Planning A* 53, S. 480–502.
- Sachsen Fernsehen (2020): »Neue Sozialwohnungen für Dresden« vom 07.02.2020, <https://www.sachsen-fernsehen.de/neue-sozialwohnungen-fuer-dresden-719391/>.
- Sächsische Zeitung (2014a): »Energetische Sanierung treibt Mieten hoch« vom 07.02.2014.
- (2014b): »1.500 altengerechte Wohnungen pro Jahr« vom 05.03.2014.
- (2014c): »Die unendliche Geschichte um den Flutschutz« vom 09.05.2014.

- (2014d): »Streit um Gymnasium für Gorbitz geht weiter« vom 10.05.2014.
 - (2014e): »Die Stadt rudert beim Wohnkonzept zurück« vom 22.07.2014.
 - (2014f): »Wir haben keine Wohnungsnot« vom 05.08.2014.
 - (2014g): »Bezahlbare Wohnungen werden knapp« vom 19.08.2014.
 - (2015a): »Erstmals mehr Neubau als Abriss« vom 23.04.2015.
 - (2015b): »Gefangen im ersten Stock« vom 06.06.2015.
 - (2015c): »Rot-grün-rot-schwarzes Sextett« vom 07.08.2015.
 - (2016a): »Wohnen muss bezahlbar bleiben« vom 09.03.2016.
 - (2016b): »Buntes Viertel braucht günstige Wohnungen« vom 26.04.2016.
 - (2016c): »In Sachsen fehlen Tausende Sozialwohnungen« vom 17.06.2016.
 - (2017a): »Wohnen muss sich jeder leisten können« vom 27.02.2017.
 - (2017b): »Zu teuer gebaut, um bezahlbar zu sein?« vom 06.04.2017.
 - (2017c): »Der lange Weg zur neuen Wohnung« vom 30.12.2017.
 - (2018): »Leben im Alter muss bezahlbar bleiben« vom 05.12.2018.
 - (2019a): »Anwohner am Neustädter Markt haben Sorge« vom 14.02.2019.
 - (2019b): »Warum sind die Mieten für viele kaum bezahlbar?« vom 06.03.2019.
 - (2019c): »Für Normalverdiener muss Wohnen bezahlbar sein« vom 11.03.2019.
 - (2019d): »Wie Wohnen bezahlbar werden soll« vom 13.03.2019.
 - (2019e): »Mieten« vom 13.04.2019.
 - (2019f): »Die vier Konservativen« vom 15.04.2019.
 - (2019g): »Kabinett beschließt Wohngeldreform« vom 09.05.2019.
 - (2019h): »Wie lässt sich bezahlbarer Wohnraum für alle Dresdner schaffen?« vom 21.05.2019.
 - (2019i): »Neue Genossenschaft gründet sich« vom 09.07.2019.
 - (2019j): »Günstig wohnen im Osterzgebirge« vom 21.07.2019.
 - (2019k): »Baukastenprinzip gegen Wohnungsmangel« vom 04.09.2019.
 - (2020): »Vonovia baut weiter und startet Mieter-App« vom 12.02.2020.
 - (2021): »Wie mit schmalem Geldbeutel Wohnen in Radebeul bezahlbar bleiben soll« vom 23.07.2021.
 - (2023): »Hilberts Vonovia-Deal für Dresden: Stadträte kritisieren ›Mini-Wohnungspaket«« vom 28.10.2023.
- Sack, Detlef (2021): Gewährleistungsstaat und Public-Private-Partnerships: Erfahrungen, Schwierigkeiten, Antworten: Thesenpapier Politik und Ökonomie der Gemeingüter 11. Heppenheimer Tage zur Christlichen Gesellschaftsethik, 2021, 02.07-03.07.2021.
- Samuelson, Paul A. (1954): »The Pure Theory of Public Expenditure«, in: *The Review of Economics and Statistics* 36, S. 387.
- Savills (2024): Market in Minutes: Wohnimmobilienmarkt Deutschland, https://www.savills.de/research_articles/260049/363885-o?utm_source=ExactTarget&utm_medium=Email&utm_term=5410581&utm_content=9750185&utm_campaign=Savills+Market+View+-+20241023.
- Schäfer, Dorothea (2010): »Konsolidierung des Landesbankensektors ist ein Muss für die zweite Regierung Merkel«, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 79, S. 117–129.

- Schakel, Wouter (2021): »Unequal policy responsiveness in the Netherlands«, in: *Socio-Economic Review* 19, S. 37–57.
- Schaller, Susanna F. (2021): »Public–private synergies: Reconceiving urban redevelopment in Tübingen, Germany«, in: *Journal of Urban Affairs* 43, S. 288–307.
- Schedler, Kuno (2000): »Gewährleistungsstaat – eine Konzeption für den Staat im New Public Management«, in: *Berliner Debatte INITIAL* 11, S. 5–18.
- Scheller, David (2019): *Demokratisierung der Postdemokratie. Städtische soziale Bewegungen in Berlin und New York City (= Urban Studies)*, Bielefeld: transcript.
- Schipper, Sebastian (2013): *Genealogie und Gegenwart der »unternehmerischen« Stadt. Neoliberales Regieren in Frankfurt am Main 1960–2010*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- (2014): »Zur Genealogie neoliberaler Hegemonie am Beispiel der »unternehmerischen Stadt« in Frankfurt am Main«, in: Iris Dzudzek/Caren Kunze/Joscha Wullweber (Hg.), *Diskurs und Hegemonie. Gesellschaftskritische Perspektiven*, s.l.: transcript, S. 203–232.
- (2018): *Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv*, Wiesbaden: Springer VS.
- (2021): »Der Staat als Adressat städtischer sozialer Bewegungen. Wohnungspolitische Kämpfe und postneoliberale Konstellationen«, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* o.
- (2022): »Gentrifizierung powered by Vonovia. Verdrängung im Frankfurter Gallus«, in: Jan Glatter/Michael Mießner (Hg.), *Gentrifizierung und Verdrängung. Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen*, Bielefeld: transcript, S. 167–186.
- (2023): »Kommunale Bürgerbegehren und die Wohnungsfrage. Der ‚Mietentscheid‘ in Frankfurt und sein schwieriges Verhältnis zur institutionellen Politik«, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 36, S. 63–78.
- (2025): »Verdrängung messen«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 13, S. 167–199.
- Schipper, Sebastian/Heeg, Susanne (2020): »Frankfurt am Main: Widerstreitende Positionen und gesegnete Entwicklungen«, in: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 121–137.
- Schipper, Sebastian/Latocha, Tabea (2018): »Wie lässt sich Verdrängung verhindern?«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 6, S. 51–76.
- Schipper, Sebastian/Schönig, Barbara (2021): »Die ewig neue Wohnungsfrage! Auf den Spuren bundesdeutscher Debatten zur sozialen Wohnraumversorgung«, in: Björn Egner/Stephan Grohs/Tobias Robischon (Hg.), *Die Rückkehr der Wohnungsfrage: Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 77–98.
- Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (Hg.) (2020a): *Wohnungsforschung. Ein Reader (= Interdisziplinäre Wohnungsforschung)*, Bielefeld: transcript.
- (2020b): »Wohnungsforschung: Einleitung zu den Schlüsselwerken und Überblickstexten«, in: Sebastian Schipper/Lisa Vollmer (Hg.), *Wohnungsforschung: Ein Reader*, Bielefeld: transcript, S. 9–38.

- Schipper, Sebastian/Wiegand, Felix (2015): »Neubau-Gentrifizierung und globale Finanzkrise. Der Stadtteil Gallus in Frankfurt am Main zwischen immobilienwirtschaftlichen Verwertungszyklen, stadtpolitischen Aufwertungsstrategien und sozialer Verdrängung«, in: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 3, S. 7–32.
- Schnedler, Thomas (2017): *Prekäre Arbeit im Journalismus*. Dissertation zur Erlangung des Grades des Doktors der Philosophie (Dr. phil.) an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg, Hamburg.
- Schollmeier, Jana (2020): *Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage (= Neue Schriften zum Staatsrecht, Band 11)*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Schönig, Barbara (2018a): »Ausnahmesegment. Form und Funktion des sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat«, in: *Prokla*, S. 227–245.
- (2018b): »Ausnahmesegment: Form und Funktion des sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat«, in: *Prokla*, S. 227–245.
- Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hg.) (2017): *Wohnraum für alle?!*: Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld: transcript.
- Schönig, Barbara/Rink, Dieter/Gardemin, Daniel/Holm, Andrej (2017): »Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat«, in: Marlon Barbehön/Sybille Münch (Hg.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 25–62.
- Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (2020a): »Wohnungsfrage(n) ohne Ende und überall?!: Sechs Thesen für eine interdisziplinäre Wohnungsforschung«, in: Barbara Schönig/Lisa Vollmer (Hg.), *Wohnungsfragen ohne Ende?!*: Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung, Bielefeld: transcript, S. 7–33.
- Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (Hg.) (2020b): *Wohnungsfragen ohne Ende?!*: Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung, Bielefeld: transcript.
- (2020c): »Wohnungsnot gestern und heute«, in: Sebastian Schipper/Lisa Vollmer (Hg.), *Wohnungsforschung. Ein Reader*, Bielefeld: transcript, S. 179–196.
- Schumaker, Paul D. (1975): »Policy responsiveness to protest-group demands«, in: *Journal of Politics*, S. 488–521.
- Schuppert, Gunnar F. (2001): »Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat«, in: Eckhard Schröter (Hg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Springer, S. 399–414.
- Schuppert, Gunnar F. (Hg.) (2005a): *Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand (= Schriften zur Governance-Forschung, Band 2)*, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- (2005b): »Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit?«, in: Gunnar F. Schuppert (Hg.), *Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 11–52.
- (2008): »Der Gewährleistungsstaat: Zum Wandel der Staatlichkeit im Spiegel sich wandelnder Staatsbilder«, in: *Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 47, S. 14–25.
- Schwäbisches Tagblatt (2015): »Stadtverwaltung präsentierte rund 30 Standorte für Anschlussunterkünfte«, in: *Schwäbisches Tagblatt* vom 16.12.2015, <https://www.tagblatt.de/...>

- blatt.de/Nachrichten/Auf-15-staedtischen-Parzellen-soll-bis-2017-Wohnraum-fuer-600-Gefluechtete-entstehen-281928.html.
- (2016a): »Auf 15 städtischen Parzellen soll bis 2017 Wohnraum für 600 Geflüchtete entstehen« vom 23.03.2016, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Auf-15-staedtischen-Parzellen-soll-bis-2017-Wohnraum-fuer-600-Gefluechtete-entstehen-281928.html> vom 02.02.2022.
 - (2016b): »Ein neues bunt gemischtes Wohnprojekt will Familien, Studierende und Flüchtlinge zusammenbringen«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 01.04.2016.
 - (2016c): »Fadenscheinige Panikmache«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 18.06.2016.
 - (2016d): »Die Horemer-Anwohner wollen niedrigere Häuser für Flüchtlinge und vor allem mitreden« vom 28.06.2016.
 - (2016e): »Gute Konzepte, viel Enttäuschung«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 02.07.2016.
 - (2016f): »Häuser für Flüchtlinge (7): Schwitallas »urbanes Regal« am Heuberger-Tor-Weg« vom 31.08.2016.
 - (2016g): »In der Brückenstraße entsteht ein Nachbarschaftszentrum« vom 20.09.2016, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/In-der-Brueckenstrasse-entsteht-ein-Nachbarschaftszentrum-303663.html> vom 02.02.2022.
 - (2016h): »Kultur, aber kaputte Fenster« vom 18.10.2016.
 - (2016i): »Streit um das vierte Geschoss« vom 05.11.2016.
 - (2017a): »Es hilft nur ein gemeinsamer Pakt«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 02.02.2017.
 - (2017b): »Wenig Interesse an Erbpacht«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 25.02.2017.
 - (2017c): »Wohnen in Tübingen ist ein teurer Spaß: Die Stadt will Gegenstrategien entwickeln« vom 05.04.2017, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Wohnen-in-Tuebingen-ist-ein-teurer-Spass-Die-Stadt-will-Gegenstrategien-entwickeln-326900.html> vom 02.02.2022.
 - (2017d): »Auf 2300 Quadratmetern wohnen Menschen zusammen, die normalerweise getrennt voneinander leben« vom 22.05.2017, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Auf-2300-Quadratmetern-wohnen-Menschen-zusammen-die-normalerweise-getrennt-voneinander-leben-332386.html> vom 02.02.2022.
 - (2017e): »Sozialer Sprengstoff beim Mieten« vom 27.07.2017.
 - (2017f): »Die Direktoren der Uni-Klinika im Land fordern eine Milliarde Euro mehr bis 2022« vom 04.08.2017, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Die-Direktoren-der-Uni-Klinika-im-Land-fordern-eine-Milliarde-Euro-mehr-bis-2022-341634.html> vom 07.03.2022.
 - (2017g): »In der Haußerstraße 146 müssen die Bewohner seit Wochen ohne Aufzug bis in den 7. Stock kommen« vom 18.08.2017, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/In-der-Hausserstrasse-146-muessen-die-Bewohner-seit-Wochen-ohne-Aufzug-bis-in-den-7-Stock-kommen-343107.html> vom 02.02.2022.
 - (2017h): »In Tübingen ist Wohnungsnot zu Semesterbeginn fast schon zur Normalität geworden« vom 12.10.2017, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/In-Tuebingen-ist-Wohnungsnot-zu-Semesterbeginn-fast-schon-zur-Normalitaet-geworden-349754.html> vom 03.03.2022.

- (2017i): »Wie aus bezahlbaren Altbauwohnungen teure Studentenzimmer wurden« vom 29.11.2017, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Wie-aus-bezahlbaren-Altbauwohnungen-teure-Studentenzimmer-wurden-355158.html> vom 02.02.2022.
- (2017j): »Wenn eine Mietanpassung so garnicht passt« vom 21.12.2017, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Wenn-eine-Mietanpassung-so-gar-nicht-passt-357947.html> vom 02.02.2022.
- (2018a): »Wohnen wieder für alle bezahlbar machen« vom 12.01.2018, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Wohnen-wieder-fuer-alle-bezahlbar-machen-359970.html> vom 09.04.2023.
- (2018b): »Anstoßen auf den fertigen Rohbau«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 12.02.2018.
- (2018c): »Baubürgermeister Cord Soehlke im TAGBLATT: Was sich verändert hat und was er jetzt anpacken will« vom 17.02.2018, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Baubuergermeister-Cord-Soehlke-im-TAGBLATT-Was-sich-veraendert-hat-und-was-er-jetzt-anpacken-will-363943.html> vom 02.02.2022.
- (2018d): »Stadt Tübingen will zu sozialverträglichen Vermietungen ermutigen« vom 03.03.2018, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Stadt-Tuebingen-will-zu-sozialvertraeglichen-Vermietungen-ermutigen-365586.html> vom 02.02.2022.
- (2018e): »Überblick über das GWG-Programm »Wohnen für alle«« vom 14.03.2018.
- (2018f): »Der Wohnungsbau soll wieder gemeinnützig werden« vom 10.05.2018.
- (2018g): »Mehr Macht den Kommunen« vom 18.06.2018.
- (2018h): »Versuch auf dem TübingerA Wohnungsmarkt: Miete soll vom Verdienst abhängig sein« vom 26.06.2018.
- (2018i): »Eine Wohnform mit Charme«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 15.07.2018.
- (2018j): »Mehr Engagement des Stuwe für preiswerte Studentenbuden« vom 05.09.2018, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Mehr-Engagement-des-Stuwe-fuer-preiswerte-Studentenbuden-384975.html> vom 02.02.2022.
- (2018k): »Zum beginnenden Wintersemester ist der Tübinger Wohnungsmarkt wieder angespannt« vom 12.10.2018, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Zum-beginnenden-Wintersemester-ist-der-Tuebingen-Wohnungsmarkt-wieder-angespannt-389735.html> vom 02.02.2022.
- (2018l): »Wohnvielfalt im Tübinger Süden«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 15.10.2018.
- (2018m): »Aktiengesellschaft für bezahlbaren Wohnraum«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 11.12.2018.
- (2019a): »Stadtteiltreff Corrensstraße: Das Tischtuch ist zerschnitten« vom 30.01.2019, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Stadt-uebernimmt-Mietausfaelle-402476.html> vom 02.02.2022.
- (2019b): »Interview mit OB Boris Palmer zum Tübinger Wohnungsbau« vom 11.02.2019.
- (2019c): »Der Zwang zum Bauen dient dem Wohl der Allgemeinheit. Kommentar« vom 12.02.2019, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Der-Zwang-zum-Bauen-dient-dem-Wohl-der-Allgemeinheit-404165.html> vom 07.03.2022.
- (2019d): »Familiäre Alternative zum Heim«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 17.02.2019.

- (2019e): »Sozialbericht: Das Wohnproblem wird immer drängender« vom 25.03.2019, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Wohnproblem-immer-draengender-409009.html> vom 02.02.2022.
- (2019f): »Wohnraumdemo mit geringer Beteiligung« vom 18.05.2019 vom 02.02.2022.
- (2019g): »Neuvermietungspreise in Tübingen steigen rasant« vom 22.08.2019, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Neubauten-fuer-Wohlhabende-426274.html> vom 02.02.2022.
- (2019h): »VdK-Herbstversammlung: Der Irrsinn des Wohnungsbaus« vom 28.10.2019, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Der-Irrsinn-des-Wohnungsbaus-434318.html> vom 02.02.2022.
- (2019i): »Vonovia sichert bezahlbare Mieten in den Mühlbachäckern zu« vom 27.11.2019, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Vonovia-sichert-bezahlbare-Mieten-im-Wohnheim-in-den-Muehlbachaeckern-zu-438231.html> vom 02.02.2022.
- (2019j): »Mietvertrag in sicht: Sechs Monate Zeit zum Verhandeln« vom 12.12.2019, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Sechs-Monate-Zeit-zum-Verhandeln-439970.html> vom 02.02.2022.
- (2020a): »Genossenschaften für günstiges Wohnen« vom 06.03.2020, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Genossenschaften-fuer-guenstiges-Wohnen-449770.html> vom 02.02.2022.
- (2020b): »Mietspiegel: Billiger wird es nicht« vom 06.03.2020, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Mietspiegel-Billiger-wird-es-nicht-449771.html> vom 02.02.2022.
- (2020c): »Dachgenossenschaft Wohnen: Als Miteigentümer nutzen statt mieten« vom 08.03.2020.
- (2020d): »Schutzschirm beim Wohnen in der Krise« vom 26.03.2020, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Schutzschirmbeim-Wohnenin-der-Krise-452269.html> vom 02.02.2022.
- (2020e): »Wohnen: Maximal-Rendite dank Airbnb« vom 22.04.2020, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Maximal-Rendite-dank-Airbnb-455043.html> vom 02.02.2022.
- (2020f): »Corona-Regeln unzulässig genutzt: Kündigung wegen Hygieneschutz«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 27.04.2020.
- (2020g): »Tübingen gründet erste Dachgenossenschaft Wohnen im Land« vom 05.06.2020, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Genossenschaft-als-Wohndach-459865.html> vom 02.02.2022.
- (2020h): »Wirtschaftsministerin zu Besuch im Quartier am Neckar mit Brückenhaus« vom 25.07.2020, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Quartier-am-Neckar-mit-Brueckenhaus-465706.html> vom 02.02.2022.
- (2020i): »Ferienwohnungen verringern Angebot« vom 17.09.2020, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Ferienwohnungen-verringern-Angebot-472024.html> vom 02.02.2022.
- (2021a): »Chris Kühn: Für Klimaschutz und bezahlbare Mieten« vom 20.09.2021.
- (2021b): »Wohnbauverband gegen Enteignungen« vom 29.09.2021, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Wohnbauverband-gegen-Enteignungen-518703.html> vom 02.02.2022.

- (2021c): »Kauf eines Investors: Verdienen statt sozial vermieten« vom 18.11.2021, <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Kauf-durch-Investor-Verdienen-statt-sozial-vermieten-525168.html> vom 02.02.2022.
- (2024): »Klimaschutz und Vorbehalte: Was Grün-Schwarz im Detail geplant hat«, in: Schwäbisches Tagblatt vom 06.05.2024.
- Schwab-Trapp, Michael (2001): »Diskurs als soziologisches Konzept. Bausteine für eine soziologisch orientierte Diskursanalyse«, in: Reiner Keller/Andreas Hirsland/Werner Schneider et al. (Hg.), Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse: Band I: Theorien und Methoden, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 261–284.
- Schwartz, Herman M. (2009): Subprime nation. American power, global capital, and the housing bubble (= Cornell studies in money), Ithaca: Cornell University Press.
- Schwartz, Herman M. (2014): »Comment: »Centering Housing in Political Economy: The Financial Foundations«, in: Housing, Theory and Society 31, S. 413–416.
- Seifert, Rainer/Müller, Alexander (2016): Warum eine neue Wohnungsbaugesellschaft für Dresden eine gute Idee ist.
- Siemiatycki, Matti/Enright, Theresa/Valverde, Mariana (2020): »The gendered production of infrastructure«, in: Progress in Human Geography 44, S. 297–314.
- Silomon-Pflug, Felix (2018): Verwaltung der unternehmerischen Stadt. Zur neoliberalen Neuordnung von Liegenschaftspolitik und -verwaltung in Berlin und Frankfurt am Main (= Urban Studies), Bielefeld: transcript.
- Simone, AbdouMaliq (2004): »People as Infrastructure: Intersecting Fragments in Johannesburg«, in: Public Culture 16, S. 407–429.
- Slater, Tom (2006): »The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research«, in: International Journal of Urban and Regional Research 30, S. 737–757.
- (2009): »Missing Marcuse: On gentrification and displacement«, in: City 13, S. 292–311.
- (2017): »Planetary Rent Gaps«, in: Antipode 49, S. 114–137.
- Smith, Neil (1979): »Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People«, in: Journal of the American Planning Association 45, S. 538–548.
- (1996): The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City, London: Routledge.
- Soederberg, Susanne (2021): Urban displacements. Governing surplus and survival in global capitalism (= Ripe series in global political economy), London, New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Soehlke, Cord (2009): »Vielfalt – Das Modell der Tübinger Südstadt«, in: Wolfgang Christ (Hg.), Access for All. Zugänge zur gebauten Umwelt, Basel: Birkhäuser, S. 62–77.
- Soziale Wärmewende jetzt (2024): Soziale Wärmewende. Zusammen für Mieten- und Klimagerechtigkeit, <https://soziale-waermewende-jetzt.de/> vom 11.12.2024.
- SPD (2021): Aus Respekt vor Deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD.
- Spiegel, Der (2007a): »Debt, Exposure and Off-Balance-Sheet Loans: Banks in Germany Wobble«, in: DER SPIEGEL vom 20.08.2007, <https://www.spiegel.de/international/business/debt-exposure-and-off-balance-sheet-loans-banks-in-germany-wobble-a-500833.html> vom 11.03.2022.
- (2007b): »Bailout For Subprime Casualty: Baden-Württemberg Bank to Buy SachsenLB«, in: DER SPIEGEL vom 27.08.2007, <https://www.spiegel.de/international/b>

- usiness/bailout-for-subprime-casualty-baden-wuerttemberg-bank-to-buy-sachse-nlb-a-502203.html vom 11.03.2022.
- Spivak, Gayatri C. (2012): *An aesthetic education in the era of globalization*, Cambridge, Mass.: Harvard University press.
- Stadt Frankfurt am Main (2001): A 156, Fraktion/Partei: PDS, Datum: 29.11.2001. Betreff: Unterschiedliche Behandlung von bedürftigen Roma-Familien.
- (2012): Wohnungsmarktbericht 2011.
- (2015): Sachstand. F 1909. Die Zahl der Zwangsräumungen konnte laut einer Antwort des Magistrats auf die Frage Nr. 1108 vom 04.10.2013 merklich reduziert werden., https://www.stvv-frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=Zwangsr%E4umung&TEXT_O=beinhaltet+%28ungef%E4hr%29&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?90?41?#Sachstand.
- (2020): Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung. Leitlinie I – Städtebaulicher Vertrag mit der Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt am Main, https://stadtplanungsamt-frankfurt.de/baulandbeschluss_f_r_die_frankfurter_stadtentwicklung_19654.html?psid=jcoeqosobrmvmp6jov1b3a881 vom 19.12.2021.
- (2023): Hilfen zur Wohnungssicherung: Verhinderung von Obdachlosigkeit, <https://frankfurt.de/leistungen/Wohnen-und-Verbrauchen-8958652/Finanzielle-und-sonstige-Hilfen-8958664/Hilfen-zur-Wohnungssicherung-Verhinderung-von-Obdachlosigkeit>.
- Stadt Frankfurt am Main/Magistrat (2005): Stellungnahme des Magistrats vom 02.03.2005, ST 336. Betreff: Werden Sozialrathäuser aktiv, bevor Zwangsräumung droht?
- Stadt Frankfurt am Main/Stadtplanungsamt (2024): Frankfurter Programm für den Neubau von bezahlbaren Mietwohnungen: Förderweg 2, Frankfurt am Main, https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/frankfurter_programm_f_r_den_neubau_von_bezahlbaren_mietwohnungen_f_r_derweg_2_17699.html?psid=1uabeg3j6hirnutmnr8rotkck2.
- Stadt Tübingen (1998): Verwaltungsbericht 1991–1998.
- Stadt von Unten – selbstverwaltet und kommunal (2021): Kritik des Vonovia-Deals der SPD – JA zu Enteignung und Vergesellschaftung, <https://stadtvonunten.de/>.
- Statista (2024): Entwicklung der Angebotsmieten für Wohnungen in Berlin von 2012 bis zum 2. Quartal 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/535119/umfrage/mietpreise-auf-dem-wohnungsmarkt-in-berlin/>.
- Statistisches Bundesamt (2024): Soziale Mindestsicherung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Mindestsicherung/_inhalt.html.
- Steffen, Gabriele (2001): »Robuste Quartiere: Erwartungen und Resultate«, in: Andreas Feldtkeller (Hg.), *Städtebau: Vielfalt und Integration. Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen*, Stuttgart, München: Dt. Verl.-Anst., S. 170–213.
- Stein, Christian (2021): »Arm und reich in der Stadtregion«, in: Johanna Betz/Svenja Keitzel/Jürgen Schardt et al. (Hg.), *Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe*, Bielefeld: transcript, S. 79–87.
- Stockhammer, Engelbert (2014): »Entstehung und Krise des finanz-dominierten Akkumulationsregimes. Eine postkeynesianische Perspektive auf Finanzialisierung«,

- in: Marcel Heires/Andreas Nölke (Hg.), Politische Ökonomie der Finanzialisierung, Wiesbaden: Springer, S. 33–48.
- Streeck, Wolfgang (2019): »Vorwort zur deutschen Auflage«, in: Foundational Economy Collective (Hg.), Die Ökonomie des Alltagslebens: Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin: Suhrkamp, S. 7–30.
- Studis Online (2022): BAföG-Höchstsatzz 2021/2022, <https://www.bafoeg-rechner.de/FAQ/bafoeg-hoechstsatzz.php> vom 03.03.2022.
- Stuttgarter Nachrichten (2018): »Demonstration gegen Mieterhöhungen« vom 08.05.2018.
- Sum, Ngai-Ling/Jessop, Bob (2013): Towards a cultural political economy. Putting culture in its place in political economy, Cheltenham, UK, Northampton, MA: Elgar.
- Swyngedouw, Erik (2005): »Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State«, in: Urban Studies 42, S. 1991–2006.
- Taz (2021): »Wut und Frust. Protest nach Entscheid zum Mietendeckel« vom 15.04.2021.
- Tharun, Elke/Körner, Wilfried (2001): »Wandel und Kontinuität in der Wohnungspolitik. Die Entwicklung des kommunalen und zentralstaatlichen Einflusses auf den Wohnungsmarkt in Frankfurt am Main seit 1871«, in: 75 Jahre Rhein-Mainische Forschung 1925–2000, Rhein-Mainische Forschungen, S. 131–194.
- The New York Times (2024a): »Trump Blames Immigrant Surge for Housing Crisis. Most Economists Disagree.« vom 11.10.2024, <https://www.nytimes.com/2024/10/11/business/economy/trump-housing-crisis-deportations.html?searchResultPosition=2>.
- (2024b): »The Interview. A Conversation With JD Vance« vom 12.10.2024, <https://www.nytimes.com/2024/10/12/magazine/jd-vance-interview.html>.
- (2024c): »What Happens in Vegas Could Decide the Election. Exploring the impact of the housing crisis in Nevada, a swing state the Democrats have counted on for nearly two decades.« vom 21.10.2024, <https://www.nytimes.com/2024/10/21/podcasts/the-daily/vegas-nevada-election.html>.
- Thompson, Matthew (2021): »What's so new about New Municipalism?«, in: Progress in Human Geography 45, S. 317–342.
- (2023): »Whatever happened to municipal radicalism?«, in: Transactions of the Institute of British Geographers 48, S. 603–618.
- Thompson, Samantha (2024 [2022]): »Caring Housing Futures: A Radical Care Framework for Understanding Rent Control Politics in Seattle, USA«, in: Antipode 56, S. 1–22.
- Tilly, Charles/Tarrow, Sidney G. (2015): Contentious politics, New York, NY: Oxford University Press.
- TÜpedia (2022): Depot-Areal, https://www.tuepedia.de/wiki/Depot-Areal#cite_note-2 vom 10.03.2022.
- (2024): Alter Güterbahnhof, https://www.tuepedia.de/wiki/Alter_G%C3%BCterbahnh of vom 10.09.2024.
- Unger, Brigitte/van der Linde, Daan/Getzner, Michael (Hg.) (2017): Public or private goods? redefining res publica, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

- Unger, Knut (2016): »Financialization of Rental Mass Housing in Germany«, in: Barbara Schöning/Sebastian Schipper (Hg.), *Urban Austerity. Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*, Berlin: Theater der Zeit, S. 176–190.
- (2018): »Mieterhöhungsmaschinen. Zur Finanzialisierung und Industrialisierung der unternehmerischen Wohnungswirtschaft«, in: *Prokla* 48, S. 205–225.
- (2021): Die finanzialisierte Wohnungswirtschaft ist sozialisierungsreif.
- Unger, Knut/Zimmermann, Daniel (2022): Vonovia & Co.: Die Party ist vorbei. Zur aktuellen Krise der finanzialisierten Wohnungswirtschaft, Berlin.
- Universitätsstadt Tübingen (o.J.): Dachgenossenschaft Wohnen, https://www.dachgen-o-tue.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Broschuere_Dachgenossenschaft.pdf vom 11.02.2022.
- (2014): Wahlen. Ergebnis der Oberbürgermeisterwahl am 19.10.2014 nach Wahlbezirken in v.H, <https://www.tuebingen.de/wahl/pdf/obw2014.pdf> vom 10.03.2022.
- (2019): Wohnraumbericht 2019.
- (2021): Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen (SGB III u. SGB II ab 1/2005), <https://www.tuebingen.de/Dateien/arbeitsmarkt.pdf> vom 02.03.2022.
- (2022a): Bevölkerungszahlen, <https://www.tuebingen.de/1370.html#/1376/1379> vom 24.01.2022.
- (2022b): Wissenschaft und Forschung, <https://www.tuebingen.de/92.html#/29856> vom 24.01.2022.
- (2024): Engagement und Vielfalt, <https://www.tuebingen.de/41668.html> vom 10.09.2024.
- Unterzeichnenden, Die (2018): »Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 6, S. 205–222.
- van Laak, Dirk (2018): *Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft – Geschichte und Zukunft der Infrastruktur*, Frankfurt a.M.: S. Fischer.
- Vester, Michael (2018): »Klasse an sich / für sich«, in: *Luxemburg – Gesellschaftsanalyse und linke Praxis*.
- Virdee, Satnam (2019): »Racialized capitalism: An account of its contested origins and consolidation«, in: *The Sociological Review* 67, S. 3–27.
- Visone: analysis & visualization of social networks, ETH-Z.
- Vogel, Hans-Jochen (2019): *Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar*, Freiburg: Verlag Herder.
- Vollmer, Lisa (2017): »Keine Angst vor Alternativen. Ein neuer Munizipalismus. über den Kongress ›FearlessCities‹, Barcelona 10./11. Juni 2017«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 5, S. 147–156.
- (2018): *Strategien gegen Gentrifizierung*, Stuttgart: Schmetterling Verlag.
- (2019a): »Der Gentrifizierungsbegriff in wohnungspolitischen Protesten«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 7, S. 113–118.
- (2019b): »Die Mieter_innenbewegung in Deutschland«, in: *Bürger und Staat*, S. 137–142.
- (2019c): *Mieter_innenbewegungen in Berlin und New York. Die Formierung politischer Kollektivität*, Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- (2020): »Mitmachen, Selbermachen, Demokratisieren. Zum Verhältnis von MieterInnenprotest und partizipativer Planung«, in: *dérive – Zeitschrift für Stadtforschung*, S. 11–19.
- (2021): Die kommende Verdrängung gesetzlich neu geregelt: Das Urteil zum Vorkaufrecht öffnet der Spekulation Tür und Tor, <https://www.rosalux.de/news/id/45353/>.
- Vollmer, Lisa/Calbet i Elias, Laura/Raab, Susanna/Kleine, Aya/Zanders, Theresa (2021): Teilhabe und Gemeinwohl – ihre Krisen im deutschen Wohlfahrtsregime. Begriffsdefinitionen und akteulle Verortungen.
- Vollmer, Lisa/Kadi, Justin (2018): »Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien: Postneoliberaler Paradigmenwechsel oder punktuelle staatliche Beruhigungspolitik?«, in: *Prokla* 48, S. 247–264.
- Vollmer, Lisa/Michel, Boris (2020): »Wohnen in der Klimakrise«, in: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 8, S. 163–166.
- Vrenegor, Nicole/Osório, Manuel (2011): Sozialpolitik als Bereitstellung einer sozialen Infrastruktur – Was heißt das in Bezug auf das »Wohnen«? vom https://www.buko.info/fileadmin/user_upload/doc/allgemein/wohnen_infrastruktur.pdf.
- Ward, Callum/Aalbers, Manuel B. (2016): »Virtual special issue editorial essay: ›The shitty rent business‹: What's the point of land rent theory?«, in: *Urban Studies* 53, S. 1760–1783.
- Warner, Mildred E. (2023): »Pragmatic Municipalism: Privatization and Remunicipalisation in the US«, in: *Local Government Studies*, S. 1–19.
- Warner, Mildred E./Aldag, Austin M./Kim, Yunji (2021): »Pragmatic Municipalism: U.S. Local Government Responses to Fiscal Stress«, in: *Public Administration Review* 81, S. 389–398.
- Watt, Paul (2021): *Estate Regeneration and its Discontents*, Bristol University Press.
- Welcome Democracy (2020): Neue Nachbar*innen. Von der Erstaufnahmeeinrichtung für Geflüchtete zur eigenen Wohnung, <http://www.welcome-democracy.de/aktuelles/neue-nachbarinnen-von-der-erstaufnahmeeinrichtung-fuer-gefluechtete-zur-eigenen-wohnung> vom 13.03.2022.
- Wiest, Karin/Glatte, Jan (2007): »Zwischen universellen Mustern und individuellen Pfaden – Aspekte der vergleichenden Gentrification-Forschung am Beispiel der Dresdner Äußeren Neustadt«, in: *Geographische Zeitschrift* 95, S. 155–172.
- Wihl, Tim (2021): Zur Nichtigkeit des Berliner Mietendeckels, <https://verfassungsblog.de/zur-nichtigkeit-des-berliner-mietendeckels/> vom 25.04.2021.
- Wiig, Alan/Karvonen, Andrew/McFarlane, Colin/Rutherford, Jonathan (2022): »From the Guest Editors Splintering Urbanism at 20: Mapping Trajectories of Research on Urban Infrastructures«, in: *Journal of Urban Technology* 29, S. 1–11.
- Wijburg, Gertjan/Aalbers, Manuel B. (2017): »The alternative financialization of the German housing market«, in: *Housing Studies* 32, S. 968–989.
- Wijburg, Gertjan/Aalbers, Manuel B./Heeg, Susanne (2018): »The Financialisation of Rental Housing 2.0: Releasing Housing into the Privatised Mainstream of Capital Accumulation«, in: *Antipode* 50, S. 1098–1119.
- Willems, Ulrich/Winter, Thomas v. (2000): »Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung«, in: Ul-

- rich Willems/Thomas v. Winter (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen: Leske + Budrich, S. 9–36.
- Winke, Tim (2016): Menschen mit Migrationshintergrund zahlen elf Euro mehr Miete pro Monat.
- Wissen, Markus/Röttger, Bernd/Heeg, Susanne (Hg.) (2008): Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik (= Raumproduktionen, Band 3), Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Wohnen in Dresden (2024): Gründung & Gesellschaftszweck, <https://www.wid-dresden.de/wir-ueber-uns.html>.
- Wohnen und Gesellschaft (2020): Bezahlbarer Wohnraum – ein Streitgespräch. Rolf Buch und Boris Palmer, <https://www.wohnen-und-gesellschaft.de/de-de> vom 12.03.2022.
- Wohnraumbündnis Tübingen (2022): Tübingen für alle! Gegen hohe Mieten, Verdrängung und Wohnungsnot, <https://wohnraumbuendnis-tuebingen.mtmedia.org/> vom 16.02.2022.
- World Health Organization (2018): WHO Housing and Health Guidelines, Geneva, Switzerland: World Health Organization.
- Zheng, Max/Sandner, Philipp (2022): »Asset Tokenization of Real Estate in Europe«, in: Mary C. Lacity/Horst Treiblmaier (Hg.), Blockchains and the Token Economy. Theory and Practice, Cham: Springer International Publishing; Imprint Palgrave Macmillan, S. 179–211.
- Zylla, Jörn (2010): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Dresden – 1992 bis 2009 (= Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid (DSB), Band 2), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

