

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

## GROEG-Arbeitspapier Nr. 3

Johanna Betz

# Bezahlbar Wohnen.

Chronik eines angekündigten  
Zerfalls

EBERHARD KARLS  
UNIVERSITÄT  
TÜBINGEN



**Groeg** GEMEINWOHL-RELEVANTE  
ÖFFENTLICHE GÜTER

Tübingen, Dezember 2020

**Autorin:**

Johanna Betz studierte Geographie an der Freien Universität Berlin, der Universidad Nacional de Colombia in Bogotá und schloss ihren Master am Institut für Human-geographie der Goethe Universität Frankfurt ab. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im vom BMBF geförderten Forschungsprojekt „Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturaufgaben im Gewährleistungsstaat“ (Förderline Teilhabe und Gemeinwohl, FKZ 01UG2018) und befasst sich schwerpunktmäßig mit Wohnungsforschung. Weitere Interessenschwerpunkte liegen im Bereich kritischer Stadtforschung und Infrastrukturpolitik.

**Kontakt:**

[johanna.betz@uni-tuebingen.de](mailto:johanna.betz@uni-tuebingen.de)  
[www.infrastruktur-gewaehrleisten.de](http://www.infrastruktur-gewaehrleisten.de)

## Inhalt

1 Einleitung.....	1
2 Wissenschaftliche Bezüge und konzeptionelle Grundlagen.....	2
3 Wohnungsmärkte und deren politische Steuerung in Deutschland.....	5
3.1 Steuerungsmedien.....	5
3.2 Ungleich und widerwillig von Versorgungskrisen betroffene Akteursgruppen.....	6
3.3 Stabil und langweilig im Vergleich? .....	7
4 Historische Strukturanalyse .....	9
4.1 Industrialisierung.....	9
4.2 Weimarer Republik.....	10
4.3 Nationalsozialismus.....	13
4.4 Wohnungspolitik nach Kriegsende bis zur Krise des Fordismus .....	14
4.4.1 DDR .....	15
4.4.2 BRD.....	16
4.4.3 Das Ende des fordistischen Wohnens .....	24
4.3 Die finanzdominierte Neukonfiguration der Wohnraumversorgung im Postfordismus.....	25
4.3.1 1980-1990 (BRD).....	27
4.3.2 1990-1998 .....	29
4.3.3 1998-2007 .....	35
4.3.4 Die aktuelle Rückkehr der Wohnungsfrage.....	43
5 Zusammenfassung .....	54
Literaturverzeichnis .....	56

## Abkürzungsverzeichnis

BBSR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
GG	Grundgesetz
G-REIT	German-Real-Estate-Investment-Trust
KdU	Kosten der Unterkunft
PEF	Private-Equity-Fonds
SGB	Sozialgesetzbuch
WK	Weltkrieg

## 1 Einleitung

Die folgende Darstellung entstand aus einer Suche nach Formen angemessener Versorgung mit dem gemeinwohlrelevanten öffentlichen Gut Wohnen in der Geschichte der Bundesrepublik (und deren politischen Vorgängern). Als unverzichtbare Grundvoraussetzung für einen angemessenen Lebensstandard wurde bereits in frühen Gesetzgebungen, wie der Verfassung der Weimarer Republik sowie zahlreichen internationalen Abkommen, ein „Recht auf Wohnen“ festgeschrieben (Holm 2013, S. 2). Gleichzeitig stellt die Wohnraumversorgung einen kritischen Knotenpunkt in der politischen Ökonomie dar (Aalbers und Christophers 2014). Sie ist aufgrund der kostenintensiven Herstellung nicht nur eng mit dem Kapitalmarkt verwoben, sondern auch mit der jeweiligen Akkumulationsweise, dem vergeschlechtlichten und rassifizierten Arbeitsmarkt sowie sozialer Reproduktion und Care-Arbeit. In Form einer historischen Darstellung, die von der Industrialisierung bis zur aktuellen Wohnungskrise reicht, wird im Folgenden herausgearbeitet, wie auf die jeweiligen Herausforderungen bei der Sicherstellung einer angemessenen Versorgung für Alle mit unterschiedlichen Narrativen und (eingeforderten) politischen Strategien (re-)agiert wird.

Nicht zuletzt die aktuelle Rückkehr der Wohnungsfrage weist darauf hin, dass sich kein Bild eines abrupten, oder kontinuierlich linearen Zerfalls mit bezahlbarer Wohnraumversorgung konstruieren lässt. Vielmehr lassen sich mannigfaltige Bruchlinien erkennen, die unterschiedliche Bevölkerungsgruppen ungleich treffen und sich in ihrer Räumlichkeit und Zeitlichkeit unterscheiden. Die ungleiche und widerwillige Betroffenheit von Versorgungskrisen bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, den entsprechenden Politiken passiv-affirmativ gegenüberzustehen: „Unwillingness does not necessarily translate into being overtaken; it also connotes reluctance and indeed struggle“ (Fields 2017, S. 588). Folgende Studie begibt sich demnach auf eine Suche nach Motiven, Erklärungen und strukturellen Bedingungen für den angekündigten, kontinuierlichen und zersplitterten Zerfall mit bezahlbarer Wohnraumversorgung sowie fragmentarisch auch den Kämpfen, ihn umzukehren. Konkret werden Wohnungspolitiken und Bewirtschaftungsformen analysiert, wobei die Studie konkrete Auswirkungen dieser Politiken auf das (Zusammen-)Leben in den Wohnungen und dessen gesellschaftspolitische Relevanz ausklammert.

Vor der chronologischen Darstellung werden zunächst konzeptionelle Grundbegriffe erläutert und Wohnen als soziale Infrastruktur gerahmt. Die Besonderheiten des Wohnungsmarktes und seiner Steuerung in der Bundesrepublik und die Vorstellung der widerwillig

und ungleich Betroffenen sind der historischen Analyse ebenso vorangestellt. Im Anschluss daran wird historisch die politische Konstituierung der Wohnraumversorgung analysiert. Sie beginnt mit Versorgungsproblemen und der Mieter\*innenselbsthilfebewegung während der Industrialisierung und befasst sich schwerpunktmäßig mit der fordistischen Phase in der BRD sowie der aktuellen finanzdominierten Neukonfiguration des Wohnens seit den 1980er Jahren. Aufgefächert wird die Darstellung ab den 1950er Jahren in unterschiedliche Phasen, die eine gewisse Kontinuität hinsichtlich der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und/oder dominanter Diskurse aufweisen und meist mit politischen Konjunkturen auf Bundesebene korrespondieren. Ziel der Darstellung ist es, die heutige Situation neoliberaler Wohnungspolitik mit ihren Möglichkeiten und Grenzen hinsichtlich einer bezahlbaren Wohnraumversorgung für alle genauer diagnostizieren zu können (Mayer 2013b, S. 200).

## 2 Wissenschaftliche Bezüge und konzeptionelle Grundlagen

Die Versorgung mit öffentlichen Infrastrukturen und deren politische Dimensionen werden in der (sozio-technischen) Infrastrukturforschung untersucht (Schönig und Vollmer 2020a, S. 18). Doch die Wohnraumversorgung spielt darin selten eine Rolle, obwohl es einige thematische Anknüpfungspunkte gibt (wie u.a. räumliche Immobilität und große Investitionsvolumina). Diese wird in Deutschland primär auf dem interdisziplinären Feld der Wohnungsforschung und in einigen politökonomischen Publikationen verhandelt, die sich mit Wohnen befassen (Schönig und Vollmer 2020a; Rink und Egnér 2020a; Brede et al. 1975; Heeg 2017; Belina 2017). Betont wird dabei wiederholt, dass sich „Veränderungen von Wohnungspolitiken ‚nicht immanent wohnungspolitisch begründen‘ lassen“ (Schipper 2018, S. 17). Methodisch ergibt sich daraus die Anweisung,

„[...] Praktiken der Wohnungspolitik auf die jeweils historisch spezifischen Gesellschaftsformationen der kapitalistischen Produktionsweise und deren Krisenphänomene, auf die Formen der sozialen Reproduktion insgesamt sowie auf die sich wandelnden gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse zu beziehen.“ (Schipper 2018, S. 17)

Wohnen heißt weit mehr, als ein Dach über dem Kopf zu haben und ist eine wichtige Grundvoraussetzung für einen angemessenen Lebensstandard. Die staatliche Bereitstellung grundlegender, öffentlicher Güter und Dienstleistungen wie der Wohnraumversorgung war immer ein wichtiger Legitimationsbaustein staatlicher Herrschaft (Kersten 2005). Dies betont auch NS-Staatsrechtler Forsthoff, der das Konzept „Daseinsvorsorge“ von den späten 1920er bis in die frühen 1970er Jahre geprägt hat. Auf europäischer Ebene

wird nicht von Daseinsvorsorge gesprochen, sondern von „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse“ (Neu 2009), was wiederum auf das wirtschaftliche Interesse an einer angemessenen Grundversorgung der Bevölkerung hinweist.

Manuel Castells, der bei öffentlichen Infrastrukturen wie Wohnen, Verkehr etc. von „kollektivem Konsum“ und „kollektiven Bedürfnissen“ spricht, identifiziert Widersprüche, die sich in diesem Bereich der Ökonomie zwangsläufig offenbaren: Zum einen nehmen die „kollektiven Bedürfnisse“ mit fortschreitender gesellschaftlicher Entwicklung immer weiter zu. Es handelt sich jedoch um einen für kapitalistische Investitionen unrentablen Bereich. „Der kollektive Konsum wird damit zugleich unumgängliches funktionelles Element, ständiger Gegenstand von Forderungen und defizitärer Sektor in einer kapitalistischen Wirtschaft“ (Castells 1975, S. 34). Zum anderen entstehen Widersprüche aus der „Art und Weise der individuellen Aneignung der Lebensbedingungen [...] und der Art und Weise der kollektiven Verwaltung dieses Prozesses, insofern die Organisation einer Stadt ein Ganzes bildet“ (ebd.). Teil des Ganzen und zentral bei der Wohnraumversorgung ist beispielsweise eine entsprechende Verkehrsplanung und Gesundheitsversorgung. Der Staat muss aufgrund der genannten Probleme und Widersprüche in die „Organisierung des Raumes“ intervenieren (Castells 1975).

Solange die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt, darf der Staat auch zum Zwecke des Gemeinwohls oder zur Erfüllung sozialstaatlicher Verpflichtungen in die individuelle Freiheit und die privaten Rechte eingreifen (Sozialstaatsprinzip, Artikel 20 Absatz 1 GG)<sup>1</sup> (Rödl 2020, 39f.). Denn der „Mensch ist mehr und anders, als ihn das bürgerliche Recht repräsentiert. Er ist nicht nur Individuum, das sich selbst beliebige Zwecke setzt, sondern er ist auch Gemeinschafts- und Kulturwesen“ (Rödl 2020, S. 38). Für den Staat bedeutet das nicht einfach, ein Recht auf Wohnen in der Peripherie einzulösen:

---

<sup>1</sup> Wichtige Grundlagen hierfür sind Artikel 14 und Artikel 20 des Grundgesetzes (GG). In *Art. 14 GG* Abs. 1 Satz 1 heißt es: „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet“. In *Art. 14 Abs. 2 GG* ist die gesetzliche Beschränkung des Eigentums definiert: „Eigentum verpflichtet“. Diese auf Vorläufer in der Weimarer Reichsverfassung zurückgehende Regelung, die „schlichte[m] Unbehagen an der bürgerlichen Gesellschaft“ entspringt, gilt jedoch nur ein moralischer Apell, der verfassungsrechtlich keine Bedeutung hat (Rödl 2020, 40f.). In *Art. 14 Abs. 3 GG* sind die Enteignung (Zwangskauf zum Marktpreis) und in *Art. 15 GG* die Sozialisierung (Vergesellschaftung und Aufhebung der privatkapitalistischen Verwertung bestimmter Grundstücke ist Zweck, daher unter dem Marktwert möglich) genannt (ebd. S. 43ff.).

„Wenn man das Recht auf Wohnen kombiniert etwa mit dem Zweck, städtische Segregation zu hindern und den Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen nicht vom Geld abhängig zu machen, dann resultiert die sozialstaatlich-republikanische Staatsaufgabe darin, bezahlbaren Wohnraum in der Metropolregion zu schaffen.“ (Rödl 2020, S. 40)

Aufgabe der staatlichen Wohnungspolitik ist es, die Konflikte zu moderieren, die aus den genannten Widersprüchen hervorgehen, wobei sie diese gleichzeitig weiter reproduziert (Brede et al. 1975, S. 94). Im Vergleich zu anderen Bereichen der Fundamentalökonomie (Foundational Economy Collective 2019) ist Wohnen marktnäher organisiert als beispielsweise die Gesundheitsversorgung. Begründet liegt dies in der zentralen Rolle der Wohnraumversorgung bei der Kapitalzirkulation und der Eigenschaft von Grund und Boden als Stützen kapitalistischer Wirtschaftssysteme (Schönig und Vollmer 2020a, S. 17). Wohnen ist mit sozialen Lebensweisen verwoben und eingebettet in ein *life support system*, aus dessen spezifischer Zusammensetzung der Gebrauchswert der Wohnung erst erwächst (Harvey 1975 [1973], S. 159). Es ist in „besonderem Maße von individuellen Präferenzen bestimmt und [...] damit infrastrukturell weniger als z.B. Gesundheit, Bildung oder Verkehr standardisierbar“ (AG links-netz 2013, S. 4). Auch wenn es ein Recht auf Wohnen gibt, das allen gleichermaßen zur Verfügung stehen soll, kann das Ziel daher nicht die Bereitstellung einer gleichen Grundversorgung für alle sein, weil die Bedürfnisse und Ansprüche an Wohnraum mannigfaltig sind und sich stetig wandeln. Eine gleiche Bereitstellung für alle wäre „mit erheblichen Kontrollen und Rationierungen“ (ebd.) verbunden. Daher sind Möglichkeiten demokratischer Mitbestimmung über die Entwicklung des Gebäudes – etwa bei Instandhaltung, Modernisierung, barrierefreier oder ökologischer Umgestaltung zentral. Wohnen konstituiert „soziale Zusammenhänge, Spaltungen und Trennungen“ (AG links-netz 2013, S. 4) und bedingt maßgeblich die Möglichkeiten individueller Entfaltung sowie gesellschaftlicher Partizipation. Ein Recht auf Wohnen ist demnach nicht abschließend im Moment einer Schlüsselabgabe oder eines unterzeichneten Mietvertrags gewährleistet. Es umschließt ein Recht auf Bezahlbarkeit, Zentralität und Nachbarschaft, ebenso wie auf die demokratische Kontrolle des Bestandes.

Mit dem Begriff „soziale Infrastruktur“ entwirft die AG Linksnetz ein Konzept zur Bereitstellung fundamentaler Güter und Dienstleistungen, das an die „Stelle der individualisierten, selektiven und in seiner Wirkung beschränkten Umverteilungsmechanismen der traditionellen bzw. keynesianischen Sozialpolitik [treten soll]“ (Holm 2013, S. 1). Holm identifiziert drei Hauptaufgaben für die Durchsetzung der Wohnraumversorgung als soziale

Infrastruktur, die dem angekündigten Zerfall der bezahlbaren Wohnraumversorgung entgegenwirken würden: Wohnraum dem Markt zu entziehen, die „Etablierung einer neuen und durchsetzungsfähigen Interessens-Koalition [im Bereich der Wohnungspolitik] und [...] [die] Erarbeitung von konkreten Modellen und Konzepten von Mitbestimmungs- und Selbstverwaltungsstrukturen im Wohnungsbereich“ (Holm 2013, S. 9).

### 3 Wohnungsmärkte und deren politische Steuerung in Deutschland

Auf Grundlage der vorgestellten gesellschaftspolitischen Dimensionen des Wohnens und der konzeptionellen Grundbegriffe werden nun einige Besonderheiten der Wohnungsmarktentwicklung und deren Regulierung in Deutschland dargelegt.

#### 3.1 Steuerungsmedien

Wohnungspolitische Steuerungsmedien lassen sich in die Bereiche Recht (*regulativ*), Geld (*finanzielle Förderung*) und Eigentum unterteilen (Holm 2013, 7f.), die jeweils auf unterschiedlichen Maßstabsebenen definiert und wirksam werden. Die unzähligen lokalen wohnungspolitischen Variationen und die „Ausdifferenzierung lokaler Wohnraumregime“ insbesondere im Postfordismus (s. 4.3), können im Rahmen der Strukturanalyse nicht systematisch erfasst werden (Schönig und Vollmer 2020a, S. 18). Dennoch sei darauf hingewiesen, dass die Steuerungsmedien je nach Bundesland und Kommune sehr unterschiedlich eingesetzt, eingefordert und damit wirksam werden.

Das wichtigste *regulative* Steuerungsmedium ist das Mietrecht, das auf Bundesebene im Bürgerlichen Gesetzbuch festgeschrieben ist. Es regelt die Ausgestaltung von Wohnraummietverträgen. Auch das Städtebaurecht, das Baurecht und städtebauliche Satzungen wie die Milieuschutzsatzung sowie Auflagen und Genehmigungsvorbehalte, die auf kommunaler Ebene definiert werden, stellen wichtige wohnungspolitische Steuerungsinstrumente dar. Was Obdachlosigkeit und prekäres Wohnen – an dieser Stelle als kollektives Campieren im öffentlichen Raum („Elendslager“) und beengtes Wohnen aufgrund von Überbelegung gefasst – betrifft, sind entsprechende Regelungen im Sozial- und Ordnungsrecht bestimmt (Künkel 2018). Sozialrechtlich wird unter anderem definiert, ob und unter welchen Bedingungen Migrant\*innen Anspruch auf Sozialleistungen und Unterbringung haben. Im Ordnungsrecht wird festgelegt, „inwiefern die Kommune zwecks Gefahrenabwehr zur Notunterbringung verpflichtet ist – denn ‚unfreiwillige‘ Obdachlosigkeit gilt laut Hessischem Sicherheits- und Ordnungsgesetz als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“ (Künkel 2018, S. 287).

Die *Finanzierung* als Steuerungsinstrument beinhaltet Programme zur Objektförderung, die im Wohnungsbaurecht festgeschrieben sind: den sozialen Wohnungsbau oder Eigenheimförderprogramme. Diese umfassen Investitionshilfen oder zinsgünstige Kredite, die an private wie öffentliche Investoren vergeben werden. Auch die Subjektförderung in Form von Wohngeld ist ein wichtiges Finanzierungsinstrument (Egner 2019, S. 94; Holm 2013).

Im Bereich *Eigentum* kann über die Strukturen und Praktiken öffentlicher Wohnungsgesellschaften sowie die Politik mit öffentlichen Liegenschaften erheblicher Einfluss auf die Wohnungspolitik genommen werden (Schipper 2018).

Relevante wohnungspolitische Akteure sind das jeweilige Bundesministerium, das für den Wohnungsbau zuständig ist (derzeit das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat aber auch das Bundesfinanz- und Justizministerium), die im Bundestag und in den Landtagen vertretenen Parteien, die zuständigen Landesministerien und entsprechende kommunale Akteure, der Deutsche Städtetag, Verbände der Haus- und Grundbesitzer (z.B. Haus und Grund) sowie der Bau- und Wohnungswirtschaft (z.B. GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen), Forschungsinstitute (Universitäten, empirica, Institut für Wohnen und Umwelt Darmstadt, DIW), Wohnungsunternehmen, die Politik von Kreditinstituten und deren Verbände, soziale Bewegungen, Mieter\*inneninitiativen und Verbände von Mieter\*innen (Mieter helfen Mieter, Deutscher Mieterbund) sowie Gewerkschaften (vgl. Egner et al. 2004).

### **3.2 Ungleich und widerwillig von Versorgungskrisen betroffene Akteursgruppen**

Basierend auf der Beobachtung, dass sich für qualitativ vergleichbare Wohnungen unterschiedliche (Miet-)Preise ergeben, folgert Stefan Krätke, dass der Wohnungsmarkt sozial überformt und segmentiert ist. Er zerfällt in Submärkte mit spezifischen Angebot- und Nachfragestrukturen, die durch Barrieren voneinander getrennt sind und zwischen denen nur wenig Bevölkerungsmobilität stattfindet (Krätke 1999, 200 ff.). Krätke identifiziert mindestens zwei Submärkte: einen, auf dem Substandardwohnungen zu überhöhten Preisen angeboten werden, und einen weiteren mit verhältnismäßig günstigen, aber exklusiveren Angeboten, die für bestimmte Gruppen nicht zugänglich sind. Dementsprechend ist anzunehmen, dass wohnungspolitische Regulierungsmaßnahmen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Auswirkungen haben.

Welche Gruppen werden auf dem Wohnungsmarkt strukturell benachteiligt? Entlang der Kategorien *class-race-gender* lassen sich intersektionale Diskriminierungsmuster nachzeichnen, die hier schlaglichtartig angeführt werden: Zunächst einmal ist die Gruppe der Mieter\*innen gegenüber den Eigentümer\*innen benachteiligt. Dies spiegelt sich nicht nur einem signifikant niedrigeren Wohnflächenverbrauch der Mieter\*innen, sondern auch in deren schwächerer Position, die sich aus der Unverzichtbarkeit der Ware Wohnen ergibt. Diese zwingt Mieter\*innen auch ungünstige, rechtswidrige oder prekäre Mietvertragsverhältnisse einzugehen. Sie spiegelt sich auch in der Vermögensverteilung wider: „Personen, die Immobilien besitzen, haben im Schnitt 225.000 Euro Vermögen, Menschen, die zur Miete leben, dagegen nur 24.000 Euro“ (Die Zeit 2019). Innerhalb der Gruppe der Mieter\*innen gehören Alleinerziehende, Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen, Behinderte, Menschen in Beziehungen, die nicht der heterosexuellen Normvorstellung entsprechen, große Familien, Rentner\*innen, (internationale) Studierende, Beziehende\*innen von Transferleistungen, Menschen mit „falschem“ Nachnamen oder nicht-christlicher Religiosität, (zugeschriebenem) Migrationshintergrund, EU-2-Migrant\*innen sowie illegalisierte Migrant\*innen. Auch Eigentümer\*innen sind mitunter eine benachteiligte Gruppe, wenn ihr Eigentum zur Schuldenfalle wird, weil ihnen beispielsweise kaum refinanzierbare Kredite angeboten wurden und sie diese aus der Not heraus oder im Hinblick auf die Notwendigkeit privater Altersvorsorge aufgenommen haben. Diese spielt in Deutschland bisher keine so zentrale Rolle wie z.B. in den USA, Spanien oder Großbritannien (Mertens 2015, 200 ff.). Dennoch prägt sie auch hier mitunter Lebensrealitäten (Latocha 2020).

Durch das fortschreitende Schrumpfen des Bestands an bezahlbarem Wohnraum spitzt sich die Konkurrenz in diesem Marktsegment zu (Künkel 2018, S. 288; Holm 2011, S. 16). Offen ist, inwieweit dies die Solidarität zwischen Betroffenen untergräbt und die Formierung einer starken Interessenkoalition ausbremst.

### 3.3 Stabil und langweilig im Vergleich?

Im internationalen Vergleich erscheint der deutsche Wohnungsmarkt mitunter als „stable and a little boring by comparison“ (Wijburg und Aalbers 2017, S. 981). Zunächst kennzeichnet ihn ein ausgeglichenes Verhältnis von Miete und Eigentum<sup>2</sup>. Begründet wird dies

---

<sup>2</sup> Kriegsbedingt niedrig stieg die Eigentumsquote von 27% im Jahr 1950 (Mertens 2015, S. 311) auf 39,3% im Jahr 1980 und lag zum Zeitpunkt des letzten Zensus 2011 lediglich etwas höher bei 45,7%. In den neuen Bundesländern liegt der Anteil an selbstgenutztem Wohneigentum nur bei 35% (Baldenius et al. 2019, S. 200).

u.a. durch die Herausbildung eines Mietwohnungsmarktes nach dem 2. WK, mit einem vergleichsweise mieterfreundlichen Mietrecht sowie einer konservativen Hypothekenvergabepraxis der deutschen Banken (Mertens 2015, S. 308).

Wie in anderen Ländern ist der „Wohnungsbau hierzulande in globale Prozesse der Kapitalzirkulation (und deren staatliche Regulierung) eingebunden“ (Belina 2017, S. 31). 5,29% betrug die durchschnittliche, inflationsbereinigte Rendite auf dem Immobilienmarkt (zusammengesetzt aus Preissteigerungen und Nettomieteinnahmen), die zwischen 1950 und 2015 jährlich erzielt werden konnte (Vergleich: USA 5,7%; Frankreich 10%) (Baldenius et al. 2019, S. 201). Die durchschnittliche Rendite auf dem deutschen Aktienmarkt war für denselben Zeitraum etwas höher und betrug 7,5% (ebd.). Eine Besonderheit ist, dass sich im Anschluss an die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/08 die Lage wandelte. Die Renditen im DAX subsector Real Estate, der Kurse aller SDAX-, MDAX-, oder DAX-gelisteten Immobilien AGs enthält, überstiegen seit 2016 die des DAX (s. Abb. 1). Während der DAX 2016 um 6,9% stieg, legte die Vonovia-Aktie 8,2% zu. Dies ist insofern beträchtlich, als Wertanlagen in die gebaute Umwelt tendenziell als langfristig sicher und wenig volatil gelten (Metzger 2020, S. 198). Doch nicht nur börsennotierte Immobilien-Aktiengesellschaften, der Immobilienbestand insgesamt hat eine hohe Wertsteigerung erfahren. Während Deutschland am globalen Immobilienpreisboom ab Mitte der 1990er Jahre noch kaum partizipierte (Knoll et al. 2017), stiegen die Preise in den letzten Jahren schneller als in den meisten anderen Ländern. Der Boom konzentriert sich v.a. auf ökonomisch prosperierende, reiche Regionen (Baldenius et al. 2019).

Der Immobilienbesitz ist in der Bundesrepublik verhältnismäßig ungleich verteilt (Baldenius et al. 2019, S. 211). Dieser Prozess ist in den letzten Jahren weiter vorangeschritten: Das Immobilienvermögen der Privathaushalte, das rund die Hälfte des gesamten privaten Vermögens ausmacht (Mertens 2015, S. 275), stieg von „5,3 Billionen Euro im Jahr 2011 auf 9,7 Billionen Euro oder 287% des BIP im Jahr 2018“ (Baldenius et al. 2019, S. 209). Über 70% der Vermögenszuwächse sind auf höhere Preise – und damit insbesondere auf die Bodenpreisentwicklung – zurückzuführen<sup>3</sup>. Aufgrund der geringen Eigentumsquoten sind die Haushalte der unteren Einkommenshälfte fast leer ausgegangen. Die Entwicklung resultiert in einer sozialräumlich polarisierten Zuspitzung der Bezahlbarkeit

---

<sup>3</sup> Am stärksten profitiert haben die reichsten 10% der Bevölkerung, die 2011 im Besitz von 59,6% des Immobilienvermögens waren.

von Wohnraum. Im Schnitt geben die ärmsten 20% der Bevölkerung bereits 40% ihres Einkommens für die Miete aus, während der Anteil der Wohnkosten im oberen Quintil sogar sank und nun bei ca. 15% liegt (Baldenius et al. 2019, S. 215).

Insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten kommt es zu Versorgungsengpässen; eine Entwicklung, die eng mit den Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände, der regulierten Deregulierung des Kreditmarktes und der Finanzialisierung des Wohnungsmarktes ab den 1990er Jahren und dem Bedeutungsverlust des sozialen Wohnungsbaus zusammenhängt (s. 4.3).

## 4 Historische Strukturanalyse

Im Folgenden wird herausgearbeitet, welche Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik zu verzeichnen sind. Analysiert werden sich wandelnde Akteurskonstellationen und Diskurse, Widersprüchlichkeiten, Versorgungsengpässe und -krisen ebenso wie Strategien, diesen politisch zu begegnen. Es wird dargestellt, in welche spezifischen historischen Bedingungen sich die Wohnraumregime einbetten lassen und welche (wohlfahrts-)staatlichen Zielsetzungen jeweils mit den wohnungspolitischen Entscheidungen verfolgt wurden. Explizit wird auch danach gefragt, wie strukturell schwache Interessengruppen Handlungsdruck „von unten“ aufbauen und welche Spielräume sie einfordern beziehungsweise für sich nutzbar machen können. Besonderes Augenmerk liegt auf der Frage, welche Bedeutungsmuster und Argumente Akteure anführen, um Diskurse zu bestimmen und so ihre Ziele zu erreichen.

### 4.1 Industrialisierung

Im Zuge der Industrialisierung und des Bevölkerungswachstums wuchsen die Städte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schnell an. Unter den Bedingungen liberaler *laissez-faire* Wohnungspolitik konnten „Bodenwertgesellschaften“ mit der Umwandlung von Acker- in Bauland horrenden Gewinne erzielen. Baugesellschaften unterlagen im Bau von Mietwohnungen kaum Regulierungen und die Wohnbedingungen für Arbeiter\*innen waren sehr prekär (Vollmer 2019b, 47 ff.). In dieser Phase bildete sich die Gruppe der Mieter\*innen als politisches Subjekt heraus. Sie waren allerdings in politischen Entscheidungen unterrepräsentiert, da diverse preußische Stadtverordnungen vorsahen, ihre Parlamente zu 2/3 mit Hausbesitzer\*innen zu besetzen. Die Mieter\*innen organisierten sich in nachbarschaftlicher Kollektivität gegen Zwangsräumungen, Mietstreiks und Mieterverei-

nen. 1900 schlossen sich die Mietervereine in einem reichsweiten Dachverband zusammen, über dessen politische und praktische Ausrichtung stets gestritten wurde. Da die Vereine keine umfassende politische Schlagkraft entwickelten, organisierten sich die Mieter\*innen im Selbstbau auf peripheren Parzellen und schlossen sich zu Bauvereinen, Genossenschaften und der Siedlerbewegung zusammen. Sie forderten mitunter die vollkommene Sozialisierung des Bodens (Vollmer 2019a, S. 138).

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts war in den preußischen Gesetzen die Stempelfreiheit (Steuerbefreiung) gemeinnütziger Wohnungsunternehmen verankert. Diese Steuerbefreiung galt nur bei Beschränkung der Tätigkeit auf die Unterbringung einkommensarmer Haushalte oder Obdachloser. Relevante Akteure waren sowohl die von Arbeiter\*innen gegründeten Genossenschaften, als auch philanthropische Unternehmen oder kirchliche Einrichtungen, später auch neu gegründete, kommunale und gemeinnützig agierende Wohnungsunternehmen (WU). Die damals festgelegten Kriterien, wie die Festschreibung der bezahlbaren Wohnraumversorgung Einkommensarmer als Unternehmenszweck und die Beschränkung der zu verteilenden Dividende auf 5%, galten in ähnlicher Form auch für das Gemeinnützigkeitsrecht in Österreich ab 1910 und im Deutschen Reich ab 1930 (Kuhnert und Leps 2017). Für die bürgerliche Sozialreformer-Bewegung eröffnete sich gerade auf dem Feld des Wohnens die Möglichkeit „sozialer Kontrolle über untere Schichten“ (Vollmer 2019b, S. 54). Die (Legitimations-)Krise, in welche die Mieter\*innenbewegung die *laissez-faire* Wohnungspolitik stürzte, führte im Anschluss an den 1. WK dazu, die Wohnungsfrage wohlfahrtsstaatlich zu bearbeiten (Vollmer 2019b, S. 55).

## 4.2 Weimarer Republik

In baukultureller, ästhetischer und sozialer Hinsicht war die Zeit zwischen 1918-1930 die erfindungsreichste politische und kulturelle Epoche in Deutschland (Häußermann und Siebel 2000, S. 13). Angekurbelt wurden die Maßnahmen durch die massive Wohnungsnot und den Wandel in nahezu allen Lebensbereichen (Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts, Etablierung von Nahverkehr und Gesundheitsversorgung, Sesshaftwerdung von Teilen des Proletariats, Etablierung der Kleinfamilie, sinkende Geburtenraten, Verlangsamung der Urbanisierung). Die „Furcht vor Krankheiten, Sittenverfall und einer Radikalisierung der Arbeiterschaft unterminierte spätestens im Anschluss an den Ersten Weltkrieg rasant die Überzeugungskraft liberaler Rationalität“ (Schipper 2013, S. 126). Eine nicht-liberale politische Rationalität städtischen Regieren und die Schwäche des großen Kapitals

eröffneten für kurze Zeit Handlungsspielräume für Initiativen „von unten“ (Häußermann und Siebel 2000, S. 103).

In der Weimarer Republik war die Wohnungsversorgung nicht mehr wie zuvor primär privatwirtschaftlichen Akteuren und Kommunen überlassen, sondern wurde zur Gemeinschaftsaufgabe des Bundes, der Länder und Kommunen erklärt. Genossenschaften, die Siedlerbewegung sowie neu gegründete, kommunale Wohnungsunternehmen (WU) spielten eine zentrale Rolle. Grundlage für die umfassenden staatlichen Interventionen war *Art. 155* der Weimarer Verfassung. Während das Recht auf Wohnen im Grundgesetz der BRD bis heute nicht erwähnt wird, war es dort verankert. Die Verfassung sah auch Enteignung zugunsten der Allgemeinheit vor. Auch wenn sich „die durchaus starke Bodenreformbewegung mit ihren Forderungen nach einer vollständigen Sozialisierung des Bodens nicht durch[setzen konnte]“ (Schönig und Vollmer 2020b, S. 184), war in *Art. 155* „normiert, dass eine Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, für die Allgemeinheit nutzbar zu machen war“<sup>4</sup> (Tharun und Körner 2001, 148f.).

Die umfangreichen staatlichen Eingriffe in die marktwirtschaftlich organisierte Wohnraumversorgung im Kontext der Krise, die staatliche Festsetzung des Mietniveaus und die Regulierung der Wohnungsbelegung, wurden später abwertend als „Wohnungszwangswirtschaft“ bezeichnet (Vollmer 2019a, S. 138). Der Rückbau dieser Maßnahmen ab den frühen 1920er Jahren wurde von großen Demonstrationen der Mieter\*innen begleitet, die durch die Revolution einen Aufschwung erhalten hatten und die sich zu Mieterräten sowie in Hausgemeinschaften zusammenschlossen und die Selbstverwaltung ihrer Häuser forderten (Vollmer 2019a, S. 138). Bereits hier tritt ein wohnungspolitisches Leitmotiv hervor, das als klassisch für die (west-)deutsche Wohnungspolitik gelten kann: „Eingriffe in den Wohnungsmarkt erfolgen nur, wenn die Wohnungskrise den gesellschaftlichen Frieden bedroht“ (Vollmer 2019a, S. 139).

Finanziert wurden die Bautätigkeiten und die Schaffung des öffentlich subventionierten Wohnungsbaus in der Weimarer Republik nach der Währungsstabilisierung zu Beginn der 1920er Jahre durch die Hauszinssteuer (1923), eine Ertragssteuer auf das vor Juli 1918

---

<sup>4</sup> Ausdruck fanden die in der Verfassung verankerten Grundsätze in der „Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot“ (1919), deren Ziel die Enteignung von Grund und Boden zum Bau von Klein- und Mittelwohnungen war und dem *Heimstättengesetz* (1920).

entstandene Wohneigentum zur Umverteilung der Inflationsgewinne innerhalb des Wohnungsmarktes. Im Austausch gegen staatliche Subventionen, die damals mit einer Trägerbindung an gemeinnützige Unternehmen verknüpft waren, sollte „ein ‚öffentliches Gut‘ hergestellt werden, nämlich gute, bezahlbare und sichere Wohnungen für diejenigen Schichten der Bevölkerung, die sich dies aufgrund ihres geringen Einkommens auf dem privatkapitalistischen Wohnungsmarkt nicht hätten leisten können“ (Häußermann und Siebel 2000, S. 150).

Ab 1925 nahm die Bautätigkeit an Fahrt auf. Das Neue Frankfurt gilt als eines der bekanntesten Wohnungsbauprojekte dieser Zeit. Unter Bürgermeister Ludwig Landmann und Stadtbaurat Ernst May wurden in Frankfurt am Main von 1924-30 18.200 öffentlich subventionierte Wohnungen errichtet (Tharun und Körner 2001, S. 157). Im Stil der neuen Sachlichkeit gehalten, wurde versucht, architektonisch die vormaligen Klassengegensätze zu überwinden (Ronneberger 2013, S. 5). Durch den Siedlungsbau sollte sozialer Fortschritt bewirkt werden. Die standardisierte Fokussierung auf die Kleinfamilie war Ausdruck einer paternalistisch-disziplinierenden Wohnungspolitik, über welche die hygienische und demokratische Erziehung der Arbeiter\*innen angestrebt wurde. Die harmonisierenden Gemeinschaftsideologien, die von Ernst May vertreten wurden, „wiesen teilweise eine starke Affinität zu völkischen Ideen auf“ (Ronneberger 2013, S. 6 Verweis auf von Saldern 1995, S. 32). Widersprüchlicherweise konnten sich die Arbeiterhaushalte, auf die diese Disziplinierung zu Ruhe, Ordnung und Sauberkeit abzielte, diese Wohnungen nicht leisten. Sie waren in der Regel besserbezahlten Angestellten und Beamten vorbehalten (Häußermann und Siebel 2000).

Mit der Weltwirtschaftskrise verringerten sich die Fördermittel. Nur noch 6,3% der Ausgaben wurden durch die Hauszinssteuer gedeckt, deren Zweckbindung für den Wohnungsbau zudem inzwischen aufgehoben worden war. Der Anteil der neu errichteten Wohnungen, die öffentlich subventioniert wurden, lag 1919-1931 durchschnittlich bei 80,7% (1932 – 39 bei 40,2%). Mit dem Bedeutungsverlust der Hauszinssteuer wurden sogenannte Reichsbürgschaften zur indirekten Finanzierung eingeführt, deren Ziel seit 1930 der Kleinwohnungsbau (Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen) und ein Jahr später der Kleinsiedlungsbau, eine Form der produktiven Erwerbslosenfürsorge war (Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und

Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen) (Tharun und Körner 2001, S. 152).

In den frühen 1930er Jahren zerbrach die Koalition, welche die wohnungspolitischen Innovationen durchgesetzt hatte. Ende 1931 wurden per Notverordnung alle Elemente der Wohnungszwangswirtschaft beseitigt, wodurch sich die Wohnsituation der Mieter\*innen weiter verschlechterte.

### 4.3 Nationalsozialismus

Die Nationalsozialisten fokussierten sich nach der Machtübernahme 1933 zunächst auf einen auf die räumliche Ordnung möglichst dezentralisierend wirkenden Kleinsiedlungs-, Einfamilienhaus- und Kleinwohnungsbau. Finanziell blieben die Aufwendungen für den Wohnungsbau weit hinter denen zurück, die für andere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und infrastrukturelle Großprojekte (z.B. Autobahnen) sowie die Aufrüstung aufgebracht wurden. Ideologisch spielte der Eigenheim- und Kleinsiedlungsbau eine Rolle, da er „den schaffenden deutschen Menschen, insbesondere den deutschen Arbeiter, wieder mit dem Heimatboden verbinden [sollte]“ (Tharun und Körner 2001, S. 153). Der moderne Siedlungsbau wurde als „Ausgeburt des Kulturbolschewismus“ diffamiert (ebd.). Gemeinnützige Wohnungsunternehmen wurden gleichgeschaltet, rassistisch bereinigt und mitunter zu Großkonzernen zwangsvereinigt. So wurden beispielsweise die „Neue Heimat“ nach der Enteignung der Gewerkschaften 1933 aus ehemaligen gewerkschaftseigenen Wohnungsunternehmen zusammengesetzt. Das Wohnungsunternehmen trug ab 1939 diesen Namen (Häußermann und Siebel 2000, S. 147). Ermöglicht wurden die Maßnahmen über Änderungen im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht 1933 und 1934 (Kuhnert und Leps 2017, 48f.). Indem die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu sozialtechnokratischen Vollzugsorganen des Staates umgestaltet wurden, war „ein Anknüpfen an die progressiven und sozialreformerischen Ansätze der Weimarer Zeit weitgehend ausschloss[en]“ (Ronneberger 2013, S. 8).

Neben den Wohnungsunternehmen wurden nach der Machtübernahme auch basisaktivistische Strukturen, die in die Organisation von Mietstreiks involviert waren, vom NS-Regime gleichgeschaltet. Unter Mitwirkung der Genossenschaften und Mietervereine wurde die „Arisierung“ der Bevölkerung vorangetrieben. Für Jüd\*innen und andere Verfolgte,

für welche die Wohnung den letzten Zufluchtsort bot, stand der Entzug und die Beschlagnahme derselben „am Ende des Entrechtungs- und am Anfang des planmäßigen Vernichtungsprozesses“ (Haerendel 1999, S. 869).

Wohnungspolitisch nehmen insbesondere die Jahre 1940-42 eine Schlüsselrolle ein. In Vorbereitung des Führererlasses „Zur Vorbereitung des deutschen Wohnungsbaus nach dem Ende des Krieges“ vom 15.11.1940 wurden Diskussionen geführt und Weichenstellungen getroffen, in deren Kern „um ein neues Konzept von Sozialstaatlichkeit im Wohnungsbau gerungen [wurde]“ (Harlander 1995, S. 196). Die Debatten spiegelten bevölkerungspolitische Thesen dieser Zeit und waren entscheidend für die „Geschichte moderner staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland“ (Harlander 1995, S. 195). Robert Ley, Reichswohnungskommissar und Führer der Deutschen Arbeiterfront (DAF), propagierte sozialpolitisch radikale, etatistisch-planwirtschaftliche Konzepte eines marktfernen Wohnungsbaus propagiert. Ihm gegenüber standen die Ministerialbürokratie, Fachleute der Bau- und Wohnungswirtschaft und die Vertreter\*innen der Hypothekenbanken. Letztendlich konvergierten die Interessen beider Fraktionen in entscheidenden Punkten und so entwickelte sich die Vision der DAF zunehmend zu einem sozial-marktwirtschaftlichen Konzept (Kuhnert und Leps 2017, S. 256). Um die breiten Massen mit einheitlichem Wohnraum zu versorgen, wurden wenige, hinsichtlich Bedarfsgerechtigkeit „wissenschaftlich abgesicherte“, Wohnraumtypen entworfen, bei denen Zimmeranzahl, Wohnungsgröße, Wandstärke, Dach- und Deckenkonstruktionen sowie Geschosshöhe bereits 1940 festgelegt wurden. Der Führererlass vom 14.11.1940 „griff die Form des staatlich subventionierten Wohnungsbaus aus der Weimarer Republik auf und kodifizierte ihn begrifflich als ‚sozialen Wohnungsbau‘ im sogenannten ‚Gemeinnützigkeitsgesetz‘“ (Ronneberger 2013, S. 6), das bis zu seiner Abschaffung 1989 Gültigkeit behielt.

#### **4.4 Wohnungspolitik nach Kriegsende bis zur Krise des Fordismus**

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg (2. WK) herrschte ein massiver, klassenübergreifender Wohnraummangel. Industrieanlagen und Infrastrukturen waren zerstört, ca. neun Millionen Menschen waren bundesweit obdachlos geworden. Zudem zogen Millionen Vertriebene und Geflüchtete aufgrund der Annexion der „Ostgebiete“ durch die Sowjetunion und Polen in das Gebiet der späteren BRD. Die Bevölkerungsdynamik führte im Zusammenspiel mit der Zerstörung dazu, dass etwa 5,5 Millionen Wohnungen fehlten

(Egner 2019, S. 94). Im Folgenden wird dargelegt, welche wohnungspolitischen Wege in der DDR und schwerpunktmäßig in der BRD eingeschlagen wurden.

#### 4.4.1 DDR

In der DDR war die Wohnraumversorgung eingebettet „in den Aufbau einer sozialistischen Gesellschaftsordnung“ (Bernt und Holm 2020, S. 102) und der marktwirtschaftlichen Verwertung weitgehend entzogen. Grund und Boden sowie älterer Gebäudebestand in den gründerzeitlichen Stadtzentren, wurden anteilig in Volkseigentum überführt (s. 4.3). Während der Großteil der Wohnraumbestände in der DDR Genossenschafts- und Staats-eigentum waren, befanden sich ca. 25% der Mietwohnungen in Privatbesitz<sup>5</sup>. Formen der Grundstücksspekulation waren weitgehend unterbunden und das Mietrecht sowie die Preispolitik<sup>6</sup> einseitig mieterfreundlich ausgestaltet. Dies führte zu eigentumsähnlichen Rahmenbedingungen für die Mieter\*innen, die über hohe Gestaltungsmöglichkeiten verfügten, Instandhaltungsverantwortung trugen, und weitgehend vor Kündigungen und Zwangsräumungen geschützt waren (Bernt und Holm 2020). Die staatliche Administration der Verteilung von Wohnraum richtete sich an ökonomischen, demographischen 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, S. 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 einnahmen. Bis jedoch in den 1970er Jahren durch Erich Honecker eine Kehrtwende eingeleitet wurde und sich daraufhin die Wohnqualität und die Neubauzahlen daraufhin rasch positiv entwickelten, wurden die Ausgaben für Wohnen „zugunsten des industriellen Produktionsinvestitionsprogramms [vernachlässigt]“ (Schönig und Vollmer 2020b, S. 186), was langfristig in quantitativer Wohnraumnot resultierte. Sanierungsmaßnahmen wurden aus politischen, später auch finanziellen Gründen vernachlässigt. Dies bedeutete den Ver-

---

<sup>5</sup> 1989 waren nur noch 41% des Wohnungsbestandes in Privatbesitz, wovon 21% selbst genutzt wurden (Baldeus et al. 2019, S. 200).

<sup>6</sup> Die Mietpreise wurden auf dem Niveau von 1936 belassen und betrug durchschnittlich 3% des Monatseinkommens.

fall innerstädtischer Viertel und beschleunigte die Herausbildung einer dualistischen Stadtstruktur<sup>7</sup>: rund 420.000, insbesondere in innerstädtischen Nachbarschaften gelegene Wohneinheiten standen bereits vor der Wiedervereinigung leer (Glock und Häußermann 2004, S. 921). Teilweise eigneten sich Bewohner\*innen in Form von „Schwarzwohnen“ zentral gelegene, leerstehende Altbauwohnungen an. Nachbarschaftliches Engagement gegen Abriss oder für Sanierung fand in diesem Zuge kaum statt (Vollmer 2019a, S. 140).

#### 4.4.2 BRD

Im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsregime der BRD waren staatliche Eingriffe lediglich als Korrektur der liberalen Marktwirtschaft vorgesehen. Die Gesellschaftsformation des Fordismus, die sich in den späten 1950er Jahren in der Bundesrepublik durchsetzte, ist auf Standardisierung, Rationalisierung, Massenkonsum und Sozialmanagement ausgerichtet (Ronneberger 2013). Nahezu ungebrochen war der Glaube,

„dass technische Rationalität, staatliche Planung und direkte Interventionen beispielsweise in den Wohnungsmarkt die Probleme der modernen Industriegesellschaft (Wohnraumangel, Gesundheitsversorgung, Bildungsnotstand, Verkehrschaos etc.) lösen können, um so Wachstum und den materiellen Wohlstand des fordistischen Akkumulationsprozesses zu gewährleisten.“ (Mullis und Schipper 2013, S. 89)

Wohnraum, der unter dem Paradigma urbaner Funktionstrennung errichtet werden sollte, ist im Fordismus zentraler Ort für die Konsumsteigerung von Gütern und zentraler Ort gesellschaftlicher Reproduktion. Die für diese Phase charakteristische klare geschlechterspezifische Arbeitsteilung fand ihren Ausdruck in der physischen, sozialen und ökonomischen Isolation von Frauen. In Kampagnen für Hauseigentum und Konsum verschmolzen „Kapitalismus und Antifeminismus“ (Hayden 2017 [1981], S. 70). Von dem tiefgreifenden, nahezu alle Lebensbereiche erfassenden Wandel profitierten nicht alle gleichermaßen (Harvey 2013). Beispielsweise waren Arbeiter\*innen in nicht gewerkschaftlich organisierten Branchen vom neuen Wohlstand tendenziell ausgeschlossen. Der Wandel führte zudem zur Verödung der Innenstädte und zum Aussterben kleiner Produktions- und Handwerksbetriebe.

#### Die 1950er Jahre

Das Möglichkeitsfenster, das sich mit der Gründung der Bundesrepublik zur Neuformulierung der Wohnungspolitik auftat, wurde nicht genutzt. Nach Kriegsende setzten sich

---

<sup>7</sup> Neu gebaut wurden zwischen 1950 und 1989 wurden knapp 2,9 Mio. Wohnungen. „Weitere 470.000 Wohnungen durch Modernisierung, Umbau oder Rekonstruktion fertiggestellt“ (Bernt und Holm 2020, S. 111).

alte Strukturen, Mentalitäten und Leitbilder in der Wohnungspolitik fort und in den Wohnungsbau- und Urbanisierungsprogrammen materialisieren sich „staatliche Ideologien und Normalisierungsprozeduren, die in einer langen Tradition sozialhygienischen und bevölkerungspolitischen Denkens stehen“ (Ronneberger 2013, S. 1): „Alter Wein in neuen Schläuchen“, so Klaus Ronneberger. Nach einer kurzzeitigen Entnazifizierung der Bauverwaltung konnten fast alle Entscheidungsträger in Wohnungswirtschaft und im Bauwesen ihre Tätigkeit fortführen und den Wiederaufbau entscheidend mitgestalten (Ronneberger 2013, S. 7). Geprägt war das erste Nachkriegsjahrzehnt von einer widersprüchlichen Konfiguration aus „Modernisierung“ im Anschluss an den von den Nationalsozialisten entwickelten „Sozialen Wohnungsbau nach dem Kriege“ und der „Restauration“, einer Renaissance subsistenzwirtschaftlicher Überlegungen und Kleinsiedlungskonzepte, welche die Güterknappheit aufgriff, aber ebenso Referenzen zu konservativen und anti-städtischen Gesellschaftsprogrammen enthielt (ebd.).

Die unmittelbar nach Kriegsende von den Alliierten beschlossenen Maßnahmen der Wohnungszwangsbewirtschaftung wurden von der ersten Bundesregierung ab 1949 zunächst fortgeführt. Diese sahen Kündigungssperren von Bestandsmieter\*innen, staatlich definierte Miethöhen und die Vergabe von „in Privateigentum befindlichem Wohnraum an Wohnungssuchende“ vor (Egner 2019, S. 94).

Das *Erste Wohnungsbaugesetz*, mit dem die Bonner Regierung massive Wohnraumförderprogramme beschloss, wurde 1950 ohne Gegenstimme verabschiedet. Zur Förderung des Baus von Miet- und Eigentumswohnungen „für die breiten Schichten“ (sozialer Wohnungsbau) waren zinslose oder zinsvergünstigte Darlehen vorgesehen, ebenso wie Zuschüsse oder Bürgschaften, steuerliche Entlastungen und die Mobilisierung von Bauland. Im Rahmen der Förderprogramme wurden Mietwohnungen und Eigenheime errichtet. 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 hierfür niedrige Löhne eine wichtige Voraussetzung waren (Mertens 2015, S. 307). Zudem sollte durch die Förderprogramme privates Kapital in den Wohnungsbau umgelenkt werden, das angesichts positiver Ertrags Erwartungen im Zuge des Wirtschaftswunders auch in den produktiven Sektor hätte fließen können (Becker 1988, S. 99). Der sozialen Wohnungsbau hatte somit eine Schlüsselrolle im Wiederaufbau inne, er wurde als „städtebauliches Symbol ,gesellschaftlichen

Friedens‘ und wirtschaftlichen Aufschwungs“ wahrgenommen (Schönig 2018, S. 227). Von Beginn an war er jedoch nur als „vorübergehende sozialpolitische Intervention“ konzipiert und sollte primär die „Überführung des Wohnungsbaus in die soziale Privatwirtschaft“ sicherstellen (Holm et al. 2018a, S. 53).

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 – welche vertraglich eine 4-6,5% Rendite jährlich für den Zeitraum der Preisbindung zusicherte (Becker 1988, S. 104). Mietpreis- und Belegungsbindungen galten in der Regel nur so lange, bis die Eigentümer\*innen die Förderdarlehen zurückgezahlt haben (meist 25-45 Jahre). Danach können die Mieten schrittweise an die gängigen Marktpreise angepasst werden. Im Gesetz wurden gemeinnützige, öffentliche und private Träger als Empfänger von Subventionen gleichgestellt und damit die notwendige Einheit von öffentlichem Wohnungsbau und gemeinnütziger Trägerschaft aufgelöst. Mit dieser Gleichstellung hebt sich die BRD von anderen europäischen Ländern deutlich ab, die sich entschlossen, geförderte Wohnungen im öffentlichen Eigentum zu belassen (z.B. Council Housing in England). Dennoch kam für die Realisierung der Bauvorhaben vorerst primär der gemeinnützige Sektor in Frage, der noch in Form der durch die Nationalsozialisten zentralisierten Wohnungsbaugesellschaften wie der Neuen Heimat präsent war. Die Gemeinnützigen errichteten 1950-57 über die Hälfte aller Sozialwohnungen. Doch ihre ohnehin kaum verbliebenen sozialreformerischen Absichten wichen mehr und mehr den staatlichen Ansprüchen 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, S. 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, S. 9). Unterstützt von der katholischen Kirche starteten die Konservativen eine Kampagne für das Eigenheim. Der öffentlich geförderte Massenwohnungsbau galt für die Christdemokrat\*innen ohnehin lediglich als Übergangslösung zur Behebung der drastischsten Wohnungsnot. Mittelfristig führe kein Weg am privaten Wohnungsmarkt und der Etablierung von Wohnraum als zinstragende Kapitalanlage vorbei.

Mit dem Gesetz wurde die Möglichkeit zu „objektbezogenen Beihilfen“ geschaffen, die „als Alternative zur Förderung mit langfristig zinsverbilligten bzw. zinslosen öffentlichen Baudarlehen“ (Becker 1988, S. 105) angelegt waren und Möglichkeiten der Mietsteigerung einschlossen. Die objektbezogenen Beihilfen ermöglichten es, Subventionen mit laufender Nutzungszeit zu verringern und entsprechend Mieterhöhungen durchzusetzen (degressive Gestaltung der Sozialwohnungsbauförderung) (Becker 1988, S. 105). Bereits Mitte der 1960er Jahre lief die Implementierung von Degressionsstufen darauf hinaus, dass die Mieten in einer zehn Jahre alten, freifinanzierten Wohnung oftmals gleichhoch, mitunter sogar niedriger waren als in einer gleichalten Sozialwohnung. In den 1970er Jahre spitzte sich die Situation nochmals zu. Im Wohngeld- und Mietenbericht von 1987 heißt es, dass die „betroffenen Sozialwohnungen längst nicht mehr zum Bestand preisgünstiger Wohnungen [gehören]“ (Becker 1988, S. 106, zitiert Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 1988).

Zunächst konnte die Förderung von rund 75% der Bevölkerung in Anspruch genommen werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Frauen erst ab 1958 auch ohne Zustimmung des Ehemanns ein Konto eröffnen durften, wird deutlich, dass es insbesondere weiße männliche Facharbeiter waren, die Wohnraum erwarben oder mieteten. Spezifiziert wurde das *Zweite Wohnungsbaugesetz*, das erst mit der Implementierung des *Wohnraumförderungsgesetzes* 2001 grundlegend verändert wurde, u.a. 1965 durch das *Wohnbindungsgesetz*, das den Wohnberechtigungsschein als Voraussetzung für den Bezug einer Sozialwohnung festlegte. Dadurch sollte die Zweckbindung von Sozialwohnungen sichergestellt werden.

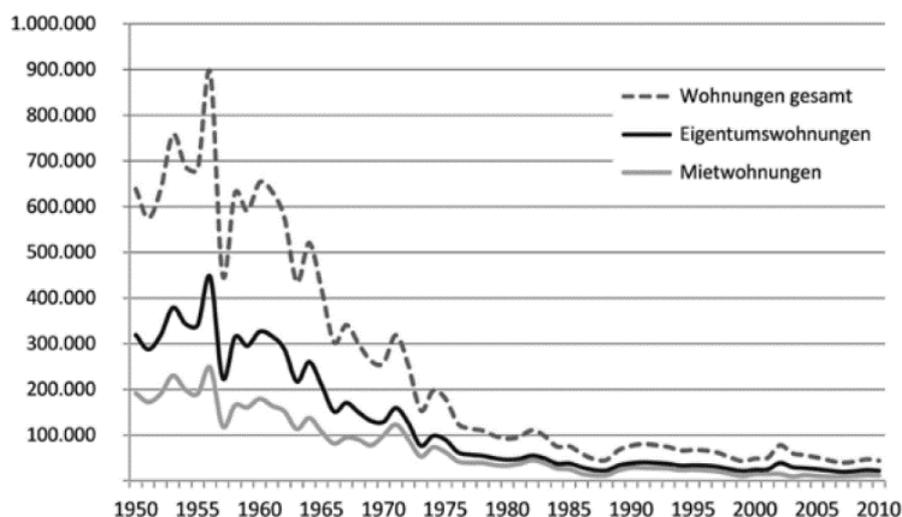


Abbildung 1: Geförderter Wohnungsbau in der BRD und im vereinten Deutschland (1950-2010) (Holm et al. 2018a, S. 60).

Insgesamt finanzierte der Bund innerhalb der ersten zehn Jahre den Bau von 3,3 Millionen Wohnungen. Zusätzliche 2,7 Millionen Wohneinheiten wurden von privaten Investoren errichtet. Zwischen 1950 und 2009 wurde insgesamt für rund 7,4 Millionen Wohnungen die Förderung bewilligt, wovon ca. 3 Millionen Wohneigentum und rund 60% Mietwohnungen waren (s. Abb. 3) (Holm et al. 2018a, S. 59).

Da die Wohnungen keiner langfristigen Mietpreis- oder Belegungsbindung unterliegen, erweist sich die Förderarchitektur des sozialen Wohnungsbaus als höchst ineffizient. Insbesondere in West-Berlin führte eine Kombination aus Wohnungsbau- und Steuersubvention sowie fehlender Kostenkontrolle zu künstlich aufgeblähten Kosten und dem „Berliner Kostenmietwahnsinn“ (Holm et al. 2018a, 74ff.). Rechnungen an Beispielhäusern verdeutlichen, dass „im Laufe der Förderung etwa das Zweifache des Baupreises als öffentliche Aufwendungshilfe an die finanzierenden Banken und zur Sicherung der Eigenkapitalverzinsung an die Eigentümer\*innen geflossen ist“ (Holm et al. 2018a, 56 f.; AG Kostenmiete 2014). Aufgrund der staatlich subventionierten Profite, die mit dem Bau von Sozialwohnungen erwirtschaftet werden können und der gleichzeitigen zeitlichen Befristung der Belegungs- und Mietpreisbindung kann die „soziale“ Wohnungsbaupolitik als Enteignung des Gemeinwohls gefasst werden.

### Die 1960er Jahre

Zu Beginn der 1960er Jahre waren bereits quantitative Erfolge der Wohnungsbauprogramme zu erkennen. Die Subventionen wurden zurückgeschraubt und parallel Maßnahmen der Wohnungszwangswirtschaft abgebaut, was zu erheblichen Mietsteigerungen im Altbaubestand führte (Egner 2019, S. 96; Becker 1988, S. 105). Für die Städte Berlin, München und Hamburg galt allerdings weiterhin eine Deckelung der Miethöhe, da hier ein Wohnungsdefizit von über 3% vorlag (Vollmer 2019b, S. 76). Damit wurden in der BRD die Mietfestsetzungen bereits deutlich früher gelockert als beispielsweise 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, S. 119).

In der Bundesrepublik geriet bereits in den 1960er Jahren das „lukrative Verwertungsmodell des sozialen Wohnungsbaus“ in eine Krise. Die Zahlungskraftigen hatten bereits die modernen, gut ausgestatteten Sozialwohnungen bezogen, die jedoch für die untere Mittelschicht und ärmere Schichten nicht bezahlbar waren (Vollmer 2019a, S. 139). Das starke

Bevölkerungswachstum (1960-1969: 9,4%) und die schrittweise Deregulierung der Märkte resultierte in Versorgungsengpässen. Um dem entgegen zu wirken wurde 1960 das Mieterschutzgesetz erlassen. Und die CDU-FDP geführte Bundesregierung (in unterschiedlichen Kabinetten von 1961-1966) führte 1965 – um Mieter\*innen den Umzug in den sozialen Wohnungsbau zu ermöglichen – das Wohngeld als Instrument der Subjektförderung ein. Anstatt die Mieter\*innen zu entlasten, wurde das Wohngeld allerdings in erster Linie von Mietsteigerungen aufgesaugt (Egner 2019, S. 96). Auch wenn die genaue Ausgestaltung des Wohngelds, das die Wohnungsämter an die Haushalte auszahlten, stets umstritten war und ist, stellte es eine Maßnahme dar, die von allen politischen Parteien und der Verbandslandschaft akzeptiert war (Egner 2019, S. 95).

Was den geförderten Wohnungsbau betrifft, bewirkte die Aufteilung in Miet- und Eigenheimbau eine sozialräumliche Polarisierung: Während Wohlhabendere bei der Eigenheimbildung unterstützt wurden, zogen Ärmere in Mietwohnungen<sup>8</sup>. „So viel Eigenheime wie möglich, so viel Mietwohnungen wie nötig“ lautete die Formel des Bundeswohnungsbauministers Paul Lücke (CDU, 1957-1965). Die wohnungspolitische Strategie der Eigenheimförderung wurde über die Sparförderung und Einkommensgesetzgebung und die Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus verfolgt, der dadurch stärker auf die Mittelschicht ausgerichtet wurde (Mertens 2015, S. 309).

Sowohl in politischen Debatten zur Förderung des Eigenheimbaus, als auch bei der Bestandsbewirtschaftung bezogen sich einflussreiche Entscheidungsträger\*innen argumentativ auf die Filtering Wohnungsmarkttheorie (Egner 2019, S. 95). Dieses wissenschaftstheoretisch wie empirisch nicht untermauerbare Argument, das seit der Industrialisierung in wohnungspolitischen Debatten kursiert, besagt, dass von hochpreisigem Wohnungsbau über induzierte Umzugsketten auch weniger zahlungskräftigere Haushalte profitieren würden. Familien, die im suburbanen Raum ein Eigenheim beziehen, machten Wohnraum frei, der wiederum neu bezogen werden könne, was weitere „Sickereffekte“ nach sich zöge. Angewandt wurde das Argument bereits Ende der 1950er Jahre in Bezug auf den sozialen Wohnraum: Dieser solle nicht direkt beispielsweise Obdachlosen zur Verfügung gestellt werden, sondern sei umso förderungswürdiger, „je besser er geeignet sei, eine Altbauwohnung frei zu machen“ (Becker 1988, S. 108). Tatsächlich kamen Studien in den 1980er

---

<sup>8</sup> Diese polarisierende Wirkung wurde 2001 durch das *Wohnraumförderungsgesetz* und die darin festgelegte Verengung der Zielgruppe weiter verschärft.

Jahren zu dem Ergebnis, dass „der Zugang zum Sozialwohnungsmarkt [...] eher negativ denn positiv mit der Bedürftigkeit [korreliert], trotz der in vielen Kommunen akribisch ausgearbeiteten Dringlichkeitskriterien“ (Becker 1988, S. 108).

### Die 1970er Jahre

1969 erfolgte ein Regierungswechsel hin zur Koalition aus SPD und FDP, wobei die SPD bis 1981 den Bundeskanzler stellte. Auch „von sozialdemokratischen Technokraten im Wohnungsbauministerium [wurde die Filtering Theorie] in den Rang einer Magna Charta der Wohnungsbauförderung erhoben und unter späteren Regierungen bruchlos übernommen“ (Häußermann und Siebel 2000, S. 148). Um die Unterbrechung von Umzugsketten und das Aussetzen des Sickerreffekts durch Umwidmung oder Abriss zu vermeiden, wurden die Landesregierungen 1971 durch § 1 Art. 6 des *Mietrechtverbesserungsgesetzes* ermächtigt, Zweckentfremdungen von Wohnraum zu verbieten oder nur unter bestimmten Auflagen zu genehmigen (Kirchner 1993, S. 2). Nach der Implementierung der Landesgesetze kam es immer wieder zu Streitigkeiten, in Folge derer das Bundesverwaltungsgericht durch ein Urteil ausschloss, dass durch die Zweckentfremdung von preiswerten Wohnungen Nachteile entstehen, sofern diese durch hochwertige Wohnungen ersetzt werden, die keine Luxuswohnungen sind. Dieses gerichtliche Urteil widersprach wissenschaftlichen Befunden: Denn die Studien kommen meist zu dem Schluss, dass geförderter Mietwohnungsbau die beste Option sei, um die Wohnraumversorgung aller zu verbessern (Boddy und Gray 1979). Von Seiten der Wissenschaft wurde nicht nur auf empirische Evidenzen, sondern auch auf theoretische Widersprüche (Lowry 1960; Smith 1979) hingewiesen, die das Sickerargument porös werden lassen. Dennoch beziehen sich Politiker\*innen bis heute positiv darauf, so zunächst Bundesbauminister Paul Lücke (CDU) (1957-1965), der damit die öffentliche Förderung von Eigenheimen propagierte<sup>9</sup>.

1971 wurde auf Bundesebene der Wohnraumkündigungsschutz und ein Vergleichsmietensystem (Mietspiegel) im Mietrecht verankert (Hesse und Preckwinkel 2009, S. 159). Bereits 1975 wurde von der Bundesregierung der Kündigungsschutz verschärft, da er kaum die gewünschte Wirkung entfaltete. Außerdem wurde die staatliche Subventionierung der Altbauanierung ausgeweitet und über § 3 *Mieterhöhungsgesetzes* eine 14%-ige Modernisierungsumlage implementiert, die später auf 11%, und 2019 schließlich auf 9% reduziert wurde.

---

<sup>9</sup> Lücke wird auch mit der Bemerkung zitiert, dass die Kleinwohnung im Mietshaus „zur Empfängnisverhütung, Abtreibung und Entsittlichung und damit zum biologischen Volkstod [zwingt]“ (Mertens 2015, S. 309).

Mit der Modernisierungsumlage können Modernisierungskosten anteilig auf die Mieter\*innen umgelegt werden, wobei die Miete dauerhaft hoch bleibt, d.h. auch nachdem die Kosten über die Mieteinnahmen komplett refinanziert wurden. Was ursprünglich dazu dienen sollte, die Bestandssanierung zu stimulieren, um die Wohnungsknappheit zu bekämpfen, entwickelte sich zum „Feigenblatt der Verdrängung“ (Großmann 2020, S. 203). Viele der Kahlschlagsanierungen und Modernisierungen fanden zu Ungunsten ärmerer und migrantischer Schichten der Bevölkerung statt, die oftmals die Altbaubestände bewohnten und dadurch verdrängt wurden. Die Zersplitterung des Wohnungsmarktes wurde weiter vorangetrieben indem in den 1970er Jahren die Anzahl der fertiggestellten, öffentlich geförderten Wohnungen weiter sank (vgl. Abb. 1). Ursächlich dafür waren auch die hohen Inflationsraten, welche die Profite im sozialen Wohnungsbau schmälerten und Modernisierungen oder die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen attraktiver machten (Metzger 2020, S. 125). Diejenigen, die im Zuge des Wirtschaftswunders von neuem Wohlstand profitierten, hatten inzwischen in Kombination mit § 7b des *Einkommenssteuergesetzes* die Möglichkeit, die Kosten für den Eigenheimbau anteilig von der Steuer abzusetzen. Später wurden die Regeln für absetzbare Kosten beim Eigentumserwerb weiter ausgeweitet und ein eigener Paragraf im *Einkommenssteuergesetz* (§ 10a) eingeführt, was die Steuereinnahmen weiter schmälerte.

Ab den 1960er und 70er Jahre gewann die Gruppe der Migrant\*innen auf dem Wohnungsmarkt an Relevanz. Seit Mitte der 1950er Jahre wurden mit unterschiedlichen Ländern Anwerbeabkommen für Gastarbeiter\*innen geschlossen. Die Zugezogenen sahen sich von Beginn an mit strengen Reglementierungen und rassistischer Diskriminierung bei der Wohnungssuche konfrontiert. In Berlin war per Stempel in Ausweisen festgehalten: „Zuzug in Kreuzberg, Tiergarten und Wedding nicht gestattet“. Dazu berichtet die Initiative Kotti & Co:

„Unsere Migrationsgeschichte begann mit strengen Reglementierungen: erst durften wir nur in Wohnheimen leben, auch danach hatten die angeworbenen ‚Gastarbeiter‘, unsere Eltern und Großeltern, nicht die Freiheit, sich eine Wohnung da zu suchen, wo es ihnen gefiel. Wegen der niedrigen Löhne zogen sie in die vernachlässigten Gebiete am Rande Westberlins.“ (Kotti & Co 2012)

1975 erließ die Bundesregierung für migrantisch geprägte, sogenannte „überlastete“ Stadtteile Zuzugssperren, die wegen verfassungsrechtlicher Bedenken bereits 1976 wieder aufgehoben wurden. Doch ungeachtet dessen hielt Berlin weiter daran fest, verteilte Zuzugssperren und legte „den für die deutsche Bevölkerung ‚erträglichen Ausländeranteil‘ bei 12% fest“ (Vollmer 2019b, S. 201). Diesen Diskriminierungen sahen sich insbesondere türkische

Migrant\*innen ausgesetzt, während Zugezogene aus EG-Staaten oder den USA nicht benachteiligt wurden. In City-Erweiterungs- und Sanierungsgebieten wurde Wohnraum gezielt an „Ausländer\*innen als lukrative Restnutzer“ vermietet (ebd., S. 202). Hierbei spekulierten Eigentümer\*innen erfolgreich darauf, dass der Verfall der Häuser durch Überbelegung und unterlassene Instandhaltung beschleunigt werden konnte – und somit die Wertsteigerung durch die Modernisierung oder den lukrativen Weiterverkauf beschleunigt näher rückte. Von der Zuzugssperre waren auch Familienangehörige betroffen, die ab den 1980er Jahren einen Großteil der Migration ausmachten. Sich dem zu widersetzen, hatte „zur Folge, dass Migrant\*innen auf Grund ihrer Wohnstandortwahl kriminalisiert wurden. Das konnte selbst aufenthaltsrechtliche Konsequenzen haben und führte vor allem im Alltag zu einer ständigen psychischen Belastung“ (Vollmer 2019b, S. 202).

#### 4.2.3 Das Ende des fordistischen Wohnens

Ende der 1970er Jahre gab es in der Bundesrepublik ebenso viele Haushalte wie Wohneinheiten (Westphal 1978, S. 536). Aufbauend auf dieser Beobachtung wurde von Wohnungspolitikern\*innen das Narrativ verbreitet „der Markt habe seine Aufgabe gelöst“. Tatsächlich jedoch stieg der Anteil des Einkommens, der für die Miete aufgebracht werden musste und insbesondere die migrantische, ältere Bevölkerung und kinderreiche Arbeiterfamilien lebten in miserablen Wohnverhältnissen. Luxuswohnungen standen in großem Umfang leer und 800.000 Obdachlose lebten auf der Straße (Brede et al. 1975, S. 13). Aufgrund sich wandelnder Haushaltsstrukturen und Bedürfnisse hatten sich die Ansprüche an Wohnraum verändert, während gleichzeitig ein Großteil des innerstädtischen Wohnraums wegen mangelnder Instandhaltung nicht mehr bewohnbar war (Schönig 2017, S. 18).

Aufgrund unwirksamer Krisenbewältigungsstrategien zeichneten sich soziale Verwerfungen ab, die ab den 1960er, verstärkt ab den 1970er und 1980er Jahren in einer Welle von Mieter\*innenprotesten und Hausbesetzungen („Instandbesetzungen“) mündeten, die von selbstorganisierten Initiativen getragen waren. Diese richteten sich gegen Mietsteigerung aufgrund von Sanierungsarbeiten, Verdrängung und Verlust des sozialen Umfeldes. In Berlin konnte durch die Hausbesetzungs- und Mieter\*innenbewegung kurzzeitig eine behutsame Stadterneuerungspolitik durchgesetzt werden, durch die eine bauliche Aufwertung ohne die Verdrängung einkommensärmerer Schichten realisiert wurde (Vollmer 2019a, S. 140). Die Forderung nach Teilhabe und Partizipation sowie die kollektive Wiederaneignung des städtischen Raums war ein zentrales Anliegen der damaligen Proteste. „Damit

wandten sich politische Bewegungen im Nachgang der 68er gegen die zentralistische staatliche Steuerung und die autoritären Züge des fordistischen Staats“ (Vollmer 2020, S. 12; Mayer 2013a). Als Reaktion auf die Proteste der 1970er Jahre sind mittlerweile Beteiligungsverfahren in der Stadtplanung vorgesehen. Die Möglichkeiten der Einflussnahme sind dennoch begrenzt, weshalb Partizipationsverfahren heute wiederum oft Ausgangspunkt von Protesten sind (Vollmer 2019b, S. 160).

### 4.3 Die finanzdominierte Neukonfiguration der Wohnraumversorgung im Postfordismus

Ab den 1980er Jahren kommt es mit der neoliberalen Globalisierung und der Herausbildung der postfordistischen Gesellschaftsformation zu einer tiefgreifenden Rekonfiguration der Wohnungspolitik. Die Herausbildung von *Rescaled Competition State Regimes* im Anschluss an die Krise des Fordismus hat dazu geführt, dass den Kommunen eine veränderte Position im skalaren Gefüge des Staates zukommt (Schipper 2013, S. 122). Während sie im Fordismus vor allem für die „Ausführung und Verwaltung nationalstaatlicher Politik auf lokaler Ebene“ (Heeg und Rosol 2007, S. 493) zuständig waren, sind sie nun verschärft angehalten, sich im interkommunalen Wettbewerb um Kapital, zahlungskräftige Haushalte und Konsument\*innen sowie bei der Ansiedlung von Unternehmen eigenverantwortlich vorteilhaft zu positionieren und so Einnahmen und ökonomisches Wachstum zu generieren. Daraus folgt, dass alle Politikbereiche vermeintlich alternativlos der „standortpolitischen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet werden“ (Schipper 2013, S. 12). Wohnungspolitisch ergibt sich aus dem globalen Wettbewerb um einkommensstarke Haushalte ein Fokus auf den hochpreisigen Wohnungsneubau; der Nationalstaat zieht sich weiter aus der sozialen Wohnraumförderung zurück und investiert vermehrt in die Subjektförderung. Große, mitunter gesamtstädtische kommunale Wohnungsbestände und öffentliche Liegenschaften werden zum Zwecke der Haushaltssanierung privatisiert. Die Verwaltungsarbeit wird gemäß betriebswirtschaftlicher Effizienzkriterien umstrukturiert, was den Privatisierungsdruck zusätzlich erhöht (*New Public Management*) (Lebuhn 2007; Silomon-Pflug 2018). Die Rekonfiguration spielt sich auch auf Ebene der Individuen ab:

„Entsprechend einer Marktlogik, welche Individuen lediglich als ökonomische Akteure sieht, ist auch das Verständnis von Staatsbürgerschaft (im Sinne eines normativen Demokratieverständnis) nicht mehr an Solidarität, Wohlfahrt und Teilhabe an Gesellschaft gekoppelt, sondern orientiert an individueller Freiheit, persönlicher Wahlfreiheit und Selbst-Verwirklichung.“ (Rosol 2013, S. 138)

Mit der synchronen Aufwertung von Markt und Familie als Gewährleistern der Wohnraumversorgung geht ein Risikotransfer einher, „der beinhaltet, dass Haushalte und Individuen in ihrer langfristigen Absicherung zunehmend von Finanzmärkten abhängig sind“ (Heeg 2013, S. 80).

Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen gegenüber städtischen Unterschichten sowie der Einsatz und die Präsenz von Polizeikräften sind mit der Formierung unternehmerischer, „revanchistischer“ Städte integral verwoben (Smith 1996). „Diskriminierung und Ausgrenzung von marginalisierten Gruppen in ‚demokratischen‘ Prozessen [...] [stellen] kein postdemokratisches Phänomen der Gegenwart dar“ (Mullis und Schipper 2013, S. 86). Sie stehen in direktem Zusammenhang mit hegemonialen wohnungspolitischen Zielsetzungen und Gentrifizierung und können konzeptionell als „part of a much wider cartography of imperial and racial violence“ gefasst werden – so Danewid (2020, S. 305), die unter theoretischer Bezugnahme auf *racial capitalism* am Beispiel des fatalen Brandes im Londoner Grenfell Tower 2017 und der Global City Debatte darauf hinweist, dass Global Cities Ausdruck einer Rekonfiguration des „domestic space of empire“ (Danewid 2020, S. 289) darstellen.

Anders als in den vorangegangenen Phasen sind die wohnungspolitisch relevanten Akteure nun nicht länger 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, S. 159). Das neue Segment finanziellierter Wohnungsvermieter\*innen agiert vielmehr international. Dementsprechend können Konflikte zwischen Vermieter\*innen und Mieter\*innen nicht mehr vorwiegend lokal ausgetragen werden (Hesse und Preckwinkel 2009). Über die Entwicklung und Zulassung neuer Instrumente und Produkte wie Private-Equity-Fonds, Real-Estate-Investment-Trusts, und Immobilien AGs wird Wohnen in ein Finanzprodukt verwandelt, dessen „Bestand von Bewegungen auf internationalen Finanzmärkten abhängig ist“ (Heeg 2018, S. 230, 2017). Mit den neuen, global vernetzten Akteuren halten neue Handlungslogiken Einzug. Spezialisierte *consultants* mit Einblicken in internationale Märkte bereiten „mit lokalen Experten das Feld für internationale Investitionen vor“ (Hesse und Preckwinkel 2009, S. 158). So kann anlagesuchendes

Kapital auf der Suche nach *planetary rent gaps* (Slater 2017) in den deutschen, als unterbewertet geltenden Immobilienmarkt strömen. Diese Entwicklung löst einen enormen Wettbewerbs- und Anpassungsdruck aus.

Kommunen kommt eine besondere Rolle in der „regulativen Bearbeitung gesellschaftlicher Widersprüche [zu]“ (Schipper 2013, S. 113). Ob sich dadurch ein erhöhter oder ein verminderter Einfluss der Kommunen bei der Gestaltung der (Wohnungs-)Politik ergibt, ist in der Forschung umstritten (Heeg und Rosol 2007, S. 491). Politische Leitbilder hinsichtlich der Rolle des Staates bei der Bereitstellung von Infrastruktur wandelten sich in dieser Phase vom Leitbild des „schlanken Staates“ hin zum „Gewährleistungsstaat“ (Bieling 2009). Als Metaakteur ist der „Gewährleistungsstaat“ für die Schaffung eines Regelwerks zuständig, das die Rahmenbedingungen festlegt, innerhalb derer sich private, öffentliche oder gemeinwohlorientierte Akteure an der Grundversorgung fundamentalökonomischer Güter beteiligen sollen. Der Staat übernimmt demnach verstärkt organisatorische und regulative Aufgaben, was seine Rolle als Moderator verstärkt. Die zunehmend komplexe Herausforderung für den Staat dabei ist, Entwicklungen auf verschiedenen politischen Ebenen und in verschiedenen Politikfeldern bei der Lösung von komplexen Problemen durch reflexive Formen der Steuerung und Kontrolle aufeinander abzustimmen (Dingeldey 2008). Im Bereich sozialer Infrastrukturen und der Daseinsvorsorge, die neben der Privatisierung und dem Einzug neuer Kooperationsformen wie *Public-Private-Partnerships* in den 1990er Jahren zunächst eine Welle der Entpolitisierung erfahren, fallen dem Staat durch die Neoliberalisierung eher mehr als weniger Aufgaben zu:

„[...] das neoliberale Projekt [hat] in der *Praxis* sogar der Intensivierung staatlicher Intervention bedurft, sowohl um (diverse Formen von) Marktherrschaft durchzusetzen als auch um die Konsequenzen und Widersprüche dieser Vermarktlichung zu verarbeiten bzw. zu managen.“ (Mayer 2013a, S. 157)

#### 4.3.1 1980-1990 (BRD)

Im Frankfurter Gallus, einem ehemaligen Arbeiter\*innenviertel, das seit 2012 stark gentrifiziert wird, betrug der Anteil gemeinnütziger Wohnungsunternehmen am Gesamtbestand der Wohnungen bis Ende der 1970er Jahre knapp 60%. Die übrigen Wohnungen bewirtschafteten private Kleineigentümer\*innen. Gentrifizierungsbestrebungen wurden durch diese Eigentümerstrukturen erheblich ausgebremst (Schipper und Latocha 2018, S. 63). Mit der konservativ-liberalen Wende der Regierung Helmut Kohl (1982-1998, CDU/CSU-FDP-Koalition) setzte eine wohnungspolitische Wende ein, die solche Eigentümerstruk-

turen nachhaltig zerstörte und die Finanzialisierung des Wohnimmobilienmarkts einleitete. Die Bundesregierung wollte zudem über eine Kommunalisierung eine Optimierung der Wohnungspolitik einleiten, was von Seiten der damals aufkommenden, kommunalen Wohnungsforschung kritisch bewertet wurde. Forscher\*innen befürchteten eine fehlende zeitgemäße und konsistente wohnungspolitische Strategie auf kommunaler Ebene und bemängelten den Rückzug des Bundes zulasten der Kommunen (vgl. Rink und Egner 2020b, S. 28). Zudem sollte die Transformation von der Mieter\*innen zur Eigentümernation eingeleitet werden (Metzger 2020, S. 127). Regulativen Ausdruck findet diese Bestrebung in der Einführung des *Baukindergelds* 1982 (Steuermindereinnahmen durch Abschreibungsmöglichkeiten) und der 1988 beschlossenen Abschaffung der *Wohnungsgemeinnützigkeit*, die 1990 rechtskräftig wurde.

Auch wenn der Deutsche Städtetag 1980 eine „neue Wohnungsnot“ als zentrales Problem ausmachte (Rink und Egner 2020b, S. 28), propagierten Wohnungspolitiker wie Oscar Schneider, 1982 bis 1989 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, in den 1980er Jahren: „Die Wohnungsversorgung in unserem Lande ist nicht gut. Sie ist nicht sehr gut. Sie ist ausgezeichnet“ (vgl. Egner 2019, S. 97). Vor dem Hintergrund erschienen große öffentliche Wohnungsbestände als hinderlicher Ballast. Verbreitet wurde das Narrativ, die steuerliche Bevorteilung gemeinnütziger Unternehmen führe zu Wettbewerbsverzerrung und gehöre daher gestrichen. Zusätzlich beschädigt wurde das Image der gemeinnützigen Unternehmen durch die 1982 im Spiegel öffentlich gemachte Neue-Heimat-Affäre. Nachdem das Unternehmen Mitte der „1980er Jahre skandalträchtig abgewickelt worden war und in Regionalgesellschaften oder privaten Unternehmen aufging“ (Mertens 2015, S. 313), wurde mit dem Verkaufskonzept „Wohnungen in Mieterhand“ gezielt versucht, Bestände zu privatisieren. Mitte der 1990er Jahre mündete dies in einen „Schrottimobilienskandal“ (Mertens 2015, S. 314).

Die Abschaffung der *Wohnungsgemeinnützigkeit* 1990 hatte massive Auswirkungen auf die vorherrschenden Akteurskonstellationen und Handlungslogiken auf dem Wohnungsmarkt. Die Wohnungsgemeinnützigkeit bot Steuererleichterungen für Genossenschaften, öffentliche wie private Wohnungsunternehmen, Werkwohnungen und Stiftungen an, die sich auf das Kostenmietprinzip, eine Gewinnbeschränkung auf 4%, die zweckgebundene Reinvestition der Mittel in den Wohnungsbau und einen sozialen Versorgungsauftrag einließen (Vollmer 2018, S. 40). Betroffen waren rund 25% des Gesamtbestandes der von 1949

– 1989 errichteten Wohnungen (4,8 von 19 Mio. Wohnungen). In Städten mit über 100.000 Einwohner\*innen wurden oft mehr als 30% 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, S. 213). Knapp 60% der Sozialwohnungen befanden sich nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Eigentum von Privatpersonen (23%), und privaten Unternehmen (35%). Die Rolle kommunaler Wohnungsunternehmen (21%) und Genossenschaften (18%) bei der Bewirtschaftung öffentlich subventionierter Bestände verringerte sich (Holm et al. 2018a, S. 59).

Die politischen Schritte blieben nicht unumstritten. Bereits in den 1980er Jahren wurden Konzepte für einen „direktfinanzierten kommunalen Wohnungsbau mit Mieterselbstverwaltung“ entwickelt, der nicht nur fiskalische Vorteile barg, sondern auch langfristig bezahlbare Mieten sichern könne (Holm et al. 2018a, S. 91).

#### 4.3.2 1990-1998

Während sich global gesehen die Immobilienpreise spätestens ab Mitte der 1990er Jahre dynamisch entwickelten, war davon in Deutschland relativ wenig zu spüren (Knoll et al. 2017; Baldenius et al. 2019, S. 195). Dies liegt darin begründet, dass die Regierung Kohl mit dem damaligen CSU-Finanzminister Theo Weigel nach der Wiedervereinigung darauf abzielte, über ein massives steuerliches Anreizsystem die Bauwirtschaft und mit ihr die gesamte wirtschaftliche Konjunktur anzukurbeln (Einem 2016, S. 32). Gemäß dem Credo „Die Kräne müssen sich drehen“ wurde 1990 das *Wohnungsbauerleichterungsgesetz* verabschiedet; über das „Aufbauprogramm Ost“ sollte ein bundesweiter Wachstumsschub induziert werden. Ab 1993 war eine erhöhte Bautätigkeit zu verzeichnen. Der induzierte Bauboom, der die Nachfrage überstieg und der Umstand, dass die Kreditvergabepraxis nicht wie in anderen Ländern parallel deutlich ausgeweitet wurde, führte zu stagnierenden Preisen (Baldenius et al. 2019, S. 201). Insbesondere über die Restitutionsregelungen und die Altschuldenhilfe wird der Wohnungsbestand in Ostdeutschland privatisiert, was zu einem „harten Bruch der ostdeutschen Wohnerfahrungen“ führt (Bernt und Holm 2020, S. 97).

Auch wenn sich in den Jahren nach der Wiedervereinigung die Vertreter\*innen der neoliberalen Wohnungspolitik hegemonial durchsetzen konnten (Vollmer 2018, S. 43) und sukzessive eine Umstellung von der Objekt- zur Subjektförderung in Form von Wohngeld und Steuerpolitik erfolgte, verlangsamte sich im sozialen Wohnungsbau der „Rückzug“ des Staates in den 1990er Jahren zunächst (s. Abb. 1, S. 19), da mit seiner Ausweitung auf das Städtewachstums in Westdeutschland reagiert wurde (Schönig 2018, S. 230).

### Rassismus und Ausgrenzung

Ab Ende der 1980er Jahre nahm aufgrund der Urbanisierung und des Zuzugs von (Binnen-)Migrant\*innen (Jugoslawienkriege, Aussiedler\*innen, Asylbewerber\*innen, Bewohner\*innen der neuen Bundesländer) die Bevölkerungszahl in den Städten wieder zu. Es wurden Leerstände bezogen, zur Unterbringung von Migrant\*innen von den Kommunen bald auch Pensionen angemietet und Not- und Sammelunterkünfte gebaut. Das Zusammentreffen und die wechselseitige Verstärkung von Wohnungsknappheit, Arbeitsmarktkrise und Armut kulminierte in „unterschwelliger Aggressionen“ (Häußermann und Siebel 2000, 296f.). Häußermann und Siebel stellen die These auf, dass, sofern die Wohnsituation mit zum Erstarken des Rassismus beigetragen habe, dies Ausdruck eines sozialen Problems ist, welches sich ergebe

„[...] aus einer schwer durchschaubaren Überlagerung von realen Verschlechterungen beim Wohnungsangebot für einkommensschwache Haushalte, aus der scheinbaren Bevorzugung von Aussiedlern bei der Vergabe öffentlich geförderter Wohnungen – und vor allem aus der Tatsache, dass die Perspektiven für die baldige Verbesserung der Situation sich angesichts von öffentlicher Finanzkrise, Fehlern der Wohnungspolitik und anhaltender Zuwanderung düster geworden sind.“ (ebd.)

Wahlerfolge rechter Parteien sowie „Klagen über ‚Zuwanderungswellen‘“ seitens der Politiker\*innen und in den Medien stehen exemplarisch für und in wechselseitigem Verhältnis zu rassistischen Einstellungen in der Bevölkerung<sup>10</sup>. Für innerstädtische Viertel wurde erneut über „Höchstquoten“ und „Strategien der Mischung“ diskutiert (Harlander 1999, S. 380). Mieter\*innen der Initiative Kotti & Co schreiben:

„Während 1989 das politische Personal Westberlins die Entlassung der Ostberliner\*innen in die Marktwirtschaft feierte, erhielten viele von uns Stempel mit der ‚Zuzugssperre für den Bezirk Kreuzberg‘ in unsere Pässe gedrückt. Unsere Erfahrung mit Entrechtung und Reglementierung in dieser Gesellschaft ist lang.“ (Kotti & Co 2012)

---

<sup>10</sup> Ausdruck dessen sind auch zahlreiche in den 1990er Jahren von Neonazis verübten tödlichen (Brand-)Anschläge auf Wohnhäuser migrantischer Bevölkerung (u.a. in Hoyerswerda, Mölln, Solingen, Rostock, Lübeck).

### Kommodifizierung und Finanzialisierung: Die beginnende Transformation der Eigentumsverhältnisse

Unmittelbar nach der Wende strebte die Bundesregierung die Kommodifizierung der Wohnungsbestände der DDR an. Normierung fand die Privatisierungspolitik im *Altschuldenhilfegesetz* von 1993 und in den Restitutionsregelungen zur Rückgabe von Grundstücken und Gebäuden, die während der DDR in Volkseigentum überführt worden waren<sup>11</sup>. Letztere betrafen einen Großteil des Bestands in den Gründerzeitvierteln der Großstädte. Für über 2 Mio. Grundstücke wurden bis 2004 Rückübertragungsansprüche gestellt. Nur 5-8% der Alteigentümer\*innen bzw. deren Erb\*innen war allerdings am langfristigen Besitz der Wohngebäude interessiert, daher wurden die meisten Immobilien innerhalb kurzer Zeit an professionelle Immobilienunternehmen weiterveräußert (Bernt und Holm 2020, S. 103). Häufig kam es zu Mehrfachverkäufen, bei denen immer höhere Preise erzielt wurden, was verwertungsorientierte Unternehmen auf den Plan rief. Über die Steuergesetzgebung wurde die Sanierung beschleunigt; von 1991 bis 2000 flossen auf diesem Wege knapp 30 Mrd. Euro in die Gebäudesanierung in den Neuen Bundesländern (Bernt und Holm 2020, S. 104). Die Restitutionsregelungen und steuerpolitischen Maßnahmen bewirkten einen umfangreichen und dauerhaften Vermögenstransfer von Ost- nach Westdeutschland, eine Entlokalisierung von Eigentumsstrukturen und legten „die Grundlage für die Gentrifizierung ostdeutscher Innenstädte“ (ebd.).

Die Altschuldenhilfe spielte hingegen in den Großwohnsiedlungen eine zentrale Rolle. Im Ergebnis einer Neuordnung der Verhältnisse im Zuge der Wiedervereinigung und der Übersetzung der in der Planwirtschaft abgeschlossenen Verträge zwischen Staatsbank und Wohnungsunternehmen in die Marktwirtschaft, sah sich die ostdeutsche Wohnungswirtschaft schlagartig mit Kreditbelastungen in Höhe von 37,4 Mrd. DM konfrontiert, die durch (die nach wie vor niedrigen) Mieteinnahmen nicht gedeckt werden konnten (Bernt und Holm 2020, S. 105; zur Entstehung der Altschulden s.a. Bernt 2005). Nach der Transformation des Bankensystems war dieser Betrag auf die westdeutschen Geschäftsbanken übergegangen, die marktübliche Zinsen forderten und mithilfe der Bundesregierung auf die Erfüllung der Schulden pochten. Da dadurch ein großflächiger Bankrott drohte, wurde zunächst in Form eines Moratoriums die Aussetzung der Zins- und Tilgungsraten beschlossen, und 1993 das *Altschuldenhilfegesetz* implementiert. Mit diese wurde eine Kappung

---

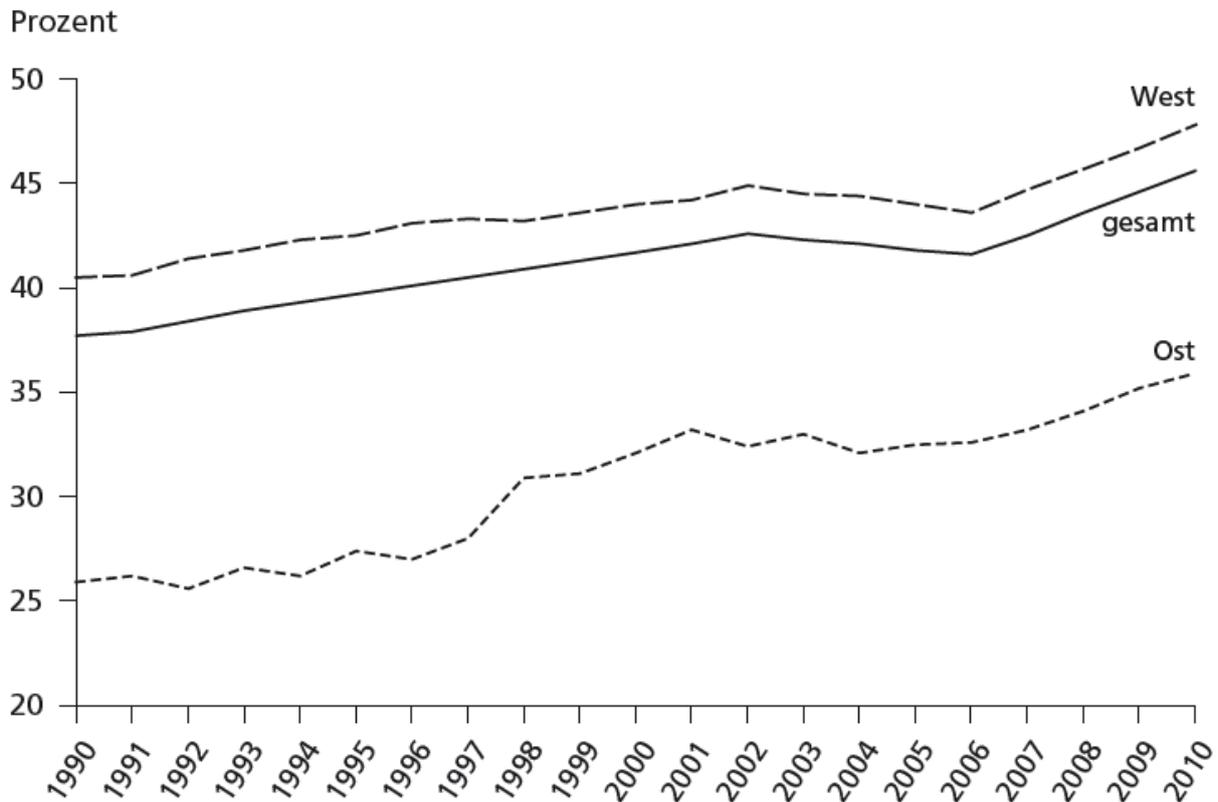
<sup>11</sup> Festgelegt wurden diese bereits mit dem *Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen* im Einigungsvertrag (Bernt und Holm 2020, S. 103).

der Verbindlichkeiten festgelegt, um den Investitions- und Modernisierungstau zu beheben (Mertens 2015, S. 315). Die Kappung der Verbindlichkeiten der ehemaligen DDR-Wohnungsbaugesellschaften wurde gemäß den Bestrebungen zur Erhöhung der Wohneigentumsquote durch die Kohl-Regierung an die Bedingung geknüpft, dass 15% des renovierten Wohnungsbestandes in Eigentumswohnungen umgewandelt und veräußert werden sollten. Wirtschaftliche Unsicherheit, prozessuale Schwierigkeiten und geringe Sparanlagen bedingten allerdings, dass nur sehr wenige ostdeutsche Mieter\*innen am Erwerb ihrer Wohnung interessiert waren (Bernt und Holm 2020, S. 106). Um die Privatisierungsmaßnahmen dennoch zu erfüllen, wurden „Zwischenerwerber\*innen“ aktiv, die Wohnungen erwerben und dann an Einzeleigentümer\*innen weiterveräußern sollten. Trotz lukrativer Steuerabschreibungsoptionen waren viele der Firmen, deren Strategie auf Fehlkalkulationen basierte, innerhalb kurzer Zeit zahlungsunfähig. Die Insolvenzbestände wurden daraufhin nach Möglichkeit weiterverkauft, wobei sie mitunter mit anderen Beständen in Portfolios gemischt (weiter-)veräußert wurden und die Preise weiter sanken. Ab Mitte der 2000er kauften finanzialisierte Wohnungsunternehmen wie die Deutsche Annington oder Viterra Wohnungsbestände in den Großsiedlungen auf. Über aggressive Vermietungsstrategien und die Vermietung insbesondere an auf dem Wohnungsmarkt diskriminierte Haushalte, verwandelten sie die Plattenbauten in eine international lukrative Kapitalanlage und verschärften damit die urbane Segregation und Verarmung in den peripheren Siedlungen (Bernt und Holm 2020, S. 106).

Insgesamt wurde 20% des Wohnungsbestandes in Ostdeutschland bis Ende der 1990er privatisiert. Wer an dieser *accumulation by dispossession* profitierte bzw. wer verlor ist Ausdruck davon, dass „im Wohnbereich die Abwertungserfahrung vieler Ostdeutscher nicht nur eine Anpassungsschwierigkeit [war] [...], sondern sie eine strukturelle und auf Dauer eingerichtete Schlechterstellung“ (Bernt und Holm 2020, S. 109) widerspiegelt.

Durch die Wachstumseuphorie in den 1990er Jahren waren viele (westdeutschen) Privatpersonen bereit, sich zu verschulden. Insgesamt wurde durch den Bund zwischen 1991-1995 in 60.000 Fällen der Eigentumserwerb subventioniert, zusätzlich wurde das Vorhaben von den Ländern und Kommunen unterstützt (s. Abb. 2, S. 33) (Mertens 2015, S. 316). Profitabel erschienen die Investitionen aufgrund der Steuerersparnisse, der staatlichen Förderungen und der günstigen Zinsen (Metzger 2020, S. 128). Zudem haben sukzessive Reformen des Rentensystems, die eine Verringerung des Leistungsniveaus bedingten, und

Anreize zur privaten Vermögensvorsorge in Form von Eigentum dazu geführt, dass dessen Bedeutung als Instrument der Altersvorsorge seit den 1980er Jahren zugenommen hat (Mertens 2015, S. 275).



Quelle: SOEPmonitor (2013: Tabelle I); eigene Darstellung.

Abbildung 2: Entwicklung der Wohneigentumsquote in West- und Ostdeutschland (Mertens 2015, S. 318).

Kleinanleger\*innen investierten nicht nur in den direkten Immobilienkauf, sondern erwarben auch kreditfinanzierte Anteile an Immobilienfonds, die utopische Gewinne versprachen. Auch wenn die Kreditvergabe nicht so sehr wie in anderen Ländern gelockert wurde, vergaben auch hierzulande Banken Kredite an Kreditnehmer\*innen ohne oder mit weniger Eigenkapital<sup>12</sup>. 1996 markiert den Höchststand der Subventionen für Wohneigentumsbildung, was allein in diesem Jahr in Steuerverlusten bei Bund, Ländern, Gemeinden in Höhe von 12,8 Milliarden Euro resultierte (Egner 2019, S. 97). Das Instrument war sozialpolitisch umstritten, da bei hohen Anschaffungspreisen und zu versteuernden Einkommen

<sup>12</sup> Es gibt auch Fälle, in denen bewusst Kredite an Personen vergeben wurden, bei denen davon auszugehen war, dass sie diese nicht refinanzieren können. Noch heute sind viele von ihnen hoch verschuldet und finanziell ruiniert (Metzger 2020, S. 129).

auch der abzugsfähige Beitrag analog anstieg. 1996 wurde auf ein Zulagenmodell umgestellt, d.h. auf eine einkommensneutrale Festbetragsförderung, die auf gesonderten Antrag zur Steuererklärung beantragt werden musste (Eigenheimzulagengesetz 1996, 2006 ausgelaufen). Auch nach der Restrukturierung blieb das Instrument eine der teuersten Förderausgaben des Bundes.

Der Boom, dessen Erschöpfung sich 1996 andeutete, führte dazu, dass viele Immobilien zu übersteuerten Konditionen gekauft wurden und in zahlreichen Fällen die Ausgaben nicht durch Mieteinnahmen refinanziert werden konnten. „Einige klagten mit Erfolg, weil ihnen sog. ‚Schrottimmobilien‘ verkauft worden waren“ (Einem 2016, 32 f.). Mit dem Platzen der Immobilienblase kamen Kleinanleger\*innen, vermutlich im siebenstelligen Bereich, in Schwierigkeiten, da sie die Verluste der Fehlinvestitionen aus ihren Einnahmen decken mussten. „Rückblickend war diese kreditfinanzierte Immobilienblase in der bundesdeutschen Geschichte eine absolute Ausnahme“ (Metzger 2020, S. 129).

Eine signifikante Transformation hin zur Eigentümernation wurde aufgrund der verhältnismäßig restriktiven Kreditvergabepraxis der Deutschen Banken sowie der Alternative hochwertigen Mietwohnraums und des relativ guten Mieterschutzes ausgebremst<sup>13</sup>. Einen großen Subprime-Kreditmarkt vergleichbar mit dem in den USA, gab es hier nicht, und Kredite wurden in der Regel nicht an Arbeitslose, Geringverdiener\*innen oder befristet Beschäftigte vergeben (vgl. Metzger 2020, 127ff.). Anders als in stärker finanzierten Ländern wurde der Kreditmarkt nicht synchron mit den Privatisierungen liberalisiert (Metzger 2020, S. 129). Weil die Immobilienpreise in Deutschland im Vergleich zu den USA, Spanien oder Großbritannien bis 2010 weniger stark stiegen (s. Tab. 1) und der *mortgage equity withdrawal* hier kein Bestandteil des Immobilienfinanzierungssystems darstellt<sup>14</sup> (Mertens 2015, S. 305), konnte das neu erworbene Wohneigentum hierzulande nicht als

---

<sup>13</sup> 1993 wurde der Mieterschutz durch das Bundesverfassungsgericht unterstrichen, welches das Besitzrecht der Mieter\*innen „sogar durch das Grundgesetz geschütztes Eigentum [erkannte], da es den ‚Mittelpunkt‘ der ‚privaten Existenz‘ bilde, während es für den Eigentümer in erster Linie nur Investitionsgut sei“ (Mertens 2015, S. 308). Dies hatte zwar kaum praktische Konsequenzen, ist aber Ausdruck des auf Mietwohnungen gestützten deutschen Wohnungsmarktes.

<sup>14</sup> Es gibt zwar die Möglichkeit, eine zweite Hypothek auf ein Grundstück oder Gebäude aufzunehmen, aber nicht auf Grundlage neuer Wertermittlungen. Außerdem schlägt in Deutschland „der für den privatisierten Keynesianismus so zentrale Hebel, dass Haushalte von Zinssenkungen profitieren können, weil Kreditverträge mit kurzen Laufzeiten und/oder variablen Zinssätzen weit verbreitet sind [...] aufgrund der Festzinsdominanz, der Existenz von Vorfälligkeitsentschädigungen und längerer Laufzeiten weit weniger durch als in anderen Ländern“ (Mertens 2015, S. 305).

„Bankautomat“ und Refinanzierungsmöglichkeit für eine steigende Privatverschuldung genutzt werden (Metzger 2020, S. 122).

Tabelle 1: Wohneigentumsquote verschiedener Länder im Vergleich

Land	Jahr	Prozent	Jahr	Prozent	Saldo	Differenz p. a.
Irland	1979	76,0	2011	70,0	-6,0	-0,19
Vereinigte Staaten	1979	65,4	2012	66,1	+0,7	+0,02
Großbritannien	1981	56,0	2011	64,7	+8,7	+0,29
Dänemark	1981	55,0	2012	52,6	-2,4	-0,08
Italien	1979	55,0	2008	80,0	+25,0	+0,86
Frankreich	1975	46,7	2011	58,0	+11,3	+0,31
Niederlande	1982	45,0	2009	55,5	+10,5	+0,39
Deutschland*	1982	44,0	2011	45,8	+1,8	+0,06
Schweden	1970	35,0	2011	63,7	+28,7	+0,70

\*Daten für 1982 beziehen sich nur auf Westdeutschland ohne Berlin (Quelle: Metzger 2020, S. 121)

Ab Ende der 1990er Jahre beginnt der Ausverkauf der während des Staatssozialismus und Fordismus geschaffenen Wohninfrastruktur an Private-Equity-Fonds (PEFs) (s. 4.3.3) (Unger 2018, S. 205). Metzger zufolge erfolgte die Finanzialisierung des Wohnungsmarktes in Deutschland nicht wie in den USA oder GB durch eine massive Verschuldung der Privathaushalte, sondern in Form einer „inneren Landnahme“ durch institutionelle Investoren und veränderte Eigentümerstrukturen auf dem Wohnungsmarkt (Metzger 2020, S. 133). Ein bis in die 1990er Jahre hoher Anteil an Klein- und Amateurvermieter\*innen bedingte den niedrigen Professionalisierungsgrad der Immobilienwirtschaft, was die Finanzialisierung des Wohnraums in der BRD verzögerte (Metzger 2020, S. 124).

#### 4.3.3 1998-2007

Die von 1998-2005 regierende rot-grüne Bundesregierung vollzog die letzten Schritte von der Wohnungspolitik zur reinen Wohnungsmarktpolitik, führte Sparpolitiken ein und liberalisierte die Kapitalmärkte. Sie setzte in allen wohnungspolitischen Instrumenten signifikante Neuerungen durch, wobei sie teilweise an die Vorarbeit der vorangegangenen Koalition anknüpfte. Bevor die Neuerungen und der Ausverkauf großer Wohnungsbestände an PEFs genauer erläutert wird, sei darauf hingewiesen, dass – während in vielen Ländern die Immobilienpreise und das Volumen der Hypothekenkredite zwischen Mitte der 1990er Jahre und dem Ausbruch der globalen Finanzkrise stark stiegen (Wijburg und Aalbers 2017, S. 972) – in Deutschland zu Beginn der 2000er Jahre (außer in München) zum ersten Mal nach dem 2. WK die Kaltmieten fielen, sofern sie nicht aufgrund der Modernisierungsumlage angehoben wurden. Da jedoch ab Ende der 1990er Jahre die Nebenkosten (Strom, Heizung) stiegen, kam es für die Mieter\*innen nicht zu einer Entspannung der

Situation (Einem 2016, S. 36). Neben einer Stagnation des Bevölkerungswachstums und des sich ankündigenden demographischen Wandels, der jedoch wohnungspolitisch zunächst regional undifferenziert betrachtet wurde, kommt es spätestens ab 2005 zur verstärkten Urbanisierung.

Kurt Bodewig, Bundesverkehrs- und -bauminister 2001 bis 2005, beschrieb den wohnungspolitischen Kurs der Bundesregierung wie folgt:

„Wichtigste Aufgabe der staatlichen Wohnungspolitik ist die Mindestabsicherung derjenigen Haushalte, die sich aus eigener Kraft keine angemessene Wohnung leisten können. Im Grundsatz kann der Staat den Privaten überlassen, Wohnungen zu bauen und zu betreiben, wenn es den unterstützungsbedürftigen Haushalten über ein wirksames Wohngeldsystem als Sozialtransfer die individuelle Zahlungsfähigkeit sicherstellt und zugleich über Belegungsrechte dafür sorgt, dass bedürftige Haushalte überhaupt Zugang zu einer Wohnung finden.“ (zitiert in: Einem 2016, S. 17)

### Mietrecht

Über die Implementierung des *Mietrechtsreformgesetzes* 2001 wird das Mietrecht nach Auseinandersetzungen mit und innerhalb der Mieterverbände modernisiert. Das Gesetzgebungsverfahren, das durch wichtige Vorarbeit der CDU/CSU-FDP Bundesregierung Ende der 1990er Jahre vorbereitet wurde, wurde beschleunigt implementiert, um das Thema Mietrecht aus dem Bundestagswahlkampf 2002 herauszuhalten (Egner et al. 2004, 51 f.). Kontrovers diskutiert wurde insbesondere die Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen von 30% auf 20%, die insbesondere bei aus der Mietbindung fallenden Sozialwohnungen relevant wurde (§ 558, Abs. 3). Es wurde ein „asymmetrischer Kündigungsschutz“ zur Stärkung der vertraglichen Position der Mieter\*innen eingeführt, der drei Monate statt zuvor zwölf Monate, und auf der Vermieter\*innenseite maximal neun Monate vorsah. Dieser sollte den erhöhten Mobilitätsanforderungen der Bevölkerung Rechnung tragen. Um Streit zu vermeiden 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.).

### Wohngeld

Zentrales Anliegen unter Kanzler Schröder war eine Reform des Wohngeldes, das seit 1990 nicht grundlegend erhöht worden war, obwohl die Lebenshaltungskosten inzwischen

um 19% und die Mieten um durchschnittlich 33% gestiegen waren<sup>15</sup> (Egner et al. 2004, S. 75). Getragen wurden die finanziellen Mittel für dieses Instrument, das an der Schnittstelle von Wohnungs-, Sozial- und Haushaltspolitik angesiedelt ist, zur Hälfte vom Bund, zur Hälfte durch die Länder. Die Kosten für die entstehenden Personal- und Sachaufwendungen in der Verwaltung verblieben bei den Kommunen (ebd., S. 79). Im Zuge der Reform sind die Ausgaben für die Subjektförderung in die Höhe geschneit. 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 (Einem 2016, S. 57). Mit den Hartz IV Reformen wurde das Instrument grundlegend verändert. 2004 machten sich die Finanzminister, ohne dies der breiten Öffentlichkeit zu kommunizieren, mit dem Rotstift an die Arbeit, die Wohngeldkosten zu dämpfen. Die Hartz IV Reformen boten dafür eine willkommene Gelegenheit und so wurde 2005 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 Ausgaben für KdU sind gedeckelt, die Zahl der Berechtigungen sinkt, und die Versorgungslage von Langzeitarbeitslosen mit Wohnraum verschlechtert 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, das nunmehr lediglich an Nicht-Transferleistungsbezieher\*innen ausgezahlt wird. Die Ausgaben für KdU wurden den Kommunen angelastet, die ab 2005 zwei Drittel der Kosten zu tragen hatten, während ein Drittel beim Bund verblieb. In Kombination mit dem Rückzug des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau entstanden lokal enorme Kostenbelastungen (Einem 2016, S. 68). Diskursiv wurde die Maßnahme damit begründet, der

---

<sup>15</sup> Um den zukünftigen Kurs in der Wohnungspolitik abzustecken, wurde 1994 eine wohnungspolitische Kommission mit der Erstellung eines Berichts beauftragt (Einem 2016, S. 23). Darin wird das Wohngeld als präzises Steuerungsmittel beworben und empfohlen, dieses „im Sinne einer neu ausgerichteten sozialen Wohnungspolitik deutlich aufzustocken und zur wichtigsten Säule des sozialen Ausgleichs zu machen“ (Einem 2016, S. 26). „Im Ganzen“ – so der Bericht – „hat das Ausmaß der Regulierungen heute das Maß überschritten, das der Marktwirtschaft zuträglich ist“. Das Wohngeld soll 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 (Einem 2016, 56 f.).

„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“ (Einem 2016, S. 61).

Zwar konnten die Sozialausgaben durch die Agenda 2010 und die Arbeitslosenzahlen im Zuge der „Fördern und Fordern“-Politik gesenkt werden. Doch die Restrukturierung trug zur Herausbildung eines Niedriglohnssektors bei, in dem viele Angestellte „Arm trotz Arbeit“ sind und sehr hohe Wohnkostenbelastungen zu tragen haben. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass Wohngeld und KdU keine Versicherung gegen Armut, steigende Mieten, steigende Energiekosten und Obdachlosigkeit sind. Zudem entstanden durch die Neuverteilung der Kosten für wohnungspolitische Maßnahmen (soziale Wohnungspolitik → Land; KdU → Kommune) enorme finanzielle Belastungen, insbesondere für Kommunen, in denen viele Hartz IV-Empfänger\*innen leben. Somit sehen sich die Stadtstaaten und einige Gemeinden in den neuen Bundesländern mit enormen Ausgaben konfrontiert, was die ungleiche Entwicklung innerhalb der Bundesrepublik verstärkt. Ein kommunaler Finanzreport der Bertelsmann Stiftung kommt 2017 zu dem Ergebnis, dass die Sozialabgaben in manchen Kommunen über 50% der Haushaltsausgaben ausmachen. Analog forderte der Deutsche Städtetag 2015 eine Erhöhung des Bundesanteils von 30% auf 60% und positionierte sich damit gegen eine angebotene Entlastung in Höhe von 5 Mrd. Euro.

Manche institutionellen Anleger, die im Zuge der Privatisierungen Bestände in peripheren Großsiedlungen aufgekauft haben, haben ihr Geschäftsmodell gezielt auf die Vermietung an Hartz IV-Haushalte ausgerichtet. Sie führen drastische Kosteneinsparungen beim Service und der Instandhaltung durch und passen die Mietpreisgestaltung exakt den jeweiligen KdU-Bemessungsgrenzen an. Da in den Plattenbauten die „Wohnflächen knapp bemessen sind, erfüllen sie die Anforderungen an das Hartz IV-Wohnen selbst bei strengen Angemessenheitsauslegungen“ (Holm 2019, S. 110). Dies beschleunigt soziale Segregation.

Mit der Föderalismusreform 2006 versucht sich der Bund aus der Wohnungspolitik zu verabschieden, indem er einen Großteil der Aufgaben den Ländern überträgt (soziale Wohnraumförderung und Finanzhilfen; Abbau der Fehlbelegung; Wohnungsbindungsrecht; Zweckentfremdungsrecht; Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht). Zusätzlich wurde eine Auslauffinanzierung der bisherigen Sozialen Wohnraumförderprogramme beschlossen und eine Klausel eingeführt, die es dem Bund erlaubt, in Ausnahmefällen auch nach

der Reform weiter in gestecktem Rahmen zu finanzieren (Egner 2019, S. 98; Einem 2016, 36ff.).

### Soziale Stadt

1999 implementierte die Bundesregierung „im Fahrwasser der unternehmerischen Stadt“ (Mössner 2016, S. 140) eine Maßnahme im Bereich des Städtebaus: das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (Egner et al. 2004, S. 109). Seitdem werden in als „problematisch“ geltenden Vierteln Maßnahmen durchgeführt, die sozialer Spaltung und Desintegration entgegenwirken sollen. Betrachtet werden dabei neben der Baustruktur, die Struktur der lokalen Ökonomie, der Bevölkerungszusammensetzung und die „daraus resultierenden Wertvorstellungen und Verhaltensweisen“ (Dangschat 2005, S. 289). „Hilfe zur Selbsthilfe wird daher an den ‚Brennpunkten‘ städtischer Modernisierung zur dominanten Strategie der Sozialstaatlichkeit“ (ebd.). 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 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 „missverstandene Partizipation birgt die Gefahr der De-Politisierung von Entscheidungen“ (Mössner 2016, S. 140).

### Stadtumbau Ost

Über das Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ (ab 2002) wurden Fördergelder für die Entwicklung von Konzepten im Umgang mit Leerstand bereitgestellt, da die Privatwirtschaft hier nicht aktiv wurde (Glock und Häußermann 2004). Primär wurden mit dem Förderprogramm zum Zweck der Mietpreisstabilisierung zahlreiche, durch Binnenmigration leerstehende, „dauerhaft nicht mehr benötigte“ Wohnungen abgerissen (Egner 2019; Egner et al. 2004, S. 109). In den neuen Bundesländern standen 2000 rund 14% aller Wohnungen leer – die Hälfte davon seit über 10 Jahren. Sie galten aufgrund schlechter Gebäudesubstanz als nicht vermietbar (Glock und

Häußermann 2004, S. 920). Seit 1998 war vor allem in größeren Wohnblöcken der Leerstand von 8% auf 12% gestiegen. Hohe Leerstandsdaten dämpften die Mietpreise, gesamtgesellschaftlich gab es Schwierigkeiten, in ausreichendem Maße Infrastruktur bereitzustellen und in den Baubestand kontinuierlich zu investieren<sup>16</sup>.

### Sozialer Wohnungsbau

Mit dem *Wohnraumförderungsgesetz* wird 2001 die Verkleinerung der Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus beschlossen, der nunmehr lediglich Personen adressiert, die sich aufgrund von Zugangsbeschränkungen am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. In den Worten der Bundesregierung wird dies damit begründet, dass längst „nicht mehr Mengenprobleme im Vordergrund der Wohnungspolitik stehen, da ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt die Wohnungsversorgung der überwiegenden Mehrheit der Haushalte gewährleistet“ (Egner et al. 2004, S. 60). Der soziale Wohnungsbau wird damit zum „Ausnahmesegment“ degradiert<sup>17</sup> (Schönig 2018, S. 240; s.a. Egner et al. 2004, 58 ff.). Insgesamt wird die politische Steuerung weg vom Neubau, hin zur Sanierung und Bestandsbewirtschaftung verschoben. Seit 2000 gibt es bundesweit kaum mehr Neubau im niedrigpreisigen Segment (Einem 2016, S. 31). Während in den 1980er und 1990er Jahren noch 80.000-150.000 neue Sozialwohnungen gebaut wurden, entstanden 2001-2012 nun nur noch 5.000-12.000 Sozialwohnungen jährlich. Als drastisch erweist sich diese Politik vor allem vor dem Hintergrund des Auslaufens der Preisbindungs- und Belegungspflichten zahlreicher Sozialwohnungen, die noch in den 1960er und 1970er Jahren errichtet wurden und vor dem Hintergrund der massiven *en-bloc*-Privatisierungen.

### Finanzialisierte Privatisierung

„[Zwischen] 1999 und 2007 wurden in Deutschland insgesamt 262 Transaktionen von Unternehmen mit mehr als 800 Wohnungen im Bestand ermittelt, bei denen insgesamt mehr als 1,7 Mio. Wohnungen gehandelt wurden. Der Schwerpunkt lag in den Jahren 2004-2007 und erreichte im Jahr 2004 mit 66 Transaktionen einen Höhepunkt, gegenüber durchschnittlich 6-16 Transaktionen in den Jahren zuvor.“ (Hesse und Preckwinkel 2009, S. 160)

Als Käufer der Bestände traten in erster Linie Private-Equity-Fonds auf, die eine kurzfristige Anlageorientierung verfolgen und Renditen von 20-30% erzielen (Metzger 2020, S.

---

<sup>16</sup> “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, S. 923).

<sup>17</sup> Zusätzlich beschädigt wurde das Image des geförderten Wohnungsbaus durch den Bankenskandal in Berlin 2001, da dieser die „Legitimität des gesamten Systems der staatlich-privaten Wohnungsbaufinanzierung untergrub, weil [er] u. a. den massiven Missbrauch öffentlicher Gelder des sozialen Mietwohnungsbaus offenbarte“ (Einem 2016, S. 28).

143). Neben sehr reichen Privatpersonen, Versicherungen, und Pensionsfonds war auf dem deutschen Markt der Staat einer der größten Investoren der PEFs<sup>18</sup>. 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. Dresden verkaufte 2006 alle 48.000 Wohnungen aus dem Besitz der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft WOBA an den US-Investor Fortress und baute damit sein Haushaltsdefizit auf einen Schlag ab (Glatter 2020). Auch die Portfoliobereinigung in der Industrie gingen mit Privatisierungsprozessen einher. Die kommunalen Entscheidungsträger\*innen erhofften sich von der Privatisierung ein effizienteres, kosteneffektiveres Management. Beraten wurden sie bei der Bündelung der Wohnimmobilien zu Paketen und dem Verkauf der Sozialwohnungen von „Unternehmensberatern wie McKinsey, Price Waterhouse Cooper und Roland Berger“ (Einem 2016, S. 35). Auch wenn es kaum breite Protestbewegungen gegen diese Privatisierungen gab, waren sie umstritten. Es wurden Mieterhöhungen befürchtet, die tatsächlich eintraten und dazu beitrugen, dass finanziell Schwächere verdrängt wurden. Zudem wurden die Kommunen mit der Privatisierung eines wichtigen Instruments lokaler Wohnungspolitik beraubt. Auch Grund und Boden wurde in umfangreichem Maße veräußert. 2004 wurde mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) eine Behörde geschaffen, deren Auftrag es ist, bundeseigene Liegenschaften zu verwalten und höchstbietend zu verkaufen (Vollmer 2019b, S. 112).

Was in den öffentlichen Debatten seltener thematisiert, aber dennoch nicht weniger den Kern der Politik treffend beschreibt, ist: Die Privatisierung von (Sozial-)Wohnungsbeständen ist gesellschaftspolitischer Ausdruck eines „new racist discourse targeting the migrant and racialized poor“ (Hamann und Türkmen 2020, S. 519). Hamann und Türkmen illustrieren dies am Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens GSW an einen Hedgefonds im Jahr 2003 durch Thilo Sarrazin, damals (von 2001-2009) SPD-Finanzminister im Berliner Senat. 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 (Hamann und Türkmen

---

<sup>18</sup> 2015 kamen 47% der Gelder vom Staat, was auf die Strukturierung des deutschen Bankenwesens mit teilstaatlichen Organisationen (KfW) und die Rolle der PEFs bei der Innovationsfinanzierung zurückzuführen ist (Metzger 2020, S. 152).

2020, S. 519). Der Zusammenhang zwischen *racial capitalism* und der Neoliberalisierung und Finanzialisierung des Wohnens, der hier deutlich wird, wird zwar in manchen Publikationen herausgearbeitet (Danewid 2020), jedoch insbesondere für den bundesdeutschen Kontext nicht hinreichend thematisiert, erforscht und aufgearbeitet.

In ihrer Wirkungsmacht reguliert entfesselt wurde die Privatisierung der Bestände durch die von Rot-Grün implementierten Finanzmarktderegulierungsmaßnahmen, die später unter der Großen Koalition ihre Fortsetzung fanden. Seit 2000 war der „Handel mit Derivaten (handelbare Finanzprodukte wie Futures oder Optionen), die Aktivitäten von Hedgefonds (Vermögensverwaltungen) sowie Private-Equity-Gesellschaften (privates Beteiligungskapital) zugelassen“ (Hesse und Preckwinkel 2009, S. 160). Zudem wurde der Verkauf von Unternehmensbeteiligungen durch das Kabinett Schröder I von Steuern befreit, was das Geschäftsmodell der PEFs faktisch steuerfrei machte (Metzger 2020). Mit dem *Investmentgesetz* von 2004 wurden auch Hedgefonds von Steuern befreit. 2007 führte die Große Koalition – vorangetrieben von der Lobbyorganisation „Initiative Finanzstandort Deutschland“ – German-Real-Estate-Investment-Trusts (G-REITs) nach dem Vorbild der USA ein. Durch die Zulassung der steuerlich begünstigten Anlageform sollte ein international etabliertes Gefäß zum Auffangen finanzieller Begeisterungsströme internationaler Investoren eingeführt werden. Zudem sollte über das Instrument der Börsengang von Wohnportfolios der PEFs erleichtert werden (Metzger 2020, S. 180). Tatsächlich ermöglichte es die Einführung des verhältnismäßig transparenten, flexiblen und elastischen Finanzprodukts, Immobilienvermögen direkt über Aktienkauf zu erwerben<sup>19</sup>. Zuvor gab es hierfür schon Immobilien AGs, die aber bis zur Einführung der G-REITs nur eine marginale Rolle auf dem deutschen Immobilienmarkt spielten. Doch die großen Hoffnungen in das Instrument seitens der Finanzbranche hielten dem Realitätscheck nicht stand. Dies ist auf die globale Finanzkrise zurückzuführen, liegt aber auch daran, dass Investitionen in Bestandsimmobilien auf Hinwirken von Mieter\*innenverbänden, der Partei DIE LINKE und Teilen der SPD (die sich z.T. gegen die Zulassung der REITs positionierten) gesetzlich exkludiert wurden. Im Vergleich zum Wirtschaftsimmobilienmarkt (1,4 Bio. Euro) hat der Wohnimmobilienmarkt mit 3,1 Bio. Euro ein deutlich größeres Volumen. Letztendlich

---

<sup>19</sup> G-REITs müssen immer börsennotierte AGs sein, deren Vermögen zu 75% in Immobilien investiert ist (Metzger 2020, S. 166).

bedingte der Ausschluss der Bestandsimmobilien aus den G-REITs ein Ausweichen auf die Wohnimmobilien AGs (Metzger 2020, 179ff.) (s. 4.3.4).

Auch wenn Einem (2016, S. 28) das Ideen-, Protest und tatenlose Zusehen des wohnungspolitischen Kahlschlags der 2000er Jahre beklagt, konstatiert Vollmer die Formierung eines neuen Zyklus in der Mieter\*innenbewegung seit etwa Mitte der 2000er-Jahre. Diese neue Bewegung problematisiert steigende Mietpreise, Verdrängung und unternehmerische Stadtpolitik (Vollmer 2020, S. 11). Medial findet die Mieter\*innenbewegung insbesondere seit 2012 mehr Aufmerksamkeit.

#### 4.3.4 Die aktuelle Rückkehr der Wohnungsfrage

In der aktuellen Phase erleben wir eine Rückkehr der Wohnungsfrage „mit aller Wucht“ (Praum 2016). Mit etwas zeitlicher Verzögerung nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die ihren Ursprung in den US-amerikanischen, urbanen Wohnungsmärkten und dem damit verstrickten Akteurs- und Regulations-Netzwerk<sup>20</sup> hat, ist in Deutschland, als „Land mit stabilen ökonomischen Zukunftsaussichten ein Investitions- und Bauboom [zu verzeichnen], der ein Ergebnis der hohen Nachfrage von Investoren, Anlegern und individuellen Käufer\*innen ist“ (Heeg 2017, S. 48). Obwohl die Bauproduktion seit 2013 wieder an Fahrt aufnimmt, entspannt sich die Situation nicht, sondern es kommt zu einer räumlich wie sozial polarisierten Artikulation der Wohnungskrise, die insbesondere Groß- und Universitätsstädte trifft (Schönig 2017). Von 2009-2016 lässt sich deutschlandweit ein Anstieg der Immobilienpreise um 20% beobachten, in den sieben größten Städten sogar um 46%. Aufgrund dieser enormen Mietsteigerungen hat die Wohnungskrise spätestens seit 2012 auch die Mittelschichten erreicht. Die Preissteigerungen und der „Run auf Eigentum“ werden medial primär mit der Niedrigzinspolitik der EZB begründet, die diese in Reaktion auf die Finanzkrise und die folgende Staatsverschuldung implementierte. Ebenso wie in weltwirtschaftlichen Kontexten, liegt die Entwicklung jedoch auch in der „Vermarktlichung und Ökonomisierung von Wohnungen („Finanzialisierung“) sowie ein[em] politisch gewollte[n] Abbau des Wohlfahrtsstaates“ (Heeg 2017, S. 48) begründet (s. 4.3 f.).

---

<sup>20</sup> Finanzinnovationen erlaubten es im Vorlauf des Platzens der Blase, Subprime-Hypotheken mit tausenden anderen Hypotheken in Zertifikate im Wert von 2,4 Milliarden Dollar zu verpacken und sie dadurch in begehrte, an der Wall Street gehandelte Finanzanlagen zu verwandeln, die von internationalen Investoren und Pensionskassen nachgefragt wurden (Mayer 2011, S. 254). Diese Akkumulation fiktiven Kapitals produzierte eine Blase, die 2007 platze.

In der Zivilgesellschaft findet in dieser Phase eine medial rezipierte Mobilisierung gegen den Mietenwahnsinn statt; zahlreiche Mieter\*inneninitiativen und neue soziale Bewegungen tragen zur Politisierung der Wohnungsfrage bei und erarbeiten politische Konzepte zu deren Lösung. Etablierte staatliche Institutionen begegnen der neuen Wohnungsnot mit der Ausweitung der Fördermittel des sozialen Wohnungsbaus, des Wohngelds und einer fragmentarischen Abkehr von der Privatisierungspolitik der vorangegangenen Jahre.

#### Bewertung der Lage durch die Bundesregierung 2011

2011 wird im Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung, der Beobachtungen aus den Jahren 2007-2010 einschließt, zunächst eine beruhigende Bilanz gezogen (Einem 2016, S. 44). Während zwar auf „neue Dynamiken“ in einigen „wirtschaftsstarken Ballungsgebieten“ verwiesen wird, wird geschlossen, dass es kein Wohnraumproblem gäbe, da die Mieten von 2005-2010 lediglich um 5,8% gestiegen sind, womit sie unter der Inflationsrate lägen. Klug war es allerdings nicht, die räumlichen Differenzen weitestgehend auszublenden (Einem 2016, S. 47; s. auch Schönig und Vollmer 2020a). Außerdem erweckt die Darstellung den Eindruck einer konstanten Wohnkostenbelastungsquote, da im Bericht primär die Belastung durch die Nettokaltmieten Erwähnung findet. Steigende Kosten für Heizung, Müllentsorgung, Wasser und Strom werden nur am Rande thematisiert. Diese Herunterrechnung der Mietkostenbelastungsquote verschärft sich zusätzlich dadurch, dass die Autoren „nicht klar abgrenzen, wie sie das verfügbare Haushaltseinkommen berechnet haben (brutto oder netto?)“ (Einem 2016, S. 47).

Die Kategorisierung und Bewertung der Bezahlbarkeit von Wohnraum über die Mietbelastungsquote, also des Anteils der (Warm-)Miete am Haushalts(netto)einkommen, ist zwar eine weit verbreitete (EU Housing Cost Burden; Deutschland Sozioökonomisches Panel), aber nicht unproblematische Methode. Praum weist darauf hin, dass die pauschale, von der Höhe des Einkommens losgelöste Kennziffer nichts darüber aussagt, wie viel Geld einem Haushalt nach Abzug der Miete zur Verfügung steht. Erwerbslose beispielsweise haben im Miet- und Wohngeldbericht 2011 eine sehr geringe Mietbelastungsquote (9%) und sind dennoch arm, gleichzeitig haben arme Haushalte bei Mietbelastungsquoten von 30% - 40% schon erhebliche Probleme aus dem verbleibenden Geld einen angemessenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Gespart wird an Geschenken, Kleidung, Essen, Urlaub, Strom und Heizung. Anstelle des 30%- *housing cost burden*-Ansatzes plädiert Praum für einen *residual income approach*, der von einem monatlichen Mindestrestbetrag nach Abzug

der Miete ausgeht und darauf aufbauend, die Höhe der bezahlbaren Miete bemisst<sup>21</sup> (Praum 2016, 40f.).

Der Begriff *gender housing affordability gap* weist darauf hin, dass aufgrund strukturell vergeschlechterter Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt und bei der Care-Arbeit davon auszugehen ist, dass Frauen\* stärker negativ von einer Verknappung des Angebots zentraler, bezahlbarer Wohnungen betroffen sind (Reichle und Kuschinski 2020).

Wie sehr sich die Bezahlbarkeit des Wohnens zugespitzt hat, zeigt eine Untersuchung des sozialen Wohnversorgungsbedarfs in 77 deutschen Großstädten. Diese kommt 2017 zu dem Ergebnis: „Etwa 1,3 Mio. Haushalte – das entspricht 10 Prozent aller Großstadthaushalte – haben nach der Mietzahlung ein Resteinkommen unterhalb der Grundsicherungssätze nach SGB II und SGB XII“ (Lebuhn et al. 2017, S. 72). Auch wenn die Bilanz der Bundesregierung im Jahr 2011 suggeriert, es gäbe keinen Anlass für die Implementierung wohnungspolitischer Maßnahmen, finden sich bereits 2008 Nachweise punktueller Polarisierungen, z.B. in Form von sprunghaftem Mietanstieg bei Neuvermietung, wie beispielsweise im Sozialatlas des Berliner Senates, der basierend auf Mikrozensusdaten bereits 2008 auf erhebliche Lageunterschiede hingewiesen hatte (Einem 2016, S. 54). Auch in der Presse häufen sich Berichte über überhöhte Mieten und von Seiten der sozialen Bewegungen wird der politische Handlungsdruck erhöht, weshalb die Bundesregierung ihren Grundtenor nicht lange beibehalten kann.

#### Zuspitzung der Versorgungslage

Durch die Miet-, Immobilien- und Bodenpreissteigerungen kommt es insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten zu Wohnungsnot, sozialer Exklusion und räumlicher Verdrängung Einkommensschwächerer. Häufig sind Wohnungen überbelegt, die Zahlen von Zwangsräumungen und Obdachlosigkeit steigen. Parallel sinken die Sozialwohnungsbestände weiter und aufgrund der sprunghaft angestiegenen Neuvermietungen sind Lock-In-Effekte zu beobachten. Das bedeutet Haushalte, die gerne umziehen würden, weil sich z.B. mit dem Beginn eines neuen Lebensabschnitts die Bedürfnisse an Wohnraum verändern, zu vergleichbaren Preisen keine neue angemessene Wohnung finden. So verringerte sich in Berlin die Umzugsquote von 2012-2018 von 9,3% auf nunmehr 5,9% (Holm 2020, S.

---

<sup>21</sup> Der Fokus Bezahlbarkeit berücksichtigt außerdem nicht demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten der Wohnsituation und nur unzureichend die Angst vor Verdrängung oder die Zentralität der Wohnung. Ausgeschlossen werden mit dem Blick „bezahlbar“ auch Menschen, die nicht für ihre Unterkunft zahlen (können) wie z.B. Obdach- oder Wohnungslose oder in Sammelunterkünften untergebrachte Menschen.

44). In Frankfurt am Main schlägt sich das Versorgungsproblem in folgender Statistik des IWU Darmstadt nieder: 49% der Mieter\*innenhaushalte haben Anrecht auf eine Sozialwohnung im ersten Förderweg, die maximal 5,50-6,50 Euro/m<sup>2</sup> kosten darf. Weitere 18% hätten Anrecht auf eine geförderte Wohnung im Mittelschichtprogramm (Schipper 2018). Der Bestand an Sozialwohnungen liegt in Frankfurt jedoch bei lediglich 7%, Tendenz weiter sinkend. Prekär ist insbesondere auch die Wohnversorgungslage jener, deren Einkommen knapp über dem Hartz IV-Satz liegt. Rund 4 Mio. Haushalte leben am Rande der Wettbewerbsgesellschaft, von denen jedoch nur 0,9 Mio. Wohngeld erhalten. Die Übrigen erhalten weder Wohngeld noch KdU, weil sie zwar als arm gelten, aber keinen Antrag gestellt haben oder nicht förderberechtigt sind. Für auf Hartz IV angewiesene Haushalte ergeben sich Benachteiligungen durch die begrenzte Übernahme von Unterkunftskosten und die zeitliche Verzögerung „bei den Wohnungsbewerbungen durch die Zustimmungspflicht der Jobcenter gegenüber anderen Wohnungsbewerber\*innen“ (Holm 2011, S. 17; BBR 2009, 93ff.). Migrant\*innen, die nicht aus dem europäischen oder nordamerikanischen Raum kommen, aber auch hier geborene Menschen mit Migrationshintergrund sind rassistischen Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt ausgesetzt (Amt für Multikulturelle Angelegenheiten 2017, S. 140). In der Berliner Zeitung wurde 2012 berichtet, dass die GSW, ein 1924 gegründetes, börsennotiertes Wohnungsunternehmen, dessen Aktien zu 98,8% der Deutschen Wohnen gehören,

„[...] am Kottbusser Tor leere Klingelschilder absichtlich mit deutschen Namen bestücke, um einen Wandel der Bewohnerschaft zu suggerieren und so die vermeintlich rassistischen Ansichten potenzieller finanziell potenter Neumieter zu bedienen. Studien belegen, dass ein türkischer Nachname oft als Ausschlusskriterium bei der Wohnungssuche gilt.“ (Vollmer 2019b, S. 203)

Auch für Geflüchtete bedingt die Art der Wohnraumversorgung „maßgeblich die Möglichkeiten des Ankommens in der Gesellschaft“ (Foroutan et al. 2017, S. 5). In ihrer Studie über die Wohnunterbringung von geflüchteten Frauen in Berlin und Dresden arbeiten Foroutan et al. heraus, welche Probleme, aber auch welche Perspektiven und Wünsche für die (zukünftige) Unterbringung bestehen. Drängende Probleme ergaben sich aus der fehlenden Geschlechtertrennung und Privatsphäre in den Gemeinschaftsunterkünften. Sie resultieren in einem starken Gefahrenpotential, „das von Belästigung durch Blicke bis hin zu sexualisierter Gewalt reicht“ (Foroutan et al. 2017, S. 11). Mangelnde Gesundheitsversorgung, fehlende Kochmöglichkeiten und schlechte Ernährung und Hygiene sowie die mangelhafte Sicherheitslage in den Unterkünften und in der Nachbarschaft resultierten ebenso

in starker Belastung – und in widerständigen Praktiken und Protest. Bei der Wohnungssuche stehen die Frauen vor strukturellen Hindernissen, die sich aus rechtlichen Regelungen (Wohnsitzauflage), der Verzögerung durch Verwaltungshandeln und der Diskriminierung und Schließung von Wohnungsmarktsegmenten ergeben. In Dresden kooperiert die Stadt bei der Anmietung von Sozialwohnungen und sogenannten „Gewährleistungswohnungen“ (Wohnungen, die die Stadt dann mit mehreren Geflüchteten belegt) mit der Vonovia. Der Bestand des größten, DAX-gelisteten Wohnungsunternehmens in Dresden konzentriert sich auf die peripher gelegenen Großsiedlungen (s. 4.3.2), wo „offen rassistische Anfeindungen und Übergriffe häufig vorkommen“ (Foroutan et al. 2017, S. 22).

Der prozentuale Anteil am Wohnungsbestand, der für subalterne Klassen in Frage kommt und von börsennotierten Unternehmen bereitgestellt wird, ist deutlich höher als der der Gesamtbevölkerung (Metzger 2020, S. 192).

#### Der Durchbruch börsennotierter Immobilien AGs ab 2009

Als Sonderform privater Wohnungsunternehmen bilden börsennotierte Immobilien AGs insbesondere im Anschluss an die Finanzkrise ein neues Segment auf dem Wohnungsmarkt. Während aufgrund der Finanzkrise zunächst das Investitions- und Transaktionsvolumen in diesem Segment sank, setzt mit zeitlicher Verzögerung nach der Krise ein Finanzialisierungsschub ein. Etwa ab 2012 werden die Private-Equity-Plattformen umgeschuldet und meist in Form von Börsengängen weiterveräußert (Unger 2018, S. 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 Konzerne nutzen die „vermieteten Immobilien für die Konstruktion global konkurrenzfähiger Finanzanlageprodukte, deren Renditen vor allem aus steigenden Vermietungsergebnissen erwirtschaftet werden“ (Unger 2018, S. 205). Die mit 24% durchschnittlich höchsten Renditen erwirtschaftet die Deutsche Wohnen (s. Tab. 2, S. 48). Auch wenn der Marktanteil der Immobilien AGs gemessen am Gesamtbestand nicht sehr hoch ist, haben die „Mieterhöhungsmaschinen“ (Unger 2018) dennoch großen preistreibenden und prekarisierenden Einfluss auf das Marktgeschehen (Metzger 2020).

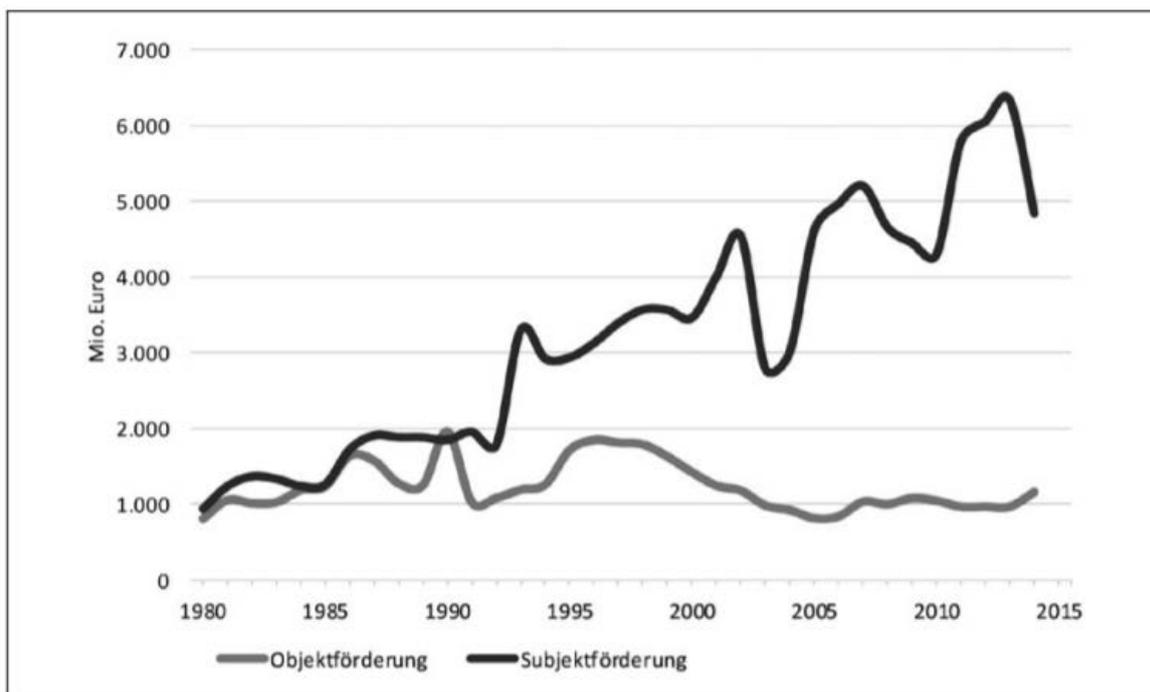
Tabelle 1: Deutsche Wohnen - Dividende und Wertentwicklung (2011-2018).

Jahr	Dividende (in EUR)	Jahresendkurs (in EUR)	Dividenden- rendite (in %)	Wertsteigerung (in %)	Gesamtrendite (in %)
2011		10,27			
2012	0,23	14,01	2	36	39
2013	0,21	14,12	1	1	2
2014	0,34	19,58	2	39	41
2015	0,44	25,71	2	31	34
2016	0,54	30,02	2	17	19
2017	0,74	36,38	2	21	24
2018	0,8	40,14	2	10	13
gesamt	3,30	29,87	2	22	24

(Quelle: Bonczyk und Trautvetter 2019, S. 12)

### Wohnungspolitische Maßnahmen auf Bundesebene

Um die Bezahlbarkeit von Wohnraum sicherzustellen, hat der Staat seine Ausgaben für die Subjektförderung in Form von Wohngeld und Kosten der Unterkunft seit 2005 mehr als verdoppelt. Dazu wurden in mehreren Schritten Anpassungen unternommen. Zunächst wurden 2009 die Miethöchstbeträge um 10% erhöht und ein Heizkostenzuschuss in Abhängigkeit der Haushaltsgröße beschlossen (der ab 01.01.2011 wieder abgeschafft wurde). 2013 wurde eine Aktualisierung des § 33 Abs. 5 WoGG zur Vermeidung von rechtswidriger Inanspruchnahme implementiert und ein automatisierter Datenabgleich unter den Behörden zum Schutz vor Missbrauch der Sozialleistungen realisiert. 2016 wurde erneut eine Erhöhung der Wohngeldleistungen um durchschnittlich 39% bewilligt, wobei die Anhebung der Miethöchstbeträge in sechs Mietstufen an die regional vorherrschende Durchschnittsmiete und entsprechende Miethöchstbeträge gekoppelt wurde (Einem 2016, S. 59). Aktuell liegen die Ausgaben für Wohngeld und KdU bei etwa 18 Mrd. Euro jährlich (Unterzeichnenden 2018, S. 207). Eine weitere Erhöhung der Mittel um 1,2 Mrd. Euro, von der 660.000 Haushalte profitieren sollen, wurde für Januar 2020 beschlossen. Zudem ist eine „Dynamisierung“ der Beträge ab 2022 für alle zwei Jahre vorgesehen (Bundesregierung 2020).



Quelle: Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015a, 2016b

Abbildung 3: Vergleich der Kosten der Objekt- und Subjektförderung des Bundes (1980–2014) (Holm et al. 2017, S. 10).

Auf die ansteigenden Mieten und die sich zuspitzende prekäre Versorgungslage wird 2013 in Form einer Kappungsgrenze reagiert, welche die Steigerung der Mietpreise begrenzt (*Mietrechtsänderungsgesetz § 558 Abs. 3*). Die Länder können seither für Gebiete mit besonders angespannten Wohnungsmärkten festschreiben, dass die Miete dort innerhalb von drei Jahren nur um maximal 15% steigen darf. In allen anderen Gebieten bleibt es bei der alten Regelung (20% Mietsteigerung in drei Jahren). Zwei Jahre später, 2015, führt 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% der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt. Das Gesetz definiert als 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, modernisierte oder möblierte Wohnungen. Außerdem liegt es bisher an 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 zum 01. Januar 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 nun die verpflichtende Auskunft durch den Vermieter über die Vormiete. Das „Herausmodernisieren“ wird in dem Gesetz zur Pflichtverletzung und Ordnungswidrigkeit: Eine Vermutung der Pflichtverletzung besteht, wenn der Eigentümer nach einer Modernisierungsankündigung nicht innerhalb von 12 Monaten mit der Maßnahme beginnt. Dadurch wird die Entmietung qua Modernisierung erschwert, allerdings langfristig kein Schutz vor Verdrängung geboten. Im *Mietrechtsanpassungsgesetz* wurde auch die Modernisierungsumlage von 11% auf 9% gesenkt. Für die soziale Wohnraumversorgung wird trotz der großen zahlenmäßigen Bedeutung des Instruments nur ein beschränkter Effekt nachgewiesen. Sie wirkt „vor allem zu Gunsten der Haushalte mit durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Einkommen“ (Holm et al. 2018b, S. 69).

Auf dem Wohngipfel 2018 kündigt der Bund eine Verdopplung der Zuwendungen für sozialen Wohnungsbau an und bereitet eine Rücknahme der Grundgesetz-Änderung von 2006 vor (Egner 2019, S. 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 unter Verzicht auf den maximal erzielbaren Preis. Außerdem wurde die steuerliche Förderung des Mietwohnungsneubaus erhöht: 35% 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. Doch die Bilanz für 2018 ist ernüchternd: Nur 27.000 Sozialwohnungen entstanden neu. Allein um den aktuellen Bestand von 1,6 Millionen Sozialwohnungen zu halten, müssten 130.000 neue Wohneinheiten gebaut werden. Da private Investoren aufgrund der Niedrigzinsphase auch so an günstige Kredite kommen, präferieren sie neue Gebäude ohne staatliche Fördermittel für den geförderten Wohnungsbau, um damit der Belegungs- und Mietpreisbindung zu entgehen (Holm et al. 2017, S. 9). Seit seiner Gründung hat sich die baulich-räumliche und institutionelle Form des sozialen Wohnungsbaus komplett gewandelt. Heute sind Sozialwohnungen meist in architektonisch hochwertigen Gebäuden unsichtbar im Stadtraum und befinden sich in den weniger vorteilhaften Lagen gemischter Quartiere (Schönig 2018). 2018 wurde auf Hinwirken der CSU das *Baukinder-geld* eingeführt. Da es unabhängig von bestehenden Wohnungsengpässen in der Region

Familien mit 12.000 Euro pro Kind über zehn Jahre beim Bau oder Kauf von selbstgenutzten Immobilien subventioniert, ist umstritten, ob es die Wohnungsnot abmildert.

Da rund 35% des Energieverbrauchs und 30% der Treibhausgasemissionen in Deutschland auf den Gebäudebestand entfallen, kommt dem Gebäudesektors eine Schlüsselrolle bei der Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu (Großmann 2020, S. 199). Bis 2050 soll Klimaneutralität im Gebäudebestand erreicht werden. Der gesellschaftlichen Komplexität dieser Aufgabe – die im Bereich Wohnen u.a. Fragen des Zusammenhangs von Einkommenssituation und Flächenverbrauch, das Problem der Flächenversiegelung durch Neuausweisung von Wohngebieten insbesondere für Einfamilienhäuser, mitunter trotz schrumpfender Bevölkerung in der Region, Baumaterialien, Dichte, Umweltgerechtigkeit und Stadt-Landbeziehungen einschließt – wird es allerdings nicht gerecht, dass in öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten häufig nach wie vor soziale und ökologische Aspekte gegeneinander diskutiert werden (wie z.B. bei der Modernisierungsumlage oder in der Debatte um den Mietendeckel), oder letztere „als ersterer nachgelagertes, technisch zu lösendes Problem betrachtet [werden]“ (Vollmer und Michel 2020, S. 163). Sollten staatliche Institutionen es weiter verpassen, die Ausgestaltung des Mietrechts und der Förderprogramme so zu gestalten, dass Energieeffizienz im Gebäudesektor auf sozialverträgliche und ökologische Weise implementiert werden müssen, besteht die Gefahr, dass sich durch das Klimaschutzziel Ertragslücken weiter öffnen (*state-led gentrification*)<sup>22</sup> (Großmann 2020, S. 203).

#### Wohnungspolitische Maßnahmen auf Länderebene

Ein erstmals wieder weitreichenderes regulatives Instrument auf Landesebene, das den Automatismus der steigenden Mieten wirklich vorübergehend durchbricht, ist das *Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen* in Berlin, der sogenannte *Mietendeckel*. Dieser ist am 23.02.2020 zunächst zeitlich begrenzt für fünf Jahre in Kraft getreten. Er stellt eine Reaktion des Berliner Senats auf das Enteignungsbegehren dar (Deutsche Wohnen & Co enteignen 2020). Die Immobilienbranche, deren Renditen durch den Mietendeckel geschmälert werden, hat in Reaktion auf den Mietendeckel vor einer „große[n] Auftragsflaute in der Immobilienwirtschaft“ gewarnt und behauptet, das Angebot an Mietwohnungen würde durch den Mietendeckel verringert, da vermehrt Eigentumswohnungen gehandelt würden (s. dazu Gentrification Blog 2020). Inwiefern der Mietendeckel weiter Bestand

---

<sup>22</sup> „Private Investor\*innen [finden] legale Nischen für spekulative Investitionen, was durch wohlfahrtsstaatliche Regularien nicht verhindert, sondern sogar begünstigt wird“ (Großmann 2020, S. 204).

hat, wird am Bundesverfassungsgericht entschieden. Neben dem Mietendeckel ist in Berlin seit 2013 das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (*Zweckentfremdungsverbot-Gesetz*) gültig. Es schließt – entgegen den rechtsgültigen Fassungen mancher anderen Bundesländer (wie beispielsweise Baden-Württemberg) – die Möglichkeit des Einsatzes eines\*r Treuhänder\*in ein, was den Kommunen eine vielfach geforderte Möglichkeit zur Regulierung von Leerstand ermöglicht. Obwohl die Wohnungspolitik seit der Föderalismusreform von 2006 eine Aufgabe der Länder darstellt, gibt es wenig (vergleichende) Forschung über Reformen auf Länderebene<sup>23</sup>.

### Kommunale Wohnungspolitik

Umfassender werden hingegen die kommunalen Versorgungslagen und Wohnungspolitiken analysiert<sup>24</sup> (Schipper 2013; Rink und Egner 2020a; Holm et al. 2018c). In den letzten Jahren wurden auf kommunaler Ebene neue Instrumente implementiert, wobei mit der Größe der Stadt die Zahl der eingesetzten Instrumente zunimmt (Egner und Rink 2020, S. 319). Doch anstatt einer vorausschauenden Agitation, so Egner und Rink, sei eher eine reaktive Wohnungspolitik der Städte zu verzeichnen. Die Instrumente betreffen Governance- und Planungsinstrumente sowie die Regulation des Mietmarktes (Erwerb von Belegungsrechten, Mietpreisbremse, abgesenkte Kappungsgrenze) und des Bodenmarktes (Übersicht s. Egner und Rink 2020, S. 319). Im Bereich „Grund und Boden“ haben die sozialen, räumlichen, ökonomischen und ökologischen Konsequenzen der Flächenprivatisierung und der derzeitigen Bodenpreissteigerungen insbesondere in städtischen zentralen Lagen<sup>25</sup> die Bodenfrage zurück auf der politischen Agenda geholt (Gerber und Kriese 2019; Vogel 2019; Belina und Heinz 2019). In diesem Zuge wurden Forderungen entwickelt nach der Umverteilung der „leistungslosen Gewinne“ sowie der Stärkung und Etablierung gemeinwohlorientierter, lokaler sowie bundesweiter Bodenfonds, eine konsequente und soziale Auslegung des Erbbaurechts und eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik (Matthée 2019).

---

<sup>23</sup> Ein Überblick zur hessischen Wohnungspolitik findet sich bei Schipper (2018).

<sup>24</sup> Über die zahlreichen Studien privater und öffentlicher Forschungsinstitute kann an dieser Stelle kein Überblick gegeben werden. Da sich das Forschungsprojekt in weiteren Arbeitsschritten exemplarisch mit sechs Fallstudienstädten auseinandersetzt, erfolgt dies an anderer Stelle.

<sup>25</sup> Um 34.283% sind die Bodenpreise in München seit 1950 gestiegen. Der Bodenpreisanteil an den Gesamtkosten für die Erstellung von neuem Wohnraum beträgt hier rund 70% (Felsch 2019).

Die Wirksamkeit der implementierten wohnungspolitischen Instrumente hängt von der Konsequenz der Durchsetzung sowie lokalen Spezifika ab<sup>26</sup>. Historisch verfügen die Kommunen über sehr unterschiedliche städtebauliche, finanzielle, geophysische und politische Handlungsspielräume. Auch der Stellenwert der Wohnungspolitik in der Kommunalpolitik und der Grad der gesellschaftlichen Mobilisierung im Hinblick auf die Wohnungsfrage unterscheiden sich.

Während die Städte die Orte sind, in denen sich die Widersprüche dieser Politiken am stärksten manifestieren, erweist sich auf kommunaler Ebene die fehlende politische Handlungsmacht als herausfordernd. Lokal herrschen häufig andere politische Kräfteverhältnisse, als auf Länder- oder Bundesebene, die über die Gesetzgebungskompetenz verfügen. Das macht es schwieriger, strukturelle Arrangements der Ungleichheit sowie deren politische Regulierung zu verändern (Vollmer und Kadi 2018). Beides ist aber notwendig, um eine Verbesserung der Versorgungslage zu erwirken.

#### Städtische soziale Bewegungen und die (Re-)Politisierung der Wohnungsfrage

Maßgeblich beeinflusst werden die wohnungspolitischen Debatten durch stärker werdende Protestbewegungen, wobei die Art der Organisierung von Stadt zu Stadt variiert. Vollmer beschreibt die universalisierenden Praktiken der Mieter\*innenbewegung als postidentitär und postautonom (Vollmer 2019b, 162 f.). Als derzeit radikalste und weitreichendste Forderung einer jahrzehntelangen Mieter\*innenbewegung sowie einer Reihe zahlreicher weiterer Bürgerbegehren im gesamten Bundesgebiet (Mietenbegehren Berlin, Mietentscheid Frankfurt und Stuttgart, Mietendeckel Bayern) kann das Berliner Bürgerbegehren zur Enteignung großer Immobilienkonzerne auf Basis von *GG Art. 15* gelten (Deutsche Wohnen & Co enteignen 2020). Nachdem nach einer über einjährigen juristischen Prüfung der Zulässigkeit des Begehrens dieses inzwischen juristisch bestätigt wurde, wird im Februar 2021 mit der zweiten Runde der Unterschriftensammlung begonnen, um zum Zeitpunkt der Bundestagswahl eine Abstimmung zu erwirken. Bundesweit mobilisierte im April 2019 das „Bündnis gegen Verdrängung und #Mietenwahnsinn“ in unterschiedlichen Städten zu großen Demonstrationen.

Insgesamt lässt sich wohnungspolitisch ein breites und kreatives Spektrum an Forderungen und Initiativen identifizieren. Sie reichen vom Bündnis Zwangsräumungen verhindern!<sup>27</sup>,

---

<sup>26</sup> Für die Wirksamkeit der Milieuschutzsatzungen in Frankfurt siehe (Schipper und Heeg 2020, S. 131).

<sup>27</sup> <https://zwangsraeumungsverhindern.nostate.net/>

Stadt von Unten<sup>28</sup>, Neustart Tübingen<sup>29</sup>, Stadt für Alle Bochum<sup>30</sup>, bis zum Mietshäuser-syndikat<sup>31</sup>. Sie alle entwickeln konkreten Utopien für eine solidarische Quartiersentwicklung (Hellriegel und Schmitt Pacífico 2019, 2020). Mitunter verschmilzt der aktivistische mit dem wissenschaftlichen Diskurs und Teile der Wissenschaft vertreten ein angewandte kritische Forschung (Schipper 2018; Vollmer 2018; Hellriegel und Schmitt Pacífico 2020). Auch international wird aktuell über das Verhältnis von universitärer Wissensproduktion und sozialen Kämpfen reflektiert und Formen der Zusammenarbeit sowie Ko-Produktion von Wissen (weiter-)entwickelt (Portelli und Yildirim Tschoepe 2020).

In der derzeitigen Situation einer „gleichzeitigen Krise der Autonomie und der Repräsentation stellen die Mieter\*innengruppen Forderungen auf, die weder vollständig auf autonome Strukturen setzen und staatliche links liegen lassen noch, einfach ein ‚zurück zum Fordismus‘ bedeuten“ (Vollmer 2020, S. 18). Sie fordern „die staatliche Verantwortung für die Bereitstellung sozialer Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsfürsorge“ ein, aber wollen klassische, autoritär gesteuerte, wohlfahrtsstaatliche Ansätze „durch direkte demokratische Kontrolle seitens der Bewohner\*innen [ergänzen]“ (Endres 2015).

## 5 Zusammenfassung

Wie deutlich wurde, ist die Wohnraumversorgung in unterschiedlichen Phasen durch Versorgungsdefizite, aber auch durch hohe Renditen und Vermögensgewinne gekennzeichnet, die eng mit gesellschaftlichen Machtverhältnissen verwoben sind. Von Seiten der Wissenschaft wurden und werden immer wieder Indizien geliefert, die auf strukturelle Widersprüche und eine begrenzte Wirksamkeit hegemonialer staatlicher Politiken im Umgang mit der immer wiederkehrenden Wohnungsfrage hinweisen. Doch zu einem „großen Wurf“ fehlt es an einer „konzentrierten Anstrengung aller Ebenen“ (Egner und Rink 2020, S. 325). Die nur begrenzte Wirksamkeit der derzeit implementierten Maßnahmen lässt strukturelle Verfehlungen und historisch gewachsene Problemlagen hervortreten, zu deren Bearbeitung neue Handlungsspielräume und Dimensionen von Steuerungsmedien geschaffen werden müssen.

---

<sup>28</sup> <https://stadtvonunten.de/>

<sup>29</sup> <https://neustart-tuebingen.mtmedia.org/>

<sup>30</sup> <https://www.stadt-fuer-alle-bochum.net/>

<sup>31</sup> <https://www.syndikat.org/de/>

Neben den ökologischen, sozialen und demographischen Herausforderungen, die es in vielen Infrastrukturbereichen zu bewältigen gibt, steht die wohnungspolitische Transformation vor folgenden Herausforderungen (Vollmer und Kadi 2018): Erstens hat die Finanzialisierung einen Systemzwang zum Mietenwachstum implementiert. Undurchsichtige, auf Steuervermeidung und Gewinnmaximierung angelegte Unternehmensnetzwerke haben eine enorme Marktmacht, die insbesondere in (ehemals) bezahlbaren Segmenten zu einer gravierenden Zuspitzung der Versorgungslage geführt haben (s. auch Metzger 2020, 190ff.). Zweitens gibt es mannigfaltige Gründe für die Erschütterung des Vertrauens der Mieter\*innen in staatliche Institutionen. Sie resultieren daraus, dass die Institutionen nur „[nach hohem öffentlichem Druck] auf konkrete Forderungen der Mieter\*innen [... eingehen]. Die Repräsentation der Interessen von breiten Bevölkerungsschichten durch staatliche Institutionen funktioniert nicht“ (Vollmer 2020, S. 18). Drittens ist die Bestands- und Flächenprivatisierung so weit fortgeschritten, dass der Handlungsspielraum mit öffentlichem Eigentum begrenzt ist. Das Mietenwachstum ist so stark, dass die Rekommunalisierung zu derzeitigen Marktpreisen kaum eine Option ist und daher neue Strategien für die Wiederausweitung gemeinnütziger und öffentlicher Bestände entwickelt werden müssen. Stellenkürzungen in Verwaltung und Planungsbehörden, personelle Kontinuitäten und das *new public management* führen viertens zu einem Mangel an Ressourcen, der die Handlungsspielräume weiter beschneidet (Vollmer und Kadi 2018, S. 262).

Die historische Persistenz hegemonialer Lösungsstrategien, die in einer kontinuierlichen Affirmation des Zerfalls mit bezahlbarer und demokratischer Wohnraumversorgung resultiert, erschwert es, der (derzeitigen) Wohnungskrise effektiv zu begegnen. Obwohl kreative Konzepte für den Entzug von Boden und Wohnraum vom Markt entwickelt werden, fehlt es auf unterschiedlichen Handlungsebenen den (meisten) beteiligten Regierungsparteien und Akteur\*innen bisher an politischen Visionen und ein weitreichender Paradigmenwechsel bleibt aus (Vollmer und Kadi 2018, S. 262; Egner und Rink 2020).

## Literaturverzeichnis

- Aalbers, Manuel B.; Christophers, Brett (2014): Centring Housing in Political Economy. In: *Housing, Theory and Society* 31 (4), S. 373–394.
- AG Kostenmiete (2014): Das Kostenmietenproblem. Kostenmieten, Eigenkapitalverzinsung und Aufwendungszuschüsse - Das System des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin. In: *Nichts läuft hier richtig. Informationen zum Sozialen Wohnungsbau in Berlin*, S. 22–25.
- AG links-netz (2013): Wohnen als Infrastruktur und warum es kompliziert ist, das zu denken. Hg. v. AG links-netz.
- Amt für Multikulturelle Angelegenheiten (2017): Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring. Partizipation und Lebenslage der Bevölkerung. Hg. v. Stadt Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/amka-monitoring15-final-01.pdf>, zuletzt geprüft am 22.03.2019.
- Baldenius, Till; Kohl, Sebastian; Schularick, Moritz (2019): Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms. In: *Leviathan* 48 (2), S. 195–236.
- BBR (2009): Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte. Forschungen, Heft 124. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Online verfügbar unter [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Forschungen/2009/Heft142\\_DL.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Forschungen/2009/Heft142_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 02.05.2019.
- Becker, Ruth (1988): Subventionen für den Wohnungssektor. Formen, Prinzipien, Begünstigte, Benachteiligte. In: Walter Prigge und 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 und Sebastian Schipper (Hg.): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Bielefeld: transcript, S. 31–45.
- Belina, Bernd; Heinz, Werner (2019): Die kommunale Bodenfrage. Hintergrund und Lösungsstrategien. Hg. v. Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Bernt, Matthias (2005): Fiktive Werte - Imaginierte Märkte. In: Philipp Oswald (Hg.): *Schrumpfende Städte*. Band 2: Handlungskonzepte. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, S. 592–596.
- Bernt, Matthias; Holm, Andrej (2020): Die Ostdeutschlandforschung muss das Wohnen in den Blick nehmen. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 8 (3), S. 97–114.
- Bieling, Hans-Jürgen (2009): ‚Privat vor Staat‘? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates. In: *WSI-Mitteilungen* 62 (5), S. 235–242.
- Boddy, Martin; Gray, Fred (1979): Filtering Theory, Housing Policy and the Legitimation of Inequality. In: *Policy & Politics* 7 (1), S. 39–54.
- Bonczyk, Sophie; Trautvetter, Christoph (2019): Profitmaximierer oder verantwortungsvolle Vermieter? Große Immobilienunternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin im Profil. 4., überarbeitete Auflage. Hg. v. Rosa-Luxemburg-Stiftung. Online

- verfügbar unter <https://www.rosalux.de/en/publication/id/40502/profitmaximierer-oder-verantwortungsvolle-vermieter/>, zuletzt geprüft am 09.06.2020.
- Brede, Helmut; Kohaupt, Bernhard; Kujath, Hans Joachim (1975): Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bundesregierung (2020): Wohngeldreform 2020. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeldreform-1608058>, zuletzt aktualisiert am 31.03.2020, zuletzt geprüft am 31.03.2020.
- Castells, Manuel (1975): Kampf in den Städten. Gesellschaftliche Widersprüche und politische Macht. Hamburg: VSA-Verlag.
- Danewid, Ida (2020): The fire this time: Grenfell, racial capitalism and the urbanisation of empire. In: *European Journal of International Relations* 26 (1), S. 289–313.
- Dangschat, Jens S. (2005): Integration oder Ablenkungsmanöver? Zielsetzungen und Beitrag des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ zur Integration sozialer Gruppen. In: Sylvia Greiffenhagen und 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.
- Deutsche Wohnen & Co enteignen (Hg.) (2020): Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft. Lösungen für die Berliner Wohnungskrise.
- Die Zeit (2019): Vermögensverteilung: Immobilienbesitzer werden reicher. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-10/vermoegensverteilung-einkommensungleichheit-deutschland-einkommen-vermoegen/seite-2>, zuletzt aktualisiert am 02.10.2019, zuletzt geprüft am 16.07.2020.
- Dingeldey, Irene (2008): Governance und Sozialpolitik. Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat. In: Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 41/2008), S. 313–329.
- Egner, Björn (2019): Wohnungspolitik seit 1945. In: *Bürger und Staat* (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg), S. 94–100.
- Egner, Björn; Georgakis, Nikolaos; Heinelt, Hubert; Bartholomäi, Reinhart C. (Hg.) (2004): Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen, Akteure, Instrumente. Schader-Stiftung. Darmstadt (Gesellschaftswissenschaften Praxis).
- Egner, Björn; Rink, Dieter (2020): Lokale Wohnungspolitik im Vergleich. In: Dieter Rink und Björn Egner (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 309–327.
- Einem, Eberhard von (Hg.) (2016): Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Endres, Tashy (2015): Widerstand und Macht. Wer partizipiert bei wem? In: Arno Brandhuber, Florian Hertweck und Thomas Mayfried (Hg.): Die dialogische Stadt. Berlin wird Berlin. Katalog zur gleichnamigen Ausstellung der Berlinischen Galerie. Köln: Walther König, S. 521–548.
- Felsch, Bernadette-Julia (2019): Für eine gerechtere Bodenpolitik - die Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht, bezahlbaren Wohnraum und lebenswertere Städte. In:

- Brigitta Gerber und Ulrich Kriese (Hg.): Boden behalten - Stadt gestalten. Zürich: rüffer & rub Sachbuchverlag, S. 385–392.
- Fields, Desiree (2017): Unwilling Subjects of Financialization. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 41 (4), S. 588–603.
- Foroutan, Naika; Hamann, Ulrike; El-Kayed, Nihad; Jorek, Susanna (2017): Zwischen Lager und Mietvertrag – Wohnunterbringung von geflüchteten Frauen in Berlin und Dresden. Forschungsbericht. Hg. v. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM). Humboldt-Universität zu Berlin.
- Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Berlin: Suhrkamp.
- Gentrification Blog (2020): Berlin: Mietendeckel, Scheinriese Wohneigentum und die Sehnsucht nach leistbaren Mieten. 20.06.2020. Online verfügbar unter <https://gentrificationblog.wordpress.com/2020/06/20/berlin-mietendeckel-scheinriese-wohneigentum-und-die-sehnsucht-nach-leitbaren-mieten/>, zuletzt aktualisiert am 21.06.2020, zuletzt geprüft am 03.07.2020.
- Gerber, Brigitta; Kriese, Ulrich (Hg.) (2019): Boden behalten - Stadt gestalten. Zürich: rüffer & rub Sachbuchverlag.
- Glatter, Jan (2020): Vom Verkauf zur Neugründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft - Nuejustierung der Wohnungspolitik in Dresden. In: Dieter Rink und Björn Egner (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 217–234.
- 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 (4), S. 919–929.
- 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 (1/2), S. 199–210.
- 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 (4), S. 515–531.
- Harlander, Tilman (1995): Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine. Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus. Basel: Birkhäuser.
- Harlander, Tilman (1999): Wohnen und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik. In: Ingeborg Flagge und Michael Andritzky (Hg.): Geschichte des Wohnens. Band 5. 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau. Stuttgart: Wüstenrot-Stiftung, S. 233–418.
- Harvey, David (1975 [1973]): Social Justice and the City. London: Arnold.
- Harvey, David (2013): Rebelle Städte. Vom Recht auf Stadt zur urbanen Revolution. Berlin: Suhrkamp.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2000): Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. 2., korrigierte Aufl. Weinheim u.a.: Juventa-Verl.

- Hayden, Dolores (2017 [1981]): Wie könnte eine nicht-sexistische Stadt aussehen? Überlegungen zum Wohnen, zur städtischen Umwelt und zur menschlichen Arbeit. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 5 (3), S. 69–86.
- Heeg, Susanne (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 1 (1), S. 75–99.
- Heeg, Susanne (2017): Finanzialisierung und Responsibilisierung - Zur Vermarktlichung der Stadtentwicklung. In: Barbara Schönig, Justin Kadi und Sebastian Schipper (Hg.): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Bielefeld: transcript.
- Heeg, Susanne (2018): Immobilienmärkte. In: Bernd Belina, Matthias Naumann und Anke Strüver (Hg.): *Handbuch kritische Stadtgeographie*. 3., korrigierte und erweiterte Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 229–235.
- Heeg, Susanne; Rosol, Marit (2007): Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick. In: *Prokla* 37 (4), S. 491–509.
- Hellriegel, Maximilian; Schmitt Pacífico, Sara (2019): Kompass für ein solidarisches Quartier – Reale Utopien für eine andere Stadtentwicklung. Hg. v. Forum Humangeographie. Frankfurt a.M. (16).
- Hellriegel, Maximilian; Schmitt Pacífico, Sara (2020): Vom Elfenbeinturm auf die Straße und zurück – Kompass für ein solidarisches Quartier. In: *Standort* 44 (4), S. 232–238.
- Hesse, Markus; Preckwinkel, Wiebke (2009): Globalisierung der Wohnungswirtschaft. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 53 (1-2), S. 156–171.
- Holm, Andrej (2011): Wohnung als Ware: Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung. In: *Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich* 31 (121), S. 9–20. Online verfügbar unter [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/40238/ssoar-widersprueche-2011-121-holm-Wohnung\\_als\\_Ware\\_\\_zur.pdf?sequence=1](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/40238/ssoar-widersprueche-2011-121-holm-Wohnung_als_Ware__zur.pdf?sequence=1), zuletzt geprüft am 10.07.2018.
- Holm, Andrej (2013): Wohnen als Soziale Infrastruktur. In: *linksnetz*. Online verfügbar unter [http://syndikat.blogspot.eu/files/2013/01/T\\_holm\\_wohnen.pdf](http://syndikat.blogspot.eu/files/2013/01/T_holm_wohnen.pdf), zuletzt geprüft am 13.02.2020.
- Holm, Andrej (2019): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. In: *Bürger und Staat* (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg), S. 108–114.
- Holm, Andrej (2020): Berlin: Mehr Licht als Schatten. Wohnungspolitik unter Rot-Rot-Grün. In: Dieter Rink und Björn Egner (Hg.): *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 43–64.
- Holm, Andrej; Hamann, Ulrike; Kaltenborn, Sandy (2018a): Die Legende vom Sozialen Wohnungsbau. Hg. v. *Berliner Hefte zu Geschichte und Gegenwart der Stadt* (2).
- Holm, Andrej; Horlitz, Sabiene; Jensen, Inga (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle, erwartete Effekte. Hg. v. Rosa-Luxemburg-Stiftung. Online verfügbar unter [https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Studien/Studien\\_5-17\\_Neue\\_Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_5-17_Neue_Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf), zuletzt geprüft am 03.07.2020.

- Holm, Andrej; Junker, Stephan; Neitzel, Kevin (2018b): Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Mengeneffekte und soziale Reichweite beim Wohngeld, der Wohnraumförderung und der Mietpreisbremse in 77 deutschen Großstädten. Hans Böckler Stiftung. Düsseldorf.
- Holm, Andrej; Lebuhn, Henrik; Junker, Stephan; Neitzel, Kevin (2018c): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf (063), zuletzt geprüft am 29.09.2020.
- Kersten, Jens (2005): Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff. In: *Der Staat* 44 (4), S. 543–569.
- Kholodilin, Konstantin A.; Mense, Andreas; Michelsen, Claus (2016): Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht. In: *DIW-Wochenbericht* 83 (22), S. 491–499.
- Kirchner, Joachim (1993): Vorstudie Sickereffekte im freifinanzierten Mietwohnungsbau. Endbericht. Hg. v. Institut für Wohnen und Umwelt. Darmstadt.
- Knoll, Katharina; Schularick, Moritz; Steger, Thomas (2017): No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012. In: *American Economic Review* 107 (2), S. 331–353.
- Kotti & Co (2012): Hintergrund. Online verfügbar unter <https://kottiundco.net/hintergrund/>, zuletzt geprüft am 29.10.2020.
- Krätke, Stefan (1999): Stadt - Raum - Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel: Birkhäuser (53).
- Kuhnert, Jan; Leps, Olof (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. Unter Mitarbeit von Lukas Siebenkotten, Katrin Göring-Eckardt und Chris Kühn. Wiesbaden: Springer VS.
- Künkel, Jenny (2018): Die städtische Produktion von „Armutsmigration“. In: *PROKLA* 48 (191).
- Latocha, Tabea (2020): Beziehungsweise(n) Wohnen. Wohnen als Sorgeinfrastruktur. Masterthesis an der Bauhaus-Universität Weimar.
- Lebuhn, Henrik (2007): Sozialräumliche Konflikte in der unternehmerischen Stadt. In: *PROKLA* 37 (149), S. 529–545.
- Lebuhn, Henrik; Holm, Andrej; Junker, Stephan; Neitzel, Kevin (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland. Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“.
- Lowry, Ira (1960): Filtering and Housing Standards: A Conceptual Analysis. In: *Land Economics* 36 (4), S. 362–370.
- Matthée, David (2019): Mehr Boden für das Gemeinwohl - Kernforderungen der „Schwerter Erklärung“. In: Brigitta Gerber und Ulrich Kriese (Hg.): Boden behalten - Stadt gestalten. Zürich: rüffer & rub Sachbuchverlag.
- Mayer, Margit (2013a): Urbane soziale Bewegungen in der neoliberalisierenden Stadt. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 1 (1), S. 155–168.
- Mayer, Margit (2013b): Was können urbane Bewegungen, was kann die Bewegungsforschung bewirken? Replik zu den fünf Kommentaren. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 1 (1), S. 193–204.

- Mertens, Daniel (2015): Erst sparen, dann kaufen? Privatverschuldung in Deutschland. Frankfurt a.M, New York: Campus Verlag (Band 82).
- Metzger, Philipp (2020): Die Finanzialisierung der deutschen Ökonomie am Beispiel des Wohnungsmarktes. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Mössner, Samuel (2016): Quartiermanagement in der post-politischen Stadt. In: Patrick Oehler, Nicola Thomas und Matthias Drilling (Hg.): Soziale Arbeit in der unternehmerischen Stadt. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 131–142.
- Mullis, Daniel; Schipper, Sebastian (2013): Die postdemokratische Stadt zwischen Politisierung und Kontinuität. Oder ist die Stadt jemals demokratisch gewesen? In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 2013 (2), S. 79–100.
- Neu, Claudia (2009): Daseinsvorsorge – eine Einführung. In: Claudia Neu (Hg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–19.
- Portelli, Stefano; Yildirim Tschoepe, Aylin (2020): Activist\*scholar collaborations in times of crisis, and beyond: Reflections on ‚Urban Activism: Staking Claims in the 21st Century City‘. In: *Radical Housing Journal* 2 (2), S. 193–209.
- Praun, Karsten (2016): Der Mythos der Bezahlbarkeit. Zur Wohnungspolitischen Relevanz von Faustregeln. In: *dérive - Zeitschrift für Stadtforschung* (65), S. 37–41.
- Reichle, Leon Rosa; Kuschinski, Eva (2020): Why housing is a feminist issue, oder warum die Wohnungsfrage feministisch zu stellen ist. In: *Feministische Politische Ökonomie* (80), S. 33–36. Online verfügbar unter <https://ak-feministische-geographien.org/rundmail/>, zuletzt geprüft am 05.12.2020.
- Rink, Dieter; Egner, Björn (Hg.) (2020a): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Rink, Dieter; Egner, Björn (2020b): Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand. In: Dieter Rink und Björn Egner (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 9–42.
- Rödl, Florian (2020): Recht am Boden und Recht auf Wohnen im bürgerlichen Sozialstaat. In: Barbara Schönig und Lisa Vollmer (Hg.): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript, S. 37–48.
- Ronneberger, Klaus (2013): Fordistisches Wohnen: Ideologie und Materialität. Hg. v. AG links-netz. Online verfügbar unter [http://old.links-netz.de/K\\_texte/K\\_ronneberger\\_wohnen.html](http://old.links-netz.de/K_texte/K_ronneberger_wohnen.html), zuletzt geprüft am 01.10.2020.
- Rosol, Marit (2013): Regieren (in) der neoliberalen Stadt Foucaults Analyse des Neoliberalismus als Beitrag zur Stadtforschung. In: *Geographische Zeitschrift* 101 (3+4), S. 132–147.
- Schipper, Sebastian (2013): Genealogie und Gegenwart der „unternehmerischen“ Stadt. Neoliberales Regieren in Frankfurt am Main 1960-2010. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schipper, Sebastian (2018): Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv. Wiesbaden: Springer VS.
- Schipper, Sebastian; Heeg, Susanne (2020): Frankfurt am Main: Widerstreitende Positionen und gegensätzliche Entwicklungen. In: Dieter Rink und Björn Egner (Hg.): Lokale

- Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. 1. Auflage. 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 (1), S. 51–76.
- Schönig, Barbara (2017): Sechs Thesen. Zur wieder mal „neuen“ Wohnungsfrage -. Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch. In: Barbara Schönig, Justin Kadi und Sebastian Schipper (Hg.): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Bielefeld: transcript, S. 11–27.
- Schönig, Barbara (2018): Ausnahmesegment. Form und Funktion des sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat. In: *PROKLA* (191), S. 227–245.
- Schönig, Barbara; Vollmer, Lisa (2020a): Wohnungsfrage(n) ohne Ende und überall?! In: Barbara Schönig und Lisa Vollmer (Hg.): *Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung*. Bielefeld: transcript, S. 7–36.
- Schönig, Barbara; Vollmer, Lisa (2020b): Wohnungsnot gestern und heute. In: Sebastian Schipper und Lisa Vollmer (Hg.): *Wohnungsforschung. Ein Reader*. Bielefeld: transcript (Interdisziplinäre Wohnungsforschung, v.2), S. 179–196.
- Silomon-Pflug, Felix (2018): Die Verwaltung der unternehmerischen Stadt: (K)ein Thema in der geographischen Stadtforschung?! In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 6 (2/3), S. 49–68.
- Slater, Tom (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 (4), S. 538–548.
- Smith, Neil (1996): *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge.
- 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* (119), S. 131–194.
- Unger, Knut (2016): Financialization of Rental Mass Housing in Germany. In: Barbara Schönig und Sebastian Schipper (Hg.): *Urban Austerity. Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*. Berlin: Theater der Zeit, S. 176–190.
- Unger, Knut (2018): Mieterhöhungsmaschinen. Zur Finanzialisierung und Industrialisierung der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. In: *PROKLA* 48 (191), S. 205–225.
- Unterzeichnenden, Die (2018): Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 6 (2/3), S. 205–222.
- Vogel, Hans-Jochen (2019): *Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar*. Freiburg: Verlag Herder.
- Vollmer, Lisa (2018): *Strategien gegen Gentrifizierung*. Stuttgart: Schmetterling Verlag.
- Vollmer, Lisa (2019a): Die Mieter\_innenbewegung in Deutschland. In: *Bürger und Staat* (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg), S. 137–142.

- Vollmer, Lisa (2019b): Mieter\_innenbewegungen in Berlin und New York. Die Formierung politischer Kollektivität. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Vollmer, Lisa (2020): Mitmachen, Selbermachen, Demokratisieren. Zum Verhältnis von MieterInnenprotest und partizipativer Planung. In: *dérive - Zeitschrift für Stadtforschung* (79), S. 11–19.
- Vollmer, Lisa; Kadi, Justin (2018): Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien. Postneoliberaler Paradigmenwechsel oder punktuelle staatliche Beruhigungspolitik? In: *PROKLA* 48 (191), S. 247–264.
- Vollmer, Lisa; Michel, Boris (2020): Wohnen in der Klimakrise. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 8 (1/2), S. 163–166.
- Westphal, Helmut (1978): Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungsmarktpolitik. In: *Leviathan* 6 (4), S. 536–557.
- Wijburg, Gertjan; Aalbers, Manuel B. (2017): The alternative financialization of the German housing market. In: *Housing Studies* 32 (7), S. 968–989.