

Postneoliberale Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Aktuelle wohnungspolitische Ansätze in Frankfurt am Main und Hamburg

JOSCHA METZGER UND SEBASTIAN SCHIPPER

Seit einigen Jahren erleben wirtschaftsstarke Großstädte, prosperierende Metropolregionen sowie Universitätsstädte eine Rückkehr der Wohnungsfrage (Fehlberg/Mießner 2015; Rink et al. 2015). Steigende Mieten und Wohnungspreise führen dort zu einer Situation, in der es für einkommensschwache Haushalte und selbst für Mittelschichten immer schwieriger wird, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Auch wenn die Gründe für diese Entwicklung vielschichtig sind (siehe Belina, Heeg und Frank in diesem Band), so hat doch die neoliberale Neuordnung städtischer Politik wesentlich zur aktuellen Krise der Wohnungsversorgung beigetragen – etwa durch einen seit Jahrzehnten betriebenen Rückzug aus dem öffentlichen Wohnungsbau, durch eine Deregulierung des Wohnungsmarktes, durch die Privatisierung von öffentlichen Wohnungsbeständen und Liegenschaften sowie durch die standortpolitische Ausrichtung lokaler Wohnungspolitik auf die Bedürfnisse einkommensstarker Haushalte (Heeg/Rosol 2007; Schipper 2013a): »Das wohnungspolitische Paradigma der letzten Dekaden lässt sich als ein Trend der Vermarktlichung, Dezentralisierung und einer verstärkten Wettbewerbsorientierung zusammenfassen« (Schönig et al. 2016: 24).

In jüngerer Zeit gelingt es jedoch sozialen Protestbewegungen gegen Mieterhöhungen, Verdrängung und neoliberale Stadtentwicklung, die Wohnungsfrage erneut auf die politische Agenda zu setzen (Birke/Hohenstatt/Rinn 2015; Holm/Gebhardt 2011; Vollmer 2015; Vogelpohl et al. in diesem Band). Vor dem Hintergrund zunehmender Widerstände untersuchen wir daher, inwiefern es in den Städten Frankfurt am Main und Hamburg gegenwärtig zu einer Abweichung von der jahrzehntelangen Dominanz von Neoliberalisierungsprozessen kommt

und ob sich ein postneoliberaler Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik abzeichnet. Während mit dem Begriff der Neoliberalisierung Prozesse der Kommodifizierung und Vermarktlichung von Wohnraum beschrieben werden (Aalbers 2015; Holm 2011; Rolnik 2013), verwenden wir den Begriff postneoliberal als Suchraster für »regulatorische Experimente« (Brenner/Peck/Theodore 2010: 335), die »die öffentliche Verantwortung für eine soziale Wohnungsversorgung auch gegen private Renditeerwartungen« (Schönig et al. 2016: 37) durchsetzen und Wohnraum wieder Marktmechanismen bzw. einer kapitalistischen Verwertungslogik entziehen (Hodkinson 2012; Holm 2011). Wir fragen erstens danach, ob neue kommunale Ansätze der Wohnungspolitik quantitativ in der Lage sind, ausreichend Wohnraum im unteren und mittleren Preissegment zu gewährleisten, und zweitens, inwiefern diese Strategien qualitativ auf eine neue postneoliberale Regulationsweise des Wohnens verweisen bzw. in Form von innovativen lokalen Experimenten vorwegnehmen. Methodisch orientieren wir uns dabei an dem Vorschlag von Andrej Holm (2011), staatliche Eingriffe in die Wohnungsversorgung entlang der Triade Geld (finanzielle Fördermittel), Recht (Regulationsmechanismen des Miet-, Bau- und Städtebaurechts) und Eigentum (öffentliche Wohnungsbestände und Grundstücke) zu analysieren (siehe auch Holm in diesem Band).

Dem Fokus auf die städtische Ebene staatlicher Regulation liegt dabei die Annahme zu Grunde, dass regulatorische Experimente mit dem Potenzial zur postneoliberalen Dekommodifizierung von Wohnraum am ehesten hier zu identifizieren sind, da angesichts einer seit den 1990er Jahren sukzessive erfolgten Dezentralisierung der wohnungspolitischen Verantwortung der Einfluss lokaler Akteure an Bedeutung gewonnen hat (BBSR 2014; Schönig et al. 2016). Darüber hinaus ist zu vermuten, dass der in den letzten Jahren durch soziale Bewegungen aufgebaute politische Druck auf städtischer Ebene am stärksten und unmittelbarsten wirkt und dementsprechend auch am ehesten grundlegende Verschiebungen zu erwarten sind. Die Auswahl von Frankfurt am Main und Hamburg als Fallbeispiele rührt ferner daher, dass die beiden wirtschaftsstarken und wohlhabenden Städte trotz jahrzehntelanger Austeritätspolitik immer noch über erhebliche finanzielle Spielräume sowie kommunales Eigentum an Wohnraum und Boden verfügen. Im Unterschied zu zahlreichen anderen Kommunen kontrollieren beide folglich noch die notwendigen materiellen Ressourcen, um wohnungspolitisch handlungsfähig zu sein.

POSTNEOLIBERALER PARADIGMENWECHSEL IN FRANKFURT AM MAIN?

Ausgangssituation: Die Rückkehr der Wohnungsfrage in Frankfurt

In Frankfurt am Main sind die Wohnungspreise zwischen 2010 und 2014 um 40 Prozent (Gutachterausschuss 2014: 22) sowie die Angebotsmieten jährlich im Durchschnitt um knapp 4 Prozent gestiegen (IWU 2015: 50). Hintergrund ist zum einen, dass – wie andernorts auch – angesichts der Finanz- und Schuldenkrisen von 2008 vermehrt überschüssiges, anlagesuchendes Kapital in den sekundären Kapitalkreislauf (Harvey 1982) und hier insbesondere in den deutschen, als sicher und unterbewertet geltenden Wohnungsmarkt fließt (Fehlberg/Mießner 2015; Heeg in diesem Band; Rink et al. 2015). Zum anderen ist Frankfurt zwischen 2009 und 2014 um 60.000 bzw. 9 Prozent auf nun 740.000 Einwohner/-innen (mit Haupt- und Nebenwohnsitz) gewachsen, während der Wohnungsbestand im gleichen Zeitraum nur um 3,2 Prozent zugenommen hat. Laut Wohnungsamt beläuft sich der Wohnungsfehlbestand auf knapp 30.000 Wohneinheiten (Stand 2014), während die Wohnversorgungsquote, also das Verhältnis von Wohnungen zu Haushalten, dramatisch von 98,3 (2009) auf 92,6 (2014) gesunken ist. Statistischer Ausdruck dieser Entwicklung ist auch das Sinken der durchschnittlichen Wohnfläche pro Einwohner/-in von 38,8 m² (2009) auf 37,3 m² (2014) (Amt für Wohnungswesen 2015).

Auch wenn innenstadtnahe Wohngebiete überproportional von steigenden Wohnkosten betroffen sind (Schipper 2013b; Vaché 2016), gilt mittlerweile für das gesamte Stadtgebiet, dass Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen enorme Schwierigkeiten haben, überhaupt bezahlbaren Wohnraum zu finden (IWU 2015: 49ff). Konsequenz ist, dass einkommensschwache Schichten entweder ins Umland verdrängt werden und/oder deutlich mehr ihres verfügbaren Einkommens für die Miete ausgeben müssen (Mösgen/Schipper 2016). In den Zahlen des Wohnungsamtes spiegelt sich dieser Verdrängungsdruck etwa darin wider, dass zwischen 2009 und 2015 die als wohnungssuchend registrierten Haushalte um über 46 Prozent auf 9.592 angestiegen sind und sich die Zahl der Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen auf 4.229 pro Jahr verdoppelt hat (Amt für Wohnungswesen 2016).

Hintergrund: Tiefgreifende Neoliberalisierung der Wohnungspolitik

Dass sich der durch Finanzkrise und Bevölkerungswachstum entstandene Druck auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt so unmittelbar und wenig gebrochen in Verdrängungsprozesse übersetzt, kann als Effekt einer tiefgreifenden Neoliberalisierung der kommunalen Wohnungspolitik interpretiert werden. Angesichts einer sich seit den 1980er Jahren sukzessive formierenden Hegemonie der unternehmerischen Stadt (Schipper 2013a), sind politische Entscheidungsträger/-innen spätestens ab Mitte der 1990er Jahre primär bestrebt, die Wettbewerbsfähigkeit Frankfurts in der interurbanen Konkurrenz um einkommensstarke Haushalte der Mittel- und Oberschichten zu stärken. Während die kommunale Wohnungspolitik bis Ende der 1980er Jahre darauf ausgerichtet war, Wohnraum für diejenigen zu gewährleisten, die sich nicht selbst am Markt versorgen können, heißt es etwa in den aktuellen wohnungspolitischen Leitlinien der Stadt nun umgekehrt, dass »ein ausreichendes Wohnungsangebot für den mittleren bis gehobenen Bedarf« geschaffen und bei der Bereitstellung von Wohnbauflächen »die gehobenen Ansprüche verstärkt berücksichtigt« (Stadt Frankfurt 2008: 7) werden müssten.

Diese politische Stoßrichtung hat sich stadtplanerisch in sämtlichen Neubau-Projekten der letzten Jahrzehnte materialisiert, da diese mehr oder weniger ausschließlich von gehobenem bis luxuriösem Wohnraum dominiert werden (Mösgen/Schipper 2016; Schipper/Wiegand 2015). Ebenso versinnbildlicht der drastische Rückgang des Bestandes an öffentlich geförderten Sozialwohnungen seit Anfang der 1990er Jahre von knapp 70.000 (= ca. 20 Prozent des Wohnbestandes) auf nun unter 28.000 Wohneinheiten (= 7,4 Prozent des Wohnbestandes) eindrucksvoll den neoliberalen Wandel der städtischen Wohnungspolitik (Schipper 2013a: 350). Zwar hat die Stadt Frankfurt im Gegensatz zu manch anderen Kommunen ihr Wohnungsunternehmen, welches mit gut 51.000 Wohnungen 18 Prozent des lokalen Mietmarktes kontrolliert, nicht materiell privatisiert, allerdings wurden die ehemals gemeinnützigen kommunalen Wohnungsunternehmen 1991 in der ABG-Frankfurt Holding zusammengefasst und per politischem Beschluss auf Gewinnorientierung getrimmt. Entgegen deren ursprünglichem sozialpolitischen Auftrag, primär in bezahlbarem Wohnraum für niedrige Einkommensschichten zu investieren, werden die kommunalen Wohnungsbestände seitdem als »effektive Instrumente« in die Pflicht genommen, um »die Attraktivität der Stadt Frankfurt am Main als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu erhalten« (Stadt Frankfurt 2008: 15). Konkret bedeutet dies, dass die ABG seit Anfang der 1990er Jahre ihren Wohnungsbestand umfangreich modernisiert, die Mieten an

das ortsübliche Marktniveau anpasst (Schipper 2016), sich aus dem geförderten Wohnungsbau zurückzieht, Wohnungen an Mieter/-innen privatisiert, ins lukrative Bauträgergeschäft mit gehobenen Eigentumswohnungen eingestiegen ist und in klassischen Arbeitervierteln als Akteurin der Aufwertung und Gentrifizierung agiert (Schipper/Wiegand 2015).

Aktuelle wohnungspolitische Ansätze. Ein postneoliberaler Wandel?

Angesichts der Rückkehr der Wohnungsfrage und zunehmender städtischer Proteste seit 2012 lässt sich in Frankfurt jedoch gegenwärtig im öffentlichen Diskurs und in der Rhetorik der politischen Eliten ein bemerkenswerter Bruch beobachten. Nach Jahrzehnten der tiefgreifenden und von fast allen Parteien (CDU, Grüne, FDP, SPD) hegemonial getragenen Neoliberalisierung kommunaler Wohnungspolitik, wird die Schaffung bezahlbaren Wohnraums für untere und mittlere Einkommensgruppen nun erstmals wieder zu einem zentralen politischen Ziel erklärt und dabei zugleich die fortschreitende Vermarktlichung der Wohnraumversorgung von zahlreichen Akteuren aus unterschiedlichen politischen Lagern in Frage gestellt. Dementsprechend diagnostiziert z.B. die Frankfurter Rundschau (2016a): »Dass sich der Markt selbst reguliert, Investoren genügend bezahlbaren Wohnraum schaffen werden, um die riesige und wohl noch steigende Nachfrage zu decken, glaubt zum Beispiel höchstens noch die FDP.«

Während sich also auf diskursiver Ebene eine deutliche Abkehr von neoliberalen Rationalitäten und ein grundlegender Paradigmenwechsel andeuten, fragen wir im Folgenden danach, inwiefern sich diese Diskursverschiebung auch in der Praxis bzw. in sanktionierten wohnungspolitischen Strategien und Konzepten widerspiegelt. Zu untersuchen gilt also, welche neuen kommunalen wohnungspolitischen Ansätze aktuell verfolgt werden, inwiefern diese Strategien in der Lage sind, Wohnraum im unteren und mittleren Preissegment zu gewährleisten, und ob sich dabei ein qualitativer postneoliberaler Wandel abzeichnet, der die Wohnraumversorgung auch gegen private Renditeerwartungen einer Markt- und Warenlogik zumindest teilweise wieder entzieht.

Geld: Zwischen 2005 und 2011 hat die Stadt Frankfurt im Durchschnitt 17 Millionen Euro an kommunalen Wohnbaufördermitteln bereitgestellt. Ab 2012 wird dieses Budget zuerst auf 21,6 Millionen Euro, dann auf 34,2 Millionen Euro (2013) und schließlich auf 45 Millionen Euro (2014) aufgestockt und damit

mehr als verdoppelt (STVV 2013: 37).¹ Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Zielgruppe der kommunalen Förderprogramme ab 2008 ebenfalls deutlich ausgeweitet wird. Um bezahlbaren Wohnraum auch für Mittelschichtshaushalte zu schaffen, werden zinsvergünstigte Darlehen ebenso für den Bau von Mietwohnungen bewilligt, die sich an Haushalte richten, deren bereinigtes Jahreseinkommen um 40 bis 70 Prozent über den Höchstgrenzen der hessischen Richtlinien für den sozialen Wohnungsbau liegen. Im Gegenzug müssen sich Investoren verpflichten, mit dem Mietpreis für bis zu 20 Jahre 15 bis 35 Prozent (je nach Einkommen der Mieter/-innen) unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete zu verbleiben. Im Unterschied zur fixierten Sozialmiete von 5,00 bis 5,50 €/m² des klassischen 1. Förderwegs kommt das kommunale Mittelschichtsprogramm so in Frankfurt auf eine Mietbelastung von ca. 7,00 bis 9,00 €/m² (je nach Lage und Einkommen), die zudem infolge eines im Zeitverlauf steigenden Mietspiegels weiter zunimmt. Im Jahr 2015 entfiel mit ca. 20 Millionen Euro knapp die Hälfte des kommunalen Fördertopfs auf das Mittelschichtsprogramm für familien- und seniorengerechten Mietwohnungsbau (STVV 2015: 97).²

Über die Förderung von Wohnungsbau hinaus hat die Stadt zudem 2007 begonnen, Belegungsrechte im Bestand anzukaufen. Ziel ist, Wohnungen für eine Dauer von 10 bis 15 Jahren in die Preis- und Belegungsbindung gemäß den Richtlinien des klassischen sozialen Wohnungsbaus zu nehmen, indem man den Eigentümer/-innen die Differenz zwischen Sozialmiete (5,00 bis 5,50 €/m²) und ortsüblicher Vergleichsmiete sowie eine zusätzliche jährliche Aufwandspauschale von bis zu 10 €/m² zahlt. Im Zeitraum 2008 bis 2014 wurden ca. 10 Prozent der Wohnbaufördermittel genutzt, um insgesamt knapp 1.000 Belegungsrechte im Bestand zu sichern. Allerdings gelingt es der Stadt trotz finanzieller Anreize und einer umfangreichen Werbekampagne nicht, private Vermieter/-innen von ihrem Programm zu überzeugen. Im Durchschnitt können nur 15 Wohnungen pro Jahr bei privaten Eigentümer/-innen gesichert werden; ca. 90 Prozent der Belegungsrechte erwirbt die Stadt von den beiden öffentlichen Wohnungsunternehmen, der städtischen ABG-Frankfurt Holding und der landeseigenen Nassauischen Heimstätte. Dies führt zu dem paradoxen Phänomen, dass die Stadt mit öffentlichen Mitteln der Wohnbauförderung bei öffentlichen Wohnungsunternehmen Belegungsrechte von Wohnungen erwirbt, deren Bau bereits jahrzehntelang mit öffentlichen Fördermitteln subventioniert worden ist.

1 Zum Vergleich: Für die Subjektförderung (Wohngeld + Kosten der Unterkunft) muss die Stadt Frankfurt pro Jahr 200 Millionen Euro aufbringen, wovon der Bund 70 Millionen Euro übernimmt (STVV 2013: 35).

2 Eine weitere Millionen wurde zur Förderung von Studierendenwohnungen verausgabt.

Festhalten kann man daher, dass zwar erstmals seit Mitte der 1990er Jahre die Mittel für die kommunale Wohnbauförderung deutlich ausgeweitet werden, der Zuwachs aber vor allem in die neuen Mittelschichtprogramme und den Ankauf von Belegungsrechten fließt. Zwar ist es angesichts drastisch steigender Mieten sicherlich sinnvoll, auch bezahlbaren Wohnraum für Mittelschichtshaushalte zu schaffen, allerdings erfolgt dies angesichts der begrenzten Mittel letztlich auf Kosten der unteren Einkommensgruppen. Rein quantitativ gelingt es durch Neubau und den Ankauf von Belegungsrechten zudem höchstens, den stark abgeschmolzenen Bestand an klassischen Sozialwohnungen auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren, eine nennenswerte Ausweitung ist nicht zu erwarten. Hinzu kommt, dass der Erfolg der Förderprogramme letztlich auch davon abhängt, ob privatwirtschaftliche Akteure die Subventionen in dem bereitgestellten Umfang überhaupt in Anspruch nehmen wollen. Fraglich ist dies, weil die Programme strukturell weiterhin auf einer Anreizstruktur basieren, die Wohnungsbauunternehmen zinsvergünstigte Förderdarlehen anbietet, wenn diese dafür die Preis- und Belegungsbindung ihrer Wohnungen von bis zu 20 Jahren akzeptieren. Angesichts des momentan niedrigen Zinsniveaus sind die zinsvergünstigten Darlehen für gewinnorientierte Akteure allerdings kaum attraktiv. Vielmehr lohnt es sich aktuell sogar, bei bestehenden Sozialbindungen die Förderung frühzeitig zurückzuzahlen und die Sozialwohnungen dann nach einer in Hessen nur fünfjährigen Nachwirkungsfrist aus der Bindung zu entlassen und als freifinanzierte Wohnungen zum Marktniveau zu vermieten oder zu verkaufen. Da sich zudem an der temporär ausgerichteten Logik des Fördersystems nichts ändert, entsteht auch mit den zusätzlichen öffentlichen Mitteln weiterhin kein dauerhaft gebundener Bestand an dringend benötigten Sozialwohnungen, sondern eine »soziale Zwischennutzung« (Holm 2013: 8) für in Hessen nur maximal 20 Jahre.

Recht: Auf stadtplanerischer Ebene verbleiben zentrale kommunale Strategien zur Lösung der Wohnungsfrage innerhalb einer klassischen Marktlogik, indem parteiübergreifend weiterhin davon ausgegangen wird, dass nur eine deutliche Ausweitung des Angebots einen weiteren Preisanstieg verhindern könne. Gemäß dieser Logik wird vor allem darum gestritten, mit welchen Anreizen private Akteure zur Errichtung von mehr Wohnraum angeregt werden können und wie neues Baurecht geschaffen werden kann. Die Vorschläge reichen dabei von der Erschließung neuer Stadtteile auf der grünen Wiese, einem Wohnbaulandentwicklungsplan für 30 neue Baugebiete (= 6.000 WE), der Ermöglichung von Nachverdichtung, der Umwandlung von leerstehenden Bürogebäuden bis hin zum flächendeckenden Dachgeschossausbau. Bestandteil dieser Ansätze sind ebenso Versuche, Baukosten durch die Senkung von Baustandards, die Abschaffung der Stellplatzverordnung oder die Deregulierung von Vorgaben zur Barrie-

refreiheit und Klimaschutz zu reduzieren (zur ausführlichen Kritik des Neubaus-Ansatzes siehe folgendes Kapitel zu Hamburg).

Jenseits derartiger marktkonformer Strategien beschließt der Frankfurter Magistrat im Mai 2014 allerdings auch eine bereits im schwarz-grünen Koalitionsvertrag von 2011 angekündigte soziale Bodenordnung. Demnach wird bei Neubauprojekten zukünftig eine Quote von 30 Prozent gefördertem Wohnraum angestrebt (Magistrat Frankfurt 2014a). Abgesehen davon, dass die Verordnung erst relativ spät, nach Fertigstellung vieler großer Stadtentwicklungsprojekte eingeführt wird (Europaviertel, Riedberg, Westhafen, Osthafen, etc.), ist der entscheidende Kritikpunkt, dass die Selbstverpflichtung als ‚Soll‘- und nicht als ‚Muss‘-Bestimmung formuliert ist und es keine verbindliche Quote für den 1. Förderweg des klassischen sozialen Wohnungsbaus gibt.³ Vielmehr wird der Magistrat beauftragt, »im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen – soweit die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen gegeben sind – städtebauliche Verträge mit dem Ziel abzuschließen, 30% der durch die Bebauungspläne zusätzlich ermöglichten Bruttogeschossfläche Wohnen für den geförderten Wohnungsbau zu sichern« (Magistrat Frankfurt 2014a: 1). Angesichts der Tatsache, dass derartige Quoten bislang bei kaum einem Bauprojekt auch nur annähernd erreicht worden sind (BBSR 2014: 27; Mösgen/Schipper 2016; Schipper/Wiegand 2015), ist zu befürchten, dass die Stadt ihre selbst geschaffene Flexibilität insbesondere in attraktiven Wohnlagen nutzt, um auf sozialpolitische Vorgaben zu verzichten (Frankfurter Rundschau 2016b).

Darüber hinaus beschließt die Stadt Frankfurt als Reaktion auf zunehmende Proteste von Mieter/-innen Ende 2014, für sieben innerstädtische Viertel den Erlass von Milieuschutzsatzungen »zur Dämpfung einer unerwünschten, übermäßigen Aufwertungs- und Verdrängungsdynamik« (Magistrat Frankfurt 2014b: 2) zu prüfen. Nach Abschluss der Voruntersuchung werden schließlich ab 2016 und

3 Die klassischen Sozialwohnungen des 1. Förderwegs richten sich von den Einkommensgrenzen her an die unteren 41 Prozent der Frankfurter Stadtbevölkerung. Sie sind zudem nicht nur preis-, sondern auch belegungsgebunden, so dass das Wohnungsamt über ein Vorschlagsrecht verfügt. Vermieter/-innen müssen demnach einen der drei vom Amt genannten Haushalte als Mieter/-in akzeptieren. Die geförderten Wohnungen des Mittelschichtsprogramms zielen dagegen auf mittlere Einkommensgruppen. Abgesehen davon, dass die Mieten dort höher sind und sich am Mietspiegel ausrichten, hat das Wohnungsamt hier keinen Einfluss auf die Belegung der Wohnungen. Aus diesen sowie weiteren Gründen tendieren Investoren ohne verbindliche Quote für den 1. Förderweg dazu, ausschließlich geförderte Wohnungen im Rahmen des Mittelschichtsprogramms zu errichten.

mit einer zeitlichen Befristung auf fünf Jahre Luxussanierungen bzw. »die Aufwertungen von Wohnraum auf überdurchschnittlichen Standard« (Magistrat Frankfurt 2014b: 3) in sechs dieser Quartiere und dort auch nur in einem räumlich sehr begrenzten Gebiet (Frankfurter Rundschau 2016c) unter Genehmigungsvorbehalt gestellt. Dazu zählt der Abbruch und Rückbau von Wohnungen, die Zusammenlegung von Wohnungen zu einer Großwohnung von mehr als 130 m², neue Balkone, Dachterrassen und Wintergärten größer als 8 m² und Personenaufzüge, die nur die oberen Geschosse erschließen. Bauliche Modernisierungsmaßnahmen, die der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards dienen, sind davon ausdrücklich ausgenommen. Ebenso sind die Frankfurter Milieuschutzsatzungen auch nicht mit einem Umwandlungsverbot von Miet- in Eigentumswohnungen gekoppelt, da die hessische Landesregierung sich bislang weigert, eine entsprechende Rahmenverordnung zu erlassen. Ohne dieses entscheidende Instrument und auch angesichts des beschränkten Kriterienkatalogs bezüglich der Nichtzulässigkeit von baulichen Aufwertungsmaßnahmen beurteilen Mieterinitiativen die Einführung der Satzungen skeptisch, da sie nicht nur viel zu spät kämen, sondern auch relativ wirkungslos blieben. Der Milieuschutz in Frankfurt sei, so auch etwa die FAZ (2014: 29), »Symbolpolitik mit hohem Aufwand und geringem Ertrag.«

Eigentum: Um die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte zu verhindern und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, hat die Stadt Frankfurt mit ihrem kommunalen Wohnungsunternehmen jedoch ein potenziell sehr effektives Instrument zur Hand. Die ABG Frankfurt-Holding ist ein 1991 gegründetes Tochterunternehmen der Stadt, das seit Abschaffung der gesetzlichen Regelungen zur Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen als Konzernmutter sämtlicher städtischer und vormals gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften fungiert. Sie gilt damit als Nachfolgerin der Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen, ein 1890 entstandenes und in den 1920er Jahren in städtischen Besitz überführtes Unternehmen, das sich durch eine nicht-profitorientierte Geschäftspraxis mit entsprechend relativ günstigen Mieten ausgezeichnet hatte. Aufgrund dieser Tradition stellen laut Gesellschaftervertrag der ABG noch heute die »sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung« sowie die besondere Berücksichtigung von Wohnungsuchenden, »die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse oder Umstände Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche haben«, die zentralen Zwecke der Gesellschaft dar (ABG Frankfurt Holding 1997: 3). Ende 2014 gehören zum Bestand der ABG 50.661 Wohnungen, davon 34.156 frei finanziert. Im Verhältnis zum Frankfurter Wohnungsangebot entspricht dies gut 18 Prozent aller Mietwohnungen. In den Jahren 2011 und 2012 hat die ABG einen Konzernjahresüberschuss von jeweils rund 50

Millionen Euro erzielt, 2013 und 2014 ist diese Summe auf 64 bzw. 68 Millionen Euro und 2015 auf 90,6 Millionen Euro gestiegen. Von den Überschüssen wird jährlich ein einstelliger Millionenbetrag an die Stadt Frankfurt als einzige Gesellschafterin ausgezahlt. Da der überwiegende Anteil der Gewinne somit im Unternehmen verbleibt, ist die Eigenkapitalquote der Holding kontinuierlich von 18,8 Prozent (2001) auf 37,4 Prozent (2015) angewachsen (Schipper 2016: 45).

Angesichts der tiefgreifenden Neoliberalisierungsprozesse in Frankfurt war die Geschäftspolitik der ABG noch bis 2010 davon geprägt, Mieten sukzessive ans Marktniveau anzupassen und um bis zu 15 Prozent in drei Jahren zu erhöhen (Schipper 2016), im Neubau überwiegend freifinanzierte Miet- und Eigentumswohnungen für mittlere und höhere Einkommensgruppen zu errichten⁴, Wohnungen an Mieter/-innen zu privatisieren und als treibende Kraft von Gentrifizierungsprozessen zu agieren (Schipper/Wiegand 2015). Seit 2011 sind jedoch zaghafte Tendenzen eines Wandels erkennbar, insofern eine fortschreitende Neoliberalisierung des kommunalen Wohnungsunternehmens gestoppt und die ABG zumindest zu kleineren sozialpolitischen Zugeständnissen bewegt worden ist.

Beispielsweise wird die noch Anfang der 2000er Jahre diskutierte Teilprivatisierung der ABG mittlerweile von keiner politischen Kraft mehr gefordert. Ebenso wurde bereits 2008 die Privatisierung von Wohnungen an Mieterhaushalte – auch mangels kaufwilliger Interessent/-innen – eingestellt. Im Neubau hat die Stadt zudem Ende 2015 angekündigt, dass die ABG nach Jahrzehnten des Rückzugs aus dem sozialen Wohnungsbau zukünftig bei jedem Bauprojekt eine Quote von 38 bis 40 Prozent gefördertem Wohnungsbau (davon die Hälfte im 1. Förderweg) erreichen will. Angesichts der Tatsache, dass die ABG die bereits seit 2011 bestehende Quote von 30 Prozent selten erreicht hat, ist zwar eine gewisse Skepsis angebracht, inwiefern sich das Unternehmen an diese Vorgabe hält. Allerdings ist die Erhöhung der Quote an sich schon bemerkenswert, da beispielsweise noch 2002 die Objektförderung von der Geschäftsführung der ABG als nicht mehr zeitgemäß und Beitrag zur »erneuten Ghettobildung« (ABG 2003: 11) diffamiert worden war.

Auch was die Mietenpolitik betrifft, hat sich die ABG seit den 1990er Jahren kaum von privaten Wohnungsunternehmen unterschieden und ihre Möglichkeiten überwiegend bis zur gesetzlichen Höchstgrenze ausgeschöpft. Da die durchschnittliche ABG-Miete zwischen 2004 und 2013 um fast 30 Prozent gestiegen

4 Beispielsweise hat die ABG zwischen 1997 und 2002 1.321 Wohnungen gebaut, davon allerdings nur noch 230 im Rahmen von öffentlichen Förderprogrammen (ABG 2003). In Konsequenz sinkt infolge auslaufender Bindungen der Bestand an geförderten Wohnungen von 20.238 (2005) auf 16.505 (2014).

ist, lagen zum Stand 2013 sowohl die Bestands- als auch Neuvermietungsmieten nur noch jeweils leicht unter dem jeweiligen Marktniveau (Schipper 2016: 46f.). Um diesen Trend zu stoppen, fordern seit Anfang 2014 zahlreiche Mieterinitiativen, das Netzwerk »Eine Stadt für Alle. Wem gehört die ABG?«, die SPD, Die Linke sowie die Gewerkschaften, zukünftig die Mieten einzufrieren bzw. nur noch symbolisch zu erhöhen. Vor dem Hintergrund, dass erstens die ABG jährlich bis zu 90 Millionen Euro Gewinn erwirtschaftet, zweitens selbst Gegner eines Mietensstopps eingestehen, dass das Einfrieren der Mieten die ABG nur rund 3 Millionen Euro an zusätzlichen Gewinnen kosten würde (Journal Frankfurt 2015), und drittens die Stadt zudem auf die Gewinnausschüttung von ca. 8 Millionen Euro verzichten könnte, sei die ABG durchaus in der Lage, ihren Markteinfluss effektiv und unbürokratisch zu nutzen, um insgesamt dämpfend auf das Mietniveau in Frankfurt einzuwirken. Bis zum Frühjahr 2016 wurde diese Forderung allerdings vehement vom schwarz-grünen Magistrat, der Führungsebene der ABG sowie dem Interessenverband der Haus- und Grundeigentümer bekämpft, um politische Eingriffe in die unternehmerische Freiheit der Geschäftsführung möglichst zu verhindern. Angesichts des politischen Drucks konnten aber bereits bis Ende 2015 zumindest zwei kleinere Zugeständnisse erkämpft werden. Zum einen hat der Magistrat die ABG 2014 auf eine Kappungsgrenze⁵ von 10 Prozent in drei Jahren verpflichtet und zum anderen im Juli 2015 angeordnet, dass in ausgewählten innerstädtischen Vierteln Mieterhöhungen nicht mehr bis zur gesetzlichen Höchstgrenze des Mietspiegels ausgereizt werden.

Nach der Kommunalwahl im März 2016, bei der die CDU über 6 Prozent und die Grünen über 10 Prozent ihrer Stimmenanteile einbüßen und Schwarz-Grün damit insgesamt die Mehrheit im Stadtparlament verliert, wird auf Druck der SPD schließlich eine der zentralen Forderungen der Frankfurter Mieterinitiativen nach einem Mietensstopp bei der ABG aufgegriffen. Gemäß dem im Mai 2016 veröffentlichten Koalitionsvertrag zwischen CDU, SPD und Grünen (2016: 17) sollen die Mieten bei der ABG zukünftig nur noch maximal um 1 Prozent pro Jahr steigen. Die lokalen Initiativen werten den Mietensstopp einhellig als großen Erfolg, »den unzählige Aktive mit langem Atem und viel Geduld« (Eine Stadt für Alle 2016) von unten erkämpft haben, und der nun offenbare, dass die Stadt tatsächlich wohnungspolitisch gestalten könne, wenn sie sich nicht wie bis-

5 Laut § 558 BGB dürfen Vermieter/-innen bei bestehenden Mietverträgen die Miete um maximal 20 Prozent in drei Jahren erhöhen. Seit der Mietrechtsform von 2013 wurde diese Kappungsgrenze für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten auf 15 Prozent in drei Jahren gesenkt.

lang hinter vermeintlichen Sachzwängen verstecke (Frankfurter Rundschau 2015).

Aus dem mehrjährigen und letztlich erfolgreichen Kampf für einen Mietenstopp lässt sich schlussfolgern, dass der Konfliktpunkt kommunales Eigentum und die Frage ›Wem gehört die ABG?‹ in Frankfurt das entscheidende Potenzial birgt, auf städtischer Ebene einen wohnungspolitischen Paradigmenwechsel exemplarisch durchzusetzen und eine postneoliberale Dekommodifizierung voranzutreiben. Die populäre und nun tatsächlich durchgesetzte Forderung nach einem faktischen Mietenstopp ist dabei nur als ein erster Schritt zu betrachten, um dauerhaft bezahlbaren Wohnraum für niedrige Einkommensschichten zu sichern. In weiteren Schritten könnte die ABG Frankfurt-Holding institutionell nach den Prinzipien einer neuen Gemeinnützigkeit restrukturiert werden (Holm/Horlitz/Jensen 2015), indem etwa die Mieten grundsätzlich nach dem Kostendeckungs- statt Gewinnprinzip kalkuliert werden und das Unternehmen verpflichtet wird, im Neubau ausschließlich in geförderten Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte bzw. untere und mittlere Einkommensgruppen zu investieren. Perspektivisches Ziel wäre dabei, die ABG strukturell wieder zu einem nicht-profitorientierten Unternehmen umzubauen, welches auch aus einer intrinsischen Motivation heraus nicht mehr primär einer betriebswirtschaftlichen Renditelogik folgt. Eine fest institutionalisierte Mitbestimmung der Mieter und Mieterinnen könnte zudem für mehr Transparenz und demokratische Entscheidungsabläufe sorgen. Eine solche gemeinnützige Selbstverwaltungsstruktur müsste sicherstellen, dass eine Privatisierung der ABG dauerhaft ausgeschlossen ist und dass weder Korruption und Misswirtschaft noch übertriebenes Gewinnstreben Mieten und Bodenpreise in die Höhe treiben. Parallel dazu wäre eine städtische Liegenschaftspolitik zu verfolgen, die gezielt Bauflächen an die ABG und andere gemeinnützige, nicht-profitorientierte Akteure vergibt.

Zwischenfazit

Die wohnungspolitischen Protestbewegungen der letzten Jahre können es als ihren Erfolg verbuchen, dass nach Jahrzehnten der tiefgreifenden Neoliberalisierung die fortschreitende Vermarktlichung kommunaler Wohnungspolitik in Frankfurt zumindest vorerst gestoppt zu sein scheint. Während auf diskursiver Ebene mittlerweile auch bei stadtpolitischen Entscheidungsträger/-innen eindeutig der Tenor überwiegt, dass der Markt allein die Wohnungsfrage nicht lösen kann, fällt die Bewertung der tatsächlich umgesetzten Konzepte zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums allerdings skeptischer aus. Rein quantitativ wirken die kommunalen Strategien in den Bereichen Geld und Recht dem aktuellen Prob-

lem der Wohnungsnot nicht angemessen, da sie im freifinanzierten Sektor kaum eine Wirkung auf Mietpreise entfalten und darüber hinaus bestenfalls in der Lage sind, den stark abgeschmolzenen Bestand an Sozialwohnungen auf niedrigem Niveau zu stabilisieren, aber sicherlich nicht nennenswert auszuweiten. Insbesondere im Vergleich zu den massiven und innovativen städtischen Interventionen in früheren Phasen von Wohnungsnot⁶ wirken die gegenwärtigen Versuche eher zaghaft.

Zudem zeichnet sich auf qualitativer Ebene kein postneoliberaler Paradigmenwechsel ab, wonach Wohnraum effektiv Markt- und Verwertungsprozessen entzogen und eine soziale Wohnungsversorgung auch gegen private Renditeerwartungen durchgesetzt würde. Vielmehr zielen die kommunalen Strategien darauf ab, privaten Unternehmen Anreize zu setzen, auch bezahlbaren Wohnraum zu gewährleisten, indem die profitable Verwertung des investierten Kapitals von der öffentlichen Hand über Fördermittel garantiert wird – was bislang sowohl beim Neubau von Sozialwohnungen als auch beim Ankauf von Belegungsrechten kaum funktioniert. Darüber hinaus wird versucht, über sanfte regulative Eingriffe (etwa Milieuschutzsatzungen oder städtebauliche Verträge) vorsichtige Verbesserungen für niedrige und mittlere Einkommensgruppen zu erreichen, ohne dabei aber die Renditeinteressen privater Akteure übermäßig zu tangieren. Der Widerspruch zwischen dem Interesse der Mieter/-innen an dem Gebrauchswert der Wohnung und dem Interesse der Eigentümer/-innen an einer möglichst reibungslosen Verwertung des investierten Kapitals (Holm 2011) wird somit keineswegs aufgehoben, sondern lediglich innerhalb einer weiterhin renditegetriebenen Warenform prozessiert. Am neoliberalen Grundprinzip, Wohnen vor allem als zinstragende Kapitalanlage zu betrachten, hat sich auch bezüglich der neuen kommunalen Strategien in den Feldern Geld und Recht bislang wenig geändert.

Im umfangreichen kommunalen Eigentum an Wohnraum besteht dagegen das größte Potenzial, eine tatsächliche postneoliberale Dekommodifizierung auf städtischer Ebene voranzutreiben. Dazu müsste die Stadt Frankfurt ihre Wohnungsbaugesellschaft ABG konsequent den Prinzipien einer »Neuen Gemeinnützigkeit« unterwerfen. Bemerkenswerterweise sind Mieterinitiativen genau an diesem Punkt, bei dem es darum geht, Renditeerwartungen im Interesse einer sozialen Wohnraumversorgung einzuschränken, mit starken Gegenkräften konfrontiert. Die Tatsache, dass genau das Instrument, mit dem man am effektivsten und

6 Zu denken wäre etwa an die 18.000 einfachen Wohnungen, die in den späten 1920 Jahren im Rahmen des nicht-profitorientierten kommunalen Wohnungsbauprogramms des »Neues Frankfurts« entstanden sind (Tharun/Körner 2001: 156ff).

nachhaltigsten Wohnraum Marktlogiken entziehen könnte, vehement bekämpft wird, verweist darauf, dass politische Machtverhältnisse bislang die größten Hindernisse darstellen, bezahlbaren Wohnraum für untere und mittlere Einkommensgruppen zu gewährleisten. Es lässt sich also schlussfolgern, dass auf städtischer Ebene in Frankfurt durchaus das materielle Potenzial für einen postneoliberalen Wandel besteht. Ein solches kommt aber nur dann zum Tragen, wenn es gelingt, den notwendigen politischen Willen zu mobilisieren. Konkret bedeutet dies für die Frankfurter Mieterinitiativen, weiter daran zu arbeiten, über außerparlamentarischen Druck von unten politische Kräfteverhältnisse zu verschieben. Zur schrittweisen Re-Etablierung einer nicht-gewinnorientierten, kommunalen Wohnungswirtschaft gälte es nach der erfolgreichen Durchsetzung eines Mietensstopps in weiteren populären Kampagnen, sukzessive die verschiedenen Elemente einer neuen Gemeinnützigkeit (Demokratisierung, Fokus auf geförderten Wohnungsbau, Kostendeckungs- statt Gewinnprinzip, etc.) durchzusetzen. Zu lernen wäre dabei aus den Fehlern der alten Gemeinnützigkeit (Holm/Horlitz/Jensen 2015), indem etwa die Mietermitbestimmung deutlich ausgebaut und demokratische Kontrollmechanismen gestärkt werden. Entstehen könnte so mit der ABG eine weit über Frankfurt am Main hinaus wirkende Vorreiterin für einen postneoliberalen, gemeinnützigen Wohnungssektor jenseits von Profitinteressen und Mechanismen der Kapitalverwertung und konsequent ausgerichtet an den Bedürfnissen unterer und mittlerer Einkommensgruppen.

POSTNEOLIBERALER PARADIGMENWECHSEL IN HAMBURG?

Ausgangslage: Wohnungskrise in Hamburg

Die gegenwärtige Entwicklung auf dem Hamburger Miet- und Immobilienmarkt ähnelt der in Frankfurt: Seit dem Jahr 2000 steigen die Mieten und Preise kontinuierlich, mit einer besonders starken Tendenz seit dem Jahr 2009 (Mieterverein o.J.). Die Preise für Eigentumswohnungen haben sich im Zeitraum 2011 bis 2016 laut dem LBS-Immobilienmarktatlas (LBS 2016: 6) um 53 Prozent erhöht. Der Mietenspiegel stieg seit 2009 mit jeder neuen Erhebung um ca. 6 Prozent und damit »[z]um dritten Mal hintereinander [...] deutlich stärker als die sonstigen Lebenshaltungskosten« (MhM 2015). Parallel dazu nimmt auch der Anteil am Einkommen, den Hamburger/-innen für Wohnen und Wohnnebenkosten aufbringen müssen, kontinuierlich zu. Während arme Haushalte, die über weniger als 900 Euro Nettoeinkommen pro Monat verfügen, im Jahr 1998

ca. 38 Prozent ihres monatlichen Einkommens für Wohnen und Nebenkosten ausgeben mussten, waren es 2003 ca. 42 Prozent und 2008 bereits knapp 50 Prozent. Im Bereich der mittleren Haushaltseinkommen (1.300 bis 2.000 Euro/Monat) stieg der Anteil von ca. 33 Prozent in 1998 auf knapp 40 Prozent in 2008 (Bürgerschaft FHH 2015c: 6). Während der Wohnungsmarkt folglich einkommensschwache Haushalte systematisch ausschließt, schrumpft auch der Bestand an Sozialwohnungen kontinuierlich: Hat der Anteil geförderter Wohnungen am Wohnungsgesamtbestand in Hamburg 1993 noch 26,1 Prozent und 2011 noch 11,0 Prozent ausgemacht, wird dieser bis zum Jahr 2030 auf voraussichtlich nur noch ca. 6 Prozent zurückgehen (Brinkmann/Seeringer 2014: 326; Bürgerschaft FHH 2015c).

Hintergrund: Zuspitzung der Wohnungsfrage in den 2000er Jahren

Die Ausrichtung der Hamburger Stadtpolitik auf die Bedürfnisse einkommensstarker Haushalte wurde bereits im Jahr 1983 vom damaligen Ersten Bürgermeister Klaus von Dohnanyi (SPD) proklamiert (Rinn 2016: 99ff.). Seitdem gilt auch in der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik die Prämisse, dass Hamburg sich »nicht in eine Stadt verwandeln [solle], in der [...] die sozial Starken, also die Besserverdienenden, [...] sich abgewiesen fühlen« (ebd.: 103). Unter verschiedenen CDU-geführten Senaten kam es zwischen 2001 und 2011 zu einer generellen »Vertiefung neoliberaler unternehmerischer Strategien« (ebd.: 140), welche sich auch im Bereich der lokalen Wohnungspolitik bemerkbar machte. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Einschätzung, der Hamburger Wohnungsmarkt sei »entspannt« (Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2013: 42), wurden verschiedene wohnungspolitische Instrumente dereguliert. So wurden z.B. die noch Mitte der 1990er Jahre eingeführten Sozialen Erhaltungsverordnungen zurückgenommen, Grundstücke der Stadt überwiegend zum Höchstgebot verkauft, die Wohnbaufördermittel deutlich reduziert und die Geschäftspolitik des kommunalen Wohnungsunternehmens SAGA-GWG in ökonomischer Hinsicht »optimiert« (Bürgerschaft FHH 2014b). Trotz zunehmender Reurbanisierungstendenzen, die vor allem in innerstädtischen Vierteln intensive Gentrifizierungsprozesse ausgelöst haben (Menzel 2012), ging der Neubau von Wohnungen auf einen historischen Tiefstand zurück.

Vor diesem Hintergrund formierte sich ab Ende der 2000er Jahre gesellschaftlicher Protest gegen Verdrängung: 2008 gründete sich in St. Pauli das gentrifizierungskritische Netzwerk ›Es regnet Kaviar‹, 2009 wurde das Gängeviertel besetzt und das ›Recht auf Stadt‹ Netzwerk gegründet. Als Reaktion auf die

zahlreichen stadtpolitischen Demonstrationen, Kampagnen und Hausbesetzungen (Vogelpohl et al. in diesem Band) wurde auch innerhalb der Hamburger Bürgerschaft das Thema Wohnen wieder stärker diskutiert, wobei vor allem die Oppositionsparteien SPD und Die Linke die grün-bürgerliche Koalition aus CDU und GAL (2008 bis 2011) vehement für ihre verfehlte Wohnungspolitik kritisierten. Anlässlich einer durch die Fraktion Die Linke im Oktober 2010 angeregten Diskussion zum Thema ›Soziales Pulverfass Wohnen – wo bleiben die Alternativen?‹ formulierte etwa ein Politiker der SPD: »Am Samstag [23.10.2010] haben mehrere Tausend Menschen gegen die Wohnungspolitik des Senats demonstriert [...]. Es ist nichts Alltägliches, wenn Menschen gegen Wohnungsnot demonstrieren. Das gab es in Hamburg seit Jahrzehnten nicht mehr. [...] Die Unzufriedenheit, die die Menschen auf die Straße treibt, ist verständlich. Wir erleben eine Zuspitzung auf dem Wohnungsmarkt, wie es sie lange Zeit, wahrscheinlich überhaupt noch nie, gegeben hat« (Bürgerschaft FHH 2010: 3971).

Aktuelle wohnungspolitische Maßnahmen in Hamburg

Nach einem von wohnungspolitischen Themen dominierten Wahlkampf ist die SPD seit März 2011 wieder regierende Partei in Hamburg, seit April 2015 in einer Koalition mit den Grünen. Seitdem spricht die SPD von einem Erfolg ihrer Wohnungspolitik. Dieser Erfolg wird maßgeblich an einer Erhöhung der Neuzuzüge gemessen, darüber hinaus besteht aber auch ein weitergehender Anspruch: »Wir wollen allen Menschen in unserer Stadt Chancen und Perspektiven bieten. Das gilt insbesondere auch für den Wohnungsmarkt. Jeder soll in Hamburg eine bezahlbare Wohnung finden können« (Kienscherf o.J.). Als wichtigste Maßnahmen zur Lösung der Wohnungskrise werden der sogenannte ›Drittel-Mix‹ und das ›Bündnis für das Wohnen‹ angesehen.

Der Drittel-Mix stellt eine Vereinbarung zwischen dem Senat und den Bezirken dar, pro Jahr und Bezirk eine Drittelung in der Bilanz der Baugenehmigungen von geförderten Mietwohnungen, frei finanzierten Mietwohnungen und Eigentumswohnungen zu erreichen (Bürgerschaft FHH 2013). Das Bündnis für das Wohnen wurde zwischen Senat und Wohnungswirtschaft 2011 erstmals geschlossen und 2016 nach einem Jahr Verhandlung wieder neu aufgelegt. Das Bündnis ist ein Zusammenschluss der Stadt (vertreten durch verschiedene Behörden) und der Wohnungswirtschaft (vertreten durch die wohnungswirtschaftlichen Verbände VNW, VNW-Hamburg, BFW-Nord, IVD-Nord sowie der SAGA-GWG). Zwei Hamburger Mietervereine nehmen beratend am Bündnis teil. Kernziel der Vereinbarungen zwischen Politik und Wohnungswirtschaft ist

die Erhöhung des Neubaus, als Ziel galten ab 2011 zuerst 6.000 neue Baugenehmigungen pro Jahr, in der Neuauflage von 2016 wurde diese Zahl auf 10.000 erhöht. Die Stadt verpflichtet sich vertraglich, u.a. finanzielle Mittel für Wohnungsbauförderung sowie Grundstücke zur Verfügung zu stellen, gegenüber Bauherren nur »angemessene Ansprüche« zu erheben und insgesamt ein »ausgeprägtes Kostenbewusstsein« an den Tag zu legen (FHH 2016: 7ff.). Die Verpflichtung der Verbände reduziert sich dagegen weitgehend darauf, »auf ihre Mitgliedsunternehmen einzuwirken, pro Jahr bescheidungsfähige Bauanträge für mindestens 10.000 Wohnungen einzureichen« (ebd.: 11f.). Der Vertragstext enthält zwar weitere Ausführungen zu einzelnen wohnungspolitischen Themen, jedoch ohne dabei konkrete Ziele zu formulieren. Gemäß der Leitlinie kooperativer Politik soll die Wohnungswirtschaft bei der Ausgestaltung der noch offenen Fragen zukünftig »bei allen wohnungspolitischen Entscheidungen Hamburgs beteiligt« werden (ebd.: 3). Da sich das Bündnis an wirtschaftsfreundlichen Urban Governance Konzepten (Sack 2012) orientiert und Renditeerwartungen privater Akteure nicht einschränken will, ist dieses Instrument schwerlich als postneoliberal zu charakterisieren.

Parallel zur Initiierung des Bündnisses wurden jedoch auch verschiedene konkrete Regulierungen erlassen. Dazu gehören die Erhöhung der finanziellen Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, der Erlass bzw. die Änderung einiger wohnungspolitischer Instrumente auf lokaler Ebene sowie Gesetzesinitiativen auf Bundesebene zur Stärkung des Mieterschutzes (FHH 2014). Eine Auswahl dieser Maßnahmen soll im Folgenden diskutiert werden.

Geld: Während in den Jahren 2007 bis 2010 insgesamt 3.750 geförderte Wohnungen in Hamburg gebaut wurden, hat sich diese Zahl im Zeitraum 2011 bis 2014 auf insgesamt 8.500 erhöht (Bürgerschaft FHH 2016: 1). Hintergrund ist, dass die Stadt die Fördersumme für den Neubau von Mietwohnungen ab 2009 von 50 Millionen Euro auf knapp 100 Millionen Euro verdoppelt hat und zukünftig weiter erhöhen will (FHH 2014: 5, 2016). Dieses Geld reicht jedoch bei weitem nicht aus, um die auslaufenden Bindungen von Sozialwohnungen aufzufangen. Trotz dem verstärkten Neubau wird sich der Bestand an geförderten Wohnungen in Hamburg sehr deutlich verringern: Prognosen zufolge von noch 96.500 Wohneinheiten im Jahr 2015 auf voraussichtlich 63.600 Wohneinheiten im Jahr 2030 (Bürgerschaft FHH 2015c: 20ff).⁷ Die Stadt kauft

7 Diese Zahlen basieren auf den Neubauvereinbarungen von 2011. Im Bündnis für Wohnen von 2016 ist eine Steigerung des Neubaus geförderter Wohnungen um 300 Wohneinheiten für das Jahr 2016 und 1.000 pro Jahr ab 2017 vorgesehen, so dass der Rückgang des Sozialwohnungsbestandes – sofern die Bauvorhaben realisiert werden –

zwar seit 2009 Belegungsbindungen im Bestand an, im Zeitraum bis Juni 2015 handelte es sich dabei allerdings insgesamt nur um 280 Wohneinheiten (Bürgerschaft FHH 2015c: 15ff.). Zum Vergleich hat dagegen das Pestel-Institut einen aktuellen Bedarf von 218.000 Sozialwohnungen für Hamburg diagnostiziert (Pestel-Institut 2012).

Darüber hinaus hat auch die Stadt Hamburg die Förderwege diversifiziert: 2011 wurde ein neuer (zweiter) Förderweg für mittlere Einkommen eingerichtet, die bis zu 60 Prozent über der Einkommensgrenze des Wohnraumförderungsgesetz liegen dürfen, die Anfangsmiete beträgt hier bis zu 8,30 €/m² (Stand 2013; im ersten Förderweg dürfen die Einkommen bis zu 30 Prozent höher liegen, die Anfangsmieten liegen bei 6,20 Euro; BSW o.J.a). Nach der Vorstellung des Senats sollen in den kommenden Jahren 40 Prozent der geförderten Neubauten in diesem zweiten Weg errichtet werden, so dass nicht nur insgesamt die Kluft zwischen Bedarf und Angebot an Sozialwohnungen wachsen wird, sondern auch die Mieten für einen großen Teil der neu errichteten Wohnungen von Anfang an ein Niveau aufweisen, dass eher auf mittlere, als niedrige Haushaltseinkommen abzielt (FHH 2014; Bürgerschaft FHH 2015c).

Recht: Als wichtiges rechtliches Instrument zur Einschränkung von Verdrängungsprozessen im Bestand werden in Hamburg ›Soziale Erhaltungsverordnungen‹ diskutiert. Mitte der 1990er Jahre wurden in Hamburg drei Soziale Erhaltungsverordnungen erlassen, 2001 jedoch zwei davon wieder zurückgenommen. In dem Zeitraum von 2012 bis 2016 sind dagegen sieben neue Verordnungen in bekannten Gentrifizierungsgebieten hinzugekommen (Hollander 2011; BSW o.J.b). Die Verordnungen zielen darauf ab, Marktprozesse in sozialer Hinsicht zu regulieren (Vogelpohl 2017). Der Erlass einer Genehmigungspflicht für außergewöhnliche Modernisierungsmaßnahmen⁸ sowie ein Vorkaufsrecht der Stadt sollen potenzielle Mietsteigerungen einschränken und damit Verdrängung vermindern. Dabei geht es allerdings ausdrücklich nicht um den Schutz einzelner Mieter/-innen, sondern um die Zusammensetzung der Bevölkerung hinsichtlich ihrer städtebaulichen Besonderheit bzw. als Milieu.

insgesamt geringer ausfallen könnte. Der gegenwärtige Bestand wird jedoch weder mit dem Neubauprogramm von 2011 noch mit dem von 2016 auch nur annähernd gehalten.

8 In Hamburg gilt eine sogenannte 2/3-Regel. Nicht bzw. nur unter Auflagen genehmigungsfähig sind dementsprechend alle Modernisierungsmaßnahmen, welche nicht bereits schon in 2/3 aller Wohnungen des betreffenden Gebiets umgesetzt sind (Vogelpohl 2017).

Die Wirksamkeit der Verordnungen ist jedoch durch verschiedene Einschränkungen begrenzt: Es sind umfangreiche Untersuchungen notwendig, bevor auf politischer Ebene entschieden werden kann, sie zu erlassen. Darüber hinaus gelten Beschränkungen für das Vorkaufsrecht der Stadt. So muss bspw. die Hälfte der Bewohner/-innen des zum Verkauf anstehenden Hauses bereits mindestens 15 Jahre in dem Haus wohnen – ansonsten verliert das Vorkaufsrecht seine Gültigkeit (Hollander 2011: 20). In innenstadtnah gelegenen Gebieten liegt die Wohndauer in Hamburg jedoch durchschnittlich (teilweise deutlich) unter 13 Jahren (Statistisches Amt 2016). Ein weiteres Defizit der Verordnung liegt in ihrer räumlichen Begrenzung: Die Dynamik der Mieten und Preise ist maßgeblich durch die Logik der Kapitalakkumulation im Wohnungswesen begründet. Diese Dynamik lässt sich mit der Erhaltungsverordnung nicht grundsätzlich einschränken, sondern im besten Fall nur räumlich verlagern. Trotz dieser strukturellen Einschränkungen wird die Verordnung in Hamburg z.B. von Seiten der Mieterverbände begrüßt. Als besonders positiv hervorgehoben wird hierbei, dass die Erhaltungsverordnung – anders als in Frankfurt – mit einer Umwandlungsverordnung einhergeht. Somit werden nicht nur Modernisierungsmaßnahmen genehmigungspflichtig, sondern auch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (Hollander 2011: 20).

Als weitere wichtige Regelung zum Schutz der Mieter/-innen wurde in Hamburg die ›Mietpreisbremse‹ flächendeckend für das ganze Stadtgebiet zum 1. Juli 2015 erlassen. Insbesondere die Soziale Erhaltungsverordnung und die Mietpreisbremse haben sich jedoch als die größten Herausforderungen und Gründe für die langanhaltende Neuverhandlung des Bündnisses für das Wohnen zwischen April 2015 und Juni 2016 herausgestellt (Hamburger Abendblatt 2016). Im neuen Vertrag ist – ganz im Sinne der Vereinbarung, keine Politik ohne Zustimmung der Wohnungswirtschaft durchzuführen – nun festgehalten, dass in der laufenden Legislaturperiode über die neun sich gegenwärtig in der Prüfung befindlichen Sozialen Erhaltungsverordnungen keine weiteren angestrebt werden. Darüber hinaus wurde eine ›Schlussbestimmung‹ aufgenommen, nach der die wohnungswirtschaftlichen Verbände den Bündnisvertrag beenden, »[s]ollten sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Hinblick auf eine Verschärfung des Mietrechts oder der energetischen Verordnungen gravierend ändern« (FHH 2016: 24). Während in anderen Bundesländern, wie z.B. Berlin, gegenwärtig über die mangelnde Wirksamkeit der Mietpreisbremse diskutiert und ihre Verschärfung gefordert wird, will man in Hamburg »von einem Herumschrauben an dem bestehenden Gesetz nichts wissen [...]. Auf Konfrontation mit den Vermietern sei man nicht aus« (Spiegel-online 2016).

Eigentum: Die Stadt Hamburg verfügt mit der SAGA-GWG und ihren 130.000 Wohnungen über das größte kommunale Wohnungsunternehmen in Deutschland, darüber hinaus betreibt sie seit Ende der 2000er Jahre eine wohnungspolitisch motivierte Liegenschaftspolitik. Bis 2009 dominierte bei der Veräußerung von städtischen Liegenschaften der Verkauf zum Höchstgebot. Seitdem wird in einigen Ausschreibungen ein Konzeptverfahren durchgeführt, das neben dem Preis auch qualitative Kriterien des Neubaus berücksichtigt. Unter dem SPD-Senat wurde das Verfahren seit 2011 dahingehend weiterentwickelt, dass wohnungspolitische, städtebauliche und energetische Kriterien mit 70 Prozent, der Preis dagegen nur mit 30 Prozent gewichtet werden (Bürgerschaft FHH 2015b). Die Konzepte werden einzelfallbezogen erstellt. Im Geschosswohnungsbau findet dabei die Anzahl geförderter Mietwohnungen – als wohnungspolitisches Kriterium – in den meisten Ausschreibungen Berücksichtigung. Maßgabe ist hier der Drittel-Mix mit einem Anteil von 33 Prozent geförderten Mietwohnungen – wobei diese Quote als Zielvorgabe pro Jahr auf Bezirksebene gilt, nicht zwingend für jedes einzelne Bauvorhaben (Bürgerschaft FHH 2014d). Die Konzeptvergabe bietet insofern Potenzial zur städtischen Einflussnahme auf den Bau bezahlbarer Wohnungen und die Förderung von bestandshaltenden Bau- und Wohnungsunternehmen; durch ihre flexible Handhabung jedoch keine Garantie für die tatsächliche Umsetzung desselben. Um die Akzeptanz der Wohnungswirtschaft hinsichtlich der Konzeptvergabe zu erhöhen, wurden Vertreter/-innen der entsprechenden Verbände in das Auswahlverfahren einbezogen (Bürgerschaft FHH 2014d, 2014c) und zuletzt verabredet, dass die Ausschreibungen zukünftig »nicht mit Anforderungen überfrachtet« werden sollen (FHH 2016: 9).

Die SAGA-GWG hat ihre Geschäftspolitik, ähnlich wie die Frankfurter ABG Holding auch, in den 2000er Jahren im Sinne einer »Optimierung von Prozessen und Organisation« verändert (Bürgerschaft FHH 2014a: 1). Während die Jahresüberschüsse bis 1999 immer (deutlich) unter 5 Millionen Euro lagen, sind sie auf einen bisherigen Höchststand von 181,6 Millionen Euro im Jahr 2013 angewachsen; ähnlich verhält es sich mit der Eigenkapitalquote, die von 11 Prozent Ende der 1990er Jahre auf 33 Prozent in 2012 gesteigert wurde (Bürgerschaft FHH 2014b: 17; SAGA-GWG 2015). Seit 2002 betreibt die SAGA-GWG ebenfalls ein »Eigentumsverkaufsprogramm« (Bürgerschaft FHH 2014b: 10, 51f.). Nach Berechnungen des Netzwerks »Recht auf Stadt« stiegen die Mieten des Unternehmens im Zeitraum 1997 bis 2008 um ca. 30 Prozent an und damit um 17,7 Prozent stärker als die durchschnittlichen Mietsteigerungen in Hamburg insgesamt (AG Mieten im RaS 2010).

Seit 2011 wird die SAGA in die Bemühungen des Senats einbezogen, den Neubau anzuregen. Dies drückt sich durch steigende Neubauzahlen aus, im Jahr

2014 wurden bereits 1.000 »überwiegend öffentlich geförderte« (SAGA-GWG 2015: 7) Wohnungen errichtet. Gleichzeitig bleiben jedoch die Jahresüberschüsse, welche sich zu großen Teilen aus den Mieteinnahmen speisen, weiterhin auf sehr hohem Niveau (2012: 175,7 Mio. Euro, 2013: 181,6 Mio. Euro, 2014: 146 Mio. Euro). Unter anderem von Seiten der Partei Die Linke wird kritisiert, dass diese Gelder »im Hamburger Haushalt verschwinden«, ohne den einkommensschwächeren Mieter/-innen zugute zu kommen (Die Welt 2015). Im Zeitraum von 2008 bis Juni 2015 stiegen die Mieten bei der SAGA um ca. 15 Prozent an (Bürgerschaft FHH 2015c) und damit zwar nicht mehr stärker als die Entwicklung des Hamburger Mietenspiegels, aber immer noch über der Entwicklung der Inflationsrate und der Einkommensentwicklung der Haushalte.

Zwischenfazit

Das Fazit für die Hamburger Wohnungspolitik fällt ambivalent aus: Es wurden seit Ende der 2000er Jahre durchaus wohnungspolitische Maßnahmen zugunsten der Mieter/-innen ergriffen sowie der Neubau, inklusive gefördertem Wohnungsbau, deutlich forciert. Gleichzeitig deuten jedoch die zur Verfügung stehenden Zahlen darauf hin, dass die Dynamik des Marktes nicht nachgelassen hat und die (Not-)Lage der Mieter/-innen sich kontinuierlich weiter verschärft. So weist der Hamburger Mieterverein darauf hin, dass die Mieten zwischen 2015 und 2016 trotz der zwischenzeitlich erlassenen Mietpreisbremse »um 5,6 Prozent gestiegen [sind] – bei einem gleichzeitigen Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten um lediglich 0,3 Prozent« (Mieterverein 2016). Bei genauerer Betrachtung der einzelnen wohnungspolitischen Maßnahmen wird deutlich, dass diese nicht in der Lage sind, das Problem der Wohnungsversorgung zu lösen. Die Soziale Erhaltungsverordnung in ihrer bisherigen Umsetzung erweist sich als ein zu zahmes Instrument, um Gentrifizierungsprozesse tatsächlich zu bremsen. Die Konzeptvergabe setzt zwar an der vielversprechenden Stelle an, öffentlichen Grund und Boden sozialem Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. Das dabei hinzugezogene Konstrukt des Drittel-Mix offenbart jedoch die strukturelle Schwäche der praktizierten Vergabe: Während in Hamburg ca. 55 Prozent der Bewohner/-innen vom Einkommen her Anspruch auf eine geförderte Wohnung haben (Bürgerschaft FHH 2015a: 6), wird der 33 Prozent Anteil für geförderten Neubau dieser Zahl nicht gerecht. Komplementär dazu liegt der anvisierte Anteil von 33 Prozent Eigentumswohnungen deutlich über der gegenwärtigen Eigentumsquote von ca. 23 Prozent (Ginski/Koller/Schmitt 2012: 40).

Als grundsätzliches Problem erweist sich zudem, dass die diskutierten Instrumente in der Wohnungspolitik lediglich flankierende Maßnahmen darstellen.

Die zentrale Strategie fokussiert auf den Neubau. Jedoch wird auch dieser die Wohnungsfrage in Hamburg genauso wenig lösen können wie in Frankfurt: Die Quadratmeterpreise der zwischen 2011 und 2014 errichteten Wohnungen variieren laut dem Hamburger Mietenspiegel 2015 zwischen 8,90 Euro und 16,56 Euro. Es ist offensichtlich, dass diese Mietpreise einkommensschwächere Haushalte ausschließen. Die Hoffnung der Neubau-Politik liegt deshalb darin, durch eine Ausweitung des Wohnungsangebots Preissteigerungen insgesamt dämpfen zu können. Infolge eines angenommenen »Sickereffekts« (BSU 2015) würde selbst hochwertiger und teurer Neubau vermittelt über induzierte Umzugsketten die Marktsituation auch für untere Einkommensschichten entspannen. Obwohl die Wirksamkeit des in der sogenannten Filtering-Theorie formulierten Sickereffekts wissenschaftlich höchst umstritten ist und kontrovers diskutiert wird (Ipsen 1981; Häussermann/Siebel 1996: 148f.; Kühne-Büning 2005: 184ff.), bringen die in Hamburg regierenden Parteien diesem erhofften Effekt ein hohes Vertrauen entgegen. Problematisch ist dieses Vertrauen schon deswegen, weil zentrale Voraussetzungen der Filtering-Theorie in Hamburg nicht gegeben sind. Gemäß der Theorie führt der »Neubau an der Spitze der Qualitätsskala [...] nur dann zu Preisminderungen [...], wenn er insgesamt ein preisminderndes Überangebot auslöst. Das ist aber nur dann der Fall, wenn vorher ein Marktgleichgewicht bestand« (Kühne-Büning 2005: 185). In Hamburg gab es jedoch in den letzten Jahren weder ein Marktgleichgewicht, noch ist – selbst angesichts der bemerkenswerten Neubauanstrengungen – in näherer und mittlerer Zukunft ein Überangebot an Wohnraum zu erwarten (Bürgerschaft FHH 2015c: 4). Unter diesen Bedingungen kann die Filtering-Theorie keine Gültigkeit beanspruchen:

»Die stille Hoffnung der Wohnungspolitiker aller couleur, über das Ankurbeln des Neubaus von Mietwohnungen letztlich auch die Lage der sozial benachteiligten Mieter zu verbessern, [ist] trügerisch und zu relativieren. [...] Eine höhere Neubautätigkeit trägt zweifellos insgesamt zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt bei, [...] damit wird aber weder unmittelbar, noch mittelbar über das ‚filtering‘ (Sickereffekte) eine Verbesserung der Wohnsituation gering verdienender Haushalte erreicht. [...] Eine soziale Komponente dieser Art Wohnungspolitik ist nicht begründbar« (Einem 2016: 302; Ipsen 1981: 271).

Eine soziale Ausrichtung der Wohnungspolitik, die als postneoliberal qualifiziert werden könnte, müsste viel eher sowohl die Schaffung als auch den Erhalt bezahlbarer Wohnungen konsequent in den Blick nehmen. Ansatzpunkte dafür könnten sich, wie in Frankfurt, aus Überlegungen zu einer neuen (lokalen) Gemeinnützigkeit in der Wohnungsversorgung ergeben (Holm/Horlitz/Jensen 2015): Die Geschäftspolitik der SAGA-GWG wäre von dem Druck zu befreien,

Überschüsse für den städtischen Haushalt erzielen zu müssen. Die Gewinne des Unternehmens müssten stattdessen ausschließlich in den Erhalt und die Schaffung günstiger Mietwohnungen fließen. Wohnraumförderung und Konzeptvergabe müssten – anstatt auf das Modell der »sozialen Zwischennutzung« (Holm 2013: 8) zu setzen – nach dem Prinzip ›einmal öffentlich gefördert, immer öffentlich gebunden‹ vorgehen. Um eine solche Politik zu verwirklichen, könnte Hamburg, anknüpfend an die praktizierte Bündnispolitik, einen engeren Schulterschluss mit den Teilen der Wohnungswirtschaft suchen, die in der Lage und willens sind, tatsächlich dauerhaft bezahlbaren Wohnraum zu schaffen (Genossenschaften, Stiftungen, etc.). Die Fortführung des Bündnisses mit der renditeorientierten Wirtschaft wird dagegen aller Voraussicht nach an seinen internen Widersprüchen scheitern: Das Bedürfnis der Mieter/-innen nach bezahlbarem Wohnraum ist mit dem Profitinteresse der Wohnungswirtschaft letztendlich nicht vermittelbar (Holm 2011).

FAZIT

Die Untersuchung lokaler Wohnungspolitiken in Frankfurt am Main und Hamburg verdeutlicht, dass es zwar zu einer Abweichung vom bisherigen Mainstream aus Deregulierung, Privatisierung und Vermarktlichung von Wohnraum gekommen ist, sich aber bislang weder in qualitativer noch quantitativer Hinsicht von einer postneoliberalen Kehrtwende sprechen lässt. Quantitativ reichen die ergriffenen Maßnahmen nicht aus, um bezahlbaren Wohnraum in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen. Qualitativ brechen die einzelnen Ansätze nur in seltenen Fällen mit einer kapitalistischen Verwertungslogik. Eine kohärente, strategisch ausgerichtete Wohnungspolitik, die systematisch bezahlbaren Wohnraum schafft und erhält, lässt sich bislang nicht erkennen. Angesichts der Dominanz unternehmerischer Stadtpolitik seit den 1980er Jahren ist jedoch bereits die aktuell zu beobachtende Tendenz eines vorsichtigen Wandels bemerkenswert. Der von Mieter/-innen und ›Recht auf Stadt‹ Initiativen aufgebaute politische Druck hat sich deutlich in Rhetorik und Handlungen der parlamentarischen Politik übersetzt.

Die Diskussion der politischen Ansätze in Frankfurt und Hamburg hat darüber hinaus gezeigt, dass sich entlang der Triade Geld, Recht und Eigentum Kriterien aufstellen lassen, in welchen Bereichen sich Potenzial für eine postneoliberale Wohnungspolitik finden lässt: Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau sind unerlässlich, um im Neubau angesichts hoher Baukosten bezahlbare Wohnungen realisieren zu können. Trotz deutlich erhöhter Fördersummen sind

die Bemühungen Frankfurts und Hamburgs in diesem Bereich aber angesichts weiterhin auslaufender Bindungen absolut unzureichend. Als höchst problematisch erweist sich hierbei das System des sozialen Wohnungsbaus, welches in Deutschland so eingerichtet ist, dass öffentlich geförderte Wohnungen nach Ablauf der Bindungsfristen in den freien Markt übergehen. Ein postneoliberales Potenzial würden Fördermittel nur dann entfalten, wenn sich die institutionellen Bedingungen der Wohnbauförderung grundlegend ändern. Kriterium müsste sein, dass einmal investierte öffentliche Gelder auch dauerhaft sozialen Belangen in der Wohnungsversorgung zugutekommen.

Im Bereich rechtlicher Interventionen ist eine Kommune wie Frankfurt maßgeblich von der Gesetzgebung des Landes abhängig, während ein Stadtstaat wie Hamburg über eine weiterreichende Souveränität verfügt. Innerhalb der gegebenen Möglichkeiten ist allerdings für beide Fallbeispiele zu konstatieren, dass die Spielräume zur Verhinderung von Verdrängungsprozessen nicht in vollem Umfang genutzt werden, da private Eigentumsrechte nur sehr zögerlich eingeschränkt werden. Wohnungspolitische Regulierungen üben jedoch nur dann eine bremsende Wirkung auf die Marktdynamik aus, wenn sie effektiv Renditeinteressen in der Verwertung von Bestandswohnungen und bei der Entwicklung von Neubaugrundstücken einengen. Die bislang dominanten Vorgehensweisen, die – wie etwa im Rahmen des Hamburger Bündnisses für das Wohnen – auf eine Kooperation zwischen Politik und Immobilienwirtschaft setzen, stehen dem strukturell entgegen. Eine dämpfende Wirkung auf den Wohnungsmarkt ist vor diesem Hintergrund nur sehr eingeschränkt zu erwarten.

Die umfangreichsten Gestaltungsmöglichkeiten für eine postneoliberale Wende in der lokalen Wohnungspolitik liegen im Bereich des kommunalen Eigentums. Städtische Wohnungsunternehmen, wie die ABG Frankfurt Holding und die SAGA-GWG, bieten das Potenzial, durch die Schaffung und vor allem den Erhalt bezahlbaren Wohnraums deutlichen Einfluss auf den lokalen Markt zu nehmen. Das Beispiel der ABG veranschaulicht, dass ein öffentliches Wohnungsunternehmen zum einen zugänglich für Forderungen von Seiten sozialer Bewegungen sein kann und zum anderen materiell in der Lage ist, durch einen Mietestopp und weitere Maßnahmen Wohnraum für mittlere und niedrige Einkommensschichten in größerem Umfang sicherzustellen. Bezogen auf städtische Liegenschaften zeigt die in Hamburg praktizierte Konzeptvergabe, wie es möglich ist, über die Vergabe von öffentlichen Grundstücken Einfluss auf das Preisniveau der Neubebauung zu nehmen. Hier stellt sich jedoch – ebenso wie im Bereich der Fördergelder – die Frage, ob Städte ihre Grundstücke an renditeorientierte Akteure veräußern sollten, da sie damit Einflussmöglichkeiten auf die zukünftigen Bodenwertentwicklungen aus der Hand geben. Möglich wäre auch,

Grundstücke nur noch an dauerhaft bestandhaltende und nicht-gewinnorientierte Unternehmen zu vergeben oder Liegenschaften ausschließlich in Modellen wie dem Erbbaurecht zur Verfügung zu stellen.

Über die Betrachtung der einzelnen Bereiche Geld, Recht und Eigentum hinaus zeigt sich zudem, dass lokale Wohnungspolitik auch einer übergreifenden Strategie bedarf. Nach jahrzehntelanger Vermarktlichung und Deregulierung stellt sich das Feld der Wohnungspolitik als ein Flickenteppich isolierter Instrumente dar. Eine umfassende postneoliberale Perspektive könnte dagegen der Ansatz einer neuen (lokalen) Gemeinnützigkeit bieten, sofern diese eine »non-profit-Orientierung in der Bewirtschaftung [von Wohnraum], eine klar definierte Zweckbindung der unternehmerischen Ziele sowie (...) eine effektive gesellschaftliche Kontrolle« der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften festschreibt (Holm/Horlitz/Jensen 2015: 41). Einzelne Städte könnten ihre Wohnungsunternehmen auf die Ziele einer neuen Gemeinnützigkeit verpflichten und so ein Modell für eine nicht-gewinnorientierte Wohnungswirtschaft schaffen, das sich auch von anderen, nicht-staatlichen Akteuren (wie Stiftungen, Genossenschaften, etc.) übernehmen ließe. Darüber hinaus müssten in den Bereichen Geld und Recht flankierende Maßnahmen vorgenommen werden, die eine gemeinnützig ausgerichtete Arbeit von Wohnungsunternehmen befördern. Auf diesem Wege könnte sich eine fragend vorwärts schreitende Perspektive für eine postneoliberale lokale Wohnungspolitik eröffnen, deren Zielvorstellungen sich an den Bedürfnissen der einkommensschwächeren Bewohner/-innen orientieren.

LITERATUR

- Aalbers, Manuel (2015): »The Great Moderation, the Great Excess and the Global Housing Crisis«, in: *International Journal of Housing Policy* 15, S. 43-60.
- ABG Frankfurt-Holding (1997): Gesellschaftsvertrag der ABG Frankfurt-Holding Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft mbH. Frankfurt am Main.
- ABG Frankfurt-Holding (2003): Geschäftsbericht 2002. Frankfurt am Main.
- AG Mieten im RaS (Netzwerk Recht-auf-Stadt) (2010): Dämpft oder treibt die SAGA die Mieten. Ein Dossier. http://www.rechtaufstadt.net/sites/default/files/u45/61_saga_-_daempfer_oder_treiber_09.pdf vom 09.06.2016.
- Amt für Wohnungswesen Frankfurt am Main (2016): Wohnungsmarktbericht 2015. http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/wmb_2015_online.pdf vom 08.09.2016.

- Amt für Wohnungswesen Frankfurt am Main (2015): Tätigkeitsbericht 2014. <http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/tätigkeitsbericht2014.pdf> vom 08.06.2016.
- Birke, Peter/Hohenstatt, Florian/Rinn, Moritz (2015): »Gentrifizierung, Aktivismus und ›Rollenspiele‹. Erfahrungen am Hamburger Stadtrand«, in: Sozial.Geschichte Online, S. 53-88.
- Brenner, Neil/Peck, Jamie/Theodore, Nik (2010): »After neoliberalization?«, in: Globalizations 7, S. 327-345.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2014): Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte, Bonn.
- BSU (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt) (2015): 6.974 Wohnungen im Jahr 2014 fertiggestellt, Hamburg.
- BSW (Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen) (o.J.a): Wohnraumförderprogramm des Senats. Mehr günstige Mietwohnungen. <http://www.hamburg.de/bsw/wohnungsbauforderung> vom 31.03.2016.
- BSW (Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen) (o.J.b): Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg. Aufwertung ohne Verdrängung, Hamburg, <http://www.hamburg.de/soziale-erhaltungsverordnungen> vom 25.05.2016.
- Brinkmann, Martin/Seeringer, Jan (2014): »Leere Kassen, volle Quartiere: Rückschau und Ausblick auf die Hamburger Stadtteilentwicklung«, in: Informationen zur Raumentwicklung, S. 319–331.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2010): 64. Sitzung der Bürgerschaft in der 19. Wahlperiode. Plenarprotokoll 19/64, Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): Schriftliche Kleine Anfrage (Grüne): 1/3-Mix im Wohnungsbau – Ergebnisse, Relevanzen und rechtliche Grundlagen. Drucksache 20/6920, Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014a): Schriftliche Kleine Anfrage (Die Linke) und Antworten des Senats: Wohin fließen die Mieteinnahmen und Überschüsse der SAGA (II)? Drucksache 20/10793, Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014b): Große Anfrage (Grüne) und Antworten des Senats: SAGA GWG. Drucksache 20/10596, Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014c): Schriftliche Kleine Anfrage (Grüne): Dispositionsrunde. Drucksache 20/11940, Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014d): Bericht des Stadtentwicklungsausschusses über Große Anfrage der CDU: Bilanz der Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität. Drucksache 20/12112, Hamburg.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2015a): Eckpunkte des Wohnraumförderprogramms des Senats 2015 und 2016. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Drucksache 20/14366, Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2015b): Stellungnahme des Senats zu den Ersuchen der Bürgerschaft (Konzeptvergabe, dringende Wohnbedarfe und langfristige Bestandshalter). Drucksache 20/14365, Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2015c): Große Anfrage (Die Linke) und Antworten des Senats zu Betreff: Bindungsausläufe bei öffentlich geförderten Wohnungen. Drucksache 21/780, Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2016): Schriftliche Kleine Anfrage (CDU) zu Betreff: Neubau bei Sozialwohnungen nur Tropfen auf den heißen Stein. Drucksache 21/3726, Hamburg.
- CDU, SPD, Grüne (2016): Koalitionsvertrag CDU + SPD + DIE GRÜNEN 2016-2021. http://www.cdu-fraktion-frankfurt.de/images/documents/Koalitionsvertrag2016-2021_CDU_SPD_Gr%C3%BCne.pdf vom 13.06.2016.
- Die Welt (2015): Linke: Stadt füllt Kasse auf Kosten von Saga-Mietern. Die Welt vom 25.07.2015. http://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article144429386/Linke-Stadt-fuellt-Kasse-auf-Kosten-von-Saga-Mietern.html vom 09.06.2016.
- Einem, Eberhard v. (2016): »Wohnungspolitik in Not«, in: Eberhard v. Einem (Hg.), Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not, Wiesbaden: Springer VS, S. 277–317.
- Eine Stadt für Alle. Wem gehört die ABG? (2016): Protest zahlt sich aus! Die Initiative ‚Eine Stadt für alle! Wem gehört die ABG?‘ begrüßt angekündigten Mietenstopp. Autistici vom 24.05.2016. <http://www.autistici.org/abgkampagne/?p=1224> vom 08.06.2016.
- Fehlberg, Thorsten/Mießner, Michael (2015): »Mietpreissteigerungen und Wohnungsengepässe abseits der Ballungsräume. Investitionen in Wohnimmobilien in B-Lagen und Regionalzentren – das Beispiel Göttingen«, in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 3, S. 25-44.
- FHH (Freie und Hansestadt Hamburg) (2014): Wohnungsbau für die große Stadt, Hamburg.
- FHH (Freie und Hansestadt Hamburg) (2016): Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Vereinbarung für das Bündnis für das Wohnen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden Hamburgs über Wohnungsneubau, Klimaschutz und Energieeffizienz, Erhalt der Backsteinfassaden, integrative Wohnungspolitik und Mietrecht in Hamburg für die 21. Legislaturperiode, Hamburg.

- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014): Frankfurt will Milieus schützen. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.2014, Nr. 265, S. 29.
- Frankfurter Rundschau (2016a): Wahlprüfsteine: Wohnen in Frankfurt. Mieter sind verunsichert. Frankfurter Rundschau vom 03.02.2016. <http://www.fr-online.de/kommunalwahl-in-frankfurt/wahlpruefsteine--wohnen-in-frankfurt-mieter-sind-verunsichert,32120792,33699672.html> vom 08.05.2016.
- Frankfurter Rundschau (2016b): Luxuszone Frankfurter Innenstadt. Frankfurter Rundschau vom 10.03.2016. <http://www.fr-online.de/stadtentwicklung/innenstadt-frankfurt-luxuszone-frankfurter-innenstadt,26042926,33935592.html> vom 08.05.2016.
- Frankfurter Rundschau (2016c): Weniger Milieuschutz in Frankfurt. Frankfurter Rundschau vom 07.06.2016. <http://www.fr-online.de/frankfurt/wohnen-in-frankfurt-weniger-milieuschutz-in-frankfurt,1472798,34336928.html> vom 08.06.2016.
- Frankfurter Rundschau (2015): Initiativen loben Mietpreisbremse bei der ABG. Frankfurter Rundschau vom 24.05.2016. <http://www.fr-online.de/frankfurt/abg-frankfurt-initiativen-loben-mietpreisbremse-bei-abg,1472798,34280562.html> vom 08.06.2016.
- Ginski, Sarah/Koller, Barbara/Schmitt, Gisela (2012): IBA Berlin 2020. Wohnungsbau und öffentliche Förderung. Ein Sondierungspapier im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin, Aachen.
- Gutachterausschuss für Immobilienwerte (2014): Immobilienmarktbericht für den Bereich Frankfurt am Main. http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/MB_2014HJ1.pdf vom 08.05.2016.
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (2013): 60 Jahre WK (1953 bis 2013). Geförderter Wohnungsbau in Hamburg, Hamburg.
- Hamburger Abendblatt (2016): Mietpreisbremse: wie brüchig ist das Bündnis für das Wohnen? Hamburger Abendblatt vom 12.05.16. <http://www.abendblatt.de/hamburg/article207557737/Mietpreisbremse-Wie-bruechig-ist-das-Buendnis-fuer-Wohnen.html> vom 24.05.2016.
- Harvey, David (1982): *The limits to capital*, London: Verso.
- Häussermann, Hartmut/Siebel, Walter (1996): *Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens*, Weinheim: Juventa.
- Heeg, Susanne/Rosol, Marit (2007): »Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick«, in: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften* 37, S. 491-510.
- Hodkinson, Stuart (2012): »The return of the housing question«, in: *ephemera. theory & politics in organization* 12, S. 423-444.

- Hollander, Christiane (2011): »Ein scharfes Schwert – Milieuschutz in Hamburg. Schutz für Mieter/innen durch soziale Erhaltungsverordnungen und durch Umwandlungsverordnungen«, in: MieterEcho. Zeitschrift der Berliner Mietergemeinschaft, S. 18–21.
- Holm, Andrej (2011): »Wohnung als Ware - Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung«, in: Widersprüche 31, S. 9-22.
- Holm, Andrej (2013): Wohnen als Soziale Infrastruktur. http://www.links-netz.de/pdf/T_holm_wohnen.pdf vom 08.05.2016.
- Holm, Andrej/Gebhardt, Dirk (Hg.) (2011): Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen, Hamburg: VSA Verlag.
- Holm, Andrej/Horlitz, Sabine/Jensen, Inga (2015): Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. http://www.heidrunbluhm.de/fileadmin/kreise/Bluhm/Neue_Gemeinnuetzigkeit_gesamt_2015-09-16.pdf vom 09.02.2016 vom 03.12.2016.
- Institut für Wohnen und Umwelt (2015): Feststellung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne des §556d Abs. 1 BGB anhand geeigneter Indikatoren im Land Hessen. https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/gutachten_neuvertragsmietbremse.pdf vom 19.01.2016.
- Ipsen, Detlev (1981): »Segregation, Mobilität und die Chancen auf dem Wohnungsmarkt. Eine empirische Untersuchung in Mannheim«, in: Zeitschrift für Soziologie 10, S. 256–272.
- Journal Frankfurt (2015): ABG bremst ihren Mietanstieg. Journal Frankfurt vom 23.07.2015. http://www.journal-frankfurt.de/journal_news/Kultur-9/Lagenzuschlag-halbiert-ABG-bremst-ihren-Mietanstieg-25004.html vom 08.05.2016.
- Kienscherf, Dirk (o.J.): Soziale Wohnungspolitik. Auch 2016 starke Neubautätigkeit! http://www.dirk-kienscherf.de/index.php?mod=content&menu=6&page_id=61 vom 26.04.2016.
- Kühne-Büning, Lidwina (2005): »Die Wohnung und ihre Märkte«, in: Kühne-Büning, Lidwina/Nordalm, Volker/Lieselotte Steveling (Hg.), Die Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Hamburg: Hammonia-Verl., S. 3–230.
- LBS (2016): LBS-Immobilienmarktatlant: Hamburg und Umland, Kiel und Hamburg.
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2014a): Vortrag des Magistrats M9. http://www.stvv.frankfurt.de/download/M_9_2014.pdf vom 08.05.2016.
- Magistrat der Stadt Frankfurt (2014b): Vortrag des Magistrats vom 15.12.2014, M217. http://www.stvv.frankfurt.de/download/M_217_2014.pdf vom 19.01.2016.

- Menzel, Marcus (2012): »Hamburg - Reurbanisierungsprozesse in einer wachsenden Stadt«, in: Klaus Brake/Günter Herfert (Hg.), Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 304–322.
- MhM (Mieter helfen Mietern) (2015): Mietenspiegel 2015. Ungebremster Anstieg. <http://www.mhmhamburg.de/files/eightytwenty/Download-Pressespiegel%202015%20PM.pdf> vom 29.06.2016.
- Mieterverein (zu Hamburg) (o.J.): Statistiken zum Wohnen in Hamburg. <https://www.mieterverein-hamburg.de/statistiken-wohnen-hamburg.html> vom 31.03.2016.
- Mieterverein (zu Hamburg) (2016): Nachbesserungsbedarf bei der Mietpreisbremse: Neuvermietungsmieten liegen 55 Prozent über dem Mietenspiegel. Aussendung vom 19.05.2016. <https://www.mieterverein-hamburg.de/meldung/items/nachbesserungsbedarf-bei-der-mietpreisbremse-neuvermietungsmieten-liegen-55-prozent-ueber-dem-mietenspiegel.html> vom 27.06.2016.
- Mösgen, Andrea/Schipper, Sebastian (2016): »Gentrifizierungsprozesse im Frankfurter Ostend. Stadtpolitische Aufwertungsstrategien und Zuzug der Europäischen Zentralbank«, in: Raumforschung und Raumordnung, doi: 10.1007/s13147-016-0437-0
- Pestel-Insitut (2012): Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland, Hannover.
- Rinn, Moritz (2016): Konflikte um die Stadt für alle. Das Machtfeld der Stadtentwicklungspolitik in Hamburg, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Rink, Dieter/Schönig, Barbara/Gardemin, Daniel/ Holm, Andrej (2015): »Städte unter Druck. Die Rückkehr der Wohnungsfrage«, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, S. 69-79.
- Rolnik, Raquel (2013): »Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights«, in: International Journal of Urban and Regional Research 37, S. 1058-1066.
- Sack, Detlef (2012): »Urbane Governance«, in: Frank Eckardt (Hg.), Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 311–335.
- SAGA-GWG (2015): Konzern-Geschäftsbericht 2014, Hamburg.
- Schipper, Sebastian (2013a): Genealogie und Gegenwart der unternehmerischen Stadt. Neoliberales Regieren in Frankfurt am Main, 1960-2010, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schipper, Sebastian (2013b): »Global-City-Formierung, Gentrifizierung und Grundrentenbildung in Frankfurt am Main«, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 57, S. 185-200.

- Schipper, Sebastian (2016): »Wohnungsnot und Gentrifizierung in Frankfurt am Main. Zur Rolle der städtischen Wohnungsbaugesellschaft ABG Holding in gegenwärtigen Verdrängungsprozessen«, in: AK Kritische Geographie Frankfurt/Rosa-Luxemburg Stiftung Hessen (Hg.), Kommunale Kürzungs-politik in der Region Frankfurt/Rhein-Main, Frankfurt am Main: S. 44–50.
- Schipper, Sebastian/Wiegand, Felix (2015): »Neubau-Gentrifizierung und globale Finanzkrise. Der Stadtteil Gallus in Frankfurt am Main zwischen immobilienwirtschaftlichen Wertungszyklen, stadtpolitischen Aufwertungsstrategien und sozialer Verdrängung«, in: sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 3, S. 7-32.
- Schönig, Barbara/Rink, Dieter/Gardemin, Daniel/Holm, Andrej (2016): »Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat.«, in: Marlon Barbehön/Sybille Münch (Hg.), Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik, Cham: S. 25–62.
- Spiegel-online (2016): Teures Wohnen: Mietpreisbremse ausgebremst. Spiegel Online vom 17.05.2016. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/mietpreisbremse-berlin-will-ueber-bundesrat-gesetz-verschaerfen-a-1092665.html> vom 03.06.2016.
- Stadt Frankfurt (2008): Wohnungspolitische Leitlinien. http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/081219%20Leitlinien_Fassung%202008.pdf vom 08.05.2016.
- Stadtverordnetenversammlung Frankfurt (2015): Wortprotokoll über die 21. Plenarsitzung. Stadtverordnetenversammlung vom 15.10.2015. http://www.stvv.frankfurt.de/download/WOP_45_15-10-2015.pdf vom 08.05.2016.
- Stadtverordnetenversammlung Frankfurt (2013): Wortprotokoll über die 21. Plenarsitzung. Stadtverordnetenversammlung vom 25.04.2013. http://www.stvv.frankfurt.de/download/WOP_21_25-04-2013.pdf (vom 08.05.2016).
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2016): Wie lange leben Hamburgerinnen und Hamburger in ihrer Wohnung? <http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/presseinformationen/dokumentenansicht/wie-lange-leben-hamburgerinnen-und-hamburger-in-ihrer-wohnung/> vom 21.09.2016.
- Tharun, Elke/Körner, Wilfried (2001): »Wandel und Kontinuität in der Wohnungspolitik – Die Entwicklung des kommunalen und zentralstaatlichen Einflusses auf den Wohnungsmarkt Frankfurt am Main seit 1871.«, in: Klaus Wolf/Franz Schymik (Hg.), 75 Jahre Rhein-Mainische Forschung. 1925 - 2000, Frankfurt am Main: S. 162-194.

- Vaché, Martin (2016): »Gespaltenen Wohnungsmarkt: Das Beispiel der Region Frankfurt/Main«, in: Eberhard v. Einem (Hg.), Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not, Wiesbaden: Springer VS, S. 71-98.
- Vogelpohl, Anne (2017): »Modernisierung und Mietpreisbremse im Widerstreit: Potenziale und Grenzen der Sozialen Erhaltungssatzung«, in: Uwe Altröck/Ronald Kunze (Hg.), Stadterneuerung und Armut. Jahrbuch Stadterneuerung 2016, Berlin: Springer VS, S. 271–290.
- Vollmer, Lisa (2015): »Die Berliner Mieter_innenbewegung zwischen lokalen Konflikten und globalen Widersprüchen«, in: Sozial.Geschichte Online, S. 51-82.