



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Vom Aufforsten zum Abholzen: Eine Analyse der critical juncture im deutschen öffentlichen Wohnungsbau (1999-2008)“

verfasst von / submitted by
Lennart Kleinschmidt

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2024 / Vienna 2024

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Dorothee Bohle

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abbildungsverzeichnis	3
Sprachlicher Hinweis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	6
1.1 Aufbau der Forschungsarbeit	9
2. Literaturübersicht	10
2.1 Ansätze der kritischen Wohnungsforschung: Die Dynamik der Eigentumsverhältnisse am Wohnungsmarkt	11
2.2 Perspektiven der Wohlfahrtsregimeforschung: Wohnraum als historisch gewachsene Säule im Wohlfahrtsstaat	13
2.3 Finanzgeografie und Politische Ökonomie im Fokus: Kapitalfixierung im Wohnungsmarkt	16
2.4 Forschungslücken: Kritische Betrachtung der Wohnraumprivatisierung in der aktuellen Forschung	19
3. Theoretischer Ansatz	21
3.1 Historischer Institutionalismus	21
3.2 Pfadabhängigkeiten und Wendepunkte: Thelens gradueller Wandel, Capoccias <i>critical junctures</i> und die Komplexität institutioneller Dynamiken	23
4. Forschungsdesign	27
4.1 Capoccias „<i>critical juncture</i>“ als Grundlage des Forschungsdesigns	27
4.1.2 Forschungsgegenstand: Öffentlicher (sozialer) Wohnungsbau als historische Institution & der Komplettverkauf der WOBA Dresden	27
4.1.3 Forschungszeitraum: Lange Pfadabhängigkeiten und eine kurze Phase der <i>critical juncture</i>	28
4.1.4 Fallstudien: Die größten Wohnungsverkäufe auf den Ebenen der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik	30
4.5 Umsetzung des Forschungsdesigns: Historische Pfadabhängigkeiten, Akteure und der politische Rahmen	31
4.2 Forschungsmethoden: Quellenauswahl und Datenanalyse	32

5. Analyse	34
5.1 Langfristige Pfadabhängigkeiten des sozialen Wohnungsbaus vor der Wiedervereinigung	34
5.1.1 Wohnungsbau zwischen den Weltkriegen (1920 – 1945): Die Entstehung der ersten öffentlichen Wohnungsbestände und ihrer Pfadabhängigkeiten	34
5.1.2 Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik (1945 – 1989)	37
5.1.3 Sozialistischer Wohnungsbau in der DDR (1950 – 1989): Wohnraumversorgung durch Plattenbauweise und zinsgünstige Staatskredite	41
5.2 Kurzfristige Pfadabhängigkeiten des sozialen Wohnungsbaus nach der Wiedervereinigung	45
5.2.1 Restititionen und das Altschuldenhilfegesetz (1989 – 2000): Der Grundstein öffentlicher Privatisierungen	45
5.2.2 Eine neue gesamtdeutsche Wohnungspolitik (1990 – 2000): Marktwirtschaftlicher Moment und Generationswechsel	55
5.3 Die <i>critical juncture</i> im öffentlichen (sozialen) Wohnungsbau	58
5.3.1 Bundesweite Privatisierungen in Zahlen (1999 bis 2008)	58
5.3.2 Privatisierung auf Landesebene (1999 bis 2008)	64
5.3.3 Privatisierung auf kommunaler Ebene (1999 bis 2008)	68
5.3.4 Der kritische Fall des Komplettverkaufs der WOBA Dresden (1990 bis 2006)	79
6. Diskussion der Forschungsergebnisse	88
6.1 Akteure, Individuen und die Institution des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus	89
6.2 Asymmetrische Machtverhältnisse	90
6.3 Einfluss von Ideologien und Ideen	91
7. Limitationen	91
8. Konklusion	93
Bibliografie	95
Annex	112
Annex 1: Interview Liste	112
Annex 2: Codesystem	113
Annex 3: Fragenkatalog	114
Abstract	115

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erst- und Wiederverkäufe zwischen 1999 und 2008 (BBSR, 2010, S. 11).....	59
Abbildung 2: Verkäufertypen bei Erst- und Wiederverkäufen zwischen 1999 und 2011 (Transaktionen über 800 Wohnungseinheiten) (Lorenz-Henning & Held, 2011, S. 8)	60
Abbildung 3: Transaktionen großer Wohnungsbestände (ab 800 Wohnungseinheiten) 1999 bis Juni 2006 nach regionaler Lage von öffentlicher Hand an private Investoren per Saldo (Thrun, 2007, S. 11)	62
Abbildung 4: Ausschnitt einer Folie der Landeshauptstadt Dresden (2005, S. 9)	83
Abbildung 5: Werbematerial der GAGFAH, die im Besitz von Fortress die WOBA- Bestände verwalteten (Kaufmann, 2006)	83

Sprachlicher Hinweis

In dieser Arbeit wird eine Form der genderneutralen Sprache unter Anwendung des Doppelpunkts verwendet. Einzig für den Begriff „Akteure“ wird im Plural ausschließlich die männliche Form angewandt. Aus Gründen der Lesbarkeit und Satzlänge sind bei „Akteuren“ somit Akteurinnen als auch Akteure gleichzeitig mitgemeint.

Abkürzungsverzeichnis

AHG	Altschuldenhilfegesetz
AG	Aktiengesellschaft
AWG	Arbeiterwohnungsbaugenossenschaft
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BI	Bürgerinitiative
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union
DAF	Deutsche Arbeiterfront
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DKB	Deutsche Kreditbank
DM	Deutsche Mark
EWG	Eisenbahn-Wohnungsgesellschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
GAGFAH	Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten
GEHAG	Gemeinnützige Heimstätten-, Spar- und Bau-Aktiengesellschaft
GGW	Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSW	Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft
GdW	Gesamtverband der Wohnungsunternehmen
GWG	Gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften

IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KWG	Kieler Wohnungsbaugesellschaft
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
LEG-SH	Landesentwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein
NILEG	Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NRW	Nordrhein-Westfalen
Nord LB	Norddeutsche Landesbank
OB	Oberbürgermeister:in
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PwC	PricewaterhouseCoopers
REPE	Real Estate Private Equity
SAGA	Siedlungs-Aktiengesellschaft Altona
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
STESAD	Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft Dresden mbH
VEB	Volkseigene Betriebe
VsB	Verband sozialer Baubetriebe
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
WOBA	Wohnungsbaugesellschaft

1. Einleitung

Im Januar 2024 wurden die Spannungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt und die zunehmende Wohnungsnot durch detaillierte Zahlen greifbar. Laut einer Studie des Pestel Instituts gGmbH (2024), in Auftrag gegeben vom Verbändebündnis „Soziales Wohnen“, fehlt es in Deutschland bis 2030 an 910.000 neuen Sozialwohnungen. Auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt stehe ein Bestand von 1,1 Millionen Sozialwohnungen mit kostengünstigen Mieten zur Verfügung, der jedoch langfristig aus der Sozialbindung falle. Die Lage auf dem Wohnungsmarkt verschärfe sich dadurch zunehmend, ließ der Präsident des Deutschen Mieterbundes verlauten, da seit Jahren nicht genug günstiger Wohnraum gebaut werde (Tagesschau24, 2024). Diese Entwicklung führt zu einer Verschärfung der Wohnungsfrage in deutschen Großstädten, wie Studien von Baldenius et al. (2020), Holm (2014) und Schipper und Schönig (2021) nachweisen. Insbesondere in Städten wie Berlin, Leipzig, Köln und München ist Wohnraum knapp und die anhaltende Zuwanderung verstärkt die Nachfrage weiterhin (Pestel Institut gGmbH, 2024; Statistisches Bundesamt, 2021). Die politische Reaktion auf die sich zuspitzende Wohnungsnot hat sich über Jahrzehnte hauptsächlich auf eine Erhöhung der Wohngeldzahlungen und Kosten der Unterkunft konzentriert. Im Jahr 2023 belief sich das Budget dieser Subjektförderung erstmals auf 20 Milliarden Euro, während für den Bau neuer Sozialwohnungen etwa 2,5 Milliarden Euro aufgewendet wurden (Pestel Institut gGmbH, 2024, S. 5). Der niedrige Bestand an Sozialwohnungen resultiert teilweise aus dem Auslaufen der Förderungen von Sozialwohnungen und einer sinkenden Neubaurate von Seiten des Bundes, der Bundesländer und der Kommunen. Gleichzeitig befindet sich der Wohnungsbestand der öffentlichen Hand auf einem historischen Tiefstand, was die Steuerung der Wohnungskrise erschwert. Diese angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt hat sich über Jahrzehnte entwickelt. Ein entscheidender Faktor war die Reduzierung des kostengünstigen Wohnungseigentums der öffentlichen Hand – das Erbe einer Privatisierungswelle der Bundesrepublik, in deren Höhepunkt zwischen 1999 und 2008 etwa 1,9 Millionen Mietwohnungen ihre Eigentümer:innen wechselten. Viele dieser Verkäufe wurden von öffentlichen Eigentümer:innen oder Industrieunternehmen durchgeführt, die ihre Wohnungsbestände in wenigen Transaktionen an die meistbietenden Investoren verkauften. Rund eine halbe Million Wohnungen der öffentlichen Hand gingen so innerhalb von zehn Jahren hauptsächlich an internationale Investmentfonds (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2010; Lorenz-Hennig et al., 2007). Dieser Wohnungsbestand fehlt heute als Steuerungselement zur Bewältigung der erneuten Wohnungsnot.

Der deutsche Wohnungsmarkt ist historisch durch konflikthafte Interessen zwischen Kapital und Arbeit geprägt, was sich besonders in der Bereitstellung von Wohnraum widerspiegelt. Seit Beginn der Industrialisierung und mit dem Prozess der Urbanisierung entstanden diverse Koalitionen, die Wohnraum unterschiedlich interpretierten – entweder als Anlageobjekt oder als soziales Gut. Die Geschichte des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus in Deutschland seit der Weimarer Republik zeugt von einem ständigen Machtkampf zwischen diesen beiden Perspektiven (Heinelt & Egner, 2006). In diesem Kräfteverhältnis entwickelte sich die Institution des öffentlichen Wohnungsbaus, die auf

Wohnungsnotlagen mit steuerlichen Anreizen, Gesetzesverordnungen und Phasen der Wohnungszwangswirtschaft reagierte. Zu den Hauptakteuren zählten gewerkschaftliche Organisationen, öffentliche Wohnungsgesellschaften der Länder und Kommunen, Wohnungsgesellschaften der Industrie und Kirchen sowie Wohnungsbauträger des Bundes (Egner et al., 2004). Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und bis zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1989 blieb ein signifikant hoher Anteil des Wohnraums in der Bundesrepublik Deutschland in öffentlichem Eigentum, welches durch mehrheitlich staatseigene Wohnungsgesellschaften verwaltet wurde. Auch nach der Wiedervereinigung und der Überführung von Wohnungsbeständen der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) in die Bundesrepublik Deutschland (BRD), blieben die Bestände an Wohnraum zum Großteil in öffentlicher Hand. Eine radikale Wende im öffentlichen Wohnungssektor erfolgte jedoch in den 2000er Jahren: Innerhalb weniger Jahre wurden öffentliche Wohnungsbestände und teilweise ganze Wohnungsgesellschaften in Ost- und Westdeutschland an angelsächsische Immobilien-Investmentfonds verkauft. Rund 2,05 Millionen Wohnungen wurden zwischen 1999 und 2011 gehandelt, davon gingen 45 % durch Blockverkäufe der öffentlichen Hand primär an institutionelle Investoren (Lorenz-Henning & Held, 2011, S.7). Ein Großteil dieser Transaktionen erfolgte in den Jahren vor der Finanzkrise 2008. Diese Verkäufe führten zu einer drastischen Reduzierung des sozialen Wohnungsbaus (Elsinga et al., 2014) und markieren eine *critical juncture* – eine fundamentale Weichenstellung – in der jahrzehntelangen, pfadabhängigen Entwicklung des deutschen Wohnungsmarktes.

Die beeindruckende Geschwindigkeit und Radikalität der Privatisierungsgeschichte im öffentlichen Wohnungswesen Deutschlands wirft, vor dem Hintergrund über Jahrzehnte historisch gewachsener Institutionen, die Forschungsfrage nach den treibenden Kräften *critical juncture* auf. Diese Arbeit widmet sich daher der Forschungsfrage, wie die Geschwindigkeit und radikale Form der Privatisierung im deutschen (sozialen) Wohnungsbau zwischen 1999 und 2008 zu erklären sind. Im Speziellen wird untersucht, wie Faktoren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie im spezifischen Fall von Dresden als Treiber der *critical juncture* für das außergewöhnliche Privatisierungsgeschehen zusammenwirkten.

Das Konzept der *critical juncture* (Capoccia 2016) dient als zentrale analytische Linse, durch die die deutsche Privatisierungsgeschichte öffentlicher Wohnungsbestände betrachtet wird. Angesichts des Fokus auf Geschwindigkeit und Radikalität der Verkäufe erweist sich die Konzeptionalisierung dieses Geschehens als *critical juncture* als besonders aufschlussreich für das Generieren neuer Erkenntnisse. Der methodologische Ansatz folgt den Prinzipien von Capoccia (2016), wobei ein zentrales Element des Forschungsdesigns die detaillierte Rekonstruktion der Geschichte nach seinem Leitsatz „*Read history forward*“ (S.170) ist. Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird auf Annahmen und Konzepte des Historischen Institutionalismus zurückgegriffen, in dessen Rahmen das Konzept der *critical juncture* entwickelt wurde. Eine Analyse der deutschen Privatisierungsgeschichte im

Wohnungsbau durch diese konzeptionelle Linse ermöglicht auch, Lücken in der bestehenden Literatur zu füllen.

Das Forschungsdesign fokussiert sich auf die Institution des öffentlichen Wohnungsbaus im engeren Sinne und bezieht sich nicht ausschließlich auf Sozialwohnungen, sondern berücksichtigt Wohnungen, die sich zu Beginn des Untersuchungszeitraums im Eigentum öffentlicher Gesellschaften befanden. Die *critical juncture* wird definiert als der Zeitraum, in dem das größte Transaktionsvolumen an öffentlichem Wohnungseigentum stattfand, konkret zwischen 1999 und 2008. Zum Verständnis dieser Phase wurden neben der Analyse von Sekundärliteratur auch Expert:inneninterviews durchgeführt. Die semi-strukturierten Interviews, basierend auf dem Forschungsansatz von Capoccia, tragen zur detaillierten Rekonstruktion der Geschichte bei, da die Interviewpartner:innen aus ihrer persönlichen Erfahrung als Forschende, Politiker:innen oder Personen der Wohnungswirtschaft berichten. Ein besonderer Fokus der Arbeit liegt auf der Analyse des Komplettverkaufs der städtischen Wohnungsportfolios in Dresden. Die spezifische Untersuchung des Komplettverkaufs der Wohnungsbaugesellschaft Dresden (WOBA Dresden) eignet sich aufgrund ihrer Geschwindigkeit und Radikalität besonders, um die *critical juncture* in ihrer Phase des fundamentalen Umbruchs zu beleuchten. In Dresden wurde in weniger als einem Jahr der Verkauf des gesamten städtischen Wohnungsportfolios beschlossen, was der Stadt bundesweite Anerkennung als erste schuldenfreie Stadt Deutschlands einbrachte (Kröger, 2006). Der Fall Dresden steht exemplarisch für die Privatisierung in Deutschland und eignet sich daher hervorragend zur Untersuchung der *critical juncture*.

Die Untersuchung des Verkaufs von öffentlichem (sozialem) Wohnraum an internationale Investoren vereint drei wesentliche Forschungsbereiche. Erstens liefert die kritische Wohnungsforschung, die sich aus einer materialistischen Perspektive den Machtverhältnissen zwischen Kapital und Arbeit im Wohnungsmarkt widmet, eine wachsende Anzahl von Forschungsarbeiten. Zweitens bietet die Wohlfahrtsregimeforschung einen Rahmen, in dem die spezifische Bedeutung von Wohnraum als soziales Gut und öffentlicher Wohnraum als Teil der Daseinsvorsorge theoretisch erfasst wird. Auch weisen Forschende wie Kemeny (2006) auf die historischen Pfadabhängigkeiten während der Entwicklungsphase eines Wohnungsregimes hin. Drittens ergänzen Erkenntnisse aus der Finanzgeografie und Politischen Ökonomie das Bild, indem sie die Rolle von Immobilienfonds und deren Kapitalinteressen beleuchten. Allerdings offenbart ein Überblick über die Literatur zur Wohnbaupolitik der öffentlichen Hand, dass das Forschungsinteresse zyklischer Natur ist. Zeiten geringen Bevölkerungswachstums und niedriger Nachfrage scheinen von wissenschaftlicher Inaktivität geprägt zu sein (Schipper & Vollmer, 2020, S. 10). Dass die Wohnungsfrage derzeit wissenschaftlich neu diskutiert wird, liegt zum Großteil an den strukturellen Veränderungen im deutschen Wohnungsmarkt. Es wird argumentiert, dass öffentliche Wohnungsbestände bewusst von der Politik aus den von Verwertungsinteressen freien Zusammenhängen gelöst wurden, um Kapitalinteressen neue, ertragreiche Investitionsmöglichkeiten zu bieten. Dieser Prozess ist als Teil einer Redimensionierung öffentlicher Leistungen zu verstehen. Es handelt sich dabei um eine Entwicklung, die in vielen

europäischen Staaten seit dem Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre parallel verlaufen ist (Heinz, 2014, S. 48).

Während des Prozesses der Privatisierung und Umstrukturierung im öffentlichen Wohnungssektor haben zentrale Forschungsgebiete wie die kritische Wohnungsforschung, Wohlfahrtsregimeforschung, Finanzgeografie und politische Ökonomie ihr Interesse an der Wohnungspolitik allgemein und am sozialen Wohnungsbau speziell verloren. Schipper und Schönig (2021) kritisieren, dass sich die wissenschaftliche Fachwelt im Bereich der deutschen Wohnungsforschung immer wieder erstaunt über das Aufkommen der Wohnungsfrage zeigt. Mit einer zyklischen Regelmäßigkeit stolpern Forschende über ungelöste Fragen der sozialen Wohnraumversorgung. Ein Grund dafür ist, dass die Wohnungsforschung in Deutschland – anders als in Skandinavien oder im angelsächsischen Raum – nicht stark institutionalisiert ist. Insbesondere während der *critical juncture* der 1990er und 2000er Jahre war die Forschung lediglich in einer Nische präsent. Daraus resultierte ein Mangel an Forschungsansätzen und Perspektiven, die sich kritisch mit der sozialen Wohnraumversorgung auseinandersetzen (Schipper & Schönig, 2021, S. 1). Diese Forschungslücke zeigt sich deutlich in der mangelnden kritischen Auseinandersetzung der Forschung mit dem Privatisierungsgeschehen vor 2008. Erst nach der Finanzkrise und mit der Verschärfung der Wohnungsmarktkrise stieg das Interesse an den Folgen der Privatisierungen der Vergangenheit. Es lässt sich feststellen, dass die Untersuchung der Privatisierungsgeschichte genau in der Zeit an Relevanz verlor, als Kommunen begannen, ihre Wohnungsbestände in Bieterverfahren an Private-Equity-Fonds zu verkaufen. Es besteht somit eine klare Forschungslücke: Ein akribischer Blick auf die historischen Pfadabhängigkeiten und die *critical juncture*, die zur heutigen Wohnungsnot beigetragen haben.

Angesichts einer erneut akuten Wohnungsnot und Forderungen nach neuen öffentlichen Wohnbauprojekten ist eine detaillierte historische Rekonstruktion des öffentlichen Wohnungsbaus und seiner *critical juncture* von großem Wert. Eine Analyse der Besonderheiten der deutschen Privatisierungsgeschichte kann dazu beitragen, Dynamiken zu erkennen und ähnliche Fehlentwicklungen in Zukunft zu vermeiden. Darüber hinaus ermöglicht eine eingehende Untersuchung der historischen Verhältnisse, die heutigen Machtverhältnisse im deutschen Wohnungsregime als Resultat einer historisch gewachsenen Institution zu verstehen und durch neue Erkenntnisse über ihre Entstehungsgeschichte zu ergänzen. Entscheidungen, die um die Jahrtausendwende getroffen wurden, haben den Wohnungsbau in Deutschland auf einen neuen Pfad gebracht. Die Aufdeckung der Dynamiken zwischen den Akteuren des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus und der Rolle von institutionellen Pfadabhängigkeiten, während dieser *critical juncture*, ist daher ein zentrales Anliegen dieser Forschungsarbeit.

1.1 Aufbau der Forschungsarbeit

Diese Masterarbeit widmet sich der historischen Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen, welche die Privatisierungswelle im deutschen öffentlichen Wohnungsbau ermöglichten. Zunächst wird auf die Forschungsgebiete der kritischen Wohnungsforschung, der Wohlfahrtsregimeforschung, der

Finanzgeografie und der Politischen Ökonomie eingegangen. Hier werden zentrale Erkenntnisse zusammengefasst und bestehende Forschungslücken identifiziert. Im Anschluss wird der theoretische Ansatz der Arbeit auf Grundlage der Konzepte und Annahmen des Historischen Institutionalismus dargelegt. Hierbei werden die Konzepte der Pfadabhängigkeit und der *critical juncture* gemäß den Vorgaben von Capocchia in einen robusten Forschungsansatz übersetzt, welcher die Auswahl der Fallstudien sowie die Selektion und Analyse von Primär- und Sekundärquellen leitet. Darauf folgend wird die Geschichte des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus chronologisch rekonstruiert, beginnend mit den Gründungsjahren und der Entwicklung bis nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine Gegenüberstellung der Pfadabhängigkeiten in der BRD und der DDR wird vorgenommen, wobei insbesondere auf das Zusammentreffen dieser Systeme nach der Wiedervereinigung und die sich daraus ergebenden Handlungsspielräume für Akteure eingegangen wird. Die Analyse fokussiert sich dann auf die *critical juncture* zwischen 1999 und 2008. Zunächst werden bundesweite Entwicklungen anhand von Transaktionsdaten zusammengetragen, um eine genaue Liste der größten öffentlichen Wohnungsverkäufe zu erstellen. Diese Daten bilden die Basis für die Analyse der Dynamiken innerhalb der landespolitischen Verkäufe. Anschließend wird die Untersuchung auf die kommunalpolitische Ebene ausgeweitet. Der letzte Abschnitt der Analyse konzentriert sich auf den kritischen Fall des Komplettverkaufs der WOBA Dresden. Dieser Fall erlangte aufgrund seiner Geschwindigkeit und Radikalität nationale Aufmerksamkeit und wird vor dem Hintergrund der bundes- und landespolitischen Entwicklungen untersucht, um die zentralen Dynamiken der *critical juncture* herauszuarbeiten. Es ergibt sich ein Bild der *critical juncture* als kurzen außergewöhnlichen Zeitpunkt in der Geschichte des deutschen öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus, in dem Zeitdruck und Unsicherheit in der Entscheidungsphase die radikale Art von Blockverkäufen stark begünstigten.

2. Literaturübersicht

In der Literatur finden sich diverse Erklärungsansätze für die Privatisierungsentscheidungen durch den Bund, die Länder und Kommunen. Jedoch fällt auf, dass eine Analyse dieses radikalen Eigentümerwechsels als *critical juncture* im öffentlichen Wohnungsbau bisher noch nicht erfolgt ist. Das folgende Kapitel widmet sich daher den Erklärungsansätzen der kritischen Wohnungsforschung für die Privatisierungsentscheidungen der deutschen Politik in Bezug auf ihren Wohnraum. In Abgrenzung zur liberalen Wirtschaftsforschung zeigt sich, dass eine kritische Perspektive auf die erneut entflammte Wohnungsnot nicht an einer detaillierten Aufarbeitung der Privatisierungen zwischen 2000 und 2008 vorbeikommt. Neben der kritischen Wohnungsforschung vergleicht dieses Kapitel außerdem die Forschungsergebnisse aus den Feldern der Finanzgeografie und der Forschung zu Wohnungsregimen. Es zeigt sich dabei, dass Kapitalströme in den Wohnungsmarkt ein zentraler Treiber der veränderten Eigentumsverhältnisse waren, sich dadurch der Pfad des deutschen Wohnungsregimes jedoch grundlegend veränderte. Aus Sicht der meisten kritischen Wissenschaftler:innen werden Wohnungsverkäufe als letzte Phase eines Prozesses der Entstaatlichung im Rahmen neoliberaler

Reformen bewertet. Der Forschungsstand hat sich mit verschärfter Wohnungsnot in deutschen Metropolen primär den Auswirkungen der Privatisierung auf Städte und ihre Bevölkerungen gewidmet. Somit lässt sich eine Forschungslücke identifizieren zwischen den Ansätzen kritischer Wohnungsforschung, liberaler Wirtschaftswissenschaften, der Finanzgeografie und der Wohlfahrtsregimeforschung. Besonders eine detaillierte historische Analyse der Geschwindigkeit und der radikalen Art der deutschen Wohnungsprivatisierungen ist ein bisher unerforschter Bereich, dessen Untersuchung dringend geboten ist.

2.1 Ansätze der kritischen Wohnungsforschung: Die Dynamik der Eigentumsverhältnisse am Wohnungsmarkt

Wohnungsforschung umfasst ein breites Spektrum an Disziplinen und untersucht die vielfältigen Aspekte des Wohnens, von sozialen und ökonomischen Einflüssen bis hin zu städtebaulichen und politischen Rahmenbedingungen. Dabei gilt es, die Sichtweise der kritischen Wohnungsforschung hervorzuheben, da sich in ihr Forschungsfragen zu Machtverhältnissen und Ungleichheit mit Kapitalismuskritik und einem Verständnis von Wohnraumfragen im historischen Kontext verbinden. Verankert in der Tradition der marxistischen Kritik der politischen Ökonomie betrachtet die kritische Wohnungsforschung den Wohnraum als ein sozial konstruiertes Gut, das von Bodenpreisen und ungleichen Eigentumsverhältnissen geprägt ist (Schipper & Vollmer, 2020, S. 16). Dies macht sie zu einem idealen Forschungsfeld, um die Transformation des öffentlichen sozialen Wohnungsbaus in private Eigentumsverhältnisse zu analysieren. In ihrem Reader zur Wohnungsforschung identifizieren Schipper und Vollmer (2020) vier Stränge, in denen seit den 1970ern und vermehrt seit der Finanzkrise aus kritischer Perspektive zu Wohnraum geforscht wird. So stellt sich der erste Strang der Frage, wie Kapital innerhalb des Wohnungsmarktes zirkuliert, sich materialisiert und Krisen auslöst (Aalbers, 2016; Fernandez, 2016; Wijburg & Aalbers, 2017). Der zweite Strang fokussiert sich auf Transformationsprozesse und die mit ihnen verbundenen gesellschaftlichen Konflikte. Hier liegen Auswirkungen der Privatisierung und Finanzialisierung auf marginalisierte Bevölkerungsgruppen im Vordergrund (Bernt et al., 2017; Fernandez et al., 2016). Ein dritter Strang untersucht, wie Wohnen mit der Reproduktion sozialer Ungleichheit sowie Ausgrenzung durch rassistische, neoliberale und sexistische Ideologien verwoben ist (Clarke et al., 2020; Edgar et al., 2007; Frank, 2020b; Horsell, 2006). Der vierte Strang beschäftigt sich laut Schipper und Vollmer (2020) mit der Erarbeitung und Analyse von wohnungspolitischen Alternativen und greift dabei auf die Forderungen sozialer Bewegungen zurück (S. 12-13). Im Zentrum steht primär die Frage, ob und wie Mieter:innenbewegungen im deutschsprachigen Raum einen post-neoliberalen Paradigmenwechsel einleiten könnten (Schipper, 2018a, 2018b; Vollmer, 2018; Vollmer & Kadi, 2018). Die kritische Wohnungsforschung ist als weites transdisziplinäres Forschungsfeld zu verstehen, in dem Perspektiven der Politikwissenschaft, Geografie, politischen Ökonomie und Intersektionalität zusammenkommen.

Seit den frühen Diskussionen über Wohnungsnot in Industriegesellschaften hat sich innerhalb der kritischen Wohnungsforschung eine Debatte entwickelt, die die Bedeutung der Wohnungsfrage behandelt. Zurückzuführen lassen sich die Wurzeln dieses Diskurses auf die von Friedrich Engels 1872 verfassten Schriften „Zur Wohnungsfrage“ im Leipziger „Volksstaat“. Wohnungsnot, steigende Mietpreise und schlechte Wohnverhältnisse im Deutschen Kaiserreich nahm Engels (1974) zum Anlass, damalige bürgerliche und anarchistische Reformen des Wohnungsmarkts zu kritisieren. So wurden Arbeiterviertel in zentraler Lage für Luxuswohnungen und Prachtbauten abgerissen, da Vermietende mit neuen Bauten eine höhere Miete verlangen konnten. In Folge dieser Entwicklungen und in Anbetracht des Bevölkerungswachstums in Großstädten wurden Arbeiter:innen an den Stadtrand gedrängt. Dass erschwinglicher Wohnraum durch Luxusimmobilien ersetzt werde, ist laut Engels als Resultat der Eigentumsverhältnisse im Kapitalismus zu verstehen. Für Engels sind die Probleme im Wohnungsmarkt jedoch als Symptome der ökonomischen Konflikte einer kapitalistischen Gesellschaft zu verstehen. Es käme zu keiner Abschöpfung eines Mehrwerts durch den Vermietenden, da sich der Preis der Wohnung durch die Bau- und Unterhaltungskosten, sowie den Bodenwert bestimme. Die Wohnungsfrage sei somit als Nebenwiderspruch und Resultat der kapitalistischen Produktionsverhältnisse anzusehen und nicht als isoliertes Phänomen. Es bedürfe daher der Abschaffung des Grundeigentums und einer Überwindung kapitalistischer Produktionsverhältnisse, um die Wohnungsfrage zu adressieren (Holm, 2022, S. 83).

Etwa 150 Jahr nach den Veröffentlichungen von Engels, betrachten Vertreter:innen der kritischen Wohnungsforschung das Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit im Wohnungsmarkt als zentrale Dynamik fortschreitender Ungleichheit. Für sie sind die Wohnungsfrage und die in ihr angelegten Eigentumsverhältnisse zentrale Treiber der kapitalistischen Produktionsverhältnisse. Holm (2022) sieht in der Wohnungsfrage einen essenziellen Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen, da sich das Verhältnis von Mieter:innen und Vermietenden durch „fundamentale Interessensgegensätze“ auszeichne. Holm steht dabei in einer Tradition kritischer Wohnungsforschende, die den Wohnungsmarkt als Arena anerkennen, in der Kapital- und Arbeitsinteressen auf ungleiche Weise konflikthaft aufeinandertreffen (Schipper & Vollmer, 2020). Laut Holm (2014, S. 19), stellt der Wohnungsmarkt kein gewöhnliches Handelsgut dar, sondern ermöglicht es Vermietenden, aufgrund begrenzter Ressourcen und einer historisch bedingten Bodenpolitik, staatlich unterstützte Mieteinnahmen zu erzielen. Engels Lösungen der Wohnungsnot seien demnach ernüchternd, da Holm in der Wohnungsnot das Potenzial zur politischen Mobilisierung sieht und ihr zuschreibt, ein erneutes Klassenbewusstsein unter Mieter:innen zu schaffen (S.55). Dies erkläre sich daraus, dass ein Großteil der Wohnungsbestände in Deutschland einer kleinen Gruppe aktiennotierter Immobilienunternehmen gehört. Der deutsche Wohnungsmarkt zeichnet sich nicht länger durch eine heterogene Gruppe von Kleinvermietenden aus. Stattdessen besitzen wenige tausend Multi-Millionäre fast die Hälfte der Wohnungen in deutschen Großstädten (Trautvetter & Knechtel, 2023). Für Schipper und Vollmer (2020) ist die Versorgung von Wohnraum zyklisch krisenhaft und mit einem hohen Konfliktpotential

angelegt (S. 9). In Deutschland werden demnach die Interessen des Immobilienkapitals durch staatliche Institutionen und Gesetze festgeschrieben, welche den Grundbedürfnissen einer breiten Schicht an Mieter:innen widersprechen (S. 11). Somit stimmen auch Schipper und Vollmer zu, dass es sich bei Wohnungsfragen um eine Konfrontation zwischen Kapitalinteressen des globalen Finanzkapitals und Arbeitnehmer:innen handelt, die großes Mobilisierungspotenzial in der Bevölkerung birgt.

Forschende der kritischen Wohnungswissenschaft verstehen Wohnraum als ein stark umkämpftes Gut, bei dem sich das grundlegende Bedürfnis der Arbeiter:innen nach Wohnraum und die Logik kapitalistischer Verwertung gegenüberstehen. Die Entwicklung der kritischen Wohnungsforschung, besonders verstärkt nach den Privatisierungen, konzentrierte sich hauptsächlich auf die Analyse deren Folgen. Obwohl die Privatisierungen öffentlicher Bestände als radikaler Wandel in der deutschen Wohnungspolitik interpretiert wurden, mangelte es oft an einer Untersuchung ihrer pfadabhängigen Ursprünge. Einflüsse wie der neoliberale Zeitgeist, politische Entscheidungen zugunsten von Kapitalinteressen, kommunale Haushaltskrisen und die Veränderungen nach der Wiedervereinigung wurden zwar anerkannt, jedoch meist als gleichzeitig wirkende, komplexe Ursachen in der Zeit der 90er und 2000er Jahre betrachtet, die den Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen begünstigten. Diese Verkäufe, vornehmlich im Interesse des Kapitals, markieren einen Wendepunkt im Kräfteverhältnis zwischen Wohnen als Grundversorgung und als Anlageobjekt. Dieses Spannungsfeld ist eine zentrale Dynamik, die sich in Konflikten des Wohnungsmarkts wiederfindet. Für ein tieferes Verständnis der historischen Entwicklung des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus ist es wichtig, Erkenntnisse aus der Wohlfahrtsregimeforschung in die Diskussion einzubeziehen, da diese genauer auf pfadabhängige Entwicklungen eingeht.

2.2 Perspektiven der Wohlfahrtsregimeforschung: Wohnraum als historisch gewachsene Säule im Wohlfahrtsstaat

Da es sich bei den verkauften Wohnungsbeständen um sozialen Wohnraum als Teil des Wohlfahrtsstaats der Nachkriegszeit handelt, lohnt es sich den öffentlichen (sozialen) Wohnungsbau aus Sicht der Wohlfahrtsregimeforschung als historisch gewachsene Institution zu verstehen. Die Sozialstaatsforschung und Wohlfahrtsregimeforschung beschäftigt sich seit langem mit der gesonderten Rolle des Wohnungsmarkts als Teil öffentlicher Daseinsversorgung (Castles, 1998; Harloe, 1995). Im Kern wird seit den 70ern punktuell diskutiert, welche institutionellen Rahmenbedingungen für die unterschiedliche Entwicklung europäischer Wohnungsmärkte verantwortlich sind. Eine der Hauptstreitpunkte in diesem Feld der Wohnungsforschung ist dabei die Debatte über Divergenz und Konvergenz zwischen Wohnungsregimen (Matznetter, 2006). Genauer stellt sich die Frage, wie sich historisch gewachsene Wohnungsmärkte zukünftig zueinander entwickeln. Zur Beantwortung dieser Frage hat die vergleichende Forschung zu Wohnungsregimen, in den vergangenen Jahrzehnten diverse Typologisierungen europäischer Wohnungsregime hervorgebracht (siehe Schwartz & Seabrook, 2008). Die Grundlage des Forschungsfelds geht dabei auf die einflussreiche Typologisierung von

Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen (1990) zurück. Demzufolge ließen sich Wohlfahrtsstaaten entweder in sozialdemokratische, konservativ-korporatistische oder liberale Regime unterteilen, die historisch durch Pfadabhängigkeiten gewachsen seien. Unterschiede in der Stabilität eines Wohlfahrtsstaats seien daher auf politische und wirtschaftliche Entscheidungen der Vergangenheit zurückzuführen, aus denen sich die drei Regime-Typen gebildet haben. Spezifisch führt Esping-Andersen (1989) auf, dass die Klassenverhältnisse einer Gesellschaft für die Entstehung, Entwicklung und Zukunft von Wohlfahrtsstaaten verantwortlich seien (S. 42). Einer Feststellung, der sich Wissenschaftler:innen der kritischen Wohnungsforschung anschließen würden. Dies gelte auch für die wohlfahrtstaatliche Wohnraumversorgung durch öffentlichen (sozialen) Wohnungsbau.

Aufbauend auf dieser Theorie entwickelte Jim Kemeny um die Jahrtausendwende ein Modell von Wohnungsregimen, bei dem er zwischen dualistischen und unitären/integrierten Wohnungsmärkten unterschied. Kemeny (1995) verglich dafür die pfadabhängige Entwicklung europäischer Wohnungspolitik der Nachkriegszeit, in der öffentliche (soziale) und private Wohnungsmärkte entweder klar getrennt wurden oder stärker integriert blieben. Ein Dualistisches Wohnungsregime träfe für Großbritannien zu, wo Wohnungsbestände früh privatisiert wurden, um Hauseigentum zu fördern. Zwar wurde die zunehmende Urbanisierung und Wohnungsnot in Großbritannien auch durch öffentliche Wohnungsprogramme adressiert. Jedoch standen sich Kapitals- und Arbeitsinteressen feindlicher gegenüber, was zur Bildung eines dualistischen Systems führte (Stephens, 2016a, S. 4). Bestände aus öffentlichem Eigentum wurden den Mieter:innen mit einem Abschlag zum Kauf angeboten, oder durch Zugangsbeschränkungen für die ärmsten Haushalte limitiert. Profite aus den Verkäufen wurden von der britischen Regierung nicht in Wohnungsbauten reinvestiert (Stephens, 2016b). Für Kemeny (2001) war es diese Entscheidungsrichtung, welche sich auch in Mietmärkte, wie den USA, Irland und „den meisten Mittelmeerländern“ (S.6) wiederholte und zu einem instabilen öffentlichen Wohnungssektor führte. Auf unitären/integrierten Wohnungsmärkten wiederum verblieb Wohnen zur Miete weiterhin eine attraktive Option, was sich an der historischen Entwicklung von Wohnungsmärkten in Ländern wie Deutschland, Österreich, Dänemark oder Schweden ablesen lässt (Kemeny, 1995, S. 18). Gewachsen aus einem korporatistischen Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit entwickelten sich in diesen Ländern jeweils unitäre/integrierte Wohnungsmärkte, da es hier einen höheren Anteil an Mieter:innen und einen zugänglichen wettbewerbsfähigen sozialen Wohnungsbau gab. Am Beispiel der deutschen Geschichte des Wohnungsbaus hebt Kemeny hervor, wie die Ideologie des Ordoliberalismus nach dem 2. Weltkrieg eine politische-Ökonomie forcierte, in dessen Pfadabhängigkeit auf Kompromisse zwischen Kapital und Arbeit gesetzt wurde, um die Institution des sozialen Wohnungsbaus langfristig zu stabilisieren (Kemeny, 2006). In Folge der Zerstörung des 2. Weltkriegs adressierten öffentliche Wohnungsbaugesellschaften die extreme Wohnungsnot in Deutschland durch staatlich verordnete Bauprojekte. In den 1960ern entstand dadurch ein Kostenmietsektor, der durch Subventionen und gleichzeitige Mietpreiskontrollen anwuchs. Die historische Entwicklung in Deutschland lässt sich auch

in nordischen Wohnungsmärkten identifizieren, in denen während der Nachkriegszeit ein Ausgleich zwischen sozialem und profit-orientiertem Wohnen angestrebt wurde (Stephens, 2016b, S. 4).

Mit dem Vergleich zwischen unitären/integrierten und dualistischen Wohnungsmärkten wies Kemeny (2006) auf eine *critical juncture* hin, die sich durch die politische Reaktion auf das Auslaufen der Hypothekenkredite ergab. Sobald die Wohnungsnot befriedigt und die Schulden der Wohnungsprojekte abbezahlt waren, mussten Regierungen die Entscheidung treffen, ob Gewinne ihrer Wohnungsgesellschaften abgeschöpft, oder in die Wohnungsbauten reinvestiert werden sollten (Kemeny et al., 2005). Die Art des Machtverhältnisses zwischen Arbeit und Kapital, sowie die ihr zugrundeliegenden Ideologien waren dabei ausschlaggebend für die historische Divergenz zwischen dualistischen und unitären/integrierten Wohnungsregimen. So erklärt sich, warum in Deutschland bis 1990 eine gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft existierte und der öffentliche Wohnungsbestand darüber hinaus auch bis 2000 relativ groß blieb (Stephens, 2016a, S. 5). Aus seiner anfänglichen Theorie zu Mietsystemen entwickelte Kemeny (2005); (Kemeny, 2006) über die Jahre hinweg eine weitläufig rezipierte aber auch kritisierte Klassifizierung zu Wohnungsregimen in Europa. Der zentrale Aspekt seiner Theorie war dabei die divergierenden Pfadabhängigkeiten, die sich aus Entscheidungen nach der Hypothekenbegleichung ergaben. Für Kemeny war es diese Entscheidung, die als zentrale *critical juncture* in der Geschichte europäischer Wohnungsregime gesehen werden sollte. Nimmt man Kemeny's theoretische Vorstellung von pfadabhängigen Wohnungsregimen auf und verfolgt die Entwicklung des deutschen unitären/integrierten Wohnungsmarkts über seinen Analysezeitraum hinaus weiter, lässt sich in der Privatisierung der öffentlichen (sozialen) Wohnungsbestände in den 2000ern eine weitere *critical juncture* erkennen. Eine Beobachtung, die auch in den Kritiken an Kemeny's Theorie Anklang findet.

Die Debatte um Kemenys Wohnungsregime hat sich seit den Privatisierungswellen der 2000er Jahre und insbesondere seit der Finanzkrise 2008 intensiviert, wobei die Kritik vor allem auf die Auswahl der Fallbeispiele und die Gültigkeit seiner Modelle abzielt. Zahlreiche Forschende interpretieren den Verkauf öffentlicher Wohnungsgesellschaften in Deutschland als deutliches Indiz für den Zusammenbruch des von Kemeny beschriebenen unitären/integrierten Wohnungsregimes (Lennartz, 2011; Ruonavaara, 2020; Stephens, 2016a). Dies sei besonders relevant, da Kemeny (1995) Deutschland als korporatistisches Vorzeigebispiel ansah, welches Nachbarstaaten wie Schweden durch die ordoliberalen Ideologie stark beeinflusst habe. Lennartz (2011) bringt die Kritik dabei auf den Punkt, wenn er schreibt, dass Kemeny die relative Macht der kapitalorientierten Gruppen im deutschen Wohnungswesen unterschätzt habe. So haben Regierungen der Bundesrepublik seit den 1970ern angefangen den sozialen Wohnungsbau unter Konditionen für private Vermietenden zu öffnen und mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 die Grenze zwischen sozialem und profit-orientiertem Wohnungsbau komplett aufgelöst (Lennartz, 2011, S.350). Seit den 90ern wurde in Deutschland die Finanzierung für sozialen Wohnungsneubau gekürzt, Steuervorteile für nicht-profit-orientierte Unternehmen aufgehoben, Objektförderung reduziert öffentliche Wohnungsbestände *en-bloc*

an ausländische Hedge-Fonds verkauft. Dieser einzigartige Weg wurde maßgeblich von Kapitalinteressen geprägt und führte zu einer neuen Dominanz dieser Kräfte im deutschen Mietmarkt (S.352). Die Privatisierung des deutschen Sozialbaus setze sich von den Entwicklungen in den Niederlanden und Schweden ab, weshalb die gemeinsame Kategorisierung zunehmend in Frage gestellt werden müsste. Auch Stephens (2016b) kritisiert Kemeny in Bezug auf divergierende Entwicklungen von Machtstrukturen in korporatistischen Ländern und integrierten Wohnungsmärkten. So haben sozialdemokratische Parteien durch neoliberale Reformen zu einer Reduktion wohlfahrtstaatlicher Instrumente beigetragen. Zudem haben demografische Veränderungen, Zunahme an Migration, politisches De-Alignment, Abnahme von Klassenidentitäten und die Finanzialisierung einen nachhaltigen Einfluss auf Wohnungsregime gehabt (Stephens, 2016b, S.24). Diese Entwicklungen sind in den von Kemeny gewählten Ländern jedoch unterschiedlich abgelaufen. Nach Stephens (2016b) markiert der Beginn des neuen Jahrtausends eine entscheidende Wende in der Entwicklung korporatistischer Wohnungsregime. Für Lennartz (2011) stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die Kategorien von Wohnungsregimen weiterhin relevante Erkenntnisgewinne zu Tage fördern. Ihm zu Folge, braucht es akribische historische Analysen, die den Einfluss von Machtstrukturen auf nationale Wohnungssysteme durchdringen und so eine Erklärung für den Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsmarkt geben (S.354). Kemeny verstarb 2020 und hinterließ eine einflussreiche Theorie zur Pfadabhängigkeit von Wohnungsregimen (Ruonavaara, 2020). Die von Stephens und Lennartz aufgeworfenen Fragen über die kritische Zäsur in den 2000er Jahren im Bereich der Wohnungsregime bleiben weiterhin unbeantwortet. Dahingegen lassen sich in der Finanzgeografie Antworten zur Rolle des internationalen Finanzkapitals finden.

2.3 Finanzgeografie und Politische Ökonomie im Fokus: Kapitalfixierung im Wohnungsmarkt

Anknüpfend an die offenen Fragen bezüglich des Einflusses internationaler Investoren auf das deutsche Wohnungsregime, fokussiert sich dieses Kapitel auf die Disziplinen der Finanzgeografie und Politischen Ökonomie. Ziel ist es, den Einfluss internationaler Finanzkapitalstrukturen auf die Privatisierung des deutschen Wohnraums zu untersuchen. In der Finanzgeografie verbinden sich für Aalbers (2019) lokale Geografien von Heimat, Gemeinschaft und Verschuldung mit nationalen und globalen Geografien von Hypothekenfinanzierung, Schuldverbriefung und Finanzkrisen im Wohnungsmarkt (S.2). Besonders die Spekulation mit Wohnen als Anlageobjekt für akkumuliertes Kapital ist spätestens seit der Finanzkrise von 2008 bekannt. Da das Epizentrum der Bankenkrise im amerikanischen Markt für Hypothekendarlehen lag, wird die Privatisierung von Wohnungsbeständen auch innerhalb der Politischen Ökonomie seit 2008 genauer analysiert (Ansell, 2014; Fernandez & Aalbers, 2016; Wijburg et al., 2018). Für Aalbers und Christophers (2014) sind dabei Vertreter:innen von Kapitalinteressen die Treiber hinter der Privatisierungswelle der Vergangenheit. Ihr Augenmerk fällt besonders auf Akteure wie Großbanken, Schattenbanken, Investment- und Rentenfonds, die eine Kapitalzirkulation im Wohnungsmarkt vorangetrieben haben. So waren es global agierende private Vermögenverwalter, die

einen Großteil der Wohnungsbestände deutscher öffentlicher Träger um die Jahrtausendwende aufkauften und in den Folgejahre weiterverkauften (Fernandez & Aalbers, 2016). Aus einer Reihe von Weiterverkäufen wuchsen in den folgenden Jahrzehnten mehrere börsennotierte Wohnungsunternehmen, durch deren Zusammenschlüsse unter anderem die Vonovia SE als größter Vermieter Europas hervorgehen sollte (Wijburg & Aalbers, 2017). Der Grundstein für die Investitionen in den deutschen Immobilienmarkt liegen in der Privatisierung deutscher Infrastruktur in den 1990er Jahren. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands begannen Kommunen und Länder, ihre Stadtwerke und Nahverkehrsunternehmen an private Investoren zu verkaufen. Die Erfahrung aus diesen Privatisierungsmaßnahmen trug teilweise dazu bei, dass Schattenbanken und Investmentfonds große Teile des deutschen sozialen Wohnungsbestands in den 2000ern aufkauften und als ertragsreiche Anlageoption bewerteten (Aalbers & Christophers, 2014; Holm, 2022). In Deutschland ist der Wohnungsmarkt zusätzlich für ausländisches Kapital aufgrund fehlender Transparenz der Eigentumsverhältnisse ein besonders beliebter Anlageplatz (Lay, 2022). Kapital, das in der Realwirtschaft keine attraktiven Anlagemöglichkeiten findet, wird langfristig im Immobilienmarkt angelegt. Durch luxuriöse Neubauten oder die Modernisierung von Altbauten spekulieren Anleger auf kurzfristige Ertragsgewinne beim Verkauf, oder der Vermietung. Diese Praxis, auf Ertragsgewinne im Immobilienmarkt zu spekulieren, scheint sich seit den Analysen von Engels zur Wohnungsfrage nicht wesentlich verändert zu haben.

Dass die Hochphase der Kapitalzuwächse im Wohnungssektor in die 2000er fiel, sei dennoch auf eine besondere Kombination aus freier Kapitalzirkulation und niedriger Leitzinsen zurückzuführen. Renommierete Wissenschaftler:innen der Wirtschaftsgeografie wie Harvey (2004) attestiert dem überschüssigen Kapital seit den 70ern ein Fehlen rentabler Investitionsmöglichkeiten in der produzierenden Wirtschaft. In deren Folge komme es zu einem sogenannten „*spatio-temporal fix*“, der beschreibt, wie das Finanzkapital in großen Mengen in den Wohnungsmarkt fließt und dort fest angelegt wird. Das Konzept des „*spatio-temporal fix*“ fasst dabei gleichzeitig den Aspekt der Korrektur einer Investitionspraxis, als auch die räumliche Vergegenständlichung des Kapitals. Jenes Vermögen, das keine Arbeitskraft findet, in die es rentable investieren kann, wählt demnach den Weg der zeitlichen und räumlichen Fixierung, um niedrigen Zinsen und fallender Profitraten in der Realwirtschaft zu entgehen (Harvey, 2005, S. 104). Immobilienfonds sind für private Kapitalanleger mit hohem Vermögen als auch für staatliche Renten- und Investmentfonds, in Zeiten niedriger Zinsen, das Ziel mit den höchsten Ertragsversprechen. Grob vereinfacht wird über Private Equity Investoren überschüssiges privates Vermögen in privatisierte Infrastruktur, Kommunikationssysteme und Immobilien gesteckt, statt in Maschinen und Firmen. Die Entwicklung wird von Fernandez und Aalbers (2017) auf den Wechsel einer lohngeliteten fabrizierend Wirtschaft hin zu einer durch Verschuldung getriebenem Wirtschaft zurückgeführt. Eine globale Entwicklung, die aus Sicht der Regulationstheorie als Wechsel vom Fordismus zum Neoliberalismus betitelt werden kann (Demirović, 2008). Fernandez und Aalbers heben dabei die aktive Rolle der Politik hervor, da die Schuldenakkumulation im Wohnungswesen von

staatlichen durch einen spezifisch gesetzlichen Rahmen gestaltet wird. Auch Harvey (2004) beobachtet, wie während der Hochphase der Privatisierung eine wichtige Vermittlungsfunktion durch „staatliche Institutionen [erfolgte], die über die erforderlichen Kreditspielräume verfügen“ (S. 185). Der Staat habe somit durch neoliberale Reformen der Vergangenheit versucht, die Probleme niedriger Investitions- und Profitraten durch Privatisierung zu lösen. Dieses System der Hypothekenverschuldung sei jedoch weder stabil noch von langer Dauer. Dies zeige auch ein Blick in die Vergangenheit. Demnach sind die Finanzkrise von 1973 und die Asienkrise von 1997 auf einen Kollaps der Immobilienmärkte zurückzuführen (Harvey, 2004). Auch die globale Finanzkrise von 2008 und die ihr nachfolgende Eurokrise wurden durch den Zusammenbruch eines Systems aus hypothekarisch gesicherten Wertpapieren und Sicherheiten für diese Schuldverpflichtungen ausgelöst (Tooze, 2018).

In der Finanzgeografie und den angrenzenden Forschungsbereichen der Politischen Ökonomie wird besonders auf die aktive Rolle des Staates in Kombination mit privaten Kapitalgebern geschaut. Ein neoliberaler politischer Rahmen hat sich in Industrienationen durchgesetzt, damit stagnierende Profitraten und niedrige Finanzmarktkapitalerträge befördert werden. Neben der Liberalisierung von Finanzmärkten und der staatlich geleiteten Privatisierung öffentlichen Eigentums wurde von Akteuren des Finanzkapitals zusätzlich Einfluss ausgeübt. Internationale Kapitalgesellschaften, wie beispielsweise Immobilienfonds von Großbanken, agierten proaktiv bei der Erschließung neuer ertragsreicher Wohnungsmärkte. Der „langweilige“ deutsche Immobilienmarkt sei in Zeiten niedriger Zinsen das nächste attraktive Ziel für das globale Finanzkapital gewesen (Wijburg & Aalbers, 2017, S. 969). Investmentfonds auf der Suche nach unterbewerteten Immobilienportfolios sahen in Deutschland in den 2000er Jahren demnach einen attraktiven Wachstumsmarkt mit hohen und sicheren Renditemöglichkeiten. Die deutsche Bundesregierung beförderte den Kauf von öffentlichem Eigentum und Infrastruktur durch Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit und den Altschuldenhilfegesetzen (Wijburg & Aalbers, 2017, S. 978). Kofner (2013) schließt sich dieser Analyse an, sieht den Verkauf von öffentlichen und werksgebundenen Wohnungsunternehmen an Finanzinvestoren jedoch weniger kritisch. Stattdessen handele es sich um einen „ergebnisoffenen Transformationsprozess“ (S. 21). Günstige Rahmenbedingungen im öffentlichen Wohnungsbau hätten sich für das Geschäftsmodell von *Real-Estate-Private-Equity*-Firmen (REPE-Firmen) angeboten. Ähnlich wie unter kritischen Finanzgeografen, weist Kofner (2013) dabei auf die lockere Geldpolitik der amerikanischen und europäischen Zentralbanken hin. Auch hätten eine reduzierte Bankenregulierung und die Einführung der Steuerfreiheit bei Veräußerung von inländischen Kapitalgesellschaften den Anreiz für erste bundesweite Privatisierungen von Werkswohnungen gegeben. Der entscheidende Punkt sei auch für ihn die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit gewesen, ohne die es „nicht zu einem massenhaften Verkauf von Wohnungsbeständen gekommen“ wäre (S. 10). Wijburg und Aalbers (2017) unterteilen die Entwicklung der Rahmenbedingungen in drei Perioden. Ostdeutsche Kommunen mussten nach der Wiedervereinigung eine Privatisierung anstoßen, weil ihre Wohnungsunternehmen nach dem Eintritt in die Währungsunion mit hohen Altschulden

belastet wurden. Demnach habe die Wiedervereinigung den Prozess der Marktorientierung und Liberalisierung des deutschen Hypothekenmarkts eine zweite Welle der Privatisierung ausgelöst. Zwischen 1999 und 2009 kauften REPE-Firmen dann Bestände des sozialen Wohnungssektors auf, mit einer kurzfristigen Ertragsaussicht durch baldigen Weiterverkauf (S. 977-979).

Die Literatur der Finanzgeografie und Politischen Ökonomie zur deutschen Wohnungsprivatisierung fokussiert sich vor allem auf makroökonomische Entwicklungen und deren Wechselwirkung mit bundespolitischen Gesetzesrahmen. Sie ergänzt die theoretischen Lücken der kritischen Wohnungsforschung und knüpft durch einen Fokus auf historische Entwicklungen des Finanzkapitals an die pfadabhängigen Analysen der Wohlfahrtsregimeforschung an. Für die Besonderheiten bei der Privatisierung deutscher öffentlicher Wohnungsbestände, speziell die Geschwindigkeit und Art der en-bloc Verkäufe, finden sich jedoch keine überzeugenden Erklärungsansätze.

2.4 Forschungslücken: Kritische Betrachtung der Wohnraumprivatisierung in der aktuellen Forschung

Anhand der Literatur aus drei überschneidenden Forschungsgebieten zeigt sich, dass Wohnraum als Grundbedürfnis im Wohlfahrtsstaat eine Sonderstellung einnimmt. Es wird ersichtlich, dass der historische Kontext für die Bewertung der Wohnungspolitik eines Wohlfahrtsstaates äußerst relevant ist, da externe Faktoren wie Bevölkerungswachstum, Wohnbauprogramme vor und nach den Weltkriegen, die nationale Entwicklung von Inflation und Zinsen einen großen Einfluss auf das Wohnungsregime hatten. Der öffentliche (soziale) Wohnungsbau als Teil des Wohlfahrtsstaats ist durch einen institutionellen Rahmen gezeichnet, in dem kurze Momente der *critical juncture* von langen Phasen der pfadabhängigen Entwicklung abgelöst werden. Dabei lassen sich zwischen europäischen Nachbarstaaten divergierende Pfade identifizieren. Während in Großbritannien sozialer Wohnungsbau strikt vom privaten Wohnungsmarkt getrennt wurde, schaffte Deutschland einen integrierten Wohnungsmarkt, in dem sozialer und privatwirtschaftlicher Wohnungsbau miteinander konkurrierten. Nach Kemeny (2006) war diese Institution ein außergewöhnliches Resultat der spezifischen Konditionen der Nachkriegszeit, in der hohe Wohnungslosigkeit, ordoliberaler Ideologie und korporatistische Institutionen zusammenkamen. Jedoch auch nach Ablauf der Hypothekenkredite und Abnahme der Wohnungslosigkeit wurden in Deutschland, wie auch einigen Nachbarstaaten, weiterhin soziale Wohnungsbauten durch einen Bestand an öffentlichen Wohnungsbauten fortbetrieben. Folgt man den Annahmen der Wohnregimeforschung, lassen sich Privatisierungsentscheidungen der 2000er Jahre als Ergebnis einer pfadabhängigen Entwicklung nationaler Wohnraumversorgung im Wohlfahrtsstaat betrachten. Die Art der nationalen Privatisierung hängt davon ab, wie politische Akteure mit den Besonderheiten der Wohnraumförderung umgehen.

Die Kritische Wohnungsforschung zeigt zudem, dass das Handeln von Akteuren im Zuge einer Privatisierungswelle durch ein Spannungsfeld zwischen Wohnraum als Anlageobjekt vs. soziales Gut strukturiert ist. Dabei spielt die hegemoniale politische Ideologie eine Rolle bei der Machtverteilung

zwischen Kapital- und Arbeitsinteressen in der Wohnungspolitik. Im selben Zeitraum hebt die kritische Wohnungsforschung eine Zunahme diverser Treiber hervor, die in Deutschland für eine Entstaatlichung und den Verkauf öffentlicher Eigentumsbestände verantwortlich gemacht werden. Die öffentlichen Wohnungsbestände wurden von institutionellen Investoren im Rahmen von Blockverkäufen erworben und als Anlageobjekt für überschüssiges internationales Kapital genutzt. Der Rückzug staatlicher Bereitstellung von Wohnraum und der aktive Verkauf öffentlicher Wohnungsbestände lässt sich daher als einen bedeutsamen Wandel im institutionellen Gefüge des deutschen sozialen Wohnungsbaus beschreiben. Die Untersuchung der Privatisierung sollte demnach, als eine erneute *critical juncture* im Pfad der Deutschen Wohnraumversorgung konzeptualisiert werden und den Fokus auf die Dynamik des Privatisierungsgeschehens legen.

Eine Untersuchung der Dynamiken der deutschen Privatisierungsgeschichte des öffentlichen Wohnungsbestand als *critical juncture* lässt sich in der Literatur nicht finden. Schipper und Schönig (2021) bringen an, dass die Wohnungsforschung ab 2000 trotz tiefgreifender Veränderungen im sozialen Wohnungsmarkt fast zum Erliegen kam. So hätten selbst nüchterne Prognosen, wie das von Häußermann und Siebel (1994) prognostizierte Ende des sozialen Wohnungsbaus, keine gesellschaftliche Sprengkraft entfaltet. Erst nach der Finanzkrise und mit zunehmender Wohnungsnot in deutschen Metropolen stieg die Relevanz der „Wohnungsfrage“ an. Publikationen der kritischen Wohnungsforschung begannen die Privatisierungsgeschichte sukzessiv aufzuarbeiten und durch detaillierte Fallstudien einzelner Kommunen zu ergänzen (Klus, 2013; Kowalski, 2007; Uffer, 2011). Die wenigen Studien, die sich ab 2008 der Realität veränderter Eigentümerstrukturen stellten, können dieses Defizit bis heute nicht aufholen, auch da sich mit dem Wiederaufkommen der Wohnungsfrage in den letzten Jahren, neue akute Forschungsfragen stellen. Es mag am zyklischen Interesse für Fragen der Wohnungspolitik liegen, dass die kritische Wohnungsforschung erst zehn Jahre nach den meisten Privatisierungen anfang, diese detailliert aufzuarbeiten. Die Forschung bietet stattdessen eine umfangliche Liste von Treibern und Auswirkungen der deutschen Privatisierungsgeschichte. Zur breiten Aufarbeitung der Privatisierungen fehlt an vielen Stellen auch ein theoretischer Rahmen, der historische Pfadabhängigkeiten des deutschen Wohnungsmarkts auf der Makro-Ebene mit detaillierten Fallbeispielen auf der Mikro-Ebene verbindet. Spezifisch stellen sich weiterhin die Fragen nach den Dynamiken der institutionellen Weichenstellung in Kommunen und Länder und im Bund. Wieso entschieden sich einige Städte und Kommunen für eine Privatisierung ihrer Wohnungsbestände, während an anderen Stellen Wohnraum in öffentlicher Hand verblieb? Welche Dynamiken lassen sich beobachten, wenn die Geschichte der Privatisierung öffentlichen Wohnraums als *critical juncture* einer pfadabhängigen Entwicklung betrachtet wird? Wieso erfolgte die Privatisierung in Deutschland innerhalb kürzester Zeit, in einigen Fällen innerhalb weniger Monate? Wie lässt sich der deutsche Sonderweg der Privatisierung erklären, bei dem politische Akteure die radikale Verkaufsstrategie der Blockverkäufe an institutionelle Investoren wählten?

Es muss festgehalten werden, dass das Feld der komparativen Studie von Wohnungsregimen seit Kemeny keine signifikanten Ansätze hervorgebracht hat, die die Abkehr von institutioneller Pfadabhängigkeit als *critical juncture* betrachten. Auf die Kritik von Lennartz und Stephens, et. al. folgten bis heute keine historisch akribischen Analysen des Privatisierungsgeschehens deutscher Kommunen, Länder und Bundesregierungen als erneute *critical juncture* im deutschen Wohnungsregime. Auch wurden keine großen Anstrengungen in der kritischen Wohnungsforschung unternommen, die Privatisierungen der 2000er zum Anlass zu nehmen, um Konzepte zur Erklärung der Geschwindigkeit und Radikalität von Blockverkäufen zu erarbeiten. Stattdessen waren es detaillierte Fallstudien der kritischen Wohnungsforschung, die in den Jahren direkt nach dem Privatisierungsgeschehen aus einer materialistischen Perspektive nach Ursachen und Dynamiken forschten. Durch die Verbindung der Erkenntnisse und Lücken in den drei Forschungsfeldern der Literatur ergibt sich der Bedarf nach einer historischen Aufarbeitung der Privatisierung in Deutschland als *critical juncture* für den öffentlichen (sozialen) Wohnungsbau. Das Konzept der *critical juncture* erscheint als geeignete Linse um die historischen Pfadabhängigkeiten, die Geschwindigkeit und Radikalität der Blockverkäufe und Dynamiken während der Verkaufsentscheidung genauer zu verstehen. Da das Konzept der *critical juncture* dem Historischen Institutionalismus entsprungen ist und dieser die Betrachtungsweise der Institution des öffentlichen sozialen Wohnungsbaus gleichsam informiert, widmet sich das folgende Kapitel diesem theoretischen Ansatz im Detail.

3. Theoretischer Ansatz

3.1 Historischer Institutionalismus

Die bestehende Forschungslücke verdeutlicht den Mangel an Erklärungsansätzen, die den Verkauf öffentlicher Wohnungsbestände als eine kritische Zäsur akribisch historisch analysieren. Zur Beantwortung der Forschungsfrage ist es daher relevant, die Grundannahmen des Historischen Institutionalismus genauer zu erörtern. Dieses Kapitel widmet sich im ersten Teil einer epistemologischen Diskussion der theoretischen und methodologischen Traditionen des Historischen Institutionalismus. Der zweite Teil schließt sich an, indem ein theoretischer Rahmen, auf Grundlage des von Giovanni Capoccia definierten Begriffs der „*critical junctures*“, ausdefiniert wird. Es ergibt sich ein theoretischer Ansatz, nachdem der öffentliche Wohnungsbau in Deutschland als eine historisch gewachsene Institution mit diversen Akteuren und Pfadabhängigkeiten betrachtet wird, dessen Verkäufe eine *critical juncture* in der Entwicklung der Institution darstellte.

Der Historische Institutionalismus entstammt dem "Neuen Institutionalismus", einer Theoriegruppe, die sich bemüht, das Fortbestehen und die Veränderung von Institutionen in fortgeschrittenen industriellen Demokratien zu erklären. Institutionen spielen deshalb eine wichtige Rolle, weil sie gesellschaftliche, ökonomische und politische Realitäten strukturieren. Dabei wird der Staat nicht länger als neutraler Makler zwischen konkurrierenden Interessen gesehen, sondern als komplexes Konstrukt an Institutionen, innerhalb welcher und zwischen denen, politische Konflikte

ausgetragen werden (Hall & Taylor, 1996, S. 6). Dabei fokussieren sich Studien vormalig auf die Untersuchung von Unterschieden zwischen fortgeschrittenen industriellen Demokratien und Erklärung von Divergenzen aufgrund historisch gewachsener Pfadabhängigkeiten. Spezifisch heißt dies, dass Entscheidungen der Gegenwart immer durch die Linse der historischen Entwicklung einer Institution zu analysieren seien. Der zentrale Forschungsgegenstand besteht darin, wie Akteure durch die von ihnen geschaffenen Institutionen eingeschränkt und beeinflusst werden können (Pierson, 2000). Deziert wird untersucht, wie politische Eliten innerhalb der von ihnen geschaffenen Institutionen mit dem demografischen Wandel, einer fortschreitenden Deindustrialisierung und der Finanzialisierung umgehen (Beramendi et al., 2015). Darüber hinaus entwickelte der Historische Institutionalismus Theorien zu gesellschaftlichen Institutionen, in denen Arbeit und Kapital in politischen Konflikten aufeinandertreffen. Wichtige Forschungszweige untersuchten beispielsweise Gewerkschaften (Soskice, 1990), Arbeitgeberorganisationen und die Institutionen der Finanzmärkte (Goldthorpe & Europe, 1984). Unter Einfluss dieser Entwicklungen und dem gleichzeitigen Aufkommen neoliberaler Ideologien hat sich ein Forschungsfeld formiert, welches zunehmend auch die Rolle und Kontrolle von Unternehmensmacht analysierte (Culpepper, 2016). Der Begriff des Historischen Institutionalismus umfasst eine Ansammlung von Theorien und Methoden, die Institutionen als wichtige Akteure identifizieren, ihre Veränderung erklären und sie als Schauplätze politischer Konflikte verstehen.

Gemäß Hall und Taylor (1996) werden Institutionen als formelle und informelle Prozedere, Routinen, Normen und Konventionen definiert, die in einer organisatorischen Struktur der Politik oder der politischen Ökonomie eingebettet sind. Das Regelwerk kann dabei sowohl von Verfassungsrang bis hin zu Konventionen einer Gewerkschaft, oder informellen Beziehungen zwischen Banken und Firmen reichen (S. 6-7). Im Vergleich zu anderen Schulen des Neuen Institutionalismus sind im Historischen Institutionalismus vier Aspekte besonders relevant. Erstens betonen beide Autoren, dass die Beziehung zwischen dem Individuum und den Institutionen relativ vage definiert ist. Dabei wird argumentiert, dass Individuen aktiv kalkulieren und einen Vorteil aus dem Fortbestehen von Institutionen ableiten, als auch aufgrund unbewusster kultureller Faktoren in ihnen verbleiben. So geben Institutionen ihren Akteuren jeweils mehr oder weniger Sicherheiten über das Handeln anderer Akteure in der Zukunft, was diese wiederum zu einer aktiven Entscheidung für oder gegen die Institution verleitet. Im Gegenteil kann es auch dazu kommen, dass Institutionen aufgrund ihrer Verbreitung oder kulturellen Verankerung als selbstverständlich vorausgesetzt und nicht in Frage gestellt werden. Zweitens nennen Hall und Taylor die wichtige Rolle der Entwicklung neuer Institutionen durch asymmetrische Machtverhältnisse. So können gewissen Interessengruppen privilegierten Zugang zu Informationen oder Entscheidungsprozessen haben, während andere strukturell benachteiligt werden. Institutionen verteilen Macht daher immer ungleich zwischen Akteuren und üben diese auch auf ungleiche Weise auf Akteure aus. Drittens sind Pfadabhängigkeiten und unvorhersehbare Konsequenzen zwei wichtige Konzepte im Historischen Institutionalismus. Demnach muss eine Entscheidung immer als Resultat einer Folge ihr vorausgegangener sozialer Ereignisse gesehen werden, die sich in einem einzigartigen historischen

Kontext abspielten und einander bedingten. Die gleiche Institution kann daher zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufgrund veränderter Machtverhältnisse zu divergierenden Ergebnissen kommen. Viertens werden Ideen und der Einfluss von Ideologien auf Institutionen besonders unterstrichen. In Anlehnung an Gramscis Konzept von Hegemonie, erkennt der Historische Institutionalismus auch an, dass nicht allein Gewalt und Zwang zu einem Fortbestehen von Institutionen beitragen. Dagegen sind es sozio-ökonomische Ideologien und Ideen, die maßgeblich dazu beitragen, dass Institutionen freiwillig und positiv akzeptiert werden (Hall & Taylor, 1996). Kernanliegen des Historischen Institutionalismus ist es daher immer, die Muster, Ineffizienzen und unvorhergesehenen Entwicklungspfade der Vergangenheit herauszuarbeiten sowie Organisationen und Individuen als Akteure in einer durch asymmetrische Machtverhältnisse geprägten Institution zu verstehen.

3.2 Pfadabhängigkeiten und Wendepunkte: Thelens gradueller Wandel, Capoccias *critical junctures* und die Komplexität institutioneller Dynamiken

Aus der Perspektive des Historischen Institutionalismus lassen sich bei Institutionen zwei Hauptphasen unterscheiden: die pfadabhängige Entwicklung und der radikale Wandel. Pfadabhängigkeit tritt auf, wenn frühere Entscheidungen zukünftige Entscheidungen in die gleiche Richtung lenken (Kay, 2005, S. 553). Der Grundgedanke ist dabei, dass historische Entwicklungen zu einem bestimmten Zeitpunkt, mögliche alternative Wege der Entwicklung zu späteren Zeitpunkten verunmöglichen oder zumindest schwer zugänglich machen (Bengtsson & Ruonavaara, 2010, S. 193). Capoccia (2015) definiert Pfadabhängigkeit als einen Prozess, bei dem Entscheidungen und Ereignisse der Vergangenheit einen sozialen Unterbau formen, welcher im Laufe der Zeit fortlaufend seine Wirkung entfaltet. Eine solche entfernte Verursachung – „*distal causation*“ – führe dazu, dass der Entscheidungsfreiraum von Akteuren der Institution mit der Zeit eingeschränkt werde. In der Geschichte einer Institution sammelten sich Entscheidungen an, die wiederum die Handlungsspielräume in der Zukunft einschränken und der Institution somit weniger Spielraum für radikale Veränderungen bieten. Das Konzept gilt auch deshalb als bestimmendes Merkmal des Historischen Institutionalismus, da es das Handeln von Individuen und anderen Akteuren innerhalb einer rigiden Institution erklärt. Bei Institutionen, die eine hohe Resistenz gegenüber Wandel oder Reformen aufzeigen, können Pfadabhängigkeiten in der institutionellen Geschichte einen Erklärungsansatz für politische Krisen oder Blockaden bieten (Kay, 2005). So könnten beispielsweise Entscheidungen zum Zeitpunkt der Gründung einer Institution über deren Verfassungstexte oder die interne Organisation, zu einem limitierten Handlungsspielraum für späterer Generationen von Akteuren führen. Dies erklärt sich dadurch, dass Verfassungsregeln die Entscheidungsfreiräume eingrenzen, jedoch erst mit der Zeit durch zusätzliche Regeln und Normen einen unabänderbaren Status erlangen. Gemäß Kay (2005) ist das Konzept der Pfadabhängigkeit jedoch weder als eine präzise Theorie noch als Rahmenwerk zu verstehen, auf dessen Grundlage sich diagnostische Analysen vollziehen ließen. Stattdessen funktionieren Pfadabhängigkeiten als empirische Kategorie, hilfreich zur Organisation und Kennzeichnung historischer Prozesse. Über die Identifikation von Pfadabhängigkeit hinaus, bedarf es daher immer einer Theoretisierung des beobachteten Prozesses.

Das Konzept der Pfadabhängigkeit kann demnach nicht isoliert von zusätzlichen Theorien oder Konzepten angewandt werden (Kay, 2005, S. 554).

Besonders im Politikfeld des Wohnungsbaus lässt sich Pfadabhängigkeit als geeignetes Analysekonzept heranziehen (Heinelt & Egner, 2006). Aufgrund der langfristigen Finanzierung und jahrzehntelangen Verwaltung von Wohngebäuden im öffentlichen Wohnungsbau haben Entscheidungen zu Beginn der Finanzierungsphase starke Auswirkungen auf die Handlungsspielräume der Zukunft. Bengtsson und Ruonavaara (2010) zeigen anhand eines Vergleichs skandinavischer Wohnungspolitik, wie sich bestimmte Wohnungsregime festsetzen können. In der Entwicklungsphase werden dabei oftmals ad-hoc Entscheidungen unter Druck erhöhter Wohnungsnot getroffen. Daraus entwickelten sich während der Bauphase ein Katalog umfassender Regeln, aus denen in der Phase des Managements des Wohnungsbestands eine Institution erwuchs. Nach Abzahlung der Hypotheken zog sich der Staat teilweise aus der Verwaltung zurückgezogen. Die Verwaltung würde von staatlichen Akteuren an marktwirtschaftliche Akteure abgetreten (Bengtsson & Ruonavaara, 2010, S. 196). Der Rückzug öffentlicher Akteure aus dem Wohnungsbau, wie beispielsweise in Schweden, kann daher durch Pfadabhängigkeiten der Wohnungsbaufinanzierung erklärt werden. Wie jedoch in der Literatur hervorgehoben wird, verlief die Rückzugsphase der öffentlichen Hand in Deutschland radikal anders als in nordischen Ländern. Diese unterschiedliche Entwicklung erfolgte, obwohl nordische Länder demselben Wohnungsregime wie Deutschland zuzuordnen sind (Kemeny, 2006). Neben der Pfadabhängigkeit bedarf es daher eines weiteren Analysekonzepts zur Untersuchung des Wandels innerhalb der Institution des deutschen öffentlichen Wohnungsbaus – dem unerwarteten fundamentalen Wandel.

Das konzeptionelle Gegenstück zur pfadabhängigen Entwicklung ist unerwarteter fundamentaler Wandel, welcher im Historische Institutionalismus unter dem Begriff „*critical juncture*“ zusammengefasst wird. Eine *critical juncture* wird oftmals zur Unterteilung historischer Phasen einer Institution verwendet, da sie institutionelle Umbrüche und die Gründung neuer Regeln markiert. Die Rolle einer *critical juncture* ist dabei angelehnt an das Konzept des diskontinuierlichen Paradigmenwechsels von Kuhn (2012) und der Überlegung, wie unerwarteter Wandel innerhalb einer pfadabhängigen Institution zu erklären sei. In der Regel handelt es sich um relativ kurze Momente, in denen substantieller institutioneller Wandel geschieht (Hall & Taylor, 1996, S. 6-10). Das Analysekonzept entstammt einem Anwendungsbereich der vergleichenden historischen Analyse, in dem vorwiegend ökonomische, soziologische oder politische Ereignisse der Makro-Ebene analysiert werden. Die Auswahl von Fallstudien, die als *critical juncture* analysiert werden, bewerten diese größtenteils als „*once-in-a-generation-event*“ – seltene und bedeutsame Wendepunkte mit langfristigen Auswirkungen auf Institutionen und Systeme. Wegweisende Forschung zu *critical junctures* umfasst beispielsweise die Analyse sozialer Klüfte im Zuge der Industrialisierung und deren Einfluss auf die Formation von Politiksystemen durch Lipset und Rokkan (1967), ebenso wie die Forschung von Ikenberry (2019) zur internationalen Ordnung nach Ende des Kalten Kriegs. Zentral für die Verbreitung des Konzepts

innerhalb des Historischen Institutionalismus war besonders die Forschung von Collier und Collier (2002), die in der Art, wie Arbeiterorganisationen in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern integriert wurden, eine *critical juncture* für das politische System und die Parteienlandschaft des jeweiligen Landes sahen. Laut Thelen (1999) sind *critical junctures* als entscheidende Gründungsmomente der Institutionsbildung zu verstehen, die Länder auf sehr unterschiedliche Entwicklungspfade schicken. Ihre langfristige Wirkung hat außerdem zur Folge, dass sich neue Pfadabhängigkeiten ergeben, welche wiederum den politischen Handlungsspielraum über längere Zeitspannen einschränken. Eine *critical juncture* ist somit als Zeitraum institutionellen Wandels zu betrachten, der eine tiefgreifenden Veränderung mit langer Tragweite erwirkt.

Der Rückzug des Wohlfahrtsstaats und die Verbreitung neoliberaler Ideologien haben innerhalb des Historischen Institutionalismus zu einer Debatte darüber geführt, ob und in welchem Ausmaß institutioneller Wandel ablaufen kann. So forderten Streeck und Thelen (2005) in den frühen 2000er-Jahren dazu auf, dass Entwicklungen innerhalb von fortgeschrittenen Volkswirtschaften adäquater theoretisiert werden müssten. Ihrer Meinung nach ließe sich das Ausmaß der Veränderung als größten institutionellen Wandel beschreiben, den fortgeschrittene Volkswirtschaften seit der Nachkriegszeit erlebt hätten (S. 4). Besonders fehle es an theoretischen Rahmen, um die Neuausrichtung des Wohlfahrtsstaats zu erkennen und zu erklären (S. 5). Wie bereits im vorherigen Kapitel dargelegt, werden Thelens Aussagen durch Forderungen von Stephens (2016b) und Lennartz (2011) widergespiegelt. Die fortschreitende Privatisierung sozialstaatlicher Programme und Dienstleistungen, die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien im öffentlichen Sektor und Einführung des New Public Management, waren Hauptgründe für diesen breiten Aufruf innerhalb des Historischen Institutionalismus. Als Reaktion wurden über Jahrzehnte diverse Ansätze entwickelt, die sowohl allmählichen, kontinuierlichen, pfadabhängigen Wandel, als auch einen abrupten, scharfen, radikalen Umbruch theoretisierten. Auf der einen Seite adressierte Thelen (2009) die Lücke in der Wohlfahrtsstaatliteratur mit ihrer Theorie des graduellen transformativen Wandels. Die alten „*agency-vs-structure*“-Debatten sollten bei Seite gelegt werden. Stattdessen bedürfe es eines Fokus auf das Kultivieren von Wandel durch Akteure im Rahmen institutioneller Grenzen. Innerhalb der Möglichkeiten und Zwänge einer Institution würden Akteure auf verschiedene Arten transformativen Wandel vorantreiben und dabei um Hindernisse herumarbeiten, die sie nicht verändern könnten.

Während Thelen sich auf graduelle Veränderungen und schrittweise Transformation im Rahmen von Pfadabhängigkeiten fokussiert, werden radikalere Pfadwechsel durch einschneidende Wendepunkte von Capoccia (2015) aufgegriffen. Seine Theorie bezieht sich explizit auf institutionelle Brüche und kritische Entscheidungspunkte in der Geschichte einer Institution. Capoccia definiert das Konzept der *critical juncture* insoweit aus, als dass es eine radikalere Form des institutionellen Wandels beschreibt, indem Pfadabhängigkeiten fundamental durchbrochen werden und sich grundlegende Veränderungen der Institution vollziehen. Eine „*critical juncture*“ ließe sich identifizieren, wenn einzelne Akteure innerhalb einer Institution eine erhöhte Wahrscheinlichkeit haben, mit ihrer Entscheidung das

gewünschte Ergebnis zu erzielen (Capoccia, 2015, S. 150). Diese erhöhte Wahrscheinlichkeit beruht darauf, dass Akteure mit einer breiteren Palette an möglichen Optionen konfrontiert sind und davon ausgehen, dass ihre Wahl unter den gegebenen Umständen erhebliche Auswirkungen auf den späteren Fortlauf der Institution haben wird (S.151). Diese diskontinuierliche Veränderung ist auf den erhöhten Einfluss einzelner Akteure in einem Zeitraum erhöhter Unsicherheit zurückzuführen. Während einer *critical juncture* öffnet sich ein Zeitfenster des erweiterten Handlungsspielraums für ein Netzwerk an Akteuren, die innerhalb oder im Umfeld einer Institution agieren. Ihre Entscheidungen haben in diesem Zeitfenster größere Tragweite und beeinflussen den Fortlauf der Institution maßgeblich über das Ende des Zeitfensters hinaus. Eine *critical juncture* unterscheidet sich von kontinuierlichem Wandel innerhalb einer Institution dahingehend, als dass sie zeitlich begrenzt ist und abseits der historischen Norm liegt (Capoccia & Kelemen, 2007, S. 348). Ein zentraler Aspekt ist dabei der Begriff der "*contingency*", welcher die Unvorhersehbarkeit des institutionellen Wandels beschreibt. Da Akteure in historisch kritischen Momenten diverseren Einflüssen und Druck ausgesetzt sind, werden Entscheidungen nicht nach vorher festgelegten Regeln getroffen. Der Entscheidungsprozess während einer "*critical juncture*" gleicht einem Notfallplan, der nicht zwangsläufig zu dem deterministischen Ergebnis führt, das sich aus der Pfadabhängigkeit ergebe (S. 167). Diese Konzeption von Wandel unterscheidet sich stark von Thelens Modell der graduellen Transformation. Für Thelen erfolge Wandel durch Feedback-Loops der Pfadabhängigkeit im Rahmen der institutionellen Regeln (Thelen, 1999). Die "*critical juncture*" nach Capoccia ist somit explizit ein Konzept, das nicht den fortlaufenden, sondern unerwarteten institutionellen Wandel beschreibt (Capoccia & Kelemen, 2007).

Die theoretischen Ansätze von Thelen und Capoccia erfassen unterschiedliche Formen des institutionellen Wandels. Beide entspringen einer Diskussion, die im Rahmen neoliberaler Reformen erneut aufflammte und den Historischen Institutionalismus vor die Frage stellten, wie sich die fundamentale Veränderung pfadabhängiger Institutionen erklären ließe. Der zentrale Unterschied wie Thelen und Capoccia diese Frage beantworten, liegt darin, ob sich der Wandel innerhalb oder außerhalb des institutionellen Rahmen vollzieht. Capoccia unterscheidet sich von traditionellen Erklärungen im Historischen Institutionalismus, da er sich nicht auf schrittweise Veränderungen oder graduelle Transformation bezieht. Stattdessen formuliert er eine Methodik, um schnelle und radikale Umbrüche einer Institution sowie deren Treiber und Dynamiken zu analysieren. Capoccia formuliert er eine Methodik, mit der schnelle und radikale Umbrüche einer Institution, auf ihre Treiber und Dynamiken hin analysiert werden können. In Anbetracht der Fragestellung nach Gründen für die Geschwindigkeit und radikale Form der Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände in Deutschland, eignet sich Capoccias Theorie für das Forschungsdesign dieser Arbeit besonders.

4. Forschungsdesign

4.1 Capoccias „*critical juncture*“ als Grundlage des Forschungsdesigns

Bei der Übersetzung der *critical juncture* in ein geeignetes Forschungsdesign gibt Capoccia (2015) einen Rahmen vor, in dem die Elemente des Zeitdrucks, der Unsicherheit und der Kontingenz mit den Entscheidungen, Strategien und Handlungsoptionen von Akteuren verbunden werden. Der Forschende ist dabei angehalten, den historischen Kontext der *critical juncture* zu rekonstruieren und festzustellen, welchen Handlungsspielraum die Hauptakteure realistisch und nicht hypothetisch hatten (S. 159). Gleichmaßen müsse die historische Entwicklung durch eine kontrafaktische Analyse ergänzt werden. Daraus folgt ein Appell, der auch für jede Forschung zu Pfadabhängigkeiten gilt, alternative Entwicklungspfade zu theoretisieren und ihre Folgen abzuwägen (Kay, 2005). Der Forschungsfokus müsse dabei auf den politischen Interaktionen und Entscheidungsprozessen liegen, die die *critical juncture* ausmachen. Zentrale Begriffe, nach denen sich die Analyse richten müsse, sind daher die historischen Meilensteine, das Machtverhältnis von Akteuren, strukturelle Effekte und besonders die alternativen Handlungsoptionen. Zur Beantwortung der Forschungsfrage müssten diese im Licht der außergewöhnlichen Umstände betrachtet werden, in denen die Institution ihren unerwarteten Wandel vollzieht. Im Folgenden werden die zentralen Begriffe und Mechanismen in Capoccias Forschungsansatz genauer erläutert und anhand des Forschungsgegenstands konkretisiert. Abschließend wird aus Capoccias Forschungsansatz ein kohärentes Forschungsdesign abgeleitet, aus dem sich die Auswahl von Daten und die Methodik der Datenanalyse ergeben.

4.1.2 Forschungsgegenstand: Öffentlicher (sozialer) Wohnungsbau als historische Institution & der Komplettverkauf der WOBA Dresden

Die erste Entscheidung im Forschungsdesign einer *critical juncture* -Analyse bedürfe laut Capoccia, einer klaren Definition des Forschungsgegenstands. Demnach soll bei der Prüfung, ob eine Reihe von Ereignissen und Entscheidungen eine *critical juncture* darstellt, zunächst die Frage gestellt werden: „Eine *critical juncture* in der Entwicklung wovon?“ (Capoccia, 2015, S. 167). In diesem Fall lautet die Antwort: „In der Entwicklung des sozialen öffentlichen Wohnungsbaus in Deutschland“. Wenn an dieser Stelle von öffentlichem (sozialen) Wohnungsbau als Institution gesprochen wird, ist eine spezifische Auswahl an Instrumenten eines breiten Forschungsfelds der Wohnpolitik gemeint. In der Wohnpolitik unterscheiden Heinelt und Egner (2006) zwischen zwei Klassen von wohnungspolitischen Instrumenten; die des Rechts und die des Geldes in Form von Subjekt- und Objektförderung. In dieser Arbeit wird dezidiert auf die Objektförderung und spezifisch auf die Bereitstellung von Wohnraum im Eigentum öffentlicher Akteure eingegangen, die auf den Ebenen des Bundes, der Länder und Kommunen über einen Bestand kostengünstiger Wohnungen verfügten. Genauer meint der Begriff hier die Wohnanlagen, welche durch Investitionsprogramme der öffentlichen Hand für Menschen gebaut wurden, die sich in ökonomisch schwierigen Situationen befinden, in Ballungsräumen leben und keine geeignete Wohnung finden oder leisten können (Egner et al., 2021). Der soziale Wohnungsbau ist damit

ein zentraler Teil der Sozialpolitik und geht in Deutschland auf die wohlfahrtsstaatliche Agenda des Kaiserreichs und der Weimarer Republik zu Beginn des 20. Jahrhunderts zurück (Rink, 2021, S. 3).

Die Hauptaufgabe des öffentlichen Wohnungsbaus des letzten Jahrhunderts war primär die Beseitigung von Wohnungsmangel durch die Bereitstellung staatlich geförderter Wohnraums. Der Begriff des „sozialen Wohnungsbaus“ geht dabei auf das Erste Wohnungsbaugesetz von 1950 zurück, in dem die Errichtung von Sozialwohnungen durch Bund, Länder und Kommunen für breite Schichten in der Bundesrepublik geregelt wurde (von Roncador, 2006, S. 190). Diese Investitionsprogramme zur Errichtung von Mehrfamilienhäusern in urbanen Zentren hat somit eine lange Tradition, die sich auch nach dem 2. Weltkrieg sowohl in der BRD als auch der DDR auf eigene Weise fortsetzte. Aufgrund der historischen Analyse, welche an dieser Stelle mit dem Wohnungsbau in der Weimarer Republik beginnt und sich sowohl mit dem Wohnungsbau der BRD und DDR beschäftigt, wird der Begriff „sozialer Wohnungsbau“ über den Kontext der Gesetze in der BRD hinaus gefasst. Anders als bei Sensch (2011), handelt es sich hier um eine Analyse des institutionellen Rahmens, der den Bau, die Verwaltung und letztendlich auch den Verkauf von Wohnungen im (Teil-)Besitz durch öffentliche Akteure betrifft. Der „soziale öffentliche Wohnungsbau“ wird demnach als eine Institution definiert, welche sich über die Bauphase eines Wohnblocks hinaus in der Verwaltung der Wohneinheiten, und auch nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit in der BRD durch den Verbleib der Wohnungen im Eigentum der öffentlichen Hand fortsetze. Das Forschungsobjekt ist somit als die Institution des öffentlichen Wohnungsbaus in Deutschland definiert, dessen Geschichte seit der Weimarer Republik bis ins 21. Jahrhundert in die wiedervereinigte BRD fortbesteht.

4.1.3 Forschungszeitraum: Lange Pfadabhängigkeiten und eine kurze Phase der *critical juncture*

Für Capoccia (2015) spielt Zeit eine zentrale Rolle bei der Betrachtung einer *critical juncture*. Zum einen beschreibt er den Zeitpunkt in der Entwicklung einer Institution, in dem entscheidende Weichenstellungen stattfinden, die langfristige Auswirkungen mit sich bringen. Des Weiteren handelt es sich nicht um langanhaltende Phasen, sondern kurze Perioden, in denen sich grundlegende institutionelle Veränderungen vollziehen. Dabei ist die Kürze immer relativ zum vorausgegangenen Zeitraum der Pfadabhängigkeit zu bewerten. Weil eine *critical juncture* in der Regel den Endpunkt einer kontinuierlichen historischen Pfadabhängigkeit markiert, ist der Zeitraum kürzer als die ihr vorausgegangene Phase. Aus dieser Beobachtung ergibt sich die zweite Entscheidung, die Forschende nach Capoccias Forschungsansatz zu treffen haben. So müsste man sich in der Geschichte des Forschungsobjekts auf einen genauen Zeitpunkt der *critical juncture* festlegen und damit verknüpft auf das bedeutendste Fallbeispiel dieser Zeit fokussieren. Forschende sind angehalten, den Zeitpunkt zu identifizieren, in dem sich die Institution Forderungen nach radikalem Wandel ausgesetzt sah. Zudem müsse das Fallbeispiel analysiert werden, welches zum frühesten Zeitpunkt einen maßgeblichen Einfluss auf die Weiterentwicklung der Institution hatte (Capoccia, 2015, S. 170).

Wie zuvor erklärt, wird der Zeitraum zwischen 1999 und 2008 als *critical juncture* im öffentlichen sozialen Wohnungsbau angesehen. Dies begründet sich durch die hohe Zahl von Transaktionen, in denen öffentliches Wohnungseigentum durch Bund, Länder und Kommunen an private ausländische Investoren veräußert wurde. Die Wohnungstransaktionen werden als *critical juncture* gesehen, da durch die neuen Eigentumsverhältnisse auf dem deutschen Wohnungsmarkt und die Reduktion von Wohnungseinheiten in öffentlicher Hand eine radikale Wende in der Objektförderung vollzogen wurde. Im Fall des sozialen Wohnungsbaus war die Verkaufsphase im Vergleich zur Bau- und Verwaltungsphase kurz. Während Wohnungen des öffentlichen Wohnungsbaus über Jahrzehnte geplant und gebaut wurden, Jahrzehnte durch gemeinnützige und später profitorientierte Unternehmen verwaltet waren, erfolgte der Verkauf eines Großteils dieser Bestände innerhalb weniger Jahre. Die Pfadabhängigkeit der Institution reicht bis in die Weimarer Republik zurück, als öffentliche Wohnungsbauförderungen zur Linderung der Wohnungsnot einen ersten rechtlichen Rahmen bekamen.

Im Kern ist der kurze Zeitraum mitverantwortlich dafür, dass sich aus einer *critical juncture* folgenreiche Entwicklungen für Akteure und die Institution ergeben. In der kurzen Zeit einer *critical juncture* stehen Akteure unter intensivem Druck und vor Entscheidungen, die außerhalb institutioneller Pfadabhängigkeiten liegen. Die Intensität und Bedeutung ihrer Entscheidungen, ergibt sich daraus, dass Akteure unter Zeitdruck und Unsicherheit handeln müssen. Dies kann dazu führen, dass Akteure überstürzte Entscheidungen treffen, langfristige Auswirkungen nicht ausreichend abwägen, oder sich Koalitionen anschließen, die sie in anderen Situationen nicht unterstützen würden. Aufgrund des seltenen Moments und der hohen Unsicherheit, können die Entscheidungen von Akteuren zu langanhaltenden Pfadabhängigkeiten führen. Unter Zeitdruck werden jedoch auch die Regeln der Institution und ihr Rahmen kurzzeitig aufgehoben. Die Palette an Entscheidungen ergibt sich nur im Zuge von sozialer oder politischer Unsicherheiten, durch die Akteure eine freiere und einflussreichere Rolle einnehmen und mehr Einfluss auf den Entwicklungspfad der Institution ausüben, als sie es in „ruhigeren“ Zeiten möglich gewesen wäre (Capoccia & Kelemen, 2007).

Die kurze Phase des institutionellen Ausnahmezustands, ist somit eng verknüpft mit sozialer oder politischer Unsicherheit. Dabei liegt der Grund für diesen politischen Druck typischerweise außerhalb der Institution. Meist sind es exogene Schocks oder eine Reihe von Ereignissen, auf die die Institution nur limitiert Einfluss nehmen konnte (Capoccia, 2015, S. 152). In Folge des unerwarteten exogenen Ereignisses, eröffnen sich für die betroffenen Akteure eine Reihe neuer Handlungsoptionen, bei denen auch radikale institutionelle Veränderungen auf dem Tisch liegen, die unter anderen Umständen nicht diskutiert worden wären. Entscheidungsträger:innen wählen eine der Handlungsoptionen und erzeugen mit ihrer Auswahl eine neue institutionelle Realität mit langer Tragweite (S.152). Das Ergebnis ist dabei nicht automatisch eine fundamentale Veränderung der Institution, denn auch der „*Status quo*“ kann theoretisch als Ergebnis einer *critical juncture* hervorgehen (Capoccia & Kelemen, 2007, S. 352). In einer Lage politischer Unsicherheit und vor Handlungsoptionen gestellt, die in normalen Zeiten nicht annähernd diskutiert worden wären, sehen sich Akteure mit

Entscheidungen konfrontiert, die die Institution auf Jahrzehnte neu ausrichten kann. Die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände durch Blockverkäufe an ausländische Immobilienfonds und andere Akteure aus dem Netzwerk der REPE-Firmen, wird an dieser Stelle, als eine solche radikale Entscheidung eines erweiterten Handlungsspielraums bewertet.

4.1.4 Fallstudien: Die größten Wohnungsverkäufe auf den Ebenen der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik.

Die dritte Entscheidung im Forschungsdesign bedarf der Fokussierung auf die wesentlichen Ereignisse und Dynamiken der historischen Analyse. Dabei muss sich die Analyse im Detail einer Rekonstruktion des historischen Entwicklungsprozesses der Institution und in deren Folge der politischen Entscheidungen während der *critical juncture* widmen. Capoccia (2015) zeichnet auf, anhand welcher Aspekte eine historische Analyse vollzogen werden sollte. Zuerst muss die Geschichte der Institution chronologisch rekonstruiert, in ihr die Hauptakteure identifiziert, ihre Interaktionen über die Zeit dargestellt und ihre Handlungsspielräume aufgezeigt werden. Ganz dem Motto von Capoccia folgend: „*Read history forward*“ (S.170). Während der *critical juncture* wirkt ein vielfältiger und widersprüchlicher politischer Druck auf das Netzwerk an Akteuren. Capoccia geht hier nicht genau auf die möglichen Formen des Drucks ein, überlässt es den Forschenden somit anhand ihrer Forschungsobjekte herauszuarbeiten, welche Einflussfaktoren als ausschlaggebend zu bewerten sind. Konkret führt Capoccia an, dass im Angesicht allgemeiner Unsicherheit unter Akteuren ein politischer Druck entstehen kann, der politische Entscheidungsprozesse, Initiativen zur politischen Mobilisierung und Versuche der Koalitionsbildung sowie strategische Interaktionen stark beeinflusst (Capoccia, 2015, S. 160).

Hauptaufgabe der Analyse ist es daher neben der Rekonstruktion der *critical juncture* auch das Feld der Hauptentscheidungsträger:innen aufzuzeigen. Dabei sollte klar identifiziert werden, welche Möglichkeiten ihnen historisch und nicht nur hypothetisch möglich zur Verfügung standen, wie nah die Akteure diesen alternativen Optionen herankamen und welche wahrscheinlichen Folgen ihre Wahl für das institutionelle Ergebnis gehabt hätte (S.159). Allerdings agieren die Akteure nicht unter Bedingungen der Chancengleichheit. Stattdessen betont Capoccia, wie Asymmetrien zwischen den Akteuren Vorteile und Nachteile mit sich bringen können. Zusätzlich sind einige Akteure in Zeiten der Unsicherheit strategisch besser positioniert, was es ihnen ermöglicht, die Vorreiterrolle eines „politischen Entrepreneurs“ zu übernehmen und andere dazu zu überreden, ihrem Beispiel zu folgen. Die politische Landschaft und die Art, wie diese organisiert ist, strukturieren demnach das Handeln der Akteure auf unterschiedliche Weise. Einige politische Akteure können daraus Vorteile ziehen und die Bildung von Koalitionen beeinflussen, die wiederum ausschlaggebende Entscheidungen für den Fortlauf der Institution treffen. So kann es passieren, dass nur eine kleine Zahl von Akteuren sich die politische Landschaft, oder den Aufbau der Institution zu Nutze machen, um die maßgeblichen Entscheidungen zu treffen (Capoccia, 2015, S. 161). Auch können politische Akteure mit besonderen Ressourcen oder in strategisch guten Positionen ihre Interessen durchsetzen, indem sie die Formation der

Mehrheitskoalitionen leiten. Die Rolle des politischen Entrepreneurs darf daher nicht vernachlässigt werden bei der Analyse der Akteure während der Privatisierung im sozialen Wohnungsbau.

Diese Arbeit beginnt daher mit einem breiten Fokus auf die zentralen politischen Entscheidungsträger:innen der wohnungspolitischen Geschichte der BRD und DDR. Ausgehend von der Bundesebene werden die größten Transaktionen während der *critical juncture* identifiziert, um eine Liste von Untersuchungsgegenständen zu erhalten. Die Länder und Kommunen mit dem höchsten Transaktionsvolumen werden genauer analysiert. Abschließend fokussiert sich diese Arbeit auf die Fallstudie des Komplettverkaufs der WOBA Dresden zwischen 2005 und 2006. Dabei sticht der Verkauf der WOBA Dresden GmbH im Jahr 2006 besonders hervor, weil durch ihn ein Transaktionsvolumen von 48.000 Wohnungseinheiten, innerhalb weniger Monate vom kommunalen Besitz in das Eigentum des privatwirtschaftlichen Investors Fortress wechselte. Der Verkauf der WOBA war eine Entscheidung, bei der in kürzester Zeit ein direkter Totalverkauf erfolgte. Die Privatisierung der WOBA Dresden eignet sich somit als bedeutendes Fallbeispiel während der *critical juncture* im deutschen öffentlichen Wohnungsbau. Dies erfolgt auch, weil der Verkauf über die Kommune Dresden hinaus besondere Aufmerksamkeit in den Medien erfuhr. Speziell sorgte der Verkauf für Aufmerksamkeit, weil die Stadt Dresden somit medial als „schuldenfrei“ bezeichnet wurde. Der Fall Dresden verortet sich zwar nicht als Verkauf zum frühesten Zeitpunkt in der *critical juncture*, wie es Capoccia eigentlich vorschlägt. Da in diesem Fall sowohl die Aspekte der Geschwindigkeit und Radikalität des Eigentümerwechsels besonders klar hervortreten, weist Dresden dennoch zentrale Voraussetzungen auf, die auch in anderen Kommunen, Ländern und im Bund stattfanden. Es bietet als kritischer Fall in der Privatisierungsgeschichte Deutschlands somit die besondere Möglichkeit, Erkenntnisse aus den bundesweiten Verkäufen auf lokaler Ebene zu überprüfen.

4.5 Umsetzung des Forschungsdesigns: Historische Pfadabhängigkeiten, Akteure und der politische Rahmen

Es gilt festzuhalten, dass Capoccia ein breites Forschungskonzept zur Analyse *critical junctures* vorlegt, in dem sich Aspekte der begrenzten Zeitlichkeit, Unsicherheit, Akteurs-Konstellationen und historischer Ereignisanalyse verbinden. Anhand seiner zentralen Thesen und Begriffe wurde erläutert, inwiefern sich dieses Konzept der *critical juncture* zur Beantwortung der Forschungsfrage eignet. Besonders durch den Fokus auf Aspekte der Zeitlichkeit und Kontingenz kann die Geschwindigkeit und Radikalität der Privatisierungen öffentlicher Wohnungen ausreichend analysiert werden. Aus den herausgearbeiteten zentralen Begriffen und Dynamiken ergeben sich drei Elemente, die in der Analyse einer *critical juncture* zentral sind; die auf ihre wichtigsten Pfadabhängigkeiten (1), die verschiedenen Strategien der Akteure (2) und der ideologische und politische Rahmen (3). Die Analyse wird durch eine kontrafaktische historische Analyse ergänzt, um alternative Entwicklungen der Ereignisse zu beleuchten (S.171). Um den Wandel der Institution einzuordnen, werden die historischen Pfadabhängigkeiten der Gesetzgebung des Wohnungsbaus nachgezeichnet. Spezifisch wird die Geschichte des öffentlichen Wohnungsbestands in Deutschland in groben Zügen rekonstruiert, um die historische Relevanz des

öffentlichen Wohnungsbaus zu beachten. Anhand dieses Forschungsdesigns lassen sich in einer akribischen Analyse der *critical juncture* zwischen 1999 und 2008 die Treiber der politischen Entscheidungsprozesse von Privatisierungen auf bundesweiter, landespolitischer und kommunaler Ebene anschließend klar identifizieren. Erklärungsansätze für die Geschwindigkeit und Radikalität des institutionellen Wandels werden zusätzlich anhand des WOBA-Verkaufs in Dresden herausgearbeitet. Das Forschungsdesign kombiniert somit eine Analyse der Treiber auf der Makro-Ebene mit einer Untersuchung der Dynamiken im lokalen Kontext auf der Mikro-Ebene. Die Schwerpunkte von Capoccias Forschungsansatz leiten darüber hinaus die Interviewfragen, aus denen Codes formuliert werden, welche wiederum die Ergebnisse der Analyse strukturieren. Im folgenden Abschnitt wird daher genauer auf die Quellenarbeit und Methodik der Datenanalyse eingegangen.

4.2 Forschungsmethoden: Quellenauswahl und Datenanalyse

Die Quellen der Arbeit beruhen sowohl auf der Analyse quantitativer als auch qualitativer öffentlicher Daten, Studien und Forschungsarbeiten, sowie auf einer Reihe semi-strukturierter Interviews mit Expert:innen. Ausgangslage der qualitativen Forschung war die Rekonstruktion des Entscheidungsprozesses der Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände auf Grundlage von Daten und Veröffentlichungen des BBSR unter Hinzunahme von Forschungsarbeiten zum lokalen und bundesweiten Privatisierungsgeschehen. Neben der Dokumentenarbeit wurden zehn Interviews mit Expert:innen aus der Wohnungswirtschaft, Politik und wissenschaftlichen Forschung durchgeführt. Die Auswahl von Interviewpartner:innen der Forschung wurde auf Grundlage ihrer Veröffentlichungen zum Privatisierungsgeschehen gewählt. Personen der kritischen Wohnungsforschung und der neoklassischen Ökonomie wurden kontaktiert, um eine Einschätzung des Privatisierungsgeschehens, zehn Jahre nach den meisten Veröffentlichungen, zu halten. Expert:inneninterviews dienten somit als Quelle, um die persönliche Perspektive von Zeitzeug:innen mit einzubeziehen und Entwicklungen im Entscheidungsprozess der Privatisierung nachzuvollziehen (Patton, 2014, S. 50). Aufgrund der zeitlichen Distanzierung zum Jahrzehnt der 2000er, wurden Aussagen mit weiteren Quellen verbunden. Die Interviews richteten sich primär auf den Erkenntnisgewinn, durch eine rückblickende Betrachtung des Zeitraums, als entscheidende Weichenstellung für den deutschen Wohnungsmarkt. Zusätzlich wurde durch das Schneeballverfahren der Kreis von Expert:innen erweitert. Die Zahl der Interviews wurde auf Grund zeitlicher Limitationen auf zehn begrenzt, jedoch lag ein Augenmerk darauf, dass aus den Bereichen der Forschung, Wohnungswirtschaft und Politik jeweils mehr als eine Person interviewt wurde.

Auf Grundlage des Forschungsansatz von Capoccia (2015) wurde eine erste Version eines Fragenkatalogs erstellt, der sich den Ereignissen, Akteuren, strukturellen Rahmenbedingungen und alternativen Handlungsoptionen während der *critical juncture* widmet. Der Fragenkatalog diente als Gesprächsleitfaden für das erste Interview, welches in einer semi-strukturierten Weise geführt wurde. Das erste Interview wurde nachfolgend transkribiert und in Teilabschnitte unterteilt, die wiederum mit Überschriften versehen wurden. Aus der Zusammenfassung dieser Transkription wurde ein

aktualisierter Interview-Guide entworfen, der die Grundlage aller weiteren Interviews bildete (siehe Annex 3). Fragen oder Themen, die während des Interviewprozesses aufkamen, wurden zudem in den Fragenkatalog aufgenommen. Diese Vorgehensweise wurde gewählt, da sich erkenntnisreiche Interviews mit Expert:innen und Zeitzeugen immer durch ein hohes Maß an Flexibilität und offenen Fragestellungen auszeichnen (Berry, 2002). Während des ersten Interviews wurden daher bewusste Freiräume im Fragekatalog gelassen, die durch den Interviewten gefüllt werden konnten. Zwar erlaubte es diese Methode, dass Interviewpartner:innen wertvolle Anekdoten und Aspekte abseits des vorgefertigten Forschungskonzepts einbringen konnten, jedoch verschärften sich dadurch immer auch Probleme in der Validität und Zuverlässigkeit der Ergebnisse (Berry, 2002). Aufgrund des teils lang zurückliegenden Zeitraums wurden die Interviews primär als Quelle subjektiver Erfahrungsberichte bewertet. Nach Patton (2014) wurden die Interviews mit dem Ziel durchgeführt, persönliche Perspektiven auf die Privatisierungsgeschichte zu erlangen sowie die subjektive Einordnung und des Zeitgeschehens zu ermitteln. Um die Validität von Interviewaussagen zu überprüfen, wurden Sekundärliteratur hinzugezogen und andere Interviewpartner:innen gebeten, die Aussagen aus ihrer Perspektive einzuordnen. Die Interviews erfolgten in einem Zeitraum zwischen Juni und November 2023 telefonisch oder über die Video-Kommunikationssoftware „Zoom“ und wurden mit Zustimmung der Interviewpartner:innen aufgezeichnet. Die Aufzeichnungen dienten als Grundlage für die Transkription der Interviews und die nachfolgende Kodierung. Eine Liste der interviewten Personen ist im Annex angehängt.

Die Kodierung, als essenzieller Schritt Interview-basierter qualitativer Forschungsarbeit (DeCuir-Gunby et al., 2011), erfolgte teilweise auf Grundlage von Capoccia (2015) sowie durch datengetriebenes Identifizieren von Themen innerhalb der Interviews. Ein Großteil der Interviews erfolgte nach deduktiver Ableitung von Fragen anhand von Capoccias Forschungskonzept. Dies erlaubt die Konkretisierung seiner Annahmen im Allgemeinen anhand des speziellen Fallbeispiels der *critical juncture* im öffentlichen Wohnungsbau. Durch die semi-strukturierte Form der Interviewführung und die Freiräume in der Gesprächsführung kamen zusätzliche neue spezifische Beobachtungen und Muster hervor, die zur Beantwortung der Fragestellung dienlich waren. Die induktive Methodik wurde somit in Teilen verwendet, um aus diesen Mustern allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen. Die Transkripte wurden in MAXQDA nach den Themen „Fallbeispiele“, „Ereignisse“, „Ausnahmезustand“, „Akteure und politische Entrepreneur:innen“ und „Alternative Handlungsoptionen“ kodiert. Zusätzliche Unterkategorien wurden hinzugefügt, um Themen und Fallbeispiele aufzugreifen, die in der Theorie nicht explizit vorgegeben waren. Durch die deduktive als auch induktive Methodik ergab sich ein Katalog von 26 Codes, die den fünf Themen zugeordnet waren. Die Codes dienten zur losen Strukturierung der Analyse, als Datenquelle, Ausgangspunkt weiterer Quellenarbeit und sind daher auch im Annex angehängt. Zitate wurden zusätzlich hinzugezogen, um Ereignisse und Dynamiken der *critical juncture* durch persönliche Erfahrungsberichte der Interviewpartner:innen zu konkretisieren.

5. Analyse

Der Wohnungsmarkt in Deutschland ist seit Beginn der Urbanisierung und Industrialisierung im 19. Jahrhundert zyklisch geprägt von Migrationsströmen und extremer Wohnraumverknappung. Aus diesen externen Einflüssen ergab sich eine Wohnpolitik, die Jahrzehnte lang Wohnraum primär als soziales Gut und sekundär als Wirtschaftsgut, oder Anlageobjekt bewertete. Erst um die Jahrtausendwende sollte sich der gemeinwohlorientierte Wohnungssektor umfassend ändern. Die Tragweite dieser Entwicklung ist umso auffallender, je mehr man den Blick auf die Pfadabhängigkeiten in der Geschichte des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus in Deutschland richtet. Zur Untersuchung des Forschungsgegenstands und Beantwortung der Forschungsfrage widmet sich das erste Kapitel der Analyse einer historischen Rekonstruktion der pfadabhängigen Entwicklung in Ost- und Westdeutschland zwischen 1920 und 1990. Capoccias Aufruf folgend, die Geschichte der Institution chronologisch zu rekonstruieren, beginnt die historische Analyse mit den Anfängen der ersten öffentlichen Wohnbauprogramme, gefolgt von einer Analyse der Pfadabhängigkeiten west- und ostdeutscher Wohnpolitiken nach dem zweiten Weltkrieg. Die institutionellen Folgen dieser Pfadabhängigkeiten im Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung werden im zweiten Kapitel weiter nachgezeichnet. Die Analyse des *critical juncture*, zwischen 1999 und 2008, erfolgt im dritten Teil der Analyse zuerst aus der Makro-Perspektive auf Grundlage quantitativer Daten des BBSR für die gesamte BRD. Daraufhin richtet sich der Fokus auf die Entscheidungen von Akteuren auf den Ebenen des der Länder und Kommunen. Abschließend erfolgt eine detaillierte Nachzeichnung der *critical juncture* auf der Makro-Ebene anhand des Fallbeispiels des Komplettverkaufs der WOBA Dresden.

5.1 Langfristige Pfadabhängigkeiten des sozialen Wohnungsbaus vor der Wiedervereinigung

5.1.1 Wohnungsbau zwischen den Weltkriegen (1920 – 1945): Die Entstehung der ersten öffentlichen Wohnungsbestände und ihrer Pfadabhängigkeiten

Eine erste Institutionalisierung von Bau- und Wohnaktivitäten in Deutschland begann mit dem Ende des Ersten Weltkriegs und wurde durch Rentenkassen, Länder und Gemeinden, sowie Arbeiterorganisationen geprägt. Bartholomäi (2004) zeichnet nach, dass die Binnenwanderung im Lauf der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts in vielen europäischen Städten zu Problemen der Unterversorgung mit Wohnraum führte. Ländliche Großfamilien wurden im Zuge der Migration zu städtischen Kleinfamilien, oftmals wohnhaft auf wenigen Quadratmetern mit schlechter sanitärer Versorgung, wenig Licht oder Luft in engen Mietshäusern deutscher Großstädte. Diese Lage war es, die Engels (1974) auch in den Arbeitersiedlungen Manchesters beschrieb und ihn zu seinen Schriften „Zur Wohnungsfrage“ veranlasste. Im Deutschen Kaiserreich war der Staat nicht besonders aktiv im Wohnungs- und Städtebau. Gesetzliche Rentenversicherungsträger waren die ersten Akteure, die eine aktivere leitende Rolle im Aufbau der ersten gemeinnützigen Bauvereine einnahmen. In Folge dieser öffentlichen Investitionen sollten die ersten sozialen Wohnbausiedlungen zu Beginn des 20.

Jahrhunderts entstehen. Der Grund für diese Entwicklung war, dass Landesversicherungsanstalten des Kaiserreichs bis in die 1920er verpflichtet waren, ihr Vermögen, auf dem Geldmarkt, ausschließlich in zinssichere und risikoarme Anlagen zu investieren (Bartholomäi, 2004). Hinzukam ab 1924, dass in Folge der Hyperinflation eine Geldentwertungsausgleichsteuer – kurz Hauszins – auf den Besitz von Altbauten erhoben wurde. Hausbesitzer:innen hatten durch die Inflation innerhalb kürzester Zeit ihre Hypotheken abzahlen können und wurden im Zuge einer Währungsreform zur Finanzierung von Neubauten herangezogen (Arnold et al., 2017, S. 55). Gleichzeitig hatten Länder und Gemeinden erstmals ihre Rolle als öffentliche Bauträger war genommen und die international architektonisch berühmte Phase des deutschen öffentlichen Wohnungsbaus initiiert (Bartholomäi, 2004, S. 21). Diese institutionellen Rahmenbedingungen waren der Grundstein für den wachsenden Wohnungsbestand, der durch öffentliche und gemeinnützige Akteure finanziert wurde.

Neben der öffentlichen Hand und den Rentenversicherern traten die Gewerkschaften und andere Arbeiterorganisationen aus dem Umfeld sozialdemokratischer Politiker:innen als weitere Bauherren auf den Plan. Innerhalb der Arbeiterbewegung und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) wurde mit der Wohnungsnot, nach den Kriegs- und Inflationsjahren zunehmend der Fokus auf die Schaffung von sozialem bezahlbarem Wohnraum gelegt. Mieter:innen wurden von linken Parteien, anders als Eigenheimbesitzer:innen, als Kern der eigenen Wählerschicht gesehen, weshalb die Anhebung der Lebensqualität nach den Kriegs- und Inflationsjahren in den Vordergrund rückte. In den Städten der Weimarer Republik fehlte es schätzungsweise an einer Millionen Wohnungen, während die private Bauwirtschaft gleichzeitig wenig Kapital und Bauarbeiter:innen für den Neubau einsetzte und stattdessen Bodenspekulation betrieb (Bartholomäi, 2004). In Berlin fehlten beispielsweise mindestens 40.000 Wohnungen, um die aus dem ersten Weltkrieg, Heimkehrenden und ihre Familien zu versorgen. Die Berliner Stadtregierung aus SPD, USPD und KPD veranlasste aus diesem Grund 1921 eine Reihe neuer Bauprojekte, die dem Vorbild des „Roten Wiens“ folgen und kommunale Eigenbautätigkeiten und Bauförderung vorantreiben sollten (Holm, 2020). Da das öffentliche Bauprogramm jedoch nur langsam in Schwung kam, taten sich unter Anleitung Berliner Sozialdemokrat:innen und der Bauarbeitergewerkschaft die ersten sogenannten „sozialen Baubetriebe und Bauhütten“ zusammen. Durch Unterstützung des preußischen Finanzministers Albert Südekum, dem Bauarbeiterverbandsvorstand August Ellinger und dem Stadtbaurats Martin Wagner wurde die „Berliner Bauhütte“ als erste soziale Baugesellschaft gegründet (Holm, 2020). Eine Reihe weiterer sozialer Bauhütten gründeten sich in den Folgejahren, die ab Mitte 1920 als Verband sozialer Baubetriebe (VsB) alle Gewerke eines Baubetriebs abdeckten (Ellinger, 1930). Die Unternehmen der „Bauhütten-Bewegung“ waren gemeinwirtschaftlich und ohne private Gewinninteressen organisiert, wurden von der Belegschaft kontrolliert und durch öffentliche und gemeinnützige Träger gestützt. Zudem erwarb der VsB eine Reihe von Sägewerken, Ziegeleien und setzte auf sozialisierte Betriebe bei der Baustoffproduktion. Viele der Bausiedlungen des frühen sozialen Wohnungsbaus entstanden durch den Zusammenschluss aus Gewerkschaften und sozialdemokratischen Politiker:innen, die den aktiven

Ausschluss der privaten Bauwirtschaft aus Planung, Produktion und Bewirtschaftung vorsah (Holm, 2020). Auch in anderen deutschen Großstädten gründeten der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund und der Allgemeine freie Angestelltenbund Bauarbeiter-Produktionsgenossenschaften Neubauten wie die Hufeisensiedlung der Gemeinnützigen Heimstätten-, Spar- und Bau-Aktiengesellschaft (GEHAG) (Peters, 2016, S. 24). Dabei setzte man auf moderne Architektur, in der sich Grünflächen und Großraumwohnungen verbanden und den sozialen Wohnungsbau zu einer unübersehbaren Institution der Weimarer Republik machten (Peters, 2016, S. 35).

Ein einheitlicher gesetzlicher Rahmen der Wohnungsgemeinnützigkeit wurde erst gegen Ende der Weimarer Republik geschaffen. Dieser sollte trotz Prägung der nationalsozialistischen Ideologie bis zur Abschaffung 1989 fortbestehen. Neben der Vielzahl an Akteuren des sozialen Wohnungsbaus der 1920er Jahre galt eine unübersichtliche Anzahl steuerlicher Regeln aus der Kaiserzeit, die sich auf kommunaler und Landesebene teilweise widersprachen (Kuhnert & Leps, 2017, S. 45). Im Kern waren die Genossenschaften und sozialen Baubetriebe, wie die GEHAG, auf die „Beschaffung gesunder Wohnungen zu angemessenen Preisen für minderbemittelte Volksklassen“ ausgerichtet (Peters, 2016, S. 24). Für sie galten daher unterschiedliche „Reichs- und unzähligen Landesgesetze, Verordnungen und Erlasse“, die seit 1867 das Netz preußischer Gesetze zur Stempelfreiheit ausmachten (Kuhnert & Leps, 2017, S. 45). Vorschläge des Gewerkschaftsbundes für einen gemeinwirtschaftlichen Sektor im Wohnungswesen wurden 1921 zur Bauhütten-Hochphase noch abgelehnt. Durch eine Notverordnung des Präsidenten und nach Auflösung des Reichstags, trat 1929 die Gemeinnützigkeitsverordnung in Kraft. Durch diese Gesetze waren Wohnungsunternehmen von Steuern befreit, solange ihr Unternehmenszweck auf den Erbau billiger Häuser für unterbemittelte Familien beschränkt war und gleichzeitig Dividenden limitierte. Spezifisch entfielen für die Betriebe die Körperschafts-, Vermögens- Grund und Erbschafts- sowie Gewerbesteuer während die Gewinnausschüttung auf maximal vier Prozent begrenzt wurde. Diese Regeln galten für drei Unternehmenstypen: Genossenschaften und Vereine, gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften in der Rechtsform einer AG oder GmbH und Betreuungsunternehmen von Heimstätten und Landesentwicklungsgesellschaften. Das Hauptwerk der Regeln zur Steuerbefreiung sollten bis zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1989 fortbestehen bleiben (Mayer, 2015, S. 51-52). Die Gesetzestexte der Weimarer Republik bildeten daher die ersten formellen institutionellen Regeln, aus denen sich langfristige Pfadabhängigkeiten ergaben.

Die Gesetze zur Steuerbefreiung von 1929 bildeten die Grundlage für das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht, welches durch die Nationalsozialistische Arbeiterpartei Deutschlands (NSDAP) neu gefasst werden sollte und nach 1945 den institutionellen Rahmen des sozialen Wohnungsbaus definieren würde (Kuhnert & Leps, 2017). Zu Beginn der NS-Herrschaft wurden die „Gesetze über Beaufsichtigung und Anerkennung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen“ eingeführt. Sie ermöglichten dem Reichsminister die Gleichschaltung der gewerkschaftlichen Wohnungsgesellschaften durch die Institutionen des NS-Regimes. Der Wohnungsbestand wurde enteignet und in der neugeschaffenen „Neuen Heimat“ unter Führung der Deutschen Arbeiterfront

(DAF) zusammengeführt (Kuhnert & Leps, 2017, S. 48-50). Als Teil des Führererlasses von 1940 sollten breite „arische“ Bevölkerungsschichten mit industriell produziertem Wohnraum versorgt werden. Die Gleichschaltung hatte zur Folge, dass Vorstandsmitglieder, Aufsichtsräte und andere Personen des Verwaltungsapparats durch den Reichsarbeitsminister abberufen und durch Personen mit enger Verbindung zur NSDAP ersetzt werden konnten. Dies resultierte in der Entlassung politisch und antisemitisch verfolgter Personen aus den Wohnungsgesellschaften. Die Vergabe von Wohnungen richtete sich durch die Gesetzesänderungen zudem ausschließlich an die „Volksgemeinschaft“ und legte der Vergabe rassistische und antisemitische Kriterien zugrunde (Kuhnert & Leps, 2017, S. 48). Während die Bautätigkeiten unter völkischer Ideologie der Nationalsozialisten zunächst fortschritt, kamen Neubauprojekte mit der Intensivierung der Kriegswirtschaft zum Erliegen. Im Zuge der Bombardierung gegen Kriegsende wurde ein Großteil der Wohnungen der Neuen Heimat zerstört (Bartholomäi, 2004).

Kuhnert und Leps (2017) gehen zwar nicht auf das genaue Ausmaß der Gleichschaltung ein, arbeitet jedoch heraus, dass in der Nachkriegszeit in juristischen Diskussionen wenig auf die spezifischen Teile der arischen „Säuberungen“ und primär auf die Abschaffung der Selbstverwaltung hingewiesen wurde. Dies erklärt, warum die 1940 neuerlassene Notverordnung zur Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen in wesentlicher Form bis zu seiner Aufhebung im Jahr 1989 fortbestehen blieb. Denn nach Kriegsende galten die Gesetze des NS-Staates erstmal unverändert fort, und wurden 1953 einzig in Bezug auf die Rolle von Ländern und Kommunen überarbeitet. Passagen, die mit dem Grundgesetz unvereinbar waren, wurden pauschal als unwirksam deklariert und in den Gesetzestexten in kursiv markiert (Kuhnert & Leps, 2017, S. 50). Die Gesetze zur Wohnungsgemeinnützigkeit (WGG) wurden auch 1960, 1969 und 1974 erneut angepasst. Die rassistischen und antisemitischen Passagen der Neufassung während des NS-Regimes sollten dabei bis zu ihrem Ende textliche bestehen bleiben. Zu keinem dieser Zeitpunkte sollte „eine sprachliche Bereinigung oder Streichung der verfassungswidrigen Teile dieses wichtigen Gesetzes mehr stattfinden“ (Kuhnert & Leps, 2017, S. 52).

5.1.2 Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik (1945 – 1989)

Die Wohnungen der gewerkschaftlichen Bauunternehmen wurden in der NS-Zeit enteignet und sollten nach Kriegsende in den westlichen Besatzungsgebieten in einem gewerkschaftlichen Großkonzern weitergeführt werden. Die entstandene Wohnungsnot und zusätzliche Migration, aus ehemals besetzten Gebieten im Osten, brachte ab 1945 schätzungsweise 11,7 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen, sowie weitere neun Millionen Evakuierte zurück (Schäfers, 1998, S. 35). Die hohe Wohnungsnot und großflächige Zerstörung des Wohnungsbestands veranlasste die alliierten Verwaltungsmächte zur Rückführung der Wohnungsgesellschaften an gewerkschaftlicher Akteure und zur Einführung einer „Wohnungszwangswirtschaft“ (Heinelt & Egner, 2006). So wurde die Neue Heimat nach Beschlagnahmung der Vermögenswerte der DAF ab 1952 an den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zurückgeführt und durch Vereinigung mit anderen gewerkschaftlichen Wohnungsunternehmen als

gewerkschaftlicher Großkonzern aufgestellt (Peters, 2016). Zur Sicherung der Mindestversorgung wurden in allen Besatzungszonen das Kontrollratsgesetz Nr. 18 im März 1946 erlassen und ein striktes Mietrecht durch die erste Bundesregierung der BRD eingeführt (Buck, 2004, S. 6). Ab 1950 waren es aber vor allem die massiven Interventionen auf der Angebotsseite der BRD, die zu einem Bauboom im Wohnungsmarkt führten. Neben den 3,3 Millionen Wohnungen, die durch den Staat gebaut werden sollten, kamen 2,7 Millionen Wohnungen durch private Investoren hinzu (Egner et al., 2021). In der Wohnungsnot nach dem 2. Weltkrieg waren es Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und öffentliche Träger, die ungefähr 70 % der 4,7 Millionen Wohnungen im sozialen Wohnungsbau errichteten. In Westdeutschland des ersten Nachkriegsjahrzehnts entstand somit eine Wohnungsraumzwangsbewirtschaftung in der schnelle Wohnraumbeschaffung höchste Priorität hatte. Für die regierenden bürgerlichen Parteien war diese Situation jedoch nur durch die kriegsbedingte Notlage gerechtfertigt und auf kurze Zeit ausgelegt (Jaedicke & Wollmann, 1991, S. 422). Die BRD folgte somit in den ersten Jahren den Instrumenten und Institutionen der 20er und 30er Jahre, um den Wohnungsnotstand zu adressieren (Buck, 2004).

In der Bundesrepublik stellte sich ab den 1960ern eine Hinwendung zur „Sozialen Marktwirtschaft“ auch für die Wohnpolitik ein, indem konservative Parteien zunehmend für die Förderung von Eigenheimen warben und erste Privatisierungsideen aufwarfen (Heinelt & Egner, 2006). So begann schon die erste, von der Christlich Demokratischen Union (CDU) geführten Regierung, schrittweise in den 50ern mit einem Abbau der Wohnungszwangswirtschaft. Die Mietpreisbindung entfiel 1960 und der Kündigungsschutz wurde abgebaut, während Direktzahlungen wie das Wohngeld eingeführt wurden. Der soziale Wohnungsbau wurde somit um zusätzliche Instrumente ergänzt, die später unter dem Begriff der Subjektförderung weiter ausgebaut werden sollten. Neben der Deregulierung des Mietrechts und einem stufenweisen Übergang der Objekt- zur Subjektförderung, trat die bürgerliche Regierung unter Konrad Adenauer für eine stärkere Förderung der Wohneigentumsquote ein (Bartholomäi, 2004). Während der Regierungszeit von Bundeskanzler Ludwig Erhard entwickelten sich innerhalb der CDU die Überlegung, die Machtbasis der Gewerkschaften einzudämmen, indem Teile ihres Wohnungsbestands an deren Mieter:innen verkauft werden sollten. Laut Jaedicke und Wollmann (1991) wurde dies jedoch aufgrund des Widerstands vieler Wohnungspolitiker:innen in der CDU verworfen, da diese starke Beziehungen zur gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und besonders den kirchlichen Wohnungsgesellschaften pflegten. Die Zahl der Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau fiel dennoch ab 1960 von über 300.000 kontinuierlich auf durchschnittlich ungefähr 75.000 Neubewilligungen in den 1980ern (Jaedicke & Wollmann, 1991, S. 423). In relativen Zahlen wird die fallende jährliche Neubauleistung durch öffentliche und gemeinnützige Wohnungsgesellschaften besonders ersichtlich. Während im Jahr 1953 fast 50 % der Neubauten durch öffentliche und gemeinnützige Gesellschaften getragen wurden, sank ihr Anteil 1977 auf ungefähr 10 % (Arnold et al., 2017, S. 62). Der Regierungswechsel 1969 zur sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt änderte diesen Trend nicht signifikant, da die Regierung ihre Zielsetzung von 200.000 Neubauten im sozialen

Wohnungsbau verfehlte (Jaedicke & Wollmann, 1991, S. 427). Zwar hatte die SPD in der direkten Nachkriegszeit eine Intensivierung staatlichen Engagements im Wohnungsbau gefordert, jedoch änderten die Regierungswechsel nichts am Trend der geringeren staatlichen Wohnbauförderung. Dies ergab sich einerseits aus einer qualitativ und quantitativ verbesserten Wohnraumversorgung. Andererseits merken Heinelt und Egner (2006) an, dass mit Linderung der Wohnungsnot aus dem öffentlichen (sozialen) Wohnungsbau ein zunehmend konflikthafteres Instrument wurde, da besonders die bürgerlichen Parteien in diesem Instrument eine Politik für das sozialdemokratische Wählerklientel sahen. Der Konsens der direkten Nachkriegszeit hatte sich, ab einem gewissen Versorgungsvolumen von Wohnraum, in einen parteipolitischen Konflikt verwandelt. Innerhalb der CDU kamen ab 1970 zudem die ersten neoliberalen Reformvorschläge auf, welche die Auflösung der Sozialmietwohnungen und eine schrittweise Überführung des Wohnungsbestands in den allgemeinen Wohnungsmarkt vorsahen. Die Freie Demokratische Partei (FDP) hatte noch vor dem Ende der sozialliberalen Koalition, ein Sonderprogramm der SPD für den sozialen Wohnungsbau abgelehnt (Jaedicke & Wollmann, 1991, S. 427).

Das sozialdemokratische Modell des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus verlor auch wegen wachsender Kritik an dessen Effektivität an Tragkraft. Spezifisch wurde die sogenannte „Fehlbelegung“ von Sozialwohnungen ab 1980 stärker kritisiert, während eine Kette an Skandalen um die Neue Heimat, der sozialdemokratischen Wohnungspolitik die „innere Antriebs- und Überzeugungskraft“ beraubte (Jaedicke & Wollmann, 1991, S. 428). Unter der Regierung Helmut Kohls stieg der Bund ab Mitte der 80er aus dem sozialen Wohnungsbau aus und stellte ausschließlich Mittel zur Eigentumsförderung zur Verfügung. Nachdem 1982 durch Recherchen des Magazins „Der Spiegel“ die Veruntreuung von Geldern der Neuen Heimat durch ihren Aufsichtsrat aufgedeckt wurde und das Unternehmen zusätzlich einen 6,4 Milliarden Deutsche Mark (DM) hohen Verlust offenlegte, wurde der gemeinnützige Konzern abgewickelt (Kramper, 2008). Die Wohnungen wurden aus gewerkschaftlicher Hand zum Großteil in die Bestände kommunaler Wohnungsgesellschaften überführt. Ein Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags (1987) kam jedoch zu dem Schluss, dass die Gemeinnützigkeit und daraus folgende Steuerbefreiung weiter Bestand haben sollten. Nichtsdestotrotz wurde 1989 die Wohnungsgemeinnützigkeit im Rahmen einer Steuerreform der Bundesregierung unter Helmut Kohl abgeschafft. Auch die Versuche der SPD die Gesetzgebung, welche seit ungefähr 60 Jahren bestanden hatte, im Bundesrat zu retten, scheiterten an der Aufgabe des Vetos der Bayrischen Landesregierung. Für die anfänglich angedachte Reform der Wohnungsgemeinnützigkeit, sprach neben den Skandalen um die Neue Heimat auch, dass der wachsende Wohnungsleerstand als Zeichen für einen befriedigten Wohnungsbedarf gesehen wurde. Interessanterweise waren die landeseigenen Wohnungsgesellschaften, welche einen Großteil des Wohnungsbestands nach der Auflösung der Neuen Heimat aufgenommen hatten, selbst an einem Übergang in den privatwirtschaftlichen Markt interessiert. Laut Jaedicke und Wollmann (1991) ließ sich dies auf die „lukrativen Übergangsbedingungen“ zurückführen, die gegenüber einer strikteren Sozialbindung und allgemein strengerer Kontrolle bevorzugt wurden (S.429).

Obwohl sich seit dem Zweiten Weltkrieg in der BRD ein Wechsel von einer Wohnraumzwangsbewirtschaftung hin zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit vollzogen hatte, lässt sich eine gewisse Kontinuität feststellen. Nach sechs Jahrzehnten des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland zeichnen Jaedicke und Wollmann (1991) das Bild einer Institution, die mit ihren Akteuren und Instrumenten auf die Zeit der Weimarer Republik, teilweise sogar die Kaiserzeit, zurückgeht. Dabei wurden „Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik [...] von Institutionen und Akteuren geprägt, die bereits vor, zum Teil aber auch noch im Nationalsozialismus, auf diesem Terrain tätig waren“ (S.431). Wechsel in der politischen Führung der Bundesregierung veränderten die kontinuierliche Pfadabhängigkeit im sozialen Wohnungsbau, bis zur Abschaffung der WGG im Jahr 1998, nur minimal. Für Jaedicke und Wollmann (1991) sei die Langlebigkeit und Sperrigkeit der Institution des öffentlichen Wohnungsbaus auf das große Netz an diversen Akteuren zurückzuführen, die auf allen Ebenen des politischen Systems der Bundesrepublik bei der Erhaltung von Wohnungsbeständen der öffentlichen Hand mitentschieden. Neben dem Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (GGW), konnten sich der Deutsche Städtetag, der Deutsche Mieterbund und die Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten e.V. bis in die 90er Jahre erfolgreich gegen Privatisierungsvorschläge durchsetzen. Der bundesdeutsche Föderalismus trug mit dazu bei, dass sich immer Anhänger verschiedener Grundpositionen fanden, die eine Dämpfung von Regierungswechseln auf Bundesebene bei Reformen im Wohnungsbau erwirken konnten (Jaedicke & Wollmann, 1991, S. 431). Obwohl die „profitablen Chancen des freien Marktes“, die Wohnungsunternehmen aus der Sozialbindung herausgedrängt hatten und dadurch der CDU und FDP die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit ermöglichten, sahen beide Autoren eine Standhaftigkeit der „Gleise deutscher Wohnungspolitik“ seit der Weimarer Republik über die 1990er hinaus als gegeben an (S.432). Dass unter einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung die größte Privatisierungen und damit eine *critical juncture* im sozialen Wohnungsbau eingeleitet werden sollte, konnten Jaedicke und Wollmann (1991) nicht vorsehen. Nach Jahrzehnten kontinuierlicher Pfadabhängigkeit hatte der soziale Wohnungsbau der Nachkriegszeit bis in die 1990er fortbestanden. Trotz einer Abnahme der Neubaubewilligungen, reduzierter Objektförderung, zunehmender Eigentumsförderung und ungeachtet der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit, hielten Kommunen und Länder bis Ende der 90er ihre Wohnungsbestände (Jaedicke & Wollmann, 1991). Bestände, die aus der Tradition der Bauhüttenbewegung und dem gewerkschaftlichen Großkonzern Neue Heimat in das Eigentum öffentlicher Akteure übertragen worden waren. Öffentliches Eigentum verblieb auch nach der Abschaffung des WGG im Besitz öffentlicher Wohnungsgesellschaften, die durch niedrigere Mieten, langfristige Planung und in Konkurrenz mit privaten Eigentümern weiterhin auf einen unitären/integrierten Wohnungsmarkt einwirken konnten.

5.1.3 Sozialistischer Wohnungsbau in der DDR (1950 – 1989): Wohnraumversorgung durch Plattenbauweise und zinsgünstige Staatskredite

Anders als in der BRD, wurde in der DDR die Bereitstellung von Wohnraum, entkoppelt vom Profitgedanken, durch den Staat als eines der wichtigsten politischen Ziele verfolgt. Die kostengünstige Wohnraumversorgung war als Grundrecht in der sozialistischen Verfassung verankert, wodurch jede:r Bürger:in die Nutzung der im Volksbesitz befindlichen Wohnungen zugesichert werden sollte (Hannemann, 2005). Die DDR folgte in ihrer Wohnungspolitik den Vorstellungen Engels zur Lösung der Wohnungsfrage, indem die kapitalistische Produktionsverhältnisse überwunden, Grund und Boden vergesellschaftet und profitgetriebene Wohnungswirtschaft verboten wurden (Buck, 2004; Jenkis & Dieterich, 1996). Der Fokus auf kostengünstige Errichtung volkseigener Wohnungssiedlungen entsprang aus dem ideologischen Hintergrund der DDR-Wohnungspolitik, die den sozialistischen Staat als Träger der Bau- und Unterhaltungskosten ansah. Die Bereitstellung von günstigem Wohnraum war für die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) ein Teil des grundlegenden Konsumtionsfonds, der jede:r DDR-Staatsbürger:in zustehen sollte. In dieser Logik galt Wohnraum ausschließlich als Gut der Grundversorgung, ohne dessen Existenz keine andere wirtschaftliche Tätigkeit gewährleistet werden konnte (Jenkis & Dieterich, 1996, S. 87). Eine wirtschaftliche Nutzung von Wohnraum als Ware wurde gesetzlich eingeschränkt, indem Mieten auf durchschnittlich eine Ost-Mark pro Quadratmeter fixiert waren, was durch die Festlegung eines Mietlevels auf den Stand von 1936 gesetzlich geregelt war (Arnold et al., 2017, S. 63). In dieser Folge mussten Mieter:innen in der DDR nur etwa 3 % des Haushaltseinkommens für Miete und Nebenkosten aufbringen. Im Vergleich brachten westdeutsche Haushalte etwa 18-25 % des Einkommens für Mietaufwendungen auf (Jenkis & Dieterich, 1996, S. 686). Hinzukam, dass die Wohnungspolitik in der Ära Honecker ein zentrales politisches Legitimationsinstrument des sozialistischen Systems wurde und die Überlegenheit eines sozialistischen Einheitsstaates in der Versorgung der Bürger darlegen sollte. Die SED verkündete daher die „Lösung der Wohnungsfrage als soziales Problem bis 1990“ und wollte dafür 2,8 bis drei Millionen Wohnungen bauen (Biewer, 1997, S. 251). Die sozialistische Wohnungspolitik der DDR war auf die Bereitstellung vieler Mehrfamilienwohnungen zu sehr niedrigen Mieten ausgelegt und diente der politischen Legitimation der SED-Führung, welche sich wiederum aus der Marxistischen Lösung der Wohnungsfrage ableitete.

Der Wohnungsbau der DDR institutionalisierte sich jedoch erst durch politischen Druck im Zuge der Arbeiteraufstände 1953 mit der Einführung von staatlich subventionierten Genossenschaften. Als Reaktion auf dieses Ereignis wurde der erste gesetzliche Rahmen geschaffen, in dem sich ein Netzwerk an Genossenschaften bilden konnte, welches bis zur Wiedervereinigung für den Großteil der Bauprojekte verantwortlich sein sollte (Brendel, 2022). Die DDR hatte eine geringere Zerstörung des Wohnungsbestands nach Kriegsende vorzuweisen. Zwar herrschte eine weniger starke Wohnungsnot als in den benachbarten Besatzungszonen, da viele Migrationsströmungen nach dem Krieg durch die östliche Besatzungszone hindurch gingen und die DDR mit einem Bevölkerungsschwund durch

Abwanderung im Zuge der Staatsgründung konfrontiert war (Jenkis & Dieterich, 1996, S. 690). Jedoch musste besonders in den stark zerbombten Städten wie Dresden, Magdeburg und Ost-Berlin dringend neuer Wohnraum geschaffen werden (Arnold et al., 2017, S. 58). Gebäude aus der Vorkriegszeit, wie Berliner Mietskasernen, wurden von der Staatsführung zudem als „kapitalistisches Erbe“ bezeichnet, was dem Selbstverständnis der DDR entgegenlief (Buck, 2004, S. 254). Anders als in der BRD mobilisierte die DDR-Staatsführung anfangs keine staatlichen Mittel, um dem Wohnungsdefizit durch Neubauprogramme entgegenzuwirken. Stattdessen wurden bis 1960 nur 10 % des benötigten Wohnraums fertiggestellt, während gleichzeitig 570.000 Wohnungseinheiten fehlten (Buck, 2004, S. 179). Im Zuge der Arbeiteraufstände von 1953 traten das Wohnungsdefizit und die schlechte Wohnqualität in den Mietskasernen zunehmend auf die politische Agenda der SED. Die „Verordnung über die Finanzierung des Arbeiterwohnungsbaus“ von 1954 bildete, als Reaktion auf die Aufstände, den gesetzlichen Rahmen, der die Wohnungsdefizite adressieren sollte. Die Verordnung regelte die Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Betrieben, die in Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften (AWGs) die Errichtung der zentralistisch geplanten Wohnbauprojekte verantworten sollten (Brendel, 2022). Die Zahl der AWDs stieg zwischen 1954 und 1980 von 270 auf etwa 900 an und trug zu einem beachtlichen Teil zur Wohnungsbauleistung der DDR bei. Zum Ende der DDR wohnte somit ungefähr jede:r sechste DDR-Bürger:in in einer von AWD-Wohnung (Arnold et al., 2017, S. 63-64; Brendel, 2022). AWDs waren als Genossenschaften gegründet, in den volkseigenen Betrieben (VEB) und Kombinatensiedlungen angesiedelt und versorgten Arbeiter:innen der Betriebe mit kostengünstigem Wohnraum. Um die Kosten niedrig zu halten, wurden AWDs durch die Räte der Bezirke, Kreise, Städte und Gemeinden mit der Zuteilung von kostenfreiem Bauland zur dauerhaften Nutzung unterstützt. Zusätzlich gewährte der Staat den AWDs und VEBs über die DDR-Staatsbank zinsgünstige Kredite, die bis zu 80 % der Baukosten abdeckten (Brendel, 2022). Neben AWDs gründeten sich eine Reihe gemeinnütziger sozialistischer Wohnungsbaugenossenschaften (GWGs), die jedoch nach einer kurzen „Blütezeit“ ab den 1970ern wieder an Relevanz verloren (Brendel, 2022). Gleichzeitig wurden die Bautätigkeiten von privaten Bauherren ab 1950 systematisch unterbunden, indem private Bau- und Handwerksbetriebe in die volkseigene Betriebe umgewandelt wurden (Kronberger Kreis, 1990). Die neu institutionalisierte DDR-Wohnungswirtschaft begann somit ab 1955 einen Großteil der 2,1 Millionen Neubauwohnungen als Mehrfamilienhäuser nach industrieller Bauweise zu errichten (Biewer, 1997).

Hauptziel bei der Wohnungsplanung war die Errichtung kostengünstiger Mehrfamilienhäuser, die strengen Vorgaben beim Kostenaufwand, dem Verteilungsschlüssel und der Wohnungsgröße unterlagen. Aus diesem Grund setzte das Ministerium für Bauwesen, Städtebau und Wohnungswirtschaft ein Neubauprogramm auf, welches eine Reihe von Neubautypen für die gesamte DDR festlegte (Arnold et al., 2017, S. 63). In dieser Folge etablierte sich ab 1970 der Plattenbautyp WBS 70, da dieser durch eine standardisierte, vereinfachte Bauweise und eine günstigere Errichtung, eine hohe Quantität an Wohnungen versprach (Hannemann, 2005; Kronberger Kreis, 1990). Die

industrielle Bauweise erlaubte jungen Familien in der DDR aus den renovierungsbedürftigen Altbauwohnungen der Innenstadt in eine neue Wohnung am Stadtrand zu ziehen (Rubin, 2016). Der Anteil der industriellen Bauweise nahm dabei über die Jahrzehnte hinweg zu, was sich in einen Wohnungsbestand mit 85 % Großtafel- und Plattenbausiedlungen zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung ausdrückte (Biewer, 1997). Bei der Wohnraumversorgung der DDR wurde aus Kostengründen an der Ausstattung und Bauqualität gespart. So fehlte es in vielen Wohnungen an Bädern oder Duschen, Inntoiletten oder zentraler Heizungseinrichtungen (Kronberger Kreis, 1990, S. 2). Zudem wies die gewählte Plattenbauweise Baumängel auf, welche eine Instandsetzung in vielen Gebäudekomplexen voraussetzte (Jenkis & Dieterich, 1996, S. 714). Auch war die zentralistische Planung auf günstige Baukosten fokussiert, weshalb eine bessere Isolierung und Bautypen mit langfristig niedrigeren Betriebskosten in der Wohnungspolitik vernachlässigt wurden (Kronberger Kreis, 1990, S. 3). Die Plattenbausiedlungen, die das Stadtbild ostdeutscher urbaner Randgebiete prägen sollte, waren somit ein Ergebnis einer Wohnungsbaupolitik, in der niedrige Mieten ein Primat niedriger Baukosten und minderer Bauqualität voraussetzten.

Ein systemisches Problem der DDR-Wohnungspolitik lag in der fehlenden Finanzierbarkeit von Baukrediten und Modernisierungsmaßnahmen. Die ersten umfassenden Prüfungen des Wohnungsbestandes im Zuge der Wiedervereinigung in den 90ern, attestierten erhebliche Mängel in der Bausubstanz. Die Finanzierung der Wohnbauprojekte in der DDR erfolgte in Abwesenheit von Kapitalmärkten, ausschließlich über Kredite der Staatsbank der DDR sowie aus dem Eigenkapital der Wohnungsgesellschaften (Arnold et al., 2017). Genauer waren die Gesetzesregelungen so ausgelegt, dass die örtlichen Volksvertretungen einen Teil ihres Haushalts auf Grundlage der zentralistischen Planung für die Vorbereitung, Grundstückskäufe und Abschlussarbeiten bei Neubauprojekten selbst aufbringen mussten (Jenkis & Dieterich, 1996, S. 683). Zudem wurden neben staatlichen Eigenmitteln Kredite von den kommunalen Wohnungsverwaltungen und der Gebäudewirtschaft aufgenommen. Eine AWG musste beispielsweise nur etwa 15 % der Baukosten über Kredite bei der Industrie- und Handelsbank des Staates aufbringen und diese zu 1 % tilgen und 4 % verzinsen (Jenkis & Dieterich, 1996, S. 683-684). Jedoch lagen die geringen Mieten unterhalb einer Kostenmiete, weshalb AWGs, VEBs und GWGs die Tilgung ihrer Zinsen oft nicht aus eigenen Mitteln decken konnten (Jenkis & Dieterich, 1996, S. 683). Da sich die Mieten in der Geschichte der DDR nie signifikant über den Mietspiegel von 1936 hoben, somit unterhalb der Kostenmieten lagen, benötigten Wohnungsgesellschaften für Tilgungs- und Zinsleistungen eine dauerhafte Subventionierung des Staates (Arnold et al., 2017, S. 64). Auch konnten aus den Mieterträgen in der DDR keine Instandhaltung, Modernisierung oder Sanierungen finanziert werden. Dadurch entstanden über die Jahrzehnte Baufälligkeiten an den Gebäuden und Verpflichtungen in den Bilanzen der AWGs an die Staatsbank der DDR. Diese Kombination aus „Altschulden“ und Sanierungsbedarf sollte im Zuge der Wiedervereinigung zum Altschuldenhilfe-Gesetz (AHG) führen, welches finanzielle Entlastung im

Gegenzug für Privatisierung und Abriss von Wohnungseinheiten bereitstellte (Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW), 2001).

5.1.4 Zwischenbilanz: Langfristige Pfadabhängigkeiten im sozialen Wohnungsbau der BRD und DDR

Jaedicke und Wollmann (1991) halten fest, dass die Unterschiede in der Wohnungspolitik zwischen DDR und BRD wohl kaum größer hätten sein können. Während in Westdeutschland nach der Wohnungszwangswirtschaft eine CDU-dominierte Politik den sukzessiven Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau antrieb und Eigenheimförderung ab 1960 zunehmend auch unter SPD-Führung gesteigert wurde, sah die Politik der DDR bis 1990 eine umfassende staatliche Wohnraumversorgung vor. Regulierung, Subventionierung und Wohnraumlenkung waren Hauptpfeiler der Wohnpolitik in der DDR, deren Neubauförderung auf kostengünstigen Mehrfamilien-Mietwohnungsbauten in volkseigenen Wohnbausiedlungen konzentriert war. In beiden Staaten hatten die Erfahrungen mit der Wohnungsnot während dem Kaiserreich und der Weimarer Republik zu einer staatlich dirigierte Wohnungsbaupolitik nach dem Zweiten Weltkrieg geführt. Auf unterschiedliche Weise etablierten die Regierungen der BRD und DDR ein Wohnungsregime in dem kostengünstiger Wohnraum durch öffentlich geförderte Kredite bereitgestellt wurde. Der fundamentale Unterschied lag darin, wie lange der Staat als Bauherr einsprang. In der BRD wurde die Wohnungszwangswirtschaft unter Druck konservativer Parteien schnell beendet. Gewerkschaften, Arbeiterparteien und -verbände waren ab 1960 für die Errichtung und Verwaltung kostengünstiger Wohnbauten verantwortlich und wurden durch das WGG dabei unterstützt. Kostengünstiger Wohnraum der BRD basierte somit auf den Gesetzen zur Steuerbefreiung, die ihren Ursprung in der Weimarer Republik hatten. Aufgrund ordoliberalen Ideologie der Nachkriegszeit entwickelte sich ein Wohnungsregime, in dem öffentlicher Wohnraum mit privatem profitorientierte Wohnraum konkurrierte (Kemeny, 2006). Gewerkschaftliche Wohnungsträger, wie die Neuen Heimat, waren Teil einer gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft, die mit dem WGG bis in die 80er Jahre die Vorstellung von Wohnraum als Sozialgut prägten. Dass Wohnraum als Wirtschaftsgut oder Anlageobjekt anzusehen sei, war laut Heinelt und Egner (2006) bis zur Jahrtausendwende kein gesellschaftlicher Konsens, wie er es in den 2000er Jahren werden sollte. Wohnungspolitik hatte sich in Westdeutschland historisch auf eine Weise institutionalisiert, welche die vorherrschende Vorstellung der Wohnung als soziales Gut und nicht als Wirtschaftsgut unterstützte. Gesetze und Institutionen der BRD-Wohnpolitik aus den 20er und 50er Jahren hatten sich im Laufe der Zeit verfestigt und sollten erst nach der Wiedervereinigung sukzessiv auf einen neuen Pfad der öffentlichen Wohnraumversorgung ausgerichtet werden.

In der DDR sollte der Bruch mit der institutionellen Wohnraumversorgung durch den sozialistischen Staat auf radikale Weise mit der Wiedervereinigung und dem Eintritt in die Währungsunion erfolgen. Die SED-Regierungen hatten erst spät auf die Wohnungsnot der Nachkriegszeit reagiert. Die ersten Wohnbauprogramme waren bis in die 60er Jahre auf kleine Eigenheimsiedlungen ausgerichtet. Erst mit zunehmendem politischen Druck der Bevölkerung wurde

die Bauphase im Plattenbaustil eingeleitet. Die Finanzierung der Wohnungen im Volkseigentum erfolgte durch eine direkte Subventionierung über den Staat und die DDR-Staatsbank, da erschwinglicher Wohnraum eine zentrale Legitimation des sozialistischen Staates war und Wohnungen ausschließlich als Sozialgut der kapitalistischen Verwertungslogik entzogen wurden. Damit AWGs bei niedrig gedeckelten Mietpreisen die Hypotheken finanzieren konnten, stellte die DDR-Staatsbank zinsgünstige Kredite mit subventionierten Bedingungen und langer Laufzeit bereit. Auch Mieten, Instandhaltung und Betriebskosten wurden über den Staat subventioniert. Das Finanzierungsmodell hatte jedoch zur Folge, dass Plattenbauten keine ausreichende Modernisierung erfuhren und Kredite zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung eine Belastung für die Nachfolger der AWGs darstellen sollten. Dass der Bestand von DDR-Wohnungen gleichzeitig mit dem Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit in den Bestand neuer BRD-Kommunen und Länder übergang, bezeichnen Jaedicke und Wollmann (1991) als „geradezu groteske Situation“ (S435). Mit dem Einigungsvertrag sollte die Eingliederung der ostdeutschen öffentlichen Wohnungsbestände in das Vermögen der Bundesrepublik überführt werden. Wie sich im nächsten Kapitel zeigt, erfolgte dies hauptsächlich nach marktwirtschaftlichen Prinzipien der BRD, in der ohne WGG keinen alternativen Pfad abseits einer ertragsorientierten Verwaltung gab. Die langfristigen Pfadabhängigkeiten der Wohnbaupolitiken der BRD und DDR sollten den Handlungsspielraum für Akteure im öffentlichen (sozialen) Wohnungsbau dadurch nach der Wiedervereinigung einschränken. Genauer zeigt das folgende Kapitel, wie sich aus den langfristigen Pfadabhängigkeiten ein Umgang mit Wohnungsbestand der DDR ergab, der in den 90er Jahren zu einem Pfad erster Privatisierungen der öffentlichen Hand führte.

5.2 Kurzfristige Pfadabhängigkeiten des sozialen Wohnungsbaus nach der Wiedervereinigung

5.2.1 Restititionen und das Altschuldenhilfegesetz (1989 – 2000): Der Grundstein öffentlicher Privatisierungen

Restititionen

Der erste Anstoß für Privatisierungen öffentlicher Wohnungen erfolgte in direkter Konsequenz aus der Art, wie die ehemaligen DDR-Wohnungsbestände in das Institutionsgefüge der BRD übertragen wurden. Laut Nagler (2007) brachte der Beitritt der DDR in die BRD den wesentlichen Impuls dafür, dass Privatisierungen öffentlichen Eigentums als Handlungsoption in Ministerien und Verwaltungsorganen diskutiert und umgesetzt wurden (S.74). Eine Arbeitsgruppe der Bundesregierung unter Vorsitz des Bundesfinanzministeriums erstellte 1991 einen ersten Vorschlag zur Beteiligung privatwirtschaftlicher Akteure mit dem Argument, dass der administrative und organisatorische Arbeitsaufwand für die öffentlichen Haushalte somit reduziert werden könne. Dieser Vorschlag entsprang einer neoliberalen Vorstellung, welche durch die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in den öffentlichen Verwaltungen einen Effizienzgewinn vorhersagte. Die Überführung der VEBs

wurde als Aufgabe eines Jahrzehnts angesehen, deren Zeitraum man auf der politischen Entscheidungsebene durch Privatisierungen zu reduzieren vorsah. Gleichzeitig begannen die Bundesregierungen der 90er mit der Privatisierung eines Teils ihrer Wohnungsbestände. Mit der Wiedervereinigung trat gleichzeitig die Frage auf, wie die Staatsunternehmen der DDR und auch ihr Wohnungsbestand in die Strukturen der BRD überführt werden konnten (Nagler, 2007, S. 74). Für den Wohnungsbestand der DDR, waren Deregulierung, die Etablierung marktwirtschaftlicher Unternehmen und die Rückübertragung an Alteigentümer:innen oder deren Erben, sowie die Einführung eines Vergleichsmietensystems und der Auslauf der Belegungsrechte-Gesetze vorgesehen (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023). Jedoch war am Anfang der Verhandlungen über den Einigungsvertrag nicht klar, wie DDR-Wohnungen privatisiert werden sollten. Laut dem damaligen Präsidenten des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft (GdW), Jürgen Steinert, wurde eine wichtige Entscheidung im Rahmen eines Gipfels der Wohnungswirtschaft „Ost“ getroffen. Unter Einladung von Bundeskanzler Kohl wurde entschieden, dass ostdeutsche Wohnungskonzerne nicht in die Treuhand eingegliedert werden sollten (Haufe Online Redaktion, 2022). Stattdessen sollten nur etwa 200.000 Wohnungen ehemaliger DDR-Staatsbetriebe über die Treuhand privatisiert werden, 560.000 Wohnungen an Alteigentümer:innen zurückgeführt und 380.000 Wohnungen im Rahmen des AHG an Mieter:innen verkauft oder abgerissen werden (Borst, 1996, S. 107). Während sich durch die Verbreitung neoliberaler Ideologie ein politischer Rahmen entwickelte, der Privatisierungen als Liquiditätsmittel und wachstumsfördernd ansah, wurden Wohneinheiten somit erstmalig in größeren Transaktionen durch Restitutionsen und die Umsetzung des AHG privatisiert.

Der Rückführung von Wohnungen an Alteigentümer:innen lag ein bürgerliches Gerechtigkeitsverständnis zu Grunde, das als Grundsatz „Restitution vor Entschädigung“ im öffentlichen Diskurs rezipiert wurde (Dieser, 1996, S. 129). Die Frage, wie mit Immobilien umzugehen sei, die von der DDR enteignet waren, wurde Anfang der 1990er in der deutschen Öffentlichkeit polarisierend diskutiert (Dieser, 1996, S. 129). Der politischen Entscheidung gingen 1990 zivilrechtliche Klagen voraus, in denen aus der DDR geflüchtete Personen, oder ihre Nachfahren, die zurückgelassenen Häuser einforderten. Eine Lage, die Der Spiegel als Der Spiegel (1990) betitelte. Zwar hatte der letzte DDR-Bauminister, Vieweger, 1990 eine Rückführung ausgeschlossen und verkündet, dass enteignetes Eigentum gegebenenfalls entschädigt werden müsse, jedoch wurde diese Aussage schon drei Wochen später revidiert. Unter Druck aus Bonn veröffentlichten die letzte DDR-Regierung und die BRD-Regierung eine gemeinsame Erklärung zur Regelung offener Vermögensfragen und die DDR erließ ein Vermögensgesetz. Der Gesetzestext postulierte, dass enteignetes Grundvermögen grundsätzlich an Eigentümer:innen oder Erben zurückgegeben werden müsse. Dieser Grundsatz ging im Zuge des Einigungsvertrags am 3. Oktober auch in den gesamtdeutschen Rechtsgrundsatz über (Dieser, 1996, S. 130). Diese Wiederherstellung alter Eigentumsverhältnisse lasse sich laut Holm als eine „revanchistische Privatisierung“ charakterisieren, bei der eine historische Ungerechtigkeit ausgeglichen werden sollte (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023). Dies zeigt sich auch anhand

des ausgewiesenen Geltungsbereichs. Demnach betrafen Restitutionsansprüche nur jene Eigentümer:innen, die nicht ausreichend von der DDR entschädigt wurden, oder durch Zwangsverkäufe ihr Vermögen komplett verloren hatten. Darunter waren sowohl ehemalige DDR-Bürger:innen, als auch westdeutsche Eigentümer:innen, sowie Juden und Jüdinnen oder andere vom NS-Regime verfolgte Bevölkerungsgruppen (Dieser, 1996). Ein Großteil der etwa zwei Millionen Restitutionsanträge sollte bis 2004 durch Entschädigungszahlungen oder Rückgaben erledigt worden sein, mit Ausnahme einiger komplizierter vermögensrechtlichen Ansprüche von Verfolgten des NS-Regimes (Burmeister, 2006). Holm führt an, dass die Restitution primär das Unrecht der DDR und Sowjetunion wiedergutmachen und Enteignungen des sozialistischen Staates durch die Grundstücksrückgabe rückgängig machen sollten:

„Der Wechsel hat in Ostdeutschland sozusagen mit brachialer Gewalt ab 1990 mit dem Einigungsvertrag ja begonnen. Also dass Wohnen jetzt nicht mehr öffentlich organisiert [war] – also „öffentlich“ hieß in der DDR „staatlich“ und der Staat hatte gerade abgewirtschaftet. [...] Restitution und Wiederverkäufe, die ja dann auch zu höheren Preisen - es waren ja auch völlige Fantasiepreise, also es gab ja keinen Grundstücksmarkt in Ostberlin. Also das heißt, da ist eigentlich ein Immobilienmarkt erfunden worden über Nacht, um mit restituierten Grundstücken und von den Gebäuden, die darauf stehen, zu handeln. Und da wird eigentlich schon das erste Mal auch gesetzt, dass Wohnen jetzt nicht mehr nur zur Grundversorgung dient, sondern irgendwas ist, wo Private Geld verdienen, und wo Ertragserwartung sich konstituieren und besteht.“ (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023)

Neben revanchistischen Motiven wurden Restitutionen anfänglich auch als Instrument gesehen, um Anreize zur Modernisierung des Wohnungsbestands zu setzen (Dieser, 1996). In der Theorie gingen die Gesetzgeber davon aus, dass individuelles Eigentum zur Instandhaltung desselbigen verpflichtete, da Mieterträge nur durch eine intakte Wohnsituation erwirtschaftet werden könnten. In der Realität waren viele ehemaligen Eigentümer:innen jedoch verstorben oder im Holocaust ermordet worden. So kam es, dass Erbengemeinschaften in den meisten Fällen auftraten, deren Ansprüche zuerst geprüft werden mussten. Auch kam es zu „konkurrierenden vermögensrechtlichen Ansprüchen jüdischer Personen oder der Claims Conference“, welche die Rechtsnachfolge ermordeter Juden in Deutschland vertrat (Dieser, 1996, S. 133). Andere Hindernisse der Modernisierung waren zudem die fehlenden finanziellen Mittel der Rechtsnachfolger für nötige Investitionen. In Berlin Spandau, wo etwa 96,3 % der Gebäude restitutionsbelastet waren, wollten nach einer Umfrage nur etwa 5-8 % der Alteigentümer:innen ihr Grundstück „sicher behalten“ (Dieser, 1996, S. 136). Die Folge aus unübersichtlichen Rechtsansprüchen konkurrierender Erbengemeinschaften mit Sitz im In- und Ausland, fehlender Investitionsmittel und langer Prüfungsphasen war, dass ein Großteil der Wohneinheiten weiterverkauft wurde.

Dem Instrument der Privatisierung wurde durch den Vorrang der Restitutionen eine zentrale Funktion als Mittel zur Wiederherstellung von Gerechtigkeit zugeschrieben. Zudem wurde in der

Rückführung von Eigentum ein erzieherisches Potenzial gesehen. Dabei waren die Handlungsalternativen für beide Regierungen in Ost und West vielfältiger, da es neben Rückführung auch Möglichkeiten der flächendeckenden Entschädigung gegeben hätte und es bei einigen, durch die Sowjetunion enteigneten Grundstücken, auch selektiv zu keiner Restitution kam (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023; Dieser, 1996, S.131). Für Holm herrschte auf westdeutscher Seite die Vorstellung vor, dass die bürgerliche Eigentumsmentalität eine Antwort auf die verwahrlosten DDR-Innenstädte sei. Demnach gingen einige politischen Entscheidungsträger:innen davon aus, dass Eigentümer:innen durch die Rückführung ihres alten Eigentums eine Verantwortung für die sanierungsbedürftigen Immobilien erlangen würden (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023). Auch in den Aussagen von Voigtländer lässt sich der Diskurs von „Eigentum verpflichtet“ erahnen. Demnach hätten eine höhere Wohneigentumsquote und die Partizipation an Kapital und Eigentum bei ostdeutschen Eigentümer:innen, möglicherweise zu einem besseren Selbstverständnis ehemaliger DDR-Staatsbürger:innen geführt (M. Voigtländer, persönliche Kommunikation, 18. September 2023). Die heutigen Aussagen schließen auf einen damaligen Diskurs zurück, in dem die Vorteile von Restititionen und Privatisierungen in der Herstellung von Eigentumsansprüchen und der daraus folgenden Verantwortung für die Immobilien gesehen wurden. Anders, als erwartet führten die Restitution von Wohnungen jedoch oft zu einem direkten Weiterverkauf an privatwirtschaftliche Investoren. Entweder waren sich Erbgemeinschaften nicht einig, widersprachen aus Kostengründen einer Renovierung des restituierten Eigentums, oder die Eigentumsverhältnisse waren so unklar, dass ein Weiterverkauf als einfachste Lösung gewählt wurde (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023). Das Instrument Restititionen erfüllte somit keinen seiner anfänglichen Anreize zur Modernisierung des Wohnungsbestands, sondern lässt sich als ersten Schritt einer breiten Privatisierung innerstädtischer Altbauten verstehen.

Altschuldenhilfegesetz

Auch im Fall des Altschuldenhilfegesetzes verliefen erhoffte Modernisierungsmaßnahmen durch den Anreiz eines Rückkaufsrechts ernüchternd, was eine großflächige Privatisierung von DDR-Plattenbauten zur Folge haben sollte. Zum Zeitpunkt der Wende verfügte die DDR über 2,3 Millionen Mietwohnungen, die seit Kriegsende durch langfristig festverzinsten Kredite von der Staatsbank finanziert wurden (Borst, 1996, S. 108). Der Einigungsvertrag legte fest, dass diese Wohnungen an genossenschaftliche und privatwirtschaftliche Wohnungsgesellschaften zu überführen seien. Die Rechtsvorlage bildete das Wohnungsbaugesetz der BRD, welches eine besondere Gewichtung der Förderung von Individualeigentum beimaß (Plesse, 2015, S. 2). Die letzte DDR-Regierung nahm angesichts dieser Regelung und des anstehenden Beitritts in die BRD, die Übertragung der Rechtsträgerschaft von 2,7 Millionen volkseigenen Wohnungsbetrieben an ihre Kommunen vor (Gesterkamp, 1998, S. 6). Die GWGs und AWGs wurden in 400 profitorientierte kommunale Wohnungsunternehmen und 800 Genossenschaften überführt (Borst, 1996, S. 108). Die Gründung der

kommunalen Wohnungsunternehmen wurde als erster von mehreren Schritten gedacht, die eine Überführung der DDR-Wohnungsbestände in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft vorsahen (Gesterkamp, 1998, S. 34). Nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit waren ab 1990 sowohl west- als auch ostdeutsche Wohnungsgesellschaften als marktwirtschaftliche Unternehmen auf Profitabilität ausgerichtet. In Ostdeutschland hatte sich zudem nach 40 Jahren der „Mangel- und Misswirtschaft“ die Vorstellung durchgesetzt, dass private Akteure den Wohnungsbereich besser organisiert bekämen (D. Rink, persönliche Kommunikation, 6. Oktober 2023). Anders als ihre westdeutschen Gegenstücke, waren die Eröffnungsbilanzen der ostdeutschen Wohnungsgesellschaften jedoch mit dem Stichtag der Währungsunion mit 36 Milliarden DM an Verbindlichkeiten belastet (Borst, 1996, S. 108). Die Schulden waren zusammen mit den Wohnungsbeständen im Einigungsvertrag überführt worden. Der Einigungsvertrag hatte die Forderungen der DDR-Staatsbank an die AWGs als Kreditforderungen auf die neu neugeschaffenen kommunalen Wohnungsgesellschaften übertragen. Die Deutsche Kreditbank (DKB) und Berliner Bank traten die Rechtsnachfolge der Baukredite an, nachdem das ostdeutsche Bankensystem im Rahmen der Wiedervereinigung umstrukturiert worden war. Die subventionierten Kredite der DDR-Staatsbank an die AWGs wurden somit nach der Wiedervereinigung in Forderungen der DKB und Berliner Bank an die neugegründeten ostdeutschen Wohnungsunternehmen umgewandelt (Westermann, 1994, S. 24). Die Darlehnsverträge der DDR-Kreditinstitute, welche bis zum Stichtag der Währungsunion eher den Charakter staatlicher Subventionen hatten, wurden mit der Umstellung auf die D-Mark im 2:1 Verhältnis zu realen Bankschulden (Borst, 1996, S. 108). Die ostdeutschen Wohnungsunternehmen verfügten damit ab dem Zeitpunkt ihrer Gründung über hohe Altschulden und einen großen Wohnungsbestand an sanierungsbedürftigen Plattenbauten. Im Durchschnitt war jede Neubauwohnung mit 15.000-135.000 DM verschuldet. Hinzukam, dass die DKB und Berliner Bank ab Juli 1991 einen Zins von etwa 10 % ansetzten (Borst, 1996, S. 108-109). Im Gegensatz zu ihrem westdeutschen Gegenüber konnten ostdeutsche Wohnungsgesellschaften ihre Bauhypotheken nicht in Jahrzehnten der Steuerbefreiung abbezahlen. Stattdessen waren sie durch eine Pfadabhängigkeit der Übersetzung von DDR-Scheinverbindlichkeiten geprägt, die erst durch den Einigungsvertrag zu Verbindlichkeiten nach westdeutschen Standards und Zinsen festgelegt wurden. Für ostdeutsche Kommunen waren diese Kombination aus Altschulden als Erbe der DDR-Wohnungsbaupolitik, hohem Sanierungsbedarf und zunehmendem Leerstand eine existenzielle Einschränkung ihres Handlungsfreiraums.

Auch Versuche der Wohnungsgesellschaften Teile ihres Bestands an Mieter:innen zu privatisieren, um die Schuldenlast zu reduzieren, war in den Jahren direkt nach der Wende nicht erfolgreich. Die absehbare Insolvenz der ostdeutschen Wohnungsgesellschaft veranlasste den Bund zu einer Teilentlastung in Verbindung mit Privatisierungsvorgaben. Die Bundesregierung unter Helmut Kohl verabschiedete im Kompromiss mit den Ländern 1993 die erste Version des AHG, welches den ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen die Kredit- und Investitionsfähigkeit zurückgeben sollte. Bis Ende Dezember 1993 konnten Anträge zur Zinshilfe oder Teilentlastung von Altschulden aus

den DDR-Wohnbauprogrammen gestellt werden. Der Bund und Länder übernahmen nach Bewilligung der Anträge die Zinsen auf Wohnungsbaukredite bis Ende Juni 1995. Im Gegenzug verpflichteten sich die Wohnungsunternehmen, ihren Bestand zu modernisieren und privatisieren. (KfW, 2001). Die KfW wurde, nach eigenen Angaben, als Akteurin zur Überprüfung dieser Verpflichtungen eingesetzt und beriet Wohnungsunternehmen bei der Privatisierung. Das Gesetz stellte jedoch die Voraussetzung einer Reduktion des Wohnungsbestands durch Veräußerung um mindestens 15 % bis 2003 (Plesse, 2015, S. 3-4). Dabei wurde festgesetzt, dass Mieter:innen oder Genossenschaftsmitglieder „zur Bildung individuellen Wohneigentums vorrangig berücksichtigt werden“ sollten (Borst, 1996, S. 110). Die Verpflichtung zur Privatisierung galt unabhängig von der Rechtsform, Struktur oder Größe der Wohnungsbestände. Wohnungsunternehmen merkten schnell, dass sie für Privatisierung zuerst eine Teilsanierung vornehmen mussten. Um nach der Teilsanierung Kosten bei der Umsetzung der Privatisierung zu sparen, wurde auf den Verkauf gesamter Wohnblöcke gesetzt. Da der Erfolg von der Höhe des Kaufpreises abhing, die Mehrzahl der ostdeutschen Mieter:innen jedoch unterdurchschnittlich verdienten, gingen Wohnungsgesellschaften nur von einem Drittel an kaufwilligen Mieter:innen aus (Borst, 1996, S. 113-123). Somit waren die Rahmenbedingungen für eine Privatisierung an private Investoren gesetzt, die durch das AHG nicht explizit ausgeschlossen waren. Da das AHG explizit auf kommunale Wohnungsunternehmen zugeschnitten wurde, diese zur Privatisierung verpflichtete und dies erst durch die Übertragung der Schulden auf Kommunen wirksam wurde, muss das gesamte Vorgehen als Privatisierungs-Strategie der Bundesregierung gesehen werden. Es handelte sich um eine Strategie, die vor allem Eigentumsbildung ehemaliger Mieter:innen von DDR-Plattenbauwohnungen vorsah, jedoch die sozio-ökonomische Struktur der Mieter:innen nicht bedachte und Wohnungsgesellschaften in eine Lage versetzte, wo hauptsächlich Dritte als ertragsreiche Käufer in Frage kamen. Im Ergebnis ist dies ein durch pfadabhängige Schulden und Renditeorientierung eingeschränkter Handlungskorridor der für ostdeutsche Wohnungsunternehmen, ohne Abschaffung des WGG, so nicht existiert hätte. Somit war diese Strategie, wie auch die Umsetzung der Restitutionsen, keineswegs alternativlos, sondern durch die Kohl-Regierung, die Regierungen der Länder und den Einigungsvertrag festgesetzt und strategisch geplant. Die Schulden der Staatsbank hätten gleichwohl anders strukturiert oder auf den Bund übertragen werden können, wodurch kommunale Wohnungsunternehmen eine größte Handlungsfreiheit erlangt hätten. In Bezug auf Bewertung des AHG vermerkt Egner daher:

„Ein Teil der Schulden [...] kommt ja tatsächlich aus dem DDR-Wohnungsbau. Und das ist übrigens von vornherein eine ziemliche Unverschämtheit. Also dass man gesagt hat, der Teil, der für den Wohnungsbau drauf ging aus dem DDR-Defizit, den nehme ich und den drücke ich den Kommunen auf und dafür kriegen die sozusagen die Wohnungen überstellt. (B. Egner, persönliche Kommunikation, 24. September 2023)“

Dem Umgang mit den Altschulden der DDR lag ein spezifisch marktwirtschaftliches und bürgerliches Verständnis von Gerechtigkeit zu Grunde, dass aus der konservativen Vorstellung von Eigentumsverpflichtungen und Ermächtigung des Individuums entsprang. Eine Politik, die sich in Teilen der CDU schon in den Jahrzehnten nach der Wohnungszwangswirtschaft der BRD zeigte. Die Legitimität der DDR-Altschulden wurde unter den Betroffenen Akteuren intensiv diskutiert. Besonders Banken als Kreditoren hatten ein Interesse an der Geltung von Altschulden, während Wohnungs-, als auch Agrarbetriebe als Schuldner der Rechtsauffassung waren, dass Altschulden keine legitimen Schulden seien (Haufe Online Redaktion, 2022). Auch stellten die Genossenschaften den Zwang zur Veräußerung ihrer Wohnungen in Frage, da man argumentierte, dass genossenschaftliches Eigentum bereits privates Wohneigentum sei und ein Verkauf daher nicht legitim wäre (Borst, 1996, S. 111). Erst 1997 bestätigte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), dass die Rechtsauffassung der Banken und Bundesregierung, derer nach Altschulden als Schulden zu gelten hätten, rechtskonform sei (Bundesverfassungsgericht, 1997). Die Limitationen dieser Arbeit lassen eine rechtliche Debatte dieser Entscheidung an dieser Stelle nicht zu. Dennoch sei festzuhalten, dass die DDR-Altschulden bis heute eine Einschränkung des Handlungsspielraums für Wohnungsgesellschaften der Länder und Kommunen darstellen (Deutsche Presse-Agentur, 2023) und seit dem Einigungsvertrag wiederholt als Legitimationsbasis für Privatisierungen oder Austeritätsmaßnahmen auf kommunaler Ebene dienen.

Die einst angestrebte Eigentumsbildung von Mieter:innen war bis Mitte der 90er weniger erfolgreich als erhofft, was zu einer Neuausrichtung auf eine Privatisierung ostdeutscher Wohnblöcke durch institutionelle Investoren führte. Bis 1999 wurden vom Bund ca. 45 Milliarden Euro über das AHG für die Altschuldentilgung mobilisiert, gleichzeitig konnten bis 1995 nur etwa 11 % und bis 2001 nur etwa 77 % der zu privatisierenden Wohnungen verkauft werden (KfW, 2001). Besonders die Verkäufe an Mieter:innen verliefen langsamer und schwieriger als erwartet. Grund für die schleppende Wohnungsprivatisierung war die fehlende Bereitschaft der Mieter:innen, ihre Mietwohnungen zu erwerben. Es fehlte dabei meistens an Eigenkapitalausstattung, da ostdeutsche Haushalt, sechs Jahre nach der Wiedervereinigung, ein durchschnittliches Geldvermögen von durchschnittlich 40.000 DM vorweisen konnten, was etwa einem Drittel dessen entsprach, was einem westdeutschen Haushalten zur Verfügung stand (Gesterkamp, 1998, S. 44). Weiterhin waren die Wohnungsbestände für potenzielle Käufer:innen aufgrund der Baumängel des Plattenbaus keine attraktiven Kaufobjekte, besonders gegenüber Eigenheimen, die ab 1995 zusätzlich durch die Eigenheimzulage subventioniert wurden (Aehnelt, 2018). Die Förderung von Eigenheimen am Stadtrand trug zu einem wachsenden Leerstand in ostdeutschen Großwohnsiedlungen bei. Die Politik reagierte ab 2002 auf den Leerstand mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“, welches eine Reduktion des ostdeutschen Wohnungsbestand um 300.000 Wohnungen vorgab (Frank, 2020a, S. 283). Der Abriss von Wohnungen und ganzen Plattenbausiedlung führte unter den verbleibenden Mieter:innen zu Unsicherheit und Zukunftsängsten, weshalb sich viele häufig für einen Wegzug entschieden (Bernt, 2002, S. 41). Für Wohnungen, die im Rahmen des Stadtumbau Ost oder des AHG nicht abgerissen werden mussten, galt

zudem kein gesetzliches Vorkaufsrecht für Mieter:innen (Borst, 1996, S. 115). Dies veranlasste kommunale Wohnungsunternehmen, wegen der geringen Käuferquoten unter ihren Mieter:innen, gemeinsam mit der KfW, den Landes- und der Bundesregierung, ihre Wohnungen ab Mitte der 90er an institutionelle Investoren zur Zwischennutzung zu veräußern (Dieser, 1996; A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023). Sogenannte „mieternahe Privatisierungen“ an Zwischenerwerber sollten die Privatisierungsquote anheben und zu einem späteren Zeitpunkt an Mieter:innen verpflichtend weiter veräußert werden (Plesse, 2015, S. 3). Eine Novelle des AHG schaffte außerdem im Jahr 2000 Erleichterungen bei der Privatisierung, indem Rückbau und Abriss als zusätzliche Reduktion des Wohnungsbestands eingeführt wurden (KfW, 2001). Auf Bundesebene wurden außerdem Steueranreize über das Fördergebietsgesetz eingeführt, damit Investoren ihre Wohnungskäufe und Sanierungen als Sonderabschreibungen steuerlich geltend machen konnten (Plesse, 2015, S. 82). Aus Sicht von Andrej Holm entfaltete das AHG den ersten Präzedenzfall für eine Blockprivatisierung, in der öffentlicher Wohnraum primär als Anlageobjekt gesehen wurde:

„Dieses Konstrukt mit den Zwischenerwerbern [war] eigentlich das erste Mal, wo Wohnen tatsächlich als so eine Art Anlage angesehen wurde und sogar ja in ausdrücklicher Weise mit dem Verweis: "Ihr habt den Auftrag, das dann weiterzuverkaufen". Also das heißt, dass das Wohnen zum Handelsgut wird, wird eigentlich schon wie so ein Trainingseffekt in den Altschuldenhilfe-Privatisierungen.“ (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023)

Das Zwischenerwerbermodell war nach Angaben des GdW für 83,4 % der Verkäufe bis 1995 verantwortlich, während Verkäufe an Genossenschaften (16 %) oder Gemeinschaften aus Mieter:innen (0,5 %) nur einen geringen Anteil ausmachten (Plesse, 2015, S. 135). Zwischenerwerber waren zwar verpflichtet ihren Mieter:innen mindestens ein Jahr nach Abschluss der Sanierung ein Verkaufsangebot gemacht zu haben. Jedoch konnten 86,7 % der Wohnungen auch behalten oder anderweitig verwertet werden (Plesse, 2015, S. 82). Trotz der staatlichen Steuersubventionen erwies sich das Geschäftsmodell für viele Zwischenerwerber als unrentabel. Nur wenige Jahre nach ihrer Gründung, mussten die meisten dieser Zwischenerwerber-Firmen Insolvenz anmelden und ihren Wohnungsbestand über den Insolvenzverwalter an die Banken abtreten, die im Besitz der Hypotheken waren (Bernt & Holm, 2020, S. 106). Aufgrund der hohen Zahl von Zwischenerwerbern, der komplizierten Transaktionen und des fallenden Quadratmeterpreis, wurden die Eigentumsverhältnisse durch Weiterverkäufe und Vermischung in Immobilien-Portfolios zunehmend undurchsichtiger (Bernt & Holm, 2020, S. 106). Nachdem Privatisierungen an Mieter:innen nicht das erwartete Ziel hervorgebracht hatten, stellten die Akteure des Verkaufs kommunaler DDR-Wohnungsbestände auf eine neue Privatisierungsstrategie um. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik wurden große Wohnungseinheiten blockweise und systematisch an Investoren verkauft, die mit einem klaren Ziel der Ertragserwirtschaftung an einer Zwischennutzung interessiert waren. Die Dynamik der günstigen und steuerlich subventionierten Auf-

und Weiterverkäufe von öffentlichen Wohnungen durch private Investoren wurde durch die Regeln des AHG somit eindeutig bestärkt (Bernt, 2002, S. 21). Die politische Zielsetzung war die Reduktion des öffentlichen Wohnraums durch Bildung individuellen Eigentums, mit der Hoffnung dadurch einen Anreiz zur Modernisierung zu setzen. Dabei war es letztendlich nur von sekundärer Relevanz, ob das Eigentum von Mieter:innen oder geschlossenen Immobilienfonds gebildet wurde. Dass aus Mieter:innen einmal Eigentümer:innen werden sollten, klang zwar auch im Zwischenerwerbermodell an. Die unübersichtliche Art, wie der Zwischenerwerb organisiert war, zeigt jedoch das politische Interesse an einer schnellen Abwicklung ostdeutscher Wohnungsbestände.

Neue Pfadabhängigkeiten durch Restitutionsen und AHG

Die Art, wie der ehemalige DDR-Wohnungsbestand in den Wohnungsmarkt der BRD überführt wurde, war ein Ergebnis fehlgeleiteter politischer Privatisierungsversuche auf Grundlage falscher Annahmen und unrealistischer marktwirtschaftlicher Zielsetzungen. Das zentrale politische Instrument waren dabei die Altschulden, die auf neugegründete Wohnungsgesellschaften überschrieben wurden. Die Wohnungsgesellschaften ostdeutscher Kommunen sahen sich nach der Wiedervereinigung mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit konfrontiert, da ihnen sowohl Verbindlichkeiten an westdeutsche Banken als auch ein Wohnungsbestand mit Modernisierungsbedarf übertragen worden war (Westermann, 1994). Die gesetzlich geschaffene Austerität war dabei keineswegs der einzig mögliche Gesetzesweg. Alternativ hätten Schulden auf die Bundesbank übertragen oder durch den Bund übernommen werden können. Ein zentrales Gegenargument war dabei jedoch, dass Unternehmen des ehemaligen Sozialismus in der Marktwirtschaft lernen müssten, mit Schulden umzugehen. Dies entbehre laut Pohl (1995) jedoch einer soliden ökonomischen Grundlage und widerspreche auch dem bewährten Prinzip, nachdem die für Überschuldung verantwortlichen Akteure Haftung übernehmen sollten (S.390). Weder den neugegründeten ostdeutschen Wohnungsunternehmen noch die ihren Vorgängerorganisationen, wie AWGs oder GWGs der DDR, lässt sich eine Verantwortung für die Altschulden zusprechen. Die Kredite der DDR-Staatsbank waren ein Ergebnis der sozialistischen Wohnbaupolitik seit den 1950er Jahren. Deren pfadabhängige Überführung in das deutsche Bankensystem durch die Währungsunion zu einem Hindernis für Akteure der öffentlichen Wohnungswirtschaft ab 1991 wurde. Wie auch bei der Eigentumbildung durch Restitutionsen, zeigt sich in den Altschulden der Anspruch der „Erziehung“ von Akteuren der ehemaligen DDR nach den marktwirtschaftlichen Prinzipien der Bundesrepublik der 90er.

Die Förderung von Eigenheim und die Mobilisierung privater Akteure war gesetzlich leitgebend in der BRD und auch im Diskurs der Nachwendezeit dominant. Die sozio-ökonomische Situation vieler Mieter:innen und der hohe Modernisierungsbedarf standen diesem politischen Ziel jedoch entgegen. Hinzukam durch die Abwanderung nach dem Mauerfall ein struktureller Leerstand in vielen ostdeutschen Kommunen (Jenkins & Dieterich, 1996; Nagler, 2007). Neben der Binnenmigration aufgrund hoher Arbeitslosigkeit und dem Einbruch der ostdeutschen Wirtschaft, führte die

Eigenheimförderung in Ostdeutschland zu weiterem Leerstand (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023; B. Egner, persönliche Kommunikation, 24. September 2023). In dieser Folge fielen, mit Abwanderung und Leerstand, die Quadratmeterpreise rasant. Um die Privatisierungsquoten dennoch zu erfüllen und die durch den Einigungsvertrag geschaffenen Schulden zu reduzieren, wurden über das als „Zwischenerwerb“ betitelte Privatisierungsmodell zum ersten Mal großflächig private Investoren als Käufer von öffentlichem Wohnraum herangezogen. Private Investoren wurden durch niedrige Kaufpreise und potenzielle Profitsteigerung angeworben und sollten im Gegenzug einen Teil des Sanierungsbedarf decken (Plesse, 2015, S. 112). Deutsche Banken, die sich teilweise schon im Streit über die Altschulden durchsetzen konnten, waren dabei zentrale Akteure, da sie Kredite kostengünstig bereitstellten. Der Wert der Hypotheken gründeten auf der Erwartung von Gewinnsteigerung nach erfolgreicher Sanierung, konnten aber in vielen Fällen nicht erfüllt werden. Die Folge waren Insolvenzen, Weiterverkäufe und fallende Preise (Bernt & Holm, 2020). Im Fall der Bankengesellschaft Berlin sollten die hohen Kreditausfälle, ungewöhnlich günstige Zinskonditionen und undurchsichtige Eigentumsverhältnisse der Holding zu einem Bankenskandal führen, der das Land Berlin in eine „extreme Haushaltsnotlage“ versetzte (Rechnungshof von Berlin, 2003, S. 25).

Die durch den Einigungsvertrag geschaffene Austeritätsmaßnahmen für ostdeutsche Wohnungsgesellschaften führten durch Fehleinschätzungen bei der Privatisierung in Teilen zu einer existenziellen Haushaltsnotlage für Kommunen und Länder. Für Bernt und Holm (2020) bildete dies die perfekten Konditionen für internationale Investmentfonds, die in Plattenbauten mit gefallenem Mietpreisen ab 2000 eine gewinnbringende Anlagooption sahen (S.107). Die Berliner Austeritätspolitik unter Klaus Wowereit und Thilo Sarrazin setzte als Reaktion auf den Bankenskandal beispielsweise auf eine Methode der Liquiditätsbeschaffung, die im Zuge des AHG erstmals breite Anwendung fand: den großflächigen Blockverkauf von öffentlichen Wohnungsportfolios. Die Geltung der Altschulden als auch der Restitutionsen wurde rechtlich bestätigt, ihr ging dennoch ein polarisierter politischer Aushandlungsprozess voraus, in dem sich eine auf Individualeigentum fokussierte Politik in Abwesenheit der Wohnungsgemeinnützigkeit durchsetzen konnte. Ein Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung und Währungsunion war der Bestand von öffentlichen Wohnungen in vielen Kommunen zu einem mit Schulden belasteten Mühlstein geworden (B. Egner, persönliche Kommunikation, 24. September 2023). Dies ist ein institutionelles Ergebnis, welches nicht als explizites politisches Ziel einer einzigen Partei verstanden werden sollte. Stattdessen muss diese Ausgangslage als Folge der Pfadabhängigkeiten einer westdeutschen Politik nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit gesehen werden, deren Vorstellungen von Gerechtigkeit und Wandel im Wohnungsmarkt an den sozio-ökonomischen Pfadabhängigkeiten der DDR scheiterte. Im Angesicht dieses Scheiterns wandten sich Akteure privaten Investoren zu, die im neoliberalen Zeitgeist als effizienteste Lösung angesehen wurden.

5.2.2 Eine neue gesamtdeutsche Wohnungspolitik (1990 – 2000): Marktwirtschaftlicher Moment und Generationswechsel

Marktwirtschaftlicher Moment

Mit dem Beitritt der DDR wurden in den Ministerien der BRD erstmals mehrheitsfähige Strategien erarbeitet, wie Infrastrukturmaßnahmen durch Einbeziehung nicht-staatlicher Finanzierung realisiert werden konnten (Nagler, 2007, S. 74). Mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit begann auch das, was Holm et al. (2017) als „marktwirtschaftlichen Moment“ bezeichnen (S.8). Zwar hatten die CDU, der Bund der Steuerzahler und das Institut der deutschen Wirtschaft schon in den 70ern für eine Privatisierung öffentlicher Wohnungsgesellschaften aufgrund geringer Rentabilität argumentiert (Nagler, 2007). Auch wurde vom wissenschaftlichen Beirat des Bundesministerium der Finanzen (BMF) 1975 ein Grundsatzpapier zur „Entstaatlichung“ veröffentlicht. Dennoch trafen diese Einschätzungen laut Nagler (2007) erst in den 90ern „den Nerv der Zeit“ (S.35). Auf westdeutscher Seite wurden erst unter der CDU-geführten Regierung von Helmut Kohl und dann unter SPD-Führung die Deutsche Post, Deutsche Bahn und Telekom als öffentliche Unternehmen privatisiert und zum Teil für eine Börsengang vorbereitet. Die ehemals staatlichen Unternehmen verfügten anteilig über einen Bestand an Werkwohnungen, welche teilweise ausgegliedert und verkauft wurden (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023). Dies erfolgte gleichzeitig mit einer Privatisierung von Industriewohnungen durch Konzerne wie Thyssen-Krupp oder E.ON, die ihren Wohnungsbestand aufgrund hoher Steuern bis zu diesem Zeitpunkt behalten hatten. Der Verkauf von Werkwohnungen wurde erst durch die Steuerfreiheit für Anteilsverkäufe an inländische Kapitalgesellschaften gesetzlich ermöglicht (Kofner, 2013, S. 9). Die Privatisierung von Industrieunternehmen der öffentlichen Hand, sowie ihrer Werkwohnungen, wurde nach 1989 als eine „one-size fits all“ Lösung für den Bund und die Länder angesehen (Elsinga et al., 2014, S. 401). Öffentliche Industrieunternehmen und Versicherungsträger waren die ersten, die nach der Wiedervereinigung ihre Wohnungen in großen Beständen verkauften (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023). So begann die Kohl-Regierung ab 1994 mit der Bahnreform auch den Bestand an Wohnungen der Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften (EWG) zu verkaufen. Nach Angaben der Bundesregierung wurden seit der Bahnreform ungefähr 50.088 Wohneinheiten des Bundeseisenbahnvermögens verkauft, wobei heute viele der Käufer:innen aufgrund fehlender Datenhaltung nicht mehr nachzuvollziehen seien (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2018). Die Privatisierung des Bestands der EWG erfolgte auch, um die Bilanzen der neugeschaffenen Deutsche Bahn AG für einen geplanten Börsengang zur Jahrtausendwende zu verbessern (B. Egner, persönliche Kommunikation, 24. September 2023; A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September). An anderer Stelle begann im Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Debatte über die Privatisierung der Wohnungsbestände der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA). Unter Arbeitsminister Norbert Blüm (CDU) wurde der Verkauf der BfA-eigenen „Gemeinnützigen Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten“ (GAGFAH) angestoßen, jedoch vor der Bundestagswahl 1998, nach Sorge über den

potenziellen Wählerunmut eines Wohnungsverkaufs an eine japanische Investmentbank, nicht vollzogen (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023). Auch die nachfolgende Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen intensivierte den marktwirtschaftlichen Moment durch eine aktionärsfreundliche Gesetzgebung. Während unter der Kohl-Regierung Gesetze zur Stimulierung von Wachstum in den Kapitalmärkten initiiert wurden, setzte die Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder die neoliberalen Reformen und Steuervergünstigungen für Unternehmen im Jahr 2000 fort. Deutschen Kapitalgesellschaften wurden Steuern erlassen, die durch den Verkauf von Aktienpaketen oder ganzer Tochtergesellschaften entstanden (Herz, 2005). Dies wiederum ermöglichte es Investmentfirmen über sogenannte „Share Deals“ beim Erwerb großer Wohnungsportfolios, die Grunderwerbssteuer zu sparen, indem die Immobilien nicht direkt, sondern durch einen Anteilskauf verwirklicht wurden (Schneckenburger, 2013). Der Verkauf von öffentlichen Immobilien „im größeren Umfang“ wurde vom SPD-Finanzminister Eichel zudem als Mittel der Gegenfinanzierung der Steuerreformen genannt, um das Einhalten der Schuldengrenzen nach EU-Verträgen zu ermöglichen (Tagesspiegel, 2004). Unter Finanzminister Eichel folgten weitere Privatisierungen von Eisenbahnerwohnungen sowie der Verkauf der GAGFAH im Jahr 2003, nach mehreren gescheiterten Versuchen, an die Fortress Investment Group (Lay, 2022). Unter Federführung der Bundesregierung aus SPD und Grünen erfolgten weitreichende aktionärsfreundliche Reformen, die alte korporatistische Unternehmensnetzwerke langsam auflösten, indem internationale Rechnungslegungsstandards, Aktienoptionen, Investor-Relations-Praktiken nach amerikanischem Vorbild eingeführt wurden (Cioffi & Höpner, 2006, S. 481). Trotz eines Wechsels von der konservativen Kohl-Regierung zur sozialdemokratisch-grünen Schröder-Regierung wurden Wohnungsprivatisierungen weiter vorangetrieben. Der neoliberale Zeitgeist hatte einen breiten politischen Konsens erreicht. Vor diesem Hintergrund begannen Ende der 90er die ersten *en-bloc* Verkäufe der Wohnungsbestände von bundeseigenen Unternehmen. Die Privatisierungswelle sollte sich in den Folgejahren auf der landespolitischen und kommunalen Ebene fortsetzen.

Generationswechsel innerhalb öffentlicher Wohnungsunternehmen

Neben dem marktwirtschaftlichen Moment vollzog sich auch ein Wechsel im Personal der Wohnungsgesellschaften, die sich immer öfter mit Privatisierungsvorhaben konfrontiert sahen. In den 90ern war die Geschäftsführung vieler Wohnungsgesellschaften noch stark in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft verankert. So kamen Geschäftsführer, wie Hans-Jörg Duvigneau der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft (GSW), aus einer sozialdemokratischen, gemeinnützigen, gemeinwirtschaftlichen Tradition in der öffentlicher Wohnungsbestand als Teil der gesellschaftlichen Versorgungsaufgabe gesehen wurde (Duvigneau, 2001). Das Interesse für Geschäftsführer wie Duvigneau lag auf der breiten Versorgung von Wohnraum in allen Bezirken und die Bereitstellung von Wohnungen für alle Haushaltstypen (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023). Der ehemalige Geschäftsführer der Nassauischen Heimstätten, R. C. Bartholomäi,

beschreibt seine Perspektive als ehemaliger Geschäftsführer eines gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmens wie folgt:

„Wenn Sie an der Spitze einer Wohnungsgesellschaft sind, müssen Sie [...] sich verhalten, wie ein Förster. Die Bäume, die Sie pflanzen, von denen haben Sie nichts, sondern Ihre Nachfolger. Ja, und Sie haben den Wald gekriegt, und es wird von Ihnen gebeten, dass Sie den Wald hinterlassen. Und in der Zwischenzeit dürfen Sie ihn weder völlig abholzen, noch dürfen sie gar nichts machen.“ (R. C. Bartholomäi, persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023)

Interviewpartner berichten, dass die Geschäftsführer der öffentlichen Wohnungsgesellschaften in Westdeutschland, die vor dem Skandal um die Neue Heimat tätig waren, hauptsächlich aus Männern bestanden. Diese gehörten einem engen privaten Netzwerk an, in dem gemeinsame politische Positionen im Bereich der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft koordiniert wurden. Dieses Netzwerk wurde von R. C. Bartholomäi (persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023) aufgrund der Treffen in Stadtvillen und am Gardasee, oft in Begleitung von Ehefrauen oder Freundinnen in Pelzmänteln, als 'Hermelinen-Club' bezeichnet. B. Egner (persönliche Kommunikation, 24. September 2023) hebt hervor, dass im Rahmen dieser Treffen auch „teure und kulinarisch interessante Auslandsreisen“ für Geschäftsführung und Aufsichtsrat organisiert wurden. Diese homogenen Netzwerke führten zu stark abgestimmten Positionen der Geschäftsführer gemeinwohlorientierter Wohnungsgesellschaften in der Öffentlichkeit. Wie eine Fortführung der Netzwerke ausgesehen haben könnte, zeichnet B. Egner nach:

„Diese Generation von SPD-Mitgliedern, die auch früher mal Staatssekretär, wie Bartholomäi, [...] oder Landesvorsitzender oder Fraktionsvorsitzender im Landtag [waren], die ist natürlich auch irgendwann altersmäßig da rausgewachsen und ich könnte mir vorstellen, dass die sich noch gegen die Privatisierung gestemmt haben [...]. Die sind in anderen Jahrzehnten sozialisiert worden, für die war das noch Aufgabe des Staates, die Wohnungen bereitzustellen.“ (B. Egner, persönliche Kommunikation, 24. September 2023)

Schon mit der Abwicklung der Neuen Heimat begannen sich diese Art von Netzwerken zunehmend aufzulösen. Jedoch auch nach Abschaffung des WGG führten Geschäftsführer der alten Generation ihre Unternehmen oft wie eine gemeinnützige Wohnungsgesellschaft fort (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023). Gleichzeitig kamen durch die Wiedervereinigung eine neue ostdeutsche Geschäftsführergeneration hinzu, die unter dem Druck der Altschulden und der fehlenden gemeinwohlorientierten Unternehmensgeschichte eine andere, stärker marktwirtschaftliche Mentalität aufwies (R. C. Bartholomäi, persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023). Im Zuge der ersten Verkäufe von Wohnungsbeständen der Kohle- und Stahlindustrie im Ruhrgebiet änderte sich die Gruppe an Geschäftsführern weiter. Neue Geschäftsführer, brachten laut R. C. Bartholomäi (persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023) eine stärker profitorientierte und marktwirtschaftliche Perspektive

in den GdW. Daraus ergab sich unter den Hauptakteuren der Wohnungswirtschaft ein heterogeneres Bild auf die diskutierten Privatisierungen, als es noch in den 80ern der Fall gewesen wäre.

Die Privatisierungen nach der Wiedervereinigung in Ost- und Westdeutschland fielen in die Zeit des marktwirtschaftlichen Moments, in dem die „Entstaatlichung“ und damit der Verkauf gemeinwohlorientierter Institutionen an private Akteure wachsender Zustimmung erfuhr. In Ostdeutschland führten die Restitutionsen und die fehlgeschlagene Wohnungsprivatisierung an Mieter:innen durch das AHG zu einem Vorgehen, was Blockprivatisierungen an Immobilienfonds als Handlungsoption legitimierte. In Westdeutschland brachten die Verkäufe der Werkwohnungen und Wohnungen von Sozialversicherern den Anstoß für weitere Privatisierungen. Zudem hatte sich seit Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit ein Generationswechsel unter Geschäftsführern vollzogen. In der Folge dieser Entwicklungen etablierten sich große Wohnungsprivatisierungen als legitimes Mittel zur Liquiditätsbeschaffung und Aufwertung von Bilanzen, das einen breiten politischen Konsens erlangte. Diese Vorreiterfunktion der Privatisierungen des Bundes in den 90ern sollte wiederum auf Kommunen und Länder übergreifen, welche sich Anfang der 2000er mit hohen Schulden, Bevölkerungsschrumpfung und Austeritätspolitik konfrontiert sahen. In ostdeutschen Kommunen, wie Dresden, wurde aus der Privatisierung bundeseigner Wohnungsbestände direkte Inspiration gezogen (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Aus der Diskussion auf Bundesebene entwickelten sich kommunale Debatten über die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände, die zwischen 1999 und 2008 zu einer Welle an großen Transaktionen mit öffentlichen Wohnungsportfolios führten.

5.3 Die *critical juncture* im öffentlichen (sozialen) Wohnungsbau

5.3.1 Bundesweite Privatisierungen in Zahlen (1999 bis 2008)

Zwischen 1999 und 2008 verkauften der Bund, Länder und Kommunen so viele Wohnungen in großen Transaktionen, wie niemals zuvor oder danach. In der Literatur finden sich diverse Zahlen, die das Ausmaß der Privatisierung in Deutschland zu erfassen versuchen. Dabei gehen die Abweichungen in den Zahlen auf die Wahl unterschiedlicher Zeiträume, die Unterscheidung zwischen Erst- und Mehrfachverkäufen und die selektive Betrachtung einzelner Akteure zurück. Somit finden sich abweichende Zahlen zu den Erstverkäufen öffentlicher Akteure an privatwirtschaftliche Käufer:innen. Hinzukommt, dass Wohnungsverkäufe in Deutschland von offizieller Seite nur dann registriert werden, wenn die Zahl der verkauften Wohnungen eine Grenze von über 800 Wohnungseinheiten pro Verkauf überschreitet (Elsinga et al., 2014). Der deutsche Wohnungsmarkt weist zudem ein hohes Maß an Intransparenz bei der Erfassung von Verkaufssummen, Eigentümerwechsel und Verkaufsvolumen auf (Lay, 2022). Somit lassen sich kleinteilige oder einzelne Verkäufe statistisch nicht vollumfänglich rekonstruieren, weshalb auch hier ein Fokus auf größere Transaktionen gelegt wird, in denen Wohnungen im Rahmen eines Erstverkaufs von öffentlichen Eigentümern zu privatwirtschaftlichen Eigentümer:innen wechselten. Dabei stützen sich alle hier aufgeführten Zahlen auf die Datenbank zu

Wohnungstransaktionen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), sowie Zeitungsartikel oder öffentlich zugängliche Publikationen staatlicher Institutionen. Für den systematischen Blick auf das Transaktionsvolumen bezieht sich die BBSR nach eigenen Angaben auf Print- und Internetquellen von bekannten Wohnungsmarktakteure, die bis in das Jahr 1999 zurückreichen und ab 2006 auch kleine Transaktionen von 100 bis 500 Wohneinheiten einschließen. Die Daten großer Transaktionen sind nach Angaben des BBSR (2023) nahezu vollständig und von hoher Qualität.

Auf den ersten Blick fanden zwischen 1999 und 2008 insgesamt 287 Transaktionen statt, in denen rund 1,9 Millionen Mietwohnungen ihre Eigentümer:innen wechselten (BBSR, 2010, S. 11). Das BBSR unterscheidet dabei zwischen Erst- und Wiederverkäufen, wobei letztere Wohnungsbestände oder Unternehmensanteile an Wohnungsunternehmen betreffen, die zum wiederholten Mal weiterverkauft wurden. Da sich die Analyse auf die institutionellen Rahmenbedingungen bezieht, in denen die ersten Entscheidungen für die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände getroffen wurden, liegt der Fokus ausschließlich auf Erstverkäufen durch öffentliche Akteure im Eigentum von Kommunen, Ländern oder des Bundes. Bei gesonderter Betrachtung aller großen Erstverkäufe, lässt sich feststellen, dass zwischen 1999 und 2003 ungefähr 449.000 Wohnungseinheiten verkauft wurden, wobei 2001 mit einem Verkaufsvolumen von 138.000 Wohnungen der erste jährliche Höhepunkt der Aufzeichnungen festgestellt werden kann. Zwischen 2004 und 2008 erfolgte der Großteil der Erstverkäufe, die gesamt ungefähr 926.000 Wohnungseinheiten umfassen. Besonders auffällig ist dabei der Sprung zwischen 2003 und 2004, in denen das Transaktionsvolumen an Wohnungen fast um das Sechsfache anstieg (BBSR, 2010, S. 11). Es lässt sich demnach eine Phase zwischen 2004 und 2008 identifizieren, in der die Mehrheit der Wohnungen ihre Eigentümer zum ersten Mal wechselten.

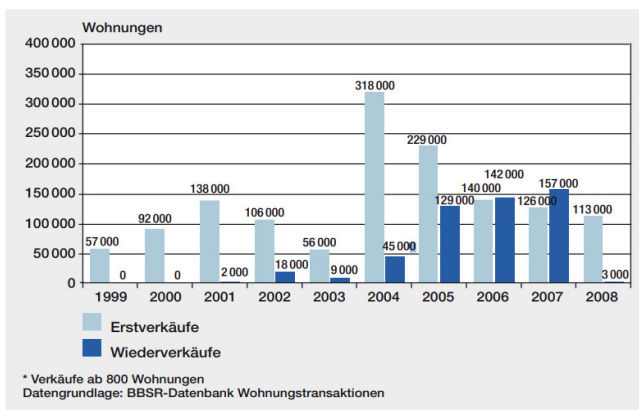


Abbildung 1: Erst- und Wiederverkäufe zwischen 1999 und 2008 (BBSR, 2010, S. 11)

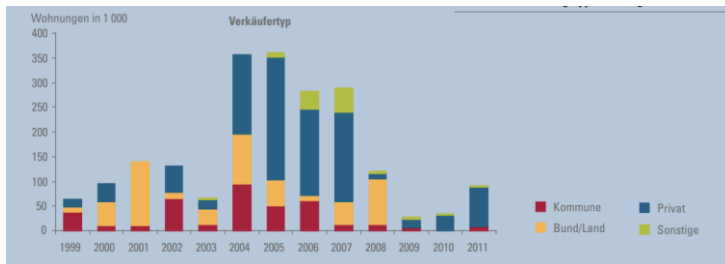


Abbildung 2: Verkäufertypen bei Erst- und Wiederverkäufen zwischen 1999 und 2011 (Transaktionen über 800 Wohnungseinheiten) (Lorenz-Henning & Held, 2011, S. 8)

Wie angebracht, bedarf es einer zusätzlichen Unterscheidung zwischen der Art der Verkäufer, da sich Abbildung 1 sowohl auf Verkäufe durch Träger der öffentlichen Hand als auch durch private, kirchliche und genossenschaftliche Eigentümer bezieht. Von den insgesamt 1.374.000 Wohnungen, die zwischen 1999 und 2008 zum ersten Mal verkauft wurden, waren 60 % im vormaligen Eigentum der öffentlichen Hand. Genauer waren Kommunen für ungefähr 27 % der verkauften Wohnungseinheiten verantwortlich, während der Bund und die Landesregierungen bei 34 % der Erstverkäufe als Verkäufer auftraten. Die restlichen 40 % der Verkäufe wurden durch angelsächsische und europäische Unternehmen, die deutsche Industrie im Besitz von Werkswohnungen oder andere Privateigentümer:innen getätigt. Genossenschaften und Kirchen waren für 7 % der erstmals verkauften Wohnungen verantwortlich (BBSR, 2010, S. 13). Zwar werden die Werkswohnungen der deutschen Industrie in der Literatur teilweise, als Teil der öffentlichen Wohnungsbestände mitgezählt, da diese bis zu ihrem Verkauf auch gemeinnützig bewirtschaftet wurden (Elsinga et al., 2014). Fokussiert man sich jedoch ausschließlich auf Erstverkäufe, bei denen die öffentliche Hand als Verkäufer oder Käufer auftrat, ergibt sich 2008 ein negatives Saldo von ungefähr 537.000 Wohnungseinheiten (BBSR, 2010, S. 13). Geht man auf Grundlage der Zahlen des BBSR und GdW davon aus, dass es in Deutschland 1999 etwa 2.922.000 Wohnungen im Eigentum der öffentlichen Hand gab (Lorenz-Hennig et al., 2007, S. 26), lässt sich feststellen, dass Bund, Länder und Kommunen ihren Wohnungsbestands innerhalb von zehn Jahren um etwa 18,37 % durch den Verkäufe an nicht-öffentliche Eigentümer reduzierten (siehe Tabelle 1). Die Erstverkäufe sind jedoch nicht gleichmäßig zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen der öffentlichen Hand und geografischen Ballungszentren verteilt. Tabelle 2 trägt alle großen Erstverkäufe über 10.000 Wohnungseinheiten zusammen, die durch öffentliche Eigentümer an privatwirtschaftliche Käufer getätigt wurden. Verkäufe an städtische Unternehmen oder Aktiengesellschaften in öffentlichem Besitz, wie zum Beispiel der Verkauf der Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH in Hamburg an die Siedlungs-Aktiengesellschaft Altona (SAGA), als auch Verkäufe von Kommunen an Stadtwerke, wie zum Beispiel in Nürnberg und Jena, wurden daher ausgelassen.

Tabelle 1: Veränderungen im öffentlichen Wohnungsbestand durch große Erstverkäufe (über 800 Wohnungseinheiten) zwischen 1999 und 2008 auf Grundlage von Daten des BBSR (BBSR, 2010; Lorenz-Hennig et al., 2007)

Öffentlicher Akteur	Anzahl Wohnungen zum Stichtag des 31.12.1998	Wohnungssaldo durch erstmalig verkaufte große Wohnungstransaktionen von 1999 bis 2008.

		Anzahl an Wohnungen	In Prozent
Öffentliche Hand	2.922.000	-537.000	-18,37 %
Kommunale Eigentümer (kommunale Wohnungsunternehmen und Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung)	2.474.000	-223.000	-9,01 %
Bund/Land (Wohnungsunternehmen des Bundes, der Länder und Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung von Bund und Ländern)	448.000	-314.000	-70,08 %

Bei genauerer Betrachtung der Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände fällt eine geografische Konzentration in nordwest-, west und ostdeutschen Bundesländern auf. Die Liste der größten Transaktionen ehemaliger öffentlicher Wohnungsgesellschaften führt der Verkauf der LEG Immobilien SE durch das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) an Goldman Sachs mit 93.000 Wohnungen an. Dicht gefolgt durch den Verkauf der GAGFAH durch die BfA an Fortress, deren Wohnungsbestand zum Großteil auf die gemeinwohlorientierte Bauphase zwischen 1918 und 1942 zurückging (Kofner, 2012, S. 81). An dritter Stelle folgt der Verkauf der GSW an Cerberus und Goldman Sachs, durch das Land Berlin im Jahr 2004, mit 65.700 Wohnungen. Cerberus übernahm zudem den Wohnungsbestand der BauBeCon, dem Rechtsnachfolger der niedersächsischen Wohnungsbestände der Neuen Heimat. Fortress wiederum erwarb über die GAGFAH auch die Wohnungen der in Hannover ansässigen NILEG sowie die 47.800 Wohnungen, die im Rahmen des Komplettverkaufs der WOBA Dresden 2006 veräußert wurden. Neben Berlin, NRW und Niedersachsen, wurden in Schleswig-Holstein Anfang der 2000er Jahre zudem etwa 30.000 Wohnungen durch den Verkauf von Unternehmensanteilen an der Landesentwicklungsgesellschaft und der Kieler Wohnungsgesellschaft veräußert. Auf der Käuferseite tauchen wiederholt dieselben Investmentfonds auf. So erwarb Fortress neben der WOBA und GAGFAH auch die NILEG in Niedersachsen, Cerberus übernahm Teile der GSW und die BauBeCon, während Goldman Sachs neben der GSW auch die LEG NRW GmbH übernahm. Durch die Verkäufe der GSW, GEHAG und Teile der GAGFAH fiel die Mehrheit der Verkaufsentscheidungen auf das Land Berlin. Jedoch müssen neben Dresden und Berlin auch die großen Transaktionen in NRW, Niedersachsen und Schleswig-Holstein beachtet werden, die einen nicht unbeachtlichen Teil des Transaktionsvolumens ausgemacht haben.

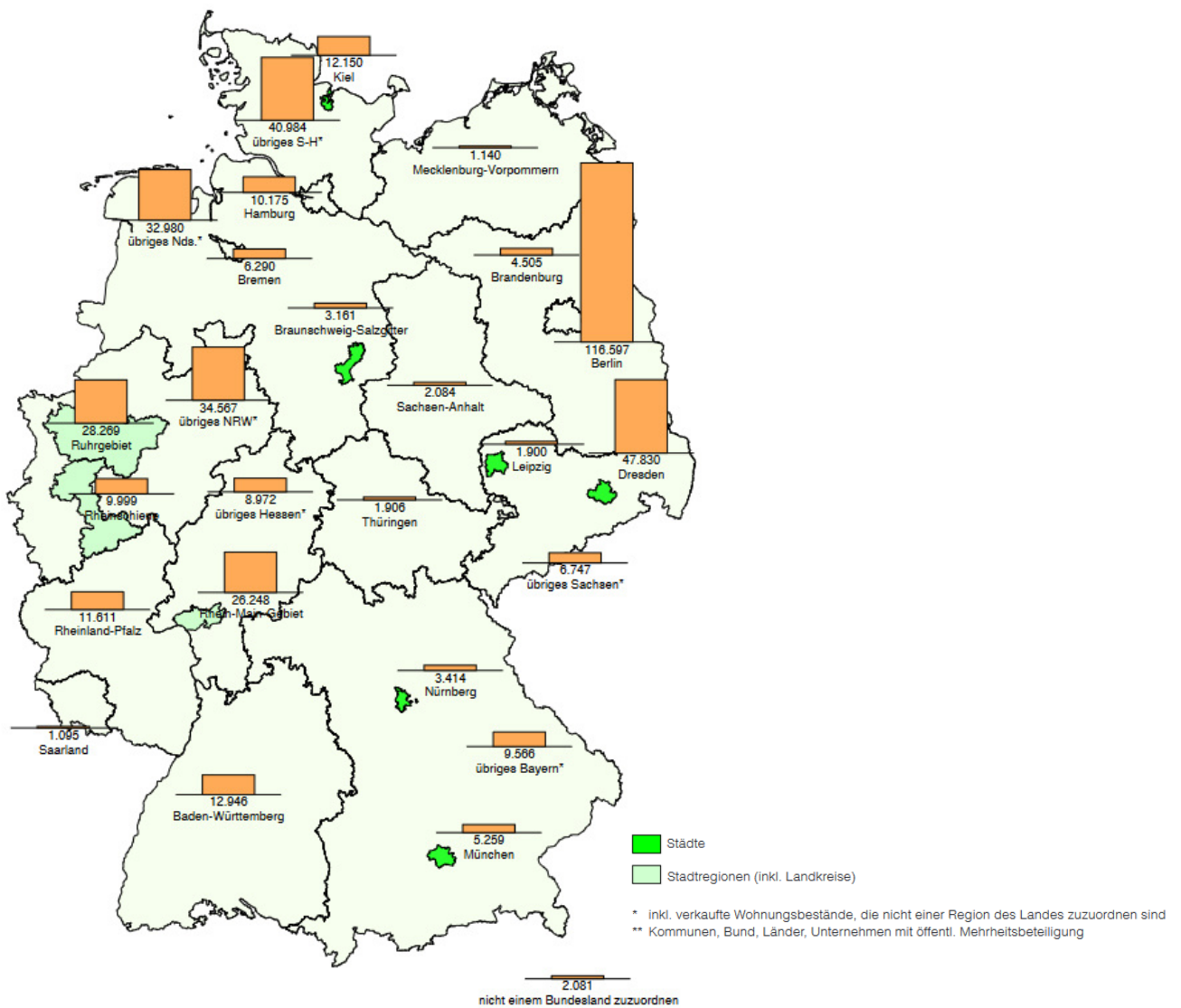


Abbildung 3: Transaktionen großer Wohnungsbestände (ab 800 Wohnungseinheiten) 1999 bis Juni 2006 nach regionaler Lage von öffentlicher Hand an private Investoren per Saldo (Thrun, 2007, S. 11)

Tabelle 2: Die größten Transaktionen öffentlicher Wohnungsbestände an privatwirtschaftliche Käufer zwischen 1999 und 2008 (BBSR, 2010; Elsinga et al., 2014; Held, 2011; Lenk et al., 2011)

Transaktionsobjekt	Jahr	Verkäufer	Käufer	Anzahl Wohnungen	Anteil am Transaktionsvolumen öffentlicher Bestände (1999 – 2008)	Kaufpreis
Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen (LEG NRW GmbH)	2008	Land NRW	Whitehall/Goldman Sachs	93.000	17,3 %	3,4 Mrd. €

GAGFAH Wohnungsgesellschaft	2004	BfA	Fortress	82.000	15,3 %	3,5 Mrd. €
Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft Berlin (GSW) mbh	2004	Land Berlin	Cerberus/Goldman Sachs	65.700	12,3 %	2,11 Mrd. €
Eisenbahnerwohnungsgesellschaft (EWG)	2001	Deutsche Bahn AG	Terra Firma	64.000	11,9 %	2,1 Mrd. DM
BauBeCon	2005	Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften	Cerberus	50.000	9,3 %	1 Mrd. €
WOBA Dresden	2006	Stadt Dresden	Fortress	47.800	8,9 %	1,74 Mrd. €
Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft (NILEG)	2005	Nord Landesbank	Fortress	28.000	5,2 %	1,5 Mrd. €
Landesentwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein mbH (LEG-SH)	2001 & 2003	Land Schleswig-Holstein	HSH-Nordbank & B&L Immobilien AG	20.000	3,7 %	0,105 Mrd.
Kieler Wohnungsbaugesellschaft (KWG)	1999	Stadt Kiel	WCM & Privateigentümer	11.000	2 %	0,128 Mrd. €

Aus den Daten wird ersichtlich, dass ein signifikanter Teil öffentlicher Wohnungen des Bundes, einiger Länder und mehrerer Kommunen bis 2008 durch Erstverkäufe in privatwirtschaftliches Eigentum wechselte. In den hervorgehobenen Fällen wurden entweder ein gewisser Wohnungsbestand, eine Mehrheit an Anteilen, oder die gesamte Wohnungsgesellschaft in einem öffentlichen Bieterverfahren verkauft. Die privatwirtschaftlichen Käufer waren mehrheitlich Investmentgesellschaften mit Sitz im Ausland, die Vermögenswerte durch geschlossene Immobilienfonds rentabel im deutschen Wohnungsmarkt anlegen wollten. Der Ursprung eines Großteils der westdeutschen Wohnungsbestände entstammte wiederum kommunaler und städtischer Wohnungsgesellschaften, deren Wohnungen auf ehemaligen Bestände der Neuen Heimat, der landeseigenen Heimstätten, Siedlungsgenossenschaften oder Wohnungsbaugesellschaften für Heimsparer zurückzuführen waren (Spars, 2018). Diese Wohnungsbestände vereint, dass sie fast alle bis 1989 zur gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft gehörten und der Wohnungsgemeinnützigkeit unterlagen (Kofner, 2013, S. 7). Dies spiegelt sich auch in der Art der verkauften Wohnungsbestände wider. Ein überproportionaler Teil, der bis 2006 veräußerten Wohnungen war laut Thrun (2007) aus den öffentlichen Beständen der 50er und 60er Jahre verkauft worden, die wiederum aus der Bauphase der Wohnungszwangswirtschaft der Nachkriegszeit entstammten. Dies war besonders bei Beständen der öffentlichen Unternehmen, wie der EWG und der Deutschen Post der Fall (Lorenz-Hennig et al., 2007, S. 44). In Ostdeutschland wurden im Vergleich mehrheitlich, aber nicht ausschließlich, Plattenbauwohnungen verkauft, die überwiegend höheren Modernisierungsbedarf aufwiesen (Thrun, 2007, S. 8). Während 1999 noch etwa 33,1 % der vermieteten Wohneinheiten im Eigentum der öffentlichen Hand waren, lässt sich 2006 eine Reduktion des öffentlichen Wohnungsbestands auf 26,7 % verzeichnen (Portz et al., 2007, S. 3). Bis 2008 hatte sich die öffentliche Hand von etwa 18,37 % ihrer Wohnungseinheiten durch Erstverkäufe getrennt. Während sich der kommunale Wohnungsbestand flächendeckend um 9 % verringerte, waren es einige Städte, die

sich von ihrem gesamten Bestand lösten. Im Vergleich verkauften Bund und Länder ungefähr 70% ihrer Wohnungseinheiten. Die Verteilung der Verkäufe konzentrierte sich dabei vor allem auf Berlin, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, NRW und Rheinland-Pfalz. Deren Wohnungsbestände waren in der Wohnungszwangswirtschaft gebaut, über Jahrzehnte als Teil der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft steuerbefreit und bis Ende der 90er von Wohnungsunternehmen verwaltet worden. Es handelte sich um einen Wohnungsbestand, deren pfadabhängige Geschichte bis in die Weimarer Republik zurück reicht. Innerhalb von 10 Jahren vollzogen der Bund, einige Länder und Kommunen in Ost- und Westdeutschland eine unvergleichliche Privatisierung ihres Wohnungseigentums. Die politischen Strategien der zentralen Akteure und ihr Handlungsspielraum in der *critical juncture* des hohen Transaktionsvolumens werden im folgenden Kapitel erörtert. Dabei ergibt sich das Bild einer heterogenen Akteurskonstellation auf mehreren Ebenen des deutschen politischen Systems, die in Anbetracht diversen politischen Drucks in einer Zeit erhöhter Unsicherheit den radikalen institutionellen Wandel einleiteten.

5.3.2 Privatisierung auf Landesebene (1999 bis 2008)

Verkauf als Mittel zur Haushaltssanierung

Bei Betrachtung der Wohnungsverkäufe durch die Landesregierungen in NRW, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Berlin zeigen sich neben Haushaltsnotlagen auch ideologische Überzeugungstaten eines marktwirtschaftlichen Moments als die Treiber für die größten *en-bloc* Wohnungstransaktionen auf Länderebene. Angeführt wird die Liste der Transaktionen von dem Verkauf der LEG NRW GmbH durch die CDU/FDP-Landesregierung in NRW im Jahr 2008. Nach einem Verlust von 600.000 € im Jahr 2004 entschied das Kabinett nach einem Bieterverfahren, 93.000 Wohnungen der öffentlichen Hand an den Whitehall Immobilienfonds der Investmentbank Goldman Sachs für 3,4 Milliarden Euro zu verkaufen (Schreiber, 2008). Auf einen ersten Teilverkauf 2005 an die vom Bund bereits privatisierte GAGFAH folgte 2008 somit der komplette Verkauf der gesamten LEG. Obwohl die LEG NRW GmbH durch den ersten Teilverkauf wieder einen Jahresüberschuss erzielen konnte, wurde 2006 von Seiten der Landesregierung, mit Hinweis auf einen hohen Sanierungsaufwand, an der Privatisierung festgehalten (Haimann, 2006). Im Rückblick wurde der Verkauf der LEG NRW GmbH mit dem Argument verfolgt, dass das Land den hohen Sanierungsaufwand der Wohnungsgesellschaft nicht aus eigenen Mitteln habe decken könne (M. Voigtländer, persönliche Kommunikation, 18. September 2023). Aus Sicht des ehemaligen Vorstandssprechers des Mietervereins Dortmund habe die Landesregierung jedoch nicht mit einem pragmatischen Sparimperativ argumentiert, sondern ordnungspolitische Gründe für die Privatisierung angegeben und als „Überzeugungstäter“ die Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen als Vorteil für die Allgemeinheit angesehen (Engel, 2018). Zudem versprach Ministerpräsident Rüttgers, dass der Komplettverkauf die Spielräume in den Bereichen Bildung, Innovation und kreative Leitmärkte erweitern würde. Für Nagler (2007) zeugt diese Aussage von einer Strategie der Verschleierung der Verschuldungsursachen. Der Hinweis auf Bildungsinvestitionen, die

von einer breiten Bevölkerung als sinnvoll erachtet wurden, funktionierte zusätzlich als strategisches Argument, um eine Spaltung im öffentlichen Diskurs zu erzeugen. Wer gegen die Privatisierung argumentierte, konnte demnach als Gegner von Bildungsinvestitionen dargestellt werden. Dabei ist die Unterfinanzierung des Bildungswesens ein chronisches Problem und durch eine Einmalzahlung weniger gut zu adressieren als kontinuierliche Einnahmen aus einer LEG (Nagler, 2007, S. 57). Auch in Schleswig-Holstein unternahm die Landesregierung von 2001 bis 2003 einen mehrstufigen Komplettverkauf ihrer LEG-SH aus „Haushaltsgründen“ bei entspannter Wohnungsmarktlage (Deutsche Presse-Agentur, 2003). Anders als in NRW, entschied sich hier jedoch eine Rot-Grüne Landesregierung für den Komplettverkauf der Wohnungsbestände. Von Seiten der CDU-Fraktion kam zwar Kritik an dem Vorgehen auf, jedoch wurde nicht die Privatisierung an sich, sondern der verspätete Zeitpunkt und die Höhe der Verkaufserlöse kritisiert. Die CDU-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein (2001) kritisierte zudem die Verwendung des Verkaufserlöses für den laufenden Haushalt und forderte stattdessen die Mittel zur Schuldentilgung einzusetzen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Erlöse aus Komplettverkäufen von unterschiedlichen Landesregierungen als unvermeidbareres Mittel zur Sanierung der Haushalte verteidigt wurden.

Neben dem Verkauf zur Schuldentilgung wurden Wohnungsgesellschaften auch auf andere Weise zur Liquiditätsbeschaffung von Ländern genutzt. In Berlin begann 1998 eine Zusammenlegung kleinerer Wohnungsbaugesellschaften der Bezirke mit dem Argument, dass eine Fusion zu größerer Risikostreuung und Marktmacht führen würde (Raabe, 1998b). Die durch den rot-roten Senat verordnete Bildung einer Oligopol sollte Gesellschaften aus Ostberlin mit ihren Plattenbaubeständen mit der Expertise aus Wohnungsgesellschaften in Westberlin verbinden (Solf, 2005). Gleichzeitig war die Fusion zur Sanierung des Landeshaushaltes gedacht und wurde als „In-Sich-Verkauf“ abgewickelt. Das Land Berlin, agierend sowohl als Gesellschafter auf der Käufer- und Verkäuferseite, handelte den Verkaufspreis zwischen der Finanz- und Bauverwaltung aus (Raabe, 1998a). Zur Finanzierung der In-Sich-Verkäufe mussten Berliner Wohnungsgesellschaften Kredite aufnehmen, die wiederum ihre Eigenkapitalquoten deutlich reduzierten und den Verschuldungsgrad erhöhten. In-Sich-Verkäufe waren eine Strategie zur Liquiditätsbeschaffung des Landes Berlins, welche die wirtschaftliche Lage der Berliner Wohnungsgesellschaften verschärfte. Unter der SPD-Finanzsenatorin des Landes Berlins, Dr. Fugmann-Heesing begann eine „Vermögensaktivierungspolitik“, die neben In-Sich-Verkäufen auch den Aufkauf landeseigener Grundstücke und die verpflichtende Zahlung von Sonderdividenden für Wohnungsgesellschaften vorschrieb (Oellerich, 2005). Laut dem ehemaligen Präsidenten der GEHAG, Peters (2016), hätte Fugmann-Heesing „keine Ahnung [gehabt], welches Tafelsilber Berlin mit der Gehag aus der Hand geben wollte“ (S.85). Die niedrige Eigenkapitalquote und hohe Verschuldung sollten in Folge der Bankenkrise und Austeritätspolitik unter ihrem Nachfolger Thilo Sarrazin als Argument für den Verkauf der GSW angebracht werden:

„Also der schlechte Ruf, den die Wohnungswirtschaft also auch unter Ökonomen dann bekommen hat, wenn man die Zahlen sich anschaut, ist das ja die Folge von politischen

Entscheidungen in den 90er Jahren gewesen. Also man hat sozusagen dort eigentlich schon angefangen, die Berliner Wohnungswirtschaft als Ressource zur Haushaltssanierung wahrzunehmen.“ (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023)

Ein weiterer Weg, wie Landesregierungen ihre Wohnungsgesellschaften zu Geld machten, war die Veräußerung an Landesbanken und den späteren Verkauf der Wohnungsbestände mit dem Hinweis, dass die Bank sich auf ihr Kerngeschäft fokussieren müssten. Ein Beispiel hierfür markiert der Verkauf der NILEG in Niedersachsen, welcher zwar von der Landesbank Nord/LB ausgeführt, jedoch durch die Landesregierung aus CDU und FDP beschlossen wurde. Als Grund für die Veräußerung wurde die Verbesserung des Eigenkapitals und der Kreditwürdigkeit der Landesbank angebracht, die wiederum dem Land größeren finanziellen Handlungsspielraum versprach (Nordwest Zeitung, 2005). Es zeigt sich, dass auf landespolitischer Ebene Wohnungsgesellschaften als Einnahmequelle bewertet wurden. Der Verkauf der Vermögenswerte konnte in Pressemitteilungen als ein Zuwachs an Einnahmen zur Sanierung oder Verbesserung anderer Haushaltssegmente verteidigt werden. Dass es jedoch eine Umbuchung von Vermögenswerten zu liquiden Geldmitteln war und die Länder somit auf einen Bestand an Wohnungen verzichteten wurde von politischen Entscheidern nicht transparent kommuniziert. Für die Öffentlichkeit ergab sich daher keine Einsicht darauf, ob die Verkäufe als Verlust oder Gewinn zu bewerten waren, da eine Bewertung der Vermögensgegenstände vor dem Auktionsverfahren nicht aufgestellt wurde (siehe hierzu Kapitel 5.3.3, S. 73-74).

Zeit- und Austeritätsdruck

Die Privatisierung landeseigener Wohnungsbestände war jedoch nicht nur ein attraktiver Trend, den man vom Bund zur einfachen Liquiditätsbeschaffung übernommen wurde. Stattdessen lässt sich anhand der Fallbeispiele und Aussagen von Interviewpartner:innen ein hohes Maß an Zeitdruck durch eine scharfe Austeritätspolitik feststellen. Aus der Berichterstattung deutscher Tageszeitungen zwischen 2000 und 2006 wird ersichtlich, dass politisches Personal immer explizit ein sich schließendes Verkaufsfenster erwähnte. Beispielsweise wies NRW-Bauminister Wittke während der Diskussionen über den Verkauf der LEG auf ein Zeitfenster von zwei Jahren hin, in denen „lukrative Verkäufe von Wohnungspaketen noch möglich seien“ (maw/rhai, 2005). Das Land Berlin sticht aufgrund der Verschuldung nach dem Skandal um die landeseigene Bankengesellschaft, als besonderer Fall des Zeitdrucks hervor. Wie Uffer (2011) deutlich aufzeigt, war für den Berliner Senat die Höhe des Verkaufsertrags maßgebend für die Geschwindigkeit und Radikalität der Privatisierung. Zur Schuldentilgung wurde ein Käufer gesucht, der mit einer möglichst hohen Summe den meisten Wohnungsbestand in einer Transaktion aufkaufen konnte. Diese Vorgabe beschränkte die Auktion zwangsläufig auf institutionelle Immobilienfonds, welche sich den Kaufpreis auf dem Kapitalmarkt leihen und auf die Wohnungsgesellschaft überschreiben konnten. Laut einem Mitarbeiter einer damaligen Berliner Wohnungsgesellschaft fand die Privatisierung unter dem Druck der Haushaltsentlastung statt, als die Regierung unbedingt Geldmittel brauchte (Uffer, 2011, S. 98). Der Austeritätsdruck hatte zur Folge, dass nicht zwischen den

Investitionsstrategien der Auktionsteilnehmenden unterschieden wurde. Zwar konnten REPE-Firmen den höchsten Verkaufsertrag bieten, jedoch unter der Annahme den Wohnungsbestand nach Reduzierung der Bestandhaltungskosten, minimalen Modernisierungen und einem gewissen Wertzuwachs wieder gewinnbringend weiterzuverkaufen. Von Seiten der Berliner Landesregierung wurden die institutionellen Investoren mit kurzfristigen Strategien implizit bevorzugt. Die Privatisierung sollte so schnell wie möglich und ohne großen Arbeitsaufwand ein hohes Volumen an Wohnungen abwickeln und dabei den maximalen Erlös generieren. Politische Entscheidungsträger:innen im Berliner Senat und der Stadtverwaltung entschieden sich dabei gegen kompliziertere und langwierigere Privatisierungen an Mieter:innen (Uffer, 2011). Eine Entscheidung, deren Pfadabhängigkeit unter anderem auf die Erfahrungen aus den Restitutionsen und dem Zwischenerwerbermodell im Zuge des AHG zurückführen lässt. Hätte Berlin nach der Wiedervereinigung einen anderen Weg im Umgang mit den Restitutionsen gewählt, oder hätten ostdeutsche Wohnungsgesellschaften keine Altschuldenbelastung bekommen, wäre die Wahl der Privatisierung vielleicht anders abgelaufen.

Der Austeritätsdruck stellte tatsächlich eine reale Belastung für die Bundesländer mit hoher Verschuldung dar, da die meisten Landesverfassungen eine Begrenzung der Kreditaufnahme vorsahen. Die Länder hätten gemäß einer vom BVerfG im Jahr 1992 festgelegten Ausnahme bei extremer Haushaltsnotlage Sanierungshilfen vom Bund anfordern können. Diese wurden jedoch im Fall der Berliner Verschuldung nach einer Klage des Landes im Jahr 2006 abgewiesen. Stattdessen verwies das BVerfG zur Verbesserung der Einnahmesituation auf Erträge aus weiteren Veräußerungen von landeseigenen Wohnungsbeständen hin (Freitag, 2007). Wie sich ein alternativer Pfad gestaltet hätte, wenn der Bund den Ländern bei der Sanierung ihrer Haushaltsnotlagen geholfen hätte, lässt sich nur schwer abschätzen. Jedoch steht fest, dass die Landesregierungen – unabhängig von ihren Verschuldungsquoten und dem Ausmaß der Haushaltsnotlage – die en-bloc Privatisierung von Wohnungen als zentrales Instrument zur Haushaltskonsolidierung ansahen. Diese Entscheidung wurde sowohl von konservativen CDU-FDP-Regierungen als auch von progressiven Landesregierungen, an denen SPD, Grüne oder der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) beteiligt waren, gleichermaßen getroffen. Am Beispiel der In-Sich-Verkäufe Berliner Wohnungsgesellschaften lässt sich zudem erkennen, dass öffentliche Wohnungen schon vor der Einführung der Austeritätspolitik als Mittel zur Haushaltskonsolidierung betrachtet wurden. Seit Ende der 1990er Jahre wurde der Wert der Wohnungsgesellschaften von der landespolitischen Seite primär im Hinblick auf den erhofften Verkaufserlös gesehen. Zeitdruck und hohe Verschuldung führten dazu, dass die Privatisierung landeseigener Wohnungen zwischen 1999 und 2008 mit großer Geschwindigkeit an institutionelle Investoren mit kurzfristigen Gewinnabsichten erfolgte. Die Verkäufe fanden in einem marktwirtschaftlichen Moment statt, der durch frühere Verkäufe des Bundes in den 1990ern das Zwischenerwerbermodell und Restitutionsen bundesweite Vorbilder hatte.

5.3.3 Privatisierung auf kommunaler Ebene (1999 bis 2008)

Wechselhafte Privatisierungsstimmung

Auch auf kommunaler Ebene waren die Hauptargumente für den Teil- oder Komplettverkauf von Wohnungsbeständen; die knappen Haushaltskassen und ein potenziell größerer Handlungsspielraum durch mögliche Verkaufserträge. Betrachtet man die Erhebung des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) über die Gründe für den Verkauf von kommunalen Wohnungen, steht die Nutzung der erhofften Verkaufserträge an erster Stelle. Dabei sollte die Liquidierung von Wohnungsbeständen zur Schuldentilgung der kommunalen Haushalte oder für Investitionsmaßnahmen dienen. Insbesondere in urbanen Zentren wurden nötige Investitionen in den bestehenden Wohnungsbestand als zentrale Gründe für den Verkauf der Wohnungsbestände genannt, während Kommunen im Umland eher auf die Vermeidung finanzieller Belastungen hinwiesen (Held, 2011). Mit dem Argument eines größeren Handlungsspielraums in Folge der Liquidierung, beispielsweise für Kultur- oder Sozialprogramme, wurde in betroffenen Kommunen im Vorfeld für die Verkäufe geworben (Klus, 2013). Die Haushaltspolitik war somit ein zentrales Argument für die Verkäufe von kommunalen Wohnungsbeständen. Auch in allen Interviews wird die Verschuldung der Städte und Kommunen als Haupttreiber hinter der Privatisierung angesehen. Gespräche zwischen den politischen Entscheidungsträger:innen und Vertreter:innen des Mieterbunds oder des GdW liefen nach Angaben der Beteiligten in Städten wie Berlin, Dresden, München oder Kiel immer auf eine Kernaussage hinaus: „Wir halten [den Verkauf] für erforderlich, um unsere Finanzen in Ordnung zu bringen“ (F.-G. Rips, persönliche Kommunikation, 8. November 2023). Wohnungen waren aus Sicht einzelner Kommunen Anfang der 2000er eine Vermögensanlage der Vergangenheit, die ihren Nutzen großteilig erfüllt hatte und deren größter Mehrwert in der Liquidierung gesehen wurde. Eine Umfrage unter 204 deutschen Städten und Gemeinden durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) deckte 2006 auf, dass etwa 40 % der Kommunen eine Verringerung ihrer damaligen Bestände zur Schuldentilgung vorsahen (Voigtländer, 2007). Dabei waren Verkäufe an Investoren bei vielen westdeutschen Kommunen besonders attraktiv, während ostdeutsche Städte und Gemeinden aufgrund des Leerstands oft auf mit einem zusätzlichen Abriss sanierungsbedürftiger Wohnungen rechneten. Aus Sicht von PwC sei es jedoch überraschend, dass trotz eines hohen Interesses an Privatisierungen, bis 2006 nur etwa ein Drittel der Kleinstädte ihre Wohnungen in eigene Gesellschaften zum Zweck einer zukünftigen Veräußerung überführt hätten. Für die Herausgeber der Studie liege dies am fehlenden „*Know-How*“ der kleinen Kommunen oder keiner ausreichenden Größe des Wohnungsbestands, um auf institutionelle Investoren zu gehen zu können (PwC Deutschland, 2006).

Die kommunale Verkaufsstimmung sollte jedoch nicht lange anhalten. Ungefähr drei Jahre später veröffentlichte das IfS eine ähnliche Umfrage, welche die Einstellung der Kommunen zu ihren Wohnungsbeständen erfragte. Demnach hatten die Kommunen, die 2009 weiterhin im Besitz von Wohnungsunternehmen waren, mehrheitlich ein Interesse am Verkauf ihrer Bestände verloren. Anders als noch drei Jahre zuvor wurden kommunale Wohnungsunternehmen als wichtige strategische

Instrumente für eine Daseinsvorsorge angesehen (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur., 2011). Die Veränderung der Verkaufsbereitschaft zeugt zum einen von der veränderten gesellschaftspolitischen Einstellung bezüglich Privatisierungen in Folge der Finanzkrise seit 2008 (D. Rink, persönliche Kommunikation, 6. Oktober 2023). Ein weiterer Grund für die Trendwende war die bundesweite Aufmerksamkeit für das Thema durch den Komplettverkauf der WOBA Dresden. Die Veräußerung des gesamten Bestands städtischer Wohnungen machte Dresden „als erste deutsche Großstadt schuldenfrei“ (Kröger, 2006). Debatten im Zuge des WOBA-Verkaufs sorgten für eine breitere Aufmerksamkeit für das Thema der öffentlichen Wohnungsveräußerungen. Durch die stärker informierte Öffentlichkeit gelang es beispielsweise der Bürgerinitiative (BI) in Leipzig, die Privatisierung der Stadtwerke und Verkehrsbetriebe zu verhindern (Nagler, 2007; D. Rink, persönliche Kommunikation, 6. Oktober 2023). Weiterhin zeigt sich jedoch auch, dass die Befürwortung einer Privatisierung nicht in allen Kommunen gleichermaßen stark vertreten wurde. Held (2011) zeigt diesbezüglich auf, dass nur ein kleiner Teil des gesamten Transaktionsvolumens durch Kommunen zu verantworten ist. Mit Blick auf die Städte und Gemeinden gibt es daher Fälle von extremer kommunaler Privatisierung wie in Kiel, Wilhelmshaven, oder Dresden die einen Totalverkauf umsetzten (Lorenz-Henning & Held, 2011, S. 680). Städte und Kommunen hatten daher keine einheitliche Position bezüglich der Privatisierung, waren diesen aber auch nicht grundsätzlich kritisch gegenübergestellt. Dies verdeutlicht sich auch darin, dass der Deutsche Städtetag keinen öffentlichen Beschluss gegen den Verkauf von städtischen Wohnungen formulierte (F.-G. Rips, persönliche Kommunikation, 8. November 2023). Es ergibt sich somit ein wechselhaftes Bild der kommunalen Verkaufsabsichten. Während 2006 eine Mehrheit der Kommunen an einer Privatisierung der eigenen Wohnungsbestände interessiert war, sollte sich die Stimmung ab 2009 zunehmend zugunsten eines Beibehalts der Wohnungsbestände wandeln. Eine Umsetzung der vormals geäußerten Verkaufsabsichten fand in vielen Kommunen letztendlich nicht statt.

In den Kommunen die einen Verkauf durchführten, agierten Politiker:innen nicht isoliert, sondern waren beeinflusst durch die Privatisierung der Wohnungsbestände des Bundes. Laut der Bürgermeisterin und Beigeordneten der Stadt Dresden, Dr. Kristin Kaufmann, kam die Inspiration für die Liquidierung von Wohnungsbeständen der WOBA überörtlich durch die Verkäufe des Bundes zur Jahrtausendwende. Verkäufe des Bundes hatten somit eine Signalwirkung für einzelne Kommunen, die sich in schwierigen Haushaltslagen befanden. Für K. K. Kaufmann (persönliche Kommunikation, 15. November 2023) sei die Stadt Dresden „in dieser Zeit im Grunde genommen aufgesprungen und habe damit auf dem fahrenden Zug quasi vom Wissen und von der Erkenntnis anderer partizipiert.“. Kommunen nahmen das Privatisierungsgeschehen des Bundes zum Vorbild, um durch Teilverkäufe von *Assets*, *Shared-Deals*, *Cross-Border-Leasing* oder Komplettveräußerungen ihre öffentliche Daseinsvorsorge zu Geld zu machen (D. Rink, persönliche Kommunikation, 6. Oktober 2023; K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Dabei waren Wohnungsverkäufe vielerorts der letzte Aspekt einer kommunalen „Entstaatlichung“. Beispielsweise wurden in Leipzig

schon in den 90ern über *Cross-Border-Leasing* kommunale Verkehrsgesellschaften verkauft und durch die Stadt rückwirkend, als Dienstleitung, wieder angemietet. Ähnliches betraf auch Stadtwerke, Krankenhäuser, Industrieanlagen oder Messegelände, die komplett oder teilweise privatisiert wurden, um mit den Erträgen Sanierungen in anderen Bereichen der Kommunalpolitik vorzunehmen. Im Vergleich mit den kommunalen Wohnungsverkäufen ist für D. Rink jedoch der verschobene Zeitpunkt auffällig:

„Als die in Berlin noch Wohnungen verkauft haben, gab es schon die Kampagne zum Rückkauf der Wasserwerke. [...] Also es war jetzt praktisch nicht eine Privatisierungswelle in allen Bereichen gleichzeitig, sondern zeitlich gestreckt und dann auch die Rekommunalisierungswellen auch wiederum zeitlich gestreckt.“ (D. Rink, persönliche Kommunikation, 6. Oktober 2023)

Büchner et al. (2012) zeichnet am Beispiel von Wasserwerksverkäufen nach, wie *Private-Public-Partnerships*, zwischen Investoren und Kommunen schon Anfang der 2000er aufgrund gestiegener Preise und schlechter Instandhaltung wieder aufgekündigt wurden. Städte wie Potsdam, Münster, Kiel, und Leipzig begannen nach einigen Jahren, die Privatisierungen durch eine aktive Rekommunalisierung teilweise wieder rückgängig zu machen. Im Fall der Wasser- und Energieversorgung wurden ab Mitte der 2000er Jahre wieder kommunale Unternehmen gegründet, die zu 100 % in städtischer Hand waren (Büchner et al., 2012, S. 18). Ungeachtet negativer Erfahrungen vormaliger Privatisierungsentscheidungen setzten Städte und Kommunen in den 2000er Jahren beim öffentlichen Wohnungsbau weiterhin auf Teil- oder Komplettverkäufe.

Verkaufsdruck aufgrund negativer Bevölkerungsprognosen

Der scheinbare Widerspruch im Handeln der Kommunen lässt sich teilweise durch eine Kombination aus Zeitdruck und der Annahme eines sinkenden Werts ihrer Wohnungsbestände, verstärkt durch negative Bevölkerungsprognosen, erklären. Angesichts von Haushaltsnotlagen und vorhergesagter demografischer Schrumpfung wurden öffentliche Wohnungen als Last für kommunale Handlungsspielräume angesehen. Es herrschte die Ansicht, dass es besser sei, diese Wohnungen frühzeitig zu Geld zu machen, statt zu spät. Besonders in den Gebieten der ehemaligen DDR, wo viele Kommunen mit sanierungsbedürftigen Wohnungsbeständen konfrontiert waren, zeigte sich diese Tendenz. Die Bevölkerungsabwanderung nach der Wiedervereinigung und weitere prognostizierte demografische Schrumpfungen verstärkten diese Entwicklung (D. Rink, persönliche Kommunikation, 6. Oktober 2023; M. Voigtländer, persönliche Kommunikation, 18. September 2023). Zwar prognostizierten Studien zur demografischen Entwicklung regional unterschiedliche Prozesse mit Wachstum oder Schrumpfung sowie Zu- oder Abwanderung in verschiedenen Städten und Kommunen (Mädig, 2013). Dennoch erwarteten Demografen insgesamt eine alternde und schrumpfende Bevölkerung in Deutschland mit anhaltendem Bevölkerungsrückgang (Eisenmenger et al., 2006). Mitte

der 2000er Jahre ging man davon aus, dass die deutsche Bevölkerung bis 2050 um zwölf bis 23 Millionen Menschen sinken würde (Eisenmenger et al., 2006; Mäding, 2006). Rückblickend war diese Einschätzung maßgeblich für die negative Beurteilung des zukünftigen Werts des öffentlichen Wohnungsbestands. Alle interviewten Experten bringen neben der Verschuldung die demografische Schrumpfung als ein dominierendes Argument für die damalige Wohnungsprivatisierung vor. So reflektiert M. Voigtländer beispielsweise:

„Also in den 2000er Jahren haben wir ja viel über Schrumpfung diskutiert. Ich weiß noch, in Köln hat man 2005, als ich angefangen habe, noch darüber diskutiert; soll man nicht mal diese alten Hochhäuser abreißen? Die brauchen wir doch alle gar nicht mehr. Wir können doch die Stadt jetzt viel schöner darstellen. [...] Da muss man natürlich im Nachhinein auch sagen, vom Timing her war es nicht das Beste, weil ein paar Jahre später hätte man zumindest einen deutlich höheren Preis erzielen können. Aber die Datenlage damals war eben eine ganz andere.“
(Voigtländer, persönliche Kommunikation, 18. September 2023)

An den Diskussionen um eine schrumpfende Bevölkerung wurde auch der Rückzug aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus thematisiert. Die Argumentationslinie war demnach, dass bei sinkender Bevölkerung auch mit einem Fortbestehen niedriger Mieten zu rechnen sei und sich die Investitionen für preiswertes Wohnen daher nicht rechnen würden (A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023). Angesichts von Haushaltsnotlagen in den frühen 2000er Jahren und beeinflusst durch negative demografische Wachstumsprognosen, bewerteten viele kommunale Entscheidungsträger:innen ihren Wohnungsbestand mehrheitlich als einen Vermögenswert, bei dem mit einem baldigen Wertverlust zu rechnen sei. Die Kombination aus sinkenden Bevölkerungszahlen und vorhandenem Leerstand führte insbesondere in finanziell angespannten Kommunen zu der Befürchtung, dass man für die Wohnungsbestände in zehn Jahren möglicherweise keine Käufer mehr finden könnte, während die Instandhaltungskosten die Mieteinnahmen übersteigen würden (B. Egner, persönliche Kommunikation, 24. September 2023, D. Rink, persönliche Kommunikation, 6. Oktober 2023). Mit einer Prognose von weniger als 70 Millionen Einwohnern ab 2050 galt der öffentliche Wohnungsbau nicht länger als kostendeckend oder profitabel, sondern vielmehr als zunehmender Kostenfaktor. Im politischen Diskurs wurde oft von Deutschland als einer alternden Gesellschaft gesprochen, in der die jüngere Bevölkerung den vorhandenen Wohnraum nicht benötigen würde (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023; D. Rink, persönliche Kommunikation, 6. Oktober 2023). Diese Überlegungen verbanden sich mit Debatten über die Verschuldung zukünftiger Generationen zu einem Szenario, in dem Wohnraum als überreichlich vorhanden und Deutschland als „fertig gebaut“ angesehen wurde (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023). Dieses Narrativ einer schrumpfenden Bevölkerung war besonders in ostdeutschen Kommunen vorherrschend, wie das Beispiel Dresden zeigen wird.

Eingeschränkte Sachkenntnis der Aufsichtsräte

Ein Aspekt, der von drei Interviewpartnern zur Erklärung für die radikale Art der Blockverkäufe kommunaler Wohnungsbestände angebracht wird, ist das fehlende Fachwissen von Personen innerhalb der Vorstände und Aufsichtsräten kommunaler Wohnungsgesellschaften. Laut Bartholomäi (2004) gab es in einigen Städten, mit Ausnahme der Stadtstaaten, vor allem in Aufsichtsgremien der Wohnungsgesellschaften „so gut wie niemand, der [...] mit einer Bilanz etwas zu tun hat“ (R. C. Bartholomäi, persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023). Da Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen als demokratisches Kontrollgremium überwiegend durch ehrenamtlich arbeitende Kommunalpolitiker:innen besetzt werden, kann es bei Aufsichtsräten zu Wissenslücken kommen. In der Tat handelt es sich bei Aufsichtsräten in kommunalen Stadtwerken und Wohnungsunternehmen in der Regel um politisches Personal, das die Machtverhältnisse der Stadtregierung abbildet und sich nicht unbedingt durch das größte Expert:innenwissen qualifiziert (Schwaring, 2013). Aus Sicht jener drei Interviewpartner, die noch Teil einer gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft waren, habe sich eine Informationsasymmetrie zwischen Aufsichtsrat und Vorstand in den Jahrzehnten nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit entwickelt (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023; R. C. Bartholomäi, persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023; F.-G. Rips, persönliche Kommunikation, 8. November 2023). Dies sei laut Bartholomäi damit zu erklären, dass in Folge eines Generationswechsels innerhalb der Vorstandsebene einiger Wohnungsunternehmen neben der Neuausrichtung auf die Profitabilität auch ein neuer Fachjargon Einzug gehalten habe.

„Vorstände [haben] neue Vokabeln gelernt [und] mit denen um sich geschmissen und [...] damit sozusagen ihre Aufsichtsratsmitglieder, die diese Vokabeln nicht kannten, völlig verstört und verschreckt. Und da die nicht zugeben wollten, dass sie nichts verstanden haben, stieg vorübergehend die Macht der Vorstände gegenüber den Aufsichtsgremien ganz gewaltig.“ (R. C. Bartholomäi, persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023).

Aufgrund fehlender Erfahrungen und geringem Verständnis der Analyse profitabler Wohnungsunternehmen hätten Aufsichtsräte in einigen Kommunen ihrer Kontrollfunktion nicht ausreichend nachkommen können (R. C. Bartholomäi, persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023; F.-G. Rips, persönliche Kommunikation, 8. November 2023). Demnach fehlten für einen „beherzten Kampf“ gegen die Privatisierung die nötigen betriebswirtschaftlichen oder sozialpolitischen Argumente dafür, warum Verkäufe mit Gefahren verbunden waren (F.-G. Rips, persönliche Kommunikation, 8. November 2023). Für den ehemaligen Präsidenten des Mieterbundes, F.-G. Rips, war dies einer der Gründe, weshalb keine Mehrheiten in Aufsichtsräten gegen die Block-Verkäufe geschaffen werden konnten (persönliche Kommunikation, 8. November 2023). Der Fakt, dass der Mieterbund mit eigenen Sachargumenten auf wenig Resonanz bei Wohnungsgesellschaften gestoßen sei, habe damals zu einer großen Enttäuschung geführt. Diesen Zeitzeugenberichten muss jedoch entgegengestellt werden, dass bei der Besetzung von Aufsichtsräten in öffentlichen Unternehmen immer ein Kompromiss zwischen

Expertise und demokratischer Legitimation sowie Kontrolle stattfindet. In Deutschland sind die kommunalen Kodizes bezüglich der Sachkunde von Aufsichtsratsmitgliedern zurückhaltend formuliert, da sie lediglich die Auswahl von Mitgliedern mit kaufmännischen Wissen empfehlen (Schwarting, 2013, S. 201). Alternativ sollen Fortbildungen durch die Stadt angeboten werden, um Rechtsveränderungen zu kommunizieren. Laut Schwarting (2013) wäre eine ausdrückliche Vorschreibung von Sachkunde zudem in Hinblick auf die demokratische Repräsentanz als kritisch zu bewerten (S. 202). Auch die Dresdner Bürgermeisterin Kristin Kaufmann bringt an, dass die Unterstellung der fehlenden Sachkenntnis unter Aufsichtsratsmitgliedern städtischer Wohnungsunternehmen eine häufig geäußerte Impertinenz sei:

„Es [gibt] keine Spezialisten im Kontrollorgan des Aufsichtsrates, sondern politische, hochmotivierte Laien. Nicht immer also, aber schon in Mehrheit haben sie dort keine Betriebswirte oder Volkswirte drinsitzen, sondern Lehrer, oder Sozialwissenschaftler, die mitwirken, mit großem Engagement, aber schon mit einer politischen Brille das Unternehmen begleiten. So, also das sind schon sehr engagierte, auch professionelle Aufsichtspersonen.“ (K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023)

Es sei jedoch anzumerken, dass Aufsichtsräte nicht eigenmächtig, sondern im Sinne des Stadt- oder Gemeinderats handeln. Die Wohnungsgesellschaft wird zudem durch (Ober-)Bürgermeister:innen, Landrät:innen, oder andere Mitglieder der kommunalen Verwaltung vertreten (Schwarting, 2013, S. 201). Die Entscheidung über den Verkauf wurde somit von einem politischen Organ der Stadt unter Einfluss der entsandten Aufsichtsräte getroffen. Dadurch wird die Kontrollfunktion von Aufsichtsräten und ihr Sachwissen im Fall einer Privatisierung unter Einfluss des Zeitdrucks und in Anbetracht einer Haushaltsnotlage jedoch nicht irrelevant.

Dies zeigt sich auch anhand eines Beispiels aus der Privatisierungsdebatte innerhalb der GAGFAH. Laut dem ehemaligen Aufsichtsratsvorsitzenden, Lutz Freitag, war ein häufig vorgetragenes Argument für eine Privatisierung die geringe Umsatzrendite des Wohnungsunternehmens der BfA. Befürworter der Privatisierungen wandten an, dass die Betriebsgewinne des Unternehmens im Verhältnis zum Nettoumsatz zu niedrig seien. Die Kommune somit keine hohen Erträge aus der Bewirtschaftung ihres Wohnungsbestands ziehe (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023). Laut Freitag müsste sich der Aufsichtsrat jedoch auch die Eigenkapitalrendite anschauen, die den Erlös im Verhältnis zum investierten Kapital darstelle:

„Die GAGFAH ist irgendwann mal mit einem Aktienkapital ausgestattet worden von 100 Millionen Reichsmark. Und bezogen auf diese 100 Millionen war natürlich die Rendite extrem hoch. Wir hatten eine Rendite, die lag dann bei über 20 %. Aber wenn man natürlich den Umsatz, also die gezahlten Mieten, und das, was dann als Umsatzrendite übrigblieb [ansieht], war das irgendwas so unter 2 %. Nur dass es eben der Bewirtschaftung von Wohnungen

geschuldet ist, dass es auch in anderen Wirtschaftsbereichen so [ist], dass bestimmte Branchen eine relativ geringe Umsatzrendite erwirtschaften, weil eben die Umsätze so extrem sind und im Einzelhandel zum Beispiel eben auch die Rendite wesentlich geringer ist als in der chemischen Industrie.“ (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023)

Freitag (2007) fügt dem hinzu, dass der Verkauf der GAGFAH für 2,3 Milliarden Euro „gerade einmal zur Finanzierung von knapp vier Tagen Rentenzahlungen“ reichen würde (S. 37). Die BfA habe durch den Verkauf einen „Tausch von über Generationen erwirtschaftetem Vermögen gegen einen einmalige Einnahme“ getauscht (S. 37). Mitgliedern der Aufsichtsräte mit langjähriger Erfahrung in der Wohnungswirtschaft sei der Wert der Immobilienportfolios nicht bewusst gewesen. Jedoch sei laut L. Freitag, R. C. Bartholomäi und F.-G. Rips diese unterschiedliche Bewertung der Profitabilität einer Wohnungsgesellschaft nicht von allen Entscheidungsträger:innen klar gewesen.

Vermögensbewertung nach kameralistischem Rechnungswesen

Ein Aspekt, der dabei laut einem Teil der Interviewpartner eine Rolle spielte, liegt in der Art und Weise, wie Kommunen ihr Vermögen buchhalterisch darstellen. Bis 2008 wurde in allen Kommunen und Ländern das kaufmännische Rechnungswesen nach den Regeln der Kameralistik geführt. Raupach und Stangenberg (2006) führen aus, dass dies zur Folge hat, dass der Werteverzehr der Vermögensgüter einer Kommune nicht durch Abschreibungen abgebildet wurde. Die Anschaffungskosten eines Gutes, wie beispielsweise einer öffentlichen Wohnungsanlage, „wurden lediglich im Anschaffungsjahr gebucht und dokumentieren daher nicht den Ressourcenverbrauch im Zeitablauf“ (S. 149). Die Anschaffungskosten der meisten öffentlichen Wohnungsbestände reichten bis in die Weimarer Republik zurück. Ihr Marktwert konnte zwar geschätzt werden, wurde aber in den Büchern der Kommune nicht als ausgewiesener Vermögenswert erfasst, der einer Schuldenlast oder einem Verkaufsangebot gegenübergestellt werden konnte. Der tatsächliche Marktwert von Wohngebäuden aus der Bauhüttenbewegung, der Plattenbauphase der DDR oder der Wohnungszwangswirtschaft wurde erst deutlich, als das Bieterverfahren im Rahmen einer Privatisierung abgeschlossen war. Im Gegensatz dazu hätte eine doppelte Buchführung (Doppik) eine vollständige Bewertung des öffentlichen Vermögens vor dem Verkaufspunkt hervorgebracht, die zudem von der Verkaufssumme abweichen könnte und die Bewertung dieser als Verlust oder Gewinn zulasse. Im Unterschied zur Kameralistik führt die Doppik in der Kommunalpolitik nachweislich zu einer geringeren Veräußerung von öffentlichen Vermögenswerten, wie Wohnungsportfolios (Christofzik et al., 2020). Dies liegt daran, dass die Kameralistik ausschließlich auf die jährlichen Zahlungsströme ausgerichtet ist. Eine wachsende jährliche Zinsbelastung durch städtische Verschuldung kann somit durch den Verkauf von öffentlichem Vermögen ausgeglichen werden. Bei einer doppelten Buchführung wäre diese Rechnung für eine Kommune schwieriger nachweisbar, da „das höhere Finanzvermögen vollständig durch ein geringeres Vermögen an Sachanlagen ausgeglichen“ werden kann (Christofzik et al., 2020, S. 708). Da die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik mit einer aufwändigen Erfassung der öffentlichen

Vermögenswerte und Marktpreise verbunden ist, hatten fast alle Kommunen und Länder bis 2008 keine wirklichen Maßnahmen ergriffen, um eine Doppik einzuführen (Raupach & Stangenberg, 2006).

Wie ein alternativer Entscheidungsprozess in Kommunen hätte aussehen können, lässt sich am Beispiel Hamburgs erahnen. In Hamburg wurde 2007 zum ersten Mal die Doppik neben dem kamerale Rechnungswesen eingeführt (Raupach & Stangenberg, 2006). Die Freie und Hansestadt Hamburg (2021) hatte seit 2003 einen mehrstufigen Prozess implementiert, in dem der kamerale Haushalt schrittweise zu einer doppelten Buchführung umgestellt wurde und ihn ab 2013 komplett ersetzte. Laut L. Freitag sei dies ein Grund, weshalb das CDU-regierte Hamburg die städtische Wohnungsgesellschaft SAGA trotz Investoreninteresse nie verkauft habe (persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023). Demnach sei durch die Erhebung des Buchwerts des Unternehmens und die messbare Absicherung der Altersvorsorge für städtische Angestellte ein Gegenposten ermittelt worden, der den Schulden gegenübergestellt werden konnte. Diese Überlegungen bleiben jedoch nur theoretischer Natur, da Hamburg aufgrund einer niedrigeren Verschuldung schwer mit Berlin oder Dresden vergleichbar ist. Laut K. K. Kaufmann war es in Dresden „völlig egal, ob sie jetzt Kameralistik oder Doppisch betrachten“ (persönliche Kommunikation, 15. November 2023). In Dresden hätte der Fokus auf die städtische Verschuldung im Wissen der Anzahl an Freiflächen und des Leerstand der Innenstadt, alle anderen Möglichkeiten in den Hintergrund treten lassen. Unter dem Druck durch demografische Schrumpfung, Sanierungsbedarf und eine steigende Verschuldung hätte man laut K. K. Kaufmann auch bei Anwendung der Doppik für einen Verkauf der WOBA gestimmt.

In Anbetracht der wissenschaftlichen Nachweise, dass bei der Doppik die Privatisierung von öffentlichen Vermögen signifikant reduziert wird und unter Hinzunahme der Aussagen mehrerer Interviewpartner ist der Einfluss des Rechnungswesens auf das Sachwissen der Kommunalpolitiker:innen dennoch wahrscheinlich. Besonders in der Situation einer Haushaltsnotlage und unter Zeitdruck führt ein fehlendes Sachwissen über die Vermögenswerte der Stadt zu einer erhöhten Unsicherheit unter Entscheidungsträger:innen. In dieser Konsequenz kann eine Liquidierung öffentlicher Wohnungsbestände befürwortet werden, obwohl diese bei alternativer Anwendung der Doppik keinen Gewinn für den kommunalen Jahresabschluss darstellen könnte. Der Fall Hamburg und die Unterschiede bei Anwendung der Doppik gegenüber der Kameralistik zeigen zudem auf, wie eine alternative Pfadabhängigkeit zu geringeren Wohnungsverkäufen während der *critical juncture* geführt hätte.

Externe Berater:innen als politische Entrepreneurs

Aufsichts-, Gemeinde- oder Stadträte verfügten bei ihrer Entscheidung über die Privatisierung keineswegs über die gleichen Ausgangsbedingungen. Dies lag neben dem Diskurs im marktwirtschaftlichen Moment auch an der Präsenz von politischen Entrepreneurs aus Banken, Forschungsinstituten, Beratungsfirmen, Arbeitgeber- und Industrieverbänden, die für den Verkauf städtischer Vermögen warben. Externe Unternehmensberater:innen lassen sich laut Geißler (2011)

„kommerziell tätige korporative Akteure mit primär ökonomischer Rationalität“ definieren (S.99). Im Zuge betriebswirtschaftlicher Anforderungen, besonders beim Thema der Haushaltskonsolidierung, stoßen Kämmerer:innen die Beauftragung externer fachlicher Berater:innen an, da sie über besondere Kompetenzen verfügen und als externe Quelle der Legitimation gesehen werden. Kämmerer:innen kann sich durch die Expert:innenmeinung politische Durchsetzungskraft im Rat und der Verwaltung versprechen. Dadurch entsteht zwischen Kämmerer:in und Beratung bei Themen der Haushaltskonsolidierung ein Abhängigkeitsverhältnis. Gleichzeitig neigen Berater:innen dazu, politisch-administrative Besonderheiten einer Kommune kein ausreichendes Verständnis entgegenzubringen. In Kombination mit Zeitdruck den Berater:innen oft erfahren und fehlendem detaillierten Wissen über die Besonderheiten einer Kommune kommt es dazu, dass Berater:innen komplexe Sachverhalte ausschließlich aus betriebswirtschaftlicher Sicht adressieren (Geißler, 2011, S. 99-100). Im Fall der öffentlichen Wohnungsprivatisierungen Akteure betonten wiederholt die geringe Rentabilität öffentlichen Eigentums, ohne dabei auf gesellschaftliche Gewinne oder den Unterschiede zwischen Umsatz- und Eigenkapitalrendite einzugehen. Beispielsweise griffen das Beratungsunternehmen McKinsey & Company und das Immobilienunternehmen Viterra AG in einer 2004 veröffentlichten Studie das Argument der niedrigen Umsatzrendite auf. Während Viterra AG offen eine Strategie zum Ankauf privatisierungsfähiger Wohnungsbestände verfolgte, ist McKinsey als zentraler Akteur globaler Privatisierungsbemühungen zu betrachten. McKinsey, als eines der bekanntesten und viel kritisierten Beratungsunternehmen, setzt sich seit den 1980er Jahren für die „Dekonstruktion des Sozialstaats“ und die Einführung des „*Shareholder-Value*“-Prinzips in öffentlichen Institutionen ein (Nagler, 2007, S. 54). Das Geschäftsmodell von McKinsey und anderen Beratungsagenturen zielt darauf ab, öffentliche Akteure von der Entwicklung interner Entscheidungskapazitäten abzuhalten, um eine langfristige Abhängigkeit zu fördern (Bogdanich & Forsythe, 2022). Im Bereich des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus stellten beide Unternehmen die vermeintliche Ineffizienz kommunaler und öffentlicher Wohnungsunternehmen heraus, wobei sie eine durchschnittliche Renditelücke von 3,1 % im Vergleich zu privaten Immobilienverwaltern aufzeigten. Für „hoch defizitäre Kommunen“ schlugen sie daher den Verkauf einzelner Wohnungen oder ganzer Bestände als „beste Lösung“ vor (Rügemer, 2004, S. 192). Lutz Freitag, damaliger Präsident des GdW, kritisierte diese Studie in einer Pressemitteilung als „unsachlich“ (Baulinks, 2004) und wies darauf hin, dass McKinsey die Beiträge öffentlicher Wohnungsunternehmen zur gesellschaftlichen Wertschöpfung, Stadtentwicklung und Wohnqualität ignorierte (Freitag, 2007). Das Argument sollte im Rahmen eines GdW-Kongress im Folgejahr unter dem Begriff der „Stadtrendite“ zusammengefasst werden und Eingang in den öffentlichen Diskurs finden (Basse, 2005). Obwohl sich der Diskurs ab 2006 in Richtung einer Wertschätzung der „Stadtrendite“ verschob, dominierten vor 2005 Argumente über die geringe Rentabilität, angetrieben von politischen Entrepreneuren, die auf Kommunalpolitiker:innen in einer Ausnahmesituation trafen. Ohne ein fundiertes Verständnis der betriebswirtschaftlichen Bewertung

öffentlicher Wohnungsunternehmen waren Kommunalpolitiker:innen auf diese externen Expertisen angewiesen.

In vielen Städten kamen Berater:innen aus Banken, Beratungsgesellschaften und Immobilienverwaltern zusammen, um für den Verkauf von städtischen Wohnungsgesellschaften zu werben. Neben McKinsey, PwC waren besonders Bankinstitute an der Beratung bei Blockverkäufen interessiert. Finanzinstitute wie die Deutsche Bank konnten an den Transaktionen durch die anfallenden Gebühren, sowie durch die Kreditvergabe an REPE-Investoren und spätere Börsengänge der Wohnungsunternehmen mitverdienen (R. C. Bartholomäi, persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023; F.-G. Rips, persönliche Kommunikation, 8. November 2023, A. Holm, persönliche Kommunikation, 27. September 2023; M. Voigtländer, persönliche Kommunikation, 18. September 2023). Die Deutsche Bank organisierte beispielsweise Veranstaltungen, bei denen Befürworter:innen und Gegner:innen der Privatisierung mit Kommunalpolitiker:innen zusammentrafen. Rügemer (2004) erwähnt auch die Privatbank Sal. Oppenheim, die bei der Beratung des Verkaufs der Kölner Wohnungsgesellschaft GAG ein Honorar von drei Millionen Euro erhielt und bei Verkäufen in Münster, Offenbach und Bonn beriet. Den Beratern gegenüber saßen meist Kommunalpolitiker:innen, deren betriebswirtschaftliches Fachwissen geringer ausgeprägt war. Die Informationsasymmetrie und der Einfluss des kameralistischen Rechnungswesens auf die Bewertung kommunaler Vermögen bei breiter Beratungstätigkeit durch privatwirtschaftliche Akteure sind als Faktoren zu bewerten, die zu einer erhöhten Unsicherheit bei Entscheidungsträger:innen führen konnten. Diese Unsicherheit trug maßgeblich zur Beschleunigung des Prozesses bei und schien eine kritische Betrachtung von Expertenmeinungen nicht zu fördern. Entscheidungen für eine schnell abgewickelte *en-bloc* Privatisierung wurden in Kommunen unter Zeitdruck und im engen Austausch mit externen Beratern getroffen, bedingt durch die Annahme eines zukünftigen Wertverlusts aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen auf Seiten der Kommune, die sich mit wachsendem Leerstand und steigender Zinsbelastungen bei hoher Verschuldung konfrontiert sahen.

Geringe öffentliche Aufmerksamkeit

Nach Analyse der politischen Kämpfe auf Bundesebene, in der Landespolitik sowie in einigen Kommunen und Städten ist es überraschend, dass das Thema der öffentlichen Wohnungsprivatisierung nur eine geringe Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erhielt. Bereits seit den 1990er Jahren standen öffentliche Wohnungsunternehmen in der Kritik. Theuvsen und Zschache (2011) beschreiben einen „vorherrschenden wissenschaftlichen und (fach-)öffentlichen Diskurs“, in dem die verbreitete Skepsis herrschte, dass die öffentliche Hand nicht die effizienteste Form der Aufgabenwahrnehmung betreibe (S. 4). Voigtländer (2007) argumentierte beispielweise, dass öffentliche Wohnungsunternehmen ineffizient Ressourcen verwendeten und Steuergelder anderswo effektiver eingesetzt werden könnten, statt in Wohnungsportfolios der öffentlichen Hand gebunden zu sein. Laut F.-G. Rips (persönliche Kommunikation, 8. November 2023), habe sich diese Argumentationslinie durch den breiten

wissenschaftlichen Diskurs der 2000er Jahre an Hochschulen und Universitäten gezogen. Demnach habe er keine kritische wissenschaftliche Haltung bezüglich der öffentlichen Wohnungsverkäufe feststellen können. Schon in den 80ern beobachtete Häußermann (1988), dass die Fortsetzung des sozialen Wohnungsbaus nicht mehr ernsthaft gefördert würde. Zu groß sei die Kritik an der Ästhetik, dem Gebrauchswert und den Mietsteigerungen gewesen, dass „der Begriff `sozialer Wohnungsbau´ zu einem Schimpfwort“ geworden sei (S.282). Wohnungsgesellschaften wurden zunehmend als Unternehmen mit Geschäftsführerpositionen zur Versorgung ehemals hochrangigen politischen Personals gesehen (M. Voigtländer, persönliche Kommunikation, 18. September 2023; R. C. Bartholomäi, persönliche Kommunikation, 23. Oktober 2023). Der soziale Wohnungsbau sei laut Schipper und Schönig (2021) nicht ausreichend durch Wohnungspolitik:innen und Forscher:innen in den 80ern verteidigt worden, weil mit ihm „industrielle Architektur, soziale Segregation, Sozialpaternalismus, Klüngelwirtschaft und Korruption“ assoziiert wurden (S. 10). Diese Argumente fanden sich auch in der Medienberichterstattung wieder, wie die Analyse von Theuvsen und Zschache (2011) über Veröffentlichungen zum Thema kommunales Wirtschaften in deutschen Qualitätsmedien von 1996 bis 2008 zeigt. Erste Privatisierungspläne regten zwar die Medienberichterstattung an, aber eine breite Diskussion über die Privatisierungen fand laut den Interviewpartnern während der kritischen Phase im öffentlichen Wohnungsbau kaum statt (F.-G. Rips, persönliche Kommunikation, 8. November 2023; B. Egnér, persönliche Kommunikation, 24. September 2023, 6, 7, 9).

„Aber das Argument, die Argumente sind alle vorgetragen worden damals. Aber sie haben nicht die Resonanz gefunden, die wir uns versprochen haben, davon. Wohnungspolitik hat einfach nicht die Bedeutung gespielt, die meines Erachtens zugesteht, wegen der Bedeutung des Wohnens für die Gesellschaft der Allgemeinheit.“ (F.-G. Rips, persönliche Kommunikation, 8. November 2023)

So organisierten der GdW und der Mieterbund zwar kleine Veranstaltungen, die aber keine durchschlagende Wirkung erzielten (F.-G. Rips, persönliche Kommunikation, 8. November 2023). Stattdessen herrschte laut Theuvsen und Zschache (2011) eine ausgeprägte Diskursmacht durch Politiker:innen, deren Pläne ungefähr 45 % der Meinungsäußerungen in den untersuchten Medien einnahmen. Dagegen waren Positionen von Gewerkschaften, Verbänden, der Zivilgesellschaft, der Justiz, oder Unternehmen nur selten vertreten (S.10). Fragen zum Wert einer Wohnungsgesellschaft für die Stadttrendite oder das Quartiersmanagement kamen frühestens erst ab 2006 auf, nachdem Dresden den gesamten Wohnungsbestand der WOBA verkaufte und der GdW die Privatisierung in Freiburg durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren verhindern konnte (Freitag, 2007; Klus, 2013). Neben Freiburg war es vor allem der Totalverkauf der Dresdner Wohnungsbestände, die das Thema in die öffentliche Diskussion katapultierten (Prenner & Kammer für Arbeiter und Angestellte für, 2013). Der WOBA-Verkauf in Dresden wird an mehreren Stellen als neuralgischer Punkt für die öffentliche Wahrnehmung des Themas der öffentlichen Wohnungsverkäufe genannt. Die zentrale Rolle der Privatisierung

in Dresden macht es als Fallbeispiel besonders interessant, um die bisher beschriebenen institutionellen Rahmenbedingungen und Treiber hinter der Privatisierung an einem konkreten Fallbeispiel zu analysieren. Daher widmet sich der letzte Teil der Analyse dem kritischen Fallbeispiel der Privatisierung der WOBA Dresden.

5.3.4 Der kritische Fall des Komplettverkaufs der WOBA Dresden (1990 bis 2006)

Kurzfristigen Pfadabhängigkeiten der Nachwendezeit: Eingeschränkter Handlungsspielraum durch Verschuldungsspirale

Die Stadt Dresden war seit den 90ern im Besitz von 106.000 Wohnungen, die über die folgenden Jahrzehnte bis zum WOBA-Verkauf komplett privatisiert werden sollten. Dabei zeichnet der Pfad der Privatisierung die Muster bundesweiter Entwicklungen während der *critical juncture* nach. Der Dresdner Wohnungsmarkt wies 1989 einen Anteil von 45 % staatlichem Wohnungseigentum und 29 % Genossenschaftswohnungen auf (Glatter, 2007, S. 79). Der öffentliche Wohnungsbestand wurde durch die im Einigungsvertrag geregelte Rechtsnachfolge an zwei neugegründete städtische Wohnungsgesellschaften überführt. Die Südost Woba und Wohnbau Nordwest verwalteten je ca. 30.000 Wohnungen, während 39.000 Wohnungen im Eigentum der Stadt verblieben und bis 1992 durch beide kommunale Wohnungsunternehmen verwaltet wurden. Die Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft Dresden mbH (STESAD) wurde zusätzlich zur Verwaltung von Wohnungen städtischer Unternehmen gegründet. Damit entstand ein Oligopol öffentlichen Eigentums, welches zur Differenzierung der Wohnungswirtschaft und Wettbewerbsförderung zwischen überschaubareren Unternehmen gedacht war. Durch Restititionen wurden bis Ende der 90er ungefähr ein Viertel des Dresdner Wohnungsbestands an private Eigentümer:innen zurückgegeben. Davon war auch einen Teil der Bestände kommunaler Wohnungsunternehmen betroffen, insbesondere Altbauquartiere aus der Bauphase vor 1918, die 1970 enteignet wurden (Glatter, 2007, S. 79). Viele dieser Wohnungen konnten von den Alteigentümer:innen nach der Restitution jedoch nicht saniert werden. Laut der Landeshauptstadt Dresden (2007) fehlte es an finanziellen Mitteln und Kreditsicherheit bei ostdeutschen Eigentümern, während westdeutsche Eigentümer keine unmittelbaren Bindung zu den Wohnungen hatten (S.20). Die Folge war, wie auch in anderen Kommunen, eine Weiterverkaufsquote von 90 % unter Alteigentümer:innen. Dresdner Altbauwohnungen wechselten dadurch in den Besitz von meist zahlungskräftigen Kapitalanlegern oder Immobiliengesellschaften aus Westdeutschland (Wiktorin, 2000, S. 118). Die Verkäufe von Wohnungen in Folge der Altschuldenbelastung der Dresdner Wohnungsgesellschaften markierte den zweiten Teil der Privatisierungen. Demnach konnten jedoch nur rund 2.200 direkte Wohnungsverkäufe in Dresden realisiert werden, woraufhin zum Zwischenerwerbermodell übergegangen wurde, dass 7.600 Wohnungsverkäufe zur Folge hatte. Eine Gesamtquote von ungefähr 2,5 % des Dresdner Wohnungsmarktes (Glatter, 2007, S. 79). Laut der Dresdner Bank mussten viele Zwischenerwerber nach ihren Wohnungskäufen jedoch feststellen, dass sich das Versprechen von hohen Renditen bei risikoarmer Anlage als eine Anlage mit hohen Verlusten,

limitierten Sonderabschreibungen und breitem Ausfallrisiko herausstellte (Immobilien Zeitung, 1995). Der öffentliche Wohnungsbestand wurde somit bis 2002 auf 53.500 Wohnungseinheiten reduziert, was einem Anteil von 17 % entsprach (Landeshauptstadt Dresden, 2007, S. 14). Die Nachwendezeit in Dresden zeigt deutlich auf, wie westdeutsche Vorstellungen eines marktwirtschaftlich organisierten und auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Wohnungsmarktes an der ostdeutschen Realität scheiterten. Restitutions- und Zwischenerwerbermodelle hatten keinen nachweislichen Erfolg in der Eigenheimbildung, sondern beförderten private Eigentumsanteile westdeutscher Immobilieninvestoren. Der Anspruch des kapitalistischen Wettbewerbs zwischen drei städtischen Wohnungsunternehmen war eine ideologisch geleitete Vorstellung, nach derer marktwirtschaftliche Prinzipien die Verwaltung öffentlicher Wohnungen effizienter gestalten sollten. Diese Aufteilung des Wohnungsmarkts sollte ab 2003 jedoch wieder rückgängig gemacht werden (D. Rink, persönliche Kommunikation, 6. Oktober 2023).

Die Grundlage für diese Privatisierungsentscheidung war eine Strategie der Haushaltskonsolidierung, die erstmals 1998 die Veräußerung städtischer Vermögenswerte vorsah. Weil die Stadtregierungen nach der Wende ihre Investitionen durch Schulden und Zuweisung aus dem Solidarpakt finanzierten, wuchs die Verschuldung und Zinslast sukzessiv an. Als 1997 der bundesweite Verteilungsschlüssel des Solidarpakts geändert wurde, nahm der Druck der Haushaltsnotlage zu und brachte die Stadt erstmals in eine Situation, ihre Ausgabe-Einnahme-Situation grundlegend zu überarbeiten (Geißler, 2011, S. 189). Unter dem neuen Finanzdezernenten Hartmut Vorjohann von der CDU wurde im Oktober 2003 eine Zusammenführung der zwei Wohnungsgesellschaften in die WOBA Dresden GmbH beschlossen. Daraus erhoffte man sich die Reduktion von Verwaltungskosten (Nagler, 2007). Die Entscheidung zur Fusion fiel in einem Umfeld stärker eskalierender Haushaltsverhandlungen innerhalb der Stadtverwaltung. Das Regierungspräsidium erhöhte den Austeritätsdruck, indem es alle zumutbaren Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung forderte. In einer Sondersitzung des Stadtrats erläuterte Vorjohann die „besorgniserregende finanzielle Lage der Stadt, deren Ursachen in steigenden Sozial- und Personalkosten und strukturellen Defiziten“ lagen (Geißler, 2011, S. 191). Die Folge der angekündigten Handlungsunfähigkeit war neben Kürzungen auch der erstmalige Verkauf eines Karrees von 318 städtischen Altmarktwohnungen am zentralen Platz in Dresden an private Immobilienfonds mit Sitz in London und Augsburg (Glatter, 2007; Landeshauptstadt Dresden, 2007). Laut der damaligen Beigeordneten der PDS, Kristin Kaufmann, wurde die Stadtregierung dabei direkt von Privatisierungen in anderen Kommunen und „insbesondere auch den Verkäufen seitens der Bundesebene“ inspiriert (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Zudem überstiegen die Erlöse für diesen ersten Verkauf die Erwartungen der Stadt (Nagler, 2007, S. 29). Mit diesem ersten Verkauf begann innerhalb der Stadtverwaltung das Narrativ „wir müssen uns entschulden und brauchen frisches Geld“ (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Das Regierungspräsidium stellte Nachholbedarf bei den Privatisierungen fest, die nach Kürzungen weiterer Schlüsselzuweisungen des Landes Sachsen, in der Verkaufsabsicht alle Geschäftsanteile der WOBA Dresden GmbH mündeten.

Die eskalierende Haushaltsnotlage ergab sich nicht aus den Wohnungsgesellschaften selbst. Die WOBA war laut Beteiligungsbericht der Stadtkämmerei in einer finanziell stabilen Lage und im Besitz von ungefähr 50.000 Wohnungen, Freiflächen, Parkplätzen und Gewerbeliegenschaften in attraktiver Lage (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Die WOBA wurde als gut bewirtschaftetes Unternehmen bewertet, dass nach Stadtumbau und Marktberreinigung ein Potential hatte, Überschüsse abzuwerfen (Nagler, 2007). Aus Sicht von Kristin Kaufmann war der WOBA-Verkauf eine „eklatante Fehlentscheidung“, die kurzfristig und naiv gedacht war. Das Potenzial des öffentlichen Wohnungsbestands als Steuerungsinstrument mit städtebaulicher Kraft wurde damals jedoch nicht gesehen (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Laut ihrem Beteiligungsbericht argumentiert die Landeshauptstadt Dresden (2004) damit, die Einnahmen der WOBA-Veräußerung zur Schuldentilgung und nachhaltigen Nutzung kommunalpolitischer Investitionen nutzen zu wollen (S.7). Eine Rechnung, die ausschließlich nach kameralistischem Rechnungswesen argumentativ stichhaltig war, da unter Einsatz der Doppik hauptsächlich ein Bilanzwechsel von Sachanlagen zum Finanzvermögen stattgefunden hätte. Es ist jedoch fragwürdig, ob eine fehlende Sachkenntnis unter den politisch besetzten Mitgliedern des Aufsichtsrates für die Privatisierungsentscheidung mit verantwortlich war. Die Risiken des Komplettverkaufs wurden zwischen Aufsichtsrat und Vorstand der WOBA zwar diskutiert, hatten aber keine Auswirkung auf die Entscheidung des Stadtrats. Laut K. Kaufmann (persönliche Kommunikation, 15. November 2023), die als Aufsichtsrätin der WOBA an Diskursen über die Privatisierung beteiligt war, wehrte sich der Vorstand des Wohnungsunternehmens gegen den Verkauf. Risiken eines Komplettverkaufs seien vom Aufsichtsrat angebracht worden, hätten aber durch Versprechen der Stadtregierung aus dem Weg geräumt werden können. Stattdessen seien falsche Versprechungen dahingehend gemacht worden, dass sich für die Geschäftsführung nicht viel ändern würde. Finanzielle Anreize und Versprechungen seien zudem ein Grund gewesen, dass sich die Geschäftsführung mit Widerstand zurückgehalten habe (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023; K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Diese Aussagen lassen sich heute jedoch nicht genau nachprüfen. Auch bleibt es reine Spekulation, ob die Entscheidung bei einer Bewertung des städtischen Vermögens nach der Doppik anders ausgefallen wäre. Die Stadt war mit jährlichen Kosten von 77 Millionen Euro für Zinsen und Tilgung konfrontiert (Glatter, 2007, S. 80), die zusätzliches Finanzvermögen in jedem Fall erforderlich gemacht hätten. Zusätzlich drohte der Stadt die Zwangsverwaltung durch einen Haushaltskommissar der Landesdirektion (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023).

Die Liquidierung von öffentlichen Wohnungsbeständen war im institutionellen Rahmen, in dem Parteien des Stadtrats agierten, der am wenigsten umkämpfte Ausweg aus der Haushaltsnotlage. Anders als bei Kürzungen bei Kultur- und Freizeitangeboten, war Wohnungspolitik in Dresden nicht besonders stark polarisiert (Geißler, 2011). In Folge einer angewachsenen Verschuldung, aufgrund von Investitionen der Nachwendezeit und nach Erfahrungen mit Privatisierungen durch Restitution und AHG, war der WOBA-Verkauf somit eine Liquiditätsstrategie der liberal-konservativen Stadtregierung

mit niedrigerem politischem Widerstand. Etwaige Bedenken und Widerstände in den Führungsgremien der WOBA konnten ohne große Hindernisse aus dem Weg geräumt werden. Das Resultat war eine politische Entscheidung, die kurzfristige Liquidität über langfristige Steuerungsmöglichkeiten stellte und öffentlichkeitswirksam die komplette Entschuldung der Stadt ermöglichte. Innerhalb des institutionell eingeschränkten Entscheidungsumfeld der Dresdner Stadtregierung, die sich inmitten einer Haushaltsnotlage befand, war der WOBA-Verkauf der Weg des geringsten politischen Widerstands mit dem höchstmöglichen politischen und finanziellen Kapitalgewinn für die regierenden Parteien CDU und FDP.

Leerstand und demografische Schrumpfung: Versprechen eines „Mieterparadies“

Der Hauptgrund für die Liquidierung des öffentlichen Wohnungsbestand in Dresden war die niedrige Relevanz von Wohnungspolitik aufgrund hoher Leerstände und einer Politik der Entstaatlichung. Der Dresdner Wohnungsmarkt war aus Sicht der Stadt auf mittlere Sicht mit einer Situation der schrumpfenden Wirtschaftsleistung und sinkendem Bevölkerungswachstum konfrontiert (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Die WOBA wies einen Leerstand von 19,4 % auf während die sich die Stadt mit einer alternden und stagnierenden Bevölkerungsprognose konfrontiert sah (Nagler, 2007, S. 14). Gleichzeitig war man neben Wohnungsleerstand, wie in vielen anderen ostdeutschen Städten, auf den hohen Sanierungsbedarf und die Wohnqualität fokussierte (Egner et al., 2018). In dieser Situation wurde die Steuerungsnotwendigkeit der öffentlichen Hand hinterfragt, weil freies Unternehmertum und eine „liberaler Freiheitsgedanke“ als effektivere Mittel zur Beseitigung des Sanierungsstaus gesehen wurden (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Der Mehrwert des öffentlichen Wohnungsbaus konnte nur einem entspannten Wohnungsmarkt mit hohem Leerstand und moderaten Mieten finanzpolitisch in Frage gestellt werden (Kaufmann & Mally, 2017).

„Es war kurzfristig gedacht, es war naiv gedacht und die langfristige Dimension wollte keiner wirklich sehen, weil man sozusagen diese Degression der Entwicklungen, diesen Niedergang Ostdeutschlands und damit auch Dresdens auch statistisch in den Prognosen quasi vor der Brust hatte.“ (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023).

Es war jedoch vor allem die Interpretation der Zahlen im Rahmen einer Argumentationslinie, welche privates Kapital als beste Lösung gegen Leerstand und Verschuldung ansah. Im Rahmen von zehn Versammlungen für Einwohner:innen ab Mitte August 2005 wurde von Seiten der Landeshauptstadt Dresden (2005) mit dem Argument einer entspannten Wohnungspolitik für den Komplettverkauf der WOBA geworben. Auf den Folien der Präsentation zeigen diverse Abbildungen, wie die Verschuldung und Zinslast seit den 90ern angestiegen ist. Dabei wird in Überschriften klar, dass Sozialausgaben, Personalkosten und Einschnitte beim Leistungsangebot nötig seien, um mit sinkenden Einnahmen zu Recht zu kommen. Die Präsentation verdeutlicht dies, indem Bilder der Frauenkirche, Bibliotheken,

Schulen und anderer öffentlicher Dienste auf einer Folie zusammengeführt werden mit der Überschrift „Obwohl oft diskutiert, sind echte „Einschnitte“ im Leistungsangebot der Stadt bisher größtenteils unterblieben“ (S. 7). Die nächsten Folien zeigen den WOBA-Erlös als einzige Alternative. Im Kern kommunizierte die Stadtregierung, wenn die Bürger:innen nicht bei beliebten Angeboten kürzen wollten, müssten sie den Verkauf der öffentlichen Wohnungen hinnehmen. Dabei war diese Entscheidungsoption für Einwohner:innen gar nicht vorgesehen, da der Stadtrat schon zwei Monate vorher mit 40 zu 23 Stimmen für den Komplettverkauf gestimmt hatte (Nagler, 2007, S. 29). Von Seiten der Stadtregierung wurde weder transparent noch frühzeitig kommuniziert. Stattdessen sollten Versammlungen für Einwohner:innen nachträglich die Wogen glätten, indem mit einer abstrakten Kürzung diverser städtischer Angebote gedroht wurde. Es stand jedoch nicht fest, welche Angebot genau um welches Ausmaß hätten gekürzt werden sollen. Diese Information war für die Legitimation der Verkaufsentscheidung auch nicht nötig, da das Damoklesschwert einer angedeuteten Austeritätspolitik über der bildlichen Darstellung diverser beliebter Dienstleistungen der Stadt seine Wirkung entfalten konnte. Im Gegensatz zum Kulturangebot wurden die Folgen eines Komplettverkaufs der Wohnungsbestände nicht anschaulich, sondern nach einer abstrakten und fehlgeleiteten Logik dargestellt. Auf den Folien argumentiert die Stadtregierung, dass sich für Mieter:innen keine spürbaren Folgen ergeben würden. Demnach hatte man durch eine Sozialcharta eine effektive Mietpreisbindung festgesetzt und Luxussanierungen verboten (S. 10). Außerdem zeigt Abbildung 4, wie die Stadt damit argumentierte, dass Mieter:innen das kostbarste Gut eines Vermietenden seine und daher ihr Wohlergehen im Interesse der Käufer stünde. Argumente eines Mietparadieses, das sich im Zuge des Bruchs der Sozialcharta durch den Käufer Fortress einige Jahre später, als falsch erweisen würde (Schönig et al., 2017, S. 42). Die Sozialcharta war zudem nicht viel mehr, als der durchs Bürgerliche Gesetzbuch garantierte Mieter:innenschutz mit einigen Sonderregeln für Senior:innen und den Stadtumbau (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023).

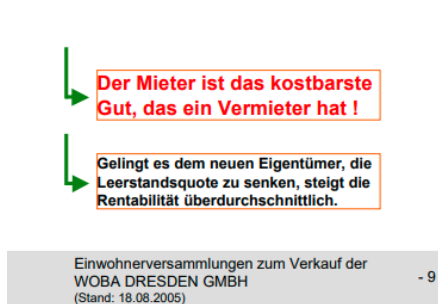


Abbildung 4: Ausschnitt einer Folie der Landeshauptstadt Dresden (2005, S. 9)



Abbildung 5: Werbematerial der GAGFAH, die im Besitz von Fortress die WOBA-Bestände verwalteten (Kaufmann, 2006)

Zeitdruck als effektives Mittel für politische Entrepreneurs

Ein höheres Finanzvermögen hätte auch durch eine Teilveräußerung der Geschäftsanteile, wie anfangs angedacht, realisiert werden können. Jedoch wurde unter strategischem Zeitdruck eine Situation der

Unsicherheit geschaffen, in der politische Entrepreneur:innen aus der Stadtregierung unter Zuhilfenahme externer Berater:innen einen Komplettverkauf gegen eine gespaltene Opposition durchsetzen konnten. Im Februar 2005 beschloss der Stadtrat die Beauftragung der Beratungsfirma Freshfields Bruckhaus Deringer zur Prüfung verschiedener Varianten der Vermögensaktivierung. Das Ergebnis wurde vom FDP-Oberbürgermeister (OB) Ingolf Roßberg im Juni vorgestellt. Der Beschluss des Stadtrats vom 30. Juni 2005 setzte einen Verkauf von 74,9 % der Geschäftsanteile fest. Ende Juni beschloss der Stadtrat dann jedoch den Komplettverkauf und engagierte die Deutsche Bank und eine Rechtsanwaltskanzlei zur Durchführung der Transaktion (Nagler, 2007, S. 29-30). Die Beratung der Bank erfolgte in Bezug auf juristische Details und die Stichhaltigkeit des Angebots sowie zur Prüfung der Validität von Angeboten, um die höchsten Verkaufserlöse zu erzielen. Die Akteure aus Banken, Beratungsfirmen und Rechtsanwaltskanzleien waren Verhandlungspartner, die nach Eingang der „*Letter of Intent*“ durch interessierte Käufer, an der Einrichtung eines Datenraums zur gegenseitigen Überprüfung der Portfolios zwischen Käufer und Verkäufer beteiligt waren (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Nach Veröffentlichung des Verkaufsangebots gingen 88 Kaufangebote von privaten Unternehmern, Maklerbüros und Immobilienfonds ein, die bis Dezember auf vier und dann zwei Angebote reduziert wurden. Die zwei institutionellen Investoren Apellas und Fortress gaben nach Bekanntgabe ein interaktives verbindliches Angebot ab, welches als Grundlage der Verhandlungen diente (Glatter, 2007, S. 81). Aufgrund hoher Verschwiegenheit war nur ein kleiner Kreis an Sach- und Verwaltungsmitarbeiter:innen der Stadt und WOBA an diesem Prozess beteiligt (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Anfänglich wurde im Stadtrat noch überlegt, nur Anteile der WOBA zu verkaufen. Jedoch wurde aus 24,9 % schnell ein Anteil von 94,9 % zu veräußernder Geschäftsanteile (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Auch die Möglichkeit einer Minderheitenbeteiligung wurde durch den Vorschlag eines Totalverkaufs ersetzt. Laut K. Kaufmann war dieser Kaskadeneffekt auf den Kommunikationsprozess des Finanzdezernenten Vorjohann zurückzuführen: „Man begann klein, um quasi die massiven Finanznöte abzubauen und man endete groß. Und das Narrativ war: Wir generieren damit mehr finanzielle Mittel, um wieder Gestaltungsfreiheit für die Landeshauptstadt Dresden zu ermöglichen“ (persönliche Kommunikation, 15. November 2023).

Die Inspiration für den Verkauf kam aus bundesweiten Vorläuferverkäufen. Der initiale Anstoß erfolgte jedoch durch die CDU-geführte Finanzverwaltung. Die Geschwindigkeit war dabei ein strategisches Element der Finanzverwaltung. Der Stadtrat wurde innerhalb von vier Monaten seit der Beauftragung der Beratungsunternehmen zu einer Entscheidung getrieben. Zwischen Vorstellung der ersten konkreten Verkaufsoptionen und dem Beschluss im Stadtrat verging weniger als ein Monat (Nagler, 2007). Laut K. K. Kaufmann glich dies einem „Schweinsgalopp“, der überörtliche Kritik verhindern und die politischen Parteien unter Druck setzen sollte (persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Eine Aussage, die von M. Voigtländer ähnlich bestätigt wurde (persönliche Kommunikation, 18. September 2023). Für B. Egner lasse sich der Fall Dresden rückblickend mit dem

Schlagwort eines „Panikverkauf“ markieren (persönliche Kommunikation, 24. September 2023). Wie ein alternativer Entscheidungspfad nach Einholung überregionaler Meinungen aus anderen Kommunen mit Verkaufserfahrung ausgesehen hätte, bleibt unklar. Für K. Kaufmann hätte sich der Verkaufsprozess dadurch jedoch wahrscheinlich maßgeblich verändert, auch hätte sich größerer Widerstand bilden können. So wurde sich hauptsächlich auf die Beratung von Freshfields Bruckhaus Deringer und die Deutsche Bank verlassen. Zwar hätten Gegner:innen der Privatisierung auch eigene kritische Stimmen von Expert:innen mobilisiert. Ein intensiver öffentlicher Diskurs über die Sinnhaftigkeit und das Ausmaß des WOBA-Verkaufs erfolgte jedoch nicht ausreichend (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Ähnlich wie bei den Privatisierungen der LEG NRW GmbH und der LEG-SH wurde Zeitdruck durch die Signalisierung eines kurzen Verkaufszeitfensters erzeugt.

„Unter Zeitdruck Entscheidungen zu treffen, ist immer kritisch. Und wie gesagt, die Strategie der Verwaltung war, mit dem Zeitdruck aufzubauen. [...] Und innerhalb der Stadtverwaltung hat man sich dann Schritt für Schritt nach oben argumentiert. Bis zum Totalverkauf. [...] Also da hat man dann mit Folien gearbeitet und in den sogenannten Fachausschüssen argumentiert. [...] Innerhalb der einzelnen Fraktionen gab es durchaus den Diskurs; bis wohin könnte man gehen? Was ist gut für die Stadt, was ist weniger gut, insbesondere auch für die Bürgerinnen und Bürger? Schlussendlich haben wir fast 48.000 Wohnungen veräußert. (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023)

Die Stadtregierung argumentierte damit, dass ohne schnelle Bekennung zu ihren Verkaufsvorschlägen eine Zwangsverwaltung bevorstand.

Eine entscheidende Akteurin war dabei die PDS, welche als zweitstärkste Fraktion bei der Verkaufsfrage gespalten war. Unter der Führung der Beigeordneten und wohnungspolitischen Sprecherin der Bundes-PDS, Christine Ostrowski, formierte sich ein Kreis von Mitgliedern der PDS, die entgegen ihrer Parteibasis für einen Verkauf eintraten (Schnabel, 2006). Aus Sicht von K. K. Kaufmann hatte Ostrowski, als Urgestein der Partei, durch ihre fachliche Expertise, bundesweite Bekanntheit und Persönlichkeit eine besondere Strahlkraft in der eigenen Fraktion. Ihre Argumente für einen Verkauf beruhten auf der erhofften größeren finanziellen Freiheit in Folge eines Verkaufs und überzeugten insbesondere ältere Generationen von Fraktionsmitgliedern (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Ostrowski konnte als politische Entrepreneurin innerhalb der Oppositionsfraktion einen Pulk an Mitgliedern anführen. Für K. K. Kaufmann (persönliche Kommunikation, 15. November 2023) bewies Ostrowski einen Glauben an das kapitalistische Marktsystem, welcher sich aus ihrer Arbeitserfahrung aus der privaten Wohnungswirtschaft und dem Verkauf der Altmarktwohnungen ergab. Die andere Fraktionshälfte stellte sich gegen den Verkauf und ersuchte auch eine Kooperation mit der BI (Schnabel, 2006). Die Gegner:innen der Privatisierung innerhalb der PDS agierten dabei auf Grundlage der Befragung von Parteimitgliedern, die ein Verkauf mehrheitlich abgelehnt hatten. Das Resultat war, laut Kaufmann, eine Spaltung der PDS-Fraktion

entlang harter Fronten und ein Verlust an Glaubwürdigkeit in der Stadtpolitik: „Man hat dort im Grunde genommen so eine Art Vertrauensverlust erfahren für linke Politik, die bis heute – und das finde ich so spannend und auch schmerzhaft – bis heute nachhallt.“ (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023)

Das Umfeld, in dem sich Mitglieder des Stadtrats für den Komplettverkauf der WOBA entschieden, war durch politische Entrepreneurs stark beeinflusst. Auf Seiten der Stadtregierung konnten OB Roßberg und Finanzdezernent Vorjohann die Handlungsoptionen eingrenzen. Nach den ersten Verkäufen von Altmarktwohnungen befürwortete die Stadtregierung eine Vermögensaktivierung der öffentlichen Wohnungen. Die Finanzverwaltung bewertete die WOBA aus kameralistischer Perspektive als Quelle der Liquiditätsbeschaffung. Unter dem Druck einer drohenden Zwangsverwaltung durch die Landesregierung wurde der WOBA-Verkauf als Weg des geringsten politischen Widerstands gesehen, da ein entspannter Wohnungsmarkt für eine geringe Polarisierung beim Thema Wohnungsprivatisierungen sorgte. Die Stadtregierung konnte durch ihre politische Mehrheit die Grundlage der städtischen Debatte bestimmen. Durch die Auswahl einer Beratungsfirma und die Präferenz eines WOBA-Verkaufs von Seiten des Kämmers beschränkte sich die Debatte ausschließlich auf das Ausmaß des Verkaufs. Zusätzlich erlaubte es die Haushaltsnotlage, dem Finanzdezernat großen Zeitdruck anzuwenden. Der Zeitdruck limitierte eine tiefgreifende Diskussion über die Folgen der Privatisierung, setzte die gespaltene PDS-Fraktion unter Druck und beschränkte den öffentlichen Diskurs auf ein Minimum. Am 9. März 2006, nach etwas mehr als einem Jahr, beschloss der Stadtrat mit einer Mehrheit den Komplettverkauf der gesamten Geschäftsanteile der WOBA an Fortress. Abzüglich der WOBA-Schulden und Vorfristigkeitsszinsen erzielte die Stadt einen Reinerlös von 981,7 Millionen Euro und gelang damit bundesweit als erste „schuldenfreie Stadt Deutschlands“ in den öffentlichen Diskurs (Glatter, 2007; Kröger, 2006).

Öffentlichkeit und mediale Berichterstattung in Dresden

Die mediale Debatte in Dresden war von einer unkritischen bis mehrheitlich positiven Berichterstattung geprägt, während Kritiker:innen Schwierigkeiten hatten, ihrer Position Aufmerksamkeit zu verschaffen. Laut Angaben von Mitgliedern der Dresdner BI seien die langfristigen Auswirkungen durch Totalverkäufe an Immobilienfonds nicht tiefgreifend diskutiert worden. Als erstes Anzeichen dafür ist der geringe Widerstand durch erfolgreich organisierte Bürgerbegehren. In Dresden berichtet Schnabel (2006) als DGB-Gründungsmitglied der BI, eindrucklich, wie sich als Reaktion auf die Entscheidung des Stadtrats zum Komplettverkauf der WOBA erst zwei Monate später organisierter Widerstand formierte. Die BI entstand aus einer Koalition zwischen dem DGB, ver.di dem Mietervereins, der SPD, Grünen, PDS und dem Zusammenschluss „Bürger für Dresden“. Die PDS stieg nach anfänglichen Verhandlungen nicht ein, obwohl Teile der Partei erst nach Bekanntgabe der Sozialcharta wieder mit dabei waren (Schnabel, 2006). Am Tag, als der Stadtrat eine Sozialcharta für den beschlossenen Verkauf absegnete, begann die BI mit der Sammlung von Unterschriften gegen den Verkauf. Dabei spielte das

Verkaufstempo der Privatisierungsentscheidung eine wichtige Rolle, da die Stadtregierung dadurch mit hoher Wahrscheinlichkeit verhindern wollte, dass sich in der Bevölkerung breiter Widerstand formieren konnte. Auch M. Voigtländer bringt aus der Erfahrung rundum die Privatisierung in Dresden an, dass viele Bürgermeister wahrscheinlich mit der Befürchtung vor Protesten eine schnelle Umsetzung der Privatisierungsentscheidungen bevorzugten (persönliche Kommunikation, 18. September 2023). Im Fall von Dresden hat sich die Berichterstattung primär auf die Frage der rechtlichen Gültigkeit der Aktion in Anbetracht des beschlossenen Verkaufs fokussiert, wodurch sich ein überwiegender Fokus von Zeitungen auf die Erfolgslosigkeit der BI ergeben hätte. In der lokalen Presse berichtete ausschließlich die Sächsische Zeitung kontinuierlich, während Morgenpost oder die BILD sporadisch bis gar nicht über die Privatisierung informierten (Nagler, 2007, S. 42). Die BI habe durch Pressemitteilungen erfolglos versucht der Verunsicherung der Bevölkerung entgegenzuwirken und den Diskurs von Fragen der Rechtmäßigkeit ihrer Umfrageaktion abzuwenden. Ernsthafte mediale Diskussionen über die Sinnhaftigkeit des Komplettverkaufs der WOBA blieben aus (B. Egner, persönliche Kommunikation, 24. September 2023, K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Aus Schnabels Sicht führten die Pressemeldungen dazu, dass der Verlauf des Bürgerbegehrens nur noch schleppend voran ging. Die vorherrschende Meinung, dass das „doch alles keinen Sinn mehr habe“, sei dadurch innerhalb der BI nur noch schwer zu überwinden gewesen (Schnabel, 2006). Für Nagler (2007) wird deutlich, „dass den Medien eine Schlüsselposition im Diskurs zukommt, da sie als Filter bzw. Verstärker oder Abschwächer der jeweils vertretenen Position funktionieren“ (S.44). Dies zeige sich seiner Meinung nach auch, weil kritische Berichte überregionaler Medien zum Feld der Privatisierung von öffentlichen Wohnungsgesellschaften nicht lokal rezipiert wurden.

Der Komplettverkauf der WOBA Dresden im Kontext der critical juncture

Der lokale Diskurs im Vorlauf der Privatisierungsentscheidung in Dresden zeigt im Kleinen, was von Interviewpartner:innen auch in der gesamten Bundesrepublik bis 2006 gesehen wurde. Es dominierte ein Diskurs über die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände, der nur am Rand der öffentlichen Wahrnehmung wenig kritische Gegenpositionen zu Wort kommen ließ. In Berlin berichtet A. Holm, dass teilweise zu Veranstaltungen gegen Privatisierungen mit Expert:innen, bei denen sowohl die Mieter:innenbewegung als auch Gewerkschaften mobilisierten, nur etwa 20 Leute erschienen (persönliche Kommunikation, 27. September 2023). Auch B. Egner vermerkt, dass das Ausmaß der Verkäufe nur retrospektiv zu betrachten sei, „weil in der Phase, wo die verkauft wurden, fiel das gar nicht so auf“ (persönliche Kommunikation, 24. September 2023). Retrospektiv beurteilen die meisten Interview:partnerinnen den Verkauf der WOBA als eine einzigartige Aktion, die nur in dem kurzen Zeitfenster vor Finanzkrise und bei relativ niedriger Öffentlichkeit für das Thema Wohnungsprivatisierung stattfinden konnte (L. Freitag, persönliche Kommunikation, 2. Juli 2023; M. Voigtländer, persönliche Kommunikation, 18. September 2023;). Vor dem Totalverkauf in Dresden liefen viele der großen Wohnungstransaktionen am Rand der öffentlichen Wahrnehmung. Nach dem

Verkauf der WOBA und in Folge des erfolgreichen Bürgerentscheids in Freiburg sollte sich die positive Stimmungslage gegenüber Privatisierungen ändern.

Der Komplettverkauf in Dresden war ein kritischer Fall deutscher Privatisierungsgeschichte, in dem sich Treiber wiederfinden, die auf bundes-, landes- und kommunalpolitischer Ebene zu Verkaufsentscheidungen führten. Besonders war es eine auf Einnahmen und Ausgaben fokussierte Austeritätspolitik, ausgelöst durch einen Haushaltsdruck, den konservative Regierungsmitglieder für eine Liquidierung öffentlicher Wohnungsbestände nutzten. Unter Hinzunahme von strategischem Zeitdruck gelang es den politischen Entrepreneurs, eine Spaltung der zweitgrößten Oppositionspartei zu befördern und den Protest der BI zu unterbinden. Eine neutrale bis positive öffentliche Meinung in einer Zeit des marktwirtschaftlichen Moments beförderte die radikale Form der Privatisierung und den Erfolg ihrer schnellen Umsetzung immens. Dresden ist ein Paradebeispiel dafür, dass Geschwindigkeit und Radikalität in der Privatisierung öffentlichen Wohnungsraums als zentrale Ergebnisse der deutschen Wohnungsverkäufe nach der Wiedervereinigung zu bewerten sind. Der kritische Fall dieser ostdeutschen Großstadt zeigt anschaulich, welche Akteure zentrale Narrative schürten und wie sich innerhalb des institutionellen Rahmens eine Dynamik des Panikverkaufs entwickelte.

6. Diskussion der Forschungsergebnisse

Die Analyse der Pfadabhängigkeiten und *critical juncture* im deutschen öffentlichen Wohnungsbau verdeutlicht, wie Akteure auf verschiedenen Ebenen des föderalen Systems in unterschiedlichen Ausgangslagen ihre Entscheidungen bezüglich der Privatisierung von Wohnungsbeständen trafen. Dabei wird der Handlungsspielraum während der *critical juncture* durch langfristige und kurzfristige Pfadabhängigkeiten der deutschen Geschichte im öffentlichen (sozialen) Wohnungsbau eingeschränkt. Anhand diverser Fallbeispiele lässt sich erkennen, wie asymmetrische Machtverhältnisse zwischen Akteuren, das Ergebnis der *critical juncture* strukturieren. Gewisse Akteure der politischen Arena machen sich Aspekte des Zeitdrucks, der Unsicherheit und der asymmetrischen Informationsverhältnisse zu eigen, um ihre Vorstellung während der *critical juncture* durchzusetzen. Die Verkaufsentscheidungen hatten langfristige, teilweise unerwartete Konsequenzen und brachten den unitären/integrierten Wohnungsmarkt in Deutschland auf einen neuen Pfad. Zentrale Verantwortung für die Weichenstellung im öffentlichen (sozialen) Wohnungsbau, während der *critical juncture*, tragen dabei politische Entrepreneure aller Parteien in den Bundesregierungen, Landesregierungen und Kommunalverwaltungen. Politische Entrepreneure mit verschiedenen Parteizugehörigkeiten waren ideologisch von den Vorteilen der Privatisierung überzeugt und konnten durch ihre Position in entscheidenden Momenten den Verkauf öffentlichen Wohneigentums durchzusetzen. Das Privatisierungsgeschehen zwischen 1998 und 2008 lässt sich als außergewöhnliches marktwirtschaftlichen Moment festhalten, in dem Länder und Kommunen unter Druck gerieten und nach dem Vorbild der Bundespolitik eine Liquidierung von Wohnungsbeständen umsetzten, die es in dieser Art zu keinem anderen Zeitpunkt gegeben hätte. Die Unsicherheit in Kombination mit diversen

Formen des Drucks erklärt, warum einige Länder und Kommunen ihre Bestände in kürzester Zeit an den Höchstbietenden verkauften und damit eine langfristige Steuerungsmacht für kurzfristige Erlöse zur Sanierung der Haushalte eintauschten. Die hier analysierte Dynamik war nur möglich, weil lang- und kurzfristige pfadabhängige Entwicklungen der *critical juncture* voraus gingen und der Haushaltsdruck in Kommunen und Ländern in eine Zeit der Entstaatlichung sowie des marktwirtschaftlichen Moments fielen. Auf die zentralen Erkenntnisse der Analyse wird an dieser Stelle genauer eingegangen.

6.1 Akteure, Individuen und die Institution des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus

Der institutionelle Rahmen, in dem Wohnungen in Deutschland durch die öffentliche Hand gebaut, finanziert und verwaltet wurden, hatte einen direkten Einfluss auf das Handeln von Akteuren. Gleichzeitig waren Akteure in ihrem Handeln dabei immer durch starke Pfadabhängigkeiten beeinflusst, die Kern der Wohnungsbaupolitik waren. Gewachsen aus den Erfahrungen der Wohnungsnot in Folge des Ersten und Zweiten Weltkriegs wurde in West- und Ostdeutschland auf unterschiedliche Weise ein Bestand an Wohnungen im öffentlichen Eigentum errichtet. Die gesetzliche Grundlage der BRD bildete das WGG, welches als Rechtsnachfolge der Weimarer Republik und nach den Veränderungen der NS-Zeit eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft fortführte. Ab Mitte der 50er zog sich der Staat in der BRD aus der aktiven Koordinierung einer Wohnungszwangswirtschaft zurück, behielt aber einen politischen Konsens für den Fortbestand von Wohnraum als soziales Gut bei. In der DDR wurde die Wohnungsnot verspätet adressiert und vollumfänglich durch die Institutionen des sozialistischen Ein-Parteienstaats finanziert. Beide Systeme sollten jedoch nicht in diesen Formen bis in die 1990er Jahre erhalten bleiben. In Westdeutschland wurde die Steuerbefreiung und damit auch das Modell der Gemeinnützigkeit gekippt, kurz bevor ostdeutsche Wohnungsbestände in die kapitalistische Marktwirtschaftslogik der BRD überführt werden sollten. Das Ergebnis war ein Aufeinandertreffen westdeutscher Annahmen aus der Erfahrung von Jahrzehnten der Reduzierung von Objektförderung mit der Realität der ostdeutschen sozio-ökonomischen Situation nach der Wiedervereinigung. Die fehlgeleitete Politik, die sich aus dieser Kollision ideologischer Vorstellungen mit den sozio-ökonomischen Realitäten in der Nachwendezeit im öffentlichen Wohnungsbau ergab, zeigt sich besonders deutlich an den Folgen von Restitutionsen und AHG. Statt die Förderung von individuellem Eigentum zu erreichen, griffen Akteure nach niedrigem Privatisierungserfolg auf das Instrument der Blockverkäufe und die Käuferschicht der institutionellen Investoren zurück. Spezifisch waren es zwischen 1990 und 1995 die Bundesregierung unter Helmut Kohl, die ostdeutschen Landesregierungen, ostdeutsche Wohnungsgesellschaften, westdeutsche Berater:innen aus der Wohnungswirtschaft und Banken, die *en-bloc* Privatisierungen als ein legitimes Instrument einführten. Im Moment der *critical juncture* sollte dieser Pfad dazu führen, dass politische Parteien in Ländern und Kommunen mit Haushaltsdefiziten auf *en-bloc* Privatisierungen als sinnvolle Option blickten. In Kombination mit einem entspannten Wohnungsmarkt, negativen demografischen Prognosen und der Angst vor weiterem Wertverlust, galt der Verkauf von Wohnungsbeständen in Kommunen als effektives Mittel zur

Schuldentilgung und Weg des niedrigsten Widerstands. Definitiv zeigt sich dies am Fall Dresden, wo während der *critical juncture* das komplette Wohnungseigentum der Kommune nach dem Vorbild der bundesweiten Verkäufe und den Folgen der Restitutionsverkäufe und des AHG verkauft wurde.

Die Pfadabhängigkeiten der Nachwendezeit waren ein Ergebnis der langfristigen Pfade der Nachkriegszeit. Die Folge dieser Pfade war ein Handlungsspielraum, der um die Jahrtausendwende das Mittel der Verkäufe an institutionelle Investoren als effektive Lösung zur Haushaltskonsolidierung hervorbrachte. Der Handlungsrahmen für Akteure wurde durch sukzessiven Verkauf von Wohnungen nach der Wiedervereinigung um dieses politische Instrument ergänzt, während Akteure im Entscheidungsprozess der Verkäufe diverse Anreize darin sahen, die Verkäufe durchzuführen.

6.2 Asymmetrische Machtverhältnisse

Die Geschwindigkeit und Radikalität der öffentlichen Wohnungsverkäufe in Deutschland waren kein zufälliges Element der Privatisierung, sondern ergaben sich aus den verschiedenen Formen von Asymmetrien, denen Akteure unterschiedlich ausgesetzt waren. Zum einen lässt sich auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene ein Zeitdruck identifizieren, der von Akteuren unterschiedlich heraufbeschworen wurde. Zum einen ergab sich der Druck zum zeitigen Verkauf von Wohnungsportfolios aus der Unsicherheit über das zukünftige Bevölkerungswachstum. Kommunen wie Dresden lebten in den Jahren vor ihrer Verkaufsentscheidung mit der Erfahrung von Abwanderung und steigendem Leerstand in Plattenbausiedlungen. Für die gesamte Bundesrepublik wurde ein massiver Bevölkerungsrückgang prognostiziert, den sich die Interviewpartner:innen rückblickend schwer erklären können. Mit der Unsicherheit über zukünftige Belegungsquoten von Wohnraum stieg der Druck, die Immobilien eher früh als zu spät an den Höchstbietenden zu verkaufen.

Ein weiterer Druckfaktor ergab sich aus dem Haushaltsdefizit, mit dem viele Kommunen und Länder konfrontiert waren. Unter Androhung einer Zwangsverwaltung durch Haushaltskommissare wurden Akteure unter Druck gesetzt, massive Einsparungen in öffentlichen Leistungen zu unternehmen, oder Eigentum zu Geld zu machen. Das „Tafelsilber“ der öffentlichen (sozialen) Wohnungsbestände war in einer Zeit niedriger Wohnungsnot am wenigsten umkämpft. Den meisten Akteuren in Aufsichtsräten und Stadtregierungen war es aufgrund der vorherrschenden kameralistischen Buchhaltung nicht möglich, den vollumfänglichen Wert der Immobilien zu schätzen. Dafür hätte es einen Prozess der Wertermittlung zur Umstellung auf die Doppik gebraucht, wie ihn Hamburg ab 2003 einschlug. Zudem wird ersichtlich, dass die langfristigen Folgen eines Teil- oder Komplettverkaufs von Wohnungsbeständen unterschiedlich bewertet werden können. Angebote durch Investoren wurden jedoch hauptsächlich auf Grundlage der Verkaufserlöse eingeschätzt. Dabei spielten externe Berater, Banken und Rechtsanwälte eine wichtige Rolle. Das Netz aus Akteuren und der kritische Fall des Verkaufs der WOBA Dresden verdeutlichen, wie unter Zeit- und Haushaltsdruck eine Informationsasymmetrie zwischen Aufsichtsräten, Politiker:innen und anderen Stakeholdern entstehen konnte. Diese Akteure können in einem solchen Moment durch strategische Positionierung von

politischen Entrepreneuren zu einem Verhalten gebracht werden, dass nicht in ihrem Interesse ist. Dies ist eines der zentralen Dynamiken, die in Capoccias Konzeptionalisierung der *critical juncture* aufgezeigt wird. Sie lässt sich sowohl in Dresden im Detail als auch in anderen Kommunen und Ländern sowie im Bund oberflächlich erkennen.

6.3 Einfluss von Ideologien und Ideen

Die Folge von Entscheidungen und Ereignissen der *critical juncture* war in dieser Form nur möglich, weil der politische Rahmen es ermöglichte. Spezifisch waren es die Narrative der neoliberalen Ideologie nach dem Zusammenbruch des ostdeutschen Sozialismus, welche das Vertrauen in private Investoren bestärkte. Gleichzeitig vollzog sich ein Wechsel innerhalb der Führungsebenen von Wohnungsgesellschaften. Bundespolitisch wurde durch diverse Gesetze zur Deregulierung von Kapitalmärkten ein Anreiz für internationale Investoren gesetzt, einfacheren Zugang zu Immobilienportfolios des deutschen Wohnungsmarkts zu erlangen. Gemeinwohlorientierte Führungspersonen gingen in den Ruhestand, der sogenannte „Hermelinen-Club“ gehörte der Vergangenheit an und sollte durch eine neue Generation an auf Ertragserzielung ausgerichteten Geschäftsführer:innen ersetzt werden. In den neuen Bundesländern herrschte die Ansicht vor, dass der sozialistische Staat in der Bereitstellung von Wohnraum gescheitert war. Private Investoren, privates Eigentum und Profitorientierung wurden als effektivere Mittel zur Gewährleistung eines „Mieterparadies“ angesehen. Die negativen Folgen der Privatisierung konnten anhand von zuvor verkauften Stadtwerken und öffentlicher Infrastruktur zwar erahnt werden. Eine breite öffentliche Kritik an Blockverkäufen und dem Agieren internationaler REPE-Firmen war jedoch nicht verbreitet. Dies sollte sich erst mit dem Einsetzen der Finanzkrise von 2008 ändern, als das Interesse am Marktversagen auf Hypothekenmärkten zunahm und Teil des öffentlichen Diskurses wurde. Die Privatisierung war somit ausschließlich im marktwirtschaftlichen Moment vor der Finanzkrise von 2008 und nach der Verbreitung neoliberaler Ideologien im Zuge der Wiedervereinigung möglich. In Deutschland erfolgte die öffentliche Wohnungsprivatisierung zudem auf eine schnelle und radikale Weise, weil Pfadabhängigkeiten der beiden deutschen Staaten eine bundespolitische Stimmung erzeugten, die weniger staatliches Eigentum und mehr private Verantwortung forderte.

7. Limitationen

Die Analyse dieser Forschungsarbeit umspannt einen Zeitraum von etwas weniger als einem Jahrhundert und wechselt dabei von politisch-ökonomischen Pfadabhängigkeiten zu einer detaillierten Analyse der Verkaufsdynamiken innerhalb der Dresdner Stadtverwaltung. Eine zentrale Limitation, die sich aus dieser Art des Forschungsdesigns ergibt, ist die Fokussierung auf Teilaspekte der Geschichte bei Auslassung von Details in spezifischen Zeiträumen der Historie. Beispielsweise erfolgt kein genauer Einblick in die Verkäufe des Bundes, wie im Fall der BfA und der EWG. Auch werden die Verkäufe

von Werkswohnungen der deutschen Industrieunternehmen nur oberflächlich angeschnitten. Diese Entscheidung erfolgte, um den Fokus explizit auf Privatisierungsentscheidungen öffentlicher Akteure und demokratisch legitimierter Politiker:innen zu lenken. Des Weiteren wurden Verkäufe vor 1999, wie die der Berliner GEHAG und der Landesentwicklungsanstalt Rheinland-Pfalz, aufgrund des limitierten Zeitraums aus der Analyse weitestgehend ausgeschlossen. Neben diesen Verkäufen musste aufgrund des limitierten Umfangs der Arbeit auf einen Vergleich mit abweichenden Formen der Wohnungsprivatisierung, wie beispielsweise der Verkauf an Genossenschaften in Flensburg (Kowalski, 2007), verzichtet werden. Auch konnten erfolgreiche Bürgerbegehren gegen Verkäufe, wie in Freiburg oder Aachen (Freitag, 2007, S. 26), nicht in die Analyse einbezogen werden. Allgemein bieten die Lücken in der Analyse ein großes Potenzial für zukünftige vergleichende Studien zu den Privatisierungsvorgängen in Deutschland mit anderen korporatistischen Ländern. Aus einem Vergleich könnten Erkenntnisse gewonnen werden, um Kemenys Theorie des unitären/integrierten Wohnungsregimes weiterzuentwickeln.

Da der deutsche Pfad der Privatisierungsgeschichte nicht im europäischen Kontext verglichen wurde, lassen sich Alternativen zur *critical juncture* nur ansatzweise herausarbeiten. An dieser Stelle weicht diese Arbeit stark von Capoccias Vorschlag ab, eine vergleichende Analyse zu unternehmen. Diese Entscheidung wurde jedoch aufgrund des Umfangs der Analyse, limitierter Forschungskapazitäten und dem Interesse an den Besonderheiten des deutschen Falls getroffen. Nichtsdestotrotz eröffnet diese Limitation Raum für weitere Forschungsarbeiten zur historischen Aufarbeitung der Pfadabhängigkeiten der deutschen Wohnungspolitik. So könnte das Forschungsdesign der *critical juncture* Analyse alternativ auch auf die Wendezeit angewandt werden, in der es offensichtlich zu grundlegenden Weichenstellungen in der Wohnungspolitik der öffentlichen Hand kam. Um zu einer kohärenten Struktur der Analyse beizutragen, wurde diese Phase nicht als *critical juncture* analysiert, sondern als Verschiebung der Pfadabhängigkeiten dargestellt. Diese Entscheidung erfolgte auch, weil der Zusammenbruch des DDR-Wohnungsmarkts für die ostdeutschen Kommunen zwar eine radikale Wende darstellte. Für westdeutsche Wohnungsgesellschaften sollte diese erst mit den Verkäufen und Auflösungen im Zuge der Privatisierungswelle einsetzen. Für den Bestand an öffentlichen (sozialen) Wohnungseinheiten änderte die Wende auch nur sukzessiv etwas an den Eigentumsverhältnissen. Zukünftige Forschung könnte diese Erkenntnis nutzen, um Thelens Formen des graduellen fundamentalen Wandels für die Nachwendezeit anzuwenden.

Auch musste aus Gründen der Limitierung im Umfang dieser Arbeit auf eine genauere Betrachtung der Machtverhältnisse zwischen Akteursgruppen verzichtet werden. So konnten Dynamiken zwischen Aufsichtsräten und der Geschäftsführung oder zwischen Beratern und Politiker:innen nur angeschnitten werden. Ein genauerer Blick auf die Rolle des Rechnungswesens in der Entscheidungsfindung kommunaler Politiker:innen wäre zudem eine wichtige zukünftige Ergänzung, da dieser Aspekt von einigen Interviewpartner:innen kritisch betrachtet wurde (K. K. Kaufmann, persönliche Kommunikation, 15. November 2023). Dennoch lässt sich festhalten, dass der

Fokus auf Aspekte der Vermögensbewertung von Akteuren als ein wichtiges Forschungsergebnis dieser Arbeit zu bewerten ist. Interviews mit einem größeren Kreis an Expert:innen der öffentlichen Wohnungswirtschaft könnten die hier angeführten Erkenntnisse durch wichtige Details ergänzen. Allgemein lassen sich viele Dynamiken durch eine größere Stichprobe an Interviews stärker generalisieren. Mit zehn Interviews bietet diese Arbeit dennoch einen erkenntnisreichen Start für eine historische Aufarbeitung der *critical juncture* im deutschen öffentlichen Wohnungsbau und füllt damit die Lücken in der kritischen Wohnungsforschung, Wohnungsregimeforschung, als auch Finanzgeografie und politischen Ökonomie.

8. Konklusion

Die Analyse der Geschichte des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus in Deutschland und seiner großflächigen Privatisierung, während der *critical juncture* zeigt, dass eine hohe Geschwindigkeit bei Verkäufen in engem Zusammenhang mit der radikalen Art von *en-bloc* Verkäufen zwischen 1999 und 2008 stand. Diese Forschungsarbeit zeigt unter Anwendung des Konzepts der *critical juncture*, wie sich die Geschwindigkeit und Radikalität auf den Entscheidungsebenen der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik sowie spezifisch im kritischen Fall des WOBA-Verkaufs in Dresden erklären lässt. Zum einen lässt sich die Geschwindigkeit der Wohnungsprivatisierungen durch die Folgen eines spürbaren Zeitdrucks erklären, den Akteure innerhalb der Institution wahrnahmen. Die öffentlichen Wohnungsbestände hatten in der Öffentlichkeit, Wissenschaft und Politik seit den 80er Jahren zunehmend an Ansehen verloren. Im Zuge eines stärker werdenden marktwirtschaftlichen Moments und nach Privatisierungen anderer öffentlicher Dienstleistungen, wurde der langfristige Wert der öffentlichen Wohnungsbestände von Entscheidungsträger:innen angezweifelt. Dabei lassen sich negative Bevölkerungsprognosen, eine vorherrschende Bewertung der Bestände als Einkommensquelle nach kameralistischem Rechnungswesen und der neoliberale Diskurs als wichtige Treiber identifizieren. Akteure der drei Ebenen des deutschen föderalen Systems entschieden über die Privatisierung jedoch nicht nach gleichen Ausgangsbedingungen. Durch die Auslagerung von Expertise an Beratungsfirmen, fehlende Sachkenntnisse und Zeitdruck entstanden Asymmetrien zwischen Akteuren. Politische Entrepreneur:innen konnten diese Einflussfaktoren strategisch nutzen, um in einem Umfeld der generellen Unsicherheit eine Entscheidung durchzusetzen, die nur in diesem Ausnahmezustand möglich war.

Aus der politisch verordneten Geschwindigkeit ergab sich die radikale Form der Privatisierung. Wollten Akteure, wie das Land Berlin, ihren Wohnungsbestand schnell zu Geld machen, bot sich ein Verkauf durch ein öffentliches Bieterverfahren als bevorzugte Methode an. Nur durch diese Art der Privatisierung konnte die höchstmögliche Verkaufssumme erzielt werden. Diese Entscheidung bedingte, dass ausschließlich internationale Investoren in Form von REPE-Firmen den Zuschlag erhalten konnten, da sie Verkaufserträge mit Hilfe des Hebels der Kapitalmärkte erzielen konnten. Befördernd war zudem die Erfahrung der deutschen Politik mit Blockverkäufen, die sich aus den Pfadabhängigkeiten der Restitutions- und des AHG zu einem legitimen Instrument ergeben hatten. In einigen kritischen Fällen

der Privatisierungsgeschichte standen Kommune und Länder unter zusätzlichem Haushaltsdruck und mussten um eine Zwangsverwaltung fürchten. Die Verschuldungsquoten lassen sich daher als weitere Pfadabhängigkeiten identifizieren, die die Akteure während der *critical juncture* in ihrem Handeln bedingten. Abschließend lässt sich festhalten, dass die Geschwindigkeit und Radikalität der Verkäufe öffentlicher Wohnungsbestände nur in der Zeit nach den ersten Privatisierungen nach der Wende und der Abschaffung des WGG, sowie vor der Finanzkrise möglich waren. Hätte die Gesetzgebung sich zwischen 1998 und 2000 für einen anderen Umgang mit Altschulden, Plattenbauten und gemeinwohlorientierten Wohnungsgesellschaften entschieden, wäre ein alternativer Pfad realistisch gewesen.

Die Konzeptionalisierung dieser Phase der deutschen Geschichte des Wohnungsbaus als *critical juncture* konnte zu diesem Erkenntnisgewinn zentral beitragen und bietet für zukünftige Forschungsprojekte in der Tradition des Historischen Institutionalismus weitere neue Forschungsansätze. Der öffentliche (soziale) Wohnungsbau konnte historisch nur durch ein weites Netz an Akteuren resilient gegenüber Privatisierungsversuchen bleiben, solange diese sich ihrer Rolle als Bewahrer eines langfristigen Wohnungsbestands bewusst waren. Dass einige Gewerkschaften, Wohnungsgesellschaften, ihre Geschäftsführer:innen und Aufsichtsräte, Parteien und deren politische Entrepreneure die Rolle der „Förster“ ablegten und zu „Holzfällern“ des öffentlichen Wohnungsbestands wurden, um der Metapher von R. C. Bartholomäi (persönliche Kommunikation, 23 Oktober 2023) aufzugreifen, ist als einer der Gründe für die heutige akute Wohnungsnot anzusehen. Im Zuge der erneuten Rekommunalisierung von Wohnraum in Kommunen, wie beispielsweise in Dresden (Wilke, 2023), sollten die Erkenntnisse aus der Privatisierungsgeschichte in Deutschland für zukünftige Wohnbauprogramme eine Lehre sein.

Bibliografie

- Aalbers, M. B. (2016). *The Financialization of Housing: A political economy approach* (1st ed. ed.). Routledge. <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/mediterranee.8505>
- Aalbers, M. B. (2019). Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate. *Progress in Human Geography*, 43(2), 376-387. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0309132518819503>
- Aalbers, M. B., & Christophers, B. (2014). Centring housing in political economy. *Housing, Theory and Society*, 31(4), 373-394. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/14036096.2014.947082>
- Aehnelt, R. (2018). Baut auf, baut auf! Reißt ab, reißt ab! Der industriell errichtete Wohnungsbestand im Spannungsfeld von Marktprozessen, Interessen und Politik. In U. Altröck, N. Grunze, & S. Kabisch (Eds.), *Großwohnsiedlungen im Haltbarkeitscheck: Differenzierte Perspektiven ostdeutscher Großwohnsiedlungen* (Vol. 1, S. 15-34). Springer VS. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-18579-4>
- Ansell, B. W. (2014). The Political Economy of Ownership: Housing Markets and the Welfare State. *American political science review*, 108, 402. <https://doi.org/10.1017/S0003055414000045>
- Arnold, D., Rottke, N. B., & Winter, R. (2017). *Wohnimmobilien: Lebenszyklus, Strategie, Transaktion*. Springer Gabler <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-05368-0>
- Baldenius, T., Kohl, S., & Schularick, M. (2020). Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms. *Leviathan*, 48(2), 195-236. <https://doi.org/10.5771/0340-0425-2020-2-195>
- Bartholomäi, R. C. (2004). Die Entwicklung des Politikfelds Wohnen. In B. Egner, N. Georgakis, H. Heinelt, & R. C. Bartholomäi (Eds.), *Wohnungspolitik in Deutschland: Positionen, Akteure, Instrumente* (S. 17-36). Schader-Stiftung Darmstadt. https://www.schader-stiftung.de/fileadmin/content/Egner_Georgakis_Heinelt_Bartholomaei_2004_-_Wohnungspolitik_in_Deutschland.pdf
- Basse, L. (2005). Wertorientierte Unternehmensführung in kommunalen Wohnungsunternehmen-von der Rendite zur Stadtrendite. Vortrag auf dem GdW Forum" UNVERZICHTBAR-Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen sichern vitale Städte" am 22. und 23. November 2005, Hannover
- Baulinks. (2004, 20. April). *GdW weist Vorwürfe von McKinsey hinsichtlich der Ineffizienz kommunaler Wohnungsunternehmen zurück*. BauSites GmbH. Aufgerufen 8. Januar von <https://www.baulinks.de/webplugin/2004/0660.php4>

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR). (2010). Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen. *Forschungen heft*, 146.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/forschungen/2010/Heft146_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- BBSR. (2023, 27.07.2023). *BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen - Hinweise zur Datenbank*. BBSR. Aufgerufen 12. Oktober von
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/wohnungswirtschaft/DatenbankWohnungstransaktionen/wohnungstransaktionen.html?pos=2>
- Bengtsson, B., & Ruonavaara, H. (2010). Introduction to the special issue: Path dependence in housing. *Housing, Theory and Society*, 27(3), 193-203.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/14036090903326411>
- Beramendi, P., Häusermann, S., Kitschelt, H., & Kriesi, H. (2015). *The politics of advanced capitalism*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9781316163245>
- Bernt, M. (2002). *Risiken und Nebenwirkungen des Stadtumbaus Ost* (5/2002). (UFZ Discussion paper, Issue 1). <https://www.econstor.eu/handle/10419/4524>
- Bernt, M., Colini, L., & Förste, D. (2017). Privatization, financialization and state restructuring in Eastern Germany: The case of Am Südpark. *International journal of urban and regional research*, 41(4), 555-571. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-2427.12521>
- Bernt, M., & Holm, A. (2020). Die Ostdeutschlandforschung muss das Wohnen in den Blick nehmen: Plädoyer für eine neue politisch-institutionelle Perspektive auf ostdeutsche Städte. *suburban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 8(3), 97-114.
- Berry, J. M. (2002). Validity and reliability issues in elite interviewing. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 679-682. <https://www.jstor.org/stable/1554809>
- Biewer, T. (1997). [Die Platte. Industrialisierter Wohnungsbau in der DDR, Christine Hannemann]. *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte / Journal of Business History*, 42(2), 250-252.
<http://www.jstor.org/stable/40695953>
- Bogdanich, W., & Forsythe, M. (2022). *When McKinsey comes to town: the hidden influence of the world's most powerful consulting firm*. Doubleday Books.
- Borst, R. (1996). Volkswohnungsbestand in Spekulantenhand? Zu den möglichen Folgen der Privatisierung von ehemals volkseigenen Wohnungen in den neuen Bundesländern. In H. Häußermann & R. Neef (Eds.), *Stadtentwicklung in Ostdeutschland: soziale und räumliche*

- Tendenzen* (S. 107-128). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-322-89071-9_4
- Brendel, M. (2022). *Die Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften der DDR*. Genostory. Aufgerufen 27. September von <https://genostory.de/arbeiterwohnungsbaugenossenschaften-der-ddr-81>
- Büchner, C., Hajasch, L., & Bauer, H. (2012). *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge* (Vol. 6). Universitätsverlag Potsdam. https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/5649/file/kwi_schriften06.pdf
- Buck, H. F. (2004). *Mit hohem Anspruch gescheitert: die Wohnungspolitik der DDR* (Vol. 122). LIT Verlag.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. (2011). *Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse der Fallstudien und Gesamtergebnis* (1435-4659). (Forschungen heft, Issue 1).
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/forschungen/2011/Heft151_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. (2018). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Leidig, Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE*. (Drucksache, Issue 19/701).
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/007/1900701.pdf>
- Zur Überleitung von Rechtsverhältnissen, die unter planwirtschaftlichen Bedingungen entstanden sind, in die Marktwirtschaft (hier: Altschulden der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften der DDR). , (Bundesverfassungsgericht 1997), Urteil des Ersten Senats https://www.bverfg.de/e/rs19970408_1bvr004894.html
- Burmeister, J. (2006, 2. Dezember). Immobilien: Wem was gehört. *Tagesspiegel*.
<https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/wem-was-gehört-1416760.html>
- Capoccia, G. (2015). Critical junctures and institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in comparative-historical analysis* (S. 147-179). Cambridge University Press.
<https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9781316273104.007>
- Capoccia, G. (2016, 2. May). Critical junctures. *The Oxford handbook of historical institutionalism*, 89-106. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.5>
- Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, 59(3), 341-369.
<https://www.jstor.org/stable/40060162>

- Castles, F. G. (1998). The really big trade-off: home ownership and the welfare state in the new world and the old. *Acta politica*, 33(1), 19. <https://hdl.handle.net/1887/3450541>
- CDU-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein. (2001). *Zum gestrigen Bericht im Schleswig-Holstein-Magazin über den vollzogenen Verkauf der LEG-Anteile erklärt der finanzpolitische Sprecher der CDU-Landtagsfraktion, Rainer Wiegard, MdL: "Ein rabenschwarzer Tag für Schleswig-Holstein!"* [Pressemitteilung]. http://www.ltsh.de/pressticker/2001-08/09/15-30-45-1dfe/PI-O3KQhR3_cdu.pdf
- Christofzik, D. I., Dorn, F., Gäbler, S., Raffer, C., & Rösel, F. (2020). Bremst die Doppik öffentliche Investitionen? Ergebnisse aus drei aktuellen Evaluationsstudien. *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 707-711. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/9/beitrag/bremst-die-doppik-oeffentliche-investitionen-ergebnisse-aus-drei-aktuellen-evaluationsstudien.html>
- Cioffi, J. W., & Höpner, M. (2006). The political paradox of finance capitalism: Interests, preferences, and center-left party politics in corporate governance reform. *Politics & society*, 34(4), 463-502. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0032329206293642>
- Clarke, A., Parsell, C., & Vorsina, M. (2020). The role of housing policy in perpetuating conditional forms of homelessness support in the era of housing first: Evidence from Australia. *Housing Studies*, 35(5), 954-975. <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1642452>
- Collier, R. B., & Collier, D. (2002). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. University of Notre Dame Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/j.ctvpj74pj>.
- Culpepper, P. D. (2016). *Capitalism, institutions, and power in the study of business*. Oxford University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.27>
- DeCuir-Gunby, J. T., Marshall, P. L., & McCulloch, A. W. (2011). Developing and using a codebook for the analysis of interview data: An example from a professional development research project. *Field methods*, 23(2), 136-155. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1525822X10388468>
- Demirović, A. (2008). Neoliberalismus und Hegemonie. In *Neoliberalismus: Analysen und Alternativen* (S. 17-33). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90899-1_2
- Der Spiegel. (1990, 7. Oktober). Beutezug im Osten – Deutsch-deutscher Kampf um Grund und Boden. *Der Spiegel*, (41). <https://www.spiegel.de/spiegel/print/index-1990-41.html>
- Deutsche Presse-Agentur. (2003, 25. August). Schleswig-Holstein erntet Kritik für den Komplettverkauf seiner LEG. *Die Welt*. <https://www.welt.de/print->

[welt/article255192/Schleswig-Holstein-erntet-Kritik-fuer-den-Komplettverkauf-seiner-LEG.html](https://www.welt/article255192/Schleswig-Holstein-erntet-Kritik-fuer-den-Komplettverkauf-seiner-LEG.html)

Deutsche Presse-Agentur. (2023, 6. Oktober). Altschulden aus DDR-Wohnungsbau sollen bis 2030 getilgt sein. *ZEIT Online*. <https://www.zeit.de/news/2023-07/26/altschulden-aus-ddr-wohnungsbau-sollen-bis-2030-getilgt-sein>

Deutscher Bundestag. (1987). *Beschlußempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses "NEUE HEIMAT" nach Artikel 44 des Grundgesetzes* (Drucksache 10/6779). <https://dserver.bundestag.de/btd/10/067/1006779.pdf>

Dieser, H. (1996). Restitution: Wie funktioniert sie und was bewirkt sie? In H. Häußermann & R. Neef (Eds.), *Stadtentwicklung in Ostdeutschland: soziale und räumliche Tendenzen* (S. 129-138). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-322-89071-9_5

Duvigneau, H.-J. (2001). *Die neue Rolle der Wohnungsunternehmen*. Schader Stiftung. Aufgerufen 5. Dezember von <https://www.schader-stiftung.de/individuelle-auswahl/fokus/wohnen/artikel/die-neue-rolle-der-wohnungsunternehmen>

Edgar, B., Filipovic, M., & Dandolo, I. (2007). Home Ownership and Marginalisation. *European Journal of Homelessness*, 1, 140-160. https://www.feantsaresearch.org/download/ejh_vol1_article66327087775909721849.pdf

Egner, B., Georgakis, N., Heinelt, H., & Bartholomäi, R. C. (2004). *Wohnungspolitik in Deutschland: Positionen, Akteure, Instrumente*. Schader-Stiftung. https://www.schader-stiftung.de/fileadmin/content/Egner_Georgakis_Heinelt_Bartholomaei_2004_-_Wohnungspolitik_in_Deutschland.pdf

Egner, B., Grohs, S., & Robischon, T. (2021). Die Rückkehr der Wohnungsfrage. *Die Rückkehr der Wohnungsfrage: Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik*, 1-13. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-31027-1_1

Egner, B., Kayser, M. A., Böhler, H., & Grabietz, K. J. (2018). *Lokale Wohnungspolitik in Deutschland* (Forschungsförderung Working Paper, Issue 1). https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-07015

Eisenmenger, M., Pöttsch, O., & Sommer, B. (2006). *11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung - Annahmen und Ergebnisse*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/bevoelkerung-deutschland-2050-bericht-5124203069004.pdf?__blob=publicationFile

- Ellinger, A. (1930). *Zehn Jahre Bauhüttenbewegung: eine kurze Geschichte des Verbandes sozialer Baubetriebe*. Verlagsgesellschaft des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes.
- Elsinga, M., Stephens, M., & Knorr-Siedow, T. (2014). The privatisation of social housing: Three different pathways. In K. Scanlon, c. Whitehead, & M. F. Arrigoitia (Eds.), *Social housing in Europe* (S. 389-413). Wiley. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch22>
- Engel, T. (2018, 5. Januar). Zehn Jahre nach dem LEG-Verkauf – Ging die Privatisierung von 93.000 Landeswohnungen zu Lasten der MieterInnen? *Nordstadt Blogger*
<https://www.nordstadtblogger.de/zehn-jahre-nach-dem-leg-verkauf-ging-die-privatisierung-von-93-000-landeswohnungen-zu-lasten-der-mieterinnen/>
- Engels, F. (1974). *Zur Wohnungsfrage* (2. ed.). Dietz Verlag.
- Esping-Andersen, G. (1989). The three political economies of the welfare state. *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26(1), 10-36. <https://www.jstor.org/stable/20630041>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity press.
- Fernandez, R. (2016). Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. *The Financialization of Housing*, 20(2), 81-100.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1024529415623916>
- Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2016). Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism. *Competition & Change*, 20(2), 71-88.
<https://doi.org/10.1177/1024529415623916>
- Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2017). Housing and capital in the twenty-first century: realigning housing studies and political economy. *Housing, Theory and Society*, 34(2), 151-158.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/14036096.2017.1293379>
- Fernandez, R., Hofman, A., & Aalbers, M. B. (2016). London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 48(12), 2443-2461. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0308518X16659479>
- Frank, S. (2020a). B. 4.3 Suburbane Räume und Lebensweisen: Von der Peripherie ins Zentrum–und nicht zurück. In I. Breckner, A. Göschel, & U. Matthiesen (Eds.), *Stadtsoziologie und Stadtentwicklung* (S. 257-268). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
<https://doi.org/doi.org/10.5771/9783845276779>
- Frank, S. (2020b). Innere Suburbanisierung als Coping-Strategie: Die „neuen Mittelschichten“ in der Stadt. In S. Schipper & L. Vollmer (Eds.), *Wohnungsforschung: Ein Reader* (S. 157-172). transcript Verlag. <https://doi.org/https://doi.org/10.1515/9783839453513-014>

- Freie und Hansestadt Hamburg. (2021). *Doppik weiter denken. Mehr Budgetierung wagen.* (Drucksache 22/3643). (Bericht des Senats über die Erfahrungen mit dem SNH-Gesetz, Issue 1).
<https://www.hamburg.de/contentblob/14973796/e0d37ce7ae4cb5b5b25b152460147d76/data/d-erfahrungsbericht-snhg.pdf>
- Freitag, L. (2007). Kommunale Wohnungsunternehmen - Tafelsilber oder Saatkartoffeln? In J. Steinert (Ed.), *Kommunale Wohnungsunternehmen - Tafelsilber oder Saatkartoffeln?* Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04267-alt-de.pdf>
- Geißler, R. (2011). *Beispiele kommunaler Haushaltskonsolidierung: Dresden, Potsdam, Hannover.* VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-531-93362-7>
- Gesterkamp, S. (1998). Die Entstehungsgeschichte des Altschuldenhilfe-Gesetzes. In S. Gesterkamp (Ed.), *Wohnungsprivatisierung in den neuen Ländern: Mieterprivatisierung und Modelle mieternaher Privatisierung* (S. 5-23). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-72014-7_2
- Glatter, J. (2007). Die Privatisierung der kommunalen Wohnungsbestände in Dresden. *Raumplanung, 131*, 79-84. <https://www.researchgate.net/publication/235910641>
- Goldthorpe, J. H., & Europe, J. C. o. W. (1984). *Order and conflict in contemporary capitalism.* Clarendon Press Oxford.
- Haimann, R. (2006, 18. August). LEG macht sich bereit für die Privatisierung. *Die Welt.* <https://www.welt.de/print-welt/article146342/LEG-macht-sich-bereit-fuer-die-Privatisierung.html>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies, 44*(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hannemann, C. (2005). *Die Platte. Industrialisierter Wohnungsbau in derDDR.* Vieweg+Teubner Verlag. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-322-91762-1>
- Harloe, M. (1995). *The people's home? Social rented housing in Europe & America.* Blackwell. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/9780470712825.ch2>
- Harvey, D. (2004). Die Geographie des "neuen" Imperialismus: Akkumulation durch Enteignung. In C. Zeller (Ed.), *Die globale Enteignungsökonomie.* Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Harvey, D. (2005). *Der neue Imperialismus.* VSA-Verlag Hamburg.

- Haufe Online Redaktion. (2022). *Drei GdW-Präsidenten - 36 Jahre Wohnungswirtschaft*.
https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/limmo-podcast-3-gdw-praesidenten-36-jahre-wohnungswirtschaft_260_575824.html
- Häußermann, H. (1988). Ausblicke auf die Zweidrittelgesellschaft. In W. Prigge & W. Kaib (Eds.), *Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich* (1 ed., S. 272-287). Vervuert.
- Häußermann, H., & Siebel, W. (1994). Das Ende des sozialen Wohnungsbaus. In P. Conradi & C. Zöpel (Eds.), *Wohnen in Deutschland. Not im Luxus*. (1 ed., S. 9-31). Hoffmann und Campe.
- Heinelt, H., & Egner, B. (2006). Wohnungspolitik—von der Wohnraumzwangsbewirtschaftung zur Wohnungsmarktpolitik. *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949*, 203-220. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-531-90258-6_9
- Heinz, R. (2014). Vom Verkauf öffentlicher Wohnungsbestände. Wer dreht hier am Privatisierungskarussell? *Kurswechsel*, 3, 48-54. <http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/Heinz48-54.pdf>
- Held, T. (2011). Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände—Ausmaß und aktuelle Entwicklungen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 12, 675-682.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2011/12/Inhalt/DL_Held.pdf?blob=publicationFile&v=3
- Herz, W. (2005, 8. September). Das größte Geschenk aller Zeiten. *DIE ZEIT*.
<https://www.zeit.de/2005/37/Steuern>
- Holm, A. (2014). *Mietenwahnsinn: Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert*. Knaur eBook.
- Holm, A. (2020). Sozialisierung des Wohnungsbaus in den 1920er Jahren.
<https://www.bmgev.de/mieterecho/archiv/2020/me-single/article/sozialisierung-des-wohnungsbaus-in-den-1920er-jahren-1/>
- Holm, A. (2022). *Objekt der Rendite: zur Wohnungsfrage, oder: was Engels noch nicht wissen konnte*. Karl Dietz Verlag.
- Holm, A., Horlitz, S., & Jensen, I. (2017). Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. *Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte*. Abgerufen 10 Mai. von
https://www.rosalux.de/fileadmin/images/publikationen/Studien/Studien_5-17_Neue_Wohnungsgemeinnuetzigkeit_2.Aufl.pdf
- Horsell, C. (2006). Homelessness and Social Exclusion: A Foucauldian Perspective for Social Workers. *Australian Social Work*, 59(2), 213-225.
<https://doi.org/10.1080/03124070600651911>

- Ikenberry, G. J. (2019). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars, New Edition-New Edition*. Princeton University Press.
- Immobilien Zeitung. (1995). *Dresdner Bank: Zwischenerwerbermodell zieht nicht Kapitalanlage ist zu riskant / Investor kann Sonderabschreibungen nicht nutzen*
<https://www.iz.de/unternehmen/news/-dresdner-bank-zwischenerwerbermodell-zieht-nicht-kapitalanlage-ist-zu-riskant--investor-kann-sonderabschreibungen-nichtnutzen-3496>
- Jaedicke, W., & Wollmann, H. (1991). *Wohnungspolitik und Regierungswechsel*. Springer.
https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-322-94192-3_24
- Jenkis, H. W., & Dieterich, H. (1996). *Kompendium der Wohnungswirtschaft*. Oldenbourg.
- Kaufmann, K. K. (2006, 10. Juli). *Privatisierung staatlicher Wohnungsbestände in Deutschland* [Powerpoint Präsentation]. TU Dresden, Kristina Klaudia Kaufmann.
- Kaufmann, K. K., & Mally, K. (2017). Dresdens neue kommunale Wohnungsbaugesellschaft. *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, 3, 121-124.
https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2017/3_2017/FWS_3_17_Dresdens_neue_kommunale_Wohnungsbaugesellschaft_K._Kaufmann_K._Mally.pdf
- Kay, A. (2005). A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public administration*, 83(3), 553-571. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00462.x>
- Kemeny, J. (1995). *From public housing to the Social Market* (1 ed., Vol. 1). Routledge.
- Kemeny, J. (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. *Journal of housing and the built environment*, 16, 53-70. <https://www.jstor.org/stable/41107163>
- Kemeny, J. (2005). “The Really Big Trade-Off” between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on. *Housing, Theory and Society*, 22(2), 59-75. <https://doi.org/10.1080/14036090510032727>
- Kemeny, J. (2006, 18. Februar). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1-18. <https://doi.org/10.1080/14036090500375423>
- Kemeny, J., Kersloot, J., & Thalmann, P. (2005). Non-profit housing influencing, leading and dominating the unitary rental market: Three case studies. *Housing Studies*, 20(6), 855-872.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/02673030500290985>
- Klus, S. (2013). *Die europäische Stadt unter Privatisierungsdruck: Konflikte um den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände in Freiburg*. Springer-Verlag.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-02449-9>

- Kofner, S. (2012). *Strategien und Rahmenbedingungen kapitalmarktorientierter Wohnungsunternehmen am Beispiel der GAGFAH* (Zur Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik, Referate und Diskussionen im Rahmen des 3. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 5. und 6. November 2009, Issue 3/2012).
<https://www.econstor.eu/handle/10419/140933>
- Kofner, S. (2013). Internationale Finanzinvestoren und kommunale Wohnungsmärkte. *Geographische Revue*, 15(2), 5 -25.
- Kowalski, H. (2007). Wohnungsgenossenschaft statt Heuschrecke? Der "Flensburger Weg" - Wohnungsgenossenschaften als reelle Alternative beim Verkauf von kommunalen Wohnungsbeständen. In J. Steinert (Ed.), *Kommunale Wohnungsunternehmen - Tafelsilber oder Saatkartoffeln?* Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04267-alt-de.pdf>
- Kramper, P. (2008). *NEUE HEIMAT. Unternehmenspolitik und Unternehmensentwicklung im gewerkschaftlichen Wohnungs- und Städtebau 1950-1982* (Vol. 200).
- Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW). (2001). *Altschuldenhilfe für ostdeutsche Wohnungsunternehmen*. KfW. Aufgerufen 05. Januar von <https://www.kfw.de/%C3%9Cberdie-KfW/F%C3%B6rderauftrag-und-Geschichte/Altschuldenhilfe-f%C3%BCr-ostdeutsche-Wohnungsunternehmen/>
- Kröger, M. (2006, 16. November). "Nie wieder Schulden". *Der Spiegel*.
<https://www.spiegel.de/wirtschaft/dresden-nie-wieder-schulden-a-448992.html>
- Kronberger Kreis. (1990). *Soziale Marktwirtschaft in der DDR: Reform der Wohnungswirtschaft*.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/99913/1/791014169.pdf>
- Kuhn, T. S. (2012). *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago press.
- Kuhnert, J., & Leps, O. (2017). Entwicklung der Wohnungsgemeinnützigkeit bis 1989. *Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum*, 33-56. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-17570-2>
- Landeshauptstadt Dresden. (2004). *Beteiligungsbericht 2004*. Landeshauptstadt Dresden. Aufgerufen 5. Januar von <https://www.dresden.de/media/pdf/berichte/Beteiligungsbericht2004.pdf>
- Landeshauptstadt Dresden. (2005). *Verkauf der WOBÄ DRESDEN GMBH*. Landeshauptstadt Dresden. Aufgerufen 5. Januar von
https://www.dresden.de/de/leben/stadtportrait/stadtgeschichte/ereignisse/verwaltungsgeschichte/08_woba_verkauf.php

- Landeshauptstadt Dresden. (2007). *Wohnungsmarktbericht der Landeshauptstadt Dresden 2006*.
Landeshauptstadt Dresden. Aufgerufen 5. Januar von
https://www.dresden.de/media/pdf/stadtplanung/stadtplanung/spa_wohnungsmarktbericht_2006.pdf
- Lay, C. (2022). *Wohnopoly - Wie die Immobilienspekulation das Land spaltet und was wir dagegen tun können*. Westend Verlag GmbH.
- Lenk, T., Grüttner, A., & Hesse, M. (2011). Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände—ein geeignetes Instrument zur Konsolidierung kommunaler Haushalte. *BBSR (Hrsg.): Kommunale Wohnungsbestände aus verschiedenen Perspektiven, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Informationen zur Raumentwicklung*(12.2011), 713-721.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2011/12/Inhalt/DL_LenkGruettnerHesse.pdf?_blob=publicationFile&v=3
- Lennartz, C. (2011). Power structures and privatization across integrated rental markets: Exploring the cleavage between typologies of welfare regimes and housing systems. *Housing, Theory and Society*, 28(4), 342-359. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/14036096.2011.562626>
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. The Free Press.
- Lorenz-Hennig, K., Zander, C., Vesper, J., Thrun, T., & Jaedicke, W. (2007). *Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen*. (1435-4659). (Forschungen heft, Issue 124).
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/forschungen/2007/Heft124_DL.pdf;jsessionid=BCE9F515E94505FDDEA3AEB0EE738F53.live11293?_blob=publicationFile&v=1
- Lorenz-Henning, K., & Held, T. (2011). *Transaktionen großer Wohnungsbestände 2011* (BBSR-Analysen Kompakt, Issue 06/2012).
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2012/DL_6_2012.pdf?_blob=publicationFile&v=1
- Mädling, H. (2006). *Demographischer Wandel als Herausforderung für die Kommunen* (Vol. 226). DEU. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-339008>
- Mädling, H. (2013). Die Krise der Kommunalfinanzen: Ursachen und Handlungsfelder. *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, 67-83. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-531-19160-7_4

- Matznetter, W. (2006). Quo vadis, comparative housing research. In S. Schipper & L. Vollmer (Eds.), *Wohnungsforschung: Ein Reader* (S. 161-176). transcript Verlag.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1515/9783839453513-008>
- maw/rhai. (2005, 14. Juli). Fortress sackt die NILEG ein. *Die Welt*. <https://www.welt.de/print-welt/article682419/Fortress-sackt-die-Nileg-ein.html>
- Mayer, A. (2015). *Theorie und Politik des Wohnungsmarktes*. Duncker und Humblot.
- Nagler, M. (2007). *Ursachen und Auswirkungen von Entstaatlichung öffentlicher Einrichtungen auf die Stadtentwicklung im Kontext einer gesamtgesellschaftspolitischen Entwicklung: am Beispiel der Privatisierung der WOBA Dresden: Magisterarbeit* [Magisterarbeit, Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur]. Leipzig.
https://www.cultiv.net/cultranet/1186738160WOBA_Nagler_Mike_Magisterarbeit_HTWK_Leipzig.pdf
- Nordwest Zeitung. (2005, 20. Mai). Nileg-Verkauf erhitzt Gemüter in Niedersachsen
 WohnungswirtschaftNord/LB will 30 000 Einheiten abgeben – Minister Möllring verteidigt
 Geschäft *NWZ Online*. https://www.nwzonline.de/hintergrund/hannover-nileg-verkauf-erhitzt-gemueter-in-niedersachsen-wohnungswirtschaftnord-lb-will-30-000-einheiten-abgeben-minister-moellring-verteidigt-geschaef_a_6,1,3986855320.html
- Oellerich, J. (2005). Erst abgezockt und dann verscherbelt. *MieterEcho*, (310).
<https://www.bmgev.de/uploads/media/me310heft.pdf>
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4 ed.). Sage publications.
- Pestel Institut gGmbH. (2024). *Bauen und Wohnen im Jahr 2024 in Deutschland*. Mieterbund e. V.
<https://mieterbund.de/themen-und-positionen/studien/pestel-institut-bauen-und-wohnen-2024-in-deutschland/>
- Peters, K.-H. (2016). *Von der Gemeinnützigkeit zum Profit. Privatisierungsoffer Gehag-Herausforderung für alternative Wohnungspolitik*. VSA Verlag.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2586011>
- Plesse, H. (2015). *Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern. Wirtschaftspolitische Ziele und Umsetzungsmöglichkeiten von Wohnungsverkäufen an Mieter unter den Rahmenbedingungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes* (1 ed., Vol. 27). Duncker & Humblot GmbH.

- Pohl, R. (1995). Geld und Währung in Deutschland seit der Währungsumstellung. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 64(3), 386-403.
https://www.econstor.eu/bitstream/10419/141100/1/vjh_v64_i03_pp386-403.pdf
- Portz, N., Lüdtke, C., & Krüger, A. (2007). *Privatisierung kommunaler Wohnungen*. D. S. u. Gemeindebund. <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-70-privatisierung-kommunaler-wohnungen/doku70.pdf?cid=6ko>
- Prenner, P., & Kammer für Arbeiter und Angestellte für, W. (2013). *Kommunaler Ausverkauf : von der Krise der Privatisierung : Tagungsband der AK-Wien Fachtagung*. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. <http://media.obvsg.at/AC10694141-2001>
- PwC Deutschland. (2006, 23. Oktober). *Kommunale Wohnungen: Starker Wandel durch Verkauf und Abrissbirne* [Pressemitteilung]. <https://www.presseportal.de/pm/8664/890004>
- Raabe, M. (1998a, 16. Dezember). Fusion soll Geld in die Landeskasse bringen. *Berliner Zeitung*. <https://www.berliner-zeitung.de/archiv/fusion-soll-geld-in-die-landeskasse-bringen-li.952700>
- Raabe, M. (1998b, 7. November). WoGeHe und "Stadt und Land" planen Fusion. *Berliner Zeitung*. <https://www.berliner-zeitung.de/archiv/ag-mit-66-000-wohnungen-wogehe-und-stadt-und-land-planen-fusion-li.588005>
- Raupach, B., & Stangenberg, K. (2006). *Doppik in der öffentlichen Verwaltung*. Springer.
- Rechnungshof von Berlin. (2003). *Jahresbericht 2003*.
<https://www.berlin.de/rechnungshof/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen/artikel.357028.php>
- Rink, D. (2021). Politik des Wohnens. In F. Eckhardt & S. Meier (Eds.), *Handbuch Wohnsoziologie* (S. 1-17). Springer Fachmedien
- Rubin, E. (2016). *Amnesiopolis: Macht, Raum und Plattenbau in Nordost-Berlin*. Aufgerufen 29. September von www.bpb.de/233369
- Rügemer, W. (2004). Beraten und verkauft: Die Kommunen. In W. Rügemer (Ed.), *Die Berater: Ihr Wirken in Staat und Gesellschaft*. transcript Verlag.
https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/68962/ssoar-2004-rugemer-Die_Berater_Ihr_Wirken_in.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2004-rugemer-Die_Berater_Ihr_Wirken_in.pdf
- Ruonavaara, H. (2020, 2020/10/19). Rethinking Jim Kemeny's Theory of Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 37(5), 519-520. <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1827626>

- Schäfers, B. (1998). *Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland: mit einem Anhang: Deutschland im Vergleich europäischer Sozialstrukturen; 41 Tabellen*. Enke.
- Schipper, S. (2018a). Postneoliberale Verschiebungen von Wohnungspolitiken in Deutschland seit 2011? In S. Schipper (Ed.), *Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv* (S. 69-113). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-17993-9_4
- Schipper, S. (2018b). *Wohnraum dem Markt entziehen?* Springer VS. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-17993-9>
- Schipper, S., & Schönig, B. (2021). Die ewig neue Wohnungsfrage! Auf den Spuren bundesdeutscher Debatten zur sozialen Wohnraumversorgung. In B. Egner, S. Grohs, & T. Robischon (Eds.), *Die Rückkehr der Wohnungsfrage: Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik* (S. 77-98). Springer VS. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-31027-1_5
- Schipper, S., & Vollmer, L. (2020). *Wohnungsforschung: Ein Reader* (Vol. 2). transcript Verlag.
- Schnabel, A. (2006). *Der Prozess des Verkaufs der WOBA Dresden GmbH unter der besonderen Berücksichtigung des Wirkens der Bürgerinitiative "WOBA - erhalten!"* [Bericht]. B. W.-. erhalten!". https://www.cultiv.net/cultranet/1186738160WOBA_Nagler_Mike_Magisterarbeit_HTWK_L_eipzig.pdf
- Schneckenburger, D. (2013). Monopoly mit Folgen: Die Globalisierung des Wohnungsmarktes in Nordrhein-Westfalen. *Zeitschrift für Literatur und Diskussion*, 26-37. https://raumnachrichten.de/images/PDF-Files/Geographische_Revue/gr_2_2013.pdf
- Schönig, B., Rink, D., Gardemin, D., & Holm, A. (2017). Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat. In M. Barbehön & S. Münch (Eds.), *Variationen des Städtischen–Variationen lokaler Politik* (S. 25-62). Springer VS. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-13394-8_2
- Schreiber, M. (2008, 11. Juni). Whitehall erhält Zuschlag für LEG-Wohnungen. *Financial Times Deutschland*. https://web.archive.org/web/20080611115126/http://www.ftd.de/boersen_maerkte/immobilien/:Whitehall%20Zuschlag%20LEG%20Wohnungen/370500.html
- Schwarting, G. (2013). Public Corporate Governance–Bessere Steuerung kommunaler Unternehmen? *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU/Journal for Public and Nonprofit Services*, 191-208. <https://www.jstor.org/stable/24588068>

- Schwartz, H., & Seabrooke, L. (2008). Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing. *Comparative European politics* (Houndmills, Basingstoke, England), 6, 261. <https://doi.org/10.1057/cep.2008.10>
- Sensch, J. (2011). *Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland 1950 – 1999* GESIS Datenarchiv, Köln. ZA8401 Datenfile Version 1.0.0, <https://doi.org/10.4232/1.10264>.
<https://doi.org/10.4232/1.10264>.
- Solf, H. (2005). Ein völlig neues Wohngefühl. *MieterEcho*, (308), 3-4.
<https://www.bmgev.de/mieterecho/308/04-videoueberwachung.html>
- Soskice, D. (1990). Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries. *Oxford review of economic policy*, 6(4), 36-61.
<https://www.jstor.org/stable/23606157>
- Spars, G. (2018). *Die Etablierung großer Wohnungskonzerne und deren Folgen für die Stadtentwicklung* Bundeszentrale für politische Bildung. Aufgerufen 14. November von <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216870/die-etablierung-grosser-wohnungskonzerne-und-deren-folgen-fuer-die-stadtentwicklung/>
- Statistisches Bundesamt. (2021). *Kapitel 7: Wohnen* (Datenreport 2021, Issue).
https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-7.pdf?__blob=publicationFile
- Stephens, M. (2016a). *Housing regimes 20 years after Kemeny*. Heriot-Watt University.
- Stephens, M. (2016b). The use of Esping-Andersen and Kemeny's welfare and housing regimes in housing research. *Critical Housing Analysis*, 3(1), 19.
<https://doi.org/https://doi.org/10.13060/23362839.2016.3.1.250>
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Tagesschau24. (2024, 16. Januar). *Verbände fordern 910.000 neue Sozialwohnungen*. Tagesschau24. Aufgerufen 28. Januar von <https://www.tagesschau.de/inland/sozialwohnungen-kritik-verbaende-100.html>
- Tagesspiegel. (2004, 11. Mai). Eichel will mehr Bundesbesitz verkaufen. *Tagesspiegel*.
<https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/eichel-will-mehr-bundesbesitz-verkaufen-1119529.html>
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>

- Theuvsen, L., & Zschache, U. (2011). Die Privatisierung kommunaler Unternehmen im Spiegel massenmedialer Diskurse. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU/Journal for Public and Nonprofit Services*, 3-24. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0344-9777-2011-1-3.pdf>
- Thrun, T. (2007). Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt. *Vortrag Initiativkreis KomWoB (kommunaler Wohnungsbau) Frühjahrstagung & AG Strategie*, 12. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/forschungen/2007/Heft124.html>
- Tooze, A. (2018). *Crashed: wie zehn Jahre Finanzkrise die Welt verändert haben*. Siedler Verlag.
- Trautvetter, C., & Knechtel, S. (2023). *Eigentümergruppen und ihre Geschäftspraktiken in Sechs Deutschen Städten* (Wem Gehört die Stadt?, Issue 1). R. L. Stiftung. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Folder_Wem_gehoert_die_Stadt.pdf
- Uffer, S. (2011). *The uneven development of Berlin's housing provision* [PhD-Thesis, London School of Economics and Political Science]. London.
- Voigtländer, M. (2007). Die Privatisierung öffentlicher Wohnungen. *Wirtschaftsdienst*, 87(11), 748-753. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2007/heft/11/beitrag/privatisierung-oeffentlicher-wohnungen.html>
- Vollmer, L. (2018). *Mieter_innenbewegungen in Berlin und New York: Die Formierung politischer Kollektivität*. Springer.
- Vollmer, L., & Kadi, J. (2018). Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien: Postneoliberaler Paradigmenwechsel oder punktuelle staatliche Beruhigungspolitik? *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 48(191), 247–264-247–264. <https://doi.org/https://doi.org/10.32387/prokla.v48i191.83>
- von Roncador, T. A. (2006). *Der Wohnungsbau auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland 1945 bis 1989* [Inaugural-Dissertation, Ludwig-Maximilian-Universität]. München. https://edoc.ub.uni-muenchen.de/7205/1/Roncador_Tilman_von.pdf
- Westermann, H. P. (1994). *Die Altschulden aus dem volkseigenen Wohnungsbau*. Walter de Gruyter.
- Wijburg, G., & Aalbers, M. B. (2017). The alternative financialization of the German housing market. *Housing Studies*, 32(7), 968-989. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1291917>

- Wijburg, G., Aalbers, M. B., & Heeg, S. (2018). The financialisation of rental housing 2.0: Releasing housing into the privatised mainstream of capital accumulation. *Antipode*, 50(4), 1098-1119. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/anti.12382>
- Wiktorin, D. (2000). Grundeigentum und Stadtentwicklung nach der Wende: Räumliche Wirkungen der Transformation von Grundeigentumsverhältnissen seit 1990 am Beispiel der Innenstadt und Äusseren Neustadt von Dresden. *Kölner Geographische Arbeiten, Heft 73*.
- Wilke, V. (2023, 1. November). *Dresden kauft Wohnungen und Grundstücke von Vonovia zurück*. Aufgerufen 1. Februar von <https://www.derneukaemmerer.de/news/dresden-kauft-wohnungen-und-grundstuecke-von-venovia-zurueck-26157/>

Annex

Annex 1: Interview Liste

ID		Anstellung/ehemalige Rolle	Datum
Personen der Wohnungswirtschaft			
1	Lutz Freitag	Ehm. Präsident der Gemeinschaft der Wohnungseigentümer (2001 – 2011)	02.06.23
2	Reinhard Christof Bartholomäi	Ehem. Geschäftsführer der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft (1985 – 2000)	23.10.2023
3	Dr. Franz-Georg Rips	Ehem. Präsident des Deutschen Mieterbundes (2007 – 2019)	08.11.2023
Wissenschaftler:innen			
4	Apl. Prof. Dr. Björn Egner	Außerplanmäßiger Professor der TU Darmstadt	24.09.2023
5	Dr. Sabine Uffer	Ehem. Research Officer der London School of Economics (2011 – 2013)	30.08.2023
6	Dr. phil. Andrej Holm	Stadt- und Regionalsoziologe der Humboldt Universität zu Berlin	27.09.2023
7	Prof. Dr. Michael Voigtländer	Leiter des Clusters Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte am Institut der deutschen Wirtschaft	18.09.2023
8	Prof. Dr. Dieter Rink	Stellvertreter des Departments Stadt- und Umweltsoziologie am Helmholtz-Zentrum in Leipzig (2004 – 2022)	06.10.2023
Politikerinnen			
9	Dr. Kristin Klaudia Kaufmann	Bürgermeisterin und Beigeordnete für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen der Stadt Dresden	15.11.2023
10	Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin	Ehem. Bundesministerin der Justiz (1998 – 2002) und Vorsitzende der Expertenkommission, über die Möglichkeiten der <i>Enteignung</i> von Wohnungsbauunternehmen in Berlin	14.03.2023

Annex 2: Codesystem

Liste der Codes	Häufigkeit
Codesystem	552
Diskurse	62
Wohnungsgesellschaften	52
Sichtweise von Akteuren	44
Politik	42
Meilensteine	40
Vorläufer der Wohnungsprivatisierung	34
Dresden	34
Verschuldung der Städte	29
Ostdeutschland nach der Wende	26
Demografische Schrumpfung	24
Investoren	20
Kameralistische Buchhaltung	18
Geringe Aufmerksamkeit	17
Berlin	17
Druck	14
Reflexion	13
Banken	11
Andere Fallbeispiele	11
Alternativen	11
Generationswechsel	10
SPD	8
Drehtür-Wirtschaft	5
PDS	3
Bürgerbegehren	3
Geschwindigkeit	2
Freiburg	2

Annex 3: Fragenkatalog

- 1. Wie präsent waren damals die Diskussionen rund um die Privatisierung der städtischen und kommunalen Wohnungsgesellschaften in Ihrer Wahrnehmung?**
 - Wann haben Sie das erste Mal die Privatisierung wahrgenommen?
 - Weshalb haben Sie sich in die Debatte eingebracht?
- 2. Was waren die wichtigsten Meilensteine in der Privatisierungswelle?**
 - Wo würden Sie anfangen mit der Geschichte der Privatisierung?
 - Wo würden Sie aufhören?
 - Welche expliziten Ereignisse haben sie damals geprägt?
 - Welche Verkäufe sind Ihnen in Erinnerung geblieben?
- 3. Warum wurde der Gemeinwohlgedanke aufgegeben?**
 - Wie groß sehen Sie den Einfluss der kameralistischen Buchhaltung auf den Entscheidungsprozess
 - Warum war kurzfristige Liquidität wichtiger als langfristige Vermögenswerte?
- 4. Gab es ein externen Schock/Event, dass ihrer Meinung nach die Privatisierungswelle hervorgerufen hat?**
 - Welchen Einfluss hatte die Wiedervereinigung?
- 5. Wie erklären Sie den historisch einzigartigen Zeitpunkt der Privatisierung?**
 - Warum gab es gerade zwischen 2002 und 2007 einen so hohen Privatisierungsdruck?
 - Wie erklären Sie die Geschwindigkeit?
- 6. Was waren die für Sie präsenten Akteure und Koalitionen, die sich damals gegenüberstanden?**
 - Welche Akteure?
 - Welche Koalitionen?
 - Wie bewerten Sie die Rolle der Banken?
- 7. In welchen Foren trafen Privatisierungsbefürworter und -gegner aufeinander?**
- 8. Was waren die Alternativen?**
 - Welche alternativen Vorschläge wurden real diskutiert?
 - Warum haben sich diese nicht durchgesetzt?
- 9. Welche Strategien haben Akteure verfolgt?**
 - Wie wurde agitiert?
 - Wie wurde die Politik beraten?
 - Welche Akteure waren weshalb erfolgreicher?
- 10. Mit den Erfahrungen der letzten Jahre wie blicken Sie zurück?**
- 11. Gibt es noch etwas, dass Sie hinzufügen möchten?**

Abstract

Diese Masterarbeit analysiert den tiefgreifenden Wandel im deutschen öffentlichen Wohnungsbau zwischen 1999 und 2008, eine Periode, die als „*critical juncture*“ betrachtet werden kann. Innerhalb von zehn Jahren verkauften die Bundesregierung, Landesregierungen und Kommunen einen Großteil ihrer Wohnungsbestände *en-bloc* an internationale Investoren, was einen einzigartigen Weg der Privatisierung im europäischen Vergleich markiert. Das hohe Transaktionsvolumen öffentlicher Wohnungsportfolios, die radikale Art der Blockverkäufe und der kurze Zeitraum stellen dabei einen Bruch mit der Institution des öffentlichen (sozialen) Wohnungsbaus dar. Historisch gewachsen im Spannungsfeld zwischen Kapitalinteressen und der Auffassung von Wohnraum als sozialem Gut, erlebte der deutsche Wohnungsmarkt durch diese Privatisierung eine bedeutende Transformation. Angesichts einer Forschungslücke in der Literatur der kritischen Wohnungsforschung, der Wohlfahrtsregimeforschung, der Finanzgeografie und Politischen Ökonomie, stellt sich die Frage nach den Gründen hinter der Geschwindigkeit und Radikalität der deutschen Wohnungsprivatisierung. Die Arbeit bedient sich des Konzepts der *critical juncture*, nach Capoccia (2016), um die Dynamiken und treibenden Kräfte hinter der schnellen und radikalen Privatisierung zu verstehen. Dabei werden die makro- und mikropolitischen Ebenen betrachtet. Ein spezieller Blick gilt dem Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft Dresden, der die Extremformen der Privatisierung verdeutlicht. Durch Expert:inneninterviews werden neue Einblicke in die Entscheidungsfindung und die Perspektiven der Beteiligten gewährt. Es zeigt sich, dass Entscheidungen in einem historisch einzigartigen Kontext von Zeitdruck, Haushaltsnotlagen, Unsicherheiten und neoliberalen Ideologien getroffen wurden, was die Privatisierung beschleunigte. Die Ergebnisse beleuchten, wie diese *critical juncture* die Wohnraumversorgung und Machtverhältnisse im Immobiliensektor nachhaltig veränderte und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlichen Debatte über die Zukunft des deutschen öffentlichen Wohnungsbaus.