

Themenschwerpunkt

Lisa Vollmer*

Soziale Bewegungen und der (nicht-) responsive Staat

Social movements and the (un-)responsive state

Das Beispiel Deutsche Wohnen & Co Enteignen

The example of Deutsche Wohnen & Co Enteignen

<https://doi.org/10.1515/fjsb-2023-0007>

Zusammenfassung: Am 26. September 2021 stimmten fast 60 % der wahlberechtigten Berliner:innen für die Enteignung und Vergesellschaftung großer privater Wohnungsbestände. Dieser Aufsatz widmet sich der Frage, warum die gewählten Vertreter:innen der Berliner:innen den ausdrücklichen Wählerwillen (noch) nicht umsetzen. Warum reagieren entscheidende staatliche Institutionen nicht angemessen auf von sozialen Bewegungen organisierten öffentlichen Druck und noch nicht einmal auf die repräsentative Manifestation der öffentlichen Meinung in Form eines Volksentscheids? Nach gängigen Theorien der staatlichen Responsivität müsste die Mieter:innenbewegung und die Kampagne Deutsche Wohnen & Co Enteignen deutlich stärkeren Einfluss auf die institutionelle Wohnungspolitik haben. Warum können diese Theorien die Nicht-Responsivität staatlicher Akteure nicht fassen? Um sich diesen Fragen zu nähern, verfährt der Aufsatz in drei Schritten. Zunächst stellt er den Responsivitätsansatz vor. Anschließend beschreibt er empirisch die Reaktionen unterschiedlicher staatlicher Akteure und Institutionen auf den Enteignungs-Volksentscheid. Auf dieser Basis entwickelt er zum Schluss eine Kritik des Responsivitätsansatzes sowie Ansätze einer Re-theoretisierung.

Abstract: On September 26th of 2021 almost 60 % of Berliners eligible to ballot voted in favor of the expropriation and socialization of big private housing providers. This article scrutinizes the question, why the elected officials have not (yet) implement the voiced will of the electorate. Why do the deciding state institutions not react in an appropriate way to the public pressure organized by social movements and not even to manifestation of public opinion in form of a referendum? According to the common theory of responsiveness of state institutions the tenant movement

*Kontakt: Lisa Vollmer, E-Mail: lisa.vollmer@uni-weimar.de

and the campaign to expropriate Deutsche Wohnen & Co should be much more influential on institutional housing politics. Why are these theories not able to grasp the un-responsiveness of state actors? To approach this question the article follows three steps. First the theory of responsiveness is introduced. Second the reactions of different state actors and institutions are described empirically. Third and on the basis of this empirical description a critique of the theory of responsiveness is developed and a re-theorization attempted.

1 Einleitung

Am 26. September 2021 ging ein Paukenschlag durch die wohnungspolitisch interessierte Öffentlichkeit der Bundesrepublik: Fast 60 % der wahlberechtigten Berliner:innen stimmten für die Enteignung und Vergesellschaftung großer privater Wohnungsbestände. Nach einem Jahrzehnt sozialer Proteste der Mieter:innenbewegung und zahlreicher errungener Zugeständnisse der städtischen Regierung war es der Kampagne „Deutsche Wohnen & Co Enteignen“ (DWE) gelungen, die Forderungen nach einer bezahlbaren, dekommodifizierten und demokratisierten Wohnraumversorgung gleichzeitig zuzuspitzen und als Lösungsvorschläge mehr-



heitsfähig zu machen. Ganz offensichtlich hatte sie die öffentliche Meinung auf ihrer Seite.

Trotzdem wurden seitdem keine konkreten Schritte eingeleitet, um ein Gesetz zur Vergesellschaftung aller Wohnungen von Vermietenden mit mehr als 3000 Wohneinheiten zu erlassen.¹ Statt einer konkreten Umsetzung widmet sich der gleichzeitig mit dem Volksentscheid gebildete Senat aus SPD, Grünen und Linken in einer Experten:innenkommission dem Thema und verschiebt damit die Auseinandersetzung. Währenddessen vollzieht die Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90/die Grünen und Linken eine Rolle rückwärts und versucht sich etwa unter Führung von Oberbürgermeisterin Franziska Giffey (SPD) und Stadtentwicklungssenator Andreas Geisel (SPD) an einem „Bündnis für Wohnungsbau und bezahlbares Wohnen“ mit der Immobilienwirtschaft, dem der Berliner Mieterverein als Interessenvertretung Berliner Mieter:innen die Unterschrift wegen Wirkungslosigkeit verweigerte (Berliner Mieterverein 2022).

Dieser Aufsatz widmet sich der Frage, warum die gewählten Vertreter:innen der Berliner:innen den ausdrücklichen Wähler:innenwillen nicht umsetzen. Warum reagieren entscheidende staatliche Institutionen nicht angemessen auf von sozialen Bewegungen organisierten öffentlichen Druck und noch nicht einmal auf die repräsentative Manifestation der öffentlichen Meinung in Form eines Volksentscheids? Nach gängigen Theorien der staatlichen Responsivität müsste die Mieter:innenbewegung und die Kampagne Deutsche Wohnen & Co Enteignen deutlich stärkeren Einfluss auf die institutionelle Wohnungspolitik haben. Warum können diese Theorien die Nicht-Responsivität staatlicher Akteure nicht fassen?

Um sich diesen Fragen zu nähern, verfährt der Aufsatz in drei Schritten. Zunächst stelle ich den Responsivitätsansatz vor, wie er in der sozialen Bewegungsforschung vor allem im Theoriefeld der politischen Gelegenheitsstrukturen etabliert ist. Anschließend beschreibe ich empirisch die Reaktionen unterschiedlicher staatlicher Akteure und Institutionen auf den Enteignungs-Volksentscheid. Auf dieser Basis entwickle ich zum Schluss eine Kritik des Responsivitätsansatzes sowie Ansätze einer Rethoretisierung.

¹ Aufgrund von Unregelmäßigkeiten musste die Wahl zum Abgeordnetenhaus im Februar 2023 wiederholt werden. Trotz einer weiterhin bestehenden Mehrheit der regierenden Koalition, entschied sich die SPD im Anschluss Koalitionsverhandlungen mit der CDU aufzunehmen. Dieser Text ist vor der Wiederholungswahl entstanden und berücksichtigt deshalb die zum Entstehungszeitpunkt regierenden Parteien.

2 Die Theorie staatlicher Responsivität in der sozialen Bewegungsforschung

Die vor allem in der US-amerikanischen sozialen Bewegungsforschung ausgearbeitete Theorie politischer Gelegenheitsstrukturen (Tilly 1978) betont die Kontextabhängigkeit sozialer Bewegungen. Ihre Erfolge bezüglich Mobilisierung, bei der Suche nach Verbündeten oder der Wahl geeigneter Strategien sei (vor allem) abhängig von der Bewegung äußerlichen, externen Faktoren (Meyer 2004). Im Rahmen dieses Theoriegerüstetes trat auch die Frage auf, von welchen Faktoren die Beeinflussung institutioneller Politik durch soziale Bewegungen abhängig ist. Paul Schumaker definiert die Responsivität staatlicher Institutionen „as the relationship between the manifest or explicitly articulated demands of a protest group and the corresponding actions of the political system which is the target of the protest-group demands“ (Schumaker 1975: 494).

Er unterscheidet zwischen Responsivität auf unterschiedlichen Ebenen (Schumaker 1975: 494 f):

- „Access responsiveness“ bezeichnet die Bereitschaft staatlicher Akteure, die Forderungen sozialer Bewegungen anzuhören.
- „Agenda responsiveness“ bedeutet, dass das Thema der sozialen Bewegungen Teil der Agenda der institutionellen Politik wird.
- „Policy responsiveness“ beschreibt das Eingehen von Forderungen in konkrete Gesetzgebungen oder staatliche Regelungen.
- „Output responsiveness“ bezeichnet die Implementierung und Umsetzung von Regelungen im Sinne der Forderungen sozialer Bewegungen.
- „Impact responsiveness“ schließlich umfasst den Grad, zudem der ursprünglich protestaustlösende Missstand tatsächlich behoben wird.

Um zu erklären, wie soziale Bewegungen staatliche Institutionen zu Responsivität bewegen, schlägt Schumaker ein Modell vor, in dem die Responsivität als abhängige Variable gesetzt wird, die durch zwei verschiedene Gruppen von Variablen erklärt wird: solche, die von der sozialen Bewegung selbst kontrolliert werden können (Organisationsform, Strategie, Art der Forderungen etc.) und Variablen der sozialen Unterstützung durch verschiedene Gruppen (Politiker:innen, Verwaltung, Medien, andere zivilgesellschaftliche Gruppen, die Öffentlichkeit etc.). Die erste Gruppe der Variablen beeinflusst dabei den Grad sozialer Unterstützung.

Mit dem theoretischen Ansatz dieses Modells wäre davon auszugehen, dass sich bei richtig gewählter Organisationsform, Strategie etc. und ausreichender Unterstützung aus den verschiedenen genannten Gruppen Erfolge für die soziale Bewegung hinsichtlich der Umsetzung ihrer Forderungen in konkrete Politiken

einstellen. Wie verhält sich das bei der Kampagne Deutsche Wohnen & Co Enteignen?

3 Deutsche Wohnen & Co Enteignen und die institutionelle Politik

Im Folgenden beschreibe ich mithilfe des Modells von Schumaker erstens die bewegungsabhängigen Variablen sowie die soziale Unterstützung der verschiedenen Gruppen für die Anliegen der Kampagne. Und zweitens analysiere ich, auf welchen Ebenen DWE Responsivität staatlichen Institutionen erwirken konnten und auf welchen nicht.

Als bewegungsabhängige Variablen werden zunächst die Art der Forderung, die Strategie von DWE und ihre Organisationsform analysiert. Die Art der Forderung der Enteignungskampagne kann einerseits als im Wortsinn radikal bezeichnet werden. Mit der Forderung, schätzungsweise 250.000 Wohnungen mit dem noch nie angewandten § 15 des Grundgesetzes zu vergesellschaften, geht die Kampagne an die Wurzel des Problems der herrschenden Wohnraumversorgung. Private, teils finanzialisierte Wohnungskonzerne erwirtschaften Gewinne, die nur über Mietsteigerungen zu realisieren sind. Gelangten die Wohnungen in öffentlichen, demokratisch verwalteten Besitz, wie gefordert, wäre die Miethöhe nicht nur in diesem Bestand steuerbar, sondern durch die Verdopplung des öffentlichen Wohnungsmarktsegmentes auf dann ca. 40 % würde sich auch der Einfluss auf den privaten Mietmarkt erhöhen. Die Radikalität der Forderung wird durch die Wortwahl im Namen der Kampagne betont: statt für den Vergesellschaftungsbegriff aus dem entsprechenden Paragraphen, entschied man sich für den Enteignungsbegriff. Andererseits verbindet die Kampagne mit dieser Radikalität eine realpolitische Umsetzungsperspektive, indem sie sich auf das Grundgesetz beruft und eigene Konzepte zur Implementierung ausarbeitet. Die Forderungen der Kampagne kommen dabei nicht aus dem Nichts, sondern bauen auf den in über zehn Jahren entwickelten Forderungen der Mieter:innenbewegung nach Bezahlbarkeit, Dekommodifizierung und Demokratisierung (vgl. Vollmer/Kadi 2018) der Wohnraumversorgung auf.

Gleiches gilt für die Strategie der Kampagne, Druck auf die institutionelle Politik auszuüben, die im Wesentlichen aus zwei Elementen besteht. Zur Durchsetzung ihrer Forderung wurde die Form des Volksentscheids gewählt. Dazu, wie Volksentscheide funktionieren, welche Herausforderungen sie bergen und wie sie umgesetzt werden können, wurde in der Mieter:innenbewegung Berlins bereits einiges an Erfahrung gesammelt. Auch der zweite Pfeiler der Strategie von DWE basiert auf Erfahrungen und erlernten Praktiken der Mieter:innenbewegung,

nämlich dem Ansatz des Organizing. Anstatt nur ohnehin politisch schon Überzeugte zu mobilisieren, organisierten einige Gruppen der Mieter:innenbewegung dezidiert in den Beständen von Deutsche Wohnen und anderen Großvermietenden und stießen dort neue Initiativen an, die direkt aus der Perspektive der Betroffenen sprechen konnten. Die so bekannt gewordenen Geschichten über Zustände und Mieterhöhungen in den zu enteignenden Beständen wurden zu einer wichtigen Legitimation für die Kampagne. Elemente des Organizing, wie die niedrighschwellige Gestaltung von Treffen, die bewusste Weitergabe von organisationalem Wissen, der gezielte Aufbau von Kompetenzen (wie Moderation, Öffentlichkeitsarbeit, Fachwissen, Kommunikation etc.) und die direkte Ansprache in Haustürgesprächen, fanden ihre Anwendung in der Kampagne. Sie beeinflussten damit die Organisationsform der Kampagne, die durch diese gruppeninternen Bildungsmaßnahmen auf eine Vielzahl von Sprecher:innen, Moderator:innen und Organisator:innen zurückgreifen konnte.

Die Organisationsform ist insgesamt als eine Mischung aus dezentralen und zentralen Elementen zu beschreiben. Innerhalb einzelner Kampagnenteile wie den zahlreichen Arbeitsgruppen und den bezirksweise organisierten Kiezteams sind dynamische und eigeninitiative Entwicklungen möglich, das Gesamtplenun und die Steuerungsrunde ermöglichen demokratisch legitimierte und zügige Beschlussverfahren. Dadurch gelang es zu unterschiedlichen Zeiten schätzungsweise 1.500 Personen aktiv in die AGs oder Kiezteams der Kampagne einzubeziehen, neben den Ungezählten, die „nur“ Unterschriften sammelten.

Der Kampagne ist es gelungen, breite Unterstützung für ihr Anliegen zu gewinnen. Verschiedene andere Gruppen aus der zivilgesellschaftlichen Sphäre schlossen sich den Forderungen an und mobilisierten ihre Ressourcen. Zahlreiche Initiativen der Mieter:innenbewegung sahen die Kampagne als Fortführung ihrer eigenen Arbeit und steuerten Inhalte bei, sammelten Unterschriften und entsendeten Aktivist:innen in die Organisation. Auch der Berliner Mieterverein, mit seinen 180.000 Mitgliedern die klassische Institution der Interessensvertretung, stellte sich rückhaltlos hinter die Forderungen und nutzte zum Beispiel seine Mitgliederzeitschrift, um über das Volksbegehren aufzuklären und Unterschriftenlisten zu verbreiten. Auch die Berliner Verbände verschiedener Gewerkschaften unterstützen den Volksentscheid öffentlich.

Zur Frage der Unterstützung der Kampagne in den Medien liegt keine empirische Analyse vor. Feststellen lässt sich allerdings, dass die Medienberichterstattung zum Thema Mieten in den letzten zehn Jahren viel Raum in der Berliner Lokalpresse eingenommen hat, die Schicksale einzelner Mieter:innen dort mit viel Sympathie beschrieben wurden und die Probleme einer marktwirtschaftlich organisierten Wohnraumversorgung als solche benannt wurden. So finden sich in vielen Zeitungen auch wohlwollende Berichte über die Enteignungskampagne.

Die Unterstützung innerhalb der Berliner Parteienlandschaft variiert. Während die Oppositionsparteien CDU, FDP und AfD den Volksentscheid ablehnen, ist das Verhalten der drei Koalitionspartner komplexer. Das Spitzenpersonal der SPD, allen voran Oberbürgermeisterin Giffey und Stadtentwicklungssenator Geisel, sprechen sich klar gegen die Vergesellschaftung aus. Der Jugendverband der SPD tritt dafür ein. Hatte sich die Parteibasis auf einem Parteitag im Jahr 2019 noch gegen die Enteignung ausgesprochen, fand im Juni 2022 ein Beschluss die Mehrheit der Genoss:innen, die Vergesellschaftung nach positivem Votum der Expert:innenkommission möglichst schnell umzusetzen. Innerhalb dieser Kommission agiert die SPD blockierend (Joswig 2022) und hat Expert:innen berufen, die sich klar gegen die Vergesellschaftung aussprechen. Sie scheut dabei auch nicht davor zurück, Regierungsbeschlüsse zu übergehen, indem sie zum Beispiel durchgesetzt hat, dass die Kommission unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt.

Die Grünen begegnen der Kampagne mit einer ambivalenten Haltung. Sie lehnen die Forderung nicht rundheraus ab, sprechen sich aber auch nicht klar dafür aus. Bettina Jarasch, Senatorin für Umwelt und Spitzenkandidatin der Partei in der Wahl zum Abgeordnetenhaus 2021, bezeichnete die Enteignungsforderung als probates Druckmittel, um gegenüber der Immobilienwirtschaft Druck aufzubauen, in der tatsächlichen Umsetzung aber nur als allerletztes Mittel (Jarasch 2021).

Klarer positioniert sich die Partei Die Linke. Sie sprach sich nicht nur von Anfang an für den Volksentscheid aus, sondern unterstützte die Kampagne durch Ressourcen und sammelte eigenständig über 30.000 Unterschriften in der zweiten Sammelfase. Nach Verlust der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nach der Wahl 2021 an die SPD verfügt die Linke mit der Senatsverwaltung für Justiz immerhin noch über eine wichtige Position in der Regierung, da dort der Gesetzestext zur Vergesellschaftung ausgearbeitet werden soll. Trotz ihres öffentlichen Bekenntnisses wird die Partei mittlerweile von der Kampagne dafür kritisiert, dass sie sich nicht ausreichend für die Umsetzung des Volksbegehrens einsetzt und den Konflikt mit ihren Koalitionspartnern scheut. So warf eine Sprecherin der Kampagne der Partei auf deren Parteitag etwa Vertrauensbruch vor, da von der versprochenen Zusammenarbeit in Bezug auf die Expert:innenkommission nicht viel übrig sei (rbb24 Abendschau 02.04.2022). Justizsenatorin Lena Kreck wurde auf einer von der Kampagne organisierten Podiumsdiskussion mit Unverständnis gefragt, warum sie nicht einfach beginne, ein Gesetz auszuarbeiten.

Die Unterstützung der Forderungen der Kampagne durch die allgemeine Öffentlichkeit lässt sich durch deren gewählte Strategie repräsentativ wiedergeben: knapp 60 % der wahlberechtigten Berliner:innen stehen hinter der Vergesellschaftung.

Auf welchen Ebenen konnte DWE mit dieser breiten Unterstützung also welche Reaktionen der institutionellen Politik erwirken? Der Kampagne ist es gelungen,

eine hohe Responsivität in Bezug auf Zugänglichkeit und Agenda Setting zu erreichen. Alle relevanten Parteien sind in Interaktion mit der Kampagne getreten. Veranschaulicht wird das zum Beispiel durch eine von DWE gemeinsam mit dem Berliner Mieterverein und dem Initiativenforum Berlin – einem Zusammenschluss verschiedener stadtpolitischer Initiativen – organisierten Veranstaltung im Vorfeld der Wahl zum Abgeordnetenhaus 2021, zu der alle fünf Spitzenkandidat:innen der demokratischen Parteien geladen waren – und diese Einladung auch annahmen (Initiativenforum Berlin 2021). Vor der Enteignungskampagne war es bereits der Mieter:innenbewegung gelungen, das Thema Wohnen wieder auf die politische Agenda zu setzen und im Laufe der 2010er Jahre zum zentralen Wahlkampfthema zu machen (Vollmer 2019). Durch die Strategie der Kampagne, auf das direktdemokratische Mittel eines Volksentscheids zurückzugreifen, gelang es, die institutionelle Politik zu zwingen, sich auch mit dem spezifischeren Thema der Vergesellschaftung direkt auseinanderzusetzen. Denn die verschiedenen Stufen eines Volksentscheids sehen eine rechtliche Prüfung der Zulässigkeit des Entscheids² (durch die Senatsverwaltung für Inneres) sowie eine Kostenkalkulation für die Umsetzung (durch den Senat) vor, noch vor der Abstimmung an der Urne.

Der Mieter:innenbewegung ist es in den vergangenen Jahren in einigen Punkten gelungen, die Berliner Regierung auch zu politischen Zugeständnissen in Form von Regelungen und Gesetzgebungen zu bewegen – in noch viel mehr Punkten ist dies aber nicht gelungen (für eine Zusammenfassung Kadi/Vollmer/Stein 2021). Ganz zu schweigen davon, ob dieses zaghafte politische Umschwenken in seinen Auswirkungen ausreichend gewesen wäre, die massiven Mietsteigerungen und die Verdrängung einkommensarmer Haushalte ausreichend aufzuhalten. Der politische Druck, den DWE erzeugt hat, hat zur Einführung des Mietendeckels, also einer absoluten Mietobergrenze für (fast) den gesamten Mietmarkt geführt. Auch wenn dieser Mietendeckel wieder abgeschafft werden musste, weil das Bundesverfassungsgericht dem Land Berlin die legislativen Kompetenzen für eine solche Regulierung abgesprochen hat, zeigt sich darin doch eine gewisse, indirekte Responsivität der Regierung auf DWE Enteignen. Die konkrete Forderung der Enteignungskampagne ist dagegen (bisher) nicht in konkrete Politiken umgesetzt worden und die Regierungsparteien und die zuständigen Senatsverwaltungen für Justiz (Linke) und Stadtentwicklung (SPD) haben bisher, über ein Jahr nach dem Volksentscheid, auch keine konkreten Schritte in diese Richtung unternommen.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass DWE mit einer ausgefeilten und erprobten Strategie, geeigneten Organisationsform und Forderungen sehr

² Diese hatte die Senatsverwaltung über 15 Monate gezogen, weshalb ihr DWE Verschleppung vorwarf. Quasi als Beifang der Kampagne wurde in Folge ein Gesetz erlassen, dass die Dauer der rechtlichen Prüfung auf 5 Monate begrenzt und somit Vorteile für künftige Volksentscheide schafft.

hohe Unterstützung von vielen verschiedenen Gruppen erhalten hat. Während sie den Kampf um die öffentliche Meinung gewonnen haben, fällt die staatliche Responsivität trotzdem eher gering aus. So erhellend das Modell von Schumaker für die Systematisierung von Einflussfaktoren sozialer Bewegungen auf institutionelle Politik auch ist, dieses Ausbleiben von Responsivität kann es nicht erklären. Deshalb werden im Folgenden einige Kritiken an dieser Theoretisierung dargestellt und Ansätze für eine Retheoretisierung staatlicher Responsivität aufgeworfen.

4 Ansätze für eine Retheoretisierung staatlicher Responsivität

Die Theorie der politischen Gelegenheitsstruktur und der staatlichen Responsivität ist, wie alle Theorien, in einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Ort entstanden. In diesem Fall in der fordistischen Nachkriegszeit und vor allem in der US-amerikanischen sozialen Bewegungsforschung. Dementsprechend weist sie eine spezifische Konzeption des Verhältnisses von Bürger und Staat und staatlicher Handlungsfähigkeit auf und geht von einer etablierten Form der Responsivität staatlicher Institutionen auf soziale Bewegungen oder die öffentliche Meinung aus. Diese ist aber (entgegen solcher Behauptungen) nicht universell, wie auch Diane Davies über die Anwendung der Theorie im südamerikanischen Kontext schreibt: „there is sufficient evidence to suggest that both the POS [Political Opportunity Structure] and NSM [New Social Movement] paradigms were crafted to account for historically-specific developments occurring in the United States or Europe, despite claims to universality“ (Davies 1999: 592). Diese Paradigmen würden zum Beispiel von klar unterscheidbaren Sphären des Staates, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft ausgehen. Dementsprechend konzeptualisiert der politische Gelegenheitsstruktur- und der Responsivitäts-Ansatz Zivilgesellschaft und staatliche Akteure jeweils als abgetrennte Einheiten und in Opposition zueinander. In südamerikanischen Staaten verstellt dieses Denkmodell den Blick auf soziale Bewegungen, da sich in diesen oftmals Akteure aller Sphären zu Gruppen zusammenschließen und als solche gegeneinander agieren. Deshalb ist im südamerikanischen Kontext die Unterscheidung zwischen Masse und Elite ein bedeutenderes Erklärungsmodell für soziale Bewegungen geworden: „the key principal divisions in Latin America were between economically and politically powerful actors, on the one hand, be they located in the state or civil society, and the truly disadvantaged on the other“ (Davies 1999: 598).

Die Kritik von Davies lässt sich auf das von Schumaker vorgeschlagene Modell übertragen, wie sich anhand der DWE-Kampagne illustrieren lässt. Auch er geht

offenbar von klar abgegrenzten Sphären der Zivilgesellschaft und des Staates aus, wobei die erste Responsivität von der zweiten erwirkt. Dies greift aus zweierlei Gründen zu kurz. Erstens wird in dem Modell die staatliche Responsivität als *abhängige* Variable, Strategie und Organisationsform der sozialen Bewegungen und deren soziale Unterstützung aber als *unabhängige* Variablen gedacht. Die bewegungsabhängigen Variablen und die soziale Unterstützung beeinflussen also unidirektional den Grad staatlicher Responsivität. Wirkungen können aber genauso in die umgekehrte Richtung entstehen. Grad und Form der staatlichen Responsivität können zum Beispiel die soziale Unterstützung beeinflussen, in dem sie den Anliegen einer sozialen Bewegung Legitimität verleihen. Und die Ausprägung der staatlichen Responsivität beeinflusst gegebenenfalls die Strategie von sozialen Bewegungen oder die Art ihrer Forderungen etc. Dies kann einerseits erfolgen, indem staatliche Akteure auf Forderungen eingehen und dadurch die Mobilisierungsfähigkeit der sozialen Bewegung erhöht. Andererseits kann durch das selektive Einbinden von Bewegungsakteuren die soziale Bewegung gespalten und eingehegt werden. Im Fall der Enteignungskampagne haben die vorherigen Zugeständnisse staatlicher Institutionen an Forderungen der Mieter:innenbewegung nicht nur den Glauben an die eigene Handlungsmacht innerhalb der sozialen Bewegung gestärkt und so den Schritt zur Enteignungsforderung ermöglicht, sondern auch die politische Imaginationskraft der Öffentlichkeit gestärkt, die nach drei Jahrzehnten neoliberale Erzählung „der Markt löst alle Probleme“ wieder an staatliche Handlungsfähigkeit erinnert wurden.

Die eindeutige Trennung von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Sphäre und ihr als unidirektional gedachter Zusammenhang ist noch aus einem zweiten Grund problematisch. Die staatliche Sphäre scheint dabei als monolithischer Block gedacht zu sein. Die sehr unterschiedlichen Reaktionen der verschiedenen Parteien³ auf DWE veranschaulichen, dass dies keineswegs der Fall ist. Es gibt nicht nur Unterschiede bei der Unterstützung der Forderungen von DWE zwischen den Parteien, sondern auch zwischen Parteimitgliedern, Fraktion im Abgeordnetenhaus und politischen Amtsträger:innen innerhalb einer Partei. Bei allen drei Regierungsparteien nimmt die Responsivität in der Reihenfolge dieser Aufzählung ab. So jongliert etwa die Linkspartei mit den Ansprüchen einer Regierungsbeteiligung, die die SPD latent droht, aufzukündigen, und ihren Versprechen an die soziale Bewegung. Innerhalb der SPD sind einfache Mitglieder zugänglicher für die Forderungen sozialer Bewegungen, wohingegen an der Regierung beteiligte, stärker als Teil der Immobilienwertungskonkordanz eingebunden sind (s. u.), was ihre Responsivität senkt. Erweitert

³ Die Parteien bzw. die aus ihnen gebildeten (Regierungs-)Fraktionen sind selbstverständlich nur ein kleiner Teil der staatlichen Sphäre. Interessant wäre ebenso die Responsivität der Mitarbeiter:innen in den Senatsverwaltungen zu untersuchen.

man das Konzept der Responsivität in die staatliche Sphäre hinein, wird deutlich, dass auch innerhalb des Staates einzelne Akteure auf die Responsivität anderer angewiesen sind. So ließe sich auch das Verhalten der Linkspartei besser fassen.

Auch jenseits des Modells von Schumaker lässt sich die Kritik von Davies fruchtbar machen, um die Frage staatlicher Responsivität neu zu durchdenken. Denn in diesem Modell kommen andere, möglicherweise konfligierende Einflüsse jenseits zivilgesellschaftlicher Akteure auf die institutionelle Politik gar nicht vor. Dies liegt vermutlich daran, dass dem Modell ein Staatsverständnis zugrunde liegt, das Staat ausschließlich als demokratische Repräsentation der Bürger:innen denkt, aber seine historische Begründetheit als Ermöglichungsvehikel des Kapitalismus außer acht lässt. Um staatliche Responsivität angemessen zu konzeptualisieren, sollte „der Staat“ dagegen in seiner Doppelbindung sowohl an kapitalistische Akkumulation als auch an demokratische Legitimation gedacht werden: „Als Akteure eines auf die Funktionsbedingungen der kapitalistischen Ökonomie bezogenen Steuerungsarrangements müssen wohlfahrtsstaatliche Institutionen stets die Profitabilitätskalküle der Investoren im Blick haben, während sie im Sinne ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber einer demokratischen Zivilgesellschaft zugleich immer auch die lebensweltlichen Bedürfnisäußerungen „der Leute“ [...] berücksichtigen müssen“ (Lessenich 2019: 877). Konkret äußert sich diese Doppelbindung im Fall der DWE-Kampagne und der wohnungspolitischen Bewegung allgemein an der starken Verandelung staatlicher Institutionen mit der Immobilienwirtschaft, von Andrej Holm auch als „Immobilienverwertungscoalition“ bezeichnet „die weite Teile der Investoren, der Bauunternehmen, der finanzierenden Banken und der politischen Klasse umfassen“ (Holm 2011: 94). Diese Nähe staatlicher Institutionen und immobilienwirtschaftlicher Akteure begründet sich historisch in der korporatistischen Tradition des (west-)deutschen Wohlfahrtsregimes, in dem Wohnungspolitik immer auch Wirtschaftsförderungspolitik war und privatwirtschaftliche Akteure stark in das System der Wohnraumversorgung eingebunden wurden (Schönig/Vollmer 2018). Durch die Neoliberalisierung der Wohnungspolitik verstärkte sich der Einfluss der Immobilienwirtschaft auf politische Entscheidungsprozesse und das Primat marktwirtschaftlicher Lösungen für Krisen der Wohnraumversorgung noch weiter. Deutsche Wohnen & Co Enteignen verlangt von staatlichen Institutionen mit eben jenen Akteuren einen massiven Konflikt einzugehen, zu denen sie über Jahrzehnte aufgebaute kooperative Beziehungen pflegen – wie sie sich zum Beispiel im oben beschriebenen jüngsten „Bündnis für den Wohnungsbau“ abbilden. Die mangelnde Responsivität auf Forderungen der Enteignungskampagne kann über die hohe Responsivität staatlicher Institutionen auf Belange der Immobilienwirtschaft erklärt werden.

Auch in der Literatur zur aktuellen Krise des Neoliberalismus und sozialen Bewegungen, die auf diese Krise reagieren bzw. sie vertiefen, lassen sich Erklä-

rungsansätze für die mangelnde Responsivität staatlicher Institutionen auf Forderungen sozialer Bewegungen finden. Anhand wohnungspolitischer Neuerungen in Großstädten nach der Finanzkrise haben verschiedene Autor:innen sich die Frage gestellt, ob sich hinter der von den städtischen Regierungen proklamierten sozialeren Ausrichtung eine Abkehr von neoliberaler Wohnungspolitik oder gar eine post-neoliberale Wohnungspolitik verbirgt (Schipper 2015, Vogelpohl/Buchholz 2017, Kadi/Vollmer/Stein 2021, Vollmer/Kadi 2018, Sarnow 2019, Schipper 2021). Oftmals wird dabei der Einfluss sozialer Bewegungen erwähnt. Und viele dieser Texte gehen auf Faktoren ein, die eine substantielle oder weitergehende Abkehr vom neoliberalen Paradigma erschweren oder verhindern. Diese Faktoren sind auch geeignet, mangelnde Responsivität zu erklären. Kadi et al. (2021: 267 ff) zählen vier solcher Faktoren auf: Erstens die tiefe Einschreibung neoliberaler Diskurse und Handlungslogiken in Governanceprozesse, inklusive dem selbstverschuldeten Abbau von Steuerungsressourcen etwa durch Privatisierung kommunalen Bodens oder den Stellenabbau in der öffentlichen Verwaltung; zweitens der enorme Einfluss von immobilienwirtschaftlichen und Finanzmarktakteuren auf die Politik; drittens die multiskalare Zuständigkeit für die Wohnungsfrage, die es lokal agierenden sozialen Bewegungen erschwert, auf allen relevanten politischen Ebenen gleichzeitig wirksam zu sein; und viertens makroökonomische Entwicklungen wie die Niedrigzinsphase und die Menge an global anlagesuchendem Kapital, das auf Immobilienmärkte strömt. Die Autor:innen betonen dabei, dass diese Faktoren selbst keine Naturgesetze sind, sondern Ergebnis politischer Entscheidungen und dementsprechend auch wandelbar.

Schipper (2021) geht in seinem Aufsatz „Der Staat als Adressat sozialer Bewegungen“ explizit auf den Zusammenhang sozialer Bewegungen und neoliberaler Politik ein. Er greift dafür auf die materialistische Staatstheorie Poulantzas (2011 (1978)) zurück. Auch dieser theoretische Ansatz kann helfen, das simplifizierte Staatsverständnis des in der sozialen Bewegungsforschung verbreiteten Responsivitätsansatzes zu überwinden. Der Staat wird hier nicht als ein Akteur oder ein Instrument gedacht, dessen sich soziale Bewegungen einfach bedienen können, sondern vielmehr als sich wandelndes Ensemble von Staatsapparaten, das sich in einem Feld gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse bildet und verschiedenen Einflüssen unterliegt. Mit diesem Verständnis von Staat als materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse gewappnet argumentiert Schipper, dass sich „neoliberale Rationalitäten in materiell verdichteter Form in den Staat eingeschrieben haben, wodurch grundlegende wohnungspolitische Veränderungen blockiert und regulatorische Experimente zumindest deutlich erschwert werden“ (Schipper 2021: 62). Der Staat agiere strategisch selektiv und sei als Resultat dieser Einschreibung offener für den Einfluss immobilienwirtschaftlicher Akteure und marktconforme Lösungen als für den Einfluss marktkritischer sozialer Bewegungen. Dies gilt allerdings nicht für alle

staatlichen Institutionen gleichermaßen, manche sind offener als andere, wie auch das Beispiel Deutsche Wohnen & Co Enteignen gezeigt hat. Laut Schipper wird die strategische Selektivität von vier Entwicklungen bedingt: Erstens durch die Etablierung eines Austeritätsregimes und die Unterordnung allen staatlichen Handelns unter dieses Spardiktat; zweitens durch die Auflösung oder Schwächung potentiell progressiver Staatsapparate wie Wohnungsämtern oder einem Wohnungsministerium auf Bundesebene; drittens durch den Verlust an institutionell gebundenen Wissensbeständen zum Beispiel im Bereich der gemeinnützigen Wohnraumversorgung; und viertens durch eine Reskalierung von Ressourcen und Kompetenzen, die in Deutschland den Kommunen zwar größtenteils die Verantwortung für die soziale Wohnraumversorgung übertragen hat, ohne sie allerdings mit den nötigen finanziellen Ressourcen und allen Regelungskompetenzen auszustatten. Dieser tief eingeschriebene neoliberale Umbau des Staates kann erklären, warum es mietenpolitischen Bewegungen zwar regelmäßig gelingt, mit ihren Erzählungen die eine Mehrheit hinter sich zu versammeln, ihr Einfluss auf die institutionelle Politik bisher aber eher gering ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Retheoretisierung staatlicher Responsivität das jeweils historisch und räumlich spezifische Verhältnis zwischen Bürger:innen und staatlichen Institutionen berücksichtigen muss sowie die *wechselseitige* Beeinflussung staatlicher und sozialer Bewegungsakteure. Darüber hinaus müsste einer solchen Retheoretisierung ein Staatsverständnis zugrunde liegen, das „den Staat“ weder als einheitliches Gebilde noch als Instrument in den Händen verschiedener Akteure betrachtet, sondern als komplexes Ensemble von Institutionen und Akteuren, die abhängig von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen sind, aber auch eigene Handlungsrationalitäten und Pfadabhängigkeiten ausbilden. Aus einer solchen Retheoretisierung ergäbe sich nicht nur ein anderer wissenschaftlicher Blick auf die (ausbleibenden) Reaktionen der institutionellen Politik, sie könnte auch für Strategieüberlegungen innerhalb sozialer Bewegungen fruchtbar sein bzw. ist dort ein solches Verständnis teils längst etabliert. Soziale Bewegungen überlegen längst, wie ein Konflikt zwischen staatlichen Institutionen und immobilienwirtschaftlichen Akteuren provoziert werden kann, welche Staatsapparate am ehesten für Forderungen zugänglich sind und, sollte sich nicht ausreichend Unterstützung von diesen materialisieren, was die Konsequenzen für die eigene Strategie sind. Denn sie wissen: Allein die öffentliche Debatte zu gewinnen und eine Mehrheit hinter sich zu versammeln, führt noch lange nicht zur Durchsetzung der eigenen Forderungen.

Dr. Lisa Vollmer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Urbanistik. Von Dezember 2021 bis Oktober 2022 hat sie die Professur Stadtplanung an der Bauhaus-Universität Weimar vertreten. Kontakt: lisa.vollmer@uni-weimar.de

Literatur

- Berliner Mieterverein* 2022: Warum wir dem Bündnis für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen nicht beigetreten sind. Abrufbar unter: <https://www.berliner-mieterverein.de/aktuelles/newsletter/warum-wir-dem-buendnis-fuer-wohnungsneubau-und-bezahlbares-wohnen-nicht-beigetreten-sind-nl0722.htm> (zuletzt: 20.12.2022).
- Davies, Diane E.* 1999: The Power of Distance: Re-Theorizing Social Movements in Latin America. In: *Theory and Society* 28/4, 585–638.
- Holm, Andrej* 2011: Das Recht auf die Stadt. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8, 89–97.
- Initiativenforum Berlin* 2021: Was tun gegen den Mietenwahnsinn? Mieter:innenorganisationen befragen Berliner Spitzenkandidat:innen. Abrufbar unter: https://youtu.be/S_LM_jlKsGA (zuletzt: 20.12.2022).
- Jarasch, Bettina* 2021: Mit einem Mietenschutzschirm lösen wir das Berliner Wohnungsproblem. Gastbeitrag. In: *Tagesspiegel* vom 3.9.2021.
- Joswig, Gareth* 2022: Das S steht für Sabotage. Die Berliner SPD sabotiert das Volksbegehren Deutsche Wohnen enteignen. Die Enteignungskommission arbeitet nicht wie abgesprochen. In: *TAZ* vom 21.5.2022.
- Kadi, Justin/Vollmer, Lisa/Stein, Samuel* 2021: Post-neoliberal housing policy? Disentangling recent reforms in New York, Berlin and Vienna. In: *European Urban and Regional Studies* 28/4, 353–374.
- Lessenich, Stephan* 2019: Kritische Theorie des Wohlfahrtsstaats. In: Uwe H. Bittlingmayer/Alex Demirović/Tatjana Freytag (Hg.), *Handbuch Kritische Theorie*. Springer VS, 873–891.
- Meyer, David S.* 2004: Protest and Political Opportunities. In: *Annual Review of Sociology* 30/1, 125–145.
- Poulantzas, Nikos A.* (2011 (1978)): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus*. VSA.
- rbb24 Abendschau* (02.04.2022): Linken-Chefin warnt wegen Enteignungs-Frage vor Koalitionsbruch. Abrufbar unter: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2022/04/berlin-linke-parteitag-enteignung-wohnungsunternehmen-kritik.html> (zuletzt: 20.12.2022).
- Sarnow, Martin* 2019: „Wir kaufen den Kiez zurück“. Milieuschutz und Vorkaufsrecht als Ansätze einer postneoliberalen Wohnraumversorgung in Berlin Friedrichshain-Kreuzberg? In: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 7/1/2, 115–136.
- Schipper, Sebastian* 2015: Towards a 'Post-Neoliberal' Mode of Housing Regulation? The Israeli Social Protest of Summer 2011. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 39/6, 1137–1154.
- Schipper, Sebastian* 2021: Der Staat als Adressat städtischer sozialer Bewegungen. Wohnungspolitische Kämpfe und postneoliberale Konstellationen. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 65/2, 58–71.
- Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa* 2018: Wohnungsnot gestern und heute. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 4, 6–19.
- Schumaker, Paul D.* 1975: Policy Responsiveness to Protest-Group Demands. In: *The Journal of Politics* 37/02, 488.
- Tilly, Charles* 1978: *From mobilization to revolution*. New York: McGraw-Hill.
- Vogelpohl, Anne/Buchholz, Tino* 2017: Breaking With Neoliberalization by Restricting The Housing Market. Novel Urban Policies and the Case of Hamburg. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 41/2, 266–281.

Vollmer, Lisa 2019: Mieter_innenbewegungen in Berlin und New York. Die Formierung politischer Kollektivität. Springer VS.

Vollmer, Lisa/Kadi, Justin 2018: Postneoliberaler Paradigmenwechsel oder punktuelle Beruhigungspolitik? Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften* 191, 247–264.