

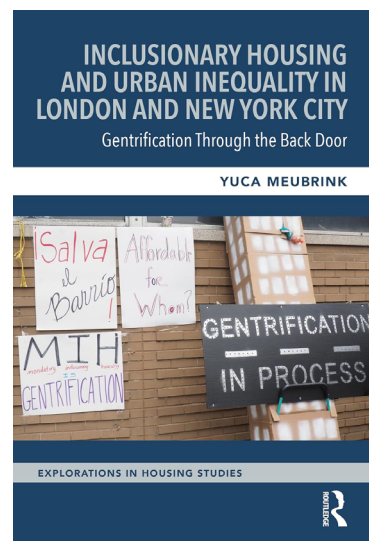
## Geplante urbane Ungleichheit: Wenn „bezahlbares“ Wohnen Ausschlüsse verschärft

Rezension zu Yuca Meubrink (2025): *Inclusionary housing and urban inequality in London and New York City: Gentrification through the back door*. New York: Routledge.

Johanna Betz

Die Wohnungspolitik ist zurück auf der Agenda. Dafür haben der beispiellose Schwund bezahlbarer Wohnungen in den letzten Jahrzehnten, das anhaltende Wachstum der Städte, die Finanzialisierung des Wohnens sowie der politische Handlungsdruck durch die mietenpolitische Bewegung gesorgt (Schönig/Vollmer 2020; Schipper 2018; Vollmer 2019; Wijburg/Aalbers/Heeg 2018; Marcuse/Madden 2016; Feichtner et al. 2025). Doch wie sind die politischen und stadtplanerischen Antworten auf die erneut virulente Wohnungsfrage zu bewerten und einzuordnen? Yuca Meubrink analysiert in ihrem Werk *Inclusionary housing and urban inequality in London and New York City. Gentrification through the back door* eine etablierte Reaktion in Städten: die Praxis des *inclusionary housing* (IH). Dabei werden Projektentwickler\*innen verpflichtet, in überwiegend hochpreisigen Neubauprojekten anteilig vermeintlich bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. In Deutschland existieren unter unterschiedlichen Namen ähnliche Planungspraktiken. Vorgaben für anteiligen bezahlbaren

Abb. 1 Inclusionary housing and urban inequality in London and New York City (Quelle: Routledge)



Wohnraum in Stadtentwicklungsprojekten gibt es etwa beim Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung oder beim sogenannten Münchner Modell. Und in Frankfurt am Main entstehen derzeit im Hochhausprojekt FOUR, das sowohl Büro- als auch Wohnnutzungen einschließt, neben 520 teuren (Eigentums-)Wohnungen auch 80 geförderte Wohnungen. Meubrink untersucht mit dem Fokus auf die Global Cities New York und London, wie unterschiedliche Akteur\*innen die entsprechenden Wohnungsbauprojekte miteinander aushandeln, wo sie lokalisiert sind, für wen sie zugänglich sind und wer sie sich wie aneignen kann. Sie setzt IH in den Kontext der Austeritätspolitik und zeigt, dass diese als Lösung angepriesene Praxis tatsächlich eher die Gentrifizierung verstärkt als die Wohnungsnot verringert.

### 1. Wege aus der Wohnungskrise?

*Inclusionary housing* gewinnt seit den 1970er Jahren an Bedeutung – also ab jener Zeit, in der sich Nationalstaaten von großen öffentlichen Förderprogrammen für den Sozialen Wohnungsbau verabschiedeten, in der sich die Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wohnen zunehmend transformierte und in der die Globalisierung und Finanzialisierung des Wohnungssektors an Bedeutung gewannen. Die Planungspraxis ist am Paradigma der sozialen Mischung ausgerichtet. Sowohl manche Praktiker\*innen als auch einige Wissenschaftler\*innen sehen darin einen Bruch mit einem allein auf zahlungskräftige Haushalte ausgerichteten Wohnungsneubau. Meubrink (2024: 11) schreibt, dass manche Stadtforscher\*innen an das Instrument die Hoffnung knüpfen, dass über die anteilige Schaffung von bezahlbarem Wohnraum die Planung wieder politisiert werden könne (vgl. etwa Helbrecht/Weber-Newth 2018). Zum Beispiel indem durch die Projekte die Debatte um öffentliche Gewinnabschöpfung von privaten Projektentwickler\*innen wiederbelebt werde. Die Autorin selbst verortet *inclusionary housing* hingegen im Kontext von Sparpolitiken und arbeitet heraus, wie die Praxis Gentrifizierungsprozesse „durch die Hintertür“ anstößt und beschleunigt. Die Hintertür steht metaphorisch für die *poor doors* auf den Rückseiten mancher Gebäude, durch die Bewohner\*innen den bezahlbaren Wohnungen in die Gebäude gehen müssen. Sie unterscheiden sich auch baulich deutlich von den oft majestätischen Haupteingängen. Dieser Unterschied symbolisiert einen Bruch mit dem gesellschaftlichen Gleichheitsversprechen. Mit dem doppeldeutigen Untertitel ihres Buches

greift Meubrink außerdem die Kritik von Anwohner\*innen, progressiven Planer\*innen und Mieter\*innen auf, die in den Projektentwicklungen Treibende von Gentrifizierungsprozessen sehen.

Die Autorin grenzt sich von bestehenden Ansätzen ab, die IH eher als „technokratisches“ und „post-politisches“ Planungsinstrument einordnen und häufig nicht ins Zentrum ihrer Analysen stellen (Meubrink 2024: 11). Zudem werde oft lediglich die unterschiedliche juristische Ausgestaltung des Instruments in verschiedenen Ländern untersucht. Meubrink hingegen interessiert die Frage, wie die Planungspraxis des IH in London und New York im Kontext von Austeritätspolitik verstanden werden kann und in welchem Zusammenhang sie zur Gentrifizierung und zur Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte steht (ebd.: 9).

In einem ersten Schritt zeichnet Meubrink die Entwicklungen von IH in den beiden Städten von den 1970er bis in die 2020er Jahre im Kontext der Austeritätspolitik nach. Sie identifiziert hierbei drei politökonomische Phasen und zeigt, wie IH insbesondere in Zeiten von eskalierenden Wohnungskrisen und Immobilienbooms an Bedeutung gewann (Kapitel 1). In den ersten beiden Phasen waren die Vorgaben an die Projektentwickler\*innen unverbindlich formuliert. In der Ausgestaltung der Preise waren die vermeintlich bezahlbaren Wohnungen so ausgerichtet, dass sie Mittelschichtshaushalte adressierten. Lediglich in der dritten Phase ab Mitte der 2010er Jahre erfolgte eine stärkere Öffnung des Programms auch für untere Einkommensgruppen. Deren Bedarf nach leistbarem Wohnraum ist durch die eskalierende Wohnungskrise stark angestiegen. In New York führte Bürgermeister Bill de Blasio (2014 bis 2021) erstmals ein verpflichtendes Programm (Mandatory Inclusionary Housing) ein, das stadtweit beim *upzoning* – also bei der Nachverdichtung – greift und nicht, wie zuvor, auf Manhattan oder später auf weitere eingegrenzte Stadtbezirke beschränkt bleibt. Die kommunale Seite rechtfertigte im Buch vorgestellte Projekte mitunter mit Verweis auf die Möglichkeit, die Öffentlichkeit darüber am privaten Immobilienboom teilhaben zu lassen. Doch zu mehr Bezahlbarkeit führen auch diese partiellen Kurskorrekturen in der dritten Phase nicht. Dennoch sahen die Parlamente IH konsensual als Lösung für die Wohnungskrise an und befürworteten es. Meubrink kommt dagegen zu dem Ergebnis, dass die Kommunen, deren Handlungsspielraum durch die Austeritätsmaßnahmen erheblich eingeschränkt worden war, über die Praxis des IH eine aktive Rolle bei der Finanzialisierung und weiteren

Wertsteigerung von Grund und Boden einnahmen. Vor allem in ehemals industriell-gewerblichen, bezahlbaren und migrantisch geprägten Vierteln beschleunigten sie Aufwertungsprozesse, ohne dem dadurch ausgelösten Verdrängungsprozessen entgegenzuwirken.

## 2. Beschleunigte Gentrifizierung und vertikale Segregation durch Design

In den Kapiteln 2 bis 5 illustriert Meubrink ausführlich und aus unterschiedlichen Perspektiven, wie genau IH zur Beschleunigung von Verdrängung beiträgt. Methodisch ist die Arbeit äußerst vielseitig. Sie basiert auf der Auswertung von Policy-, Planungs-, und Regierungsdokumenten, einer Analyse von Presseartikeln sowie ethnographischen Beobachtungen. Letztere beinhalten sowohl Gespräche und Interviews mit Bewohner\*innen, Anwohner\*innen, Planer\*innen und Politiker\*innen als auch *dérives* in und rund um die Entwicklungsprojekte. Vertiefend geht die Autorin auf sieben Projekte in London (darunter Central Hill Estate und Baltimore Wharf Redevelopment) und neun Projekte in New York ein (etwa das Adorama Redevelopment und 461 Dean Street).

Was sind die lokalen Auswirkungen von Wohnungsneubau und Nachverdichtung angesichts strenger austeritätspolitischer Vorgaben, wenn dafür privates, renditesuchendes Kapital herangezogen werden muss? In der Praxis führt dies nicht selten dazu, dass bezahlbare, locker bebaute Siedlungen, etwa aus den 1960er und 1970er Jahren, abgerissen und durch Neubauten ersetzt werden, die sich die ehemaligen Bewohner\*innen nicht leisten können. Gerechtfertigt wird dies durch den Bau einer insgesamt höheren Zahl an Wohnungen sowie durch die Behauptung, nur über den Abriss lasse sich die Lebensqualität für die Bewohner\*innen steigern (ebd.: 93). Einen alternativen Umgang mit bestehenden Siedlungen durchzusetzen, erfordert lang anhaltenden Protest. Das zeigt Meubrink etwa am Beispiel Central Hill, einem *council housing estate* im Südlondoner Stadtbezirk Lambeth (ebd.: 95 ff.). Die dortigen 450 Wohnungen wurden – wie viele andere *Council-Housing*-Siedlungen – lange nicht instandgesetzt. Trotz Protesten der Anwohner\*innen sollte ein kapitalstarker Projektentwickler sie Mitte der 2010er abreißen und das Gelände neu bebauen. Nach einer Wahl 2019 entschied der von der Labour-Partei regierte Rat des Bezirks aus finanziellen Gründen sowie um der Kommune mehr Einfluss zu geben, jedoch einen Abriss und eine

Nachverdichtung durch eine öffentliche Gesellschaft namens Lambeth for Homes.

Parallel erarbeiteten die Bewohner\*innen der Wohnungen demokratisch und partizipativ in Kooperation mit den Architects for Social Housing, einem interdisziplinären Arbeitskollektiv, das mit architektonischen Mitteln nach Antworten auf die Wohnungskrise sucht, Pläne für eine Nachverdichtung der Siedlung. Sie entwickelten ein Konzept, über das 40 bis 50 Prozent mehr Wohnungen entstehen würde – bei Bestandserhalt und ohne Verdrängung. Nachdem sie ihre Pläne dem Rat vorstellten, zog dieser sie allerdings nicht weiter in Betracht. Erst 2023 distanzierte sich der Rat von seinen vorherigen Abrissplänen.

Zwar steht die Entscheidung des Rats für eine Hinwendung zu stärker interventionistischen kommunalpolitischen Ansätzen in London, aber für New York konstatiert Meubrink sie nicht in demselben Maße. Hier waren Planung und Wohlfahrtsstaat zudem immer deutlich liberaler ausgerichtet. Doch auch in London bleibt abzuwarten, wie der Schritt für die Nachbar\*innenschaft ausgeht (ebd.: 93, 86): Lambeth for Homes ist zwar ein öffentlicher Träger, genießt aber als *special purpose vehicle* gleichzeitig eine Autonomie von staatlichen Regulierungen und fungiert als *cash cow*.

Eindrückliche Analysen liefern auch die folgenden Kapitel 3 bis 5. Darin veranschaulicht Meubrink erneut anhand sorgfältig ausgewählter Fallbeispiele, wie die Verhandlungen zwischen kommunalen Akteur\*innen und Projektentwickler\*innen ablaufen und wie es Letzteren immer wieder gelingt, Wert abzuschöpfen und den Anteil bezahlbarer Wohnungen gering zu halten – trotz teilweise erfolgreicher Proteste gegen die Vorhaben insbesondere in bezahlbareren Nachbar\*innenschaften (ebd.: 126). Anschließend beschreibt die Autorin in Kapitel 4 unter der Überschrift „Vertikale Segregation durch Design“ Phänomene sozialer Differenzierung und Ausgrenzung, die sich von den bisher primär von der Forschung fokussierten, horizontalen Formen der Segregation zwischen Stadtvierteln und Quartieren unterscheiden (ebd.: 148 f.). Meubrink bereichert damit eine eher jüngere Forschungsdebatte, die sich dem Zusammenleben unterschiedlicher Milieus innerhalb gemischter Wohnprojekte und Quartiere widmet (vgl. etwa Graham 2015; Lauer mann 2022). Einen fruchtbaren Bezugsrahmen hierfür liefert Pierre Bourdieus (2018 [1991]) Konzept der Beziehung zwischen physischem, sozialem und angeeignetem Raum, mit dem er die von baulichen

Strukturen ausgehende unsichtbare Form von Macht und symbolischer Gewalt thematisierte (Meubrink 2024: 150). Die von ihr beschriebenen Projekte sind alles andere als an der Lebensqualität der Bewohner\*innen oder dem Gebrauchswert einer Stadt für Alle ausgerichtet. Anstelle von ungeplanten Zusammenkünften verschiedener Bevölkerungsgruppen sind die IH-Projekte eher von getrennten Wegen und Hinterhöfen für die Bewohner\*innen hochpreisiger und vermeintlich bezahlbarer Wohnungen geprägt. Die erwähnten getrennten Eingänge mancher dieser Projekte symbolisieren dies exemplarisch. Die Trennung spiegelt sich aber auch wider in der Gestaltung und Administration von Dachterrassen, Grillplätzen und Fitnessräumen, etwa indem für diese Nutzungsgebühren erhoben werden, die sich nicht alle Bewohner\*innen leisten können.

Abschließend legt Meubrink in Kapitel 5 überzeugend dar, wie unzugänglich die in den IH-Projekten entstehenden, vermeintlich bezahlbaren Wohnungen tatsächlich sind. Sie identifiziert dabei verschiedene Zugangsbarrieren – von sozialen Normen über die fehlende langfristige Perspektive der Projekte. In New York erfolgt die Zuweisung der bezahlbaren Wohnungen etwa über ein ungleiches Lotteriesystem. Grundlage dafür sind starre Wohnortauflagen und enge sowie mitunter von Lücken unterbrochene Einkommensgrenzen, die zudem von Projekt zu Projekt unterschiedlich sind. Weder in New York noch in London ist für jene, die überhaupt eine Wohnung bekommen, deren Bezahlbarkeit mittel- oder langfristige gesichert. Ausschlüsse finden darüber hinaus statt über soziale Normen, über die Anzahl der Zimmer in den verfügbaren Wohnungen, sowie über die (fehlende) Kenntnis der Möglichkeiten zur Teilnahme an den Vergabeprozessen. Meubrink stützt ihre Analyse durch Interviewpassagen und Erfahrungsberichte. Diese machen den Frust der Bewohner\*innen und Anwohner\*innen erfahrbar, deren Lebensrealitäten kaum mit den engen Vorgaben in Einklang gebracht werden können.

### **3. Fazit und Anknüpfungspunkte für öffentliche Debatten und kritische Forschung**

Die Kapitel sind sehr gut strukturiert und übersichtlich aufbereitet. Das ist auch notwendig, da es beim Lesen viel Aufmerksamkeit erfordert, die vielen Fallbeispiele in unterschiedlichen lokalen Kontexten sowie die zahlreichen kleinteiligen Sonderregelungen zu durchdringen.

Meubrinks akkurate Dokumentation der Vorgänge ist dennoch spannend und wichtig – auch weil dehnbare Begriffe wie „bezahlbarer Wohnraum“ im Buch zentrale Angelpunkte darstellen, die jeweils genau erklärt werden müssen. Zudem sind die politischen Aushandlungsprozesse, die zu den Projekten führen, undurchsichtig und deren Dokumentation und Rekonstruktion entsprechend aufwendig. Methodisch hat Meubrink auf kreative Weise eine passende Antwort auf diese Herausforderung gefunden. Gerade für Leser\*innen, die mit London und New York nicht besonders vertraut sind, hätte die Autorin dennoch etwas zugänglicher die Unterschiede und Parallelen zwischen den beiden Städten sowie zwischen den einzelnen Projektentwicklungen in den verschiedenen Stadtteilen herausarbeiten können – etwa in Form einer Tabelle. Für Wissenschaftler\*innen, Praktiker\*innen und Aktivist\*innen mit Bezug zu den beiden Städten dürften die Analysen sicher erkenntnisreich sein. Aber auch für den hiesigen Kontext bieten sie viele Anknüpfungspunkte für alle, die sich mit den Perspektiven für eine gerechtere Stadt- und Wohnungspolitik beziehungsweise mit deren Hürden befassen.

Zu wünschen wäre, dass zukünftige Forschung mit ähnlicher, kritischer Perspektive hiesige Instrumente des IH analysiert – etwa kooperative Baulandmodelle wie den Baulandbeschluss Frankfurt oder das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung. Diese sehen für neue Quartiere beispielsweise einen 15-40-prozentigen Anteil geförderter Wohnungen vor und kommen seit einigen Jahren von Freiburg bis Dresden vermehrt zum Einsatz. Zu diesen städtebaulichen und bodenpolitischen Regelungen existieren einige in erster Linie deskriptive und teilweise kurze Publikationen (Schade 2017; Kasper 2025). Eine umfangreichere kritische Bewertung der Instrumente samt der aktuellen Handlungsspielräume der Kommunen nach Jahrzehnten von Sparpolitik und neoliberaler Stadtentwicklung steht allerdings noch aus. Weitere Studien könnten auch die unterschiedlichen Auslegungen von *inclusive housing* stärker in Bezug zu parteipolitischen Machtverhältnissen in verschiedenen Kommunal- und Bezirksparlamenten setzen. Darauf verweist auch Meubrink (2024: 141). Zukünftige Untersuchungen könnten darüber hinaus genauer desaggregieren und typologisieren, welche staatlichen Institutionen offener beziehungsweise verschlossener gegenüber weitreichenderen Innovationen sind, die tatsächlich einen Schutz vor Verdrängung gewährleisten könnten. Ausgehend von Meubrinks Studie könnten sie Aufschluss darüber geben, welche Wechselwirkungen

zwischen aktuellen IH-Planungspraktiken und wohlfahrtsstaatlichen Ausrichtungen und Planungstraditionen in unterschiedlichen Ländern zu beobachten sind.

Insgesamt entwickelt Meubrink eine präzise und kritische Analyse gegenwärtiger etablierter IH-Planungspraktiken in New York und London, die als Antworten auf die Wohnungskrise verstanden werden wollen. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass *inclusionary housing* Preissteigerungen und eine weitere Finanzialisierung von Grund und Boden begünstigt sowie Verdrängungsprozesse verschärft. Den Städten gelingt es mit diesem Instrument nicht, dringend benötigten, langfristig bezahlbaren und gemeinnützig verwalteten Wohnraum zu schaffen. Auch entsteht rund um die Projekte kein qualitativ hochwertiger, nutzer\*innenorientierter öffentlicher Raum. Die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse verschieben sich so – auch wenn es anders scheinen mag – weiter zu Ungunsten der Allgemeinheit. Eine gesellschaftliche Debatte über die Forschungsergebnisse wäre wichtig, um ein Nachdenken über tatsächliche Reformen der Wohnungs- und Planungspolitik anzuregen und diejenigen Positionen zu stärken, die diese durchzusetzen wollen. Auch eine breitere wissenschaftliche Debatte in Anschluss an Meubrinks Arbeit wäre hierzulande sehr begrüßenswert. Sie könnte wiederum die öffentliche Debatte und die fachliche Praxis bereichern.

Die Publikation dieses Beitrags wurde durch das Finanzierungsprojekt KOALA (Konsortiale Open-Access-Lösungen aufbauen) ermöglicht.

### Autor\_innen

**Johanna Betz** ist interdisziplinäre Stadtforscherin. Sie forscht zu Wohnen, Staatlichkeit im Wandel und öffentlichen Infrastrukturen.  
johanna.betz@posteo.de

### Literatur

- Bourdieu, Pierre (2018 [1991]): Social space and the genesis of appropriated physical space. In: International Journal of Urban and Regional Research 42/1, 106-114.
- Feichtner, Isabel / Heeg, Susanne / Klingenmeier, Anne / Langlotz, Gesine / Schubel, Katja (Hg.) (2025): Stadt – Land – Boden. Verbindende Bodenpolitik zwischen Stadt und Land. Bielefeld: transcript.
- Graham, Stephen (2015): Luxified skies. In: City 19/5, 618-645.
- Helbrecht, Ilse / Weber-Newth, Francesca (2018): Recovering the politics of planning. In: City 22/1, 116-129.
- Kasper, Birgit (2025): Der Frankfurter Baulandbeschluss. Ein innovatives Instrument der kommunalen Baulandstrategie. In: Isabel Feichtner / Susanne Heeg / Anne Klingenmeier / Gesine Langlotz / Katja Schubel (Hg.), Stadt – Land – Boden. Verbindende Bodenpolitik zwischen Stadt und Land. Bielefeld: transcript, 225-230.

## Geplante urbane Ungleichheit

- Lauerermann, John (2022): Vertical gentrification: A 3D analysis of luxury housing development in New York City. In: *Annals of the American Association of Geographers* 112/3, 772-780.
- Marcuse, Peter / Madden, David (2016): *In defense of housing: The politics of crisis*. London/ New York: Verso.
- Meubrink, Yuca (2024): *Inclusionary housing and urban inequality in London and New York City. Gentrification through the back door*. London/New York: Routledge.
- Schade, Grit (2017): *Das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung*. In: Barbara Schöning / Justin Kadi / Sebastian Schipper (Hg.), *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Bielefeld: transcript, 231-242.
- Schipper, Sebastian (2018): *Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schöning, Barbara / Vollmer, Lisa (2020): *Wohnungsfrage(n) ohne Ende und überall?! Sechs Thesen für eine interdisziplinäre Wohnungsforschung*. In: Barbara Schöning / Lisa Vollmer (Hg.), *Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung*. Bielefeld: transcript, 7-33.
- Vollmer, Lisa (2019): *Mieter\_innenbewegungen in Berlin und New York. Die Formierung politischer Kollektivität*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Wijburg, Gertjan / Aalbers, Manuel B. / Heeg, Susanne (2018): *The financialisation of rental housing 2.0: Releasing housing into the privatised mainstream of capital accumulation*. In: *Antipode* 50/4, 1098-1119.

