

8 Fazit

Ein Zuhause ist unverzichtbar. Immer häufiger werden jedoch v.a. Groß- und Universitätsstädte zu *blank spots* auf den Landkarten, die bezahlbaren Wohnraum kartieren. Welche Antworten haben Kommunen bislang auf das Problem des fehlenden bezahlbaren Wohnraums gefunden? Vor dem Hintergrund rasanter Preissteigerungen sowohl bei Mieten als auch bei Grund und Boden und Immobilien in den urbanen Zentren in Deutschland, aber auch der eskalierenden globalen Wohnungskrise (Farha 2017; Fields und Hodgkinson 2018) setzte sich diese Arbeit mit städtischen Aushandlungsprozessen um bezahlbaren Wohnraum auseinander. Es wurde untersucht, welche Diskurse und Aushandlungsprozesse im Zeitraum von 2014 bis 2021 in den Fallstädten Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden zwischen Akteursgruppen wie der Zivilgesellschaft, staatlichen Institutionen und der Wohnungswirtschaft geführt wurden und über welche Handlungsmacht die Städte im multiskalaren Gefüge wohnungspolitischer Regulation verfügen.

Für die Untersuchung der Aushandlungsprozesse und der Handlungsmacht der Kommunen wurden für diese Publikation ein erweiterter politökonomischer Zugang entwickelt sowie ein akteurszentriertes, diskursanalytisches methodisches Herangehen gewählt. Die Arbeit knüpfte an Fragen der kritischen und interdisziplinären Wohnungsforschung an, die sich a) mit der Macht von Kommunen und ihren wohnungspolitischen Strategien (Rink und Egner 2020a; Grubbauer und Metzger 2023b), b) der Rolle des Staates und Perspektiven der staatlichen Steuerung und Intervention (Schipper 2021, 2018; Jensen 2020; Heeg 2020) und c) der (städtischen) Infrastrukturpolitik im Kontext des transformierten Wohlfahrtsstaates befassen (Card 2023; Vollmer 2017; Schöning 2018b). Eine wichtige Grundlage für das Verständnis der Transformation von Wohnungspolitik und Wohnungsmarkt bildeten Forschungsarbeiten zur Geschichte der Wohnungspolitik und zur Finanzialisierung des Wohnungsmarktes (Heeg 2013; Wijburg et al. 2018; Heeg 2017; Egner et al. 2004; Metzger 2020). Nicht zuletzt bietet diese Forschungsarbeit Anknüpfungspunkte für künftige praxisorientierte und zugleich gesellschaftstheoretisch verankerte Forschungen zur Wohnungsfrage und brachte unterschiedliche, auf dem multidisziplinären Feld der Wohnungs- und Infrastrukturforschung geführte Debatten in einen Dialog.

Auch wenn in der internationalen Forschungsliteratur in den letzten Jahren einige Arbeiten zur politischen Ökonomie des Wohnens erschienen sind (Jacobs et al. 2024; Soederberg 2021), erwies sich der gewählte theoretische Zugang zur deutschsprachigen Wohnungs(politik)forschung als innovativ. Er ist vielschichtig und versucht dem Gegenstand des Wohnens gerecht zu werden, das als private Ware im Spannungsfeld von Kommodifizierung und Dekommodifizierung oszilliert und Ergebnis politischer Prozesse in unterschiedlichen Politikfeldern ist. Insbesondere vor dem Hintergrund der gegenstandsbezogenen Konkretisierung abstrakter Theorien durch intermediäre Konzepte, die auf den bundesdeutschen Kontext passen, z.B. das des Gewährleistungsstaates, aber auch der sozialen Bewegungsforschung und der Prozessanalyse konnte ein für wohnungspolitische Aushandlungsprozesse stimmiges und treffendes Analyseraster konstruiert werden. Auch die Zentrierung der Diskurse über die DNA erwies sich als relevanter Beitrag zur aktuellen Wohnungsforschungsdebatte. Dieses Analyseraster wurde in der Heuristik lokaler Wohnraumregime spezifiziert und in der Empirie auf die verschiedenen Fallstudien angewendet.

Im Ergebnis verdeutlichte die vorliegende Publikation die vielschichtigen Herausforderungen, Potenziale und Blockademomente kommunaler Wohnungspolitik in dem Kontext zunehmender Knappheit bezahlbaren Wohnraums und wachsender sozialer Ungleichheiten. Im Mittelpunkt standen drei Forschungsfragen. Die erste befasste sich mit den historischen und aktuellen Dynamiken lokaler Wohnraumregime. Es wurde herausgearbeitet, dass die historische Entwicklung von kommunalen wohnungspolitischen Strategien in den 1990er und 2000er Jahre die Machtverhältnisse und Aushandlungsprozesse bis zu den Jahren 2014 bis 2021 prägte.

Die neoliberale Transformation der Wohnungspolitik erfolgte lokal trotz identischer Vorzeichen der Austeritätspolitik und der veränderten Rolle des Bundes in den vergangenen Jahrzehnten lokal auf unterschiedliche Weise. Etwa fielen historische Entscheidungen zu Privatisierung und Bodenpolitik oder die Interaktion mit der Zivilgesellschaft verschieden aus. In allen drei untersuchten Fallstädten wurden Reserven mobilisiert und es kam – auf die eine oder andere Weise – zu einer Inwertsetzung ehemals öffentlichen Bodens und gemeinnütziger Wohnungsbestände; dies war die zentrale Strategie für die Förderung von Investitionen zurück in die Städte. Tübingen setzte auf die Aktivierung lokalen Kapitals sowie die Kreativität und die organisatorischen Fähigkeiten des Bildungsbürgertums. Nach Dresden floss das Kapital westdeutscher, wohlhabender Privathaushalte und internationaler Kapitalgesellschaften. In Frankfurt spielten überlokal bedeutende (Kapitalmarkt-)Akteure eine wichtige Rolle bei der Stadtentwicklung. Mit der Aktivierung kommunaler Reserven, etwa der Privatisierung von Boden oder Wohnungsbestand oder dem Auflösen von Wohnungsämtern, ging allerdings ein Diffundieren und die Hybridisierung politischer Verantwortung einher (Heeg 2016; Brenner 2004). Bedingt durch politische Entschlüsse auf nationaler Ebene setzten sich Prozesse der Finanzialisierung des Wohnens durch und private Haushalte wurden stärker in die Verantwortung genommen. Dadurch traten neue Akteure auf den Markt und in allen Kommunen wurden die ohnehin strukturell bestehenden Interessensgegensätze auf dem Feld der Wohnungspolitik nochmals deutlich intensiviert.

Die zweite Forschungsfrage zentrierte und identifizierte Bedingungen, unter denen lokalstaatliche Innovationen und Blockademomente auftreten. Berücksichtigung fan-

den die Eigentumsstrukturen, parteipolitischen Machtverhältnisse und die diskursive Rahmung der Wohnungskrise. Während sich in den Fallstädten einige neoliberale Politiken festsetzten, entwickelten insbesondere Akteure aus der Zivilgesellschaft, z. B. soziale Bewegungen und gemeinschaftliche Wohnprojekte, gleichzeitig progressive bis transformative Ideen und konnten deren Umsetzung, die selektiv von den Kommunen aufgegriffen wurden. Kommunal reagierten Verwaltungen und die Stadtpolitik auf die Wohnungskrise und den erhöhten Handlungsdruck mit dem Erlass neuer Instrumente. Hierbei geriet die Frage danach, ob Staat öffentliche Wohnungsunternehmen steuern solle, wieder in den Mittelpunkt. In Dresden wurde eine neue kommunale Wohnungsbaugesellschaft gegründet, in Frankfurt und Tübingen wurden der Anteil an Sozialwohnungen am Neubau bei kommunalen Unternehmen erhöht. Politisch gewannen bundesweit die Debatten um die Rekommunalisierung von Wohnraum an Bedeutung, insbesondere durch den Einfluss sozialer Bewegungen und unterstützt durch politökonomische Tendenzen wie die Krise börsennotierter Wohnungsunternehmen und den Übergang in eine neue Phase der Finanzialisierung (Jensen 2020). Damals wie heute besteht auf lokaler Ebene durch das absehbare Auslaufen der wenigen verbliebenen Belegungs- und Preisbindungen von Sozialwohnungen hoher Handlungsdruck.

In Frankfurt setzte die ABG einen Mietenstopp um (s. Kapitel 6.2). Andere, teils privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen folgten, indem sie in Eigenregie die Begrenzung von Mietpreisstegierungen festsetzten. Jedoch lassen sich Selbstverpflichtungen privater Unternehmen von Behörden hinsichtlich ihrer Einhaltung kaum überprüfen oder rechtlich durchsetzen.

Auf der Ebene der Verwaltungen gab es Innovationen: In Tübingen wurde die Behörde der Wohnraumbeauftragten und die Dachgenossenschaft Wohnen gegründet (s. Kapitel 6.1). In Frankfurt adressiert die Stabstelle Mieterschutz in ihrer Arbeit, dass Verdrängungskonflikte von Mieter*innen zwar oft an Schnittstellen von Behördenzuständigkeiten und Rechtsgebieten angesiedelt sind, in den Behörden selbst jedoch oft keine ausreichende Sensibilität für Mieter*innenbelange vorliegt. Auch in Dresden wurden die Personalkapazitäten ausgebaut und eine die Aktivitäten der wohnungspolitisch relevanten Ämter koordinierende Stabstelle eingerichtet.

Im Bereich der Bodenpolitik erarbeiteten die Kommunen ebenfalls neue Konzepte: Es wurden Konzeptvergabeverfahren weiterentwickelt und in Frankfurt und Dresden etablieren sich zunehmend mehr gemeinschaftliche Wohnprojektgruppen. Die Kommunen implementierten Baulandbeschlüsse, die für Neubauprojekte ab einer bestimmten Größe vorsehen, dass nicht nur freifinanzierter Wohnungsbau geschaffen wird, sondern gemeinschaftliche Wohnprojekte, genossenschaftlicher Neubau und sozialer bzw. geförderter Neubau entstehen können. Wie schwierig sich dieser Prozess allerdings gestaltet, zeigt das Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V., das die unzureichende Kooperationsbereitschaft etablierter Wohnungsunternehmen und deren mangelnde städtebauliche Kenntnisse von Quartiersentwicklung kritisiert, wodurch sich Machtungleichgewichte verstetigen könnten. Auch wenn in den Fallstädten einzelne Projekte nach dem Baulandbeschluss umgesetzt wurden, etwa die Aeulehöfe in Tübingen, fehlen inzwischen innerstädtische Flächen, damit diese Strategie breitenwirksam wird. Viele der implementierten Instrumente gehen auf

zivilgesellschaftliche Forderungen zurück oder wurden im Dialog mit Impulsen der Zivilgesellschaft entwickelt.

Die Interventionsmöglichkeiten von Kommunen auf dem privaten Grundstücks- und Immobilienmarkt erwiesen sich als begrenzt. Quantitativ besonders negativ ins Gewicht fielen aus Perspektive von Verwaltungsmitarbeiter*innen die auslaufenden Sozialbindungen. Der Flickenteppich aus einzelnen Maßnahmen kann dem Abschmelzen bezahlbarer Bestände schlicht keinen wesentlichen Gegentrend entgegensetzen, auch wenn implementierte Innovationen zwischen Akteurskonstellationen in der Wohnungswirtschaft Machtverschiebungen im Kleinen etwas bewirken mögen.

Die meisten wohnungspolitischen Instrumente, die in den Fallstädten heute Anwendung finden, wurden bereits vor dem Durchbruch der Finanzialisierung des Wohnens Mitte der 2000er Jahre entwickelt. Heute stehen den Kommunen entschiedener auf Steuervermeidung und Gewinnmaximierung ausgerichtete Eigentümer*innen gegenüber. Hinzu kommen die Auswirkungen der Verwaltungsreformen der 1990er und 2000er Jahre und der Fachkräftemangel: Nicht nur aktuell, auch perspektivisch fehlt es an Know-how und Personal. Kommunalvertreter*innen kritisierten deshalb das Fehlen von Wissen über den Markt, etwa im Hinblick auf neue Marktsegmente wie möbliertes Wohnen oder das Ferienwohnraumsegment oder die Immobilieneigentümer*innen. Zum Beispiel eröffnet das aus kommunaler Sicht kaum überblickbare Segment des möblierten Wohnens neue Ertragslücken und stellt Kommunen und Mieter*innen vor Herausforderungen, wenn es um den Mieterschutz geht. Hierfür fehlen Wissen, Personal, finanzielle Möglichkeiten und rechtliche Instrumente. Zwar bauen die jüngeren gemeinschaftlichen und gemeinwohlorientierten Wohnprojektinitiativen ihr Wissen und ihr Netzwerk aus und konnten Projekte realisieren. Sie stehen allerdings vor dem Hintergrund der Krise der Bauwirtschaft, der hohen Zinsen und nach wie vor hoher Bodenpreise vor erheblichen Herausforderungen bei zukünftigen Entwicklungsprojekten. Zudem haben die Kommunen kaum mehr innerstädtische, öffentliche Flächenreserven, die sie für klassischen Neubau nutzen könnten.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die im Gewährleistungsstaat konzipierte Verantwortungsstufung als dysfunktional: Immer schwieriger wird es, dezidiert weitreichende, öffentliche und gemeinwohlorientierte Initiativen zu starten, bei denen der Staat eine Schlüsselrolle spielt und die in der Lage wären, neue Maßstäbe für eine verbesserte Versorgung zu implementierten. Die Bewirtschaftung öffentlichen Eigentums erweist sich zwar als Steuerungshebel, stellt aber ein umkämpftes Segment dar, das selten in weitreichendem Maße durch den Staat und demokratische Steuerungsformen gestaltet und eingesetzt wird. Zu groß scheinen die Skepsis und die Vorbehalte (Stichwort Soziale Mischung) zu sein. Auch die regulativen Instrumente, die den Kommunen zur Verfügung stehen, können dem Abschmelzen der bezahlbaren Bestände nichts entgegensetzen. Es finden kaum Politikevaluierungsprozesse statt. Bei der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen besteht eine strategische Selektivität, die insbesondere Interessen gebildeter und artikulationsstarker kleiner Bevölkerungsteile berücksichtigt. Der Staat greift auf die Ressource ihres Wissens und ihrer Innovationskraft zurück – allerdings zumindest in Frankfurt und Dresden nur, sofern es jenseits der Diskurse keinen weitreichenden Einfluss auf bestehende Machtkonstellationen hat. Daher gewinnt die staatliche Auffangverantwortung an Bedeutung, die allerdings reaktiv gestaltet und

sehr technokratisch geprägt ist. Vor dem Hintergrund der Erosion öffentlicher Infrastrukturen erweist es sich als zunehmend herausfordernd, Orte der Zusammenkunft zu schaffen, in denen Ideen und Visionen für das Wohnen entworfen werden können, für Wohnformen, die gesellschaftliche Krisenprozesse produktiv aufgreift und diesen gerecht wird.

Es ist offen, wie Kommunen in der Phase der (erneuten) Zuspitzung der Wohnungskrise auf dem Feld der Wohnungspolitik effektiv begegnen können. Bereits für den Untersuchungszeitraum zeigte sich, dass zwar partiell, insbesondere bei tendenziell mieter*innenfreundlichen kommunalpolitischen Machtverhältnissen Verbesserungen erzielt und neue Allianzen geknüpft werden können; aber bisher weitreichendere kommunale Reformen durch die Verzahnung lokalen Wissens, öffentlicher Diskurse, der Struktur der Verwaltung, parteipolitischer Machtverhältnisse und überregionaler politischer Rahmenbedingungen blockiert werden. Dieser Umstand unterstreicht die Notwendigkeit tiefgreifender Veränderungen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene, ohne die die Versorgungslage der Vielen nicht weitreichend verbessert werden können.

Trotz des parteipolitisch übergreifenden Konsenses über den Handlungsbedarf zugunsten von mehr bezahlbarem Wohnraum erschweren fehlende überregionale Impulse die effektive Umsetzung mieter*innenfreundlicher Reformen. In Tübingen wirkt sich die *Multi-Level Governance Trap* noch am geringsten auf die kommunale Handlungsfähigkeit aus, etwa weil die Kommune und ihre innovativen Akteure sich bisher erfolgreich auf Landesfördermittel bewerben konnten und die Akteure vor Ort die Ausstattung der Finanztöpfe zumindest bis 2022 als ausreichend einschätzten. Zudem hat das Land Baden-Württemberg einige Regelungen implementiert, z.B. das Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetz, und Tübingen hat eine vergleichsweise homogene Bevölkerung und historisch wenig sozialen und gemeinnützigen Wohnungsbau. Landesweit waren um Jahr 2025 nur rund ein Prozent aller Wohnungen in Baden-Württemberg Sozialwohnungen. Bisher sind die auf Landesebene gewählten Politikschwerpunkte nicht geeignet, weitreichendere gemeinwohlorientierte Veränderungen anzustoßen. Auf Landesebene in Hessen, einem Bundesland, das eine regionale ungleichere Entwicklung kennzeichnet als Baden-Württemberg, fehlen Instrumente wie das Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetz, die der Kommune mehr Handlungsspielräume eröffnen würden – auch wenn Regierungsvertreter*innen auf Landesebene in den letzten Jahren Korrekturen im wohnungspolitischen Kurs vornahmen. Anders stellte sich die Lage in Dresden dar, wo einige politische Parteien den Handlungsbedarf schon länger negieren und die Landesregierung entsprechende Instrumente erst später als andere Bundesländer implementiert hat.

Für die Stadt Dresden stellt sich der Einfluss des Bundeslandes ebenfalls spannend dar. Hier war lange das CDU-geführte Innenministerium für Wohnungspolitik zuständig. Es erließ erst sehr spät stadt- und wohnungspolitische Steuerungsinstrumente, die die Kommunen längst gefordert hatten. In den letzten Jahren wurden Impulse für wohnungs- und bodenpolitische Innovationen jedoch auch von oben initiiert: Die Einführung eines Förderprogramms für den sozialen Wohnungsbau auf Landesebene nach dem Beschluss der Zweckbindung der Fördermittel durch den Bund begünstigten die Neugründung der kommunalen Wohnungsgesellschaft WiD (s. Kapitel 6.3). Das Baulandmobilisierungsgesetz erwirkte im Zusammenspiel mit dem Wechsel des Bei-

geordneten für Stadtentwicklung eine Änderung der Strategie für die Bodenpolitik. Beide Entwicklungen resonieren auf lokaler Ebene.

Während auf landes- und bundespolitischer Ebene der kommunikative Schwerpunkt auf den Neubau gelegt wird, existieren auf kommunaler Ebene zu dieser Strategie einige Reibungspunkte. Erstens stellt der Neubau immer nur einen sehr geringen Prozentsatz des Wohnungsbaus insgesamt. Zweitens sind in den Städten mit besonderer Wohnungskrise die Flächen für neue städtebauliche Entwicklungen nicht mehr vorhanden – und wenn, dann nur zu sehr hohen Preisen. Drittens ist die Wohnungspolitik insbesondere auf lokaler Ebene viel facettenreicher, sie behandelt mehr als »nur« die Frage nach Neubau; sie schließt zahlreiche andere politische Instrumente der Steuerung ein, ebenso die Frage nach der finanziellen und personellen Ausstattung der Ämter.

Die in der Untersuchungsphase vorgenommenen politischen Schritte auf Bundesebene stellen im Wesentlichen zwar eine Anpassung dar, verändern Machtverhältnisse innerhalb lokaler Regime aber nicht grundlegend. Zum Zeitpunkt des Bundestagswahlkampfes im Vorfeld der Wahl im Jahr 2021 war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Berliner Mietendeckel noch sehr präsent. Die Mieter*innenbewegung kämpfte mit dem durch die Coronapandemie zeitweise nicht bestehenden persönlichen Kontakt und realpolitischen Rückschlägen und Verzögerungen (etwa der Frankfurter Mietentscheid). Auch die Umsetzung eines Mietendeckels auf Bundesebene wurde im Wahlkampf 2021 noch diskutiert und war im Bundeswahlprogramm der SPD 2021 angekündigt: Dort hieß es, dass in »angespannten Wohnlagen [...] ein zeitlich befristetes Mietenmoratorium [eingeführt wird]«, das allerdings eine Kopplung an die Inflationsrate vorsah (SPD 2021: 37). Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wurde der Schwerpunkt auf den Neubau von 400.000 Wohnungen im Jahr gelegt. Was die Mietpreisregulierung betrifft, war schließlich nur noch die Absenkung der Kappungsgrenze in angespannten Wohnungsmärkten von 15 Prozent auf elf Prozent innerhalb drei Jahren und eine Verlängerung der Mietpreisbremse bis 2029 vorgesehen; auch der Berechnungszeitraum für den Mietspiegel soll auf sieben Jahre erhöht werden (Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und FDP 2021: 91). Zudem wurden die Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau und das Wohngeld erhöht. Insgesamt war die Legislaturperiode der rot-grün-gelben Bundesregierung geprägt durch die Coronapandemie, die hohen Zinsen und die Baukrise sowie Streits um die Schuldenbremse und die Finanzierung verschiedener Infrastrukturmaßnahmen.

Im Juni 2024 führte die rot-grün-gelbe Bundesregierung eine neue Wohngemeinnützigkeit ein, von der »zunächst etwa 100 Körperschaften, z. B. Stiftungen, Vereine oder Unternehmen, und rund 105.000 Mieterinnen und Mieter profitieren« könnten (Die Bundesregierung 2024). Aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung und des hinter früheren Gesetzesentwürfen zurückgefallenen Umfangs der neuen Wohngemeinnützigkeit wird dieses Instrument die Machtverhältnisse jedoch nicht auf entscheidende Weise verschieben (Kuhnert 2022). Vielmehr ist, wie es auch die erhöhten Mietspiegelmieten dieses Jahres verdeutlichen, kein Ende des stetigen Steigens der Mietpreise oder der Immobilienwerte in Sicht. Savills konstatiert die zunehmende Polarisierung des Marktes zwischen Neubausegmenten und Bestandsimmobilien. Bei Letzteren steigen die Instandhaltungs- und Bewirtschaftungskosten, weshalb institutionelle Investoren sie derzeit eher meiden. Der größte Käufer von Wohnportfolios war 2024 die öffentliche

Hand mit 1,4 Mrd. Euro Investitionsvolumen in den ersten drei Quartalen des Jahres (Savills 2024). Versicherungen, Pensionsfonds und Family-Offices erwarben im gleichen Zeitraum Immobilien im Wert von fast 0,5 Mrd. Euro. Jüngere Bestände, Neubau und Bestände mit Value-Add-Potenzial hingegen sind weiter nachgefragt, auch bei risikoaversen institutionellen Investoren und Family Offices (Savills 2024). Diese Trends unterstreichen die Notwendigkeit, ähnlich wie es Jacobs et al. (2024: 2) beobachten, dass eine konzertierte staatliche Aktion gegen Wohnungsnot entwickelt und umgesetzt wird, denn bisher führen die Regelungen dazu, dass sich Vermögenswerte in Immobilien weiter vergrößern – zu Ungunsten aller, die eine bezahlbare Wohnung mieten wollen.

Die Ergebnisse unterstreichen, dass Wohnungspolitik insbesondere auf lokaler Ebene ein Handlungsfeld ist, auf dem historische Pfadabhängigkeiten, Machtkonstellationen und diskursive Praktiken eng verflochten sind. Die Ergebnisse dieser Arbeit legen nahe, dass eine nachhaltige Transformation nur gelingen kann, wenn Kommunen gestärkt und deren Impulse, die in Richtung Dekommodifizierung, Demokratisierung und Bezahlbarkeit weisen, durch die Implementierung von Instrumenten der Länder und des Bundes unterstützt werden. Wohnungsmärkte funktionieren nämlich so, wie sie politisch konzipiert und designt werden (Thompson 2024 [2022]: 2).

Die dritte Forschungsfrage befasste sich mit dem Einfluss marginalisierter Gruppen auf politische Prozesse. Marginalisierte Gruppen sind besonders von politischen Frakturen innerhalb des Felds der Wohnungspolitik, depolisierenden Strategien und Individualisierung betroffen. Das schränkt ihren Einfluss auf wohnungspolitische Debatten und Regimegestaltung stark ein. In allen Fallstädten ist der Bereich des prekären Wohnens bestimmt durch die bundespolitische Aufteilung der Gewährleistungsmodi auf unterschiedliche Gesetzbücher; zudem ist er institutionell separiert und wird technokratisch reguliert und bearbeitet. Anstatt den vielfältigen physischen sowie psychischen Belastungen, die mit der Wohnungskrise einhergehen, etwas entgegenzusetzen und den Gebrauchswert der Wohnung zum Ausgangspunkt politischer Aushandlungen zu machen, werden Einzelfälle über komplexe Regelungen bearbeitet, die gegen Verdrängung und die Angst davor nicht nachhaltig wirksam werden.

Die Offenheit lokaler Wohnraumregime gegenüber zivilgesellschaftlichen Forderungen ist variabel. Insbesondere der gut gebildeten Tübinger Wohnprojektszene gelingt es wiederholt, die Diskurse um Stadt- und Quartiersentwicklung mit zu prägen und Zukunftsvisionen für die Stadt von morgen zu entwerfen. Als deutlich schwieriger erweist es sich in der Universitätsstadt, die Interessen von Mieter*innen stärker zu politisieren und in regulative Instrumente zu übersetzen. In Frankfurt verschaffte sich die Mieter*innenbewegung mit ihren zahlreichen Nachbarschaftsinitiativen und sozialen Bewegungsakteuren in Allianz mit den ebenfalls involvierten Mietervereinen, Sozialverbänden und Universitäten Gehör. Hier verläuft die Kommunikation mit städtischen Entscheidungsträger*innen und Wohnungsmarktakteuren deutlich konfliktiver als in Tübingen. Doch auch innerhalb der Mieter*innen(-bewegung) und der sie vertretenden Institutionen existieren politische und ideologische Frakturen. Auch in Dresden gibt es soziale Bewegungsakteure, die sich für eine inklusive Stadtgesellschaft und gegen steigende Mieten einsetzen. Hier gestaltet sich der Einfluss jedoch wegen einer Kombination aus Faktoren schwierig: aufseiten der Zivilgesellschaft die hohen formalen Hür-

den für Bürgerbegehren und fehlende finanzielle Ressourcen für Wohnprojekte, aufseiten der Kommunen die eingeschränkte Handlungsmacht aufgrund des kaum vorhandenen kommunalen Eigentums und die notwendige Zusammenarbeit mit Vonovia SE im bezahlbaren Segment, eine besonders ausgeprägte *Multi-Level Governance Trap* und eine vergleichsweise wenig ausdifferenzierte parteipolitische *housing imaginary*-Produktion. Aufseiten der Wohnungswirtschaft existiert eine starke Entlokalisierung der Eigentumsverhältnisse und der Finanzialisierung, eine große Marktdominanz bestimmter Akteure im bezahlbaren Segment und die Dominanz profitorientierter Akteure im Neubausegment. Eine notwendige weitreichende Neuformulierung des *housing imaginaries* für die Kommune ist bei den bestehenden (parteipolitischen) Machtverhältnissen nicht absehbar. Dies ist vermutlich auch auf die rasche top-down implementierte Einführung des westdeutschen Wohnraumregimes auf die neuen Bundesländer zurückzuführen, wobei es in vielerlei Hinsicht zu Brüchen kam, die es erschwerten, produktiv und langfristig an bestehende Instrumente anzuknüpfen und diese an die neuen Herausforderungen anzupassen.

Trotz dieser Umstände gelang es Mieter*innen, Impulse zu setzen, Diskurse zu prägen und materielle Verbesserungen zu erlangen, zumindest im Untersuchungszeitraum. Bundesweit Strahlkraft besaßen das Vergesellschaftungsbegehren und der Mietendeckel. Dennoch sahen sich Institutionen und Akteur*innen, die regulative Innovationen zugunsten von Mieter*innen entwickeln und einfordern, häufig mit Verzögerungen und der Verschiebung politischer Konflikte in den expertokratischen, juristischen Bereich, aber auch mit lokalen Auswirkungen globaler Krisen konfrontiert, etwa den aufgrund der Lieferkettenengpässe gestiegenen Rohstoffpreisen und gestiegenen Zinsen. Zudem beklagten Genossenschaften und gemeinschaftliche Wohnprojekte in Dresden und Frankfurt eine verminderte Kooperationsbereitschaft der städtischen Entscheidungsträger*innen und Verwaltungsmitarbeiter*innen (s. Kapitel 6).

Der für diese Arbeit gewählte Multi-Method-Approach aus DNA, qualitativen Interviews mit Schlüsselakteur*innen und ergänzenden Dokumentenrecherchen erwies sich als innovativ auf dem Feld der Wohnungsforschung und bot einen vielschichtigen Einblick in lokale Aushandlungsprozesse. Für keine der Fallstädte bestand zuvor eine methodisch vergleichbare Analyse, die systematisch Diskurse, Akteursnetzwerke und zentrale Konfliktlinien oder die Analyse lokaler Wohnraumregime einschließt. Der Überblick, den diese Arbeit bietet, hat jedoch blinde Flecken, und er könnte punktuell erweitert und präzisiert werden. Zum Beispiel wäre es für zukünftige Forschungsarbeiten wünschenswert, an einigen Stellen tiefer in die Methoden einzutauchen. So könnte die Frage erörtert werden, wie eine emanzipatorische Berichterstattung über die Wohnungskrise aussehen würde und was daraus für die Widergabe von Mieter*innenstimmen abgeleitet werden könnte. Auch wenn Mieter*innen in allen drei untersuchten Lokalzeitungen zu Wort kommen, wurde im Rahmen dieser Publikation nicht untersucht, welche Mieter*innenstimmen wie in lokalen oder überregionalen Tageszeitungen referenziert werden und welche politischen Dynamiken dies impliziert – was sich vermutlich lohnte. Inwiefern besteht in Deutschland, wie es Wissenschaftler*innen bezogen auf US-amerikanische Wirtschaftsmedienberichterstattung herausgearbeitet haben, ein klassistisch-intersektionaler Bias bei der Berichterstattung (Matthews et al. 2023; Hicks et al. 2021)? Daneben wäre es spannend, einen längeren Zeitraum zu untersuchen – etwa von 2008

bis 2024 – und für ihn nachzuzeichnen, wie sich der Diskurs über die Wohnungskrise verändert hat, wann er sich zuspitzte und wie politische Zuständigkeiten zwischen den Ebenen der Zivilgesellschaft, der Städte, Landesebene, des Bundes und der EU darin verändert verhandelt wurden. Denkbar wäre auch ein genaueres In-Beziehung-Setzen auf kommunaler Ebene, und zwar von Gemeinderatsdebatten und -beschlüssen und Fördergeldern mit der medialen Berichterstattung (Hochstenbach 2024). Interessant wäre es ebenfalls, die Aus- und Wechselwirkung der Transformation des Lokalzeitungswesens und die zunehmende Marktkonzentration in der Medienbranche auf den wohnungspolitischen Diskurs zu untersuchen. Hierbei könnte ein Vergleich von Printausgaben der Tageszeitungen, ihrer Onlineplattformen und von Debatten auf Social Media stattfinden. Die Onlineplattformen der Tageszeitungen werden zunehmend von wenigen Firmen bespielt, etwa der Ippen Digital GmbH & Co. KG, die in der Regel über keine lokale Redaktion verfügen, wodurch sich möglicherweise andere Schwerpunkte in der Debatte ergeben und kommunalpolitisch relevante Entscheidungen weniger stark abgedeckt werden.

Der in dieser Arbeit gewählte Analysemaßstab der Stadt stellt eine Abwechslung zur Ebene der Wohnsiedlung oder Stadtteilebene dar, auf die sich viele Arbeiten zu Gentrifizierung konzentrieren. Er fokussiert dadurch stärker die politisch-institutionelle Regulierung, vernachlässigt jedoch, was diskursanalytisch untersucht werden könnte, z.B., inwiefern es medial zu einer Stigmatisierung bestimmter Stadtviertel oder von Bevölkerungsgruppen, etwa Bewohner*innen von Sozialwohnungen, kommt. Auch das beeinflusst die Wahrnehmung bestimmter wohnungspolitischer Diskurse, ebenso die empfundene Handlungsmacht marginalisierter, tendenziell von der Krise betroffener Subjekte und Bevölkerungsgruppen. DNA bilden einfach verständlich und gut zugänglich komplexe politische Prozesse in Graphiken ab. Durch den Vergleich von Städten könnten wohnungspolitisch involvierte Personen überlegen, welche Allianzen sie in ihrer Stadt herstellen könnten, die es in anderen Städten bereits gibt, um Kräfteverhältnisse zu verschieben, oder an welche Diskurse sie anknüpfen könnten oder welche politischen Instrumente sie in Allianz mit welchen Akteur*innen weiterentwickeln könnten.

Wie dringend und relevant die Weiterentwicklung wohnungspolitischer Herangehensweisen ist, soll der abschließende Verweis auf die Themen Klimawandel und Care-Arbeit sowie Geschlechterverhältnisse zeigen. Ebenso wird erörtert, dass die Wohnungsfrage populistisch vereinnahmt werden kann und die absehbar größer werden den Differenzen zwischen den Parteien und innerhalb Regierungskoalitionen perspektivisch neue Herausforderungen für die Etablierung mehrheitsfähiger wohnungspolitischer Konzepte darstellen. Diese Aspekte konnten zwar in der Arbeit nicht vertieft berücksichtigt werden, unterstreichen aber die gesellschaftspolitische Relevanz öffentlicher Infrastrukturkonflikte zugunsten einer gerechten Wohnraumversorgung.

Zunächst zum Klimawandel: Rund 35 Prozent des Energieverbrauchs und 30 Prozent der Treibhausgasemissionen in Deutschland entfallen auf den Gebäudebestand. Deshalb kommt dem Gebäudesektor eine Schlüsselrolle bei der Reduktion der CO₂-Emissionen zu (Großmann 2020: 199). Bis 2050 soll Klimaneutralität im Gebäudebestand erreicht werden. Der gesellschaftlichen Komplexität dieser Aufgabe werden die aktuellen öffentlichen wohnungspolitischen Debatten allerdings nicht gerecht. Häufig werden soziale und ökologische Aspekte gegeneinander diskutiert oder letztere »als ersterer nach-

gelagertes, technisch zu lösendes Problem betrachtet« (Vollmer und Michel 2020: 163). Im wohnungspolitischen Diskurs in Frankfurt zeigte sich eine konfliktreiche Verknüpfung sozialer und ökologischer Themen, die im Untersuchungszeitraum eher gegeneinander ausgespielt werden und Brüche verstärken, als dass integrative Lösungen gefördert werden. Ein Beispiel ist der Streit um das Stadtentwicklungsprojekt »Günthersburghöfe« im Ernst-May-Quartier, bei dem um die Versiegelung und Bebauung bzw. den Erhalt der biodiversen Grünflächen gerungen wird. Auch die widersprüchlichen Effekte von Modernisierungs- und Nachverdichtungsmaßnahmen im Bestand öffentlicher Wohnungsunternehmen verdeutlichen, dass von Akteur*innen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung nicht Konzepte gedacht werden, die miteinander in Einklang zu bringen wären.

Vor dem Hintergrund des Klimawandels und wachsender sozialer Ungleichheit weist dieser Umstand auf erhebliche zukünftige Herausforderungen hin. Ein Schlüsselaspekt für einkommensschwächere Haushalte ist die energetische Sanierung: Einkommensschwache Haushalte sind stark überdurchschnittlich häufig Mieter*innen und leben bevorzugt in Mehrfamilienhäusern oder älteren, oftmals unsanierten Gebäuden. Diese Faktoren machen sie besonders vulnerabel gegenüber steigenden Energiepreisen. Sie könnten in besonderem Maße von den Vorteilen energetischer Sanierungen profitieren, jedoch wird dieser potenzielle Nutzen durch die Modernisierungumlage in der Praxis ins Gegenteil umgekehrt. Die Umlage erlaubt es Vermieter*innen, Sanierungskosten auf die Miete umzulegen (Öko-Institut e.V. 2023). Zudem gibt es bisher keine Sanierungspflicht für Immobilieneigentümer*innen. Die Ausgestaltung des Mietrechts und der Förderprogramme sollte so gestaltet werden, dass Energieeffizienz im Gebäudesektor auf sozialverträgliche und ökologische Weise implementiert werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich durch das Klimaschutzziel Ertragslücken weiter öffnen und dadurch eine Form der *state-led gentrification* begünstigt wird (Großmann 2020: 203). An progressiven realpolitischen Forderungen arbeitet die bundesweite Initiative »Soziale Wärmewende jetzt!«, in der sich Mieter*innen und Mitglieder aus der Klimabewegung zusammengeschlossen haben, die »sinnvolle Sanierungen ohne Mieterhöhungen und unter Mitbestimmung der betroffenen Mieter*innen« fordern (Soziale Wärmewende jetzt 2024), ebenso wie der Deutsche Mieterbund und der BUND.

Die Rekonfiguration von Geschlechter- und Lohnarbeitsverhältnissen im Zuge der letzten Jahrzehnte, insbesondere seit der Coronapandemie, lässt das Zuhause ebenfalls zum Schauplatz tiefgreifender Transformationsprozesse werden. Als Ort für Care-Arbeit und gesellschaftliche und soziale Reproduktionsarbeit hat Wohnraum eine wichtige Bedeutung (Power und Mee 2020). Wohnen ist »a potential source of solidarity, (self-)empowerment, and societal participation« (Güntner et al. 2023: 19). Den Gebrauchswert von Wohnraum aufrechtzuerhalten, erfordert viel emotionale und gesellschaftliche Arbeit, wobei oft der Raum und die Zeit fehlen, dies angemessen anzuerkennen (Federici und Dowling 2023: 46). Gleichzeitig muss beachtet werden, dass die Wünsche, Bedürfnisse und Ansprüche an das Zuhause, etwa nach Sicherheit und Geborgenheit, oftmals nicht erfüllt werden. Durch die Erosion öffentlicher Infrastrukturen und steigende Lebenshaltungskosten besteht weniger Zeit für das Zusammenleben und die immer prekäreren Lebensrealitäten führen dazu, dass weniger emotionale Arbeit im Zuhause stattfinden

kann. Während feminisierte, »häusliche« Arbeiten wie Kinderbetreuung und Pflege fortschreitend kommerzialisiert werden und gleichzeitig die soziale Ungleichheit zunimmt, finden wir uns in einem gelockerten staatlichen sozialen Sicherungsnetz wieder (Federici und Dowling 2023; Katz 2001). Neben der Lohnarbeit bleibt kaum Energie für die emotionale Arbeit unter den Haushaltsmitgliedern. Das führt einerseits zu einem Revival der Kleinfamilie und dem Bedeutungsgewinn konservativer familiärer Strukturen, andererseits kommt es zu einer Neukonfiguration von Haushaltszusammensetzungen jenseits der Kleinfamilie, die sowohl pragmatische Formen, etwa Zweck-WGs, annehmen, aber die Isolation einzelner Mitglieder nicht aufbrechen und Entfremdung möglicherweise verstärken kann, oder aber auch intentionales Ergebnis der Etablierung von Care-Communities sein kann (Federici und Dowling 2023). Darüber hinaus erfolgt mit dem Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur ein Einzug der Lohnarbeit ins Zuhause (insbesondere mancher Mittelschichtsmilieus). Diese Entwicklungen werden weder in der Politik noch in der gebauten Umwelt entsprechend produktiv aufgegriffen. Federici und Dowling (ebd.: 42) stellen fest, dass es aktuell keine breite feministische Bewegung gibt, die sich dem Zusammenhang von (ungleich geleisteter) sozialer Reproduktion, Wohnraumverhältnissen und Architektur widmet. Dennoch gibt es einzelne inklusive Projekte, die diese Entwicklungen produktiv aufgreifen, wie die »Neustart Tübingen« oder das kooperativ geplante und kollektiv umgebaute »Intersektionale Stadthaus« in Wien (Neustart: solidarisch leben + wohnen eG 2024; GABU Heindl Architektur 2024).

Insgesamt zeigte die Arbeit, dass die Wohnungspolitik in Deutschland vor weitreichenden Herausforderungen steht. Neben der Notwendigkeit, die Regulierung und Steuerung des Wohnungsmarktes effektiver zu gestalten und mehr auf den Bestand und leerstehende Immobilien zu fokussieren, gilt es, den Fokus auf strukturelle Fragen wie Vermögensungleichheiten und Bodenpreise zu lenken, um langfristige Lösungen zu entwickeln. Gleichzeitig bedarf es einer Stärkung der Perspektiven und Protestbewegungen von Mieter*innen, damit soziale Ungerechtigkeiten und Machtasymmetrien sichtbarer und Veränderungsprozesse angestoßen werden. Vor dem Hintergrund kaum institutionalisierter demokratischer Einflussmomente durch Mieter*innen, dem weitgehenden Verlust bezahlbarer Bestände in den Städten, der Zersplitterung der Wohnungspolitik in unterschiedliche Politikfelder, der Finanzialisierung des Wohnens und der weitgehenden Verdrängung gemeinwohlorientierter Akteure aus dem Wohnungsmarkt fällt es schwer, Debatten um Wohnungspolitik und die Grundlage für neue Innovationen lebendig zu halten. Die Arbeit unterstreicht, wie notwendig Politikinnovationen auf Bundes- und Landesebene sind, die transparente Regeln herstellen, einfach einklagbar sind, an bestimmten Stellen Mitbestimmung ermöglichen und von denen eine Signalwirkung für die Wahrung eines Rechts auf Wohnen und eines Rechts auf Stadt ausgeht.

Welche öffentlichen Infrastrukturen wie bereitgestellt werden, steht im Zentrum politischer Konflikte (Bieling und Möhring-Hesse 2023a, 2023b). Die derzeitigen Krisen machen es notwendig, kollektiv zu agieren und neue Konzepte und infrastrukturpolitische Perspektiven zu entwerfen. Hierfür ist es spannend, zurückzukommen zur Foundational Economy, genauer gesagt zur Entstehungsgeschichte der Foundational Economy Working Group. Sie gründete sich aus einer Kritik an der *new industrial strategy* im Vereinigten Königreich. Die Arbeitsgruppe forderte, den Fokus der hegemonialen in-

dustriepolitischen Strategie wegzulenken von einigen wenigen Hochtechnologiesektoren als Entwicklungsmotoren. Dieser Fokus impliziert, so die Kritik, Lieferkettenengpässe unberücksichtigt zu lassen und keine Abkehr von neoliberalen Paradigmen vorzunehmen. Stattdessen sollte eine stringente Hinwendung zur fundamentalen Ökonomie erfolgen. Der sowohl privatwirtschaftlich als auch öffentlich organisierte Sektor, der für die Produktion und Distribution von Gütern und Dienstleistungen Sorge trägt, die zum alltäglichen Leben unabhängig vom Einkommen notwendig sind, beschäftigt immerhin 40 Prozent der arbeitenden Bevölkerung. Er werde zwar als »unglamouröser« als die »agile« Privatwirtschaft wahrgenommen, sei jedoch für eine ausgewogene räumliche Entwicklung umso zentraler (Bentham et al. 2013a; Bentham et al. 2013b; Foundational Economy Collective 2019a). Politisch die Entwicklung der fundamentalen Güter, der öffentlichen Infrastruktur zu vernachlässigen sei »not simply an economic choice but an erosion of democratic rights« (Foundational Economy Collective 2024).

Wohnen steht im Zentrum der politischen Ökonomie. Deshalb kreuzen sich auf diesem Feld der Infrastrukturpolitik viele Konfliktlinien. Gleichzeitig birgt Wohnrauminfrastrukturpolitik und die Neukonfiguration lokaler Wohnraumregime viel Potenzial für politische Reformen und Transformationen, die vor dem Hintergrund des Klimawandels und der wachsenden sozialen Ungleichheit effektiv Wirksamkeit entfalten können. Wie der kommunale (und landespolitische) Gestaltungsspielraum genutzt werden kann, zeigen infrastrukturpolitische Ansätze, die in unterschiedlichen Arenen darauf abzielen, Kräfteverhältnisse zu verschieben und neu zu konfigurieren, und die sich zum Ziel setzen, die Interessen marginalisierter Mieter*innen stärker ins Zentrum politischer Strategien zu rücken. Sie zu stärken bedeutet, Wohnraum Stück für Stück zur demokratisch angeeigneten, öffentlichen Infrastruktur zu machen, über die zukünftige gesellschaftliche Entwicklungen im Sinne des Gemeinwohls und eines lebendigen und inklusiven Zusammenlebens ausgehandelt werden können.