

1 Einleitung

Obwohl hierzulande in Politik und Medien die Wohnungsfrage seit einiger Zeit als »soziale Frage unserer Zeit« gehandelt wird, steigen die Miet- und Immobilienpreise insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten weiter an. Inzwischen streitet zwar kaum mehr jemand ab, dass mehr bezahlbarer Wohnraum nötig ist, doch spitzt sich die Wohnungskrise trotzdem weiter zu. In den letzten Jahren haben Regierungsvertreter*innen neue wohnungspolitische Ziele gesteckt und es wurden neue Maßnahmen implementiert, jedoch entfalten diese offensichtlich keine umfassende Wirkung auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum. Vielmehr spitzt sich die Situation immer weiter zu.

Insbesondere in den Städten stellen sich Forscher*innen, Akteur*innen aus der Praxis und Bevölkerung viele Fragen: danach, welche Perspektiven und Handlungsspielräume es gibt, um weitere Verdrängungswellen zu verhindern, die immer größere gesellschaftliche Milieus erfassen; danach, was diskursiv als Ursache und mögliche Lösung der Krise gehandelt wird; und danach, was (nicht) getan wird, um der Krise zu begegnen. In den Medien lesen wir vor diesem Hintergrund einerseits von erschöpften Mieter*innen, die ihre Angst vor Verdrängung äußern und zu Protesten mobilisieren, andererseits konstatieren zuständige lokale Entscheidungsträger*innen, dass ihre Wirkmächtigkeit auf die Entwicklung der Mietpreise begrenzt sei. Sie lassen zwar verlauten, dass kommunale wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Instrumente zum Einsatz kommen müssten. Doch letztendlich habe die Stadt, sagt etwa Mike Josef (SPD), heute Oberbürgermeister von Frankfurt am Main, früher Planungsdezernent, »auf die Entwicklung der Immobilienpreise [...] keinen Einfluss« (Frankfurter Rundschau, 21.01.2019). Haben wir es mit einem Versagen der etablierten Politikansätze zu tun und wie ist die Krise zu erklären (Fields und Hodkinson 2018)? Inwiefern sind Städte im Bereich der Wohnungspolitik handlungsfähig, was bedingt ihren Gestaltungsraum, und könnten sie eine »strategic front: for developing a transformative politics of scale« (Russell 2019: 989) bilden?

Um diesen Fragen nachgehen zu können, fokussiert diese Publikation die politischen Aushandlungsprozesse der Wohnungsfrage in unterschiedlichen deutschen Kommunen. Kommunen sind einerseits die *Hot Spots* der Wohnungskrise – auch wenn die längst nicht mehr auf urbane Zentren beschränkt ist. Andererseits stellen Kommunen und die darin etablierten und historisch gewachsenen Netzwerke aus Akteur*innen und Diskursen zentrale Handlungsarenen in der Bearbeitung der Wohnungskrise dar.

Kommunen wurden wiederholt von der Mieter*innenbewegung in die Pflicht genommen, um gegen Verdrängung, Mietsteigerungen und Leerstand aktiv zu werden (Hahn und Hemmerich 2021; Schipper 2023; Ehlers 2021). Sie verfügen über Spielraum – doch wie groß er im Gefüge multiskalarer wohnungspolitischer Regulationen tatsächlich ist und durch was er eingeschränkt oder unter welchen Bedingungen er erfolgreich ausgeschöpft wird, wird in der Forschung nach wie vor eher selten erörtert.

Die Zuspitzung der Wohnungskrise erfolgte auf ähnliche Weise auch in anderen Infrastrukturbereichen und ist bedingt durch tiefgreifende, politökonomische Transformationsprozesse der letzten 30 Jahre (Soederberg 2021; Bieling und Möhring-Hesse 2023a). Gleichzeitig fanden sektorspezifisch im Bereich des Wohnens Veränderungen in der Versorgungsorganisation statt. Dies betraf sowohl die Handlungslogiken und Akteur*innen auf dem Wohnungsmarkt (Heeg 2017) als auch die wohnungspolitischen Zuständigkeiten (Rink und Egner 2020b). So erfolgte schrittweise eine Verlagerung wohnungspolitischer Kompetenzen seit den 1970er Jahren weg vom Bund auf die Ebene der Länder und Kommunen – denen jedoch verschärfte austeritätspolitische Vorgaben auferlegt wurden (Evers et al. 1983). Im gleichen Zeitraum gewann die europäische Ebene an Einfluss auf wohnungspolitische Entwicklungen (Bieling 2023).

Hinsichtlich des theoretischen Herangehens entwickelt diese Arbeit einen kritischen politökonomischen Zugang, der es erlaubt, politische und ökonomische Entwicklungen in ihrer gegenseitigen Bedingtheit zu ergründen. So kann man sich auf die Suche nach facettenreichen Handlungslogiken und Dynamiken der Politisierung und Aneignung, aber auch der Depolitisierung und des Ausschlusses machen. Der Zugang integriert materialistisch staatstheoretische Debatten in jene Forschungsarbeiten, die sich primär mit der sich verändernden Warenförmigkeit des Wohnens befassen und die Marx'sche Kritik der Politischen Ökonomie auf das Feld des Wohnens anwenden. Diese Arbeiten sind relevant, um die Funktionsweisen des Wohnungsmarktes und seine Abhängigkeit von Zinsentwicklungen und (globalen) kapitalistischen Akkumulationsprozessen zu verstehen – und ebenso die Machtverhältnisse, die durch die warenförmige Wohnraumversorgung geschaffen und beständig reproduziert werden. Zudem trägt die Arbeit theoretische Debatten zusammen, die sich mit der Frage befassen, warum es so schwierig ist, Mieter*innen, insbesondere marginalisierte Mieter*innen, angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Gleichzeitig wird danach gesucht, wann es gelingt, dass marginalisierte Gruppen sich zusammenschließen, um für ihr Zuhause gegen Renditeinteressen zu kämpfen und sich an politischen Aushandlungsprozessen zu beteiligen.

Die Frage »can the market care?« (Easterlow und Smith 2004: 999) ist überspitzt, denn es kommt beim Wohnen zu einer vielschichtigen Durchdringung ökonomischer und politischer Dimensionen. Die idealtypische Übertragung neoklassischer Marktmodelle auf den Wohnungsmarkt führt aufgrund der Besonderheiten der Ware Wohnen zwangsläufig zu Fehlschlüssen. Wenn es – wie beim Wohnen – nicht gelingt, über den »freien Markt« Ressourcen für alle angemessen bereitzustellen, und es in bestimmten Segmenten zu Versorgungsengpässen kommt, spricht man von Marktversagen (Jessop 1998: 51). Vor dem Hintergrund des gewaltigen Marktversagens im Bereich der öffentlichen Infrastrukturen finden sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur drei Argumente für das Eingreifen des Staates in das Marktgeschehen: effizienzbezügliche, verteilungsgerechtigkeitsbezogene und moralische Argumente (Unger et al.

2017). Darüber hinaus eröffnen sich dem Staat durch die Intervention in den Wohnungsmarkt und die Korrektur des Marktversagens Perspektiven auf die Legitimität politischer Herrschaft oder die Stärkung der kapitalistischen Entwicklung (Harvey 2013: 136). Es gibt unterschiedlich hergeleitete Argumente, die für staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt und die Integration gemeinwohlorientierter Handlungslogiken in der Wohnungsmarktsteuerung sprechen. Tatsächlich spielte staatliche Steuerung historisch im Bereich des Wohnens unabhängig von seiner ideologischen Ausrichtung eine wichtige Rolle:

Whatever the ideological predilections, the level of industrialization, the demographic or social characteristics, the climate or the availability of building materials, governments have intervened widely and deeply with the production and consumption of housing. (Doling 1997: 8)

Um die Verbindung zwischen abstrakten politökonomischen Debatten zum Thema Wohnen und dem Forschungsgegenstand – der Aushandlung kommunaler Wohnungspolitik in Deutschland – herzustellen, greift diese Arbeit auf Konzepte mittlerer Abstraktionsebene zurück. Die zwei wichtigsten sind die Cultural Political Economy (CPE) und der Gewährleistungsstaat. Die CPE integriert den *institutional*, *cultural* und *argumentative turn* in kritische politökonomische Theorien. Sie erlaubt es dadurch, diskurs- und akteurszentrierte Analysen in die in diesem Buch vorgestellten Fallstädten durchzuführen und mit theoretisch abstrakteren Debatten zu Staatlichkeit und der Ökonomie des Wohnens in Verbindung zu setzen (Sum und Jessop 2013). Und der Gewährleistungsstaat: Bevor der Begriff des Gewährleistungsstaates in der Forschung verwendet wurde, diffundierte er Ende der 1990er Jahre als politisches Leitbild in öffentliche Debatten. Er stellte die Erneuerung der normativen Orientierung des schlanken Staates dar. Mit dem Konzept des Gewährleistungsstaates wird betont, dass die Privatisierung von Infrastrukturen die Rolle des Staates in der Versorgung eher transformiert als dezimiert hat. Die Arbeiten zum Gewährleistungsstaat (u.a. Schuppert 2008; Franzius 2003) betonen, dass der Staat über eine *Multi-Level Governance*-Struktur Infrastrukturen in drei Modi bereitstellen kann: erstens direkt – über öffentliche Wohnungsunternehmen; zweitens gewährleistet der Staat regulierend die Sicherstellung von Infrastrukturen; drittens verbleibt beim Staat die Letztverantwortung für die Infrastrukturversorgung – er springt also ein, wenn die Versorgung nicht gewährleistet wird.

Beide Debatten erlauben es, sich mit den Herausforderungen und Perspektiven auseinanderzusetzen, die die aktuelle wohnungspolitische Steuerung kennzeichnen. Im Laufe der letzten 50 Jahre haben sich die Verhältnisse zwischen diesen drei Modi der Gewährleistung auf den unterschiedlichen Steuerungsebenen erheblich transformiert und mit ihnen die Akteurs- und Eigentümerlandschaft auf den Wohnungsmärkten. Maßgeblich verantwortlich dafür waren in den 1990er und 2000er Jahren insbesondere das (nach wie vor andauernde) Auslaufen der Bindungen des Sozialen Wohnungsbaus, die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit, die Privatisierung großer ehemals bezahlbarer Wohnungsbestände und die Deregulierung der Finanzmärkte.

Um die Transformationsprozesse und ihre Implikationen für eine gerechte Versorgung gegenstandsbezogen erörtern zu können, knüpft diese Publikation über die

Konzepte der CPE und des Gewährleistungsstaates hinaus an weitere Forschungsdebatten an, etwa an jene zu (öffentlichen) Infrastrukturen und zur Foundational Economy, zu Wohnungspolitik, zu Finanzialisierung und zur Transformation des Wohlfahrtsstaates. Anknüpfend an diese Debatten wurde für die Forschungsarbeit ein Konzept lokaler Wohnraumregime entwickelt. Der Fokus auf lokale Wohnraumregime ermöglicht eine differenzierte Untersuchung der Bedingungen, Konstellationen und Strategien, die die politische Einflussnahme unterschiedlicher Interessen und ihrer Durchsetzung fördern.

Für die empirische Analyse habe ich drei Städte ausgewählt, die eine starke Anspannung der Wohnungsmärkte verbindet: Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden. Tübingen verfügt als alte Universitätsstadt mit rund 90.000 Einwohner*innen seit Jahrzehnten über einen angespannten Wohnungsmarkt und erlangte in den 1990er und 2000er Jahren international Renommee für die Zusammenarbeit mit Baugruppen und den Einsatz von Konzeptvergaben in der Stadtentwicklung (Soehlke 2009; Schaller 2021). Auch heute noch gilt Tübingen als innovative Vorreiterin im Bereich der partizipativen Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik. Die Global City Frankfurt am Main hat einen polarisierten Arbeitsmarkt und arbeitete in der Stadtentwicklung jahrzehntelang über Public-Private-Partnerships mit größeren Privatakteuren zusammen. In der Stadt fanden insbesondere aufgrund des von sozialen Bewegungen aufgebauten Handlungsdrucks in jüngerer Zeit vermehrt politische Aushandlungsprozesse zu bezahlbarem Wohnraum statt (Heeg 2012; Schipper 2013). Dresdens Wohnungsmarkt und -politik erlebte nach der Wende einen starken Bruch und durchlief rasche Finanzialisierungsprozesse (Glatter 2020; Bernt und Volkmann 2023). Heute besitzt die Landeshauptstadt kaum mehr öffentlichen Wohnungsbestand, auch wenn in der Stadt versucht wird, den Bestand wieder aufzubauen. Was eint und was unterscheidet die drei Fallstädte in ihrem wohnungspolitischen Herangehen in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre? Über welche Handlungsspielräume verfügen sie, um bezahlbares Wohnen zu gewährleisten? Um zusätzlich zu den reichhaltigen Erkenntnissen aus dem interkommunalen Vergleich die politischen Prozesse in den Fallstädten noch plastischer hervortreten zu lassen, wird in diesem Kapitel als Kontrastfolie die Fallstadt Berlin herangezogen. Mit dem Berliner Mietendeckel und dem hinsichtlich der Wählerstimmen erfolgreichen Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen und damit zweier besonders weitreichender, jüngerer regulativer Innovationen im Bereich der Wohnungspolitik prägten die Berliner Debatten den gesamten wohnungspolitischen Diskurs in Deutschland.

Mit diesem Fokus bearbeite ich eines der zentralen Themen der deutschsprachigen Wohnungsforschung: Reichen die Handlungskompetenzen der Kommunen gegenwärtig aus, um die Bezahlbarkeit von Wohnraum für alle zu gewährleisten, und stehen ihnen »die nötigen Instrumente zur Verfügung [...], um auf lokaler und regionaler Ebene ausreichend Steuerungswirkung zu entfalten?« (Grubbauer und Metzger 2023a: 14). Wie agieren Städte vor dem Hintergrund der Wohnungskrise? Und wie »begrenzt« ist der »Strauß der Instrumente« (FAZ.net, 10.03.2018), der kommunalen Akteur*innen für die Wohnungspolitik zur Bearbeitung der Wohnungsfrage zur Verfügung steht? Kommunen stellen für das Erörtern dieser Fragen einen interessanten Handlungsmaßstab dar, denn überregionale Entwicklungen wie die Finanzialisierung des Wohnens werden in ih-

rem Ausdruck stark von lokalen Netzwerken zwischen zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, staatlichen Entscheidungsträger*innen und Akteuren der Finanz- und Immobilienwirtschaft geprägt (Janoschka 2022). Parallel zu diesen Entwicklungen wurden in den Fallstädten neue politische Instrumente entwickelt, die versuchen, das Versagen bisheriger Instrumente zu korrigieren, wenn es um die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums geht. Zu kommunaler Wohnungspolitik in Deutschland wurden in den letzten Jahren einige Arbeiten publiziert wurden (Rink und Egner 2020b, 2020a; Schipper und Heeg 2020; Grubbauer und Metzger 2023b). Selten erschienen jedoch umfangreichere Studien aus kritischer gesellschaftstheoretisch verankerter Perspektive, die die Entwicklung mehrerer Städte innerhalb Deutschlands mit ein und demselben Analyserahmen betrachten. Die Arbeiten beziehen sich etwa auf Frankfurt und Tel Aviv (Schipper 2018), Berlin und Wien (Vollmer und Kadi 2018) oder Berlin und New York (Vollmer 2019b; Scheller 2019; Fields und Uffer 2016) und Frankfurt und Zürich (Hitz et al. 1995) oder vergleichen Entwicklungen zwischen Stadtteilen in London, Berlin und Sankt Petersburg (Bernt 2022).

Die vorliegende Publikation ordnet sich der kritischen angewandten Wohnungsfor-schung zu, die Schipper und Vollmer definieren als

Intervention in die Praxis, als angewandte Wissenschaft im Sinne derjenigen, die aus ökonomischen, geschlechtsspezifischen, rassistischen, aufgrund ihres Alters oder anderen Gründen durch Praxen der sozialen Ausgrenzung bei der Wohnraumversorgung benachteiligt und von den etablierten Institutionen der gesellschaftlichen Hegemonieproduktion und den politischen Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen sind (Schipper und Vollmer 2020b: 13).

Wohnen ist in der Biografie der allermeisten Menschen die Ware, für die sie über die gesamte Lebenszeit aufsummiert die größte Summe ausgeben. »Bezahlbar« ist ein relationaler Begriff, der im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen und Vermögen betrachtet werden muss, und er verweist zunächst auf die Höhe des Betrags, den Menschen dafür entrichten, wohnen zu können. In den letzten 15 Jahren sind die Boden-, Immobilien- und Mietpreise in Deutschland stark angestiegen – wenn auch der Preisanstieg zeitlich und sozialräumlich unterschiedlich ausgefallen ist und damit verschiedene Betroffenheiten und Verdrängungswellen hervorruft. Die Angebotsmieten in Berlin etwa stiegen von 6,26 Euro/m² im Jahr 2012 auf 10,26 Euro/m² im Jahr 2018 auf 15,44 Euro/m² im Jahr 2024 (Statista 2024). In Frankfurt am Main stieg von 2000 bis 2024 der durchschnittliche Bodenrichtwert von 526 Euro/m² auf 1.200 Euro/m² im Jahr 2024. Für die Stadtteile und Grundstücke ergeben sich jedoch große Differenzen: Während 2024 in der Frankfurter Altstadt und Innenstadt der durchschnittliche Bodenrichtwert bei 6.350 Euro/m² bzw. 6.500 Euro/m² lag, wurden bei einzelnen Transaktionen Spitzenwerte von bis zu 41.000 Euro/m² erreicht (Bodenrichtwerte Deutschland 2024). In Tübingen stieg die Mietspiegelmiete allein von 2020 bis 2024 um 14 Prozent an. In der Universitätsstadt liegt die Nettokaltmiete mittlerweile für einfache Wohnlagen bei 12,50 Euro/m² und für gute Wohnlagen bei 18,54 Euro/m². In München zahlten Studierende 2022 bei einer Neuvermietung im Schnitt 680 Euro, in Frankfurt am Main 550 Euro für ihre Unterkunft (DER SPIEGEL, 18.02.2022). Die BAföG-Wohnpauschale betrug 2021/2022 325 Euro und reicht damit oft nicht aus, um die Wohnkosten zu decken (Studis Online 2022). Viele Studierende gelten

mittlerweile als arm, weshalb etwa ab Januar 2025 in München sowohl Studierende als auch Auszubildende einen sogenannten München-Pass bekommen, mit dem sie Museen, Schwimmbäder und den ÖPNV vergünstigt nutzen können, um in anderen Lebensbereichen finanziell entlastet zu werden. Auch die Wohnungslosigkeit steigt laut einer Statistik der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosigkeit – bedingt durch Armut, den Mangel an bezahlbaren Wohnungen und Flucht. Im Jahr 2022 waren rund 607.000 Menschen in Deutschland wohnungslos, davon lebten etwa 50.000 ohne jegliche Unterkunft auf der Straße. Laut der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. verlieren 57 Prozent der Wohnungslosen mit deutscher Staatsbürgerschaft ihre Wohnung aufgrund einer Kündigung. Weitere häufige Ursachen sind Miet- und Energieschulden (21 Prozent), Konflikte im Wohnumfeld (20 Prozent) sowie Trennungen oder Scheidungen (16 Prozent) (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.).

In der Wohnraumversorgung ist ein Interessenkonflikt zwischen Besitzenden von Wohnimmobilien und Mieter*innen institutionalisiert (Marcuse und Madden 2016). Der Interessensgegensatz ist in Städten, in denen rund 80 Prozent der Bevölkerung zur Miete wohnen, besonders frappierend. Der Preisboom führt bei Bevölkerungsgruppen, die Wohnraum besitzen, zu Vermögensgewinnen (Baldenius et al. 2019: 209). Die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung waren 2011 im Besitz von 59,6 Prozent des Immobilienvermögens (ebd.). Auf Seite der Mieter*innen führt die Entwicklung dazu, dass mittlerweile fast die Hälfte der Haushalte sehr hohe Mietkosten zu tragen hat: 49,2 Prozent der etwa 8,4 Mio. Haushalte, die in den Städten mit mehr als 100.000 Einwohner*innen zur Miete leben, müssen mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für die Warmmiete ausgeben (Holm et al. 2021b). Damit gilt die Mietbelastungsquote als zu hoch (s.a. Praum 2016). Nicht alle Haushalte sind von dieser Krise gleichermaßen betroffen. Insbesondere für Haushalte mit geringen Einkommen, ältere Menschen (DIW 2019) oder für kinderreiche Familien ergeben sich aus den Preissteigerungen Schwierigkeiten bei der Deckung unverzichtbarer Konsumausgaben. Gespart wird am Essen, bei Kinobesuchen, (Mieter-)Vereinsmitgliedschaften oder Geburtstagsgeschenken für die Kinder.¹ Wenn die Mietsteigerungen nicht zu räumlicher Verdrängung aus angestammten Nachbarschaften führen, findet eine »Verdrängung aus dem Lebensstandard« statt. Viele Mieter*innen erlebt, dass Qualitäten, die ein Zuhause ausmachen sollten, verloren gehen. Infolgedessen können schleichende Prozesse der Entfremdung (Marcuse und Madden 2016) und des *Home Unmakings* (Baxter und Brickell 2014) einsetzen. Soziale Ungleichheiten artikulieren sich intersektional entlang von Klasse, Geschlecht (Gender-Pay-Gap oder sexualisierte Gewalt innerhalb der Familie), *Race* (Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe oder innerhalb von Hausgemeinschaften), Alter, sexueller Orientierung, Religion oder physischer oder geistiger Behinderung. Für viele ergeben sich daraus Belastungen oder das Gefühl der Entfremdung von der eigenen Wohnsituation: In Dresden berichtet eine Mieterin, dass sie sich »ohnmächtig« fühle. »Sie könne diesen Prozess

1 Die Einkommensungleichheit in Deutschland steigt, auch wenn der Niedriglohnsektor durch die Einführung des Mindestlohns und seine schrittweise Erhöhung schrumpft. Das Haushaltsnettoeinkommen der zehn Prozent der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen stieg von 1995 bis 2020 nur um vier Prozent, während es sich bei den höchsten zehn Prozent um etwa die Hälfte erhöhte (DIW 2024).

nur aus der Vogelperspektive beobachten, ohne wirklich Einfluss zu nehmen« (Sächsische Zeitung, 14.02.2019). Auch andere berichten: »Wir sind erschöpft« (Stuttgarter Nachrichten, 08.05.2018).

Diese Prozesse verdeutlichen, dass die Wohnungskrise für deutlich mehr steht, als die alleinige Annäherung über die Mietpreise verständlich machen kann. Auch die Jahre 2020 und 2021, Zeiten von wiederholter Ausgangsbeschränkungen und Lockdown-Maßnahmen im Zuge der Coronapandemie, verdeutlichen, wie wichtig ein sicheres, bezahlbares Zuhause ist und wie verletzlich die sind, für die dieses Grundrecht nicht gewährleistet ist. Doch nicht nur am Ausnahmezustand in den ersten Jahren der Pandemie zeigte sich der Zusammenhang zwischen Wohnsituation und physischer und mentaler Gesundheit: Schon immer waren Wohnen und Gesundheit eng verknüpft (Laimer 2020). Der physische Zustand der Wohnung beeinflusst das Stresslevel und Verletzungs- und Krankheitsrisiko von Bewohner*innen. Zu viel Kälte oder Hitze verursacht kardiovaskuläre Erkrankungen und Lungenkrankheiten sind für Todesfälle verantwortlich (World Health Organization 2018). Debatten um Energiearmut, den Zugang zu sauberer Luft (Nagel 2023; Großmann 2021) und Wasser im Zuhause zeigen, »housing is a social determinant of health and health equity« (Michener 2023: 158).

Nicht nur unmittelbar die Wohnung, auch das das Wohnumfeld und das Stadtviertel entscheiden über den Zugang zu lebensnotwendigen Versorgungsinfrastrukturen der Bewohner*innen, etwa Bildungseinrichtungen, Krankenhausversorgung oder Mobilitäts- und Naherholungsangebote. Wie tagtäglich gewohnt wird, ist Ergebnis historisch gewachsener Prozesse, die Ungleichheiten, Ausbeutungs- und Herrschaftsverhältnisse entlang von *class*, *race* und *gender* aktiv hervorbringen und gleichzeitig reproduzieren (Soederberg 2021: 26). Einerseits ermöglichen öffentliche Infrastrukturen gesellschaftliche Konnektivität und Teilhabe, doch sind sie gleichzeitig aufgrund ihrer materiellen und sozialen Ausgestaltung und den vielschichtigen Zugangsbarrieren immer Ausdruck spezifischer gesellschaftlicher Machtverhältnisse und für unterschiedlichen Gruppen nicht gleichermaßen zugänglich, bezahlbar, gesund oder individuellen Bedürfnissen entsprechend angemessen (Bieling und Möhring-Hesse 2023a; Betz et al. 2023; Buchstab et al. 2023). Ökonomische, politisch-diskursive und staatlich organisatorische Ausschlussformen überlagern sich bei einzelnen Haushalten und in Stadtvierteln und konstituieren die Marginalisierung gemeinsam.

Warum gelingt es nicht, mehr bezahlbaren Wohnraum für alle zu gewährleisten? Sind neben dem Marktversagen auf bestimmten Segmenten mangelnde politische Vorstellungskraft und Gestaltungswille ausschlaggebend für die Krise, aus der scheinbar kaum ein Ausweg zu finden ist? (vgl. Easterlow und Smith 2004: 999) Welche Rolle spielen die staatliche Versorgungsorganisation, politische Machtverhältnisse oder die Diskurse, mit denen über das Wohnen gesprochen wird? Diese Publikation befasst sich mit drei Fragekomplexen, die sich erstens mit der historischen Herausbildung und den heutigen Netzwerken von Akteuren und Diskursen in Kommunen, zweitens mit politischen Innovationen und Blockademomenten sowie drittens mit Dynamiken der Ausgrenzung und den politischen Einflussmöglichkeiten marginalisierter Gruppen auf dem Wohnungsmarkt beschäftigen.

Ausgangspunkt für den ersten Fragenstrang ist die unterschiedliche historische Konstituierung lokaler Wohnraumregime in Deutschland. Sie haben sich in Abhän-

gigkeit von der Industrie- und Wirtschaftsgeschichte herausgebildet, sind aber auch Ergebnis parteipolitischer Machtverhältnisse, Handlungsrationitäten und Entscheidungen. Sparauflagen und die Neoliberalisierung des Städtischen in den 1990er und 2000er Jahren stellten sich überall unterschiedlich dar, prägten allerdings das heutige wohnungspolitische Herangehen der Städte entscheidend mit. Daher habe ich drei Fallstädte ausgewählt, die über distinkte Immobilieneigentumsverhältnisprofile verfügen, die eine grundlegend unterschiedliche Voraussetzung für kommunalpolitisches Handeln darstellen. Sie korrespondieren dadurch auf verschiedene Weise mit dem Konzept des Gewährleistungsstaates, das für diese Publikation zentral ist.

Die erste Forschungsfrage lautet:

- (1) Wie hat sich das lokale Wohnraumregime der Fallstädte historisch herausgebildet und durch welche politökonomischen Besonderheiten wird es charakterisiert? Welche Akteur*innen prägten 2015 bis 2021 in welchen Konstellationen im Spiegel der Lokalpresse die wohnungspolitischen Diskurse? Welche Beobachtungen lassen sich dazu anstellen, inwiefern die historische Entwicklung in Verbindung mit aktuellen Aushandlungsprozessen und Machtverhältnissen steht?

Um die erste Forschungsfrage zu bearbeiten, habe ich für die einzelnen Fallstädte rekonstruiert, wie sich das Feld der Wohnungspolitik seit den 1990er Jahren entwickelt und herausgebildet hat. Methodisch wird die erste Fragestellung über die Diskurs-Netzwerkanalyse (DNA) der lokalen Zeitungsberichterstattung bearbeitet. Sie wurde für Zeiträume zwischen 2014 und 2021 angefertigt und sie erlaubt es, einen Überblick über zentrale Konflikte sowie Akteurskonstellationen und Diskurse im Spiegel der Tageszeitungen zu erlangen. Methodisch eignet sich die DNA in Kombination mit dem gewählten theoretischen Zugang gut dafür, die Verflechtungen von Sprache, Macht und Politik bezogen auf konkrete Akteur*innen zu beleuchten (Hajer 1993; Hajer 2005).

Die zweite Forschungsfrage befasst sich explizit mit Innovationen und Blockademomenten in politischen Prozessen in den Fallstädten und den mit ihnen in Verbindung stehenden Mustern der Eigentumsverhältnisse, Diskurse und parteipolitischen Machtverhältnisse. Hierfür sind ebenfalls die Erkenntnisse der DNA essenziell. Ergänzt werden sie um Ergebnisse qualitativer, leitfadengestützter Interviews mit Schlüsselakteur*innen aus Verwaltung, Politik, sozialen Bewegungen und Mietervereinen sowie Wohnungsunternehmen und Immobilienwirtschaft. Die zweite Forschungsfrage lautet:

- (2) Wann kommt es lokalstaatlich zu Innovationen sowie Blockademomenten, wenn Kommunen versuchen, mieter*innenfreundliche Politiken zu implementieren? Welche Verbindungen lassen sich für den Untersuchungszeitraum herstellen zwischen den wohnungspolitischen Diskursnetzwerken und a) den lokal implementierten regulativen Antworten auf die Wohnungskrise, b) parteipolitischen Machtverhältnissen, c) der Strukturierung der Verwaltung, d) (strukturellen) überregional bedingten Veränderungen sowie e) der in Forschungsfrage eins erhobenen, historischen Entwicklung des Wohnraumregimes?

Die dritte Forschungsfrage adressiert den Einfluss und Ausschluss marginalisierter Bevölkerungsgruppen auf wohnungspolitische Aushandlungsprozesse, denn über den Wohnungsmarkt werden gesellschaftliche Ungleichheiten hervorgebracht und reproduziert. Diese Frage erörtere ich basierend auf den Ergebnissen der DNA, der Interviews und der ergänzenden Recherchen sowie Bezügen auf theoretische Debatten. Sie lautet:

- (3) An welchen Punkten gelingt es marginalisierten Mieter*innen, ein Recht auf Wohnen einfordern, was erweist sich diesbezüglich eher als hinderlich? Als wie offen erweisen sich kommunale Wohnraumregime für regulative Innovationen zugunsten marginalisierter Mieter*innen? Durch welche Kräfteverhältnisse, Diskurse, Akteurskonstellationen und institutionelle Rahmenbedingungen wird diese Offenheit bzw. Geschlossenheit hervorgebracht, befördert, verhindert oder verändert?

Mieter*innen werden in dieser Arbeit zentriert, weil sie in den Fallstädten 60 Prozent (Tübingen) bis 80 Prozent (Frankfurt am Main, Dresden und Berlin) der Bevölkerung ausmachen, über weniger Vermögen verfügen als Eigentümer*innen und von Preissteigerungen tendenziell negativ betroffen sind.

Die Ergebnisse der Forschungsarbeit lassen sich entlang von drei Thesen verdichtet darstellen. These eins dieser Arbeit lautet, dass die Transformation der Gewährleistung im Bereich des Wohnens trotz identischer Grundkonstanten wie der Austeritätspolitik in unterschiedlichen Kommunen in den 1990er und 2000er Jahren sehr verschieden ausfiel. Die damals getroffenen Entscheidungen prägen bis heute die wohnungspolitikbezogenen politischen Diskurse und Akteursnetzwerke in den Städten. Von besonderer Bedeutung sind Entscheidungen in den Bereichen der Bodenpolitik, die verschiedenen Formen der Privatisierung und die Offenheit bzw. Verschlussenheit kommunalpolitischer Arenen gegenüber zivilgesellschaftlichem Protest und politischen Forderungen der Mieter*innen.

These zwei lautet, dass Konsens über den Handlungsbedarf besteht und auf kommunaler Ebene unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten existieren. Insbesondere auf den Druck zivilgesellschaftlicher Akteure hin haben die Städte Maßnahmen eingeführt, um auf die Krise zu reagieren. Doch die handlungsfeldspezifische Strukturierung der Infrastrukturpolitik im Bereich des Wohnens und eine ausgeprägte *Multi-Level Governance Trap* verhindern in Kombination mit dem lokal vorhandenen Wissen und den Diskursen um die Wohnungskrise, der vergangenen Transformation der Immobilienwirtschaft und den parteipolitischen Machtverhältnissen, dass effektive Verbesserungen erreicht werden. Die Möglichkeiten werden also nur partiell realisiert. Um regulative Innovationen weitreichender voranzubringen, wäre es notwendig, dass überregional, d.h. die Politik auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene, konsequent progressive und transformative Impulse setzt und neue Instrumente implementiert. Anderenfalls bleibt den Kommunen in den kommenden Jahren nicht genug Spielraum dafür, der Wohnungskrise entgegenzuwirken.

Besonders drastisch artikuliert sich die Versorgungskrise für marginalisierte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt. Diese Gruppen sind, so These drei, in besonderem Maße von depolitisierenden Tendenzen und politisch-regulativen Frakturen – zwischen Politikbereichen oder bei Formen der Mitbestimmung – negativ betroffen. Dies macht es

umso schwerer, »von unten« eine Veränderung der Versorgungsorganisation einzufordern. Vor diesem Hintergrund ist es umso beachtlicher, dass es der Mieter*innenbewegung, die im Untersuchungszeitraum zahlreiche Proteste organisiert hat, gelungen ist, die Diskurse zu beeinflussen und politische Handlungsvorschläge zu erarbeiten. Trotz der grundsätzlich exkludierenden Tendenz zeigen sich lokale Wohnraumregime unterschiedlich offen bzw. verschlossen gegenüber kollektiver, demokratischer Einflussnahme aus der Zivilgesellschaft.

Wie ist die Arbeit aufgebaut? Im nun folgenden Kapitel zwei stelle ich zentrale Forschungsdebatten insbesondere aus der Infrastruktur- und Wohnungsforschung vor, an die die Arbeit anknüpft. Darauf aufbauend werde ich darlegen, was die Strukturierung der Wohnungspolitik in Deutschland auszeichnet und wie sie sich historisch herausgebildet, transformiert und weiterentwickelt hat. Diese Darstellung ist grundlegend dafür, die aktuellen, empirisch analysierten Aushandlungsprozesse in den Kommunen einzuordnen und die kommunale Handlungsmacht einschätzen zu können. Anschließend wird in Kapitel vier das theoretische Herangehen der Arbeit vorgestellt, beginnend mit dem staatstheoretischen Ansatz der Publikation und daran anschließend den Charakteristika der warenförmig organisierten Wohnraumversorgung. Darauf aufbauend werde ich mit spezifischerem Gegenstands- und Methodikbezug das Konzept des Gewährleistungstaates ebenso wie die CPE-Debatten vorstellen. In Kapitel 4.3 lege ich dar, mit welchen Formen des Ausschlusses und der Depolitisierung marginalisierte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt konfrontiert sind und welche Perspektiven und Hürden es für die Politisierung der Wohnungsfrage und für die Formierung kollektiven Protestes gibt. Die Forschungs- und Theoriedebatten werden im darauffolgenden Kapitel 4.4 synthetisiert, in dem ich die Operationalisierungsheuristik lokaler Wohnraumregime entwickle. Das methodische Herangehen wird in Kapitel fünf dargelegt. Es besteht aus der DNA von Lokalzeitungsdebatten, qualitativen Interviews mit Schlüsselakteur*innen und ergänzenden Dokumentenrecherchen. In Kapitel fünf gehe ich auch expliziter auf das Vorgehen bei der Fallauswahl, den Vergleich und die Tageszeitungen als Nachrichtenmedium ein. Das Kapitel sechs enthält drei identisch strukturierte, empirische Fallstudien, die die wohnungspolitischen Aushandlungsprozesse in Tübingen, Frankfurt am Main und Dresden erforschen. Daraufhin folgen eine fallstadtübergreifende Rekapitulation und Reflektion der empirischen Befunde in Bezug auf das theoretische Herangehen. Abschließend resümiere ich zentrale Erkenntnisse im Fazit, reflektiere Lücken und Leerstellen in der Forschungsdebatte und entwickle daraus Perspektiven für weitere Forschungsarbeiten.