

2 Die Gestaltung öffentlicher Infrastrukturpolitik im Gewährleistungsstaat und die Erforschung kommunaler wohnungspolitischer Handlungsspielräume

Diese Publikation versteht die Wohnraumversorgung, auch wenn sie größtenteils privatwirtschaftlich organisiert wird, als Teil wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge und als öffentliche Infrastruktur. Um herauszuarbeiten, was das bedeutet, knüpft die Arbeit an unterschiedliche Debatten aus der Stadtgeographie, der Politikwissenschaft, der Volkswirtschaftslehre und der Soziologie an. Diese Anknüpfungspunkte ermöglichen es, den Blick zu schärfen für die Denkweisen, mit denen sowohl Forschende als auch Entscheidungsträger*innen aus der Praxis (öffentlichen) Infrastrukturen begegnen, aber auch für die Interessenlagen und Konfliktpotenziale, die sich auf dem Feld des Wohnens kreuzen. Abschließend wird in Kapitel drei die Geschichte der Wohnungspolitik zusammenfassend dargestellt.

2.1 Öffentliche Infrastruktur: Forschungsdebatten vor dem Hintergrund sich wandelnder Leitbilder

Auch wenn die Wohnraumversorgung mitunter als öffentliche Infrastruktur verstanden wird (Schipper und Vollmer 2020b) und im Verlauf der letzten zehn Jahre wiederholt die Zentralität des Wohnens für unterschiedliche Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche betont wurde (Aalbers und Christophers 2014), spielt das Wohnen weder bei der internationalen Infrastrukturforschung, der Wohlfahrtsstaatenforschung, der deutschsprachigen Politikwissenschaft noch bei abstrakteren politökonomischen Theoriedebatten eine gewichtige Rolle. Dennoch liefern Forschungsarbeiten zu (öffentlicher) Infrastruktur, öffentlichen Gütern und Commons (s. Kapitel 2.1) in Verbindung gesetzt mit Debatten zum Gewährleistungsstaat Impulse für die Wohnungsforschung (s. Kapitel 2.2). Ebenso für meine Forschungsarbeit relevant ist die deutsch- und englischsprachige interdisziplinäre Wohnungs- und Stadtforschung (s. Kapitel 2.3).

Die Relevanz öffentlicher Infrastrukturen für den Alltag wurde in den letzten Jahren insbesondere im Rahmen des *infrastructural turns* und durch die Foundational Economy

Working Group hervorgehoben. Handlungsleitend für die Politik sollte die Bereitstellung grundlegender, öffentlicher Infrastrukturen sein, die einkommensunabhängig die Lebensqualität entscheidend beeinflussen und denen eine zentrale Bedeutung bei der sozialökologischen Transformation zugeschrieben wird (Bentham et al. 2013b; Foundational Economy Collective 2019b, 2024; Bärnthaler et al. 2021). Der Begriff der Infrastrukturen setzt sich zusammen aus den lateinischen Wörtern »infra« (dt.: »unterhalb«) und »structura« (dt.: »Zusammenführung«) (Bieling und Möhring-Hesse 2023a: 11; van Laak 2018) und impliziert die grundlegende Strukturierung und Konnektivität unterschiedlicher Räume und gesellschaftlicher Gruppen. Er transportiert eine technisch-materielle Komponente, birgt aber ebenso soziale Dimensionen. Gesellschaften, insbesondere globalisierte, sind »eminent infrastrukturell [...]»; nur so können sich jenseits von Interaktionen im Nahfeld komplexe soziale Operationen vollziehen, die in der Lage sind, zeitliche und räumliche Distanzen zu überbrücken« (Folkers 2020 [2012]: 103). Infrastrukturen schließen moderne Gesellschaften zusammen und machen ihre Mitglieder erst produktiv. Sie formen und sind Ausdruck einer »tiefen Vergesellschaftung«, »binden die einzelnen in gesellschaftliche Verhältnisse ein und prägen die Art ihrer Einbindung und Zugehörigkeit« (Bieling und Möhring-Hesse 2023a: 12). Larkin definiert Infrastrukturen wie folgt:

Infrastructures are built networks that facilitate the flow of goods, people, or ideas and allow for their exchange over space. As physical forms they shape the nature of a network, the speed and direction of its movement, its temporalities, and its vulnerability to breakdown. They comprise the architecture for circulation, literally providing the undergirding of modern societies, and they generate the ambient environment of everyday life. (Larkin 2013: 328)

Infrastrukturen sind langlebige Artefakte, die schon in der Produktion zeitaufwendig sind und in der Regel länger als ein Menschenleben bestehen bleiben. Bereits in der Produktion werden sie in interdisziplinärer Zusammenarbeit geschaffen (Finanzierung, technisches Design, Normen, Richtlinien, Planung ...). Öffentlich sind sie, da sie weitreichend durch staatliche Regularien geprägt sind, durch gesetzliche Normen und Menschenrechte geformt und hervorgebracht werden, und – so das Ideal – für alle gleichermaßen zur Verfügung stehen sollen.

Während Infrastrukturen bis Anfang der 2000er Jahre in den Sozialwissenschaften nur marginal berücksichtigt wurden, ist die Debatte darum seit der nunmehr über 20 Jahre zurückliegenden Publikation von »Splintering Urbanism« (Graham und Marvin 2001), die den Beginn des *infrastructural turns* markiert, nahezu »explodiert« (Wiig et al. 2022). Wissenschaftlich existieren inzwischen eine Vielzahl an Perspektiven auf Infrastrukturen, die jeweils mit der Positionalität und politischen sowie wissenschaftsstrategischen Intention der Forschenden in Verbindung stehen. Einige zentrale Strömungen werden im Folgenden wiedergegeben.

Trotz des Umstands ihrer gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und den vielen Gestaltungslogiken, die sie durchdringen und die durch das lange zeitliche Bestehen von Infrastrukturen noch an Relevanz gewinnen, waren Debatten um Infrastrukturen lange sehr technisch geprägt. Erschwert wird ein (politischer) Blick auf Infrastrukturen zusätzlich

dadurch, dass gesellschaftliche Individuen ihr Funktionieren für routinierte alltägliche Abläufe voraussetzen und Infrastrukturen häufig erst sichtbar werden, wenn sie ausfallen oder von Störungen – etwa in Form von Streiks, Überlastung, Netzausfall – betroffen sind. Gesellschaftlich scheint Infrastrukturen über ihre Permanenz und Materialität ein depolitisiertes Moment inhärent zu sein. Apple et al. (2018) verweisen auf die Trennung technischer Systeme vom Politischen:

While privileging the circulation of people and things, infrastructures also served to permit states to separate politics from nature, the technical from the political, and the human from the nonhuman. Thus depoliticized, the management of infrastructures as a technical problem formed the ground on which subjects were »freed« to participate in civil society and produce economic life. (Appel et al. 2018: 4)

Horton und Penny (2019) kritisieren, dass in manchen Studien und öffentlichen Debatten eine zu einseitige Hervorhebung von Potenzialen der Konnektivität, Kommunikation und des Austauschs durch Infrastrukturen zu beobachten sei. Auch wenn viele Forschungsarbeiten Infrastrukturen zutreffend bezeichnen »as the underlying networks and systems that support different forms of social life and generate a »social surplus« of trust, resilience, and civic capacity« (Horton und Penny 2023: 1712), liege in diesem Zugriff eine Tendenz verwurzelt, zu einseitig Potenziale sozialer Teilhabe zu betonen. Bezugnehmend auf kritische, feministische Ansätze und Theorien aus dem globalen Süden hingegen kann herausgearbeitet werden, wie Infrastrukturen Ausdruck von Macht- und Dominanzverhältnissen sowie sozialer Kontrolle sind und zu Barrieren für Teilhabe oder Konnektivität werden können: »[I]nfrastructures are integral to the production of differentiated inequalities across processes of accumulation by dispossession, urban citizenship (un)making, social reproduction and survival« (Horton und Penny 2023: 1714).

Darüber hinaus verweist Hall darauf, dass durch eine Überbetonung der Materialität soziale Beziehungen und Arbeit sowie ihre Bedeutung für die gesellschaftliche Reproduktion unterschätzt werden (Hall 2020; Graham und Marvin 2001; Berlant 2016; Horton und Penny 2023). Simone (2004) betont in seinem Beitrag »People as Infrastructure« die Relevanz menschlicher Interaktion für gesellschaftliche Konnektivität. Dass etwa Johannesburg als »a place of ruins« wahrgenommen werde, verstellt den Blick auf die tatsächlich existierenden und bedeutsamen komplexen Netzwerke von Praktiken, Räumen, Objekten und Personen, die ökonomische Zusammenarbeit zwischen vermeintlich marginalen Bevölkerungsgruppen ermöglichen. Er plädiert daher für eine Erweiterung des Infrastrukturbegriffs »directly to people's activities in the city« (Simone 2004: 407).

In den ungleichen infrastrukturellen Versorgungslandschaften finden zutiefst vergeschlechtlicht-patriarchale, rassistische und klassistische Dimensionen von Infrastruktur(-produktion) ihren Ausdruck (Siemiatycki et al. 2020; Criado-Perez 2020; Baldwin und Crane 2020; Fields und Raymond 2021). Aus kritischer politökonomischer Perspektive ist zu berücksichtigen, dass Infrastrukturen Ausdruck sozial-räumlicher Ungleichheiten sind und dass sie diese gleichzeitig diskursiv und materiell (re-)produzieren. Dies ist besonders wirkmächtig, da Infrastrukturen bis auf die Ebene der Körperlichkeit und Intimität Wirksamkeit entfalten. Graham und Marvin (2022) zufolge

sind heute die Muster der selektiven politischen und infrastrukturellen Konnektivität, und gleichzeitig auch die der Abgrenzung und Abschottung innerhalb von Staaten strategischer entwickelt und ausgeprägter als noch vor 20 Jahren. Aufgabe der Forschung sei es nun, die Wechselwirkung von strategisch selektiver Konnektivität und Abschottung zu untersuchen und dabei etwa urbanistische, baulich-räumliche, geopolitische, geoökonomische Arbeitsteilung und soziale sowie politische Dimensionen zu berücksichtigen (ebd.).

Bei infrastrukturpolitischen Aushandlungs- und Planungsprozessen konkurrieren Bieling zufolge fünf Gestaltungslogiken mit jeweils unterschiedlichen Polen (Bieling 2023: 6): Erstens, jene zwischen kapitalistischer Verwertung und Sozialisierung bzw. zwischen Kommodifizierung und Dekommodifizierung. Im Sinne eines *Spatio-temporal Fix* können kompetitive Räume untereinander besser vernetzt werden, um ökonomisches Wachstum und Produktivität zu stärken. So kann die ökonomische Perspektive auf Infrastrukturentwicklung bedeuten, Wachstumszentren zu stärken, von denen positive soziale und ökonomische Effekte auf andere Regionen ausstrahlen. Diese Perspektive von Infrastrukturen als »strategic investments, that leverage the power of urban agglomeration« wird etwa von der Weltbank im Hinblick auf die Integration afrikanischer Städte in den Weltmarkt vertreten (Cirolia und Rode 2019: 3). In diesem Fall werden räumliche Ungleichheiten, wenn auch zeitlich begrenzt, im Entwicklungsideal befürwortet (ebd.). Infrastrukturen spielen bei der Kommodifizierung und Inwertsetzung von Stadtraum ebenso wie bei der Finanzpolitik eine Schlüsselrolle. Der Begriff »*infrastructure gap*« beschreibt die Diskrepanz zwischen notwendigen Investitionen für die Erneuerung und den Ausbau von Infrastrukturen und dem tatsächlich investierten Betrag (Christophers 2023). Obwohl dieser Begriff nicht neu ist, hat die Diskussion über die *infrastructure gap* in den letzten 15 Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Christophers führt dies direkt auf die staatlich auferlegte Austeritätspolitik zurück. In diesem Kontext konstituiert sich eine eigene »alternative Assetklasse« für Infrastrukturprojekte und institutionelle Investoren gewinnen an Bedeutung bei der Finanzierung von Infrastruktur. Die Investoren fordern von den Regierungen eine investorenfreundliche Ausgestaltung von Infrastrukturprojekten und positionieren sich als Teil der Lösung.

Gleichzeitig sind öffentliche Infrastrukturen Ausdruck eines »alltäglichen Kommunismus«, wie es Streeck in der Einleitung zu »Ökonomie des Alltagslebens« formuliert, die den ihm zugrunde liegenden »alltäglichen Kapitalismus« ermöglichen (Streeck 2019: 7). Sie sind Sphären »kollektiven Konsums« (Castells 1975 [2012]), die Einzelne nicht alleine herstellen können und funktionieren umso besser, je mehr sie kapitalistischen Gestaltungslogiken entzogen sind. Gesellschaftspolitisch betrachtet können Infrastrukturen für staatliche Akteure zum politischen Problem werden, wenn die Bevölkerung mit der Art der Organisation und Versorgungskrisen unzufrieden ist. Aushandlungsprozesse können auch dann initiiert werden, wenn öffentliche Infrastrukturen den Zukunftsvisionen der Gesellschaft nicht mehr gerecht werden und wenig produktive Anknüpfungspunkte für die damit verbundenen wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Ideale bieten (Bieling und Möhring-Hesse 2023a: 12), denn als Ausgangspunkt zum Nachdenken über zukünftige Entwicklungen fungieren Infrastrukturen als politische Projektionsfläche für gesellschaftliche Ideale und Zukunftsvisionen. Diese Gestaltungslogiken können auch mit den Begriffen »Kommodifizierung« und »Dekommodifizierung«

beschrieben werden. In der Wohlfahrtsstaatenforschung umfasst Dekommodifizierung den Wunsch, den Einfluss der Märkte auf die Gesellschaft zu verringern. Esping-Anderson, der die Wohnraumversorgung jedoch weder konzeptionell noch analytisch berücksichtigt, begreift Dekommodifizierung ausgehend von sozialen Rechten als »the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation« (Esping-Andersen 1989: 37). Polanyi (2021 [1944]) versteht Kommodifizierung und Dekommodifizierung als zwei »Organisationsprinzipien innerhalb der Gesellschaft, von denen jedes sich selbst bestimmte institutionelle Ziele setzt, von bestimmten gesellschaftlichen Kräften unterstützt wird und seine eigenen besonderen Methoden anwendet« (ebd.: 172). Daran anschließend schlägt Goodwin (2018: 1273) vor, die Gegenüberstellung von Kommodifizierung und Dekommodifizierung durch einen »komplexeren, multidirektionalen Prozess zu ersetzen, der permanente und umkämpfte Aushandlungsprozesse zwischen Staat und Zivilgesellschaft einschließt«. Über die Dekommodifizierung wird versucht, die Gesellschaft als Ganzes – nicht eine spezifische Klasse – vor der zunehmenden Ungleichheit und Umweltzerstörung zu schützen, die aus diesen Kommodifizierungsprozessen resultieren (ebd.: 1272).

In dieser Arbeit werden Kommodifizierung und Dekommodifizierung als simultan verlaufende und dialektisch zu begreifende Prozesse gefasst (ebd.: 1275). Und es gilt – insbesondere für den Bereich des Wohnens, über den sich die Warentriade aus Boden, Geld und Arbeitskraft aufspannt –, dass Dekommodifizierung in einem Bereich die Kommodifizierung eines anderen Bereichs fördern kann (ebd.: 1275). In der Wohnungsforschung wird Dekommodifizierung unterschiedlich verhandelt, etwa bezogen auf Eigentumsverhältnisse oder den Sozialen Wohnungsbau. Harloe (1995: 12) definiert *radical decommodification* in der Reinform als »the removal of any vestige of capitalist market influence over the production, distribution and consumption of goods and services and a fully socialised set of arrangements«. In der wohnungspolitischen Praxis existiert eine solche idealtypische Form der Dekommodifizierung jedoch nicht. In der praxisbezogenen Forschung könnte im Anschluss an Doling eher nach Arrangements gesucht werden, die einen diskriminierungsfreien Zugang zu Wohnraum bieten und unabhängig vom Einkommen langfristig Wohnsicherheit gewährleisten (Doling 1999).

Die zweite Gestaltungslogik von Infrastrukturpolitik changiert zwischen sozialer Integration und Desintegration. Im Hinblick auf die Integration sind Infrastrukturen am Ideal universellen Zugangs ausgerichtet. So ist im Grundgesetz der BRD ein politischer Anspruch infrastruktureller Integration verankert, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen (Folkers 2020 [2012]: 107). Gleichzeitig existieren eine Vielzahl von Ausschluss- und Diskriminierungsformen, die den Zugang und die Nutzbarkeit von Infrastrukturen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen bestimmen. Die dritte Gestaltungslogik stellt sich aufgrund der umfassenden gesellschaftlichen Bedeutsamkeit von Infrastrukturen die Frage, wie demokratisch bzw. wie autoritär Infrastrukturen hergestellt und in ihrem alltäglichen Gebrauch und den Aneignungsprozessen kontrolliert werden. So war die Wohnungspolitik im Fordismus auf Standardisierung und Massenkonsum ausgerichtet und bot wenig institutionalisierten Spielraum für Lebensrealitäten in Wohnformen jenseits der heterosexuellen Kleinfamilie. Die bauliche Gestaltung und langfristige Flexibilität der Wohngebäudenutzung, aber auch von Grund und Boden spielt eine Rolle für die Möglichkeit der kontinuierlichen demokratischen

Aneignung des Wohnens. Viertens spielt bei der Infrastrukturgestaltung die Frage nach ökologischer Nachhaltigkeit bzw. Externalisierung eine Rolle. Infrastrukturen können bewusst vom Zustand der Klimakrise aus konzipiert und gestaltet werden. Sie stehen dann allerdings im Konflikt mit anderen Handlungslogiken, etwa jene der Externalisierung, Ressourcenausbeutung oder des kurzfristigen Gewinns. Die fünfte Gestaltungslogik bezieht sich auf Handlungslogiken der geoökonomischen Expansion bzw. Selbstbescheidung. Sie findet im Rahmen dieser Publikation jedoch keine Berücksichtigung.

Die Aufgabe der Forschung besteht nun darin, sichtbar zu machen, wie und wodurch Infrastrukturen die Art und Weise gesellschaftlichen Lebens prägen, wie sie im Hier und Jetzt wirksam werden, aber auch, welche Gestaltungslogiken sich als handlungsleitend erweisen. Infrastrukturen bestimmen, wie Gesellschaften an einer geteilten Zukunft bauen, über sie nachdenken, Hoffnungen an sie knüpfen oder sie bewohnen werden und welche strukturellen Grenzen die aktuellen Entwicklungen zukünftig bedeuten werden (Appel et al. 2018: 19, 30 f.).

Tabelle 1: Erwünschte Staatsbeteiligung nach Branchen in Prozent im Jahr 2008

Branche	Insgesamt
Energiewirtschaft	77
Banken/Versicherungen	64
Fluglinien, Bahn, Post	60
Chemie/Pharma	45
Telekommunikation	40
Landwirtschaft	40
Elektroindustrie	35
Immobilienwirtschaft	31
Automobilindustrie	26

Quelle: Bieling 2009: 239, Stern 45/2008; Forsa-Umfrage

Die Forschungsdebatten über Infrastrukturen sind hilfreich, um deren gesellschaftliche Bedeutsamkeit zu unterstreichen sowie die unterschiedlichen Gestaltungslogiken oder Interessenskonflikte von Infrastrukturpolitik herauszuarbeiten. Unterbestimmt bleibt in den Debatten jedoch tendenziell die Frage nach der Rolle des Staates bei der Bereitstellung von Infrastrukturen. Dabei wurden Infrastrukturen in der Forschung meist als »*problématique of the state and market*« (Wiig et al. 2022: 3, Herv. i. O.) konzipiert – der *public-private-mix* fällt jedoch für unterschiedliche Infrastruktursektoren verschieden aus und unterliegt historischen Konjunkturen. So unterschied sich die erwünschte Staatsbeteiligung nach Branchen im Jahr 2008 deutlich (s. Tab. 1). Während sich im Jahr 2008 in der Energiewirtschaft 77 Prozent der befragten Zielgruppe für eine Staatsbeteiligung aussprachen, befürworteten in der Immobilienwirtschaft nur 31

Prozent eine Staatsbeteiligung. Wohnen, so schienen sich damals rund zwei Drittel der Befragten einig – werde am besten durch privatwirtschaftliche Akteure bereitgestellt.

Wie Jensen für die Jahre 2000 bis 2019 herausarbeitet, stieg die gesellschaftliche Sensibilität für die Rolle, die der Staat in der Wohnraumversorgung spielt, in den 2010er Jahren deutlich an. Dies spiegelt sich nicht nur in erhöhten tatsächlichen Rekommunalisierungsvorgängen von Wohnungsbeständen, sondern auch in einem diskursiven Wandel der Zeitungsberichterstattung:

Während in den Jahren zwischen 2000 und 2009 lediglich acht Mal über die »Rekommunalisierung« von Wohnraum berichtet wurde, steigt die Zahl der Berichte zu diesen Themen zwischen 2010 und 2019 kontinuierlich. Im Jahr 2010 wurden »Wohnraum« und »Rekommunalisierung« 18 Mal in der Presse genannt, 2014 waren es bereits 35 Fälle. Im Jahr 2019 berichteten die von der Datenbank erfassten deutschen Zeitungen bereits 99 Mal über erfolgte, diskutierte und angestrebte Wohnraumrekommunalisierungen. (Jensen 2022: 41)

Ist Wohnen dadurch mehr zu einem öffentlichen Gut geworden oder handelte es sich schon immer um ein öffentliches Gut, das jedoch primär privatwirtschaftlich bereitgestellt wird? Wo verläuft die Grenze zwischen öffentlichen und privaten Gütern? Und was ist nun der Unterschied und das Verhältnis zwischen ihnen? Im Gegensatz zu privaten Gütern darf von der Nutzung öffentlicher Güter niemand ausgeschlossen sein. Samuelson, dem Volkswissenschaftler und Mitbegründer der Theorie öffentlicher Güter, zufolge sind öffentliche Güter durch die Prinzipien der Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität gekennzeichnet und unterscheiden sich dadurch von privaten Gütern (Samuelson 1954). In der Realität treffen diese Kriterien allerdings auf viele Güter nicht zu, was u. a. zur Entwicklung der Konzepte »lokale öffentliche Güter« oder »Klubgüter« führte. Eine Übersicht über die vier Kategorien von Wirtschaftsgütern bietet Tabelle 2.

Tabelle 2: Vier Typen ökonomischer Güter

	Ausschließbar	Nicht-Ausschließbar
Rival	Privates Gut	Gemeingüter und Commons
Nichtrival	Klubgut	Öffentliches Gut

Quelle: Mazzucato 2024: 4, in Anlehnung an Hess, C.; E. Ostrom (2007): Introduction: An Overview of the Knowledge Commons. In: Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice, edited by C. Hess and E. Ostrom, 3–26, Cambridge, MA: MIT Press

Klubgüter werden kollektiv von einer nichtrivalen Gruppe genutzt, z.B., wenn von der Nutzung eines Fernsehsenders nichtzahlende Personenkreise ausgeschlossen werden können (Unger et al. 2017: 3) oder Genossenschaften nur Wohnungen an Mitglieder vermieten. Allerdings eignet sich auch diese Kategorisierung nicht dafür, die große Vielfalt der Güter zu beschreiben, da sie nicht eindeutig in eine dieser Kategorien fallen,

wie das Beispiel des Wohnens, aber auch das der militärischen Verteidigung verdeutlicht (ebd.: 4). Das Besondere an der Wohnraumversorgung ist, dass es sich beim Wohnen um ein überwiegend privat bereitgestelltes Gut handelt, das seine Qualität nur über Rivalität – Wohnraum kann an einer Stelle nicht beliebig reproduziert werden und es konkurrieren unterschiedliche Haushalte um die Nutzung – und Ausschließbarkeit – die Wohnung sollen nur Haushaltsmitglieder und geladene Gäste betreten dürfen – entfaltet. Trotzdem kann es gleichzeitig als öffentliches Gut bzw. öffentliche Infrastruktur betrachtet werden.

Unter öffentlichen Gütern sind Dienste bzw. Dienstleistungen und Institutionen zu verstehen, auf die die Bürgerinnen und Bürger für ihre freie Entfaltung in einer demokratischen Gesellschaft und mit Blick auf die Gleichwertigkeit ihrer Lebensverhältnisse unbedingt angewiesen sind. (Bieling und Möhring-Hesse 2023a: 12 f.)

Zu öffentlichen Gütern werden Infrastrukturnetze oder -dienstleistungen dann, wenn sie dem Gemeinwohl dienlich sind. Voraussetzung dafür ist, dass »man sich im öffentlichen Raum zuvor auf sie verständigt hat und sie – bei Vermeidung eines Ausschlusses sozialer Gruppen – möglichst umfassend und für alle verfügbar bereitgestellt werden« (ebd.). Als »kollektiv-gemeinwirtschaftliche Grundlage einer guten Wirtschaftsgesellschaft« (Streeck 2019: 8) ermöglichen öffentliche Güter einerseits die private Wirtschaft und bilden die Grundlage für demokratische Legitimität, doch sie sind gleichzeitig aufgrund der fortschreitenden Akkumulation durch Enteignung nicht davor geschützt, dass der Kapitalismus versucht, »in sie einzudringen und sie sich einzuverleiben« (ebd.: 9).

Bei der Debatte um öffentliche Güter stehen oft deren gemeinwohlfördernden Komponenten im Zentrum, allerdings ohne, dass genau herausgearbeitet wird, wie diese Gemeinwohlorientierung hergestellt und demokratisch ausgehandelt wird. Welche Rolle soll der Staat bei der Bereitstellung öffentlicher Güter spielen? Diese Frage wird in der (wirtschafts-)wissenschaftlichen Debatte Mazzucato (2024) zufolge konzeptionell nicht differenziert genug herausgearbeitet. In vielen Studien, etwa jenen zum *Global Public Good* (Meeresströmungen, Geschichte, technologische Entwicklung, Sprachen), werde zwar die Notwendigkeit und das Potenzial internationaler Kooperation hervorgehoben, aber der Staat in erster Linie als Lückenbüßer und Bearbeiter von Externalitäten betrachtet, die behoben werden müssten (Mazzucato 2024: 2). Auf der anderen Seite habe die Commons-Literatur zwar maßgeblich zu unserem Verständnis von kollektiv ausgehandelten und gemeinwohlförderlichen Prozessen beigetragen und die Bedeutung der Involviertheit lokaler Zivilgesellschaft betont (Ostrom 1999), doch, so Mazzucato (2024), wird hier der Einfluss von Regierungen tendenziell als ineffektiv und ineffizient angenommen – ein Verständnis, das politisch-strategische Implikationen mit sich bringt:

Conceptualising government activity as a correction to market failure as well as placing the burden of compensating for weak states on communities does not allow for ambitious and pro-active action to be taken. (Mazzucato 2024: 2)

Das Konzept der *Commons* (auch Gemeingüter oder Allmende) gewann im Anschluss an die Arbeiten von Ostrom (1991) seit den 1990er und 2000er Jahren an Popularität. Akteur*innen betonen mit dem Konzept die Notwendigkeit und Möglichkeit der demokratischen Gestaltung von Räumen und Infrastrukturen von unten und die Entwicklung von Gegenentwürfen zum Neoliberalismus (Card 2023: 51). In der Regel werden Commons jenseits von Markt und Staat konzipiert und versuchen sich von beiden Vergesellschaftungsformen abzugrenzen. Denn beide – so die Annahme – würden

oft eine gemeinsame Vision von technologischem Fortschritt und Wettbewerb [verfolgen und sein], (zumeist) eingebettet in ein liberales, nominell demokratisches Gemeinwesen, dessen Kern individuelle Rechte und Freiheiten sind. In dieser gemeinsam konstruierten Weltsicht ist die Rollenverteilung komplementär, aber das Bemühen gleich: (de facto unerreichbares) Endloswachstum und Konsumentenzufriedenheit (Helfrich und Bollier 2012: 17).

Daher sei es wichtig, in Abgrenzung von Markt und Staat Gegenentwürfe zu entwickeln. Im Bereich der Wohnraumversorgung wird die Commons-Debatte in Deutschland, aber auch international in erster Linie in Bezug auf selbstorganisierte Wohnprojekte geführt. Doch das Commons-Konzept bleibt nicht ohne berechtigte Kritik: Bei der schemenhaften Vorstellung einer klaren Trennung der Commons von den Sphären Markt und Staat werde angenommen, dass eine Versorgung außerhalb des Marktes möglich sei und damit übersehen, wie sehr die Projekte Teil kapitalistischer Prozesse und zutiefst mit diesen verwoben sind. *Commoning* kann zwar nach Harvey als Akt der Verteidigung vor weiterer Einhegung und der Ausweitung kapitalistischer Akkumulationsprozesse verstanden werden. Doch in der Realität ist das, wenn auch in abgestuften Facetten, meist nicht der Fall. Zum Beispiel kann ein Gemeingut, wenn es sich nicht einhegen lässt oder eine Ware ist, ausgebeutet und so produktiver Teil kapitalistischer Akkumulationsprozesse werden (Harvey 2013a: 129ff.). Commons stehen demnach in einer nicht aufzulösenden Verbindung mit regulativen Maßnahmen, Eigentumsregimen und Zirkulations- sowie Austauschprozessen (Card 2023: 52).

Harvey zufolge ist eine zweigleisige politische Strategie notwendig, um Commons zu schützen und zu stärken:

Der Staat muss gezwungen werden, mehr und mehr öffentliche Güter für öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen, und Bevölkerungsgruppen müssen sich selbst organisieren, um diese Güter auf eine Art und Weise in Besitz zu nehmen, zu nutzen und zu ergänzen, die die Qualität der nichtkommodifizierten und ökologischen Gemeingüter sowie die Gemeingüter der sozialen Reproduktion erweitert und verbessert. (Harvey 2013a: 161)

Das Denken über Gemeingüter, so Harvey (2013) verhafte allzu oft in begrenzten Annahmen oder im polarisierten Nachdenken über Güter, bei dem etwa autoritäre Staatsintervention und Privatbesitz auf der einen Seite und Commons auf der anderen Seite gegenübergestellt würden. Vielmehr sollten öffentliche Infrastrukturen »als instabile und formbare soziale Beziehungen angesehen werden«, die für das Leben einer bestimmten

Gruppe und ihr Auskommen essenziell sind (ebd.: 137 f.). Bei beiden Konzepten – öffentliche Güter und Commons – werde der Staat von vorneherein nicht als Kernakteur in der Definition und bei der strategisch koordinierten Erreichung ambitionierter, gemeinwohlorientierter Ziele verstanden. »Das Gute«, das auf eine bestimmte Art und Weise aus gemeinsamer Schöpfung entstehen soll, wird nicht als handlungsleitendes Ziel definiert, das kollektiv – durch und mit dem Staat – erreicht werden kann (ebd.). Um dies zu erreichen, wären Mazzucato (2024: 3) zufolge fünf Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen Akteuren notwendig: »(1) purpose and directionality; (2) cocreation and participation; (3) collective learning and knowledge-sharing; (4) access for all and reward-sharing; and (5) transparency and accountability«. Auch die Gewährleistungsstaatsdebatte formulierte Prinzipien, unter denen der Staat in der Lage sei, die Infrastrukturbereitstellung sicherzustellen (s. Kapitel 2.2).

Die vorgestellten Debatten illustrieren Forschungsstränge, Gestaltungslogiken und politische Dimensionen von Infrastrukturen. Es leuchtet ein, dass dem Begriff »Innovation« in Bezug auf öffentliche Infrastrukturpolitik von verschiedenen Autor*innen unterschiedliche Bedeutungen zugeschrieben werden: Im öffentlichen Verständnis und der Mainstreamforschung wird Innovation überwiegend in Verbindung gebracht mit technologisch-unternehmerischen Innovationen, die im Einklang mit neoliberaler Governance stehen (Bärnthaler 2022; Bärnthaler et al. 2023). Der Wirtschaftstheoretiker Joseph Alois Schumpeter etwa begreift Innovation als Akt der »schöpferischen Zerstörung«, etwa die Reorganisation der Produktion oder neue *Spatio-Temporal Fixes*, die durch Kredite gefördert werden (Bieling et al. 2021: 141). Im Bereich der Wohnungs- und Stadtpolitik könnte hierunter die strukturkonservative Einführung neuer Finanztechniken verbunden werden, etwa die Tokenization of Real Estate, die mit der Hoffnung der Demokratisierung des Investmentmarkts verbunden ist (Lacity und Treiblmaier 2022; Zheng und Sandner 2022). Der Begriff »soziale Innovation« hingegen wurde eingeführt, um pfad- und kontextabhängige Formen der Innovation zu betonen, die Gebrauchswerte und menschliche Bedürfnisse ins Zentrum stellen:

It meets genuine needs neglected or exacerbated by the state/market apparatus; it creates new forms of eco-social/institutional relations and polities; and it collectively empowers people (especially marginalised people) to act – not only within the existent systems and modes of governance, but also towards transforming them. (Moulaert und MacCallum 2019: 4)

Diese Position verweist – in Abgrenzung zum liberalen Mainstreamverständnis von Innovation – auf die Relevanz kleinerer Bottom-up-Projekte, die potenziell alternative Konzepte entwickeln und als Prozesse des *Commoning* verstanden werden können. Bärnthaler (2022: 4) kritisiert »their scepticism towards state agency and public policies and the primacy they give to grassroots tend to entrap social innovation in niches, cracks, and margins«. Das Foundational Economy Collective (2019a) hebt hervor, dass bei vielen Vorstellungen von Innovation die zentrale Rolle eines materiellen und providentiellen Sektors übersehen wird. Grundlegend schließt diese Publikation an die Perspektiven von Bärnthaler, Mazzucato und dem Foundational Economy Collective an. Innovationen werden in Form von Steuerungsinstrumenten, Diskursen und *housing imaginaries*

gesucht, die den Anspruch erheben, die Bezahlbarkeit des Wohnens zu gewährleisten und die in den unterschiedlichen Kommunen jeweils an spezifischen Schnittstellen von Ökonomie, Zivilgesellschaft und Staat entstehen.

2.2 Der Gewährleistungsstaat

In welchem Verhältnis Zivilgesellschaft, staatliche Institutionen im engeren Sinn sowie die Wohnungswirtschaft als öffentliche Infrastruktur stehen, ist Ausdruck der historisch-geografisch spezifischen Form von Staatlichkeit. Was diese kennzeichnet, wird in Anlehnung an das politische Leitbild und den Begriff des Gewährleistungsstaats entwickelt. Das politische Leitbild des Gewährleistungsstaates konstituierte sich historisch als Antwort auf die Krise des Fordismus und in Reaktion auf das Leitbild des »schlanken Staates«, wurde aber gleichzeitig auch in der Wissenschaft aufgegriffen. Für die Wohnungsforschung ergibt sich aus der Debatte über den Gewährleistungsstaat aufgrund von zwei Umständen ein Mehrwert: Erstens ist die Wohnungspolitik ein relativ altes Politikfeld, das stets gewährleistungsstaatlich organisiert wurde: Historisch wurde in der BRD ebenso wie während des Nationalsozialismus und der Weimarer Republik stets, wenn auch in unterschiedlichen Verhältnissen, die Wohnraumversorgung in Zusammenarbeit mit privaten, öffentlichen und gemeinschaftlichen Eigentümer*innen gemeinsam bereitgestellt. Anders als z.B. im Infrastruktursektor Telekommunikation agierte der Staat im Bereich der Wohnungspolitik stets als Gewährleistungsstaat. Zweitens hat sich seit den 1990er Jahren der Public-Private-Mix im Bereich des Wohnens aufgrund der Privatisierung ehemals bezahlbarer Wohnungsbestände und der Finanzialisierung des Wohnens stark verändert, wodurch sich auch die Kräfteverhältnisse und Steuerungsherausforderungen verändert haben.

Im Folgenden werde ich zunächst auf die Herausbildung des politischen Leitbilds des Gewährleistungsstaates eingehen und dann einige Impulse aus der wissenschaftlichen Gewährleistungsstaatsdebatte aufgreifen. Dabei nehme ich eine Ergänzung von den durch die Verwaltungs- und Rechtswissenschaften geprägten Gewährleistungsstaatsdebatte durch die gesellschaftswissenschaftlich geprägte Governance-Debatte vor.

Das politische Leitbild des Gewährleistungsstaates entstand als Antwort auf die Krise des fordistischen Wohlfahrtsstaates in den 1990er Jahren. Der keynesianische, fordistische Wohlfahrtsstaat, für den standardisierter Massenkonsum und die Einbindung der Arbeiter*innen in den hegemonialen Konsens (durch Zustimmung, nicht nur durch Zwang), kennzeichnend waren, übte als »bürokratischer Kontroll- und Überwachungsstaat« (Kannankulam 2010: 224) einen hohen Konformitätsdruck auf die Bevölkerung aus. Er geriet ab den 1960er Jahren zunehmend in die Kritik von Linken und von konservativ/rechter Seite und war parallel dazu zunehmenden ökonomischen Krisen ausgesetzt. Von politisch linker Seite wurden am »fürsorglichen«, »intervenierenden« fordistischen Wohlfahrtsstaat auf heterogene Weise unzureichende Partizipations- und Mitbestimmungsmöglichkeiten kritisiert (Bieling 2009: 236). Um dem zu entgegnen, wurden in bestimmten progressiven Milieus etwa Forderungen nach Entstaatlichung artikuliert, die auf lokaler Ebene die Forderung nach einer Stärkung der Selbstverwaltung und

Selbsthilfe naheliegend erscheinen ließ. Krätke und Schmoll (1987: 65) kritisieren, dass sich hinter diesen Forderungen und dem Anti-Etatismus oftmals ein verkürztes Staatsverständnis verbarg, das den Staat auf »einen eigenständigen ›bürokratischen‹ Apparat mit vielerlei ›Systemmängeln‹ reduziert«. Damit stütze die Entstaatlichungsforderung schlussendlich die herrschende Staatsbürokratie, »indem strukturelle Änderungen sowohl der Organisationsform staatlich/kommunaler Institutionen/Aufgabenträger als auch der dort konkret herrschenden staatskapitalistischen Praktiken nicht mehr reformpolitisch thematisiert werden« (ebd.). Konkrete Diskurse um Dekommodifizierung und Demokratisierung spielten hingegen keine Rolle. Selbsthilfe berge die Anforderung der Selbstfinanzierung, was bei zunehmender sozialer Polarisierung eine stark exkludierende Mechanik impliziere.

Die rechte Kritik am Wohlfahrtsstaat und ihre Krisendiagnose gewann in den 1970er und 1980er Jahren in öffentlichen politischen Diskussionen an Einfluss, was neokonservativen und markliberalen Ideen einen Aufschwung bescherte (Bieling 2009). Ihr zufolge sollten neue Spielräume über individuelle Selbstverantwortung, Privatinitiativen des Unternehmertums und verstärkte Wettbewerbsorientierung erlangt werden, während gleichzeitig der Einfluss staatlicher Regulierung als leistungshinderlich, kostenintensiv und bürokratisch diskreditiert und zurückgedrängt werden sollte. Daran anknüpfend wurden auf der Ebene der politischen Leitbildproduktion zunächst der »schlanke Staat« und später der »Gewährleistungsstaat« entwickelt. Bei letzterem handelt es sich um eine Spezifizierung, Präzisierung und Akzentuierung (Bieling 2009: 238) des politischen Leitbildes des schlanken Staates, das noch zu Beginn der 1990er Jahre prägend war. Wie der schlanke Staat steht der Gewährleistungsstaat im Zeichen der »Abkehr von bislang geltenden Vorstellungen eines Interventionsstaates, der monopolistisch für die Planung, Durchführung und Kontrolle öffentlicher Dienstleistungen verantwortlich ist« (Dingeldey 2008: 318).

Die ideologisch-programmatischen Wurzeln des Gewährleistungsstaates sind in der Sozialdemokratie des Dritten Weges in Deutschland, aber auch Großbritannien zu verorten. Die Sozialdemokratie versuchte, sich mit einer inhaltlich-argumentativen und programmatischen Neuausrichtung aus einer Krise zu manövrieren und benötigte dafür ein politisches Leitbild. Anders als beim schlanken Staat, bei dem die Veränderung der Rolle des Staates primär und einseitig als »Rückzug des Staates« konzeptualisiert und politisch eingefordert wurde, setzten die Begründer*innen des Leitbildes des Gewährleistungsstaates andere Akzente: Auch in Reaktion auf evident werdende Versorgungslücken nach Privatisierungsprozessen betonten und befürworteten sie eine nach wie vor zentrale Rolle des Staates bei der Gewährleistung gemeinwohlrelevanter öffentlicher Güter. Staatlichen Unternehmen schrieben sie jedoch keine fundamentale Rolle mehr bei der direkten Bereitstellung dieser Güter zu, auch wenn sie diese direkte Form der Bereitstellung nicht per se ausschlossen. Vielmehr sollte die neue Programmatik eine mit dem Begriff »from providing to enabling« umschriebene Transformation von Staatlichkeit einleiten.

Dem Leitbild des Gewährleistungsstaates zufolge muss der Staat die Rolle als »Manager« und »Ermöglicher« einnehmen. Der Staat ist demnach dafür zuständig, den Rahmen zu schaffen, in dem sich wirtschaftliche Akteure und aktivierte zivilgesellschaftliche Subjekte – möglichst im Sinne des Gemeinwohls – entfalten können (Schuppert 2008).

Zwar hält er an seiner Gemeinwohlverantwortung fest, doch kennzeichnen unterschiedliche Bereiche eine »verschieden intensive Entkoppelung von staatlicher Ergebnisverantwortung und gesellschaftlicher oder korporatistischer Aufgabenwahrnehmung« (Schedler 2000: 5; Eifert 1998: 18ff.).

Dieses politische Leitbild legitimierte und priorisierte ähnlich wie sein Vorgänger Privatisierung, Auslagerung und Kooperation bei der Organisation der Problemverarbeitung und Bereitstellung von Leistungen. Parallel zu seiner gesellschaftlichen Verbreitung diffundierte es in den wissenschaftlichen Diskurs, der einige spannende Anknüpfungspunkte für die Analyse von Infrastrukturkonflikten bereithält. Bereits in den 1990er und frühen 2000er Jahren lagen Publikation vor, die sich mit den Herausforderungen und möglichen Problemen eines solchen staatlichen Transformationsprozesses befassen (s.a. Schedler 2000; Schuppert 2008). Dem Prozess der Transformation von Staatlichkeit, die stark auf Kooperation und Zusammenarbeit des Staates mit privatwirtschaftlichen Akteuren ausgerichtet ist, sind spezifische Diskurse und Vorgehensweise, aber auch Tendenzen und Momente der (De-)politisierung inhärent. Bieling (2009: 238 f.) etwa verweist darauf, dass mit zunehmender Ausstrahlungskraft des gewährleistungsstaatlichen Leitbilds auf dem »Terrain der politischen Auseinandersetzung« eine Verschiebung stattfindet:

Ging es vormals noch um die grundsätzliche Frage, ob Privatisierung der richtige Weg ist, so richtete sich der Blick [...] zunehmend nur noch darauf, wie Privatisierung und Regulierung gestaltet werden sollten, also auf die Konditionen und die operative Umsetzung der wettbewerbs- und sozialpolitischen Kontrollregeln.

In der Wissenschaft fand die heuristische Konzeption des Gewährleistungsstaates Ende der 1990er Jahre Einzug in die Debatte. Bis in die 2000er Jahre befassten sich mit der Konzeption v.a. Wissenschaftler*innen der Verwaltungs-, Rechts- und Politikwissenschaften, danach verliert die Debatte an Relevanz.¹ Die Wissenschaftler*innen beschrieben die Neuaushandlung der Verantwortungsteilung zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, die einen Wandel in den Modi der Aufgabenerfüllung impliziert (Schuppert 2005b: 18). Ihre Auseinandersetzungen fokussierten »sehr differenziert die sich verändernde Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem, privatem und drittem Sektor und betont dabei gleichzeitig die zunehmende Komplexität staatlicher Interventionen als Wandel von Governance« (Dingeldey 2008: 317 f.). Konkret setze die voraussetzungsvolle Schaffung von Ermöglichungsstrukturen durch den Staat, der nunmehr als Mediator und Vermittler agierte, die

Problemanalyse, Strategieentwicklung, Abstimmung und Kompromissfindung bzw. Koordination verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Akteure auf verschiede-

1 Inhaltlich untersuchen die Studien teilweise die Privatisierungen von Telekomunikation und anderen netzgebundenen Infrastrukturen, bei deren Liberalisierung die Politik der Europäischen Union eine entscheidende Rolle gespielt hat. Im deutschsprachigen Kontext gibt es einige Arbeiten zu Verkehrspolitik und dem Gewährleistungsstaat (Schuppert 2001; Franzius 2003; Reichard 2003; Ladeur 2009; Karl 2008).

nen politischen Ebenen und über verschiedene Politikfelder hinweg [voraus] (ebd.: 324).

Durch die vermehrte Auslagerung und Privatisierung wurde es zunehmend notwendig, die »Staatsaufgaben [...] auf eine Weise [zu definieren], die es kapitalistischen Organisationen gewinnbringend erscheinen lassen muss, entsprechende Leistungen operativ durchzuführen« (Sack 2021: 3f.). Das begünstigte die Schaffung eines quantifizierbaren Quasimarktes, auf dem soziale und kulturelle politische Ziele definiert und anschließend kommodifiziert und gehandelt werden konnten.² Zugleich, so Franzius (2003: 112), berge diese Entwicklung die Gefahr, dass es durch die vermehrte Privatisierung potenziell dazu kommen könne, dass der »Staat als Grundrechtsadressat abhandeln« komme und dafür die breitstellenden Unternehmen mehr in den Fokus geraten. Die konkreten Dynamiken der De- und Politisierung gilt es genauer empirisch zu untersuchen. Bevor dafür konkreter auf einzelne Erkenntnisse aus der Debatte um den Gewährleistungsstaat eingegangen wird, ist es hilfreich, Impulse aus der Debatte über Governance hinzuzuziehen.

Parallel zu den beschriebenen ideologischen Rekonfigurationen der Leitbildproduktion und der deutschsprachigen wissenschaftlichen Debatte zum Gewährleistungsstaat erfolgten international Umbrüche, die eng mit Fragen der Veränderung von staatlicher Handlungsmacht verbunden waren. Zum einen fand eine Reskalierung staatlicher Steuerungsprozesse auf sub- und supranationalen Ebenen statt, die Binnenmarktintegration und der regulative Einfluss der Europäischen Union gewannen an Einfluss, es erfolgte eine Abkehr vom fordistischen Wohlfahrtsstaat. Gleichzeitig wurden zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure in Politik- und Gewährleistungsprozesse stärker einbezogen. Öffentliche Infrastrukturen wurden privatisiert, die Globalisierung beschleunigt sich, auch im Bereich des zuvor sehr lokal organisierten Immobilienmarktes. Im Kontext dieses Wandels befassten sich international in den 1990er und 2000er Jahren in den Sozialwissenschaften viele Forschungsarbeiten mit veränderten Formen der Steuerung. Eine Forschungsdebatte dazu, aus der im Folgenden wichtige Hinweise destilliert werden, bei der der Staat selbst jedoch häufig nicht mehr im Zentrum steht, ist die Governance-Debatte. Sie befasst sich mit dem Wandel von »government zu governance« und reagierte damit auf die Unzufriedenheit mit vorherrschenden Ansätzen, die sich oftmals auf simplistische Dichotomien stützen, z.B. Privat gegen Staat, oder Marktwirtschaft gegen Planwirtschaft (Jessop 1998: 44f.). Der Staat selbst verlor in der Governance-Forschung an Relevanz (Bretthauer et al. 2010: 10). Analysegegenstand waren nun neue Steuerungsformen, die sich mit der zunehmenden Globalisierung herausbildeten und eine Abkehr von hierarchisch organisierten Staatsformen anzuzeigen

2 »Soziale und kulturelle Ziele müssen quantifiziert, kommodifiziert und in einen politisch geschaffenen Quasi-Markt überführt werden. Politisch werden Infrastrukturaufgaben in zwei Cluster unterteilt, nämlich erstens diejenigen, die (mehr oder weniger) unmittelbar ökonomisiert werden können und zweitens diejenigen, für die in einer Weise mobilisiert wird – (sei es durch Interessengruppen oder soziale Bewegungen), dass die (Partei-)Politik Folgen für den Wählerstimmenmarkt erwartet« (Sack 2021: 3 f.).

schielen. Vermeintlich weniger hierarchische, kooperative und inklusivere Steuerungsmechanismen in Form einer »governance-beyond-the-state« (Swyngedouw 2005), bei denen zivilgesellschaftliche Akteure (NGOs), aber auch private Akteure eine größere Rolle bei der Politikformulierung einnahmen (Bretthauer et al. 2006: 10).

Selektive Bezüge zur Governance-Debatte können hilfreiche Hinweise für die Gewährleistungsstaatsanalyse liefern und in diese integriert werden.³ Es geht mir dabei nicht darum, die Gewährleistungsstaats- und Governance-Debatten vollständig wiederzugeben und zu rekonstruieren, sondern aus ihnen selektiv Zusammenhänge und Aspekte herauszufiltern, die speziell für die Analyse der heutigen Wohnraumversorgungskonflikte und deren künftigen Aushandlung von Bedeutung sind. Das Ziel der Kombination und Integration beider Debatten ist es, einen Eindruck von möglichen Dynamiken und Verschiebungen innerhalb von und zwischen einzelnen staatlichen Institutionen zu gewinnen, aber auch deren verändertes Verhältnis zur Zivilgesellschaft und dem Immobiliensektor greifbar zu machen. Darauf aufbauend kann herausgearbeitet werden, welche Aushandlungsdynamiken für die aktuelle Form von Staatlichkeit im Wohnungssektor vorherrschend ist und welche spezifischen Herausforderungen und Widersprüche sich aus ihr ergeben, die der verbesserten Versorgung aller mit öffentlichen Infrastrukturen im Wege stehen.

Die Verantwortungsstufung: (Wie) kann sie intakt gestaltet werden? Um einer Konturlosigkeit staatlicher Aufgabenbeschreibung im Kontext der Transformation von Staatlichkeit entgegenzuwirken, entwirft Schuppert für den Gewährleistungsstaat ein »Drehbuch« (Schuppert 2005b: 25) der Verantwortungsstufung, das aus der Perspektive der Verwaltung drei Modi der Verantwortungsstufung identifiziert: erstens die direkte Erfüllungsverantwortung über öffentliche Versorgungsbetriebe, zweitens die Gewährleistungsverantwortung, die die Regulierung, Kontrolle, und Überwachung der Akteure umfasst, die die öffentliche Infrastruktur bereitstellen, und drittens die Auffangverantwortung bei erkennbaren Steuerungsdefiziten. Für die Wohnraumversorgung waren historisch und sind noch heute alle drei Modi der Verantwortungsstufung parallel relevant – wenn auch lokalspezifisch und historisch in unterschiedlichen Mischverhältnissen: die Erfüllungsverantwortung für öffentliche Wohnungsunternehmen und öffentlichen Grund und Boden, die Gewährleistungsverantwortung für die rechtliche Steuerung der Wohnraumversorgung und Stadtentwicklungspolitik etwa über das Mietrecht, die Subjekt- und Objektförderung sowie Formen der Steuerpolitik (z.B. bezüglich Eigentum, Erbe) und die Auffangverantwortung. Letztere erfolgt in erster Linie über ordnungs- und sozialrechtlich regulierte Bereiche, sie betreffen Zwangsräumungen und die Unterbringung von Obdach- und Wohnungslosen. Hervorgehoben wird von Schuppert die notwendig gewordene Institutionalisierung eines strukturellen Rahmens, in dem diverse Akteure agieren, wobei der Staat unterschiedliche »Organisations-, Verfahrens-, und Regelungsstrukturen« (ebd.) bereitstellt und über ein »gewährleistungstaugliches«

3 Hinzugezogen werden ebenfalls Impulse aus anderen Debattensträngen, etwa jene zum *regulatory state*, die primär im US-amerikanischen und britischen Kontext entwickelt wurden und die Heuristik des kooperativen Staats, die als Akzentuierung bestimmter Dynamiken der Begrifflichkeit des Gewährleistungsstaates diesem untergeordnet werden kann.

Finanzierungssystem, Personal, Regulierungs- und Rechtssystem verfügt (Schuppert 2005: 41). Damit bewegt sich die inhaltliche Debatte um den Gewährleistungsstaat weg von der primären Fokussierung auf Privatisierung und Delegation an autonome Agencys und betont das Entstehen neuer Regierungstechnologien.

Ebenfalls in der Gewährleistungsstaatsdebatte fokussiert werden Prüfungs-, Überwachungs-, Monitoring- und Kontrollinstanzen, die die Umsetzung und Evaluation staatlicher Strategien begleiten. Damit verknüpft sind erstens Fragen danach, inwiefern eine Rückbindung der Ergebnisse in den Politikprozess erfolgt und ob Schritte einer anschließenden Re-Regulierung eingeleitet werden (Dingeldey 2008: 324). Zweitens wurde untersucht, wie Prüfungs- und Evaluierungsprozesse gestaltet werden. Swyngedouw (2005: 2000 f.) weist darauf hin, dass diese Prozesse oftmals entlang von Formen der »reflexive risk-calculation (self-assessment), accountancy rules and accountancy-based disciplining, quantification and benchmarking of performance« entwickelt werden. Welche Rolle spielen in der Empirie kalkulative, quantifizierende Praktiken für die Bewertung und Evaluation wohnungspolitischer Instrumente? Bezogen auf den Wohnungsmarkt existieren einerseits eine Vielzahl quantifizierender Kennziffern, mit denen die Entwicklung des Marktes beobachtet werden kann, die ihn aber gleichzeitig konstituieren (Bitterer und Heeg 2015: 38). Der Staat erstellt dafür Marktberichte, kooperiert aber auch mit privaten Research-Diensten und Forschungsinstitutionen, um sein Bild von der Wohnungsmarktentwicklung, z.B. der zukünftigen Wohnkostenbelastung oder den künftigen Wohngeldausgaben, zu diversifizieren und schärfen.

Führt Koproduktion zu Konsens und Nivellierung? Mit der fortschreitenden Etablierung des staatlichen Gewährleistungsmodus im Wohnungssektor und dem Bedeutungsverlust der direkten staatlichen Bereitstellung wird die Notwendigkeit für eine Abstimmung zwischen einer Vielzahl von Akteuren größer. Auf höherer Abstraktionsebene weist die Gewährleistungsstaatsdebatte darauf hin, dass die Transformation die Gefahr berge, dass sich zu erreichende Ziele in Konturlosigkeit verlieren. Es kommt zu einem »Koordinationsmodus zwischen Hierarchie und konsensuellem Arrangement«, bei dem die spezifischen Handlungsrationitäten der Kooperationspartner*innen einerseits gewahrt werden sollen, aber sie andererseits gleichzeitig koordiniert und schlussendlich Gemeinwohlbeiträge Privater geformt werden sollen (Schuppert 2005: 34). Beim mit dem Gewährleistungsstaat verwandten Topos des Kooperationsstaates kommt es zu einer engen Abstimmung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Durch die notwendig gewordenen Abstimmungsprozesse finde eine Nivellierung der Rolle des Staates statt – er wird als weiterer »normaler« Marktakteur behandelt« (Knauff 2011: 195). Der Modus der Kooperation und Koordination wirke sich potenziell zugunsten konsensualer Arrangements aus und berge die Gefahr der Distanzlosigkeit und Kompromisse (Schuppert 2005: 33); Informales tritt an die Stelle von formalem Verwaltungshandeln. Während ökonomische Organisationen und Akteure einen Teil ihrer Handlungsautonomie zugunsten verbesserter politischer Einflussmöglichkeiten aufgeben, büßt umgekehrt der Staat einen Teil seiner top-down Handlungsmacht ein, indem er sich mit den Organisationen austauscht und auf Abstimmungsprozesse einlässt (Jessop 1998: 49). Durch die organisatorische und institutionelle Mitwirkung

Privater bestünden unklare Verantwortlichkeiten und die »Gefahr der Vernachlässigung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze« (Knauff 2011: 195). Der neue Modus führe zu einer »formalization of interinstitutional and intrainstitutional arrangements and the proliferation of mechanisms of self-regulation in the shadow of the state« (Levi-Faur 2005: 27). Daraus kann sich ein Problem der Identifikation von Verantwortungs- und Rechenschaftspflicht ergeben, denn auch wenn die Erbringung sich vermehrt auf mehrere Akteure verteilt, verbleibt die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung insbesondere im Bereich gemeinwohlrelevanter öffentlicher Güter letztlich beim Staat.

Welche Rolle spielt das Recht und wie werden Konflikte bearbeitet? Generell stellt sich im auf Koproduktion ausgerichteten gewährleistungsstaatlichen Regulierungsmodus die Frage, inwiefern sich Formen der Konfliktbearbeitung und -beilegung sowie das Recht, die Rechtsprechung und ihr Verhältnis zueinander verändern. Eine Frage nach gewährleistungsstaatlichen Regulierungsformen, die Schuppert formuliert, lautet, ob an die Stelle einer »überwiegend justizförmigen Konfliktkultur solche Konfliktlösungsmechanismen [...] [treten], die wie die Schlichtung oder die Mediation ohne die staatliche Rechtsdurchsetzungsmacht auszukommen suchen« (Schuppert 2005b: 39).⁴ Durch die spezifische Steuerungsform über vielschichtige institutionelle Arrangements, die Formen der Selbstregulierung ebenso einschließen wie staatliche Bereitstellung, komme es zu einer »Anreicherung der Wege der Konfliktverarbeitung« (ebd.: 42, zitiert: Hoffmann-Riem (1999): Justizdienstleistungen im kooperativen Staat: 159 f.) und einer »Pluralisierung der Rechtsproduktion« (ebd.: 40).

Aus den komplexen Herausforderungen für die Steuerung, so u.a. Franzius (2003: 510), erwachse die Notwendigkeit nach dem »Aufbau eines neuen – öffentlichen – Gewährleistungsrechts, das stärker als bisher den Umstand kooperativer Aufgabenerledigung in Netzwerken autonomer Systeme berücksichtigen muss«. Franzius (ebd.: 517) befindet gar den Topos des Gewährleistungsstaates für überflüssig, er fokussiert das »Gewährleistungsrecht«. Inwiefern sich die Bedeutung des Rechts im Gewährleistungsstaat verändert, darüber sind in der Literatur unterschiedliche Aussagen zu finden, die sowohl auf eine Ausweitung rechtlich ausgehandelter Konflikte als auch auf deren Bedeutungsverlust hindeuten. Sack verweist darauf, dass die Legislative im Gewährleistungsstaat vermehrt Standards gemeinwohlsichernder Leistungserbringung definiert (Sack 2021). Schuppert (2005a) zufolge gilt es zu beachten, dass die »gesetzlich gesteuerte Selbstregulierung [...] nicht zu einer Behinderung der Rechtsfortbildung führen« darf. Knauff wie-

4 Eine komplexe Situation entsteht, wenn etwa öffentliche Institutionen im Zentrum politischer Auseinandersetzungen stehen, z.B., wenn sie unter Korruptionsverdacht geraten oder ihnen moralische Verfehlungen oder sonstige Skandale angelastet werden. Dies führt zu einem Verlust des Vertrauens in den Staat. Eine solche Situation erfährt durch globale Medien- und Informationsnetzwerke eine Zuspitzung, wenn Skandale als »premium genre across news markets« gelten (Greer und McLaughlin 2017: 123). In Bezug auf den UK-Kontext arbeiten Greer und McLaughlin (ebd.: 13) heraus, dass der Staat inzwischen nicht mehr durch Neutralisierung und Verleugnung der Skandale reagiert, sondern er Skandalen mit einer Form von »re-vamped public inquiry« begegnet. Doch da auch die Formen der Konfliktverarbeitung durch den Staat reguliert werden, gelingt die Distanzierung nur bedingt: »both the regulatory state and its public inquiries risk being consumed by the scandals they are trying to manage« (ebd.).

derum beobachtet, dass das Recht an Bedeutung verliert »gegenüber anderen Methoden, etwa Anreiz, Werbung, oder moralischer Inpflichtnahme« (Knauff 2011: 72), indem der Staat primär auf indirekte Mittel der Lenkung setze. Dann würde das Recht, wie er anhand des »Kooperativen Staates« herausarbeitet, lediglich »in seiner überkommenen Form vor allem als Lenkungsmittel gegenüber unorganisierten oder Kooperationsunwilligen« dienen (Knauff 2011: 72). Majone (1997: 156) konstatiert, dass der Bedeutungsgewinn von Gerichten in der Verwaltungspraxis und der Politikgestaltung das fundamentalste Resultat der Herausbildung des *regulatory state* ist. Mit dem Richterstand gewinne ein nichtdemokratisch gewählter Berufsstand an Bedeutung (ebd.).

Der Staat der Zivilgesellschaft? Mit der zunehmenden Einbindung nicht nur der Wirtschaft, sondern auch der Zivilgesellschaft in vormals rein staatliche Aufgabenbereiche zerstreut sich die Rolle des Staates bei der Definition dessen, was Gemeinwohl ist. Es wurde die Hoffnung an den Gewährleistungsstaat geknüpft, dass er sich mehr für demokratische Prozesse öffnen würde und als »Staat der Zivilgesellschaft« umfangreicheres partizipativeres Potenzial entfalte als der fordistische Wohlfahrtsstaat: Der Gewährleistungsstaat ermögliche eine größere Bürgernähe und stärker demokratieförderliche Tendenzen. »Der ›Gewährleistungsstaat‹ will der Staat der Zivilgesellschaft sein« (Franzius 2003: 493). Auch Levi-Faur (2005) betont – wenn auch unter der Prämisse, dass es nur auf herausforderungsvolle Weise ausgeschöpft werden könne – die Existenz eines Möglichkeitsfensters, das sich durch den neuen Regulierungsmodus für demokratische Einflussnahme ergebe. Parallel dazu wird in der Governance-Forschung untersucht, dass vor dem Hintergrund der Entwicklung hin zu einem zunehmend autoritären Wohlfahrtsstaat und einem Scheitern des Staates in der Infrastrukturbereitstellung viele Akteure die Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Initiativen als potenziell demokratiefördernd, ermächtigend und effektiv bewerten würden (Moulaert et al. 2005: 1971; Swyngedouw 2005: 1992). Moulaert et al. (2005) beobachten einen Bedeutungsgewinn sozialer, von der Zivilgesellschaft ausgehender Projekte und Selbst-Hilfe-Bewegungen. Sie setzen ihn mit der schrittweisen Auflösung sozialstaatlicher Sicherungsnetze und wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in Verbindung. Im Hinblick auf die deutschsprachige Debatte und realpolitische Veränderungen verwies Münkler (2003) bei der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« des 14. Deutschen Bundestages Anfang der 2000er Jahre kritisch darauf, dass die »Zauberformel« der Bürgerschaft nicht in der erhofften Weise gegen das Markt- und Staatsversagen eingesetzt werden könne. Im Rahmen der empirischen Untersuchung in dieser Arbeit gilt es daher kritisch zu analysieren, inwiefern das erhoffte demokratische Potenzial des Gewährleistungsstaates tatsächlich zu demokratiefördernden Tendenzen und einer Verbesserung und erhöhten Verteilungsgerechtigkeit der Infrastrukturversorgung führt (und wenn ja – für wen).

Komplexität und dezentrierte Kontextsteuerung Mit der Herausbildung des Gewährleistungsstaates kommt es über die verschiedenen in den vorangehenden Absätzen skizzierten Entwicklungen sukzessive dazu, dass sich ein spezifischer Governance-Modus etabliert, der als »dezentrierte Kontextsteuerung« bezeichnet werden kann (Glagow 1987; Jessop 1998: 46). Mit der Herausbildung dieses Governance-Modus erfolgt eine

exponentielle Zuspitzung gesellschaftlicher Komplexität »which flows from growing functional differentiation of institutional orders in an increasingly global society« (ebd.). Dezentrierte Kontextsteuerung beinhaltet die

coordination of differentiated institutional orders or functional systems (such as the economic, political, legal, scientific, or educational systems), each of which has its own complex operational logic such that it is impossible to exercise effective overall control of its development from outside that system. The political and legal systems, for example, cannot control the overall development of the economy through coercion, taxation, legislation, judicial decisions, and so forth (Jessop 1998: 44, zitiert Glasgow 1987).

Das Zitat verdeutlicht neben der großen Herausforderung für die Steuerung die Tendenz des Scheiterns von (kommunaler) Wohnungspolitik, auf deren Feld sich globale ökonomische Entwicklungen, Kapital und Mieter*innen sowie stadtpolitische Interessen kreuzen – die gleichzeitig effektiv verknüpft und in Einklang gebracht werden müssen mit anderen gesellschaftlichen Prozessen. Aus dieser Komplexität ergibt sich die Notwendigkeit der Reduktion und Fokussierung von Maßnahmen, aber auch der sprachlichen Vermittlung der Vorhaben. Auch daraus ergibt sich die Relevanz, zu untersuchen, wie das Versorgungsregime organisiert ist, welche Diskurse es strukturieren und welche Ausschlüsse den Modus gewährleistungsstaatlicher Regulierung und Steuerung in der heutigen Wohnrauminfrastrukturpolitik kennzeichnen. Hierfür sind wiederum aktuelle Debatten aus der Wohnungsforschung aufschlussreich.

2.3 Forschungsdebatten zu (kommunalen) wohnungspolitischen Aushandlungsprozessen

Für die vorliegende Forschungsarbeit sind neben den Debatten zu öffentlichen Infrastrukturen und dem Gewährleistungsstaat vier weitere wissenschaftliche Debatten relevant. Erstens Forschungsarbeiten zu Wohnungspolitik insbesondere auf kommunaler, aber auch auf anderen politischen Ebenen. Hierzu zähle ich Forschungsarbeiten zu einzelnen Politikinstrumenten, aber auch zu Akteuren und Diskursen sowie sozialen Bewegungen. Zweitens Publikationen, die sich mit urbanen Regimen, Munizipalismus und Innovation sowie dem Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit beschäftigen. Diese Arbeiten fokussieren nicht notwendigerweise die Wohnungspolitik, sind jedoch von Bedeutung, da sie die Handlungsspielräume kommunal(staatlich)er Akteur*innen innerhalb veränderter wohlfahrtsstaatlicher Arrangements thematisieren. Drittens Forschungsarbeiten, die den Wandel des Versorgungsregimes und damit die Finanzialisierung des Wohnens untersuchen. Sie helfen, handlungsfeldspezifische strukturelle Einflussmomente bewerten zu können, die auf die Transformation gewährleistungsstaatlicher Bereitstellung einwirken. Viertens Forschungsarbeiten, die sich mit der steigenden sozialen Ungleichheit, Marginalisierung und Formen der Gentrifizierung und Verdrängung befassen. Diese Arbeiten liefern wichtige Hinweise zu den sozialen Auswirkungen von

Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitiken. Die Forschungsdebatten werden im Folgenden wiedergegeben, aber auch in späteren Kapiteln aufgegriffen.

Insgesamt ist die Wohnungsforschung ein multidisziplinäres Feld, das seinen Platz hat in den Disziplinen der Stadt- und Humangeographie, Urbanistik, (Immobilien-)Ökonomie, Architektur, Politik- und Planungswissenschaft und Soziologie. In Deutschland verlief die Wohnungsforschung bisher eher vereinzelt in Teildisziplinen (Rink und Egner 2020b: 24), »fragmentiert und diskontinuierlich« (Schipper und Vollmer 2020b: 9). Anders als die fest institutionalisierten englischsprachigen, europäisch und nordamerikanisch geprägten *Housing Studies* folgte die Wohnungsforschung hierzulande bestimmten Zyklen der Wohnungskrise: Während in den späten 1990er und den 2000er Jahren keine breite Forschungsdebatte in Deutschland geführt wurde, hat insbesondere durch die Zuspitzung der Versorgungskrise ab den 2010er Jahren die Wohnungsforschung in Deutschland wieder an Relevanz gewonnen (Rink und Egner 2020b: 24). In jüngerer Zeit gibt es zunehmend Anzeichen für eine Institutionalisierung der deutschsprachigen Wohnungsforschung (Schönig et al. 2017a; Schipper und Vollmer 2020a; Schönig und Vollmer 2020b). An einige Debatten, die schon in den Jahr(zehnt)en zuvor etwa zu Finanzialisierung, neoliberaler Stadtpolitik und Global Cities oder Gentrifizierung veröffentlicht wurden, kann dabei angeknüpft werden (Hitz et al. 1995; Heeg und Rosol 2007; Heeg 2001; Wissen et al. 2008; Holm 2008a).

Wohnungspolitik Was ist Wohnungspolitik? Hierzu existieren unterschiedlich enge Auffassungen. Generell wird sie als Feld verstanden, das sich mit der Wohnraumversorgung, dem Neubau, der Modernisierung und der Bewirtschaftung von Wohnungen befasst (Rink und Egner 2020b: 23). Sie fasst laut Harlander (2018)

die Summe all der durch die öffentliche Hand ergriffenen ordnungs- und leistungspolitischen Maßnahmen, mit denen auf die Produktion, Verteilung und Bewirtschaftung von Wohnungen eingewirkt wird.

Rink und Egner (2020b: 23) begreifen Wohnungspolitik als die institutionellen Rahmenbedingungen, Prozesse und Maßnahmen, die darauf abzielen, Konflikte über die Bereitstellung von Wohnraum, den Neubau sowie die Bestandsbewirtschaftung zu regeln und die Rechte von Eigentümer*innen und Mieter*innen zu sichern. Weitere Analysen betonen, dass Wohnungspolitik gekennzeichnet ist durch eine verschachtelte *Multi-Level Governance*-Struktur und eine »administrative Verortung zwischen Querschnitts- und Ressortpolitik« (Grohs und Zabler 2021: 55). Mitunter werden bei der Definition von Wohnungspolitik konkrete Aufgabenfelder eingekreist: Konukiewitz (1983: 165) z.B. nennt die Bereitstellung von Infrastruktur und den Einsatz regulativer Instrumente, darunter das Planungs- und Bodenrecht sowie das Polizei- und Wohnungsaufsichtsrecht. Zudem inkludiert Konukiewitz (ebd.) finanzielle Anreiz- und Förderprogramme, die Liegenschaftspolitik, die bis in die 1980er Jahre von kaum einer Kommune eingesetzt wurden, und die Organisation der Verwaltung und die Wohnfürsorge. Wie es sich in dieser Aufgabenbeschreibung bereits andeutet, lässt sich die Wohnungspolitik nicht eindeutig von anderen Politikfeldern abgrenzen. Überschneidungen gibt es mit der Sozial-, Steuer-, Umwelt-, Familien-, Finanz- sowie Stadt- und Regionalentwicklung

(Rink und Egner 2020b: 23). Unterscheiden lassen sich »Housing Politics defined as such and de facto housing policies« (Aalbers 2018: 195).

In dieser Publikation wird im Anschluss an Card (2023) ein breiteres Wohnungspolitikverständnis als sinnvoll erachtet, das expliziter als die beiden vorausgegangenen Definitionen Formen auch zivilgesellschaftlicher Einflussnahme inkludiert. Card definiert

housing politics generally as the ways that individuals or collectives – inside and outside of government – engage in forms of action to influence institutions (i.e., rules, structures, organizations) that govern the operation and reproduction of housing or the broader housing system (ebd. 1 f.).

Dieses Verständnis schließt sowohl politisch-institutionelle Praktiken ein, etwa Anhörungen und Debatten in Ortsbeiräten und im Gemeinderat sowie im Parlament, als auch Protestformen, die die institutionalisierten Praktiken herausfordern. Es umfasst daher auch Besetzungen, Formen der Bestechung, intransparente Verhandlungen, Zwang, öffentliche Diskussionsveranstaltungen und Mietstreiks. Produziert und hervorgebracht wird es durch unterschiedliche Akteure, z.B. öffentliche Institutionen, aber auch Individuen und Gruppen, die jeweils unterschiedlich konsensual bis konfliktiv miteinander interagieren.

Die Ergebnisse wohnungspolitischer Aushandlungsprozesse reichen dementsprechend von Diskursinnovationen über den Entwurf und die Etablierung neuer *housing imaginaries* bis hin zu neuen Formen sozialer Konnektivität, politischer Teilhabe und Partizipation sowie der Implementation und dem Scheitern neuer Politiken und Verwaltungsstrukturen. Schlussendlich schließt es auch das Schaffen neuer Räume ein (ebd.). Wohnungspolitik spielt damit, wie Holm et al. (2022: 12) schreiben, eine entscheidende Rolle als »mediator of social relations between people, communities, organised interest groups, and institutions« und ist sowohl Voraussetzung und Grundlage als auch Ergebnis machtvoller sozialer Beziehungsweisen.

Wohnungspolitisch aktiv zu werden erweist sich aus diversen Gründen als herausfordernd: Erstens haben Menschen grundlegende Bedürfnisse und Wünsche an Wohnraum, die sich individuell zwar stark unterscheiden, aber eines gemeinsam haben: Das Zuhause soll ein Rückzugsort sein, der Geborgenheit und Sicherheit verspricht und gibt und Raum für Entspannung und Intimität bietet. Dafür muss es den sich wandelnden Bedürfnissen entsprechen, was Barrierefreiheit oder das Zusammenleben in unterschiedlichen Konstellationen betrifft, das Ruhebedürfnis, die Nähe zur Schule oder zum Arbeitsplatz, zu Orten der Gesundheitsversorgung und sozialen Netzwerken. Daher verfügt das Gut Wohnen über eine hohe Gebrauchswertdiversität und ist damit weniger standardisierbar als andere öffentliche Infrastrukturen, etwa die Abwasser- oder Internetversorgung.

Daneben stellt es eine Herausforderung dar, dass der Gebrauchswert strukturell im Widerspruch zu Handlungslogiken steht, die der Tauschwertseite des Wohnens entspringen. Diese Logiken dominieren das Nachdenken über Wohnungspolitik zwar in der Regel, jedoch eigentlich sollte der umkämpfte Bereich des Gebrauchswerts, wie Lancione (2020) fordert, Ausgangspunkt sein, um Wohnen neu zu denken (Lancione 2020: 279). Was ein Zuhause ausmacht, lässt sich bei der marktförmigen Versorgung

für untere und niedrige mittlere Einkommen nicht gewährleisten, ohne die Zahlungsfähigkeit der Bewohner*innen zu übersteigen (vgl. Brede et al. 1975; Belina 2017). Der Wohnungsmarkt ist sozial blind, er sieht nur zahlungswillige Konsument*innen. Sobald die Nachfrage der zahlungsfähigen Bevölkerung befriedigt ist und von der gesamten Wohnungsanzahl flächendeckend betrachtet genügend Wohnungen bestehen, wird von einem Marktgleichgewicht gesprochen – das jedoch nichts über die tatsächliche Versorgung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen aussagt (Krätke 1999: 196). In der Betrachtung des Wohnens muss die Dichotomisierung von Marktgleichgewicht und Ungleichgewicht aufgebrochen werden (Heinrich 2017: 313). Der Wohnungsmarkt ist in vielerlei Hinsicht kein perfekter Markt: Er ist zersplittert in regionale und sozio-ökonomische Teilmärkte, was verstärkt wird durch seine mangelnde Transparenz und durch die Herausbildung von Monopolen begünstigt wird (Krätke 1999: 194 ff.). Die unterschiedlichen Teilmärkte sind auf komplexe Weise miteinander verflochten und es ist nicht möglich, von einem »allgemeinen Gleichgewichtszustand des *gesamten Marktsystems* zu sprechen« (ebd.: 196, H.i.O.). Sowohl Mieter*innen und Wohnungssuchende als auch staatliche, private oder zivilgesellschaftliche Akteure können sich kein umfassendes Bild vom Wohnungsmarkt einer Stadt machen und auch nicht von seinen Eigentümer*innen, Preisen und der Zugänglichkeit für unterschiedliche soziale Gruppen.

Drittens steht die Wohnraumversorgung im Zentrum politökonomischer Prozesse und ist mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Normen und Politikfelder verwoben. Sie entwickelt sich in enger Abhängigkeit von anderen öffentlichen Infrastrukturen. Wohnungspolitische Innovationen implizieren daher parallele Innovationen in unterschiedlichen Bereichen. Diese unterliegen anderen Produktionszyklen, woraus sich komplexe Wertbewegungsnetze um die Ware Wohnen aufspannen. Zum Beispiel verliert Wohnraum ohne erreichbare Schulen oder Krankenhäuser an Wert (Harvey 2006 [1982]; Aalbers und Christophers 2014; Clarke und Ginsburg 1975). Darüber hinaus scheinen die langwierigen, kapitalintensiven, eingeschliffenen und komplexen Produktionsbedingungen bei der Herstellung und Instandhaltung von Wohnraum nicht angemessen mit dem Wandel gesellschaftlicher und klimatischer Entwicklung standhalten zu können.

Viertens operiert die wohlfahrtsstaatliche Steuerung mit der Definition von Zielgruppen. Während allen ein Recht auf Wohnen gewährleistet werden soll, basieren Förderprogramme oder Subventionen immer auf spezifischen sozioökonomischen Kriterien, die bestimmte Personengruppen aus dem Begünstigtenkreis exkludieren (Torgersen 2020 [1987]: 154 f.). Auch die Gebrauchswertdiversität impliziert die Unvermeidbarkeit differenzierter Maßnahmen, die immer eine bestimmte Bevölkerungsgruppe adressieren. Darüber hinaus zielen sechstens die klassischen Instrumente der Wohnungspolitik alle darauf ab, dass Einzelpersonen oder Unternehmen die ihnen gebotenen Möglichkeiten, z.B. Mietrecht, Wohngeld, sozialer Wohnungsbau oder Eigenheimzulage nutzen müssen (Egner et al. 2004: 45). Dies verstärkt Tendenzen der Fragmentierung und Individualisierung.

Qualitativ können wohnungspolitische Maßnahmen mit Card (2023) und Marcuse (2012) als technokratisch, reformistisch (oder progressiv) oder transformativ (bzw. radikal) klassifiziert werden. Technokratische Strategien versuchen Organisationsweise der Wohnraumversorgung administrativ zu verändern, ohne Umverteilungsprozesse oder

eine Demokratisierung einzuleiten. Hierzu zählen ein verändertes Management von Zwangsräumungen oder die Digitalisierung der Bauverwaltung und die Auszahlung von Wohngeld. Progressive oder reformistische Maßnahmen beschreiben Ansätze, die Demokratie und Gleichheit fördern. Progressive oder reformistische Ansätze reflektieren »die soziale Blindheit des Marktes und zielen auf Einschränkungen der Verwertungslogik« (Holm 2022: 136f.). Progressive Regierungen können verstanden werden als

places where social movements captured political representation, increased participation of disadvantaged social groups in planning and policymaking, and weakened the corporate and ruling elite's domination of the local economy, in-so-doing promoting redistributive policies (Card 2023: 6).

Radikale oder transformative Regierungen hingegen versuchen, mit sozialen Bewegungen gemeinsam strukturelle Veränderungen zu erwirken und weitreichende Umverteilungsprozesse anzustoßen. Radikale Strategien wollen Versorgungsformen jenseits des Marktes etablieren und eine Dekommodifizierung und Demokratisierung des Wohnens einleiten sowie Prozessen der Entfremdung entgegenwirken. Hierzu zählen Forderungen nach einer sozial gerechten, demokratischen Restrukturierung öffentlicher Wohnungsunternehmen oder die Vergesellschaftung von Wohnraum, die allerdings auch weit in andere Gesellschaftsbereiche wirken würden: »a truly radical right to housing [...] would not be a demand for inclusion within the horizon of housing politics as usual but an effort to move that horizon« (Marcuse und Madden 2016: S. 197). In der Realität gibt es jedoch zahlreiche Schnittstellen und Überschneidungen beider Strategien.

Bezogen auf die politikwissenschaftlich-humangeografische Forschungsdebatte besteht eine relative Leerstelle im Hinblick auf interkommunal vergleichende Studien innerhalb Deutschlands. Hier kann zwar auf wissenschaftliche Literatur zu den einzelnen Fallstädten und dort ablaufenden politischen Prozessen zurückgegriffen werden, die im Rahmen der Empiriekapitel referenziert wird (Heeg und Schipper 2021; Glatter 2020), jedoch werden mehrere Kommunen selten mit einem einheitlichen Analyserahmen betrachtet, es sei denn, es handelt sich um eine Beschreibung von Marktentwicklungen. Zudem gibt es bisher kaum diskursanalytische und akteurszentrierte Ansätze, die auf das Wohnen aus einer kritischen politökonomischen und staatstheoretisch informierten Perspektive blicken. International existieren einige Forschungsarbeiten, an die hierbei angeknüpft werden kann (Card 2023; Hochstenbach 2024). Entgegen der vielstimmigen öffentlichen Betonung, die Wohnungsfrage sei die soziale Frage unserer Zeit, spielt in der Politikwissenschaft die Wohnungsforschung aktuell eine randständige Rolle. Dies zeigt exemplarisch ein Durchsuchen des Kongressprogramms der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft aus den Jahren 2018, 2021 und 2024. In den Panelprogrammen findet sich mit den Suchwörtern »Wohnen« und »housing« im Jahr 2018 kein Treffer, im Jahr 2021 ein Panel mit dem Titel »Chancengleichheit und Beteiligung benachteiligter Gruppen in urbanen Transformationen« und im Jahr 2024 das Panel »The Political Economy of Housing and Fiscal Policy in the Polycrisis«, das allerdings keine Beiträge mit Bezügen zum deutschen Kontext im Programm hatte.

Dennoch gibt es – auch in jüngerer Zeit – einige politikwissenschaftliche Forschungsarbeiten zur Wohnungsfrage. So hat insbesondere in den letzten zehn bis vierzehn Jahren die lokale Wohnungspolitikforschung in der deutschsprachigen Debatte sogar ein kleines Revival erlebt.⁵ Insgesamt liegen jedoch nach wie vor wenige, systematisch vergleichende Studien zum Handlungsspielraum kommunaler Wohnungspolitik vor – eine Lücke, zu deren partiellen Schließung diese Arbeit einen Beitrag leistet. Grubauer und Metzger (2023a: 17) beobachten zwar für die derzeitige Forschung, dass »Experimente zur Erweiterung der wohnungspolitischen Instrumente [...] von der Forschung vergleichsweise eng begleitet [werden]«. Doch insgesamt – hier schließe ich mich der Position von Egner und Rink – stellt die Wohnungspolitik trotz der Breite der Politikarena in der Forschung ein »relativ kleines Feld« dar (Rink und Egner 2020b: 24). Rink und Egner (Rink und Egner 2020a) veröffentlichten 2021 den einzigen aktuellen Sammelband zu kommunaler Wohnungspolitik in vierzehn Städten in Deutschland, der in einer Neuauflage 2026 erscheint. Der Sammelband liefert einen wertvollen Überblick über die Entwicklung der kommunalen Wohnungsforschung und über unterschiedliche Zeitlichkeiten und sozialräumliche Dynamiken der Zuspitzung der Krise und deren Politisierung in 14 Städten. Verständlich aufbereitet werden die Fallstudien jeweils von Wissenschaftler*innen, die die Entwicklung der Preise sowie die spezifischen Akteurskonstellationen darlegen und kommunalstaatliche Strategien zur Begegnung der Wohnungskrise erörtern. In ihrem Fazit betonen Egner und Rink, dass die Kommunen wohnungspolitisch verstärkt aktiv geworden sind. Die Autoren lassen jedoch auch die Worte von Holtmann und Schaefer nachhallen, die 1996 eine fehlende »Bereitschaft zu einer konsequenten Neuorientierung, zu einer Reform überholter Zielvorstellungen« beklagten (Egner und Rink 2020: 323). Darüber hinaus wurde etwa mit einem Sammelband zur Hamburger Wohnungspolitik in jüngerer Zeit ein umfangreiches, stadt- und wohnungspolitikbezogenes Werk veröffentlicht (Grubbauer und Metzger 2023b). Ebenso liegen Studien zu Frankfurt (Schipper und Heeg 2020; Schipper und Latocha 2018; Albrecht et al. 2021; Schipper und Wiegand 2015) und anderen Kommunen vor. Ein Schwerpunkt der Wissensproduktion zu wohnungspolitischen Fragestellungen und zu Gentrifizierung liegt nach wie vor auf Berlin (Vollmer 2019c; Scheller 2019; Helbrecht 2016; Holm et al. 2018a; Bernt 2022). Auch wenn Großstädte nach wie vor im Fokus der Forschung stehen, wurde in den letzten Jahren vermehrt zu schrumpfenden Städten oder ländlichen Räumen und dortigen Gentrifizierungsprozessen publiziert (Reichert-Schick 2017; Mießner und Naumann 2021).

Neben der aktuellen Konjunktur wohnungspolitischer Forschung gibt es in Deutschland eine ältere Phase politökonomischer und kommunaler Wohnungspolitikforschung insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren, die mit der Phase der Transformation der Rolle der Kommunen in der Wohnungspolitik ebenso wie dem Übergang von Fordismus zu Postfordismus und entsprechenden Krisen zusammenfällt. An die frühere Phase deutschsprachiger, politökonomisch ausgerichteter und angewandter Forschung (Brede et al. 1975; Krätke 1981; Prigge und Kaib 1988) wurde nicht nahtlos angeknüpft. Dass sich

5 Deziert politikwissenschaftlich forscht an der TU Darmstadt Björn Egner zu wohnungspolitischen Fragestellungen. Egner führt national (Egner et al. 2004) und lokal vergleichende Policy- und Akteursanalysen durch (Egner et al. 2018).

die Wohnungspolitikforschung damals in Deutschland nicht breiter verstetigen konnte, wurde neben institutionell-strukturellen Gründen von Krätke disziplinintern auf einen »dogmatischen Ableitungsmarxismus« sowie eine »verfestigten ideologischen ›Antireformismus‹« in den Debatten zurückgeführt (Schipper und Schönig 2021: 83).

Begründet wurde das Forschungsfeld der kommunalen Wohnungsforschung vor dem Hintergrund zunehmender Versorgungsengpässe in den Städten auf einer Tagung des Arbeitskreis Lokale Politikforschung der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft zur Wohnungsfrage im Jahr 1982. Im Nachgang der Tagung publizierten Evers et al. 1983 den Sammelband »Kommunale Wohnungspolitik« (Evers et al. 1983; Rink und Egner 2020b: 28). Die kommunale Wohnungsforschung der 1980er Jahre setzte sich in der BRD mit der Frage auseinander, wie sich die Rolle der Kommunen in der wohnungspolitischen Steuerung veränderte: Konukiewitz (1983: 159) führte das »neuerwachte Interesse an den kommunalen Handlungsressourcen« darauf zurück, dass sich ein »zunehmender Handlungsdruck angesichts eines an seine finanziellen Grenzen gestoßenen Wohlfahrtsstaates sich auf diejenige Instanz richtet, die am wenigsten in der Lage ist, sich diesem Druck zu entziehen«. Dadurch, dass sich die Wohnungskrise zunehmend – anders als noch in der Nachkriegszeit – v.a. auf die Ballungszentren verlagerte, sah sich der Bund bei leeren Kassen immer weniger in der Pflicht, einzugreifen. Gleichzeitig können sich die Kommunen aufgrund der Problemnähe nicht aus der Verantwortung ziehen. Erst damals bildete sich auch die kommunale Wohnungspolitik als »eigenständiges Politisierungsfeld« mit Gestaltungsanspruch heraus und beendete das »Schattendasein in der Nähe der Sozial- und Obdachlosenfürsorge« (ebd.: 160). Im Hinblick auf die politische Steuerung öffentlicher Unternehmen wurde bereits damals darauf hingewiesen, dass sich ein Widerspruch zwischen öffentlichen Aufgaben und privatwirtschaftlicher Verfasstheit und Trägerschaft von Unternehmen ergeben kann, die bei Kommunen für Zögerlichkeit in der politischen Steuerung von Unternehmen sorgen kann (ebd.: 171).

Historisch fällt die von Krautzberger (1983: 28) in den Kontext vom »Abbau des staatlichen Interventionskorridors in das Marktgeschehen« gesetzte Kommunalisierung der Wohnungspolitik zusammen mit dem ab den 1980er Jahren einsetzenden Abschmelzen des Bestandes von Sozialwohnungen. Kommunen wurden als »strategische Reserve in der Wohnungspolitik« angesehen, deren kreative Initiative und Engagement notwendig sei, um die – von der Schließung der Finanzierungslücke abgesehen – ebenso notwendigen qualitativen Veränderungen herbeizuführen (Konukiewitz 1983: 175; Evers et al. 1983). Parallel zum Rückzug des Bundes aus der Wohnungspolitik erfolgte die »zunehmende Mobilisierung sämtlicher Bereiche der lokalen Politik für wirtschaftliche Entwicklung« (Mayer 1995: 123). Während sich die Haushaltskrise der Kommunen durch finanzielle Restriktionen und Steuerreformen intensivierte, trat die Wohnungspolitik in den 1990ern und 2000er Jahren in der Prioritätenliste des politischen Agendasettings hinter Themen wie Standortentwicklung, Strukturwandel, demografischer Wandel oder Aufbau Ost zurück (Schönig et al. 2017b: 35). Die bundesweit getroffenen Dezentralisierungsmaßnahmen überschnitten sich zeitlich mit den europäischen Integrations- und bundespolitischen Deregulierungsmaßnahmen, die es den Kommunen erschwerten, Handlungsfähigkeit zu beweisen (Krummacher 2011: 205f.).

Viele Wissenschaftler*innen wiesen in den letzten Jahren darauf hin, dass die Wohnungspolitik wesentlich von lokalen Kontexten wie der Akteurskonstellation, der Eigentümerstruktur und den jeweiligen Diskursen geprägt ist (Rink und Egner 2020b: 10; Schönig et al. 2017b). Ball (2020) etwa hebt sogar die Grenzen nationalstaatlich-vergleichender Wohnraumregimeanalysen hervor und unterstreicht die Bedeutung lokaler, akteurs- oder institutionenbasierter, vergleichender Studien für ein nuanciertes Verständnis wohnungspolitischer Entwicklungen. Im Jahr 2017 beobachteten Schönig et al., dass sich auf kommunaler Ebene durch die Transformation des Wohlfahrtsstaates und die zunehmende lokale Politisierung der Wohnungsfrage der Handlungsdruck erhöht (Schönig et al. 2017b). Daher kann basierend auf der Forschung angenommen werden, dass der lokale Gewährleistungsstaat in der Untersuchungsphase eine proaktive, konzeptionelle und aktive Rolle in der Gestaltung von Infrastrukturpolitik einnimmt (Egner et al. 2018; McGuirk et al. 2021).

Jüngere deutschsprachige wohnungspolitische Forschungsarbeiten der letzten zehn Jahre haben sich bisher eher wenig aus diskursanalytischer Perspektive mit dem Zusammenhang von Sprache, Macht und Politik befasst. Dabei gelang es auch über Diskursanalysen, wie Hastings Anfang der 2000er Jahre konstatierte, die lange positivistische Ausrichtung traditioneller Wohnungsforschung herauszufordern, indem er bis dahin unbeachtetes empirisches Material zu Grunde legt und fokussiert, z.B. politische Texte, Interviews oder Gesprächsdaten. Diskursanalysen können die Konstruktion von Problemen und die Legitimierung von Maßnahmen sowie die diskutierten und als legitim erachteten politischen Instrumente analysieren, etwa indem sie Problemdefinitionen herausarbeiten oder die der Sprache inhärenten Machtdynamiken ergründen. Diskursanalytische Ansätze haben auch für Prozesse sozial(räumlich)er Stigmatisierung sensibilisiert. Zudem können sie zu einer Dezentrierung rein angebots- und nachfragebasierter Sichtweisen auf die Wohnungsfrage beitragen (Card 2023: 22).

Jüngere diskursanalytische Arbeiten gibt es etwa von Card (2023), der wohnungspolitische Diskurse in den USA auf der Plattform Twitter (heute X) analysierte. Ihm zufolge verschob sich die öffentliche Debatte nach der Pandemie v.a. auf zentrale Elemente progressiver Wohnungspolitik: verstärkte Umverteilung, Marktregulierung und die Bekämpfung von Diskriminierung (ebd.: 145). Hochstenbach (2024) analysierte anhand von Diskursanalysen von parlamentarischen Dokumenten, Zeitungsartikeln und Interviews, welche (De-)Politisierungsdynamiken die Debatten in den Niederlanden nach der Finanzkrise zu beobachten waren. Er arbeitet heraus, wie sich der Begriff der Wohnungskrise in der Debatte etablierte und identifiziert dafür die drei Phasen der Inkubation, Entwicklung und Eskalation (Hochstenbach 2024). In der ersten Phase der Inkubation sei die Wohnungskrise weitgehend ignoriert worden.

Für den deutschsprachigen Raum liegen einige spannende Arbeiten zu bestimmten Akteursgruppen und Eigentümer*innen vor, etwa zu Genossenschaften in Hamburg (Metzger 2021) und zur Finanzialisierung des Wohnungsmarktes – und der Frage »wem zahle ich eigentlich meine Miete?« (Metzger 2020; Garcia-Landa und Trautvetter 2019). Wenig Wissen existiert jedoch nach wie vor (nicht nur in Deutschland) über die Gruppe der Privatvermieter*innen (Hochstenbach 2022; Kadelke 2023: 69).

Kommunale Gestaltungsmacht zwischen Munizipalismus und Austeritätspolitik In der Folge strikter Austeritätspolitik und zunehmender Infrastrukturkonflikte artikulieren sich auf kommunaler Ebene Spannungen und Handlungskonflikte (Peck 2012: 629). Während sich auf nationaler Ebene im Nachgang der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zunächst neoliberale Politikansätze festigten, fanden auf kommunaler Ebene, wo Widersprüche dieser Entwicklung unmittelbarer zu Versorgungsdefiziten führen, verstärkt Politisierungsprozesse statt, im Zuge derer alternative Perspektiven erarbeitet wurden. Unter dem Schlagwort »neuer Munizipalismus« befassen sich eine Reihe Arbeiten mit der Frage nach den Spielräumen kommunaler progressiver Politik (Roth et al. 2023; Vollmer 2017; Holm et al. 2022; Martínez und Wissink 2022; Thompson 2021; Warner 2023; Aldag et al. 2019; Warner et al. 2021; Angel 2021). Das bekannteste Beispiel ist Barcelona, wo Ada Colau, eine Vertreterin der Platzbesetzungsbewegung und der Bewegungen gegen Zwangsräumungen, von 2015 bis 2023 Bürgermeisterin war. In ihrer Regierungszeit erfolgten umkämpfte Verschiebungen des Kräfteverhältnisses in lokalstaatlichen Institutionen (Bianchi und Russell 2026). In den USA und Großbritannien gibt es Versuche, kommunale Handlungsspielräume zugunsten einer verbesserten Versorgung oder demokratischen Wirtschaftspolitik auszuschöpfen.

Forschungsarbeiten zum Munizipalismus untersuchen neue Governance-Formen und die Widersprüche und Herausforderungen, die mit ihnen einhergehen. Hier ergibt sich eine produktive Verbindung zu den Debatten zum Gewährleistungsstaat und der Frage, mit wem welche Formen von Kooperationen geknüpft werden. In einigen Studien wird eine partielle Abkehr von der Kooperation mit privaten Akteuren in Form von Public Private Partnerships (PPPs) hin zu einer Zunahme von Public-Common-Partnerships oder einem Public-Cooperative-Nexus beobachtet (Thompson 2023; Ferreri und Vidal 2021; Vollmer et al. 2021). Im Wohnungssektor wäre dies z.B. die Hinwendung zu Wohnungsneubau mit kommunalen Wohnungsunternehmen, die Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts, die aktive Bodenvorratspolitik oder die verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinschaftlichen Wohnprojekten und Genossenschaften. Oft finden Kommunen jedoch primär pragmatische Antworten auf die Versorgungskrise. Progressive kommunale Politiken daher einfach als Abkehr von neoliberalen Politiken zu interpretieren, sei kurzfristig, so Thompson (2023). Vielmehr gelte es, die Bipolarität und Gleichzeitigkeit progressiver und regressiver Tendenzen zu beachten:

progressive and regressive tendencies are not mutually exclusive but dialectically related poles of a contradictory local-state-capitalist totality. The growing trend for financialised city statecraft [...] is evident even in apparently municipal-socialist authorities. (Ebd.: 616)

Die Gleichzeitigkeit regressiver und progressiver Pole erschwert die Unterscheidung und Zuordnung kommunaler Stadtpolitik als neoliberal oder progressiv. Sie können nicht allein als progressive Antwort auf die verstärkte Austeritätspolitik verstanden werden, da einige Modelle kooperative Praktiken für neoliberale Kostenreduzierungen nutzen und damit eher als Ausdruck neoliberaler Politik gedeutet werden können. Für Berlin, New York und Wien konstatieren die Wohnungsforscher*innen Vollmer, Stein und Kadi (Kadi et al. 2021; Vollmer und Kadi 2018) zwar eine partielle Kursabkehr von neoliberalen

Wohnungspolitiken und eine Hinwendung zu mehr Bezahlbarkeit, doch gebe es wenige Fortschritte bei der Demokratisierung von Planungs- und Wohnraumregimen und insgesamt sei eher eine Persistenz und Kontinuität neoliberaler Handlungslogiken zu beobachten. Als strukturell einschränkende Faktoren für einen umfassenderen postneoliberalen Wandel identifizieren sie – neben politischem Unwillen – erstens die nach wie vor starke Hegemonie neoliberaler Diskurse und Regierungsformen, zweitens den starken Einfluss der Immobilienwirtschaft und des Finanzsektors, drittens die fehlende Handlungsmacht auf kommunaler Ebene und viertens den Einfluss makroökonomischer Entwicklungen und globaler Kapitalströme (Kadi et al. 2021: 15 f.).