

Friederike Frieler

Resilienzdenken in der kommunalen Wohnungspolitik

Eine Konzeptionierung und empirische
Untersuchung am Beispiel der Stadt Leipzig



Friederike Frieler

Resilienzdenken in der kommunalen Wohnungspolitik

Eine Konzeptionierung und empirische
Untersuchung am Beispiel der Stadt Leipzig

Dissertation an der Universität Leipzig, Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie, Institut für Kulturwissenschaften.

Die Dissertation entstand im Rahmen einer Nachwuchsforschungsgruppe an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig, die durch den Europäischen Sozialfonds gefördert wurde. Diese Maßnahme wurde mitfinanziert durch Steuermittel auf Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen Haushaltes.

Diese Publikation wurde unterstützt durch den Open-Access-Publikationsfonds der Universität Leipzig.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnetet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist lizenziert unter einer CC-BY-SA Lizenz (Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International). Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.



Grafik und Satz: Friederike Dolinschek & Stefan Ibrahim (Büro Dienstag)

Logos Verlag Berlin GmbH 2023
ISBN 978-3-8325-5666-2
DOI 10.30819/5666

Logos Verlag Berlin GmbH
Georg-Knorr-Str. 4, Geb. 10
D-12681 Berlin
Tel.: +49 (0)30 / 42 85 10 90
Fax: +49 (0)30 / 42 85 10 92
<https://www.logos-verlag.de>

Danksagung

In der vorliegenden Publikation manifestiert sich das Ergebnis meiner Forschungsarbeit, mit der ich im Juni 2023 die Promotion im Fachgebiet der Kulturwissenschaften durch die Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie der Universität Leipzig erlangte. Ich danke allen, die mich auf diesem Weg begleitet und das Entstehen dieser Arbeit auf vielfältige Weisen unterstützt haben.

Zuvorderst gilt mein Dank Prof. Dr. Rüdiger Wink und Prof. Dr. Dieter Rink, die mich als Doktorväter betreut und meine Arbeit begutachtet haben. Jederzeit haben sie mich ermutigt und auf meine Fragen wertvolle Denkanstöße und hilfreiche Kritik geliefert. Ich danke ihnen für das durchgehende Vertrauen, für die Freiheiten, die mir zu einer eigenständigen akademischen Entwicklung verhalfen, und für das ermöglichen einer Kontinuität des Forschungsprozesses auch unter Pandemiebedingungen. Die Beschäftigung als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HTWK Leipzig sowie das Promotionsabschlussstipendium der Hochschule als sichernde Rahmenbedingungen erleichterten das Durchhalten.

Ebenso bedanke ich mich bei allen Personen, die mir für meine empirische Forschung als Interviewpartner:innen zur Verfügung gestanden haben und bereit waren, ihren Erfahrungsschatz und ihre Perspektiven auf die Leipziger Wohnungspolitik mit mir zu teilen.

Ich danke Robert, Linda und Kristina für ihre unterstützenden Recherchen und engagiertes Ein- und Mitdenken; meinen Kolleg:innen Daniel, Ann-Kathrin und Sarah für hilfreiche Anregungen und kollegiale Gespräche; Christiane, die mir den Zugang zu wichtigen Akteur:innen erleichterte; Luise für gemeinsame Zeiten in der Bibliothek, gemeinsame Pausen und unsere Schreibklausuren „irgendwo im nirgendwo“; Stefan und Frieda für ihr gestalterisches Knowhow, mit dem sie dieser Publikation zu einer stimmigen Ästhetik verholfen haben. Meinen Eltern danke ich für das Urvertrauen, das sie mir für mein Leben mitgegeben haben, in mich selbst und in die Welt.

Ich danke Ronny für seine liebevolle Stärkung, stetige Zuversicht und das aufbauende Alltagsritual der Sorge für Taschentuch, Maske und Motivation. „Es gibt keine bessere Zeit als jetzt!“

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einleitung	1
1.1 Forschungsinteresse und Ziele	1
1.2 Forschungsfragen	9
1.3 Aufbau der Arbeit	11
2 Theorie	15
2.1 Der Resilienzbegriff	17
2.1.1 Perspektiven der Resilienzforschung	21
2.1.2 Das Forschungsfeld der Urbanen Resilienz	25
2.1.3 Wohnen als Forschungsgegenstand Urbaner Resilienz	30
2.1.4 Modell adaptiver Zyklen zur Resilienzanalyse von Wohnraumversorgung	39
2.1.5 Resilienzdenken	45
2.1.6 Normativität und Essentialismus – Kritik am Resilienzkonzept	53
2.2 Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik	58
2.2.1 Wohnen als soziales Gut	60
2.2.2 Wohnen als wirtschaftliches Gut	64
2.2.3 Akteure	73
2.2.4 Wohnungspolitik	76
2.2.5 Instrumente der kommunalen Wohnungspolitik	78
2.3 Demografie und Sozialstruktur	83
2.3.1 Soziodemografischer Wandel	84
2.3.2 Sozialstruktur der Haushalte	92
2.3.3 Soziodemografischer Wandel als Störeinfluss im Resilienzmodell	95
2.4 Zusammenfassung der theoretischen Grundlagen	103
3 Konzeption und Operationalisierung	109
3.1 Resilience of what	111
3.1.1 Capability-Ansatz und Wohnen	113
3.1.2 Konsens-Dokumente der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik	117

3.1.3	Ergebnis: Fünf Maximen für ‚gutes Wohnen‘	121
3.2	Resilience to what	124
3.2.1	Auswirkungen soziodemografischer Veränderungen.....	125
3.2.2	Ergebnis: Wohnraumkrisen durch soziodemografischen Wandel	132
3.3	Resilience analysis	133
3.3.1	Variablen und Indikatoren	134
3.3.2	Resilienz-Dimensionen	143
3.3.3	Ergebnis: Operationalisierung resilienter Wohnraumversorgung	144
3.4	Resilience management	151
3.4.1	Schlüsselprinzipien	152
3.4.2	Resilienzdenken	154
3.4.3	Ergebnis: Acht Resilienzprinzipien	157
3.5	Zusammenfassung der Konzeptionierung	158
4	Methodik	163
4.1	Untersuchungsdesign: Qualitative Einzelfallstudie.....	163
4.1.1	Auswahl des Falls	164
4.1.2	Akteurszentrierter Ansatz	167
4.2	Auswahl, Erhebung und Aufbereitung der Daten	168
4.2.1	Dokumentenanalyse als interpretative Methode	170
4.2.2	Problemzentriertes Experteninterview	172
4.2.3	Reflexion der Interviewerin zum Interview-Prozess	176
4.3	Qualitative Inhaltsanalyse	177
4.3.1	Kategorienbildung und Codierung	178
4.3.2	Analyse und Auswertung	178
5	Empirie	181
5.1	Überblick Leipzig 1990–2020	182
5.1.1	Entwicklung von Demografie, Wohnraumversorgung und Wohnungsmarkt	183
5.1.2	Akteure	193
5.1.3	Wohnungspolitische Konzepte, Diskurse und Zielsetzungen	196
5.1.4	Ergebnis: Versetzte Zyklen, träge Anpassung	199
5.2	Resilienzrelevante Themen der Leipziger Wohnungspolitik	202
5.2.1	Kleinräumiges Wohnungsmarktmonitoring und Prognosen	204

5.2.2	Wohnungspolitische Instrumente	210
5.2.3	Kommunale Wohnungs- und Baugesellschaft LWB	218
5.2.4	Kooperationsbereitschaft	221
5.2.5	Partizipation	224
5.2.6	Ergebnis: Potenziale mit Hemmungen	227
5.3	Elemente von Resilienzdenken	231
5.3.1	Redundanz	232
5.3.2	Flexibilität	237
5.3.3	Vielfalt	243
5.3.4	Modularität	248
5.3.5	Feedbacklänge	250
5.3.6	Sozialer Zusammenhalt	257
5.3.7	Lernen und Innovation	260
5.3.8	Gerechtigkeit	263
5.3.9	Ergebnis: Lücken zwischen Anspruch und Realität	268
5.4	Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse	272
6	Schlussbetrachtung	277
6.1	Gutes Wohnen als Teil urbaner Resilienz	278
6.2	Resilienzanalyse der Leipziger Wohnungspolitik	282
6.2.1	Bewertung der Anwendbarkeit	285
6.2.2	Übertragbarkeit auf andere Städte	287
6.3	Fazit und Ausblick	290
6.3.1	Transformationspotenziale für eine resiliente Wohnraumversorgung	290
6.3.2	Relevanz für Akteure der kommunalen Wohnungspolitik	292
Literaturverzeichnis	295	
Quellenverzeichnis	329	
Verzeichnis der juristischen Quellen	337	
Anhang	341	
A	Textstellenbelege für die Maxime ‚guten Wohnens‘.....	341
B	Datenquellen zur Wohnungsmarktsituation in Leipzig.....	345
C	Interviewleitfaden (Beispiel).....	347
D	Codesysteme zur Interviewauswertung.....	349

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Urbane Subsysteme und die Funktion Wohnen	34
Abb. 2: Adaptive-Cycle-Modell	40
Abb. 3: Eingebettete adaptive Zyklen	43
Abb. 4: Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland 1950–2060	86
Abb. 5: Zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland 1960–2021	88
Abb. 6: Bevölkerungsdynamik der Kommunen in Deutschland 2015–2020	90
Abb. 7: Haushaltsgrößen und Wohnfläche p. P. in Deutschland 1991–2017	92
Abb. 8: Zahl der Einwohner:innen in Leipzig 1989–2020	184
Abb. 9: Zahl der Wohnhaushalte und Wohnungen in Leipzig 1989–2021	185
Abb. 10: Durchschnittsmieten und Mietbelastung in Leipzig 1992–2020	186
Abb. 11: Bevölkerungsvorausberechnungen für Leipzig 2010 und 2013	191

| Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Auswirkungen soziodemografischer Entwicklung auf das Wohnen	132
Tab. 2:	SDG-Indikatoren für Kommunen mit Bezug zum Wohnraum	141
Tab. 3:	Resilienzfaktoren der Quartiersforschung	142
Tab. 4:	Strukturelles Potenzial und Konnektivität von Quartieren	143
Tab. 5:	Resilienzindikatoren für sicheres Wohnen	146
Tab. 6:	Resilienzindikatoren für geeignetes Wohnen	147
Tab. 7:	Resilienzindikatoren für bezahlbares Wohnen	148
Tab. 8:	Resilienzindikatoren für ressourcenschonendes Wohnen	149
Tab. 9:	Resilienzindikatoren für soziale Integration durch Wohnen	150
Tab. 10:	Wohnungspolitische Konzepte der Stadt Leipzig 1994–2018	172
Tab. 11:	Interviewdokumentation	175
Tab. 12:	Interviewthemen und korrespondierende Variablen	203

Abkürzungsverzeichnis

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
FF	Forschungsfrage
GWZ	Gebäude- und Wohnungszählung
Int.	Interview
K	Konnektivität
Kap.	Kapitel
KdU	Kosten der Unterkunft
LC	Leipzig Charta
LWB	Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH
MB	Monitoringbericht
NLC	Neue Leipzig Charta
NLF	Netzwerk Leipziger Freiheit
OBM	Oberbürgermeister
Pos.	Position
qm	Quadratmeter
SDG	Ziele für nachhaltige Entwicklung <i>(Sustainable Development Goals)</i>
SES	sozial-ökologisches System <i>(social-ecological system)</i>
SP	Strukturelles Potenzial
WB	Wohnungsmarktbarometer
WE	Wohneinheiten
Whg.	Wohnung(en)
WPK	Wohnungspolitisches Konzept
WPK_A	Aktualisierung des Wohnungspolitischen Konzepts

1 Einleitung

1.1 Forschungsinteresse und Ziele

Wohnraum in deutschen Großstädten ist stark gefragt. Das legen die wachsenden Bevölkerungszahlen und steigende Miet- und Kaufpreise für Wohnungen in vielen Metropolen nahe. Die sieben Städte mit der höchsten Einwohner:innenzahl (Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt/M., Stuttgart, Düsseldorf), gefolgt von Leipzig auf Platz acht, waren von einem überdurchschnittlichen Anstieg der Wohnkosten innerhalb der letzten Dekade betroffen (Jacobs & Diez, 2021; Krieger, Kortmann, Kott & Schöneich, 2021). Zugleich wuchs die Bevölkerung dieser Städte durch Zuzug (Statistisches Bundesamt, 2019a). Die Wohnkostensteigerungen sind nicht allein auf Nebenkosten zurückzuführen, sondern zeigen sich auch bei Bestandskaltmieten, Angebotskaltmieten und Kaufpreisen für Wohneigentum. Sie liegen z. T. weit über der Inflationsrate und dem wachsenden durchschnittlichen Einkommen. Sie zeugen – aus nüchterner, marktlogischer Perspektive betrachtet – davon, dass Wohnraum an diesen Orten zu einem immer knapper und deshalb teurer werdenden Gut wird. Die negativen sozialen Folgen sind bereits Gegenstand gesellschaftspolitischer Debatten sowie zahlreicher wissenschaftlicher Analysen. Vor allem Haushalte mit geringen Einkommen haben mit existentiellen Problemen wie einer Überlastung durch Wohnkosten, überbelegtem oder ungeeignetem Wohnraum bis hin zur Verdrängung aus stabilen Wohn- und Nachbarschaftsverhältnissen zu kämpfen.

Doch die Probleme reichen weit darüber hinaus. Auch für die kommenden Jahre ist von einem Wachstum der Städte auszugehen. Das hat Folgen, nicht nur für Individuen, sondern auch für die soziale, städtebauliche und ökologische Gesamtheit einer Stadt. Ein Beispiel dafür sind die sog. Schwarmstädte und die damit verbundene zunehmende Divergenz der demografischen Entwicklung, die durch den Zuzug jüngerer Altersgruppen einige Städte wachsen lässt, während ländliche Gebiete und weniger ‚attraktive‘ Städte schrumpfen und altern. Gerade die damit verbundene erhöhte Wohnungsnachfrage in diesen Schwarmstädten prägt in jüngerer Zeit die gesellschaftliche Debatte. Obwohl die Ressourcen durch Wohnungsbau auf bislang nicht genutzten Flächen stärker in Anspruch genommen werden und eine Verdichtung der Städte stattfindet, scheinen die Wohnbedürfnisse der Stadtbewohner:innen immer weniger gedeckt werden zu können. Das bringt verstärkte Raumnutzungskonflikte und den Verlust von wichtigen innerstädtischen Freiräumen zum Nachteil der gesamten Einwohnerschaft mit sich. Damit drängt sich zugleich eine grundlegendere Frage auf: Wie kann das Wohnen in einer Stadt gestaltet werden, wenn sich angesichts zukünftiger Bevölkerungsdynamiken als Konglomerat von

Fluchtmigration, demografischer Alterung und sich verändernden Familienstrukturen die allgemeine Wohnraumsituation zu verschlechtern droht?

Einige dieser Städte, darunter Berlin und Leipzig, haben in der Vergangenheit – vor dem jetzigen Wachstum – jedoch auch ganz andere Entwicklungen bzgl. ihrer Einwohner:innenzahl und der Wohnraumversorgung erlebt. Stagnation und Schrumpfung waren in den 1990er und 2000er Jahren hier die bestimmenden Bevölkerungstrends. Sie äußerten sich zwar in einer relativ entspannten Wohnungsmarktlage für nachfragende Haushalte, doch die Wohnraumversorgung kann auch in einer solchen Phase nicht als optimal bezeichnet werden.

In dieser Zeit wurde der Forschungsbegriff der *Shrinking Cities* etabliert. Die Frage der Wohnraumversorgung erlangte dabei eine bedeutende Stellung, weil sie unmittelbar die Stadtplanung und -entwicklung berührte: Ausgedünnte Stadtquartiere und ungenügende Instandhaltung der Bausubstanz wegen fehlender Anreize und Mittel für Wohnungseigentümer:innen, ihren Immobilienbestand zumindest auf einem angemessenen Standard zu erhalten, forderten die Städte heraus, neue Strategien gegen den Verfall von Häusern und sinkende Lebensqualität für Bewohner:innen zu finden. Die Debatte fokussierte sich deshalb zunehmend auf die von der Wohnungspolitik entworfenen Instrumentarien und Programme zur Behebung von Leerstand, insbesondere in Bezug auf die ostdeutschen Städte (Nelle et al., 2017, S. 122).

Welche Stadtteile, Quartiere oder Nachbarschaftsbeziehungen sich wie verändern, hängt wesentlich davon ab, wo Menschen wohnen (wollen) und wie deren sozioökonomische Lage ist. Das Phänomen der Gentrifizierung rückte mit partiellen Wiederbelebungen von Stadtteilen und Quartieren bzw. dem Erfolg von Aufwertungsstrategien nicht nur in den Blick der Wissenschaft, sondern auch zunehmend in den politischen Diskurs. Die Gefahr der Verdrängung von weniger zahlungskräftigen Einwohner:innen aus bestimmten Wohngegenden aufgrund steigender Mieten wurde zum Ausgangspunkt einer neuen Debatte um die gerechte Verteilung von Wohnraum in der Stadt. Die soziologische Forschung zu ethnischer und sozioökonomischer residentieller Segregation hat aber darüber hinaus gezeigt, dass auch hoher Wohnungsleerstand zu sozialräumlicher Polarisierung führen kann (Altrock & Kunze, 2016; Glatter & Wiest, 2008; Großmann et al., 2014). Deshalb müssen auch die Folgen der Stadtschrumpfung im Kontext der Gentrifizierungsdebatte betrachtet werden.

Eine längerfristige Betrachtung offenbart, dass der Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die für soziodemografische Veränderungen der städtischen Wohnbevölkerung sorgen, sowohl in evolutionärer als auch revolutionärer Form auftreten kann (Altrock, 2014, S. 10). Aber auch mittelfristige Trends wie beschleunigte Urbanisierung, häufig gefolgt von Suburbanisierung,

können als zyklische Bewegungen gelesen werden. Mit welcher Intensität und Geschwindigkeit sie sich vollziehen, lässt sich allerdings nur schwer vorhersagen, zu viele Randbedingungen scheinen dafür mitverantwortlich zu sein. In dieser Komplexität mag ein Grund liegen, warum langfristiges Wachsen und Schrumpfen von Städten bislang in empirischen Untersuchungen eher isoliert betrachtet anstatt zusammen gedacht wird. Bezogen auf die Wohnraumversorgung ist dies erst recht der Fall. In der Realität zeigen sich diese Zusammenhänge deutlich, insbesondere wenn einseitige stadtplanerische Lösungsstrategien neue Probleme erzeugen. Beispielhaft dafür steht die empirische Beobachtung, dass die Ausweisung eines städtebaulichen Sanierungsgebietes sehr häufig dazu führt, dasselbe Gebiet nach erfolgter Sanierung durch (soziale) Erhaltungssatzungen vor unerwünschten Mietensteigerungen und Verdrängung von Bewohner:innen schützen zu müssen (Lischke, 2020).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die Wohnraumfrage in Städten nicht lediglich über die Gegensätze Wohnungsmangel und -überschuss begreifen lässt. Es geht vielmehr um miteinander verbundene, komplexe Phänomene. Sie sind sowohl durch ein räumliches Nebeneinander disparater Bevölkerungsentwicklungen als auch durch eine zeitliche Dynamik geprägt, die durch externe Krisen wie die Corona-Pandemie oder vielschichtig begründete internationale Migration ausgelöst werden. Wenn auf lange Sicht beides, das Prosperieren und Wachsen sowie die Krise und Schrumpfung, weder als historischer Sonderfall noch als zukünftige Unwahrscheinlichkeit der Stadtentwicklung anzusehen sind, dann rücken Fragen nach der langfristigen Verteilung von städtischem Wohnraum und der Weitsichtigkeit von wohnraumbezogenen, (kommunal-)politischen Entscheidungen ins Blickfeld. Bislang fehlt jedoch eine Perspektive auf urbane Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik, die Wachstum und Schrumpfung gemeinsam betrachtet, sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft.¹

Auf der Suche nach einem theoretischen Ansatz, der solche zyklischen Entwicklungen ebenso wie Unsicherheiten integrieren kann und zugleich der Komplexität von Stadt gerecht wird, fällt der Blick auf das Konzept der Urbanen Resilienz. Es handelt sich dabei um ein bereits für wesentliche Aspekte von Krisenbewältigung, Anpassung und notwendiger Transformation von Stadt-

1 Eine Ausnahme stellt der Beitrag von Rink et al. (2021) dar. Er widmet sich am Beispiel der Stadt Leipzig den kommunalen Politikfeldern Wohnraumversorgung, Schulen (als Teil sozialer Infrastruktur) und öffentlicher Personennahverkehr (als Teil technischer Infrastruktur) in Hinblick auf die aktuellen Probleme, die als Folge von extremer Schrumpfung und späterem Wiedererstarken (*re-growth*) der Stadt interpretiert werden.

räumen verwendetes Konzept. Als resilient gelten Städte, die Strategien und Ressourcen haben, den globalen Herausforderungen in ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen zu begegnen, indem sie ihre Anpassungs- und Transformationsfähigkeit erhöhen. Im Mittelpunkt steht dabei das Aufrechterhalten grundlegender Daseinsfunktionen der Stadt in Bezug auf Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität der Stadtbewohner:innen (Breuste, Pauleit, Haase & Sauerwein, 2016, S. 181f). Das Wohnen und vor allem die Wohnungspolitik stellen bislang in der Forschung der Urbanen Resilienz nur ein Randthema dar. Wohnen oder Housing wird in der Regel nur beiläufig behandelt. Es konnten keine relevanten Studien oder konzeptionellen Beiträge, die sich explizit auf das Wohnen beziehen, in der deutsch- und englischsprachigen Literatur gefunden werden.²

Der Ausgangspunkt für die Urbane Resilienz-Forschung ist ein sozialökologischer Ansatz von Resilienz. Es liegt daher nahe, dass zunächst diejenigen Subsysteme von Stadt wissenschaftlich untersucht wurden, die unmittelbar eine Verflechtung sozialer und ökologischer Systeme aufweisen. Die Modellierung scheint hier einfacher zu gelingen. Nichtsdestotrotz wird von den Vertreter:innen dieses Ansatzes meist der Anspruch postuliert, Städte in ihrer Gesamtheit bzw. umfassend einer Resilienzanalyse zu unterziehen, wenn die urbane Resilienz eruiert werden soll. Das müsste jedoch auch die weniger natur-, dafür vorrangig kulturell geprägten, d. h. von sozialen Normen, Institutionen und Prozessen bestimmten Bereiche wie eben das Wohnen umfassen. Erst recht, wenn Mensch und Natur als interagierend, im Sinne eines sozial-ökologischen Gesamtsystems betrachtet werden. Wenn Wohnen zu den urbanen Grundfunktionen zählt und es kurz- oder längerfristige ungünstige Einflüsse gibt, die diese Grundfunktion stören, dann sollte es grundsätzlich auch der Resilienzforschung zugänglich sein. Warum die Urbane Resilienz-Forschung das Wohnen bislang nur marginal untersucht hat, geschweige denn operationalisiert hat², lässt sich nicht schlüssig beantworten. Vielmehr handelt es sich um eine dringend zu füllende Forschungslücke. Wohnraumversorgung aus einer sozialwissenschaftlichen Resilienzperspektive zu untersuchen, erscheint daher ebenso erforderlich wie eine ökonomische oder architektonische Betrachtung.

2 Auch umgekehrt hat sich die Stadt- und Wohnungsforschung bislang kaum auf den Begriff der Resilienz berufen. Auf den Forschungsstand wird in den Kapiteln 2 und 3 näher eingegangen. Neben einem Überblick über die Grundlagenliteratur und die wenigen Ansätze zur Operationalisierung von Resilienz mit Bezug zu den Feldern Wohnraumversorgung und Wohnungsmarkt werden dort auch wohnraumbezogene Ansätze aus angrenzenden Disziplinen, etwa der Stadtsoziologie, der Wirtschaftsgeografie, den Raumplanungswissenschaften sowie der Ökosystemforschung einbezogen.

Dass urbane Resilienz auch bundespolitisch an Relevanz gewinnt, belegt das 2021 von einem überwiegend wissenschaftlichen Expertenbeirat erarbeitete Memorandum „Urbane Resilienz“ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2021). Darin werden u. a. sozial- und umweltgerechte Wohn- und Nachbarschaftsangebote als eines von mehreren Handlungsfeldern adressiert, mit dem Ziel, „Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsähigen Stadt“ zu bereiten. Dies trifft auf wachsende wie schrumpfende Städte gleichermaßen zu, die nicht selten auch mit der Gleichzeitigkeit beider Muster innerhalb ihres Stadtraumes konfrontiert sind. Durch Stadtplanung und Governance-Ansätze könnten Städte ihre Resilienz in Hinsicht auf eine sichere, gerechte und an den Bedürfnissen der Stadtgesellschaft orientierten Wohnraumversorgung erhöhen. Deshalb muss in diesem Kontext die Wohnungspolitik als ein integraler Teil städtischer Governance-Strukturen verstanden werden, die zur Urbanen Resilienz beiträgt.

Der Ausdruck der „resilienten Wohnungspolitik“ erschien im deutschsprachigen Kontext erstmals in einem Positionspapier des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) im August 2016.³ Darin werden insbesondere die durch demografischen und strukturellen Wandel hervorgerufenen Dysbalancen von Wohnungsmärkten adressiert. Wohnungspolitik müsse „diese Heterogenität stärker antizipieren“ (Aring et al., 2016, S. 3). Zwar belegt das Positionspapier, dass der Begriff der Resilienz bereits Eingang in einen politischen Diskurs gefunden hat. Doch bleibt äußerst vage, was in Bezug auf Wohnungsmarkt oder Wohnungspolitik darunter verstanden werden soll. Daher ist es dringend geboten, eine wissenschaftliche Fundierung des Begriffs zu leisten, um seine Tauglichkeit im Kontext lokaler Wohnraumversorgung prüfen zu können.

Wenn zudem Resilienz hier im Sinne eines steuerbaren Prozesses gebraucht wird, dann setzt das ein entsprechendes Wissen, eine Reflektion und auch eine Intention der handelnden Akteure voraus – diese Spur führt zum Resilienzdenken, das im Rahmen dieser Arbeit ergründet werden soll. Der Begriff muss, wie auch Resilienz selbst, zunächst in seinem bisherigen Kontext erörtert werden, um ihn dann für das Thema Wohnungspolitik fruchtbar machen zu können. Das Bewusstsein über die Komplexität und die Unsicherheit der Welt sowie der Wille, sich ihr zu stellen, können als eine Voraussetzung von Resilienzdenken bezeichnet werden. Wer komplexe Systeme wie Städte und deren Wohnraumversorgung als dynamisches, in ständigem Wandel begriffenes System ohne dauerhafte Gleichgewichtszustände zu denken vermag,

3 Im europäischen Kontext erscheint der Begriff *resilient housing policy* schon früher, siehe dazu White und O’Hare (2014).

kann – so die dem Resilienzdenken zugrundeliegende These – erfolgreicher eine resiliente Wohnraumversorgung, respektive eine resiliente Wohnungspolitik betreiben.

Mit der vorliegenden Arbeit wird angestrebt, einen interdisziplinären Beitrag im Forschungsfeld der Urbanen Resilienz zu leisten, explizit mit der Verknüpfung des Themenfeldes Wohnen, Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik. Dabei stellen sich mindestens zwei Fragen: Welche konzeptionellen Anpassungen des Resilienzkonzepts sind notwendig, um städtische Wohnraumversorgung mit einem ‚Resilienz-Blick‘ betrachten zu können? Und welchen Mehrwert besitzt ein solcher Ansatz für die Beforschung sowie für die praktische Ausgestaltung von Wohnungspolitik? Darüber hinaus ist zu ergründen, welche Relevanz urbane Resilienz überhaupt im Horizont der wohnungspolitischen Akteure⁴ hat.

Als erste Zielstellung dieser Arbeit gilt es daher, die innerhalb des Konzepts der Urbanen Resilienz ausgemachte Leerstelle ‚Wohnen‘ durch eine konzeptionelle Erweiterung zu füllen, um sie für zukünftige empirische Studien zugänglich zu machen. Dabei liegt der Schwerpunkt darauf, eine Operationalisierung von wohnraumbezogener urbaner Resilienz vorzuschlagen, die auch die Haltungen und Handlungsmöglichkeiten lokaler Akteure der Wohnungspolitik in den Blick nimmt.

Die zweite Zielstellung ergibt sich aus der ersten: Die (bis dahin deduktive) Operationalisierung des Resilienzdenkens im Feld der lokalen Wohnungspolitik soll anhand eines empirischen Falles auf ihre Anwendbarkeit überprüft und induktiv angepasst werden. Dieses Vorgehen folgt der Empfehlung einer Methodenkombination, wonach neben der Modellierung und dem Vergleich von Fallstudien auch die Einschätzung von Stakeholdern (Interessengruppen/ Anspruchsberechtigten) zu Aspekten der Resilienz als erfolgsversprechend angesehenen werden (Carpenter, Walker, Andries & Abel, 2001) Im Fokus dieser Arbeit steht deshalb die Befragung von Akteuren der lokalen Wohnungspolitik. Damit ist zugleich die Erwartung verbunden, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, inwieweit Resilienzdenken innerhalb dieser Akteursgruppe in der als Einzelfall ausgewählten Stadt Leipzig vorhanden ist. Sie reichern die

⁴ Die vorliegende Arbeit bemüht sich um wertschätzende Sichtbarmachung von Menschen aller Geschlechter in der Sprache. In der Regel wird dazu der Doppelpunkt innerhalb von Bezeichnungen für Personengruppen mit verschiedenen Geschlechtern genutzt. Unter ‚Akteuren‘ werden hier jedoch nicht nur Personen, sondern auch Institutionen wie Behörden, Ämter, Ausschüsse, Vereine u. ä. verstanden. Deshalb wird diese Bezeichnung ohne die Kennzeichnung verschiedener Geschlechter verwendet.

bereits umfangreichen Kenntnisse über die wechselvollen Entwicklungen der Leipziger Wohnraumsituation seit 1990 um eine neue Perspektive an. Über die Betrachtung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Strategien Leipzigs können erstmals Bezüge zum Forschungsfeld der Urbanen Resilienz hergestellt werden.

Leipzig, die zweitgrößte ostdeutsche Stadt nach Berlin, stellt ein besonders lohnenswertes Untersuchungsobjekt dar. Die Stadt hat nach der Einigung Deutschlands 1990 eine äußerst dynamische Entwicklung ihrer Bevölkerungszahlen sowie ihres Wohnungs- und Immobilienmarktes durchlaufen. Diese Entwicklung steht zwar im Kontext der Schrumpfung anderer ostdeutscher und osteuropäischer Städte nach dem Zerfall der Sowjetunion doch stellt Leipzigs Entwicklung in Deutschland ein Extrem dar. Die Schrumpfung und das anschließende Wachstum innerhalb der letzten dreißig Jahre waren in keiner anderen Stadt so stark ausgeprägt – zeitweise war Leipzig die „am schnellsten wachsende Großstadt Deutschlands“ (Dunte, 2019; Staebert & Rometsch, 2015) und konnte selbst während der Corona-Pandemie noch das stärkste Einwohnerwachstum vorweisen (Rink, Haase, Leibert & Wolff, 2021). Korrespondierend dazu muss die Polarisierung zwischen besonders hohem Wohnungsleerstand und der rasanten, aber von einem sehr niedrigen Niveau ausgehenden Mietensteigerung beachtet werden. Auf die näheren Gründe für die Auswahl Leipzigs zur Untersuchung wird im Kap. 4 eingegangen.

Dass die Wahl auf die Stadt Leipzig als empirischer Untersuchungsraum gefallen ist, ergab sich auch aus der Biografie der Verfasserin dieser Arbeit. Dieser Umstand soll nicht verschwiegen, sondern im Sinne der Transparenz des Forschungsprozesses offengelegt und reflektiert werden. Dem Sozialwissenschaftler und Stadtforscher Frank Eckardt folgend, ist Stadtforschung – und so ist die vorliegende Arbeit zu verstehen – kein Unterfangen, bei dem sich Forscher:in und Stadt trennen lassen, vielmehr handelt es sich um eine Interaktion. Die Identität des oder der Forschenden, die auch die normative Basis des Erkenntnisinteresses einschließt, ist somit Teil des Forschungsprozesses, und diese sollte nach Eckardt auch offengelegt werden. „Forschung kann in diesem Sinne nur mit der Explifizierung der Forschungsinteressen, politischen und moralischen Vorstellungen beginnen, um die Interaktion der Forschung in der Stadt, an der sie teilhat und der sie nicht ‚gegenüber‘ steht, offenkundig werden zu lassen“ (Eckardt, 2009, S. 203). Das soll an dieser Stelle getan werden.

Die Verfasserin hat bis zur Fertigstellung dieser Dissertation gut 20 Jahre, d. h. etwa die Hälfte ihres Lebens, in der Stadt Leipzig gewohnt. Ihr Blickwinkel ist der einer „Wohnenden“ und an der Wohnsituation von unterschiedlichen sozialen Gruppen zugehörigen Menschen Teilhabenden. Seit 2002 hat sie in Leipzig acht verschiedene Wohnungen längerfristig bewohnt, dazu einige

weitere Wohnungen für Kurzaufenthalte als Zwischenmieterin in biografischen Übergangsphasen. Das erscheint zunächst viel, ist aber für eine in den 2000er Jahren in Leipzig Studierende im Kontext der damaligen Wohnungsmarkt-Situation (siehe Kap. 5.1) nicht ungewöhnlich gewesen. Zu diesen Erfahrungen kommt die zeitweise Begleitung und Hilfe bei der Wohnungssuche von weniger privilegierten Freund:innen und Bekannten hinzu, die mit weitaus größeren Schwierigkeiten zu kämpfen hatten, sich am freien Markt mit Wohnraum zu versorgen, als die Verfasserin selbst. Davon ausgehend entwickelte sie ein Interesse an der gesellschaftlichen Dimension des Wohnens in der Stadt. Als ‚teilnehmende Beobachterin‘ hat die Verfasserin die Entwicklung in unterschiedlichen Stadtvierteln verfolgt und miterlebt. Die aus dem Alltagsverständnis gewonnenen Zusammenhänge überführte sie in eine wissenschaftliche Fragestellung und kritische Überprüfung. Im Laufe der Jahre gesammeltes Wissen über Personen, Netzwerke und die lokalen Strukturen konnte sie nutzen, um deren Relevanz für die Forschungsfrage einzustufen. Die gewachsene ‚Ortskenntnis‘ trug zu einer schnelleren Ansprache und Interviewbereitschaft der interviewten Personen bei. Obwohl so ein erheblicher Vorteil und eine gute Ausgangsbasis für die Tiefe und Effizienz des Forschungsprozesses bestanden, darf die subjektive Verzerrung, die unweigerlich durch die zeitliche, räumliche und emotionale Nähe zum Untersuchungsraum besteht, nicht unterschätzt werden. Die im Alltagswissen geltenden Interpretationen, Zuschreibungen und Auslassungen mussten im Prozess der wissenschaftlichen Bearbeitung stets kritisch überprüft werden und – wo möglich – aufgelöst werden.

Wie lässt sich also das Forschungsinteresse für die vorliegende Dissertation zusammenfassen? In erster Linie besteht es darin, originär zur sozialwissenschaftlichen Erforschung von Wohnungspolitik beizutragen, indem die Arbeit den Urbanen Resilienz-Ansatz ausbaut und für diesen Kontext verfügbar macht. In zweiter Linie ist es der Verfasserin ein Anliegen, zu partizipieren, zu interagieren und an der Stadt ‚mitzuwirken‘. Forschung und Stadt stehen in einem reziproken Verhältnis. Jede Kontaktaufnahme, jedes Interview mit Akteuren ist eine Intervention, die im Bewusstsein über mögliche Effekte auf die Wahrnehmungen und Deutungen der interviewten Personen durchgeführt wurde. Ob diese Wirkungen von geringer oder größerer Tragweite sein werden, wird sich erst in der Zukunft zeigen. Trotzdem darf diese Arbeit sowohl in ihrem Entstehungsprozess als auch in dem vorliegenden Text als Beitrag zu einer ‚Ko-Produktion von Wissen‘ durch Wissenschaftler:innen, Praktiker:innen, Politiker:innen und Bürger:innen verstanden werden. Dieses Wissen mag in die Ausbildung oder Vergrößerung der Fähigkeiten einfließen, mit Komplexität und Unsicherheit konstruktiv umgehen zu können, und eine resiliente städtische Wohnraumversorgung zu erreichen. Das bedeutet nichts anderes, als dass ein Resilienzdenken in der lokalen Wohnungspolitik in Leipzig durch die vorliegende Arbeit auch erst entstehen könnte.

1.2 Forschungsfragen

Aus dem dargelegten Forschungsinteresse, der Problemstellung und den Zielen der Arbeit leiten sich zwei Forschungsfragen ab, die in den folgenden Kapiteln bearbeitet werden. Ihre Formulierung greift bereits Begriffe der Definition von urbaner Resilienz (siehe Kap. 2.1.2) auf, um eine Anschlussfähigkeit an diesen Forschungszweig zu gewährleisten.

Aus der Feststellung, dass Wohnen zwar als eine Grundfunktion von Städten gilt, die von Stadtentwickler:innen, politisch beratenden Verbänden und Instituten durchaus in einen Zusammenhang zur Resilienz von Städten gestellt wird, ergibt sich der Bedarf nach einer Klärung, wodurch sich eine resiliente Wohnraumversorgung auszeichnet. Die Urbane Resilienz-Forschung hat die Wohnraumversorgung aber noch nicht ausreichend konzeptionell behandelt, sodass für eine empirisch fundierte Operationalisierung von urbaner Resilienz in Bezug auf Wohnraum zunächst eine theoretische Klärung erforderlich ist. Anzustreben ist dabei, die Konzeption anschlussfähig an die Urbane Resilienz-Forschung zu gestalten. Die erste Forschungsfrage (FF I) lautet dementsprechend:

FF I Welche Faktoren beeinflussen die Resilienz der Wohnraumversorgung in einer Stadt?

Unter Zuhilfenahme eines in der Resilienzforschung bereits etablierten Analyseschemas für sozial-ökologische Systeme (Walker et al., 2002) lässt sich die erste Forschungsfrage systematisch in vier Teilfragen untergliedern. Sie richten sich auf das Wohnen bzw. die Wohnraumversorgung als Subjekt der Resilienzanalyse (*resilience of what*), auf die Art und Weise der Wirkung bzw. der Störung durch soziodemografische Veränderungen (*resilience to what*), auf die Variablen oder Indikatoren, die für eine Resilienzanalyse urbaner Wohnraumversorgung betrachtet werden sollen (*resilience analysis*), und auf die Möglichkeiten der Einflussnahme durch Wohnungspolitik (*resilience management*). Die vier Teilfragen lauten:

FF I.1 Wie lässt sich urbanes Wohnen als eine ‚erwünschte‘ Funktion innerhalb des Systems Stadt beschreiben?

FF I.2 Inwiefern stellen soziodemografische Veränderungen der Wohnbevölkerung eine Störung der Funktion Wohnen bzw. der Wohnraumversorgung dar?

FF I.3 Welche Variablen und Indikatoren eignen sich für die Resilienzanalyse urbaner Wohnraumversorgung?

FF I.4 Wie lässt sich Resilienzdenken (als Voraussetzung einer resilienzorientierten Steuerung sozialer Systeme) in Bezug auf urbane Wohnraumversorgung operationalisieren?

Die Strukturierung des ersten Teils des Forschungsprozesses greift deutlich die systemtheoretische Fundierung des Resilienzansatzes auf. Für den zweiten Teil besteht die Herausforderung darin, sich der Wohnungspolitik als Gegenstand der Untersuchung angemessen wieder etwas vom Systemgedanken zu lösen und zugleich die Theorie nicht aus dem Blick zu verlieren. Ein Ausgangspunkt für die weitere Untersuchung ist deshalb die mit Resilienz assoziierte Fähigkeit eines Systems zur *Selbstorganisation* und *Selbsterneuerung* (Kuhlicke, 2018, S. 366; Kegler, 2014).

Der zweite Teil des Forschungsprozesses richtet sich nur auf solche Strukturen, Instrumente und Handlungsoptionen der Politik, die *innerhalb* des Systems Stadt und damit in Verantwortung einer Kommune bzw. der lokalen Akteure liegen.⁵ Mit welchen lokalen wohnungspolitischen Maßnahmen und Herangehensweisen eine resiliente Wohnraumversorgung erreicht werden kann, hängt in hohem Maße von den einzelfallspezifischen Voraussetzungen und Ressourcen sowie der Handlungs- und Gestaltungsmacht von Akteuren ab. Mit dem Resilienzdenken, auf das die Teilstudie I.4 verweist, wird in dieser Arbeit anhand des Einzelfalls der Stadt Leipzig ein Aspekt vorrangig untersucht, der für die Resilienz sozialer Systeme eine besondere Rolle zu spielen scheint. Anhand der Operationalisierung (die als Ergebnis der FF I entwickelt wird) soll empirisch untersucht werden, ob unter den Leipziger Akteuren bereits implizite oder explizite Vorstellungen darüber bestehen, was eine resilienzorientierte Wohnungspolitik kennzeichnen könnte. Dabei ist auch zu prüfen, inwiefern deren Perspektiven auf Wohnungspolitik zu der in der vorliegenden Arbeit erarbeiteten Konzeption von resilenter Wohnraum-

5 Externe, übergeordnete Prozesse müssen in so weit ausgeklammert werden, wie sie von der Kommune nicht beeinflussbar sind oder keine Handlungsspielräume im Umgang damit erlauben. Die Kommunalpolitik ist in hohem Maße von Regelungen der Landes- und Bundesebene abhängig. Ebenso spielen die finanziellen Leistungen aus Investitions- und Förderprogrammen des Bundes, der Länder und der EU eine wichtige Rolle. In der vorliegenden Arbeit richtet sich das Forschungsinteresse jedoch darauf, wie Kommunen mit dieser Abhängigkeit umgehen und wie sie die ihnen verbleibenden oder darüberhinausgehenden Gestaltungsmöglichkeiten nutzen.

versorgung stehen. So können Überschneidungen und Differenzen zum Resilienzverständnis der Akteure entdeckt sowie Lücken der zuvor erarbeiteten Konzeption aufgezeigt werden.

Die Forschungsfrage 2 (FF 2) wird daher wie folgt formuliert:

FF 2 Gibt es Resilienzdenken in der Akteursgruppe der Wohnungspolitik in Leipzig?

Auch diese Forschungsfrage wird differenziert, um die Bearbeitung zu erleichtern und zu strukturieren.

FF 2.1 Welche Voraussetzungen, Akteure und Zielsetzungen bestimmen die Leipziger Wohnungspolitik seit 1990?

FF 2.2 Welche strukturellen und konnektiven Ressourcen stehen der kommunalen Wohnungspolitik in Leipzig zur Verfügung?

FF 2.3 Inwiefern zeigt sich ein Resilienzdenken in konkreten Aussagen und Bewertungen von Akteuren in Leipzig?

Mit den hier vorgestellten Forschungsfragen beabsichtigt die Verfasserin, die Möglichkeiten zur Integration des sozialen und politischen Gegenstands des Wohnens in das Konzept der Urbanen Resilienz auszuloten und zu erweitern. Sie versucht dies auf zwei Ebenen zu vollziehen: auf der theoriebasierten, konzeptionellen Ebene sowie auf der empirischen Ebene am spezifischen Fall einer Großstadt mit wechselhafter Wohnraumsituation.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit besteht – korrespondierend mit den beiden Hauptforschungsfragen – aus einem theoretischen Teil und einem empirischen Teil.

Die angestrebte Konzeption einer resilienten Wohnraumversorgung wird sich auf bestehende Forschungsstränge der Urbanen Resilienz-Forschung, der Stadt- und Wohnforschung sowie der demografischen Forschung stützen. Darum werden zunächst diese Grundlagen im Kap. 2.1 behandelt. Ein für diese Arbeit relevantes Verständnis der Begriffe Resilienz und Resilienzdenken wird hier eingeführt. Um deren Anschlussfähigkeit für den Forschungsgegenstand ‚Wohnen‘ zu begründen, wird dabei auf ein systemisches Verständnis von Stadt als komplexem, adaptivem System zurückgegriffen. Weiterhin stellt das Kapi-

tel eine Definition urbaner Resilienz vor, auf die die Konzeptionen von Wohnen als Funktion und von soziodemografischer Veränderung als Störfaktor für die Wohnraumversorgung aufbauten. Anhand eines aus der Ökosystemforschung bekannten Modells von Resilienz werden zwei grundlegende Kategorien von Einflussfaktoren vorgestellt, die für die spätere Operationalisierung der Resilienz der Wohnraumversorgung von Bedeutung sein werden. Darüber hinaus wendet sich das Kap. 2.1 dem Aspekt der Steuerung bzw. Beeinflussbarkeit von Resilienz zu. Das sozialwissenschaftliche Konzept der *Agency* wird eingeführt, wodurch der Fokus der Fragestellung auf die Rolle wohnungspolitischer Akteure im Resilienzprozess gelenkt wird.

Im zweiten Abschnitt (Kap. 2.2) werden Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik aus der Perspektive der Stadt- und Wohnungsforschung beleuchtet. Anhand soziologischer, ökonomischer sowie rechtlich-institutioneller Ansätze, die das Wohnen als soziales Grundbedürfnis und als wirtschaftliches Gut behandeln, wird aufgezeigt, welche Herausforderungen eine Konzeption von resilenter Wohnraumversorgung zu berücksichtigen hat. Im Hinblick auf die zweite Fragestellung der Arbeit, die die wohnungspolitischen Akteure auf lokaler Ebene adressiert, wird dieser Teilbereich des Akteursfeldes näher betrachtet und ein Überblick über die gesetzlich geregelten Handlungsspielräume und Instrumente der kommunalen Wohnungspolitik gegeben.

Der dritte Abschnitt (Kap. 2.3) behandelt die soziodemografischen Veränderungen, die im Rahmen dieser Arbeit als Hauptursache für eine sich verändernde Wohnraumsituation in Städten betrachtet wird. Es ist zu ergründen, welche Arten von Störung der Wohnraumversorgung durch extremes Wachstum und durch Schrumpfung von Städten, aber auch durch Veränderungen der Altersstruktur und der sozioökonomischen Struktur auf kleinräumiger Ebene entstehen. Diese Störeinflüsse werden in das Konzept der urbanen Resilienz integriert, wobei die unter Umständen schockartige Wirkung von solchen Veränderungen sowie die mit ihnen verbundenen Unsicherheiten und Risiken erörtert werden.

Die Operationalisierung der Resilienz urbane Wohnraumversorgung erfolgt im Kap. 3. Die erste Forschungsfrage (Einflussfaktoren für Resilienz der Wohnraumversorgung) steht im Zentrum des Kapitels. Der Aufbau orientiert sich am vierstufigen Analyseschema von Walker et al. (2002). Anhand des Grundbedürfnis-Charakters des Wohnens wird, unter Rückgriff auf den Befähigungsansatz von Sen und Nussbaum sowie weithin anerkannte, schriftlich fixierte Normen, die ‚Erwünschtheit‘ der Funktion Wohnen bestimmt. Im zweiten Teil des Kapitels wird untersucht, wie soziodemografischer Wandel als längerfristige Störung die Wohnraumversorgung beeinträchtigt. Anschließend erfolgt auf Basis des bisherigen Forschungsstandes eine Diskussion von möglichen

Variablen und Indikatoren für resiliente Wohnraumversorgung. Der letzte Teil des Kapitels widmet sich dem Resilienzdenken, zu dessen vorläufiger Operationalisierung weitere Resilienzprinzipien diskutiert werden, die die spätere empirische Untersuchung strukturieren.

Das Kap. 4 widmet sich der Methodik dieser empirischen Untersuchung. Darin werden das Untersuchungsdesign der qualitativen Einzelfallstudie mit akteurszentriertem Ansatz sowie die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse kurz vorgestellt. Die Gründe für die Auswahl der Stadt Leipzig als Gegenstand der Einzelfallanalyse werden erörtert und vor diesem Hintergrund das Vorgehen der Datenerhebung (Dokumentenanalyse und Experteninterviews) begründet.

Der empirische Teil der Arbeit (Kap. 5) ist der Anwendung der im Kap. 3 erarbeiteten Konzeption der Resilienz urbaner Wohnraumversorgung gewidmet. Die Operationalisierung, insbesondere von Resilienzdenken, soll im Feld der Wohnungspolitik überprüft werden, so dass die Forschungsfrage 2 (Resilienzdenken in der Akteursgruppe der kommunalen Wohnungspolitik) beantwortet werden kann. Zunächst wird die Entwicklung der Leipziger Wohnbevölkerung, der Wohnraumsituation und der lokalen wohnungspolitischen Diskurse im Zeitraum 1990–2020 in drei Phasen strukturiert, um sie in einen Zusammenhang mit dem zyklischen Resilienzmodell bringen zu können. Im zweiten Teil werden das strukturelle und das konnektive Potenzial unter Anwendung der im Kap. 3 operationalisierten Indikatoren anhand ausgewählter, lokal spezifischer, wohnungspolitischer Themen analysiert. Schließlich werden die subjektiven Einschätzungen und Deutungsmuster von Akteuren, die überwiegend aus der Inhaltsanalyse von Experteninterviews gewonnen wurden, mithilfe der Resilienzprinzipien ausgewertet. Insgesamt soll dadurch Aufschluss über das Vorhandensein und die Ausprägung von Resilienzdenken gewonnen werden.

Das Kap. 6 fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und interpretiert sie im Hinblick auf die Beantwortung der Forschungsfragen. Sowohl die theoriebildende Leistung der Konzeption von Resilienzdenken in der Wohnungspolitik als auch die Anwendbarkeit der Operationalisierung werden diskutiert. Ihr Nutzen und ihre Limitationen werden einer kritischen Reflektion unterzogen. Dabei werden einerseits die Anbindungsmöglichkeiten an die Urbane Resilienz-Forschung sowie auch an andere, mit dem Resilienzkonzept arbeitende Disziplinen berücksichtigt. Andererseits wird auf die praktischen Implikationen der Ergebnisse für zukünftige stadtplanerische und wohnungspolitische Strategien auf kommunaler Ebene eingegangen. Die Arbeit schließt mit einer Betrachtung der Transformationspotenziale der Stadt Leipzig sowie eines möglichen, darüberhinausgehenden Mehrwerts von Resilienzdenken für lokale wohnungspolitische Akteure.

2 Theorie

Ziel des zweiten Kapitels ist es, den theoretischen Rahmen für das Forschungsvorhaben – die konzeptionelle Integration von Wohnen im Sinne einer urbanen Funktion in das Konzept der urbanen Resilienz – darzulegen. Dazu wird auf vorhandene Ansätze und Modelle aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen zurückgegriffen. Sie werden im Folgenden erläutert sowie ihr Nutzen für das Forschungsvorhaben herausgestellt.

Im Kap. werden der für diese Arbeit grundlegende Begriff der Resilienz und dessen hier relevante sozialökologische Perspektive (Kap. 2.1.1) erläutert. Es folgt eine Einordnung in das Forschungsfeld der Urbanen Resilienz (Kap. 2.1.2), aus der eine Definition urbaner Resilienz für diese Arbeit übernommen wird. Anhand der drei essentiellen Elemente der Definition (1) System, (2) Funktion und (3) Störung wird das Wohnen als Forschungsgegenstand der urbanen Resilienz eingeführt. Dazu wird im Kap. 2.1.3 die systemtheoretische Konstruktion von Stadt als komplexem adaptiven System mit entsprechenden Systemeigenschaften und Subsystemen vorgestellt. Diese Subsysteme verfügen über vielfältige Berührungspunkte mit dem Wohnen, der Wohnraumversorgung und der Wohnungspolitik. In Verbindung mit den aus der sozialökologischen Stadtforschung entlehnten Begriffen *Urban Service* und *Urban Functioning* wird die Rolle von Wohnen als Funktion von Stadt beleuchtet.

Das für das sozialökologische Resilienzkonzept grundlegende Modell der adaptiven Zyklen wird im Kap. 2.1.4 eingeführt. Dessen Dimensionen *strukturelles Potenzial* und *Konnektivität* erhalten anhand der vom Quartiersforscher Olaf Schnur geleisteten Anwendung des Modells auf die Ebene des Quartiers eine Konkretisierung für den Forschungsgegenstand der resilienten Wohnraumversorgung auf Ebene der Stadt. Die beiden Dimensionen bilden die Basis für eine spätere Operationalisierung der Resilienz der Wohnraumversorgung. Die strukturellen Bedingungen von Resilienz werden durch das Resilienzdenken als ein den menschlichen Akteuren zuzuschreibendes Element von Resilienz ergänzt. Zu dessen vorausgehendem Grundverständnis wird im Kap. 2.1.5 das Konzept der Agency eingeführt. Resilienzdenken wird nach Walker und Salt (2006) als intentionale Haltung von Akteuren verstanden, durch die Resilienz in der Wohnraumversorgung begünstigt werden kann. Es erfolgt eine Annäherung an ein Resilienzdenken mit Bezug zur Wohnraumversorgung mithilfe einer bereits bestehenden Übertragung auf die Stadt- und Raumplanung.

Zwei wichtige Kritikpunkte am Resilienzbegriff, Normativismus und Essentialismus, werden im Kap. 2.1.6 vorgestellt und in Hinblick auf das Forschungsvorhaben diskutiert.

Kap. 2.2 ist den beiden empirischen Untersuchungsgegenständen der Arbeit, der urbanen Wohnraumversorgung und der lokalen Wohnungspolitik, gewidmet. Deren Zusammenhang wird anhand des Doppelcharakters von Wohnraum als sozialem und wirtschaftlichem Gut mit individuellen und gesellschaftlichen Funktionen und des daraus resultierenden öffentlichen Steuerungsbedarfs aufgezeigt. Zunächst wird im Kap. 2.2.1 die soziale Bedeutung des Wohnens als individuelles Grundbedürfnis bzw. von Wohnraum als dessen materielle Grundlage vorgestellt. Damit in Verbindung steht die Diskussion um die rechtliche Verankerung eines Grundrechts auf Wohnen. Sie stellt die Basis einer Legitimierung von Wohnungspolitik dar und wird deshalb in einem Exkurs behandelt. Daran schließt sich die ökonomische Betrachtung von Wohnraum als wirtschaftlichem Gut im Rahmen von klassischer Angebots- und Nachfrage-theorie sowie daran anknüpfender Theorien zur Wohnungsmarktdynamik an (Kap. 2.2.2). Zur Vorbereitung der späteren Untersuchung von Resilienzdenken in der Wohnungspolitik werden die Akteursgruppen dieses Feldes vorgestellt (Kap. 2.2.3), die Wohnungspolitik mit ihren grundlegenden Ansätzen zur Steuerung der Wohnraumversorgung in Deutschland (Kap. 2.2.4) und schließlich die im Kontext der vorliegenden Arbeit wichtigsten Instrumente der kommunalen Wohnungspolitik (Kap. 2.2.5) betrachtet.

Das Kap. 2.3 behandelt den in der Definition der urbanen Resilienz essentiellen Begriff der Krise bzw. Störung eines Systems, der sowohl als Schock als auch als schleichende Veränderung im Resilienzkonzept verankert ist. Im Rahmen dieser Arbeit wird er konkret als Störung der Wohnraumversorgung durch sozio-demografische Veränderungen eingegrenzt. Dazu werden die Grundlagen der Bevölkerungs- und Haushalteentwicklung in Deutschland sowie deren räumliche Differenzierung im Kap. 2.3.1 vorgestellt. Die für die Wohnraumnachfrage ebenso relevante Sozialstruktur der Haushalte wird im Kap. 2.3.2 behandelt. Aus diesen Bedingungen des soziodemografischen Wandels ergeben sich zwei Herausforderungen für die Steuerung von Wohnraumversorgung, d. h. auch für eine resilienzorientierte Wohnungspolitik: (1) die faktischen Probleme einer wachsenden, schrumpfenden oder sich in ihrer soziodemografischen Struktur verändernden Bevölkerung mit daraus resultierendem quantitativ und qualitativ anderem Wohnraumbedarf; (2) die Unsicherheiten, denen kleinräumige Bevölkerungsprognosen unterliegen (Kap. 2.3.3).

Ein Zwischenfazit (Kap. 2.4) fasst als Ergebnis des Theorie-Kapitels diejenigen Erkenntnisse und Ansätze zusammen, die für die spätere Konzeptionierung der Resilienz urbaner Wohnraumversorgung sowie für die Bewertung lokaler Wohnungspolitik aufgenommen werden.

2.1 Der Resilienzbegriff

Unter dem für diese Arbeit zentralen Begriff der Resilienz (engl. *resilience*) können im allgemeinsprachlichen Gebrauch sowohl Widerstandskraft (damit verwandt auch Resistenz, Robustheit, Krisenfestigkeit) als auch Anpassungsfähigkeit verstanden werden (Greiving, 2018; Sievers & Padrock, o. J.). Während erstere Bedeutung sich eher auf einen statischen Zustand bezieht, hat letztere eine Konnotation des Dynamischen, Prozesshaften. Etymologisch wird Resilienz vom lateinischen *resilire* = zurückspringen, abprallen, auf Englisch auch *leap back, bounce back* hergeleitet (Alexander, 2013).

Bereits im 19. Jahrhundert wurde der Resilienzbegriff in der Werkstoffmechanik, später dann in der Physiologie und Psychologie verwendet (Höhler, 2015, S. 428). Seit seiner Prägung für den Bereich der Ökologie und der Erforschung sozial-ökologischer Systeme durch den kanadischen Ökologen Crawford Stanley Holling (1973), weitergeführt durch Mitglieder der Resilience Alliance⁶ (Folke, 2006), findet der Begriff in Form eines Konzepts bzw. heuristischen Modells nicht nur in den Natur-, sondern auch den Geisteswissenschaften Verwendung. Auf dieser Linie baut das Begriffsverständnis von Resilienz in der vorliegenden Arbeit auf.

Der Begriff hat bis heute in verschiedenen Wissenschaften zunehmend Beachtung gefunden, was sich in einer seit Beginn der 2000er Jahre massiv ansteigenden Zahl von Publikationen mit entsprechendem Schlagwort niederschlägt (Pu & Qiu, 2016; Weiß, Hartmann & Högl, 2018; speziell für Sozialwissenschaften Brown, 2014). Neben grundlegenden Gemeinsamkeiten werden sowohl inter- als auch intradisziplinär große Unterschiede im jeweiligen Verständnis von Resilienz formuliert (Karidi, Schneider & Gutwald, 2018; Wink, 2016), so u. a. folgende:

- Physik, Materialwissenschaft: Elastizität, Formbeständigkeit; Fähigkeit eines Materials, nach einer elastischen Verformung in den Ausgangszustand zurückzukehren (Höhler, 2015, S. 431f.)
- Ingenieurwissenschaft, technischer Katastrophenschutz: Fehlertoleranz technischer Systeme (Scharte & Thoma, 2016)

⁶ Die Resilience Alliance ist eine internationale Vereinigung von Wissenschaftler:innen, die die Resilienz sozialökologischer Systeme erforschen und Hollings Theorie weiterentwickeln. Sie wurde 1999 gegründet und publiziert das Journal *Ecology & Society* („Resilience Alliance Background“, o. J.).

- Ökologie, Umweltwissenschaften: Dynamik und Stabilität von Ökosystemen; Fähigkeit, Störungen zu absorbieren (Selbstregeneration) oder durch Anpassung ein neues ökologisches Gleichgewicht zu erreichen (Holling, 1973; Biggs et al., 2012)
- Psychologie: psychische Widerstandsfähigkeit; Fähigkeit zur Erhaltung der psychischen Gesundheit nach Krisen und traumatischen Ereignissen (Fooken, 2016; Kaplan, 1999)
- Sozialwissenschaften, Soziologie: Eigenschaft eines sozialen Systems oder einer sozialen Einheit, existenz- oder bestandsbedrohenden Gefährdungen durch transformatorische Prozesse widerstehen zu können, ohne seine/ihre Identität zu verlieren (Blum, Endreß, Kaufmann & Rampp, 2016; Endreß & Maurer, 2015)
- Wirtschaftsgeografie: regionalwirtschaftliche Resilienz; Fähigkeit eines regionalen Wirtschaftssystems, nach exogenen oder endogenen ökonomischen Schocks wie globaler Finanzkrise oder regionalem Strukturwandel auf einen Wachstumspfad zurück zu gelangen oder diesen gar nicht erst zu verlassen (Hassink, 2009; Martin & Sunley, 2015; Wink, 2014)
- Betriebswirtschaftslehre, Managementforschung: organisationale Resilienz; Fähigkeit einer Organisation, durch Antizipation, Bewältigung und Anpassung Krisen zu bewältigen (Weick & Sutcliffe, 2015)

Mittlerweile ist der Begriff der Resilienz auch in gesellschaftliche Kontexte diffundiert (Weiß et al., 2018; White & O'Hare, 2014). Politik, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen nutzen ihn für ihre Arbeit. Hier wird er auch in Bezug auf Städte und menschliche Siedlungsräume im Allgemeinen verwendet. Bekanntheit auf internationaler Ebene erhielt er etwa durch die 2019 ausgelaufene 100-Resilient-Cities-Initiative der Rockefeller Foundation⁷ und die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (engl. *Sustainable Development Goals*) der Vereinten Nationen (United Nations, 2015, 2012). Doch wird der Begriff hier sehr heterogen und in der Regel ohne expliziten Theoriebezug benutzt. White und O'Hare (2014) weisen darauf hin, dass gerade in den praxisbezogenen oder politischen Beiträgen die Vielfalt der Perspektiven ignoriert wird und der Resilienzbegriff dort noch immer sehr vage und eindimensional, zudem häufig normativ-positiv konnotiert verwendet wird. Ihre Analyse von 28 aus dem

⁷ Eine Dokumentation ist im Internet unter www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities verfügbar.

britischen Politik- bzw. Regierungskontext stammenden Dokumenten zeigt insgesamt eine Tendenz zu impliziten, gleichgewichtsorientierten Resilienzverständnissen.

Davoudi und Porter (2012) warnen – in Bezug auf Planungswissenschaft und -praxis – davor, dass Resilienz sich hier als ein leeres Modewort etablieren könnte. Sie illustrieren dies sogar am Beispiel des Wohnungsmarkts (S. 330). Ähnlich wie die Begriffe kreative Stadt (*creative city*) oder Nachhaltigkeit (*sustainability*) in ihrer Bedeutung so weit ausgedehnt würden, dass sich fast alle und auch widerstrebende Ansätze der Planungspolitik darunter subsumieren ließen, drohe dies auch der resilienten Stadt (*resilient city*). Auch Vale (2014) bezieht sich vor allem auf die Verwendung im politischen und praktischen Kontext als *resilient city*, wenn er befürchtet, dass Resilienz als Begriff mit zu vielen Bedeutungen in die Bedeutungslosigkeit abfallen könnte (S. 198).

Die bislang nicht abgeschlossene Diskussion darüber, ob es sich bei Resilienz lediglich um einen Modebegriff, ein wissenschaftliches Konzept oder um eine belastbare Theorie handelt, lässt sich unter dem von Markusen (1999) geprägten Schlagwort des *fuzzy concept* subsumieren. Dieser Ausdruck lässt sich ins Deutsche als ‚unscharfes, schwammiges Konzept‘ übersetzen. Er wird im Zusammenhang mit Resilienz von Pendall et al. (2010, S. 80) benutzt, die eine Notwendigkeit zur Präzisierung des Konzepts anmahnen. Bürkner (2010) bemängelt eine Untertheoretisierung und teilweise metaphorische Verwendung von Resilienz in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Auf weitere, darüberhinausgehende Kritik wird im Kap. 2.1.6 ausführlicher eingegangen. Im Folgenden wird zunächst der Blick allein auf den Vorwurf der Unschärfe (*fuzziness*) gerichtet, aus dem sich eine Notwendigkeit zur ausführlicheren Beschäftigung mit dem Resilienzkonzept und seiner Definition in Bezug auf das Vorhaben dieser Arbeit im weiteren Verlauf des Kapitels ergibt.

Während der steilen Karriere des Resilienzbegriffs in unterschiedlichen Disziplinen in den 2000er Jahren entwickelten sich sehr heterogene Perspektiven (siehe Kap. 2.1.1) nebst einer Vielzahl unterschiedlicher Definitions vorschläge und Akzentuierungen, so dass schließlich u. a. Pendall et al. (2010) warnen, Resilienzkonzepte [!] seien mittlerweile hinreichend undefiniert und emergent, so dass die Gefahr einer erheblichen ‚Unschärfe‘ bestehe (S. 80). Innerhalb kurzer Zeit wurde das Konzept zunächst derart weit aufgefächert, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt die Notwendigkeit zu Systematisierung und Klarstellung gegeben war. Zugleich wird in der Vagheit des Begriffs aber auch eine gewisse Nützlichkeit gesehen, weil er, als Metapher genutzt, die interdisziplinäre Kommunikation und Verständigung erleichtern und so interne Debatten hervorrufen bzw. fokussieren könne (Brand & Jax, 2007; Vale, 2014; Meerow,

Newell & Stults, 2016). Demnach erfüllte Resilienz zeitweise einen durchaus positiv zu wertenden Zweck als *boundary object* (Brand & Jax, 2007), zu deutsch auch ‚Container-Begriff‘ (Deppisch, 2016, S. 202f).

Seither hat sich, zumindest teilweise, in der wissenschaftlichen Literatur ein stärkeres Bemühen um Transparenz bezüglich des jeweils verwendeten Resilienzverständnisses eingestellt. Wenngleich noch immer starke Differenzen in der Herangehensweise zwischen eher naturwissenschaftlich, ökonomisch und sozialwissenschaftlich ausgerichteten Disziplinen herrschen, werden diese Differenzierungen inzwischen weitgehend reflektiert und die jeweilige Lesart offengelegt (White & O'Hare, 2014, S. [2]). In Hinsicht auf die erkenntnistheoretische Einordnung des Resilienzbegriffs für das Forschungsvorhaben der vorliegenden Arbeit liefert Swanstrom (2008) eine brauchbare Antwort. Seiner Auffassung nach ist Resilienz zwar mehr als eine Metapher, aber weniger als eine Theorie (S. 2). Er ordnet den Begriff als heuristisches Werkzeug ein, der als konzeptioneller Rahmen (*conceptual framework*) für wissenschaftliche Fragestellungen zur Verfügung steht. In diesem Sinne soll er auch in dieser Arbeit verwendet werden. Resilienz bildet den konzeptionellen Rahmen des Forschungsvorhabens.

Die Kritik der Unschärfe wird zudem auf einer weiteren Ebene der akademischen Verwendung reklamiert. Sie richtet sich auf die Unklarheit darüber, welchen Erkenntniswert das Konzept bezogen auf den jeweiligen Forschungsgegenstand hat, und wie es einer empirischen Überprüfbarkeit zugänglich gemacht werden kann. Hierauf zielt Markusen (1999) ab, wenn sie von *fuzzy concepts* als Bezeichnungen spricht, denen es an konzeptioneller Klarheit fehle und die schwer zu operationalisieren seien (S. 702). Die Operationalisierung und Messbarkeit von Resilienz würden, wenn überhaupt, nur sehr begrenzt auf das jeweilige konkrete Phänomen bezogen formuliert, welches Gegenstand einer empirischen Untersuchung ist. Eine direkte Erwiderung auf den Beitrag von Markusen lieferte Peck (2003). Seine Argumentation bezieht sich, wie auch Markusen, auf den generellen Wert von qualitativen, intensiven Fallstudienmethodologien, die er für eine unverzichtbare Ergänzung im Sinne eines Methodenpluralismus in den Regionalwissenschaften hält. Demnach könne auch eine relativ eng am empirischen Untersuchungsgegenstand aufgebaute Operationalisierung von Resilienz einen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn für allgemeinere Fragestellungen liefern. Insofern stellen die mit dieser Arbeit verfolgten Forschungsziele, eine Operationalisierung von Resilienzdenken für lokale Wohnungspolitik, wie sie im Kap. 3 vollzogen wird, sowie deren Überprüfung anhand eines Fallbeispiels (Kap. 5) für den Gegenstand der Wohnraumversorgung, einen Beitrag zur Schärfung der Konzepts der Urbanen Resilienz dar.

2.1.1

Perspektiven der Resilienzforschung

Der Ausgangspunkt für die neuere wissenschaftliche Begriffsbildung und Ausdehnung des Resilienzbegriffs in die Sozialwissenschaften, somit auch für diese Arbeit, ist der Artikel „Resilience and Stability of Ecological Systems“ von Holling aus dem Jahr 1973 (Davoudi & Porter, 2012). Für alle darauf zurückgehenden Resilienzansätze ist zudem das Systemdenken bzw. die Theorie komplexer adaptiver Systeme (siehe dazu Kap. 2.1.3) konstitutiv (Lang, 2012, S. 286). Nach dieser, in den 1960er Jahren zu weitreichender Bedeutung gekommenen Theorie, basiert ein System auf den Interaktionen seiner Teile, die durch Interaktionsprozesse räumliche und zeitliche Strukturen generieren (Ernstson et al., 2010, S. 532). Die Resilienzforschung untersucht, wie sich ein solches System während und nach dem Einwirken von Schocks oder beständigen Störungen verhält. Letztere, sich langsam oder unterschwellig entwickelnden Belastungen des Systems, werden als „*slow burn stresses*“ (Foster, 2007, S. 13; siehe auch Pendall et al., 2010, S. 80; Davoudi & Porter, 2012, S. 304) bezeichnet. Auch langsame, aber beständige Belastungen (*Slow Burns*) können eine Krise des Systems auslösen, die zur substantiellen Veränderung der Systemstrukturen führt.

Als Resilienz wird die Eigenschaft oder Fähigkeit des Systems bezeichnet, – je nach Perspektive – entweder (1) robuste/widerstandsfähige Strukturen auszubilden und nach einem Schock einen bestimmten Ausgangszustand wieder zu erreichen, (2) die Störung zu absorbieren und durch gezielte Selbsterneuerung oder Anpassungsprozesse die Kernfunktionen aufrecht zu erhalten, oder (3) durch laufende Transformationsprozesse das System fundamental zu verändern (Folke, 2006; Gunderson & Holling, 2002; Martin, 2012, S. 4–11; Modica & Reggiani, 2015, S. 213). So kann sich ein relativ stabiler Zustand einstellen, der auch als Gleichgewicht oder Equilibrium, bei offenen Systemen als dynamisches Gleichgewicht bezeichnet wird. Resilienz wird entsprechend entweder eher als Ausdruck der Stabilität, der Elastizität oder der Anpassungs- und Transformationsfähigkeit eines Systems verstanden.

Im wissenschaftlichen Kontext existieren eine Vielzahl unterschiedlicher Resilienz-Definitionen, darunter viele, die mehrere dieser Begriffsverständnisse mischen oder vereinen (Suárez, Gómez-Bagethun & Onaindia, 2020, S. 206).

Es lässt sich dennoch eine Typologie mit drei Perspektiven erkennen: eine technische (*engineering*), eine ökologische (*ecological*) und eine sozialökologische (*social-ecological*) bzw. evolutionäre (*evolutionary*)⁸ Perspektive (Folke, 2006, S. 259).⁹

Die früheste Perspektive, die vor Hollings o. g. folgenreichem Aufsatz auch die Ökosystemforschung prägte, wird als *engineering resilience* bezeichnet. Resilienz bezeichnet hier die Zeitspanne, die ein System von einer Störung bis zum Wiedererreichen des ursprünglichen, vor der Störung bestehenden Zustands, benötigt. Dieser Zustand wird als einziger möglicher Gleichgewichtszustand des Systems angenommen. Bis heute hat sie in den Ingenieurwissenschaften und der Desasterforschung, insbesondere für die Konzipierung von Sicherheits- und Katastrophenschutzsystemen, aber auch in der Psychologie Relevanz (Pendall et al., 2010, S. 72). Für die Betrachtung sozialer Systeme, wie es in der vorliegenden Arbeit geschieht, gibt es jedoch geeignetere Perspektiven.

Hollings Verdienst für die Ökologie und darüber hinaus wird eindeutig in der Abkehr von einem linearen, auf ein singuläres Gleichgewicht gerichteten Resilienzverständnis gesehen (Deppisch, 2016; Holling, 1996). Sein Konzept sieht stattdessen die Möglichkeit mehrerer stabiler Zustände vor, es integriert eine inhärente Unvorhersagbarkeit und hohe Variabilität der Systemzustände (Deppisch, 2016, S. 200f). Die sog. *ecosystem resilience* bezeichnet daher in erster Linie die Fähigkeit eines (Öko-)Systems, seine Integrität, d. h. hier seine Stör-

-
- 8 Davoudi und Porter (2012) bezeichnen die *social-ecological perspective* in Anlehnung an Simmie und Martin (2010) als *evolutionary perspective*. Dieser Begriff betont das evolutionäre, d. h. sich in ständiger Entwicklung befindende Verhalten von ökonomischen oder sozialen Systemen ohne stabiles Gleichgewicht. Der Ausdruck *evolutionary resilience* wird jedoch auch in Bezug auf reine Ökosysteme verwendet (z. B. Sgrò, Lowe & Hoffmann, 2011). Um den Aspekt des Gesellschaftlichen herauszustellen und um eine Konfusion mit der in der Ökologie gemeinten Bedeutung zu vermeiden, werden in dieser Arbeit nur die Bezeichnungen *social-ecological resilience/perspective* verwendet.
 - 9 Alternativ ist in einigen Publikationen auch eine dichotome Gegenüberstellung von *equilibrium*-orientierten und *evolutionary*-orientierten Perspektiven gebräuchlich (u. a. Pendall et al., 2010; White & O'Hare, 2014). Eine ähnliche, aber vierstufige Unterteilung verwenden z. B. Whittle et al. (2010, S. 11f), die Resilienz als a) Widerstand, b) Wiederherstellung eines Zustands, c) Anpassungen an sich verändernde Kontextbedingungen und d) radikale Transformation kategorisieren. All diese Typologien sind für sich genommen schlüssig und erhellend. Da die drei Perspektiven nach Folke jedoch immer noch die weitverbreitetste Typologie darstellen, soll sie hier aufgegriffen und um die Nuancierungen von adaptiver und transformativer Resilienz innerhalb der sozialökologischen Perspektive ergänzt werden.

unempfindlichkeit, zu erhalten und zugleich Veränderungen zu integrieren. Resilienz misst hier die Größe oder Intensität der Störung, die ein System absorbieren und zugleich seine Grundstruktur noch aufrechterhalten kann. Werden eine bestimmte Schwelle oder ein Kipppunkt überschritten, wechselt das System in einen anderen Zustand.

Ecosystem resilience umfasst noch nicht die Verknüpfung von Natur mit gesellschaftlichen/humanen Einflüssen. Erst Adger (2000) untersucht das Verhältnis von ökologischer und sozialer Resilienz und verweist dabei auf die Rolle von Institutionen im Kontext des Sozialen. Diese wird dann insbesondere von Wissenschaftlern der Stockholmer *Resilience Alliance* u. a. durch die Beiträge von Walker, Holling, Carpenter und Kinzig (2004) sowie Folke (2006) zur *social-ecological resilience*, einer auf sozial-ökologische Systeme (*social-ecological systems*, SES) gerichteten Perspektive weiterentwickelt (Cote & Nightingale, 2012a, S. 476). Mit diesem Transfer des Resilienzkonzepts auf den Bereich der sozial-ökologischen Systeme wird es um einige Elemente ergänzt, die bestimmte, explizit menschliche Fähigkeiten beschreiben: Dies sind unter anderem (1) die Möglichkeit, Ergebnisse zu antizipieren und dadurch zu planen, (2) Prozesse oder Optionen bewusst zu wählen, um einen gewünschten Pfad beizubehalten oder zu verfolgen, (3) Entscheidungsstrukturen selbst zu generieren, indem eine Wahl aus bestimmten (Vor-)Annahmen oder Ressourcen getroffen wird, (4) eigene Fehler zu verstehen und daraus zu lernen (Gonçalves & Marques da Costa, 2013, S. 4).

In diesem Zusammenhang gibt es auch einige konzeptionelle Beiträge zur Messbarkeit von Resilienz in sozial-ökologischen Systemen (Bennett, Cumming & Peterson, 2005; Carpenter, Westley & Turner, 2005; Carpenter et al., 2001; Cumming et al., 2005; Downes, Miller, Barnett, Glaister & Ellemor, 2013; Folke, 2006; O'Connell, Walker, Abel & Grigg, 2015; Walker, Carpenter, Rockstrom, Crépin & Peterson, 2012) sowie deren Steuerbarkeit (Berkes & Folke, 1998; Biggs, Schlüter & Schoon, 2015; Duit, 2016; Folke, Hahn, Olsson & Norberg, 2005; Gunderson, 2000; Walker et al., 2002; Walker & Salt, 2012). Zunehmend wird dazu die Notwendigkeit der Beachtung politischer Macht, von Governance etc. betont (Abel, Cumming & Anderies, 2006; Fabinyi, Evans & Foale, 2014).

Häufig ist in Beiträgen, die die Resilienz sozial-ökologischer Systeme theoretisch oder empirisch untersuchen, nicht eindeutig zu erkennen, ob die Autor:innen nicht doch mit Gleichgewichtszuständen operieren und somit eher eine der *ecosystem resilience* nähere Perspektive einnehmen. Die Grenzen erscheinen zum Teil fließend. Um für diese Arbeit aber zumindest theoretisch eine eindeutige Position innerhalb der Typologie markieren zu können, soll eine klare Bestimmung der sozialökologischen Perspektive vorgenommen werden.

Pickett et al. (2004) und Vale und Campanella (2005) gehören zu den ersten, die Städte unter dem Aspekt sozialökologischer Resilienz mit Fokus auf der gesellschaftlichen Dominanz solcher Systeme diskutieren (Vale, 2014, S. 193). Nach Pickett et al. (2004) markiert die Verknüpfung von ökologischen mit stadtplanerischen Zugängen zur Stadt über den Resilienzbegriff den Beginn der Urbanen Resilienz-Forschung (Kap. 2.1.2). Die Autoren plädieren dafür, bei einer Übertragung des (in diesem Zusammenhang zunächst noch als Metapher verwendeten) Begriffs in die Stadtplanung nicht allein die Struktur, sondern vor allem deren Verknüpfung mit Funktionen oder Prozesse in den Blick zu nehmen (Pickett et al., 2004, S. 374). Carpenter et al. (2001) weisen bereits darauf hin, dass urbane Systeme sich nur schwerlich durch einen oder mehrere mögliche Gleichgewichtszustände charakterisieren lassen (S. 766). Ebenso sehen Pickett et al. die ältere *engineering perspective*, mit dem Fokus auf die Rückkehr zu einem einfachen Gleichgewicht, als nicht kompatibel mit dem Gegenstand Stadt an und schließen sie darum aus. Stattdessen komme nur ein nicht-gleichgewichtsorientiertes, auf Anpassung und Wandel gerichtetes Resilienzverständnis in Frage (S. 381). Dieser Argumentation wird in Bezug auf die Fragestellung dieser Arbeit gefolgt. Inwiefern Städte als sozial-ökologische Systeme aufzufassen sind, wird im Kap. 2.1.3 erläutert werden.

Das Konzept sozial-ökologischer Systeme wird – insbesondere in Verbindung mit Resilienz – auch in den Sozialwissenschaften diskutiert. Unter anderem werden hier sozial-psychologische Themen unter dem Terminus *Community Resilience* (Norris, Stevens, Pfefferbaum, Wyche & Pfefferbaum, 2008; Sharifi, 2016) behandelt, das Verhältnis von Resilienz zu transformativem Wandel (Karidi et al., 2018) und Fragen der Anwendbarkeit von Resilienzdenken in Bezug auf radikalen gesellschaftlichen Wandel (Brown, 2014, S. 111ff.). Zunehmend wird von dieser Linie ein essentialistisches Verständnis von Resilienz in Frage gestellt und statt dessen die soziale Konstruktion von Gefahren, Vulnerabilitäten und gesellschaftlicher Anpassung bzw. Wandel betont (Christmann & Ibert, 2016). Deppisch (2016) sieht die Anwendung der sozialökologischen Resilienz auf Städte nur dann als sinnvoll an, „wenn sie eine erweiterte Perspektive einnimmt“ (S. 206). Die Betrachtung von Städten als komplexe adaptive Systeme mit vielfachen Interaktionen und Wechselbeziehungen von Mensch und Umwelt, sowie deren unsicheren und potenziell überraschenden nicht-linearen Wandelbedingungen, sei im Konzept der sozialökologischen Resilienz gegeben. Zugleich müssten aber zentrale Unterschiede zwischen der Dynamik von Ökosystemen und sozialen Systemen beachtet werden. Einer der wichtigsten wird von Davoudi et al. benannt, die ein wichtiges Merkmal sozialer Systeme (im Gegensatz zu ökologischen Systemen) in der Fähigkeit des Menschen zur

Voraussicht und Intentionalität sehen (Davoudi et al., 2013, S. 314). Daher sei schon hier auf das im Kap. 2.1.5 vorgestellte Konzept der Agency verwiesen, das auch in der explizit mit sozialökologischen Systemen befassten Literatur reflektiert wird (siehe u. a. Folke et al., 2010, S. 4; O'Brien, Hayward & Berkes, 2009).

Als Fazit kann also festgehalten werden, dass die zwei zentralen Unterschiede zwischen der sozialökologischen und den beiden anderen Resilienzperspektiven (1) im Verzicht auf die Annahme von Gleichgewichtszuständen (Simmie & Martin, 2010, S. 31) und (2) in der Integration von Transformabilität (Transformationsfähigkeit) liegen. Für Folke et al. (2010) besteht der Kern von Resilienz in eben dieser Dynamik zwischen abruptem und allmählichem Wandel eines Systems, in der sich seine Fähigkeit zur Anpassung und Umwandlung in Hinblick auf sein Fortbestehen offenbart. Darum interessieren aus sozialökologischer Perspektive vielmehr die fortlaufenden Anpassungs- und Transformationsprozesse eines komplexen Systems, durch die das System unter Umständen auch in einen gänzlich anderen, erwünschten oder unerwünschten Zustand wechseln kann, der mit den bisherigen Strukturen und Funktionen bricht (Davoudi, Brooks & Mehmood, 2013, S. 318). Somit erweist sich nur die sozialökologische Resilienzperspektive als brauchbar für die Integration des Wohnens in das Konzept der Urbanen Resilienz, weil sie die adaptiven Prozesse ständiger Veränderung sozialer Phänomene und Zustände jenseits stabiler Gleichgewichte, wie sie für Städte typisch sind, berücksichtigt.

2.1.2 Das Forschungsfeld der Urbanen Resilienz

Die vorliegende Arbeit verortete sich innerhalb der Urbanen Resilienzforschung. Das Hauptinteresse des vergleichsweise jungen Forschungsgebiets gilt den Mensch-Umwelt-Beziehungen im urbanen Kontext. Unter der Bezeichnung *Urbane Resilienz* werden sowohl Fragestellungen, die der Ökologie und Ökosystemforschung, als auch solche, die den Sozialwissenschaften entspringen, behandelt, wobei häufig Überschneidungen oder transdisziplinäre Ansätze zu finden sind. Die Forschungsthemen umfassen im weitesten Sinne die Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit von Städten angesichts (potenzieller) Risiken und verstärkt als solche wahrgenommener Krisen. Im Fokus stehen dabei v. a. die Risiken für das urbane Leben, die von Naturphänomenen wie Hochwasser, Hitzewellen, Erdbeben und Orkanen ausgehen. Zunehmend werden auch das Resilienzmanagement durch Institutionen sowie Governanceformen von Städten und soziale Aspekte untersucht. Einen Überblick über die Breite der Anwendungsfelder, interdisziplinäre Verknüpfungen und aktu-

elle empirische Studien zur urbanen Resilienz finden sich in dem Sammelband von Burayidi, Allen, Twigg und Wamsler (2020).¹⁰

International betrachtet kann ein exponentieller Anstieg der wissenschaftlichen Publikationen mit dem Schlagworten *urban resilience*, *resilient city* oder *resilient cities* ab dem Jahr 2003 festgestellt werden (Pu & Qiu, 2016), darunter u. a. Newman, Beatley und Boyer (2009), Ernstson et al. (2010), Chelleri und Olazabal (2012). Deutschsprachige Publikationen nehmen sich seit etwa 2010 des Themas an, u. a. Müller (2011), Kilper (2012), BBSR (2013) (siehe Christmann, Ibert & Kilper, 2018, S. 187). Darin waren zunächst sehr viele verschiedene Verständnisse oder singuläre Definitionen Urbaner Resilienz vorhanden. Mit dem Beitrag von Meerow et al. (2016) scheint vorläufig eine Zusammenfassung der bisherigen Versuche erreicht und auf dieser Basis eine integrative Definition urbaner Resilienz gefunden zu sein, auf die sich seither auch andere Beiträge beziehen. Auf diese Basis baut die vorliegende Arbeit mit der Bestimmung von resilenter Wohnraumversorgung auf. Auf sie wird im weiteren Verlauf dieses Kapitels noch zurückzukommen sein.

Obwohl die vorliegende Arbeit sich in das Forschungsfeld der Urbanen Resilienz einordnet, ist der Blick auf angrenzende bzw. verwandte Bereiche der raumbezogenen Resilienzforschung lohnend. Auch innerhalb der Raum- und Stadtplanung, die sowohl in der Geografie als auch in der interdisziplinären Stadtforschung sowie in der Architektur verortet sind, findet eine Beschäftigung mit Resilienz bzw. der Resilienz von Städten statt (siehe u. a. Eraydin & Taşan-Kok, 2013; Huning, Kuder, Nuissl & Altrock, 2014; White & O'Hare, 2014). Die Aufmerksamkeit richtet sich jedoch nicht nur auf punktuelle Schocks, sondern auch auf solche Störungen, die sich als langfristiges, „tendenziell dauerhaftes Thema“ (Kegler, 2014, S. 45f) im Stadtkontext zeigen und laufende Transformation bedeuten. Dazugehören z. B. der Klimawandel, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern und die Missachtung der Begrenztheit natürlicher Ressourcen, die beschleunigte Urbanisierung oder Suburbanisierung und damit einhergehend Migrations- und Landnahmeprozesse. Darüber hinaus werden unter dem Resilienzaspekt auch globale, multidimensionale

10 Darin sind auch einige kritische Positionen zum Resilienzkonzept vertreten, u. a. von Kuhlicke, Kabisch und Rink (2020) sowie Thorén (2020). Kritik, insbesondere an Resilienzpraktiken und -politiken in verschiedenen Lebensbereichen oder der Nutzung des Resilienzbegriffs als politische Rhetorik, wird auch im Band „The resilience machine“ von Bohland, Davoudi und Lawrence (2019) geübt, darin bezüglich Stadtplanung der Beitrag von Lang (2019). Insbesondere anhand der von Bürkner (2010) artikulierten Einwände, die der Autor entlang des Verhältnisses von Vulnerabilität und Resilienz artikuliert, wird in dieser Arbeit noch im Kapitel 2.1.6 eingegangen werden.

Bedrohungen für Städte wie Terrorismus, Wirtschafts- und Finanzkrisen und Demografiewandel sowie deren komplexe Beziehungen untersucht und praktische Lösungsansätze erarbeitet (Christmann et al., 2018; Christmann, Moss, Kilper & Ibert, 2011). Daher beschäftigt sich die Urbane Resilienz-Forschung auch mit dem Management von sog. kritischen Infrastrukturen. Darunter sind vor allem technische Infrastrukturen zu verstehen, deren Ausfall Engpässe der Versorgung (Nahrung, Energie, Mobilität, Kommunikation etc.) bis hin zu humanitären Katastrophen wie Epidemien und Hungersnöten oder Störungen der öffentlichen Sicherheit hervorrufen würden.

Damit sind die Forschungsinteressen der Urbanen Resilienz-Forschung grob umrissen. Im folgenden soll ein kurzer Blick auf die weiteren Grundannahmen über den gemeinsamen Forschungsgegenstand – die Stadt – geworfen werden, um später auch das Wohnen in diesem Feld verorten zu können.

Innerhalb des Forschungsfeldes der urbanen Resilienz wird die Stadt als System mit komplexen, adaptiven Eigenschaften aufgefasst. Darüber hinaus bzw. noch präziser wird sie auch als sozial-ökologisches System beschrieben (Berkes & Folke, 1998). Ganz ausdrücklich wird von Davoudi et al. (2013) die Doppelbeschreibung als komplexes, adaptives sowie sozial-ökologisches System formuliert: „From the resilience perspective, cities can be seen as complex, adaptive socio-ecological systems“ (S. 312). So wie das Konzept der Resilienz in der Ökosystemforschung seine Wurzeln hat, geht auch die Sozialökologie auf ein Interesse an natürlichen Ökosystemen zurück (siehe Kap. 2.1.1). Anstatt den Menschen lediglich als externen Beobachter/Faktor außerhalb des Systems zu verstehen, begreift sie ihn jedoch als einen Teil des Systems (Fabinyi et al., 2014; Folke, 2006; Folke et al., 2010, S. 2). Mehr noch, die komplexen Feedbackprozesse und Interaktionen an der Schnittstelle von sozialem und ökologischem System bilden im Verständnis der Sozialökologie ein neues, sozial-ökologisches System mit eigenen Eigenschaften (Biggs et al., 2015, S. 8), welches stark durch diese Schnittstellenprozesse determiniert ist. In diesem Sinne wird auch die Stadt als soziales und ökologisches, vor allem aber als von menschlichen Interaktionen bestimmtes System aufgefasst.

In einem Stadt-Ökosystem findet ein ständiger Austausch von Energie, Information und Material zwischen der sozialen und der natürlichen Sphäre statt (Breuste et al., 2016). Durch die Vielzahl möglicher Feedbacks zwischen den verschiedenen Prozessen wachsen aber auch die Komplexität und Unvorhersehbarkeit eines Stadt-Ökosystems (Pickett et al., 2004, S. 377f). Der sozialökologische Ansatz der Urbanen Resilienz-Forschung zeichnet sich also durch eine integrative Sichtweise aus, die eine scheinbare Unvereinbarkeit dieser Sphären (der natürlichen und der sozialen) bzw. ihrer wissenschaftlichen Betrachtungen, auflöst. Als eine multidimensionale Perspektive vertritt sie den Standpunkt,

dass Stadtökosysteme nur untersuchbar seien, wenn die Rolle der Stadtbewohner:innen und Institutionen integriert wird (Alberti, 2008; Alberti et al., 2003). Ernstson et al. (2010) benennen in diesem Zusammenhang sogar beispielhaft die Stakeholder von Stadtplanung, Wohnungsunternehmen und sozialen Bewegungen für urbanen Wohnraum, deren Anliegen keineswegs nur ökologischer sondern mindestens ebenso sehr sozialer und wirtschaftlicher Art seien (S. 533). Umso mehr verwundert es, dass die urbane Wohnraumversorgung bislang noch keine nennenswerte Beachtung im Forschungsfeld der Urbanen Resilienz erhalten hat. Das Forschungsvorhaben dieser Arbeit widmet sich daher dem Versuch, diese Lücke konzeptionell und empirisch zu füllen.

In diesem Zusammenhang ist auf eine jüngere Forschungslinie der Urbanen Resilienz-Forschung zu verweisen, die neben natürlichen Ressourcen auch die Ausprägung kultureller, politischer, sozialer und ökonomischer Potenziale als Bedingungen für urbane Resilienz ansieht. Zunehmend wird eine stärkere Beachtung von sozialen Akteuren und deren Interessen im Kontext von urbaner Resilienz gefordert, Governance-Strukturen rücken in den Fokus. Demnach spielt es eine Rolle, welche aktiven Interventionen eingesetzt werden, um einen Systemwandel zu verzögern oder zu verändern, wer die Interventionen leitet und wer die beabsichtigten Nutznießer sind (Vale, 2014, S. 193). Zunächst wurden solche sozialen und politischen Aspekte eher mit einem Vulnerabilitäts-Ansatz¹¹ untersucht, jedoch werden jetzt auch innerhalb des Forschungsfeldes Urbaner Resilienz vermehrt Fragen nach Zielkonflikten und gerechter Verteilung von Risiken gestellt. Mittlerweile hat sich die Urbane Resilienz-Forschung zumindest in Teilen darauf eingelassen, eine akteursorientierte, sozialkonstruktivistische Perspektive zu integrieren, die mit dem Vulnerabilitätsbegriff schon länger verknüpft war (Christmann & Ibert, 2016).

Dieser knappe Aufriss des Forschungsfelds der Urbanen Resilienz zeigt bereits an, dass es von Inkonsistenzen und Spannungen geprägt ist. Das zeigen auch die vielen verschiedenen Möglichkeiten zur Definition urbaner Resilienz. Meerow et al. identifizieren mit ihrer Analyse von 25 Definitionsversuchen urbaner Resilienz aus dem Zeitraum 2003 bis 2013 auf konzeptioneller Ebene sechs Spannungsfelder: (1) die Konzeptualisierung des ‚Urbanen‘, (2) das Gleichgewichtsverständnis, (3) Resilienz als positiv konnotiertes Konzept, (4) die Art und Weise Resilienz zu erreichen, (5) das Verständnis von Adaption und (6) den zeitlichen Rahmen des Handelns (Meerow et al., 2016). Eine – auch für die vorliegende Arbeit brauchbare – Definition urbaner Resilienz kann daher, wenn überhaupt, nur sinnvoll sein, wenn sie zugleich präzise und doch so um-

11 Zum Verhältnis von Vulnerabilität und Resilienz siehe Miller et al. (2010), Bürkner (2010), Christmann, Moss, Kilper und Ibert (2011) sowie Kilper (2012).

fassend ist, dass sie die Disparitäten des Forschungsfeldes einfängt. Eine solche formulieren Meerow et al., ihr Vorschlag einer integrativen Definition von urbaner Resilienz lautet:

Urban resilience refers to the ability of an urban system - and all its constituent socio-ecological and socio-technical networks across temporal and spatial scales - to maintain or rapidly return to desired functions in the face of a disturbance, to adapt to change, and to quickly transform systems that limit current or future adaptive capacity. (Meerow et al., 2016, S. 45)

Diese Definition eignet sich als Ausgangspunkt für das in dieser Arbeit verfolgte Ziel, das Wohnen (den sozialwissenschaftlichen Untersuchungsgegenstand) in die Urbane Resilienz-Forschung zu integrieren, insbesondere aus drei Gründen: (1) Mit der Kennzeichnung des Urbanen als komplexes System mit sozio-ökologischen und soziotechnischen Netzwerken, die sich über verschiedene Systemebenen erstrecken können, verweist die Definition auf ein Verständnis von Stadt als System, in dem auch der Wohnungsmarkt eine solche (Sub-)Systemebene darstellen kann. Diese Systembeschreibung wird im Kap. 2.1.3 weiter ausgeführt. (2) Weiterhin erlaubt die Ziel-Formulierung der Definition (Erhalt einer gewünschten Funktion), das Wohnen als eine soziale Funktion mit einem bestimmten positiven Nutzen für urbane Resilienz einzubinden. (3) Resilienz als Reaktion auf Systemstörungen besteht nicht nur im Erhalt von Funktionen, sondern wird auch als Anpassungs- und Transformationsfähigkeit definiert. Diese Sichtweise ist mit der stetigen Veränderung von Bausubstanz, Wohnbedürfnissen, Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklungszyklen kompatibel. Auf Grundlage dieser Definition kann damit im Kap. 3 die Konzeption einer resilienten Wohnraumversorgung erarbeitet werden. Zuvor soll in diesem Kapitel noch auf drei Schlüsselbegriffe dieser Definition näher eingegangen werden: System und Funktion (hier: Wohnen) im Kap. 2.1.3 sowie Störung (soziodemografischer Wandel als Störung) im Kap. 2.3.3.

Aufbauend auf die bis hierhin erfolgte, überblicksartige Darstellung des Resilienzbegriffs und seiner Perspektiven, des Forschungsfelds Urbaner Resilienz sowie der für die vorliegende Arbeit übernommenen Definition urbaner Resilienz, soll im folgenden Kapitel ein systemtheoriegestütztes Verständnis von Stadt als komplexem adaptiven System vorgestellt werden, die die bisher in der Urbanen Resilienz noch wenig betrachtete Funktion der Wohnraumversorgung als Forschungsgegenstand in den Theorierahmen integriert. Dazu müssen einerseits Analogien gefunden, andererseits auch Unterschiede beachtet werden, die zwischen einem ökologischen oder technischen System und einem menschlich geprägten, sozialen oder sozial-ökologischen System bestehen. Es wird im Kap. 2.1.3 zu klären sein, wie die Bereiche Wohnen, Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik darin einzubetten sind.

2.1.3

Wohnen als Forschungsgegenstand Urbaner Resilienz

System Stadt

Im vorangegangenen Teil wurde bereits erwähnt, dass das Konzept der Resilienz nicht ohne die Systemtheorie auskommt, insbesondere nicht ohne den Begriff der *komplexen adaptiven Systeme*. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Resilienz von Städten. Aus dieser Perspektive betrachtet, bestehen Städte aus internen Strukturen und Prozessen, die sich am besten durch ihre Selbstorganisation, ihre emergenten Eigenschaften, ihre nichtlineare und unvorhersehbare Dynamik sowie ihre Muster abrupter Veränderungen verstehen lassen (Davoudi et al., 2013, S. 312). In diesem Kapitel wird deshalb dargelegt, wie ‚die Stadt‘ als ein komplexes adaptives soziales System aufgefasst werden kann. Dazu werden die Begriffe der Komplexität, Selbstorganisation, Emergenz in Bezug auf den Gegenstand Stadt erläutert. Dieses systemtheoretische Verständnis von Stadt erleichtert es später, auch einen städtischen Wohnungsmarkt, urbane Wohnraumversorgung oder Wohnungspolitik unter der Perspektive urbaner Resilienz betrachten und einordnen zu können.

Komplexität stellt einen Ansatz zur Erforschung einer Vielzahl von komplexen, adaptiven Systemen der sozialen Sphäre dar.¹² Sie gilt auch als die Schlüssel-Bestimmung der Stadt bzw. des Urbanen (Batty, 2008; Piscitelli, 2016) und wird als Grundlage eines transdisziplinären Forschungsprogramms anerkannt (Eckardt, 2009). So beschreibt u. a. der Stadtplaner und Geograf Michael Batty

12 Die Komplexitätsforschung hat ihre Ausgangspunkte u. a. in den klassischen Theorien der Mathematik (Chaostheorie), der Physik (Thermodynamik, Selbstorganisation), der Biologie (Adaption) und den Sozialwissenschaften (Systemtheorie). Als interdisziplinärer Ansatz – als Complexity Science – nahm sie erst in den 1970er Jahren an Fahrt auf. Frühes Zentrum der interdisziplinären Grundlagenforschung zu komplexen adaptiven Systemen war das Santa Fe Institute (Arizona, USA) (Piscitelli, 2016, S. 85). Komplexität gilt heute als ein etablierter Zugang zu zahlreichen Phänomenen, sowohl in den theoretischen Wissenschaften als auch in praktischen Disziplinen. Bereits 2005 konstatierte John Urry einen Complexity Turn in den Sozial- und Kulturwissenschaften, der sich in eine Reihe vorangegangener Turns fügte (Urry, 2005). Er beruhe auf einer Erweiterung der Kenntnisse in den Wissenschaften der Physik, Biologie, Mathematik, Ökologie, Chemie und Ökonomie sowie einer allgemeinen, zumindest gefühlten zunehmenden Komplexität, die das bestehende Verständnis von Begriffen der sozialen Ordnung in Frage stelle. Auch in den Planungswissenschaften (Skrimizea, Hanriotou & Parra, 2019) und der Managementforschung (Woodside, 2017) ist solch ein Complexity Turn festzustellen bzw. Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion.

in der Präambel zu seinem Werk *The New Science of Cities* sein Verständnis von Städten als „systems built more like organisms than machines“ (Batty, 2017, S. 1). Er rückt damit die soziale Interaktion, gesteigerten Informationsaustausch und organische Beziehungen zwischen Mensch und Raum in den Fokus seiner Modellierung von Stadt als komplexem System. (Stadt-)Raum ist demnach der materielle Ausdruck von Interaktionsnetzwerken und sog. *Flows*, also Strömen von Informationen, Energie oder auch materiellen Gütern und Menschen. Piscitelli (2016) stellt heraus, dass bei der Betrachtung einer Stadt als komplexes System nicht nur die physischen Aspekte, sondern auch die funktionalen Aspekte, d. h. die Beziehungen zwischen den Komponenten, ihre wechselseitigen Einflüsse, zu identifizieren seien. Das komplexe System Stadt sei geprägt durch seine historische Evolution, seine aktuelle Interaktion mit der Umgebung sowie seiner internen Veränderungen (S. 84). Weitere Kennzeichen der Komplexität von Städten sind etwa Gleichzeitigkeit/Simultanität, multiple Kausalabhängigkeiten, Interessenskonflikte über die Nutzung von Raum (*contested spaces*), überlappende/sich kreuzende Raum-Ebenen (*scales*) sowie soziale und kulturelle Heterogenität (Gurr, 2014).

Städte sind nicht nur komplex, sie sind auch adaptiv. Adaptivität (Anpassungsfähigkeit) bezeichnet das Vermögen eines Systems, auf äußere Irritationen zu reagieren und sich diesen anzupassen (Eidelson, 1997; Holland, 2006). Selbstorganisation (Autopoiesis), Emergenz und Non-Linearität zählen in Bezug auf die Stadt zu den meistgenannten Eigenschaften komplexer adaptiver Systeme (siehe u. a. Piscitelli, 2016; Walloth, Gurr & Schmidt, 2014; Batty, 2012; Schmidt & Walloth, 2012; Portugali, 1997). Die Selbstorganisation von Städten ist nach Portugali (1997) das ausschlaggebende Argument für den system- und komplexitätstheoretischen Ansatz zur Betrachtung von Städten. Veranschaulicht wird die Selbstorganisation von Städten häufig anhand der wechselseitigen Wirkung von (langsamem und schnellen) Prozessen der Entwicklung baulicher Strukturen auf Mikro- und Makroebene einer Stadt. Ein weiteres Beispiel für Selbstorganisation ist der evolutionäre Prozess von Zentrenbildung in einer Stadt oder Region aufgrund der Dynamik von Einwohner:innen-Migration und dem schwankenden Angebot von Arbeitsplätzen. Ähnlich kann die Beobachtung von Segregationsprozessen, wie sie v. a. in US-amerikanischen Großstädten auftraten, als selbstorganisierendes Verhalten verstanden werden: Die Präferenzen von Individuen in Bezug auf ihre Wohnumgebung (z. B. Präferenz für die Nähe zu Menschen gleicher Ethnie, gleicher sozialer Stellung oder gleichem Lifestyle) führen zur Bildung von sozial oder ethnisch homogenen Wohngebieten und steigender Segregation innerhalb einer Stadt. Diese Wohnmuster seien jedoch keineswegs stabil, auch durch „zufällige Störungen“ könne ein Neuorganisieren ausgelöst werden (Urry, 2005, S. 7).

Interessant in Hinsicht auf Resilienz ist, dass Selbstorganisation als Voraussetzung für die Anpassungsfähigkeit eines Systems angesehen wird (Schmidt & Walloth, 2012, S. 17; mit Verweis auf Batty, 2012).¹³ Zugleich wird diese Fähigkeit zur Anpassung durch Selbstorganisation von Städten als chaotisch und unvorhersehbar eingestuft. Städte, so Portugali, organisierten sich selbst und unabhängig von wissenschaftlichen Vorhersagen und Planungsregeln (Portugali, 1997, S. 354). Solches, nicht determiniertes Verhalten wird vom Resilienzansatz explizit berücksichtigt. Einerseits erklärt er damit die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit als Reaktion auf eine Krise des Systems. Andererseits wird mit dem Konzept urbaner Resilienz auch gerade die Bewältigung unvorhersehbarer Situationen, die durch Selbstorganisation entstehen, untersucht. Auf den Aspekt der Unvorhersehbarkeit und des Umgangs damit wird im Zusammenhang mit dem Resilienzdenken im weiteren Verlauf der Arbeit noch zurückzukommen sein. Dies wird insbesondere im Kap. 2.3 in Bezug auf die Unsicherheit von Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Haushalte und entsprechend der Nachfrage am Wohnungsmarkt eine Rolle spielen.

Neben Selbstorganisation ist auch Emergenz ein zentrales Kennzeichen von komplexen Systemen. Resilienz wird oft als emergente Eigenschaft eines Systems bezeichnet (Walker & Salt, 2012, S. 67). Innerhalb eines system- und Komplexitätstheoretischen Verständnisses von Stadt kann folglich auch urbane Resilienz als dynamische und emergente Eigenschaft einer Stadt angesehen werden. Emergenz bezeichnet das Entstehen ganz neuer, nicht vorherbestimmbarer Systemeigenschaften und -qualitäten (Walloth, 2014, S. 124). Aus der Synergie der Systemelemente mit jeweils bestimmbaren Eigenschaften entsteht eine dem Gesamtsystem eigene, neue Qualität (Deppisch & Schaeffer, 2011, S. 25f). Im Falle von selbstorganisierenden Systemen muss der geläufigen Formulierung, das Ganze sei mehr als die Summe seiner Einzelteile, deshalb mindestens noch hinzugefügt werden, dass diese neue Beschaffenheit des Ganzen als komplexes System nicht determiniert ist und nicht

13 Selbstorganisation kann jedoch nicht nur zur Beschreibung komplexer adaptiver Systeme, sondern auch als Anspruch an gesellschaftliche Gestaltungs- und Anpassungsprozesse verstanden werden. Darauf weisen Adil und Audirac in ihrem Beitrag hin und kritisieren, dass dies im Mainstream-Urban-Resilience-Diskurs der Fall sei (Adil & Audirac, 2020, S. 43). Selbstorganisation werde als ein sich vornehmlich an Marktmechanismen und Preissignalen orientierendes Regime verstanden. Die Autor:innen knüpfen damit an die Kritik der Normativität des Resilienzkonzepts (siehe Kap. 2.1.6) an und schlagen ein erweitertes Verständnis von Selbstorganisation vor, welches die bestehenden Machtgefälle innerhalb der Gesellschaft, zugunsten von außerhalb oder in Gegensatz zu den vorhandenen Marktprinzipien stehenden Akteuren, in den Blick nimmt.

nach Wahrscheinlichkeitsregeln berechnet werden kann. Anders ausgedrückt: „In any case, emergent qualities come as a surprise“ (Walloth, 2014, S. 129), daher geht mit der Eigenschaft der Emergenz auch eine inhärente Unsicherheit des Systems einher.

Im Kontext von Emergenz in komplexen urbanen Systemen und Stadtplanung weist Walloth zudem auf die limitierte Übertragbarkeit von ‚Learnings‘ oder Best-Practice-Beispielen in der Planung hin, da diese nicht einfach reproduzierbar seien, sofern sie sich auf emergente Eigenschaften oder Prozesse beziehen (Walloth et al., 2014, S. 126ff). Die Elemente oder Akteure einer jeden Stadt bilden durch ihre Interaktionen jeweils einzigartige Strukturen aus. Insofern ist die Übertragbarkeit von bestimmten Interaktionsmustern, die in einer Stadt zu resilienten Strukturen führen, auf andere Städte kritisch zu betrachten. Ein allgemeines ‚Rezept für die resiliente Stadt‘ aus der Analyse eines Falles ist nicht erwartbar. Bezuglich der Fragestellung und Ergebnisse dieser Arbeit folgt daraus, dass zwar eine allgemeinere Operationalisierung von resilenter Wohnraumversorgung aufgestellt werden kann. Die Bewertung der Anwendung und Ergebnisse anhand eines Einzelfalles muss jedoch die Komplexität und daher auch Singularität, die einer emergenten Eigenschaft wie Resilienz innewohnt, bewusst berücksichtigen. Im Fazit dieser Arbeit wird darum noch einmal auf die Einschränkungen einer Verallgemeinerbarkeit einer Operationalisierung von resilenter Wohnraumversorgung einzugehen sein.

Subsysteme der Stadt

Die im Kap. 2.1.2 vorgestellte Definition urbaner Resilienz enthält die Grundannahme von Stadt als komplexem adaptivem System. Sie spricht in diesem Zuge aber auch von „sozioökologischen und soziotechnischen Netzwerken, die sich über verschiedene Systemebenen erstrecken“. Um sich dem Anliegen dieser Arbeit weiter nähern zu können, wird nun untersucht, wo in diesem Gefüge aus Netzwerken und Ebenen das Wohnen, die Wohnraumversorgung sowie die Wohnungspolitik zu verorten sind. Die Vielzahl in diesem Feld vorhandener Begriffe und Modelle erschwert bisweilen die Einordnung von Wohnen, Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in die Konzeption von Stadt als System. Um eine dem Zweck dieser Arbeit genügende, begriffliche Klarheit zu schaffen, sollen im Folgenden allein die Begriffe ‚Subsystem‘ und ‚Funktion‘ verwendet werden.

Urbane Subsysteme lassen sich als Modell darstellen, welches die komplexen Verflechtungen natürlich nur andeuten kann. Je nach Betrachtungshorizont wird die Kategorisierung solcher urbanen Subsysteme in der Literatur unterschiedlich vorgenommen, es zeigen sich aber oftmals Überschneidungen (Suárez et al., 2020, S. 201). So sind es z. B. bei Norris et al. „built, natural, social,

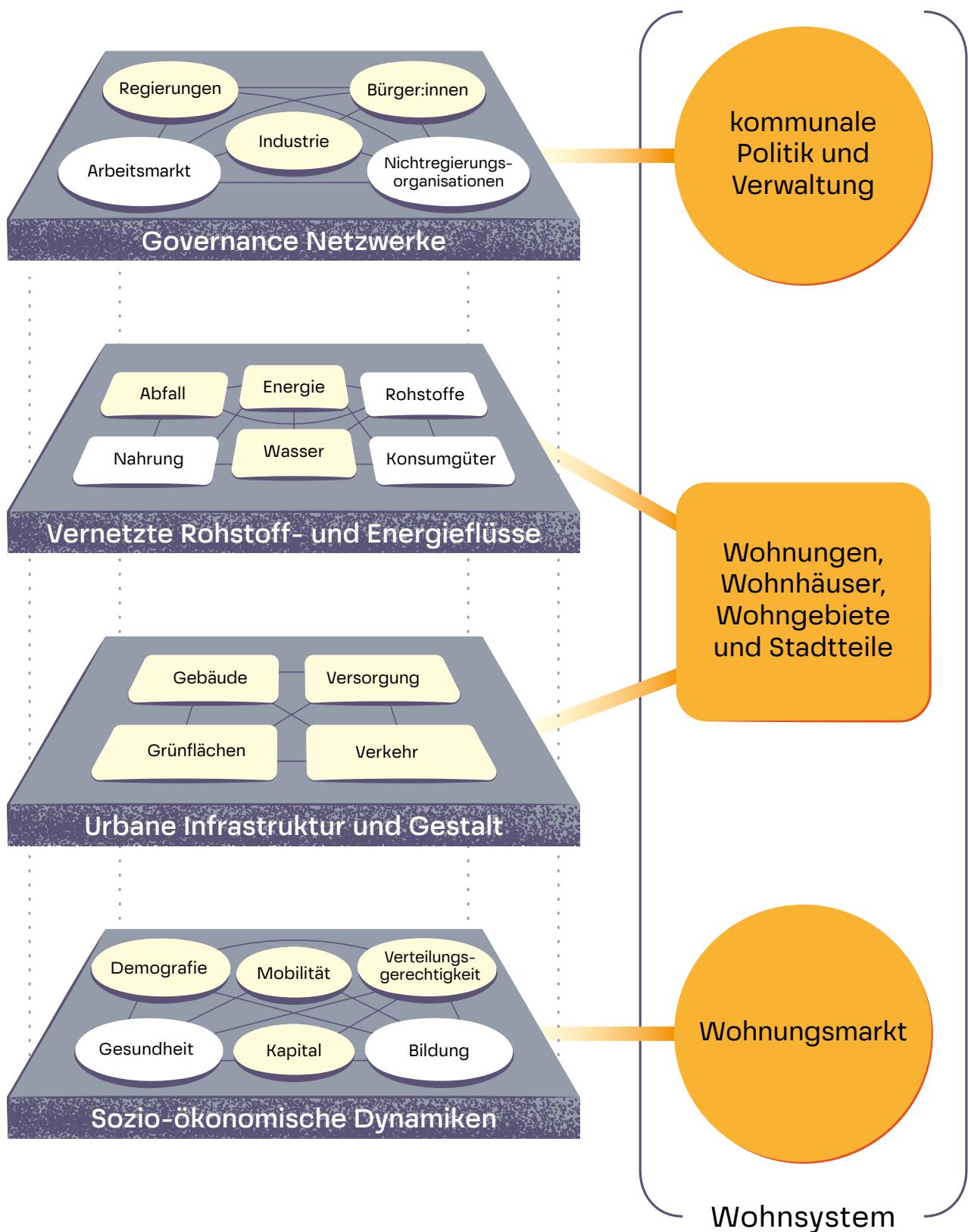


Abb. 1: Urbane Subsysteme und die Funktion Wohnen. Quelle: Eigene Darstellung und Übersetzung mit Ergänzungen, in Anlehnung an Meerow et al. (2016), S. 45.

economic environments“ (Norris et al., 2008, S. 128); bei Schmidt und Walloth „soziale, wirtschaftliche, gebaute, infrastrukturelle und kulturelle Teilsysteme“ (Schmidt & Walloth, 2012, S. 16). Suárez et al. unterscheiden wiederum in ihrem eigenen Konzept in soziale, ökonomische, ökologische Infrastruktur, graue Infrastruktur und Governance (Suárez et al., 2020, S. 208). Um möglichst eng am Kontext der Urbanen Resilienz-Forschung und damit der Fragestellung dieser Arbeit zu bleiben, soll hier auf eine vierteilige Modellierung zurückgegriffen werden, die von Meerow et al. vorgeschlagen wurde. Sie beruht auf einer Synthese mehrerer Schemata von urbanen Subsystemen (Meerow et al., 2016, S. 45). Den Überlegungen der Resilience Alliance (Resilience Alliance, 2007) folgend verwenden Meerow et al. die Kategorien Governance Netzwerke, vernetzte Rohstoff- und Energieflüsse, urbane Infrastruktur und Gestalt, sozio-ökonomische Dynamiken zur Unterscheidung von Subsystemen (siehe auch korrespondierend Deppisch, 2016, S. 209: Governancenetzwerke, Stoffwechselflüsse, bebaute Umwelt, soziale Dynamik). Um eine Raum-Zeit-Dynamik andeuten zu können, liegen in diesem Modell die Subsysteme, innerhalb derer es jeweils Akteursnetzwerke oder Verknüpfungen gibt, geschichtet übereinander (Abbildung I).

Das Wohnen als solches ist in diesem Modell noch nicht zu finden. Es lassen sich aber Bezüge zu allen diesen Subsystem-Ebenen herstellen, die insgesamt als ‚Wohnsystem‘ bzw. *housing system*, bezeichnet werden können. Bourne definiert *housing system* als „das gesamte Spektrum der Beziehungen zwischen allen Akteuren (Einzelpersonen und Unternehmen), Wohneinheiten und Institutionen, die an der Produktion, dem Verbrauch und der Regulierung von Wohnraum beteiligt sind [Übers. v. Verf.]“ (Bourne, 1981, S. 12; zit. n. Aalbers, 2016, S. 7). Diese Beschreibung ist angemessen umfänglich und wird daher für die vorliegende Arbeit übernommen.

In der Abbildung I zeigt sich die Verknüpfung von Subsystemen wie dem lokalen Wohnungsmarkt, der physischen und räumlichen Strukturen von Wohnungen, Wohngebäuden, Stadtteilen etc. sowie der Wohnungspolitik. Sie alle haben Anteil an der Bereitstellung der urbanen Funktion Wohnen (hier vertikal abgebildet). Der Wohnungsmarkt als ökonomisches Subsystem ist in diesem Modell auf der Ebene der sozio-ökonomischen Dynamik anzusiedeln. Wohnungen/Wohnhäuser als physische Formen des Wohnens sowie räumlich prägende Wohnimmobilienverbünde (z. B. Siedlungen, Stadtviertel) sind auf der Ebene der urbanen Infrastruktur und gebauten Formen zu verorten. Auf der Ebene der Governancenetzwerke sind die kommunale Politik und Verwaltung neben den privaten und öffentlichen Anbietern von Wohnraum sowie den Nachfragern/Nutzern von Wohnraum einzurordnen. Es wird schnell deutlich, dass zwischen den Subsystem-Ebenen Interdependenzen von mehr oder weniger großem und zeitlich variablem Ausmaß bestehen.

Diese Beziehungen können durch komplexes Verhalten, wie es in den vorangegangen Kapitelteilen beschrieben wurde, gekennzeichnet sein. Solch ein System wird zudem willentlich gesteuert, denn den Akteuren kann die Fähigkeit zur Reflexion sowie vorausschauendem Verhalten unterstellt werden.

Mit der Beschreibung eines Subsystems Wohnen und dessen Ergänzung zum Modell von Meerow et al. kann somit das Wohnen einen Platz nicht nur im System Stadt, sondern auch im Themenfeld der urbanen Resilienz beanspruchen. Bislang wurde seine konzeptionelle Einbettung in die Subsysteme von Stadt vorgenommen. Allerdings ist das Wohnen im Sinne von Wohnraumversorgung an sich nicht kongruent mit der Beschreibung als Subsystem. Es hat vielmehr den Charakter einer Funktion. Im nächsten Schritt wird daher noch die Rolle des Wohnens als Funktion von Stadt zu betrachten sein.

Wohnen als „erwünschte“ Funktion von Stadt

Über die Betrachtung von Stadt als System lässt sich das Wohnen auch als eine grundlegende Funktion von Stadt integrieren. Damit soll auch der zweite Schlüsselbegriff der Definition urbaner Resilienz, die „erwünschte Funktion“ noch genauer in den Blick genommen werden.

Um die Verknüpfung zur Urbanen Resilienz-Forschung noch weiter zu vertiefen, wird im Folgenden das Verständnis von der Stadt als sozial-ökologischem System mit urbanen Services/Funktionen und dessen Potenzial für die Einbettung der Resilienz von Wohnen noch einmal aufgegriffen. Es bietet eine Basis, um die in der Ökosystemforschung verankerten Begriffe *Ecosystem Services* und *Urban Services* aufzunehmen und sie mit der Komplexität von Städten sowie sozialwissenschaftlich orientierten *Urban Resilience*-Ansätzen zu kombinieren.

Zahlreiche konzeptionelle Beiträge und empirische Studien zur urbanen Resilienz befassen sich mit dem Erhalt bzw. der Bereitstellung sog. Ökosystem-Dienstleistungen (*ecosystem services*) unter nachteiligen Bedingungen (u. a. Ernstson et al., 2010). Als Ökosystem-Dienstleistungen werden die Aspekte oder Produkte eines Ökosystems bezeichnet, die aktiv oder passiv für das menschliche Wohlergehen genutzt werden (Fisher, Turner & Morling, 2009, S. 9). Sie umfassen alle Nutzen (*benefits*), die der Mensch aus der Interaktion mit der

Natur bezieht (Biggs, Schlüter & Schoon, 2015, S. 22).¹⁴ Ökosystem-Dienstleistungen werden als emergente Produkte der Interaktion von Mensch und Natur verstanden. Emergenz bezeichnet das Entstehen neuer, nicht vorherbestimmbarer Qualitäten eines Systems aus der Synergie seiner einzelnen Elemente. Beispiele für solche Produkte sind das landwirtschaftliche Erzeugnis wie Getreide und Gemüse als Ergebnis von Züchtung und Bearbeitung des Feldes durch Menschen zusammen mit Boden, Sonnenlicht und Regenwasser, aber auch die Nutzung von Natur zur Erholung (z. B. Spaziergang im Stadtpark), als Teil kultureller Identität (z. B. Bergvolk) oder für spirituelle Zwecke und Riten (z. B. Heilige Wälder) (S. 13f).

Heikkinen et al. (2019) erkennen im Kontext urbaner Resilienz bereits eine Erweiterung des Verständnisses von Ökosystem-Dienstleistungen. Darin werde nicht nur die steigende Abhängigkeit urbanen Lebens von solchen Services, die in externen Ökosystemen (außerhalb des Stadtraumes), produziert werden, berücksichtigt. Zusätzlich werde auch die komplementäre Funktion von urbanen Dienstleistungen (*Urban Services*), also innerhalb eines Stadtökosystems geschaffenen Services, anerkannt. Der Begriff *Urban Services* (oder „human services in urban areas“ (Alberti et al., 2003, S. 1177)) bezeichnet eine Reihe von Funktionsbereichen wie Mobilität, Wohnen, Ver- und Entsorgung, medizinische Versorgung, Erholung, Arbeit und Finanzen (Alberti et al., 2003, S. 1177; Ernstson et al., 2010, S. 531). Wohnen oder Wohnraum wird häufig in diesem Kontext genannt.

Ernstson et al. nehmen an, dass diese *Urban Services* untrennbar an die *Ecosystem Services* gekoppelt sind. Aus Perspektive der *Urban Resilience* müssten sie daher besonders in den Blick genommen werden und Governance-Strategien für den Erhalt urbanen Lebensraums darauf zielen (Ernstson et al., 2010, S. 532; siehe auch Norris et al., 2008, S. 128). Viele *Urban Services* werden jedoch hauptsächlich von sozialen, also von menschlichem Handeln dominierten Strukturen bestimmt. Anderen Autoren betrachten urbanen Dienstleistungen (*urban services*) mittlerweile daher auch losgelöst von natürlichen Ökosystemen (Chelleri & Olazabal, 2012, S. 60).

14 Ökosystem-Dienstleistungen werden kategorisiert in (1) der Bereitstellung von Waren und Produkten, (2) regulierenden Dienstleistungen, (3) kulturellen Dienstleistungen und (4) unterstützenden Dienstleistungen (Gómez-Baggethun et al., 2013). Kritik am Konzept der Ökosystem-Dienstleistungen richtet sich auf seine anthropozentrische Ausrichtung sowie die Monetarisierung von Natur und eine opulenz-basierte Haltung (im Gegensatz zur Suffizienz) (Heikkinen et al., 2019, S. 117).

Urbane (Ökosystem-)Dienstleistungen ermöglichen bestimmte *Functionings*, auf denen das Wohlergehen von Menschen beruht (Heikkinen et al., 2019, S. 121). Funktionen der Stadt (*urban services* oder *functionings*) können daher auch als Ziele oder Zwecke (*purposes*) verstanden werden, die sich aus dem komplexen Zusammenspiel der Prozesse innerhalb und zwischen Subsystemen ergeben. Zu diesen Funktionen zählen z. B. Arbeiten, Wirtschaft (Herstellung und Austausch von Waren und Dienstleistungen), Wissenschaft, Erholung, kulturelle und religiöse Funktionen. Das Wohnen tangiert und bedingt fundamentale Lebensbereiche wie Gesundheit, Umweltbedingungen (Luft, Boden, Wasser), allgemeines Wohlbefinden, den Zugang zu Nahrung, Dienstleistungen, Bildung, Arbeit, Mobilität. Aus diesem Grund wird die Funktion ‚Wohnen‘ als eine Vertikale auf der rechten Seite der Abbildung 1 dargestellt, die aus den Elementen und Prozessen der Subsysteme gespeist wird. Die farblichen Markierungen sind dem Modell von Meerow et al. hinzugefügt und deuten an, für welche weiteren Subsysteme eine direkte Verbindung zur Funktion Wohnen plausibel angenommen werden kann.

Functioning ist wiederum ein Begriff, der dem Capability-Ansatz des Ökonomen Amartya Sen und der Philosophin Martha Nussbaum entlehnt ist. Er bietet das Potenzial, über das Konzept der *Urban Services* und *Functionings* eine Verknüpfung von Wohnraumversorgung sowie Wohnungspolitik mit der Urbanen Resilienz-Forschung herzustellen: Angemessener Wohnraum ist Voraussetzung für die Erfüllung zahlreicher individueller und sozialer Bedürfnisse (Kimhur, 2020) (siehe Kap. 3.1.1). Im Wohnen finden nicht nur Armut und Ungleichheit Ausdruck, es definiert sogar bestimmte Lebenschancen (Aalbers, 2016, S. 6). Das Wohnen kann in diesem Sinne als eine Funktion für das menschlichem Wohlergehen aufgefasst werden, es stellt somit eine ‚erwünschte Funktion‘ dar.

Die Rückbindung des Wohnens an die o. g. Definition urbaner Resilienz, genauer an deren Bestandteil ‚erwünschte Funktion‘ konnte hiermit vollzogen werden. Das Wohnen bzw. urbane Wohnraumversorgung stellt nach dieser Auffassung also durchaus einen relevanten Forschungsgegenstand Urbaner Resilienz dar. So lässt sich ein Zusammenhang von Wohnen als Funktion, Wohnraumversorgung als urbaner Dienstleistung und Wohnungspolitik als deren Steuerung herstellen. Diese Verknüpfung wird im Kap. 3.1 wieder aufgenommen werden, um dann über das Wohnen als *Functioning* im Sinne des Capability-Ansatzes die Konzeptionierung einer resilienten Wohnraumversorgung herzuleiten.

2.1.4

Modell adaptiver Zyklen zur Resilienzanalyse von Wohnraumversorgung

Nach der Herleitung, wie Wohnen, Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik als Betrachtungsgegenstand in das Forschungsfeld der Urbanen Resilienz einzufügen sind, soll im Folgenden noch einmal auf das Konzept der Resilienz eingegangen werden. Für das Vorhaben einer Operationalisierung von Resilienz in Bezug auf Wohnraumversorgung müssen weitere, analytische Bestandteile des sozialökologischen Resilienzkonzeptes eingeführt werden. Um dies bereits möglichst nah am Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit zu leisten, wird dazu auf die Arbeit des Stadt- und Quartiersforschers Olaf Schnur zurückgegriffen. Er liefert eine interessante und bislang mindestens für die deutschsprachige Forschung einzigartige Anwendung des sozialökologischen Resilienzkonzepts auf die Quartiersebene. In seinem Artikel „Resiliente Quartiersentwicklung. Eine Annäherung über das Panarchie-Modell adaptiver Zyklen“ (Schnur, 2013) gelingt es ihm, das Resilienzkonzept auf Quartiere¹⁵ zu übertragen und dessen analytischen Mehrwert für die Quartiersforschung aufzuzeigen.¹⁶ Zugleich eröffnen sich durch diese Anwendung auf eine „sozialräumlich[e] Mesoebene“ (Schnur, 2018, S. 1832) für das Forschungsvorhaben dieser Arbeit Möglichkeiten, anhand der Dimensionen *Konnektivität* und *strukturelles Potenzial* die Resilienz urbaner Wohnraumversorgung näher zu bestimmen.

Bezugspunkt für Schnur ist das von Gunderson und Holling (2002) entwickelte Modell der adaptiven Zyklen (*Adaptive Cycle*, auch *Adaptive Renewal Cycle* (Folke, 2006) oder Anpassungskreise (Übers. nach Deppisch, 2016)). Es soll deshalb hier zunächst in seinen allgemeinen Grundzügen vorgestellt werden. Anhand der Quartiersebene lässt es sich dann sehr gut veranschaulichen.

15 Schnurs sozialgeografische Definition von Quartier lautet: „Ein Quartier ist ein kontextuell eingebetteter, durch externe und interne Handlungen sozial konstruierter, jedoch unscharf konturierter Mittelpunkt-Ort alltäglicher Lebenswelten und individueller sozialer Sphären, deren Schnittmengen sich im räumlich-identifikatorischen Zusammenhang eines überschaubaren Wohnumfelds abbilden.“ (Schnur, 2014, S. 43). Er geht damit weit über eine bloße Kategorisierung als räumliche Ebene hinaus, was dem in dieser Arbeit angestrebten Verständnis von Stadt als komplexem System entgegenkommt.

16 Aufgegriffen wurde dieser Ansatz von Kitzmann (2017), der in seiner Dissertation die Rolle der Wohnungseigentümer für eine resiliente Quartiersentwicklung in ausgewählten Berliner Quartieren untersucht. Sie gehört zu den wenigen Arbeiten, die Resilienz explizit auf das Themenfeld des Wohnens beziehen.

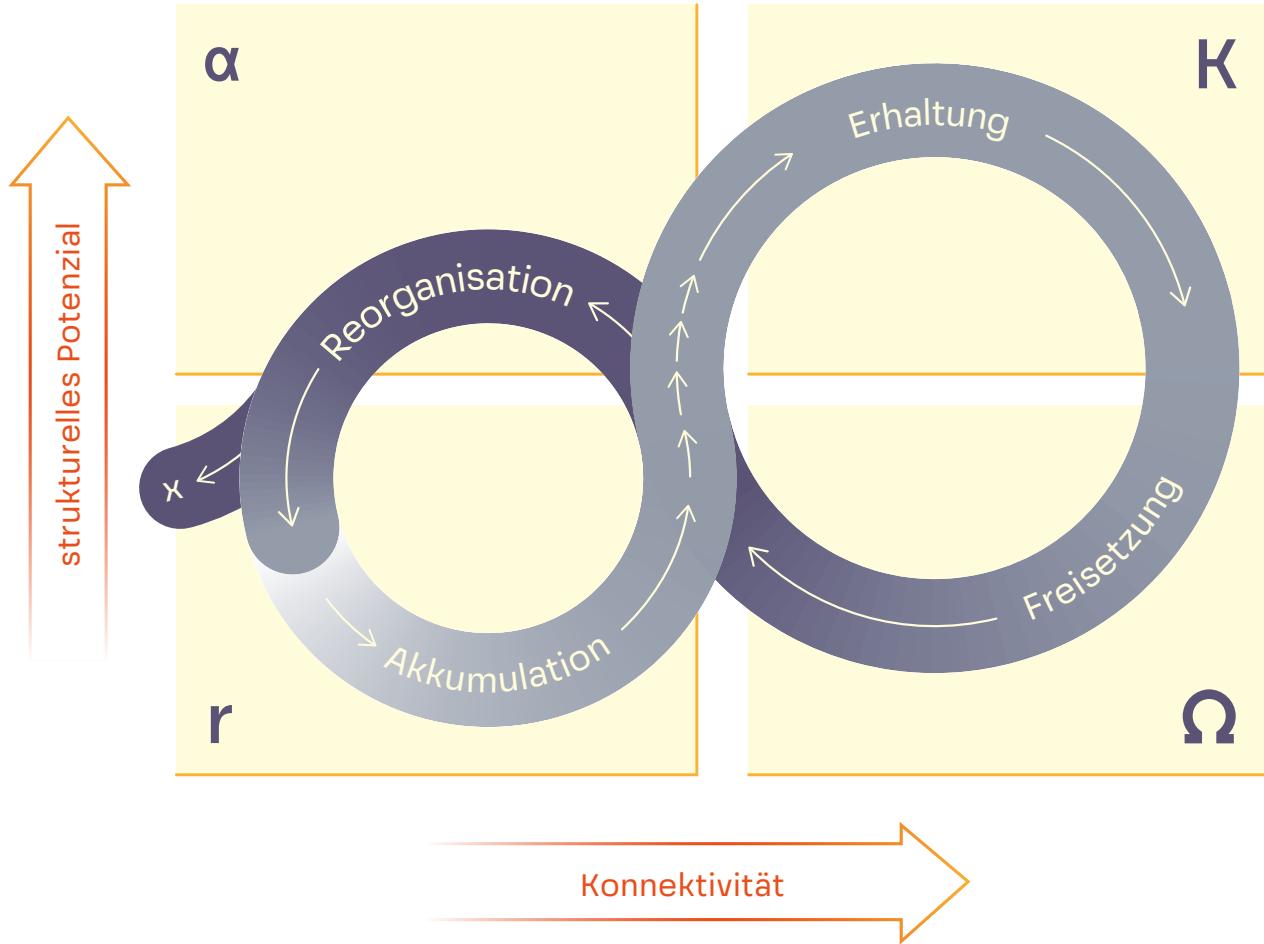


Abb. 2: Adaptive-Cycle-Modell. Quelle: Eigene Darstellung und Übersetzung, in Anlehnung an Gunderson & Holling (2002), S. 34.

Das Adaptive-Cycle-Modell

Beim Modell der adaptiven Zyklen handelt es sich um ein heuristisches Modell, das die Dynamik der Resilienz eines Systems beschreibt. Ein System durchläuft demnach vier Phasen, deren Abfolge sich zyklisch wiederholt. Dieser Ablauf sollte als idealtypisch und keineswegs als starrer, vorbestimmter Pfad verstanden werden (Gunderson & Holling, 2002, S. 51). Die Phasen sind gekennzeichnet durch unterschiedliche Stärke der Dimensionen Konnektivität und strukturelles Potenzial (*connectedness* und *potential*, deutsche Übersetzung in Anlehnung an Schnur (2013)). Die Erläuterung des zweidimensionalen Modells in Form einer liegenden Acht (Abbildung 2) beginnt mit der r-Phase im unteren, linken Quadranten: Ein System mit zunächst relativ loser Verbundenheit seiner Elemente (z. B. Akteure) sowie geringer Strukturausprägung akkumuliert durch seine internen Prozesse zunehmend physisches, kulturelles oder soziales Kapital. Es bilden sich in dieser Phase Strukturen und Beziehungen, d. h. strukturelles Potenzial und Konnektivität nehmen zu. In der K-Phase ver-

stetigen sich diese Beziehungen und Strukturen, sie verfestigen sich weiter, das System verliert dabei an alternativen Optionen und Flexibilität. Am Übergang zur Ω -Phase entsteht eine Krise¹⁷, die durch ein Störereignis von außen (exogen) oder durch steigende systemimmanente Belastungen (endogen) herbeigeführt werden kann. In dieser Phase werden zuvor gebundene Potenziale bzw. Kapital freigesetzt. Zugleich werden die Strukturen ineffizient und lösen sich im Übergang zur nächsten Phase wieder auf, auch die Konnektivität der Elemente nimmt ab. Schließlich führt in der α -Phase eine Reorganisation zu einer erneuten Strukturbildung oder -umbildung. Gelingt dies, beginnt eine neue Akkumulationsphase r. Alternativ ist aber auch eine Auflösung des gesamten Systems bzw. ein Wechsel in einen gänzlich anderen Systemzustand möglich, in der Abbildung durch ein x markiert.

Die Resilienz wird erst als dritte Dimension integriert und ist in diesem Modell nicht zu sehen (im Gegensatz zu einer weiteren Visualisierung in Gunderson & Holling, 2002, S. 41). Auch sie ist eine dynamische Eigenschaft des Systems, die sich im Prozessverlauf ändert. Zu Beginn der Akkumulationsphase ist sie noch hoch, nimmt dann mit zunehmender Konservierung, Verfestigung oder Spezialisierung des Systems immer weiter ab bis zur *release*- oder Freisetzungssphase. Im Übergang von dieser Phase zur Reorganisation herrscht eine große Offenheit, die die größte Chance auf unerwartete Formen der Erneuerung wie auch auf (weitere) unerwartete Krisen birgt. Reorganisiert sich das System, steigt auch dessen Resilienz wieder (Gunderson & Holling, 2002, S. 43).

Adaptive Zyklen auf der Quartiersebene

Anhand eines modellhaften Ablaufs illustriert Schnur die vier Phasen eines adaptiven Zyklus am Beispiel eines Quartiers: Entwicklung der Bodenpreise und Mieten, der Aktivitäten von wirtschaftlichen und politischen Akteuren, Struktur- und Netzwerkbildung, Auftreten von ökonomischen, ökologischen und sozialen Konflikten (z. B. „als ungerecht oder als unwirtschaftlich empfundene Miet- und Kaufpreisniveaus, [...] baulicher Verfall und Renovierungsbedarf oder [...] Parkplatznot“, der Rolle von Raumpionieren, Gentrifizierung und Immobilienpekulation (Schnur, 2013, S. 342)). Zugleich betont er, dass dabei systemische Prozesse nicht verabsolutiert werden dürfen und – wegen der

17 Das Moment der Krise ist ein essentieller Bestandteil aller Varianten des Resilienzkonzepts, die auf dem Adaptive-Cycle-Modell basieren. Etymologisch vom altgriechischen *krísis* = Entscheidung bzw. dem Verb *krínein* = trennen, unterscheiden abstammend, umfasst die heutige Bedeutung des Wortes auch die einer (mehr oder weniger unausweichlichen) Veränderung, es handelt sich also um ein Ereignis der Trennung oder der (Ent-)Scheidung.

Besonderheiten durch die Beteiligung des Menschen am System – die Bedeutung von möglichen Strukturbrüchen und gezielten Interaktionen nicht unterschätzt werden darf. Er verweist auf die Fähigkeiten der Vorausschau und Kreativität des Menschen, durch die die Zyklen antizipiert und beeinflusst werden können, sei es durch politische oder Management-Intervention (Schnur, 2013, S. 341).

Die Dimension *strukturelles Potenzial* umfasst bei Schnur die im System vorhandenen Ressourcen, z.B. die bauliche Infrastruktur eines Quartiers samt der ihr zugeschriebenen Symboliken und Identitäten. Die Dimension *Konnektivität* konkretisiert Schnur als lokales Sozialkapital, z. B. soziale Netzwerke, Vereinsleben und Nachbarschaften innerhalb des Quartiers. Weiterhin zählt er „politische Netzwerke, deren Qualität und Ausmaß einen spezifischen lokalen Governance-Modus oder ein Politik-Milieu bestimmen“ (Schnur, 2013, S. 342) dazu.

Für die Operationalisierung von Resilienz der urbanen Wohnraumversorgung sowie des Resilienzdenkens in der lokalen Wohnungspolitik im Kap. 3 dieser Arbeit können sowohl die beiden Dimensionen des Modells als auch die von Schnur gefundenen Entsprechungen auf der Ebene des Quartiers aufgegriffen werden. Der Autor verweist selbst auf die räumliche Erweiterbarkeit bzw. das Eingebettetsein des Quartiers in komplexe, multiskalare Systeme. Mit hinreichender Plausibilität können die mit den baulichen Strukturen zusammenhängenden Potenziale von der Quartiersebene (als *strukturelles Potenzial*) auf die nächstgrößere Einheit, auf die Stadt-Ebene übertragen werden. Ebenso können die von Schnur unter dem Begriff ‚Governance-Modi‘ zusammengefassten Formen der Konnektivität für die Stadt-Ebene übernommen werden. Denn es ist davon auszugehen, dass die Akteure in diesen Systemen häufig nicht nur auf der Quartiersebene, sondern auch auf Stadt-Ebene agieren, es enge Verzahnungen gibt und dass eine auf die gesamte Stadt gerichtete Stadtentwicklungsarbeit sich koordinierend und maßgeblich auch auf der Planungseinheit von Quartieren abspielt. Zumindest macht sich ihr Einfluss in Form eines Memory- oder Revolten-Effekts auf der Stadtebene bemerkbar.

Zum Verständnis dieser Effekte muss noch einmal auf den Ursprung des Adaptive-Cycle-Modells zurückgeblickt werden. Dem Komplexitätsparadigma (Kap. 2.1.3) entsprechend gehen Gunderson und Holling in ihrem Modell noch über die systemimmanente Ebene hinaus. Sowohl innerhalb als auch außerhalb eines Systems befinden sich demnach weitere Supra- und Subsysteme, die ebenfalls Anpassungszyklen folgen. Deren Prozesse beeinflussen das betrachtete System und umgekehrt. Die Beeinflussung kann kaskadenhaft als *Memory*-Funktion oder als *Revolten*-Funktion auf den jeweiligen Zyklus wirken, sie kann Katalysator oder Dämpfer sein. Es besteht ausdrücklich keine Funktionshierarchie, die Systeme stehen gleichermaßen in gegenseitiger Abhängigkeit.

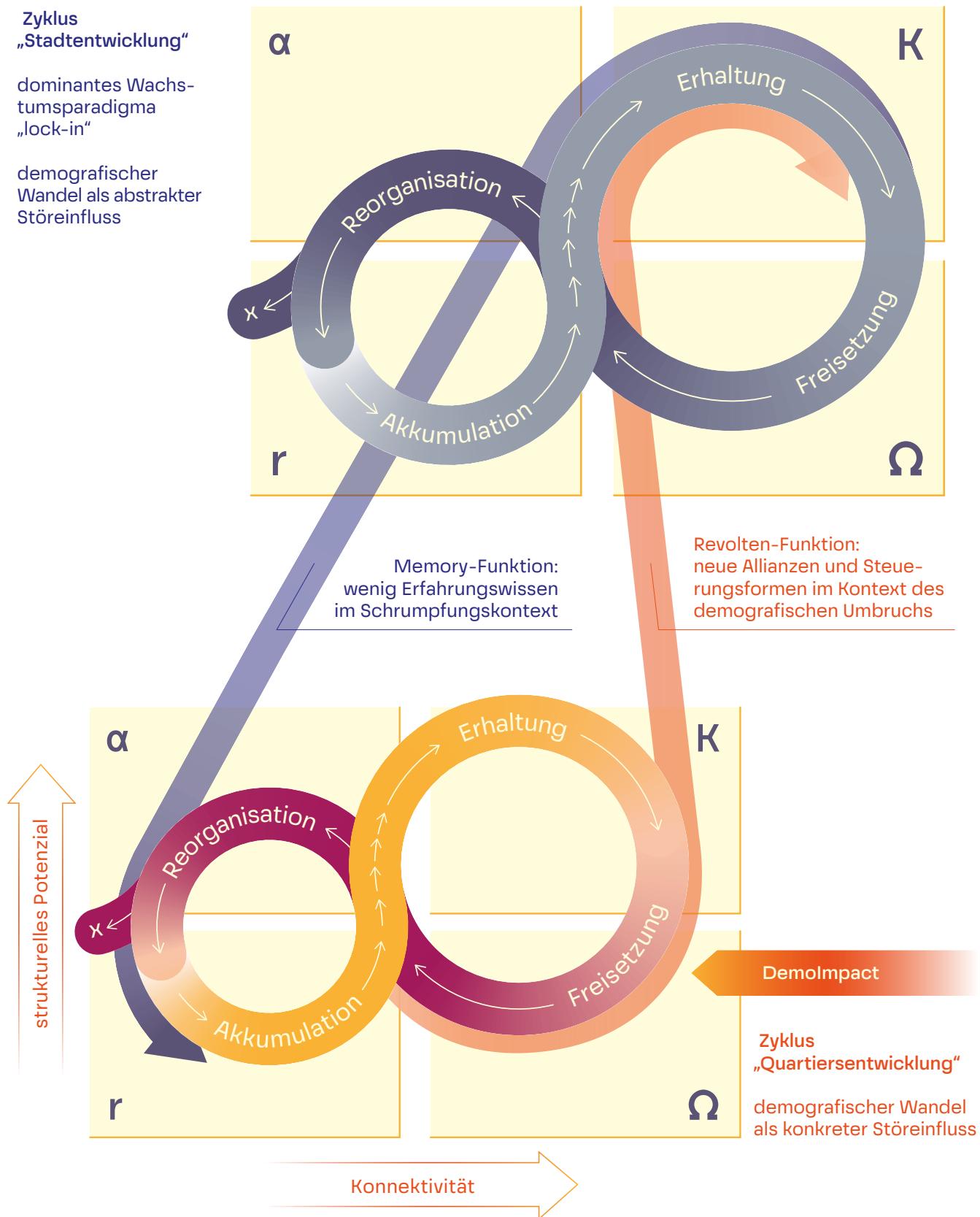


Abb. 3: Eingebettete adaptive Zyklen der Quartiersentwicklung im demografischen Wandel. Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Schnur (2013), S. 347.

Dafür etablierten Gunderson und Holling für ihr Modell den von ihnen neu geschaffenen Begriff der *Panarchie*. Das Grundprinzip ist in Abbildung 3 zu erkennen. Es zeigt die anschauliche Interpretation am Beispiel der Quartiers- und Stadtentwicklung von Schnur, die im Folgenden erläutert wird.

Schnur benutzt Hollings Panarchie-Modell, um die systemische Verflechtung von Quartieren mit dem Supersystem Stadt (und dieses wiederum mit dem Supersystem Region) darzustellen. Dabei verweist er auf die urbanen Funktionssysteme, die sich nicht nur auf das Quartier, sondern über mehrere Raumebenen erstrecken: „Es handelt sich hier also ebenfalls um eingebettete, komplexe und multiskalare Systeme unterschiedlicher Reichweite, die sich über variierte Zeiträume erstrecken und miteinander funktional verbunden sind“ (Schnur, 2013, S. 343). Darin klingt auch wieder die Definition urbaner Resilienz von Meerow et al. (siehe Kap. 2.1.2) an. Die zyklischen Prozesse, die im Panarchie-Modell abgebildet werden, versteht Schnur in Analogie zu bereits bestehenden Kreislaufmodellen der Quartiersforschung. Im Rahmen einer Studie zum demografischen Impact in städtischen Wohnquartieren (Schnur & Markus, 2010) konnten ähnliche Zyklen auf drei Ebenen ausgemacht werden: Lebenszyklen (Bewohner), Immobilienzyklen (Wohnungswirtschaft) und Planungszyklen (kommunale Akteure)¹⁸ (Schnur, 2010, S. 117). Schnur betrachtet darin den demografischen Wandel als einen wesentlichen Auslöser von Veränderungsprozessen und Strukturbrüchen innerhalb von Quartieren. In ähnlicher Weise werden auch in dieser Arbeit demografischer Wandel bzw. quantitative und soziodemografische Veränderungen der Wohnbevölkerung als Störeinfluss auf das System Stadt aufgefasst, woraus sich ein weiterer Anknüpfungspunkt zu Schnurs Arbeit ergibt. Dazu muss die Anwendung des Modells der adaptiven Zyklen nur von der Quartiersebene auf die Stadtebene verschoben werden.

In seiner grafischen Darstellung (Abbildung 3) veranschaulicht Schnur den Einfluss des „DemoImpact“, hier gleichbedeutend mit Schrumpfung, zunächst auf den Zyklus der Quartiersentwicklung, unten links im Bild. Der Anpassungsprozess des Quartiers hat Auswirkungen auf den zeitgleich ablaufenden Prozess der Stadtentwicklung, oben rechts im Bild, und umgekehrt. Im Zuge der gegenseitigen Beeinflussung von Zyklen der Stadt- und der Quartiersentwicklung kommt es zu Memory-Funktionen, in diesem Beispiel die geringe Erfahrung mit Schrumpfungsprozessen auf Stadt-Ebene. Sie wirkt sich auf die Reorganisationsprozesse im Quartier aus, indem dort zum Beispiel Freiräume für die Neustrukturierung aus dem Quartier heraus ge-

18 Die Unterscheidung dieser drei Akteursgruppen ist nicht zufällig gewählt, darauf wird im Kap. 2.2.3 zurückzukommen sein.

öffnet werden. Die Revoltenfunktion besteht dann darin, dass die auf diese Weise neu gebildeten Allianzen und Steuerungsformen vom Quartier aus auf die Stadtentwicklung wirken, hier beispielsweise als neue Instrumente oder Governance-Formen.

Verschiebt man nun den Fokus vom Quartier auf die Ebene der Stadt, dann zeigt sich schnell, dass der demografische Impact im Quartier seine Wirkung genauso auch auf gesamtstädtischer Ebene entfalten kann, die in der Regel nicht nur aus einer Mehrzahl von Quartieren mit ähnlichen oder unterschiedlichen Strukturen besteht, sondern auch übergeordnete Einheiten umfasst. Verschiebungen von Wohn- und Arbeitsstrukturen, räumliche Erweiterung, Verdichtung oder Schrumpfung, Wanderungsbewegungen zwischen Quartieren etc. offenbaren sich insbesondere auf der städtischen Betrachtungsebene. Das gilt auch für sog. Lock-in-Phänomene, wie sie Schnur in diesem Zusammenhang z. B. in einem dominanten Wachstumsparadigma der kommunalen Maßnahmen (bei gleichzeitig schrumpfenden Quartieren) sieht. Zugleich ist zu beachten, dass auch starkes Wachstum oder eine sich rasch ändernde sozio-demografische Zusammensetzung der Stadtbevölkerung solche Phänomene hervorrufen bzw. auf kommunaler Ebene antizipier- und regulierbar sein können. Aus diesem Grund bekommt die Anwendung des Modells adaptiver Zyklen auf das Quartier einen heuristischen Mehrwert in ihrer Übertragung auf die gesamtstädtische Ebene. Darüber hinaus ist Schnurs Untersuchung zur Resilienz von Quartieren gegenüber demografischem Wandel hauptsächlich auf die Wohnungsmarktentwicklung und die verbundenen sozialen Prozesse gerichtet (Schnur, 2010). Sein Verständnis von Quartier als System kann daher im Weiteren als gute Orientierung für ein analoges Verständnis von Stadt als System und ihrer Prozesse in sozialen Subsystemen dienen, zu denen hier insbesondere Wohnungsmarkt, Wohnungen und die Kommunalpolitik gezählt werden müssen.

2.1.5 Resilienzdenken

Nach dieser Beschreibung des Modells adaptiver Zyklen, seiner vier Phasen, der beiden Dimensionen von Resilienz und ihrer Anwendung auf die Quartiers- bzw. Stadt-Ebene, bleibt noch etwas ungeklärt. Es ist die Frage, wodurch die Entwicklungen und Veränderungen angestoßen werden, und wie sie erklärbar sind. Das betrifft alle Phasen, vor allem aber die Reorganisationsphase α . Was löst das Handeln der Elemente des sozialen Systems Stadt (oder Quartier),

d. h. hier von Menschen (Individuen) oder Menschengruppen (Kollektive)¹⁹, aus und wodurch sind diese Handlungen bestimmt? Es handelt sich dabei um nichts weniger als eine der Kernfragen sozialwissenschaftlicher Theorien (Scherr, 2012, S. 99).

Um das Verhalten und Handeln der Akteure in sozialen Systemen in verschiedenen Phasen eines Prozesses erklären zu können, gibt es in der Soziologie unterschiedliche Erklärungsansätze. Objektivistische Theorien wie der Strukturalismus sehen das Handeln von Akteuren als durch soziale Strukturen und Institutionen determiniert an. In subjektivistischen Theorien wie dem symbolischen Interaktionismus hingegen sind Individuen unabhängig von Systemstrukturen, vielmehr bestimmen die Akteure durch ihre Handlungen, welche Strukturen das System bildet. Diese auch als *Struktur-versus-Agency-Debatte* bekannte Fragestellung hat eine lange, bis in die Philosophie der Aufklärung zurückreichende Geschichte (siehe dazu z. B. O'Donnell, 2010). Im Rahmen des im vorherigen Kapitel behandelten Modells adaptiver Zyklen zeigte sich bereits, dass der Dimension des strukturellen Potenzials zwar eine erklärende Bedeutung für das Maß an Resilienz des Systems zukommt. Zugleich hat es nicht in jeder Phase gleich hohen Einfluss, seine Stärke ist veränderlich. Es reicht daher nicht, allein die Strukturen zu betrachten und auf ihre Resilienz hin zu untersuchen, um Resilienz erklären zu können. In sozialen Systemen müssen auch die Agency-induzierten Prozesse und Handlungsmöglichkeiten, welche Resilienz beeinflussen können, berücksichtigt werden (Cote & Nightingale, 2012). Der Agency-Ansatz erweitert insofern die theoretische Fundierung des sozialökologischen Resilienzkonzepts, als dass damit Resilienz auch auf eine Intention, ein Resilienzdenken der Akteure zurückgeführt werden kann (Dwiartama & Rosin, 2014). Er soll deshalb an dieser Stelle näher erläutert werden.

19 In der Strukturationstheorie Anthony Giddens' gilt Agency noch als eine allein menschliche, dem Subjekt innewohnende Disposition. In der Akteur-Netzwerk-Theorie, als deren Begründer der französische Soziologe Bruno Latour gilt, wird hingegen auch Objekten eine aktive Rolle, ein Anteil an Agency zugesprochen. Als handlungsfähige Elemente werden daher in der Soziologie neben Menschen und Menschengruppen auch Organisationen, Institutionen, Diskurse und Artefakte betrachtet (Löwenstein & Emirbayer, 2017, S. 11; Dwiartama & Rosin, 2014; zur Grundlage in der Akteur-Netzwerk-Theorie siehe auch Christmann et al., 2011, S. 23). Es wird dann nicht mehr von Akteuren, sondern von Aktanten gesprochen.

Agency

Agency, zu deutsch in etwa „Handlungs- und Gestaltungsmacht“ (Löwenstein, 2016), wird von Emirbayer und Mische definiert als

temporal eingebettete[r] Prozess von sozialer Gestaltung [...], der (hinsichtlich habitueller Aspekte) durch die Vergangenheit transformiert ist, aber (als Vermögen, unterschiedliche Möglichkeiten zu bedenken) auch auf die Zukunft und (als Vermögen, vergangene Gewohnheiten und zukünftige Projekte unter Rücksichtnahme auf die Begrenzungen des Moments zu kontextualisieren) auf die Gegenwart gerichtet ist

*(Übersetzung in Löwenstein & Emirbayer, 2017, S. 139,
engl. Original siehe Emirbayer & Mische, 1998, S. 963).*

Die drei in der Definition enthaltenen Zeitebenen – Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft – deuten, neben der Einbettung menschlicher Entscheidungen und Handlungen in eine Umwelt, darauf hin, dass für die Erklärung dieser Handlungssentscheidungen nicht nur ökonomisch-rationale (*rational choice*) Ansätze, sondern auch habituelle sowie normative Konzepte in Betracht gezogen werden müssen (Helfferich, 2012, S. 19). Eine weitere notwendige Voraussetzung von Handlungsmacht ist, dass Möglichkeiten zu alternativen Entscheidungen bestehen, die von den Akteuren (aufgrund ihrer kreativen Fähigkeit, sie in die Zukunft zu projektieren) getroffen werden (Scherr, 2012, S. 110f.). Das Spektrum an Handlungspotenzialen wird als *kontingent* angesehen: Dem Akteur ist es möglich, seiner Intention entsprechend eine bewusste Entscheidung zu treffen, er hätte aber auch jederzeit anders handeln können (Fuchs, 2011).

Die Philosophin Alicia Juarrero (2000) erörtert die Rolle von intentionalem Verhalten in komplexen Systemen. Sie sieht die (aus Intention und Verhalten erwachsenden) Handlungen der Akteure, durch ihren historischen und räumlichen Kontext, als physisch und kulturell beschränkt an. Bewusstsein und Bedeutung als innere Bedingungen der Akteure beeinflussen aber ebenso ihre Handlungen. Es entstehe eine durch positive Feedbackprozesse getriebene, zirkuläre Kausalität, die sich in der wechselseitigen Bedingtheit von ‚kontext-sensitiven Zwängen‘ und ‚Intentionalität‘ zeige. Dennoch seien sie nicht streng determiniert, eine kausale Vorhersage von Handeln sei nicht möglich – eine typische Eigenschaft komplexer adaptiver Systeme. Erst im Nachhinein sei unter Betrachtung der Umstände, unter denen sie geschahen, eine narrative, rekonstruierende Kausalität der Handlungen auffindbar. Juarrero entfaltet daran die Begründung, warum allein die hermeneutische Interpretation zur Erklärung von sozialen Phänomenen in komplexen adaptiven Systemen geeignet sei. Das Paradoxon von ‚ermöglichen Beschränkungen‘ (*enabling constraints*)

*traints)*²⁰ trifft also sowohl für das in komplexen adaptiven Systemen typische Verhältnis von Teil und Ganzem (siehe Kap. 2.1.3), als auch für das Verhältnis von sozialen Strukturen und Handlungsmacht von Individuen im Sinne von Agency zu.

Die Vorzüge von Agency als Erklärungsansatz zeigen sich insbesondere, wenn es um die Erklärung von Veränderungen bzw. Systemtransformationen geht, die Juarrero als Phasenwechsel (*phase changes*) bezeichnet (Juarrero, 2000, S. 49). Gemeint ist damit der Auslöser für die Reorganisation eines Systems im Übergang von einer stabilen Phase zur nächsten, in der sich bis dahin bestehende Strukturen auflösen. In den Begrifflichkeiten des Resilienzkonzepts: Krise, Freisetzung und Reorganisation (Kap. 2.1.4). Parallel dazu lässt sich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive die Rolle von Agency in Krisensituationen beschreiben: Handlungsprobleme von Menschen können in diesem Fall nicht als eingebüte Routinen, d. h. sozialen Regeln folgend, interpretiert werden, vielmehr liegt hier eine genuine Entscheidungssituation vor. So heißt es bei Scherr: „Krisen werden dabei nicht als der zu vermeidende, der negative Fall betrachtet, dem Routinen vorzuziehen sind, sondern als diejenige Qualität sozialer Praxis, in der sich Individuen als Subjekte konstituieren“ (Scherr, 2012, S. 103).

Es lässt sich also hier auch eine Verbindung zum sozialökologischen Resilienzkonzept ziehen, in dem Krisen als wesentlicher Teil eines fortwährenden Veränderungsprozesses von komplexen Systemen angesehen werden. Im Kontext Urbaner Resilienz ist der Agency-Ansatz daher nicht ganz fremd. Einem allzu deterministischen Verständnis von sozialem Handeln in sozial-ökologischen Systemen tritt beispielsweise Davoudi mit dem Vorschlag entgegen, dem Resilienzbegriff neben Persistenz, Anpassungsvermögen und Transformationsvermögen eine vierte Komponente hinzuzufügen: Es trete noch die Lernfähigkeit (*preparedness*) hinzu, um die Intentionalität menschlichen Handelns und Interventionen angemessen widerzuspiegeln (Davoudi et al., 2013, S. 311). Ihrem Verständnis nach kann der Mensch bewusst in einen Prozess eingreifen und durch solche Eingriffe, ob geplant oder nicht, die Resilienz verringern, aufrechterhalten oder erhöhen (S. 312). Auch Pendall et al. erwähnen Agency als in die Analyse von Regionen/Städten einzubeziehenden Faktor, der den Struktur-Faktor komplementär ergänzt (Pendall et al., 2010, S. 78).

In einem akteursorientierten Verständnis wird Resilienz (nicht als Eigenschaft, sondern als Prozess) durch die Fähigkeit, erwünschte oder präferierte Handlungsverläufe zu initiieren (Dwiartama & Rosin, 2014), hergestellt. Insofern

20 Die Informationstheorie formuliert dies als die Notwendigkeit von Regeln oder Beschränkungen zur Ermöglichung von Kommunikation.

kann die Resilienz sozialer oder sozial-ökologischer Systeme nicht ohne eine Form von heterogener, kollektiver Agency entstehen. Zusammengefasst lässt sich daher schlussfolgern, dass es eine bestimmte Intentionalität geben muss, die Einfluss auf die Resilienz sozialer Systeme hat. Eine entsprechende Denkweise oder Haltung der verantwortlichen Akteure wird als Resilienzdenken (*resilience thinking*) bezeichnet. Dieser Begriff geht auf Walker und Salt (2006) zurück. In deren Ansatz zum Management von Ökosystemen steht er zentral für eine praktische Resilienzorientierung. Für eine wissenschaftliche Theoriebildung ist er hier noch nicht vorgesehen und bleibt dementsprechend inhaltlich unpräzise. Folke et al. (2010) sowie Cote und Nightingale (2012) versuchen, etwas mehr konzeptionelle Klarheit zu schaffen. Aber erst in jüngeren Beiträgen, die eine Verbindung von Resilienzdenken und Stadtplanung (Eraydin & Taşan-Kok, 2013) oder Resilienzdenken und öffentlicher Verwaltung (Duit, 2016) herstellen, wird deutlich, welche Implikationen der Begriff des Resilienzdenkens hat: Eine Verschiebung des Fokus auf Menschen, Politik und Macht. Politische Strukturen und Entscheidungen rücken in den Vordergrund, insbesondere wenn urbane Resilienz als Transformationsfähigkeit von Städten angesichts ungleich verteilter Risiken aufgefasst wird (Bahadur & Tanner, 2014). Diesem Aspekt wird in der Urbanen Resilienz-Forschung zunehmend Aufmerksamkeit gewidmet. Zur Anwendbarkeit des Resilienzdenkens als wissenschaftliches Konzept bestehen jedoch noch offene Fragen, zu deren Klärung die vorliegende Arbeit einen Beitrag liefern soll.

Festzuhalten bleibt, dass sich eine empirische Resilienzanalyse sowohl mit materiellen (nichtmenschlichen) Komponenten als auch den (menschlichen) Akteuren, ihrer Netzwerke und Handlungsoptionen befassen muss. Für das Vorhaben der Integration des Wohnens in das Konzept der urbanen Resilienz bedeutet das, auch die wohnungspolitischen Aspekte sowie Interessen und Handlungsoptionen der politischen Akteure einzubinden. Es wird zu fragen sein, ob deren Intentionalität sich als Resilienzdenken auffassen lässt und inwiefern sie Einfluss auf die Resilienz urbaner Wohnraumversorgung hat. Diese Herangehensweise steht somit im Einklang mit den neueren Fragestellungen der Urbanen Resilienz-Forschung. Sie wird im Kap. 3 dieser Arbeit mit einer Operationalisierung von Resilienzdenken in der lokalen Wohnungspolitik umgesetzt werden.

Resilienzdenken in der Stadt- und Raumplanung

Das soeben unter Zuhilfenahme des Agency-Ansatzes hergeleitete Resilienzdenken als Voraussetzung für (urbane) Anpassungs- und Transformationsfähigkeit, stellt – neben Resilienz selbst – den zentralen Begriff dieser Arbeit dar. Resilienzdenken soll nun in den Kontext von Wohnraumversorgung gerückt und näher bestimmt werden, um es ganz konkret für die Untersuchung

bestimmter Prozesse, Strukturen und Handlungsmöglichkeiten urbaner Wohnungspolitik nutzbar zu machen. Dazu wird im Folgenden eine stadtplanerische Adaption des *Resilience Thinking* nach Walker et al. (Walker et al., 2002; Walker & Salt, 2006, 2012) herangezogen.

Die Autoren, zugleich Mitglieder der *Resilience Alliance*, entwickelten aus dem auf Hollings Konzeption basierenden Resilienzverständnis und dem ursprünglich heuristischen Panarchiemodell einen „way of thinking“ (Folke, 2006, S. 260), der sich für den Zweck dieser Arbeit als Resilienzdenken übersetzen lässt. Eine für den deutschsprachigen Raum bislang singuläre Vertiefung dieser Idee stammt von dem Stadt- und Regionalplaner Harald Kegler (2014). Sie wird ergänzt um einen von Kegler und Hahne herausgegebenen Sammelband, der einige praktische Ansätze zur Erprobung der Gestaltung resilenter Städte und Regionen liefert (Hahne & Kegler, 2016). Kegler nimmt sich in seinem Beitrag sehr konkret der spezifischen Herausforderungen von strukturellem und demografischem Wandel an, denen sich deutsche Stadt- bzw. Regionalplanung gegenüber sieht. Diese Herausforderungen bilden zugleich den erweiterten Kontext für das Forschungsvorhaben dieser Arbeit, in deren empirischem Teil die Wohnraumversorgung der Stadt Leipzig betrachtet werden soll.

Kegler wendet das Resilienzkonzept im erweiterten räumlichen Kontext auf der planungspraktischen Ebene an. Die Transformationsräume Stadt und Land, in ihrer Verknüpfung als Stadtregion bezeichnet, werden von ihm „exemplarisch [mit dem] ‚Resilienz-Blick‘“ (Kegler, 2014, S. 12) betrachtet. Der Autor schließt sein theoretisches Verständnis weitgehend an die Ausführungen zum *Resilience Thinking* von Walker und Salt (2006, 2012) und damit an das Resilienzmanagement sozial-ökologischer Systeme an. Die Bedeutung der Ausführungen Keglers liegt in der expliziten Anwendung auf Stadtplanung und -entwicklung in Deutschland.

Kegler umreißt die Möglichkeiten von Planung und Politik zur Bildung oder Stärkung resilenter Stadtregionen, nicht ohne auch den sozial-kulturellen Voraussetzungen wie Resilienzbereitschaft und Transformationswillen Beachtung zu schenken. Etwas ungenau bleibt Kegler bei der begrifflichen Unterscheidung von Resilienz und Resilienzmanagement. So bedeutet Resilienz bei ihm, „Maßnahmen zu ergreifen, welche die Krisenfestigkeit von Metropolregionen, Städten, Gemeinden, ländlichen Räumen oder Wirtschaftsgebieten vorbeugend erhöhen [...], vorausschauende Maßnahmen, die städtebauliche, infrastrukturelle oder landschaftlich-ökologische Robustheit beinhalten und somit die Verletzlichkeit unserer Städte minimieren beziehungsweise zu ihrer strukturellen Stärke [beitragen]“ (Kegler, 2014, S. 22). Daraus folgend entwickelt Kegler letztlich den eigenen Begriff der „Planungskunst [H. i. O.]“,

die das Ziel einer gelingenden Transformation hin zu einer resilienten Stadt-Land-Region hat.

Um eine für diese Arbeit brauchbare Bestimmung von Resilienzdenken zu finden, ist noch einmal ein Blick auf die an die Praxis gerichteten Publikationen von Walker und Salt (2012) hilfreich. Hier heißt es: „Resilienzdenken ist die Fähigkeit, ein System als ein selbstorganisierendes System mit Schwellenwerten, verknüpften Bereichen und Zyklen zu betrachten [Übers. v. Verf.]“ (S. 18). Resilienzdenken (bei Kegler heißt es auch „Resilienzbereitschaft“) wird von den Autoren als eine auf zehn Punkten komprimierte Essenz formuliert, die Kegler ins Deutsche übernimmt (Kegler, 2014, S. 27; Walker & Salt, 2012, S. 25):

1. Selbstorganisation (*self-organizing systems*)
2. Schwellen (*thresholds*)
3. Vernetzte Herkünfte (Domänen) (*domains are linked*)
4. Adaptive Zyklen (*adaptive cycles*)
5. Verbundene Skalen (*scales are linked*)
6. Differenzierte Betrachtungsebenen (spezielle/allgemeine; erworbene/konstitutionelle Resilienz) (*specified and general resilience*)
7. Adaption und Transformation (*adapting and transforming*)
8. Kosten der Resilienz (*resilience comes at a cost*)
9. Nicht alles ist wichtig (*not everything is important*)
10. Es geht nicht um Nicht-Änderung (*it's NOT about not changing*)

Die Punkte 1 bis 6 dieser Essenz des Resilienzdenkens stehen für ein systemtheoretisches Verständnis der Welt als natürliches und soziales System mit den dazugehörigen Eigenschaften und Verhaltensformen: Selbstorganisation, nicht-lineares Verhalten mit Schwellen und Kippunkten, komplexe Verbindungen und modulare Netzwerkstrukturen der Systemelemente korrespondieren mit den Ausführungen zur Theorie komplexer adaptiver Systeme im Kap. 2.1.3. Auf die Vorstellung von adaptiven Zyklen und verbundenen Skalen wurde mit dem auf Gunderson und Holling zurückgehenden Panarchie-Modell im Kap. 2.1.4 ausführlich eingegangen.

Erläuterungsbedürftig ist hingegen an dieser Stelle die Differenzierung von spezieller und allgemeiner Resilienz. Dazu lassen sich wiederum Erklärungen bei Kegler finden. Er unterscheidet, der psychologischen Resilienzforschung entlehnt, zwischen konstitutioneller und erworbener Resilienz. Er überträgt damit individuelle Muster auf die Akteursebene der Stadtplanung und noch allgemeiner der Stadtgesellschaft. Als weitere Unterscheidung übernimmt

Kegler die spezifische und allgemeine Resilienz von Folke et al. (2010)²¹ bzw. Walker und Salt (2012, S. 18). Die Verknüpfung dieser beiden Unterscheidungen hält er in einer „Prinzip-Matrix“ fest (Kegler, 2014, S. 27). Konstitutionell sei das, was grundsätzlich vorhanden oder historisch gewachsen ist, so beispielsweise ein Stadtgrundriss. Das Thema Wohnraum betreffend kann man hierbei natürlich gleich an gewachsene Quartiersstrukturen, die Bausubstanz oder Eigentümerstrukturen denken. Erworben hingegen sei das, was aus vergangenen Ereignissen und Entwicklungen gelernt werden konnte, also den momentanen und zukünftigen Handlungsspielraum der Akteure betrifft. Kegler bleibt unkonkret und nennt nur die erlernte Fähigkeit, planerisch zu handeln und durch Selbsterneuerung eine resiliente Stadtentwicklung zu ermöglichen. „Lernen ist demnach sowohl auf das Erkennen des Gewordenen einer Stadt als auch auf das eintretende Ereignis beziehungsweise kommende Ereignisse gerichtet, welche eine Stadt betreffen können. Diese Ereignisse sind dann im Kontext übergreifender Transformationen zu sehen.“ (S. 26).

Spezifische Resilienz wird von Kegler als Anpassungsmaßnahmen und -möglichkeiten für „kleine“ Katastrophen, also überschaubare und leichtvoraussehbare Krisen in Teilbereichen des Stadtsystems definiert. Mit allgemeiner Resilienz bezeichnet er hingegen einen „strategischen Transformationsbezug“ (ebd.), der das System als Ganzes, auch mit internen Wechselwirkungen und auf langfristige Sicht, betrifft. Beide Formen der Resilienz, die spezifische und die allgemeine, sind nach Kegler in Planungs- und Umbauprozessen zu berücksichtigen, allerdings legt er einen Schwerpunkt auf den sozialen Bezug von allgemeiner Resilienz.²²

21 Die Definitionen von Folke et al. lauten: „General resilience: The resilience of any and all parts of a system to all kinds of shocks, including novel ones. [...] Specified resilience: The resilience ‘of what, to what’: resilience of some particular part of a system, related to a particular control variable, to one or more identified kinds of shocks“ (Folke et al., 2010, S. 3).

22 Ähnlich zu interpretieren sind auch die Ausführungen von Huning, Kuder, Nuissl und Altrock (2014), die in ihrer Einführung zum Sammelband „Die Anpassungsfähigkeit von Städten. Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung“ kritisch mit dem Resilienzbegriff ins Gericht gehen. Sie weisen darauf hin, dass Resilienz sich immer auf eine konkrete, sozial konstruierte Bedrohung beziehe und darum als singuläre Widerstandsfähigkeit zu verstehen sei. Dem entgegen setzen sie ihren eigenen Ansatz einer „strukturellen Anpassungsfähigkeit“ (S. 17), die gerade nicht auf singuläre Anpassungsleistungen abziele, sondern eine umfassende, grundlegende Befähigung zur Anpassung umschreibe, die sich nicht auf eine bestimmte Störung beziehe.

Die Punkte 7 bis 10 zielen auf das bewusste Handeln, auf die Steuerung eines wie oben beschriebenen Stadt-Systems ab. Hinter Adaption und Transformation verbirgt sich die Intention, eben diese Anpassungen und strategischen Umgestaltungen durch den Aufbau von entsprechenden Kapazitäten zu ermöglichen. Dass solche Kapazitäten oder Fähigkeiten nicht ohne Kosten und Konflikte mit anderen Zielen zu erreichen sind, gehört ebenfalls zum Grundgedanken einer resilienzorientierten Steuerung. Damit sind nicht nur die Spannungen zur Effizienz- und Wachstumsorientierung gemeint. Auch die bereits oben erörterte Frage der *resilience for whom*, d. h. welche Gruppen profitieren und welche verlieren von einem Resilienzregime, gehört zu den Ausprägungen von Resilienzdenken. Es gilt, angemessene Entscheidungen zu treffen, in dem Bewusstsein, dass Resilienzdenken nicht für alle Situationen und Zielvorstellungen gleichermaßen wichtig oder geeignet sein muss. Schließlich ist mit dem zehnten Punkt das Grundprinzip des Resilienzdenkens angesprochen: Der Erhalt von als wichtig erachteten Funktionen eines Systems wird nicht durch Verharren oder Verstetigen erreicht. Vielmehr ist mit Krisen und der Notwendigkeit zur Veränderung zu rechnen, deshalb ist der Aufbau von Kapazitäten zur Anpassung und Transformation anzustreben (Kegler, 2014, S. 28).

Zusammengefasst lässt sich aus den bisherigen Ausführungen festhalten, dass sie zwar (noch) keine exakte Bestimmung des Begriffs Resilienzdenken ergeben. Eine Annäherung konnte aber durch die Bestimmung von Walker und Salt erfolgen, wonach Resilienzdenken die Fähigkeit von Akteuren ist, ihr Bezugsystem auf eine bestimmte, dem Resilienz-Ansatz gemäße Art und Weise zu betrachten. Kegler ergänzt dies durch die (auf der Annahme einer gewissen Managebarkeit von sozialen Systemen beruhende) aktive Handlungsmacht, Maßnahmen zur Steigerung von Resilienz zu ergreifen. Beides, die Fähigkeit zum „Resilienz-Blick“ (Kegler, 2014, S. 12) sowie das Bewusstsein über die menschliche Gestaltungsmacht, sollen vorerst die theoretische Bestimmung von Resilienzdenken abschließen. Um Resilienzdenken im Rahmen eines empirischen Falles im Praxisfeld der lokalen Wohnungspolitik konkret auffindbar zu machen, wird es eines Werkzeugs zur Operationalisierung bedürfen. Darauf wird im Kap. 3 dieser Arbeit einzugehen sein.

2.1.6

Normativität und Essentialismus – Kritik am Resilienzkonzept

Resilienz ist in ihrer Verwendung als wissenschaftlicher Ansatz nicht umstritten. Im abschließenden Teil des Kapitels zum Resilienzbegriff ist daher ein Blick auf die vorgebrachte Kritik an Resilienz als wissenschaftlichem Konzept zu werfen.

Eine schon früh und häufig vorgebrachte Kritik ist der Vorwurf der Unschärfe des Resilienzkonzepts, das u. a. als „fuzzy concept“ (Pendall et al., 2010, S. 80), „just another buzzword“ (Davoudi & Porter, 2012, S. 299) oder „modische Denkfigur“ (Eisinger, 2013) bezeichnet wird. Er wurde bereits im Kap. I behandelt und durch die anschließende ausführliche Präzisierung der Bedeutung von Resilienz und Resilienzdenken im Kontext dieser Arbeit entkräftet. Neben der Unschärfe bemängelt Bürkner (2010) jedoch auch eine erhebliche Untertheoretisierung im Sinne einer übereilten und zu simplen Übertragung auf sozial- und raumwissenschaftliche Zusammenhänge, die sowohl dem Konzept der Resilienz als auch dem der Vulnerabilität anhaftete (S. 24ff; siehe auch Christmann et al., 2011). Bürkner kritisiert weiterhin eine Häufung essentialistischer Rhetoriken, Latenzierung, Normativismen sowie eine Durchdringung gesellschaftlicher mit wissenschaftlichen Diskursebenen. Die Kritikpunkte der Normativität und des Essentialismus werden daher im Folgenden jeweils vertieft und ein für das Forschungsvorhaben dieser Arbeit adäquater Umgang damit vorgestellt.

Normativität

Cote und Nightingale (2012) attestieren der sozialökologischen Resilienzforschung eine wenig reflektierte Verschiebung von deskriptiver hin zu normativer Bedeutung des Resilienzbegriffs (S. 478). Die einfache Analogisierung von Ökosystemen und sozialen Systemen und entsprechender Anwendung des Resilienzkonzepts, so Cote und Nightingale weiter, verkenne die der sozialen Sphäre eigenen Dynamiken, denen normative Annahmen zugrunde liegen, wie sie z. B. in der Rolle von Macht und Kultur bei der Aushandlung von menschlichen Interessen zutage treten (siehe auch Bürkner, 2010, S. 10f). Ein Problem wird insbesondere dann gesehen, wenn Resilienz im Bereich des Sozialen als normativer, positiv konnotierter Begriff gar in den Dienst einer politischen Agenda gestellt werde. Vernachlässigt werde vor allem die Frage, welchen Gesellschaftsteilen oder Partikularinteressen ein bestimmter ‚wünschenswerter Zustand‘ diene, für welche anderen er hingegen nachteilig wäre. Schließlich könnten auch im Allgemeinen als schädlich angesehene Zustände wie Diktaturen sich als äußerst resilient erweisen, so dass Resilienz keineswegs ein immer positives Ziel sein muss (Cote & Nightingale, 2012a, S. 478f; Christmann et al., 2011, S. 6). Allerdings wird die normative Basis von Resilienz in neueren Beiträgen durchaus reflektiert, so z. B. von Kuhlicke, Kabisch und Rink et al. (2020), in deren Verständnis Resilienz weder ein festes Konzept noch einfach einen natürlich gegebene Idee ist (S. 21). Meerow et al. (2016), deren integrative Definition urbaner Resilienz im Kap. 2.1.2 als Basis zur Einbindung des Feldes Wohnungspolitik in die Urbane Resilienz-Forschung eingeführt wurde, reagieren ebenso auf die Kritik der fehlenden Reflexion sozialer Bedingungen. Dies erfolgt mit ihrer Ergänzung der bereits erwähnten Fragen *resilience of what?*

und *resilience to what?* um *resilience for whom, [...] when, where, and why?* (Meerow & Newell, 2016, S. 46). Die von ihnen formulierten Grundfragen bezüglich urbaner Resilienz eignen sich als Leitfragen für die weiteren Ausführungen in diesem Kapitel sowie im Kap. 3.

Erhellend lässt sich dazu auch Swanstrom heranziehen: „Resilienz hat immer ein Ziel. Resilienz kann nur in Bezug auf ein wünschenswertes Ergebnis verstanden werden. [...] Resilienz in menschlichen Systemen ist von Natur aus konflikthaft oder politisch [Übers. v. Verf.]“ (Swanstrom, 2008, S. 19). Swanstrom erkennt in der unreflektierten Verwendung starke ideologische Untertöne (S. 17) und meint damit die neoliberale Auffassung, dass Individuen oder Kollektive, in diesem Fall Regionen, für sich selbst sorgen können, sich also ohne zusätzliche Unterstützung aus einer Krisenlage befreien bzw. aus eigener Kraft eine solche zu verhindern wissen sollten. Die Verantwortung werde damit auf das System oder das Individuum selbst übertragen. MacKinnon und Derickson sehen die in ihren Augen „nichtssagende, aber allgegenwärtige Vorstellung, dass Gemeinschaften ‚resilient‘ sein sollten [Übers. v. Verf.]“ (MacKinnon & Derickson, 2013, S. 262) angesichts von Austeritätspolitik und Neoliberalismus als besonders beunruhigend an. Für sie besteht die Unangemessenheit des Resilienzbegriffs für soziale Bereiche (S. 266) nicht nur in dem zugrundeliegenden ökologischen Verständnis, sondern in der Vereinnahmung durch neoliberale Regierungsformen, was seinen grundlegenden Konservatismus noch verstärke (Brown, 2014, S. 110). Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass Resilienz kein dem Neoliberalismus eigenes Konzept, sondern an sich neutral ist und deshalb auch für andere, z. B. kritische Positionen fruchtbar gemacht werden kann (DeVerteuil & Golubchikov, 2016, S. 146).

Ähnlich kritisch beurteilen auch White und O’Hare (2014) die Inanspruchnahme des Resilienzbegriffs durch politische Akteure als Strategie zur Abwälzung staatlicher Verantwortung auf Individuen oder Kommunen, wonach diese selbst Vorsorge gegen Bedrohungen und Risiken wie Terrorismus und Überflutungen zu treffen hätten. Diese ideologische Verzerrung werde jedoch von einer anscheinenden rein praktischen Nützlichkeit des Resilienzbegriffs verschleiert. Die Autoren sehen die Ursache für die unkritische Übernahme des Resilienzbegriffs in die Politik und planungspraktische Anwendung in der bereits in der wissenschaftlichen Debatte mangelnden Auseinandersetzung mit der Normativität des Begriffs.

Fabinyi, Evans und Foale (2014) empfehlen angesichts der Normativismuskritik, den Fokus erst recht auf die soziale Komponente von SES zu legen, um einen politik-sensitiveren Ansatz zu erreichen. Dabei schenken sie den Konzepten Soziale Vielfalt/Diversität (*social diversity*) und Macht (*power*) besondere Aufmerksamkeit. Wichtig sei es, eine Differenzierung vorzunehmen,

wer die Gewinner und wer die Verlierer innerhalb eines resilienten Systems, wer sichtbar bzw. unsichtbar sei und wie die Machtverteilung seien. Dazu sei es notwendig, (1) das Framing von Forschungsfragen zur Resilienz stärker auf soziale Sichtweisen, Konflikte, Kontroversen sowie mikro- und makrosystemische Machtdynamiken zu lenken, um auch die soziale Relevanz (z. B. Armut, Ungleichheit, Sicherheit) der ökosystembezogenen Resilienz einbeziehen zu können; (2) mehr konzeptionelle und analytische Ideen zu integrieren, um neue und praktikable Werkzeuge zur Resilienzanalyse zu gewinnen; (3) Methoden zu integrieren, die einen Blick auf (Be-)Deutungen und Interpretationen von Resilienz, Wissen, Anpassungsfähigkeit und Agency legt; (4) sich auf die praktische Anwendung und empirisches Erscheinen von Resilienz zu fokussieren, um ein fundierteres Verständnis der Resilienz sozial-ökologischer Systeme zu erreichen. Diesen Empfehlungen wird in der vorliegenden Arbeit gefolgt, indem zum einen das Wohnen als soziales Gut und Wohnungspolitik als Teil des gesellschaftlichen Machtstrukturen untersucht werden, die Einfluss auf die Verteilung dieses Gutes ausübt. Dazu wird eine Operationalisierung erarbeitet und anhand eines Fallbeispiels angewendet. Mit dem Fokus auf das Resilienzdenken wird zudem die Bedeutungs- und Interpretationsebene von Resilienz erkundet. Schließlich wird mit der Untersuchung der lokalen Wohnungspolitik der Stadt Leipzig diesem empirisch bereits gut erschlossenen Fall eine neue Perspektive hinzugefügt.

Nichtsdestotrotz bleibt das Dilemma bestehen, dass größere Resilienz für die einen oder in einem Bereich zugleich zu größerer Vulnerabilität für andere oder in einem anderen Bereich führen kann (Christmann et al., 2018, S. 186) und deshalb eine normative Verwendung des Begriffs zumindest kritisch hinterfragt werden muss. Die von Bürkner geforderte Reflexion und Offenlegung des/der Forschenden bezüglich der von ihm/ihr übernommenen Perspektiven wird in dieser Arbeit geleistet. Dies geschieht zum einen durch die im Kap. 1 einleitend dargelegten Motive der Forscherin zur Entscheidung für die Untersuchung aus dem Blickwinkel der Wohnenden (Wohnung nachfragenden Menschen) und deren Interessen als Stadtbürger:innen, weniger als Individualdenn als Kollektivinteresse, vertreten durch die wohnungspolitischen Akteure auf kommunaler Ebene. Zum anderen wird im Kap. 3.1 bei der Herleitung der Maxime ‚guten Wohnens‘ explizit auf die soziale Konstruiertheit der ihnen zugrundeliegenden Werte (festgehalten in gesellschaftlich ausgehandelten, also konstruierten, aber weithin anerkannten Übereinkünften wie Leipzig Charta, UN Nachhaltigkeitsziele etc.) verwiesen.

Essentialismus

Davoudi und Porter (2012) problematisieren, dass die ursprünglich positivistische Auffassung des Resilienzbegriffs aus den Naturwissenschaften, welche

dem Menschen eine undifferenzierte, uniforme Rolle des Sich-Anpassens an die Umwelt zuschreibe, bei der Anwendung auf sozial-ökologische Systeme im Widerspruch zu einer in den Sozialwissenschaften verbreiteten konstruktivistischen Sichtweise auf soziale oder kulturelle Phänomene stehe. Auch Bürkner (2010) kritisiert einen vor allem in der Ökologischen Anthropologie, Raumplanung und Governanceforschung sowie in Teilen der Humanökologie und der Stadtforschung anzutreffenden Essentialismus, wenn es um die Verwendung und Deutung des Resilienzbegriffs geht. Insbesondere vermisst Bürkner eine Auseinandersetzung mit der sozialen Konstruiertheit dessen, was jeweils als vulnerabel oder als wünschenswerter, durch Resilienz zu erhaltender/erlanger Zustand gelte. So werde beispielsweise Kriminalität in der Stadt (welche in der Tat empirisch erfahrbare Komponenten habe, sowie strukturell in jeder Gesellschaft verankert sei) „umstandslos zum Faktum einer bedrohten Welt stilisiert und als solche reifiziert“ (Bürkner, 2010, S. 28). „[M]it der Suggestion, dass Gewalt und Kriminalität als zu bekämpfende Missstände integrale Bestandteile von Stadtentwicklung seien und dadurch zum Wesen des Städtischen gehörten, [werde] eine finale Wendung zur essentialistischen Denkfigur hin vollzogen“ (ebd.).

Miller et al. (2010) diskutieren das Verhältnis von Resilienz zu Vulnerabilität, Adaption und Transformation. Demnach wurde der Begriff der Vulnerabilität stärker von vielfältigen sozialwissenschaftlichen Perspektiven geprägt und steht somit einer konstruktivistischen Erkenntnistheorie näher, während der Resilienz-Ansatz zunächst nur im naturwissenschaftlich-positivistischen Kontext eine konzeptionelle Verdichtung erfuhr und erst zaghaft auf soziale Phänomene erweitert wurde. Wenngleich einige konzeptionelle Unterschiede bestehen, sei der Vulnerabilitäts-Ansatz dem Resilienz-Ansatz in der methodischen Herangehensweise ähnlich (Miller et al., 2010). Miller et al. argumentieren daher insbesondere dafür, die Konvergenzen von Vulnerabilität und Resilienz nicht länger abzuwehren, sondern im Interesse einer auf Nachhaltigkeit zielenden, praktischen Forschung die jeweiligen Vorteile der als komplementär betrachteten Konzepte zu nutzen.

Christmann et al. konstatieren ebenfalls eine mangelnde Berücksichtigung der sozialen Konstruktion von Vulnerabilität und Resilienz in der einschlägigen Forschung. Zu dieser Kritik kann – neben dem Hinweis auf mangelnde Berücksichtigung von Raumdimension und Zeitdimension (Christmann et al., 2011, S. 6; siehe auch Chelleri, Waters, Olazabal & Minucci, 2015) – auch der Vorwurf der mangelnden Berücksichtigung der Dimension gesellschaftlicher Wahrnehmung von Gefährdungen sowie des Umgangs damit gezählt werden. Zur Lösung schlagen Christmann et al. vor, Vulnerabilität als das Resultat eines sozialen bzw. kommunikativen Konstruktionsprozesses zu verstehen. Resilienz bezieht sich auf eben diese Vulnerabilität. Die in diesem Prozess

als erhaltens- oder erstrebenswert erachtete Systemkonfiguration wird somit eingegrenzt, anderen möglichen Konfigurationen gegenübergestellt und ihre Konstruiertheit ins Zentrum der Betrachtung gerückt. Sie stützen sich dabei auf die Theorie der gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit von Berger und Luckmann, die Akteur-Netzwerk-Theorie nach Latour sowie Überlegungen relationaler Raumtheorien von Bathelt und Glückler (Christmann & Ibert, 2016). Ohne auf diese Theorien hier näher eingehen zu müssen, kann festgehalten werden: Bei Resilienz handelt es sich um ein Konzept 1. Ordnung, bei deren empirischer Untersuchung wiederum um eine Konstruktion 2. Ordnung nach Schütz (Christmann et al., 2011, S. 9). Übertragen auf die vorliegende Arbeit: Die Forscherin beobachtet und analysiert, wie wohnungspolitische Akteure ihr Verständnis von Resilienz und resilenter Wohnraumversorgung konstruieren und welche Handlungsfähigkeit (*Agency*) sie daraus beziehen.

Diese wissenssoziologische Komponente wird in die vorliegende Forschung insofern integriert, als dass mit der Forschungsfrage 2 das Interesse auf Vorstellungen und Konzepte von resilenter Wohnungspolitik sowie auf die Ausprägung eines Resilienzdenkens der Leipziger Akteure gerichtet wird (Kap. 3). Ein weiteres Desiderat, das Christmann et al. feststellen, ist die mangelnde Berücksichtigung der Governance-Dimension. Dieser Dimension wird im Rahmen dieser Arbeit insofern hohe Aufmerksamkeit zuteil, dass insgesamt die Akteursgruppe der Politik, deren (selbst wahrgenommene) Handlungsspielräume, sowie deren implizites oder explizites Resilienzdenken in den Fokus der Untersuchung gestellt werden. In Leitfadeninterviews wurden die Akteure u. a. nach ihrer Einschätzung der Gefährdung der Wohnraumversorgung durch soziodemografischen Wandel befragt. Insbesondere wird in der Analyse der Interviews (Kap. 5) auf den Aspekt von institutionellen Lernprozessen einzugehen sein, weil sich daran zeigen könnte, inwiefern Bedrohungen und Vulnerabilität von den wohnungspolitischen Akteuren als essentiell oder situationsabhängig konstruiert verstanden werden.

2.2 Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik

Themen der Wohnraumversorgung werden seit vielen Jahren in der deutschsprachigen Forschung behandelt, jedoch fragmentiert in einzelnen Disziplinen wie der Soziologie, Geografie, Politikwissenschaft, Planungswissenschaft, Architektur und Städtebau, Ökonomie und Geschichtswissenschaft. Die Auseinandersetzung mit Wohnungsfragen erfolgt in Deutschland eher anlassbezogen und im Zusammenhang mit (wiederkehrenden) Wohnraumkrisen, entsprechend verläuft auch die sozial- und politikwissenschaftliche Forschung dazu diskontinuierlich. Nichtsdestotrotz bilden einige Standardwerke zur Geschichte (Hoepfner et al., 1999) und zur Soziologie des Wohnens

(Häußermann & Siebel, 2000) sowie zur Wohnungswirtschaft (Kühne-Büning, Nordalm & Steveling, 2005) die Grundlage auch für die vorliegende Arbeit. Darüber hinaus sind einzelne Phänomene, die die sozioökonomischen Bedingungen und Veränderungen von Wohnraum in Städten betreffen (z. B. Entwicklung von Mietpreisen und Sozialstrukturen, stadträumliche Veränderungen, Gentrifizierung etc.) durch wissenschaftliche Beiträge gut abgedeckt.

Unter dem Begriff der Wohnforschung formiert sich in Deutschland seit einigen Jahren eine interdisziplinäre Forschungslinie, die sich selbst als kritische Gesellschaftswissenschaft versteht (Schipper & Vollmer, 2020; Schönig & Vollmer, 2020; Kadi, Schipper & Schönig, 2017). Ihre Grundprämisse ist, dass Wohnraum einen widersprüchlichen Doppelcharakter als (unter kapitalistischen Bedingungen) produziertes und verwertetes Wirtschaftsgut und als menschliches Grundbedürfnis bzw. lebensnotwendiger Voraussetzung für weitere soziale Fähigkeiten/Funktionen innehaltet. Folgerichtig behandelt die kritische Wohnforschung nicht nur Themen, die das Wohnen und Wohnraum im Allgemeinen betreffen, sondern legt einen Schwerpunkt auf Fragen von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zur Wohnraumversorgung, die auch die Wohnungspolitik einschließt.

Die Fragestellungen der vorliegenden Arbeit richten sich auf zwei verschiedene Aspekte des Themenfeldes Wohnen, womit sie an die gerade skizzierte kritische Wohnforschung anknüpfen: die Wohnraumversorgung (als allgemeiner Begriff für die Distribution von Wohnraum) und die Wohnungspolitik (als soziale Institution der Aushandlung von Normen und steuernden Maßnahmen, die die Wohnraumversorgung betreffen). In diesem Kapitel werden beide Aspekte näher betrachtet. Dieser Schritt ist notwendig, um den ansonsten sehr weitläufigen sozialen Tatbestand des Wohnens (siehe dazu Eckardt & Meier, 2020) in Hinblick auf die spätere Konzeptionierung eingrenzen zu können. Mit der Annäherung an die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte von städtischer Wohnraumversorgung erschließt sich, wodurch die als notwendig erachtete politische Steuerung von Wohnraumversorgung begründet wird. Im Spannungsfeld des Wohnens als sozialem und wirtschaftlichem Gut agieren daher neben den Anbietern und den Nachfragern von Wohnraum auch die politischen Akteure. Die Wohnungspolitik in Deutschland wird in ihren Grundzügen vorgestellt, um später die Ergebnisse des empirischen Teils dieser Arbeit darauf beziehen bzw. einordnen zu können. Der Fokus wird, dem Untersuchungsgegenstand entsprechend, auf die kommunale Ebene gelegt. Zur Vorbereitung der Konzeptionierung resilenter Wohnraumversorgung werden rechtliche Voraussetzungen und Ausgestaltungsmöglichkeiten für Wohnungspolitik, ihre Akteure und die wichtigsten, auf kommunaler Ebene zur Verfügung stehenden Instrumente eingeführt.

2.2.1

Wohnen als soziales Gut

„Mensch kann nicht Nichtwohnen“ (Rausch, 2011), diese Überschrift eines Artikels zum Grundbedürfnis des Wohnens trifft bereits den Kern seiner sozialen Bedeutung. Neben dem Schutz vor Umwelteinflüssen als lebensnotwendige Voraussetzung ermöglicht das Wohnen grundlegende soziale Funktionen des Individuums und reguliert das Verhältnis zu anderen Menschen vom engsten Kreis (z. B. Partner, Familie) bis zum weiteren Umfeld (z. B. Nachbarn) (Flade, 2020). Von Geborgenheit, Kontakt und Kommunikation bis zu Selbstdarstellung erfüllt Wohnen eine ganze Reihe von Bedürfnissen (Hannemann, 2014, S. 37). Über die Gestaltung des Wohnens und ggf. des Zusammenwohnens mit anderen Menschen bilden Menschen ein Verhältnis zu sich selbst und zur Gesellschaft heraus, werden Identitäten und Deutungsmuster geprägt (Klus, 2013, S. 76; siehe auch Häußermann & Siebel, 2000). Was als Wohnen gilt, und was nicht, unterliegt daher regionalen, kulturellen und zeitlichen Unterschieden (Hannemann, 2014, S. 36).

Eng verbunden mit dem Wohnen ist der dazu notwenige Ort, die Wohnung. So kann die Wohnung als der Ort angesehen werden, der für die Verankerung des Menschen im Raum, für seine äußere Geborgenheit und innere Stabilität von existentieller Bedeutung ist (Spiegel, 1996). Sie erfüllt diese Funktionen, indem sie als dauerhafter Aufenthalts-, Rückzugs- und Gestaltungsraum zur Verfügung steht. Die Wohnung hat folglich sowohl tangible als auch intangible Nutzen. Für viele Menschen ist sie Lebensmittelpunkt, verbunden mit einem ‚Zuhausegefühl‘. Die Wohnung bietet Raum zum Ausleben von Individualität, gleichzeitig manifestieren sich an ihr aber auch sozialer Status und damit verbunden Sozialisationschancen von Kindern (Hannemann, 2014, S. 37). „Die Wohnung ist das materielle Substrat des Wohnens“ (Spiegel, 1996, S. 42), ihre Materialität, so Spiegel weiter, bilde die Voraussetzung für die Erfüllung der grundlegenden biologischen, sozialpsychologischen und sozialen Bedürfnisse des Menschen, die sich mit dem Wohnen verbinden. Gleichzeitig erwachse hieraus auch ein Spannungsverhältnis zwischen dem immateriellen, kulturell geprägten und daher wandelbaren Wohnen und den materiellen Gegebenheiten einer (auf Dauerhaftigkeit angelegten) Wohnung. Dass Wohnungen durch ihre Form bzw. bauliche Beschaffenheit das Zusammenleben als Kleinfamilie und relativ große Privatheit vorgeben, ist erst seit dem Ende des 19. Jahrhunderts der Fall (Häußermann, 2005).

Referierend auf Häußermann und Siebel (2000) beschreibt Hannemann (2014) fünf Charakteristika des modernen Wohnens: die Trennung von Wohnen und (Erwerbs-)Arbeit, Wohnen als Lebensform der Kleinfamilie, das Auseinanderreten von Öffentlichkeit und Privatheit, Entstehung des Wohnungsmarkts

(Wohnen als Ware) und der Einfluss technischer Entwicklungen (Wohnen als Ort der Technisierung). Für den Beginn des 21. Jahrhunderts stellt die Autorin einen weiteren Wandel des Wohnens fest, „vor allem durch die postmoderne Transformation aller Lebensverhältnisse, insbesondere durch Individualisierung, Alterung sowie Entgrenzung und Subjektivierung der Erwerbsarbeit“ (S. 41). Wohnbiografien werden individualisierter und variabler. Bezogen auf die Formen des Wohnens lässt sich dies einerseits an einer anteiligen Zunahme von Einpersonenhaushalten²³ insbesondere in Großstädten, andererseits am Zusammenleben von sogenannten Patchwork-Familien in wechselnden Modellen, von jüngeren Menschen in Wohngemeinschaften, oder diverser Altersgruppen in Mehrgenerationenhäusern, beobachten. Zugleich bilden die baulichen Gegebenheiten existierender Wohnungen, die in der Regel noch den Wohnidealen ihrer Entstehungszeit entsprechen, gewisse Einschränkungen. Neue architektonische Lösungen für flexibleres Wohnen wurden noch nicht in größerer Zahl im Neubau realisiert, wenngleich es international einzelne Beispiele gibt (siehe Kries et al., 2017).

Exkurs: Recht auf Wohnen

Trotz dieser Wandelbarkeit des Wohnens lässt sich festhalten, dass es zu den grundlegenden menschlichen Bedürfnissen gehört. Ein wesentlicher Teil des menschlichen Zusammenlebens wird davon geprägt, so dass das Wohnen selbstverständlich auch einen Ausdruck im Rechtswesen als Gegenstand staatlicher Regulierung oder der Fürsorge hat. Aus dieser Bedeutung heraus wird eine Verantwortung des Gemeinwesens, des Staates, abgeleitet, die Grundversorgung mit Wohnraum und/oder dessen sozialgerechte Verteilung sicherzustellen (siehe dazu das folgende Kapitel). In diesem Zusammenhang wird auch gefragt, ob Wohnen als ein Grundrecht gilt und wie dies gesetzlich verankert sein soll. Der internationale Diskurs um ein Recht auf Wohnen bezieht sich überwiegend auf die Garantie minimaler Standards einer adäquaten Unterkunft und auf die Bekämpfung von Obdachlosigkeit (Fitzpatrick, Bengtsson & Watts, 2014, S. 448; siehe auch Kenna, 2005; Byrne & Culhane, 2011). Auch in Deutschland gibt es Wohnungs- und Obdachlosigkeit insbesondere in Städten, sie werden von Staat und Gesellschaft als soziale Probleme erkannt und adressiert. Der Diskurs um ein ‚Recht auf Wohnen‘ richtet sich hierzulande jedoch stärker auf die Probleme der Gruppe einkommensschwacher Mieter:innen in Großstädten mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Da das Postulat eines Rechts auf Wohnen in den vergangenen Jahren häufig auch

23 Im Jahr 1991 betrug der Anteil der Einpersonenhaushalte deutschlandweit noch 33,6 %, im Jahr 2018 waren es bereits 41,9 %. Für das Jahr 2040 wird ein Anteil der Einpersonenhaushalte von 45,3 % prognostiziert (Statistisches Bundesamt, 2020).

von Teilen der wohnungspolitischen Akteure im Kontext von Gentrifizierung und Mietenanstieg in städtischen Quartieren angeführt wird (u. a. Vogelpohl, Vollmer, Vittu & Brecht, 2017), erfolgt an dieser Stelle eine etwas ausführlichere Darstellung der rechtlichen Situation.

Ein menschenrechtsbasierter Ansatz im Zusammenhang mit dem Wohnen wird einerseits wissenschaftlich diskutiert (siehe u. a. Fitzpatrick et al., 2014; Holm, 2018; Bengtsson, 2001). Andererseits wird auch in sozialpolitischen Diskursen vielfach ein Menschenrecht oder Grundrecht auf Wohnen eingefordert. Zwar inkludiert Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) u. a. die Wohnung in „das Recht [jedes Menschen] auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet“, jedoch ist diese Resolution nicht rechtlich bindend für die Gesetzgebung der Nationalstaaten.²⁴ Ein Recht auf angemessenen Wohnraum würde sich demnach aus der Verknüpfung mit anderen (sozialen) Menschenrechten ergeben. Allerdings heißt es in Art. 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) – der im Gegensatz zur AEMR einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt – lediglich: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung [...].“ Eine feste Wohnung wird in dieser Aufzählung nicht genannt. Das Fehlen eines expliziten Rechts auf Wohnen wird auf UN-Ebene aber durchaus als Problem wahrgenommen. So beauftragte die Kommission für Menschenrechte der Vereinten Nationen im Jahr 2000 einen Sonderberichterstatter „on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living“ (Commission on Human Rights, 2000). Leilani Farha, die von 2014 bis 2020 die Position der UN-Sonderberichterstatterin innehatte, beschreibt den Grundsatz ihrer Arbeit damit, Wohnen als fundamentales Menschenrecht und nicht als Ware anzusehen (United Nations, o. J.).

Die Grundrechtecharta der Europäischen Union enthält kein Recht auf Wohnen. Die Verfassungen einiger europäischer Länder, darunter Belgien, Portugal und Spanien, enthalten jedoch Bestimmungen zum Recht auf Wohnen (Deutscher Bundestag, 2019). Die Europäische Sozialcharta in ihrer revidierten Fassung von 1996 hingegen enthält mit Art. 31 das Recht auf Wohnung:

Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind: (1) den

24 Die AEMR ist kein Völkerrechtsvertrag, sondern eine Resolution der UN-Generalversammlung und hat damit Empfehlungscharakter, siehe Art. 10 und 11 der Charter of the United Nations (UN-Charta).

Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern; (2) der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen; (3) die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, daß sie tragbar sind.

Allerdings hat die Europäische Sozialcharta nur den Status eines regionalen Völkerrechtsvertrags. Deutschland hat die Europäische Sozialcharta zwar am 29.03.2021 ratifiziert, sodass sie am 01.05.2021 in Kraft treten konnte, allerdings hat Deutschland gerade bei dem hier einschlägigen Art. 31 einen Vorbehalt eingelegt und ist deshalb nicht an Art. 31 gebunden. Das heißt, diese Maßgaben hat keine verpflichtende Wirkung für die deutsche Gesetzgebung.

Aktuell ist ein Recht auf Wohnung nicht explizit im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) verbrieft (Krennerich, 2018).²⁵ Jedoch beeinträchtigen die Folgen von Obdachlosigkeit verschiedene Grundrechte, wie zum Beispiel Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG), Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 und 2 GG) sowie die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG). Daher besteht für deutsche Kommunen die Verpflichtung zur Unterbringung unfreiwillig obdachloser Menschen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Aufenthaltsstatus (Busch-Geertsema, 2018, S. 19). Zuletzt brachte die Fraktion Die Linke im Jahr 2020 einen Gesetzesentwurf in den deutschen Bundestag ein, der auf die Aufnahme eines „subjektive[n] und einklagbare[n] Recht[s]“ auf angemessenen bezahlbaren Wohnraum“ (Deutscher Bundestag, 2020) in das Grundgesetz zielte.²⁶ Obwohl mittlerweile auch die SPD und Bündnis 90/Die Grünen ähnliche Forderungen stellen (siehe SPD-Bundestagsfraktion, 2013; Bündnis 90/Die Grünen, 2021), ebenso der Deutsche Mieterbund (siehe Deutscher Mieterbund e. V., 2019) und zivilgesellschaftliche Bündnisse

25 Im 20. Jahrhundert gab es dies jedoch bereits in Deutschland: In der Verfassung der Weimarer Republik wurde das Ziel formuliert, „jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern“. Auch die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik enthielt mit Art. 37 das „Recht auf Wohnraum [...] entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen“. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 verlor die Verfassung der DDR ihre Gültigkeit. Zur Wohnungspolitik der DDR und Wohnungslosigkeit in der DDR siehe u. a. (Schindlauer, 2015).

26 Bereits im Jahr 2010 brachte die Fraktion Die Linke einen Antrag „Grundrecht auf Wohnen sozial, ökologisch und barrierefrei gestalten“ in den Deutschen Bundestag ein, der jedoch scheiterte (Deutscher Bundestag, 2010).

(z. B. Stadt für alle Leipzig, Recht auf Wohnen Stuttgart), ist bislang keine Grundgesetzänderung absehbar.

Einige Bundesländer, darunter der Freistaat Sachsen, sehen in ihren jeweiligen Landesverfassungen ein Recht auf eine angemessene Wohnung oder angemessenen Wohnraum vor. Art. 7 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen lautet: „(I) Das Land erkennt das Recht eines jeden Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein, insbesondere auf Arbeit, auf angemessenen Wohnraum, auf angemessenen Lebensunterhalt, auf soziale Sicherung und auf Bildung, als Staatsziel an.“ Hierin wird aus juristischer Perspektive jedoch kein subjektiv, beim Land einklagbares Recht auf Wohnraum abgeleitet. Ebenso ergibt sich daraus kein ausdrückliches Staatsziel zur Regelung der Wohnraumversorgung oder Wohnraumförderung, wie dies in den Landesverfassungen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Fall ist (Deutscher Bundestag, 2019).

2.2.2 Wohnen als wirtschaftliches Gut

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Wohnraum als wirtschaftlichem Gut findet in mindestens zwei zu unterscheidenden Disziplinen statt: (1) Die Immobilienökonomie behandelt (Wohn-)Immobilien und deren Bewirtschaftung als Vermögens- und Anlagegut im finanzwirtschaftlichen Sinne; (2) die Wohnforschung²⁷ als interdisziplinäres Feld innerhalb der Stadtforschung konzentriert sich auf den physischen Nutzen, hier den Wohnnutzen²⁸ von Immobilien und deren Allokation. Wenngleich die immobilienwirtschaftlichen Logiken in der Praxis Einfluss auf die Geschehnisse am Wohnungsmarkt haben (siehe dazu Heeg, 2013, 2020), zielt das Interesse dieser Arbeit nicht darauf, diese zu analysieren oder neue Erkenntnisse darüber zu gewinnen. Die immobilienökonomische Perspektive wird daher nicht weiter ausgeführt.

27 Der Begriff ‚Wohnforschung‘ steht nicht für eine kanonisierte Wissenschaftsdisziplin. Vielmehr wird er als Sammelbegriff für die multidisziplinäre aber vorwiegend sozialwissenschaftliche, oftmals kritische Forschung zu soziologischen Aspekten des Wohnens, der Verteilung von Wohnraum und wohnungspolitischen Fragen verwendet. Die Wohnforschung integriert darüber hinaus die Disziplinen Architektur, Geografie, Geschichtswissenschaft, Ökonomie, Planungswissenschaften, Politikwissenschaft und Soziologie. Siehe dazu auch Schönig und Vollmer (2020).

28 Üblicherweise wird bei Immobilien nach den Nutzungsarten Wohnraum und Gewerberaum unterschieden, u. a. weil diese Nutzungen auch rechtlich unterschiedlich behandelt werden (z. B. Mietrecht, Besteuerung).

Im Kontext dieser Arbeit ist die Perspektive der Wohnungsforschung, die sich mit ebenfalls mit ökonomischen Fragestellungen beschäftigt, entscheidender. Ihr Zugang zum Wohnen als Konsumgut sowie die dafür relevanten (Wohnungsmarkt-)Theorien werden im Folgenden näher vorgestellt.

Der klassischen ökonomischen Theorie gemäß wird das Gut Wohnen – in Form der physischen Einheit der Wohnung – auf einem abstrakten Markt zwischen Anbietern und Nachfragern gehandelt. Es wird von nahezu jedem Menschen bzw. Haushalt genutzt respektive nachgefragt. In der Regel beansprucht ein Haushalt eine Wohnung (Ausnahme sind z. B. selbstgenutzte Ferienwohnungen oder Zweitwohnungen von Arbeitspendler:innen). Dem steht eine geringere Zahl an Anbietern gegenüber: Unternehmen, öffentliche Träger sowie Privatpersonen können mehrere Wohnungen besitzen und diese an andere vermieten und verkaufen. In Deutschland ist die Allokation von Wohnraum seit dem Ende der Wohnungswangswirtschaft in den 1960er Jahren (Egner, 2014) bzw. für den ostdeutschen Teil seit dem Ende der DDR und damit der dort praktizierten staatlichen Zuweisung von Wohnraum (Jenkis, 1996a) im Wesentlichen nach marktwirtschaftlichen Prinzipien geregelt (Kühne-Büning et al., 2005, S. 4).²⁹ Es kann grob unterschieden werden zwischen einem Markt für Wohneigentum und einem Mietwohnungsmarkt. Die Eigentumsquote liegt in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und Nordamerika sehr niedrig, lediglich 42,1 % im Jahr 2018 (Statistisches Bundesamt, 2019b). Die Mehrheit der Haushalte besitzt also kein Wohneigentum und mietet ihre Wohnungen. In Großstädten liegt die Mieterquote sogar noch weit höher, in Leipzig wohnten im Jahr 2019 86 % der Haushalte zur Miete (Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen, 2020). Darum wird der Mietwohnungsmarkt in dieser Arbeit im Fokus der Betrachtungen stehen.

In der Grundlagenliteratur zur Wohnungswirtschaft wird auf einige Besonderheiten des Gutes Wohnen und der daraus resultierenden Unvollkommenheit des Wohnungsmarktes verwiesen. Diese Besonderheiten umfassen nach Heuer und Nordalm (1996), Kühne-Büning et al. (2005) und Klus (2013):

Heterogenität: Vielfältige Faktoren bestimmen den Nutzen einer Wohnung, u. a. die objektiven Eigenschaften wie Größe, Zimmeranzahl, Ausstattung, Gebäudetyp und Lage und die subjektiven, durch den Nutzer bestimmten, Eigenschaften wie Entfernung zum Arbeitsplatz, Sozialprestige der Gegend. Wenngleich keine Wohnung der anderen gleicht, so konkurrieren sie doch auf

29 Sonderfälle, in denen nicht Angebot und Nachfrage die Wahl der Wohnung bedingen, sind z. B. die Unterbringung von Häftlingen in Strafvollzugsanstalten, die (temporäre) Unterbringung Geflüchteter in Erstaufnahmeeinrichtungen.

dem Wohnungsmarkt miteinander, sind also teilweise substituierbar. Aus dieser Heterogenität resultiert die Notwendigkeit einer sektoralen Strukturierung des Wohnungsangebots, die Wohnungen ähnlicher Art oder Preisklasse zusammenfasst.

Standortgebundenheit (Immobilität): Da Wohnungen in Häusern an den Boden, auf dem sie errichtet wurden, gebunden sind³⁰, führt diese Eigenschaft zu einer Spaltung in räumlich abgrenzbare Wohnungsmärkte. Für Bewohner:innen spielt die Entfernung der Wohnung zur Arbeitsstelle, Bildungs- und Versorgungseinrichtungen eine Rolle, weshalb nur Angebote innerhalb eines bestimmten Radius miteinander konkurrieren. Gleichzeitig ist die Wohnungspräzession an das komplementäre Gut Boden gebunden und damit an den Markt für Bauland gekoppelt.

Unteilbarkeit: Weil Wohnungen nicht oder nur bedingt teilbar sind, können konventionelle Konzepte von Preis- und Einkommenselastizität nicht zum Tragen kommen. Haushalte sind bei Änderung ihres Platzbedarfs oder Preisveränderungen über bestimmte Schwellen hinaus gezwungen, einen anderen Wohnungstyp nachzufragen, der Wechsel zu mehr oder weniger Wohnraum erfolgt also sprunghaft und erfordert die Mobilität der Nachfrager.

Dauerhaftigkeit: Gerade die Langlebigkeit von Wohnungen bzw. der Baukörper, die oftmals mit bis zu 100 Jahren angesetzt wird, führt zu Schwierigkeiten bei der Angebotsanpassung. Wohnungen sind sehr lange marktwirksam, d. h. sie werden im Laufe ihrer Lebensdauer mehrfach am Markt zum Kauf oder zur Vermietung angeboten, die Amortisation des Kapitaleinsatzes erfolgt langsam. Zusätzliche Investitionen sind im Zeitverlauf nötig, um die Vermietbarkeit auch bei sich ändernden Nachfragemustern zu erhalten.

Lange Produktionsdauer: Mit durchschnittlich zwei bis drei Jahren Herstellungszeit bei Wohngebäuden kann sich das Angebot nur träge verhalten. Die Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Marktlagen ist dadurch erschwert.

Veränderlichkeit der Nutzungsleistungen: Im Zeitverlauf entsteht durch sich verändernde Anforderungen der Nutzer:innen an die Wohnung eine Diskrepanz zwischen der Nutzungsleistung bei Neubau und späterem Bestand. Diese kann durch Reinvestitionen (z. B. für Modernisierung) gesenkt werden, oder aber durch Nutzerwechsel geändert werden, beides hat jedoch Grenzen.

³⁰ Als Ausnahme können sog. Trailer oder Wohnwagen gelten, diese Wohnungsform spielt jedoch in Deutschland nur eine marginale Rolle.

Verkauf und Vermietung: Durch diese zwei Verwertungsoptionen (Angebotsperspektive) bzw. rechtliche Beziehung des Nutzers zum Gut (Nachfrageperspektive) trennt sich der Wohnungsmarkt in zwei Teilbereiche, den Mietmarkt und den Wohneigentumsmarkt. Der Übergang eines Gutes vom einen in den anderen Teil ist jedoch möglich. Daneben wird von Friedrichs und Kecske (2000) als dritter Teilmarkt noch der öffentlich geförderte Wohnungsbau unterschieden, der einer staatlichen Subventionierung und regulierten Mietpreisen unterliegt (S. 1122).

Siedlungsbildung: Üblicherweise sind Wohnungen mit anderen Wohnungen in einer Siedlung verbunden. Daraus ergeben sich wiederum Verbindungen zu infrastrukturellen (Gemein-)Gütern sowie zu den Bereichen Städteplanung, Landesplanung und Raumordnung.

Wie schon oben erwähnt ergeben sich einerseits aus der Standortgebundenheit, andererseits aus der Heterogenität des Gutes die Splitzung des abstrakten Wohnungsmarktes in räumliche und sachliche Teilmärkte. Die räumliche Abgrenzung kann dabei nicht scharf getroffen werden, da sie von den individuellen Präferenzen der Nachfrager z. B. in Bezug auf die gewünschte oder vertretbare Entfernung zum Arbeitsplatz oder die Erreichbarkeit anderer infrastrukturellen Einrichtungen mitbestimmt wird. Die empirische Betrachtung legt häufig eine Deckung mit Siedlungs- und Verwaltungsstrukturen nahe, so dass sich plausibel von ‚dem Wohnungsmarkt‘ einer Stadt oder einer Region sprechen lässt. Sachliche Teilmärkte, auch Segmente genannt, können zum Beispiel anhand der Preis-, Ausstattungs- oder Lagekategorien (innerhalb der Stadt) unterschieden werden. Zudem kann entsprechend der rechtlichen Finanzierungs- und Nutzungsstruktur gegliedert werden, mit der Unterscheidung in die Marktsegmente der Eigentumswohnungen und -häuser, des frei finanzierten Mietwohnungsmarkts und des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (Friedrichs & Kecske, 2000, S. 1122). Das Segment der öffentlich geförderten Wohnungen ist jedoch mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990, dem Rückzug des Bundes aus der sozialen Wohnungsbaufinanzierung ab dem Jahr 2001 (Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts) und dem sukzessiven Auslaufen der Belegungsrechte in den meisten deutschen Städten quantitativ zu einer beinahe vernachlässigbaren Größe geworden (Klus, 2013, S. 76). Erst seit 2017 hat beispielsweise der Freistaat Sachsen wieder ein Programm zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus in Städten, die die Voraussetzung

eines angespannten Wohnungsmarktes erfüllen³¹, aufgelegt. Die Zuwächse in diesem Teilmarkt sind bislang allerdings gering, er ist zudem der Versorgung lediglich einer kleinen Gruppe von benachteiligten Haushalten vorbehalten.

Das Marktgeschehen, sowohl auf dem Vermietungs- als auch dem Eigentumsmarkt, ist vor allem durch fehlende Markttransparenz gekennzeichnet. Vollständige Informationen über das Angebot und die Beschaffenheit von Wohnungen sind trotz der heute starken Stellung von Online-Portalen zur Wohnungssuche für Nachfrager nicht zu erlangen. Ebenso bleibt es für Anbieter schwierig, die quantitative und qualitative Entwicklung der Nachfrage an einem Ort zu bestimmen – auf beiden Seiten müssen Entscheidungen unter Ungewissheit getroffen werden.

Zu erwähnen ist auch, dass sowohl ein Wohnungswechsel für nachfragende Haushalte als auch die Bereitstellung für Anbieter jeweils mit hohen Transaktionskosten verbunden sind, welche die Flexibilität einschränken (Bengtsson, 2012). Während für Nachfrager die Versorgung mit Wohnraum ein existentielles, nicht substituierbares Grundbedürfnis darstellt, d. h., dass auf die Nutzung des Gutes Wohnen nicht verzichtet werden kann, ist eine solche unmittelbare Notwendigkeit auf der Angebotsseite nicht gegeben. Aus diesen Gründen werden sich Nachfrager auch für längere Zeit mit nicht optimalen Zuständen zufriedengeben (müssen), wenn kein passendes Alternativangebot vorhanden ist. Daraus resultiert ein Machtgefälle zu Gunsten der Anbieter.

Insbesondere für die Betrachtung städtischer Wohnungsmärkte ist die Segmentierung typisch, d. h. die Aufteilung des Gesamtmarktes unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien in einzelne Marktsegmente. Zu diesen Kriterien zählen u. a. der Preis, die Qualität und die Lage von Wohnungen. Für vergleichbare Qualität wird jedoch nicht etwa im gesamten Stadtgebiet ein vergleichbarer Preis gezahlt. Tatsächlich konnte gezeigt werden, dass Wohnungen mittlerer Qualität, die von Bewohner:innen einer mittleren sozialen Schicht bewohnt

31 Gemäß der sächsischen Richtlinie gebundener Mietwohnraum vom 22. November 2016 (RL gMW) war ein angespannter Wohnungsmarkt einer Kommune bei Vorliegen aller der folgenden fünf Indikatoren gegeben: (1) Bevölkerungs- bzw. Haushaltswachstum seit drei Jahren, (2) Haushaltswachstum stärker als Wohnungswachstum, (3) Leerstandsquote < 4 %, (4) Angebotsmiete über dem sächsischen Durchschnitt, (5) Mietbelastung höher als im sächsischen Durchschnitt (Abs. II 2 a RL gMW). Die Richtlinie galt bis zum 14.05.2021 und wurde dann durch die Förderrichtlinie gebundener Mietwohnraum (FRL gMW) ersetzt. Laut der neuen Richtlinie sind nunmehr neben dem Kriterium der Leerstandsquote <4 % nur noch drei der vier übrigen Kriterien zu erfüllen (Abs. II 2 b FRL gMW).

werden, sowohl relativ als auch absolut günstiger waren als Wohnungen von sehr guter und von niedriger Qualität (Kühne-Büning et al., 2005, S. 186f; Klus, 2013, S. 9of). Räumliche, soziale und ökonomische Barrieren sorgen dafür, dass es relativ geschlossene Wohnungsmarktsegmente gibt, und dass diskriminierte oder in prekären Einkommensverhältnissen lebende Gruppen kaum in ein anderes Segment wechseln können. Dies führt zu einer Verstärkung der sozialen Ungleichheiten (Klus, 2013, S. 9of).

Letztlich verhindern all diese Umstände einen globalen Marktausgleich, bei dem sowohl für Anbieter als auch Nachfrager ein jeweiliges Optimum bei der Verteilung des Gutes Wohnen erreicht wäre. Die neoklassische Maxime, nach der über den Preismechanismus ein Marktgleichgewicht hergestellt wird, gilt im Falle des Wohnungsmarktes – so zeigt es die Realität – nicht, weil er a) nicht die notwendige atomisierte Angebotsstruktur und vollständige Konkurrenz bietet, b) weder auf Angebots- noch auf Nachfrageseite die notwendige Flexibilität herrscht und c) die rein marktwirtschaftliche Ausgestaltung keine Steuerungspotenziale zur Bewältigung sozialer Probleme bietet (Heuer & Nordalm, 1996, S. 38). Dieses Versagen des Wohnungsmarktes ist aus einer wohlfahrtstaatlichen Perspektive, die dem Wohnen mindestens eine grundrechtsähnliche Stellung zuweist und es zur Daseinsfürsorge zählt, nicht hinzunehmen.

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als Sozialstaat (Art. 20 GG), sozialpolitisch unbefriedigende Ergebnisse des Marktes werden deshalb durch staatliche Regulierungen korrigiert (weiterführend dazu Kap. 2.2.4). Eine angemessene Grundversorgung mit Wohnraum, insbesondere für die im Marktgeschehen benachteiligten oder ausgeschlossenen Gruppen wie einkommensschwache Haushalte, sollen mittels staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt gewährleistet werden. Bevor in den folgenden Kapiteln die Rolle der Wohnungspolitik und ihre Akteure näher beschrieben werden, sollen zunächst noch einige ökonomische Modelle zu speziellen Mechanismen des Wohnungsmarktes vorgestellt werden. Deren Korrektheit ist zwar teilweise umstritten oder lässt sich widerlegen, dennoch spielen sie in den Argumentationen und Denkweisen der wohnungspolitischen Akteure keine unbedeutende Rolle, wie sich in der empirischen Arbeit (Kap. 5) zeigt. Deshalb werden sie an dieser Stelle kurz erläutert.

Schwabesches Gesetz: Die Auswertungen von Berliner Mietpreis- und Einkommenserhebungen ließen den Statistiker Herrmann Schwabe im Jahr 1867 die Regel formulieren: „Je ärmer jemand ist, desto größer ist die Summe, welche er im Verhältnis zu seinem Einkommen für Wohnung verausgaben muss“ (zit. nach Jenkis, 1996b, S. 363). Wenngleich diese Regel nicht ausnahmslos auf jede Einkommensgruppe zutrifft, ist sie auch heute noch eine weitgehend passende Grobbeschreibung für das Verhältnis von Haushaltseinkommen und

Wohnkosten in deutschen Großstädten (Lebuhn, Holm, Junker & Neitzel, 2017). In der Terminologie der Wirtschaftswissenschaften ließe sich das Schwabesche Gesetz³² auch so ausdrücken: Die Einkommenselastizität in Bezug auf die Nachfrage nach Wohnraum ist geringer als Eins. Dies wird als unelastische Nachfrage bezeichnet und ist üblicherweise der Fall, wenn es sich um ein notwendiges Gut handelt. Auf Wohnraum trifft dies zu (siehe Kap. 2.2.2). Dass ab einer bestimmten Einkommenshöhe die Wohnung und zugehörige Ausstattung sowie der Energieverbrauch zu einem Luxusgut werden können, ist unbestritten. Im Bereich der einfachen Bedürfnisbefriedigung, die für die Wohnraumversorgung von Haushalten mit geringen und mittleren Einkommen angenommen werden kann, wirft das Schwabesche Gesetz jedoch sozialpolitische Fragen auf, insbesondere die Frage nach einer einkommens- und sozialgerechten Verteilung von Gütern der Grundversorgung.

Filtering-Theorie: Die Grundannahme der Filtering-Theorie besteht darin, dass Wohnungen zum Zeitpunkt ihres Baus die höchste Qualität besitzen und diese im Laufe der Nutzungsdauer abnimmt. Der Preis (Mietpreis) entspricht der Qualität, sinkt also ebenfalls im Laufe der Nutzungsdauer. Entspricht die Qualität der Wohnung nicht mehr den Vorstellungen oder Anforderungen des Haushalts, wird es zu einem Umzug in eine andere Wohnung kommen, ein einkommensschwächerer Haushalt rückt nach. Eine Angebotserweiterung im höherpreisigen Wohnungsmarktsegment durch Modernisierung oder Neubau (als Miet- oder Neubauwohnung) führt der Theorie zufolge dazu, dass sich nach und nach auch für einkommensschwächere Haushalte die Wohnqualität verbessert (Kühne-Büning et al., 2005, S. 177f). Dem Konzept liegen mindestens fünf weitere Voraussetzungen des Wohnungsmarktes zugrunde: (1) Das Angebot an Wohnungen ist größer als die Nachfrage, die Zahl der Haushalte ändert sich nicht; (2) Wohnungen, die am Ende der Umzugskette unbewohnt bleiben, werden rückgebaut bzw. vom Markt genommen; (3) Umzugsmobilität ist bei allen Haushalten gegeben; (4) verschlechtert sich die Qualität einer Wohnung, sinkt deren Mietpreis; (5) die Anzahl der neu gebauten Wohnungen (im qualitativ und preislich höchsten Segment) ist gleich der Anzahl, die im untersten Segment nachgefragt werden (Klus, 2013, S. 87). Die Filtering-Theorie zählt zu den neoklassischen ökonomischen Modellen und wird aufgrund fehlender empirischer Evidenz von einigen Wissenschaftler:innen abgelehnt (Klus, 2013, S. 87; Brecht, 2015, S. 116; Schnur, 2018, S. 1834f). Schon die Grundannahme, nach der bei steigendem Alter einer Wohnung die Miete sinken werde, ist in

32 Es handelt sich nicht um ein (Natur-)Gesetz im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr um eine (aus Beobachtungen abgeleitete) Erfahrungsregel, wie sie für die Sozialwissenschaften typisch ist. Dennoch hat sich die Bezeichnung ‚Gesetz‘ in diesem Fall etabliert (Jenks, 1996b).

der Realität nicht gegeben. Die Filtering-Theorie wird dennoch vielfach zur Rechtfertigung solcher wohnungspolitischen Programme herangezogen, die auf eine Förderung von Wohnungsneubau und Eigentumserwerb ausgerichtet sind, weshalb sie an dieser Stelle der Erwähnung bedurfte.

Sicker-Theorie: Die Theorie der Sickerprozesse ähnelt der Filtering-Theorie, richtet sich aber stärker auf Umzugsketten. Ihre Grundannahme ist, dass Haushalte nach einer Verbesserung und Vergrößerung ihres Wohnraumes streben, sobald sie sich dies (durch punktuell oder stetig) höheres Einkommen leisten können. Ein Neubau löst demzufolge eine Kette von Umzügen aus. Die größte und längste Auswirkung habe dabei der Neubau von Eigenheimen (Kühne-Büning et al., 2005, S. 184ff). Allerdings sei der Mieterwechsel einer Wohnung in der Regel mit Mietsteigerung verbunden, weshalb ein positiver Effekt für einkommensschwächere Haushalte nur gering sei. Strukturelle Veränderungen des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage in verschiedenen Segmenten finden hier keine Beachtung, weshalb auch der empirische Nutzen der Sicker-Theorie angezweifelt wird (Kühne-Büning et al., 2005, S. 186; Klus, 2013).

Arbitrage-Modell: Innerhalb einer Stadt können verschiedene Wohnlagen, Nachbarschaften und Quartiere mit unterschiedlichen sozialen Charakteren dazu führen, dass sich für vergleichbare Wohnungen in unterschiedlichen Lagen unterschiedliche Preise herausbilden. Die Theorie beschreibt damit die Dynamik von Mikromärkten und bindet die Zahlungsbereitschaft von Haushalten an komplexere Überlegungen, die u. a. den eigenen Status und den Status der Nachbarschaft einbeziehen (Schnur, 2018, S. 1835). Sie erklärt so Wandel von sozialen Strukturen in Wohngebieten bzw. des Nachbarschaftscharakters. Das Arbitrage-Modell ist zudem ein Ansatz für die Erklärung von Aufwertungsprozessen oder Gentrifizierung (Klus, 2013, S. 92; Kühne-Büning et al., 2005, S. 190).

Angesichts der berechtigten Einwände und teilweisen Widerlegung der vorgestellten Erklärungsansätze stellt sich die Frage, ob eine (neo-)klassische ökonomische Sichtweise inklusive ihrer Annahme von theoretisch möglichen, stabilen Gleichgewichtszuständen auf städtische Wohnungsmärkte überhaupt angebracht ist. Die asynchronen Dynamiken von Wohnraumbedarf und Wohnraumangebot, insbesondere in schnell wachsenden oder schrumpfenden Städten, sprechen vielmehr dafür, diese Entwicklungen als ständige Prozesse zu verstehen und anhand von evolutionären Modellen beschreiben. Der Wirtschaftsgeograf und Immobilienforscher Kauko argumentiert in seinen Beiträgen dafür, dass Komplexitätstheorie, Institutionen- und Agency-Ansätze eine geeignete Fundierung als gleichgewichtsorientierte ökonomische Theorien bieten, um urbane Wohnungsmärkte bzw. Wohnungswirtschaft im Kontext von Nachfrage-Orientierung, Zuwendung zu Nischenprodukten

oder wohnungspolitischer Steuerung zu untersuchen (Kauko, 2004, 2014). Dies würde sich auch mit der Beschreibung von Stadt als sozial-ökologischem System (siehe Kap. 2.1.3) und einem sozialökologischen Verständnis von Resilienz decken.

Diese Perspektive wurde bislang in der Literatur jedoch noch nicht ausreichend theoriebildend behandelt. Daher kann diese Spur hier nur angedeutet und als Forschungsdesiderat markiert werden. Immerhin trägt die vorliegende Arbeit, deren Forschungsdesign Komplexität und Agency berücksichtigt, dazu bei, den von Kauko angestoßenen Vorschlag einer evolutionären Perspektive auf Preisbildungsprozesse am Wohnungsmarkt von einer sozialwissenschaftlichen Fragestellung her aufzunehmen. Wie von Kauko vorgeschlagen (Kauko, 2014, S. 79f), wird dazu die Methode des Fallbeispiels mit qualitativen Interviews gewählt. Im Kap. 2.1.3 wurde bereits gezeigt, dass sich einige der für komplexe adaptive Systeme typische Verhaltensweisen wie Kaskaden, Feedbacks, Schwellen/Kipppunkte, Emergenz und Selbstorganisation im Verhalten von Wohnungsmärkten und Wohnraumversorgung beobachten lassen. Zudem wird im empirischen Teil durch den Fokus auf wohnungspolitische Akteure sowie der Fragestellung nach deren Denk- und Handlungsmustern (in Hinsicht auf Resilienz) dem Agency-Konzept Rechnung getragen werden.

Dies und das vorangegangene Kapitel offenbarten, dass Wohnungen in einem Spannungsfeld zwischen sozialem Gut und Marktware zu betrachten sind. Trotz seiner Definition als soziales Gut sei es nicht mit anderen Bereichen der wohlfahrtsstaatlichen Fürsorge zu vergleichen, da seine Distribution grundsätzlich durch marktwirtschaftliche Strukturen, als private Verträge zwischen Anbieter und Nachfrager, Vermieter/Eigentümer/Verkäufer und Mieter/Nutzer/Käufer erfolge. Es ist daher eben auch ein individuelles Gut, dessen Distribution von individuellen Konsumentenpräferenzen bestimmt wird. Aus dem Grundbedürfnis des Wohnens heraus ist im wohlfahrtstaatlichen Sinne aber auch eine Betrachtung als öffentliches Gut abzuleiten. Daraus ergibt sich die Involvierung des Staates, der Wohnungspolitik betreibt und Wohnraumversorgung zu steuern versucht (Bengtsson, 2001, S. 257). Für die Beantwortung der Fragestellungen dieser Arbeit wird daher zu betrachten sein, wie sich ein etwaiges Resilienzdenken in der Wohnungspolitik mit diesen Spannungen oder Zielkonflikten von Wohnungsmarkt und sozialen Belangen auseinandersetzt.

2.2.3 Akteure

Der in den beiden vorangegangenen Kapiteln aufgezeigte Konflikt zwischen wohlfahrtsstaatlichem und marktwirtschaftlichem Charakter der Wohnraumversorgung spielt sich im gesellschaftlichen Feld von Akteuren ab. Die Akteure werden in diesem Kapitel differenziert und dabei die Verhältnisse ihre Motive, Rollen und Machtpositionen betrachtet.

Akteure sind im soziologischen Verständnis „Einheiten, die sinnhaft und intentional handeln, und denen wiederum von anderen Akteuren Handeln zugeschrieben werden kann“ (Schimank, 2016, S. 44f). Dabei ist das Handeln eine Handlungswahl, die zwar von der sozialen Situation und den sozialen Strukturen, in denen sie stattfindet, geprägt wird, jedoch nicht vollständig durch sie determiniert ist (ebd.). Sowohl die „spezifischen Orientierungen [eines Akteurs] (Ziele, Ressourcen, Werte, Einstellungen, Motivationen) sowie äußere systemische Gegebenheiten (z. B. Legitimation, Privilegierung, Restriktionen) und soziale Interaktion mit anderen Akteuren“ („Akteur“, 2003) bestimmen das Handeln.

Im Sinne der Akteur-Netzwerk-Theorie müssen auch Gruppen, Institutionen und sogar Artefakte (Aktanten) berücksichtigt werden (siehe Kap. 2.1.5). Durch sie werden Handlungsmöglichkeiten geschaffen oder eingegrenzt. Institutionen und Artefakte sind, ebenso wie Individuen und Gruppen, durch ihre innere Disposition, durch ihre Anwesenheit, an sozialen Handlungen beteiligt (Christmann et al., 2011). In Bezug auf den Wohnungsmarkt kann es sich dabei um so vielfältiges wie Baurecht, Mietrecht, sonstige Gesetze, Vorschriften und Instrumente zur Anwendung im wohnungspolitischen Bereich (z. B. Mietspiegel, Erhaltungssatzung etc.), städtebauliche Leitplanungen, Bestandsbauten und deren Nutzungen bzw. Formen der Aneignung durch Menschen handeln. In der vorliegenden Arbeit bindet sowohl menschliche Akteure als auch Institutionen in die Untersuchung der Resilienz der Wohnraumversorgung sowie der Resilienzdenken ein. Der empirische Teil konzentriert sich zwar auf die Akteure der Wohnungspolitik. Die strukturellen Dimensionen von Wohnungspolitik müssen aber bei der empirischen Betrachtung der Handlungswahlmöglichkeiten von individuellen und überindividuellen Akteuren zumindest mitbedacht werden. Deshalb werden sie in den beiden folgenden Unterkapiteln vorgestellt werden. Zunächst erfolgt aber die Differenzierung der Akteure des Wohnungsmarktes aus einer ökonomischen Perspektive.

Da es sich beim Wohnungsmarkt um einen räumlich festgelegten/standortbezogenen Wirtschaftsbereich handelt, liegt es nahe, bei der Gliederung auf den Akteursgruppenansatz aus der Wirtschaftsgeographie (Kulke, 2017,

S. 23–62) zurückzugreifen. Dieser unterscheidet die drei Hauptakteursgruppen (1) Anbieter (Unternehmen/Betriebe), (2) Konsumenten/Nachfrager und (3) Planer/Politiker. In diese drei Kategorien lassen sich, begrenzt auf die lokale Ebene, die Akteure wie folgt einteilen (Krummacher, 2011, S. 209; Heuer & Nordalm, 1996).³³

Anbieter:

Verschiedene Typen von Wohnungseigentümern, die sich auch anhand ihrer Motive unterscheiden lassen:

- private Wohnungseigentümer mit geringem Wohnungsbestand (Motive: Selbstversorgung oder Vermietung zur Alterssicherung/ Kapitalanlage)
- öffentliche/kommunale Wohnungsunternehmen (Motive: Erfüllung kommunaler Aufgaben der Wohnraumversorgung und wohnungspolitischer Ziele der lokalen Wohnungspolitik, i. d. R wirtschaftliche Subsistenz)
- Wohnungsgenossenschaften, ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen (Motive: Versorgung der Mitglieder bei wirtschaftlicher Subsistenz)
- privatwirtschaftliche, gewerbliche Wohnungsunternehmen (Motiv: Gewinnerzielung)

Nachfrager:

- private Haushalte (=alle Einwohner:innen einer Stadt), deren Interesse es ist, sich zu einem individuell akzeptablen Preis dauerhaft mit geeignetem Wohnraum zu versorgen, der ihren Bedürfnissen und Präferenzen entspricht
- zusätzlich können auch externe Haushalte mit konkreter Zuzugsabsicht als Nachfrager auf einem lokalen Wohnungsmarkt betrachtet werden
- Interessensvertreter:innen, lokale Mietervereine, Mieterinitiativen

33 Als darüber hinaus relevante, übergeordnete Akteure können die Bundes- und Länderpolitik, die Zentralverbände der Bau- und Wohnungswirtschaft, die IG-Bau, die kommunalen Spitzenverbände sowie den Deutschen Mieterbund gelten (Krummacher, 2011, S. 209). Da diese aber außerhalb des für diese Arbeit gesetzten Untersuchungsraums der lokalen Wohnungspolitik agieren, werden sie nicht näher betrachtet.

Politik/Planer:

- Stadtrat, Bezirksvertretungen und Ausschüsse mit Entscheidungskompetenz im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung
- kommunale Verwaltung, vorwiegend die Ressorts Bauen und Wohnen sowie Soziales mit ihren diversen Ämtern wie z. B. Bau- und Planungsamt, Stadtentwicklungsamt, Wohnungsamt, Liegenschaftsamt, Ordnungsamt, Sozialamt und Jugendamt
- im weiteren Sinne auch Parteien, die mit ihren lokalen Organisationen und Partnern wohnungspolitische Themen diskutieren und sich positionieren

Über diese drei Hauptakteursgruppen hinaus können im Einzelfall noch weitere lokale Akteure auf einem lokalen Wohnungsmarkt von Bedeutung sein und aus eigenen Motiven handeln. Auch Medien und wissenschaftliche Institute können eine Rolle als Handelnde einnehmen.

Im Fokus dieser Arbeit steht eindeutig die Akteursgruppe der Planer/Politiker auf kommunaler Ebene. Sie „gestalten Standorte und Standortsysteme ökonomischer Aktivitäten durch den Einsatz raumwirtschaftspolitischer Instrumente“ (Kulke, 2017, S. 47). In Bezug auf die Wohnungswirtschaft umfasst dies die städtebauliche Leitplanung sowie die Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt unter sozialen Gesichtspunkten. Beides, vor allem aber die soziale Komponente, findet in der Ausprägung wohnungspolitischer Ziele, nach denen Planer/Politiker handeln, Berücksichtigung. Die Art der Mittel und Instrumente, mit denen Planer/Politiker die Realisierung ihrer wohnungspolitischen Ziele verfolgen können, hängen einerseits von diesen Zielen ab, andererseits begrenzen sie auch die Möglichkeiten der Zielerreichung (Kulke, 2017, S. 47). So lassen sich harte und weiche Instrumente der Verhaltenssteuerung sowie Instrumente zur direkten und der indirekten Einflussnahme unterscheiden (S. 49). Die direkten Instrumente zielen auf die Anbieter, harte Instrumente schränken unmittelbar den Entscheidungsspielraum der Anbieter ein. Die indirekten Instrumente betreffen die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, weiche Instrumente setzen Anreize oder Abschreckung, z. B. bei der Standortwahl. Zwischen den Akteuren bestehen in jedem Fall Beziehungen, so dass die Gruppe der Planer/Politiker auch im Rahmen dieser Arbeit nicht isoliert betrachtet werden kann, sondern an relevanten Stellen immer wieder die Verflechtung mit den anderen Akteuren in die Betrachtung einbezogen werden muss.

2.2.4 Wohnungspolitik

Die Wohnungspolitik wird in den Sozialwissenschaften (Soziologie und Politikwissenschaft), den Wirtschaftswissenschaften (sowohl Volkswirtschafts- als auch Betriebswirtschaftslehre) sowie den Planungswissenschaften behandelt, ist hier aber eher ein Randthema (Egner, Kayser, Böhler & Grabietz, 2018, Kapitel 4.1; Egner, Georgakis, Heinelt & Bartholomäi, 2004). Die historischen Entwicklungen der Wohnungspolitik in Deutschland wurden u. a. von Rink (2020a), Egner (2014), Egner et al. (2004) und Kühne-Büning et al. (2005) umfassend dargestellt. Diese Darstellungen der Wohnungspolitik behandeln aber in der Regel die nationale Ebene, weniger die kommunale Ebene, obwohl kommunale Wohnungspolitik in den letzten Jahren in Deutschland an Bedeutung gewonnen hat (Schönig, Rink, Gardemin & Holm, 2017). Für die vorliegende Arbeit wird auf Literatur zu wohnungspolitischen Instrumenten (Mießner, 2020; Krummacher, 2011) sowie stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen (Altrock, 2012) zurückgegriffen, die sowohl aktuell als auch historisch (im zeitlichen Rahmen der Untersuchung) zur Verfügung stehenden Instrumente abdeckt.

Wohnungspolitik umfasst „alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung der Wohnung befassen“ (Schubert & Klein, 2011, S. 332). Außerdem sind die allgemeinverbindlichen, rechtlichen Regelungen für Wohnungseigentümer:innen und Mieter:innen in Form von Gesetzen und Verordnungen dazuzurechnen (Schmidt, 2010, S. 912). Allerdings unterliegt Wohnungspolitik unterschiedlichen ideologischen Orientierungen, deren Auffassungen über die Aufgaben des Wohlfahrtsstaates differieren, und deren Spektrum von liberal über wohlfahrtstaatlich bis zu kritischen, sozialistischen und radikal linken Positionen reicht (Rink, 2020a). Zudem kann sie auch als politisches Machtinstrument verstanden und genutzt werden (Bartholomäi, 2004, S. 22). Die liberale Perspektive sieht die Wohnraumversorgung am besten durch eine weitestgehend privatwirtschaftliche Organisation mit größtmöglichen unternehmerischen Freiheiten gewährleistet, während sozialistische und linke Positionen eine vollkommene Vergesellschaftung von Wohnraum und Entkopplung von marktwirtschaftlichen Strukturen befürworten. Die dritte, zwischen diesen beiden kontrastierenden Auffassungen anzusiedelnde wohlfahrtstaatliche Perspektive rechtfertigt staatliche Eingriffe in die grundsätzlich marktwirtschaftlich organisierte Wohnungsversorgung durch ein Versagen des Marktes hinsichtlich bestimmter sozialstaatliche Prinzipien (Kühne-Büning et al., 2005, S. 234). Sie richtet sich entsprechend auf sozialpolitische sowie auf bau- und stadtentwicklungspolitische Zielvorstellungen. Zu den Zielen zählen „Wohnungsmangel beseitigen, breitgestreutes Wohnen schaffen, eine angemessene

und familiengerechte Wohnungsversorgung leisten, die Wohnungsversorgung von Haushalten sichern, die dazu selbst nicht in der Lage sind, Segregation und Ghettobildung sowie Wohnungslosigkeit verhindern und eine menschenwürdige Wohnumwelt sicherstellen, Wohnungs- und Obdachlosigkeit verhindern“ (Rink, 2020a, S. 2 nach Kirchner & Sautter, 1993).

Die zu Beginn des Kapitels 2.2 erläuterten physischen und sozialen Besonderheiten des Wohnungsmarktes können auf institutioneller Ebene zu gewissen Schwierigkeiten führen, wenn es darum geht, Veränderungen durch politische Mittel herbeizuführen (Bengtsson, 2012, S. 161f). Dennoch oder gerade deshalb gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Strategien, die oftmals parallel oder sich ergänzend angewendet werden. Bengtsson (2001) unterscheidet zwei Arten der Ansatzpunkte von Wohnungspolitik: selektiv (nur bestimmte Haushalte werden durch wohnungspolitische Maßnahmen unterstützt) und universell (alle Haushalte werden durch wohnungspolitische Maßnahmen unterstützt) (S. 261ff). Eine andere, häufig in der Literatur zu wohnungspolitischen Instrumenten in Deutschland verwendete Kategorisierung ist die Unterscheidung von Objekt- und Subjektförderung. Objektförderung zielt auf die Vergrößerung des Wohnungsangebots (angebotsstimulierend), gilt aber als weniger treffsicher, wenn es um die Verbesserung der Wohnsituation bestimmter Zielgruppen geht. Die Subjektförderung dagegen zielt auf die Verbesserung der Kaufkraft der bedürftigen Nachfrager:innen, um sich selbst am Markt mit Wohnraum zu versorgen. Dieser beabsichtigten Wirkung steht aber die These entgegen, dass sich Marktpreise der Kaufkraft anpassen und staatliche Zuschüsse zu den Mietkosten lediglich an die Anbieter:innen ‚durchgereicht‘ werden.

In Deutschland wird Wohnraumversorgung seit dem Ende des I. Weltkriegs bzw. dem Beginn der Weimarer Republik in den Jahren 1918/19 nicht mehr als rein privatwirtschaftliche, sondern auch als staatliche Aufgabe aufgefasst und stellt seitdem/somit ein politisches Handlungsfeld dar (Rink, 2020a; zur Weimarer Zeit siehe Bartholomäi, 2004; Kähler, 1996). Die grundsätzliche Vorstellung von Wohnungsversorgung als öffentliche Aufgabe gilt bis heute (Rink, 2020a, S. 14; siehe auch Klus, 2013). Für die Zeit seit der Vereinigung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR kann die wohlfahrtstaatliche Position als allgemein bestimmender Modus der Wohnungspolitik angesehen werden. Sowohl die Strategie der Objekt- als auch der Subjektförderung wurden parallel verfolgt und durch das Mietrecht flankiert (Egner et al., 2018, S. 10). Angesichts wechselnder Herausforderungen sowie Machtverschiebungen zwischen politischen Lagern wurden jedoch Diskussionen geführt, Regelungen verabschiedet und Maßnahmen umgesetzt, die zeitweise stärker auf Reglementierungen zugunsten sozialer und gemeinnütziger Interessen setzten, insgesamt jedoch eher eine Liberalisierung und Abkehr von staatlicher Intervention darstellten (Rink, 2020a, S. 6ff).

2.2.5

Instrumente der kommunalen Wohnungspolitik

Da im Rahmen dieser Arbeit vor allem die institutionellen Gegebenheiten von Wohnungspolitik ab 1990 interessieren, werden nur die ab dieser Zeit und insbesondere die aktuell geltenden Instrumente näher betrachtet. Der Einfluss des Staates erstreckt sich dabei auf vier Bereiche (Egner, 2014; Heuer & Nordalm, 1996, S. 39):

- Mietrecht: insbesondere §§ 549 bis 577a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)
- Subjektförderung: Wohngeld (Wohngeldgesetz WoGG) und Übernahme der Kosten der Unterkunft (Sozialgesetzbuch SGB II und SGB XII)
- Objektförderung: Steuervergünstigungen für Wohnungsbau und besondere Abschreibungsmöglichkeiten (z. B. für selbstgenutztes Wohneigenamt)
- Objektförderung: Wohnungsbauförderung und Sozialer Wohnungsbau, (Städtebau-, Planungs- und Wohnungsbaurecht nach Baugesetzbuch (BauGB) sowie Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)), Eigenheimförderung, z. B. Eigenheimzulage, Baukindergeld

Einen fünften Bereich sieht die neuere wohnungspolitische Forschung und Praxis in der Bodenpolitik, über die sich Bodenpreise und städtebauliche Entwicklung steuern lassen.

Die Ausgestaltung dieser Bereiche geschieht einerseits durch direkte Gesetzgebung, generelle Rahmensetzungen und Förderprogramme auf der Bundes- und Länderebene, andererseits umfasst sie auch von den Kommunen einsetzbare wohnungspolitische Instrumente (Brecht, 2015; siehe dazu Egner et al., 2018, S. 10–13). Es muss daher zwischen communal gestaltbaren und nicht-gestaltbaren Instrumenten unterschieden werden (Krummacher, 2011, S. 204f). Innerhalb des Betrachtungszeitraumes wurden die Kompetenzen sowie Ausgestaltung von Wohnungspolitik zunehmend von der Bundes- auf die Länder- und Kommunalebene verschoben. Schönig et al. sprechen deshalb von einer „Kommunalisierung der Wohnungspolitik“ (Schönig, Rink, Gardemin & Holm, 2017, S. 34).

Eine informativen Überblick über aktuelle kommunale Instrumente der Wohnungspolitik bieten u. a. Krummacher (2011) sowie das „Glossar Instrumente einer sozialen Wohnungspolitik“ (Mießner, 2020). Diese Instrumente werden in der Praxis auch als „Instrumentenkasten“ (oder Werkzeugkasten) der Wohnungspolitik bezeichnet. Die Bezeichnung impliziert, dass die Maßnahmen in der Regel nicht isoliert und nur zu einem einzigen Zweck eingesetzt werden,

sondern dass eine den jeweiligen Gegebenheiten angepasste Mischung und Abstufung der Mittel, bei gleichzeitiger Verfolgung mehrerer Ziele wirkungsvoll sein kann. Die Instrumente werden hier systematisch im Kontext der vier o. g. Bereiche bundesweiter Regelungen vorgestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Instrumenten, die für die Leipziger Wohnungspolitik (und damit für den empirischen Teil dieser Arbeit) relevant sind. An dieser Stelle werden sie allgemein behandelt. Sofern es zum Verständnis notwendig ist, werden sie im Kap. 5 noch detaillierter erläutert.

Mietrecht: Das Mietrecht bietet Mieter:innen in Deutschland, verglichen mit der Gesetzgebung anderer demokratisch und marktwirtschaftlich strukturierter Staaten, einen starken Schutz. Es räumt ihnen weitgehende Rechte gegenüber Vermieter:innen ein. Das Mietrecht als Teil des BGB gilt grundsätzlich bundesweit. Kommunen haben auf diesen Bereich nur insofern Einfluss, als dass sie durch Spielräume beim Erstellen eines Mietspiegels auf die Höhe der maximalen, gesetzlich erlaubten Mieterhöhung, zu der Vermieter:innen gegenüber Mieter:innen berechtigt sind (§ 558ff BGB), Einfluss nehmen können. Referenzwert ist dabei die im Mietspiegel bestimmte ortsübliche Vergleichsmiete, die nach einem methodisch zuverlässigen Verfahren aus den tatsächlich gezahlten Mietpreisen früher der letzten vier, seit 2020 der letzten sechs Jahre zu ermitteln ist. Differenziert nach Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage einer Wohnung gibt der Mietspiegel öffentlich Auskunft über die ortsübliche Miete und schafft so größere Transparenz für die Marktteilnehmer:innen. Kommunen sind nicht verpflichtet, das Instrument des einfachen oder qualifizierten Mietspiegels zu nutzen, es ist aber in Großstädten weit verbreitet. Aktuell (März 2020) gibt es in Deutschland 460 Mietspiegel, darunter 246 qualifizierte Mietspiegel, auf die sich etwa 1.000 der gut 10.000 Gemeinden beziehen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2020, S. 3).

Neben der grundsätzlichen Regulierungsfunktion als Begründungsmittel für, sowie als Beweismittel im Prozessum Mieterhöhungen (S. 10) wirkt ein Mietspiegel auch in direktem Zusammenhang mit dem von den Ländern einsetzbaren Instrument der Begrenzung der Miethöhe bei Neu- oder Wiedervermietung von Wohnungen sowie der Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen. Erstere Verordnung, auch unter dem populäreren Begriff der „Mietpreisbremse“ bekannt, legt fest, dass der Mietpreis bei Neuvermietung einer Wohnung nicht mehr als 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf (§§ 556d bis 556g BGB) – vorausgesetzt, die Wohnung liegt in einem „Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt“ (§ 556d Abs. 2 BGB). Während die meisten Bundesländer und Stadtstaaten diese Verordnung seit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Juni 2015 erlassen haben, hat der Freistaat Sachsen erst im Jahr 2022 davon Gebrauch gemacht. Ein ähnliches Mittel zur

Begrenzung von Mieterhöhungen bei bestehenden Verträgen, die Senkung der Kappungsgrenze, wurde in Sachsen für die Städte Dresden (seit Juli 2015) und Leipzig (seit Februar 2018) per Verordnung erlassen und bis zum Jahr 2025 verlängert. Sie verschärft die generell gültige Regelung, dass Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen nicht mehr als 20 % innerhalb von drei Jahren betragen dürfen (§ 558 Abs. 3 BGB) auf 15 %. Wenngleich diese beiden Instrumente auf Landesebene angesiedelt sind, haben in der Regel die betroffenen Kommunen die Initiative ergriffen und durch ihre wohnungspolitischen Akteure darauf hingewirkt.

Versuche weitergehender Einschränkungen der Mietpreise für Wohnungen, wie sie etwa das Land Berlin mit dem später vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärten Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) vom 11. Februar 2020, dem sog. Berliner Mietendeckel, beschlossen hat, sind zur Zeit aber noch in keinem anderen Bundesland oder auf Bundesebene politisch durchsetzungsfähig. Ebenso wurden ein Gesetz zur verlängerten Kündigungssperrfrist bei Wohnungsumwandlung gemäß § 577a Abs. 2 BGB und eine Umwandlungsverbotsverordnung in sozialen Erhaltungsgebieten (§ 172 Abs. 1 BauGB) in Sachsen bislang nicht beschlossen. Auf Bundesebene ist jedoch geplant, das Umwandlungsverbot (bzw. die Genehmigungspflicht) auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt auszuweiten (Gesetzesentwurf § 250 BauGB-E).

Subjektförderung: Das Wohngeld sowie im aktuellen System auch die staatlichen Leistungen für die Kosten der Unterkunft (KdU) für Bedarfsgemeinschaften nach SGB II (Arbeitslosengeld II) und SGB XII (Sozialhilfe) stellen die Formen der Subjektförderung im wohnungspolitischen Instrumentarium dar. Sie sind eine finanzielle Bezuschussung bzw. Übernahme der Wohnkosten für Haushalte mit geringen Einkommen. Wohngeld (Sozialeistung nach dem WoGG) fällt in den Bereich der Bundesgesetzgebung, der Anspruch entsteht bei Unterschreitung bestimmter Einkommensgrenzen und ist nicht an Wohnungsgröße oder Mietpreis pro Quadratmeter gekoppelt. Kommunen haben darauf keinen Einfluss. Im Falle der Übernahme der KdU ist dies jedoch anders. Die Höhe der übernahmefähigen Kosten sowie die Höchstgrenzen für Quadratmeter- und Zimmeranzahl einer Wohnung wird von der jeweiligen Kommune festgesetzt. Sie können den Wohnungsmarktgegebenheiten angepasst werden, sind aber in der Regel sehr knapp bemessen. Dies führt u. a. dazu, dass eine Vielzahl von Wohnungen diesen Angemessenheitsgrenzen nicht entspricht und Menschen mit dem Beginn des Bezugs von Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe ggf. aus der angestammten Wohnung in eine den Kosten- und Größenvorgaben entsprechende Wohnung umziehen müssen. Weiterhin liegt die Errichtung eines Wohnungsnotfallhilfesystems für von Wohnungsnot bedrohte Personen in der Hand der Kommune. Dies umfasst die Prävention von Woh-

nungsnotfällen als auch die akute Wohnungs- und Obdachlosenhilfe, die meist im Verbund mit freien Trägern organisiert wird.

Steuern: In den Bereich der Steuervergünstigungen fallen die vom Bund beschlossene Eigenheimförderung ab den 1950er Jahren, die bis 1996 als steuermindernde Sonderinvestition galt, sowie Sonderabschreibungen auf Neubau und Sanierung von Wohnungen in den Neuen Bundesländern 1993 bis 2016 (§ 4 Fördergebietsgesetz) und für den Mietwohnungsbau seit 2018 (§ 7b Einkommensteuergesetz). Die Förderung von Eigenheimerwerb und -bau wurde 1996 in ein Zulagesystem überführt (Egner, 2014, S. 14). Sowohl Steuervergünstigungen als auch Zulagen für Eigenheime gelten als Objektförderung. Einen direkten Zuschuss vom Bund für den erstmaligen Bau oder Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums für Familien mit Kindern gab es vom 01.01.2018 bis zum 31.12.2022 auch wieder in Form des sog. Baukindergelds. Es kann gezielt von Ländern und Kommunen aufgestockt werden (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bau, 2023). Die Wohneigentumsquote insbesondere unter jungen Familien sollte damit gesteigert werden.

Durch den von ihnen festgelegten Grundsteuerhebesatz haben Kommunen zumindest einen indirekten Einfluss auf die Art und Menge der Bebauung von Grundstücken. Allerdings gehört die Grundsteuer zu den auf Mietnebenkosten umlagefähigen Kosten, sie wirkt sich daher auch auf Mietpreise von Bestandsgebäuden aus. Im Zuge der Grundsteuerreform können die Bundesländer eigene Gesetze erlassen.³⁴

Sozialer Wohnungsbau: Der soziale Wohnungsbau ist ein Instrument der direkten Wohnraumförderung. Er war in der Bundesrepublik Deutschland (Westdeutschland) bis in die 1980er Jahre ein wesentliches Element zur Angebotssteuerung und Schaffung von günstigem Wohnraum „für die breiten Schichten des Volkes“ nach § 1 Abs. 2 des II. Wohnbaugesetzes von 1956 (Klus, 2013, S. 95). So bauten u. a. kommunale Wohnungsunternehmen mit Fördermitteln des Bundes Wohnungen, die zur Kostenmiete, d. h. den tatsächlichen Wohnkosten, angeboten wurden. Neben der direkten Förderung erlaubten umfangreiche Steuererleichterungen den Unternehmen, Wohnungen günstig zu bauen. Die Wohnungen unterlagen zudem einer Belegungsbinding und durften nur an Haushalte mit Einkommen unterhalb bestimmter Grenzen vermietet werden. Eine einschneidende Wirkung auf den Rückgang des sozialen Wohnungsbaus hatte die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahre 1990. Die Steuererleichterungen entfielen seitdem, lediglich direkte

34 Der Prozess der Grundsteuerreform dauerte zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Arbeit noch an, daher können hier keine genauereren Angaben gemacht werden.

Bezuschussungen waren noch möglich. Im Jahr 2006 wurde diese verbliebene Förderkompetenz schließlich von der Bundes- auf die Länderebene verschoben, faktisch kam der soziale Wohnungsbau zum Erliegen. Kritikpunkte am sozialen Wohnungsbau sind unter anderem die mögliche Fehlbelegung von Sozialwohnungen durch einkommensstarke Mieterhaushalte sowie das ‚Herausfallen‘ aus der Sozialbindung nach Ablauf einer festgelegten Zeit (Schmidt, 2010, S. 914). Die Begrenzung der Bindung kann auf 15 bis 40 Jahre erfolgen, anschließend gehen die Wohnungen dem Einfluss der öffentlichen Hand verloren. Belegungsgebundene Wohnungen bestehen zwar weiter, jedoch mit sinkendem Anteil am Gesamtbestand.

In den ostdeutschen Bundesländern und damit auch in Leipzig war die Ausgangslage zu Beginn der 1990er Jahre anders, weil zunächst alle Wohnungen in Hand der kommunalen Gesellschaften und damit etwa 65 % des gesamten Wohnungsbestandes in Leipzig als ‚belegungsgebunden‘ galten. Dieser (bis dahin von der DDR staatlich kontrollierte) Bestand musste aber zu großen Teilen (re-)privatisiert werden. In Leipzig war die Zuteilung solcher Wohnungen zunächst nicht an Einkommensgrenzen gebunden (Stadt Leipzig, 1994, S. 25), es galten noch regulierte Mietpreise (Miethöhegesetz, Mietenüberleitungsgesetz). Später wurden Mietpreis- und Belegungsbindungen für einige Wohnungen aus dem Bestand der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft und Wohnungsgenossenschaften vereinbart, Wohnungsneubau spielte aber keine Rolle.

Nachdem der soziale Wohnungsbau seit Ende der 1980er Jahre politisch keine Option mehr war, wurde dieses Instrument erst mit einer partiellen Reurbanisierung und der Verknappung preisgünstigen Wohnraums in einigen Großstädten, auch in Ostdeutschland, wiederbelebt. Der Freistaat Sachsen hat im Jahr 2016 eine Richtlinie für mietpreis- und belegungsgebundenen Mietwohnraum erlassen. Die Ausgleichszahlungen des Bundes werden seit 2017 an beantragende Vermieter:innen in den Städten Leipzig und Dresden weitergereicht. Zuständig für die Umsetzung des Förderprogramms sind die Kommunen. Diese haben die Möglichkeit, durch zusätzliche Zuschüsse die Mietpreise staatlich geförderter Wohnungen weiter zu senken. Außerdem können sie selbst (über eine kommunale Wohnungsgesellschaft) ihren Wohnungsbestand durch Neubau, Zu- oder Rückkauf von Wohnungen ausweiten sowie Belegungsrechte an bestehenden Wohnungen erwerben.

Außerhalb vom sozialen Wohnungsbau gibt es für Kommunen weitere Möglichkeiten, den Wohnungsbestand unabhängig von eigener Trägerschaft oder besonderen Voraussetzungen der Mieter:innen zu beeinflussen. Auf die bestehende Wohnbebauung kann eine Kommune durch den Erlass von Erhaltungssatzungen (§ 172 BauGB) und Festlegung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (§ 136ff und § 165ff BauGB) sowie Bau-, Modernisie-

rungs- und Instandsetzungsgebote (§ 176f BauGB) Einfluss nehmen. Ein ebenfalls verbreitetes und derzeit in Berlin, Bayern, Baden-Württemberg, jedoch bislang nicht in Sachsen anwendbares Instrument, ist eine Satzung zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum. Solche, von den Landesregierungen zu verabschiedenden, Gesetze ermächtigen Kommunen (unter Voraussetzung eines angespannten Wohnungsmarktes), Eigentümer:innen den absichtlichen Leerstand von Wohnungen, die Nutzung als touristische Ferienwohnung, Gewerberaum oder zu anderen, nicht der dauerhaften Nutzung als Wohnraum dienenden Zwecken, zu untersagen.

Mit bodenpolitischen Instrumenten können Kommunen die Ausweisung und Vergabe von Bauland bestimmen und so auf Bodenpreise (Bodenrichtwerte) einwirken. So obliegt ihnen die Bauleitplanung mit Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung, die kommunalpolitisch durch einen Baulandbeschluss, z. B. über eine feste Quote mietpreisgebundenen Wohnraums, gesteuert werden kann. Im Hoheitsbereich der Kommune liegen zudem andere planungsrechtliche Instrumente wie die Festsetzung von Wohngeschossen (§ 4a und § 7 BauNVO). Weiterhin können der Erwerb oder die Verpachtung städtischer Flächen an Prinzipien sozialgerechter Bodennutzung gebunden werden. Durch Konzeptvergaben oder durch städtebauliche Verträge mit Projektentwicklern können sozialer Wohnungsbau oder andere, gemeinwesenorientierte Nutzungen innerhalb der Gemeindegrenzen erzielt werden. Darüber hinaus werden unter dem Begriff der Bodenbevorratung auch Maßnahmen wie der strategische Ankauf von Flächen, die Nutzung von Vorkaufsrechten, die Errichtung von Bodenfonds und die Nutzung des Erbbaurechts diskutiert und teilweise umgesetzt.

2.3 Demografie und Sozialstruktur

Prozesse des soziodemografischen Wandels stellen viele Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge vor erhebliche Herausforderungen (Müller, Meyer-Künzel, Rudolph & Regener, 2007). Sie rufen auch Probleme für die lokale Wohnraumversorgung einer Stadt hervor. Wenn sich Alterungs- und Schrumpfungsprozesse mit Sozialraumspaltungen und Armutsrisiken für größere Bevölkerungsgruppen überlagern, führen sie zu Veränderungen lokaler Wohnungsmärkte, die spezifische Strategien kommunaler Wohnungspolitik benötigen (Krummacher, 2011, S. 210). Demografischer und sozialer Wandel können aber auch in Form lokalen Wachstums und einer stärkeren Internationalisierung der Bevölkerung zu Versorgungsproblemen auf dem Wohnungsmarkt führen, insbesondere wenn sie auf eine Schrumpfungsphase folgen (Rink, Bontje, Haase, Kabisch & Wolff, 2021). Diese ausschnitthaften Beobachtungen bilden einen Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit.

Ziel dieses Kapitels ist, darzulegen, dass soziodemografische Veränderungen als Schock oder andauernder Störeinfluss auf die Resilienz einer Stadt verstanden werden können. Dazu werden im Kap. 1 zunächst die Begriffe *demografischer Wandel*, *soziodemografischer Wandel* und *demografischer Schock* eingeführt. Sodann wird auf die räumliche Dynamik dieser Prozesse und die Bedeutung von Migration eingegangen. Im Kap. 2.3.2 wird die Bedeutung der Sozialstruktur von Haushalten für die Veränderlichkeit von Wohnbedarfen erläutert. Anschließend wird der Zusammenhang von Demografie, Haushaltsstrukturen und Wohnungsnachfrage herausgearbeitet. Weiterhin werden Bedingungen und Grenzen von kleinräumigen Bevölkerungsprognosen aufgezeigt, die sowohl von Wohnungsmarktakteuren als auch der Politik als eine Entscheidungs-/ Handlungsgrundlage genutzt/aufgefasst werden. Als Schlussfolgerung aus den vorangegangenen Ausführungen werden schließlich im Kap. 2.3.3 zwei Perspektiven abgeleitet, aus denen soziodemografischer Wandel als Störeinfluss für einen Wohnungsmarkt und dessen Akteure interpretierbar ist: Zum einen als faktisch auftretende Probleme der Wohnraumversorgung bei soziodemografischen Veränderungen, zum anderen als Unvorhersehbarkeit aufgrund von Prognoseunsicherheiten. Daraus folgt die für diese Arbeit grundlegende Einordnung von soziodemografischem Wandel als externe Störung, die die Resilienz der Wohnraumversorgung und folgend lokaler Wohnungspolitik gefährdet. In wenigen Fällen kann sie als Schock, in der Regel jedoch eher als *Slow Burn* (siehe Kap. 2.1.1) bezeichnet werden. Dieses Verständnis bildet die Voraussetzung für die spätere Modellierung der *resilience to what* im Kap. 3.2.

2.3.1 Soziodemografischer Wandel

Unter dem Begriff des *demografischen Wandels* werden langfristige, aber regional unterschiedlich ausgeprägte Veränderungen der Bevölkerungszahl und Altersstruktur verstanden. Häufig dient der Begriff als Schlagwort für eine bestimmte Art von demografischer Veränderung, die sich in den meisten westlichen Nationen seit mehreren Jahrzehnten vollzieht: stagnierende oder sinkende Bevölkerungszahl und zunehmender Altersdurchschnitt als Resultat von sinkenden Geburtenzahlen, steigender Lebenserwartung und Wanderungsverlusten. Nicht selten schließt sich an diesen Befund ein Appell an, der in allen gesellschaftlichen Bereichen Handlungsbedarf als vor- oder nachsorgende Aktivität zu diesem tiefgreifenden strukturellen Wandel der Bevölkerung fordert. So wird demografischer Wandel z. B. als „Schicksalsaufgabe“ (Bauer, Büchner & Gründel, 2015, S. 11) bezeichnet, als „eine der großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ (S. 16), deren „Bewältigung“ (S. 20) zu leisten sei. Dieses Framing weist auf die soziale Konstruiertheit von demografischen Veränderungen als ‚Gefahr für die Wohnungs(markt)situation auf lokaler Ebene‘ hin, die schon im Kap. 2.1.6 im Rahmen der Essentialismus-Kritik angesprochen wurde.

An dieser Stelle soll der Fokus jedoch auf der Ebene des Begriffsverständnisses und der Verwendung in der vorliegenden Arbeit verbleiben.

Abgesehen von rein quantitativen Veränderungen der Bevölkerungszahl umfasst demografischer Wandel noch eine Reihe weiterer Facetten. So unterscheidet Mäding von den oben skizzierten Entwicklungen des nationalen Bevölkerungsvolumens noch die Veränderungen der Bevölkerungsstrukturen, darunter die „Alterung, Heterogenisierung (d. h. wachsende Verschiedenheit in der Gesellschaft nach regionaler/ethnischer Herkunft, aber auch nach kulturellem/religiösem Hintergrund) und Vereinzelung (immer höher wird – vor allem in den Städten – der Anteil der Einpersonenhaushalte)“ (Mäding, 2015, S. 34). Die in der soziografischen Forschung verwendeten Merkmale wie Einkommen, Sozialstruktur/Familienstruktur, Lebensstil und kulturelle Homo-/Heterogenität begründen die unterschiedlichen Bedarfe an Wohnraum und haben Einfluss auf die Wahl des Wohnortes von Individuen (sofern eine Wahlmöglichkeit besteht). Diese Differenzierung legt eine Erweiterung des Begriffs auf *soziodemografischen Wandel* nahe. Für die weitere Verwendung des Begriffs *soziodemografischer Wandel* in dieser Arbeit soll daher gelten, dass er die Veränderung (1) des Bevölkerungsvolumens, (2) der Altersstruktur und (3) der Sozialstruktur der Bevölkerung in einem räumlich abgrenzbaren Gebiet bezeichnet.

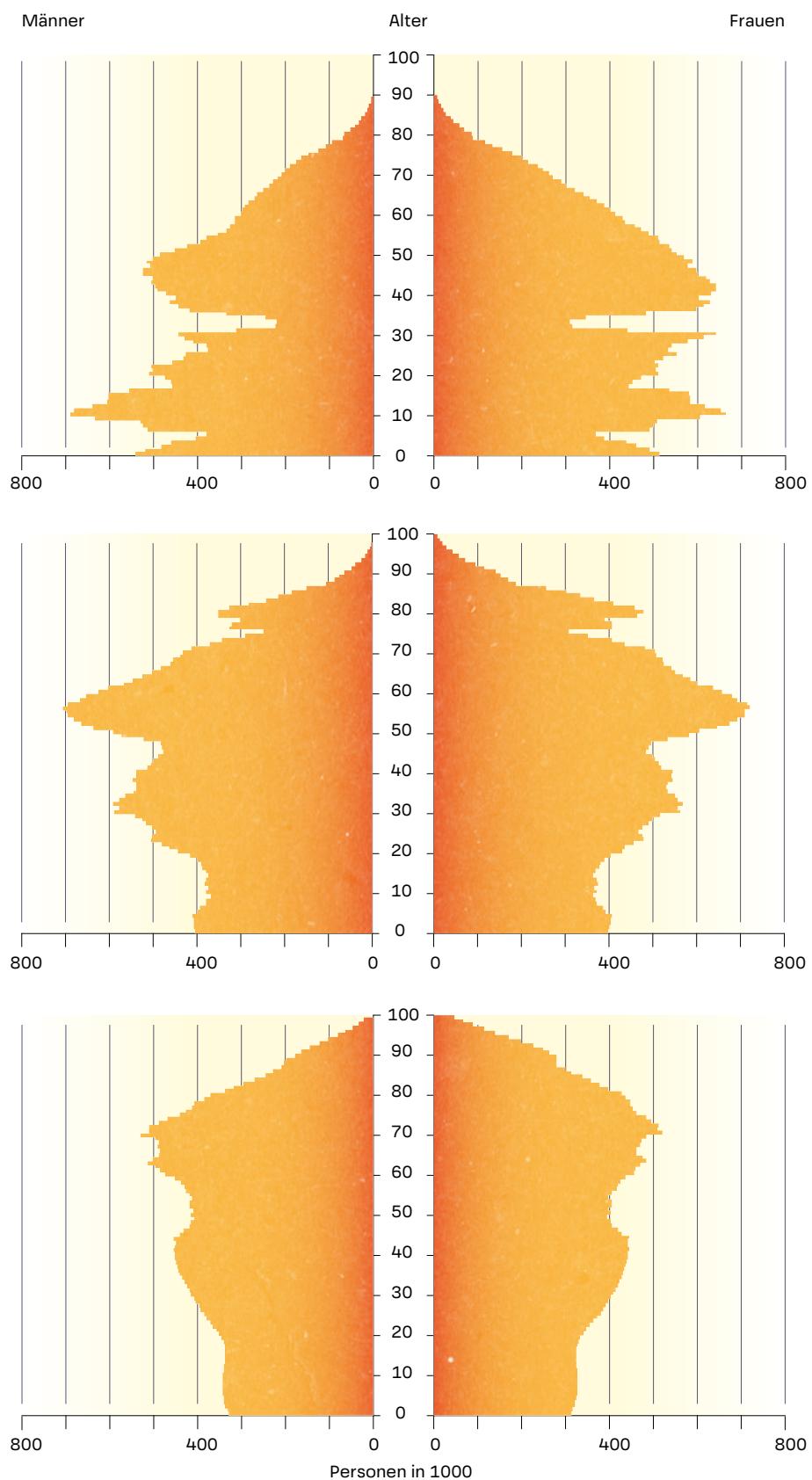


Abb. 4: Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland 1950–2060.
 Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt, 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung 2019, Variante I.

Die rein quantitative demografische Veränderung der Bevölkerung eines festgelegten Raumes wird durch den Saldo von Geburten und Sterbefällen sowie den Saldo von Zuzug und Wegzug bestimmt.³⁵ Zwei Faktoren sind also entscheidend: die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Fertilität und Mortalität) und die Migration. Beide sind abhängig von der Altersstruktur der Bevölkerung, zugleich beeinflussen diese aber auch. Bei einer Gewichtung der Ursachen des demografischen Wandels dominiert – langfristig und auf nationalstaatlicher Ebene bezogen – die seit den 1970er Jahren bis heute niedrige Geburtenrate³⁶, die für eine gravierende Verringerung der Anzahl junger und mittelaltriger Menschen im Verhältnis zu den ehemals geburtenstarken, jetzt älteren Generationen führt. Parallel dazu stieg die Lebenserwartung in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich an. Der errechenbare Anstieg des Altenquotienten³⁷ von aktuell 36,9 im Jahr 2020 (Statistisches Bundesamt, 2022) auf knapp unter 60 im Jahr 2060 (Statistisches Bundesamt, 2019c, S. 27) lässt sich, bevölkerungswissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechend, nicht mehr verhindern. Weder eine starke Geburtenzunahme noch ein hoher positiver Außenwanderungssaldo könnten diese Entwicklung stoppen (Bauer, 2015, S. 23). Sehr eindrücklich lässt sich die langfristige Veränderung der Altersstruktur der deutschen Bevölkerung an der grafischen Darstellung als Alterspyramide erkennen, insbesondere beim Vergleich der Verteilungen von 1950 und 2020 mit der vorausberechneten Verteilung für 2060 (Abbildung 4).

In Deutschland geborene Menschen sterben immer später, seit 1950 bis heute stieg die Lebenserwartung bei Geburt um ca. 15 Jahre an, sowohl für Frauen als auch für Männer. Der Vorausberechnung entsprechend wird darum die Anzahl der Hochbetagten in Zukunft weiter zunehmen, während sich Nachwuchs am unteren Rand der Pyramide eher geringer oder gleichbleibend einstellen wird, schon weil die Altersgruppe der potenziellen Eltern bereits jetzt kleiner ist als die derjenigen, die das reproduktionsfähige Alter überschritten haben.

35 Die Formel für die rohe Veränderungsrate r einer Bevölkerung lautet:

$$r_{t,t+n} = \frac{B_{t,t+n} - D_{t,t+n} + I_{t,t+n} - E_{t,t+n}}{P_{t,t+n}}$$

B bezeichnet die Zahl der Geburten, D die Zahl der Todesfälle, I die Immigrationen und E die Emigrationen im Verlauf eines Zeitabschnittes ($t, t+1$), geteilt durch den Bevölkerungsstand P zur Zeitraummitte (Mueller, 2000, S. 79).

36 Die zusammengefasste Geburtenziffer je Frau in Deutschland liegt seit 1973 bis heute unter 1,6, sank bis Anfang der 1990er Jahre sogar unter 1,3, seitdem wieder steigende Tendenz (Statistisches Bundesamt (Destatis) 2018).

37 Als Altenquotient wird die Anzahl der Personen im Rentenalter (65 Jahre und älter) pro 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (von 20 bis unter 65 Jahren) bezeichnet.

Steigende Lebenserwartung und stagnierende Fertilität gelten als relativ langfristige demografische Trends, für die zwar Ungleichheiten im Einzelnen, z. B. zwischen Gruppen von unterschiedlichem Sozialstatus und Bildungsniveau belegbar sind (Sütterlin, 2017), die im Grunde aber die gleiche Richtung aufweisen. Der relativ langsame Vollzug dieser Entwicklung führt möglicherweise dazu, dass sie in der Wahrnehmung vieler Menschen eine geringere Relevanz hat als die Bevölkerungsstatistik es nahelegt.

Demografischer Schock

Als *demografischen Schock* – im Gegensatz zu demografischem Wandel – bezeichnen Bevölkerungsstatistiker eine abrupt eintretende, sehr stark ausgeprägte Veränderung z. B. der Fertilitätsrate, der Mortalitätsrate und anderer demografischer Merkmale einer Population wie Eheschließungsrate, Alters- oder Geschlechterstruktur. Ein markantes Beispiel zeigt die Analyse

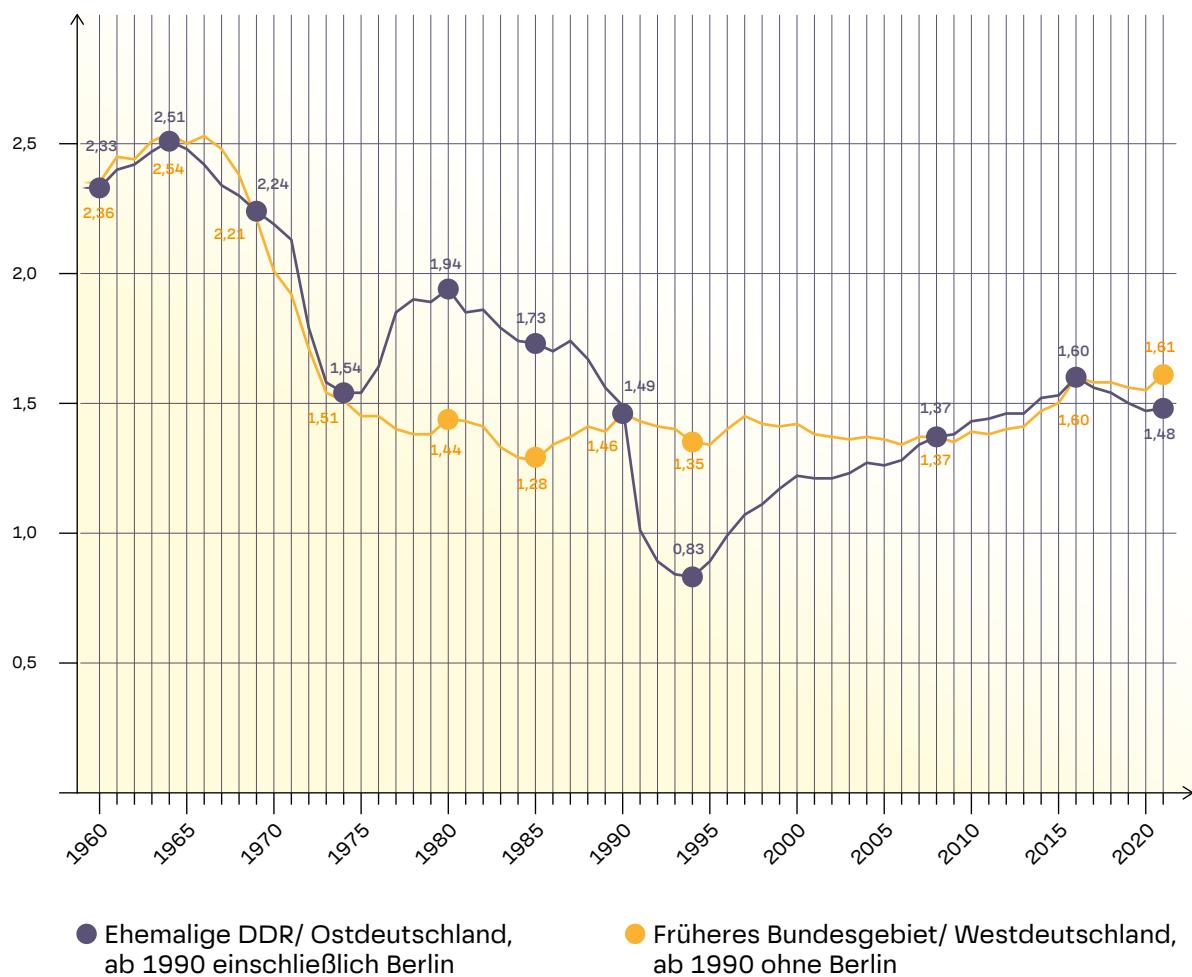


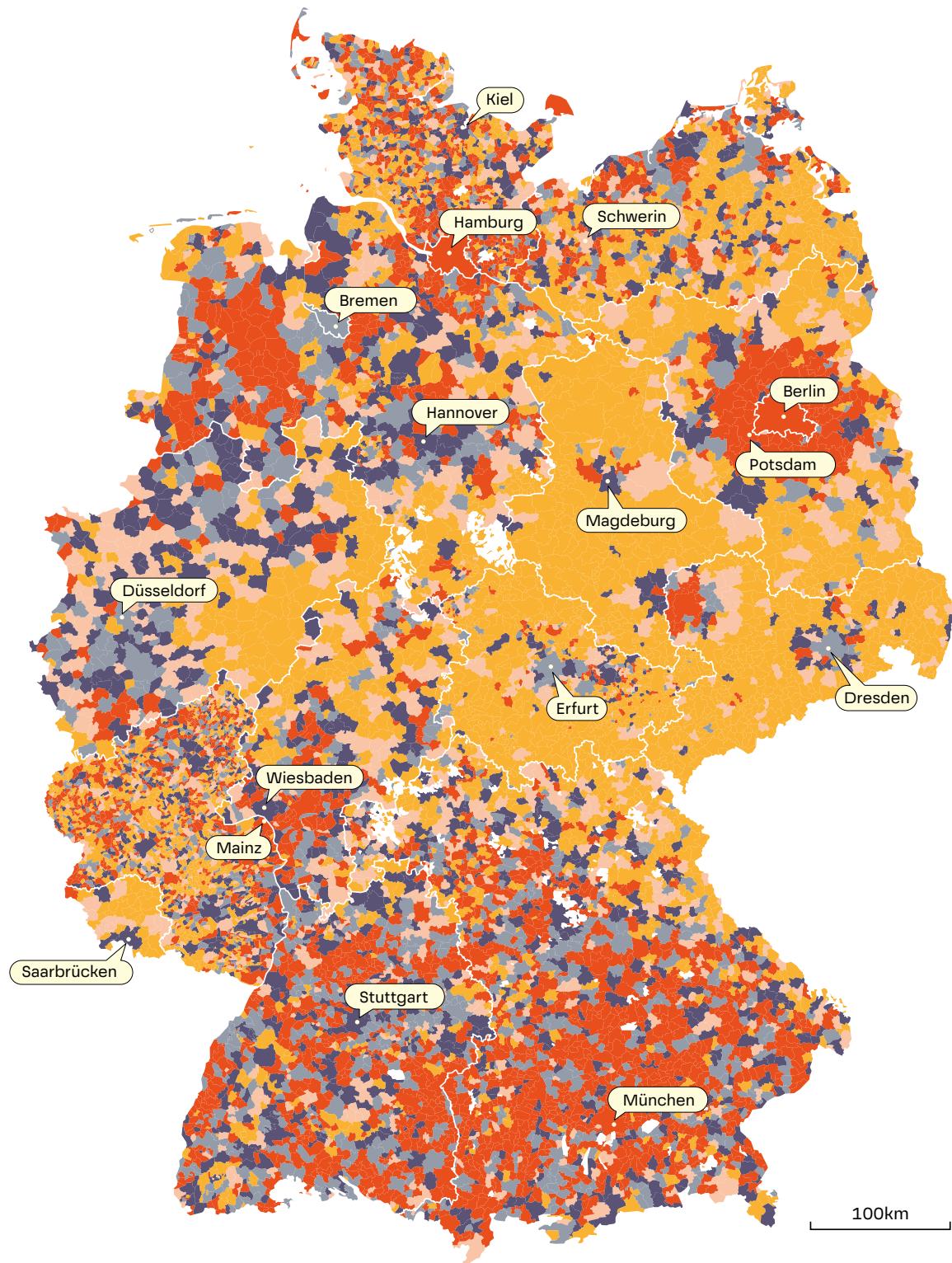
Abb. 5: Zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland 1960–2021.

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt, Berechnung durch Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

der Fertilität, Eheschließungsrate und Mortalität in Ostdeutschland in den Jahren 1989–1991/92, in Folge des wirtschaftlichen Systemwechsels und der politischen Auflösung der DDR bzw. der Vereinigung mit der BRD zur heutigen Bundesrepublik Deutschland (Eberstadt, 1994).³⁸ Neben der massiven Abwanderung, hauptsächlich in die alten Bundesländer, führte die Abnahme der Geburtenrate um über 50 % unter der verbleibenden Bevölkerung innerhalb von fünf Jahren zum Rückgang der ostdeutschen Wohnbevölkerung (ohne Berlin) um etwa eine Million auf 14,175 Mio. im Jahr 1995. Ähnlich drastische Bevölkerungsrückgänge sind in Deutschlands jüngerer Vergangenheit nur in Verbindung mit dem ersten und zweiten Weltkrieg zu verzeichnen gewesen. Bemerkenswert ist dabei, dass der wirtschaftliche und politische Systemwechsel Ostdeutschlands keineswegs mit harten Entbehrungen oder gar blutigen Auseinandersetzungen wie in Kriegszeiten einherging, die einen Bevölkerungsrückgang leicht erklärbar machen würden, sondern sogar eher für eine Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen und im Durchschnitt einen Zuwachs an persönlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten sorgte. Den Tiefpunkt der Fertilitätsrate in Ostdeutschland ist in Eberstadts Publikation noch gar nicht verzeichnet. Mit einer zusammengefassten Geburtenziffer von 0,77 Kindern pro Frau im Jahr 1994 (und 0,78 Kindern im Jahr 1993; (Bundeszentrale für politische Bildung, 2020)) stellt dies wohl einen der weltweit niedrigsten jemals gemessenen Werte dar (Budnik et al., 2017, S. 31). Die Abnahme der Bruttogeburtenziffer (Zahl der Lebendgeborenen pro Jahr pro 1000 Einwohner) um 55 % innerhalb von drei Jahren (1989 = 13,3; 1993 = unter 5,1) entspricht einer Größenordnung, die die Kategorisierung einer solchen Abnormalität als demografischen Schock rechtfertigt.

Kohler, Billari und Ortega (2002, S. 642f) definieren „lowest-low fertility“, d. h. die niedrigste Gesamtfruchtbarkeitsrate innerhalb ihres Beobachtungsraumes auf Nationalstaatsebene, an der Schwelle von 1,3 und darunter. Die Autoren selbst bezeichnen diese Grenzziehung als „in gewissem Maße willkürlich“, begründen sie jedoch anhand ihres so seltenen wie markanten Vorkommens in Europa im vergangenen Jahrhundert: in Frankreich während des I. Weltkriegs, in Westdeutschland 1984–1985 und in der Bundesrepublik Deutschland 1993–1995. In der folgenden Abbildung 5 wird anhand der zusammengefassten Geburtenziffer für Deutschland (getrennt für Ost- und Westdeutschland ab 1960) der demografische Schock in Ostdeutschland zu Beginn der 1990er deutlich sichtbar.

38 In Anlehnung an die politische Revolution erwägen Zapf und Mau auch die Bezeichnung „demographische Revolution“ (Zapf & Mau, 1993).



Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Bevölkerungszahl zwischen 2015 u. 2020 in %

	bis unter -0,25		0,00 bis unter 0,25		0,50 und mehr
	-0,25 bis unter 0,00		0,25 bis unter 0,50		Keine Daten vorhanden

Abb. 6: Bevölkerungsdynamik der Kommunen in Deutschland 2015–2020.
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Deutschlandatlas. Daten: Laufende Raumbeobachtung des BBSR; Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Räumliche Dynamik

Auch wenn die natürliche Bevölkerungsentwicklung langfristig die Entwicklung bestimmt, ist dennoch die Binnen- und Außenmigration (räumliche Mobilität) keineswegs außer Acht zu lassen. Denn sie verursacht insbesondere bei der kleinräumigen Betrachtung der Bevölkerungszahlen die offensichtlichsten und kurz- bis mittelfristig spürbarsten Schwankungen (Witkowski, 2019, S. 18). Auf Kreisebene differieren Migrationsbewegungen viel stärker, als es die Betrachtung auf hohem räumlichem Aggregationsniveau, z. B. auf europäischer oder nationaler Ebene, erscheinen lässt. Die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahrzehnte zeigte sehr deutliche regionale Unterschiede in Deutschland. Gerade die Großstädte und Metropolen mit starker Wirtschaftsdynamik verzeichnen ein Bevölkerungswachstum, das sich zudem auf bestimmte Stadtteile konzentriert. Auf der lokalen Ebene können diese Prozesse wiederum sehr unterschiedlich aussehen, was wiederum Herausforderungen für die kommunale Wohnraumversorgung und allgemein die Stadtentwicklung birgt: „Was für die Region gilt, gilt nicht zwingend für die einzelne Stadt, was für die Stadt gilt, nicht für jedes Quartier“ (Mäding, 2015, S. 34).

Im Kontext dieser Arbeit ist die Entwicklung seit 1990 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR hervorzuheben, die von einer massiven Abwanderung von Bevölkerung insgesamt und dann von einer Polarisierung zwischen Städten und ländlichen Räumen geprägt war (dazu Lentz & Herfert, 2007). Demografischer Wandel kann sogar selbst Teil der Ursachen einer zunächst gegenteilig erscheinenden Entwicklung sein. Demnach sind schon jetzt dünn besiedelte ländliche Gebiete vor allem im Osten von markanter Schrumpfung und Alterung betroffen, was die Migration der verbliebenen Jüngeren in wirtschaftlich und infrastrukturell attraktivere Großstädte und Ballungsräume zusätzlich stimuliert. Wachstums- und Schrumpfungsprozesse verlaufen also nicht nur nebeneinander, sondern in Abhängigkeit zueinander. Mit Worten aus dem Vokabular der Systemtheorie gesprochen, handelt es sich um einen positiven Feedbackprozess. Das Phänomen lässt sich jedoch weder auf eine einfache Ost-West-Wanderung noch auf eine allgemeine ‚neue Landflucht‘ verkürzen. Die kartografische Darstellung der Bevölkerungsentwicklung Gesamtdeutschlands in Abbildung 6 lässt vielmehr einen Schrumpfungs-Keil erkennen, der sich von der östlichen Lübecker Bucht über den Süden Niedersachsens bis ins Saarland und von dort nach Oberfranken erstreckt. Er umfasst beinahe das gesamte Gebiet der ostdeutschen Bundesländer, Ausnahmen bilden der Großraum Berlin mit Potsdam und einige Großstädte wie Jena und Leipzig, sowie die Landeshauptstädte Dresden, Erfurt, Magdeburg und Schwerin. Dies führte kürzlich zur Verbreitung des Begriffs der *Schwarmstädte* (Simons & Weiden, 2015). Nach Simons‘ und Weidens salopp formulierter Erklärung handelt es sich dabei um die „Zusammenrottung“ einer Minderheit bzw. einer zunehmend zur

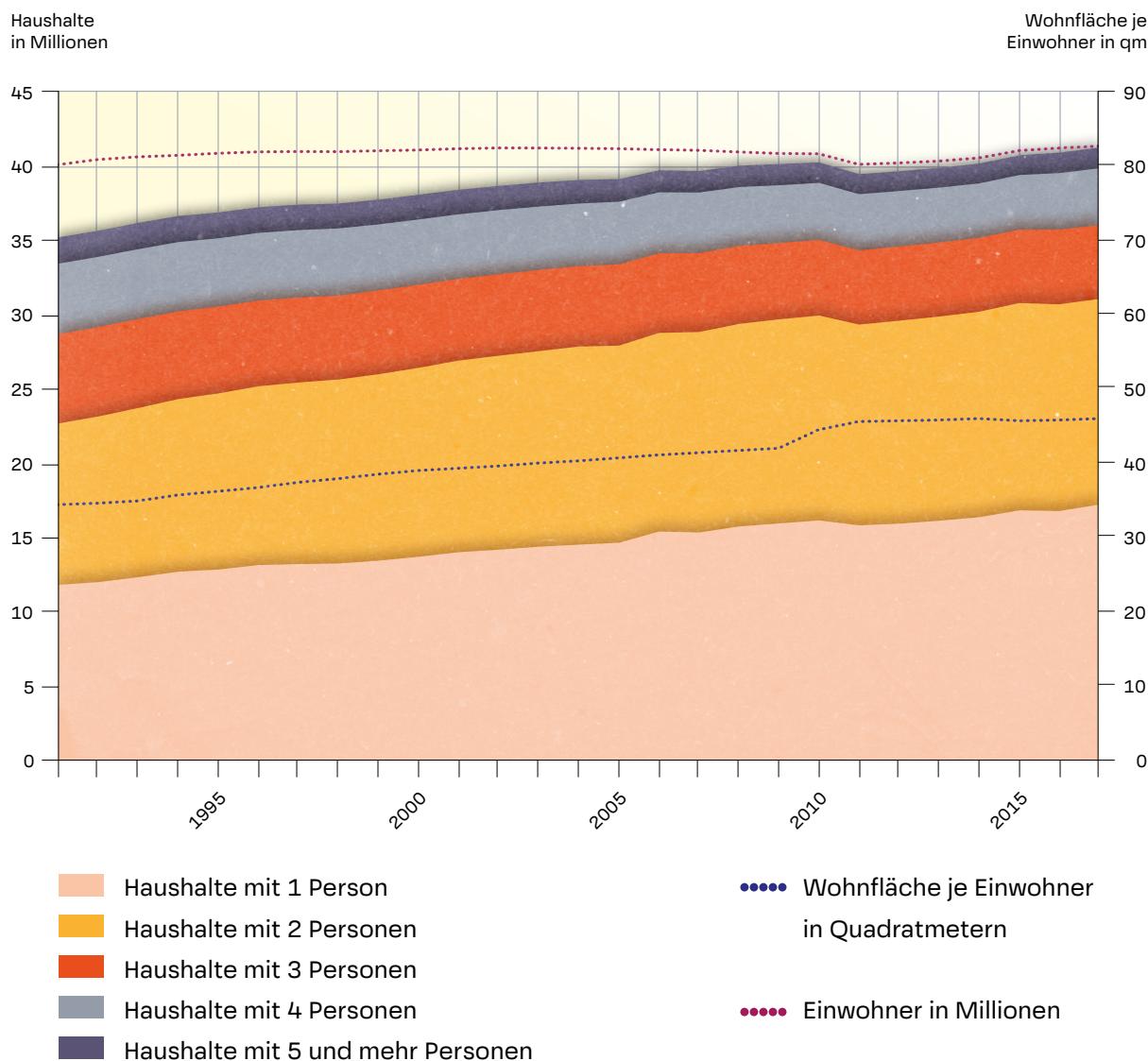


Abb. 7: Haushaltsgrößen und Wohnfläche pro Person in Deutschland 1991–2017.
Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2018.

Minderheit werdenden Altersgruppe (in diesem Fall junge Menschen), die sich durch bewusste Migration räumlich konzentrieren möchte. Andererseits präferieren ältere Menschen, wenn sie innerhalb Deutschlands den Wohnort wechseln, eher die ländlicheren Regionen (Witkowski, 2019, S. 25).

2.3.2 Sozialstruktur der Haushalte

Die Wohnraumnachfrage in einer Stadt ist nicht allein anhand der Bevölkerungszahl und Altersstruktur determiniert. Vielmehr müssen dafür die Zahl der Haushalte und deren Sozialstruktur (insbesondere Haushaltsgröße und -einkommen) berücksichtigt werden. In der Bevölkerungsforschung werden

diese oftmals als Haushaltstypen klassifiziert. Diese Typologisierungen können die Zahl der im Haushalt lebenden Personen betreffen (Single-Haushalte, Zwei-, Drei-, Mehrpersonenhaushalte etc.), das Haushaltseinkommen oder den sozioökonomischen Status bzw. die (berufliche) Lebenssituation (z. B. Rentner, Alleinerziehende, Berufstätige, Transferleistungsbeziehende).

Eine wachsende oder schrumpfende Bevölkerungszahl führt nicht zwangsläufig zu einer proportionalen Entwicklung der Zahl der Haushalte (Witkowski, 2019, S. 68). Bevölkerungs- und Haushaltzahlentwicklung bzw. -prognosen können sogar gegenläufig sein, wenn eine gleichbleibende oder sinkende Zahl von Menschen sich zunehmend auf kleine Haushalte verteilt. Die Abbildung 7 zeigt anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes, dass die Zahl der Privathaushalte seit 1991 von rund 35 Millionen auf rund 41 Millionen im Jahr 2017 stieg, obwohl die Gesamtbevölkerung Deutschlands sich kaum veränderte. Die Verschiebung der Verhältnisse der Haushaltsgrößen hin zu mehr Zwei- und Einpersonenhaushalten geht einher mit einer wachsenden durchschnittlichen Wohnfläche pro Person. Dieser Trend wird sich auch in Zukunft fortsetzen: Mehrgenerationen-Haushalte mit fünf oder mehr Personen werden seltener, die Anzahl kleiner Haushalte mit ein oder zwei Personen nimmt hingegen zu (Bucher & Schlömer, 2003, S. 124). Das gilt vor allem für Großstädte.

Nicht nur die Haushaltsgröße, auch die Altersstruktur von Haushalten hat Auswirkung auf den Wohnraumbedarf. Jüngere Haushalte haben einen höheren Platzbedarf, wenn eine Familie gegründet wird oder bereits minderjährige Kinder mit im Haushalt wohnen, als Ein- und Zweipersonenhaushalte von Erwachsenen. Haushalte von älteren und hochbetagten Menschen haben hingegen einen höheren Bedarf an seniorenen- oder behindertengerechter Ausstattung als jüngere Haushalte. Zudem sind zwei Effekte zu beobachten, die sich auf das Alter von Haushalten beziehen: Der Lebenszykluseffekt und der Remanenzeffekt. Der Lebenszykluseffekt beschreibt, wie sich deren quantitative Wohnraumnachfrage mit steigendem Alter verhält: Wenn junge Personen einen Haushalt gründen, werden meist kleine Wohnungen oder WG-Zimmer nachgefragt. Mit dem Berufseinstieg sowie der Familiengründung steigt der Bedarf nach größeren Wohnungen. Mit späterer Verkleinerung des Haushalts (durch Auszug der Kinder, Trennung oder Tod des Partners) würde die Wohnraumnachfrage wieder sinken. Tatsächlich lässt sich in dieser Phase aber häufig der Remanenzeffekt feststellen: Menschen bleiben in späteren Lebensphasen in ihrer Wohnung, weil emotionale und finanzielle Bindungen daran bestehen, die eigene Mobilitätsbereitschaft (oder das -vermögen) sinkt bzw. die Transaktionskosten für einen Umzug zu hoch wären. Die Wohnfläche wird im Alter nicht an die tatsächliche Lebenssituation angepasst (Witkowski, 2019, S. 125f). Stattdessen verharren klein gewordene Haushalte in derselben Wohnung, die vormals von mehr Personen (in der Regel gemeinsam mit

den Kindern) bewohnt wurde. Auch durch diesen Faktor steigt die Wohnfläche pro Person an (Bucher & Schlömer, 2003, S. 125).

Ein weiterer Faktor, der sich auf die Wohnraumnachfrage auswirkt, ist die Einkommensstruktur der Haushalte.³⁹ Wenngleich im Schnitt Haushalte mit höheren Einkommen mehr Wohnfläche nachfragen, darf natürlich nicht fälschlich darauf geschlossen werden, Haushalte mit niedrigen Einkommen hätten einen proportional geringeren Bedarf an Wohnfläche. Wie im Kap. 2.2.1 bereits gezeigt wurde, ist das Wohnen ein Grundbedürfnis und hat Wohnraum den Charakter eines sozialen, nicht substituierbaren und nicht teilbaren Gutes. Die Wohnfläche kann daher nur begrenzt reduziert werden. Dementsprechend muss hier berücksichtigt werden, dass Haushalten mit sehr niedrigen Einkommen nur ein entsprechend preiswerter Teil des Wohnraumangebots zur Verfügung steht. In der Regel geht allerdings ein geringerer (Miet-)Preis auch mit geringerer Qualität von Wohnraum einher. Auf die Mindestqualitätsstandards und die Bezahlbarkeit von Wohnungen wird im Kap. 3 noch näher einzugehen sein.

Entscheidend ist, neben der Veränderung von Bevölkerungszahl und Altersstruktur, die Sozialstruktur der (Wohn-)Haushalte. Sie hängt zwar einerseits vom demografischen Bevölkerungsstand und Migrationsmustern auf Individualebene ab, andererseits aber auch von kulturellem Wandel, Lebensstil und Wertewandel inklusive einer Pluralisierung von Haushaltsformen sowie sozial-strukturellen Entwicklungen, die aus soziologischer Perspektive für eine Erklärung der Nachfrageveränderung auf dem Wohnungsmarkt herangezogen werden müssen (Friedrichs & Kecske, 2000, S. 1121). Friedrichs und Kecske weisen auch auf die möglichen Wechselbeziehungen und umgekehrten Kausalitätsbeziehungen in diesem Feld hin. So können sich ändernde Haushaltsstrukturen auch die Folge eines veränderten Wohnungsangebots sein, wenn beispielsweise junge Menschen nur deshalb länger im Elternhaus verbleiben oder sich in Wohngemeinschaften zusammenfinden, weil kein genügend großes Angebot an Einzelwohnungen zu einem für sie bezahlbaren Preis zur Verfügung steht. Erklärungen für soziale Veränderungen sind in der Regel nicht eindimensional, ihre Wirkungen erst recht nicht. Gesellschaftlicher Wertewandel, die Hinwendung zu (post-)modernen Werten und (post-)materiellen Lebensstilen, Emanzipation, Individualisierung und Ausweitung

39 Darüber hinaus haben u. a. auch die Zinsentwicklung, das regulatorische (institutionelle) Umfeld, die demografische Entwicklung, die Baukosten und die Immobilienpreise Einfluss auf die Wohnraumnachfrage (Witkowski, 2019, S. 121ff). Zugunsten der Eingrenzung der Fragestellung dieser Arbeit auf soziodemografische Faktoren werden diese Determinanten hier nicht näher untersucht.

des Spektrums von Normen der Partnerwahl begleitet von entsprechender Familienpolitik seien an dieser Stelle nur stellvertretend für eine Vielzahl von sozialwissenschaftlichen Erklärungsmöglichkeiten für sich verändernde Wohnbedürfnisse, Wohnpräferenzen und Wohnraumnachfrage genannt. Der langfristige Trend zeigt für Großstädte noch deutlicher in Richtung einer Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße und einer Zunahme von Einpersonenhaushalten.⁴⁰

2.3.3 Soziodemografischer Wandel als Störeinfluss im Resilienzmodell

Der letzte Teil dieses Kapitels widmet sich der Zielstellung, soziodemografischen Wandel als Störeinfluss auf die Wohnraumversorgung in einem urbanen System zu definieren. Bereits im Kap. 2.1.2 wurde vorgestellt, dass sich die Themenfelder der Urbanen Resilienz sowohl mit Schocks als auch mit längerfristigen Störungen natürlicher, ökonomischer, sozialer, technologischer oder politischer Art befassen. O'Brien et al. (2009) [zitiert nach Deppisch (2016) S. 206] verweisen darauf, dass es sich dabei gerade in Städten nicht nur um ökologische Variablen handelt, sondern, dass Störungen oder Schocks für das städtische System vorwiegend durch sozialen, politischen oder kulturellen Wandel ausgelöst werden. In Bezug auf Städte dürften also gerade die sozialen Krisen besonders relevant sein. Zu dieser Art von Krise zählt die in dieser Arbeit betrachtete Störung der Wohnraumversorgung durch soziodemografische Veränderungen der Stadtbevölkerung.

Neben schockartigen Veränderungen können auch langsame, unterschwellig ablaufende Entwicklungen – sog. *Chronic Slow Burns* (Foster, 2007, S. 13; Davoudi & Porter, 2012, S. 304; Pendall et al., 2010, S. 80) – ein System derart beeinflussen, dass daraus eine Krise und folgende substantielle Veränderung der Strukturen eines Systems entstehen. So lassen sich bestimmte demografische Muster, die durch multiple Ursachen entstehen oder sich gar gegenseitig erst ermöglichen, ebenso als ein Störereignis auffassen, wie (plötzliche) exogene Schocks. In diesem Verständnis gelten auch systeminterne, nicht-lineare Prozesse als Auslöser von Krisen oder permanenter struktureller Veränderung. Taylor und Birnbaum verweisen darauf und nennen in diesem Zusammenhang Wohnungsnot explizit als Auswirkung eines „slow shift“ (Taylor & Birnbaum, 2016, S. 9), des soziodemografischen Wandels als schlechendem Prozess.

⁴⁰ In Leipzig lag der Anteil der Ein-Personen-Haushalte im Jahr 2018 bei 54,3 %, seit 2010 steigt dieser Wert kontinuierlich an (Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen. Stand: 31.12.2018).

Beide Varianten – Schock und dauerhafte Störung – kommen als Kategorie für die in dieser Arbeit fokussierten Störungen durch soziodemografische Veränderungen in Frage.

Auf der Grundlage der vorangegangenen Ausführungen in den Kap. 2.3.1 und 2.3.2 lässt sich nun begründen, inwiefern soziodemografische Veränderung im Kontext dieser Arbeit als Störeinfluss auf das System Stadt aufzufassen ist. Dazu muss die Perspektive von der Mikroebene des Individuums bzw. der Haushalte auf die Mesoebene der Stadt verschoben werden. Die Zu- und Abnahme der Haushalte sowie ihrer Sozialstruktur bringen einen Wandel des tatsächlichen Wohnraumbedarfs einer Stadt mit sich. Dies kann nicht nur zu massivem Wohnungsmangel oder -leerstand (global oder in bestimmten Wohnungsmarktsegmenten) führen, sondern auch negative Auswirkungen für die Stadt- und Quartiersstrukturen und das soziale Zusammenleben haben. Darüber hinaus können sie zu ökologischen Problemen und Ineffizienz von Infrastrukturen führen. Prognosen darüber, wie und wann sich solche Veränderungen vollziehen, sind zudem von starken Unsicherheiten behaftet. Soziodemografische Veränderungen können deshalb in zweierlei Hinsicht als Störung des Systems Stadt interpretiert werden: durch ihre Wirkung auf die Wohnraumnachfrage und durch ihre Nicht-Antizipierbarkeit.

Wirkung auf die Wohnraumnachfrage

In der Stadtforschung lassen sich bereits Ansätze finden, in denen die Bevölkerungsveränderungen im städtischen Raum als Schock für Wohnungsmarkt- und andere Teilsysteme gelten, so z. B. Haase, Rink und Grossmann in ihrem Artikel „Urban shrinkage as a shock?“ (2012). Als Ausgangspunkt für urbane Schrumpfung sehen Haase et al. unter anderem „age shocks“ und „demographic shocks“. Ihre Definition von Schock bezieht daher längerfristige Prozesse ein: „[W]e define a shock (generally) as an event or process that produces a significant change within another system, e.g. an urban (human-environmental) system, occurring mostly but not necessarily outside of it.“ (Haase et al., 2012, S. Teil 2.1). Die postsozialistische Transformation wird von Haase et al. als Schockereignis für eine Großstadt wie Leipzig, d. h. für das ganze System Stadt, mit allen Folgen für Arbeits- und Wohnungsmarkt, bauliche Infrastruktur und soziale Belange sowie sich daraus ergebende urbane Schrumpfung angesehen.

Analog kann eine sich (aus welchen Gründen auch immer) plötzlich verändernde Bevölkerungszahl und -struktur auch als Schock für das Subsystem Wohnungsmarkt angesehen werden. Der räumliche Bezugspunkt ist jedoch von entscheidender Bedeutung bei der Betrachtung der Folgen soziodemografischen Wandels für die Wohnungsnachfrage bzw. Wohnraumversorgung in Städten (Bucher & Schlömer, 2003, S. 122). Im Kap. 2.3.1 wurde bereits

deutlich, dass die aktuellen und zukünftigen soziodemografischen Veränderungen, die im wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurs unter dem Begriff soziodemografischer Wandel verhandelt werden, einer zunehmenden räumlichen Polarisierung unterliegen. Auf Ebene der Landkreise und Städte wird ein Nebeneinander von Gebieten mit Bevölkerungswachstum als auch solcher Gebiete mit Bevölkerungsverlust beobachtet. Ebenso können auf kleinräumiger Ebene innerhalb einer Stadt simultan Quartiere oder Stadtteile mit wachsenden als auch stagnierenden oder schrumpfenden Entwicklungen bestehen. Entscheidend für die Modellierung von soziodemografischem Wandel als Schock ist, welches Bezugssystem gewählt wird. Deshalb werden in diesem Kapitel sowohl gesamtstädtische als auch kleinräumigere Wirkungen von demografischen Veränderungen auf die Wohnraumversorgung betrachtet.

Extreme Veränderungen innerhalb eines kurzen Zeitraumes können eine überproportionale Belastung eines Systems darstellen, die aufgrund der ausbleibenden oder verzögerten Anpassungsmöglichkeiten des Wohnungsangebots als Schock-Momente erfahren werden. Demografische Ereignisse wie die auf einen sehr kurzen Zeitraum konzentrierte, starke Zuwanderung Geflüchteter 2015/16, die sog. Spätaussiedlerwelle nach Westdeutschland 1990 oder die oben angesprochenen innerdeutsche Wanderungsbewegungen und der Geburtenrückgang in Ostdeutschland in den ersten Jahren nach Mauerfall, sind in der Regel exogen, d. h. durch politische oder soziale Umbrüche hervorgerufen. Sie haben faktische Krisen wie (partielle) Wohnungsnot oder extremen Wohnungsleerstand hervorgerufen. In beiden Szenarien gilt zumindest für Teile der Wohnbevölkerung, dass die Funktion Wohnen in der Stadt gestört ist. Sichtbar wird dies einerseits beispielsweise an der temporären Überlastung der zuständigen Ämter und Behörden für Antragstellungen, übervollen Gemeinschaftsunterkünften und Mangel an anderen Wohnmöglichkeiten, Bildungs- und Erziehungsangeboten mit spezieller Ausrichtung, andererseits an Wohnungsleerstand, Verödung von Stadtzentren und der Schließung von allgemeinen Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen aufgrund mangelnder Nachfrage.

Darüber hinaus können strukturell bedingte soziodemografische Veränderungen, die sich langfristig vollziehen, nicht minder schockartige Auswirkungen haben. In der Urbanistik und der sozialwissenschaftlichen Stadtforschung werden diese Phänomene unter den Perspektiven von Wachstum (*Urban Growth*) und Schrumpfung (*Urban Shrinkage*) diskutiert. Urbane Schrumpfung kann ebenso wie urbanes Wachstum Verschiebungen der sozialräumlichen Struktur bewirken, d. h. eine Ver- oder Entmischung, (De-)Konzentration bestimmter Bevölkerungsschichten, Diversifizierung oder Monostrukturierung innerhalb eines Stadtraumes. Davon sind in besonderer Weise die lokalen Wohnungsmärkte und die Wohnraumversorgung betroffen, wie es zum Bei-

spiel in Leipzig der Fall war (Rink, Bontje, et al., 2021; Rink, Haase & Schneider, 2014). Aber auch für andere deutsche Städte lässt sich dies belegen (Rink & Egner, 2020, 2021).

Als kritisch gilt v. a. die Segregation, d. h. eine wohnräumliche Trennung ökonomisch oder sozial schlechter gestellter Haushalte (Dangschat, 2014; Friedrichs & Triemer, 2009) Sie kann sich sowohl bei Schrumpfung als auch bei Wachstum verstärken (Großmann et al., 2014; Großmann, Arndt, Haase, Rink & Steinführer, 2015). Auf Stadtteilebene ist vor allem der Prozess der *Gentrifizierung* eine seit Beginn der 1990er Jahre häufig untersuchte Erscheinungsform (Friedrichs & Kecske, 1996; Holm, 2012). Deren Ausgangspunkt ist meist die bauliche Aufwertung und wachsenden Beliebtheit eines bislang wirtschaftlich und sozial eher unterprivilegierten Quartiers. Steigende Mieten bzw. Wohnungs- und Grundstückspreise und dadurch bedingte soziale Verdrängung ärmerer Haushalte sind die Folgen (Holm, 2014).

Zudem zeigen sich auch in Bezug auf Flächennutzung und -verbrauch negative Entwicklungen in Städten, die mit starkem Bevölkerungswachstum oder starker Schrumpfung konfrontiert sind (Nuissl & Rink, 2005). Während der langfristige Leerstand von Wohnhäusern die Entstehung von innerstädtischen Brachflächen und eine zunehmend zerfasernde Stadtstruktur begünstigt (die wiederum auch Räume für bestimmte ökologische Funktionen öffnen kann), müssen die verbliebenen Wohnstandorte weiterhin mit notwenigen Infrastrukturen versorgt werden, was sich zulasten einer Flächen- und Ressourcenschonung auswirken kann. Andererseits führen starker Druck auf den Wohnungsmarkt und zunehmende bauliche Verdichtung und Versiegelung z. B. zu Defiziten für wohnortnahe Erholungsmöglichkeiten, Lärmsteigerung, Überhitzung und Überbeanspruchung der noch verbliebenen Freiflächen.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass sowohl die langfristigen Prozesse von Des- und Suburbanisierung als auch (Re-)Urbanisierung mit ihren soziodemografischen Veränderungen negative Wirkung auf die urbane Wohnraumversorgung haben können, als auch die eher kurz und heftig auftretenden demografischen Schocks wie internationale Zuwanderung aufgrund von Flucht vor Krieg und Verfolgung oder regionale Abwanderung aufgrund politischer Umwälzung, wie z. B. im Zuge der Deutsche Vereinigung 1989/90. Das spricht dafür, dass soziodemografische Veränderungen sowohl Elemente des Schocks als auch des *Slow Burn* – der schleichenden Krise – für die Resilienz der Wohnraumversorgung in sich vereinen.

Nicht-Antizipierbarkeit des Wohnraumbedarfs durch Unsicherheit der Prognosen

Bevölkerungsprognosen, Haushaltsprognosen und Prognosen des zukünftigen Wohnraumbedarfs gehören zum Repertoire der Informationsquellen, die der Stadtplanung und den entsprechenden Verwaltungseinheiten einer Kommune zur Verfügung stehen. Ebenso nutzen die politischen Akteure diese statistischen Prognosen für ihre Argumentationen. Doch wie sicher können solche Prognosen insbesondere auf kleinräumiger Ebene sein?

Für Prognosen der Wohnungsnachfrage sind die Prognosen der (Wohn-)Haushalte relevant, welche wiederum auf Bevölkerungsprognosen basieren. Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder fertigen solche Prognosen unter Zuhilfenahme vieler Annahmen an. Die statistischen Prognoseverfahren sind heute kaum noch strittig. Für die Qualität einer Prognose ist deshalb beinahe ausschließlich die Qualität der Annahmen über die künftige Entwicklung der Geburten- und Sterberate sowie von den Annahmen über die Ein- und Auswanderungen ausschlaggebend (Birg, 2015, S. 24). Vor allem die differenzierten Muster der Binnen- und Außenmigration erschweren kleinräumige Bevölkerungsprognosen. Die dazu zu treffenden Annahmen stellen einen weitaus größeren Unsicherheitsfaktor dar als die Annahmen zu Fertilitäts- und Mortalitätsraten.

Welche Unsicherheiten mit diesen Annahmen einhergehen, wird bei der Rezeption der berechneten Ergebnisse jedoch häufig ausgeblendet. Die Ergebnisse stellen aber eher mathematische Modellrechnungen dar, die auf den Entwicklungen der Vergangenheit beruhen und als Wenn-Dann-Aussagen zu verstehen sind (ebd., S. 30f). So erklärt sich auch die übliche Berechnung und Darstellung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in Form eines Korridors zwischen zwei oder mehr Varianten. Über die Qualität der Annahmen, auf denen die Maximal- oder Minimalvariante begründet wird, ist damit noch nichts gesagt.

Deutlicher wird diese Annahmenbasiertheit auch, wenn die Vorhersagen verschiedener Institutionen auf Ebenen mit unterschiedlichen Kenntnissen und Interessen miteinander verglichen werden. Die regionalisierten Bevölkerungsprognosen der statistischen Landesämter für deutsche Landkreise und Städte basieren auf einer koordinierten Schätzung der Binnenwanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands, die in Abstimmung mit dem Statistischen Bundesamt zur Sicherstellung der logischen Konsistenz der Zahlen getroffen wird. Die kleinräumigen und lokalen Binnenwanderungsbewegungen können aber

erheblich schneller und stärker ausfallen als zwischen den Bundesländern. Die Prognosesicherheit für regionale Entwicklung auf dieser Basis ist daher mit größerer Unsicherheit behaftet als die für ein Bundesland insgesamt (Just, 2011).⁴¹

Die Unsicherheit regionaler und lokaler Bevölkerungsprognosen sei damit als erster Unsicherheitsfaktor hinreichend erläutert. Um aus Prognosen Rückschlüsse auf die Nachfrageentwicklung am Wohnungsmarkt ziehen zu können, muss als weiterer Faktor auch die Veränderlichkeit von Haushaltsstrukturen⁴² berücksichtigt werden (Friedrichs & Kecskes, 2000, S. 1120). Für eine Prognose der Wohnungsnachfrage müssen daher weitere Annahmen zur zukünftigen Haushaltsstruktur getroffen werden, was wiederum die Wahrscheinlichkeit des Zutreffens der Prognose zusätzlich verringert (Bucher & Schröder, 2003, S. 124).

Nichtsdestotrotz gibt es aktuelle Prognosen zur Wohnraumnachfrage bzw. Wohnungsbedarf auf nationaler und regionaler Ebene, z. B. die „Wohnungsmarktprognose 2022/23. Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2035“ (Braun & Fuchs, 2022), die „Wohnungsmarktprognose 2030“ des BBSR (Held & Waltersbacher, 2015) oder die Studie des Eduard Pestel Instituts „Wohnungsmangel in Deutschland? Regionalisierter Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2025“ (Günther & Hübl, 2009). Bei letzterer Studie muss beachtet werden, dass drei Verbände der Bau- und Immobilienwirtschaft Auftraggeber dieser Studie waren, was ein Indiz für mögliche Interessengeleitetheit der Studie ist. Dies kann jedoch auch bei jeder anderen Studie der Fall sein und sollte vor der Benutzung solcher Prognosedaten überprüft werden.

41 Exemplarisch zeigt sich dies am Vergleich der regionalen Bevölkerungsprognosen des BBSR bzw. BBR der Jahre 2003, 2006 und 2009, die sich auf einen Prognosehorizont bis 2020 bzw. 2025 erstrecken. Während die Prognosen der Bevölkerungszahl für Deutschland insgesamt zwischen den drei Berechnungen nur wenig voneinander abweichen, ist die Prognoseänderung auf Kreisebene erheblich. Just (2011) führt dies auf die stärkere Dynamik und daher schwieriger durch Annahmen erfassbare Binnenwanderung zurück.

42 Wenngleich einige Haushalte neben der Hauptwohnung auch eine Zweit- oder Freizeitwohnung unterhalten, im Jahr 2018 etwa 4 % der deutschen Haushalte (Statistisches Bundesamt, 2019d), wird vereinfachend angenommen, dass die Zuordnung Haushalt – Wohnung eineindeutig sei, also die Zahl der Haushalte mit der Anzahl der für Wohnzwecke nachgefragten Wohnungen übereinstimmt. Präziser wäre die Bezeichnung ‚Wohnhaushalte‘. Zur genaueren Bestimmung und Erhebung von Haushaltsdaten siehe Oertel (2017) und Hübner (2006).

Darüber hinaus birgt eine kleinräumige (auf Stadtteil- oder Quartiersebene bezogene) Prognose Schwierigkeiten, weil die Datenbasis zu Haushaltszahlen oftmals nicht in der erforderlichen Granularität verfügbar ist und sich darüber hinaus die räumliche Disparität hinsichtlich der Haushaltsstrukturen vergrößert hat (Oertel, 2017, S. 25). Die Stadt Leipzig führt seit dem Jahr 2002 ein kleinräumiges Monitoring des Wohnungsmarktes (Stadt Leipzig, 2018b, S. 4), die als Informationsbasis für die Erstellung Wohnungspolitischer Konzepte genutzt werden, explizite Prognosen auf dieser Raumbene werden daraus aber bislang nicht erstellt.

Als Zwischenfazit kann also festgehalten werden, dass Bevölkerungsprognosen bzw. Haushaltsprognosen bzw. Wohnraumnachfrageprognosen von Unsicherheiten weniger im Bereich der statistischen Berechnungsmethoden als der ihnen zugrunde liegenden Annahmen zu finden sind. Wanderungsbewegungen sind auf Stadt-/Kreisebene die volatilsten und daher am schwierigsten zu antizipierenden Faktoren.

Weiterhin gilt es zu beachten, dass Bevölkerungswachstum oder -schrumpfung sowie sich wandelnde Bevölkerungsstruktur innerhalb einer Stadt in den seltensten Fällen allein auf den Makroprozess des demografischen Wandels zurückzuführen sind. So können unter anderem die Standortattraktivität bzw. wirtschaftliche Entwicklung einer Region, besonders die Quantität und Qualität der vorhandenen Arbeitsplätze sowie die (akademischen) Ausbildungsmöglichkeiten, aber auch Lebensqualität und Image einer Stadt Einfluss auf die Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung haben. Es muss von einem Zusammenwirken mehrerer gesellschaftlicher Makroprozesse (wirtschaftliche Gesamtentwicklung, Wertewandel, politische Verhältnisse, Klimawandel etc.) mit unterschiedlichen lokalen Ausprägungen ausgegangen werden (Haase et al., 2012, S. 2). Der darunter subsumierte Veränderungsprozess ist von Komplexität und Unsicherheit gekennzeichnet. Beides begünstigt das Auftreten von Überraschungsmomenten bzw. unvorhergesehenen Ereignissen, eine essentielle Eigenschaft von komplexen adaptiven Systemen (McDaniel, Jordan & Fleeman, 2003). Gerade die scheinbare Sicherheit von Prognosen, die sich in der Hervorbringung genauer Zahlenwerte äußert, verleitet dazu, die Wahrscheinlichkeit für ihr tatsächliches Eintreten höher einzuschätzen als andere, nicht (quantitativ) formulierte Zukunftsverläufe. Diese Verzerrung, die Präferenz für „das Planbare“, das Reguläre und die entsprechende Demonstration von Erfolgen durch Planung und Kontrolle sei insbesondere in öffentlichen Verwaltungsorganisationen zu finden (Hutter, 2017, S. 151). Hutters Vergleich zum Umgang mit „Überraschungen“ in der Planung von zwei Dresdener Stadtverwaltungseinheiten (Amt für Umweltschutz und Amt für Stadtplanung) in Bezug auf unerwartete Flut-Ereignisse bzw. unerwartete demografische Entwicklungen zeigt, dass solche Überraschungen oder Schocks eher in der

Umwelt- und Katastrophenschutz-Planung antizipiert und bedacht werden, als in der Stadtplanung. Hutter räumt jedoch ein, dass auch ein Mangel an spezifischer empirischer Forschung, die solch ein antizipatives Denken und Handeln in den städtischen Verwaltungsgremien aufspürt, zu diesem Schluss führen könnten (S. 158f).

Es ist daher festzuhalten, dass die Vorhersagbarkeit von Bevölkerungsentwicklung auf kleinräumiger Ebene nicht besonders hoch ist. Diese Art von Unsicherheit wird bereits in der Literatur im Zusammenhang mit Resilienzdenken adressiert. Walker et al. weisen auf die Unsicherheit von Voraussagen im Allgemeinen sowie auf die strukturelle Unterschätzung von Unsicherheiten in statistischen Modellen hin, wenn es um SES (siehe Kap. 2.1.2) geht: „even the uncertainties are uncertain“ (Walker et al., 2002 o.S. [Introduction]). Als Gründe benennen Walker et al.: (1) Non-Linearität der Veränderungen, (2) Reflexivität menschlichen Verhaltens in Bezug auf Vorhersagen, (3) zeitliches Hinterherhinken der Vorhersagemodelle, Anpassung der Modelle ist besonders in Zeiten starker Dynamik nicht adäquat möglich. Der anthropogene Faktor, also die Einstellungen sowie das Verhalten der menschlichen Akteure innerhalb ihrer institutionellen Spielräume dürfe daher nicht unterschätzt werden, wenn es um die Einschätzung der Sicherheit von Prognosen und damit um die umgesetzten, in Erwägung gezogenen, nicht durchsetzbaren oder eben gar nicht in Erwägung gezogenen Handlungsoptionen geht.

Aus naheliegenden Gründen soll hier auf das Beispiel der Stadt Leipzig verwiesen werden, die seit 1990 sehr unterschiedliche demografische und soziale Entwicklungen, oftmals entgegen der Erwartungen und Prognosen erfuhr (Rink, 2015, S. 95): Trotz eines massiven Bevölkerungsrückgangs in den 1990er Jahren wurde – zumindest anfänglich – mit einem baldigen Boom gerechnet und deshalb viel Wohnraum durch Neubau geschaffen oder durch Sanierung wiederhergestellt, der dann aber nicht genutzt wurde und die Leerstandsquote noch weiter ansteigen ließ. Ähnlich verhielt es sich in den 2000er Jahren, als zwar mit moderaten Wachstumsprognosen gearbeitet wurde. Auf einen so starken Bevölkerungsanstieg, wie er dann tatsächlich eintrat, war man aber offensichtlich nicht eingestellt (Rink, Bontje, et al., 2021). Daran wird deutlich, dass das Überraschungsmoment eines demografischen Schocks nicht nur in der Vorhersageunsicherheit begründet liegen kann, sondern auch in der Art und Weise des Umgangs damit, insbesondere im Ignorieren bestimmter prognostizierter oder zumindest als mögliches Szenario bekannter Entwicklungen. Tritt dieses Szenario ein, während bis dahin eine auf ein anderes oder gegenläufiges Szenario ausgelegte Strategie verfolgt wurde, kann es zu dieser Schockwirkung kommen.

2.4

Zusammenfassung der theoretischen Grundlagen

In diesem Kapitel wurden drei Themenfelder, die der Fragestellung dieser Arbeit zugrunde liegen, theoriebezogen vorgestellt: (urbane) Resilienz, Wohnraumversorgung und soziodemografischer Wandel. Daraus lassen sich für die Ziele und das weitere Vorgehen der vorliegenden Arbeit grundlegende theoretische Schlussfolgerungen ziehen, die hier zusammengefasst werden.

Im K 2.1 wurden die Begriffe Resilienz und Resilienzdenken eingeführt und auf theoretischer Ebene ihre Kompatibilität mit dem Forschungsgegenstand des Wohnens geklärt. Der oftmals und zu Recht als zu unbestimmt kritisierte Begriff der Resilienz bedurfte einer genauen Erörterung und Präzisierung dessen, was darunter verstanden werden soll. Diese Bestimmung erfolgte im Kap. 2.1.1. Im Ergebnis wird Resilienz im Rahmen dieser Arbeit im Sinne der sozialökologischen Perspektive als dynamische Eigenschaft eines Systems verstanden. Der Fokus liegt dabei auf dem Anpassungs- und Transformationsvermögen angesichts von schleichenden oder schockartigen Störungen, die zu einer Krise des Systems führen können. Der prozesshafte Charakter von Resilienz deckt sich mit dem Verständnis von Stadt als einem komplexen adaptiven System, das sich in ständiger Veränderung befindet und keine, zumindest keine dauerhaften Gleichgewichtszustände kennt. Nur diese Perspektive von Resilienz wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit und in Bezug auf ihre der sozialen Sphäre zugehörenden Untersuchungsgegenstände, der urbanen Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik, als angemessen erachtet. Das Konzept der Resilienz wird als ein heuristisches Werkzeug benutzt, um Prozesse der Anpassung und Transformation von Städten, hier bezüglich ihrer Wohnraumversorgung angesichts sich wandelnder soziodemografischer Strukturen und entsprechenden verändertem Wohnraumbedarf, beschreiben, verstehen und bestenfalls erklären zu können.

In der Urbanen Resilienz-Forschung, in die vorliegende Arbeit einzuordnen ist, gehört das Thema Wohnen bzw. Wohnraumversorgung bislang zu den marginaleren Forschungsfeldern. Mit der ausführlicheren Erörterung eines systemtheoretischen Verständnisses von Stadt inklusive ihrer charakteristischen Eigenschaften der Selbstorganisation und Emergenz, den Subsystemen von Stadt und der Verortung des Wohnens sowie der Wohnungspolitik in diesen Subsystemen konnte jedoch gezeigt werden, dass auch dieser Funktionsbereich von Stadt in das Forschungsfeld der Urbanen Resilienz integriert werden kann. Aufgrund der komplexen Verbindungen zu anderen Funktionen von Stadt erscheint dies auch notwendig, insbesondere weil damit der in der aktuellen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit urbaner Resilienz vielfach

geforderten Erweiterung der Resilienzperspektive um sozialwissenschaftliche Aspekte, die auch Normativismen reflektiert und Zielkonflikte von Resilienz offenlegen, Rechnung getragen werden kann.

Konzeptionelle Bezüge bietet die Urbane Resilienz-Forschung auch mit den von ihr beschriebenen urbanen Ökosystem-Dienstleistungen und -Funktionen, zu denen auch das Wohnen zählt. Stadt wird als komplexe Verschränkung von ökologischen und sozialen Systemen innerhalb eines Raumes verstanden. Eine Modellierung von Subsystemen wurde im Kap. 2.1.3 aufgegriffen, anhand derer sich das Zusammenspiel von Governance-Netzwerken, Stoffwechselflüssen, bebauter Umwelt und sozioökonomischen Dynamiken der Stadt ablesen lässt. Diese Modellierung wird für den Zweck dieser Arbeit erweitert, um das Wohnen als eine in mehreren Subsystemen verankerte Funktion zu begreifen. Damit ist eine für das weitere Vorgehen geeignete Beschreibung und Abgrenzung des Forschungsgegenstands Wohnen als essentielle Funktion von Stadt herausgearbeitet.

Mit der Betrachtung von Stadt als komplexem, adaptiven und sozialen System wurde die theoretische Grundlage für die Anwendbarkeit des Resilienzkonzepts auf Wohnraumversorgung (als urbane Funktion) und Wohnungspolitik (als Akteursfeld mit eigenen Macht- und Entscheidungsstrukturen) hergestellt. Es konnte somit gezeigt werden, dass das Themenfeld Wohnen sich grundsätzlich für eine Betrachtung aus der Perspektive sozialökologischer Resilienz eignet. Als funktionaler Bestandteil des Systems Stadt sollte es sogar – im Sinne einer Vervollständigung und Anreicherung des Forschungsgebiets – in die Urbane Resilienz-Forschung einbezogen werden. Die integrative Definition urbaner Resilienz von Meerow et al. wird als Ausgangspunkt für die weitere Konzeptionierung von Resilienz urbaner Wohnraumversorgung in dieser Arbeit übernommen. Die darin enthaltene Formulierung ‚erwünschte Funktion‘ bietet das Potenzial, Wohnen als einen zwar normativen, aber anhand des Grundbedürfnisses nach Wohnraum auch begründbaren Gegenstand der urbanen Resilienz zu betrachten. Die Bedeutung der Wohnung als Voraussetzung/Befähigung für das Wohlergehen von Menschen klingt hier schon an. Auf diesem Ergebnis baut das Kap. 3.1 die für die spätere Operationalisierung wichtige Herleitung der *resilience of what* – dessen, was genau die erhaltenswerte Funktion angesichts einer Störung des Systems sein soll – auf.

Mit dem Modell adaptiver Zyklen konnte eine weitere Präzisierung des Resilienzkonzepts mit Bezug zur Wohnraumversorgung erreicht werden. Die Quartiersforschung hat das Adaptive-Cycle-Modell der ‚Pioniere‘ der sozial-ökologischen Resilienzforschung Gunderson und Holling bereits aufgegriffen und für die Betrachtung von Entwicklungsprozessen auf Quartiersebene verfügbar gemacht. Sie weist jedoch bereits über die nahräumliche Ebene hinaus,

indem auch die komplexen Verflechtungen mit der räumlich erweiterten Ebene der Stadt eingebunden sind. So stellt soziodemografischer Wandel, wie in der Adaption von Schnur untersucht und hier in Hinblick auf die *resilience to what* schon vorweggenommen, nicht nur einen Störeinfluss auf das Quartier dar. Er kann analog auch die Resilienz der Wohnraumversorgung in Städten betreffen. Die beiden Dimensionen *strukturelles Potenzial* und *Konnektivität* bestimmen die Resilienz im Rahmen des Modells adaptiver Zyklen. Sie helfen als ordnende Kategorien sowohl auf Quartiersebene als auch auf Stadtebene dabei, das Modell anhand empirischer Phänomene verstehbar zu machen. Als strukturelles Potenzial können räumliche und bauliche Strukturen, qualitative und quantitative Merkmale des Wohnungsbestands, kommunale Grundeigentumsrechte und sonstige Infrastrukturen verstanden werden. Die Konnektivität erlaubt es, Eigentümerstrukturen, Akteursnetzwerke und Governance-Aspekte in die Resilienzbetrachtung einzuschließen. Beide Dimensionen werden deshalb für die Operationalisierung von Resilienz im Kap. 3.3 Berücksichtigung bei der Auswahl geeigneter Indikatoren finden.

Neben der Resilienz der Wohnraumversorgung beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit dem Resilienzdenken. Mit diesem Begriff wird eine Denkweise oder Haltung von Akteuren bezeichnet, die ein Bewusstsein über die dem Resilienzkonzept zugrunde liegenden Annahmen von Stadt als selbstorganisierendem Systemen mit Schwellenwerten, verknüpften Subsystemen und Zyklen umfasst. Resilienzdenken drückt sich ebenso in der intentionalen Gestaltung oder der Steuerung von Resilienz aus und ist damit eindeutig den (menschlichen) Akteuren eines sozialen Systems zuzurechnen. Diesem Resilienzdenken ist die zweite Forschungsfrage dieser Arbeit gewidmet, die die Wohnungspolitik und insbesondere deren Akteure in die Konzeptionierung von resilenter Wohnraumversorgung einbezieht. Dazu wird auf das soziologische Grundkonzept der Agency zurückgegriffen und im Kap. 2.1.5 in die weitere Betrachtung von Resilienz integriert. Damit ist zugleich auf die berechtigte Kritik u. a. von Christmann et al. konstruktiv eingegangen, wonach das Resilienzkonzept die intrinsische Handlungsfähigkeit von Menschen zu wenig berücksichtige, wenn es in simpler Weise von naturwissenschaftliche auf soziale Zusammenhänge übertragen werde. Gerade die Wohnungspolitik, die den Bereich der aktiven und intentionalen Gestaltung von (krisenfester) Wohnraumversorgung darstellt, lässt sich so durch Handlungsmöglichkeiten (Agency) von Akteuren für die empirische Forschung erschließen.

Urbanes Wohnen bzw. die Wohnraumversorgung und deren politische Steuerung wurden im Kap. 2.2 als Untersuchungsgegenstände der vorliegenden Arbeit eingeführt. Sowohl die wirtschaftlichen als auch die sozialen Interessen bedingen in der Praxis die Strukturen und Handlungsoptionen der beteiligten Akteure. Eine Auseinandersetzung mit beiden Perspektiven ist deshalb für

die im weiteren verfolgte Operationalisierung von Resilienz der Wohnraumversorgung nötig, um eben dieses Spannungsfeld adäquat berücksichtigen zu können.

Die Kap. 2.2.1 und 2.2.2 zeigen den doppelten Charakter des Wohnens als wirtschaftliches und soziales Gut auf. Die ökonomische Perspektive bietet verschiedene Theorien dazu an, welchen Prinzipien die Verteilung des Gutes Wohnen über einen Markt folgt, und wie die Nachfrage in Teilmärkte bzw. Segmente differenziert werden kann. Diese Teilmärkte sind innerhalb eines städtischen Wohnungsmarktes abgrenzbar: Preis, Ausstattung, Lage (in Hinsicht auf städtische Infrastruktur) und soziale Zuschreibungen der Nachbarschaft oder des Stadtteils sind dabei relevant. Die soziale Perspektive betont die individuelle sowie soziale Grundversorgungsfunktion des Wohnens, woraus sich auch die Notwendigkeit einer politischen Steuerung ergibt. Ein explizites Recht auf Wohnen ist aktuell im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nicht verankert, ein Diskurs darüber wird aber auf verschiedenen Ebenen von den Vereinten Nationen bis zu lokalen Initiativen für bezahlbares Wohnen geführt. Als Schlussfolgerung ist zum einen festzuhalten, dass Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik in einem engen Verhältnis zu einander stehen. Zum anderen ist hiermit zu erklären, dass die Untersuchung von Wohnraumversorgung aus einer Resilienzperspektive vor allem die Steuerungsmöglichkeiten durch (lokale) Akteure, d. h. durch Wohnungspolitik betrachten sollte. Daraus resultiert die für die vorliegende Arbeit getroffene Eingrenzung der Untersuchung von Resilienzdenken auf die lokale Wohnungspolitik.

Das Kapitel 2.2.3 widmete sich entsprechend den Akteursgruppen. Neben Anbieter:innen (Eigentümern) und Nachfrager:innen (Wohnhaushalte) von Wohnraum agiert in diesem Feld eine dritte Gruppe, die Politik und Planer. Dazu zählen die kommunalen Parlamente, deren Gremien und die Stadtverwaltung, darüber hinaus auch politische Akteure in verfassten Parteien, Verbände, Vereine und zivilgesellschaftliche Initiativen, die wohnungspolitische Themen auf die Agenda bringen.

Die Wohnungspolitik in Deutschland wurde im Kapitel 2.2.4 in ihren Grundzügen betrachtet. Es wurde gezeigt, welche Machtverhältnisse im Feld der Wohnungspolitik herrschen und wie diese durch ökonomische sowie sozialpolitische Regeln und Normen bestimmt werden. Die grundlegenden Instrumente wurden im Kapitel 2.2.5 vorgestellt: Mietrecht, Objektförderung durch Steuervorteile und Zuschüsse, Objektförderung durch Wohnungsbauförderung und Sozialen Wohnungsbau sowie Subjektförderung durch Wohngeld und Kosten der Unterkunft. Um den Forschungsgegenstand dieser Arbeit, die lokale Wohnungspolitik, und ihre institutionellen Möglichkeiten zur Steuerung von Wohnraumversorgung noch genauer zu bestimmen, wurden die Kompetenzen

und Instrumente, die den Kommunen zur Verfügung stehen, schon hier hervorgehoben. Es kann festgestellt werden, dass viele Instrumente grundsätzlichen Bundes- und Landesregelungen sowie Fördermittelbereitstellungen unterlegen sind. Dennoch liegen Umsetzung und zum Teil Gestaltungsmöglichkeiten in der Hand der Kommunen. Auf die lokalen Gegebenheiten wie Wohnraumangebot, Marktstrukturen, Preisentwicklung, städtebauliche Ziele etc. kann also mit diesem Instrumentarium nicht nur reagiert werden, sondern auch gestalterisch Einfluss genommen werden. Es wird in der empirischen Untersuchung im Kap. 5 zu zeigen sein, inwiefern im Fall der Stadt Leipzig diese Möglichkeiten genutzt werden konnten, welche Hinderungsgründe oder progressiven Anwendungen in Hinsicht auf eine resiliente Wohnraumversorgung es gibt.

Im Teil 2.3.1 des Kapitels wurde der Begriff des soziodemografischen Wandels untersucht. Sein Einfluss auf die Wohnraumnachfrage bzw. Wohnbedürfnisse von Haushalten wird im Kontext des Resilienzkonzepts und der Definition urbaner Resilienz in der vorliegenden Arbeit als Störung interpretiert. Unter den Begriff des soziodemografischen Wandels wird hier die Veränderung des Bevölkerungsvolumens sowie der Bevölkerungsstruktur verstanden. Diese soziodemografischen Veränderungen betreffen vor allem das Alter, die Haushaltsgröße, ethnische Zugehörigkeit und den sozioökonomischen Status von Wohnhaushalten. Wachstums- und Schrumpfungsprozesse sind dabei sowohl auf gesamtstädtischer, als auch auf innerstädtischer Ebene, d. h. als Verschiebungen innerhalb oder zwischen einzelnen Stadtteilen zu betrachten.

Mit Blick auf den im empirischen Teil dieser Arbeit behandelten Fall der Stadt Leipzig wird das Phänomen des demografischen Schocks in Form einer kurzfristig sehr starker Abwanderung von Bevölkerung und zusätzlich einer extrem niedrigen Geburtenrate in der verbleibenden Bevölkerung in weiten Teilen Ostens Deutschlands diskutiert. Im Rahmen des Resilienzkonzepts ist diese Deutung als Schock durchaus angebracht. Ebenso plausibel, jedoch mit umfassenderer Anwendungsmöglichkeit lässt sich soziodemografischer Wandel mit regional bzw. lokal sehr unterschiedlichen Ausprägungen auch als dauernder Störeinfluss (*Slow Burn*) auf das Stadtsystem verwenden. Für die Interpretation als ‚Schock‘ spricht, dass zum einen kleinräumigen Bevölkerungsprognosen eine inhärente Unsicherheit bergen und tatsächliche Entwicklungen oftmals von den Prognosen abweichen. Zum anderen kann durch die existentiellen Probleme und Krisen, die Wohnungsnot oder hoher Wohnungsleerstand hervorrufen, eine Wahrnehmung oder Deutung der Veränderung als Schock erfahren werden. Weil Wohnungsmärkte nur sehr langsam auf Nachfrageänderung reagieren, muss hier die Zeit, in der sich demografischer Wandel vollzieht, in Relation zur Anpassungsfähigkeit von Wohnraumversorgung gesetzt werden. Letztlich erlauben beide Interpretationen, als Schock und im Sinne eines

Slow Burn, soziodemografischen Wandel in ein Resilienzmodell für die lokale Wohnraumversorgung in Städten als externen Störeinfluss und Krisenursache zu integrieren.

Als Vorbereitung auf Kap. 3 wurde hiermit umrissen, womit sich die Frage nach der *resilience to what* in Bezug auf die Integration von Wohnraumversorgung in das Konzept der urbanen Resilienz, so wie sie in dieser Arbeit konzipiert wird, befassen wird: mit soziodemografischem Wandel und dessen Wirkungen auf die Wohnraumversorgung. Sicherlich sind noch weitere Faktoren an sich wandelnden Wohnungsmarktsituationen in komplexer Weise beteiligt. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich jedoch auf quantitative und qualitative Bevölkerungsveränderungen, sowohl in Form von Wachstum als auch als Schrumpfung. Beide Komponenten (quantitativer und qualitativer Wandel) haben starke Auswirkungen auf die Wohnraumnachfrage in einer Stadt. Sie wirken sich auf die Zahl der wohnungsnachfragenden Haushalte insgesamt sowie für bestimmte Wohnungstypen (Wohnungsmarktsegmente) aus. Dadurch können sozialräumliche Polarisierungen entstehen, Verdrängungsprozesse ausgelöst werden oder andere, individuell kritische Situationen entstehen.

Zu fragen bleibt aber, inwiefern soziodemografischer Wandel nicht nur eine (neutral, nicht wertende) Veränderung im Sinne eines permanenten Wandels bzw. einer Transformation darstellt, sondern als eine Störung auf gesamtstädtischer Ebene interpretiert werden muss. Hierbei ist selbstverständlich von Belang, welche Perspektive und damit welche (normativen) Interessen zugrunde gelegt werden (*resilience for whom*). Eine Verkürzung auf die Formel *Veränderung = Bedrohung (des Ist-Zustandes)* ist hier nicht angebracht, denn in diesem Sinne wäre jegliches Leben, das sich naturgemäß in ständiger Veränderung befindet, grundsätzlich und zu jedem Zeitpunkt einem Klima der Bedrohung ausgesetzt, gegen das es sich wehren oder absichern müsste (siehe dazu Kuhlicke, 2018, S. 370f.).

Auf der Grundlage der hier eingeführten Abgrenzungen und Modelle zur urbanen Resilienz, dem Resilienzdenken, dem Wohnen als Funktion von Stadt, der Rolle von Wohnungspolitik und der Auswirkungen von soziodemografischem Wandel auf die Wohnraumversorgung wird sich das folgende Kap. 3 der Operationalisierung von resilenter Wohnraumversorgung widmen.

| 3 Konzeption und Operationalisierung

Welche Faktoren beeinflussen die Resilienz der Wohnraumversorgung in einer Stadt? Die Beantwortung dieser Forschungsfrage (FF 1) soll in diesem Kapitel geleistet werden. Ihr wissenschaftlicher Mehrwert wird in der Schnittmenge von urbaner, ökonomischer, ökologischer und sozialer Resilienz zu verorten sein. Die Sichtung der einschlägigen Literatur zum Forschungsthema (siehe Kap. 1) zeigte, dass die Resilienz des urbanen Wohnens, lokaler Wohnungsmärkte oder kommunaler Wohnungspolitik bislang konzeptionell nur rudimentär bearbeitet wurde. Somit muss die resilienzanalytische Betrachtung der Wohnraumversorgung und der kommunalen Wohnungspolitik in Leipzig ein exploratives Unterfangen darstellen, bei dem nicht auf passgenaue, bereits erprobte Operationalisierungen zurückgegriffen werden kann. Darum werden für den empirischen Teil dieser Arbeit eigene Annahmen zu treffen und Hypothesen aufzustellen sein, auf deren Basis der Untersuchungsgegenstand Wohnen mit dem Resilienz-Ansatz kombiniert wird.

Die Konzeption von Resilienz und Resilienzdenken in der kommunalen Wohnungspolitik orientiert sich am *Resilience Framework* von Walker et al. (2002). Dieses Analyseschema wurde in der *Resilience Alliance* (siehe Kap. 2.1.1) bzw. deren wissenschaftlichem Umfeld etabliert und ermöglicht den Anschluss des Vorhabens an die sozialökologische Resilienzforschung.⁴³ Es umfasst vier Schritte, die von den Autoren wie folgt benannt⁴⁴ und beschrieben werden (Walker et al., 2002, S. 7–11):

1. Resilience of what? Am Anfang der Resilienzanalyse steht die Beschreibung des Systems, seiner räumlichen Grenzen und relevanten Funktionen. Es ist zu klären, auf was genau sich die Resilienz dieses Systems bezieht, welche Funktionen als wünschens- oder erhaltenswert gelten. Die involvierten Akteursgruppen müssen identifiziert werden. Zudem ist zu differenzieren, welche Akteure davon profitieren und welche institutionellen Arrangements und Machtstrukturen es innerhalb des Systemzusammenhangs gibt.

⁴³ Anwendung erfuhr dieser Ansatz u. a. in Studien zur Resilienz bewaldeter Regionen in Lateinamerika (Cumming et al., 2005), touristischer Reisezielen in Neuseeland (Becken, 2013), von Sommerbeweidung in den Französischen Alpen (Nettier, Dobremez, Lavorel & Brunschwig, 2017) und Landwirtschaftssystemen in Europa (Meuwissen et al., 2019).

⁴⁴ Mangels einer griffigen Übersetzung werden die englischen Bezeichnungen der vier Schritte hier beibehalten.

2. Resilience to what? In diesem Schritt wird die Bandbreite der Störfaktoren benannt. Sie können von typischen/charakteristischen Störungen über selten auftretende, aber starke Störungen bis hin zu unvorhersehbaren Schockereignissen reichen. Unter Berücksichtigung der Interessen und Ansprüche der Akteure werden verschiedene Zukunftsszenarien sowie die zu vermutenden Auswirkungen unterschiedlicher Maßnahmen auf die Resilienz des Systems herausgearbeitet.

3. Resilience analysis Im dritten Schritt sind Faktoren bzw. Variablen zu finden, die Einfluss auf die in Schritt 1 als wichtig/erstrebenswert identifizierten Systemfunktionen haben. Dabei müssen Schwellenwerte und andere charakteristische Elemente nichtlinearer Prozesse beachtet werden, da sie von besonderer Relevanz für die Resilienz des Systems sind. Die Analyse soll in Modelle übersetzt werden, die nicht zwangsläufig mathematisch sein müssen, sondern von verschiedenster Art sein können – selbst künstlerische Repräsentationen sind möglich.

4. Resilience management Mit Resilienzmanagement wird die Entwicklung von Maßnahmen und Regelungen zur Steuerung bezeichnet. Das in Schritt 1 bis 3 erarbeitete Bewusstsein über den Resilienzprozesses, das Resilienzdenken (*resilience thinking*), stellt dafür die Voraussetzung dar. Es beruht auf dem Verständnis über die resilienzfördernden oder -mindernden Auswirkungen der o. g. Faktoren bei den beteiligten Akteuren.

Entsprechend der Vorgehensweise des *Resilience Framework* ist der weitere Aufbau des Kapitels strukturiert. Das Kapitel 3.1 mit der Frage nach der *resilience of what* beschäftigt sich damit, was als gesellschaftlich geltender Grundkonsens für ‚gutes Wohnen‘ für alle Wohnenden anzusehen ist. Damit wird der als wünschens- oder erhaltenswerte Zustand der urbanen Funktion ‚Wohnen‘ und der dazu beitragenden Subsysteme definiert, deren Resilienz es zu untersuchen gilt. Hierbei wird auch auf die erweiternden Fragen von Meerow und Newell, *resilience for whom* und *why resilience* (Kap. 2.1.6), eingegangen. Fünf Attribute ‚guten Wohnens‘ werden daraus gewonnen: sicher, geeignet, bezahlbar, ressourcenschonend und sozial integrierend. Daraus ergeben sich zugleich die Zielstellungen einer resilienten Wohnungspolitik.

Kap. 3.2, *Resilience to what*, behandelt eine von mehreren möglichen Störungen des Systems Stadt: die Auswirkungen soziodemografischen Wandels sowie demografischer Schocks auf das Wohnen in Städten. Es bildet insofern das Komplement zum vorherigen Schritt, als dass hier die Szenarien von nicht wünschenswerten Zuständen des Wohnens bzw. die möglichen Gefahren durch demografische Veränderungen analysiert werden.

Anschließend werden im Kap. 3.3, der *resilience analysis*, die Operationalisierung und Messbarkeit von sicherem, geeignetem, bezahlbarem, ressourcenschonendem und sozial integrierendem Wohnen untersucht. Um konkrete Variablen zu bestimmen, die die Resilienz urbaner Wohnraumversorgung im Hinblick auf soziodemografische Veränderungen beeinflussen, werden zunächst die in der Literatur zu wirtschaftlicher und urbaner Resilienz genannten Variablen herangezogen und geprüft. Diese werden um heuristisch gewonnene Variablen ergänzt, die in Bezug auf die Maximen von gutem Wohnen und im konkreten Setting für eine deutsche Großstadt wie Leipzig plausibel erscheinen. Daraus werden ein Set von Variablen von Wohnungsmarktresilienz erstellt und passende Indikatoren vorgeschlagen.

Im Kap. 3.4 werden schließlich die Bedeutung sowie Limitationen eines *resilience management* im Kontext von Wohnungspolitik erörtert. Darüber hinaus wird in diesem Kapitel als Vorbereitung der Forschungsfrage 2 (FF 2) „Gibt es Resilienzdenken in der Akteursgruppe der Leipziger Wohnungspolitik?“ der Versuch unternommen, Resilienzdenken in der Wohnungspolitik zu operationalisieren. Dazu wird ein Raster für das Erkennen von Resilienzdenken erstellt, das später als Kategorien-Set für die empirische Untersuchung (Kap. 5) dient.

3.1 Resilience of what

Ausgangspunkt der *resilience of what*, d. h. einer resilienten Wohnraumversorgung, bildet die im Kap. 2.1.2 vorgestellte, für diese Arbeit geltende Definition urbaner Resilienz von Meerow et al.:

Urban resilience refers to the ability of an urban system - and all its constituent socio-ecological and socio-technical networks across temporal and spatial scales - to maintain or rapidly return to desired functions in the face of a disturbance, to adapt to change, and to quickly transform systems that limit current or future adaptive capacity. (Meerow et al., 2016, S. 45)

Der sozialökologischen Perspektive folgend richtet sich die Betrachtung von Resilienz auf den Erhalt einer *erwünschten Funktion*, auch während einer akuten Krise oder im Verlauf eines (evolutionären) Anpassungs- oder Transformationsprozesses. Diese Funktion gilt es genauer zu definieren, wobei die größte Herausforderung in der mit dem Wort „desired“ (erwünscht) angezeigten Normativität einer solchen Bestimmung liegt. Walker und Salt weisen darauf hin, dass es dabei um die Beschreibung von „values and issues“ (Walker & Salt, 2012, S. 35) geht. Deutlicher gesagt, ist hier nicht nur die positive Beschreibung von Wohnen, sondern auch die normative Basis der Resilienzanalyse

zu bestimmen. Wie im Kap. 2.1.6 aufgezeigt, schließt das auch die Orientierung auf eine sozial gerechte Verteilung des betreffenden Guts (hier Wohnraum) ein (Deppisch, 2016, S. 211; Suárez et al., 2020).

Die Resilience Alliance hat für die Bestimmung der *resilience of what* vier Kategorien benannt, die für den Systemzusammenhang urbanisierter Räume von großer Bedeutung sind (Endreß & Maurer, 2015). Sie sind bereits aus dem Schema urbaner Subsysteme im Kap. 2.1.3, in dem Wohnen als eine Funktion von Stadt vorgestellt wurde, bekannt. Die Funktionen ergeben sich aus den komplexen Zusammenhängen von Elementen und Subsystemen, die von der Resilience Alliance (Resilience Alliance, 2007, S. 10) so beschrieben werden (Übers. v. Verf.):

- Stoffwechselströme, die die städtischen Funktionen, das menschliche Wohlbefinden und die Lebensqualität aufrechterhalten
- Governance-Netzwerke und die Fähigkeit der Gesellschaft, zu lernen, sich anzupassen und umzustrukturieren, um den städtischen Herausforderungen zu begegnen
- die soziale Dynamik der Menschen als Bürger, Mitglieder von Gemeinschaften, Nutzer von Dienstleistungen, Verbraucher von Produkten usw.
- die gebaute Umwelt, die die physischen Muster der städtischen Form und ihre räumlichen Beziehungen und Verflechtungen definiert

Relevant sind an dieser Stelle die gleich in der ersten Kategorie genannten Ausdrücke „Wohlbefinden“ und „Lebensqualität“. Sie verweisen darauf, dass sich die Erwünschtheit der Funktion bzw. des Zustands am menschlichen Wohlergehen bemessen soll. Es müsste also zunächst bestimmt werden, wie Wohnen zu diesem Wohlergehen und zur Lebensqualität beiträgt, oder kurzgefasst: was ‚gutes Wohnen‘ sein soll.

Damit stellt sich unmittelbar die Frage nach der *resilience for whom* (siehe Kap. 2.1.6), denn eine normative Festlegung dessen, was Wohnen als ‚gut‘ kennzeichnet, kann je nach Perspektive sehr unterschiedlich ausfallen. Dieser Schritt des Resilience Framework beinhaltet also auch eine Differenzierung und Fokussierung auf bestimmte Interessengruppen. Bei Walker et al. wird dies zwar nicht explizit so genannt, kann aber aus der Formulierung abgeleitet werden, die Bestimmung der *resilience of what* basiere auf der Stakeholder-geleiteten Entwicklung eines konzeptuellen Modells (Walker et al., 2002). Die Stakeholderinteressen prägen also das Ergebnis dieses Schrittes. Als Stakeholder sollen in dieser Arbeit die Wohnenden gelten, also zunächst einmal die Haushalte, die sich mit

Wohnraum in der Stadt Leipzig versorgen (wollen) (Nachfrager des Wohnens, siehe Kap. 2.2.3). Diese Prämisse wird gewählt, weil sie die größte Interessengruppe umfasst, nämlich alle aktuellen und zukünftigen Einwohner:innen der Stadt. Die Einbeziehung der Interessen zukünftiger Einwohner:innen ist hier als ein Verweis auf die Nachhaltigkeitsorientierung von Resilienzdenken zu lesen. Tatsächlich ist diese Stakeholdergruppe nur abstrakt nicht mit konkreten Einflussnahmemöglichkeiten ausgestattet. Nichtsdestotrotz kann, neben dem individuellen Interessen an der eigenen Wohnung, den aktuellen Einwohner:innen auch ein Gemeinwohlinteresse im Sinne einer lebenswerten, funktionierenden Stadt unterstellt werden, das sich auf die Gegenwart und nähere Zukunft richtet. Letzteres Interesse wird, wie im Kap. 2.2.4 bereits herausgearbeitet, im Rahmen der Wohnungspolitik verhandelt und durch die Akteursgruppe der Politiker:innen und Institutionen vertreten.

Why resilience? Die Frage nach dem Grund für ein Streben nach Resilienz bzw. der Sicherstellung der Funktion Wohnen in der Stadt ist noch nicht allein mit dem Interesse am menschlichen Wohlergehen in einem auf individuelle Bedürfnisse bezogenen Sinne hinreichend zu beantworten. Dazu bedarf es einer etwas tiefer greifenden, ethischen Argumentation, die sich an der Diskussion um Grundbedürfnisse und Grundrechte von Menschen als gesellschaftliche Grundlage orientiert. Anhaltspunkte dazu bieten der im folgenden Abschnitt behandelte Capability-Ansatz sowie auch die Überlegungen zum Recht auf Wohnen, welche als Exkurs im Kap. 2.2.1 ausgeführt wurde.

3.1.1 Capability-Ansatz und Wohnen

Ein geeigneter Ansatz, der sich sowohl mit dem Faktor *human well-being* als auch sozialer Gerechtigkeit zentral auseinandersetzt, stellt der Capability-Ansatz von Amartya Sen und Martha Nussbaum dar. Deren, zu Deutsch auch als Befähigungsansatz bekannter, normativ-ethischer Ansatz ist auf die Maßstäbe für individuelles Wohlergehen, gesellschaftliche Wohlfahrt und soziale Gerechtigkeit gerichtet. Die Anwendbarkeit des Capability-Ansatzes auf das Thema Wohnen wurde jüngst von der Stadtentwicklungs- und Wohnforscherin Kimhur (2020) facettenreich untersucht, auf deren Vorstoß sich die weiteren Ausführungen hier hauptsächlich beziehen. Zudem lässt sich von der in der Resilienz-Definition erwähnten Funktion (hier Wohnen) eine Verbindung zum Begriff der *functionings* im Capability-Ansatz von Sen und Nussbaum ziehen. Als Functioning werden darin „the various things a person may value doing or being“ (Sen, 1999, S. 75) verstanden. Diese *beings and doings* bezeichnen die tatsächlich umgesetzten Fähigkeiten (*achievements*) eines Individuums, deren Voraussetzung zunächst einmal die freie Wahlmöglichkeit (*freedoms*) und die Chance auf Verwirklichung (*capability*) sind (Kimhur, 2020, S. 4).

Bereits Fitzpatrick et al. (2014, unter Verweis auf McNaughton Nicholls, 2010 und King, 2003) stellen eine Interpretation des Capability-Ansatzes vor, in der Wohnen als eine der notwendigen Funktionen oder Bedingungen für ein ‚gutes Leben‘ gilt. Ein ‚gutes Leben‘ bzw. *human well-being* ist dem Capability-Ansatz folgend nur dann möglich, wenn die Verwirklichungschancen dazu tatsächlich gegeben sind. Nussbaums Liste⁴⁵ enthält mehrere Verwirklichungschancen, für die das Wohnen von hoher Relevanz ist, insbesondere „bodily health, bodily integrity and control over one’s environment“ (Fitzpatrick et al., 2014, S. 451). Kimhur führt diesen Ansatz mit weiteren, konkreteren Beispielen für Befähigungen, die mit Wohnen in Verbindung stehen fort und formuliert diese in einer nicht-abschließenden Liste (Kimhur, 2020, S. 13), „Some examples of housing-relevant capabilities“, eigene Übersetzung):

- Befähigung, einen sicheren Ort zum Leben zu beschaffen
- Befähigung, einen festen/dauerhaften Ort zum Leben zu beschaffen
- Befähigung, in einem gesunden Lebens-/Wohnumfeld zu leben
- Befähigung, in einer angemessenen Entfernung zum Ort der Einkommensgenerierung zu leben
- Befähigung, proaktiv Teil einer Gemeinschaft (Nachbarschaft etc.) zu sein
- Befähigung, unabhängig vom Geschlecht Mietvertragspartner oder gemeinsame Mietvertragspartner sein zu können
- Befähigung, angemessene und assoziierte Mieterrechte/Mieterschutz zu erhalten
- Befähigung, ein angemessenes Einkommen nach Abzug der Wohnkosten zu behalten
- Befähigung, informierte Entscheidungen über den eigenen Wohnprozess selbst treffen zu können
- Befähigung, Informationen über Wohnmöglichkeiten und -politik nutzen zu können
- Befähigung, an Entscheidungsprozessen in Bezug auf Wohnen teilzuhaben

⁴⁵ Nussbaums Liste umfasst zehn zentrale Befähigungen, die in den Originaltexten Nussbaum (1992), S. 222 bzw. Nussbaum (1997), S. 287f. zu finden sind.

Kimhur untersucht nun die Implikationen, die eine Werteorientierung nach dem Capability-Ansatz von Sen und Nussbaum für die Untersuchung von Wohnungspolitik haben könnte. Diese bestimmt, an welchen Werten und Bewertungsmaßstäben diese Untersuchung dann auszurichten wäre und damit letztlich auch, welche Ausrichtung/Ziele von Wohnungspolitik als wünschenswert gelten würde (Kimhur, 2020, S. 2f). Dabei orientiert sie sich an Alkires Hinweis, sich auf den grundsätzlichen Gedanken des Capability-Ansatzes zu konzentrieren: Das Ziel gesellschaftlicher Arrangements und darin inkludiert von Sozialpolitik soll die Erweiterung der Verwirklichungschancen von Menschen sein. Angestrebt werden muss der Zugang zu positiven Ressourcen, damit alle Menschen eine echte Wahlfreiheit bekommen, sich für die von ihnen jeweils als wertvoll („valuable“) erachteten *beings and doings* entscheiden und diese leben zu können (ebd., S. 4). Als Schlussfolgerung für diese Arbeit kann daher gelten: Eine ethische Bewertung der Gestaltung von Gesellschaft (darin eingeschlossen die kommunale Ebene) würde sich nach dem Vorhandensein dieser Verwirklichungschancen für Individuen richten und müsste dabei auch den Bereich des Wohnens umfassen.

Ein weiteres Indiz, dass es bei der resilienzanalytischen Beschreibung der Funktion Wohnen um eine gesellschaftlich/gemeinwohlorientierte Ausrichtung gehen kann, liegt im Begriff der Funktion bzw. des *Functioning* selbst. In den Kapiteln 2.1.3 und 2.2.1 wurde bereits aufgezeigt, dass Wohnen als eine Funktion von Stadt und Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben gesehen und daher als Urban Service bzw. Urban Functioning bezeichnet werden kann. Vale et al. sehen hierin auch die Verbindung zur urbanen Resilienz. Die Grundlage einer bezahlbaren Wohnung ermögliche den Stadtbewohner:innen, die Anstrengungen für die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Existenz, die Bedrohungen durch den Klimawandel, die Herausforderungen von Ungerechtigkeiten und Gewalt in den Städten zu bewältigen. Die Resilienz von Städten basiere also (neben anderem) auf der Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum (Vale, Shamsuddin, Gray & Bertumen, 2014, S. 22f).

Zu beachten ist jedoch, dass im Sinne des Capability-Ansatzes Wohnen weder auf die physische Verfügbarkeit einer Unterkunft/Wohnung (für in Wohnungen lebenden Menschen) noch auf die (finanz-)wirtschaftlichen Waren-/Vermögensaspekte (für Besitzer von Wohnungen) allein reduziert werden kann. So gesehen würde es sich noch nicht um eine Funktion handeln, sondern lediglich um ein Mittel bzw. eine Ressource (auch Güter und Dienstleistungen sind Ressourcen), das nicht mit dem Ziel der Erweiterung von Befähigungen und deren sozial gerechter Verteilung verwechselt werden darf (Kimhur, 2020, S. 8). Stattdessen muss das Hauptaugenmerk auf die soziale Funktion von Wohnen (Hannemann, 2014 siehe Kap. 2.2.1) errichtet werden. Nur mit der Betonung auf dem ‚being-and-doing‘-Aspekt von Wohnen ist es möglich,

Wohnen als Funktion im Sinne von Sen einzuordnen (Kimhur, 2020, S. 11; auch Fernández Evangelista, 2010, S. 193).

Zudem würde ein Missverständnis vorliegen, wollte man den Capability-Ansatz als allein auf Individuen bzw. das individuelle Wohlergehen bezogen ansehen. Sen geht es nicht um eine hedonistische Lesart von *well-being* oder Bedürfniserfüllung, vielmehr bezieht sich das Konzept auf einen allgemeineren Zustand des Zugang-Habens zu bestimmten, als wertvoll erachteten Funktionen. Es kann auch auf das Wohlergehen einer Gesellschaft (hier: einer Stadtgesellschaft) und damit verbundene gesellschaftliche Regeln (Alkire, 2013, S. 3), auf ökonomische Stabilität und ökologische Nachhaltigkeit bezogen werden und damit auch einen sparsamen und gerechten Umgang mit Ressourcen einschließen (Kimhur, 2020, S. 17). „Gutes Wohnen“ ist demnach eine konkrete und vom rein individuellen Wohlergehen abstrahierte, wirklichkeitsbezogene Größe, die sich wiederum auf politischem Wege beeinflussen lässt.

Doch auch dann ist es notwendig, solche Werte durch Partizipation oder demokratische Mitbestimmung zu bestimmen und sie in den Interessen von Menschen zu fundieren. Denn im Capability-Ansatz wird das Individuum als Akteur mit Handlungsmöglichkeiten sowie den Fähigkeiten zur Selbstbestimmung und Selbstwirksamkeit angesehen. Staat und Gesellschaft kommen eher eine unterstützende Funktion zu, ihre Aufgabe besteht in der Stärkung und Absicherung von Verwirklichungschancen, nicht aber in der Versorgung mit vorgefertigten Lösungen für standardisierte Lebensentwürfe (ebd., S. 5). Auf das Wohnen bezogen könnte dies heißen: Ziel von Wohnungspolitik mit einem ethischen Ansatz nach Sen und Nussbaum muss sein, jedem Menschen die Möglichkeit zu geben, nach den eigenen Vorstellungen zu wohnen. Dass dies in Konflikt zu anderen Lebensbereichen und zu den Vorstellungen der Nachbar:innen stehen kann, steht außer Frage, doch ließe sich darauf noch kein ethischer Bewertungsmaßstab für Wohnungspolitik begründen. Kimhur hält eine Annäherung über den Umkehrschluss für ertragreicher für wohnungspolitische Diskussionen. Dieser hieße, das Ziel von Wohnungspolitik muss der Abbau sozialer Ungerechtigkeit und der Hinderung/Verweigerung von Verwirklichungschancen in Bezug auf das Wohnen sein. Damit wären eher strukturelle Bedingungen und die gesellschaftliche Aufgabe angesprochen, sich auf dieser Ebene auf sozial gerechte Mindeststandards und -freiheiten zu einigen und diese zu ermöglichen.

3.1.2 Konsens-Dokumente der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik

Nichtsdestotrotz bleibt es eine große Schwierigkeit, die mit dem Wohnen in Verbindung stehende Befähigungen und Funktionen zu operationalisieren und gar zu messen. Über sog. Proxys könnten sie jedoch annäherungsweise erfasst werden. Eine von mehreren möglichen Methoden, die mit dem Wohnen verknüpften Funktionen und Befähigungen konkreter zu bestimmen, besteht darin, die durch öffentlichen Konsens bestimmten Werte auf lokaler oder nationaler Ebene bis hin zu auf internationaler Ebene verankerten Menschenrechten als Referenz zu nutzen (Kimhur, 2020, S. 12; Alkire, 2013, S. 10). Damit wird Alkires Empfehlung gefolgt, solche bereits existierenden und weithin diskutierten Konsensinstrumente zu nutzen, um eine gewisse intertemporale und -lokale Vergleichbarkeit zu erzielen. Aus anderen Methoden gewonnene Maximen könnten in dieser Hinsicht weitaus stärker variieren bzw. orts- und zeitabhängiger sein, sollen aber nach Möglichkeit ergänzend oder in Kombination verwendet werden (Alkire, 2013, S. 16).⁴⁶ Alkire betont, dass alle Methoden plural, kontext- und zweckabhängig eingesetzt werden müssen (ebd., S. 2). Es soll und kann hier also keine universal gültige Liste (= unabhängig von Ort, Zeit und Kultur geltend) von wohnrelevanten Befähigungen erstellt werden.⁴⁷ Vielmehr muss der realistischere Anspruch sein, ein durch mehrere Ebenen abgesichertes, aber auf den konkreten Anwendungsfall (hier: die Stadt Leipzig, 1990–2020) zugeschnittenes Set von Maximen zu erstellen, die eine plausible Bewertung ermöglichen.

-
- 46 Neben dem Bezug auf öffentlichen Konsens listet Alkire folgende Methoden, um relevante Befähigungen zu ermitteln: verfügbare Daten; normative Annahmen (ggf. theoriebasiert); fortlaufende, partizipatorische Aushandlungsprozesse; empirische Belege (Alkire, 2013).
- 47 Dies beruht auf der Argumentation von Sen, der sich im Gegensatz zu Nussbaum vehement gegen eine kanonische, universell geltende Liste von Befähigungen verwehrt und stattdessen die Auswahl von relevanten Befähigungen je nach Kontext befürwortet (siehe dazu Alkire, 2013, die Sens Ausführungen darstellt und ebenfalls gegen eine solche universelle Liste argumentiert). Korrespondierend dazu verhält sich auch die Bestimmung des Wohnens an sich: „Wohnen ist in seiner konkreten Ausformung stets ein Spiegelbild der jeweiligen sozial-kulturellen Gesellschaftsform und damit ein Produkt des individuellen ‚Zeitempfindens‘. Wohnen ist deshalb immer als Produkt der jeweiligen gesellschaftlichen und kulturellen Verhältnisse darzustellen. Eine Definition mit Anspruch auf allgemeine, d. h. raum- und zeitunabhängige Gültigkeit ist aus diesem Grunde problematisch“ (Kühne-Büning, Nordalm & Steveling, 2005, S. 5).

Im Kap. 2.2.1 wurde bereits ein sog. ‚Recht auf Wohnen‘ untersucht und die rechtliche Situation auf internationaler und europäischer Ebene, für die Bundesrepublik Deutschland und ihre Bundesländer kurz reflektiert. Ein einklagbares Grund- oder Menschenrecht auf Wohnen war daraus jedoch nicht zu belegen. Daher werden nun weitere, zwar demokratisch legitimierten Dokumente und Übereinkünfte, die sich auf das Wohnen als Teil von nachhaltiger Entwicklung, Städtebau und Stadtentwicklung beziehen, herangezogen, jedoch keinen Gesetzescharakter haben. Die darin beschriebenen Grundsätze zum Wohnen stellen dennoch einen direkteren Wert- und Zielmaßstab für wohnungspolitische Maßnahmen der kommunalen Ebene dar. Diese, auf Basis des öffentlichen Konsenses ermittelten, wohnrelevanten Werte werden anschließend zusammen mit den Vorschlägen von Kimhur in fünf Maximen des ‚guten Wohnens‘ überführt und für die Bestimmung der *Resilience of What* genutzt.

Es gibt allgemein anerkannte, im gesellschaftlichen und politischen Diskurs ausgehandelte Übereinkünfte und Leitbilder, die zwar kein Grundrecht auf Wohnen setzen, aber die individuellen Grundbedürfnisse von Wohnenden sowie gesellschaftlich relevante Aspekte von Wohnen beschreiben. Aus diesen lassen sich somit deutlichere Hinweise auf ‚gutes Wohnen‘ ableiten, die über ein jedem Menschen zugestandenes Minimum hinausgehen und einen positiven Gestaltungsanspruch artikulieren. Dem empirischen Rahmen dieser Arbeit entsprechend werden dazu folgende, für den Untersuchungszeitraum weithin anerkannte und im Speziellen jeweils auf internationaler, europäischer und lokaler Ebene geltende Dokumente und Konzepte ausgewählt:⁴⁸

Die 17 Oberziele der Vereinten Nationen für eine Nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) [SDG] (United Nations, 2015):

Ziel II: „Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable“

- II.1: „By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums“
- II.3: „By 2030, enhance inclusive and sustainable urbanization and capacity for participatory, integrated and sustainable human settlement planning and management in all countries“

48 Zur besseren Lesbarkeit werden im Folgenden für Textstellenverweise nur die in eckigen Klammern angegebenen Abkürzungen verwendet. Die vollständigen Quellenangaben befinden sich im Quellenverzeichnis.

Die SDG wurden am 25.09.2015 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen der Agenda 2030 verabschiedet und beziehen sich auf einen Zeitraum bis zum Jahr 2030. Auch sie haben, wie die AEMR, nur Empfehlungscharakter für die UN-Mitgliedstaaten. Sie umfassen 17 Oberziele und 169 Unterziele, die von einer offenen Arbeitsgruppe unter der Berücksichtigung von Perspektiven der Zivilgesellschaft, indigenen Gruppen, Wissenschaft und UN-Organen erarbeitet wurden. Zudem wurden sie in einem zweijährigen Prozess zwischen Regierungen abgestimmt und können daher als eine zumindest zwischen den Vertreter:innen der Mitgliedsländer demokratisch ausgehandelte Ziele-Deklaration mit internationaler Verbindlichkeit gelten (Kanie & Biermann, 2017, S. 3).

Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt [LC] (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2007):

Die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt enthält Grundsätze und Strategien zur Stadtentwicklungspolitik für Städte und Gemeinden in Europa. Sie wurde am 25.05.2007 im Zuge eines informellen Ministertreffens in Leipzig von den für Stadtentwicklung zuständigen Minister:innen der 27 Staaten in der Europäischen Union unterzeichnet. Darin verpflichteten sich die Minister:innen, die Ziele auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene umzusetzen und in die jeweiligen Entwicklungspolitiken zu integrieren. An der Erarbeitung dieses politischen Dokuments waren das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen, der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Kommission sowie die Interessenvertreter der Städte und Gemeinden in Europa beteiligt. Unter den Leitperspektiven auf integrierte Stadtentwicklung und benachteiligte Stadtquartiere werden darin u. a. die Herausforderungen von demografischem Wandel, sozialer Ungleichheit und Klimawandel/Ressourcenverbrauch adressiert.⁴⁹ Das Wohnen wird im Kontext der Stadtentwicklungspolitik hier an verschiedenen Stellen angesprochen, insbesondere der Mangel an preisgünstigem und zugleich geeignetem Wohnraum, Energieeffizienz von Wohngebäuden und die soziale Integrationsfunktion des Wohnens (LC, S. 2-6; siehe auch Eltges & Hamann, 2010).

49 Harald Kegler ordnet die Leipzig Charta in eine „prä-resiliente Debatte in Deutschland“ ein, die mit dem Begriff „Zukunftsfähigkeit“ einen Aspekt des Nachhaltigkeitsparadigmas hervorhebt, auf den der spätere Resilienz-Diskurs direkten Bezug nehmen konnte (Kegler, 2014, S. 35f).

Neue Leipzig Charta [NLC] (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2020b):

Im November 2020 wurde die Leipzig Charta in einer ergänzten, den aktuellen Herausforderungen wie Klimawandel, Verlust von Biodiversität, Ressourcenknappheit, Migration, demografischem Wandel, Pandemien und wirtschaftlichen Veränderungen angepassten, Version als Neue Leipzig Charta wiederum auf einem informellen Treffen der für Stadtentwicklung zuständigen Minister:innen unterzeichnet. Dieses eigentlich als Präsenztreffen in Leipzig geplante Ereignis wurde wegen der Corona-Pandemie nicht vor Ort sondern virtuell abgehalten, dennoch trägt die Neue Leipzig Charta wieder den Namen der Stadt. Darin heißt es: „Die in der Leipzig-Charta von 2007 formulierten Prinzipien sind nach wie vor gültig“ (NLC, S. 7), sie rückt nun aber das Gemeinwohl stärker in den Fokus.

Die Neue Leipzig Charta verweist auf das Ziel Nr. 11 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der UN (siehe oben) und die Widerstands-, Anpassungs- und Transformationsfähigkeit, also die Resilienz von Städten (S. 3). Sie nennt explizit das Wohnen als eine der gemeinwohlorientierten Dienstleistungen und Infrastrukturen, die Kommunen ihren Bürger:innen zur Verfügung stellen sollten (S. 8). Essentiell sei dabei „die Versorgung mit sicherem, gesundem, bezahlbarem, gut gestaltetem und angemessenem Wohnraum“ (S. 11). An weiteren Stellen wird auf die Sicherheit, Bezahlbarkeit und Angemessenheit des Wohnraums für Menschen mit unterschiedlichen Bedürfnissen hingewiesen (u. a. S. 5). Darüber hinaus wird die Ressourceneffizienz des Wohnens, sowohl als Energie- als auch Flächenverbrauch mehrfach angesprochen (S. 5, 6, 7 und 11). Die Bedeutung von gemischten Stadtquartieren für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Integration wird klar benannt, unter anderem heißt es: „Sozial ausgewogene, gemischte und sichere Stadtquartiere tragen zur Integration aller sozialen und ethnischen Gruppen und Generationen bei. Stadtteile mit einem hohen Anteil an Migrantinnen und Migranten brauchen dafür eine umfassende Politik, die Integration unterstützt und Segregation verhindert.“ (S. 5).

Wohnungspolitische Konzepte der Stadt Leipzig [WPK]:

Wohnungspolitische Konzepte sind ein Instrument der kommunalen Wohnungspolitik mit inhaltlicher sowie formeller Relevanz. Sie bilden einen Aushandlungsprozess zwischen Politik und Wohnungsmarktakteuren über strategische Orientierungen der kommunalen Wohnungspolitik ab, dessen Ergebnis letztlich vom demokratischen Organ der kommunalen Ebene (Ratsversammlung) ratifiziert werden muss. Gleichzeitig sind sie Teil einer Integrierten Stadtentwicklung, zu deren Etablierung die Leipzig Charta verpflichtet. In der Regel sind wohnungspolitische Konzepte auf einen Orientierungsrahmen

von 15 bis 20 Jahren ausgelegt, sie können aber auch (so im Fall Leipzigs) dem Bedarf einer sich ändernden Wohnungs(markt)situation in kurzfristigeren Abständen geändert oder neugefasst werden (Brecht, 2015, S. 108; 117f).

Da sie den direkten Bezug zum empirischen Teil dieser Arbeit darstellen, werden hier die Wohnungspolitischen Konzepte der Stadt Leipzig, beginnend mit dem ersten Wohnungspolitischen Konzept 1994 [WPK94], gefolgt von Aktualisierungen und Neufassungen in den Jahren 1999 [WPK_A99], 2002 [WPKo2], 2009 [WPKo9], 2015 [WPK15] und 2018 [WPK_A18] (Stadt Leipzig, 1994, 1999, 2002; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, 2009, 2015, 2018) als Quellen herangezogen.

3.1.3 Ergebnis: Fünf Maximen für ‚gutes Wohnen‘

Aus den oben genannten Dokumenten SDG, LC, NLC und WPK unter zusätzlicher Beachtung von Kimhurs Vorschlägen und den Ausführungen zum Recht auf Wohnen (siehe Kap. 2.2.1) lassen sich nun fünf Maximen ableiten, die ‚gutes Wohnen‘ im Sinne des Gemeinwohls charakterisieren. Sie wurden von der Autorin mittels Systematisierung und hermeneutischer Auslegung der Texte gewonnen. Diese fünf Maximen stellen das Ergebnis des ersten Schritts des Resilienz-Framework und damit ein erstes Zwischenergebnis dieser Arbeit dar. Sie werden hier genannt und kurz erläutert mit exemplarischen Quellenbelegen. Die vollständige Übersicht der Belege findet sich im Anhang A.

Sicheres Wohnen

Die Maxime der Sicherheit („safe housing“, SDG, Ziel 11.1) kann auf mindestens drei verschiedene Arten interpretiert werden. Erstens ist darunter die existentielle Sicherheit für jeden Menschen zu verstehen, eine Behausung zu haben und nicht ohne feste Unterkunft sein zu müssen, in der grundlegende Alltagshandlungen wie Schlafen, Essen, Kochen, Waschen verrichtet werden können. Diese Sicherheit muss auch in sozialen Notlagen und beim drohenden Verlust der Unterkunft gewahrt sein, beispielsweise durch Obdachlosenunterkünfte, Schutzhäuser für von häuslicher Gewalt bedrohte Menschen, aber auch durch die Übernahme der Wohnkosten für Bedürftige. Letzteres wird in Deutschland v. a. durch Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) nach SGBII und durch Wohngeld realisiert.

Zweitens deckt die Maxime der Sicherheit den Schutz der Person, deren Gesundheit und körperlichen Wohlergehens sowie der persönlichen Gegenstände z. B. vor Witterung (Wärme, Kälte, Nässe, Unwetter) und kriminellen Übergriffen ab (LC, S. 5) ab. In diesem Zusammenhang wird das Wohnen auch

als „Notwendigkeit, ohne die ein dauerhaftes (Über)Leben nicht vorstellbar ist“ (Klus, 2013, S. 75; siehe auch Gleichmann, 2000) angesehen.

Drittens bezieht sicheres Wohnen den Schutz der Privatsphäre, Schutz vor dem Staat (Art. 13 GG) sowie die Möglichkeit der persönlichen Entfaltung mit ein. Das bedeutet, Privatheit z. B. durch alleinige Nutzung von Räumen oder private Bereiche auch in Gemeinschaftsunterkünften zu sichern. Außerdem können dazu der rechtliche Schutz vor willkürlicher Vertreibung aus der Wohnung (umfangreicher Kündigungsschutz für Mieter, Schutz des persönlichen Eigentums für Selbstnutzer) sowie die Rechtssicherheit für alle Wohnenden (WPK94, S. 8) gezählt werden, z. B. durch die Möglichkeit, jeder in der Wohnung lebenden rechts- oder geschäftsfähigen Person gleichermaßen durch Mietvertrag oder Besitztitel die Nutzung der Wohnung zu garantieren (Kimhur, 2020).

Geeignetes Wohnen

In den SDG wird nach sichererem Wohnen auch das geeignete oder angemessene Wohnen („adequate housing“, SDG, Ziel 11.1) als Ziel formuliert. Diese Maxime bezieht sich im vorliegenden Kontext (Leipzig) auf die Angemessenheit der Größe einer Unterkunft je nach Haushaltszusammensetzung, der Ausstattung zur Verrichtung von grundlegenden Alltagshandlungen durch Zugang zu Trinkwasser, sanitären Einrichtungen, Energie etc., sowie ihre Beschaffenheit zur Eignung für Haushalte mit unterschiedlichen Bedürfnissen (Menschen mit Behinderung, Familien, Senioren etc.) (WPK15, S. 18, Leitlinie 1). Eine Anpassung der Wohnung im Bedarfsfall, auch durch Wohnungswechsel, sollte möglich sein. Neben Größe, baulichem Zustand und Ausstattung einer Wohnung können dazu auch das Wohnumfeld sowie die Lage in Bezug auf die Entfernung zur Arbeitsstelle/Schule und anderen Einrichtungen der Versorgung, zur nächsten ÖPNV-Haltestelle, zur nächsten Grünfläche etc. gezählt werden (LC, S. 7).

Mindestanforderungen für die Eignung einer Immobilie als Wohnung definieren in Deutschland die bis 1989 geltende DIN 283, Blatt 1, heute §48 MBO (Musterbauordnung) und §181 BewG (Bewertungsgesetz) als eine nach außen abgeschlossene Einheit von Räumen von insgesamt mindestens 23qm, dazu das Vorhandensein einer Toilette, Badewanne oder Dusche und Kochgelegenheit (Malottki et al., 2017, S. 29). Die Geeignetheit soll hier jedoch nicht allein als auf die baulichen Gegebenheiten einer Wohnung bezogene Größe verstanden werden, sondern auf das in ihr wohnende Individuum. Daher müssen die persönlichen Umstände wie Familiengröße, Alter, Verwandtschaftsverhältnisse, körperliche Verfasstheit, soziale Belange der Wohnenden berücksichtigt werden. Daran orientieren sich z. B. die Kriterien für Mindestwohnflächen bzw. Überbelegung von Wohnraum der Europäischen Gemeinschaftsstatistik über

Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), auf die bei der Untersuchung von Indikatoren (Kap. 3.3) noch näher eingegangen wird.

Bezahlbares Wohnen

Wohnkosten müssen in Relation zum verfügbaren Einkommen gesetzt werden. Bezahlbarkeit oder Erschwinglichkeit des Wohnens („affordable housing“, SDG, Ziel 11.1) für einkommensschwache Haushalte wird als erstrebenswert in enger Verbindung mit sozialer Integration gesehen (LC, S. 5). Nach Abzug der Wohnkosten muss es genügend Spielraum für weitere Ausgaben zur Lebenshaltung und sozialer Teilhabe bieten (WP94, S. 5). Bezahlbarkeit unterliegt keiner verbindlichen Definition, die sie wird jedoch häufig mit einem Anteil von 30 % des Nettohaushaltseinkommens für die Warmmiete assoziiert. Im Bereich des Wohneigentumerwerbs soll ein ähnlicher Richtwert für die Abzahlungsraten von dafür i. d. R. notwendigen Krediten gelten. Das Risiko einer Überschuldung von Haushalten durch nicht mehr deckbare Kredite soll möglichst gering gehalten werden. Die Indikatoren zur Messung der Erreichung der SDG (mit nationalem Bezug) geben als Schwellenwert für die „Überlastung durch Wohnkosten“ die Marke von 40 % des Haushaltseinkommens an. Das betraf im Jahr 2018 gut 14 % der Personen in Deutschland. Als Zielwert für das Jahr 2030 gilt, diesen Anteil auf 13 % zu senken (Statistisches Bundesamt, 2021a).

Ressourcenschonendes Wohnen

Diese Maxime betrifft die Qualität der Gebäude und deren Ausstattung, insbesondere die Energieeffizienz (LC, S.4 und S. 6), die Wohnfläche pro Person und das ökologisch-nachhaltige Bauen/Sanieren. Darüber hinaus ist auch eine effiziente Nutzung von Flächen und technischer Versorgungsinfrastruktur in Großstädten angesprochen, was u. a. Problemen wie der Versiegelung von Böden, der Zersiedelung der Landschaft und dem Verdrängen von Naturflächen entgegenwirkt (WP02, S. 11; WP09, S. 9). Einerseits hängt davon, unter Voraussetzung der zukünftigen Verknappung und Verteuerung von Energie, auch die Bezahlbarkeit des Wohnens ab, zugleich handelt es sich um ein eigenes, auf gesamtgesellschaftlicher Ebene anzusiedelndes Ziel, das dem Klimaschutz und damit der Erhaltung von Lebensraum für Mensch und Natur dient („sustainable urbanization“ SDG, Ziel 11.3; WP09, S. 10). Diese ökologische Zielsetzung ist im strengen Sinne nicht Teil von Wohnungspolitik (zur Definition siehe Kap. 2.2.4). Sie wird dennoch aufgenommen, weil Ressourcenschonung (als Teil von Ökologie) im Rahmen der Urban Resilience eine bedeutende Rolle spielt. Wenn Wohnungspolitik wie hier in den Kontext urbaner Resilienz gerückt werden soll, muss folglich auch die ökologische Komponente einbezogen werden.

Sozial integrierendes Wohnen

Räumliche Segregation und Benachteiligung durch den Wohnort gelten als ungerecht und nachteilig für das Zusammenleben in einer Stadt. Stattdessen wird eine sozial ausgewogene Raum- und Stadtentwicklung angestrebt („inclusive urbanization“ (SDG, Ziel 11.3), (LC, S. 5), die insbesondere auch durch soziale Wohnraumversorgung sowie städtebauliche Verbesserung benachteiligter Quartiere erreicht werden soll (WPKo2, S. 7). Die soziale nutzungsstrukturelle Durchmischung von Stadtteilen und Quartieren hat zum Ziel, „den sozialen Zusammenhalt und die Integration in den Städten und Stadtregionen zu erreichen“ (LC S. 5).

Mit diesen fünf Maximen des guten Wohnens ist das Fundament dessen gelegt, woran sich ein Resilienzdenken in städtischer Wohnungspolitik im Verständnis dieser Arbeit orientiert: dem Erhalt, der Sicherung oder (Wieder-)Herstellung von sicherem, geeignetem, bezahlbarem, ressourcenschonendem und sozial integrierendem Wohnen in der Stadt (*Resilience of What*). In der Praxis zeigen sich durchaus Zielkonflikte, insbesondere zwischen Bezahlbarkeit und Ressourceneffizienz, wenn beispielsweise kostenintensive Umbaumaßnahmen zur energetischen Sanierung von Gebäuden von den Bewohner:innen zu tragen sind. Hier eine Balance zu finden, ist ebenso Teil eines Resilienzmanagements, wie bei allen äußeren oder inneren Störungen, systeminternen wie -externen Veränderungen, sowie Veränderungen der Wohnansprüche selbst, das Wohnen als Funktion so zu steuern, dass diese Maximen des guten Wohnens möglichst nicht verloren gehen.

Die Antwort auf die Frage *Why Resilience?* bzw. warum eine Stadt resilient in Hinsicht auf ihre Wohnraumversorgung sein sollte, ergibt sich aus der demokratischen Legitimation der Übereinkünfte und Leitziele zum ‚guten‘ Wohnen in Städten. Sie gelten zwar raum- und zeitbegrenzt und können durch gesellschaftlichen Diskurs Veränderung erfahren, bilden aber einen aktuellen Konsens über einen wünschens- und darum erhaltens- bzw. erstrebenswerten Zustand ab. *Resilience for Whom?* ist damit beantwortet, dass dieser Konsens für alle Bewohner:innen (der Stadt) gilt. Die Diskussion um Wohnen als Grund- oder Menschenrecht zeigt ebenfalls, dass Wohnen als im Interesse aller Menschen liegt und sozial gerecht organisiert werden muss. Wohnungspolitik ist daher im Sinne einer Politik für die Interessen der Wohnenden zu verstehen.

3.2 Resilience to what

Demografische und sozialräumliche Entwicklungen extremer Art in Städten können zu Krisen führen, die sich unter anderem als Über- oder Unter-

auslastung der bestehenden Infrastrukturen äußern. Die Bewältigung von Migrationsbewegungen stellt dabei eine wesentliche Aufgabe für Wohnungspolitik in Deutschland dar (Klus, 2013, S. 77; siehe auch Bartholomäi, 2004). Die kommunalen Handlungsfelder umfassen neben der Wohnraumversorgung auch die Bereiche Personal und Finanzen, Bildung, Kultur, medizinische Versorgung, Kinder-, Jugend- und Altenbetreuung, Infrastruktureinrichtungen auf den Gebieten der Energie- und Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrswesens sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung, Stadtplanung und Stadtentwicklung. Im Rahmen dieser Arbeit wird die Perspektive vor allem auf Turbulenzen im Wohnungsmarkt gerichtet, insbesondere auf die sich ändernde Wohnungsnachfrage.

Im Folgenden werden die möglichen negativen Auswirkungen, die eine demografische Veränderung auf die städtische Wohnraumversorgung haben können, analytisch betrachtet. Daneben gibt es durchaus weitere Einflussfaktoren wie die Entwicklung der wirtschaftlichen Gesamtlage, der politischen Rahmensexzenzen und der Attraktivität von Immobilieninvestitionen, die sich auf das lokale Wohnraumangebot und die Nachfrage auswirken. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich jedoch auf die demografische Entwicklung.

3.2.1

Auswirkungen soziodemografischer Veränderungen

Die Auswirkungen soziodemografischer Veränderungen auf die Resilienz der Funktion Wohnen wird anhand der fünf Maximen ‚guten Wohnens‘ betrachtet. Mit dem Fokus auf Gefährdungen für Sicherheit, Geeignetheit, Bezahlbarkeit, Ressourceneffizienz und soziale Integration werden plausible Annahmen formuliert, die durch empirische Befunde der Wohnungsmarktforschung gestützt werden.

Auf die Maxime der Sicherheit, eine den Mindeststandards entsprechende Wohnung in der Stadt zu finden und halten zu können, kann sich eine zunehmende Nachfrage nach Wohnungen vor allem im Segment der günstigen, einfach ausgestatteten Wohnungen bedrohlich auswirken. Steigende Nachfrage bei gleichbleibender Anzahl einfacher Wohnungen führen zu steigenden Neuvermietungspreisen, sofern es sich nicht um preisgebundenen Wohnraum handelt. Damit einher geht eine steigende Renditeerwartung der Wohnungseigentümer:innen, die sie auch zur Erhöhung von Bestandsmieten gegebenenfalls in Zusammenhang mit Modernisierungen veranlassen. Von betroffenen Mieter:innen wird berichtet, dass in dieser Situation Mieterhöhungen verlangt werden, die die finanziellen Möglichkeiten der Mieter:innen übersteigen und diese sich daher zum Auszug gezwungen sehen. Solche Prozesse – unter dem Stichwort der Entmietung – können von den Betroffenen als

existentielle Gefährdungen wahrgenommen werden (siehe z. B. Rothe, 2017), zu tatsächlicher Verdrängung in weniger sichere Wohnsituationen und sogar zu erhöhter Wohnungslosigkeit führen.

Auch die Preise für Eigentumswohnungen, die in der Regel von Haushalten mit höherem Einkommen nachgefragt werden, steigen bei wachsender Bevölkerung. Die Tendenz zur Wohneigentumsbildung ist abhängig von (1) wirtschaftlicher Lage/Einkommensniveau der Haushalte im Verhältnis zu Grundstücks- und Immobilienpreisen, (2) kultureller Prägung, (3) Lebenszyklus und Zusammensetzung des Haushalts (Wohneigentumsbildung in Deutschland typischerweise bei Familiengründung im Alter zwischen 30 und 40 Jahren) (Bucher & Schröder, 2003, S. 123). Unter der Annahme, dass selbstgenutztes Wohneigentum einen Schutz vor Kündigung und Verlust der Wohnung darstellt als die Nutzung einer Mietwohnung, gilt: Preissteigerungen schließen einen Teil der Haushalte, die Eigentum bilden und damit eine höhere Wohnsicherheit anstreben wollen, von dieser Möglichkeit aus.

Die existentielle Sicherheit ist bei einer sinkenden Zahl von wohnungsnachfragenden Haushalten nicht stärker gefährdet. Im Gegenteil, durch ein Überangebot an Wohnungen bzw. zunehmende Leerstände haben Wohnungsvermieter ein erhöhtes Interesse daran, Mieter zu finden und zu halten, selbst wenn deren Einkommenssituation prekär ist oder andere, vom Vermieter als wünschenswert erachtete Kriterien vom Mieter nicht erfüllt werden. Für umzugswillige Haushalte oder die Gründung eines neuen Haushalts vergrößern sich die Möglichkeiten (gleichbleibende Kapazität an Wohnungen vorausgesetzt). Die Situation für wohnungs- und obdachlose Menschen dürfte sich, allein in Bezug auf die Möglichkeit, eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine sonstige durch soziale Träger vermittelte Bleibe zu beziehen, eher verbessern, weil solche Träger auf ein größeres Angebot für die Einrichtung und Unterhaltung solcher Unterkünfte zurückgreifen können.

Eine Auswirkung auf die rechtlichen Möglichkeiten von Wohnenden, ihren Status als Mieter oder Eigentümer zu schützen, ist bei einer sinkenden Wohnungsnachfrage nicht zu vermuten. Faktisch dürfte es eher leichter sein, Mieterrechte durchzusetzen oder einen Vertrag mit für Mieter günstigen Bedingungen abzuschließen als bei höherer Nachfrage. Unter besonders starken Schrumpfungsbedingungen (oder extremer Abwanderung aus einem bestimmten Stadtteil) mit hohem Leerstand und Verfall von Wohngegenden könnten sich allerdings Kriminalität begünstigende Räume entwickeln, die wiederum die Sicherheit der verbleibenden Bewohner:innen gefährdet.

Hierin zeigt sich auch ein für komplexe adaptive Systeme typisches kaskadenartiges Verhalten: Vereinzelter Wohnungsleerstand kann dazu führen, dass das

gesamte Wohnhaus und weitere Gebäude in der näheren Umgebung an Attraktivität verlieren und schlechter vermietbar werden. Dies kann weiteren Leerstand zur Folge haben kann, der sich auf ganze Straßenzüge und Stadtteile ausbreitet. So können konzentrierte Leerstandsviertel entstehen, in denen auch für sich genommen gut ausgestattete Wohnungen aufgrund der umliegenden leerstehenden Wohnungen an Attraktivität verlieren. Umgekehrt zeigen sich diese Abhängigkeiten auch anhand von Preissteigerungen, die sich aufgrund einer Wertsteigerung der anliegenden Gebäude und Wohnungen ergeben. Dieser Mechanismus wird auch vom Instrument des Mietspiegels (siehe Kap. 2.2.5) aufgegriffen und verstärkt, wonach die „ortsüblichen Vergleichsmiete“ u. a. durch die Lage einer Wohnung bzw. der Höhe der Mieten im direkten Umfeld festgelegt wird.

Die Geeignetheit einer Wohnung, gemessen an ihrer Größe, ihrer Ausstattung, ihrer Lage und auch individuellen Kriterien kann durch steigende Nachfrage insoweit gefährdet werden, als dass absolut betrachtet in allen oder bestimmten Segmenten nicht mehr ausreichend passende Wohnungen in der Stadt zur Verfügung stehen. Eine weitere Folge steigender Nachfrage kann sein, dass die Fluktuationsreserve⁵⁰ des Wohnungsmarktes zu gering wird, so dass Umzüge bei Bedarfsänderung eines Haushaltes nicht mehr oder nur nach langer Wartezeit möglich sind. In Deutschland leben etwa 10 % der Bevölkerung in überbelegten Wohnungen (Statistisches Bundesamt, 2021b). Anschaulich wird dieses Problem am Beispiel von Familien, die bei Zuwachs eine größere Wohnung oder eine veränderte Raumaufteilung benötigen würden. Werden entsprechende Wohnungen nicht angeboten, müssen diese Familien in beengten Verhältnissen leben. Ein Umzug in weiter entferntere Stadtteile kann die Schul- und Arbeitswege unverhältnismäßig verlängern. Ein weiteres Beispiel sind altersgerechte Wohnungen, die bei vermehrter Nachfrage aufgrund älter werdender Haushalte nicht ausreichend zur Verfügung stehen oder in denen entsprechende Umbaumaßnahmen nicht getätigert werden (können). Das Problem wäre in diesem Falle vor allem qualitativer Art, es gäbe zwar genug, aber „zu viele ‚falsche‘ Wohnungen“ (Vogelmann, 2014, S. 20), deren Funktionalität und Gestaltung nicht den aktuellen Bedürfnissen entsprechen. Unflexible Wohnungsgrundrisse und starre Quartiersstrukturen kommen verschärfend hinzu.

50 Unter ähnlichen Bezeichnungen wie Funktions-, Leerstands- bzw. Fluktuationsreserve, natürliche bzw. normale Leerstandsquote wird in der Fachliteratur häufig ein marktaktiver Leerstand von 2–3 % des Wohnungsbestandes angegeben. Gelegentlich werden auch höhere Werte von 5–7 % genannt (Großmann, Arndt, Haase, Rink & Steinführer, 2015, S. 553; Rink & Wolff, 2015).

Dieses Problem kann aber auch dann auftreten, wenn durch starke Schrumpfung und Wohnungsleerstände Vermieter sich nicht mehr in der Lage sehen oder gewillt sind, finanzielle Investitionen z. B. in die Instandhaltung, Modernisierungen oder bedarfsgerechte Umbauten zu tätigen (Pendall, Theodos & Franks, 2012, S. 275). Der Wohnungsbestand ganzer Stadtviertel kann dadurch sanierungsbedürftig und sogar unbewohnbar werden (Glock, 2006, S. 30). Zudem haben unbewohnte, verfallende Häuser negative Effekte auf die Umgebung. Gegebenenfalls lösen sie eine Abwertungsspirale aus, die über das Reduzieren der Infrastruktur (öffentlicher Personennahverkehr, Nahversorgung, Kulturangebote etc.) in diesen Gebieten zu weiterem Leerstand bis zum Verfall der Wohngebäude führen kann.

In der Maxime Bezahlbarkeit werden die Auswirkungen demografischen Wandels direkt mit den Auswirkungen von wachsender oder sinkender Nachfrage auf die Marktpreise von Miet- und Eigentumswohnungen im gesamten Markt sowie in einzelnen Segmenten abgebildet. Jedoch ist auch hier nicht allein die quantitative Komponente des demografischen Wandels (Bevölkerungszuwachs bzw. -verlust) zu betrachten, sondern wie im Kap. 2.3 beschrieben auch die Veränderungen von Alters- und Sozialstruktur. Diese können die Nachfrage in bestimmten Segmenten des Wohnungsmarktes betreffen, so verstärkt z. B. ein höherer Anteil von älteren Menschen und Studierenden die Nachfrage nach kleinen Wohnungen.

Egner et al. (2018) belegen anhand statistischer Berechnungen einen signifikanten Einfluss der unabhängigen Variablen Baulandpreise, Bevölkerungszuwachs und Anteil der Einpersonenhaushalte auf die durchschnittliche Mietbelastung in einer Stadt. Je höher die unabhängige Variable, desto höher die abhängige Variable der Mietbelastung. Einen leicht negativen Einfluss auf die Mietbelastung konnte für die Variable Bevölkerungsdichte festgestellt werden, ebenso wirkt sich eine höhere Einpendlerquote auf die Mietbelastung aus. Problematisch in Bezug auf die Bezahlbarkeit wird vor allem eine Steigerung der Arbeitslosenquote gesehen, die zu erhöhtem Druck in den niedrigpreisigen Segmenten führt. Haushalte mit geringem Einkommen sind besonders sensibel für steigende Wohnkosten, so dass Mieterhöhungen hier schnell die Grenze der Bezahlbarkeit überschreiten. Solche Haushalte haben bei einem knappen Angebot im unteren Preissegment auch besondere Schwierigkeiten, eine bezahlbare Wohnung zu finden und müssen deshalb ggf. über ihre Preisgrenze gehen. Für Haushalte, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind, ist dies von besonderer Härte.

Hingegen spielt der Fall eines Überangebots von Wohnungen im Hinblick auf Bezahlbarkeit nur eine marginale Rolle. In extremen Fällen wie z. B. in Leipzig zur Mitte der 1990er Jahre kann es sogar zu einem Rückgang der Mietbelas-

tung kommen. Andererseits lassen sich auch Wechselwirkungen vermuten, die trotz absolut betrachtet niedriger Wohnkosten keine Entlastung der einzelnen Haushalte bringen: So könnte eine Stadt oder ein Stadtteil mit besonders günstigen Mieten besonders attraktiv für Haushalte mit geringem Einkommen werden und deren Zuzug anreizen. Das Resultat wäre dann eine Stadt, in der die durchschnittliche Mietbelastung pro Haushalt trotz sehr geringer Wohnkosten relativ hoch läge. Diese Annahme erscheint plausibel, eine empirisch gestützte Untersuchung dazu liegt aber bislang nicht vor.

Die Maxime des ressourcenschonenden Wohnens kann sowohl auf den Flächenverbrauch als auch auf den Energieverbrauch durch Wohnen bezogen werden. Geringe Investitionsbereitschaft seitens der Eigentümer:innen aufgrund von geringen Mieteinnahmen bei einer schrumpfenden Wohnungsnachfrage kann dazu führen, dass energetische Modernisierungsmaßnahmen, die zu einer energieeffizienteren Wohnweise führen würden, nicht oder nur verzögert angegangen werden. Gleichzeitig ist diese Annahme aber auch bei einem enger werdenden Wohnungsmarkt plausibel, denn Einsparungen der Energiekosten kommen den Mieter:innen zugute. Deren Interessen zu berücksichtigen ist für Vermieter:innen allerdings weniger notwendig, wenn es genügend Nachfrage gibt. Großmann (2020) weist darauf hin, dass die energetische Sanierung von Wohngebäuden nicht – wie zeitweise der Diskurs in Deutschland und europaweit stark propagierte – eine Win-win-Situation für Mieter:innen und Eigentümer:innen sei. Vielmehr muss der Zusammenhang von energieeffizientem Wohnen und residentieller Segregation betrachtet werden. Dieser zeigt, dass energetische Sanierungen von Wohngebäuden als Katalysator von Verdrängung einkommensärmerer Haushalte bzw. Konzentration benachteiligter Gruppen in bestimmten Quartieren anzusehen sind, insbesondere bei einem angespannten Wohnungsmarkt.

Ein weiteres ökologisches Problem ist der Flächenverbrauch bzw. die fortschreitende Flächenversiegelung im städtischen Raum. Zunehmender Druck auf die Innenstädte kann zu Suburbanisierung und damit auch zu einem relativ gesehen hohen Flächenverbrauch am Stadtrand führen. Suburbane Siedlungen zeichnen sich oft durch ein- bis zweigeschossige Wohngebäude mit größerer Wohnfläche pro Person, größere Grundstücke und eine automobilfreundliche Infrastruktur aus. Längere Strecken werden mit dem privaten PKW zurückgelegt, was zusätzlich den Kraftstoffverbrauch steigert. Zugleich kann mit der Suburbanisierung der Verlust von Einwohner:innen in der Kernstadt und damit eine ineffiziente Nutzung von Flächen und Infrastruktur an dieser Stelle einhergehen. Als Beispiel dafür beschreiben Friedrichs und Kecskes (2000) die Entwicklung der Stadt Hamburg in den Jahren 1970–1985. Ein anderes Beispiel ist die Stadt Leipzig, deren Abwasserinfrastruktur in Zeiten starker Schrumpfung überdimensioniert und somit ineffizient wurde (Liebmann, 2009).

Am Beispiel Hamburgs lässt sich zudem beobachten, dass monofunktionelle Wohngebiete, die im Zuge einer Suburbanisierungswelle entstanden sind, eine sehr alters- sowie sozioökonomisch-homogene Bewohnerschaft aufweisen (Pohl, 2010). Boten diese Ein- und Zweifamilienhäuser zunächst im überwiegenden Fall mehrköpfigen Familien geeigneten und bezahlbaren Wohnraum, liegt wenige Jahrzehnte später, nach Auszug der Kinder und Alterung der verbleibenden Bewohner:innen (kohortenbedingte Überalterung des Gebiets), der Ressourcen- und Flächenverbrauch pro Person noch weitaus höher als zuvor. Die Maxime der Ressourceneffizienz des Wohnens wird offenbar von demografischen Veränderungen nicht eindeutig in eine bestimmte Richtung beeinflusst. Ein Optimum ist eher in einem mittleren, ausgewogenen Bereich zu vermuten.

Soziale Integration ist eine vielfältige und daher schwer untersuchbare Maxime. Um die Wirkung von demografischen Veränderungen auf die soziale Integration durch Wohnen betrachten zu können, kann aber ein damit in engem Zusammenhang stehendes, messbares Phänomen herangezogen werden: das Vorhandensein bzw. die Ausprägung residentieller Segregation innerhalb einer Stadt, die anhand sozialer und ethnischer Unterschiede der Wohnbevölkerung bestimmt wird. Residentielle Segregation soll hier verstanden sein als eine räumliche Konzentration von Wohnhaushalten mit gleichem oder ähnlichen sozio-ökonomischen Status (Großmann et al., 2015).⁵¹

Die Erkenntnisse aus der Segregationsforschung zeigen, dass das Wohnungsangebot (als einer von vielen Faktoren) sowohl bei einem Überangebot als auch bei einer Knappheit zur Verstärkung von Segregation führen kann. Das Phänomen von steigender residentieller Segregation in wachsenden Städten, in denen Wohnraum insgesamt aufgrund wachsender Bevölkerung knapper und die Konkurrenz unter den Wohnungssuchenden größer wird, steht seit langem im Fokus der Forschung (Dangschat, 2014). Prozesse der Gentrifizierung, d. h. eines sozialräumlichen Wandels durch Aufwertung und Verdrängung, sind seit den 1980er Jahren in deutschen Großstädten unverkennbar festzustellen (Blasius, 2008). In Quartieren, die von Gentrifizierung betroffen sind, droht den bisher dort lebenden, ökonomisch schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen eine Destabilisierung ihrer lokalen Netzwerke, die bislang eine kompensatorische, sozial integrierende Wirkung hatten (Pohl, 2010, S. 202). Haushalte, die aufgrund ihrer ökonomischen Lage nur wenig Geld für die Wohnkosten ausgeben können, müssen bei steigenden Mieten auf Wohnungen in solchen Gebieten ausweichen, die aufgrund ihrer Lage, Infrastruk-

51 Großmann et al. messen dazu die wohnräumliche Segregation in den Ausprägungen Alter, ausländische Staatsangehörigkeit/Migrationshintergrund und Arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit der in Leipzig gemeldeten Einwohner:innen.

tur, Bausubstanz oder auch wegen ihres ‚Rufs‘ (soziokulturelle Besonderheiten, Stigmatisierung) noch zu geringen Mietpreisen angeboten werden. Dies kann eine Verschärfung der Unterschiede in den Mietpreisen zur Folge haben, wenn solche Gebiete durch Nachbarschaftseffekte weitere Abwertung/Stigmatisierung erfahren. Gleichzeitig werden solventere Bewohner:innen diese Gebiete verlassen, wodurch die soziale Durchmischung sinkt. So können stigmatisierte oder benachteiligte Quartiere entstehen, deren Bewohner:innen zum Beispiel weitere Arbeitswege, weniger Teilhabemöglichkeiten am sozialen Leben und Angeboten der Stadt und dadurch wiederum schlechtere Chancen auf sozialen Aufstieg haben (Friedrichs & Triemer, 2009) BA 6/98.

Weniger beleuchtet wurde bislang, dass auch ein Überangebot an Wohnungen in allen Wohnungsmarktsegmenten verstärkend auf Segregation wirken kann, indem es die Barrieren für (innerstädtische) Wohnmobilität senkt. Zu diesem Schluss kommen Großmann et al., die für die Phase des höchsten Wohnungsüberangebots in Leipzig in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen starken Anstieg der sozio-ökonomischen Segregation nachweisen können (Großmann et al., 2015). Der demografische Wandel wird in dieser Untersuchung (neben der spezifischen, historisch bedingten Struktur des lokalen Wohnungsmarktes sowie dem staatlich gestützten, investitionsgetriebenen Ausbau Wohnungsangebots) als ein relevanter Treiber für das Wohnungsüberangebot gesehen.

Segregationsprozesse sind darüber hinaus ein Beispiel für positive Feedbacks, wie sie für komplexe adaptive Systeme typisch sind. Batty benennt diesen Zusammenhang ausdrücklich (Batty, 2012). Ein solches Verhalten ist auch aus immobilienökonomischen Verwertungszusammenhängen bekannt. Im Hinblick auf die Wertentwicklung von Immobilien gilt, dass Investitionen oder deren Ausbleiben entweder das Potenzial eines Standortes verbessern, damit weitere Investitionen anziehen und den Wert weiter steigern oder zu Verfall, Potenzialverlust, ausbleibenden Investitionen und weiterem Wertverfall führen. Es sollte auch beachtet werden, dass beides in wechselseitiger Abhängigkeit mit bestehenden Baustrukturen steht. Unangemessene Strukturen können einen Abwärtstrend der Immobilienwerte und der Entwicklungstätigkeit bewirken, während die Gentrifizierung eines Viertels zu einem Aufwärtstrend führen kann (Kauko, 2014, S. 70). Positive Feedbacks sind also sowohl in Bezug auf die Wertigkeit als auch Preisentwicklung und soziodemografische Entwicklung eines Wohnquartiers anzunehmen.

3.2.2

Ergebnis: Wohnraumkrisen durch soziodemografischen Wandel

Abschließend sind die Auswirkungen soziodemografischer Veränderungen, die sowohl kurzfristige Extreme als auch langfristige Prozesse sein können, in der folgenden Tabelle verzeichnet. Das Minuszeichen steht für eine tendenzielle Verschlechterung, das Pluszeichen für eine tendenzielle Verbesserung der Qualitätsausprägung der jeweiligen Maxime.

soziodemografische Entwicklung	Wachstum		Schrumpfung	
Wohnraumnachfrage	steigt langsam	steigt schnell	sinkt langsam	sinkt schnell
Sicherheit	-	-	+	-
Geeignetheit	-	-	+	-
Bezahlbarkeit	-	--	+	o (Wechselwirkung)
Ressourceneffizienz (Energie)	-	-	-	-
Ressourceneffizienz (Fläche)	-	-	-	-
soziale Integration	-	-	-	-

Tab. I: Auswirkungen soziodemografischer Entwicklung auf das Wohnen

Wenngleich dieser grobe Überblick dafürspricht, dass Bevölkerungswachstum mit steigender Nachfrage und zunehmender Verknappung des Wohnraumangebots mehr negative Auswirkungen auf die Maximen guten Wohnens haben kann, müssen die komplexen Zusammenhänge mit einer Schrumpfung eben-

falls betrachtet werden. Die damit verbundenen Wechselwirkungen, insbesondere wenn einer starken Wachstumsphase eine starke Schrumpfung vorausging, sollten nicht außer Acht gelassen werden. Wenn durch dieses ‚Gefälle‘ der äußere Störeinfluss (oder Schock) also besonders groß ist, könnten auch die Gefahren für eine angemessene Wohnraumversorgung sich als noch größer herausstellen, als sie bei der Einzelbetrachtung erscheinen. Denn die Dynamiken der Wohnungsnachfrage und des Wohnungsangebots verlaufen nicht synchron. Die Gründe dafür, vor allem die unvollkommene Marktsituation sowie die langfristigen Planungs-, Bau- und Bewirtschaftungsprozesse von Immobilien, wurden im Kap. 2.2 bereits erörtert. Erschwerend tritt die im Kap. 2.3 beschriebene Unsicherheit von kleinräumigen Bevölkerungsprognosen hinzu. Beides trägt dazu bei, dass sich in der Regel langfristig kein ausgeglichener Wohnungsmarkt innerhalb einer Stadt einstellt. Eine zufriedenstellende, d. h. an den im vorherigen Kapitel erarbeiteten Maximen von gutem Wohnen gemessene Wohnraumversorgung der Stadtbevölkerung, wird insbesondere durch unvorhergesehene, nichtlineare soziodemografische Prozesse gefährdet. Unter Verwendung der Terminologie der Resilienzforschung kann dabei sowohl von einem *Schock* (als einer relativ zügigen und stark von den bis dahin in Betracht gezogenen Szenarien der Bevölkerungsentwicklung abweichenden Dynamik) mit unmittelbarer Wirkung auf die Wohnraumversorgung als auch von einem *Slow Burn* (als einer schleichenden demografischen Veränderung) mit langfristig negativen Folgen ausgegangen werden.

3.3 Resilience analysis

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Auswirkungen von soziodemografischem Wandel auf das Wohnen und dessen potenzielle Gefährdung des Erhalts/der Sicherstellung dieser urbanen Funktion aufgezeigt. Der nächste Schritt des Resilience Framework, die Analyse, fragt danach, welche Faktoren die Wohnraumversorgung angesichts dieser, in ihrer Intensität und dem zeitlichen Eintreffen schlecht kalkulierbaren Gefahren, resilient machen und wie das beobachtet werden könnte. Mit diesen Fragen richtet sich die Analyse nicht mehr auf das Wohnen an sich oder die im Kap. 3.1 erörterten Functionings, die durch ‚gutes Wohnen‘ erreicht werden. Stattdessen wird nun auf einer Meta-Ebene danach gefragt, wodurch sich urbane Resilienz in Bezug auf die Funktion Wohnen, d. h. im Rahmen des hier formulierten Ansatzes die ‚Resilienz guten Wohnens‘, auszeichnet. Dazu wird die Teilstudienfrage I.3 noch einmal in die Fragen nach Variablen und Indikatoren unterteilt:

- Welche Variablen beeinflussen die Resilienz der Wohnraumversorgung?
- Anhand welcher Indikatoren können diese beobachtet werden?

3.3.1

Variablen und Indikatoren

Zuerst wird überprüft, ob bei der Analyse auf bereits etablierte Variablen zurückgegriffen werden kann. Die Sichtung des Forschungsstandes hat gezeigt, dass es bislang keine Arbeiten gibt, die explizit die Resilienz des Wohnens konzeptionell oder empirisch behandeln und auf die hier zurückgegriffen werden könnte. Jedoch lassen sich in den Beiträgen zu verwandten Themen der Resilienzforschung auf den Gebieten der Urban Resilience, Community Resilience und wirtschaftlichen Resilienz schon einige Variablen und Indikatoren finden, die Wohnen, Wohnungsmarkt oder Wohnungsbau betreffen. Es konnten fünf relevante Beiträge mit internationalem Bezug (USA, Europa, Italien und Portugal) und vier Beiträge mit nationalem Bezug (Deutschland) ermittelt werden, die Resilienzindikatoren mit Bezug zum Wohnen enthalten, sie aber in einem anderen Kontext (Fragestellung zur Resilienz) oder auf ein anderes System bezogen verwenden. Ein weiterer Beitrag, die SDG-Indikatoren für Kommunen der Bertelsmann Stiftung in ihrer überarbeiteten Version, wird aufgrund seiner hohen Aktualität und des engen Bezugs auf die Sustainable Development Goals, die auch der vorliegenden Konzeption von ‚gutem Wohnen‘ zugrunde liegen (siehe Kap. 3.1.2), hier einbezogen. Diese Indikatoren werden kurz vorgestellt und auf ihre Eignung für den hier verfolgten, eigenen Ansatz untersucht.

International

Pendall, Theodos und Franks (2012) untersuchen die Verknüpfung von prekärer Wohnsituation mit individuellen Vulnerabilitäten von Haushalten bzw. Einwohner:innen von Metropolregionen der USA. Die Autoren betten ihre Untersuchung in den Kontext urbaner bzw. regionaler Resilienz ein. Unter der Grundannahme von Systemebenen, die miteinander in Zusammenhang stehen, sei auch die Resilienz des gesamten urbanen oder regionalen Systems abhängig von der jeweiligen Resilienz seiner Subsysteme (S. 272, siehe auch Pendall et al., 2010 und Kap. 2.1.3). Die Wohnsituation von Individuen bzw. Haushalten wird entsprechend als einer von vielen möglichen Bestandteilen des Systems extrahiert und untersucht. Zunächst benennen Pendall et al. Faktoren, die die persönliche Vulnerabilität anhand bestimmter soziodemografischer Merkmale kennzeichnen, weiterhin solche Faktoren, die eine prekäre Wohnsituation ausmachen. Merkmale einer prekären Wohnsituation beschreiben den physischen Zustand von Wohngebäuden oder die Beziehung vom Bewohnerhaushalt zur Wohnung (S. 275). Sie sind in der folgenden Aufzählung, zusammen mit den verwendeten Indikatoren oder Schwellenwerten zusammengefasst:

1. Nicht-Bezahlbarkeit/Unerschwinglichkeit der Wohnkosten (*unaffordable*): Ausgaben für Wohnraum > 35 % des Haushaltseinkommens (S. 281)⁵², an anderer Stelle 30 % nach *US federal standard* (S. 276)
2. Überbelegung (*crowded*): Wohnungen, die mit mehr als einer Person pro Raum belegt sind (S. 281), nach *US federal standard*
3. Miete/kein Eigentum (*rented*): Wohnung, Haus oder Trailer (*mobile home*) wird gemietet, Bewohner ist nicht identisch mit Eigentümer
4. Gebäudealter/Baujahr vor 1970 (*pre-1970*): Errichtung des Wohngebäudes vor 1970
5. Gebäudeart/Nicht-Einfamilienhaus (*non-SFUD*): u. a. Mehrfamilienhäuser, Wohnungen für mehrere Familien, Wohnheime (z. B. für alte oder behinderte Menschen), Mobile Homes (S. 283)

Während die Faktoren (1) Nicht-Bezahlbarkeit (ggf. mit Anpassung der Grenze für Wohnraumausgaben anteilig vom Haushaltseinkommen auf 30 %) und (2) Überbelegung relativ einfach auch auf die Wohnsituation in Deutschland angewendet werden können, ist die Argumentation für die Kriterien (3) Miete, (4) Baujahr und (5) Nicht-Einfamilienhaus nicht ohne weiteres für die hiesige Situation zutreffend. Selbstgenutztes Wohneigentum gilt auch in anderen, die USA betreffende Variablensets zu regionaler/urbaner Resilienz als resilienzförderlich, u. a. bei (Cutter, 2016; Cutter, Burton & Emrich, 2010) erscheint aber für deutsche Verhältnisse nicht angebracht. In Deutschland leben etwa 58 % (2018) aller Haushalte zur Miete oder mietfrei (abzugrenzen von Haushalten, die im Wohneigentum wohnen, Statistisches Bundesamt, 2019d). Vor allem dem in Deutschland weltweit herausragenden Mieterschutz bzw. der durch gesetzliche Regelungen und über Jahrzehnte gefestigten hohen Sicherheit, die Mieter genießen, muss Rechnung getragen werden. Zur Miete zu wohnen hat in Deutschland bei weitem nicht den prekären Status wie in den USA oder in Großbritannien (Kofner, 2014, S. 266). Auch der bauliche Zustand von älteren Gebäuden in Deutschland, insbesondere sanierten Altbauten, dürfte nicht vergleichbar sein mit Häusern in den USA, die vor 1970 erbaut wurden, schon allein wegen der traditionell massiveren Bauweise in Europa. Ebenso sind Mehrfamilienhäuser in Deutschland weit verbreitet und das Wohnen darin keineswegs ein besonders risikoreiches Wohnen. Dagegen stellt das Leben in

⁵² Es wird nicht deutlich, warum Pendall et al. hier den höheren Anteil von 35 % des Haushaltseinkommens als Grenzwert wählen. Möglicherweise ist es eine pragmatisch motivierte Entscheidung aufgrund von besserer Datenverfügbarkeit.

Wohnwagen oder Trailern hierzulande nur eine äußerst seltene Form des Wohnens dar und ist höchstens ansatzweise z. B. mit dem alternativen Wohnen auf Wagenplätzen (Lutz, 2015) vergleichbar.

Eine konzeptionelle und empirische Erweiterung bildet die Studie von Vale et al. (2014), die Urbane Resilienz mit dem Thema Bezahlbares Wohnen verknüpft und dazu die Städte San Francisco, New Orleans (beide USA), Iquique (Chile) und Banda Aceh (Indonesien) betrachtet. Deren Kriterien für resilienzförderliches Wohnen bzw. Wohnungsbau (S. 25 u. 28) sind jedoch stark an den sehr individuellen Fallbeispielen ausgerichtet und werden eher als eine dichte Beschreibung aufgenommen. Sie sind daher nicht ohne weiteres auf die Leipziger Situation übertragbar. Zwar weisen sie einige Überschneidungen mit den im Kap. 3.1 entwickelten Maximen von ‚gutem Wohnen‘ auf, beziehen sich aber stark auf das Design von Wohnungs(neu)bau und die Rolle von Community Resilience für den Wiederaufbau von Wohnungen und Quartieren nach Katastrophenfällen sowie auf diverse andere externe Risiken, die von ökonomischen Problemen, klimatischem Wandel, urbaner Gewalt bis zu dysfunktionaler Regierung reichen (S. 24f). In der vorliegenden Arbeit soll hingegen, wie im vorangegangenen Kapitel erörtert, nur der soziodemografische Wandel als Schock für urbanes Wohnen betrachtet werden, während andere Risiken unberücksichtigt bleiben müssen. Daher können aus dieser Studie keine Variablen und Indikatoren zur Operationalisierung übernommen werden. Sie ist dennoch im weiteren Sinne hilfreich zur vergleichenden Betrachtung von wohnungspolitischen Herausforderungen im Kontext von urbaner Resilienz.

Haffner, Lennartz und Dol (2012) gehen in einem Working Paper der Frage nach, ob ein Index (zusammengesetzter Indikator) geeignet sei, den Erfolg wohnungsmarktsteuernder Maßnahmen der öffentlichen Hand in einem EU-weiten Vergleich auf Nationalstaatsebene zu bewerten. Zwar handelt es sich dabei um eine weiterführende methodologische Fragestellung, die für die vorliegende Arbeit nicht unmittelbar von Bedeutung ist. Doch gibt es starke Übereinstimmungen zwischen den drei in der Studie behandelten wohnungspolitischen Zielen und den oben formulierten Maximen von gutem Wohnen, so dass einige der darin aufgeführten Einzelindikatoren übernommen werden können. Die Autor:innen ziehen für die Messung (1) der Qualität des Wohnens bzw. für die Beurteilung, ob eine Wohnsituation als ungeeignet anzusehen ist, die Eurostat-Indikatoren für „schwere wohnungsbezogene Deprivation“ (Eurostat, o. J.-a) heran: Überbelegung, Wohnung ohne WC, Wohnung ohne Dusche/Badewanne, undichtes Dach, Feuchte oder Fäulnis/Schimmel, Lichtmangel und Lärm durch Nachbarn heran. Im Umkehrschluss lassen sich daraus Mindeststandards für das Kriterium der Geeignetheit ableiten. Für die Kategorie (2) Nichtverfügbarkeit von Wohnraum (*Unavailability*) wird das Verhältnis von Wohnungen zu Haushalten bzw. Überbelegung, operationalisiert als Anzahl

der Räume pro Haushaltsmitglied, ebenfalls analog zur Definition der Überbelegungsquote von Eurostat (Eurostat, o. J.-b)⁵³. Die Größe der Wohnfläche (in Quadratmetern) pro Haushalt, die auch als Indikator für Überbelegung möglich wäre, wird von den Autor:innen wegen mangelnder Daten ausgeschlossen. (3) Nichtbezahlbarkeit (*Unaffordability*) wird mit Ausgaben für Wohnkosten (nur Kaltmiete oder Kreditzinsen, Betriebs- und Energiekosten ausgenommen) über 30 % des Haushaltseinkommens gemessen. Es wird darauf verwiesen, dass nationale Erhebungen zur Wohnqualität durchaus weitere geeignete Indikatoren enthalten können, beispielsweise die Wohnfläche pro Haushalt, Lage und Qualität der Umgebung der Wohnung (z. B. bezogen auf Mobilität, Versorgungsinfrastruktur, Umweltverschmutzung, Kriminalität, Vandalismus). Diese werden bei der eigenen Indikatorenauswahl berücksichtigt.

Darüber hinaus sind zwei weitere Beiträge von Interesse, die sich jeweils auf die urbane oder regionale Resilienz eines südeuropäischen Landes richten. Gonçalves und Marques da Costa (2013) entwickeln ein Framework zur Untersuchung der urbanen Resilienz zweier portugiesischer Stadtregionen. Sie legen dazu in den Dimensionen ökonomische Basis, demografische Struktur, menschliches Potenzial, sozialer Zusammenhalt und Urbanisierungsprozess eine Indikatorenmatrix mit 16 Indikatoren fest. Bezug zum Wohnen haben allein die Indikatoren, die den Urbanisierungsprozess beschreiben sollen: (1) Anteil der Bevölkerung in Städten/Ortschaften mit mehr als 2.000 Einwohner:innen, (2) Anteil der Haus-/Grundstückseigentümer:innen hypothekenbelasteter Grundstücke/Gebäude („*ownership with burdens*“) und (3) Gebäudetransformabilität (gemessen anhand des Verhältnisses von sanierten Gebäuden zu neu errichteten Gebäuden). Diese drei Indikatoren erscheinen sehr speziell auf die Situation ruraler Regionen in Portugal und die Verfügbarkeit regionaler Daten zugeschnitten zu sein und können hier nicht übernommen werden. Interessant ist aber der Aspekt der Gebäudetransformabilität, der in den anderen Studien nicht beachtet wird. Würde er mit Indikatoren gemessen, die auf den Leipziger Wohngebäudebestand passen, kann er durchaus Anhaltspunkte für die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit im Bereich der Geeignetheit von Wohnungen bieten.

53 Die Eurostat-Definition von Überbelegung sei zu hinterfragen, so Haffner, Lennartz und Dol (2012), weil die Belegung von Räumen mit mehreren Haushaltsmitgliedern innerhalb Europas auch kulturell verschieden geprägt sei, die Wahrnehmung als Überbelegung also bei objektiv gleichen Verhältnissen unterschiedlich ausfallen kann. Auf nationalstaatlicher oder noch kleinräumigerer Ebene dürfte dies zwar weniger Probleme bereiten. Doch können kleinräumigere und segmentgenaue Wohnungsmarktanalysen die Verfügbarkeit von Wohnraum besser messen.

Graziano (2013) nutzt in ihrer Konzeption von regionaler Vulnerabilität und Resilienz (bezogen auf die Provinzen Italiens) 68 Variablen, die den Dimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zugeordnet werden. Darunter ist nur eine Variable, die sich direkt auf Wohnen bezieht und zusammen mit anderen die wirtschaftliche Resilienz privater Haushalte abbilden soll: die Intensität des Wohnimmobilienmarktes, gemessen anhand der Zahl standardisierter Transaktionen von Wohneigentum. Für Graziano drückt sich darin die Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen privater Haushalte aus. Die analoge Interpretation der Transaktionszahl als Indikator für Leipzig wäre jedoch fragwürdig, weil hier, ganz anders als in Italien, Eigentum (und Erwerbs- und Verkaufsprozesse) deutlich von der Nutzung von Wohnungen abgekoppelt sind. Überwiegend nutzen Eigentümer:innen die Wohnungen nicht selbst, sondern vermieten diese. Zudem kann es sich bei den Käufern auch um Immobiliengesellschaften und -fonds oder Privatpersonen handeln, die ihren Sitz in anderen Städten oder sogar im Ausland haben. Jedoch könnte die Transaktionszahl einen Hinweis darauf geben, wie viel Flexibilität bzw. Transformationspotenzial die Eigentümerstruktur des Wohnungsbestands einer Stadt aufweist und in welcher Phase eines Resilienzzyklus (siehe *Adaptive Cycle*) er sich befindet. Daher wird auch dieser Indikator im Kap. 3.3.3 aufgegriffen.

Deutschland

Eine frühe deutschsprachige Studie mit praxisnahem Anspruch stellt die Untersuchung der Krisenfestigkeit von Landkreisen und Städten in Deutschland des Pestel Institut (2010) dar. Der Begriff Krisenfestigkeit wird von den Autoren synonym mit Resilienz verwendet und bezieht sich unspezifisch auf Krisen, die z. B. durch eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, exzessiven Verbrauch von Rohstoffen, spekulatives Verhalten im Finanzsektor und negative Globalisierungsfolgen ausgelöst werden können.⁵⁴ Die Resilienz wird anhand von 18 Indikatoren untersucht. Darunter gibt es immerhin drei, die den Bereich Wohnen abdecken sollen, namentlich (1) der Wanderungssaldo der Bevölkerung, (2) die Mieterquote und (3) die Wohnfläche je Einwohner.

Der Wanderungssaldo kommt in Bezug auf die hier gewählte Forschungsfrage nicht als Resilienzvariable in Frage, weil er gemäß der hier verwendeten Konstruktion nicht systemintern, sondern extern ist und als Teil des soziodemografischen Wandels (*resilience to what*) begriffen wird. Eine hohe Mieterquote wird

54 Kegler (2014) lässt zwar Zweifel an der Auswahl der Bewertungskriterien anklingen, gleichwohl sieht er einen grundsätzlichen Wert in der „Provokation dieses Perspektivwechsels“ (S. 58), der ein zum üblichen Muster der wirtschaftlich erfolgreichen und stabilen Regionen gegenläufiges Bild zeichnet.

in der Pestel-Studie als resilienzförderlich angesehen, da sie für eine größere Flexibilität der Wohnmobilität der Bevölkerung sorge und die Anpassungsfähigkeit der Haushalte in Bezug auf Wohnfläche und Ausstattung bei sich ändernden Bedürfnissen erhöhe. Im Gegenzug sehen die Autoren die finanzielle Belastung und Verschuldung sowie einseitige Vermögensbindung von Haushalten, die Wohneigentum bilden, als Armutsrisiko an. Letzteres muss unter Berücksichtigung der oben erarbeiteten Maximen von gutem Wohnen jedoch differenzierter gesehen werden, denn Wohneigentum kann unter bestimmten Gesichtspunkten auch positiv zur Wohnsicherheit beitragen. Trotzdem kann dieser Indikator an sich (und auch umgekehrt als Selbstnutzerquote) für die hiesige Fragestellung Aufschlüsse bieten. Aus der Wohnfläche je Einwohner:in schließen die Autoren auf den Energieverbrauch und Mobilitätsbedarf von Haushalten. Kleinere Wohnfläche und entsprechend geringerer Energieverbrauch bzw. Mobilitätsbedarf wird als vorteilhaft im Krisenfall betrachtet. Für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit kann die Wohnfläche pro Person darüber hinaus noch einen Hinweis auf die Geeignetheit einer Wohnung geben, ob Platzmangel oder eine Überbelegung bestehen und soll daher in die Auswahl aufgenommen werden.

Ein neuerer Versuch, die Resilienz deutscher Städte bezüglich diverser Risiken zu messen und zu vergleichen, wurde 2018 unter dem Titel *Stresstest Stadt* vom BBSR veröffentlicht. Als Risikoszenarien werden hier untersucht: Außenzuwanderung, Schrumpfung, Schwarmstadt, Branchenwandel, gesellschaftliche Polarisierung, Starkregen, thermische Belastung und Energieversorgung (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2018, S. 26). Zu den Dimensionen einer „funktionsfähigen Stadt“ (S. 19) zählen die Autoren auch das Wohnen und untersuchen dessen Robustheit anhand von acht Wohnungsmarktindikatoren: (1) Mietpreisentwicklung Geschosswohnungsbau, (2) Mietpreisniveau Geschosswohnungsbau, (3) Verfügbarkeit kommunaler Wohnbauflächen bzw. Umnutzungspotenziale, (4) Marktaktiver Leerstand bei Geschosswohnungen, (5) Finanzierbare Wohnungsangebote für einkommensschwache Alleinerziehende, (6) Räumliche Polarisierung von finanzierten Wohnungsangeboten für einkommensschwache Alleinerziehende, (7) Anteil wohnungsloser Personen, (8) Anteil gehobener und hochwertiger Mietwohnungen. Zusätzlich wird die Anpassungsfähigkeit der Stadt über qualitative Erhebungen in Form von Fragebögen an Expert:innen erfasst. Auch in diesem Teil der Studie gibt es einen ausführlichen Kriterienkatalog zum Thema Wohnen, darunter die Themenkomplexe (1) Kommunale Bodenpolitik, (2) Zielgruppenspezifische kommunale Fördermaßnahmen im Bereich Wohnungsmarkt, (3) Wohnungspolitische Konzepte und Instrumente, (4) Governance und Kooperative Instrumente der Wohnungspolitik, (5) Kooperationsstrategien im Umgang mit Einzeleigentümern, (6) Konzept zur

Unterbringung von Flüchtlingen mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus (ebd., S. 62). Sowohl die quantitativen als auch qualitativen Faktoren sind überwiegend geeignet, auch Erkenntnisse für die hier zu beantwortende FF 1 zu liefern und finden deshalb in angepasster Form Eingang in das Variablenset bzw. als Kategorie in die qualitative inhaltsanalytische Auswertung der Interviews zum Resilienzdenken (Kap. 4.3.1).

Die Bertelsmann Stiftung hat im Jahr 2018 und in einer stark überarbeiteten Version aus dem Jahr 2020, gemeinsam mit zahlreichen Institutionen der deutschen Städte- und Raumforschung (u. a. BBSR, Difu) ein umfangreiches Set von Indikatoren entwickelt, anhand derer Kommunen den Fortschritt bei der Erreichung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen messen können. Insbesondere das Ziel 11 mit seinen Unterzielen 11.1 und 11.3 richtet sich wie bereits im Kap. 3.1.2 beschrieben, auf das Thema Wohnen. Aus dem Indikatoren-Katalog von 2020 können insgesamt 18 Indikatoren als relevant erachtet werden, weil für sie ein Bezug zu diesen Teilzielen postuliert wird und sie das Wohnen bzw. Wohnumfeld betreffen. Sie sind in Tabelle 2 mit Bezeichnung und Beschreibung aufgeführt.

Im Bereich der ökonomischen Resilienzforschung gibt es unter dem Schlagwort *housing market resilience* einen auf Deutschland bezogenen Artikel von Kofner (2014), der im weiteren Sinne als relevant für diese Arbeit einzuschätzen ist. Der Beitrag richtet sich auf die Frage nach der Resilienz des deutschen Wohnungsmarkt-Systems. Ergänzend dazu kann der im selben Journal veröffentlichten Artikel von Voigtländer (2014) gelesen werden, der grundlegend etwa dieselben Erkenntnisse belegt, sie jedoch stellenweise genauer ausführt. Beiden Autoren geht es in erster Linie um die Stabilität des Wirtschaftszweigs der Wohnungs- und Wohneigentumsversorgung unter dem Einfluss eines makroökonomischen Schocks wie einer globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, insbesondere die Krise von 2007/2008. Kofner untersucht die ökonomische Resilienz des deutschen Wohnungsmarkt-Systems in Hinblick auf Finanzkrisen und wirtschaftliche Krisen von nationalem Ausmaß. Seine Fragestellung richtet sich auf den Aspekt von Wohnungen als Wirtschafts- und Vermögensgegenstand, dementsprechend auf den Immobilienmarkt und auf die Stakeholdergruppe der Eigentümer:innen (insbesondere Selbstnutzer:innen) sowie Banken und Anleger:innen. Er erklärt das im Vergleich zu anderen Staaten relativ stabile Verhalten des deutschen Wohnungsmarktes als Folge seiner besonders breit gestreuten Eigentumsstruktur (niedrige Wohneigentumsquote, großer Anteil an privaten Vermieter:innen) in Verbindung mit einem starken gesetzlichen Mieterschutz und einer im Vergleich zu andern Ländern relativ strengen/konservativen Regulierung der Vergabe von Immobilienkrediten. Indikator für die Eigentümerstruktur ist bei Kofner die Wohneigentumsquote (oder Selbstnutzerquote). Als Indikatoren für die Kreditvergabepraktiken

Indikator	Beschreibung
Wohnungslosigkeit	Anteil der Einwohner:innen, die als wohnungslos gelten
Lärmbelastung	Anteil der Bevölkerung in mit Verkehrslärm belasteten Wohnund Mischgebieten
Wohnungsnahe Grundversorgung – Hausarzt	Einwohner:innengewichtete Luftliniendistanz zum nächsten Hausarzt
Wohnungsnahe Grundversorgung – Apotheke:	Einwohner:innengewichtete Luftliniendistanz zur nächsten Apotheke
Wohnungsnahe Grundversorgung – Grundschule	Einwohner:innengewichtete Luftliniendistanz zur nächsten Grundschule
Breitbandversorgung – Private Haushalte	Anteil der privaten Haushalte, die eine Bandbreite von 50 Mbit/s nutzen können
Mietpreise	durchschnittliche Nettokaltmiete je qm
Überlastung durch Wohnkosten	Anteil der Haushalte, die mehr als 40 % ihres verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgeben
Wohnfläche	verfügbare Wohnfläche je Person
Wohnungsnahe Grundversorgung – Supermarkt	Einwohner:innengewichtete Luftliniendistanz zum nächsten Supermarkt oder Discounter
ÖPNV – Nahversorgung mit Haltestellen	Anteil der Einwohner:innen mit max. 1km Luftliniendistanz zur nächsten ÖPNV Haltestelle mit mind. 10 Abfahrten am Tag
Flächennutzungsintensität	Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner:in
Naherholungsflächen	Naherholungsfläche je Einwohner:in
Fertiggestellte Wohngebäude mit erneuerbarer Heizenergie	Anteil fertiggestellter Wohngebäude mit erneuerbarer Heizenergie
Rate der energetischen Sanierungen von Gebäuden	Anteil der energetisch sanierten Gebäude gemessen an allen Gebäuden
Energieverbrauch – Private Haushalte	direkter und indirekter Energieverbrauch privater Haushalte je Einwohner:in
Straftaten	Anzahl registrierter Straftaten je 1.000 Einwohner:innen
Informelle Bürgerbeteiligung	Anzahl der informellen Beteiligungsverfahren je 1.000 Einwohner:innen

Tab. 2: SDG-Indikatoren für Kommunen mit Bezug zum Wohnraum, übernommen von Bertelsmann Stiftung et al. (2020).

nennt Kofner den Beleihungsauslauf von Krediten für Wohnimmobilien und das Verhältnis von Verschuldung zu Einkommen. Einen weiteren wichtigen, tatsächlich die Wohnungspolitik betreffenden Faktor für Resilienz sieht Kofner in den dezentral organisierten Verantwortlichkeiten für Wohnungspolitik (S. 259). Diese Dezentralität von Governance wird im weiteren Verlauf bei der Betrachtung des *Resilience Management* (Kap. 3.4) Verwendung finden.

Zuvor soll noch auf den bereits im Kap. 2 angesprochenen Beitrag von Schnur zur Quartiersresilienz eingegangen werden. Schnurbettet seine Exploration in die sozialwissenschaftliche, raumbezogene Verwendung des Resilienzkonzepts ein (Schnur, 2013, S. 337), so wie sie auch in dieser Arbeit im Vordergrund steht. Dabei nimmt er Bezug auf das Modell des *Adaptive Cycle* (siehe Kap. 2.1.4), in dem er Analogien zu Quartiersentwicklungsmodellen sieht. Zur Beurteilung des strukturellen Potenzials von Quartieren schlägt er eine Gliederung in soziodemografische, physisch-bauliche sowie immobilienökonomische Faktoren (siehe Tabelle 3) vor. Diese Faktoren, welche die Resilienz von Quartieren beeinflussen, können zum Großteil auf die Raumbene der Stadt übertragen werden, ihre Relevanz bleibt auch im stadtweiten Kontext erhalten.

soziodemografische Faktoren	physisch-bauliche Faktoren	immobilienökonomische Faktoren
demografische Ausgangssituation	Lage (stadträumlich)	Eigentümerstruktur
„demografisches Risiko“	Qualität Wohnumfeld (Senioren und/oder Familienfreundlichkeit, Aufenthaltsqualität)/ Städtebau	lokaler Wohnungsmarkt
Sozialstruktur	Infrastrukturausstattung	Image (extern)
lokales Sozialkapital	Qualität der Bausubstanz	Zielgruppenadaptivität (Flexibilität der Wohnungsgrundrisse, Funktionalität, Variabilität für unterschiedliche Lebensstil und Haushaltstypen)

Tab. 3: Resilienzfaktoren der Quartiersforschung, aus Schnur (2013), S. 344.

Bezogen auf die Resilienz städtischer Wohnraumversorgung, wie sie in dieser Arbeit konzipiert ist, bieten alle Faktoren bis auf das „demografische Risiko“ Anknüpfungspunkte oder können direkt als Variablen übernommen werden. Für einige dieser, in der Bezeichnung leicht anderslautender, Faktoren liefert die Habilitationsschrift von Schnur die Indikatoren, welche im Rahmen einer Delphi Studie verwendet wurden (Schnur, 2010, S. 135f; siehe auch Schnur & Markus, 2010). Unter Berücksichtigung der Datenverfügbarkeit für Leipzig werden auch diese Indikatoren im nächsten Schritt berücksichtigt, mit den aus den übrigen Studien gewonnenen Variablen und Indikatoren abgeglichen und ergänzt.

3.3.2 Resilienz-Dimensionen

Eine zusätzliche Möglichkeit, die Resilienz eines Systems analytisch zu bestimmen, besteht in der Zuordnung der Indikatoren zu den Dimensionen *strukturelles Potenzial* oder *Konnektivität* – bekannt und übernommen aus dem *Adaptive-Cycle-Modell* (siehe Kap. 2). Der Stadt- und Quartiersforscher Olaf Schnur verwendet diese Dimensionen in seinem Konzept der Resilienz von Wohnquartieren. Sie lassen sich analog für die Ebene der Stadt nutzen. Schnurs Einordnung der Variablen in die Dimensionen strukturelles Potenzial und Konnektivität wird im Weiteren zur Strukturierung von Variablen und Indikatoren der Resilienz des Wohnens aufgegriffen (Tabelle 4).

SP = strukturelles Potenzial (akkumulierte Ressourcen)	Quartierstyp
	Bauliche Strukturen (z. B. Infrastrukturen, Wohnungsbestand)
	Gebaute Historie
K = Konnektivität	Verortete Symbolik und Bedeutungszuschreibungen, Identitäten
	Governance-Modus
	Lokales Sozialkapital (z. B. Nachbarschaften, Vereine, soziale Netzwerke, Bürgerinitiativen)
	Lokale Governance (politische Netzwerke unterschiedlicher Akteure in Bezug auf das Quartier)
	Qualität der Verbindungen (z. B. Bonding vs. Bridging Social Capital, Weak vs. Strong Ties)

Tab. 4: Strukturelles Potenzial und Konnektivität von Quartieren, aus Schnur (2013), S. 342.

Unter strukturellem Potenzial sind die mehr oder weniger festen, materiellen Strukturen eines Systems als seine Ressourcen zu verstehen. Im Falle einer Stadt sind das u. a. die Flächenbeschaffenheit, Verkehrswege, bauliche Infrastrukturen, Quartiers- und Gebäudetypen, aber auch bestimmte Bedeutungszuschreibungen und verortete Identitäten, die bestimmte Nutzungen ermöglichen oder verhindern. Zentrale Orte, Denkmäler, die wirtschaftliche Prägung, bestimmte Verkehrsachsen gehören ebenso dazu. Die Konnektivität beschreibt den ‚Zustand‘ eines sozialen Netzwerks von Institutionen oder Akteuren. Wie eng sind diese miteinander verflochten, wie stark sind Austausch und Zusammenarbeit? Wodurch wird die Zusammenarbeit ggf. gestört oder unterbrochen oder unterbunden? In der empirischen Untersuchung kann dies eruiert werden, indem die Akteure nach Kooperationen, offiziellen und informellen Verbindungen befragt werden. Von besonderem Interesse ist, in welcher Phase der Stadtentwicklung diese stärker bzw. schwächer wurden oder als notwendig bzw. nicht notwendig erachtet wurden.

Schnur stellt bereits eine Verbindung zu einigen Resilienzschlüsselprinzipien her, die im Kapitel 3.4.1 behandelt werden. So sei beispielsweise durch die Schaffung oder Erhaltung von Heterogenität und Diversität (demografisch und baulich) in vom demografischen Wandel betroffenen Quartieren generell eine höhere Resilienz erreichbar. Wege dahin sieht Schnur in Anreizsystemen für die Umzugsmobilität älterer Menschen, in flexibilisierten technischen und sozialen Infrastrukturen und in eine Ausdifferenzierung oder Flexibilisierung des Wohnungsangebots z. B. über den Preis, die Ausstattung, das Baualter, die Eigentümerstruktur (Schnur, 2013, S. 348). Ausgehend von diesen und ähnlichen Überlegungen wird die Operationalisierung von Resilienz der Wohnraumversorgung im Weiteren der Bezug zu Resilienzprinzipien hergestellt werden. Zunächst sind aber als Ergebnis dieses Kapitels die in der Diskussion als geeignet identifizierten Variablen und Indikatoren systematisch zusammenzufassen.

3.3.3 Ergebnis: Operationalisierung resilienter Wohnraumversorgung

Durch die Verbindung der im Vorangegangen genannten Systematisierungen – die fünf Maxime von gutem Wohnen und die Systemdimensionen Strukturelles Potenzial und Konnektivität – und der aus der Literatur extrahierten Variablen ergibt sich nun ein eigenes Set von Variablen, das eine resiliente Wohnraumversorgung kennzeichnet. Den Variablen können außerdem Indikatoren in den beiden Resilienz-Dimensionen zugeordnet werden. Dieses Set ist zwar umfangreich, es erhebt dennoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Weitere sinnvolle Variablen, die aus der hier betrachteten Literatur noch nicht hervor-

gehen, sind nicht auszuschließen. In den folgenden fünf Tabellen (Tabelle 5 bis Tabelle 9) werden jeweils zu einer Maxime die plausibelsten und für die Be- trachtung des Falls Leipzig relevanten Variablen und Indikatoren für die Resilienzanalyse von urbaner Wohnraumversorgung zusammengefasst.

Anhand dieser Variablen werden im Kap. 5.1 die Entwicklungen der Leipziger Wohnraumversorgung betrachtet. Nicht für alle Variablen liegen Daten vor, die Qualität und Kontinuität mit der solche Daten bislang für die Stadt Leipzig erhoben und publiziert wurden, ist recht unterschiedlich. Mit dieser Aus- wahl wird vielmehr ein multiperspektivischer Betrachtungsrahmen für die Resilienz urbaner Wohnraumversorgung gesetzt, der im empirischen Teil angewendet und für die weitere wissenschaftliche Beschäftigung zur Debatte gestellt wird. Immer sollte dabei berücksichtigt werden, dass Resilienz nicht ausschließlich durch das Vorliegen bestimmter Indikatoren zu erfassen ist, sondern ihre Interpretation darüber hinausweisen muss:

Resilienz ist keine einzelne Zahl oder ein Ergebnis. Sie ist eine sich entwickelnde Eigenschaft, die auf unterschiedliche Weise und in den verschiedenen Bereichen, aus denen Ihr System besteht, zum Tragen kommt. Sie ist kontextabhängig und hängt davon ab, welchen Teil des Systems man betrachtet und welche Fragen man stellt.
(Walker & Salt, 2012, S. 67 [Übers. v. Verf.])

I. Maxime: Sicheres Wohnen

Variable: Quantität des Wohnungsbestands

- | | |
|----|--|
| SP | <ul style="list-style-type: none">- Anzahl der bewohnbaren Wohnungen im Verhältnis zur Anzahl der Haushalte insgesamt- Leerstandsquote (marktaktiver Leerstand) im Geschosswohnungsbau- durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner:in- Anteil von überbelegtem Wohnraum |
|----|--|

Variable: Wohnungsnotfall-Versorgung

- | | |
|----|---|
| SP | <ul style="list-style-type: none">- Anteil der Einwohner:innen, die als wohnungslos gelten- Angebot und Auslastung von Obdachlosenunterkünften- Anzahl Gewährleistungswohnungen (vorgehaltene Wohnungen) im Verhältnis zu Anzahl der Wohnungsnotfälle- Kapazität für Unterbringung von Geflüchteten, in Wohnheimen (zentral) und dezentral?- vorgehaltene Gebäude/Flächen für Wohncontainer o. ä. bei plötzlich steigendem Bedarf |
| K | <ul style="list-style-type: none">- Organisation der Wohnungsnotfallhilfe (zentrale Anlaufstelle, integriertes Konzept, Zusammenarbeit der Ämter) |

Variable: Eigentümerstruktur / Rechtsverhältnis der Wohnenden

- | | |
|----|---|
| SP | <ul style="list-style-type: none">- Selbstnutzerquote/Wohneigentumsquote bzw. Mieterquote- Eigentümerstruktur des Wohnungsbestandes:
Anteile private Eigentümer (natürliche Personen), Genossenschaften, kommunale Wohnungsunternehmen, privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen mit ausgeprägter Renditeorientierung |
| K | <ul style="list-style-type: none">- Beratungsangebote für Mieter, Mieterverein vorhanden/zugänglich? |

Variable: Kriminalität im Wohnumfeld

- | | |
|---|--|
| K | <ul style="list-style-type: none">- Straftaten je 1.000 Einwohner:innen- Anzahl Körperverletzungs-, Einbruchs- und Vandalismusdelikte (nach Stadtteilen)- Präventionsmaßnahmen- Diskriminierung, z. B. von Migrant:innen, bei der Wohnungsvergabe |
|---|--|

Variable: Transparenz des Wohnungsmarktes

- | | |
|---|---|
| K | <ul style="list-style-type: none">- Intensität des Wohnimmobilienmarktes, gemessen anhand der Anzahl standardisierter Transaktionen von Wohneigentum- Mietspiegel vorhanden? (einfacher/qualifizierter Mietspiegel)- kommunale Wohnungsmarktbeobachtung / Monitoring vorhanden?
Daten zugänglich für Bevölkerung? |
|---|---|

Tab. 5: Resilienzindikatoren für sicheres Wohnen

2. Maxime: geeignetes Wohnen

Variable: Qualität des Wohnungsbestands

SP	<ul style="list-style-type: none"> a) Wohnfläche <ul style="list-style-type: none"> - Wohnfläche pro Person - Anzahl der Räume pro Haushaltsmitglied - Überbelegung: Whg., mit mehr als einer Person pro Raum belegt sind - Anteile der Wohnungsgrößen nach Anzahl der Räume b) Qualität der Bausubstanz <ul style="list-style-type: none"> - Anteil der Ausstattungsqualität: einfach/mittel/gehoben/Luxus - Anteil barriereärmer Whg. für Senioren u. Menschen m. Behinderung - Anteil von Whg., die schwere Mängel aufweisen (Whg. ohne WC, Whg. ohne Dusche/Badewanne, undichtes Dach, Feuchte oder Fäulnis/Schimmel, Lichtmangel, Lärm durch Nachbarn) - Unverfügbarkeit: Anzahl nicht bewohnbarer Whg. (wg. phys. Mängel) - Anteil der Whg. in m. Verkehrslärm belasteten Wohn- u. Mischgebieten c) Lage und Infrastruktur <ul style="list-style-type: none"> - Räumliche Polarisierung von finanzierten Wohnungsangeboten für einkommensschwache Alleinerziehende - Anteil von Whg. mit schlechter Infrastrukturausstattung (Einwohner:innengewichtete Luftliniendistanz zum nächsten Hausarzt/zur nächsten Apotheke/Grundschule/Supermarkt, Breitbandversorgung privater Haushalte, ÖPNV Nahversorgung mit Haltestellen/Takt) d) Wohnzufriedenheit <ul style="list-style-type: none"> - Image (extern) - Wohnzufriedenheit der Bewohner:innen - Umzugshäufigkeit
----	--

Variable: Umnutzungspotenzial

SP	<ul style="list-style-type: none"> - Gebäudetransformabilität (gemessen anhand des Verhältnisses von sanierten Gebäuden zu neu errichteten Gebäuden) - Anteil flexibler Gebäude, die zur Schaffung von mehr Wohnfläche/ qualitativer Veränderung geeignet sind (z. B. Wächterhäuser, ehem. Industriebauten) oder die von Wohn- in Gewerbenutzung überführt werden können (keine reinen Wohngebiete) - Anteile Wohnungen nach Baualter: von Gründerzeit/1920–30er/ 1950–90er/nach 1990 gebaut - Zielgruppenadaptivität (Flexibilität der Wohnungsgrundrisse, Funktionalität, Variabilität für unterschiedliche Lebensstil- und Haushaltstypen) - Transaktionszahl (Anzahl von Wohnungs- u. Wohngebäudeverkäufen p.a.)
----	---

Variable: kommunales Flächenmanagement

SP	<ul style="list-style-type: none"> - (freie) Grundstücke im Eigentum der Stadt oder kommunaler Wohnungsunternehmen für zukünftigen Wohnungsbau
----	---

Tab. 6: Resilienzindikatoren für geeignetes Wohnen

3. Maxime: Bezahlbares Wohnen

Variable: Wohnkosten

- SP
- Wohnkostenbelastung: durchschnittliche Ausgaben für Wohnkosten (nur Kaltmiete oder Kreditzinsen, Betriebs- und Energiekosten ausgenommen), bezogen auf das Haushaltseinkommen
 - differenziert nach Einkommensgruppen, insb. niedrige Einkommen
 - differenziert nach Mieter und Selbstnutzer
 - Überlastung durch Wohnkosten: Anteil der Haushalte, die mehr als 40 % ihres verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgeben

Variable: Erschwinglichkeit von Wohneigentum (Selbstnutzung)

- SP
- Anteil der Selbstnutzer-Haushalte
 - Beleihungsauslauf (=Darlehen/Beleihungswert) von Krediten für Wohnimmobilien
 - Verhältnis von Verschuldung zu Einkommen

Variable: Wohnungsangebot im niedrigpreisigen Segment

- SP
- Anteil der Wohnungen am Gesamtbestand, die den Grenzen der KdU entsprechen
 - Mietpreisentwicklung Geschosswohnungsbau

Variable: sozialstaatliche Unterstützung für Haushalte, die sich nicht selbst am Markt versorgen können

- SP
- Anzahl von Whg. mit Mietpreisbindung, Dauer der Mietpreisbindung
 - Anzahl Belegungsrechte für kostengünstige Wohnungen im Verhältnis zu Anzahl der Wohnungsnotfälle oder Anzahl der vergebenen WBS (Wohnberechtigungsscheine)
- K
- Festlegung und regelmäßige Anpassung von KdU-Sätzen, an der aktuellen Marktsituation orientiert

Tab. 7: Resilienzindikatoren für bezahlbares Wohnen

4. Maxime: ressourcenschonendes Wohnen

Variable: Energieverbrauch

SP	<ul style="list-style-type: none">- durchschnittlicher Energieverbrauch privater Haushalte pro qm Wohnfläche- Anteil energetisch saniertener Gebäude und Energiesparhäuser (Neubau) am Gesamtbestand- Fertiggestellte Wohngebäude mit erneuerbarer Heizenergie
----	--

K	<ul style="list-style-type: none">- Steuerung durch staatliche Anreize/Förderung, um Energieverbrauch in Wohngebäuden zu senken
---	---

Variable: Flächenverbrauch

SP	<ul style="list-style-type: none">- Wohnfläche pro Person- Wohndichte (Haushalte pro qkm)- Flächennutzungsintensität (Siedlungs- u. Verkehrsfläche je Einwohner:in)- Verfügbarkeit kommunaler Wohnbauflächen bzw. Umnutzungspotenziale- marktaktiver Leerstand bei Geschosswohnungen
----	--

Variable: Siedlungsstruktur

SP	<ul style="list-style-type: none">- Anteil gemischter Quartiere (statt monofunktioneller Quartiere) an der Gesamtstadtfläche, bsp. Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung innerhalb der Stadtteile (kurze Wege)
----	--

Tab. 8: Resilienzindikatoren für ressourcenschonendes Wohnen

5. Maxime: Soziale Integration durch Wohnen

Variable: Segregation/Durchmischung

- SP
- Wohnungsbestand und Mietpreise nach Stadtteil (homogen oder starke Konzentration?)
 - Mietpreisentwicklung Geschoßwohnungsbau
 - marktaktiver Leerstand bei Geschoßwohnungen
 - Finanzierbare Wohnungsangebote für einkommensschwache Alleinerziehende
 - Räumliche Polarisierung von finanzierbaren Wohnungsangeboten für einkommensschwache Alleinerziehende
 - Anteil gehobener und hochwertiger Mietwohnungen
 - gesetzlicher Mieterschutz, Vorhandensein von besonderen Schutzgebieten (Satzungen)

Variable: soziale Strukturen (in Quartieren)

- K
- Sozialstruktur der Bewohner:innen innerhalb des Stadtteils: Alter, Einkommen, Migrationshintergrund
 - lokales Sozialkapital (z. B. Nachbarschaften, Vereine, soziale Netzwerke, Bürgerinitiativen)
 - Eigentümerstruktur
 - Leerstandsquote nach Stadtteil
 - Mehrgenerationenhäuser, Wohnprojekte o. ä. mit Wirkung im Quartier

Variable: Image der Wohnumgebung, Zuschreibungen von kulturellen/sozialen Prägungen

- SP
- Image (intern und extern)
 - Verortete Symbolik und Bedeutungszuschreibungen, Identitäten
 - Wohnzufriedenheit: Selbstwahrnehmung („Ich halte mich gern in meinem Stadtteil auf. Hier gibt es alles, was man braucht.“)
 - Bürgerumfragen

Variable: Governance

- SP
- Lokale Governance (politische Netzwerke unterschiedlicher Akteure in Bezug auf das Quartier)
 - Dezentralität von Governance
 - Netzwerke, Bündnisse
 - Qualität der Verbindungen
 - Partizipation von Bewohner:innen
 - Informelle Bürgerbeteiligung
 - Strategien/Eigentümerziele des kommunalen Wohnungsunternehmens, die auf ‚Stadtrendite‘ (siehe Klus, 2013, S. 100ff) zielen

Tab. 9: Resilienzindikatoren für soziale Integration durch Wohnen

3.4 Resilience management

Im vierten Schritt des Framework sollten die ‚Stakeholder‘ eines sozial-ökologischen Systems den vorangegangenen Prozess der Resilienzanalyse und dessen Ergebnisse selbst bewerten. Daraus könnten, laut Walker und Salt, die Beteiligten Maßnahmen (*policies*) zum erfolgreichen Management bzw. einer Erhöhung der Resilienz des betreffenden sozial-ökologischen Systems ableiten. Das Ziel des Resilienzmanagements sei es, zu verhindern, dass ein System in unerwünschte Konfigurationen übergehe, indem seine Strukturen in Bezug auf ihre Anpassungs- und Neuorganisationsfähigkeiten verbessert würden (Walker et al., 2002, S. 3;6). Diese Aufgaben lassen sich jedoch nicht unabhängig von einem lokalen Kontext bearbeiten und müssen anhand eines konkreten Fallbeispiels untersucht werden. Dieser sehr praxisorientierte Teil des Resilience Framework soll und kann daher an dieser Stelle noch nicht vollzogen werden, er bleibt den Akteuren (in diesem Fall im Feld der Wohnungspolitik) selbst überlassen.

Der Begriff des Managements kann hier nicht in einem betriebswirtschaftlichen Sinne als ein an definierbaren, zu erfüllenden Aufgaben und Zielen orientierter Prozess, der durch eine bestimmte institutionelle Gruppe ausgeführt wird, verstanden werden. Auf die politische Sphäre bezogen würde dies den Charakter und die Legitimation demokratischer Aushandlungsprozesse erkennen. Vielmehr geht es um Willensbildung und Entscheidungsfindung, die in der Regel nicht geradlinig verläuft. Der politische Prozess bestimmt erst, welche Ziele und Strategien verfolgt werden. Deshalb muss Management hier in einem weiteren Sinne zwar als Steuerung gedeutet werden, die jedoch nicht auf die operative Ebene begrenzt ist. Statt der oben beschriebenen Ableitung von Maßnahmen ist es daher nur möglich, sich in diesem vierten Schritt den Bedingungen für die Steuerung einer resilienzorientierten Wohnungspolitik zuzuwenden.

Im empirischen Teil dieser Arbeit soll anhand des konkreten Falls der Stadt Leipzig nachvollzogen werden, ob sich rückblickend in der Wohnungspolitik der Stadt bereits eine Art von Resilienzmanagement oder Ansätze davon finden lassen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die Wahrnehmung und Deutung der lokalen Entwicklungen oder Gegebenheiten der Wohnraumversorgung durch die Stakeholder ein gewisses Resilienzdenken beinhalten. Denn das Transformationsvermögen wird auch dadurch bestimmt, welche Bedeutungszuschreibungen, Wahrnehmungs- und Interaktionsmuster sowie Machtbeziehungen und institutionelle Arrangements es unter den Akteuren gibt (Folke, 2010, zit. nach Brown, 2014). Eben diese Bedeutungszuschreibungen, Wahrnehmungs- und Interaktionsmuster gilt es im Kap. 5 genauer zu erschließen.

Dazu ist vorab eine genauere Erklärung des Begriffs Resilienzdenken notwendig, um ihn für die empirische Untersuchung verwenden zu können. Dieser knüpft an die bereits im Kap. 2.1.5 behandelte Bestimmung von Resilienzdenken von Walker und Salt, von Kegler übersetzt und auf die Stadtplanung übertragen, an. Zuvor soll jedoch ein weiterer Abstraktionsschritt gemacht werden, der auf allgemeinere Prinzipien von Resilienz verweist. Es gilt, diese Prinzipien zu benennen und sie als einen verbindenden Analyserahmen sowohl für die Betrachtung der Resilienzindikatoren von lokalen Wohnungsmarkt-Prozessen als auch von resilienzorientierten, wohnungspolitischen Maßnahmen nutzbar zu machen. Dieselben Prinzipien drücken sich letztlich im Denken und Handeln der Akteure aus und können so Evidenz für ein Resilienzdenken liefern. Die in diesem Kapitel zu behandelnde Frage lautet daher: Inwiefern kann Resilienzdenken operationalisiert werden? Diese Operationalisierung erfolgt wiederum theoriegeleitet auf Basis der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur.

3.4.1 Schlüsselprinzipien

Quinlan et al. (2016) diskutieren disziplinübergreifend, aber mit Fokus auf sozial-ökologische Systeme und im Kontext internationaler Entwicklung, die Vorteile und Nachteile, die Resilienz-Beurteilung (*assessment*) und Resilienz-Messung (*measurement*) haben können. Beides, Beurteilung und Messung, könne zwar nicht die Komplexität sozial-ökologischer, komplexer adaptiver Systeme abbilden und sei daher per se unvollständig, helfe aber dabei, einen vertiefenden Resilienz-Ansatz zu entwickeln, der die Dynamiken und Unsicherheiten des Systems sowie die Anpassungsfähigkeit des menschlichen Handelns einbezieht (Quinlan et al., 2016, S. 683). Die Autoren kommen zu der Empfehlung, die Auswahl von Bewertungs- oder Messvariablen an generellen Resilienzprinzipien zu orientieren, die sich in den letzten Jahrzehnten innerhalb der Resilienzforschung als konsensfähig etabliert haben (S. 685). Als ‚Meta-Framing‘ könne so eine gemeinsame Klammer um die verschiedenen, dem jeweiligen Untersuchungsgegenstand angepassten Resilienz-Messmethoden und -Indikatoren gesetzt werden.

Sie schlagen dazu die von Biggs, Schlueter und Schoon (2015) entwickelten Strategien zur Stärkung von Resilienz vor: (1) Erhaltung der Vielfalt und Redundanz, (2) Steuerung der Konnektivität (3) Steuerung langsamer Variablen und Rückkopplungen, (4) Förderung des Verständnisses sozial-ökologischer Systeme als komplexe adaptive Systeme, (5) Ermutigung zu Lernen und Experimentieren, (6) Ausweitung der Beteiligung und (7) Förderung polyzentrischer Governance-Systeme. Diese Strategien entwickelten die Autor:innen aus einer Synthese einer Vielzahl von theoretischen und empirischen Forschungen zu unterschiedlichen Systemen und Fallstudien aus verschiedenen Disziplinen

(u.a. Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Politikwissenschaften, Ökologie) zur Resilienz von SES (Biggs et al., 2012, 2015).

Zwar kann grundsätzlich der o. g. Empfehlung von Quinlan et al., Variablen und Indikatoren nach übergreifenden Resilienzprinzipien zu kategorisieren, hier gefolgt werden. Die benannten Prinzipien bzw. Strategien stellen jedoch schon konkrete Handlungsempfehlungen für das Management von Systemen dar. In einem noch analytischen Stadium der Resilienz-Bewertung eignen sich als Orientierung zur Auswahl von Variablen besser die von Suárez et al. benannten „Schüsselprinzipien für urbane Resilienz“ (*key resilience factors*) (Suárez et al., 2020, S. 211; siehe auch Suárez, Gómez-Bagethun, Benayas & Tilbury, 2016), weil sie neutraler formuliert sind. Dies sind:

- Diversität, Vielfalt (*diversity*)
- Modularität (*modularity*)
- Feedbacklänge, Dezentralität, Vernetzung (*feedbacks length*)
- sozialer Zusammenhalt, Kooperation, Kommunikation (*social cohesion*)
- Lernen und Innovation (*learning and innovation*)
- Gerechtigkeit (*equity indicators*)

Sie weisen starke Überschneidungen mit den zuvor erwähnten Strategien von Biggs et al. auf, sind aber neutral formuliert, weil sie noch keinen Appell zu Aktivitäten enthalten. Ergänzend können noch die Prinzipien

- Redundanz
- Flexibilität

hinzugefügt werden, die von einigen Autoren zu den grundlegenden Eigenschaften resilenter Systeme gezählt werden (Christmann et al., 2018, S. 188f). Mit Ausnahme der Gerechtigkeitsindikatoren sind diese Prinzipien (oder Eigenschaften resilenter Systeme) in dieser oder ähnlicher Form in Resilienzanalysen von Systemen aller Art bzw. deren Funktionen zu finden. Hervorzuheben ist deshalb, dass Suárez et al. als zusätzliches Prinzip Gleichheit und Gerechtigkeit („*equity and justice*“ (Suárez et al., 2020, S. 206)) aufnehmen, um der Frage nach *Resilience for Whom* gerecht zu werden. Sie sprechen damit explizit die Beachtung von Zielkonflikten an, die in jüngerer Zeit vor allem in Beiträgen zu urbaner Resilienz vermehrt eingefordert wird. Darunter fallen auch mögliche Interessensunterschiede zwischen den (wohnungs-)politischen Akteuren bzw. Entscheidungsträgern und den Menschen, die besonders stark von dem Risiko von Wohnungsnot oder mangelnder Wohnraumversorgung betroffen sind, wodurch soziale Ungleichheit verstärkt werden kann (Suárez et al., 2020, S. 200).

Diese acht Prinzipien sollen einerseits als Vorannahmen oder Kategorien zur Strukturierung der durch die qualitative Forschung (Feldzugang, Empirie) gewonnenen Texte herangezogen werden. Die Kategorien sind aber als offener und noch zu hinterfragender Rahmen zu verstehen, der mit den Ergebnissen der rekonstruktiven Erforschung teils bestätigt, teils verworfen und teils erweitert oder abgewandelt werden muss. Es handelt sich also weder um ein rein deduktives noch um ein rein induktives Vorgehen, sondern um eine im besten Fall dialektische Mischform (Helfferich, 2012, S. 29f). Andererseits helfen die Schlüsselprinzipien auch dabei, die zuvor aus der Literatur bezogenen Variablen und Indikatoren zu ordnen und auf ihre theoretische Aussagekraft für eine resiliente urbane Wohnungsversorgung zu bewerten.

3.4.2 Resilienzdenken

Resilienzdenken wurde bereits im Kap. 2.1.5 als ein Konstrukt vorgestellt, das Walker und Salt als „die Fähigkeit, ein System als ein selbstorganisierendes System mit Schwellenwerten, verknüpften Bereichen und Zyklen zu betrachten. [Übers. v. Verf.]“ (Walker & Salt, 2012, S. 18) definieren. Deren Essenz fassen die Autoren in zehn Punkten zusammen, die an dieser Stelle wieder aufgegriffen werden. Die Übertragung bzw. Ausdeutung dieser zehn Punkte auf die Planung und Stadtentwicklung von Kegler (siehe Kap. 2.1.5) wird im Folgenden auf das urbane Funktionssystem Wohnraumversorgung/Wohnungsmarkt angewendet bzw. um eigene Annahmen ergänzt. Resilienzdenken lässt sich demnach als ein Bewusstsein oder eine Haltung von Akteuren definieren, die die folgenden Grundprinzipien von Resilienz umfassen könnte:

1. Selbstorganisation: Der urbane und lokale Wohnungsmarkt ist ein sehr komplexes, selbstorganisierendes soziales System. Sowohl Angebot und Nachfrage bestimmen die Verteilung von Wohnraum, als auch intentionale, anderen Logiken folgende Entscheidungen von Akteuren. Sie können innerhalb der etablierten Strukturen ablaufen oder neue Strukturen schaffen. Ständige Veränderungen auf der Mikroebene sorgen für Anpassungen und Regulierungen innerhalb des gesamten Systems wie zum Beispiel Umzüge von Mieter:innen oder der Neubau, Abriss und die Umgestaltung von Wohnungen. Die Veränderungen sind nicht immer vorhersehbar.

2. Schwellen: Wandlungen und Störungen dieses Systems können abhängig von bestimmten Schwellenwerten oder Kippunkten sein. Eine andere Umschreibung dafür ist Hysteresis, d. h. ein Zustand, der weniger leicht wieder zu ändern ist, als er eintreten konnte. Beispielsweise kann die Wahrnehmung von Gentrifizierung an eine kritische Menge neuer, wohlhabenderer Bewohner:innen

einzelner Stadtteile gekoppelt sein. Solche Feedbackprozesse können residenzielle Segregation beschleunigen oder Grundstückspreise beeinflussen (siehe Kap. 3.2). Ein weiteres Beispiel dafür ist die schwierige Reaktivierung von Stadtteilen mit leerstehenden, verfallenen Wohngebäuden.

3. Vernetzte Herkünfte: Komplexe Systeme sind durch die Vernetzung mit anderen Systemen gekennzeichnet, und können daher nicht isoliert betrachtet werden. Horizontale Verknüpfungen der urbanen Wohnraumversorgung zur regionalen Wirtschaft, zum lokalen Immobilienmarkt, zur Verkehrsinfrastruktur, sozialen Infrastrukturen etc. sind ebenso zu beachten wie die Vernetzung von Akteuren und Governancestrukturen. Vielfalt der Strukturen erhöht die Stabilität.

4. Adaptive Zyklen: Veränderungen innerhalb des Systems werden nicht nur von außen induziert, sondern sind auch ein Ergebnis interner Prozesse, die zyklisch verlaufen. Im Adaptive-Cycle-Modell werden Wachstum, Konserverung, Freisetzung und Reorganisation bzw. Erneuerung als vier aufeinanderfolgende Phasen beschrieben. Verbindungen verstärken oder lockern sich, können verschwinden oder neu entstehen, ohne externen Anlass. Die verschiedenen Situationen bieten jedoch unterschiedliches Potenzial, um auf äußere Krisen reagieren zu können oder Chancen zu nutzen, die sich eröffnen. Flächenverfügbarkeit, finanzielle und personelle Ressourcen einer Kommune können in bestimmten Situationen entscheidend dafür sein, ob und wie Wohnungsbauprojekte umgesetzt werden können. Erfahrung mit Beteiligungsprozessen, Protestkultur und das Niveau bürgerschaftlichen Engagements können einen erheblichen Einfluss auf einzelne Umgestaltungsvorhaben oder Nutzungsmöglichkeiten von Häusern und Quartieren haben. In diesem Sinne gehört zum Resilienzdenken die grundsätzliche ‚Einpriesung‘ zyklischer Veränderungen und damit einhergehend unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten und Transformationspotenziale zu unterschiedlichen Zeitpunkten.

5. Verbundene Skalen: Wie im Modell der Panarchie (siehe Kap. 2.1.4) veranschaulicht, gehört auch das Bewusstsein über vertikale Verbindungen mit über- und untergeordneten Systemen zum Resilienzdenken. Auf diesen verschiedenen Ebenen, die auch als Skalen bezeichnet werden, finden ebenfalls zyklische Entwicklungen statt, die jeweils Einfluss aufeinander nehmen. Bezogen auf Wohnraum umfasst das z. B. die Merkmale der einzelnen Wohnungen oder Gebäude, Wohnprojekte oder Initiativen, die von Entwicklungen innerhalb des Quartiers oder des Stadtteils betroffen sein oder solche auslösen können. Der nächstgrößere Zusammenhang, die Stadt oder Kommune steht wiederum in einer komplexen Beziehung zum Umland und zu einer regionalen oder landesweiten Wohnraumentwicklung.

6. Differenzierte Betrachtungsebenen: Eine Unterscheidung in spezielle und allgemeine Resilienz erleichtert die Analyse von Resilienz eines bestimmten Systems. Einzelne Bestandteile können gegen spezifische Gefahren sehr resilient sein, z. B. erhöht Wohneigentum auf der individuellen Ebene die Sicherheit vor dem Verlust der Wohnung durch (über die individuelle Bezahlbarkeit hinausgehende) Mieterhöhungen, Umwandlung oder Kündigung. Allgemeiner oder auf einer abstrakteren Ebene betrachtet hat eine höhere Eigentums- bzw. Selbstnutzerquote eine geringere Umzugsneigung und damit auch eine geringere Flexibilität der Wohnenden und hohen Wohnflächenverbrauch zufolge. In Phasen von demografischen Veränderungen mit zunehmender Nachfrage nach Wohnraum trägt das eher negativ zu einer resilienten Wohnraumversorgung bei.

7. Adaption und Transformation: Resilienzdenken bedeutet nicht, an einem bestimmten Zustand festzuhalten, ihn konservieren oder zu ihm zurückkehren zu wollen, sondern vielmehr, einen wünschenswerten Zustand des Systems oder eine Funktionalität zu gewährleisten. Oftmals sind dazu Anpassungen oder gar Transformationen notwendig. Dabei ist es hilfreich, die Resilienz des aktuellen Zustands zu kennen um entsprechend intervenieren zu können. Ob eine Stadt eine resiliente Wohnraumversorgung aktuell und auch bei potentiellen demografischen Krisen gewährleisten kann, ist also zu analysieren und ggf. durch Anpassung oder Transformation (u. a. durch wohnungspolitische Steuerung) zu erzielen.

8. Kosten der Resilienz: Ressourcen und Reserven innerhalb eines Systems zu erhalten, verursacht Kosten oder – im Sinne einer Effizienz- oder Profitmaximierungslogik – Nachteile. Dieses Bewusstsein sowie eine Akzeptanz der Kosten ist Teil von Resilienzdenken. Ein Beispiel aus der Wohnungspolitik hierzu könnte sein: Wohnungen oder Bauland in städtischem Eigentum vorzuhalten, anstatt sie zu verkaufen, erfordert den Willen dazu, auf kurz- oder auch längerfristige finanzielle Mittel zu verzichten, die an anderer Stelle eingesetzt werden könnten. Langfristig werden so aber Steuerungs- und Anpassungsmöglichkeiten der Kommune erhalten.

9. Nicht alles ist wichtig: Komplexität anzuerkennen bedeutet zugleich, nicht vor ihr zu kapitulieren. Resilienzdenken bedeutet vor allem, einen bewussten Umgang damit zu pflegen, dass nicht jede Entwicklung voraussehbar oder planbar ist. Es heißt, Unsicherheiten und die Möglichkeit, dass alles ganz anders kommen kann als gedacht, zu akzeptieren.

10. Es geht nicht um Nicht-Änderung: Veränderungen, die in allen Systemen und deren Ebenen geschehen, sind Teil von Resilienz. Ohne solche Veränderungen oder ständige Anpassungen wäre ein Aufrechterhalten der gewünschten Funktion in komplexen, adaptiven sozialen Systemen gar nicht

möglich. Erstarrung und damit erhöhte Vulnerabilität wären die Folge. Daher sind permanente Veränderungen in der Wohnraumversorgung – Umzüge, Wegzüge, Zuzüge, Abriss, Umbau, Neubau, Kauf und Verkauf von Wohnungen, Änderung der Gesetze, Wohnstandards, Wohnformen und -wünsche u. v. m. – ein Prozess, dem sich eine resilienzorientierte Wohnungspolitik nicht verwehren kann. Resilienzdenken heißt, Handlungsspielräume offen zu halten und zu gestalten, Selbsterneuerung zu fördern, um beispielsweise durch weitreichende soziodemografische Veränderungen ausgelöste Wohnraumkrisen abzuwenden.

Diese zehn Punkte werden für die Interpretation der Ergebnisse der Einzelfallstudie heranzuziehen sein. Erst hier wird sich zeigen, inwiefern die Übertragbarkeit auf das Feld der Wohnraumversorgung sich empirisch nachvollziehen lässt. Vorläufig bleibt daher auch offen, ob sie als Werkzeug zur Bestimmung von Resilienzdenken und entsprechenden Handlungsmöglichkeiten in der kommunalen Wohnungspolitik tauglich sind.

3.4.3 Ergebnis: Acht Resilienzprinzipien

Gemeinsam mit den im vorangegangenen Kapitel vorgestellten Schlüsselprinzipien für Resilienz ergibt sich aus diesen Punkten eine recht umfängliches, aber keinesfalls beliebiges Set an Kategorien, anhand derer Resilienzdenken erkennbar wird. Resilienzdenken kann nun allgemein sowie hier für die Anwendung auf die Fragestellung der resilienten Wohnraumversorgung definiert werden. Es ist eine Denkweise, welche Resilienz als einen heuristischen Ansatz für die Steuerung von urbanen Systemen und Funktionen wie dem Wohnen begreift.

Zur Strukturierung der empirischen Beobachtbarkeit von Resilienzdenken erscheinen insbesondere die acht Resilienzprinzipien geeignet, weil sie zugleich eine Heuristik sowohl für die messbaren Variablen der Resilienz der Wohnraumversorgung als auch für die Ausprägung von Resilienzdenken in den Bewertungs- und Deutungsmustern von Akteuren der Wohnungspolitik darstellen werden:

1. Redundanz
2. Flexibilität
3. Diversität
4. Modularität
5. Feedbacklänge
6. sozialer Zusammenhalt
7. Lernen und Innovation
8. Gerechtigkeit

Die Resilienzprinzipien werden darum als Ausgangspunkt für die Untersuchung des empirischen Einzelfalls Leipzig gewählt und ihre Anwendbarkeit für die Operationalisierung von Resilienzdenken in der Wohnungspolitik anhand eben dieses Falles in den folgenden Kapiteln überprüft.

Abstrakte Prinzipien reichen jedoch nicht aus. Resilienzdenken ist kontextgebunden, die kulturellen und politischen Spezifika zu betrachten ist notwendig, um die tatsächlichen Möglichkeiten, auf Wandel und Krisen zu reagieren, realistisch erfassen zu können (Cote & Nightingale, 2012, S. 484). Deshalb wird die spätere Interpretation der Ergebnisse entlang der in zehn Punkte gefasste ‚Essenz des Resilienzdenkens‘ erfolgen. Sie umfasst sowohl den Aspekt des systemtheoretischen Denkens (Punkte 1 bis 5) sowie anwendungsbezogene Überlegungen (Punkte 6 und 7) als auch die Handlungsgrundsätze von aktiver Anpassung und Transformation, die in einem resilienzorientierten Management oder resilienzorientierter Politik Entscheidungen leiten (Punkte 8 bis 10).

3.5 Zusammenfassung der Konzeptionierung

Um das Resilienzkonzept für das Feld der Wohnraumversorgung und der Wohnungspolitik zu erschließen, wurde in diesem Kapitel der Forschungsfrage I nachgegangen:

FF I Welche Faktoren beeinflussen die Resilienz der Wohnraumversorgung in einer Stadt?

Dazu wurde auf das *Resilience Framework* von Walker et al. zurückgegriffen. Dieses Schema wurde für die Resilienzanalyse von sozial-ökologischen Systemen entwickelt. Seine Anwendung auf den sozialen Gegenstand Wohnen ist daher ein exploratives Unterfangen, das einen ersten wissenschaftlichen Mehrwert dieser Arbeit darstellt. Es umfasst vier Schritte, die mit der Bildung von vier Teilstudien korrespondieren:

1. *Resilience of what* – Wie lässt sich urbanes Wohnen als eine erwünschte Funktion innerhalb des Systems Stadt beschreiben?
2. *Resilience to what* – Inwiefern stellen (sozio-)demografische Veränderungen der Wohnbevölkerung eine Störung der Funktion Wohnen bzw. der Wohnraumversorgung dar?
3. *Resilience analysis* – Welche Variablen und Indikatoren eignen sich für die Resilienzanalyse urbaner Wohnraumversorgung?

4. *Resilience management* – Wie lässt sich Resilienzdenken (als Voraussetzung einer resilienzorientierten Steuerung sozialer Systeme) in Bezug auf urbane Wohnraumversorgung erfassen?

Wie im Kap. 2.1 und Kap. 2.2 hergeleitet, wird Wohnen als eine ‚erwünschte Funktion‘ von Stadt verstanden, die im Rahmen der Konzeptionierung genauer bestimmt werden muss. Dies wird aus der Perspektive der Stakeholdergruppe der Wohnenden, d. h. der jetzt und zukünftig Wohnraum Nachfragenden, und basierend auf der Annahme eines Grundbedürfnisses nach Wohnen unternommen. Die ‚Erwünschtheit‘ kann weiterhin auf der Grundlage eines ethischen Konzepts sowohl mit einem individuellen als auch gesellschaftlichen Ansatz begründet werden.

Dem Capability-Ansatz von Sen und Nussbaum folgend, kann Wohnen als eine Bedingung oder notwendige Funktion für ein ‚gutes Leben‘ betrachtet werden. Es stellt die Grundlage für Verwirklichungschancen (*capabilities*) dar, die von Kimhur (2020) bestimmt wurden. Zugleich ist über die Definition des Wohnens als Funktion von Stadt die konzeptionelle Verbindung zur urbanen Resilienz hergestellt. Die wohnungsbezogenen Verwirklichungschancen stellen die normative Basis des *Resilience of What* in Bezug auf das Wohnen und im weiteren Sinne für die Wohnungspolitik dar. Letztere muss demnach das Ziel verfolgen, soziale Ungerechtigkeit und die Hinderung dieser Verwirklichungschancen abzubauen.

Um die ‚erwünschten‘ oder ‚guten‘ Eigenschaften der Funktion genauer zu bestimmen, wird auf durch öffentlichen Konsens gebildete Werte zurückgegriffen. Diese sind u. a. in demokratisch legitimierten Dokumenten und Vereinbarungen zu finden. Darunter sind die *17 Oberziele der Vereinten Nationen für eine Nachhaltige Entwicklung*, die *Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt*, die *Neue Leipzig Charta* sowie die *Wohnungspolitischen Konzepte der Stadt Leipzig* als relevant einzustufen. Aus der Analyse dieser Dokumente lassen sich fünf Maximen ableiten: (1) sicheres Wohnen, (2) geeignetes Wohnen, (3) bezahlbares Wohnen, (4) ressourcenschonendes Wohnen, (5) sozial integrierendes Wohnen. Diese fünf Maximen ‚guten‘ Wohnens bilden das für diese Arbeit geltende Verständnis dessen, was im Sinne des ersten Schritts des Resilience Framework resilient sein soll. Sie stellen die Basis für die weitere Konzeptionierung dar und können darüber hinaus als grundlegende Werte einer resilienzorientierten Wohnungspolitik aufgefasst werden. Für die weitere Bearbeitung der Fragestellungen dieser Arbeit bieten sie einen strukturierenden Rahmen, der sich insbesondere für die Bearbeitung der nächsten beiden Teilstudien – die Erörterung des Bedrohungspotenzials extremer demografischer Veränderungen für eine ‚gute‘ Wohnraumversorgung sowie die literaturbasierte Zusammenstellung von Variablen zur Resilienzanalyse urbaner Wohnraumversorgung – als hilfreich erweist.

Die soziodemografische Bevölkerungsentwicklung einer Stadt als einer unter weiteren, den Wohnraumbedarf beeinflussenden Faktoren wird in der vorliegenden Arbeit ausgewählt, um daran exemplarisch den zweiten Schritt des Resilience Framework (*resilience to what*) zu vollziehen. Im zweiten Teil des Kapitels wurde untersucht, wie demografischer Wandel als längerfristige Störung die Wohnraumversorgung im Rahmen eines lokalen Wohnungsmarktes beeinflussen kann. Demografische Veränderung (Wachstum oder Schrumpfung) kann sowohl als kurzfristiger Schock als auch als sog. *Slow Burn* im Rahmen des Konzepts urbaner Resilienz angesehen werden. Anhand der fünf Maximen ‚guten‘ Wohnens wird gezeigt, welche Gefahren jeweils vom Bevölkerungswachstum und der Bevölkerungsschrumpfung sowie Veränderungen der Alters-, Einkommens- und Sozialstrukturen, auch auf kleinräumiger Ebene, für die Wohnraumversorgung ausgehen. Im Ergebnis zeigt sich, dass sowohl schnelles als auch langsames Wachstum der Wohnraumnachfrage negative Auswirkungen in allen Maximen haben kann. Schrumpfung erscheint etwas weniger problematisch, wenn sie sich langsam vollzieht, insgesamt birgt aber auch sie Risiken für alle Maximen. Insbesondere ergibt sich daraus die Hypothese, dass das rasche Aufeinanderfolgen der beiden gegenläufigen Entwicklungen sowohl Einfluss auf die heutige Wohnraumversorgung in der Stadt Leipzig als auch auf die Strategien der Wohnungspolitik sowie auf die Ausprägung des Resilienzdenkens der Akteure im wohnungspolitischen Feld haben wird. Dieser Hypothese wird im Rahmen der Experteninterviews des empirischen Falles nachgegangen.

Die Resilienzanalyse als dritter Schritt des Framework fragte danach, welche Variablen und Indikatoren für die Resilienz des Wohnens sich aus der verfügbaren Forschungsliteratur erschließen lassen. Bislang wurden noch keine, explizit und allein auf das Wohnen bezogenen Messkriterien entwickelt. Deshalb muss eine größere Zahl von Beiträgen zu verwandten Themengebieten wie der *Urban Resilience*, *Community Resilience* und wirtschaftlichen Resilienz herangezogen werden, um daraus die jeweils wohnraum- und wohnungspolitikbezogenen Variablen und Indikatoren zu extrahieren. Zehn Beiträge, davon fünf aus dem internationalen und fünf aus dem nationalen Kontext, werden geprüft und die darin gefundenen Indikatoren diskutiert.

Resilienz allein anhand von Variablen und Indikatoren messen zu wollen, weist zwar konzeptionelle Probleme auf, jedoch können gewisse messbare Faktoren dazu beitragen, innerhalb einer vertieften Resilienzanalyse Erkenntnisse über das untersuchte System zu gewinnen. Eine zusätzliche Möglichkeit zur Einordnung der Variablen stellen die beiden Dimensionen des Adaptive-Cycle-Modells dar, das *strukturelle Potenzial* und die *Konnektivität*. Diese Dimensionen bieten eine Erweiterung der Anschlussfähigkeit der vorgeschlagenen Variablen an das Konzept der Resilienz sozial-ökologischer und komplexer adaptiver

sozialer Systeme und können mit den Resilienzprinzipien kombiniert werden. Sie werden deshalb in die vorliegende Konzeption von Resilienz urbaner Wohnraumversorgung integriert. Die aus der Literatur destillierten Variablen und Indikatoren werden mit den Dimensionen *strukturelles Potenzial/Konnektivität* zusammengeführt. Geordnet werden sie anhand der fünf Maximen des ‚guten‘ Wohnens. Auf diese Weise ergibt sich als Synthese aus den Kapiteln 3.1, 3.2 und 3.3 ein theoriegeleiteter Vorschlag zur Operationalisierung von resilenter Wohnraumversorgung anhand messbarer Indikatoren.

Nach Quinlan et al. (2016) ist es ratsam, die Auswahl der Variablen an einem Bündel von allgemeineren Resilienzprinzipien zu orientieren. Für die weitere Verdichtung der im vorangegangenen Kapitel gewonnenen Variablen werden daher in dieser Arbeit acht, auf der einschlägigen Literatur basierte Resilienzprinzipien verwendet: (1) Redundanz, (2) Flexibilität, (3) Diversität, (4) Modularität, (5) Feedbacklänge, (6) sozialer Zusammenhalt, (7) Lernen und Innovation, (8) Gerechtigkeit. Die einschlägigen Autoren weisen jedoch darauf hin, dass Resilienz nicht allein eine auf bestimmte Kennzahlen reduzierbare Eigenschaft ist. Daneben müssen, insbesondere bei sozialen Systemen, auch die Agency-induzierten Prozesse und Handlungsweisen von Akteuren berücksichtigt werden, die ebenfalls Einfluss auf die Resilienz haben. Voraussetzung für ein solches Resilienzmanagement (Schritt 4) ist ein implizites oder explizites Bewusstsein der Akteure, das von Walker und Salt (2012) sowie im Rahmen dieser Arbeit als Resilienzdenken bezeichnet wird.

Um auch dieses Element von Resilienz urbaner Wohnraumversorgung untersuchen zu können, kann nicht auf eine aus der wissenschaftlichen Literatur erschließbare Operationalisierung zurückgegriffen werden. Resilienzdenken im Bereich der Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik ist ein noch nahezu unbearbeitetes Konzept. Es muss daher im Rahmen einer empirischen Forschungsarbeit – hier am Fallbeispiel Leipzig – explorativ ergründet werden. Daraus ergibt sich die zweite Forschungsfrage dieser Arbeit: Gibt es ein Resilienzdenken in der Akteursgruppe der Wohnungspolitik in Leipzig?

Walker und Salt definieren Resilienzdenken als die Fähigkeit, sich ein System als komplexes, adaptives System mit den entsprechenden Eigenheiten vorstellen zu können. Diese Haltung wird von den Autoren in zehn Punkten beschrieben. Übertragen auf den Gegenstand der Wohnraumversorgung als Funktion des Systems Stadt mit den wohnungspolitischen Akteuren als steuernde Instanz werden für die konkrete Bearbeitung der zweiten Forschungsfrage jeweils eigene Ausdeutungen der von Walker und Salt formulierten Thesen zum Resilienzdenken hergeleitet. Zusammen mit den acht Resilienzprinzipien ergibt sich daraus eine Heuristik für die empirische Untersuchung von Resilienzdenken in der lokalen Wohnungspolitik.

Damit konnten in diesem Kapitel die vier Teilfragen der ersten Forschungsfrage beantwortet werden und als Ergebnis eine theoriegeleitete, konzeptionelle Erweiterung des Resilienzbegriffs auf die urbane Funktion der Wohnraumversorgung geleistet werden. Zugleich wurden damit die Grundannahmen für das weitere Vorgehen einer empirischen Untersuchung zur Beantwortung der Forschungsfrage 2 gelegt, deren Ergebnisse im Kap. 5 vorgestellt und diskutiert werden.

4 Methodik

In diesem Kapitel werden das Untersuchungsdesign, die Datenbasis sowie die Erhebungs- und Auswertungsmethodik des empirischen Teils erläutert. Auf die Auswahl des Einzelfalls wird bereits hier näher eingegangen, weil die Entscheidung für das weitere Vorgehen der Untersuchung u. a. durch dessen Spezifika begründet sind.

4.1

Untersuchungsdesign: Qualitative Einzelfallstudie

Da es sich beim Resilienzdenken um ein – zumindest im Kontext von lokaler Wohnungspolitik – bislang kaum empirisch untersuchtes Phänomen handelt, kann dazu weder auf bereits etablierte Forschungsdesign noch auf bestehendes Datenmaterial zurückgegriffen werden. Zudem müssen die Komplexität der relevanten Prozesse und Beziehungen, die Datenverfügbarkeit und der zeitliche Rahmen der geplanten Untersuchung beachtet werden, wenn es um die Auswahl eines geeigneten Untersuchungsdesigns geht. Insofern muss ein eigenes, das Phänomen möglichst offen erkundendes Vorgehen entwickelt werden. Für diese Art der Exploration bietet sich ein qualitativer Ansatz an.

Innerhalb der Vielzahl von Methoden, die der qualitativen, empirischen Sozialforschung zuzuordnen sind, bietet die Fallstudie in Anbetracht des vorliegenden Forschungsgegenstands und Erkenntnisinteresses einige entscheidende Vorzüge. Das Untersuchungsdesign der Einzelfallstudie (oder Fallanalyse) stellt nach Lamnek den Prototypen des qualitativen Forschungsparadigmas dar (Lamnek, 1995, S. 2). Sie eignet sich, um einerseits den Realitätsbezug der theoretischen Annahmen herzustellen oder zu prüfen, andererseits um diese Annahmen zu verfeinern oder anzupassen. Die singuläre Fallstudie bildet eine konkrete, spezifische Ausprägung eines sonst allgemeinen, abstrakten Konzepts ab. Dazu wird der Fall in der Regel umfassend und über einen längeren Zeitraum betrachtet (Kromrey, 2002, S. 523). Die Darstellung des Falls ist oftmals „aspektreicher, differenzierter, ambivalenter“ (Süßmann, Scholz & Engel, 2005) als die Theorie. Das Objekt, welches als Einzelfall betrachtet wird, kann sowohl ein einzelner Mensch als auch ein komplexes soziales System inklusive Personen, Gruppen, Kulturen, Organisationen und Verhaltensmustern sein (Mayring, 2016, S. 41; siehe auch Lamnek, 1995, S. 5). Im vorliegenden Fall umfasst es die Akteursgruppe der Wohnungspolitik in einer Stadt.

In der Urbanen Resilienz-Forschung ist die Betrachtung von Einzelfällen ein häufig verwendetes Untersuchungsdesign (z.B. Akmentina, 2017). Diese Wahl ist aus dem Resilienzkonzept selbst heraus erklärbar, denn es bezieht sich grundsätzlich auf räumlich und zeitlich ablaufende Prozesse in einem komplexen Feld.

Pendall et al. empfehlen zudem einen langen Betrachtungszeitraum, um übergreifende Kontexte und Prozesse, welche Politik und öffentliche Entscheidungsfindung formen und umgestalten, sichtbar und verstehbar zu machen (Pendall et al., 2010, S. 75). Die qualitative Einzelfallstudie ermöglicht dies durch eine langfristige und ganzheitliche Betrachtung, darum fällt die Wahl des Untersuchungsdesigns in dieser Arbeit auf sie. Die erfolgreiche Bearbeitung der Forschungsfragen, insbesondere der zweiten (Gibt es Resilienzdenken in der Akteursgruppe der Wohnungspolitik?), setzt ein umfassendes Verständnis der lokalen Wohnungspolitik voraus. Da anzunehmen ist, dass diese sehr spezifisch durch die Eigenheiten eines lokalen Wohnungsmarktes geprägt wird, muss der Untersuchungsraum entsprechend eingegrenzt werden und z. B. eine Stadt oder einen Stadtteil umfassen.

4.1.1

Auswahl des Falls

Der ausgewählte Einzelfall muss im Rahmen einer qualitativen Untersuchung nicht den Anspruch erfüllen, Abbild einer Grundgesamtheit (*statistical sampling*) zu sein. Es muss sich auch keineswegs um einen besonders durchschnittlichen oder repräsentativen Einzelfall handeln (Flick, 2019, S. 124). Der Fall muss vielmehr eine hohe Relevanz für die Forschungsfrage, hier also die Resilienz der Wohnraumversorgung, aufweisen. Relevanz kann u. a. durch starke oder sogar extreme Ausprägung von Handlungsmustern eines Falls begründet werden, denn gerade daran lassen sich oft typische Strukturen besonders deutlich erkennen (Lamnek, 1995, S. 16). Es handelt sich dann um eine gezielte Auswahl (*theoretical sampling*), im Gegensatz zu einer Zufallsauswahl (Flick, 2019, S. 165; Lamnek, 1995, S. 22). Erkenntnisse, die anhand eines zugespitzten, besonders prägnanten Falles gewonnen werden, können daher auch bedeutsam für gemäßigtere Fälle von urbanem Wachstum und/oder Schrumpfung sein. Umgekehrt würde die Untersuchung eines durchschnittlicheren Falls nicht zwangsläufig verallgemeinerbare Ergebnisse liefern.

Für die Untersuchung von Resilienz am konkreten Fall müssen auch Überlegungen zur zeitlichen und räumlichen Abgrenzung des Einzelfalls angestellt werden. Sie kann erheblichen Einfluss auf die Beobachtbarkeit von Resilienz sowie auf die Ergebnisse der Untersuchung haben. Die Festlegung dieser Begrenzungen des Falls ist v. a. danach zu richten, welche Art von Krisenauslöser – ein Schockereignis oder ein längerfristiger Prozess (*Slow Burn*) – untersucht werden soll (Pendall et al., 2010, S. 79f).

Die Stadt Leipzig stellt aufgrund ihrer extremen Bevölkerungsentwicklung in den vergangenen dreißig Jahren einen solchen sehr kontrastreichen Einzelfall dar. Im Zeitraum von einer Dekade (ca. 1990–2000) erlebte die Stadt eine

starke Schrumpfung um ein Fünftel ihrer Einwohner:innen. Sie verlor etwa 100.000 Einwohner:innen. Nach einer Konsolidierung und leicht steigenden Einwohner:innenzahlen setzte ab etwa 2011 eine Zeit des intensiven Wachsens ein, das mindestens bis zum Ende der 2010er-Dekade anhielt.⁵⁵ Über einen relativ kurzen Zeitraum von etwa dreißig Jahren können daher anhand des Falls Leipzig jeweils sehr unterschiedliche Wohnungsmarktlagen und damit einhergehende Krisen beobachtet werden (siehe dazu auch Rink, 2020b). Zieht man zur Verbildlichung noch einmal das Modell des *Adaptive Cycle* (siehe Kap. 2.I.4) heran, ist zu erkennen, dass im Untersuchungszeitraum solch ein Zyklus sogar zweifach durchlaufen wird: zuerst mit der extremen Bevölkerungsschrumpfung und einer Leerstandskrise, dann mit dem extremen Wachstum, das zur Verknappung des Wohnraums und zu dynamischen Preissteigerungen nebst Verdrängungs- und Gentrifizierungserscheinungen führte. Dies macht den Fall der Stadt Leipzig besonders interessant. Er verspricht einen hohen Erkenntnisgehalt über die Resilienz der Wohnraumversorgung in Bezug auf demografische Veränderungen und Schocks in der Realität. Zugleich ist er geeignet, urbane Resilienz in Bezug auf zwei gegenläufige Szenarien demografischer Entwicklung zu erforschen.

Die Verfasserin dieser Arbeit hat einen relativ leichten Zugang zum Feld, weil sie bereits seit 20 Jahren ihren Wohnsitz in der Stadt hat und seither die Entwicklung des Leipziger Wohnungsmarktes und der lokalen Wohnungspolitik selbst mitverfolgt. Dadurch liegen gute Voraussetzungen vor, um die Wohnungspolitik der Stadt Leipzig zu untersuchen. Insofern handelt es sich bei der Auswahl von Leipzig für die Fallstudie auch um eine pragmatische Entscheidung.

Die zeitliche Eingrenzung des Falles auf den Zeitraum 1990 bis 2020 lässt sich aus mehreren Gründen rechtfertigen. Zum einen ergibt sie sich aus der Bevölkerungsstatistik Leipzigs (siehe Abbildung 8 im Kap. 5.I.I), genauer aus der beabsichtigten Betrachtung des jüngsten Höchst- und Tiefststands der Bevölkerungszahl als zwei zeitlich aufeinanderfolgende, aber gegenläufige Krisen. Die Wachstumsphase hält bis heute an, hat aber vorerst an Dynamik verloren. Der Höhepunkt scheint also überschritten zu sein, die ‚Reorganisationsphase‘ (um im Bild des Modells adaptiver Zyklen zu bleiben) hat bereits begonnen, so dass eine Untersuchung und Einschätzung der Wachstumskrisenbewältigung zum jetzigen Zeitpunkt möglich sind.

55 Die bis dato publizierten, umfangreichen wissenschaftlichen Darstellungen bieten eine genaue Beschreibung der Bevölkerungsentwicklung in Leipzig sowie ihrer Implikationen für den Leipziger Wohnungsmarkt. Sie werden auf den Zeitraum 1989 bis 2019 verdichtet im Kapitel 5.1 dargestellt.

Der starke Bevölkerungsrückgang in Leipzig setzte zwar bereits einige Jahre vor 1989/90 ein. Dennoch ist an dieser Stelle ein Bruch zu sehen, denn mit den politischen Veränderungen, dem Systemwechsel und dem wirtschaftlichen Strukturwandel ging auch eine neue Rechtslage in Bezug auf das Wohnen einher. Statt staatlich reglementierter Bodenpreise und Mieten gab es nun eine Preisbildung auf der Basis von Angebot und Nachfrage (siehe Kredt, 2007, S. 194f), es wurden neue Institutionen geschaffen sowie neue Akteure in den Bereichen Stadterneuerung/-entwicklung und Wohnen auf den Plan gerufen. Somit ist es sinnvoll, die Untersuchung mit der politischen Zäsur 1989/90 zu beginnen, weil ab diesem Zeitpunkt unter neuen politischen Rahmenbedingungen eine marktwirtschaftliche Ausrichtung des Immobilien- und Wohnungsmarktes begann. Diese Rahmenbedingungen bleiben über den Beobachtungszeitraum stabil. Selbstverständlich könnte auch ein zeitlich weiterer oder engerer Beobachtungszeitraum gewählt werden, in Bezug auf die hier interessierende Systemebene – kommunale Strukturen der Wohnungspolitik – ist es sinnvoll, allzu tiefgreifende externe Veränderungen auszuschließen und daher einen politisch und ökonomisch homogenen Zeitrahmen zu wählen. Die Wohnungspolitik vor 1989/90 folgte anderen Prinzipien. Sie unterscheidet sich in Strukturen und Instrumenten, Entscheidungsbefugnissen und Zielen so stark von der späteren, dass ihre Betrachtung nicht in einem Zuge mit der lokalen Wohnungspolitik nach 1989/90 im Rahmen dieser Arbeit zu leisten ist. Sie würde eine andere Herangehensweise und womöglich auch andere Fragestellungen erfordern. Wenngleich an einigen Stellen zur Kontextualisierung auf die Wohnungspolitik in Leipzig zur Zeit der DDR verwiesen werden muss, wird sie darum nicht in die Erforschung von Resilienzdenken in der lokalen Wohnungspolitik einbezogen.

Die räumliche Abgrenzung erfolgt als pragmatische Festlegung auf die Verwaltungsgrenzen der Stadt Leipzig, weil hier die Grenzen des direkten Einflussbereichs der Kommune liegen. Sie unterscheidet sich in Strukturen und Instrumenten, Entscheidungsbefugnissen und Zielen so stark von der späteren, dass ihre Betrachtung nicht in einem Zuge mit der lokalen Wohnungspolitik nach 1989/90 im Rahmen dieser Arbeit zu leisten ist. Sie würde eine andere Herangehensweise und womöglich auch andere Fragestellungen erfordern. Wenngleich an einigen Stellen zur Kontextualisierung auf die Wohnungspolitik in Leipzig zur Zeit der DDR verwiesen werden muss, wird sie darum nicht in die Erforschung von Resilienzdenken in der lokalen Wohnungspolitik einbezogen. von knapp 150 km² im Jahr 1990 auf knapp 300 km² im Jahr 2020. Insbesondere die Eingemeindungen von 1999 führten zu einer starken Vergrößerung des Stadtgebiets (Gränitz, 2013, S. 33; Stadt Leipzig, o. J.).

Daneben wird in Publikationen der Stadt Leipzig auch eine „Wohnungsmarktregion Leipzig“ (Stadt Leipzig, 2009a) definiert, die neben dem Leipziger Stadt-

gebiet auch die Umlandkreise⁵⁶ umfasst. Die Wohngebiete im Umland sind als Zuzugs-, Wegzugs- oder Ausweichraum zu berücksichtigen, wenngleich es für die Wohnungsnachfragenden in der Regel einen erheblichen Unterschied macht, ob Wohnungen in den innerstädtischen Leipziger Wohngebieten oder den bis zu 50 km entfernten Randlagen der Umlandkreise liegen. Somit kann eine weichere räumliche Abgrenzung, die über die Stadtgrenzen hinausgeht, für bestimmte Fragen sinnvoll sein. Gerade die Nachbarstädte Markkleeberg und Halle/Saale sind mit zu betrachten, insbesondere wenn sie mit kulturellen Zuschreibungen durch die Leipziger Akteure belegt werden. Darum wird die Betrachtung des Falles auch über die Verwaltungsgrenzen Leipzigs hinausreichende Gebiete einschließen, wenn es zur Interpretation notwendig ist.

4.1.2 Akteurszentrierter Ansatz

Der Begriff *Akteurszentrierter Ansatz* wird hier in Anlehnung an den *Akteurszentrierten Institutionalismus* nach Mayntz und Scharpf verwendet. Dieser aus der Policy-Forschung stammende Ansatz versteht sich als „Forschungsheuristik“, der eine bestimmte Perspektive auf einen Untersuchungsgegenstand verwendet. Neben Einflüssen des institutionellen Kontexts sieht er die Eigenschaften von Akteuren sowie deren Interaktionen als wesentlich für den Ausgang politischer Entscheidungen an (Treib, 2015, S. 277f). Die Zielvorstellungen der Akteure, deren eigensinniges, strategisches Handeln bzw. deren Agency stehen im Vordergrund des akteurszentrierten Ansatzes. Mayntz und Scharpf verwendeten diesen Ansatz unter anderem in der empirischen Erforschung von Politikgestaltungsprozessen in staatsnahen Sektoren (ebd., S. 294).

Im Kontext der Urbanen Resilienz-Forschung gibt es gute Gründe, ebenfalls darauf zurückzugreifen. Cote und Nightingale betonen, dass nicht nur institutionelle und strukturelle Aspekte zur Analyse einer Adoptionsfähigkeit von SES herangezogen werden müssen, sondern auch „kulturelle Werte, historischer Kontext und ethische Standpunkte der beteiligten Akteure [Übers. v. Verf.]“ (2012, S. 480). Daher ist es plausibel, sich eines qualitativen, akteurszentrierten Ansatzes zu bedienen, um die hinter der normativen Verwendung des Resilienzbegriffs liegenden Motive beschreiben bzw. der Frage nach ‚Resilienz für wen oder für was‘ (*resilience for whom*) nachgehen zu können.

56 Von 1994 bis 2007 waren dies das Leipziger Land, Delitzsch und der Muldentalkreis, ab 2008 mit der Sächsischen Kreisgebietsreform die Landkreise Nordsachsen und Landkreis Leipzig, die allerdings auch den ehemaligen Landkreis Torgau-Oschatz einschließen und damit ein größeres Gebiet umfassen.

Erst unter Einbeziehung dieser akteursspezifischen Determinanten werden die normativen Elemente einer Resilienzanalyse sichtbar und objektivierbar. Antworten auf die hier gestellten Forschungsfragen (insbesondere FF 2) können also nur durch ein tieferes Verständnis der Motive der handelnden Akteure und ihrer Denk- und Deutungsmuster erlangt werden. Informationen darüber sind bislang in keiner, der wissenschaftlichen Analyse zugänglichen Form vorhanden. Daher müssen die Daten direkt von den Akteuren selbst gewonnen werden. Der akteurszentrierte Ansatz ist am besten mit qualitativen Methoden kompatibel, weil die Daten nicht standardisiert erhoben werden können und sehr viel Interpretationsleistung erfordern, deren Gehalt durch statistische Auswertung nicht adäquat erfasst werden könnte.

Ein akteurszentrierter Ansatz im Untersuchungsfeld der Wohnungspolitik ist außerdem empfehlenswert, weil politische Prozesse zunehmend entgrenzt, d.h. nicht mehr nur innerhalb einer staatsrechtlich institutionalisierten Struktur und auf einer Ebene stattfinden, sondern von politischen und sozialen Akteuren mit darüber hinaus reichenden Interessen betrieben werden. Steigende Komplexität sowie Informalität von Politik tragen dazu bei, dass Erkenntnisse über politische Prozesse nicht allein aus amtlichen Dokumenten, schriftlichen Leitprogrammen oder Berichten und Pressemeldungen zu gewinnen sind, sondern auch eine Betrachtung der beteiligten Akteure, ihres Handelns, ihrer Motive und Denkmuster erfordert. Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse, die der formellen Abstimmung und Institutionalisierung in den verfassten Gremien vorausgehen, können daher durch die Ergänzung der Akteursperspektive erhellt werden (Kaiser, 2014, S. 23–27).

Daraus ergibt sich eine Gewichtung der Datenquellen: Die Akteure stehen im Zentrum des hier gewählten Untersuchungsdesigns der Einzelfallstudie, Dokumenten und Sekundärliteratur kommt eine ergänzende Funktion zu.

4.2

Auswahl, Erhebung und Aufbereitung der Daten

Innerhalb der Einzelfallstudie können bzw. sollten mehrere Erhebungsmethoden zugleich eingesetzt werden um, ein ganzheitlicheres Bild vom untersuchten Sachverhalt zu bekommen und wissenschaftliche Artefakte zu vermeiden (Lamnek, 1995, S. 5 und 24f). Die Triangulation wird verwendet, um der Erkenntnis über das Forschungsobjekt sowohl mehr Tiefe als auch Breite zu geben. Dabei sollte unbedingt beachtet werden, dass die Triangulation im Bereich der qualitativen Forschung nicht das Ziel verfolgt, einer ‚objektiven Wahrheit‘ näher zu kommen, was im vorliegenden Methodenverständnis auch gar nicht möglich wäre. Die Triangulation bewirkt vielmehr die Erweiterung um eine

oder mehrere Perspektiven, die – durchaus gewollt – auch divergente Ergebnisse oder Interpretationen hervorbringt (Flick, 2017).

Diesem von Lamnek stark befürworteten multimethodischen Vorgehen bei einer Einzelfallstudie entsprechend werden für die vorliegende Arbeit Daten zweierlei Art einbezogen: (1) öffentliche Dokumente und (2) Experteninterviews. Dieser Zugang ermöglicht es, zwei komplementäre Ebenen des Falls zu betrachten: eine vordergründig-offizielle Ebene, auf der meist Ziele formuliert werden, und eine hintergründig-informelle Ebene, auf der Prozesse und Zielverwirklichung beschrieben und bewertet werden. Letztere erlaubt eine tiefergehende Analyse der Leipziger Wohnungspolitik in Bezug auf Resilienzdenken. Zudem können über die Dokumente auch historische Motive und Deutungsmuster erschlossen werden, während die Experteninterviews diese für die Gegenwart bieten oder eine von der gegenwärtigen Situation beeinflusste Reflexion historischer Deutungsmuster darstellen. Grundsätzlich wird zur Interpretation der beiden Datentypen aber eine Form der qualitativen Inhaltsanalyse verwendet. Insofern handelt es sich nicht um eine wirkliche Methoden-Triangulation, sondern eher um eine „Techniktriangulation“ (Lamnek, 1995, S. 25).

Mit der hier gewählten Form der Triangulation, der sog. *Within-Method-Triangulation* (Flick, 2017, S. 313), werden unterschiedliche Datentypen mit einer ggf. dem jeweiligen Materialtyp angepassten Methode analysiert. Dabei handelt es sich zum einen um schriftliche Dokumente, u. a. Wohnungspolitische Konzepte und andere Veröffentlichungen der Stadt Leipzig, die im Zeitraum von 1990 bis 2018 entstanden sind. Kennzeichnend für diese Art der Daten ist, dass sie nicht oder zumindest nicht primär für den speziellen Gebrauch der Forscherin oder der Forschung im Allgemeinen erstellt wurden, sondern andere Adressaten haben. Sie existieren also unabhängig von der Forschung. Ziel der Untersuchung ist es, anhand öffentlich verfügbarer bzw. für die Öffentlichkeit bestimmter Dokumente die Entwicklung der Leipziger Wohnungspolitik im Laufe des Betrachtungszeitraumes nachzuvollziehen, um daran vor allem die Entwicklungsrichtungen, Schwerpunkte, Konsens- und Streitpunkte sowie die Ergebnisse und offiziellen Bewertungen seitens der Akteure zu rekonstruieren.

Zum anderen werden die subjektiven Erfahrungen, Einstellungen, Haltungen und Bewertungen der relevanten Akteure zu den in den Dokumenten beschriebenen Vorgängen untersucht. Diese werden anhand einer zweiten Art von Daten untersucht, die auf kommunikativem Wege allein zum Zweck der Forschung generiert werden. Sie haben die Form von transkribierten Interviews mit Expert:innen und wohnungspolitischen Akteuren innerhalb des

Untersuchungsfeldes, die von der Verfasserin selbst geführt wurden. Diesem Material wiederum ist zu eigen, dass es nur für den Zweck der hier vorliegenden Forschung erstellt wurde und die Forscherin als Interviewerin mit ihren Interaktionen involvieren. Dies gilt es bei der Analyse zu berücksichtigen. Wenngleich diese Daten gezielt auf die Forschungsfragen dieser Arbeit hin erhoben wurden, können sie nicht ohne weiteres als ‚näher‘ oder gar ‚valider‘ für das zu untersuchende Objekt angesehen werden. Gerade in der Interaktion, also Gesprächen bzw. Interviews mit der Forscherin findet eine bestimmte Konstruktion von Wirklichkeit statt, die sowohl durch die Schwerpunktsetzungen und das Erinnerungs- und Reflexionsvermögen der Akteure als auch durch die Herangehensweise der Forscherin beeinflusst werden. Ziel der Triangulation ist dennoch eine durch die Verschiedenheit zweier Materialtypen reichere Rekonstruktion subjektiver Deutungsmuster der Akteure.

Beide Formen des Untersuchungsmaterials (Dokumente und transkribierte Interviews) sind aufgrund ihrer Schriftlichkeit dauerhaft fixiert und reproduzierbar, genügen daher den Ansprüchen an Gegenstände einer wissenschaftlichen Inhaltsanalyse (Lamnek, 1995, S. 178). Diese beiden Datentypen werden ausgewählt, weil sie ein durch Sprache bereits objektiviertes Deutungsmuster von Resilienz offenlegen können. Darüber hinaus ermöglicht die Kombination von bereits vorliegendem, unabhängig von der Forschungsfrage entstandenem Material (Dokumente) mit speziell für diesen Anlass generierten Interviewtexten, sowohl die zum Teil retrospektiv dargestellten Ereignisse als auch die subjektiven Reflexionen mit denselben inhaltsanalytischen Kategorien zu interpretieren.

4.2.1

Dokumentenanalyse als interpretative Methode

Die qualitative Dokumentenanalyse ist eine Form der qualitativen Inhaltsanalyse. Sie wird in dieser Arbeit nicht als eigenes Untersuchungsdesign (Mayring, 2016, S. 46–50) verstanden, sondern als eine der hier angewandten Strategien zur Untersuchung des Einzelfalls (Flick, 2019, S. 321–332). Strategien können oder sollten kombiniert werden, wenn es erforderlich ist. Alle analysierten Dokumente werden dabei als Bestandteile des Einzelfalls angesehen. Dies ist plausibel, da die ‚Leipziger Wohnungspolitik‘ als Untersuchungsgegenstand nicht eine einzelne Person, sondern ein komplexes System ist, das sich in verschiedenen Medien materialisiert, die jeweils unterschiedliche analytische Zugänge zulassen.

Die Dokumentenanalyse eignet sich dazu, einen Zugang zu historischen Ereignissen und Deutungsmustern über non-reaktive, d. h. unabhängig vom Forschungsinteresse entstandene Daten zu erlangen (Mayring, 2016, S. 47).

Diese Daten erfüllen im hier gewählten Untersuchungsdesign zwei Funktionen: Einerseits sind es Primärdaten, die einer eigenen Analyse unterzogen werden, um direkt zur Beantwortung der Forschungsfragen herangezogen werden zu können. Zugleich dienen sie auch der Recherche nach geeigneten Interviewpartner:innen sowie später der Kontextualisierung der Informationen aus den Interviews.

Auswahl, Verfügbarkeit und Beschaffenheit der Dokumente

In die Dokumentenanalyse wurden öffentlich zugängliche Texte einbezogen, die von der Stadt Leipzig oder anderen Akteuren der Leipziger Wohnungspolitik verfasst und publiziert wurden und deren Arbeit oder Positionen wiedergeben:

- Wohnungspolitische Konzepte der Stadt Leipzig: Wohnungspolitische Konzepte (nachfolgend abgekürzt mit WPK) sind ein Instrument der kommunalen Wohnungspolitik mit inhaltlicher sowie formeller Relevanz. Sie bilden einen Aushandlungsprozess zwischen Politik und Wohnungsmarktakteuren über strategische Orientierungen der kommunalen Wohnungspolitik ab, dessen Ergebnis letztlich vom parlamentarischen Organ der kommunalen Ebene (Ratsversammlung) ratifiziert werden muss. Gleichzeitig sind sie Teil einer Integrierten Stadtentwicklung, zu deren Etablierung die Leipzig Charta (siehe Kap. 3.1.2) verpflichtet. In der Regel sind wohnungspolitische Konzepte auf einen Orientierungsrahmen von 15 bis 20 Jahren ausgelegt, sie können aber auch – so im Fall Leipzigs – dem Bedarf einer sich ändernden Wohnungs(markt)situation in entsprechend kurzfristigeren Abständen geändert oder neugefasst werden (Brecht, 2015, S. 108; 117f).
- Graue Literatur: Dazu zählen u. a. Positionspapiere, Pressemitteilungen und Online-Veröffentlichungen von Stadtverwaltung, Parteien, beauftragten Instituten, Vereinen, Genossenschaften mit unterschiedlichen Adressaten und insbesondere die Monitoringberichte Wohnen der Stadt Leipzig (zu den Monitoringberichten siehe Kap. 5.2.1).
- Sonstige Ratsdokumente: Anträge, Vorlagen und Beschlüsse des Leipziger Stadtrates

Für die Fallanalyse dieser Arbeit wurden hier die Wohnungspolitischen Konzepte der Stadt Leipzig, beginnend mit dem ersten Wohnungspolitischen Konzept 1994, gefolgt von Aktualisierungen und Neufassungen in den Jahren 1999, 2002, 2009, 2015 und 2018 betrachtet. Die beiden ältesten Wohnungspolitischen Konzepte lagen der Forscherin als gedruckte Exemplare vor, die neueren wohnungspolitischen Konzepte ab 2002 lagen sowohl in gedruckter

als auch in elektronischer Form als PDF-Dokumente, abrufbar auf der Webseite der Stadt Leipzig, vor.

Eine Übersicht über die Wohnungspolitischen Konzepte und die im weiteren für diese Quellen verwendeten Abkürzungen zeigt Tabelle 10. Die Wohnungspolitischen Konzepte gingen vollständig in die Dokumentenanalyse ein. Aus der Fülle der sonstigen Dokumente wurden nur solche einbezogen, auf die sich im Verlauf der Analyse Hinweise ergaben oder die zur Plausibilisierung nötig erschienen.

Jahr	Bezeichnung (Beschluss-Nr.)	Abkürzung
1994	Wohnungpolitisches Konzept der Stadt Leipzig (998/94)	WPK94
1999	aktualisierte Fassung (I581/99)	WPK_A99
2002	Neufassung (III-970/02)	WPKo2
2009	Wohnungpolitisches Konzept und Wohnraumversorgungskonzept (IV-1567/09)	WPKo9
2015	Fortschreibung (VI-DS-1475-NF-002)	WPK15
2018	Aktualisierung und Fortschreibung der Instrumente und Maßnahmen (Kap. 3) (VI-DS-05276)	WPK_A18

Tab. 10: Wohnungspolitische Konzepte der Stadt Leipzig 1994–2018

4.2.2 Problemzentriertes Experteninterview

Zur Generierung weiterer Daten kam die Methode des problemzentrierten Experteninterviews zum Einsatz. Im Gegensatz zum biografisch-narrativen Interview, das dem/der Interviewpartner:in weitgehende Freiheit in der Themenbehandlung lässt, wird in dieser Art des Interviews auf ein bestimmtes Thema oder Problem fokussiert. Das Thema wird durch die Interviewerin vorgegeben und behandelt nicht die Biografie des/der Expert:in, sondern Wissen aus seinem/ihrem Funktionskontext. Im vorliegenden Fall sollte es dazu dienen, von den Expert:innen vor allem Deutungswissen, das heißt nach Kaiser „subjektive Relevanzen, Sichtweisen und Interpretationen des Experten zu Verfahren zur

Lösung gesellschaftlicher Konflikte“ (Kaiser, 2014, S. 44), zu erfahren. Dieses Deutungswissen wird als lokale Reproduktion oder Rekonstruktion von Deutungsmustern generiert. Es wird quasi künstlich durch die Interviewsituation erzeugt und besteht nicht ‚an sich‘. Gerade deshalb ist die Kommunikation (als Merkmal qualitativer Forschung nach Lamnek) in der nichtstandardisierten Erhebungstechnik von großer Bedeutung. Nur dadurch können Interpretationen und Deutungen der sozialen Wirklichkeit in der Erhebung abgebildet werden (Lamnek, 1995, S. 19).

Kriterien der Expert:innenauswahl

Für die Rekonstruktion von Politikprozessen und insgesamt im Bereich der politischen Soziologie spielen Expertenbefragungen eine bedeutende Rolle (Kaiser, 2014, S. 1). Nach Kaiser sind Expert:innen in zweierlei Hinsicht gekennzeichnet: zum einen „über Position und Status sowie über das ihnen zugeschriebene Wissen“, zum anderen als „Träger des für die wissenschaftliche Analyse relevanten Funktionswissens“ (Kaiser, 2014, S. 38). Über unmittelbare politisch Verantwortliche der kommunalen Ebene in Leipzig (Bürgermeister:innen, Mitglieder des Stadtrates, Dezernats- und Amtsleiter:innen) hinaus, waren daher auch die im Vorfeld von Entscheidungen an Vorschlägen und deren Ausarbeitung sowie Umsetzung Beteiligten als Interviewpartner:innen in Betracht zu ziehen. Weiterhin wurden auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure inkludiert, sofern sie das politische Geschehen beeinflussen, an der Problemlösung beteiligt sind oder sich explizit zu Wort melden.

Auf dieser Grundlage erfolgte das Sampling (die Auswahl) der Interviewpartner:innen aufgrund ihrer Kompetenz, Position oder Funktion und ihrer Erfahrung bzw. ihrer Involviertheit in die Leipziger Wohnungspolitik. Diese Personen können auch als Schlüsselfiguren oder Schlüsselakteure bezeichnet werden (siehe dazu auch Bernt, 2015). Diese Schlüsselakteure wurden anhand der Dokumentenanalyse sowie mithilfe von persönlichen Kontakten identifiziert, außerdem ließen sich durch die Gespräche mit den ersten Schlüsselakteuren weitere identifizieren. Die finale Auswahl war durch die Forscherin und ihre Zuschreibung der Expert:innenrolle an die jeweiligen Personen sowie deren Interviewbereitschaft bestimmt. Kriterien dafür waren (1) die (vermutete) Kenntnis über die Leipziger Wohnungsmarktsituation durch ihre Tätigkeit im Feld, die möglichst mehrere Jahre zurückreichen sollte, (2) die mittlere bis hohe Gestaltungsmacht im Feld, die sich durch eine mittlere bis hohe Position in der (Ämter-)Hierarchie oder der von den Befragten vertretenen Institution/Organisation äußert; der/die Expert:in konnte diese Position auch mittlerweile verlassen haben, (3) die Bereitschaft, ihr Wissen zu Forschungszwecken in einem 60–90minütigen Interview zeitnah zur Anfrage bereitzustellen.

Interviewleitfaden

Das Interview wurde mithilfe eines Leitfadens, den die Forscherin anhand der zuvor theoriegeleitet gewonnenen Resilienzprinzipien (Kap. 3.4) und unter Bezugnahme auf das jeweilige Fachgebiet der Interviewpartner:innen erstellte, geführt. Damit wurde das Ziel verfolgt, im Gespräch Informationen über ein Vorhandensein (oder Nicht-Vorhandensein) der Resilienzprinzipien im Denken, in den Motiven und Handlungen der Interviewpartner:innen im jeweiligen Fachgebiet, das sie aktuell oder retrospektiv deuten können, zu gewinnen.

Der theoretische Ansatz zur resilienten Wohnungspolitik, wie er im Kap. 3 erarbeitet wurde, bildete zwar das Vorverständnis, unter dem die Expert:innen ausgewählt und befragt wurden, es konnte jedoch nicht als den Expert:innen bekannt vorausgesetzt werden. Deshalb war es notwendig, sie nicht direkt damit zu konfrontieren, sondern vorab eine Übertragung in ihren Wirkungskontext, ihr Wissens- und Arbeitsfeld, vorzunehmen. Dies wurde durch den jeweils thematisch angepassten, akteursspezifischen Interviewleitfaden erreicht. Die Forschungsfragen wurden darin in Interviewfragen übersetzt, die das jeweilige Expertisefeld der Expert:innen aufgreifen und für die Befragten nachvollziehbar und beantwortbar waren.

Der Typus des Leitfadeninterviews ist durch eine „mittlere Strukturierungsqualität“, d. h. eine beidseitige Strukturierung des Gesprächs sowohl durch die Interviewende als auch durch den/die Interviewte:n (Marotzki, 2011) gekennzeichnet. Diese Art des Interviews wird auch als teilstandardisiertes Interview bezeichnet (Flick, 2019, S. 223). Allen hier verwendeten Interviews lag ein Leitfaden zugrunde, einer davon befindet sich als Beispiel im Anhang C. Er gewährleistete, dass in jedem Interview bestimmte Themenkomplexe angesprochen wurden. So wurde eine gewisse Vergleichbarkeit der Interviews hergestellt. Andererseits gibt die Leitfadenorientierung auch den Raum für eigene Erzählungen des/der Interviewten innerhalb des thematisch gesetzten Rahmens und kann durch zusätzliche Fragen sowie spontane Nachfragen individuell ergänzt werden.

Interviewsituation

Der Erstkontakt zu den Interviewpartner:innen erfolgte per Email, darauf folgten weitere Emails oder Telefonate zur Abstimmung eines Interviewtermins. Es wurden elf Interviews geführt, die in der folgenden Übersicht (Tabelle II) in der zeitlichen Reihenfolge der Interviewtermine aufgeführt sind.

Nr.	Hauptthemen	Datum	Dauer	Dokumentation
Int. 1	wohnungspolitische Instrumente, Vernetzung	08.03.2021	80 min	Audio + Transkription
Int. 2	Monitoring	22.03.2021	101 min	Audio + Transkription
Int. 3	Vernetzung	23.03.2021	75 min	Audio + Transkription
Int. 4	Monitoring	16.04.2021	70 min	Audio + Transkription
Int. 5	wohnungspolitische Instrumente	29.04.2021	63 min	Audio + Transkription
Int. 6	wohnungspolitische Instrumente, LWB	16.06.2021	63 min	Audio + Transkription
Int. 7	LWB	22.06.2021	ca. 75 min	Gedächtnisprotokoll
Int. 8	Beteiligung/Partizipation	23.06.2021	65 min	Audio + Transkription
Int. 9	wohnungspolitische Instrumente	05.07.2021	63 min	Audio + Transkription
Int. 10	wohnungspolitische Instrumente, LWB	08.07.2021	112 min	Audio + Transkription
Int. 11	Beteiligung, Vernetzung, Partizipation	21.07.2021	68 min	Audio + Transkription

Tab. 11: Interviewdokumentation

Unter Beachtung des Merkmals der Offenheit qualitativer Forschung (Lamnek, 1995, S. 17) wurden die Interviewten über die Erhebungssituation sowie den grundlegenden Sinn und Zweck der Erhebung von der Forscherin aufgeklärt. Dies geschah bereits bei der Ansprache bzw. Anbahnung und Terminierung. Dies geschah bereits im Vorfeld bei der Ansprache bzw. Anbahnung und Terminierung des Interviews. Allen Interviewpartner:innen wurde zugesichert, ihre Namen vertraulich zu behandeln. Der Gesprächsverlauf selbst wurde audio-aufgezeichnet, anschließend wurde ein wörtliches, an manchen Stellen sprachlich geglättetes, schriftliches Transkript erstellt, das die Grundlage der Auswertung war. Zudem wurde von der Forscherin zu jedem Interview ein kurzes Protokoll erstellt, das Rahmendaten (Ort, Zeit, Dauer, Kontaktdataen der/ des Interviewten) sowie Notizen zum Verlauf des Interviews enthält.

Zu Beginn des Interviews wurde der/die Gesprächspartner:in gebeten, seine/ ihre berufliche Position oder professionelle Rolle im Kontext der Leipziger Wohnungspolitik zu beschreiben. Das Interesse erstreckte sich dabei auf die aktuelle sowie auf die vergangene Zeit, sofern ein Bezug zu Leipzig bestand. Der weitere Gesprächsverlauf orientierte sich an den jeweils thematisch ausgerichteten Leitfragen. Der Leitfaden stand bei der Durchführung im Vordergrund. Zugleich wurde es an einzelnen Stellen auch nötig, einer Spur durch das Zulassen narrativer Elemente nachzugehen oder die Plausibilisierung von vorab aus den Dokumenten gewonnenen Sachverhalten zu erfragen. Der Verlauf des Interviews war folglich eher durch die Interviewerin als durch die Gesprächspartner:innen strukturiert, wenngleich der Redeanteil der Gesprächspartner:innen höher lag. Deren Äußerungen standen im Fokus der anschließenden Analyse.

4.2.3 Reflexion der Interviewerin zum Interview-Prozess

Die Bereitschaft der angefragten Interviewpartner:innen zu einem persönlichen Gespräch mit der Interviewerin (zugleich die Verfasserin dieser Arbeit) war hoch. Nur eine Person war auf die Anfrage hin nicht bereit, ein Interview zu geben, erläuterte jedoch ihre Gründe dafür in einem vertraulichen Telefonat. So konnten von zwölf angefragten Interviews elf stattfinden. Zehn Interviewpartner:innen waren mit einer Audio-Aufzeichnung des Gesprächs einverstanden, ein Interviewpartner erklärte sich damit nicht einverstanden. Für dieses Interview (Int. 7) wurde von der Interviewerin ein Gedächtnisprotokoll angefertigt. Die entstandenen Audio-Aufnahmen erleichterten der Interviewerin, sich während des Gesprächs stärker auf die Kommunikationssituation zu konzentrieren und spontane Rück- oder Anschlussfragen zu stellen. In den meisten Fällen entwickelte sich ein interaktiver Gesprächsverlauf zwischen dem/der Interviewten und der Interviewerin. Die Gespräche wurden in der Zeit der Corona-Pandemie geführt, die durch Infektionsschutzmaßnahmen wie die Einschränkung persönlicher Kontakte geprägt war. Dennoch war es möglich, sieben von elf Interviews bei persönlichen Treffen durchzuführen. Die übrigen vier Interviews wurden per Videokonferenz oder als Telefonat geführt. Obwohl Videokonferenzen zum gegebenen Zeitpunkt zunehmend üblicher wurden und mit wachsender Akzeptanz sowie Vertrautheit der Gesprächssituation einhergingen, fiel es der Interviewerin dennoch in den persönlichen Gesprächssituationen leichter, Vertrauen und eine offene Kommunikation aufzubauen als in den digitalen bzw. telefonischen Gesprächssituationen. Dies zeigt sich auch daran, dass die persönlich geführten Interviews im Vergleich einen etwas größeren Zeitumfang hatten.

4.3 Qualitative Inhaltsanalyse

Die durch Dokumente und Interviews gewonnenen Daten bedürfen einer strukturierten Analyse, um ihren Informationsgehalt zu erschließen und ihn in Beziehung zu anderen Informationen zu setzen. Eine dazu in den Sozialwissenschaften häufig und vor allem bei Einzelfallstudien erfolgreich verwendete Technik ist die Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (Mayring, 2015). Beide Datentypen (Dokumente und Interviews) liegen als fixierte Kommunikation, d. h. als Text vor, was die Grundbedingung zur Anwendung der Qualitativen Inhaltsanalyse ist.

Das Vorgehen bei der Inhaltsanalyse kann in fünf Schritte gegliedert werden:

- materialorientierte Bildung eines Kategorienschemas,
z.B. Argumentationen/Argumentationsfiguren
- Zusammenstellung der Auswertungskategorien zu einem
Codierleitfaden, z. B. Kategorien mit verschiedenen Ausprägungen
- Codierung des Materials
- quantifizierende Materialübersichten
- vertiefende Fallinterpretationen

Bei dieser Art von Analyse wird durchaus regel- und theoriegeleitet vorgegangen (Mayring, 2015, S. 13). Schmidt beschreibt sie als geeignete Auswertungsstrategie für leitfadengestützte Interviews bei Forschungsansätzen, „die einen offenen Charakter des theoretischen Vorverständnisses postulieren, jedoch nicht auf explizite Vorannahmen [...] und den Bezug auf Theorietraditionen verzichten. [...] Leitprinzip dieser Auswertungsstrategie ist der Austausch zwischen Material und theoretischem Vorverständnis“ (Schmidt, 2017, S. 447f). Ein entscheidender Vorteil der Qualitativen Inhaltsanalyse liegt also in ihrer systematischen Herangehensweise, die sie intersubjektiv nachprüfbar macht und damit einem wissenschaftlichen Gütekriterium genügt. Somit eignet sich diese Methode, um die im vorangegangenen Teil konzeptionell erarbeiteten Resilienzkriterien aufzugreifen und auf das empirische Datenmaterial anzuwenden.

4.3.1

Kategorienbildung und Codierung

Nach Mayring ist bereits das Benennen und Herantragen eines Kategoriensystems (und im Grunde auch der Fragestellung) an das zu untersuchende Material ein qualitativer Schritt (Mayring, 2015, S. 20). Kuckartz beschreibt verschiedene Formen der Kategorienbildung und nutzt zu deren Einordnung das Bild eines Kontinuums zwischen den beiden Polen A-Priori-Kategorienbildung und Kategorienbildung am Material (Kuckartz, 2018, S. 63). Das Kategoriensystem, mit dem das vorliegende Material codiert wurde, richtet sich in erster Linie nach den zu beantwortenden Forschungsfragen. Es orientiert sich daher zunächst an den im theoretisch-konzeptionellen Teil der Arbeit (Kap. 3) vorgeschlagenen Maximen von gutem Wohnen und den Schlüsselprinzipien für Resilienz.

Diese Form der A-Priori-Kategorisierung wurde während eines ersten Codierdurchgangs um Subkategorien ergänzt, die sich aus dem Material ergaben (Codesystem siehe Anhang D). Sie erlaubten es, den hohen Abstraktionsgrad der Hauptkategorien in konkretere, der Leipziger Realität entsprechende Themen aufzuschlüsseln. Zudem konnten auch neue thematische Aspekte integriert werden, die in der Konzeption noch nicht benannt wurden, sondern erst im Verlauf des empirischen Forschungsprozesses wichtig erschienen. In einem zweiten Codierdurchgang wurde das gesamte Material dann anhand dieses Kategorienleitfadens verschlagwortet. Dieses Vorgehen wird von Kuckartz als deduktiv-induktive Kategorienbildung bezeichnet (Kuckartz, 2018, S. 95).

Als Codiereinheiten wurden Sinneinheiten festgelegt, in Ausnahmefällen konnten auch nur einzelne Wörter als Codiereinheit gelten. Die Kategorien für Dokumente und Interviews waren grundsätzlich ähnlich, weil beide Datentypen Kommunikationsinhalte enthalten, die zur Beantwortung derselben Forschungsfragen herangezogen werden sollen. Es mussten aber leichte Unterschiede aufgrund der im Kap. 4.2 beschriebenen Unterschiede der Daten in Hinsicht auf Adressaten und Kommunikationssituation gemacht werden.

4.3.2

Analyse und Auswertung

Auf die Codierung folgte eine quantifizierende Materialübersicht. Analysiert wurde zunächst das Vorkommen der einzelnen Codierungen nach Häufigkeit, getrennt nach Dokumenten und Interviewtexten. Dann wurde, wo möglich, eine Einordnung in die Phasen der Leipziger Wohnungsmarktentwicklung vorgenommen. In einem weiteren Analyseschritt wurde eruiert, welche Themen mit welchen Resilienzprinzipien am häufigsten in Verbindung gebracht werden. Die für die Fragestellungen besonders interessanten Themen wurden

herausgegriffen und noch einmal im Detail (und ggf. anhand beider Datentypen im Zusammenhang) vertieft untersucht. Ziel war es, die spezifischen wohnungspolitischen Entwicklungen in Leipzig auf ihren Beitrag zum Anpassungs- und Transformationspotenzial der Wohnraumversorgung zu prüfen.

Das vornehmliche Erkenntnisinteresse lag jedoch gemäß der Fragestellung der FF 2 darauf, ob es ein Resilienzdenken in den Deutungsmustern der Leipziger Wohnungspolitik-Akteure gibt. In einer dritten Auswertung des Materials wurde deshalb versucht, Charakteristika dieses Phänomens inhaltsanalytisch zu erkennen. Orientierungshilfe waren dabei wiederum die im Kap. 3.4 erarbeiteten Schlüsselprinzipien für Resilienz sowie die fünf Maximen von gutem Wohnen (Kap. 3.1). Die so herausgearbeiteten Gehalte wurden als Deutungsmuster der Akteure interpretiert und auf eine Nähe zu den Schlüsselprinzipien von Resilienzdenken hin geprüft.

Das Vorgehen entspricht dem Postulat der Einzelfallbezogenheit qualitativer Forschung, wonach der Fall möglichst in seiner Ganzheit, seiner Historizität und problemorientiert zu betrachten ist (Mayring, 2016, S. 24f). Die Ergebnisse der drei Schritte der Inhaltsanalyse wurden dazu miteinander in Beziehung gesetzt. Zur Kontextualisierung wurden neben der wissenschaftlichen Sekundärliteratur zur Wohnungsmarktentwicklung und Wohnungspolitik in Leipzig auch amtliche statistische Daten (Stadt Leipzig) herangezogen, die sich entweder über die Webseite der Stadt Leipzig abrufen lassen oder in bereits aufbereiteter Form in anderen Dokumenten publiziert sind. Im Kap. 5 werden die Ergebnisse der Auswertung des Falles strukturiert dargestellt.

5 Empirie

Der Empirie-Teil der Arbeit ist der Anwendung der im Kap. 3 erarbeiteten Konzeption von Resilienz der urbanen Wohnraumversorgung gewidmet. Damit wird insbesondere das Ziel verfolgt, die Operationalisierung von Resilienzdenken auf ihre Tauglichkeit für die empirische Forschung im Feld der Wohnungspolitik am Fall der Stadt Leipzig zu überprüfen. Die Erkenntnisse aus der qualitativen Untersuchung, die zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage führen, werden in diesem Kapitel vorgestellt.

FF 2 Gibt es Resilienzdenken in der Akteursgruppe der kommunalen Wohnungspolitik in Leipzig?

Um den Forschungsgegenstand auf mehreren Ebenen angemessen analysieren zu können, wird die Forschungsfrage in drei Teilfragen untergliedert:

FF 2.1 Welche Voraussetzungen, Akteure und Zielsetzungen bestimmen die Leipziger Wohnungspolitik seit 1990?

FF 2.2 Welche strukturellen und konnektiven Ressourcen stehen der kommunalen Wohnungspolitik in Leipzig zur Verfügung?

FF 2.3 Inwiefern zeigt sich ein Resilienzdenken in konkreten Aussagen und Bewertungen von Akteuren in Leipzig?

Die folgenden Kapitel behandeln jeweils eine dieser Fragen. Dabei wird anhand des Operationalisierungsvorschlags für Resilienzindikatoren und Resilienzprinzipien aus Kap. 3 der Fall unter Berücksichtigung von wissenschaftlicher Literatur, wohnungspolitisch relevanten Dokumenten und Erkenntnissen aus elf Experteninterviews untersucht. Auf einen Überblick über die historischen Entwicklungen der Wohnungsmarktsituation, der Akteure und der wohnungspolitischen Ziele Leipzigs (Kap. 5.1) folgt eine detailliertere Auswertung induktiv auf Basis der Interviews ausgewählter Sachthemen (Kap. 5.2). Daran anknüpfend folgt eine interpretative Analyse von subjektiven Einschätzungen und Deutungsmustern der Akteure (Kap. 5.3). Wenngleich das Resilienzdenken vor allem im letztgenannten Teil explizit untersucht wird, geben doch schon die vorausgehenden Teile Hinweise darauf, inwiefern auch auf gegenständlicher Ebene Rückschlüsse auf Resilienzdenken gezogen werden können. Zur Beantwortung der Forschungsfrage 2 in der Zusammenfassung des Kapitels werden daher die Ergebnisse aller Ebenen einbezogen (Kap. 5.4).

5.1

Überblick Leipzig 1990 – 2020

Auf Basis von umfangreicher wissenschaftlicher Literatur und mit Fokus auf einige Indikatoren für die fünf Maximen „guten Wohnens“ (siehe Kap. 3) wird in den folgenden drei Unterkapiteln das Fallbeispiel der Stadt Leipzig in einem Zeitraum von dreißig Jahren von 1990 bis 2020 vorgestellt. Die zunächst deskriptive Betrachtung der demografischen Entwicklung in Verbindung mit der Wohnraumversorgung Leipzigs (Kap. 5.1.1), der Akteure der lokalen Wohnungspolitik (Kap. 5.1.2) und der wechselnden wohnungspolitischen Ziele und Paradigmen (Kap. 5.1.3) bezieht dabei die durch gut zugängliche Daten abbildbaren Indikatoren ein. Indikatoren, für die keine oder nur sporadisch verfügbare Daten aufzufinden waren, werden nur in Einzelfällen berücksichtigt. Aus der Menge der im Kap. 3 gelisteten Indikatoren wird daher in diesem Fall die Auswahl wie folgt getroffen:

- Anzahl bewohnbarer Wohnungen im Verhältnis zur Anzahl der Haushalte
- Leerstandsquote
- durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner:in
- Eigentümerstruktur des Wohnungsbestandes
- Selbstnutzerquote/Wohneigenumsquote bzw. Mieterquote
- Mietpreisentwicklung (Geschoßwohnungsbau)
- Wohnkostenbelastung der Haushalte
- Anzahl von Wohnungen mit Mietpreisbindung
- Mietspiegel (einfacher/qualifizierter Mietspiegel)
- kommunale Wohnungsmarktbeobachtung / Monitoring
- Lokale Governance (politische Netzwerke unterschiedlicher Akteure)
- Netzwerke, Bündnisse
- Qualität der Verbindungen
- Partizipation von Bewohner:innen

Diese Indikatoren stellen das Grundgerüst für die Beschreibung des Falles dar. Obwohl sie hier nicht in Gänze und über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet werden, liefern sie schlaglichtartig wertvolle Anhaltspunkte für die Resilienzanalyse. Ein Teil der Indikatoren wird im Kap. 5.1 in die Darstellung eingebunden, andere werden erst zur Analyse im Kap. 5.2 betrachtet.

Entlang der Entwicklung des Leipziger Wohnungsmarktes, der Akteursszene und der wohnungspolitischen Zielsetzungen lässt sich eine Unterteilung des Untersuchungszeitraumes in drei Phasen ableiten. Insbesondere die Zeiten krisenhafter Zuspitzungen der demografischen Entwicklung und der Wohnraumversorgung (höchste Abwanderungsrate, höchste Neubau-/Sanierungstätigkeit,

höchster Wohnungsleerstand, höchste Zuzugssteigerung, höchster Mietenanstieg) sind für das Gesamtvorhaben relevant, weil die in dieser Zeit bestehenden und vor allem genutzten oder nicht genutzten Transformationspotenziale (Čamprag, 2018) etwas über das Resilienzdenken der lokalen wohnungspolitischen Akteure aussagen können. Die Phaseneinteilung wird in Verbindung mit den weiteren Betrachtungen in den Kap. 5.2 und 5.3 dazu dienen, an den Phasenübergängen die jeweiligen strukturellen Herausforderungen an die Wohnungspolitik herauszuarbeiten.

5.1.1

Entwicklung von Demografie, Wohnraumversorgung und Wohnungsmarkt

Für die Resilienzanalyse werden zunächst die Bevölkerungsentwicklung bzw. die Entwicklung der Leipziger Wohnhaushalte und die Lage der Wohnraumversorgung bzw. des Wohnungsmarktes näher betrachtet. Die in Abbildung 8 dargestellten Einwohnerzahlen Leipzigs – von 1989 mit 530.010 Einwohner:innen, über das Minimum im Jahr 1998 mit 437.101 Einwohner:innen bis zum Maximum in 2020 mit 597.493 Einwohner:innen – zeigen zwei gegensätzliche Entwicklungen innerhalb von dreißig Jahren, die im Vergleich zu anderen europäischen Städten dieser Größe als Extreme anzusehen sind (Doehler & Rink, 1996; Rink, 2020b). Die Entwicklung der Stadt Leipzig kann daher nicht als ein typischer, durchschnittlicher Fall von Wachstum oder Schrumpfung angesehen werden, sondern weist vielmehr Zuspitzungen in beide Richtungen auf.

Interessant ist für die vorliegenden Fragestellungen zudem, wie sich die Wohnraumversorgung in Relation zur Bevölkerungs- bzw. Haushaltsentwicklung in den vergangenen dreißig Jahren verhielt. Dazu geben die Zahl der Haushalte und der Wohnungen in Verbindung mit der Entwicklung von durchschnittlichen Wohnungsmieten pro qm und Wohnkostenbelastung⁵⁷ der Leipziger Mieter:innen-Haushalte Auskunft (siehe Abbildungen 9 und 10). Aus dem Datenmaterial ergibt sich eine chronologische Gliederung in drei Phasen, anhand derer die spätere Interpretation der qualitativen Daten aus Interviews und Dokumenten geordnet wird. Die Phasen lassen sich zudem plausibel in den Kontext der ostdeutschen Stadt- und Raumentwicklung der jeweiligen Zeit einordnen.

57 Die Wohnkostenbelastung bezeichnet hier das Verhältnis von Miethöhe zum Haushaltsnettoeinkommen. Die Durchschnittsdaten zu Mieten und Mietbelastung sind zwar nur begrenzt aussagekräftig, weil starke Unterschiede zwischen Einkommensgruppen und Haushaltstypen sowie Gebäudetypen und Wohnlagen sowie Wohnungsgrößen und -ausstattung bestehen. Sie können hier jedoch grob einen generellen Trend veranschaulichen.

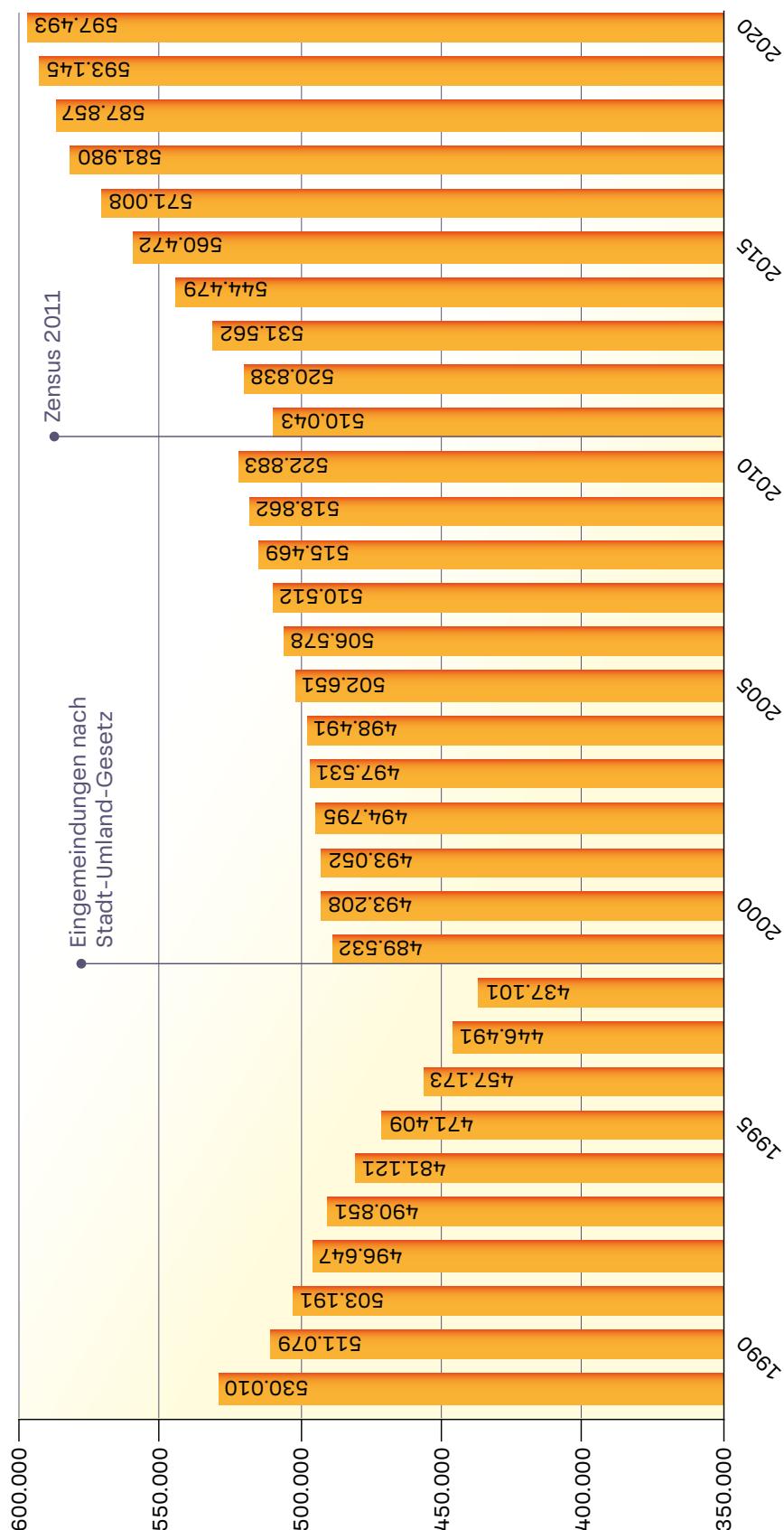


Abb. 8: Zahl der Einwohner:innen in Leipzig 1989–2020. Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (2021), S. 31. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen.

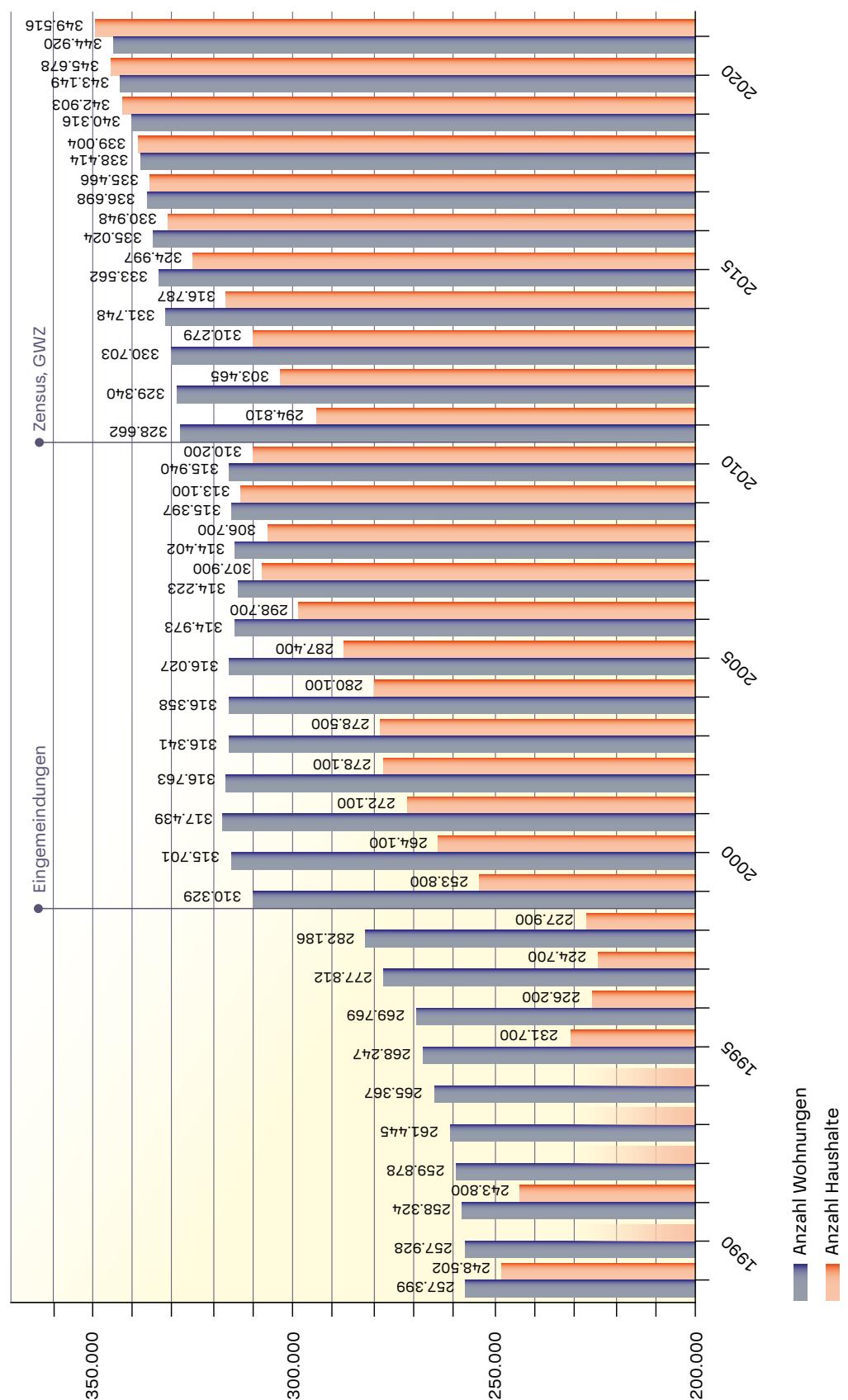


Abb. 9: Zahl der Wohnhaushalte und Wohnungen in Leipzig 1989–2021.
Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen.

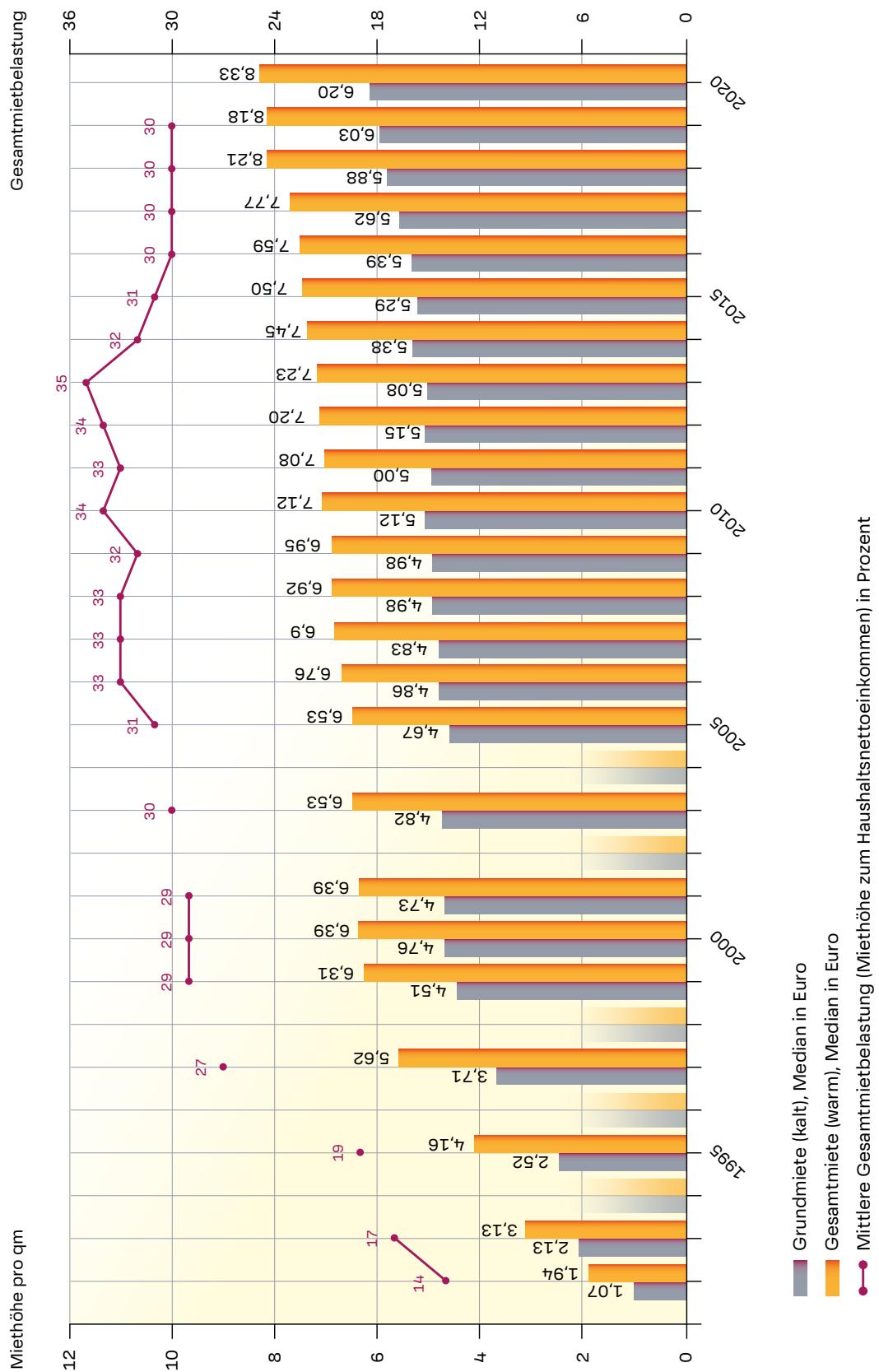


Abb. 10: Durchschnittsmieten und Mietbelastung in Leipzig 1992–2020.

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen.

Phase I

Die erste Phase umfasst den Zeitraum der wirtschaftlichen Transformation sowie der Suburbanisierung der größten Städte im Osten Deutschlands nach dem Ende der DDR. Für Leipzig bedeutete beides einen demografischen und ökonomischen Rückgang von besonderem Maße (Doehler & Rink, 1996). Innerhalb etwa einer Dekade (von 1989 bis 1998) erlebte die Stadt einen rapiden Bevölkerungsrückgang um etwa 20 %, der vor allem auf einer starken Bevölkerungsabwanderung beruhte. Leipzigs Entwicklung ist dabei im Kontext von Deindustrialisierung, postsozialistischem Wandel und demografischer Alterung zu sehen, die für das gesamte Gebiet der ehemaligen DDR in den 1990er Jahren eine Bevölkerungsschrumpfung bedeuteten. Sie war zudem von einer räumlichen Polarisierung geprägt, bei der einerseits die Stadtkerne und ländlichen Gebiete massiv verloren, andererseits das Stadtumland gewann und es zur Bildung suburbaner Ringe, teilweise auch zu Reurbanisierung kam. Die Gründe dafür sind komplex und u. a. in der Privatisierung des Wohnungsmarktes nach dem Ende der DDR sowie in einer zu langsamem bzw. verzögerten Sanierung des innerstädtischen Wohnraums wegen ungeklärter Eigentumsrechte und Restitutionsansprüchen zu sehen, aber auch in Anreizen durch Subventionen und Abschreibungsvorteilen sowie der sog. Eigenheimzulage. Die starke Zunahme des Besitzes an privaten PKW erlaubte weitere Entfernung von Wohn- und Arbeitsort, es gab rasches Wachstum von Konsum- und Versorgungsmöglichkeiten in den Stadtrandgebieten und damit verbunden einen gewissen Optimismus vieler Menschen, deren „Traum vom Eigenheim endlich erfüllbar“ schien (Lentz & Herfert, 2007; sowie Herfert & Röhl, 2001; Herfert, 1997).

Zum Ausgangspunkt der Betrachtung herrschte in Leipzig ein Mangel an Wohnungen und dementsprechend eine sehr angespannte Wohnungsmarktlage für die Mieter:innen (Rink, 2020b, S. 177). Statistisch ist sie daran zu erkennen, dass die Zahl der gemeldeten Haushalte (1991: 268.100, Quelle: Stadt Leipzig, Monitoringbericht Wohnen 2008) über der Zahl der registrierten Wohnungen (1991: 258.324, Quelle: Stat. Jahrbuch Leipzig 1994, zit. nach Gränitz, 2013, S. 435) lag, anschaulich daran, dass viele Menschen in ungeeigneten, funktional eingeschränkten und beengten Wohnungen leben mussten. Die innerstädtische Bausubstanz, vor allem die gründerzeitliche Wohnbebauung, war in einem allgemein schlechten Zustand, viele Wohnungen waren unbewohnbar, einige bereits gänzlich verfallen oder abgerissen (Doehler & Rink, 1996, S. 274f). Kredt beschreibt die Lage folgendermaßen: „Mit dem Systemwechsel 1989 stand auch der Stadtentwicklungsprozess in Leipzig vor einer sehr schwierigen Aufgabe. Etwa ¾ der 257.000 Wohnungen waren erneuerungsbedürftig, davon ca. 50 % aus der Gründerzeit. Etwa 10 % des Wohnungsbestandes wies Leerstand auf oder war nicht mehr bewohnbar. Damit stand den schnell wachsenden

Ansprüchen nur ein sehr geringes und zudem qualitativ unzureichendes Angebot gegenüber.“ (Kredt, 2007, S. 197).

In den nächsten Jahren änderte sich diese unbefriedigende Wohnraumversorgung jedoch. Es erfolgte eine Privatisierung und Restituierung des ehemaligen DDR-Wohnungsbestandes, die eine Sanierung von etwa zwei Dritteln des Gründerzeitbestandes in Leipzig bewirkte. Sanierungssatzungen in sehr großen Stadtgebieten beschleunigten diesen Prozess. Gleichzeitig wurde der Wohnungsbestand bis zum Jahr 2000 um 47.000 neu gebaute Wohneinheiten aufgestockt (Rink, 2020b, S. 179). Doch der Zuwachs an hochwertigen Wohnungen durch Sanierung und Neubau, der zu Neuvermietungspreisen weit über dem Leipziger Durchschnitt⁵⁸ angeboten wurde, fand keine Entsprechung in der Nachfrage. Im Gegenteil, bereits im Jahr 1994 standen mehrere Tausend dieser Wohnungen leer (Doehler & Rink, 1996, S. 273), der Leerstand sollte sich bis zum Ende der Dekade noch auf bis zu 20 % des Wohnungsbestandes vergrößern.

Bereits in dieser Zeit machten sich jedoch schon Gentrifizierungstendenzen bemerkbar, wie Doehler und Rink (1996) für das Waldstraßenviertel feststellen. Reprivatisierung und Sanierung des Gründerzeitbestandes erstreckten sich nicht gleichmäßig über das Stadtgebiet, so dass sich eine sozialräumliche Segregation vollzog. Stadtquartiere in einer ungünstigeren Lage und mit schlechterer Bausubstanz blieben den einkommensschwächeren Bewohner:innen, Wohnungen in großbürgerlichen, innenstadtnahen Quartieren wurden hingegen luxuriös saniert und von finanziell bessergestellten Leipziger:innen und (wenigen) Zuziehenden belegt.

Der starke Bevölkerungsrückgang in dieser Zeit, zu dessen Gründen starke Abwanderung zunächst nach Westdeutschland, später eher in die suburbanen Gebiete um Leipzig sowie ein Sterbefall-Überschuss zählten, blieb natürlich auch von den öffentlichen Stadtplanungs- und Steuerungsstellen nicht unbeobachtet (Doehler & Rink, 1996, S. 265). Damalige Bevölkerungsprognosen gingen von Bevölkerungszahlen für das Jahr 2010 von 400.000 (untere Variante), 450.000 (mittlere Variante) oder 500.000 Einwohner:innen (obere Variante) aus, entsprechend dazu die Prognosen des Wohnungsbedarfes von ca. 205.000 WE, 233.000 WE und 258.000 WE (WPK94, S. 37). Die starke Diskrepanz der Prognosen lässt auf eine hohe Unsicherheit schließen. Dennoch wurden im Flächennutzungsplan in dieser Zeit Wohnbauflächen für perspektivisch 500.000 Einwohner:innen ausgewiesen. Das lässt sich zumindest rückblickend weniger

58 Bis 1995 waren Bestandsmieten gesetzlich geregelt und noch an die ehemaligen DDR-Mietpreise gebunden, nur schrittweise Erhöhungen waren erlaubt.

als optimistisch, denn als vorsorgend interpretieren. Es wurde ein Potenzial für ausreichend Wohnraum in späteren Zeiten, ohne zusätzlichen Ausweis von Bauland, sichergestellt, das in den 1990er Jahren aber noch nicht zur direkten Nutzung vorgesehen war.

Phase II

Nach umfangreichen Eingemeindungen im Jahr 1999 folgte in Leipzig auf die massive Abwanderung eine relativ stabile Phase mit leichtem Einwohner:innenwachstum, vornehmlich durch Zuzüge in die innerstädtischen Gründerzeitquartiere (Rink, 2015, S. 97). Die Wohnungsmarktsituation in Leipzig war jedoch zunächst noch von extremem Wohnungsleerstand geprägt. Ein Blick auf die Statistik der Wohnungsleerstände zeigt, dass sich in den 1990er Jahren ein Wohnungsleerstand von bis zu 20 % (ca. 69.000 Wohnungen) im Jahr 2000 aufgebaut hatte (Stadt Leipzig, 2002, S. 9). Entsprechend sank das Mietpreisniveau, selbst für Wohnungen mit qualitativ hochwertiger Ausstattung in guter Lage. Mit dem Überangebot an Wohnungen wurden tatsächliche oder befürchtete städtebauliche, soziale und wirtschaftliche Probleme in den betroffenen Stadtteilen assoziiert, die weitere Bevölkerungsverluste zur Folge haben könnten. Dazu zählten eine geringe Wohnqualität für Wohnende sowie die existentielle Gefährdung der Wohnungseigentümer einschließlich der kommunalen Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH (LWB) (Stadt Leipzig, 2002, S. 7f, 12). Zur Gegensteuerung wurden von der Stadt Leipzig ab dem Jahr 2000 städtebauliche Maßnahmen bzw. Stadtumbaumaßnahmen eingeleitet, die sowohl die gezielte Aufwertung einzelner Stadtteile als auch den Abriss von Wohnungen in anderen Stadtteilen (insbesondere in der am Stadtrand gelegenen Großwohnsiedlung Grünau) beinhalteten (Stadt Leipzig, 2009a, S. IV). Es gab kaum noch Neubau und ca. 13.740 Wohnungen wurden zwischen 2001 und 2012 abgerissen (Rink, 2020b, S. 180). Die Zahl der Wohnungen verringerte sich daher leicht, der Wohnungsmarkt konsolidierte sich allmählich und der Leerstand sank. Diese Entwicklung vollzog sich allerdings nicht gleichmäßig über das Stadtgebiet, sondern führte zu einer stärkeren Differenzierung der Stadtteile (Stadt Leipzig, 2009a, S. 33).

Recht moderate durchschnittliche Mietkosten und Wohnkostenbelastung der Haushalte stellten aus Nachfragesicht einen günstigen Zustand dar. Freiräume für das Wohnen nach individuellen Vorstellungen und Bedürfnissen waren in der Stadt in hohem Maße zu finden, was u. a. zu einer wachsenden Beliebtheit der Stadt und Zuzügen von jüngeren Menschen und Familien führte, obwohl die immer noch prekäre Arbeitsmarktlage (inkl. Lohnniveau) dies nicht unbedingt erwarten ließ.

Für Leipzig bedeuteten diese Jahre eine entscheidenden Weichenstellung, die im Gesamtkontext der ostdeutschen Raumentwicklung zu verstehen ist. Für die erste Hälfte der 2000er Jahre kristallisierte sich hier eine differenzierte Bevölkerungsentwicklung heraus: Der Bevölkerungsverlust der Kernstädte kamen zum Halt, die Großstädte Berlin, Leipzig und Dresden sowie thüringische Städte zwischen Jena und Eisenach stagnierten oder wuchsen leicht (Reurbanisierung). Der Gesamtrend für Ostdeutschland hieß aber immer noch Schrumpfung. Überdurchschnittliche Bevölkerungsverluste zeigten sich in den altindustriellen Gebieten Sachsen-Anhalts und Ostthüringens sowie in den ostsächsischen Städten Hoyerswerda, Bautzen, Görlitz und weiter nördlich entlang der Grenze zu Polen über Frankfurt/Oder und Greifswald. Neben anderen Gründen wie der Restrukturierung urbaner Arbeitsmärkte (Deindustrialisierung und wachsender Dienstleistungssektor) und Modernisierung von Infrastruktur sehen Lentz und Herfert auch in der gewachsenen Menge an freistehenden sanierten Wohnungen zu entsprechend niedrigen Miet- und Kaufpreisen einen Grund für den gestiegenen Zuzug, also in einer Wechselwirkung von demografischer Entwicklung und Wohnungsmarktentwicklung in den Kernstädten. Wohnraum in den Innenstädten war nun (nach umfassender Sanierung) im Übermaß und daher zu geringen Preisen verfügbar, insbesondere die „upper-class segments of the urban housing market“ (Lentz & Herfert, 2007) wurden besiedelt. Die Attraktivität des Wohnens in der Stadt nahm zu, die Nachfrage nach suburbanem Wohnen schwächte sich ab. Der Ausgangspunkt für eine neuerliche Polarisierung zwischen Großstadt und ländlichem Raum sowie auch kleineren Städten in ungünstigen Lagen war gelegt.

Phase III

Ab ca. 2011 ging die Bevölkerungsentwicklung Leipzigs in ein unerwartet starkes jährliches Wachstum von jeweils über 10.000 Einwohner:innen über. Dass man von diesem starken Wachstum quasi überrollt wurde, zeigt sich exemplarisch an der Bevölkerungsvorausschätzung des Leipziger Amtes für Statistik und Wahlen, die noch im Jahr 2013 davon ausging, dass selbst in der obersten Variante die Stadt nicht vor 2023 mehr als 600.000 Einwohner:innen haben würde. Die anderen Varianten sowie die Prognose des Statistischen Landesamtes Sachsen lagen noch weit darunter.

Die Abbildung II zeigt die Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Landesamtes Sachsen und des Amtes für Statistik und Wahlen der Stadt Leipzig ab dem Jahr 2012 sowie die Hauptvariante des Statistischen Landesamtes von 2010, eine Vorausberechnung der Bertelsmann-Stiftung sowie die Raumordnungsprognose des BBSR. Diese Grafik wurde zuerst von der Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen, in ihrer Bevölkerungsvorausschätzung 2016 veröffentlicht. In allen Prognosevarianten wurde die tatsächliche

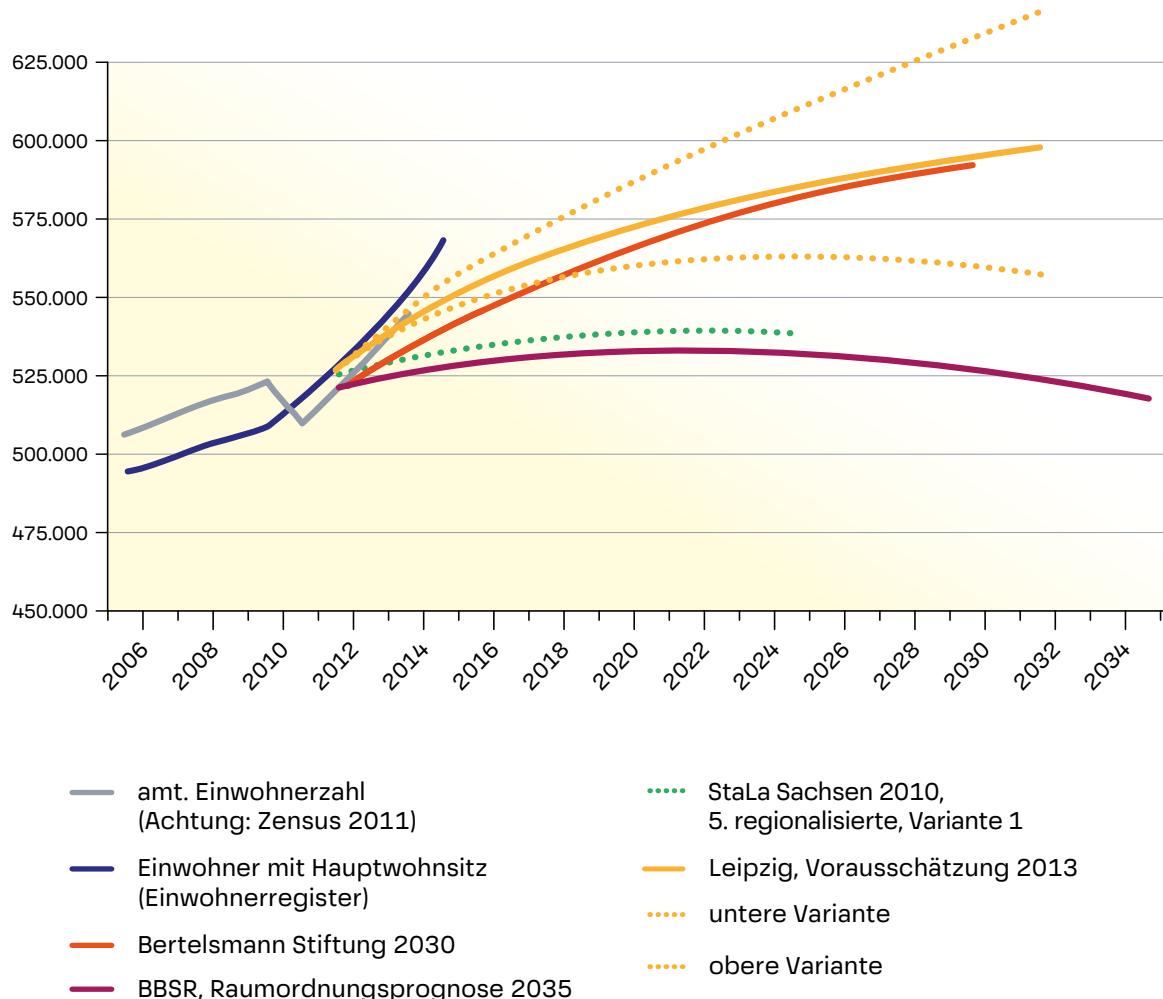


Abb. 11: Bevölkerungsvorausberechnungen für Leipzig 2010 und 2030. Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Heinemann & Schulz (2016), S. 8.

Einwohnerentwicklung Leipzigs unterschätzt. Zudem zeugt die erhebliche Varianz der Prognosen bis zum Prognosejahr 2030 von sehr unterschiedlichen Ansichten darüber, welche Annahmen für die jeweiligen statistischen Berechnungen den Erstellern als plausibel galten.

Wie kommt diese Diskrepanz zustande? Die Stadt Leipzig nimmt, anders als das Statistische Landesamt Sachsen, eigene Daten aus dem Einwohnermeldeamt als Ausgangsbasis für ihre Berechnungen. Diese unterscheiden sich von der amtlichen Einwohnerzahl insofern, als dass sie auf den laufend erfassten An- und Abmeldungen der Bevölkerung mit Hauptwohnsitz basieren. Die amtlichen Einwohnerzahlen hingegen beruhen auf statistischen Berechnungen, die letztmalig im Jahr 2011 im Rahmen des Zensus überprüft und angepasst wurden. Beide Methoden unterliegen jeweils spezifischen Ungenauigkeiten.

Die Realität sah deutlich anders aus. Zwischen 2011 und 2020 wuchs die Einwohnerzahl um 17 % und bereits 2019 waren mehr als 600.000 Einwohner in-

nen in der Stadt Leipzig gemeldet (Stadt Leipzig, Der Oberbürgermeister, 2019).⁵⁹ Damit hatte Leipzig über mehrere Jahre das im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten schnellste Bevölkerungswachstum zu verzeichnen (Dunte, 2019; Staeubert & Rometsch, 2015). Mittlerweile gehen die offiziellen Bevölkerungsprognosen in der mittleren Variante davon aus, dass eine Zahl von 665.000 Einwohner:innen etwa 2040 erreicht wird (Heinemann, Naber & Schultz, 2019).

Mit dem dynamischen Bevölkerungswachstum wurden wieder mehr Wohnungen in Leipzig belegt, der marktaktive Leerstand sank bis auf unter 2 % des Wohnungsbestandes im Jahr 2017 (Stadt Leipzig, 2018b). Das Angebot an Wohnungen im niedrigpreisigen Segment, auf das insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen und Empfänger:innen von staatlichen Transferleistungen angewiesen sind, sowie 1- und 2-Raum-Wohnungen und Wohnungen mit vier oder mehr Räumen wurde der Nachfrage kaum noch gerecht (WPK15, S. 19). Zusätzliche Schwierigkeiten, bedarfsgerechte Wohnungen zu finden, gab es für Migrant:innen und Menschen mit Behinderung. Die wachsende Zahl der Haushalte, die auch auf den allgemeinen Trend der Verkleinerung von Haushalten und die Zunahme von 1-Personen-Haushalten zurückzuführen ist, verschärfe die Tendenz der Wachstumsjahre. Der Anteil der 1-Personen-Haushalte in Leipzig stieg zwischen 1989 und 2019 beinahe kontinuierlich von 39 % auf 55 %. Auch die durchschnittliche Wohnfläche pro Person nahm zu, so dass heute sowohl deutlich mehr Wohnungen als auch mehr Wohnfläche im Verhältnis zur Einwohnerzahl nachgefragt werden. Es gibt keine Anzeichen, dass dieser Trend in den nächsten Jahren nachlassen würde.

Der (Wohn-)Immobilienmarkt wurde in der dritten Phase zunehmend als attraktiv und renditeträchtig für Investoren eingeschätzt, was sich auch faktisch an einer Wiederaufnahme der Neubautätigkeit zeigte, die fast ausschließlich das gehobene und höchstpreisige Segment des Wohnungsmarktes bediente (Rink, 2020b, S. 182). In einigen Stadtteilen wurden Verdrängungstendenzen beobachtet. Im Jahr 2015 wurden diese Phänomene aus wissenschaftlicher Perspektive noch nicht als generell für Leipzig geltend bewertet, sondern als Teil einer Polarisierung zwischen den betroffenen Stadtteilen und anderen, die weiterhin hohen Wohnungsleerstand aufweisen (Rink, 2015). Die Preise für Grundstücke und Wohneigentum sowie die Miete pro Quadratmeter Wohnraum stiegen aber auch insgesamt an. Von einem sehr niedrigen Niveau kommend, gab es zwischen 2007 und 2017 eine Steigerung der durchschnittlichen Nettokaltmieten im Bestand um 16 %. Die Nettokaltmieten bei Neuvermietung

59 Zahl und Datum lt. amtlichem Melderegister der Stadt Leipzig. Es bestehen geringfügige Unterschiede zu den Zahlen des Statistischen Landesamtes.

stiegen im Zeitraum 2012–2017 sogar um knapp 30 % (Stadt Leipzig, 2018b) – eine der höchsten Steigerungen in dieser Zeit in Deutschland (nur Berlin hatte einen ähnlichen Anstieg zu verzeichnen). Obwohl die durchschnittliche Gesamtmieterlastung der Haushalte in dieser Zeit leicht sank (2012: 34 %; 2017: 30 %), bot die erhebliche Steigerung der Mieten für Haushalte mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen schließlich der Leipziger Dezerentin für Stadtentwicklung und Bau Anlass, von einer neuen „Wohnungsnot“ (LVZ, 2018) und der Knappheit von bezahlbarem Wohnraum in Leipzig zu sprechen. Mit der Änderung der Kappungsgrenzenverordnung vom 23.02.2018 wurde auch offiziell von der Sächsischen Landesregierung die Stadt Leipzig als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt, „in de[m] die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“, anerkannt.

5.1.2 Akteure

Die Leipziger Wohnungspolitik der vergangenen dreißig Jahre wurde von unterschiedlichen Akteuren getragen, die im Sinne des Resilience-Framework auch als Stakeholder gelten. Grundsätzlich können sie anhand ihrer Interessen am lokalen Wohnungsmarktgeschehen bzw. ihrer Position im politischen Feld typologisiert werden. Analog zu der im Kap. 2.2.3 bereits vorgestellten Differenzierung der Akteure in Anbieter, Nachfrager und Politik/Planer werden die Leipziger Akteure vorgestellt.

Zu den Anbietern von Wohnraum in Leipzig gehört seit Beginn des Untersuchungszeitraums die kommunale Wohnungsgesellschaft LWB (Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH, gegründet 1990). Sie wird wegen ihrer besonderen Rolle als einzige kommunale Wohnungsgesellschaft in Leipzig, ihrem noch immer relativ hohen Marktanteil von 10 % im Jahr 2020 (Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH, 2021) sowie ihrer Funktion als Steuerungsinstrument für wohnungspolitische Ziele im Kap. 5.2.3 gesondert behandelt. Einen ebenfalls nicht zu vernachlässigenden Anteil am Leipziger Wohnungsmarkt halten die klassischen Wohnungsgenossenschaften. Die sechs größten Genossenschaften, absteigend sortiert nach der Größe ihres Wohnungsbestandes sind: Wohnungsbau-Genossenschaft Kontakt e.G., Baugenossenschaft Leipzig eG (BGL), Wohnungsgenossenschaft „Lipsia“ eG, Wohnungsgenossenschaft Transport eG Leipzig (WOGETRA), Vereinigte Leipziger Wohnungsgenossenschaft eG und Wohnungsgenossenschaft UNITAS eG (zur Bestandsanzahl siehe Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften e. V., o. J.). Daneben ist noch die Stiftung Meyer'sche Häuser Leipzig als quantitativ relevanter Bestandshalter zu erwähnen. Der überwiegende Teil der Wohnungsanbieter sind jedoch private Einzeleigentümer und Wohnungseigentümerge-

meinschaften sowie private Wohnungsunternehmen wie GRK, Hildebrand & Partner und Vonovia SE. Letztere organisieren sich zur Vertretung ihre Interessen seit kurzem als „Stadtgestalter“, unter diesem Namen geben sie gemeinsame Presseerklärungen heraus und versuchen so ihre Positionen und Forderungen wie z. B. die Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren auch in die Öffentlichkeit zu tragen (dazu u. a. LVZ, 2021a). Die privaten Einzeleigentümer und WEGs werden in Leipzig durch den Verein Haus & Grund e.V. vertreten. Im Vergleich zum deutschlandweiten Durchschnitt sind in Leipzig nur sehr wenige private Eigentümer auch gleichzeitig Nutzer:innen des Wohnraums. Der Anteil der Selbstnutzer in Leipzig stieg in der ersten Phase vom Beginn der 1990er Jahre (5 %) bis zum Anfang der 2000er Jahre leicht an, seitdem liegt er beinahe unverändert bei etwa 14 %.

Abgesehen davon können jedoch über die Strukturen und die Nutzungsinteressen der privaten Eigentümer kaum genauere Aussage getroffen werden. Daten dazu liegen aufgrund der Kleinteiligkeit der Eigentümerstruktur nur sehr bedingt vor. Eine Befragung von privaten Eigentümern gründerzeitlicher Wohnblöcke in Leipzig aus dem Jahr 2013 zeugt zumindest davon, dass deren Struktur zu diesem Zeitpunkt sehr divers war, die Wohnorte überwiegend in Westdeutschland lagen und die Erreichbarkeit dieser Personen eher schlecht war. Der überwiegende Teil der Befragten waren Einzeleigentümer und Eigentümer nach Wohnungseigentumsgesetz (WEG) (Rink & Schotte, 2015). Es ist jedoch wahrscheinlich, dass in der dritten Phase auch in Leipzig, so wie in anderen deutschen Großstädten, zunehmend teils internationale, institutionelle Investoren und Finanzmarktakteure wie Immobilienfonds, Private Equity Fonds oder auch Versicherungen und Pensionskassen die Eigentümerstruktur erweitern (Heeg, 2013; Metzger, 2020).⁶⁰ Eine Untersuchung dazu auf Basis eines Citizen-Science-Projektes ist derzeit für den Stadtteil Connewitz in Arbeit (L-IZ, 2021).

In die Gruppe der „Wohnenden“ oder Wohnraumnachfrager:innen fallen alle Haushalte bzw. Einwohner:innen (auch Wohnungslose in dem Sinn, dass sie Recht auf eine Unterkunft haben). Einen gemeinsamen Nenner stellt das Interesse dar, zu individuell passenden Konditionen den eigenen Bedürfnissen entsprechend zu wohnen. Das kann das Wohnen zur Miete, im Eigentum oder in gemeinschaftlichen Formen umfassen. In Leipzig ist die Gruppe der Mieter:in-

60 Der Typologisierung von Reimann nach Ausprägung des Nutzungs- und Verwertungsinteresses der Eigentümer in a) Interesse an der eigenen Wohnnutzung (Selbstnutzer), b) betriebliche Nutzung und c) Altersvorsorge (Reimann, 2000, S. 121–127) muss deshalb in Hinblick auf die zunehmende Finanzialisierung des (Wohn-)Immobilienmarktes auch noch d) die reine Kapitalanlage hinzugefügt werden.

nen (ca. 86 %) u. a. seit 1990 im Mieterverein Leipzig institutionalisiert vertreten, der sich im lokalen wohnungspolitischen Feld jedoch eher zurückhaltend verhält und sich auf Beratungsangebote für seine Mitglieder konzentriert. Seit der oben beschriebenen dritten Phase der Leipziger Entwicklung treten auch Mieter:innen-Initiativen mit konkreten, auf den von ihnen selbst bewohnten Wohnraum auf den Plan, z. B. die IG Kantstraße (siehe dazu L-IZ & IG Kantstraße, 2021) und solche, die breitere mieten- bzw. wohnungspolitische Interessen vertreten wie „Leipzig – Stadt für alle“ und andere.⁶¹

Die politischen und öffentlich-planerischen Akteure sind typischerweise innerhalb der kommunalen parlamentarischen und ausführenden Strukturen zu verorten. Auf Seiten der Stadtverwaltung ist dies der/die das Dezernat Stadtentwicklung und Bau (heutige Bezeichnung) der Stadt Leipzig leitende sog. „Baubürgermeister:in“. Die Struktur der Dezernate hat sich seit 1990 mehrfach geändert, frühere Bezeichnungen waren „Dezernat Umwelt, Ordnung, Wohnen“ sowie „Dezernat Recht, Ordnung und Sicherheit“. In dieser Verwaltungsstruktur sind verschiedene Ämter eingefasst, die sich mehr oder weniger mit dem Thema Wohnen sowohl in sozialer wie städtebaulicher und technisch-infrastruktureller Weise befassen, insbesondere das Stadtplanungsamt, das Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung (ehemals Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung) sowie das Sozialamt. Das zu Beginn des Untersuchungszeitraums existierende Amt für Wohnungswesen wurde im Jahr 2001 aufgelöst, Teilbereiche wurden anderen Ämtern zugeordnet, was aus dem vollzogenen Übergang der allgemeinen staatlich regulierten Wohnraumversorgung der sozialistischen Wirtschaft in die marktwirtschaftlichen Strukturen der vereinigten Bundesrepublik folgte.

Innerhalb der Stadtverwaltung sind in Leipzig derzeit mehrere Ämter mit den Themenbereichen des Wohnens betraut. Trotz der Aufteilung von wohnraumbezogenen Aufgabenstellungen gibt es heute mehr oder weniger enge themen- und projektbezogene interne Zusammenarbeit in der Leipziger Stadtverwaltung auf verschiedenen Ebenen. Es existiert verwaltungsintern eine übergreifende Arbeitsgruppe, die sich in regelmäßigen Austauschtreffen der Mitarbeiter:innen (14-tägig lt. Int. 4) beraten. Diese ämterübergreifende Verortung des Themas wird von einigen Akteuren als eine Leipziger Besonderheit aufgefasst. Mit der Koordinierungsstelle „Netzwerk Leipziger Freiheit“ hat die Stadt zudem eine Schnittstelle zu den Akteuren geschaffen, die in ihrem Auf-

61 Weitere Gruppen sind u. a. Haus- und Wagenrat e.V., Initiative „Für das Politische“, PRISMA (AG der Interventionistischen Linken), „Leipzig für alle“, Alternative Wohngenossenschaft Connewitz (AWC eG), Mietshäuser Syndikat, Solidarische Wohnungsgenossenschaft (SoWo eG) (Rink, 2020b).

trag kooperative Wohnprojekte beraten und seit 2015 die Konzeptvergaben der Stadt Leipzig begleiten. In den Ausschüssen des Stadtrats sind hingegen neben beratenden Mitgliedern (z. B. aus der Stadtverwaltung und sachkundige Bürger:innen) die Stadträt:innen der Fraktionen, entsprechend der Mehrheitsverhältnisse im Stadtrat, vertreten. Mit dem Rat der Stadt Leipzig selbst sind die Vertreter:innen aller Stadtratsfraktionen und auch die lokalen politischen Parteien Akteure der Leipziger Wohnungspolitik. Im Feld der Leipziger kommunalpolitischen Strukturen gibt es zudem seit November 2019 ein auf politische Forderung hin geschaffenes Gremium, den zeitweilig beratenden Ausschuss Wohnen, an dem sechs Mitglieder der Stadtratsfraktionen teilnehmen.

Darüber hinaus sind wohnungs- und mietenpolitische Initiativen und Netzwerke Teil des politischen Akteursraums. Schließlich bildet auf einer erweiterten Ebene, die die nicht-parlamentarischen Akteure sowie Wohnungsmarktakteure einbindet, das „Bündnis für bezahlbares Wohnen“ seit Anfang 2020 eine weitere Arena für wohnungspolitische Themen, in der sich, so ist zumindest die Absicht, Vertreter:innen aller Akteursgruppen treffen sollen.

5.1.3 Wohnungspolitische Konzepte, Diskurse und Zielsetzungen

Anhand der Betrachtung der Wohnungspolitischen Konzepte der Stadt Leipzig und ihrer Aktualisierungen/Fortschreibungen lassen sich grundsätzliche Problemstellungen, wie sie sich aus Sicht der Stadt Leipzig ergeben, und deren Lösungsparadigmen je Phase erkennen. Eine Analyse der Konzepte soll daher im Folgenden einen Überblick über die sich wandelnden Diskurse und Zielsetzungen der kommunalen Wohnungspolitik Leipzigs im Verlauf des Untersuchungszeitraums geben.

Die vorherrschende Zielsetzung der Wohnungspolitik in den frühen 1990er Jahren lassen sich aus dem WPK94 ablesen und folgendermaßen zusammenfassen: Wohnungsnot bekämpfen, Bevölkerung angemessen mit Wohnraum versorgen, bauliche Missstände beseitigen, Altbauten retten, Entschuldung des kommunalen Wohnungsunternehmens vornehmen. Diese Analyse deckt sich mit den Aussagen einiger Interviewpartner (Int. 1, Int. 9). Ein „funktionsrender Wohnungsmarkt“ galt als Prämisse zur Erreichung dieser Ziele und ist im WPK94 als Grundsatz Nr. 6 (WPK94, S. 5) formuliert. Entsprechend waren die Mittel und Wege daraufhin ausgerichtet. Im Sinne der beteiligten Akteure hieß das, durch Privatisierungen von Wohnraum von der bisherigen staatlich gelenkten Wohnraumversorgung zu einer von Marktmechanismen gesteuerten Verteilung unter privaten Eigentümer:innen überzugehen. Investoren sollten gewonnen und private Investitionen gefördert werden, die Eigentumsquote erhöht werden. Dies sollte durch Veräußerungen und Rück-

übertragungen aus dem städtischen Immobilieneigentum und durch die Ermöglichung von Eigenheimbau gelingen, bezahlbarer Wohnraum sollte im Bestand erhalten werden (WPK94 und Brecht, S. 119). Diese Strategie entspricht einer marktliberalen Haltung, die auch in den folgenden Jahren die Leipziger Wohnungspolitik prägen sollte.

Die Fortschreibung des Wohnungspolitischen Konzepts im Jahr 1999 zeugt allerdings davon, dass die Stadt Leipzig bzw. die an der Fortschreibung mitwirkenden Akteure ihre Hoffnungen auf eine rasche, durch private Investitionen getriebene Stabilisierung der Wohnraumversorgung nicht erfüllt sahen. Vielmehr musste erkannt werden, dass die Bevölkerung schrumpfte und das bestehende Wohnraumangebot nicht ausgeschöpft wurde. Ziel war es nun, den massiven Leerstand zu bekämpfen. Dazu wurde unter anderem befürwortet, die Nutzungsmöglichkeiten zu erweitern und Zweckentfremdung von Wohnraum als probates Mittel zuzulassen. Zwischennutzungen von brachliegenden Grundstücken wurden erwogen, zugleich wurde erneut die Aktivierung und Beteiligung der privaten Eigentümer sowie der Leipziger Wohnungs- und Bau- gesellschaft angestrebt.

Im Jahr 2002 war endgültig der Paradigmenwechsel zur „Schrumpfenden Stadt“ vollzogen und spiegelte sich im Wohnungspolitischen Konzept des selben Jahres wider. Hoher Wohnungsleerstand und eine für die Wohnungen nachfragenden Haushalte sehr günstige Situation, ein sog. „Mietermarkt“ (WPK02, S. 10), erforderten in den Augen der Akteure die Neuausrichtung der wohnungspolitischen Leitlinien für Leipzig. Vor allem der hohe Leerstand wurde weiterhin als großes Problem erachtet. Positiv betrachtet galt die Wohnraumversorgung für alle Bevölkerungsgruppen als gesichert, für Investoren hingegen erschien der Wohnungsmarkt kaum attraktiv. Die Ziele bestanden weiterhin darin, eine Marktkonsolidierung zu erreichen, Leerstand zu beseitigen und die LWB zu entschulden. Die Mittel wurden aber neu ausgerichtet auf Stadterneuerungsprogramme inkl. Rückbau (Abriss)⁶² in Großwohnsiedlungen und Umgestaltung anderer, von Abwanderung besonders stark betroffener Quartiere. Zugleich wurde weiterhin die Privatisierung von öffentlichen Immobilien/der LWB festgelegt.

Sieben Jahre später, mit dem WPK09, ging die Leipziger Wohnungspolitik zu einer differenzierten Bewertung der Lage über, jetzt auch mit expliziten kleinräumigen bzw. stadtteilbezogenen Analysen. Das Bevölkerungswachstum überraschte zwar etwas, wurde jedoch als positive und bestätigende Tendenz

62 Zum Programm „Stadtumbau Ost“ als Strategie für Rückbau siehe Kühn & Liebmann (2007).

oder gar Erfolg gewertet. Das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung in der Stadt wurde zur Kenntnis genommen. Der damit einhergehenden Aufwertung und steigenden Mietpreisen in manchen Stadtteilen, bei gleichzeitiger Abwertung/schwacher Sozialstruktur in anderen Stadtteilen wurde nun mit lokalen Konzepten Rechnung getragen. Zudem traten verstärkt unterschiedliche Nachfragegruppen (z. B. Haushalte mit geringen Einkommen, Senior:innen, Familien, Studierende, Menschen mit Behinderung) sowie ökologische Erwägungen (insbesondere zur Energieeffizienz) ins Blickfeld, für die jeweils spezifischen Unterstützungsmaßnahmen formuliert wurden. Einer damals üblichen neoliberalen Argumentation entsprechend, wurde als Mittel zur Sicherung von preisgünstigem Wohnraum für einkommensschwache Haushalte auch der Bau von hochwertigen und höherpreisigen Wohnungen angestrebt, um Sickereffekte zu erzielen und so die einkommensstärkeren Haushalte zum Umzug zu bewegen (Brecht, 2015, S. 123). Ob diese Strategie jedoch tatsächlich dazu führt, dass genügend Wohnraum für Haushalte, die auf günstigen Wohnraum angewiesen sind, in einem enger werdenden Wohnungsmarkt erhalten bleiben, ist fraglich und der Theorie nach an mehrere Bedingungen geknüpft, die in Leipzig nicht vollständig gegeben waren (ebd., S. 116; zu Sicker- und Filtering-Theorie siehe Kap. 2.2.2).

In den 2010er Jahren rückte die sich langsam verändernde Situation zunächst schrittweise durch einige Fälle von Gentrifizierung und Mieter:innenverdrängung, die von zivilgesellschaftlichen Initiativen öffentlich gemacht wurden, ins wohnungspolitische Blickfeld (Rink, 2015). Die Diskussion über Leerstand blieb bis heute ein Dauerthema der Leipziger Wohnungspolitik, nun allerdings fokussiert auf die Fragen, ob denn (noch) genug Leerstand vorhanden sei, und ob und wieviel Wohnungsneubau notwendig sei. Am Wohnungspolitischen Konzept 2015 wurde schließlich deutlich, dass die Kapazität an günstigem Wohnraum im Zuge der stark wachsenden Stadt beinahe ausgeschöpft ist und die Stadt Leipzig den Bedarf an wohnungspolitischem Handeln unter Verwendung wohnungspolitischer Instrumente erkannte. Es wurden drei Szenarien des anhaltenden (geringen/moderaten/starken) Nachfragewachstums zugrunde gelegt und jeweils die damit einhergehende Intensität eines Handlungsbedarfs formuliert. Die Sicherung von ausreichend Wohnraum für untere Einkommensschichten stellt das Hauptziel des Konzepts dar. Die anvisierten Mittel wurden nun jedoch sehr differenziert und eher vorsichtig an das Eintreten der jeweiligen Entwicklungsszenarien geknüpft. Unter den Instrumenten befinden sich u. a. geförderter und nicht-geförderter/privat finanzierte Wohnungsbau, Dämpfung von Aufwertungs- und Preissteigerungsprozessen in bestimmten Gebieten per sozialer Erhaltungssatzung und im Allgemeinen per Kappungsgrenzenverordnung, Förderung vielfältiger Wohnformen durch Einführung von Konzeptvergaben und Finanzierung von Beratungsleistungen

für gemeinschaftliche Bau- und Wohnprojekte, für Energieeffizienz und seniorenb-/behindertengerechten Umbau.

In den letzten Jahren rückte vor allem der geplante Neubau von Wohnungen in großem Stil in mehreren neu zu schaffenden Quartieren in Leipzig in den Blick, von denen die größten bis zu 2.400 Wohneinheiten (Eutritzscher Freiladebahnhof) bzw. 1.600 Wohneinheiten (Bayrischer Bahnhof) umfassen sollen (LVZ, 2020). Diese Gebiete werden überwiegend von privaten Entwicklern mit Renditeerwartung realisiert, für die per se kein Anreiz für sozialen Wohnungsbau besteht. Über städtebauliche Verträge konnte die Stadt Leipzig jedoch u. a. die Verpflichtung zur Errichtung einiger geförderter und mietpreisgebundener Wohnungen erwirken. Der größere Anteil von Wohnungen wird dennoch als hochpreisiger Neubau entstehen, der nicht geeignet ist, den Bedarf im unteren Preissegment zu bedienen. Die politischen Einflussmöglichkeiten in Form von sozialgerechter Bodennutzung, städtebaulichen Verträgen oder der Verpflichtung der kommunalen Wohnungsgesellschaft sowie Bodenbevorratung durch die öffentliche Hand und Vergabe von Bauland nach sozialen Kriterien prägen nun die öffentliche Diskussion und teilweise das Handeln der Stadtverwaltung, wenngleich hier die Verhandlungsposition der Stadt noch immer recht kompromissbreit zu sein scheint und es u. a. durch Weiterverkäufe an andere Investoren zu Zeitverzögerungen kommt (LVZ, 2019, 2021b). Der Prozess wird von der lokalen Presse und dem Leipziger Stadtrat kritisch begleitet.

5.1.4 Ergebnis: Versetzte Zyklen, träge Anpassung

Grundsätzlich lassen die Entwicklungen der Einwohner:innen- bzw. Haushaltszahlen, des Wohnungsbestandes sowie der Wohnungspolitik eine Unterteilung in drei Phasen erkennen, die jeweils einen Zeitraum von grob zehn Jahren umfassen. Die Zäsuren sind jeweils dort gesetzt, wo ein „Richtungswechsel“ der Entwicklung stattfand.

Phase I (1989/90–1998): Aufschwung, Neubau und Sanierung trotz des starken Bevölkerungsrückgang

Phase II (1999–2010): „Mietermarkt“, Erkenntnis der Schrumpfung, Stagnation der Bautätigkeit, Stadtumbau mit strategischem Wohnungsabriss, Stabilisation, langsame Erholung der Einwohnerzahl, Reurbanisierung

Phase III (2011–2020): „Boom“, starker Zuzug, sich zunehmend anspannender Wohnungsmarkt, steigende Neubautätigkeit, erhebliche Preissteigerung bei Grundstücken und Baukosten

Festzustellen ist allerdings, dass politisches Umsteuern nie zeitgleich oder innerhalb eines Jahres mit den Richtungswechseln der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung stattfand, sondern jeweils erst mit einer Verzögerung von einigen Jahren eintrat. Setzt man die Bevölkerungsentwicklung, Wohnungsbildsentwicklung und die wohnungspolitischen Grundstrategien in einen Zusammenhang, zeigt sich also eine gewisse Trägheit bzw. Latenz der Reaktion. Das lässt die Frage aufkommen, ob sich dadurch eine extreme Entwicklung z. B. des Wohnungsleerstands erst recht entfalten konnte, die bei früherem Handeln hätte milder oder gänzlich anders verlaufen können.

Die Akteure in den drei Gruppen der Wohnungsanbieter, -nachfrager und der Politik/Planer in Leipzig bilden ein inhomogenes Feld, in dem verschiedene Interessen und politische Grundeinstellungen vertreten werden. Die Gruppe der Mieter:innen-Initiativen ist erst im Laufe der dritten Phase stärker in Erscheinung getreten und hat sich ihre Teilnahme an den wohnungspolitischen Debatten ‚erarbeitet‘, so dass ihre Positionen seit dem WPK15 auch Eingang in die wohnungspolitischen Entscheidungen finden. Diese Szene scheint sich aktuell weiter auszudifferenzieren, was einerseits auf zunehmende Konflikte in einem sich anspannenden Wohnungsmarkt hindeutet, andererseits auf ein in Leipzig auch schon in den früheren Phasen vorhandenes Bewusstsein um die Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten von Wohnenden auf ihre Wohnsituation.

Diese Erweiterung des Akteursfeldes, zusammen mit der Erweiterung der politischen Gremien, ist vor dem Hintergrund der sich wandelnden Aufgaben und Strategien zur Erreichung wohnungspolitischer Ziele zu verstehen. Ausgehend vom Paradigma der „Rettung des Wohnungsbestandes“ und der Errichtung einer marktmäßigen Wohnraumversorgung in den 1990er Jahren war auch die Strategie der „Leerstandsbeseitigung“ in den 2000er Jahren weiterhin auf Investoren und private wie genossenschaftlich und kommunal geführte Wohnungsunternehmen ausgerichtet. Als „Wohnungsmarktpolitik“ unterstellte sie die Annahme, dass (freifinanzierter) Neubau von Wohnungen Entlastung für einkommensschwächere und benachteiligte Haushalte bringen würde. In Leipzig wird erst relativ spät und verhalten auf die sich wandelnde Bevölkerungszunahme reagiert. Die ab 2015 verfügbar gemachte Palette von wohnungspolitischen Instrumenten wird – in Verbund mit der Forderung nach und Förderung von mietpreisgebundenem Wohnungsneubau – dem Wachstums-trend etwas hinterherhinkend Stückweise zum Einsatz gebracht.

Die Herausarbeitung von drei Phasen im Zuge dieses Kapitels eröffnet die Möglichkeit, einen Bezug zum Resilienzkonzept herzustellen. Im Zusammenhang betrachtet ergibt sich aus demografischen Bewegungen, Entwicklung des Wohnungsbestands, der Akteurskonstellationen und der wechselnden wohnungspolitischen Strategien ein Muster, das sich durchaus mit den Phasen

des Adaptive-Cycle-Modells der sozialökologischen Resilienzforschung (siehe Kap. 2) beschreiben lässt. Der Beginn des Betrachtungszeitraumes, der von Wohnungsmangel und einer völlig neu zu organisierenden Wohnraumbewirtschaftung geprägt war, lässt sich als Krise (Freisetzungphase) mit folgender Neustrukturierung (Reorganisation) des Systems Wohnraumversorgung interpretieren. Bis zur nächsten Krise, dem Höhepunkt des Wohnungsleerstands am Ende der Phase I, begab sich die Leipziger Wohnungspolitik mit ihrer Strategie zur Unterstützung von Sanierungen und des Neubaus auf einen Pfad der Akkumulation von (hochwertig saniertem und neu gebautem) Wohnraum, die jedoch zunehmend nicht dem Bedarf und den qualitativen Bedürfnissen der abnehmenden Wohnbevölkerung entsprach. Der Richtungswechsel, d. h. das politische Umsteuern erfolgte erst spät. Der Übergang von Phase I zu Phase II kann mit der „Freisetzung“ von leerstehendem Wohnraum, hier dem massenhaften Abriss von Wohnungen im Rahmen des Stadtumbauprogramms markiert werden.

Die nächsten zehn Jahre lassen sich wiederum als Abfolge von Reorganisation und Akkumulation verstehen, in der sich die städtische Wohnungsgesellschaft sowie der Wohnungsmarkt insgesamt konsolidierten, auch durch Privatisierung von Gebäuden und Liegenschaften. Auf diese Art wurde die Wohnraumversorgung neu strukturiert, zugleich wurden Freiräume mehr und mehr genutzt. Diese als Reorganisations- und beginnende Akkumulationsphase interpretierbare Zeit dauerte bis zum Ende der 2010er Jahre und damit relativ lang an. Die Konservierung oder Verfestigung kann in dem Sinne verstanden werden, dass sich die wohnungspolitischen Ziele zu Beginn der Phase III noch nicht auf die nun dynamisch wachsende Nachfrage nach Wohnraum einstellten, sondern in ihrer Logik der ehemaligen- bzw. investorenfreundlichen Haltung verblieben und sich nicht einer frühzeitige Anpassung an das Bevölkerungswachstum oder wenigstens einer Vorsorge für zukünftige Handlungsoptionen zuwandten. Erst die nächste Krise, die Schrumpfung des marktaktiven Wohnungsleerstands auf 2 %, massive Verteuerung auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt sowie in einigen Stadtteilen stark steigende Mieten leiteten dann einen Kurswechsel der Wohnungspolitik ein. Zum Ende der Phase III stand die Leipziger Wohnungspolitik an der Schwelle zu einer Reorganisation, deren Ausgestaltung aber aufgrund der eingeschränkteren Ressourcen und Potenziale deutlich erschwert war. Nach dieser Interpretation hat die Leipziger Wohnungspolitik innerhalb der Untersuchungszeitraums von 1990–2020 etwa zweieinhalb Mal den Anpassungszyklus der Resilienz durchlaufen.

Als Antwort auf die Teilstudienfrage FF 2.1 ist zusammenfassend festzuhalten, dass sich die Voraussetzungen, unter denen in Leipzig Wohnungspolitik betrieben wurde, innerhalb des dreißigjährigen Betrachtungszeitraumes mehrfach sehr stark gewandelt haben, einhergehend mit deutlichen Verände-

rungen der Wohnraumversorgung. Das Feld der Akteure blieb im Wesentlichen konstant, erst in der letzten Phase der hier nachgezeichneten Entwicklung differenzierte sich die Gruppe derjenigen, die Mieter:innen-Interessen vertreten, etwas aus und versuchte, ihre Positionen stärker in den politischen Aushandlungsprozess einzubringen. Die stadteigene Wohnungsgesellschaft LWB blieb über den gesamten Zeitraum als Wohnungsanbieterin, zugleich aber als (mehr oder weniger genutztes) Gestaltungs- und Steuerungsinstrument für kommunale Interessen bestehen.

Die Zielsetzungen der Leipziger Wohnungspolitik zeigen über den gesamten Untersuchungszeitraum deutlich weniger Veränderungen, als es die wechselnden Voraussetzungen hätten erwarten lassen. Die Verantwortung für Anpassungen des Wohnungsangebots wird in allen Situationen überwiegend bei den privaten Akteuren gesehen, die entweder zu Investitionen und Neubau angeregt werden oder an Strategien der Stadterneuerung mitwirken sollen. In dieses Muster fügt sich auch die bis in die dritte Phase hineinreichende flankierende Strategie der Privatisierung von Grundstücken und Wohnhäusern. Erst mit dem wohnungspolitischen Konzept 2015 treten Zielsetzungen hinzu, die darauf ausgerichtet sind, die direkten Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune wieder zu vergrößern bzw. stärker zu nutzen.

5.2

Resilienzrelevante Themen der Leipziger Wohnungspolitik

Im Kap. 2.1.4 wurde im Rahmen der Weiterentwicklungen bzw. Übertragung des Modells von Holling auf den Anwendungsbereich Stadt-/Quartiersentwicklung gezeigt, dass zwei Dimensionen, die zugleich die x- und y-Achsen des Adaptive-Cycle-Modells bilden, für Resilienz von Bedeutung sind: das strukturelle Potenzial und die Konnektivität. Auf diese Dimensionen bezieht sich die hier zu beantwortende Teilstudienfrage FF 2.2 nach den strukturellen und konnektiven Ressourcen, die der Leipziger Wohnungspolitik zur Verfügung stehen.

Um für diese Dimensionen empirische Entsprechungen im Feld der Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik Leipzigs zu finden, wird zunächst auf die Variablen und Indikatoren der Operationalisierung aus Kap. 3.3 zurückgegriffen. Aufgrund der komplexen Zusammenhänge zeigt sich rasch, dass die isolierte Betrachtung von Indikatoren kaum zu sinnvollen Ergebnissen führt, die eine Einschätzung des strukturellen Potenzials und der Konnektivität in Bezug auf den empirischen Einzelfall liefern könnten. Aussichtsreicher erscheint es, zur Überprüfung der Operationalisierung die Indikatoren im Kontext tatsächlicher Zusammenhänge lokaler Themen zu betrachten.

Um der Informationsdichte gerecht zu werden, wurden anhand der Dokumentenanalyse fünf Themen zur weiteren Beschäftigung mit dem Fall identifiziert: (1) Monitoring, (2) wohnungspolitische Instrumente, (3) kommunale Wohnungs- und Baugesellschaft, (4) Kooperationsbereitschaft und (5) Partizipation. Die Auswahl der Themen basierte auf einem induktiven, sich aus dem Fall heraus ergebenden Muster. Gleichwohl finden sie eine Entsprechung auf der deduktiven Ebene der Operationalisierung: Sie korrespondieren jeweils mit einer oder mehreren der im Kap. 3.3.3 vorgeschlagenen Variablen zur Resilienzanalyse, wie in der folgenden Tabelle 12 aufgeführt, und bieten insofern auch eine qualitative Ergänzung zu den in der Operationalisierung vorgeschlagenen Indikatoren.

Thema	korrespondierende Variablen
Monitoring	Quantität des Wohnungsbestands Qualität des Wohnungsbestands Transparenz des Wohnungsmarkts
wohnungspolitische Instrumente	Unterstützung für Haushalte, die sich nicht selbst am Markt versorgen können
kommunale Wohnungs- und Baugesellschaft	kommunales Flächenmanagement Wohnungsangebot im niedrigpreisigen Segment
Kooperationsbereitschaft	Governance
Partizipation	Eigentümerstruktur/Rechtsverhältnis Governance

Tab. 12: Interviewthemen und korrespondierende Variablen

Die so gewonnenen fünf Themen enthalten zwar jeweils Elemente beider Dimensionen, der Schwerpunkt liegt jedoch eher entweder auf dem strukturellen Potenzial oder auf der Konnektivität, so dass eine grobe Zuordnung der Themen zu einer der beiden Dimension möglich ist. Monitoring, wohnungspolitische Instrumente und die kommunale Wohnungs- und Baugesellschaft werden mit dem Fokus des strukturellen Potenzials betrachtet, Kooperation und Partizipation mit Fokus auf die Konnektivität. Diese Themengruppen wurden dann für die Strukturierung der Datenerhebung verwendet und in den Experteninterviews als Fokusthemen behandelt.

In den folgenden Kapiteln wird anhand der Auswertung von Datenmaterial (Dokumente und Interviews) gezeigt, wie sich die jeweiligen Potenziale in Leipzig im Verlauf des Untersuchungszeitraums entwickelt haben, wie präsent sie im politischen Handlungsfeld oder bei den Akteuren waren und welche Bedeutung ihnen für das Erreichen wohnungspolitischer Ziele in Leipzig zugeschrieben wird.

5.2.1

Kleinräumiges Wohnungsmarktmonitoring und Prognosen

Detailliertes Wissen über Vorgänge und Zusammenhänge bildet die Voraussetzung für ein Resilienzmanagement mit dem Ziel der „Zukunftserschließung“ (Weidner, 2005, S. 202), indem es Stadtverwaltungen in die Lage versetzt, aktiv und vorausschauend zu handeln, statt nur reagieren zu können. Aus diesem Grund stellen Aussagen zur Bedeutung des kleinräumigen Monitorings einen ebenso naheliegenden wie geeigneten Gegenstand für die Erkundung von Resilienzdenken dar. Insbesondere deshalb wurde das Wohnungsmarktmonitoring der Stadt Leipzig als eines der fünf Hauptthemen der Experten:inneninterviews ausgewählt.

Ein kleinräumig differenziertes Wohnungsmarktmonitoring wird seit 2001 für die Stadt Leipzig durchgeführt und i. d. R. jährlich im „Monitoringbericht“ bzw. „Monitoringbericht Wohnen“ veröffentlicht. Der entsprechende Beschluss findet sich im WPK02 wieder. Im Zusammenhang mit dem darin formulierten Ziel der Konsolidierung des Wohnungsmarktes durch eine Verringerung des Wohnungsbestandes heißt es: „Um Überreaktionen und negative Wirkungen einer Wohnraumverknappung zu vermeiden, sind die Ziele in Reaktion auf aktuelle Entwicklungen jährlich anzupassen. Dazu wird eine laufende Beobachtung der Wohnungsmarkt- und Quartiersentwicklung (Monitoring) aufgebaut.“ (WPK02, S. 8).⁶³

63 Bereits seit 1991 veröffentlichte das damals bestehende Amt für Wohnungswesen der Stadt Leipzig jährliche Berichte inklusive Daten u. a. zu den Themen Wohnen, Mieten, Baugeschehen und Einkommenssituation in Leipzig (Stadt Leipzig, Amt für Wohnungswesen, 1992). Auch die ersten Wohnungspolitischen Konzepte der Stadt Leipzig enthalten quantitative Beschreibungen der Leipziger Wohnraumsituation. Das WPK94 stellt in den *Begründungen zum Beschuß* Angaben zum genutzten und ungenutzten (leerstehenden) Wohnungsbestand sowie zum Wohnungsbedarf, der aus der Zahl der Einwohner:innen und Haushalte sowie Berücksichtigung einer Fluktuationsreserve abgeleitet wird, bereit. Weiterhin werden Angaben über den Bauzustand, die Eigentümerstruktur und den Stand der Restitutionsanträge gemacht. Durchschnittliche Mieten

Heute mag ein kleinräumiges Monitoring für eine Stadt mit mehr als einer halben Million Einwohner:innen keine Besonderheit mehr darstellen. Zu Beginn der 2000er Jahre, als das Leipziger Monitoring zur Beobachtung der Stadtumbau-Prozesse aufgebaut wurde, war dies jedoch ein neues Konzept, das im Rahmen einer BMBF-Fördermaßnahme zur „Konzeption und Erprobung problemorientierter Berichtssysteme für eine nachhaltige Entwicklung“ 2002–2006 im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau Ost kooperativ von der Stadt Leipzig und wissenschaftlichen Partnern erarbeitet wurde. Beteiligt waren insbesondere das Stadtplanungsamt der Stadt Leipzig und das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Projektleiter Jürgen Veser) sowie größere Wohnungsunternehmen und die Umlandgemeinden von Leipzig (Weidner, 2005, S. XLII). Im Monitoring wurde zunächst ein Fokus auf die Wohnungsmarktentwicklung gelegt. Darüber hinaus wurden kleinräumige Stadtumbaprozesse sowie die Stadt-Umland-Wanderungen beobachtet (ebd.). Die zunehmend ins Bewusstsein rückenden Auswirkungen von Stadtschrumpfungsprozessen, die sich im Stadtraum nicht flächendeckend gleich, sondern partiell unterschiedlich zeigten, können als Auslöser für diese neue Art der Betrachtung aufgefasst werden. Um die unterschiedlichen Entwicklungen in den Stadtteilen kontinuierlich beobachten und rechtzeitig erkennen zu können, erschien die Entwicklung eines wissenschaftlich basierten, auf die lokalen Bedingungen zugeschnittenen, kleinräumigen Monitorings für die Stadt Leipzig notwendig. Sie kann als ein Vorreiter-Projekt betrachtet werden, mit dem die Kommune frühzeitig (im Vergleich zu anderen deutschen Städten) auf die neuen Bedingungen der Schrumpfung in den ostdeutschen Städten einging und Fördermöglichkeiten nutzte.

Das kleinräumige Monitoring nach wissenschaftlichen Kriterien wurde von der Stadt Leipzig übernommen und wird seit 2007 als indikatorgestützte Wohnungsmarktbeobachtung mit Schwerpunkt auf der Wohnungsnachfrage und Demografie fortgeführt. Seitdem werden vom Stadtplanungsamt der Stadt Leipzig in jährlichen Abständen Wohnungsmarktberichte bzw. Berichte zur kleinräumigen Stadtentwicklung veröffentlicht. Zusätzlich wurden bis 2012

(bezogen auf alle Wohnungsarten über das gesamte Stadtgebiet) und Kostenstrukturen der LWB und der Genossenschaft Kontakt werden angegeben, wobei die Rechnungsgrundlage oder Quelle in der Publikation des WPK94 nicht genannt ist. Die letzte Seite des WPK94 gibt in einer Ortsteilkarte die jeweilige Anzahl der Wohnungen differenziert nach Eigentumsform (ggf. mit Restitutionsanspruch) an, allerdings ohne die Balkendiagramme mit Zahlenwerten zu beschriften. Auch das WPK_A99 enthält als Anlage eine stadtteilgenaue Übersicht, hier zu Leerstand und Altersstruktur der Wohnungen (WPK_A99, S. 7). Der Ansatz für das spätere kleinräumige Wohnungsmarktmonitoring ist also in rudimentärer Form bereits in den 1990er Jahren erkennbar.

Befragungen eines Panels von (vorwiegend) Wohnungsanbietern durchgeführt, deren Ergebnisse als „Wohnungsmarktbarometer“ veröffentlicht wurden und das Ziel hatten, „die quantitativen Indikatoren des Monitoring durch qualitative Einschätzungen zu ergänzen“ (Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt, 2007, S. 2). Eine Übersicht der veröffentlichten Monitoringberichte und Wohnungsmarktbarometer befindet sich im Anhang B: Datenquellen zur Wohnungsmarktsituation in Leipzig.

In das Wohnungsmarktmonitoring der Stadt Leipzig fließen verschiedene Daten ein, darunter Daten über die Einwohner:innenentwicklung aus dem Melderegister der Stadt Leipzig, Daten des Statistischen Landesamtes Sachsen zur Bevölkerungs- und Wohnungsbestandsentwicklung sowie Daten aus der Kommunalen Bürgerumfrage der Stadt Leipzig (Monitoringbericht Wohnen 2019/20, S. 5). Die Kommunale Bürgerumfrage wird jährlich durchgeführt und enthält u. a. Fragen zu Miethöhe und Wohnkosten der Leipziger Haushalte.

Über die Einwohner:innenentwicklung wird mit Daten zu Wanderungssalden und Geburten-/Sterbeüberschüssen berichtet. Zudem wird die Anzahl der Wohnhaushalte angegeben. Diese Zahl kann allerdings nicht exakt wie die Zahl der Einwohner:innen aus dem Melderegister erfasst werden, sondern beruht auf einer Modellierung.⁶⁴ Seit dem Bericht 2016/17 wird auch die Bevölkerungsentwicklung im Umland von Leipzig im Monitoringbericht der Stadt Leipzig auf Gemeindeebene betrachtet. Zuvor wurde die gröbere Differenzierung nach (anliegenden) Landkreisen und der kreisfreien Stadt Halle gewählt.

Wohnungszu- und -abgänge werden differenziert nach Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und in Ein-/Zweifamilienhäusern, erstere getrennt nach Neubau und Bestand erfasst. Zudem wird über die Zahl der erteilten Baugenehmigungen sowie über geplante Wohnungsbauprojekte, die in eigenen Recherchen eruiert werden, berichtet.

Über den Immobilien- und Grundstücksmarkt gibt der Monitoringbericht Auskunft in Form von Kauffallstatistik und durchschnittlichen Kaufpreisen

⁶⁴ Darauf geht Int. 4 anhand des Beispiels von (studentischen) Wohngemeinschaften ausführlicher ein: Man könne nicht eindeutig aus den Melddaten ableiten, ob es sich um einen Mehrpersonenhaushalt handelt oder mehrere Ein-Personen-Haushalte, die sich eine Wohnung teilen. Defitorisch handele es sich bei einer WG um mehrere Ein-Personen-Haushalte, faktisch bedeute das aber nicht, dass diese Personen auf dem Wohnungsmarkt jeweils eine eigene Wohnung nachfragen oder beabsichtigen, in eine solche zu ziehen (Int. 4, Pos. 66). Näheres zur methodischen Herangehensweise der Haushaltegenerierung ist u. a. bei Martin und Stinner (2011) nachzulesen.

für Grundstücke und Wohnimmobilien verschiedenen Alters und Sanierungs-zustands sowie Neubauten.

Mietpreise, differenziert nach Stadtteil und Segment, werden über die Kom-munale Bürgerumfrage (Bestandsmieten), die Empirica-Preisdatenbank (An-gebotsmieten) und die Befragung zur Erstellung des Leipziger Mietspielgels erhoben.⁶⁵

Mit einem eigenen Kapitel zum Umsetzungsstand der aktuellen wohnungs-politischen Ziele erfüllen die Berichte auch die Aufgabe der Überprüfung der Maßnahmen bzw. deren Wirksamkeit zur Zielerreichung. Es wird von der Stadt Leipzig als Grundlage für eine datenorientierte wohnungspolitische Konzeption verstanden (Monitoringbericht Wohnen 2019/20, S. 4, überein-stimmend dazu auch Int. 4, Pos. 76). Zugleich zeigt sich an der Verortung des Monitorings beim Stadtplanungsamt (und nicht beim Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung) die ihm zugeschriebene hohe strategische Bedeutung für die Stadtentwicklung insgesamt (Int. 2, Pos. 33).

Der Vergleich der vorliegenden Monitoringberichte und mit den Interviews mit den Expert:innen lässt mehrere Problemfelder erkennen, die das klein-räumige Wohnungsmarktmonitoring der Stadt Leipzig, aber auch Wohnungs-marktmonitoring im Allgemeinen aufweisen, und die für das Resilienzma-nagement von Bedeutung sind: Ein dem Berichtswesen inhärentes Problem, den auch das Wohnungsmarktmonitoring zu meistern hat, besteht in den An-sprüchen an Aktualität einerseits und Aussagekraft/Relevanz andererseits. So können Entwicklungen zwar am besten dargestellt und bewertet werden, wenn längere Zeitreihen zu denselben Daten vorliegen (Int. 2, Pos. 33), beispielei-weise die Erhebung von Durchschnittsmieten für bestimmte Wohnungsarten. An den Erhebungskategorien sollte dabei so wenig wie möglich verändert werden, um ein möglichst valides Ergebnis im Zeitverlauf zu erreichen (Int. 4, Pos. 54). Zugleich ändern sich im Zeitverlauf die realen Bedingungen sowie die Wahr-nehmung von Entwicklungen, woraus das Bedürfnis nach neuen oder anderen Daten resultieren kann, die die (politisch) aktuell gewordenen Probleme abbil-den (Int. 4, Pos. 23 u. 74), beispieleweise Wanderung ins Umland, Wohnungs-losigkeit (Daten dazu wurden ab 2018 in den Bericht aufgenommen). Nicht immer ist es möglich, dies sofort in ein Monitoring aufzunehmen bzw. Daten

65 Der erste Leipziger Mietspiegel trat 1998 in Kraft (WPK_A99). Seit 2016 wird er in zweijährigem Turnus als qualifizierter Mietspiegel nach § 558d BGB erstellt, der auf der Befragung von mehreren Tausend Haushalten in Leipzig beruht (Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, 2020). Die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte wird ebenfalls durch die Kommunale Bürgerumfrage ermittelt.

zu generieren, sofern sie noch nicht erhoben wurden (Int. 4, Pos. 24; Int. 2, Pos. 119). Das ist auch auf eine teilweise unzureichende Verfügbarkeit von Daten insbesondere für die Wohnungswirtschaft zurückzuführen, die ihre geschäftlichen Daten nicht zur Verfügung stellen muss und dies aus strategischen Gründen auch eher ablehnt (Int. 2, Pos. 114).

Im Leipziger Wohnungsmarktmonitoring werden zudem Daten über den Zustand von Gebäuden, insbesondere zur Passgenauigkeit von Wohnungen an allgemeine und besondere Bedürfnisse, zum Beispiel von Senioren oder Menschen mit Behinderung, nicht erhoben. Stattdessen wird im Monitoringbericht die Inanspruchnahme von Fördermitteln für energetische Sanierung oder altersgerechten oder barrierefreien Umbau als Indikator für den entsprechenden Zustand des Wohnungsbestandes betrachtet. Sind keine Zielwerte vorgegeben, so hat der Bericht wenig Aussagekraft über die konkret umgesetzten Veränderungen an den Wohnungen sowie den tatsächlichen Bedarf der Bewohner:innen. Ebenso wird für die Überprüfung des Erreichens der wohnungspolitischen Ziele der Eigentumsbildung und der sozialen bzw. belegungsgebundenen Wohnraumförderung nur die Inanspruchnahme von Förderprogrammen herangezogen. Dies als einzige Dimension des Monitorings für diese Bereiche zu verwenden erscheint lückenhaft. Sie könnten um weitere Dimensionen ergänzt werden, die die tatsächliche Erreichung der Ziele genauer abbilden.

Dazu treten eine chronische Personalknappheit sowie bürokratische Abläufe in der öffentlichen Verwaltung, die auch die Geschwindigkeit der Erstellung von Monitoringberichten und ggf. neuen Datenmodellen und -erhebungen negativ beeinflussen können (Int. 2, Pos. 66). Ein weiteres Hemmnis für eine schnellere Verfügbarkeit bzw. Veröffentlichung von Monitoringberichten könnte in einer gewissen Konkurrenz zwischen Ämtern und datenerhebenden Stellen innerhalb der Stadtverwaltung liegen: So werden nicht nur vom Stadtplanungsamt einschlägige Zahlen erhoben und berichtet (Monitoringberichte, Integriertes Stadtentwicklungskonzept), sondern mit partiellen inhaltlichen Überschneidungen auch vom Amt für Statistik und Wahlen (Stadtforschung) sowie vom Amt für Wohnungsbauförderung und Stadterneuerung (Int. 2, Pos. 34). Sachliche Abstimmungen zwischen den Ämtern können verzögernd wirken. In beiden Faktoren drückt sich aber auch das Niveau der Wertschätzung und Wichtigkeit von Monitoring innerhalb des kommunalen Verwaltungsgefüges aus (Int. 2, Pos. 32).

Inhaltlich tun sich Konflikte auf, wenn Interpretationen und Bewertungen der Daten erfolgen (müssen). Monitoring wird dabei nicht nur als das Erheben und Aufbereiten von Daten in Tabellen und Grafiken verstanden, sondern als Interpretationsleistung. Diese Interpretationen können sich je nach Position im Akteursfeld unterscheiden (Int. 4, Pos. 19; Int. 2, Pos. 74). Dazu äußerte sich ins-

besondere ein Interviewpartner, der in Leipzig in der aktuellen Situation eine Nicht-Akzeptanz sowohl der Daten als auch der Interpretation seitens unterschiedlicher Akteure der Wohnungswirtschaft (mit unterschiedlichen Interessen) beobachtet. Akteure zweifelten die Monitoringdaten reflexartig an, sobald sie der eigenen Position/Interessen entgegenstünden (Int. 2, Pos. 57–59; Int. 4, Pos. 19). Ein regelmäßiger Austausch mit den betroffenen Akteuren könne zu mehr Akzeptanz führen, dies werde in Leipzig aber nicht praktiziert (Int. 2, Pos. 70, 112–113).

Ganz explizit zeigt sich diese Auseinandersetzung anhand der Daten zum Wohnungsleerstand. Der gesamtstädtische und marktaktive Leerstand ist eine Größe im Wohnungsmarktmonitoring der Stadt Leipzig, der von Beginn an seitens der wohnungspolitischen Akteure viel Beachtung zukommt, jedoch unter völlig anderem Vorzeichen als heute (Int. 4, Pos. 23). Er kann allerdings von den Ersteller:innen des Berichts nur geschätzt werden (Int. 2, Pos. 34; Int. 4, Pos. 62; siehe auch (Stadt Leipzig, 2021b, S. 29); Erörterung zum 2016 entwickelten Schätzverfahren siehe (Kranepuhl & Dütthorn, 2016)). In der aktuellen Phase der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung wurde die Leerstandsquote zunehmend zum umstrittenen Politikum. Das äußerte sich auch medial, u. a. in der Leipziger Volkszeitung. Darin zweifelte der Präsident des Eigentümerverbandes Haus & Grund Sachsen, der zudem bis 2019 Mitglied des Stadtrats Leipzig war, die Richtigkeit der Werte mehrfach an (LVZ, 2021c; Rometsch, 2021). Schließlich einigten sich die Akteure darauf, eine externe, wissenschaftliche Studie zur allgemeinen Wohnungsmarktsituation in Leipzig in Auftrag zu geben, die dann als Grundlage der weiteren politischen Diskussions- und Aushandlungsprozesse dienen soll. Diese Studie wurde von einem unabhängigen Gutachterbüro erarbeitet und im März 2021 publiziert (Jacobs & Diez, 2021). Sie wird ebenfalls in der Analyse berücksichtigt.

Schließlich besteht eine weitere Herausforderung der Interpretation im Bewusstsein darüber, dass Monitoring eine Rückschau ist, keine Aussage über die Zukunft (Int. 2, Pos. 38), obwohl der Monitoringbericht auch ein Kapitel zur Prognose der Bevölkerungsentwicklung, Haushalteentwicklung und zum zusätzlichen Bedarf an Wohnungen enthält. Dabei werden aktuell zwei Varianten der Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt. Diese Prognose erstreckt sich auf einen Zeitraum von 20 Jahren, der in drei Phasen unterteilt wird. Grundsätzlich kann eine prognostische Rechnung nur auf den Entwicklungen der Vergangenheit basieren und diese – unter Berücksichtigung bestimmter Annahmen – in die Zukunft weiterberechnen (Int. 2, Pos. 54). Ausnahmen und unvorhersehbare Ereignisse können darin keine Berücksichtigung finden, deshalb ist das Eintreten genau dieser Prognose höchst unwahrscheinlich und sollte nicht zu penibel betrachtet werden. Andererseits können kurzfristige Trends zwar das Prognoseergebnis zwischenzeitlich über- oder unter-

bieten, langfristig aber keine deutliche Auswirkung haben (Int. 2, Pos. 81, 138). Deshalb liegt es stark daran, wie streng die Prognose im Auge der Betrachter genommen wird bzw. wie eng daran wohnungspolitische Strategien ausgerichtet werden. Dieser Aspekt vom Umgang mit Unsicherheiten wird im Kap. 5.3.2 tiefergehend betrachtet.

5.2.2 Wohnungspolitische Instrumente

In diesem Kapitel wird eine Auswahl von Wohnungspolitischen Instrumenten angesprochen werden, die in Leipzig seit einiger Zeit relevant bzw. in der Umsetzung sind. Die Auswahl erfolgte danach, welche Instrumente in den Interviews am häufigsten und intensivsten zur Sprache kamen. Im Kap. 2.2.5 wurden diese Instrumente bereits in allgemeiner Form kurz beschrieben. Hier soll es um die konkreten Anwendungen und die sie begleitenden wohnungspolitischen Diskurse in Leipzig gehen. Dies sind:

- soziale Erhaltungssatzung (inkl. Umwandlungsverbot und Vorkaufsrecht)
- Zweckentfremdungsverbot
- Kappungsgrenzenverordnung und Mietpreisbremse
- Soziale Wohnraumförderung, aufstockende Förderung der Kommune inkl. Fördertöpfe für kleine und große Wohnungen

Soziale Erhaltungssatzung

Das Instrument der Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB wurde sowohl in den Wohnungspolitischen Konzepten 1994 und 1999 erwähnt, als auch in den WPK15 und WPK_A18. Hier ist allerdings zu unterscheiden, dass es sich in den beiden früheren Konzepten um Erhaltungssatzungen zur „städtischen Eigenart“ (§172, Abs. 1, Satz 1, Nr. 1 BauGB) oder „bei städtischen Umstrukturierungen“ (§172, Abs. 1, Satz 1, Nr. 3 BauGB) handelt, während erst ab 2015 die **sozialen** Erhaltungssatzungen „zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ (§172 Abs. 1, Satz 1, Nr. 2 BauGB) gemeint sind. Die in einem Paragraphen des BauGB zusammengefassten Arten von Erhaltungssatzungen können diverse Intentionen haben und in gänzlich unterschiedlichen Situationen zum Einsatz kommen.

Die Diskussion von Erhaltungssatzungen in Leipzig in den 1990er Jahren stand unter dem Vorzeichen der Stadtschrumpfung und der Absicht, gründerzeitliche Wohngebiete in ihrer Bausubstanz und Stadtstruktur zu erhalten, also

aus denkmalpflegerischer Sicht wertvolle Immobilien vor dem Verfall zu retten (Bsp. Waldstraßen- und Bach-Viertel, siehe Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, o. J.). Zugleich wurden sie erwogen, um Wohnungsleerständen (in Verbindung mit anderen Maßnahmen) entgegenzuwirken und den Bestand an Mietwohnungen in Leipzig zu erhalten (WPK94, S. 12). Die sozialen Erhaltungssatzungen hingegen wurden erst im WPK15 als Instrument zur Erhaltung bezahlbaren Wohnraums (WPK15, S. 20) sowie zur Erhaltung sozial und nutzungsstrukturell gemischter Stadtteile (WPK15, S. 29) in Erwägung gezogen. Einzusetzen seien sie nur, so der Beschluss im Jahr 2015, wenn das Szenario des „stärkeren Wachstums“ eintrete. In der Fortschreibung der Instrumente 2018 wird die soziale Erhaltungssatzung dann aber konkret eingefordert, um Verdrängungstendenzen in bestimmten Gebieten entgegenzuwirken und dort relevante Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen zu regeln (WPK_A18, S. 12). Seit dem 17.06.2020 bestehen in Leipzig für sechs Gebiete soziale Erhaltungssatzungen, vier weitere Gebiete werden aktuell geprüft. In einem mehrstufigen Verfahren müssen diese Gebiete von der Stadtverwaltung geprüft und vom Stadtrat beschlossen werden. Neben der Genehmigungspflicht für Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen, die über den festgelegten Standard hinausgehen, besteht unter bestimmten Voraussetzungen auch ein Vorkaufsrecht der Kommune für Wohngebäude innerhalb der Satzungsbiete, die verkauft werden sollen (Stadt Leipzig, 2021a). Dieses Vorkaufsrecht kann auch zugunsten Dritter ausgeübt werden. Derzeit steht in der Leipziger lokalpolitischen Diskussion, ob dieser Kreis der Dritten stark eingeschränkt und auf gemeinnützige oder gemeinwohlorientierte Körperschaften bzw. Privatpersonen, die bereits Wohnungen im betreffenden Haus nutzen, eingeschränkt werden kann.

Zudem könnte die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen unter bestimmten Voraussetzungen versagt werden, allerdings ist eine dazu notwendige Verordnung des Landes bislang nicht vom Freistaat Sachsen erlassen worden, so dass dieser Teil des Instruments soziale Erhaltungssatzung in Leipzig nicht zum Einsatz kommen kann. Dieses Umwandlungsverbot könnte seit Inkrafttreten des neuen §250 BauGB am 23.06.2021 (Teil des BauLandmobilisierungsgesetzes) sogar für „Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten“ gelten, wenn der Freistaat Sachsen diesen Zustand per Rechtsverordnung für die gesamte Stadt Leipzig feststellen würde. Diese Feststellung wurde bereits von der Stadt Leipzig beantragt, sie wird voraussichtlich erst 2022 im Verfahren mit der Mietpreisbremse (s. u.) erteilt (Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung, Medienservice, 2021, Pressemitteilung vom 16.06.2021). Aus einigen Interviews geht hervor, dass sich ein Teil der Leipziger Akteure bereits seit mehreren Jahren vehement für die Nutzung dieser Instrumente einsetzt. Im gleichen Zuge betonen die Interviewten allerdings immer, dass nach ihrer Wahrnehmung die kommunalen Handlungsmöglich-

keiten u. a. durch die vom Land zu schaffenden gesetzlichen Voraussetzungen erheblich gebremst werden (Int. 10, Pos. 6 Int. 3, Pos. 42–44; Int. 9, Pos. 86).

Zweckentfremdungsverbot

Das Instrument des Zweckentfremdungsverbots weist eine Parallele zu den sozialen Erhaltungssatzungen auf. Es erschien bereits in den 1990er Jahren als auch in der jüngeren Zeit in der wohnungspolitischen Diskussion in Leipzig jeweils im Kontext eines Wohnraummangels (aus unterschiedlichen Gründen). Zudem kann es, wie das Umwandlungsverbot, aufgrund einer fehlenden Verordnung des Freistaates Sachsen, derzeit nicht in Leipzig angewendet werden. Bereits in den frühen 1990er Jahren war unter dem Begriff der Zweckentfremdung von Wohnraum eine Art von spekulativem Wohnungsleerstand verstanden worden, insbesondere wenn belegungsgebundener Wohnraum betroffen war. Das deckt sich teilweise noch mit der heutigen Interpretation, die ebenfalls spekulativen Leerstand mit einer neuen Zweckentfremdungsverordnung verhindern möchte, andererseits fallen heute aber auch die Nutzung von Wohnraum als Gewerberäume und vor allem als gewerbliche touristische Übernachtungsräume darunter. Im WKPo2 wird dann die weitere Befassung mit Zweckentfremdung von Mietwohnraum als „entbehrlich“ eingestuft (WPko2, S. 6). Zuvor war die bis zum 31.12.1998 geltende Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum bereits außer Kraft getreten, Zweckentfremdung von Wohnraum war für die nächsten fünfzehn Jahre etwa kein Thema der Leipziger sowie der Sächsischen Wohnungspolitik mehr. Das änderte sich mit zunehmendem Druck auf den Leipziger Wohnungsmarkt etwa ab 2015. Im WPki5 wird ein neuerliches Zweckentfremdungsverbot zwar mehrfach erwähnt, allerdings unter der Maßgabe, dass es erst bei einem stärkeren Wachstum der Stadt relevant werden könnte. Zum damaligen Zeitpunkt schätzte man das Ausmaß von Zweckentfremdung als sehr gering ein. Vielmehr sei das Gegenteil von Wohnraumzweckentfremdung der Fall: „Im Moment ist jedoch in Leipzig zum größten Teil eine Umwandlung von Gewerbe in Wohnraum zu beobachten.“ (WPki5, S. 49).

Mit einer Anfrage an den Sächsischen Landtag von (Bündnis 90/Die Grünen) im April 2017 und etwa ein Dreivierteljahr später mit einer ähnlichen Anfrage an die Leipziger Stadtverwaltung (von der SPD) kam das Thema der Zweckentfremdung von Wohnraum wieder in den politischen Diskurs. Zunächst wurde auf die unerlaubte Nutzung von Wohnungen als Ferienwohnungen, insbesondere per Vermietung über Sharing-Plattformen wie AirBnB u. a. abgestellt. Durch den Stadtrat wurden die Erarbeitung einer Datengrundlage sowie Bemühungen seitens der Stadt Leipzig auf Landesebene um die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für Zweckentfremdungsverbote gefordert (WPk_A18, S. 12). Die Stadt Leipzig ließ daraufhin eine Studie anfertigen,

deren Ergebnisse im Frühjahr 2020 vorlagen. Das Thema flaute in der öffentlichen Wahrnehmung wieder ab, wurde jedoch ergänzt um die Diskussion um einzelne leerstehende Wohnhäuser, die z. T. von Aktivist:innen vorübergehend besetzt wurden, um auf eine hier ebenfalls möglicherweise vorliegende Zweckentfremdung von Wohnraum durch spekulativen Leerstand aufmerksam zu machen.

Die (Nicht-)Anwendbarkeit eines Zweckentfremdungsverbots als Instrument lokaler Wohnungspolitik in Leipzig zeigt beispielhaft, wie sehr kommunale Politik auf die Zusammenarbeit mit der Landesregierung angewiesen ist. In Ländern mit regional sehr unterschiedlichen Herausforderungen für die Wohnraumversorgung (im ländlichen Raum, Klein- und Mittelstädten, Randgemeinden urbaner Kerne und Großstädte), so wie es in Sachsen der Fall ist, scheint dabei der lokale Handlungsbedarf oftmals auf Landesebene als nicht dringend genug wahrgenommen zu werden, um eine Verordnung oder ein Gesetz schnell zu verabschieden. Hinzu tritt, dass die letzte Zweckentfremdungsverordnung des Freistaates Sachsen über zwei Jahrzehnte zurück liegt, und somit auf die Erfahrung, die in Teilen mit personellen und institutionellen Strukturen verknüpft ist, nur noch in geringem Maße zurückgegriffen werden kann.

Kappungsgrenzenverordnung und Mietpreisbremse

Ein relativ junges Instrument in der Geschichte der Leipziger Wohnungspolitik ist die Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen (siehe dazu allgemein Kap. 2.2.5). Sie wird, zusammen mit der Mietpreisbremse (für Neuverträge), in Leipzig innerhalb der Wohnungspolitischen Konzepte erstmals 2015 erwähnt. Hier wird beides noch als Teil der wohnungspolitischen Instrumente deklariert, die erst bei einem starken Wachstum der Wohnungsnachfrage bzw. klaren Anzeichen eines angespannten Wohnungsmarktes in Betracht gezogen bzw. „geprüft“ (WPK15, S. 20 und S. 51) werden sollen. Die tatsächlich folgende und stärker als angenommene Zunahme der Wohnhaushalte in Leipzig ließ diese Situation schon bald eintreten. Gemeinsames bzw. zielorientiertes Agieren mehrerer Stadtratsfraktionen und zivilgesellschaftlicher, mietenpolitischer Gruppen führten zu einem Auftrag des Stadtrats an den Oberbürgermeister, sich bei der Sächsischen Landesregierung für die Schaffung der Voraussetzung für die Einführung einer Kappungsgrenzenverordnung einzusetzen. Aus Sicht der beteiligten Akteure war dieses Vorgehen letztlich erfolgreich (Int. 6, Pos. 28; Int. 10, Pos. 10–12). Es habe jedoch zu lange gedauert und durch eine zu frühe Ankündigung des Vorhabens seien sog. „Mitnahmeeffekte“ ermöglicht worden (Int. 10, Pos. 10–12). Flankiert worden sei dies durch eine entsprechende Pressemitteilung des Oberbürgermeisters, was von einem Interviewpartner als frühzeitiger Hinweis an die Leipziger

Wohnungsanbieter und damit als ein Handeln entgegen der Intention, Miet erhöhungen zu dämpfen, gewertet wird (Int. 10, Pos. 10). Diese Äußerung spielt darauf an, dass von der oben erwähnten Beauftragung durch den Stadtrat am 17.05.2017 (der bereits eine Diskussion und ein Vorlauf in den städtischen Gremien vorausging) bis zur Aufnahme der Stadt Leipzig in die Sächsische Kappungsgrenzenverordnung am 18.02.2018 neun Monate vergingen, in denen für Vermieter noch die Chance bestand, Mieterhöhungen von bis zu 20 % des bisherigen Mietpreises (und im Rahmen des Leipziger Mietspiegels) durchzusetzen. Ob und wie stark Vermieter von dieser Möglichkeit in dem betreffenden Zeitraum tatsächlich Gebrauch machten, ist jedoch nicht belegt.

Die sog. Mietpreisbremse ist ein ähnliches Instrument wie die Verordnung zur Absenkung der Kappungsgrenze. Während sich letztere nur auf bestehende Mietverträge bezieht, bewirkt die Mietpreisbremse eine Preisregulierung für Neuvermietungen von Wohnungen. Ausgenommen sind aber Erstvermietungen im Neubau. Folgerichtig werden diese Instrumente auch im Wohnungspolitischen Konzept 2015 gemeinsam aufgeführt und deren Prüfung vorgeschlagen. Im WPK_A18 ist dann allerdings nicht mehr von der Mietpreisbremse zu lesen, was v. a. auf einer kritischen Haltung dem Instrument gegenüber in einem die Überarbeitung begleitenden Expertenworkshop beruht (siehe Sachverhalt zur Beschlussvorlage VI-DS-05276 sowie die Anlage 2 (Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, 2018)). Dennoch wurde nach Diskussion im Stadtrat *zusammen* mit der Fortschreibung der Instrumente und Maßnahmen des Wohnungspolitischen Konzepts (VI-DS-05276) am 27.09.2018 u. a. der Beschluss gefasst, dass die „Beantragung der Mietpreisbremse für entsprechende Stadtviertel“ weiterhin von der Verwaltung geprüft werden solle.

Es zeigt sich gerade an den Vorgängen um die Mietpreisbremse, wie sehr einerseits die kommunalen Handlungsspielräume beim Einsatz wohnungspolitischer Instrumente von Faktoren außerhalb ihrer kommunalen Regelungskompetenzen bestimmt sind, andererseits von den Interessen der lokalen Akteure, deren Aushandlungsprozessen und Kooperationsbereitschaft. Diese resilienzrelevanten Prozesse kommen im folgenden Kap. 5.3 noch einmal unter der Perspektive der Resilienzprinzipien zur Sprache.

Soziale Wohnraumförderung und aufstockende Förderung der Kommune

Der Hauptanteil der Wohnraumförderung für die Sanierung und den Bau mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen besteht aus Förderprogrammen und Regelungen der Landes- und Bundesebene. Sie ist und war dennoch zeitweise für die Kommunalpolitik in Leipzig ein sehr relevantes Thema, nicht nur weil die Umsetzung solcher Förderprogramme in der Hand der Kommunen liegt.

Sie unterstützt Bauherren, prüft deren Anträge und reicht Fördergeld an diese weiter. Vielmehr kann sie auch selbst (z. B. über die eigene Wohnungsbaugesellschaft) mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum schaffen und die Fördermittel in Anspruch nehmen, sofern es solche Förderprogramme gibt. Zum einen sind bestimmte Bereiche der kommunalen Daseinsfürsorge-Aufgaben an die Verfügbarkeit von preisgünstigem Wohnraum und Belegungsrechten gebunden, zum anderen beeinflusst das Wohnungsangebot für einkommensschwächere Haushalte insgesamt die soziale Integration innerhalb der Stadt und in Quartieren. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe wird in den wohnungspolitischen Konzepten der Stadt Leipzig auch von Beginn an deutlich gemacht:

- „In der Stadt Leipzig ist ein ausreichender Bestand an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen langfristig sicherzustellen.“ (WPK94, S. 7 und WPK_A99)
- „Vor dem Hintergrund des versorgungspolitischen Auftrages der Stadt ist ein ausreichendes Angebot an preiswerten und belegungsgebundenen Wohnungen zu gewährleisten.“ (WPKo2, S. 10)
- „Ausreichend preiswerter Wohnraum sollte nicht nur für ALG II-Empfänger, sondern für alle einkommensschwachen Haushalte vorhanden sein. Haushalte, die sich am Wohnungsmarkt nicht selbst ausreichend mit Wohnraum versorgen können, müssen unterstützt werden. [...] Für Haushalte, die sich nicht allein am Wohnungsmarkt versorgen können und entsprechende Hilfen bzw. Betreuungsleistungen benötigen, soll ein gesondertes maßnahmenbezogenes und objektkonkretes Handlungskonzept entwickelt werden. Dabei sind Kooperationsverträge mit Eigentümern zu nutzen und ggf. Belegungsbindungen zu vereinbaren.“ (WPKo9, S. 9, 11)
- „Die Stadt nimmt die Aufgabe der sozialen Wohnraumversorgung von Haushalten, deren Einkommen nicht ausreicht oder die sich am Markt nicht selbst versorgen können, wahr.“ (WPK15, S. 22)

Wenngleich in den ersten Jahren nach 1989/90 ein allgemeiner Wohnungs mangel in Leipzig herrschte, waren die zu zahlenden Mieten zunächst noch kein Problem für einkommensarme Haushalte. Die Mietpreise waren noch bis 1995 reguliert, bis dahin erfolgte eine schrittweise Anpassung der sehr günstigen DDR-Mieten hin zu durch freies Marktgescchen bestimmteten Mieten. In Leipzig gab es zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung keine Sozialwohnungen wie in Westdeutschland im Sinne einer öffentlich geförderten Errichtung oder Sanierung von Wohnungen, die aufgrund der Förderung an Mietpreis- und Belegungsbindungen für eine bestimmte Dauer gekoppelt waren. Die Stadt besaß vielmehr Belegungsrechte für ca. 120.000 Wohnungen bzw. ca. 75.000 Woh-

nungen nach Rückgabe und Privatisierung (WPK94, S. 25), deren Zuteilung zu diesem Zeitpunkt nicht an das Einkommen der Haushalte gekoppelt war. Viele Haushalte mit Anspruch auf eine Sozialwohnung konnten sich also selbst am Markt versorgen. Das würde sich, so die Annahme der Leipziger Stadtverwaltung im Jahr 1994, nachzulesen im WPK94, S. 25–29, jedoch ändern, sobald die Regulierung der Mietpreise beendet werde. Auch die allgemeinen Belegungsbindungen fielen ab diesem Zeitpunkt weg, so dass eine massive Lücke im Wohnraumangebot für einkommensschwache Haushalte prognostiziert wurde.

Tatsächlich sollte es so kommen, dass die Mietpreise in Leipzig zunächst massiv anstiegen. Vor allem im Neubau und für jüngst sanierten Wohnraum wurden hohe Angebotsmieten aufgerufen, die aber aufgrund des weiteren Bevölkerungsverlusts und damit einhergehendem Überangebot an Wohnungen in Leipzig nicht realisiert werden konnten und entsprechend bis etwa 2005 wieder fielen (WPK02, S. 4; Monitoringbericht Wohnen 2008 und 2013/14). Die Anzahl der Belegungsbindungen sank zudem stark ab und neuen sozialen Wohnungsbau gab es bis dahin so gut wie gar nicht. Weder wurden dazu öffentliche Förderprogramme aufgelegt noch hatte dies in der Leipziger Wohnungsmarktsituation bis in die 2000er Jahre hinein Priorität.

Allerdings wurde 2009 reflektiert, dass das Schwinden der Mietpreis- und Belegungsbindungen zumindest in einigen Bereichen unerwünschte Auswirkungen auf die Wohnraumversorgung haben würde und deshalb bald Handlungsbedarf bestünde. So heißt es im Fachkonzept Wohnen, das 2009 als Teil des allgemeinen Stadtentwicklungskonzeptes erstellt wurde: „Ggf. sind neue Instrumente zur Sicherung der sozialen Wohnraumversorgung erforderlich, da die Möglichkeiten der Mietpreis- und Belegungsbindungen in den nächsten Jahren stark zurück geht. Dabei soll auch – im Rahmen der sehr begrenzten Möglichkeiten – dämpfend auf Segregationstendenzen eingewirkt werden, da diese durch den entspannten Wohnungsmarkt tendenziell verstärkt werden.“ (Stadt Leipzig, 2009b, BI-II).

Auch im Wohnungspolitischen Konzept 2015 wird nicht davon ausgegangen, dass grundsätzlich sozialer Wohnungsbau wieder anzustreben sei: „Aus der Perspektive Leipzigs besteht keine Notwendigkeit einer flächenhaften Förderung sozialen Wohnungsneubaus.“ (WPK15, S. 49). Allerdings wird auf punktuellen Bedarf wie eine Kostenabfederung bei (energetischen) Sanierungen sowie den Erhalt sozialer Durchmischung durch ortsbezogene Mietpreis- und Belegungsbindungen hingewiesen (ebd). Entsprechend wird der Wille formuliert, bei Bund und Land darauf hinzuwirken, dass ein entsprechendes Förderprogramm vom Freistaat Sachsen aufgelegt werde, was „den Erhalt und die Schaffung der sozialen Mischung in neuen und Bestandsquartieren unterstützt. Hierfür sollte die soziale Wohnungsbauförderung erneut mit Be-

legungsbindungen verbunden werden.“ (WPK15, S. 23). Beschlossen wurde das WPK15 dann zu einem Zeitpunkt, als bereits Anzeichen einer angespannten Wohnungsmarktlage in den unteren Preissegmenten vorlagen, die Situation hatte sich noch während der Erstellung des Wohnungspolitischen Konzepts bereits verschärft. So ist der Beschluss der Ratsversammlung zu verstehen, der zwar das WPK15 als solches annimmt, nur die Maßnahmen für die Variante „starkes Wachstum (obere Prognosevariante)“ zu verfolgen, sich also sofort auf die für eine angespannte Wohnungsmarktlage vorgeschlagenen Strategien und Instrumente zu konzentrieren. Deshalb heißt es im Beschluss in Hinsicht auf die Förderung sozialen Wohnungsbaus dann auch: „13. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, sich noch 2015 beim Freistaat Sachsen für eine „Soziale Wohnungsbauförderung“, insbesondere für die Großstädte, einzusetzen. 14. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, in Leipzig die Voraussetzungen zu schaffen, um Wohnungsbauförderungsprogramme sofort nach Vorliegen dieser auch umsetzen zu können.“ (WPK15, S. 58).

Mittlerweile wurde die Förderung mietpreisgebundenen Wohnungsneubaus vom Freistaat Sachsen aufgenommen (siehe Kap. 2.2.5). Die Förderung von bis zu 3,50 € pro neu geschaffenen Quadratmeter Wohnraum sieht eine Deckelung des Mietpreises auf 6,50 € pro Quadratmeter vor. Allerdings liegen diese Wohnungen damit immer noch über den nach KdU-Richtlinie der Stadt Leipzig festgelegten Höchstgrenzen für die Wohnraummiete. Die KdU-Richtlinie wird regelmäßig aktualisiert und orientiert sich an den Daten des qualifizierten Leipziger Mietspiegels. Daraus ergibt sich bislang noch eine relativ große Lücke zwischen KdU und dem über die soziale Wohnraumförderung festgelegten Mietpreis, so dass diese neu entstehenden Wohnungen nicht für Haushalte in Frage kommen, die auf Transferleistungsbezug angewiesen sind. Geförderter Wohnraum ist in Sachsen derzeit also nicht für die ärmsten und deshalb auf Transferleistungen angewiesenen Haushalte vorgesehen, sondern erst ab einem gewissen eigenen Einkommen. Dieser Widerspruch ist von Seiten des Bundes oder des Landes bislang nicht durch weitere wohnspolitische Maßnahmen gelöst worden.

Es gibt allerdings spezielle, unterstützende Förderprogramme der Stadt Leipzig, die andere soziale Belange in den Fokus nehmen, so wurden seit 2020 mehrere Fachförderrichtlinien beschlossen, die u. a. die aufstockende Förderung für besonders kleine und besonders große Wohnungen vorsehen, so dass diese zu einem mit den KdU-Sätzen kompatiblen Mietpreis angeboten werden. Darüber hinaus bezuschusst die Stadt Leipzig seit 2021 auch den aufgrund von Landesförderung mietpreisgebundenen Wohnungsneubau in solchen Stadtteilen, in denen die Angebotsmieten bereits so hoch liegen, dass allein durch die Landesförderung nicht mehr 6,50 € als Maximalmiete erreicht werden können. Diese aufstockenden Förderungen werden flankiert durch eine

Liegenschaftspolitik, die bei der Konzeptvergabe von Grundstücken eine Verpflichtung zu sozialem Wohnungsbau in begrenztem Maße berücksichtigt. Im Rahmen der Stadtentwicklung wird für größere Wohnungsneubaugebiete über städtebauliche Verträge mit den Investoren ein Anteil mietpreis- und belebensgebundener Wohnraum von mindestens 30 % vereinbart, wenngleich dadurch aufgrund der extrem langen Projektplanungs- und Bauzeiten keine raschen Wirkungen erzielt worden sind. Die Zahl der mietpreis- und belebensgebundenen Wohnungen in Leipzig wird für das Jahr 2019 mit 207 angegeben (Stadt Leipzig, 2021b, S. 46)

5.2.3

Kommunale Wohnungs- und Baugesellschaft LWB

Die Stadt Leipzig ist hundertprozentige Eigentümerin einer kommunalen Wohnungsgesellschaft, der Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH (LWB). Sie wurde am 10.12.1990 gegründet und übernahm die Bewirtschaftung von 186.000 Wohnungen in Leipzig, die bis dahin von ihrer Vorgängergesellschaft, dem volkseigenen Betrieb Gebäudewirtschaft Leipzig (GWL) verwaltet wurden. Die ersten Jahre waren von enormen Schwierigkeiten für die Wohnungsgesellschaft geprägt: Unklare Eigentumsverhältnisse und zahlreiche Rückübertragungsansprüche an die verwalteten Grundstücke, marode Gebäudesubstanz und Verfall der Wohnhäuser, unwirtschaftliches Vorgehen bei Sanierungen und Missmanagement durch die Geschäftsführung (auch bekannt als ‚Trabalski-Affaire‘). Mitte des Jahres 1992 drohte der Gesellschaft der Konkurs, der durch die Gewährung von städtischen Bürgschaften für Milliardenkredite abgewendet wurde. Zudem setzte die politische Forderung, Wohnraum in Ostdeutschland zu privatisieren (unterstützt durch die Regelungen des Alt-schuldenhilfegesetzes und Steuervergünstigungen für private Investoren) die LWB massiv unter Druck (Nabert & Adam, 2000, S. 142–153). Der durch öffentliche Gelder geförderte Wohnungsrückbau in Leipzig in den 2000er Jahren erstreckte sich hauptsächlich (zu ca. 70 %) auf Bestände der LWB und betrug in etwa 10.000 Wohnungen. Wohnungsverkäufe erfolgten mehrfach in sog. Paketen, etwa 1995: 5.551 WE (Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH, 2016, S. 80) und 2011: 2.577 WE (Schindlauer, 2015, S. 147), zu weiteren Verkäufen und Ausgliederungen von Wohnungsbeständen siehe Nabert & Adam (2000), S. 146f.

Von einem ursprünglichen Marktanteil von etwa zwei Dritteln am Leipziger Wohnungsbestand (1990) blieben nach Rückübertragungen, Verkäufen und Stilllegungen bzw. Abriss – knapp 25 % im Jahr 1999 und 11,5 % im Jahr 2011 – noch gut 35.000 Wohnungen übrig, der Marktanteil heute entspricht damit etwa 10,5 %. Wenngleich die LWB damit noch die größte institutionelle Wohnungsanbieterin in Leipzig ist, dürfte sich daraus noch keine marktbeeinflus-

sende Stellung ergeben. Dennoch stellt sie einen wohnungspolitischen Hebel dar, den die Leipziger Wohnungspolitik im Verlauf der vergangenen drei Dekaden in unterschiedlicher Weise nutzte.

Die Leipziger Lokalpolitik benennt die stadteigene Wohnungs- und Baugesellschaft bereits früh als Mittel für die Steuerung der Wohnraumversorgung. Die Gesellschaft ist dabei auf der einen Seite betriebswirtschaftlicher Rentabilität, auf der anderen Seite ihrem Gesellschaftszweck einer sicheren und sozial verantwortbaren Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung verpflichtet. Im WPK94 heißt es, „Die LWB als städtisches Wohnungsunternehmen ist ein wichtiges wohnungspolitisches Instrument der Stadt Leipzig. Sie muß bürgernah und stadtteilorientiert das „Wohnungspolitische Konzept der Stadt Leipzig“ umsetzen helfen. Die mittel- und langfristige Unternehmensplanung der LWB muß sich in Abstimmung mit dem Gesellschafter an diesen Zielen orientieren.“ (WPK94, S. 6). Entsprechend der damaligen Hauptaufgabe der Stadtentwicklung wird auch die LWB explizit zur Beseitigung von Wohnungsleerständen und zur Instandsetzung von Wohnraum aufgefordert, wobei auch Mieter:innen und Wohnungssuchenden Anreize gegeben werden sollen, durch Eigeninitiative stärker zum Wohnungserhalt beizutragen (WPK94, S. 8f). In den Formulierungen des WPK_A99 zeigt sich deutlich der Druck des massiven Wohnungsleerstands in der Stadt, unter dem auch die LWB steht. Besonders wichtig erscheint es daher zu dieser Zeit, eine Konzentration auf einen Kernbestand von 40.000 Wohneinheiten vorzunehmen und diese besser am Markt zu platzieren. Die immer noch bestehenden Restitutionsverfahren seien „schnellstmöglich“ zum Abschluss zu bringen sowie Veräußerungen und Stilllegungen von weiteren Wohnungen zu tätigen. Zugleich wird aber die Bedeutung der LWB zur Wohnraumversorgung von einkommensschwachen Bürger:innen betont, für die (wieder) Mietpreis- und Belegungsbindungen im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags geschaffen werden sollen (WPK_A99, [6.]).

Im WPKo2 offenbart sich die weitere Verschärfung der finanziellen Lage der LWB durch die immensen Wohnungsleerstände, wenn es heißt, „Im Sinne einer sicheren und sozial verantwortbaren Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung muss sie [die LWB] sich konsolidieren.“ (WPko2, S. 12), verbunden mit den Zielsetzungen Modernisierung, Sanierung, Rückbau und Verkauf von 10.000 WE zum Zweck der Teilentschuldung des Unternehmens.

Die Aufgaben der LWB werden im WPko9 differenzierter als bisher formuliert. So tritt ihre Rolle zur „Verringerung von Segregationstendenzen“ sowie der „Entwicklung in den Quartieren“ hinzu. Neben die Adressatengruppe der einkommensschwachen Haushalte treten nun auch die Senior:innen als besonders von der LWB zu beachtende bzw. mit bedarfsgerechtem Wohnraum zu versorgende Gruppe hinzu (WPko9, S. 16). Dazu werden Modellprojekte gefordert.

Zugleich wird aber an erster Stelle einer Aufzählung von Aufgaben und Zielen der Gesellschaft betont, dass auch die LWB langfristig einen „Beitrag für den städtischen Haushalt“ leisten soll, dementsprechend auch gewinnorientiert arbeiten soll. Es wird dazu die Erweiterung des Portfolios um höherpreisige Wohnungsangebote angesprochen (WPKo9, S. 19). Auch an zweiter Stelle, an der die Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten benannt wird, kommt zum Ausdruck, dass durch die Preispolitik der LWB an einigen Standorten wiederum die Ausgaben der Stadt Leipzig in Bezug auf die von ihr bedarfsgerecht festzulegenden und zu finanzierenden Kosten der Unterkunft begrenzt werden können.

Im Jahr 2011 werden erstmals vom Stadtrat Eigentümerziele für die LWB beschlossen. Sie schließen an die bereits im WPKo9 formulierten Zielstellungen an, erweitern und präzisieren diese jedoch. Auch hier werden die Wirtschaftlichkeit und Entschuldung des Unternehmens als primäres Ziel angegeben, weil sie „eine wesentliche Bedingung für eine angemessene Erfüllung der jeweiligen Sachziele darstellen“ (Stadt Leipzig, 2011). Die Verkleinerung des Wohnungsbestandes auch durch Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden ist dabei grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Erst in der Aktualisierung der Eigentümerziele im Jahr 2014 wird ein anzustrebender Mindestbestand von 36.000 WE festgelegt und eine Erweiterung des Bestands insbesondere in den Stadtgebieten, in denen der Marktanteil der LWB unter 5 % liegt (Stadt Leipzig, 2014a). Die nächste Aktualisierung der Eigentümerziele aus dem Jahr 2017 nimmt diese Zahl der WE wieder auf und ergänzt sie um einen zu erreichenden Marktanteil von 10,5 %. Der Wohnungsbestand soll perspektivisch bis 2026 auf 40.000 WE erhöht werden. Dazu wird u. a. festgelegt, dass Wohnungsneubau mit einem Sozialwohnungsanteil von mindestens 30 % stattfinden soll, innerstädtische Einzelverkäufe hingegen nicht mehr. Stattdessen sollen Grundstücke für kooperative Wohnprojekte und öffentliche Zwecke zur Verfügung gestellt werden (Stadt Leipzig, 2017). Tatsächlich konnte die (bereits in der dem Beschluss der Eigentümerziele vorausgehenden Debatte strittige) Zahl von 40.000 WE nicht gehalten werden, weil eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen ergab, dass sie „unter Berücksichtigung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Stabilität der LWB derzeit als nicht erreichbar eingestuft wird“ (WPK_A18, S. 5). Sie wurde zunächst auf 38.000 WE herabgesetzt und ein Prüfauftrag für das ursprüngliche Ziel formuliert. Das Ergebnis des Prüfauftrags stuft das Ziel unter den aktuellen Marktbedingungen als weitgehend unrealistisch ein, ebenso die Forderung nach einer Bestandserweiterung in den Stadtteilen, in denen die LWB unterrepräsentiert ist (Stadt Leipzig, 2020a).

Mit der Ergänzung des Wohnungspolitischen Konzepts 2018 kamen keine neuen Zielstellungen für die LWB hinzu. Sie wird weiterhin als „ein wichtiges Instrument zur praktischen Umsetzung sozial- und stadtentwicklungspoliti-

scher Ziele“ angesehen. Das äußerte sich in den letzten Jahren u. a. darin, dass die LWB einzelne Grundstücke für Konzeptvergaben (siehe 5.2.4 und 5.2.5) zur Verfügung stellt, Wohnungsneubau mit einem signifikanten Anteil an Wohnungen mit Belegungs- bzw. Sozialbindung v. a. in Zentrumsnähe schafft und seit 2021 Wohnungen für wohnungslose Menschen zur Verfügung stellt (gemäß dem Housing-First-Ansatz im Modellprojekt „Eigene Wohnung“, Stadt Leipzig, 2021c).

5.2.4 Kooperationsbereitschaft

Kooperationen und Vernetzungen im wohnungspolitischen Akteursfeld sind als resilienzrelevant einzustufen, weil sie die empirische Form von Konnektivität darstellen, die zu den am Beginn des Kapitels herausgearbeiteten Resilienz-Komponenten gehört. Ein Interagieren und teilweise gemeinsames Auftreten von Leipziger Akteuren kann über den gesamten Untersuchungszeitraum zwischen den politisch Aktiven sowie zwischen den Anbietern (v. a. Wohnungsgenossenschaften und institutionellen, privaten Anbietern von Wohnraum) beobachtet werden, wenn auch in unterschiedlichen Konstellationen und in unterschiedlicher Intensität. In diesem Kapitel werden einige der Leipziger Vernetzungen herausgegriffen, die in den Experteninterviews häufiger erwähnt wurden. Sie werden im Folgenden vorgestellt, damit die Entwicklung dieser Vernetzungsstrukturen im Weiteren als bekannt vorausgesetzt werden kann. Voraussetzung für eine erfolgreiche Vernetzung ist aber zunächst ein gewisses Maß an Kooperationsbereitschaft, deren Ausprägung in Leipzig in diesem Kapitel untersucht wird.

Anhand der wohnungspolitischen Konzepte lässt sich nachvollziehen, dass der politische Wille zur Kooperation schon seit langem geäußert und auf unterschiedlichen Ebenen vollzogen wird. Die ämter- sowie fraktionsübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung und des Stadtrats findet ihren Ausgangspunkt bereits in den 1990er Jahren, als interne Kooperation für die damaligen großen Herausforderungen der Erneuerung einer stark zerfallenen Stadt als dringend geboten angesehen wurden. Wohnungspolitik wurde schon damals mit städtebaulichen Themen und Stadtentwicklung verzahnt behandelt. Das erste wohnungspolitische Konzept wurde von einer „interfraktionelle[n] Arbeitsgruppe der Stadtverordnetenversammlung und de[m] Oberbürgermeister der Stadt Leipzig“ (WPK94, S. 1) getragen, wie es gleich auf dem Deckblatt des Dokuments heißt. Im Vorwort betont der damalige OBM Hinrich Lehmann-Grube erneut den besonderen Willen der politischen Fraktionen, „einen tragfähigen Grundkonsens“ (WPK94, S. 3) herzustellen, der in den folgenden Jahren zum typischen und auch erfolgreichen Muster der Arbeitsweise im wohnungspolitischen Feld werden würde.

Fünf Jahre später, im WPK_A99 liest sich anhand der dem Dokument vorangestellten Anmerkungen zu den an der Erarbeitung beteiligten Ämtern und Institutionen ab, dass neben sieben städtischen Ämtern auch die Wohnungsanbieter in Form von LWB, Haus und Grund e.V., Baugenossenschaft Leipzig e.G. und Wohnungsbaugenossenschaft Kontakt e.G. sowie eine Interessenvertretung der Mieter:innen (Mieterverein Leipzig) beteiligt waren. Es wird deutlich, dass in den Augen der beteiligten Akteure die skizzierte Wohnungsbau- und Stadterneuerungspolitik nur in enger Kooperation mit der Wohnungswirtschaft umsetzbar ist (WPK_A99, S. 26). Die Beteiligung und Konsensbildung unter den Akteuren wird im Prozess der folgenden wohnungspolitischen Konzepte weiterverfolgt und erweitert, Verweise darauf finden sich im WPKo2 bzw. dem dazugehörigen Stadtratsbeschluss (WPKo2, S. 2, 3 und 6). Im WPko9 geht es explizit darum, „die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft zu verbessern“ (WPko9, S. 3, siehe auch ebd., S. 8), auch diesmal wurde ein Arbeitskreis aus städtischen Ämtern („Fachressorts“, ebd., S. 10) und einer Reihe von Vertretern der Wohnungswirtschaft (LWB, private Einzeleigentümer:innen, Genossenschaften) sowie dem Mieterverein gebildet (Teilnehmer siehe ebd.). Im WPko9 wird erstmals ausführlicher die Bildung von Kooperationsstrukturen unter den „relevanten Wohnungsmarktakteuren“ (WPko9, S. 18) als Ziel formuliert. Sie ist, neben der Erreichung der zuvor genannten operativen Ziele, auch Voraussetzung für das kontinuierliche und kleinräumige Wohnungsmarktmonitoring (siehe Kap. 5.2.1) bzw. die Optimierung der Datengrundlage. Der bereits erwähnte Arbeitskreis sollte dazu in regelmäßigen Treffen (zwei bis drei Mal jährlich) institutionalisiert werden. Weiterhin sollte die „Umsetzung der Ziele des Wohnraumversorgungskonzeptes [...] durch Kooperationsprojekte forciert werden.“ (WPko9, S. 18)

Im WPK15 wird erneut an mehreren Stellen die Notwendigkeit von Kooperationen zur Umsetzung der (neuen) wohnungspolitischen Leitlinien betont. Dort heißt es: „Bei der Umsetzung des Wohnungspolitischen Konzepts sind nicht nur alle Beteiligten von landes- und bundespolitischen Entscheidungen hinsichtlich Gesetzgebung und Förderung abhängig, sondern auch auf Kooperation miteinander angewiesen. Das Konzept ist als Selbstbindungsbeschluss des Stadtrates handlungsleitend für die Stadtverwaltung. Es bietet aber auch den Handlungsrahmen für Wohnungsmarktakteure und Stadtgesellschaft und ist Grundlage für die weitere Kooperation. Hierbei möchte die Stadt mit allen Wohnungsmarktakteuren, die Verantwortung für die Stadtgesellschaft übernehmen und sich für die Umsetzung der in den Leitlinien formulierten Zielsetzungen einzusetzen wollen, zusammenarbeiten.“ (WPK15, S. 7). Weiter im Abschnitt zur Kooperation: „Die Stadt ist jedoch darauf angewiesen, dass Wohnungsmarktakteure die wohnungspolitischen Zielsetzungen weitestgehend auch für sich annehmen und sich bereit erklären, diese durch ihr Handeln zu finanzieren und umzusetzen. Für ein gemeinsames Agieren ist daher gegenseitiges Verständnis,

Vertrauen und Erfahrungsaustausch und vor allem kontinuierliche Kommunikation erforderlich. Vor diesem Hintergrund soll die breite Akteursbeteiligung, welche im Rahmen des Prozesses zur Fortschreibung des Wohnungspolitischen Konzepts begonnen wurde, fortgesetzt werden.“ (WPK15, S. 54). So werden einerseits eine kontinuierliche Kommunikation und Zusammenarbeit in Form von Workshops und einem Bündnis für Wohnen generell sowie für konkrete Themen angestrebt. Der Akteurskreis werde „entsprechend den Bedarfen und Interessierten erweitert und ausgebaut“ (WPK15, S. 55).

Diese Maßnahme wird im Jahr 2018 noch erweitert um ein „Bündnis für kostengünstiges Bauen“ (WPK_A18, S. 17), das dann tatsächlich auf Betreiben der Stadtverwaltung bzw. des Oberbürgermeisters der Stadt Leipzig als „Leipziger Bündnis für bezahlbares Wohnen“ ins Leben gerufen wurde. Mitglieder neben der Stadt Leipzig sind, Stand Dezember 2021, die privaten Wohnungswirtschaftsunternehmen BUWOG, Instone Real Estate, Otto Wulff Leipzig, GRK Holding, Hildebrand & Partner, Vonovia SE, Goldbeck Nordost GmbH; die Leipziger Wohnungsgenossenschaften WBG Kontakt, BGL, Unitas, VLW, Wogetra und WG Lipsia e. G.; die städtische Wohnungs- und Baugesellschaft LWB; die zivilgesellschaftlichen Initiativen Kontaktstelle Wohnen und Netzwerk „Leipzig – Stadt für alle“ sowie der Mieterverein Leipzig e. V. und der Eigentümer-Verein Haus und Grund e. V. Die aktuelle Bereitschaft zur Kooperation ist jedoch als eher gering einzuschätzen, zumindest wurde bislang nicht mehr als ein „Letter of Intent“ vom Bündnis verfasst und nach offenbar kontroverser Diskussion eine unabhängige Wohnungsmarktanalyse eingefordert, die in Form der Wohnungsmarktmarkstudie 2021 vom Gutachter- und Konzeptbüro Timourou erstellt wurde. Für diese Studie stellten immerhin zehn der im Bündnis für bezahlbares Wohnen vertretenen Wohnungsanbieter Daten zur Verfügung (Jacobs & Diez, 2021, S. 10), was in dieser Form neu ist und eine Verbreiterung bzw. Spezifizierung der Datenlage zum Leipziger Wohnungsmarktgeschehen bedeutet. Bezuglich des vereinbarten Ziels, durch das Bündnis mehr geförderten Wohnraum zu schaffen, ist nach etwa zwei Jahren eine eher ernüchternde Bilanz zu ziehen. Zudem klingt in einem Beitrag des MDR Sachsen eine deutliche Verstimmung und Uneinigkeit der Bündnispartner an, einer Äußerung zufolge sollen sich „[e]inzelne Bündnispartner [...] bereits abgewendet [haben]“ (MDR Sachsen, 2021).

Interessant ist in diesem Zusammenhang jedoch die Vernetzung jeweils innerhalb der – sich in ihren Interessen oftmals gegensätzlich positionierenden – Akteursgruppen von Wohnungsunternehmen, insbesondere der Genossenschaften einerseits und den Interessenvertretern der Wohnenden andererseits, zu denen der Mieterverein, die Kontaktstelle Wohnen, Mieter:innen-Initiativen und die teilweise dem linken politischen Spektrum zuzuordnenden Recht-auf-Stadt-Gruppen zählen.

Die Wohnungswirtschaft tritt seit mehreren Jahren nach außen regelmäßig geeint auf. In gemeinsamen Positionspapieren und durch Medien vermittelte Äußerungen zur Leipziger Wohnungspolitik präsentieren die Unternehmen ihre Interessen öffentlichkeitswirksam, so z. B. das „Positionspapier der Leipziger Immobilienakteure zur angestrebten Mietpreiskappung in Leipzig“ vom 02.04.2014 (siehe Julke & L-IZ, 2014; L-IZ, 2014) oder die gemeinsame Pressekonferenz und Pressemitteilung der Wohnungsgenossenschaften vom 14.08.2018 zur Debatte über Mangel an bezahlbarem Wohnraum in Leipzig. Weitere Recherchen und die Aussagen mehrerer Interviewpartner:innen zeigen, dass zudem die privatwirtschaftliche Public-Relations-Agentur Immo-com mit Sitz in Leipzig die Vernetzung der Leipziger Wohnungswirtschaft und eine nach außen gerichtete, gemeinsame Interessenvertretung vorantreibt. Die Bestands- und Neubaustrategien der jeweiligen Akteure scheinen hingegen unabhängig voneinander bzw. nicht miteinander abgestimmt zu sein (Int. 2).

Die Vernetzung von Mieter:innen-Initiativen und ‚Stadt-für-alle‘-Gruppen untereinander, die es in Leipzig vermehrt seit der Zeit des erneuten Stadtwachstums und damit einhergehender, partieller Gentrifizierungserfahrungen gibt, wird vor allem durch die individuellen Akteure selbst betrieben. Die Gruppe „Leipzig – Stadt für alle“ ist neben dem Mieterverein Leipzig ein zentraler Anlaufpunkt für entsprechende Anliegen und pflegt Beziehungen zu einzelnen Initiativen in Leipzig. Die Interessen sind jedoch teilweise partikular und im Detail nicht immer kompatibel. Die geringere institutionelle Verfasstheit dieser Gruppen begünstigt aber auch flexible Netzwerkstrukturen und ständige Anpassung. Zwischen Leipzig – Stadt für alle, der Kontaktstelle Wohnen und dem Vorstand des Leipziger Mietervereins gibt es seit kurzem auch personelle Überschneidungen.

5.2.5 Partizipation

Im Themenfeld urbaner Resilienz muss, wenn soziale Aspekte betrachtet werden, auch die Frage nach der Teilhabe unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen sowie der Abwägung von Kompromissen gestellt werden, weil ein Resilienzmanagement in der Regel ‚Profiteure und Verlierer‘ hervorbringt. Die Frage nach der *resilience for whom* sollte in einer Resilienzanalyse nicht außer Acht gelassen werden (siehe Kap. 2.1.6). In diesem Zuge bietet es sich für den Bereich der Wohnraumversorgung an, die Partizipationschancen von Bürger:innen und ihren Beitrag zur Resilienz zu untersuchen.

Die Teilnahme von Bürger:innen und zivilgesellschaftlichen Gruppen als Gestalter:innen ihrer eigenen Wohnverhältnisse hat in Leipzig vielfältige Formen. Trotz des sehr geringen Anteils von teilweise selbstnutzenden Wohnungsei-

gentümer:innen, der zwischen 1992 (5 %) und 1999 (14 %) zwar leicht gestiegen ist, sich aber seitdem bis heute kaum verändert hat (Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen, 2010, S. 50), spielten die Notwendigkeit aber auch der Willen zur Eigenleistung und die Inbesitznahme von Wohnungen vor allem in den Jahren des Wohnungsleerstands und der Stadterneuerung eine Rolle. Besonders hervorzuheben ist das Engagement des Vereins Haushalten e.V., der sich für Zwischennutzungen unterschiedlicher Art einsetzte und das Konzept der Wächterhäuser in Leipzig bekannt gemacht hat. Gleichzeitig wurden private Engagement, die Beteiligung von Mieter:innen an der Instandsetzung von Wohnraum und die Rolle von Selbstnutzer:innen, insbesondere in den 1990er Jahren, als notwendiger und aktiv zu fördernder Teil der Wohnraumstrategie sowie der Stadtentwicklung in den wohnungspolitischen Konzepten thematisiert. Im ersten WPK drückte sich noch die Hoffnung aus, Leipziger Bürger:innen für ein stärkeres finanzielles Engagement gewinnen zu können, das vor allem über eine Wohneigentumsbildung (zur Selbstnutzung) angestrebt wurde. Wenn möglich, sollten Mieter:innen die von ihnen bewohnten Wohnungen kaufen (WPK94, S. 5; S. 9) bzw. Vorrang im Falle einer Veräußerung von bewohntem Wohnraum haben (ebd., S. 20). Ähnliches galt damals auch für Gewerbenutzung in teilgewerblich genutzten Wohnhäusern (ebd., S. 21). Auch der Neubau sollte Selbstnutzer:innen erleichtert werden (ebd., S. 12). Es ist von „einem großen Nachholbedarf der Bürger bei der Bildung von Wohneigentum“ (ebd., S. 19) zu lesen. Weiterhin wird auf die Eigenleistung und aktives Zutun bei der Sanierung und Instandsetzung durch Mieter:innen gesetzt (ebd., S. 8), zudem wird die „Mietermitbestimmung“ (ebd., S. 5) als unterstützungswürdiges Kriterium bei der Neuordnung der Wohnraumbewirtschaftung genannt. Weiterhin sollte eine effektivere Nutzung des vorhandenen Wohnraums durch die Unterstützung von Wohnungstausch unter Mieter:innen erreicht werden (ebd., S. 20).

Kaum verändert werden diese Strategien im WPK_A99 übernommen. Dies zeigt jedoch auch, dass die entsprechenden Bemühungen in den vorangegangenen Jahren noch nicht von größerem Erfolg gekrönt waren, die Eigentumsbildung bzw. Selbstnutzer-Aktivierung im innerstädtischen Bestand also auf beinahe unverändertem Niveau geblieben ist. Andernfalls hätte der Wortlaut im WPK_A99 verändert werden können bzw. müssen, weil dann ein Strategiewechsel möglich gewesen wäre. Das WPKo2 offenbart, welche Entwicklung stattdessen an den Rändern der Stadt stattgefunden haben: „Eigentumsbildung durch Selbstnutzer findet im Zuge der Kommunalen Gemeindegebietsreform zunehmend innerhalb der Stadt Leipzig statt. Die Fertigstellungs- und Kauffallzahlen im individuellen Wohnungsbau in Leipzig sind 1999 sprunghaft angestiegen, 2000 wieder etwas zurückgegangen.“ (WPKo2, S. 5). D. h., die Neubaugebiete für Einfamilienhäuser entstanden in den 1990er Jahren auf der sprichwörtlichen grünen Wiese am Stadtrand bzw.

in den Gemeinden im direkten Umland Leipzigs die mit der Gemeindegebietsreform 1999 dem Leipziger Stadtgebiet eingemeindet wurden. So ist der besagte sprunghafte Anstieg des individuellen Wohnungsbaus zu erklären. Gleichzeitig konstatiert das WPK02 die im Vergleich dazu relativ geringe Quo- te von Eigentumsbildung durch Selbstnutzer:innen im Bestand (ebd.). Insofern folgerichtig wurde im WP K02 eine stärkere Konzentration auf die Selbstnutzung „insbesondere im Altbaubestand und auf Recyclingstandorten in den Be- standsquartieren“ (WP K02, S. 11) und die Verstärkung der öffentlichen Unter- stützung für solche privaten Bau- und Sanierungsvorhaben festgeschrieben. Man erhoffte sich neben einer Stabilisierung der Quartiere und dem Erhalt städtebaulich wertvoller Substanz auch die Mitfinanzierung des Stadtumbaus durch private Nutzer:innen sowie eine Reduzierung des Flächenverbrauchs am Stadtrand (ebd.). Dazu gehörte neben einer entsprechenden Liegenschafts- politik u. a. die Beratung von (potenziellen) Eigentümer:innen bzw. Selbstnut- zer:innengemeinschaften.

Das WP K09 beinhaltet keine spezifischen Neuerungen in Hinsicht auf die Strategie zur Eigentumsbildung. Es wird wiederum eine Stagnation der Eigen- tumsquote in Leipzig als Ausgangssituation beschrieben, jedoch werden kei- ne neuen oder veränderten Strategien ergriffen. Im Wesentlichen werden die Ziele und Maßnahmen des vorherigen Konzepts wiederholt. Die Aktivierung bzw. Vergabe von Flächen für preisgünstige Stadthäuser für Selbstnutzer:in- nen, die Unterstützung und Beratung von Selbstnutzer-Projekten im Bestand sowie Mieterprivatisierung von Wohnungen aus dem Bestand der größeren Wohnungsanbieter werden explizit angesprochen, allerdings ohne hier die Be- deutung des privaten Engagements zum Erhalt des Wohnungsbestandes und der Lebensqualität hervorzuheben.

Erst im WP K15 äußert sich wieder eine Wertschätzung des zivilgesellschaftli- chen Engagements und der Eigeninitiative, die gemäß dem Konzept von der Stadt Leipzig unterstützt werden sollen. Deutlich vielfältiger und detaillierter wird nun auf Hausprojekte, Selbstnutzer:innen-Initiativen, gemeinwohlorientierte Eigentumsformen und die Vielfalt der Wohnformen verwiesen, die es zu unter- stützen und erhalten gelte (WP K15, S. 15f). Ihre Bedeutung für die Stabilisierung von Nachbarschaften wird weiterhin gewürdigt, der Unterstützungsbedarf wird nun aber nicht mehr durch den Beitrag der Wohnungseigentumsbildung zum Stadtumbau bzw. Sicherung der Wohnraumversorgung in Leipzig begrün- det, sondern durch den mittlerweile kleiner werdenden Spielraum und die ge- ringeren Chancen für Selbstnutzer-Projekte in einem sich verengenden Grund- stücks- und Immobilienmarkt. Hier ist in der wohnungspolitischen Strategie ein Wandel klar zu erkennen. Erstmals werden im WP K15 die Instrumente der sozialgerechten Bodennutzung (relevant für große Wohnungsbau- und Stadt- entwicklungsprojekte) sowie die Konzeptvergabe (für einzelne Grundstücke

und Bestandsgebäude), die benachteiligte Nachfragegruppen unterstützen sollen, genannt. Zur Begleitung dieser Konzeptvergaben sowie zur Unterstützung von kooperativen Bau- bzw. Wohnprojekten sowie Mieter:innengemeinschaften vielfältiger Art wird das Netzwerk Leipziger Freiheit nun im Rahmen der WPK15 institutionalisiert (WPK15, S. 45). Im WPK_A18 wird diese Struktur, das Netzwerk Leipziger Freiheit als Koordinierungsstelle für vielfältige Beratungsmöglichkeiten noch einmal bekräftigt und gestärkt. Darüber hinaus werden im WPK15 (S. 46) und im WPK_A18 (S. 10) die gezielte Ansprache und Beratung von Eigentümer:innen von Bestandsgebäuden, die noch zu sanierende und für den Wohnungsmarkt zu reaktivierende Wohnungen bergen, festgelegt.

5.2.6

Ergebnis: Potenziale mit Hemmungen

Durch die vorangegangene Analyse konnten einige Elemente der strukturellen und konnektiven Ressourcen, die der kommunalen Wohnungspolitik in Leipzig zur Verfügung stehen, herausgearbeitet werden. Die empirischen Ausprägungen der Dimensionen „strukturelles Potenzial“ und „Konnektivität“ wurden innerhalb der fünf Themen (1) Monitoring, (2) wohnungspolitische Instrumente, (3) kommunale Wohnungs- und Baugesellschaft, (4) Kooperationsbereitschaft und (5) Partizipation sichtbar gemacht. Die Resilienzanalyse wird durch die ganzheitlichere, thematische Betrachtungsebene insofern angereichert, als dass sie um eine mit der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes stärker korrespondierende Perspektive ergänzt wird.

Das kleinräumige Wohnungsmarktmonitoring mit seiner detaillierten und kontinuierlichen Beobachtungspraxis erweist sich als eine Form des strukturellen Potenzials, das über den gesamten Untersuchungszeitraum für die Leipziger Wohnungspolitik von hoher Bedeutung war. Die von der Stadt Leipzig erhobenen und ausgewerteten Daten stellen für die Akteure die Basis für wohnungspolitische Beschlüsse (WPKs) und deren Umsetzung dar, sie sind anerkannt als Werkzeug zur Überprüfung des Erreichens von wohnungspolitischen Zielen. Die für Resilienzanalyse und -steuerung besonders wichtige Beständigkeit des Monitorings wird von den Akteuren nicht in Frage gestellt. Bemerkenswert ist zudem, dass das Wohnungsmarktmonitoring auch als bedeutsam für die Stadtentwicklung Leipzigs angesehen wird und somit eine integrierte, das gesamte „System Stadt“ betreffende Sichtweise eingeübt zu sein scheint. Die Kehrseite der hohen Relevanz des Monitorings ist jedoch, dass es, trotz der wissenschaftlichen Standards, nach denen es entwickelt und erhoben wird, politisiert und von Akteuren, deren Interessen berührt sind, in Frage gestellt wird. Das betrifft insbesondere die für Leipzig in den vergangenen dreißig Jahren stark prägende Leerstandsquote.

Als strukturelles Potenzial sind auch die gesetzlich geregelten Möglichkeiten einer Kommune anzusehen, die als wohnungspolitische Instrumente bezeichnet werden. Unter ihnen wurde die Anwendung bzw. Umsetzung in Leipzig von sozialen Erhaltungssatzungen, Zweckentfremdungsverboten, der sog. Mietpreisbremse und der Förderung von mietpreisgebundenem Wohnraum beleuchtet. Es zeigt sich, dass die Stärke dieses strukturellen Potenzials maßgeblich von Entscheidungen abhängt, die nicht von der Kommune, sondern auf Landesebene getroffen werden. Eine Zusammenarbeit oder zumindest einheitliche politische Linie von Land und Kommune wären notwendig. Am Beispiel der sozialen Erhaltungssatzungen und der Zweckentfremdungsverordnung ist abzulesen, dass zumindest in den Augen einiger Leipziger Akteure der Freistaat Sachsen den Einsatz dieser Instrumente eher hemmte, indem die Feststellung einer angespannten Wohnungsmarktlage für Leipzig erst spät erfolgte und entsprechende Verordnungen nur zögerlich verabschiedet wurden. Ähnlich verhält es sich beim Instrument der Mietpreisbremse, bei dem zusätzlich die Abhängigkeit vom taktischen Verhalten lokaler Akteure für deren Wirksamkeit vermutet werden kann.

Die Förderung für den Bau (und den Umbau) mietpreisgebundenen Wohnraums weist ebenfalls eine wesentliche Abhängigkeit der Kommune von der Verfügbarkeit von Bundes- und Landesförderprogrammen auf. Deren strukturelle Ausgestaltungsfehler (wie die Festsetzung des Mietpreises auf 6,50 € und damit noch weit oberhalb des Betrages, den Haushalte mit Transferleistungsbezug bzw. sehr niedrigen Einkommen für Wohnraum in Leipzig ausgeben können), konnte die Stadt Leipzig zumindest ansatzweise mit Förderprogrammen aus eigenen Mitteln mildern. Es wird sich erst zukünftig zeigen, ob damit in relevantem Umfang tatsächlich preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden kann. Durch städtebauliche Verträge hat sie zudem die Möglichkeit genutzt, private Bauherren zur Errichtung geförderten Wohnungsbaus zu verpflichten.

Der soziale Wohnungsbau ist zudem ein Instrument, für dessen Nutzung die Stadt Leipzig mit ihrer kommunale Wohnungs- und Baugesellschaft eine relativ gute strukturelle Voraussetzung hat. Allerdings war dieses Potenzial nicht zu jeder Zeit gleich hoch. Schon in den 1990er Jahren erkannte die Stadt Leipzig die Bedeutung der LWB als Hebel für die Steuerung der Wohnraumversorgung. Somit kann mit deren Bestehen über den gesamten Untersuchungszeitraum und der Entscheidung, die Gesellschaft nicht aus dem städtischen Besitz durch Privatisierung zu entfernen, von einem beständigen Beitrag zum strukturellen Potenzial gesprochen werden, wenngleich die massive Verkleinerung des Wohnungsbestandes durch Restitution, Verkäufe und den Rückbau sowie die verlangte Transformation von einem hoch verschuldeten zu einem wirtschaftlich stabilen Unternehmen die Optionen für eine direkte Umsetzung wohnungs-

politischer Ziele (über Eigentümerziele) schmälerten. Eine Bewertung, wie stark die LWB als strukturelles Potenzial die Leipziger Wohnraumversorgung stützen, muss daher ambivalent ausfallen. Im Sinne eines Beitrags zur Resilienz als Anpassungs- und Transformationspotenzial müssten darüber hinaus die internen Strukturen der Wohnungsgesellschaft berücksichtigt werden. In den frühen 1990er Jahren boten sie ein sehr hohes Potenzial, was aber durch äußere, rechtliche Zwänge sowie finanzielle Probleme sehr schnell entkräftet wurde. Im weiteren Verlauf des Untersuchungszeitraumes und bis heute hält die konservative, grundsätzlich auf Absicherung bedachte Unternehmensstrategie an, so dass die LWB eher als ‚schlummernd‘, denn als aktives Potenzial bezeichnet werden kann.

Zur Konnektivität zählen die Kooperationsbereitschaft und die Vernetzung von Akteuren. Vernetzung wird in Leipzig schon seit Beginn der 1990er Jahre ämterintern, im Stadtrat fraktionsübergreifend sowie zwischen beiden Institutionen praktiziert. So bildete sich eine relativ starke Allianz, die auch die Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft suchte. Die damals gesehene Notwendigkeit zur engen Einbindung der Wohnungswirtschaft in den Stadtneuerungsprozess lebte in einem recht engen, auf Kooperation ausgerichteten Verhältnis zu Investoren und Wohnungseigentümern weiter fort. Die Mieter:innen-Seite ist hingegen von Beginn an nur sehr schwach vertreten. Erst in der dritten Phase wurden auch Mieter- und Selbstnutzerinitiativen sowie zivilgesellschaftliche Akteure in die offiziellen Kooperationsstrukturen integriert. Die wechselnde oder erst im Zeitverlauf entstehende Konnektivität dieser Netzwerke hatte offenbar besonderen Einfluss auf die Entwicklung der Leipziger Wohnraumversorgung. Aus diesen Allianzen sind (mehr oder weniger erfolgreiche) wohnungspolitische Strategien hervorgegangen, sie konnten zumindest die Diskurse mitgestalten.

Eine besondere Rolle in der Ausprägung von Konnektivität kommt den Partizipationsmöglichkeit von Bürger:innen als Möglichkeit zur Gestaltung ihrer Wohnverhältnisse zu, die sich in Leipzig u. a. durch Selbstnutzer:innen und deren Eigeninitiative äußert. Bereits im Zuge der wohnungspolitischen Strategien zur Herstellung eines freien Wohnungsmarktes in den 1990er Jahren wurde die Wohneigentumsbildung und Aktivierung von Selbstnutzer:innen, auch als Beitrag zur Sanierung der vielen baufälligen Wohngebäude, angestrebt. Obwohl der Wille und die Maßnahmen dazu in den Wohnungspolitischen Konzepten der 1990er Jahre verankert und bekräftigt wurden, gelang es jedoch nicht in nennenswertem Umfang, Leipziger:innen zum Erwerb von (selbstgenutztem) Wohneigentum im Bestand zu bewegen. Angesichts der in dieser Zeit sehr geringen Einkommen und kaum vorhandener Vermögen bei Bürger:innen der ehemaligen DDR muss dieses Ziel auch als unrealistisch bewertet werden. Kaum ein Haushalt hätte die notwendigen finanziellen Mittel

für einen Wohnungskauf und die Sanierung aufbringen können. Jedoch gibt es zu Beginn der 2000er Jahre einige bemerkenswerte und durchaus auf Quartiere und darüber hinaus ausstrahlende Projekte von sog. Wächterhäusern und Ausbauhäusern, die durch kooperationsbereite Eigentümer:innen und engagierte Eigenleistung der Nutzenden besondere, teils alternative Wohnformen ermöglichten, aus denen eine Leipziger Hausprojekt-Szene entstand. Diese Projekte stellten zwar nur eine Nische im Wohnungsmarkt dar, bis zum Jahr 2010 waren gerade einmal 13 Wächterhäuser etabliert (Florentin, 2010, S. 95). Sie waren aber entscheidend für die Vernetzung ähnlicher Initiativen sowie der Selbstnutzerberatung, die schließlich mit der Koordinierungsstelle „Netzwerk Leipziger Freiheit“ eine institutionalisierte Verbindung zur Stadt Leipzig und ab 2015 Eingang in die wohnungspolitischen Konzepte fanden. Für den Bereich der Partizipation in Form von selbstgenutztem Wohneigentum oder anderen Formen der Mitgestaltung der eigenen Wohnverhältnisse kann man daher von einer geringen, aber über den Untersuchungszeitraum zunehmenden Konnektivität ausgehen.

Resümierend lässt sich die dem Kapitel zugrunde liegende Teilstudienfrage folgendermaßen beantworten: Das strukturelle Potenzial, welches der kommunalen Wohnungspolitik in Leipzig zur Verfügung steht, setzt sich aus einer relativ genauen und kontinuierlichen Beobachtung der Wohnraumsituation, einem Grundstock an wohnungspolitischen Instrumenten und der Möglichkeit zum kommunalen Wohnungsbau durch ein eigenes Wohnungsunternehmen zusammen.

Einschränkungen müssen für alle drei Elemente gemacht werden. Das Monitoring wird durch die eingeschränkte Datenverfügbarkeit insbesondere bei speziellen, aber relevanten Fragestellungen begrenzt, durch die Zeitverzögerung, mit der es veröffentlicht wird, und durch das In-Frage-Stellen durch einige Akteure bzw. die mangelnde Akzeptanz als objektive, für alle Akteure verbindliche Diskussionsgrundlage. Die Haupteinschränkung beim Potenzial der wohnungspolitischen Instrumente ist in der Abhängigkeit von den übergeordneten legislativen Ebenen des Bundes und des Landes zu sehen. Die Möglichkeiten der kommunalen Wohnungsgesellschaft erfahren Begrenzung durch eine zeitweise sehr prekäre Finanzlage, die Verminderung ihres Marktanteils durch Privatisierungsverkäufe und den Abriss von Wohnungen sowie ihre eher geringe interne Innovationskraft.

Die Konnektivität als Ressource für eine resilienzorientierte, kommunale Wohnungspolitik besteht in einer relativ langen Tradition der Kooperation von Stadtverwaltung und Wohnungsanbietern. Sie kann durchaus in vielen Phasen als spannungsvoll bezeichnet werden, jedoch riss sie nie ab bzw. wurde immer wieder und unter unterschiedlichen Voraussetzungen von Seiten der

Politik und Verwaltung gesucht und erneuert. Die Absicht, Wohnungseigentümer:innen einzubinden und sie für wohnungspolitische Ziele zu gewinnen, entpuppt sich im Kontext von Resilienz als schwierig, weil dadurch eine große Abhängigkeit vom – von wirtschaftlichen Interessen geprägten – Agieren der Wohnungsanbieter aufrechterhalten wird. Eine Investoren- und eigentümerfreundliche Haltung der Leipziger Wohnungspolitik und gleichzeitig eine schwache Position bzw. Vernetzung der Mieter:innen-Interessen ließ bis in die 2010er Jahre eine recht einseitige wohnungspolitische Strategie zu. In Hinblick auf die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit der Wohnraumversorgung ist dies eher negativ zu bewerten. In anderen Situationen kann sie aber die Handlungsfähigkeit der Kommune unterstützen. Insofern ist die Bedeutung von Kooperation und Vernetzung aus der Resilienzperspektive nicht pauschal zu beurteilen. Ob sie zur Resilienz der Wohnraumversorgung einer Stadt beiträgt, hängt davon ab, in welcher Situation oder – bezogen auf das Modell adaptiver Zyklen – in welcher Phase sie sich befindet.

Partizipationsmöglichkeiten als weiterer Teil von Konnektivität haben in Leipzig eine spezielle Stellung. Einerseits lässt die durchweg niedrige Eigentümer- bzw. Selbstnutzerquote darauf schließen, dass eine eigentumsrechtlich definierte Partizipation am Wohnungsmarkt nur für einen sehr geringen Teil der Leipziger Wohnhaushalte besteht. Die aktuelle Situation gibt keinen Anlass, eine zukünftige Steigerung der Eigentumsquote zu erwarten. Sie kann daher nicht als Ressource für eine resilienzorientierte Wohnungspolitik angesehen werden. Andererseits besteht schon seit der Schrumpfungsphase eine kleine, aber im wohnungspolitischen Diskurs relevante Szene aus Hausprojekten und Selbstnutzer:innen-Initiativen, deren Interessenvertretung durch das Netzwerk Leipziger Freiheit auch eine gewisse Institutionalisierung erfahren hat. Dieses Potenzial hat vor allem öffentlichkeitswirksamen Charakter. Die aus früherer Zeit bekannten, sowohl im Stadtbild sowie in sozialen, nachbarschaftlichen Kontexten durchaus sichtbaren Hausprojekte als auch die in den letzten Jahren öffentlich bekannt gemachten Konzeptvergaben haben nicht nur Vorzeige-, sondern auch Vorbildfunktion, an die zukünftige gemeinwohl- oder teilhabeorientierte Wohneigentumsformen anschließen könnten. Diese partizipativen Elemente sind – wenngleich quantitativ bislang nicht relevant – im besten Sinne ausbaufähig und tragen so zur Transformationsfähigkeit der städtischen Wohnraumversorgung bei.

5.3 Elemente von Resilienzdenken

Der letzte und zugleich ausführlichste Abschnitt der Fallstudie behandelt die mit der Forschungsfrage 2 aufgeworfene Thematik des Resilienzdenkens innerhalb der Akteursgruppe der Wohnungspolitik in Leipzig. Der Teilfor-

schungsfrage 2.3 steht im Zentrum der folgenden Ausführungen: Inwiefern zeigt sich ein Resilienzdenken in konkreten Aussagen und Bewertungen von Akteuren in Leipzig? Im Fokus stehen die individuellen Akteure, die im Sinne des Resilienz-Framework als wichtigste Quelle gelten. Damit wird zugleich der 4. Schritt des Framework, das *resilience management* (siehe Kap. 3.4) empirisch unternommen. Zugleich wird damit zumindest angedeutet, wie dieser Schritt allgemein im Rahmen einer urbanen Resilienzstrategie für das Feld der Wohnraumversorgung umgesetzt werden könnte. Indem nun die Haltungen und Einstellungen der Akteure untersucht werden, befasst sich dieser Teil der Arbeit vor allem mit der Governance-Ebene des Systems Stadt. Diese Perspektive betont das komplexe Zusammenwirken von Akteuren, Prozessen und Strukturen, die offensichtlich Einfluss auf die Resilienz der Wohnraumversorgung haben können. Sie umfasst sowohl Organisationen als auch Prozesse, formale Regeln ebenso wie informelle Praktiken, in denen die Handlungsmacht einzelner Akteure oder Netzwerke zum Tragen kommt.

Die mit elf Expert:innen geführten Einzelinterviews stellen eine reichhaltige Quelle dar, um Resilienzdenken in der Gegenwart herauszuarbeiten. Es lässt sich aber auch in den Expert:innen vertrauten Vergangenheit der Leipziger wohnungspolitischen Entwicklung aufspüren und. Im Folgenden wird daher als Ergebnis der Interviewauswertung durch die Dokumentenanalyse ergänzt. Daraus ergibt sich eine relativ breite und gemischte Auswahl von Kristallisierungspunkten, an denen Resilienzdenken erkennbar wird. Die Operationalisierung der Elemente von Resilienzdenken erfolgt dabei in systematischer Zuordnung zu den acht Resilienzprinzipien (Redundanz, Vielfalt, Flexibilität, Feedbacklänge, Modularität, sozialer Zusammenhalt, Lernen und Innovation, Gerechtigkeit), die im Kap. 3.4.3 vorgestellt wurden. Diese Neuordnung des Materials, unterfüttert durch die vorausgegangene Dokumentenanalyse, bietet Erkenntnisse bezüglich der Auffassungen über Resilienz und entsprechende Denkhorizonte der befragten Expert:innen – und ermöglicht so, Rückschlüsse auf das Resilienzdenken der Leipziger Akteure zu ziehen.

5.3.1 Redundanz

Redundanz lässt sich im wohnungspolitischen Feld am deutlichsten im physischen Vorhandensein von Wohnungen und Grundstücken, die mit Wohnungen bebaut sind oder dafür vorgesehen sind, verorten. Damit wird sie als das Gegenstück eines vollständig belegten Wohnungsbestandes oder einer vollständig ausgenutzten Fläche verstanden. Redundanz bezieht sich also auf einen Überschuss oder auf Reserven, die im städtischen Gesamtkontext zur Wohnraumversorgung zur Verfügung stehen. Redundanzen im Wohnungsangebot wären beispielsweise ein zu einem bestimmten Zeitpunkt höheres Angebot an Woh-

nungen insgesamt, in bestimmten Segmenten oder von Wohnungstypen, als es zu diesem Zeitpunkt einen entsprechenden Bedarf gibt.

Die Frage nach der ‚richtigen‘ Anzahl von Wohnungen, die in einer resilienten Stadt vorhanden sein sollte, erscheint zunächst nicht nur als ein explizit wohnungspolitisch zu verhandelndes Thema, sondern auch als eine wirtschaftliche Frage. Sie tritt im Leipziger Kontext aber vor allem dann als wohnungspolitisch virulent ans Licht, wenn es um Wohnungsleerstand und den (im Rahmen des Stadtumbaus strategisch groß angelegten) Rückbau von leerstehenden Wohnungen zwischen 2001 und 2013 geht. Zeitweise leerstehende, also redundante Wohnungen können einerseits als massives wirtschaftliches Problem eingeschätzt werden, z. B. wenn wie im Extremfall im Leipzig der 1990er Jahre der kommunale Wohnungsbestand nicht mehr hinreichend wirtschaftlich (d. h. nur noch als Verlustgeschäft) unterhalten werden kann. Andererseits ist nur durch eine gewisse Überzahl von Wohnungen sichergestellt, dass Wohnungswchsel und bauliche Anpassungen sowie Sanierungen überhaupt stattfinden können. Das Vorhandensein einer darüber hinaus gehenden ‚Reserve‘ kann den Problemen eines sich anspannenden Wohnungsmarktes sowie überhitzen Grundstücksmarktes vorbeugen. Dieses (zeitweilige) Überangebot wird aus unterschiedlichen Interessensperspektiven unterschiedlich beurteilt. Emblematisch sind dafür die in Leipzig relativ erbittert geführten Debatten um Wohnungsleerstand und um den Rückbau bzw. Abriss von Wohnungen im Rahmen des Stadtumbaus, auf die nachfolgend näher eingegangen wird.

Leerstand

Innerhalb dieses Spektrums lässt sich auch bei den wohnungspolitischen Akteuren etwas über ihre Einstellungen zu Redundanz als Leerstand sowie über die Höhe eines akzeptierten oder erwünschten Leerstands erkennen. Danach befragt, wie sie den Umgang mit Leerstand aus der heutigen Perspektive betrachten, antworteten die Akteure differenziert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bezeichnung des Wohnungsleerstands in Leipzig ein politisch sehr umstrittenes Faktum ist. Seit der Schrumpfungszeit, die man in Bezug auf Wohnungsleerstand sogar als traumatische Phase bezeichnen kann, prägt die Leerstandsquote die Debatte. Der Zeitpunkt, zu dem die Interviews durchgeführt wurden, liegt wiederum in einer Phase der öffentlich geführten Diskussion darüber, ob Leipzig einen angespannten Wohnungsmarkt hat, ob alle oder nur bestimmte Wohnungsmarktsegmente, alle oder nur bestimmte Stadtteile und bestimmte Typen von Immobilieneigentümern betroffen sind (Int. 5, Pos. 18). Das wird von den Beteiligten hauptsächlich an der Leerstandsquote festgemacht, die deshalb in diesem Zusammenhang in einem Interview als „Kampf-indikator“ (Int. 4, Pos. 62) bezeichnet wird.

So ist es zu verstehen, dass die Expert:innen häufig auf die derzeit von den Leipziger Wohnungsgenossenschaften und der LWB vertretene Position verweisen, laut der in deren Beständen in den eher außerhalb liegenden Großwohnsiedlungen noch ausreichend Leerstand bestünde, also eine Redundanz an Wohnungen dort gegeben sei. In Stadtteilen mit gründerzeitlicher, gut sanierte Bausubstanz, die mehrheitlich in der Hand privater Einzeleigentümer:innen liegt, herrsche hingegen ein Mangel an Wohnungen, insbesondere im unteren Preissegment. Redundanz wird hier also im Sinne eines Überangebotes an Wohnungen vor allem bei den Genossenschaften oder den Wohnungsunternehmen verortet, deren Bestand relativ monostrukturell überwiegend aus DDR-Wohnungsbauten besteht (Int. 2, Pos. 101; Int. 6, Pos. 17; Int. 9, Pos. 70). Von einer Wertschätzung von Leerstand möchten einige Interviewpartner aber nicht sprechen und führen die ökonomischen Belastungen für die Eigentümer an, die ein dauerhafter Wohnungsleerstand mit sich bringe (Int. 9, Pos. 46). Abgesehen von einer kleinen Anzahl von freien Wohnungen, die dem Sozialamt für Wohnungsnotfälle zur Verfügung stehen sollte (Int. 5, Pos. 18), liegt das Vorhalten von Wohnungen als Resilienzstrategie für die meisten Akteure nicht im Rahmen des Denkbaren.

Der sprunghafte Mehrbedarf an Wohnraum, der im Jahr 2015/16 durch die Ankunft von Geflüchteten entstand, wird folgerichtig von den Interviewten nur bedingt als Anlass verstanden, grundsätzlich Wohnraum vorzuhalten. Auf dieses temporäre Ereignis angesprochen, sieht ein Interviewpartner die von der Stadt Leipzig ad-hoc-organisierten Unterbringungsmöglichkeiten als Zeichen für eine relativ gute Reaktionsfähigkeit an. Dabei hätten damals noch bestehende Überkapazitäten an Räumlichkeiten, die schnell als Unterkunft hergerichtet werden konnten, sicherlich auch eine Rolle gespielt. Dennoch sollten solche Ausnahmesituationen nicht zum Maßstab für die Anzahl vorzuhalter Wohnungen gemacht werden (Int. 5, Pos. 20). Zumindest in diesem Fall scheint der Vorsorge-Aspekt von Resilienz, das Gewappnet-Sein für unvorhersehbare Ereignisse eher nicht im Blickfeld des Interviewpartners zu sein. An anderer Stelle reflektiert Int. 5 jedoch, dass momentan nur darüber gestritten werde, wie hoch der Wohnungsleerstand in der Stadt Leipzig tatsächlich sei, eine spannendere Debatte jedoch wäre, wie hoch er sein *sollte* (Int. 5, Pos. 18).

In einem anderen Interview wird hingegen deutlich, dass sehr wohl ein Wohnraumversorgungsproblem für Geflüchtete besteht, sobald sie solche Not- oder Gemeinschaftsunterkünfte verlassen und in eigenen Wohnraum umziehen wollen bzw. müssen. Es werde offenbar, dass viele dieser Menschen, die auf Wohnungen im untersten Preissegment angewiesen sind, sich am freien Wohnungsmarkt nicht versorgen können und ungewollt in den Unterkünften verbleiben müssen, wenn man die einschlägigen Berichte des Sozialamtes betrachte (Int. 4, Pos. 70). Das Sozialamt der Stadt Leipzig informiert den

Leipziger Stadtrat quartalsweise über die „Unterbringung von Geflüchteten in der Zuständigkeit der Stadt Leipzig“. Diese Berichte sind öffentlich einsehbar. Für das II. Quartal 2021 ist darin von ca. 1.000 Geflüchteten (50 % der insgesamt 1.993 Bewohner:innen) die Rede, die bereits länger als 24 Monate in einer Gemeinschaftsunterkunft leben, obwohl das erklärte Ziel der Stadt Leipzig ist, dass Asylsuchende so bald wie möglich nach der Ankunft in eine eigene Wohnung ziehen sollen (Stadt Leipzig, Sozialamt, Anlage 1 der Informationsvorlage VII-Ifo-06046, Unterbringung von Geflüchteten in der Zuständigkeit der Stadt Leipzig, II. Quartal 2021, S. 10). Aus den Äußerungen von Int. 4 geht hervor, dass ein höherer Wohnungsleerstand in der Ausgangssituation die Chancen für die wohnungssuchenden Geflüchteten deutlich erhöhen würde, eine eigene, passende Wohnung zu finden, als es derzeit der Fall ist.

Rückbau

Der Rückbau von ca. 13.700 Wohneinheiten vor allem im Rahmen der Stadtumbau-Ost-Förderung, der in der Mitte der 2000er Jahre massiv im Leipziger Stadtteil Grünau im DDR-Wohnungsbau-Bestand vorgenommen wurde, aber auch einige als nicht mehr sanierungsfähig eingeschätzte Gründerzeitgebäude in anderen Stadtteilen traf (Stadt Leipzig, 2014b, S. 48), wird daher auch in erster Linie von den Interviewten als wirtschaftliche Entscheidung interpretiert (Int. 9, Pos. 46; Int. 10, Pos. 102). Der Erhalt von dauerhaft nicht genutzten Wohnungen und Wohngebäuden könne ohne Mieteinnahmen oder eine Querfinanzierung nicht kostendeckend finanziert werden. Im Falle der Gebäude der LWB wird sogar die Abwendung der Insolvenz der Gesellschaft als damals zwingendes Argument für den Rückbau angeführt (Int. 6, Pos. 17; Int. 10, Pos. 102). Aus heutiger Perspektive, so geben zwei Interviewte zu, könne man möglicherweise die Befürwortung des Rückbaus etwas kritischer sehen, u. a. weil die Architektur der DDR heute etwas mehr Wertschätzung erfahren (Int. 10, Pos. 102) und weil die Kosten des Wohnungsneubaus so enorm gestiegen seien, was man bei der Entscheidung zum Abriss noch nicht absehen konnte (Int. 9, Pos. 46). Dahinter steht die Überlegung, dass der Erhalt oder die Sanierung eines bestehenden Gebäudes heute geringere Angebotsmieten zulassen würden, als es für die in den vergangenen Jahren im Neubau fertiggestellten und zu relativ hohen Preisen angebotenen Wohnungen der Fall ist. Die Wertschätzung solcher Redundanzen, gerade in Zeiten einer Stadtschrumpfung und einer sich wandelnden Bevölkerungsstruktur, kann insofern als Resilienzdenken gewertet werden, als sich darin eine Absicherung ausreichenden Wohnraums in der Stadt für zukünftig wieder zunehmende oder veränderte Wohnraumnachfrage zu sehen ist. Kritik am Abriss von Wohngebäuden, die vor allem in baukultureller Hinsicht geübt wurde (Int. 9, Pos. 46), darf ebenso wie die Sicherung von Bausubstanz als vorrangiges Ziel des Leipziger Vereins HausHalten (Int. 8, Pos. 22) und das starke Bemühen der Stadtverwal-

tung, Eigentümer:innen von verfallenden Wohnimmobilien, insbesondere der Gründerzeitbauten in Leipzig in den Jahren des Stadtumbaus für den Erhalt ihrer Gebäude zu gewinnen, als ein Zeichen von Wertschätzung seitens der stadtpolitischen und zivilgesellschaftlichen Akteure gewertet werden.

Kommunale Liegenschaften

Für Flächen bzw. Liegenschaften, die sich potenziell für den Wohnungsbau eignen, sehen einige Akteure eine Redundanz bzw. eine Bevorratung seitens der Stadt Leipzig hingegen nicht nur als denkbar, sondern sogar als geboten an. In den 1990er Jahren sei dieser Wert, als Kommune Grundstücke im eigenen Besitz vorzuhalten, jedoch nicht erkannt worden (Int. 1, Pos. 16). Stattdessen seien kommunale Flächen in großem Maße mit der Absicht veräußert worden, dass sich möglichst bald Industrie und andere Wirtschaftsbetriebe in Leipzig ansiedelten. An Flächen für (sozialen) Wohnungsbau sei dabei nicht gedacht worden (Int. 1, Pos. 16, Int. 7, Pos. 19). Mit Eigentümern von Brachen und einzelnen Grundstücken innerhalb der Wohnbebauung sei ebenfalls nicht über einen Ankauf der Grundstücke durch die Stadt Leipzig, sondern nur um eine Vereinbarung zur Zwischennutzung verhandelt worden, als die Priorität auf dem Stadtumbau und der Reaktivierung von Stadtteilen lag (Int. 9, Pos. 88).⁶⁶ Auch die LWB als Tochtergesellschaft der Stadt Leipzig halte nur wenige Grundstücke von geringer Größe vor (Int. 7, Pos. 20). Diese mangelnde Vorsorge (so stellt es sich zumindest aus heutiger Perspektive dar) bzw. der Mangel an Handlungsmöglichkeiten über Liegenschaftsbesitz der Kommune (Int. 9, Pos. 56), wird von den Akteuren weitgehend kritisiert. Sie äußern den Wunsch nach einer gemeinwohlorientierten Flächen- und Liegenschaftspolitik der Stadt Leipzig. Partiell wird dies durch die Konzeptvergaben von Grundstücken und die Vergabe von Erbbaurechten (statt Verkauf) bereits praktiziert. Einige Akteure befürworten aber weitere Maßnahmen zum Rückkauf von Flächen und deren Verbleib im kommunalen Eigentum (Int. 10, Pos. 76) oder bei gemeinwohlorientierten Organisationen wie beispielsweise einer bürgernahe Stiftung (Int. 1, Pos. 16). Die natürlich begrenzte Ressource Boden wird also von den Akteuren als zentral für den Aufbau von Redundanz (bei der Kommune) angesehen, weil hierdurch, mehr noch als mit Immobilien, die Handlungsmöglichkeiten der Kommune u. a. zur Steuerung von Wohnraumversorgung langfristig gegeben sind. Die Rea-

66 Siehe dazu auch Breuste, Pauleit, Haase & Sauerwein (2016), S. 150: „Um dem Schrumpfen der Stadt etwas entgegenzusetzen, startete die Stadt Leipzig im Jahr 1999 eine Reihe von Revitalisierungsprojekten. Eines davon war das der „Gestattungsvereinbarungen“, eine Form der Zwischennutzung von Brachen bei bestehendem Baurecht. Im Zuge dieser Zwischennutzungen entstanden viele neue Grünflächen in vormals eng bebauten Gründerzeitvierteln im Leipziger Osten und Westen.“

lität ist aufgrund der früheren Liegenschaftsveräußerungen jedoch eine andere, eine resilienzorientierte Denkweise konnte sich nicht durchsetzen oder scheint sich erst in jüngerer Zeit entwickelt zu haben. Ansätze zu einem Strategiewechsel der Stadt lassen sich im WPK_A18 mit dem Beschluss, „von der vorrangigen Verwertung von Grundstücken hin zur Flächenbereitstellung zur Erfüllung kommunaler Aufgaben und zum Bestandsmanagement“ (WPK_A18, Pos. 48) zu wechseln sowie Immobilien anzukaufen, erkennen. Innerhalb eines derzeit überwiegend privatisierten Grundstücks- und Immobilienmarktes ist die Ausgangslage für die Stadt Leipzig jedoch als eher schlecht zu bewerten.

5.3.2 Flexibilität

Wie im Kap. 2.3 beschrieben, ist die Prognose von Bevölkerungsentwicklung mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Da sie im Rahmen dieser Arbeit als bestimmende externe Variable betrachtet wird, ergibt sich die Auswertung der Interviews in Hinsicht auf den Umgang mit dieser Art von Unsicherheit als sinnhaft. Eine positive Haltung zu Flexibilität kann das Resultat eines bewussten Umgangs mit Unsicherheit sein. Deshalb wird hier eine Auswertung des Interviewmaterials hinsichtlich des Umgangs mit Unsicherheit in Bezug auf Strategien der Stadtentwicklung, des unternehmerischen Handelns und des Wohnungsmarktmonitorings vorgenommen.

Umgang mit Unsicherheit: kommunales Handeln

Der Leipziger Stadtverwaltung wird von den Interviewten eine gewisse Kompetenz im Umgang mit Bevölkerungs- und Wohnungsmarktprognosen zugeschrieben (Selbstzuschreibung), wobei diese nicht in allen Ämtern gleich stark sei (Int. 4, Pos. 57–58, 60). Ähnlich meint auch Int. 2, dass die Eigenheit von Prognosen, keine genauen Zahlen zu liefern, sondern Trends fortzuschreiben, teilweise verkannt werde. Dies sei jedoch vor allem ein Vermittlungsproblem. Hier sind wohl diejenigen Akteure angesprochen, die ihr Handeln an kurzfristigen Ereignissen ausrichten (müssen) und mit Unsicherheiten oder Abweichungen eher schlecht umgehen können. Bei einigen Akteuren sei dann eine große Verunsicherung zu erkennen (Int. 2, Pos. 38, 81).

Diese Verunsicherung dürfte aber auch aus der vorangegangenen, Leipzig-spezifischen Erfahrung mit extremer Schrumpfung und Wachstum resultieren. Dazu äußert sich Int. 9, Pos. 47–48: „Ziel hinter den Strategien des Stadtumbaus war, dass sich die Einwohnersituation stabilisiert, dass es auch wieder ein gewisses Wachstum gibt. Darauf war man nicht nur vorbereitet, sondern hat es aktiv herbeiführen wollen. Insofern würde ich nicht sagen, man erwartete keine Trendwende, aber diese Intensität des Wechsels hat so keiner erwartet

und keiner prognostiziert und ja, das ist natürlich überraschend gewesen.“ Die Stadtverwaltung hat also bereits mit mäßigem Wachstum in der Stadtumbauphase gerechnet, ihre Strategien waren darauf hin ausgerichtet. Allerdings ist die dann folgende extreme Wachstumsdynamik nicht erwartet worden.

Eine verbreitete Strategie, um mit der Unsicherheit von Prognosen umgehen zu können, liegt nach Einschätzung von Int. 2 darin, die Unsicherheit einzuschränken und Korridore der prognostizierten Bevölkerungszahlen zu nutzen. Das erleichtere es einigen Verwaltungsstellen: „Das ist eine andere Form von Denken, also mit Unsicherheit umzugehen und zu gucken, wo sind denn so die Leitplanken“ (Int. 2, Pos. 138). Das wird auch in den letzten Jahren in Leipzig vielfach praktiziert. Das WPK15 basiert (erstmals mit Blick auf seine Vorgänger) auf drei verschiedenen Szenarien zur Entwicklung des Wohnungsmarktes, die mit unterschiedlichen Maßnahmen (bzw. Umsetzungsgeschwindigkeiten) unterlegt sind. Das kann als Indiz für einen mittlerweile souveräner gewordenen Umgang mit Unsicherheit gewertet werden. Diese Szenarien seien im Rahmen der Akteurs-Workshops, die die Erstellung des WP15 begleiteten, diskutiert und die jeweils mit ihnen verbundenen Schwierigkeiten sowie die erforderlichen Maßnahmen herausgearbeitet worden (Int. 4, Pos. 60). Dabei sei unter anderem auch zu Tage getreten, dass die zu erwartende Bautätigkeit in allen Szenarien unproblematisch wäre und daher keine weiter differenzierende, flexible Strategie notwendig sei (ebd.).

Umgang mit Unsicherheit: unternehmerisches Handeln

Die Einschätzung der Flexibilität von institutionellen Wohnungsanbietern kam in einem Interview zur Sprache und fällt eher negativ aus. So betrifft die Unsicherheit über Nachfrageentwicklung auch die unternehmerischen Risiken von Unternehmen. Die Ungleichzeitigkeit von Angebot und Nachfrage am Wohnungsmarkt sei grundsätzlich ein großes Hemmnis für Flexibilität (Int. 2, Pos. 94–95). Die Wohnungsnachfrage ändert sich schneller, als das Angebot an Wohnungen, weil Wohngebäude typischerweise eine sehr lange Bau- und Nutzungsdauer haben. Diese zu verkürzen, d.h. schnellere Bau- und Sanierungszyklen anzustreben, widerspräche der ökonomischen sowie ökologischen Nachhaltigkeit. Ein Interviewpartner führt aus, dass einzelne Wohnungsunternehmen in Leipzig auch deshalb nur begrenzt flexibel seien, weil sie eine sehr starke Diversifizierung ihres Bestandes und kurzfristige Investitionen als zu hohe Risiken einschätzen. Flexibilität ließe sich besser dadurch erreichen, wenn mehrere Unternehmen koordiniert unterschiedliche Strategien verfolgten und jeweils „ihre“ Nischen besetzen könnten, so dass dadurch insgesamt ein flexibleres Angebot im Gesamtmarkt gegeben wäre (Int. 2, Pos. 106). Eine ähnliche Idee äußert auch ein weiterer Interviewpartner, wonach eine höhere Flexibilität von kooperativen Baugruppen z. B. durch die Kooperation mit

Wohnungsgenossenschaften erreicht werden könnte (Int. II, Pos. 51). Bislang ist aber eine derartige Kooperationsstrategie im Rahmen der Bestandsentwicklung der Leipziger Wohnungsunternehmen nicht zu erkennen.

Wohnungsgrundrisse und flexible Nutzung

Flexible Wohnungsgrundrisse und Nutzungsmöglichkeiten werden am ehesten in Wohnprojekten und Projekten kooperativer Baugruppen vermutet, weil dieses Thema dort häufig bewusst in die Überlegungen einbezogen wird bzw. hier oftmals die Beteiligten ihren Wunsch nach individuellem und gleichzeitig gemeinschaftlichem Wohnen verwirklichen wollen. Nach Aussage des NLF, das solche Baugruppen und Wohnprojekte kennt und begleitet, ist allerdings bislang kein nennenswerter Anteil an solchen Formen (wie z. B. Clusterwohnungen) in Leipzig verwirklicht worden. Ob die Gründe dafür in einem für kooperative Baugruppen zu hohen Planungs- und Baukostenaufwand liegen, die Wünsche innerhalb der Gruppen doch zu divers sind, um innerhalb der Gruppe eine Einigung zu erzielen, oder ob andere Gründe vorliegen, ließe sich möglicherweise durch eine tiefere Untersuchung von kooperativen Wohn- und Baugruppen in Leipzig eruieren. Dies könnte als gesonderte Forschungsfrage im Rahmen eines weiteren Forschungsprojektes geklärt werden.

Für die Frage nach dem Resilienzdenken in der Wohnungspolitik erscheint es jedoch an dieser Stelle vorerst vernachlässigbar, den individuellen Gründen weiter nachzugehen. Interessanter ist, dass den Akteuren (hier NLF) bewusst ist, dass es hier noch keine nennenswerten Realisierungen gegeben hat und dass eine weitere Frage, nämlich die nach dem Generationswechsel in Leipziger Wohnprojekten, sich in den kommenden Jahren stellen wird: Wie werden solche Projekte weitergeführt, werden Familienangehörige oder erwachsen gewordene Kinder diese Wohnungen weiter bewohnen, ist Wohnungstausch innerhalb der Hausgemeinschaft eine Option und welche Bedürfnisse werden die nachfolgenden Bewohner:innen an das individuelle und gemeinschaftliche Wohnen haben? Aus Sicht des NLF wird dies alles bislang kaum von den Mitgliedern der Wohnprojekte und Baugruppen bei der Gründung berücksichtigt und könnte zu grundlegenden Veränderungen innerhalb der Projekte bis hin zu deren Auflösung führen. Auch diese Projekte wären damit wenig resilient in Bezug auf demografische Veränderungen.

Immerhin sind diese Fragen bereits auf der Wahrnehmungsebene einiger Akteure angekommen, wenn auch (noch) nicht auf der Agenda. Potenzial zur Flexibilisierung sieht man in Kooperationskonstellationen mit Eigentümern von Wohngebäuden in der Nachbarschaft, insbesondere Wohnungsgenossenschaften. Wenngleich solche Modelle in Leipzig nach Kenntnis des NLF bislang noch nicht existieren, hält man es aber zumindest für eine Möglichkeit, dem Gene-

rationenwechsel in Wohnprojekten und Baugruppen zu erleichtern ohne das Grundprinzip der kooperativen Wohnformen aufgeben zu müssen. Inwiefern hiermit auch den Interessen der (jüngeren, zukünftigen) Genossenschaftsmitgliedern gedient wäre, bleibt offen.

Eine weitere Möglichkeit, flexiblere Wohnungsgrundrisse bzw. mehr Flexibilität innerhalb des Wohnungsbestandes zu schaffen, sehen einige Interviewpartner:innen in der Umgestaltung von Wohnungen der zum Großteil von Wohnungsgenossenschaften und der LWB gehaltenen Gebäude in Großwohnsiedlungen. Als am leichtesten zu erreichenden Partner kann man sich dabei die Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft vorstellen, mit der auch schon beim Stadtumbau Anfang der 2000er Jahren eine enge Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung stattfand (Int. 9, Pos. 59–62), die u. a. zu neu gestalteten Wohnungsgrundrissen im Duncker-Viertel geführt haben (Grünzig, 2006). Über die Formulierung von Eigentümerzielen durch den Leipziger Stadtrat ist hier eine wesentliche Einflussmöglichkeit gegeben. Allerdings gibt es derzeit ein in der Praxis gegenläufiges Eigentümerziel, das im Int. 6, Pos. 22–23 zur Sprache kam: Die städtische Wohnungsgesellschaft soll die Anzahl ihrer Wohnungen bis 2026 auf einen Mindestbestand von 38.000 Wohnungen erhöhen (Bestand 2020: 35.189 WE, (Leipziger Wohnungs und Baugesellschaft mbH, 2021, S. 11)). Eigener Neubau und Zugänge von Bestandsimmobilien erhöhen die Zahl der Wohnungen im Portfolio der Gesellschaft zwar stetig, jedoch noch nicht in ausreichendem Maße, um das Eigentümerziel absehbar zu erfüllen. Die Veränderung von Wohnungsgrundrissen im Bestand in Großwohnsiedlungen, insbesondere durch Wohnungszusammenlegungen, würde sich negativ auf die Gesamtwohnungszahl auswirken. Darum, so die Argumentation einer Interviewpartnerin, sind entsprechende Maßnahmen durch die LWB, insbesondere eine Zusammenlegung von typischerweise kleineren Wohnungen in Großwohnsiedlungen, nicht zu erwarten. Es sei denn, es würde ausdrückliche eine Verlagerung der Prioritäten von der Erhöhung der Menge bzw. des Marktanteils der LWB hin zu flexiblerer Grundrissgestaltung als (ergänzendes) Eigentümerziel formuliert.

Stadtentwicklung

Resilienzdenken trat in Bezug auf Flexibilität in Stadtentwicklungs-Aufgaben in zwei zusammenhängenden Themenfeldern der Interviews hervor. Zum einen war das der Grad der Verfügungsmöglichkeiten über Grundstücke und Wohnungen, den eine Kommune hat, zum anderen der Vorrat an innerstädtischen Freiflächen. Abhängig von der Menge kommunalen Eigentums an Liegenschaften und an Wohnungen sowie einer in kommunalem Eigentum oder Anteilseignerschaft befindlichen Wohnungsgesellschaft, kann der Hand-

lungsspielraum einer Kommune für Maßnahmen der Stadt- und Quartiersentwicklung größer oder niedriger sein. Einige Leipziger Akteure äußerten eine grundsätzlich wertschätzende Haltung dazu, dass Leipzig eine kommunale Wohnungs- und Baugesellschaft besitzt und diese nicht wie andere Kommunen in finanziell schwierigeren Zeiten oder im Zuge einer allgemeinen „Privatisierungsmodus“ veräußert habe. Während seitens der LWB eine solche Wertschätzung von politischen Akteuren – in Bezug auf ihr von vielen Restriktionen geprägtes unternehmerisches Handeln – nicht unbedingt immer wahrgenommen wurde, ist dies doch zumindest aus der heutigen Perspektive dieser Akteure deutlich zu vernehmen. In der Zeit des Stadtumbaus wurde die LWB v. a. als Partner bei Erneuerungsmaßnahmen vor allem in den Quartieren im äußeren Leipziger Westen (Grünau) wahrgenommen.

In jüngerer Zeit wird zunehmend die Steuerungsfunktion, die eine Kommune über eine eigene Gesellschaft auf das Sanierungs- und Entwicklungsgeschehen ausüben kann, angesprochen. Unter dem Gesichtspunkt der Flexibilität ist allerdings festzustellen, dass der Stadt Leipzig zwar ein erhöhtes Handlungspotenzial durch die vorhandenen kommunalen Liegenschaften in Bezug auf die Umsetzung von Rückbau-, bzw. Abrissmaßnahmen auch im Bereich des Wohnungsbaus zur Verfügung standen. Sicherlich wurden diese nicht leistungsfertig genutzt, es wurde um Konzepte zur Stadterneuerung gerungen und in Kooperation mit der LWB sowie anderen Wohnungsunternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gehandelt – die durch Abrisse entdichteten und stabilisierten Quartiere haben durch diese Maßnahmen deutlich an Aufenthalts- und Wohnqualität gewinnen können. Aus Perspektive der Resilienz muss diese Maßnahme jedoch als eine Abnahme von Flexibilität verstanden werden. Kommunales Eigentum, das als (temporär) stillgelegte oder umgenutzte Immobilien vorgehalten würde, könnte in Zeiten von erhöhtem oder verändertem Wohnungsbedarf als „Puffer“ fungieren und flexibler auf die variierende Nachfrage hin reaktiviert, umgebaut, saniert und auf den Markt gebracht werden, als wenn es schlichtweg nicht mehr existiert und die Flächen in privates Eigentum übergegangen sind. Mit privaten Eigentümern zu verhandeln, z. B. im Rahmen städtebaulicher Verträge für größere Baugrundstücke inklusive Wohnungsbau, erweist sich, wie der Fall des Eutritzscher Freiladebahnhofes oder der des Baugebiets Bayrischer Bahnhof zeigen, als deutlich schwieriger und zeitaufwändiger. Eine Flexibilität des städtischen Wohnungsangebotes im Sinne einer möglichst zügigen Anpassung von Wohnraumangeboten ist damit eher niedrig einzuschätzen. Vielmehr muss hier deutlich mehr Spielraum für die Anpassung der Ziele einer solchen Verhandlung eingeräumt werden, da sich die Rahmenbedingungen durch Strategie- und Eigentümerwechsel ändern können und so zusätzliche Unsicherheiten in dieser Art von kooperativer Entwicklung bestehen (Int. 8, Pos. 28).

Das zeigt auch das oben erwähnte zweite Feld, das sich im Rahmen der Interviews in Bezug auf Flexibilität in der Stadtentwicklung ergab: Freiflächen und leerstehende Gebäude, die sich für Zwischennutzungen bzw. flexible Nutzungen eignen. Deren Potenziale werden von den Akteuren weitgehend anerkannt. Die in Leipzig vielfach praktizierten Zwischennutzungen, z. B. als Wächterhäuser (zum Wohnen und Arbeiten), aber auch für urbanes Gärtnern, kulturelle Veranstaltungen, jegliche Arten von Zwischenformen von Kunst und Gewerbe (Bsp. Ateliers, Bars, Projekträume), haben sich tief im Bewusstsein der Akteure verwurzelt. Leipzig als Stadt der Freiräume mit Platz zum Verwirklichen alternativer, experimenteller Lebensweisen, dieses Image wird als Mit-Ursache für den Leipziger Boom angesehen.

Informationsbasis Monitoring

Wieviel Flexibilität sehen die befragten Akteure bei der Erhebung von Daten, mit denen das Wohnungsmarktgeschehen beobachtet und ggf. neu auftretende Handlungsbedarfe identifiziert bzw. verifiziert werden können? Auf diese Frage ergibt sich aus den geführten Interviews zum Thema Monitoring eine zwiespältige Antwort.

Einerseits wird die Stetigkeit der Datenerhebung als wichtiges Merkmal eines aussagekräftigen Monitorings betont. Lange Zeitreihen seien für die Interpretation von Wohnungsmarktdataen hilfreich, sie seien daher nur einmalig oder punktuell erhobenen Daten vorzuziehen (Int. 4, Pos. 54 und Int. 2, Pos. 33 übereinstimmend). Aus diesem Grund sei die Flexibilität in der seriösen Beobachtung und Einordnung von Wohnungsmarktdataen eingeschränkt. Zudem dürfe der Aufwand, der mit Datenerhebung und Monitoring verbunden ist, nicht unterschätzt werden. Aufwand und Nutzen der Datenerhebung müssten in einem Effizienz-Verhältnis stehen, so dass man nicht allzu flexibel darin sein könne, die Beobachtung auszuweiten.

Außerdem müsse das Ergebnis (Monitoringbericht) für die Adressaten lesbar sein, dürfe diese also nicht durch zu viele Informationen überfordern. Daher sei es eine wichtige Aufgabe, auszuwählen, welche Daten gebraucht werden. In anderen Städten, berichtet Int. 2, geschehe das in verstetigtem Austausch mit den Wohnungsmarkt-Akteuren, im Vergleich dazu in Leipzig aber nicht so regelmäßig. Tendenziell habe man in Leipzig daher einen weniger flexiblen Daten- und Informationsgehalt im Monitoringbericht (Int. 2, Pos. 113).

Zugleich wird aber von einer anderen Interviewpartnerin beschrieben, wie sich das Wohnungsmarktmonitoring der Stadt Leipzig mit den Prozessen und Schwerpunkten der Stadtentwicklung von ca. 1995 (erste Grundlagen des Wohnungsmarktmonitorings in Leipzig) über Stadtumbau, ca. 2002 bis 2006

(kleinräumiges Monitoring für Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen) und erneutes Stadtwachstum ab 2013/14 (speziellere Daten über Miethöhen, Leerstand jetzt unter gewandeltem Fokus) veränderte (Int. 4, Pos. 20–21). Immer wieder würden anlassbezogen und nach politischer Aktualität (u. a. durch Beschlüsse des Stadtrats) neue Themen in die Beobachtung aufgenommen, sofern Daten dazu verfügbar sind. Manche Themen würden dann im Monitoring verstetigt, das Monitoring werde ständig weiterentwickelt (Int. 4, Pos. 23, 73–74). Zwar sind Daten zu bestimmten Fragestellungen nicht immer gut erhebbar oder verfügbar. Beim Thema „Soziale Erhaltungssatzungen“ wird deshalb auf Daten, die indirekte Aussagekraft haben, zurückgegriffen, hier zum Beispiel auf die Anzahl der Abgeschlossenheitsbescheinigungen innerhalb des sozialen Erhaltungsgebiets. Hier ist die Stadtverwaltung offenbar ein Stück weit flexibel und sucht nach Daten, die bei komplexeren Zusammenhängen zumindest Bausteine im Erkenntnisprozess sein können (Int. 4, Pos. 24–35).

Die Diskrepanz zwischen den beiden Interviewpartnern bei der Bewertung von Flexibilität kann darauf zurückgeführt werden, dass es sich bei Int. 4 um eine Innenperspektive (Stadtverwaltung) handelt, bei Int. 2 um eine Außenperspektive, die den Vergleich mit anderen Städten und deren Wohnungsmarktmonitoring berücksichtigt. Dennoch ist beiden Perspektiven gemein, dass sie Flexibilität als Teil von Resilienzdenken grundsätzlich thematisieren und ihr eine Relevanz bei der Beobachtung und Datengewinnung zuschreiben.

5.3.3 Vielfalt

Angebotsvielfalt, Nischen

In den Wohnungspolitischen Konzepten der Stadt Leipzig wird schon ab 1994 eine Differenzierung des Wohnungsangebots in Leipzig als erstrebens- bzw. erhaltenswert vermerkt. Darunter sind sowohl die Vielfalt im Preis (für Mietwohnungen) als auch in der Größe und der Beschaffenheit von Wohnungen inklusive besonderer Ausstattung für die Bedürfnisse bestimmter Nutzer:innen (Senioren, Menschen mit Behinderung, kinderreiche Familien, Alleinwohnende) gefasst. Dazu wird eine Vielfalt der Eigentumsformen wie Wohneigen-tum in Form von Einzeleigentum oder WEG, (Kleinst-)Genossenschaften und genossenschaftähnlichen Formen angestreb, also eine große Zahl möglichst unterschiedlicher Wohnungsanbieter auf dem Leipziger Markt favorisiert.

Ergänzend dazu ergaben sich aus den Interviews Informationen über Einstellungen der Akteure zur Vielfalt von Wohnungsbeständen innerhalb der institutionellen Wohnungsanbieter, vor allem über die Bestandsvielfalt der kommunalen Wohnungsgesellschaft LWB. Hier wird von den Interviewten

insbesondere die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Wohnungsangeboten im niedrigen Preissegment per Querfinanzierung durch höherpreisige Wohnungen angesprochen. Diese Vielfalt sei notwendig, um der Wirtschaftlichkeit und im weiteren Sinne der ökonomischen Resilienz der Wohnungsgesellschaft zu dienen (Int. 9, Pos. 56–58). Andererseits wird auch die Aufgabe der LWB, für Diversität innerhalb von Stadtteilen zu sorgen, angesprochen. Während der überwiegende Anteil des Wohnungsbestandes der LWB jedoch in älteren Plattenbauten in Randlagen besteht, wurde zwar in den letzten Jahren mit einigen Neubauprojekten, auch mit Sozialwohnungen, für etwas mehr Vielfalt innerhalb der Wohnungsgesellschaft gesorgt. Die Standorte dieser Neubauten sind jedoch größtenteils innenstadtnah, die Bauausführung gleicht den übrigen Neubauten in der Umgebung und sorgt daher – zumindest aus architektonischer Sicht – nicht für höhere Vielfalt im Quartier. Durch einzelne Projekte z. B. in der stark gründerzeitlich und in den jüngeren Jahren von preisintensiven Neubauwohnungen sowie einem geringen Altersdurchschnitt der Bewohner:innen geprägten Südvorstadt könne aber hier mit den Beständen der LWB ein Angebot für andere Altersgruppen und soziale Schichten, z. B. auch für Senioren gesichert werden (Int. 7, Pos. 24–25). Die Umgestaltung und Diversifizierung der Altbestände habe dagegen bislang keine Priorität.

Weiterhin wurden mehrfach die Leipziger Wohnungsgenossenschaften angesprochen, die ähnlich wie die LWB einen hohen Anteil an preisgünstigen Wohnungen in industrieller DDR-Bauweise und in Wohnsiedlungen der 1920er-30er Jahre zu ihren Beständen zählen. Einige Genossenschaften seien aber aktuell dabei, ihre Bestände um Neubauten und andere Wohnungsformen zu erweitern, wohl nicht zuletzt um den sich ändernden Wohnbedürfnissen ihrer Mitglieder entsprechen zu können. Als Beispiel wird im Int. 2 auf den neuen sog. Lipsia-Turm der Genossenschaft Lipsia eG verwiesen: Ein 13-geschossiger Neubau im Stadtteil Grünau, der ein Wohnungsangebot für ältere Menschen schafft (Altersdurchschnitt der Bewohner:innen liegt bei 75 Jahren, IVV Redaktion, 2021), die deutlich höhere Mieten als im übrigen Stadtteil und im Bestand der Genossenschaft zahlen können (L-IZ, 2018).

Was innerhalb einer Genossenschaft zur Diversifizierung führt, vergrößert jedoch nicht die Vielfalt im Gesamtwohnungsangebot der Stadt Leipzig (Int. 2, Pos. 101–104). Neue Wohnungen entstehen fast ausschließlich im standardisierten, hochpreisigen Segment, weil sowohl Genossenschaften als auch private Investoren dieselben Strategien verfolgen. Eine Abstimmung der Strategien, ggf. auch Nischenbesetzung einzelner Wohnungsanbieter ist den Interviewten zu folge nicht gegeben, eine wirksame Strategie zur Erhöhung der Wohnungsvielfalt insgesamt wurde bislang noch nicht gefunden. Es muss daher kritisch in Bezug auf die Transformationsfähigkeit der Stadt Leipzig bewertet werden, dass der aktuelle Wohnungsneubau sich relativ einseitig auf das Angebot auswirkt.

Auch Wohnprojekte, die durch kooperatives Bauen und Wohnen entstehen, bilden eine Nische. Auf das Gesamtangebot haben sie nur einen sehr geringen Einfluss, ihnen wird aber erhöhte Aufmerksamkeit durch die Akteure zuteil, deshalb sollen hier die Ergebnisse aus dem Interview mit dem Netzwerk Leipziger Freiheit nicht fehlen. Auf die Vielfalt der Eigentumsformen wird im Netzwerk Leipziger Freiheit viel Wert gelegt. Sowohl Einzeleigentum, WEG, Genossenschaften, Mietergemeinschaften und individuelle Formen werden hier (mit ausdrücklicher Unterstützung der Stadt Leipzig) beraten und begleitet. Die Vielfalt spiegelt sich sowohl in den bislang begleiteten Projekten als auch in den unterschiedlichen Ausrichtungen der am Netzwerk beteiligten Akteure wider. Nach Einschätzung des NLF ist dieses Bewusstsein ein sich bis heute haltender Gewinn aus der Zeit der Stadtschrumpfung und der damaligen Suche nach bzw. Öffnung für innovative und breitgefächerte Wohnangebote jenseits von klassischer Vermietung und Eigentum, um Wohnhäuser und Stadtquartiere zu erhalten (Int. II, Pos. 19). Aber auch auf Vielfalt der Gestaltung der Wohnungen sowie der sozialen Struktur der Bewohner:innen wird zumindest bei den Konzeptvergaben der Stadt Leipzig geachtet (Int. II, Pos. 41–44). Den beteiligten Akteuren ist bewusst, dass es sich um eine Nische handelt, die quantitativ kaum relevant für eine höhere Vielfalt ist. Man hoffte aber auf ‚Überschwappeffekte‘ auf größere Genossenschaften und andere institutionelle Wohnungsanbieter.

Vielfalt der Bewohner:innen: Soziale Mischung, Nutzungsmischung

Grundsätzliche Kontinuität besteht in allen wohnungspolitischen Konzepten bezüglich des Anspruchs, dass eine Vielfalt sozioökonomischer Lagen innerhalb von Leipziger Stadtteilen erreicht bzw. einer Entmischung/Segregation vorgebeugt werden soll. Ein prominentes wohnungspolitisches Instrument, der Erlass sozialer Erhaltungssatzungen, wurde in mehreren Gebieten in Leipzig umgesetzt und soll die soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in diesen Gebieten schützen. Es ist ein Instrument, das auf den Erhalt eines Status Quo abzielt. Darüber hinaus kann Vielfalt als Resilienzprinzip aber auch für ein bewusstes Erhöhen der sozialen Mischung stehen. Gerade für die begehrten Wohnlagen und in der Innenstadt wird von den befragten Akteuren die Notwendigkeit benannt, Menschen aller sozialen Schichten hier sichtbar zu machen und ihnen Wohnraum zu erhalten. Das hieß in der Situation der letzten Jahre, in denen Mietpreise in diesen Stadtteilen gestiegen sind, hier sozialen Wohnungsbau besonders hinzulenken. Kühne Überlegungen, wie z. B. eine Neugestaltung der Innenstadt, insbesondere der Umnutzung von Hotels in permanenten Wohnraum, klingen dabei an (Int. 10, Pos. 98–102). Das erinnert an den Stand vor dem Abriss von drei zehngeschossigen Wohnblocks der LWB am Brühl (2007/08), bei dem ein erheblicher Wohnungsbestand

einem Einkaufscenter wich und so den Anteil von Wohnraum innerhalb des Innenstadtrings erheblich verkleinerte. Die Entscheidung dafür mag damals in Anbetracht der schwierigen finanziellen Lage der LWB und eines eher entspannten Wohnungsmarktes leicht gefallen sein. Eine vorausschauende Wohnungspolitik hätte sich aber zumindest stärker für eine nur temporäre Nutzung oder einen flexibleren Umbau einsetzen können, wie er beispielsweise vom Leipziger Architekten Bernhard Tatter vorgeschlagen wurde (ALL_archleague leipzig, o. J.).

Auch die Aussagen zu Nutzungsmischung aus den Interviews zeugen davon, dass es zwar an vielen Stellen ein Bewusstsein für die Qualität sowie den Willen dazu gibt, gemischte Quartiere zu erhalten und für mehr Mischung zu sorgen. Die Bemühungen des Vereins HausHalten e. V., durch die Wächterhäuser u. ä. Wohngebäude in sich leerenden Stadtquartieren wie Lindenau zu Beginn der 2000er Jahre zu erhalten, zielen bereits darauf, durch neue Nutzungen und Akteure aus dem kreativ-alternativen Milieu, durch Ladengeschäfte und Ateliers das Quartier zu mischen und dadurch neu zu beleben (Int. 8, Pos. 22).

Dass die Qualität und Vielfalt des Wohnens nicht nur von der Wohnung selbst, sondern auch von der Beschaffenheit der Umgebung abhängt, ist sowohl den Leipziger Planern, Politikern und sonstigen Akteuren bis hin zur Bürger:innen-schaft auch in der aktuellen Situation bewusst. Das zeigt sich unter anderem darin, dass die Thematik der Nutzungsmischung in Quartieren kontinuierlich angesprochen wird, nicht zuletzt durch Bürger:innen selbst im Bürgerbeteiligungsprozess zum neuen Stadtquartier Eutritzscher Freiladebahnhof (Int. 8, Pos. 31–32). Angesprochen wird hier u. a. die Durchwegung von Wohngebieten, das Verhältnis von Wohnnutzung zu Freiflächen und zu Gewerbe. Letzteres wäre auch innerhalb eines Gebäudes möglich, zum Beispiel durch eine gewerbliche Erdgeschossnutzung, die einerseits tägliche Versorgung, andererseits Aufenthaltsqualität und in begrenztem Maße auch wohnungsnahes Arbeiten ermöglichen können.

Nicht immer scheint dies zu gelingen, wenn widerstrebende ökonomische Muster (Skaleneffekte) oder Desinteresse von (nicht ortsverbundenen) Projektentwicklern obsiegen. So fällt auf, dass ein erst vor wenigen Jahren zur Wohnnutzung umgestaltetes, ehemaliges Kasernengelände im Leipziger Norden mit ca. 1.200 Wohneinheiten als Reihenhäuser und Mehrfamilienhäuser (Winkler, 2015) diese Nutzungsmischung vermissen lässt (Int. 10).

Wohnungspolitische Instrumente: Handlungsspielraum von Kommunen

Vielfalt kann auch als Prinzip der Steuerungs- und Handlungsoptionen begriffen werden. So kommt in einigen Interviews zum Ausdruck, dass die der Kommune zur Verfügung stehenden wohnungspolitischen Instrumente sowie anderes Handeln mit wohnungsmarktsteuernder Wirkung (Konzeptvergaben, Förderrichtlinien u. ä.) als ein vielfältiges Konglomerat nicht nur gedacht, sondern angewendet werden sollte. „Also das ist kein Entweder-Oder, sondern das sind so fließende Übergänge.“ (Int. 3, Pos. 70). Ebenso sehen es die drei befragten Stadträte:innen, die vom „bunten Blumenstrauß“ (Int. 6, Pos. 28) oder „großen Koffer“ (Int. 11, Pos. 74) der wohnungspolitischen Instrumente sprechen und zudem die Vernachlässigung der Instrumente in ihrer Vielfalt zugunsten eines einzelnen oder einer allein auf Wohnungsneubau ausgerichteten Zielstellung bemängeln (Int. 10, Pos. 8–10; 54).

Eine ganz andere Frage ist jedoch, ob die wohnungspolitischen Instrumente und Maßnahmen auf kommunaler Ebene, trotz ihrer Vielfalt, an den entscheidenden Stellen etwas bewirken können. Darauf geht ein Interviewpartner im Int. 9, Pos. 50 und 86 ein, der in dieser Hinsicht skeptisch ist und ein „Herumdoktern an Details“, also eine mittel- und zeitaufwändige Beschäftigung mit vielen Instrumenten auf der kommunalen Ebene beschreibt, während die eigentlich transformativen Weichenstellungen in der Landes- und Bundespolitik zu treffen wären. Wie bei anderen Resilienzprinzipien auch ist hier zwar Vielfalt grundsätzlich eher ein resilienzförderliches Element, aber es deutet sich an, dass eine Balance eingehalten werden sollte bzw. ein Übermaß an Vielfalt und damit auch Unüberschaubarkeit oder Kleinteiligkeit kontraproduktiv sein kann.

Akteure und Interessenvertretung

Das Prinzip der Vielfalt wird auch da angesprochen, wo es um die Diversität der Akteure und Interessen geht, die im wohnungspolitischen Feld in der Stadt Leipzig aktiv sind bzw. abgebildet werden. Die Akteurslandschaft wird als vielfältig eingeschätzt und positiv bewertet (siehe dazu in Kap. 5.3.6 „Kooperationskultur“). Es braucht ein Gefüge von unterschiedlichen Interessen und Ansätzen, um eine Vielfalt an Wohnformen in der Stadt zu erreichen, die „die Wagenburg neben dem Penthouse“ zulasse (Int. 10, Pos. 2). Wenn diese Vielfalt nicht gewollt, das bedeutet auch immer wieder gefördert und verteidigt werde, dann könne sie verloren gehen oder gar nicht erst entstehen. Dabei sei auch die Bürgerbeteiligung ein wichtiges Element. Wie vielfältig die Stimmen in einer Bürgerbeteiligung sein können, hänge auch daran, wie dieser Prozess gestaltet werde und wie gut es gelinge, unterschiedliche Menschen

einzu beziehen (auch dazu nachfolgend mehr in Kap. 5.3.8 „Gerechtigkeit“). An dieser Stelle sei aber bereits gesagt, dass diejenigen Interviewpartner, die sich intensiver zu Bürgerbeteiligungsprozessen äußern, die Bemühungen um eine breite Ansprache und Ausgeglichenheit der Zusammensetzung von Beteiligungs gremien befürworten und sich aktiv darum bemühen. So werden beispielsweise Nachbarschaftsforen ausdrücklich sowohl mit unterschiedlichen Vereinen und Interessensträgern aus dem direkten Umfeld als auch mit gesamtstädtischen Akteuren besetzt. Es wird sich um Nachbesetzungen bemüht, wenn eine oder mehrere Initiativen oder Personen im Laufe des Verfahrens ausscheiden. Per Zufallsstichprobe können Menschen zu Beteiligungsformaten eingeladen werden, um eine möglichst repräsentative sozioökonomische Mischung der teilnehmenden Personen zu erzielen. Dennoch, so gibt ein Interviewpartner zu bedenken, bleibe es schwierig, Menschen mit Migrationsgeschichte und vor allem mit geringen Sprachkenntnissen und Bildungshintergrund zu gewinnen. Er sieht in diesem Punkt in Leipzig noch Nachholbedarf (Int. 8, Pos. 40–44). Darüber hinaus gibt ein anderer Interviewpartner zu bedenken, dass auch die Wahl des Formats und der Rahmenbedingungen (Ort, Zeit) für einen Beteiligungsprozess einschränkt, welche Personengruppen die Möglichkeit zur Teilnahme und damit der Äußerung ihrer Interessen haben (Int. 5, Pos. 63–65). Es wird deutlich, dass den Akteuren klar ist, wie Vielfalt in diesem Rahmen steuerbar ist und es in dieser Hinsicht möglich wäre, Beteiligungsprozesse in Leipzig mit diverseren Positionen anzureichern, als es bislang der Fall ist.

5.3.4 Modularität

Wohnungen

Die qualitativen Merkmale des Gesamt-Wohnungsbestandes werden nur von wenigen Interviewten in einer modularen Art und Weise gedacht. Modularität wird hier von ihnen allenfalls in dem Sinne verstanden, dass spezielle Typen des Wohnungsbestandes, beispielsweise „Wagenburgen“ (Int. 10, Pos. 2) neben „Penthouse“ oder Boarding Houses (Studierendenapartments) existieren können sollten.

Die bereits oben unter dem Resilienzprinzip Vielfalt angesprochene Nutzungsmischung innerhalb eines Hauses oder Quartiers kann ebenfalls als modulares Element begriffen werden, wenn zum Beispiel der Wohn- und der Gewerbeanteil eines Hauses je nach Bedarf eingeschränkt oder erweitert werden kann, bestimmte Gewerbeeinheiten im Erdgeschoss von mehrgeschossigen Wohnbauten die Wohnqualität ergänzen (z. B. Dienstleistungen, Pflegeservices, Ein-

zelhandel). Diese Art von Modularität wird auch von Bürger:innen in Beteiligungsprozessen als wünschenswert betont (Int. 8, Pos. 31–32) und findet sich in vielen Konzepten für Neubauten und neue Stadtquartiere in Leipzig wieder. Inwiefern die Umsetzung dann tatsächlich eine modulare Nutzung ermöglicht, hängt vom Einzelfall und den jeweils spezifischen Umständen der Vermietung ab. In größerem Stil wird diese Idee von einem Interviewpartner für die Leipziger Innenstadt formuliert: Im Kontext der auch durch die Corona-Pandemie bedingten geringen Auslastung von Hotels, die einen hohen Anteil der Neubauten und sanierten Gebäude in der Leipziger Innenstadt ausmachen, könnte er sich eine Umnutzung oder Transformation dieser Räume in Wohnraum vorstellen. Auch hier ist sicherlich näher zu betrachten, wie solch eine Transformation praktisch zu bewerkstelligen wäre und ob dabei auch weitere Transformationen (bei sich ändernden Bedarfen) mitgedacht würden. Zumindest existieren bei einigen Akteuren solche Vorstellungen, die eine wichtige Voraussetzung für eine mögliche Umsetzung sein dürften.

Wirkungsweise von Instrumenten

Ein weiteres anschauliches Beispiel für Modularität ist die modulare Nutzung strategischer Maßnahmen, wie sie das WPK der Stadt Leipzig von 2015 beschreibt. Die darin verwendeten drei Szenarien (geringes, mäßiges und starkes Wachstum) sind Grundlage für die Formulierung anpassbarer Maßnahmen, die je nach Entwicklung ergänzt oder verringert werden können.

In vielen Interviews wird deutlich, dass die kommunalen, wohnungspolitischen Instrumente modular eingesetzt werden müssen, um jeweils der Problemlage entsprechend eine spürbare Wirkung erreichen zu können. So wird beispielsweise von einer „Kette“ (Int. 1, Pos. 37) von Instrumenten gesprochen, die alle gemeinsam wirken (Int. 10, Pos. 52–54), „ineinandergreifen“ (Int. 6, Pos. 28), „zusammenspielen“ (Int. 6, Pos. 28) oder kombiniert werden (Int. 5, Pos. 44) müssten. Auch die zeitliche Dimension wird häufiger angesprochen (Int. 3, Pos. 70). So müssten Instrumente, die miteinander in einer Beziehung stehen, auch in einer verbindlichen Zeitschiene eingesetzt werden. Bei anderen Maßnahmen wird wiederum die Simultanität als Voraussetzung für eine Wirkung genannt, im konkreten Fall die Parallelität von Neubauförderung und Förderung von Erhalt bzw. Sanierung von Wohngebäuden aus der Zeit des industriellen Wohnungsbaus der DDR. Besonders Wohnungsgenossenschaften, die als Haupteigentümer solcher Bestände gelten, hätten demnach Schwierigkeiten, sowohl die eigenen Bestände zu pflegen und das Mietenniveau zu erhalten, als auch gleichzeitig sozialen Wohnungsbau zu betreiben. Es bedürfe eines modularen Systems von Förderanreizen, mit denen unterschiedliche Akteure erreicht werden könnten (Int. 9, Pos. 70).

Beratungs- und Aktivismusformen

Innerhalb des zivilgesellschaftlichen Akteurs- und Initiativenkreises wird auf ein in Leipzig vorhandenes, breites Spektrum an zum Teil spezialisierten Beratungsstellen und Aktivist:innen-Gruppen verwiesen. Darunter fasst man zum einen die sich im Laufe der Jahre meist aus einem konkreten Anliegen heraus gegründeten Initiativen wie Leipzig – Stadt für alle, Stadt für alle, prisma, Südvernetzung, Kontaktstelle Wohnen, Mietergemeinschaft Schönefeld und weitere Gruppen, die in ihrem Umfeld und darüber hinaus ehrenamtlich Beratungen für Mieter:innen anbieten, bei Streitigkeiten mit Vermietern unterstützen oder sich in bestimmten Aktionen solidarisieren, bis hin zu Aktivismus im weiteren Sinne einer Recht-auf-Stadt-Bewegung. Die Modularität dieser Gruppen wird explizit benannt und positiv bewertet (Int. 3, Pos. 12). Beratungskapazitäten könnten so effizient genutzt werden, die jeweils dem Anliegen am nächsten stehende Gruppe könne kompetent vermittelt werden. Diese Initiativen verstehen sich offenbar je nach Anlass als modular oder komplementär. Von offiellem Kommunikations- und Ansprechpartner beim Erarbeitungsverfahren von wohnungspolitischen Konzepten, über Aufruf und Organisation von mietenpolitischen Demonstrationen bis hin zu Hausbesetzungen – für diverse Aktionsformen gibt es in diesem Teil des Akteursnetzwerks spezialisierte Gruppen, die untereinander mehr oder weniger lose vernetzt sind.

Auch die offiziell agierenden Akteure und Initiativen, deren Beratungen für kooperative Wohnprojekte und Selbstnutzer:innen im Rahmen des Netzwerks Leipziger Freiheit von der Stadt Leipzig gefördert werden, verstehen sich als modulare Beratungs- und Akteursplattform. In Bezug auf das Einbringen oder Vertreten einer Position im wohnungspolitischen Diskurs wird insbesondere die Modularität dieses Netzwerks betont, wonach die verschiedenen Partner jeweils bestimmte Kontakte ansprechen und auf bestimmten Feldern agieren können – teils einzeln, teils im Verbund (Int. 11, Pos. 15). Die Koordinierungsstelle versteht sich dabei nicht (mehr) als Kopf des Netzwerks oder erste Sprecherin nach außen, sondern als ein Teil im Gefüge der zugehörigen Akteure (Int. 11, Pos. 15). Mehr oder weniger gemeinsam (aber informell, nicht institutionalisiert) werde ausgelotet, welche Netzwerkpartner ihre Kapazitäten im konkreten Fall modular einbringen können.

5.3.5 Feedbacklänge

Wenn sich ein komplexes System an einer Stelle ändert, wird es an anderer Stelle ein Feedback geben. Auf diese Weise kann beispielsweise beschrieben werden, wie das Wohnungsangebot in einer Stadt reagiert, wenn bestimmte Stadtteile oder andere Wohnungstypen (z. B. wegen Individualisierung mehr

Single-Haushalte) stärker nachgefragt werden. Die Dauer zwischen einem Auslöser und einer Reaktion bzw. bis der Prozess vollendet ist, wird als Feedbacklänge bezeichnet. Das Wissen über diese Feedbacklängen und damit auch, wann es an der Zeit ist, eine Reaktion willkürlich zu starten oder zu unterlassen, kann daher als Teil von Resilienzdenken angesehen werden. Dieses Wissen scheint bei den meisten Interviewten immer wieder in unterschiedlichen Zusammenhängen auf. Ein Verständnis dafür, wie lange angebotsbestimmende Wohnungs- bzw. Gebäudeverwertungszyklen einschließlich des Baus, der Erst- und Wiedernutzung, Modernisierungen, Sanierungen, Stilllegung, Umnutzung und ggf. physischer Transformation respektive Abriss kann bei allen Interviewten festgestellt werden. Die dazu nicht synchron verlaufende Wohnungsnachfrage, die u. a. durch demografische und kulturelle und sozioökonomische Veränderungen bestimmt wird, wird von den Interviewten als Grundproblem der urbanen Wohnraumversorgung erkannt.

Veränderungsprozesse und Wohnungsmarktzyklen

Grundsätzlich ist aus vielen der Interviews ein Bewusstsein für die Trägheit und die Zyklizität eines Wohnungsmarktes herauszulesen. Manche Interviewpartner:innen benennen dies explizit, vor allem solche, die sich mit Monitoring und Zeitreihen beschäftigen oder näher mit den langfristigen Geschäftsstrategien von Wohnungsanbietern vertraut sind (Int. 2, Int. 4, Int. 7). Andere beziehen sich implizit auf mehrjährige Zyklen und Prozesse, die für sie zum Wesen des Wohnungsmarktgeschehens gehören. Dieses Bewusstsein bildet quasi den Hintergrund, vor dem andere Prozesse als (zu) schnell oder langsam angesehen werden, Ungleichzeitigkeiten als problematisch betrachtet oder eben gerade ein Unverständnis von solchen Ungleichzeitigkeiten bei anderen Akteuren bemängelt wird. Beispielhaft hier die Aussage aus Int. 2, Pos. 80: „Also der Leipziger Wohnungsmarkt ist ja schon einer der dynamischsten, die wir überhaupt haben. Und da reden wir immer noch von zig Jahren. Es ändert sich auch nicht so schnell, wie immer getan wird. Es ändert sich immer nur in einem ganz kleinen Bereich, aber der ist ausschlaggebend.“

Strukturen

Eine andere kritische Stelle, an der Feedbacklänge eine Rolle spielt, sind institutionelle Strukturen und deren Arbeitsweisen. Das Feld der politischen Akteure ist eng verbunden mit der Arbeit von (Stadt-)Verwaltung und in Leipzig insbesondere mit den Dezernaten, die Wohnungsbau und Stadtentwicklung sowie Soziales abdecken. Zum Zeitpunkt der Interviews (2021) wurden diese Themenbereiche in zwei von acht Dezernaten abgedeckt: Dezernat Stadtentwicklung und Bau mit sieben untergeordneten Ämtern sowie Dezernat Soziales, Gesundheit und Vielfalt mit zwei untergeordneten Ämtern und drei Referaten

(Stadt Leipzig, 2021d). Oftmals sind weitere Ämter und sonstige Stellen der Verwaltung involviert. Dazu tritt in manchen Fällen auch eine formelle oder informelle Bürgerbeteiligung. Wie diese Verwaltungsstrukturen, deren Interaktion mit verwaltungsexternen Akteuren und Bürgerbeteiligungsprozesse können die Feedbacklänge bestimmen, wird von einigen Akteuren beschrieben. Je nach deren Expertisen und Interessen innerhalb des wohnungspolitischen Akteursgefüges wird dazu von den Interviewten auf unterschiedliche Beispiele verwiesen: Bürgerbeteiligungsprozesse im Rahmen der Entwicklung neuer Stadtquartiere (Int. 10, Pos. Int. 8), die Erarbeitung der Wohnungspolitischen Konzepte (Int. 10, Pos. 6), die Erstellung und Bestätigung von Monitoringberichten, die durch begrenzte Personalkapazitäten und Mitzeichnungspflicht aller Dezernent:innen sehr lange dauern können (Int. 2, Pos. 62–66).

Andererseits wird aber auch die Bildung neuer Strukturen als Feedback auf sich verändernde wohnungspolitische Diskurs- und Akteursstruktur erwähnt (Int. 5, Pos. 22). Die Einrichtung eines zeitweiligen Ausschusses Wohnen, die der Interviewte als begrüßenswerte Reaktion auf die Dringlichkeit von wohnungspolitischen Fragen und deren Thematisierung im Stadtrat beschreibt, dauerte von der Beantragung im November 2018 bis zur ersten Sitzung des Ausschusses im November 2019 ca. zwölf Monate (siehe dazu auch Julke, 2019). Neue Strukturen bilden sich aber auch informell, so beispielsweise als Aktionsgruppen und Mieter:inneninitiativen, meist ist der Auslöser ein akutes Problem mit der eigenen Wohnsituation. Diese Bildung von Gruppen vollzieht sich nach Einschätzung von Interviewpartner relativ schnell, möglicherweise gibt es in bestimmten Stadtteilen in Leipzig (vor allem Süden, Connewitz) eine besondere Sensibilität, die eine rasche Unterstützung, Vernetzung und ein gemeinsames Agieren befördert, in anderen Stadtteilen könnte das ggf. etwas länger brauchen. Insgesamt sei es aber auch dank der medialen Aufmerksamkeit auf Mietenprobleme hier in den letzten Jahren zu einer Verdichtung und Verkürzung der Reaktionszeit gekommen. Die mediale und politische Rahmung solcher Thematiken (Missachtung von Mieterschutz, Mietsteigerungen, Verdrängung) als Wohnungspolitik und eine auch bundesweit höher gewordene Aufmerksamkeit für die Veränderung der urbanen Wohnsituationen wird als hilfreich erkannt.

Wahrnehmbarkeit durch Monitoring

Feedbacklänge kann weiterhin auf die Ebene der Wahrnehmung von Veränderungen bezogen und insbesondere im Monitoring, dem Hilfsmittel zur faktenbasierten Wahrnehmung, beobachtet werden. Im Folgenden ist mit Monitoring das von der Stadt Leipzig erstellte oder beauftragte Monitoring gemeint, auf das sich politisches Handeln offiziell stützt. Nicht gemeint sind die internen

oder öffentlich verbreiteten kommerziellen Wohnungsmarktanalysen der Immobilienwirtschaft. Das Monitoring der Stadtverwaltung war intensiveres Gesprächsthema in zwei Interviews, kam aber partiell auch in weiteren Interviews zur Sprache.

Die Grundrichtung der wohnungspolitischen Ziele und daran geknüpfte Maßnahmen der Stadt Leipzig werden seit 1994 in den Wohnungspolitischen Konzepten festgeschrieben. Dieses Konzept wird in einem Prozess erstellt bzw. in unregelmäßigen Abständen überarbeitet, der von mehreren Interviewpartnern als „Kreislauf“ beschrieben wird. In diesem Kreislauf werden Monitoringdaten erhoben, auf Basis der daraus folgenden Kenntnisse werden Strategien erarbeitet, im politischen Prozess verhandelt und beschlossen. Es folgt die Umsetzung und, teils auch parallel dazu, die Evaluation der Maßnahmen und Ziele. Jeder Schritt in diesem Kreislaufprozess kann somit als ein Feedback auf den vorherigen gelesen werden, das eine gewisse Zeitdauer benötigt. Die Konzepte galten bislang für mehrjährige Zeiträume. Zwischenzeitliche Anpassungen und Fristen für die Umsetzung der im Konzept festgeschriebenen Maßnahmen sind jedoch nicht eindeutig terminiert, sondern richten sich nach der tatsächlichen Entwicklung bzw. erfolgen auf das Intervenieren von Akteuren hin.

Die Erarbeitung eines Wohnungspolitischen Konzeptes beginnt aus Verwaltungssicht mit der Erarbeitung bzw. Überarbeitung einer Datenbasis (Int. 4, Pos. 76). Diese Datenbasis beruht zwar auf dem laufenden Monitoring und den regelmäßigen Monitoringberichten. Ihr ist aber mit diesen Berichten gemein, dass sie – als Feedbackinstrument auf Veränderungen – eine relativ hohe Zeitverzögerung aufweist. Das liegt nicht nur an der oben schon erwähnten, auch in anderen öffentlichen Bereichen üblichen Personalknappheit und Zeitverzögerung im Bearbeitungs- und Veröffentlichungsprozess, sondern auch daran, dass sich die Wohnungsmarktprozesse in relativ langen Zeiträumen vollziehen, eine Beobachtung daher möglichst längere Zeitreihen umfassen sollte, um valide Erkenntnisse ableiten zu können. Ad hoc oder einmalig erfasste Daten bilden in den meisten Fällen noch keine Handlungsgrundlage, erst der Vergleich lässt seriöse Erkenntnisse zu. Ein langer Feedbackprozess kann aber dazu führen, dass die Anfänge von sich später als gravierend zeigenden Entwicklungen nicht erkannt werden, und dass der optimale Zeitpunkt, auf diese Entwicklungen zu reagieren, von den handelnden Akteuren verpasst wird. Langes Feedback im Monitoring dürfte also ein der urbanen Resilienz entgegenwirkendes Element sein. Den Leipziger Akteuren scheint dies, wie sie anhand von einigen konkreten Begebenheiten in den Interviews erläutern, bewusst zu sein. Dennoch ist ihnen auf der anderen Seite an einer verlässlichen Datenbasis und seriösem sowie detailliertem Monitoring gelegen, was in Bezug auf ein Handeln gemäß den Resilienzprinzipien ein Dilemma darstellen kann.

Eine andere Frage zur Feedbacklänge des Monitorings, die in den Interviews angesprochen wurde, bezieht sich auf die verwendeten Indikatoren und weiterhin auf die Wahrnehmungsschwelle von Veränderungen oder Problemfeldern. Die häufig verwendeten Durchschnittswerte bei Mietpreisentwicklung (Neuvermietung und Bestand) und der Wohnkostenbelastung von Haushalten könne dazu führen, dass gerade dort, wo die Probleme zuerst am größten sind, nämlich bei Haushalten am unteren Rand des Einkommensspektrums, erst dann ins Blickfeld bzw. auf die politische Agenda kommen, wenn eine größere Anzahl, die auch die mittleren Einkommensgruppen umfasst, von Wohnungsknappheit, Verdrängung o.ä. betroffen sind. Dies wird von einem Akteur deutlich formuliert (Int. 5, Pos. 27), der auch alternative Indikatoren benennt, die aber bislang nicht erhoben werden (dürfen). Diese Wahrnehmungsschwelle könnte durch eine treffendere Indikatorik, hier beispielsweise durch Daten des Jobcenters zu Umzugsverhalten von Transferleistungen beziehenden Haushalten gesenkt werden und so früher auf die besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen gelenkt werden (Int. 5, Pos. 35, 52). Ein weiteres Hemmnis zu einer früheren Wahrnehmung dieser Probleme sei, dass die Lebenswelt der handelnden Politiker:innen und Verwaltungsmitarbeiter:innen, die überwiegend Akademiker:innen und in sicheren Einkommensverhältnissen seien, sich sehr von den Lebenswelten der zuerst Betroffenen unterschieden und daher das Interesse nicht aus einer unmittelbaren Betroffenheit heraus, sondern erst durch eine zeitlich verlagerte Vermittlung bestünde (Int. 5, Pos. 55). Auch in anderen Interviews wird diese Wahrnehmungsschwelle (und Schwelle für politisches Handeln) angesprochen, die nach Einschätzung der Interviewten im Zuge eines sich anspannenden Wohnungsmarktes in Leipzig erst dann durchbrochen wurde, als auch Haushalte mit mittlerem Einkommen, die sich zudem öffentlichkeitswirksam artikulieren können, bei Wohnungswechseln kaum Angebote für eine neue Mietwohnung zu den bisher für sie geltenden Konditionen (ähnlicher Mietpreis, zentrumsnahes Gründerzeit-Stadtviertel) fanden (Int. 6, Int. 3).

Ähnliche wie Wahrnehmungsschwellen wird auch das „Organisationsgedächtnis“ von Stadtverwaltung, lokalen Wohnungsunternehmen/-genossenschaften und beim kommunalen Wohnungsunternehmen LWB als Verzögerungsfaktor bzw. Feedbackverlängerer von einigen Interviewten genannt (Int. 2, Pos. 134; Int. 6, Pos. 26). Reaktionen könnten bisweilen durch die Fortsetzung von in der Vergangenheit durchaus sinnvollen Strategien in einer veränderten Gegenwart für ein Verharren in den bisherigen Mustern sorgen. Bis innerhalb einer Organisation ein Umschwung oder eine sich verändernde Nachfragesituation in wohnungsmarktrelevante neue Ausrichtung münden oder nur ein zusätzliches Element ins Portfolio aufgenommen wird, kann es lange dauern.

Wohnungspolitische Intervention

Auch der Prozess der Erstellung eines Wohnungspolitischen Konzepts selbst kann als Feedbackprozess begriffen werden, der mehr oder weniger lang dauern kann. Ein Interviewpartner berichtet über diesen Prozess und beschreibt seine Ungeduld. Das Verfahren der Erarbeitung dauere so lange, dass die Gefahr bestehe, das Konzept sei bei seiner Verabschiedung schon nicht mehr aktuell. Präventives oder vorausschauendes Handeln sei so gar nicht möglich (Int. 10, Pos. 4–5). An dem Konzept arbeitet nicht allein die Stadtverwaltung, es gibt auch eine Bürgerbeteiligung, die das Verfahren zwar bereichere und partizipativer mache, zugleich aber auch zusätzliche Verzögerung bedinge (Int. 10, Pos. 6).

Schließlich spielt die Feedbacklänge auch bei praktischen wohnungspolitischen Maßnahmen bzw. deren Umsetzung eine Rolle. Bezuglich der Umsetzung einzelner Wohnungspolitischer Instrumente ist ebenfalls von einigen Akteuren deutliche Kritik an der als zu lang erachteten Dauer des Umsetzungsprozesses zu vernehmen. Hierzu drei Beispiele:

Die Einsetzung einer Verordnung zur Absenkung der Kappungsgrenze nach § 558 BGB, Abs. 3, Satz 2 und 3 wurde bereits in dem im Oktober 2015 beschlossenen Wohnungspolitischen Konzept der Stadt Leipzig als zu ergreifende Maßnahme aufgeführt. Da diese Maßnahme jedoch nicht automatisch von der Stadtverwaltung umgesetzt wurde bzw. diese nicht von sich aus die notwendige Einstufung des Leipziger Wohnungsmarktes als ‚angespannt‘ bei der Sächsischen Staatsregierung beantragte, wurde dies durch einen weiteren Stadtratsbeschluss (auf Antrag der Fraktion B'90/Die Grünen) in Gang gesetzt. Bis zur tatsächlichen Änderung der betreffenden Landesverordnung vergingen neun Monate. Über den Vorgang und die bevorstehende Einführung einer Absenkung der Kappungsgrenze wurde in den lokalen Medien mehrfach berichtet. Dieser Zeitrahmen wird von einem Interviewpartner als deutlich zu lang bemängelt. Zudem wird von ihm eine entsprechende Pressemitteilung des Oberbürgermeisters als kontraproduktiv für die Wirkungsweise der Kappungsgrenzenverordnung beschrieben. Er meint, dass eine frühzeitige Information Vermieter zu einer (ansonsten vielleicht nicht geplanten) Mieterhöhung mit Ausschöpfung des bis zum Inkrafttreten der Kappungsgrenzenverordnung noch möglichen Höchstrahmens von 20 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete animiere. Dass solche ‚Mitnahmeeffekte‘ die beabsichtigte Wirkung des Instruments, nämlich eine Dämpfung von Mietpreisseigerung im Bestand, schmälern bis vereiteln kann, liegt den interviewten Akteuren zufolge also auch an der Feedbacklänge einer solchen wohnungspolitischen Maßnahme.

Ein weiteres Beispiel solcher, als Element von Resilienzdenken einzustufenden Bewusstheit über Feedbacklänge bei wohnungspolitischen Instrumenten ist die Einführung sozialer Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB, Abs. 1, Punkt 2. Auch diese Maßnahme wurde bereits im Wohnungspolitischen Konzept der Stadt Leipzig von 2015 beschlossen. Die Voruntersuchungen in kleinräumigen Teilen des Leipziger Stadtgebietes zu Aufwertungspotenzial, Aufwertungsdruck und Verdrängungspotenzial (Stadt Leipzig, Amt für Stadtneuerung und Wohnungsbauförderung, 2018) zeigte als Ergebnis im Frühjahr 2018, dass der Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung je nach Gebiet von unterschiedlicher Relevanz sein würde. Während für einige Stadtgebiete eine mittlere oder hohe Relevanz erkannt wurde, ist sie für die meisten Gebieten jedoch nicht relevant. Einige davon haben bereits einen Aufwertungs- und Veränderungsprozess hinter sich, so dass eine soziale Erhaltungssatzung hier den tatsächlichen Entwicklungen nichts mehr entgegenzusetzen hätte. Ein Interviewpartner formuliert rigoros, „wenn man da zu spät ist, ist es vorbei“ (Int. 11, Pos. 72). In einem anderen Interview wird derselbe Vorgang, der von außerparlamentarischen Gruppen angestoßen wurde, seinen Weg dann über den Leipziger Stadtrat bis zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzung durch die Landesregierung hin zur Umsetzung nahm, als noch nicht abgeschlossener Arbeitsprozess von drei Jahren mit zukünftiger Weiterbearbeitung (u. a. zur Erweiterung der Satzungsgebiete und Überarbeitung von Kriterien) beschrieben (Int. 3, Pos. 58–59).

Schließlich sei noch als letztes Beispiel der ‚Beteiligungsprozess Eutritzscher Freiladebahnhof‘ genannt. Er stellt keine wohnungspolitische Maßnahme im eigentlichen Sinne dar, ist aber ein partizipatives Element des in der lokalpolitischen Öffentlichkeit stark diskutierten Projekts der Errichtung eines neuen Stadtquartiers mit ca. 2.400 Wohnungen. Dies bedeutet für Leipzig einen umfangreichen Wohnungsneubau, der gerade in der Situation einer beginnenden Wohnungsknappheit den Markt durch zusätzliche Wohnungen entlasten könnte, dadurch Mietensteigerung und Verdrängung in anderen Stadtteilen bremsen oder gar verhindern könnte. Dennoch können solche Großprojekte nicht zeitnah umgesetzt werden, weil (neben allen notwendigen Planungs- und Beteiligungsprozessen) auch die gewünscht und wichtige Aushandlung städtebaulicher Verträge mit den privatwirtschaftlichen Entwicklern sehr viel Zeit kosten, für die mehrere Verhandlungsrunden nötig sind. Auch Eigentümer den Baubeginn hinauszögern, sei es durch Spekulationsabsichten und Weiterverkäufe der Gebiete oder andere wirtschaftliche Entscheidungen der Unternehmen. Ein Akteur (Int. 10) äußerte, dass in Leipzig, wo mehrere solcher großen innerstädtischen Brachen zur Entwicklung bereit stehen, durch einen „Grundsatzbeschluss“ eine einfachere und damit schnellere Verhandlung über städtebauliche Verträge hätte erzielt werden können. Dies sei jedoch politisch nicht zugelassen worden, so dass weiter einzeln über solche Verträge verhandelt, beraten und beschlossen werden muss. Der Beteiligungsprozess besteht nun in

einer breit angelegten Bürger:innen- und zivilgesellschaftlicher Institutionen-Beteiligung, die in Informationsveranstaltungen und Workshops die Entwicklung begleiten und ihre spezifischen Interessen einbringen. Für die Akzeptanz und den Erfolg solcher Verfahren spielt die Feedbacklänge ebenfalls eine große Rolle. Es könnte dabei leicht der Eindruck entstehen, es handele sich um eine Scheinbeteiligung (Int. 1, Pos. 24). Feedbacklänge kann hier aus Sicht der Beteiligten als die Dauer sowie das Maß der Sichtbarkeit von Berücksichtigung ihrer Interessen und Ideen im Planungsverfahren interpretiert werden. Am Beispiel des Eutritzscher Freiladebahnhofes zeigt sich, wie solche Beteiligungsverfahren über mehrere Jahre laufen können, bis, wenn überhaupt, (Teil-) Ergebnisse realisiert werden.

5.3.6 Sozialer Zusammenhalt

Der Grad von Konnektivität oder Kooperation der Akteure in sozialen Systemen hat einen ambivalenten Einfluss auf deren Resilienz. Für das Aufspüren von Resilienzdenken in der lokalen Wohnungspolitik ist die Kenntnis über Zusammenhalt und Bereitschaft zur Kooperation der verschiedenen Akteure eine zentrale Information, die in den geführten Interviews auch häufig zur Sprache kam, selbst wenn nicht explizit danach gefragt wurde oder Kooperationen bzw. Akteursnetzwerke nicht das Hauptthema eines Interviews waren. Entsprechend reichhaltig sind daher die Informationen, die die Datenerhebung ergab.

Kooperationskultur

Kooperationskultur in der Leipziger Wohnungspolitik ist ein Thema, bei dem es sich lohnt, bereits in den 1990er nach Spuren zu suchen. Die heute von mehreren Interviewpartnern beschriebene besondere Diskussions- und Kooperationskultur bei wohnungspolitischen Themen röhrt offenbar auch aus den besonderen Anstrengungen, die in Leipzig zum Erhalt der Bausubstanz in dieser Zeit unternommen wurden, parallel zur enormen Aufgabe der Stadtsanierung inklusive Neuordnung der Eigentumsverhältnisse von Wohngebäuden. Das einträgliche Verhältnis und gemeinsame Handeln erstreckten sich zum Teil auch auf die Beziehung von Vermietern zu Mietern (Int. 11, Pos. 25; Int. 5, Pos. 10). Aus heutiger Perspektive wird von mehreren Interviewpartnern eine außergewöhnliche, aber eben notwendige starke Zusammenarbeit auf politischer und verwaltungstechnischer Ebene (Int. 6, Pos. 32–33) in Kombination mit einem zivilgesellschaftlichen Engagement beschrieben. Stadtumbaustrategien innerhalb der Stadt gemeinsam zu entwickeln, breite Bevölkerungsschichten einzubinden und entsprechende wohnungspolitische Strategien, die von der Stadtbevölkerung getragen werden,

zeichneten diese besondere Kultur aus (Int. 9, Pos. 38; Int. 1, Pos. 7–8). Diese Offenheit der Stadtverwaltung für vielseitige Kooperationen wird u. a. auf die Krisenhaftigkeit der damaligen Situation (Int. 9, Pos. 42; Int. 8, Pos. 14) sowie auf die Umsetzung eines integrierten Konzeptes als Voraussetzung für damalige EU-Fördermittel zum Stadtbau (Int. 1, Pos. 5–6) zurückgeführt. Verwaltungsinterne, ämterübergreifende Zusammenarbeit, die Überwindung sektoralen Denkens in der Stadtverwaltung sowie die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sei hierdurch erlernt und eingeübt worden. Zentral in diesem Prozess sei damals, darüber sind sich viele Interviewpartner einig, das Amt für Stadtentwicklung und Wohnungsbau gewesen, das die Einwerbung von Fördermitteln für Leipzig wesentlich vorangetrieben habe und dazu intensiv die Kooperation mit den anderen Akteuren gesucht habe (Int. 1, Pos. 7–8).

Dieser Anspruch an eine Kooperationsbereitschaft ist auch weiterhin kennzeichnend für die Leipziger Akteure. Das wird von den Interviewten überwiegend als ein positives Merkmal hervorgehoben, sie ziehen dazu auch Vergleiche zu anderen deutschen Großstädten. Es kommen jedoch davon abweichend auch kritische Äußerungen vor, die die Leipziger Kooperationskultur als zu freundlich und zu wenig polarisiert beschreiben, wodurch manch radikalere Handlungsmöglichkeiten ggf. gar nicht erst den Weg in den politischen Diskurs finden. So wird von einem Interviewpartner ironisch von „Kartoffelbrei“ (Int. 1, Pos. 43) als Ausdruck für ein zähes, relativ homogenes Denken der Akteure gesprochen. Ein anderer bezeichnet denselben Sachverhalt ähnlich lakonisch als „Konsenssoße“ (Int. 3, Pos. 23).

Mit Blick auf die unterschiedlichen Akteure wird die aktuelle Kooperationsbereitschaft in Leipzig jedoch sehr differenziert von den Interviewten beschrieben. So seien insbesondere die privaten Wohnungsunternehmen und Genossenschaften untereinander gut vernetzt (Int. 3, Pos. 21–22) und sprächen nach außen mit einer Stimme (Int. 2, Pos. 84–85), seien aber für die Beteiligung an einer gemeinsamen Strategie mit Stadtverwaltung und anderen Akteuren überhaupt nicht bereit bzw. arbeiteten sogar gezielt dagegen an (Int. 2, Pos. 59). Ein offenes Bemühen um Kooperation ist der vom Leipziger Oberbürgermeister geleitete Austausch einer Reihe von Wohnungsmarktakteuren im „Bündnis für bezahlbares Wohnen“, das seit dem Jahresbeginn 2020 besteht (Stadt Leipzig, 2021e). Bislang konnte sich aus diesem Bündnis heraus nur auf einen „Letter of Intent“ (Stadt Leipzig, 2020b) geeinigt werden, der eine Bekundung zum weiteren Austausch über sehr generalisierte Themen des Bauens und Wohnens und eine unverbindliche Zielsatzung zu Kooperationen und Einzelvereinbarungen unter den Bündnispartnern enthält. Zudem ist darin vermerkt, dass das Bündnis „dem Vertrauensaufbau zwischen verschiedenartigen Wohnungsmarktakteuren“ dienen soll. Der Umkehrschluss, dass es derzeit ein

Vertrauensdefizit und gegenseitige Vorbehalte gegen Kooperationen und ein Mitwirken am gemeinsamen Gestalten von Rahmenbedingungen, zumindest bei einigen Akteuren, gibt, liegt nahe (Int. 9, Pos. 65–68, 70; Int. 2, Pos. 59, 134).

Netzwerk Leipziger Freiheit

Eine für einen besonderen Teil der Leipziger Kooperationskultur beispielhafte Struktur ist das Netzwerk Leipziger Freiheit (NLF). Da es mittlerweile auch Bestandteil des wohnungspolitischen Konzepts der Stadt Leipzig ist, soll es hier etwas eingehender vorgestellt werden. Das Netzwerk Leipziger Freiheit ist ein Verbund von teilweise ehrenamtlich, teilweise gewerblich arbeitenden Beratungsgruppen, die zu jeweils speziellen Fragen der selbstbestimmten Gestaltung von Wohnverhältnissen (Mietergemeinschaften), zu kooperativen Formen des Bauens und Wohnens (Wohnprojekte) sowie zur Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum in Leipzig berät. Es fungiert als Koordinierungs- und Anlaufstelle für beratungssuchende Einzelpersonen oder Gruppen. Zudem stellt es eine Vernetzungsplattform für an kooperativen Bau- und Wohnprojekten Interessierte dar und ist mit der Begleitung von Konzeptverfahren zur Vergabe von städtischen Grundstücken an kooperative Baugruppen betraut (Stadt Leipzig, 2020b). Über ein Beratungsbudget finanziert die Stadt Leipzig die Beratungsangebote durch die im Netzwerk organisierten Initiativen und Vereine.

Die Kooperation innerhalb dieses Netzwerks und mit der Stadtverwaltung, insbesondere mit dem Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbau, wird von einem Interviewpartner als sehr gut und eng beschrieben (Int. 11). Dies liegt unter anderem daran, dass das NLF auf seit vielen Jahren gewachsenen Strukturen beruht und die dort versammelten Initiativen bereits früher kooperierten, bevor eine Koordinierungsstelle in der jetzigen Form von der Stadt Leipzig geschaffen und finanziert wurde (Int. 11, Pos. 19). So gibt es viele persönliche Verbindungen und ideelle Übereinstimmungen unter den Netzwerkpartnern, die alle (wenn auch in unterschiedlichen Formen) ein kooperatives, kostengünstiges und selbstbestimmtes Wohnen in Leipzig mit Nutzung eines (als Leipzig ganz eigen empfundenen) Gestaltungsfreiraums. Experimentierfreudigkeit und der Erhalt bezahlbaren Wohnraums durch nicht der gängigen Wohnimmobilienmarktlogik folgenden Strukturen werden von allen Netzwerkpartnern begrüßt und gefördert. Teilweise können die Initiativen auf eine frühe Vernetzung von separaten, pionierhaften Hausprojekten der anfänglichen 2000er Jahre zurückgreifen (Int. 3, Pos. 11). Die Koordinierungsstelle NLF beschreibt die einzelnen Personen und Initiativen als „extrem gut vernetzt, auch in die politischen, in die kommunalen und landespolitischen Ebenen“ (Int. 11, Pos. 15), so dass sich bei bestimmten Themen oder Anliegen fast immer ein Experte oder Anknüpfungspunkt im Netzwerk finden lasse, über den diese

platziert werden können. Die Unterstützung und Vernetzung von kooperativen Bauvorhaben ist selbst natürlich auch ein Element, das solche Gruppen stärkt. Der in Zeiten mit stärkerer Kooperationsnotwendigkeit gewachsene Zusammenhalt motiviert, die Kooperation fortzuführen und befähigt zur Beratung und Weitergabe von Wissen zu neuen, veränderten Bedingungen (wie z. B. zum neuen Instrument der Konzeptvergabe).

5.3.7 Lernen und Innovation

Die Transformationsfähigkeit einer Stadt hängt eng mit ihrem Potenzial an Lern- und Innovationsfähigkeit zusammen. Um Aufschluss über dieses Potenzial in Bezug auf die Wohnraumversorgung Leipzigs zu gewinnen, wurden die Interviewpartner jeweils im Rahmen ihres Themenfeldes zu ihrer Einschätzung des Gelernten und der Entwicklung der Innovationskraft befragt. Im Allgemeinen ist zu beobachten, dass die Akteure in der Rückschau auf die Jahre der Stadtschrumpfung für diese Zeit eine Vielzahl an Lerneffekten beschreiben. Die aktuelle Situation und die wohnungspolitische Diskussion in der Phase des Stadtwachstums wird aber eher als mäßig bis gar nicht innovativ wahrgenommen. Dazu sollen im Folgenden einige Beispiele herausgegriffen werden.

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte

Zu den positiv wahrgenommenen und bis heute wirksamen Lerneffekten gehört für mehrere Akteure das integrierte Handeln der Stadtverwaltung bzw. die weitgehend verinnerlichte Anforderung einer integrierten Strategie für Stadtentwicklung und Wohnungsbau. Der Lernprozess stellt sich aus Sicht der Akteure aber auch als Notwendigkeit der krisenhaften Schrumpfungszeit dar. Das gilt sowohl für die Offenheit und Kooperationsbereitschaft der Stadtverwaltung (Int. 9, Pos. 42; Int. 8, Pos. 14; Int. 3, Pos. 26), als auch für die ämterinterne Zusammenarbeit als Resultat einer Verknüpfung von Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik (Int. 1, Pos. 5–6; Int. 9, Pos. 36). Ob sich diese Innovationsbereitschaft aber hält oder wieder abgeschwächt hat, ist nicht eindeutig zu beantworten – aus dem Interviewmaterial geht bestenfalls Skepsis hervor. So wird unter anderem ein zögerliches Voranbringen des im Bebauungsplan des neuen Stadtquartiers „Eutritzscher Freiladebahnhof“ vorgesehenen Areals für „experimentelles Bauen“ erwähnt (Int. 8, Pos. 34). Ein offensives Vorgehen schien es bislang nicht zu geben, um diesem Möglichkeitsraum Gestalt angedeihen zu lassen. Leipzig sei in dieser Hinsicht leider nicht vorbildlich, was die Baukultur betreffe, stattdessen kämen eher veraltete und nur dem standardisierten Wohnungsbau entsprechende Planungen zum Tragen (Int. 10, Pos. 16, 68).

Sparsamer Flächenverbrauch

Generell sei aber ein Wandel – nicht nur in Leipzig – und ein Lernen aus der Erfahrung der 1990er Jahre im Bewusstsein für einen angemessenen bzw. sparsameren Flächenverbrauch zu beobachten. Hier lässt sich ein deutlich kritischer Blick auf die damals errichteten Baugebiete auf der sog. „grünen Wiese“, also bis dahin unbebaute Flächen an den Stadträndern (Int. 6, Pos. 12–13) sowie auf die Anfang der 2000er Jahre in Leipzig als Mittel gegen den Zerfall der Stadtstruktur gepriesenen Stadthäuser, meist ein- bis zweigeschossige Einfamilienhäuser, die in die lückenhafte Struktur der fünf- bis sechsgeschossigen Blockrandbebauung der Gründerzeit in Innenstadtlage eingepasst wurde (Int. 11, Pos. 19–21), feststellen. Die Nachteile dieser ineffizienten Flächennutzung (nicht nur für Wohnraumversorgung) seien mittlerweile erkannt, beides sei heute in Leipzig nicht mehr denkbar. Stattdessen habe man wieder die bessere Raumausnutzung durch Verdichtung der Stadt als Ziel.

Agilität

Ebenfalls eher mäßig schätzen einige Akteure die heutige Fähigkeit zum flexiblen und agilen Handeln ein. Die Chance, aus den Erfahrungen mit einer rasanten Trendwende der Einwohnerentwicklung die Konsequenz einer flexibleren und schneller handlungsfähigen Stadtpolitik zu ziehen, wird benannt (Int. 9, Pos. 46; Int. 5, Pos. 10). Ergriffen wurde diese Chance aus Sicht der Akteure aber nicht oder nur zu wenig. Mit den früheren wohnungspolitischen Konzepten sei zwar auf die Anforderungen der Zeit reagiert worden, es seien aber keine Voraussetzungen geschaffen worden, die heute ein ebenso flexibles oder präventives Handeln in Bezug auf sich ändernde Bedingungen wie Verknappung von Wohnraum in einigen Stadtteilen, steigende Wohnkosten und ungünstiges Angebot für Haushalte, die Transferleistungen beziehen (müssen), erlaubten (Int. 10, Pos. 2–4). Vielmehr werde in den letzten Jahren die Leipziger Wohnungspolitik von Passivität und Detailzentriertheit geprägt, anstatt von einer weitsichtigen, integrierten Vision und mit einer Gesamtstrategie versehen (Int. 7, Pos. 22–23). Ein anderer Interviewpartner beschreibt ebenfalls das heutige wohnungspolitische Agieren als weniger innovativ und ohne eigenständige Leipzig-spezifische Lösungen, so wie es sie in der Schrumpfungszeit gegeben habe. Vielmehr bediene man sich in Bezug auf Instrumente „aus dem großen Koffer der wachsenden Städte“, ohne auf lokale Passgenauigkeit zu achten (Int. 11, Pos. 74).

Monitoring

Tatsächliche Lerneffekte werden hingegen in Bezug auf das Monitoring des Leipziger Wohnungsmarktes und das Berichtswesen durch die Stadt Leipzig

durchaus gesehen (Int. 5, Pos. 22). So helfe einerseits der Blick auf die Daten der vergangenen Dekaden dabei, heutige Prozesse und Entwicklungen besser einzurichten, beispielsweise die aktuellen jährlichen Neuzugänge von Wohnungen, die in den 1990er Jahren zeitweise deutlich höher waren, oder die Entwicklung des Wohnungsleerstands in den östlichen Stadtteilen (Int. 4, Pos. 54). Insbesondere das kleinräumige Monitoring, das im Zuge der Stadtumbauprozesse entstand, liefere heute sehr wertvolle Hinweise, weil die Daten für die einzelnen Stadtteile sehr detailliert und in längeren Zeitreihen vorlägen (Int. 2, Pos. 134).

Partizipation und Engagement

Für den Bereich der Partizipation und der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an wohnungspolitischen Prozessen wird von mehreren Interviewten ein positives Fazit auf die Frage nach Lern- und Innovationsprozessen gezogen. So gebe es mittlerweile eine ausdifferenzierte zivilgesellschaftliche Akteursszene, deren Vielfältigkeit, Vernetzung und stabile Positionierung im lokalen Akteursgefüge vor allem das Ergebnis der krisenhaften Phasen der Vergangenheit seien. Dazu zählen Vereine wie HausHalten e.V. und damit verbundene Initiativen, die sich dem Erhalt und der alternativen Nutzung von leerstehenden Wohnimmobilien in der Zeit von Schrumpfung und Leerstand gewidmet haben (Int. 9, Pos. 37; Int. 3, Pos. 26), als auch mietenpolitische Initiativen und Gruppen aus der Zeit eines zunehmenden Nachfragedrucks mit Verdrängungstendenzen, die der „Recht-auf-Stadt“-Bewegung zuzuordnen sind (Int. 3, Pos. 11–12, 26; Int. 8, Pos. 14).

Diese Vielzahl von aktiven Akteuren wird von den Interviewpartnern explizit als Resilienzfaktor benannt, der in Krisensituationen positiv zum Tragen komme (Int. 9, Pos. 44). Vom Netzwerk Leipziger Freiheit wird zudem der Erfahrungsschatz mit Wohnprojekten und deren Unterstützungsbedarfen als positives Ergebnis eines Lernprozesses genannt, der in der aktuellen Situation von großem Nutzen ist. Dazu zählt auch die Expertise im Umgang mit kooperationsbereiten Vermietern, die sich ggf. offen für eine Selbstverwaltung oder einen Kauf von Mietshäusern durch Mieter:innen zeigen (Int. 11, Pos. 19), als auch das in Leipzig hohe Potenzial von Eigeninitiative der an kooperativen Wohn- und Bauprojekten Interessierten (Int. 11, Pos. 21). Zwar sei hier noch kein „Überschwappen“ des Interesses an neuen Wohnformen auf eher konventionelle Wohnungsunternehmen zu sehen. Die lokal verwurzelten Akteure in diesem Bereich würden aber eine starke Szene bilden, die auf absehbare Zeit auch weiterhin eine gewisse Vielfalt an Wohn- und Eigentumsformen in Leipzig einforderten (Int. 11, Pos. 45–46).

Schließlich wird auch die Professionalisierung der Leipziger Stadtverwaltung in der Durchführung und Koordination von Bürgerbeteiligung und zivilgesellschaftlicher Partizipation als ein Ausdruck des Lernens hervorgehoben. So ist

mit der Koordinierungsstelle ‚Leipzig Weiter Denken‘ eine übergreifende institutionelle Verankerung von Beteiligungsprozessen geschaffen worden (Int. 8, Pos. 16). Die Aufmerksamkeit für und aktive Einbindung von Initiativen sei vor allem im Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbau durch die an öffentliche Fördermittel im Städtebau gekoppelten Beteiligungsmaßnahmen sowie Quartiersmanagements ein eingeübtes Vorgehen, was eine rege Diskussions- und Kooperationskultur in Leipzig hervorbrachte (Int. 9, Pos. 44). Ob dies allerdings auch nach Auslaufen der Fördermittel so weitergeführt und erhalten würde, wird von einem Interviewpartner in Frage gestellt (Int. 1, Pos. 28).

5.3.8 Gerechtigkeit

In der Literatur zu urbaner Resilienz wird der Gerechtigkeitsfaktor zunehmend diskutiert und als Resilienzprinzip inkludiert. Oftmals bezieht sich die Kritik darauf, dass Resilienzstrategien selbst ungerecht sein können, indem sie bestimmte Interessen nicht berücksichtigen bzw. zurückstellen oder marginalisierte Bevölkerungsteile nicht teilhaben lassen, also Macht und Deutungshoheit zu Ungunsten ärmerer, weniger gebildeter oder anderweitig vulnerabler Bevölkerungsschichten verteilt sind. Der Versuch, dieser kritischen Perspektive in Hinblick auf die Wohnraumversorgung in Kommunen im Rahmen der Fallstudie Leipzig gerecht zu werden, brachte mindestens drei Teilbereiche zu Tage, die explizit von den Akteuren adressiert werden. Unter dem Prinzip der Gerechtigkeit werden deshalb hier jeweils Fragen der sozialen Gerechtigkeit, der Gemeinwohlorientierung des Wohnungswesens und der Partizipation von Bürger:innen betrachtet.

Soziale Wohnraumförderung: Leistbarkeit von Wohnkosten für alle Einkommensgruppen

Vehement wird im Kontext von wachsenden Städten mit einer größeren Nachfrage nach Wohnraum und damit einhergehender Preissteigerung von Mieter:innen- und Sozialverbänden die Forderung geäußert, dass insbesondere für diejenigen Haushalte mit den geringsten Einkommen bzw. ohne Einkommen angemessener Wohnraum verfügbar bleiben muss. Dieses Angebot dürfe sich nicht räumlich auf wenige Stadtteile konzentrieren. In den Interviews wird vor allem die soziale Wohnraumförderung als wichtigstes Mittel, um diese Haushalte mit mietpreisgebundenen Wohnungen zu versorgen, angesprochen. Darüber hinaus werden zum Teil auch die Fälle angesprochen, wo ‚Marktzugangsschwierigkeiten‘ von wohnungssuchenden Haushalten nicht nur in einem niedrigen Budget für Wohnkosten bestehen, sondern (zusätzlich) in Sprachbarrieren und Diskriminierung aufgrund von ethnischen Zuschreibungen, (Sucht-) Erkrankungen, Behinderungen und vielfältigen psycho-

sozialen Problemen bis hin zu Obdachlosigkeit, die den Weg in ein reguläres Mietverhältnis erschweren. Diese Probleme würden zudem mit dem aktuellen Wohnungsmarktmonitoring noch nicht ausreichend abgebildet, äußern zwei Interviewpartner unabhängig voneinander (Int. 4, Pos. 67–70; Int. 5, Pos. 35).

Von den befragten Akteuren wird zum einen die Möglichkeit der Stadt Leipzig, den Bau von Sozialwohnungen zusätzlich zur Landesförderung zu bezuschussen und somit Anreize für den Bau zu schaffen, genannt, zum anderen wird auf die Bedeutung einer kommunalen Wohnungsgesellschaft wie der LWB verwiesen, mit deren Hilfe ein bedarfsgerechtes Angebot geschaffen werden könne. Die Umsetzung wohnungspolitischer Ziele, zu denen auch der soziale Wohnungsbau gehören kann, wird zwar nicht allein der Leipziger Bau- und Wohnungsgesellschaft angetragen, sie gilt einigen Akteuren aber als das wichtigste Vehikel, um Menschen in sozialen Problemlagen bedarfsgerechten Wohnraum anbieten zu können. Auch dafür sei es wichtig, der kommunalen Wohnungsgesellschaft zu ermöglichen, einen signifikanten Marktanteil in der Stadt zu halten (Int. 9, Pos. 56–58). Aktuell beträgt der Marktanteil der LWB ca. 10 %. Eine Erweiterung ihres Wohnungsbestandes wird durch die Eigentümerziele zwar angestrebt, allerdings wird der finanzielle Handlungsspielraum der LWB nicht durch kommunale Zuweisungen erweitert. Zum anderen werden aber auch die privaten Wohnungsanbieter adressiert, indem die Genehmigung von Bauvorhaben an die Errichtung eines festen Prozentsatzes von mietpreisgebundenen Wohnungen geknüpft werden sollen. Dies müsse von der Stadt Leipzig in der Situation eines sich anspannenden Wohnungsmarktes noch stärker durchgesetzt werden (Int. 6, Pos. 28).

Eine Interviewpartnerin hält hingegen die Praxis der Vergabe von Wohnberechtigungsscheinen für ein zielgenaueres und ausbaufähiges Instrument. So sei die Zusammenführung von „bedürftigen“ Menschen mit passenden Wohnungen besser zu organisieren (Int. 7, Pos. 3). Die Forderung, privaten Unternehmen mehr soziale Verantwortung und eine Mitwirkung an der Schaffung und am Erhalt bezahlbaren Wohnraums abzuverlangen, wird zwar von mehreren Akteuren geäußert, jedoch wird zugleich bedauert, die Realität sehe in Leipzig anders aus (Int. 9, Pos. 71–74; Int. 10, Pos. 68–70).

Gemeinwohlorientierung

Daran anschließend wird auch die (nicht vorhandene) Gemeinwohlorientierung im Wohnungswesen angesprochen. Diese bezieht sich sowohl direkt auf die Mietpreise, die gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen nicht ohne Rücksicht auf soziale Belange der Bewohner:innen ansetzen, als auch die Orientierung von kommunalem Handeln, z. B. bei der Verhandlung städtebaulicher Verträge mit Investoren, den (fehlenden oder zögerlichen) Einsatz

von Instrumenten zur sozialgerechten Bodennutzung, z. B. per Grundsatzbeschluss des Stadtrates (Int. 10, Pos. 42). In der Vergangenheit wurde zumindest, so ein Interviewpartner, die Zusammenarbeit mit Eigentümern und Investoren im Sinne einer Unterstützung des Aufbaus von Wohnkapazitäten in der Zeit des Wohnungsmangels direkt nach der deutschen Wiedervereinigung aktiver betrieben und durch städtische Aktivitäten unterstützt, wenngleich die Bezahlbarkeit von Wohnraum hier nicht im Vordergrund gestanden habe (Int. 1, Pos. 8). Die Sanierung und der Bau von Wohnungen erlebte eine Blüte, angefacht durch attraktive Abschreibungsmöglichkeiten für die Eigentümer. Um die dann enormen Mietpreise, die aus teuren Sanierungen resultierten, einzudämmen, habe die Stadt hier als wichtige, eher gemeinwohlorientierte Maßnahme die „Leipziger Sanierungsstandards“ eingeführt, wonach die Sanierungsqualität auf einen mittleren Standard begrenzt wurde, die entsprechend moderatere Mietpreise nach sich zog (Int. 1, Pos. 10).

Die Gemeinwohlorientierung als Gerechtigkeitselement lässt sich auch auf den Bereich des Quartierslebens, einer gemischten Sozialstruktur und entsprechend passender Infrastruktur (Versorgung, Gesundheit, Mobilität, Begegnungsmöglichkeiten etc.) ausweiten. In diesem Zusammenhang wird die Rolle von Quartiersmanagements, die in Leipzig bislang in den Fördergebieten des Programms „Soziale Stadt“ bestehen und aus diesen Geldern finanziert werden, von einem Interviewpartner positiv hervorgehoben. Quartiersmanagements hätten eine wichtige Rolle bei der sozialen Bindung von Nachbarschaften und demokratischer Prozesse. Er sieht jedoch die Gefahr, dass die Förderung dieser Institutionen nicht fortgeführt werden könnten, sofern der politische Wille zur Weiterfinanzierung auch ohne Fördermittel nicht gegeben ist (Int. 1, Pos. 28). Weiterhin wird von den Akteuren bestätigt, dass der soziale Mehrwert von Wohnprojekten und Initiativen wie Wächterhäusern/Ausbauhäusern für die Quartiersentwicklung zumindest in Teilen der Stadtverwaltung über die Zeit der Stadtschrumpfung hinaus Anerkennung und Förderung bekommen habe (Int. 3, Pos. 26). Dabei heben sie die Ausstrahlung von Wohnprojekten ins Quartier (Int. 8, Pos. 22) oder die Verbindung von Objekt- und Quartiersebene (Int. 11, Pos. 53) hervor. Allerdings seien dieses Wohlwollen und das Engagement seitens der Stadt Leipzig für solche Projekte größtenteils „von Köpfen abhängig“, das heißt von konkreten Personen, die in den Ämtern arbeiten und Gestaltungsspielräume nutzen oder sich im Stadtrat politisch dafür stark machen. Ob sich diese Art von „Stadtrendite“ als Element von Resilienzdenken zukünftig erhalten wird, ob es stärker oder schwächer werden wird, schätzen die Akteure als ungewiss ein. Einig sind sie sich aber in dem Bewusstsein, dass diese Art von sozialer Wirkung ins Quartier durch Wohnprojekte – auch wenn es einige immer wieder genannte positive Beispiele wie das Pöge-Haus gibt – bislang nur Einzelerscheinungen sind (Int. 11, Pos. 55) und es vermutlich auch bleiben werden.

Partizipation

Ein weiteres, dem Resilienzprinzip der Gerechtigkeit zugehöriges und in den Interviews mehrfach angesprochenes Element kann im Grad oder der Qualität von Bürger:innen-Partizipation an der Gestaltung der urbanen Wohn- und Lebensverhältnisse festgemacht werden. Darunter fällt einerseits die institutionalisierte Bürgerbeteiligung, über die drei der interviewten Expert:innen (Int. 1, Int. 8 und Int. 10) in Bezug auf das laufende Beteiligungsverfahren für das Baugebiet „Eutritzscher Freiladebahnhof“ Aussagen treffen, zum Teil kritische Positionen beziehen (Int. 1, Pos. 21–24).⁶⁷ Darüber hinaus bewerten sie allgemeiner die Leipziger Beteiligungskultur und die Professionalität der Stadtverwaltung im Umgang mit partizipativen Strukturen als beachtlich und stark ausgeprägt im Vergleich zu anderen Städten (Int. 8, Pos. 18, 45–50; Int. 9, Pos. 38, 42). Seit langem sei die Beteiligung von Bürger:innen und zivilgesellschaftlichen Akteuren an Stadtumbauprozessen ein fester Bestandteil im Selbstverständnis der Stadt. Es kann in diesem Zusammenhang auch von einer besonderen Leipziger Diskussions- und Kooperationskultur zu wohnungspolitischen Strategien gesprochen werden, die sich u. a. dadurch auszeichnet, dass zivilgesellschaftliche Beteiligung immer wieder eingefordert wird (Int. 3, Pos. 25). Dennoch wird von einem Akteur sehr stark eine noch tiefere Verankerung und Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung bei städtischen Entscheidungsprozessen angemahnt (Int. 10, Pos. 34, 40). Darin kann zumindest ein Zeugnis für die hohe Relevanz des Themas im Bewusstsein einiger Akteure erkannt werden, obwohl oder gerade weil sie hier noch weiteren Bedarf zur Verstärkung sehen (Int. 1, Pos. 32).

Für einige Akteure ist es wichtig hervorzuheben, inwieweit marginalisierte Gruppen in solchen Partizipationsprozessen vertreten sind bzw. ihren Anliegen Gehör verschafft werden kann. Wenngleich bereits darauf abgezielt wird, eine repräsentative Mischung in Nachbarschaftsforen und ähnlichen Formaten zu erreichen, bleibt dies mit den bislang eingesetzten Mitteln schwierig (Int. 8, Pos. 39–50; Int. 5, Pos. 60–67). Gerade Bevölkerungsgruppen, die Sprachbarrieren oder einen niedrigen Bildungsstand haben, werden von organisierten Beteiligungsprozessen nicht oder nur selten erreicht. Auch in den von der Stadt Leipzig ausgelobten Konzeptvergaben für kooperative Baugruppen kommen die Bewerbungen in der Regel von akademisch gebildeten Personen, oftmals

67 Siehe dazu auch die Einschätzung von Weidner (2005) S. 183: „[Die] öffentliche Auslegung von Bauplänen [...] ist erfahrungsgemäß eher als Scheinöffentlichkeitsarbeit zu werten, da zu diesem Zeitpunkt im Prozess Planungszielen und -inhalte zum Großteil bereits als Vorentscheidungen fixiert sind.“

sind Architekten involviert, obwohl soziale Diversität innerhalb der Bewerbergruppe und der Erhalt oder Bau von Wohnungen zu dauerhaft sozial verträglichen Preisen gerade durch die Vergabekriterien erreicht werden sollen. Sozial und finanziell schlechter gestellte Menschen finden in diesen Projekten meist dadurch Berücksichtigung, dass ein Anteil der geplanten Wohnungen explizit ein Angebot für einkommensschwache Haushalte darstellen soll. An der Planung und Errichtung sind sie eher nicht beteiligt (Int. 11, Pos. 64–67).

Von anderen Interviewpartnern wird Gerechtigkeit eher mit der Gewichtung von Macht zwischen privaten Immobilien- und Grundstückseignern bzw. den privaten Investoren und den Bürger:innen der Stadt, die miteinander diesen Raum bewohnen, verortet (Int. 11, Pos. 28). Das wird konkret deutlich anhand einiger Einschätzungen zu den als investorenfreundlich bezeichneten Praktiken in den 1990er Jahren, in denen die kommunalpolitischen Entscheidungen im Bereich Wohnungsbau und -sanierung vor allem an den wirtschaftlichen Ansprüchen und Erwartungen der Eigentümer ausgerichtet waren, insbesondere die Flächen- und Liegenschaftspolitik der Stadt Leipzig (Int. 1, Pos. 14, Int. 6; Int. 10, Pos. 42). Aber auch in der jüngeren Zeit, wie mit dem Kauf von ehemaligen Arealen der Deutschen Bahn in Leipzig, namentlich der Gebiete am Bayrischen Bahnhof und dem Eutritzscher Freiladebahnhof, wird ein weniger bürger- als investorenorientiertes Vorgehen von den Interviewpartnern beschrieben und bemängelt (Int. 7, Pos. 19; Int. 9, Pos. 52–54, 55–56, 88).

In diesem Zusammenhang ist noch einmal das Bürgerbeteiligungsverfahren für das Gebiet Eutritzscher Freiladebahnhof aufzugreifen. In mehreren Interviews wird dazu Stellung bezogen. Die Möglichkeiten, die Bürgerinnen und Bürger haben, auf die Gestaltung dieses neuen Stadtquartiers Einfluss zu nehmen, werden von einem Interviewpartner als gering eingeschätzt. Die entscheidenden Weichenstellungen seien bereits vor der Bürgerbeteiligung getroffen worden und würden von den wirtschaftlichen Interessen der Investorengesellschaft bestimmt (Int. 1, Pos. 21–24). Im Rahmen der Beteiligung wären dann nur noch marginale Fragen zu diskutieren, alternative Ideen von Bürger:innen könnten nur scheinbar den Prozess beeinflussen (*ebd.*). Dass im Rahmen einer Bürgerbeteiligung keine Mietpreise für zukünftige Wohnungsbauteile zu klären seien, habe man in den Beteiligungsveranstaltungen seitens der Bürger:innen auch nicht in Frage gestellt bzw. die Quoten für sozialen Wohnungsbau als von der Stadt ausgehandelt hingenommen (Int. 8, Pos. 29–30), beschreibt einer der Moderatoren der Beteiligungsveranstaltungen. Hingegen sei sehr wohl Einflussnahme auf städtebauliche Entscheidungen durch die Bürger:innen in solchen Verfahren möglich und habe auch stattgefunden. Man müsse aber in jedem Fall die Ansprüche, die an eine Bürgerbeteiligung gestellt werden, berücksichtigen. Bei Projekten mit internationalen Investoren

sei die zivilgesellschaftliche Mitbestimmung besonders schwierig und könne auch nicht von einem Bürgerbeteiligungsverfahren erwartet werden (Int. 8, Pos. 64–66).

Langwierige Prozesse wie die Entwicklung neuer Stadtquartiere in Verbindung mit privaten Investoren bedürfen zudem der Flexibilität (siehe Kap. 5.3.2) bei den Verhandlungszielen. Auch dies hat der Prozess um die Entwicklung des Quartiers Eutritzscher Freiladebahnhof gezeigt, bei dem das betreffende Gebiet mehrfach den Eigentümer wechselte, sich die wohnungspolitische Diskussion in der Stadt zwischenzeitlich verschärfte und sich die Rahmenbedingungen änderten. Laut Int. 8, Pos. 27–28 sei es notwendig, die Ziele der Stadt anzupassen. Allerdings muss das nicht heißen, dass sie weniger ambitioniert werden müssten, sie könnten auch (z. B. bei zunehmend dringenderem Bedarf an sozialem Wohnungsbau) in Richtung einer höheren Quote von mietpreisgebundenem Wohnraum angepasst werden oder es könnten in der kooperativen Baulandentwicklung weitere Pflichten eingefordert werden. Ausschlaggebend für den Erfolg dürfte aber weiterhin sein, wie die Machtverhältnisse sind, sowohl zwischen Bürger:innen, Stadt und Investoren bzw. Eigentümer:innen als auch innerhalb der Stadtverwaltung und im Stadtrat.

5.3.9

Ergebnis: Lücken zwischen Anspruch und Realität

Zur Beantwortung der Teilstudienfrage nach den Ausprägungen von Resilienzdenken in den Aussagen und Bewertungen der befragten Akteure der Leipziger Wohnungspolitik wurden mit den vorangegangenen Ausführungen umfangreiche Detailergebnisse vorgestellt. Sie beziehen dasselbe Datenmaterial wie die beiden vorigen Kapitel ein, der Schwerpunkt liegt jedoch auf den Interviews. Für die Analyse und Darstellung wurde eine systematische Sortierung gewählt, die eine stärkere Abstraktion des Falles erlaubt. Mit Hilfe der Operationalisierung durch acht Resilienzprinzipien wurden so überwiegende implizite, teilweise auch explizite Vorstellungen der Akteure darüber, was eine resilienzorientierte Wohnungspolitik kennzeichnet, untersucht. Die Erkenntnisse werden im Folgenden komprimiert und bewertet.

Am Prinzip der Redundanz, bezogen auf die Menge an Wohnungen und für den Wohnungsbau geeigneten Liegenschaften, konnte gezeigt werden, dass die konkrete Höhe des Wohnungsleerstands großen Einfluss auf die Bewertung von Redundanz seitens der Akteure haben. Unter dem Eindruck der Entwicklung des Wohnungsleerstands in Leipzig und ihrer dominierenden Rolle in den wohnungspolitischen Debatten sowie des Wohnungsrückbaus in den 2000er Jahren wird von den befragten Akteuren eine Strategie des Vorhaltens von zeit-

weise ungenutzten Wohnungen aus ökonomischen Gründen nicht in Erwägung gezogen oder abgelehnt. Um- und Zwischennutzungen, wie sie in Leipzig in Zeiten hoher Wohnungsleerstände praktiziert wurden, werden hingegen als kreative und hilfreiche Strategien anerkannt, jedoch eher aus Gründen der Erhaltung städtebaulicher und sozialer Strukturen in Schrumpfungsgebieten. Demgegenüber wird das Bevorrate von Boden und die Rolle von kommunalen Liegenschaften für zukünftige Wohnungsbedarfe von den Akteuren sehr wohl als notwendige Maßnahme zur Vorsorge für eine sich zukünftig verändernde Einwohnerstruktur mit erhöhten Wohnbedarfen erkannt. Dies zeugt – zumindest im Denken der heutigen Akteure – von einer Veränderung. Denn in Anbetracht des geförderten Wohnungsrückbaus der 2000er Jahre und der bis in die dritte Phase hinein verfolgten Verkaufs- und Privatisierungsstrategien von städtischen Immobilien und Liegenschaften, scheint diese Erkenntnis zum Zeitpunkt einer relativ guten Wohnraumversorgung noch nicht das Bewusstsein und Handeln geprägt zu haben. Erst in der heutigen Lage sehen sie in der Redundanz von Wohnungen sowie der Kommune zur Verfügung stehenden Flächen eine Voraussetzung für die Sicherung und Erweiterung kommunaler Handlungsmöglichkeiten, und damit für urbane Resilienz.

Unsicherheiten, z. B. bezüglich der zukünftigen demografischen Entwicklung und damit verknüpft der Wohnungsmarktentwicklung, wird den Expert:innen zufolge in Leipzig mit dem Versuch begegnet, Vorausschau in unterschiedlichen Szenarien mit entsprechend unterschiedlichen Handlungsoptionen zu entwerfen. Das Prinzip der Flexibilität wird dadurch insofern berührt, als dass wohnungspolitische Maßnahmen etwas flexibel gehalten werden, um leichter auf tatsächliche Entwicklungen reagieren zu können. In Bezug auf das Wohnungsangebot erscheint die Flexibilität bzw. die Bereitschaft dazu, ein flexibles Wohnungsangebot zu schaffen, jedoch kaum gegeben. Wiederum sprechen aus Sicht der befragten Akteure Rentabilitätserwägungen sowie die in der Regel zyklische Entwicklung von Wohnungsbewirtschaftung dagegen, hier flexibler zu denken und zu agieren.

Wenngleich die Vorzüge von flexibleren Wohnungsgrundrisse für sich verändernde Lebenssituationen die Wahrnehmungsebene einiger Akteure bereits erreicht haben, scheint dies in der Umsetzung in den letzten dreißig Jahren bislang nur vereinzelt versucht worden zu sein oder zu gelingen. Die kooperativen Wohnbauprojekte, die das Netzwerk Leipziger Freiheit berät, versuchen bislang nur vereinzelt, ihren Wohnformen auch Flexibilität in Hinsicht auf spätere Generationswechsel zu geben. Weitere Erkenntnisse zum Prinzip der Flexibilität ließen sich durch die Betrachtung des Wohnungsmarktmonitorings, also die Rückschau gewinnen. Das Monitoring erfordert die Kontinuität von Erhebungskategorien, um aussagekräftige Daten generieren zu können. Dadurch wird die Flexibilität eingeschränkt. Nichtsdestotrotz sehen die Akteure

sowohl die Notwendigkeit als auch die Möglichkeit, neue Themen und Daten in die Beobachtung aufzunehmen und so flexibel auf neu entstehende Informationsbedarfe zu reagieren.

Das Prinzip der Vielfalt lässt sich in den Interviews wie auch in den wohnungspolitischen Konzepten häufig und auf verschiedenen Ebenen finden, darunter die Wohnungsarten, bauliche Strukturen im Stadtteil, Vielfalt des Angebots und Nischen für unterschiedliche Wohnbedürfnisse. Neben den materiellen Aspekten werden aber auch die Vielfalt der wohnungspolitischen Instrumente, die es zu nutzen gelte, sowie die Abbildung der Vielfalt von Interessen in Aushandlungsprozessen, insbesondere durch die Beteiligung von Bürger:innen, angesprochen. In allen Interviews wird deutlich, dass Vielfalt erwünscht ist und positiv bewertet wird. Dass Vielfalt aber ein positiv beeinflussender Faktor für Resilienz ist, wird von den Expert:innen nicht explizit erklärt, möglicherweise deshalb, weil sie universell auch in bestehenden Konzepten von Stadt- und Quartiersentwicklung etabliert ist und daher unstrittig als anzustrebende Qualität anerkannt ist.

Ähnlich verhält es sich mit den Themen, über die aus dem Material etwas zum Prinzip der Modularität gewonnen werden konnte. Modulares Bauen, Nutzungsmischungen in Quartieren und weitere materielle Ausformungen des Wohnens werden von den Akteuren unter den allgemein und unabhängig von Resilienz bekannten Prinzipien der europäischen Stadtentwicklung (Leipzig Charta und Neue Leipzig Charta, siehe Kap. 3.1.2) implizit subsumiert. Weniger Beachtung findet hingegen die modulare Auffassung und Verwendung von wohnungspolitischen Instrumenten, obwohl Modularität hier ebenso zur Resilienz des urbanen Wohnens beiträgt. Einige Expert:innen betonen aber die Bedeutung des Zusammenwirkens oder des gezielten, zeitlich und räumlich koordinierten Einsatzes verschiedener Instrumente. Nur so könne eine beabsichtigte Wirkung erzielt werden. Im WPK15 kommt dieser Anspruch zur Ausnutzung der Modularität von Instrumenten durchaus zum Tragen. Die Umsetzung in der Realität scheint der Wahrnehmung der Expert:innen zufolge dahinter zurückzufallen. Es lässt sich kein eindeutiger Hinweis finden, dass Instrumente tatsächlich als modular begriffen und ineinander greifend eingesetzt werden. Zur Stärkung der Resilienz kommunaler Wohnungspolitik könnte ein stärkeres Bewusstsein für ihre Modularität in der Anwendung von Instrumenten zur Dämpfung von Mietpreiserhöhungen (Kappungsgrenzenverordnung, Mietpreisbremse, soziale Erhaltungssatzungen, siehe Kap. 5.2.2) die Wirksamkeit dieser Instrumente vermutlich erhöhen.

Die Feedbacklänge als Resilienzprinzip, genauer das Bewusstsein über Feedbackprozesse als Teil von Resilienzdenken, ist bei allen interviewten, vor allem bei den mit Datenerhebung und Wohnungsmarktmonitoring befassten Akteu-

ren recht ausgeprägt. Als relevante Prozesse werden Wohnungsmarktzyklen, Institutionalisierung und Strukturbildung genannt, daneben die Wahrnehmungsschwellen für Veränderungen der Wohnungsmarktsituation und Latenz von dort bis zum Erscheinen auf der kommunalpolitischen Agenda und konkreten Beschlüssen. Allerdings muss einschränkend hinzugefügt werden, dass die Feedbacklänge meist nur als Problem benannt wird. Eine konstruktive Funktion hat sie in den Augen der befragten Expert:innen nicht.

Der Zusammenhalt und die Bereitschaft zur Kooperation der verschiedenen Akteure in der lokalen Wohnungspolitik kam in den Interviews häufig zur Sprache. Sie stellt ein in mehrfacher Hinsicht bedeutendes Element von Resilienz dar. So steht sie in engem Zusammenhang mit der Konnektivität eines Systems. Über Kooperationen, Konkurrenzen sowie Akteursnetzwerke aus Wohnungsanbieter:innen, Mietervertreter:innen, Politik und Verwaltung an sich ergab die Datenerhebung breiten Aufschluss. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass Kooperationsstrukturen in der Wahrnehmung der Akteure von hoher Bedeutung sind und entsprechend in dieser Hinsicht ein Resilienzdenken vorliegt. Hervorzuheben ist die lange Kooperationskultur, die sich in Leipzig bereits in den 1990er Jahren etabliert hat und seither immer wieder von den politischen Akteuren nicht nur eingefordert, sondern auch in einer wenig streitlustigen, eher auf Konsens ausgerichteten Weise gelebt wird.

In Bezug auf die Lern- und Innovationsfähigkeit als Resilienzprinzip zeigt sich in den Expert:inneninterviews ein etwas verhaltenes Bild. Sie wurden explizit danach gefragt, ob die heutigen Akteure aus den Erfahrungen und Maßnahmen der Stadtschrumpfungszeit etwas lernen konnten oder bestimmte Handlungsweisen, die damals als innovativ und erfolgreich galten, unter den aktuellen Verhältnissen von Stadtwachstum und (partieller) Wohnungs knappheit übertragbar seien. Die integrierte Betrachtung von Wohnen und Stadtentwicklung, ein Bewusstsein für sparsameren Flächenverbrauch und ein noch immer hohes Potenzial an bürgerschaftlichem Engagement werden zwar hervorgehoben. Insgesamt müssen die zögerlichen, eher resignativ ausfallenden Antworten auf die Frage nach der Lern- und Innovationsfähigkeit jedoch so gewertet werden, dass dieser Aspekt des Resilienzdenkens zur Zeit nicht besonders stark ausgeprägt ist. Eine entsprechende Agilität, die beispielsweise in einer Strategie mit kurzfristig anpassbaren, wirksamen und vor allem umsetzbaren Maßnahmen für Wohnraumversorgung bestehen könnte, sehen weder die Expert:innen gegeben noch lässt sich diese aus der Dokumentenanalyse erschließen.

Das Resilienzprinzip der Gerechtigkeit kommt hingegen in mehrfacher Weise und in einer großen Anzahl der Interviews zum Ausdruck. Die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit bei der Preisgestaltung von (Miet-)Wohnraum steht

dabei im Vordergrund, aber auch die mögliche Gemeinwohlorientierung von Wohnungsunternehmen sowie in der Quartiersentwicklung und der Umfang von Partizipationsmöglichkeiten von Bürger:innen, ihr Wohn- und Lebensumfeld selbstbestimmt zu gestalten. Hier wird schließlich auch die Frage von Macht bzw. Machtverhältnissen relevant, die auf dem Leipziger Wohnungsmarkt zwischen privatwirtschaftlichen, renditeorientiert agierenden Unternehmen, Genossenschaften und näher am Gemeinwohl orientierten Wohnungsanbietern, den Wohnungen nachfragenden Haushalten und den aus diesem Bedürfnis agierenden Initiativen und Gruppen sowie den politischen Mandatsträger:innen und der Stadtverwaltung auszuhandeln sind. Diese Zusammenhänge und Themen spielen zwar in den Äußerungen der Expert:innen eine Rolle, so dass aus der Analyse geschlossen werden kann, dass dem Resilienzprinzip der Gerechtigkeit im Denken der Leipziger Akteure eine wichtige Position zukommt. Zwischen dem Anspruch und den tatsächlichen Machtstrukturen in der Wohnraumverteilung in der wachsenden Stadt Leipzig liegen jedoch wesentliche Unterschiede.

5.4

Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse

Die Untersuchung des Einzelfalles der Stadt Leipzig verfolgte mit der Forschungsfrage 2 die Absicht, empirische Hinweise auf ein Resilienzdenken bei Akteuren der lokalen Wohnungspolitik zu finden. Mit drei Teilstudien näherte sie sich immer weiter der artikulierten Denk- und Bewusstseins Ebene der Akteure an, bezog sich dabei jedoch stets auf die konkreten Voraussetzungen, Entwicklungen und Ereignisse der Leipziger Wohnungspolitik zwischen 1990 und 2020.

Aus der Analyse der Entwicklung der Leipziger Bevölkerungs- und Wohnraumsituation, der politischen Akteure und der wohnungspolitischen Konzepte sowie anhand einiger Indikatoren zur Resilienz der Wohnraumversorgung erschließen sich drei Phasen. Extreme Schrumpfung, eine Konsolidierungsphase und später extremes Wachstum der Stadt waren zweifelsohne Auslöser für Krisen der Wohnraumsituation. Den gegensätzlichen demografischen und wirtschaftlichen Trends begegneten die Akteure mit der Bildung oder Umbildung von Strukturen sowie mit Formulierungen und Reformulierungen wohnungspolitischer Ziele und Maßnahmen in Form von wohnungspolitischen Konzepten. Es zeigte sich aber, dass diese Reaktionen (wohnungspolitische Ziele und erst recht die Umsetzung) den diagnostizierten Phasenwechseln um einige Jahre verspätet hinterhergingen. Das träge Umsteuern deutet darauf hin, dass die lokale Anpassungs- oder Transformationsfähigkeit, um die Funktion eines „funktionierenden“ Wohnungsmarktes aufrechtzuerhalten, zumindest eingeschränkt war. Veränderungen in der Akteurslandschaft und

Anpassungen in den wohnungspolitischen Strategien waren in den ersten beiden Jahrzehnten ebenfalls nur moderat. Die Überraschung, welche die starke Bevölkerungsentwicklung und damit auch der stark ansteigende Wohnraumbedarf in der dritten Phase bei vielen Akteuren erzeugte, ist als Ausdruck einer wohnungspolitischen Haltung zu deuten, die nicht auf die Vorbereitung für etwaige Krisen, sondern auf Kontinuität setzt. Diese Einstellung steht im Widerspruch zum Resilienzdenken, welches Veränderung als natürlich und konstruktiv begreift (siehe Kap. 2.1.5 „Es geht nicht um Nicht-Änderung“).

Dennoch konnte Leipzig sowohl auf strukturelle wie konnektive Ressourcen zurückgreifen, um die Krisen zu bewältigen. Zu diesen beiden Dimensionen des Resilienzmodells lieferten fünf themenzentrierte Betrachtungen einige Hinweise. Das kleinräumige Wohnungsmarktmonitoring ab Beginn der zweiten Phase hat eine hohe Bedeutung in der Wahrnehmung der Akteure erlangt. Daraus lässt sich auf die breite Anerkennung von Kleinteiligkeit und Komplexität der Wohnraumbedarfe in unterschiedlichen Stadtteilen und sozioökonomischen Lagen schließen – ein Kennzeichen von Resilienzdenken (siehe Kap. 2.1.5 „Selbstorganisation“). Anhand der Ergebnisse zum Einsatz einiger wohnungspolitischer Instrumente offenbarte sich zwar, dass deren Wirksamkeit auf kommunaler Ebene stark vom Handeln übergeordneter Instanzen abhängt, die befragten Akteure sich dessen aber sehr bewusst sind. Ebenso ist ihnen klar, dass die Verknüpfung dieser Ebenen – wiederum ein Charakteristikum des Resilienzdenkens (siehe Kap. 2.1.5 „Verbundene Skalen“) – von ihnen einen aktiven Umgang mit solchen Abhängigkeiten verlangt. Ein Beispiel dafür mag die recht erfolgreiche Akquisition von EU- und Bundesfördermitteln in der Phase des Stadtumbaus gewesen sein. In Bezug auf die rechtlichen Mittel wie z. B. die Einführung der Kappungsgrenzenverordnung setzte die Abhängigkeit eher Grenzen oder bremste den auf lokaler Ebene initiierten Prozess. Bei den neueren Fördermöglichkeiten für mietpreisgebundenen Wohnraum hat die Stadt Leipzig die Ebenenverknüpfung wiederum nutzen können. Der faktische Einfluss der kommunalen Zusatzförderung auf den Wohnungsmarkt ist zwar nur als gering einzuschätzen, in Bezug auf die hier zu beantwortende Fragestellung zeigt dieses Beispiel aber recht deutlich ein Bewusstsein über und die Arbeit mit Ebenenverknüpfung in der Leipziger Wohnungspolitik auf.

Auch die Untersuchung von Kooperationsbereitschaft und Partizipationsmöglichkeiten als Ausdruck von konnektivem Potenzial offenbart in Hinsicht auf Resilienzdenken einige Erkenntnisse. Die durchgängig von der Stadtverwaltung geäußerten Bestrebungen zur Kooperation mit anderen Akteuren zeugen davon, dass die Notwendigkeit von horizontaler Vernetzung (siehe Kap. 2.1.5 „Vernetzte Herkünfte“) meist nicht nur bedacht, sondern aktiv umzusetzen versucht wurde. Die Konsensorientierung wird zwar nicht von allen Akteuren positiv gesehen, die Vernetzung verschiedener Interessensgruppen und die

Umsetzung von Kooperationsprojekten werden aber grundsätzlich begrüßt. Partizipation und die selbstbestimmte Gestaltung der eigenen Wohnsituation ist – gemessen an der Wohneigentumsquote und bezogen auf breite Schichten der Wohnbevölkerung – hingegen kaum noch Anspruch der Leipziger Wohnungspolitik. Als Resilienzdenken ließe sich dieses Abrücken vom Ziel einer höheren Selbstnutzerquote höchstens als eine Anpassung der Ansprüche bzw. ein Erkennen von unrealistischen Zielen interpretieren (siehe Kap. 2.1.5 „Nicht alles ist wichtig“). Allerdings gibt das Datenmaterial für diese Interpretation keine weiteren stützenden Belege her, sie ist daher recht spekulativ und müsste durch weitere Untersuchungen geprüft werden.

Eigeninitiative und soziales Engagement werden jedoch von den wohnungspolitischen Akteuren als wichtiger Beitrag zur sozialen Integration gesehen. Die ‚Nische‘ der Wohnprojekte, mit und ohne Gemeinwohlorientierung, wird deshalb durch die Finanzierung des Netzwerks Leipziger Freiheit gestützt und durch Konzeptvergaben von Baugrundstücken zu vergrößern versucht. In der positiven Haltung zur Vielfalt von Wohnformen, zum Wandel und damit zur Vergrößerung der lokalen Anpassungsoptionen lässt sich durchaus Resilienzdenken erkennen (siehe Kap. 2.1.5 „Adaption und Transformation“, „Es geht nicht um Nicht-Änderung“).

Die in den Experteninterviews getroffenen Aussagen zu unterschiedlichen Themenbereichen liefern Erkenntnisse auf der noch etwas stärker abstrahierenden Ebene der Resilienzprinzipien. Sie bestätigen bzw. unterstreichen das differenzierte Bild über die Ausprägung von Resilienzdenken, welches sich bis hierhin schon ergab.

Eine Wertschätzung von Redundanz zeigt sich in den Interviews nur partiell, nämlich im Bedauern über den während des Untersuchungszeitraumes stark gesunkenen Bestand an stadteigenen Liegenschaften. Die Äußerungen zur Bewertung von Redundanz im Wohnungsbestand beschreiben implizit, dass Resilienz auch Kosten verursacht, die von den Befragten als zu hoch angesehen werden. Das im Kap. 2.1.5 angesprochene Grundprinzip des Resilienzdenkens „Kosten der Resilienz“ klingt darin teilweise an. Da die Abwägung der Kosten für die Befragten aber stets gegen Redundanz spricht, muss diese Einstellung eher als ein „Effizienzdenken“ bezeichnet werden, was dem Resilienzdenken zuwiderläuft.

Der Umgang mit Unsicherheiten gelingt aus Sicht der meisten Akteure souverän. Dies beruht u. a. auf der relativ starken Monitoring- und Prognose-Kapazität, die durch die kleinräumige Leipziger Wohnungsmarktbeobachtung geschaffen wurde, sowie auf der Erarbeitung von verschiedenen Zukunftsszenarien im WPK15 und darüber hinaus. Bezüglich der Unsicherheiten kann

daher durchaus von einem ausgeprägten Resilienzdenken gesprochen werden. Weniger stark ist aber bei den Akteuren der konstruktive Umgang mit Unvorhersehbarkeit einzuschätzen, insofern muss die Bewertung hier ambivalent bleiben.

Vielfalt wird als relativ unstrittiges, darum möglicherweise aber auch von den Akteuren wenig reflektiertes Resilienzprinzip angesehen. In diversen Zusammenhängen wie dem Wohnungsangebot, der Nutzungen von Gebäuden, der wohnungspolitischen Instrumente sowie der sozialen Mischung der Haushalte in Quartieren und Stadtteilen und der im wohnungspolitischen Diskurs vertretenen Interessensgruppen im Allgemeinen wird Vielfalt meist positiv gewertet. Beinahe banal erscheint es daher, hierin einen Ausdruck von Resilienzdenken zu erkennen.

Rückschlüsse auf ein vorhandenes Resilienzdenken können darüber hinaus aus der eher allgemeinen Auffassung einiger Akteure, dass die Wohnungsmarktentwicklung und auch andere Prozesse zyklisch ablaufen, gezogen werden (siehe Kap. 2.1.5 „Adaptive Zyklen“). Über die Bedeutung von Schwellenwerten, die solche Zyklen bei Überschreitungen kritisch stören können, wurde jedoch weder in den Interviews noch aus der Dokumentenanalyse Aussagen gefunden. Eine Ausnahme ist in der Betrachtung von Wahrnehmungsschwellen bei Politiker:innen und Verwaltungsmitarbeiter:innen durch einen einzigen Interviewpartner zu sehen. Daher muss dieser Aspekt einer resilienzorientierten Einstellung insgesamt als schwach bis gar nicht ausgeprägt bezeichnet werden.

Resilienzdenken umfasst schließlich auch die Fähigkeit, Veränderung durch Lernen in einem selbstorganisierenden System zu erkennen. Äußerungen darüber, inwiefern die wohnungspolitischen Akteure Lehren zu ziehen sehen, zeugen schlaglichtartig davon, wie die vergangenen dreißig Jahre die aktuelle Wohnraumsituation prägen. Ein wesentlicher Lerneffekt wird von den Befragten in der immer stärker integrierten Betrachtung von Stadtentwicklung und Wohnen von Politik und Verwaltung im Rahmen der strategischen Planung der Stadt Leipzig gesehen. Das zeigt noch einmal exemplarisch, dass Resilienzdenken als eine positive Haltung zur Komplexität von Stadt und ihrer Funktionen bei den lokalen Akteuren in Leipzig erkennbar ist.

Die abschließende Beantwortung der Frage nach dem Resilienzdenken in der Akteursgruppe, nach deren impliziten oder expliziten Vorstellungen von einer resilienzorientierten Wohnungspolitik, fällt also differenziert aus. Ansätze von Resilienzdenken konnten in mehreren, auf den Fall bezogenen Themenbereichen identifiziert werden, dabei halfen die abstrakteren Resilienzprinzipien. Für einige Prinzipien konnten aus dem Datenmaterial jedoch keine Anhaltspunkte gewonnen werden. Das betrifft das Verständnis von Selbstorganisation,

Schwellenwerten und Kipppunkten sowie die Bedeutung von Transformation im Bereich des Wohnens. Auf letzteren, für das in dieser Arbeit maßgebliche Verständnis von Resilienz als Anpassungs- und Transformationsfähigkeit sehr wesentlichen Punkt, wird daher im Schlusskapitel noch einmal Bezug genommen, wenn als Ausblick die Transformationspotenziale einer resilienzorientierten Wohnungspolitik betrachtet werden.

6 Schlussbetrachtung

Vom Wohnraummangel über den Extrem-Leerstand zum angespannten Wohnungsmarkt – so könnte die Entwicklung der Leipziger Wohnraumversorgung in den zurückliegenden dreißig Jahren zugespitzt betitelt werden. Starke Bevölkerungsdynamiken auf lokaler Ebene, wie sie mit dem Wachstum und der Schrumpfung von Städten einhergehen, können zu solchen Verwerfungen auf dem lokalen Wohnungsmarkt führen und die Funktion der Wohnraumversorgung – im Sinne eines Grundbedürfnisses bzw. sozialen Gutes für alle Wohnhaushalte – gefährden. In der vorliegenden Arbeit wurden diese höchst unterschiedlichen, aber miteinander zusammenhängenden Probleme der Schrumpfungs- und Wachstumphasen von Städten aus der Perspektive der Urbanen Resilienz-Forschung als Fragen nach der Anpassungs- und Transformationsfähigkeit von urbaner Wohnraumversorgung interpretiert. Die wesentlichen Erkenntnisse über das komplexe Zusammenwirken von zeitlich und räumlich disparaten soziodemografischen Entwicklungen, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes, lokalen Ressourcen der Stadt sowie der Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Wohnungspolitik sind abschließend in Hinblick auf die beiden Forschungsziele dieser Arbeit zu bewerten.

Das erste Ziel bestand darin, das Konzept der urbanen Resilienz um den Aspekt der Wohnraumversorgung zu erweitern. Dazu wurden Ansätze aus der Stadt- und Wohnforschung aufgegriffen und für die Resilienzforschung nutzbar gemacht. Die Operationalisierung der Resilienz urbaner Wohnraumversorgung umfasst neben konkreten Variablen und Indikatoren, die sich auf den Wohnungsmarkt sowie stadtplanerische, räumliche und sozioökonomische Gegebenheiten beziehen, auch den Begriff des Resilienzdenkens. Zusätzlich bezieht sie den Aspekt der resilienzorientierten Denk- und Handlungsmöglichkeiten von Akteuren der Wohnungspolitik ein. Im Unterschied zu anderen Resilienzanalysen integriert die vorliegende Resilienzkonzeption den sozialwissenschaftlichen Agency-Ansatz als ergänzenden Erklärungsansatz für die Resilienz sozialer Systeme. Insbesondere die theorieerweiternde Leistung der Konzeption und Operationalisierung von Resilienzdenken in der Wohnungspolitik wird deshalb im Kap. 6.1 diskutiert. In einer kritischen Reflektion werden mögliche Nutzen und Limitationen dieser Perspektive auf wohnungspolitische Diskurse und Fragestellungen betrachtet. Dabei werden Anbindungsmöglichkeiten an die Urbane Resilienz-Forschung sowie an weitere, mit dem Resilienzkonzept arbeitende Disziplinen berücksichtigt.

Aus der theoriegeleiteten Integration der beiden Ansätze (urbane Resilienz und resilienzorientierte Wohnungspolitik) ergab sich das zweite Ziel: Die Operationalisierung einer resili enten Wohnraumversorgung sowie des

Resilienzdenkens sollten anhand eines Fallbeispiels auf ihre empirische Anwendbarkeit überprüft werden. Die Stadt Leipzig mit ihren extremen Bevölkerungsveränderungen innerhalb der vergangenen dreißig Jahre wurde in einer Einzelfallbetrachtung untersucht. Die Arbeit erweiterte damit den Kenntnisstand darüber, inwieweit (implizites) Resilienzdenken bei wohnungspolitischen Akteuren in Leipzig bereits vorhanden ist oder war.

Im Kap. 6.2 wird die Tauglichkeit der Operationalisierung von Resilienzdenken anhand der empirischen Untersuchung beurteilt. Darüber hinaus wird auf die praktischen Implikationen der Ergebnisse für zukünftige stadtplanerische und wohnungspolitische Strategien auf kommunaler Ebene auch für andere Städte eingegangen.

Mit den gewonnenen Erkenntnissen über Resilienzdenken in der Wohnungspolitik wurde das Konzept der urbanen Resilienz um einen Aspekt ergänzt, der neue Ansatzpunkte für zukünftige Forschung bietet. Als Ausblick darauf findet im Kap. 6.3 eine Betrachtung des Mehrwerts dieser Arbeit für die Identifikation von Transformationspotenzialen der Stadt Leipzig sowie darüber hinausgehend von vergleichbaren Städten statt. Die weiterführende Bedeutung und der Nutzen der Arbeit bestehen zudem in der Ableitung von Empfehlungen für zukünftige wohnungspolitische Strategien, die zur Schaffung oder Erhaltung einer resilienten Stadt beitragen. Insbesondere ergibt sich daraus die Frage, inwiefern Resilienz als ein alternatives Leitprinzip für die praktische Ausgestaltung der kommunalen Wohnungspolitik gelten kann.

6.1 Gutes Wohnen als Teil urbaner Resilienz

Für die theoriegeleitete Integration des Wohnens (im Sinne einer urbanen Funktion) in das Konzept der urbanen Resilienz wurde im Kap. 3 erörtert, welche Faktoren die Resilienz der Wohnraumversorgung in einer Stadt beeinflussen (FF 1). Angelehnt an die vier Schritte des *Resilience Framework* wurde ein theoretischer Rahmen geschaffen, innerhalb dessen sich sowohl Resilienz als auch Resilienzdenken in Bezug auf das Wohnen näher bestimmen ließen.

In Bezugnahme auf die Definition urbaner Resilienz von Meerow et al., die das Wohnen als eine ‚erwünschte Funktion‘ beschreibt, wurde untersucht, was genau hinsichtlich einer resilienzorientierte Wohnungspolitik ‚resilient‘ bedeuten soll. Hierfür musste eine notwendige normative Festlegung erfolgen, die sich an den grundlegenden Bedürfnissen von Wohnenden und deren Ansprüchen an Wohnraum orientiert: Sicherheit zu bieten, in ihrer Größe, Beschaffenheit und Lage geeignet zu sein und gemessen am Haushaltseinkommen bezahlbar zu sein. Zudem ist auf gesellschaftlicher Ebene der Anspruch

zu erfüllen, dass Wohnraum, insbesondere in dicht besiedelten Städten, dem allgemeinen menschlichen Wohlergehen und der Lebensqualität dienen, indem Ressourcen wie Energie und Fläche effizient genutzt werden und eine soziale Integration in lokalen Strukturen möglich ist. Diese normativen, aber sowohl ethisch als auch empirisch begründeten, Maximen des ‚guten‘ Wohnens – Sicherheit, Geeignetheit, Bezahlbarkeit, Ressourceneffizienz und der sozialen Integration – stellen die Basis für die weitere Konzeptionierung von Resilienz der Wohnraumversorgung in dieser Arbeit dar.

Für die theoretische Herleitung wurde mit dem Capability-Ansatz von Sen und Nussbaum ein ethischer Ansatz mit Fokus auf die gerechte Verteilung von Verwirklichungschancen verwendet. Praktisch wurde dies mit weitgehend be- und anerkannten Konsensdokumenten von internationaler, nationaler und lokaler Bedeutung unterlegt. Die Auswahl der Dokumente umfasste die 17 Oberzielen der Vereinten Nationen für eine Nachhaltige Entwicklung, die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, die Neue Leipzig Charta und die wohnungspolitischen Konzepte der Stadt Leipzig.

Darüber hinaus ist mit diesen Maximen ein Vorschlag für die normative Grundlage weiterer, auf den Gegenstand des Wohnens gerichteter Resilienzforschung gemacht worden, der von der wissenschaftlichen Diskussion aufgegriffen werden kann. Insbesondere auf die Kritik, Resilienz sei ein Konzept, das durch die Fokussierung auf den Erhalt von Systemfunktionen bestimmte Gruppen unreflektiert benachteiligen könnte, wurde durch die Offenlegung und Begründung, inwiefern Wohnen als ‚erwünschte Funktion‘ verstanden wird, eingegangen.

Die vorgenommene Wortwahl des ‚Erwünschten‘, d. h. dem Wohnen als erwünschter Funktion, ist verbunden mit der bewussten Schwerpunktsetzung auf die Bedürfnisse der Wohnenden. Damit werden zugleich Bezüge zur kritischen Wohnforschung hergestellt mit dem Anliegen, wissenschaftliche Diskussionen über die Zusammenhänge von Wohnraumkrisen und urbaner Resilienz anzuregen. Sicherheit und Ressourceneffizienz bilden im Kontext urbaner Resilienz bereits zentrale Begriffe. Die Geeignetheit, Bezahlbarkeit und soziale Integration lassen sich hingegen schwieriger in die Terminologie der Urbanen Resilienz-Forschung einbinden. Über den Ansatz der Verwirklichungschancen (Capability-Ansatz nach Sen und Nussbaum) lässt sich jedoch der Anschluss des Konzepts der resilienten Stadt an weitere Stadtkonzepte einer ‚sozialen Stadt‘ oder ‚gerechten Stadt‘ herstellen. In diesen werden z. B. sozialpolitische Fragen des Zugangs zu Mobilität, medizinischer Versorgung, Bildung, zur Sicherung von Naturräumen als Erholungs- und Lebensgrundlage u.v.m. diskutiert und geklärt – Fragen, die zugleich die urbane Resilienz als multidisziplinäres Feld betreffen.

Die zweite Teilfrage richtete sich auf die den Fall Leipzig prägende Art der Systemstörung: extreme soziodemografische und quantitative Veränderungen der Wohnbevölkerung einer Stadt und daraus resultierende sich verändernde Wohnbedürfnisse. Die Auswirkungen von generellem Wachstum und Schrumpfung als *Slow Burn* sowie von jeweils starkem oder extremem Wachstum und Schrumpfung als Schock wurden in Hinblick auf die zuvor aufgestellten fünf Maxime untersucht. Im Ergebnis zeigte sich, dass in jedem Fall die Ressourceneffizienz und die soziale Integration negativ betroffen sind.

Nur eine langsame Schrumpfung hat im Einzelfall positive Effekte für die Sicherheit, Geeignetheit und Bezahlbarkeit des Wohnens. Alle anderen Szenarien sind als Risiko für eine anhand der Maxime gemessene, bedarfsgerechte Wohnraumversorgung anzusehen. Zudem sind die für komplexe soziale Systeme typischen Wechselwirkungen und Feedbacks zu berücksichtigen, die im Falle einer starken Schwankung zwischen Wachstum und Schrumpfung zusätzliche Unsicherheiten und Turbulenzen für die städtische Wohnraumversorgung bedeuten können. Eine Besonderheit stellt außerdem das relativ kurzfristige Aufeinanderfolgen dieser Phasen dar, woraus sowohl Anpassungsschwierigkeiten als auch spezifische Lernprozesse erwachsen können. Das Ergebnis des zweiten Schritts des Resilience Framework (*resilience to what*) stellt im Hinblick auf die Untersuchung des Fallbeispiels Leipzig klar, dass sowohl die Phase der starken Bevölkerungsschrumpfung als auch die des unerwartet starken Wachstums zu berücksichtigen sind.

Diese Erkenntnis weist über die Fragestellungen dieser Arbeit hinaus und kann als Hypothese für weitere Fallstudien zur Resilienz urbaner Wohnungsmärkte oder Wohnungspolitik dienen, weil sie nicht auf den Einzelfall Leipzig begrenzt gewonnen wurde. Vielmehr kann sie als eine allgemeine probate Annahme in Bezug auf von demografischem Wandel betroffene Städte und Regionen genutzt werden.

Angesichts des fortschreitenden demografischen Wandels wird diese integrierte Betrachtung von Wachstum und Schrumpfung auch für Fragestellungen zu regionalen Disparitäten der Anpassungsfähigkeit, zur Resilienz durch soziale Innovationspotenziale von Quartieren und Nachbarschaften sowie für weitere verwandte Forschungsfelder mit Raumbezug, darunter die regional-ökonomische Resilienzforschung, von Belang sein. Hierbei ist insbesondere die Nutzung des Konzepts der Pfadabhängigkeit interessant, das um die Aspekte der Pfadplastizität und -kreation erweitert wurde (Garud, Kumaraswamy & Karnøe, 2010; Wink, Kirchner, Koch & Speda, 2017), und dadurch eine stärkere Zuwendung zu Akteuren, die Institutionen formen, und zu politische Entscheidungsprozessen erlaubt. Dadurch ergeben sich Parallelen zum Resilienz-Ansatz. Für den Forschungsgegenstand der Wohnungspolitik lässt sich damit

an die Arbeiten von Bengtsson und Ruonavaara anknüpfen, die sich mit der Pfadabhängigkeit von nationaler, insbesondere sozialstaatlicher Wohnungspolitik befassen (Bengtsson, 2012; Bengtsson & Ruonavaara, 2010).

Auf der Suche nach aussagekräftigen Variablen und Indikatoren für Resilienz im Bereich der Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik lieferten internationale Beiträge zur urbanen Resilienz mehrere Anhaltspunkte. Wenngleich sich nicht alle Indikatoren schlüssig auf die Wohnraumsituation in deutschen Städten übertragen ließen, so folgte daraus dennoch die Erkenntnis, dass die Resilienzforschung in unterschiedlichen Untersuchungsräumen und bei der Auswahl von Indikatoren nicht nur den jeweiligen Forschungskontext, sondern auch die unterschiedlichen kulturellen, wirtschaftlichen und legislativen Gegebenheiten des Wohnens einer Region zu berücksichtigen hat.

Die auf deutsche Städte bezogene Literatur vergrößerte die Anzahl von geeigneten Variablen. Um diese zu strukturieren und in einen Zusammenhang mit dem Modell adaptiver Zyklen zu bringen, wurden die Dimensionen *strukturelles Potenzial* und *Konnektivität* aufgegriffen. Damit knüpft die Operationalisierung dieser Arbeit an bestehende Systematisierungen von Resilienzvariablen an, z. B. an Schnur (2013) mit seiner Konzeption von Quartiersresilienz, und erweitert sie für das urbane Wohnen. Die Maxime der Sicherheit wird über die Variablen Quantität des Wohnungsbestandes, Wohnungsnotfall-Versorgung, Rechtsverhältnis der Wohnenden, Kriminalität im Wohnumfeld und die Transparenz des Wohnungsmarktes abgebildet. Die Geeignetheit lässt sich über die Qualität des Wohnungsbestandes, sowie über das Umnutzungspotenzial und das kommunale Flächenmanagement abbilden. Die Bezahlbarkeit des Wohnens wird über die Wohnkosten, die Erschwinglichkeit von Wohneigentum, das Wohnungsangebot im preisgünstigen Segment sowie über die sozialstaatliche Unterstützung für Haushalte, die sich nicht selbst am Wohnungsmarkt versorgen können, eingegrenzt. Ressourcenschonendes Wohnen ist über den Energieverbrauch, den Flächenverbrauch und die Siedlungsstruktur zu erfassen. Die soziale Integrationsfunktion des Wohnens ist schließlich durch die Variablen Segregation, soziale Strukturen in Quartieren, Image der Wohnumgebung und Governance-Strukturen zu beschreiben. Die Variablen wurden durch eine umfangreiche Zusammenstellung von Indikatoren ergänzt, anhand derer sich die Ausprägungen des strukturellen Potenzials sowie der Konnektivität messen und bewerten lassen.

Die Operationalisierung ist insofern als vorläufig zu betrachten, da sie keine Aussagen zur Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit von Daten trifft, anhand derer die Indikatoren bestimmt werden. Dies stellt eine Einschränkung dar, von der jedoch auch andere Indikatoren-Systeme betroffen sind. Ein Beispiel dafür stellt die im Kap. 3 erwähnte Systematisierung von Indikatoren zur Abbildung

der *Sustainable Development Goals* in deutschen Kommunen dar (Bertelsmann Stiftung et al., 2018, 2020). Sie gibt Aufschluss über die Datenverfügbarkeit für unterschiedliche Städte und zeugt davon, mit welchen Schwierigkeiten die Erhebung bundesweit vergleichbarer Daten verbunden ist. Die vorliegende Arbeit konnte diesen, mit großem Aufwand verbundenen Schritt nicht leisten. Vielmehr muss im Einzelfall geprüft werden, welche Daten lokal erhoben werden können, welche möglicherweise auf einer höheren Aggregationsstufe vorliegen, und welche Methoden dazu geeignet sind. Bei der Untersuchung des Falles der Stadt Leipzig in dieser Arbeit wurde deshalb zu Beginn eine pragmatische Auswahl aus der Menge der vorgeschlagenen Indikatoren auf Basis der Datenverfügbarkeit getroffen. Eine vergleichsweise individuelle Überprüfung und Auswahl konkreter Indikatoren müsste ebenso bei einer Resilienzanalyse für andere Städte vorgenommen werden.

Insgesamt ist mit der hier vorliegenden Erarbeitung einer theoriegeleiteten Integration des Wohnens in das Konzept der Urbanen Resilienz ein Vorstoß geleistet worden, Resilienz zukünftig umfassender zu betrachten. Die Operationalisierung steht für die weitere Forschung zur Wohnraumversorgung in Städten sowie zur Akteursebene der kommunalen Wohnungspolitik zur Verfügung.

6.2

Resilienzanalyse der Leipziger Wohnungspolitik

Mit der Fallstudie zur Wohnungspolitik der Stadt Leipzig wurde das Ziel verfolgt, die zuvor erarbeitete Konzeptionierung einer Resilienzanalyse auf einen konkreten Fall anzuwenden. Der Anspruch war, mit dem ‚Resilienz-Blick‘ eine neue Perspektive auf einen dreißigjährigen Zeitraum sehr wechselvoller Wohnraumsituationen in der Stadt Leipzig zu gewinnen. Ausgangspunkt waren die Ergebnisse einer qualitativen Inhaltsanalyse von elf Gesprächen mit Expert:innen, ergänzt durch die Wohnungspolitischen Konzepte der Stadt Leipzig und weitere Publikationen mit thematischem Bezug zur Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik in Leipzig. Dadurch konnten acht abstrakte Prinzipien des Resilienzdenkens in den Deutungs- und Handlungsmustern von Akteuren der Leipziger Wohnungspolitik sichtbar gemacht werden.

Resilienzdenken in der kommunalen Wohnungspolitik Leipzigs zeigte sich in verschiedenen Facetten. Ein Kristallisierungspunkt für mehrere Rückschlüsse auf Resilienzdenken war der Diskurs um den Wohnungsleerstand. Die den vorliegenden Fall prägende Stadtschrumpfung der 1990er Jahre hatte zur Folge, dass die Wohnungsleerstandsquote bis heute eine sehr hohe Relevanz im Denken der Akteure hat. Ihre Präsenz im politischen Diskurs ist auch in den Jahren des allmählichen (ab 2000) und dann starken Wachstums (ab 2011) unvermindert hoch. Wohnungsleerstand wurde im Rahmen der Interpretation

mit dem Prinzip der Redundanz assoziiert. Wohnraum, der zwar verfügbar ist, aber nicht genutzt wird, stellt nach dieser Lesart weniger ein Problem, sondern eine Reserve dar, die eine hohe Resilienz der Wohnraumversorgung begünstigt. Dass solch eine Reserve akut nicht nur für individuelle Wohnungsnotfälle gebraucht wird, zeigen kollektive Krisen wie internationale Fluchtmigration in den Jahren ab 2015 und 2022, die kurzfristig eine starke lokale Wohnungsnachfrage erzeugen. Damit ist nicht nur der Bedarf an Not- und Gemeinschaftsunterkünften angesprochen, sondern reguläre Wohnungen, die den Bedürfnissen nach Sicherheit, Geeignetheit und Bezahlbarkeit entsprechen. Obwohl Engpässe insbesondere im niedrigpreisigen Wohnraumsegment in Leipzig in der heutigen Situation offenkundig bestehen, hat das Resilienzprinzip der Redundanz von Wohnungen in der Leipziger Wohnungspolitik jedoch kaum Befürworter. Stattdessen war im Rahmen der Untersuchung zu erkennen, dass Effizienz und Wirtschaftlichkeit den Horizont bilden, vor dem die Erfahrungen mit hohem Wohnungsleerstand bis heute bewertet werden. Eine resiliente Wohnungspolitik würde hingegen ein stärkeres Gewicht auf die Vorsorge für steigenden Wohnraumbedarf legen.

Für Anpassungen des Wohnungsbestandes an neue Herausforderungen wurde in der Leipziger Wohnungspolitik beständig die Zusammenarbeit mit den Akteuren der Wohnungswirtschaft, d. h. mit den Anbieter:innen respektive Eigentümer:innen von Wohnungen gesucht. Diese Strategie verwundert nicht, weil der Marktanteil der kommunalen Wohnungs- und Baugesellschaft LWB nur bei etwa 10 % liegt. Die Selbstnutzerquote beträgt ca. 14 %. Alle anderen Wohnungen werden von Unternehmen der privaten Wohnungswirtschaft, Genossenschaften und Einzeleigentümern zur Miete angeboten. Deren Kooperationsbereitschaft stellt deshalb eine wesentliche Voraussetzung für eine Resilienz der Wohnraumversorgung dar.

Die Stadt Leipzig suchte solche Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft fortwährend. Wie zielführend (im Sinne der Resilienz) die Kooperationen tatsächlich waren, ist für die verschiedenen Phasen der Leipziger Wohnraumsituation unterschiedlich zu bewerten. Die LWB als kommunales Unternehmen stellte für die Stadt Leipzig eine naheliegende, durch die Möglichkeit zur Festlegung von Eigentümerzielen auch relativ leicht für ihre gesellschaftlich orientierten Ziele zu aktivierende Partnerin dar. Im Zuge der Wiederaufnahme des vom Bund geförderten, belegungsgebundenen Wohnungsbaus seit 2020 konnte dieses Potenzial in den letzten Jahren auch genutzt und seither eine größere Anzahl von Sozialwohnungen geschaffen werden.

Private Wohnungsunternehmen kooperierten nur mit der Stadt, wenn dies zur Erfüllung ihrer wirtschaftlichen Ziele beitrug und durch öffentliche Gelder bezuschusst wurde, wie z. B. für den im Stadtumbau-Programm geförderten

Rückbau unrentabler Wohnungen. Für gemeinwohlorientierte Ziele, die zukünftig besonders in Hinsicht auf Energie- und Klimaanpassungsmaßnahmen der Stadt auszuweiten sind, konnten keine Kooperationen von größerem Umfang zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft beobachtet werden. Das Anliegen, genügend preisgünstigen Wohnraum in allen Stadtteilen zu erhalten, um Verdrängung von einkommensschwachen Mieter:innen zu verhindern und soziale Integration im Stadtraum zu ermöglichen, hat das Leipziger Bündnis für bezahlbares Wohnen bislang nur in geringem Maße und nur durch einzelne bilaterale Kooperationen realisieren können. Es ist daher fraglich, ob eine resiliente Wohnungspolitik in Leipzig auf der seit Jahren verfolgten, doch wenig erfolgreichen Kooperationsstrategie mit der Wohnungswirtschaft basieren kann. Im Sinne des Resilienzdenkens wären hier vielfältigere Ansätze nötig, die z. B. in einer Diversifizierung der Angebote der kommunalen Wohnungs gesellschaft und der Bemühung um alternative Partner wie Stiftungen und Genossenschaften bestehen könnte.

Ein von den politischen Akteuren ebenso geschätztes Potenzial ist der während der Stadtschrumpfungsphase aus einer selbstorganisierten Hausprojekt- und Selbstnutzer-Szene entstandene Experimentierraum für partizipativere Formen des Wohnens. Er darf als fallspezifische Besonderheit gewertet werden, weil der kreative Umgang mit alternativen Wohnformen in hohem Maße durch die frühere extreme Leerstandssituation in Leipzig bedingt war. Der große unsanierte Altbaubestand Leipzigs bot viele Chancen, Wohnraum nicht vorrangig renditeorientiert, sondern selbst oder gemeinschaftlich zu nutzen und damit auch soziale Verbindungen in Nachbarschaften und Quartieren zu gestalten.

Viele der Protagonist:innen sind weiterhin aktiv, einige haben sich in Gruppen wie Leipzig – Stadt für alle institutionalisiert und zählen sich nun zu den wohnungspolitischen Akteuren. Die Stadt Leipzig kann heute in einer völlig anderen Wohnungsmarktsituation auf dieses Potenzial zurückgreifen. Mittlerweile fördert sie kooperative Wohn- und Bauprojekte durch die Institutionalisierung der selbstorganisierten Beratungsstrukturen im Netzwerk Leipziger Freiheit. Quantitativ ist dieser Bereich allerdings nur von geringer Bedeutung innerhalb des Wohnungsangebots der Stadt.

Die Untersuchung zeigte aber gerade anhand dieses Themas eine Konzentration von resilienzrelevanten Strukturen auf, darunter die Vielfalt und Flexibilität von Wohnraum, starke Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen sowie Bemühungen um Partizipation und soziale Integration. Dass diese Strukturen in den Äußerungen der befragten Expert:innen sehr positiv präsent sind, zeugt von vorhandenem Resilienzdenken, die ausbaufähig sind. Beispielsweise könnten die Rahmenbedingungen für den gemeinschaftlichen Erwerb von selbstge-

nutztem Wohnraum oder die Vermietung zur Kostenmiete von politischer Seite gestärkt werden. Dazu müssten allerdings auch neue Regelungen auf Bundes- und Landesebene getroffen werden. Jedoch kann eine Kommune ebenso u. a. durch die aktive Nutzung von Vorkaufsrechten zum Zwischenerwerb und der weiteren Überlassung von Wohnhäusern an die Wohnenden oder gemeinnützige Eigentümer:innen dazu beitragen. Kleine Genossenschaften oder Eigentümer:innengemeinschaften, die sich verpflichten, Wohnraum vorrangig zu Wohnzwecken statt zur Gewinnerzielung zu nutzen, könnten von der Kommune bei der Vergabe von Baugrund und bereits bebauten Grundstücken mit entsprechendem Konzept noch stärker bevorzugt werden.

6.2.1 Bewertung der Anwendbarkeit

Am Beispiel der kommunalen Wohnungspolitik in Leipzig wurde die Operationalisierung von Resilienz in der Wohnraumversorgung empirisch angewendet. Aus der Menge der im Kap. 3.3 vorgeschlagenen Variablen und der entsprechenden Indikatoren konnte für diesen Fall nur ein Teil genutzt werden, weil nicht zu allen Indikatoren ausreichend Daten vorhanden oder zugänglich waren. Daher war es daher nicht möglich, alle Indikatoren anhand eines einzigen Falles auf ihre Tauglichkeit zu prüfen. Vielmehr sollte die Liste der Variablen und Indikatoren als Baukasten verstanden werden und in weiteren Studien auf seine Praktikabilität getestet zu werden. Je nach Fragestellung und konkrettem Untersuchungsgebiet ist daraus eine plausible Auswahl zu treffen.

Notwendig bzw. ausschlaggebend für eine ausgewogene Resilienzanalyse ist es, beide Dimensionen abzudecken, d. h. sowohl Indikatoren, die dem strukturellen Potenzial zugeordnet sind, als auch solche, die die Konnektivität messen, einzubeziehen. Diesen Anspruch konnte die vorliegende Untersuchung erfüllen. Über das strukturelle Potenzial der Wohnraumversorgung der Stadt Leipzig konnten durch die Betrachtung der Zahl der bewohnbaren Wohnungen im Verhältnis zur Zahl der Haushalte, der Leerstandsquote, der durchschnittlichen Wohnfläche pro Einwohner:in, der Eigentümerstruktur des Wohnungsbestandes, der Selbstnutzerquote, der Mietpreisentwicklung im Geschosswohnungsbau, der Wohnkostenbelastung für Haushalte sowie der Anzahl der Wohnungen mit Mietpreisbindung ausreichend Informationen zur Beantwortung der hier verfolgten Fragestellungen bezogen werden. Über die Konnektivität gaben die Indikatoren Mietspiegel, kommunale Wohnungsmarktbeobachtung/Monitoring, lokale Governance, Netzwerke und Bündnisse, Qualität der Verbindungen sowie Partizipation von Bewohner:innen Auskunft. Während die Daten zum strukturellen Potenzial als Sekundärdaten aus öffentlichen Statistiken und schriftlichen Quellen gewonnen werden konnten, muss-

ten die Kennzeichen zur Konnektivität überwiegend durch eigene Datenerhebung in Form von Interviews und der Auswertung von Selbstbeschreibungen von Akteuren in Broschüren und auf Webseiten erfolgen.

Hinsichtlich des verfolgten Ziels, die Konzeptionierung von Resilienz der Wohnraumversorgung erstmals zu erproben, kann die Begrenzung auf die genannten Indikatoren als angemessen bewertet werden, weil durch sie jeweils mindestens eine Variable pro Maxime abgedeckt werden konnte. Es besteht jedoch Bedarf, die Anwendbarkeit in weiteren Studien zu evaluieren, mehr Variablen bzw. Indikatoren zu testen und jeweils eine Beurteilung der Erhebungsmöglichkeiten durchzuführen. Dies könnte einzelfallbezogen geschehen oder in einer vergleichenden Studie anhand einer größeren Zahl von Fällen.

Das methodische Vorgehen des empirischen Teils beschränkte sich nicht allein auf die Betrachtung einzelner Indikatoren, sondern stellte diese über fallspezifisch relevante Themen in einen qualitativen Zusammenhang. Im Sinne des Komplexitätsparadigmas des Resilienzkonzepts ist diese Methode auch für weitere Resilienzanalysen von Wohnungspolitik zu empfehlen. Einschränkend muss für die vorliegende Einzelfalluntersuchung aber festgestellt werden, dass mit den fünf induktiv gewonnenen Themen nur vier der fünf Maxime ‚guten Wohnens‘ abgedeckt werden konnten. Für die Maxime ‚ressourcenschonendes Wohnen‘ ergab sich aus der Dokumentenanalyse nicht genügend Material, um einen expliziten Interviewschwerpunkt herauszuarbeiten. Gerade hierin besteht aber ein Anknüpfungspunkt an die Urbane Resilienz-Forschung, anhand dessen die Aspekte von ökologischer, auf klimatische Bedrohungen bezogene Resilienz noch enger mit der Wohnungsforschung und der Untersuchung sozialer Resilienz in Stadtteilen zusammengebracht werden können.

Für die im Zuge der Operationalisierung vorgeschlagenen Resilienzprinzipien (Redundanz, Vielfalt, Flexibilität, Modularität, Feedbacklänge, sozialer Zusammenschnitt, Lernen und Innovation, Gerechtigkeit) lieferte die Einzelfallstudie mehrere Entsprechungen in verschiedenen wohnungspolitischen Themenfeldern. Aus den Gesprächen und der Dokumentenanalyse ließen sich jeweils zwei bis fünf Einzelaspekte pro Prinzip extrahieren. Die Ergebnisse wurden im Kap. 5.3 ausführlich dargestellt und diskutiert. Zwei dieser Prinzipien sind an dieser Stelle noch einmal hervorhebenswert: Modularität und Feedbacklänge.

Am schwierigsten erwies es sich, zum Prinzip der Modularität sinnvolle Entsprechungen herauszuarbeiten, die sich hinreichend vom Prinzip der Vielfalt unterschieden. Die Expert:innen konnten dieses Prinzip zwar intuitiv mit modularen Wohnungsgrundrissen, welche unterschiedliche Nutzungskonstellationen erlauben, in einen Zusammenhang bringen – vermutlich weil ihnen der Begriff der Modularität aus der Architektur bekannt ist. Allerdings hat

diese schon seit Jahrzehnten bekannte Idee in der Praxis kaum Relevanz erlangt, u. a. weil ihr die geringe Umzugsneigung von Haushalten insbesondere im Alter (siehe Remanenzeffekt, Kap. 2.3.2) entgegensteht. Darüber hinaus ist Modularität ein Prinzip, was sich von Redundanz, Vielfalt und Flexibilität nur wenig abhebt. Obwohl es auch im Zuge des Einsatzes wohnungspolitischer Instrumente sowie der Beratungsangebote für kooperative Wohn- und Baugruppen zur Sprache kam, fiel den Expert:innen die Abgrenzung schwer. Hieraus ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass Modularität in Bezug auf die Wohnraumversorgung oder Wohnungspolitik im Resilienzdenken nicht nur in Leipzig, sondern möglicherweise auch allgemein eine weniger gut geeignete Kategorie darstellt. Wenngleich Modularität als Systemeigenschaft komplexer adaptiver Systeme nicht unwichtig ist, so erlangte sie doch in der vorliegenden Untersuchung des Resilienzdenkens in der Wohnungspolitik von allen acht Resilienzprinzipien die geringste Relevanz.

Als besonders ergiebig erwies sich hingegen – ohne dass dies von der Verfasserin zuvor vermutet worden wäre – das Prinzip der Feedbacklänge. Es fand viele Entsprechungen in der Betrachtung von Wohnungsmarktzyklen bzw. generellen Veränderungsprozessen der Stadt Leipzig, desweiteren von Akteursstrukturen, Wahrnehmungsschwellen sowie kurz- und längerfristigen Strategien zum Einsatz wohnungspolitischer Instrumente. Die Expert:innen-Interviews brachten Erkenntnisse über die Wahrnehmung und das Bewusstsein der Akteure über Zyklizität und zeitkritische Prozesse in der urbanen Wohnraumversorgung, die bei einseitiger oder kurzfristiger Beobachtung in der Regel nicht wahrgenommen werden. Es lohnt sich deshalb, das Prinzip der Feedbacklänge als Teil des Resilienzdenkens nicht nur beizubehalten, sondern weiter zu untersuchen und ggf. zu differenzieren. Sowohl als Kategorie der Inhaltsanalyse als auch für die Konzeptionierung resilenter Wohnungspolitik bietet die Feedbacklänge deshalb ein Potenzial für weiterführende Analysen.

6.2.2 Übertragbarkeit auf andere Städte

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um die Resilienzanalyse eines konkreten, bewusst aufgrund seiner entgegengesetzten Zuspitzungen der Wohnraumsituation ausgewählten Falles. Die soziodemografischen Schwankungen der Einwohner:innen und Wohnhaushalte der Stadt Leipzig zwischen 1990 und 2020 zeigten zwei Extreme, wie sie in keiner anderen vergleichbaren Großstadt in Deutschland vorlagen. Die Wohnungsmarktlage gestaltete sich in diesem relativ kurzen Zeitraum ebenfalls extrem unterschiedlich. Sie war durch sehr hohen Wohnungsleerstand um das Jahr 2000 mit entsprechend starken Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Wohnungswesens, das Stadtbild, die urbanen Infrastrukturen und sozialräumliche Entwicklungen

etc. gekennzeichnet. Anschließend erfuhr sie überdurchschnittlich starkes Wachstum und hohe Mietensteigerungsraten, extreme Steigerung von Grundstückspreisen, Verlust von innerstädtischen Freiräumen und Veränderung des sozialen Charakters einiger Stadtteile. Darüber hinaus konnten im Rahmen der Fallstudie einige Eigenarten der Leipziger Wohnungspolitik ergründet werden, z. B. die hohe Kooperationsbereitschaft der Akteure sowie die starke und erfolgreiche Aktivität der Stadtverwaltung in den 1990er und 2000er Jahren, um integrierte Konzepte für Wohnraumversorgung und Städtebau mit Mitteln aus öffentlichen EU- und Bundesförderprogrammen umzusetzen.

Dennoch gibt es durchaus strukturelle Gegebenheiten des Wohnungsmarktes sowie des wohnungspolitischen Akteursfeldes, die auch in anderen, insbesondere ostdeutschen Städten vorzufinden waren oder es noch sind. Dies gilt u. a. für die strukturellen Potenziale, die Bausubstanz des Wohnungsbestands und die Eigentümerstrukturen. Die sozioökonomischen Strukturen und die demografische Entwicklung der Zeit nach der deutschen Wiedervereinigung weisen ebenso Ähnlichkeiten zur Entwicklung anderer Städte, insbesondere Berlins auf. Nach zunächst starken Einwohner:innenverlusten fand auch dort ein starkes Wachstum mit gravierenden Veränderungen der Wohnraumsituation statt. Der zuvor sehr entspannte Wohnungsmarkt – Unterschiede zwischen den Berliner Bezirken und Stadtteilen sind aber zu beachten – wandelte sich stark. Mietenpolitische Akteure haben öffentlichkeitswirksam den Fokus auf die Möglichkeiten einer resilienzorientierten Wohnungspolitik des Staates gelenkt.

Die jüngere deutsche Wohnforschung hat Beiträge zu Analysen vieler anderer deutscher Städte hervorgebracht, die es sich für eine Übertragung der hier vorgelegten Ergebnisse zum Resilienzdenken in der kommunalen Wohnungspolitik in den Blick zu nehmen lohnt. Für eine Übertragbarkeit der Resilienzanalyse spricht, dass dieses Vorgehen systemspezifische Eigenheiten berücksichtigt. Die Sichtweisen und Rollen lokaler Stakeholder sind essentieller Bestandteil einer solchen Resilienzanalyse. Mit der vorgelegten Operationalisierung, insbesondere mit Hilfe der Resilienzdimensionen strukturelles Potenzial und Konnektivität, der zugeordneten Variablen und Indikatorenvorschläge sowie der Prinzipien des Resilienzdenkens können weitere Städte untersucht werden. Es wurden somit anhand der Ergebnisse des Leipziger Falles Voraussetzungen für die Vergleichbarkeit zukünftiger qualitativer Studien geschaffen sowie Möglichkeiten einer Präzisierung und Verallgemeinerbarkeit von Resilienzdenken.

Resilienzdenken bietet in praktischer Hinsicht einen Perspektivwechsel. Das Anerkennen der Komplexität von Stadt, der Nicht-Gleichgewichtsorientierung, der Normativität, von Zielkonflikten zwischen Resilienz und Effizienz – all dies

eröffnet einen alternativen Weg für die Bewältigung von Krisen, die die urbane Wohnraumversorgung betreffen. Die konkreten Themen und Ausprägungen von Resilienzdenken in der kommunalen Wohnungspolitik, die aus den Leipziger Daten gewonnenen wurden, lenken den Fokus auf die Schwerpunkte einer resilienzorientierten Wohnungspolitik.

Wenn dieses Konzept zukünftig für stadtplanerische und wohnungspolitische Strategien auf kommunaler Ebene eine Rolle spielen soll, so wie es das genannte Memorandum „Urbane Resilienz“ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2021) und das Plädoyer „für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik“ (Aring et al., 2016) für die Bundespolitik nahelegen, dann liefern die vorliegenden Ergebnisse auch für die lokale Praxis einen Mehrwert. Die Maxime der Sicherheit, Geeignetheit, Bezahlbarkeit, Ressourcenschonung und der sozialen Integration des Wohnens können zu Leitlinien für wohnungspolitische Konzepte innerhalb einer Strategie urbaner Resilienz werden, die das Wohnen als soziale Funktion von Stadt integriert.

Damit müsste jedoch eine Abkehr von den dominanten Paradigmen der kurzfristigen Gewinnmaximierung und des Wachstums bei allen beteiligten Akteuren einhergehen. Spätestens hier gerät jedoch in der Praxis der Resilienzansatz in Konflikt mit den wirtschaftlichen Interessen der Wohnungsanbieter:innen. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist es für Unternehmen der Wohnungswirtschaft nicht sinnvoll eine Reserve an Wohnraum vorzuhalten. Die Kosten für den Kauf oder Bau sowie die Instandhaltung von Gebäuden sind hoch und müssen gedeckt werden, um das Unternehmen nicht zu gefährden. Eine Diversifizierung des Wohnungsbestands hätte ebenfalls aus der Perspektive eines einzelnen Unternehmens nicht nur Vorteile, denn Skaleneffekte lassen sich so nicht erzielen. Zudem haben Kapitalgeber und Anteilseigner Renditeerwartungen, die eine effiziente Bewirtschaftung von Wohnraum verlangen. Letzteres führt bei einer zunehmenden Finanzialisierung des Wohnungs- und Immobilienmarktes tendenziell zu noch weniger resilenter Wohnraumversorgung in den Städten.

Weitere Forschung zur Wohnraumversorgung könnte jedoch zeigen, inwiefern unterschiedliche Eigentübertypen zu einer resilienzorientierten Wohnungspolitik stehen. Unter der Annahme, dass Wohnungsgenossenschaften, bestimmte Stiftungen und soziale oder gemeinnützige Träger ihre Unternehmensziele stärker über eine sichere und angemessene Wohnraumversorgung als über eine hohe Renditezielung definieren, könnte ihr Beitrag zur urbanen Resilienz offenbart werden. Dieser Aspekt könnte wiederum zu einer Konkretisierung der Ausgestaltung einer neuen Wohngemeinnützigkeit, die im Koalitionsvertrag 2021–2025 der an der Bundesregierung beteiligten Parteien erwähnt ist, beitragen.

6.3

Fazit und Ausblick

Das Anliegen der vorliegenden Arbeit ist es, über die wissenschaftliche Leistung hinaus auch einen Bezug zum aktuellen wohnungspolitischen Diskurs herzustellen. Daher ist abschließend zu fragen, inwiefern sich aus der vorliegenden Arbeit ein Mehrwert für die Gestaltung lokaler wohnungspolitischer Strategien ergibt. Zunächst wird dazu betrachtet, welche Transformationspotenziale für eine resiliente Wohnraumversorgung die Ergebnisse für Leipzig – aber auch darüber hinaus – aufzeigen können. Im letzten Teil werden Relevanz und möglicher Nutzen von Resilienzdenken bei Akteuren der Wohnungspolitik reflektiert.

6.3.1

Transformationspotenziale für eine resiliente Wohnraumversorgung

Befragt nach den Transformationspotenzialen, die die Stadt Leipzig zum aktuellen Zeitpunkt hat, äußerten sich die befragten Expert:innen eher verhalten bis negativ. Dennoch lassen sich aus den Ergebnissen mindestens zwei Potenziale für eine resiliente Wohnraumversorgung ableiten, die bereits auf der stadtpolitischen Agenda erscheinen.

Zum einen sind dies die in allen Leipziger Stadtteilen immer noch vorhandenen Freiflächen. Um sie für den Wohnungsbau oder andere, mit dem Wohnen verknüpfte Funktionen (inkl. ökologischer Funktionen) nutzen zu können, müssten diese Flächen jedoch mittelfristig und vor allem für gemeinwohlorientierte Vorhaben zur Verfügung stehen. Das erfordert ausreichende rechtliche und finanzielle Mittel zur Einflussnahme durch die Kommune, welche jedoch stark begrenzt sind. Konkret wäre dies durch Eigentumsrechte zu verwirklichen, darüber hinaus sind auch planungsrechtliche Einflussnahmen möglich. Die Potenziale für eine auf urbane Resilienz ausgerichtete Gestaltung liegen dabei v. a. in der Anwendung von bodenpolitischen Instrumenten. Die Rekommunalisierung statt Privatisierung von Flächen und die Vergabe von Flächen als Erbpacht per Konzeptvergabe, gekoppelt an die Bedingung der Gemeinwohlorientierung sowie städtebauliche Verträge (nach §11 BauGB), kämen hierfür in Frage. Auf kommunaler Haushaltsebene ist außerdem die Einrichtung eines Bodenfonds, d. h. eines festen Etats für den Ankauf von Grundstücken, ein probates Mittel, um mehr Einfluss auf den Grundstücksmarkt zu gewinnen und eine strategische Bodenbevorratung zu betreiben. Letztlich sind diese Transformationspotenziale nur im Verbund mit neuen bundes- und landesrechtlichen Regelungen auszuschöpfen. Die notwendigen Gesetzesänderungen werden derzeit unter dem Stichwort einer ‚Bodengemeinnützigkeit‘ diskutiert,

die sich v. a. auf eine Novellierung des BauGB und eine wirksame Regulierung des Bodenmarktes zugunsten der Allgemeinheit erstrecken (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V., 2021; Rettich & Tastel, 2020).

Davon unberührt könnte in Leipzig bereits jetzt ein Strategiewechsel dahingehend vollzogen werden, den kommunalen Grundstücksbestand strategisch zu vergrößern und somit wieder Bodenreserven und Gestaltungsoptionen – insbesondere für die kommunale Wohnungs- und Baugesellschaft sowie für gemeinwohlorientierte Akteure – für eine resilienzorientierte Wohnungspolitik zu sichern.

Zum anderen besteht weiteres Transformationspotenzial in der Flexibilisierung der Nutzung von bestehendem und noch zu schaffendem Wohnraum. Die in Leipzig vorhandenen Kompetenzen im Umgang mit Wohnprojekten, Baugemeinschaften und alternativen Eigentumsmodellen könnten dazu genutzt werden, flexibleren Wohnformen aus der Nische zu verhelfen. Die vereinfachte Umnutzung von Wohnraum ist eine Voraussetzung zu einer Trendumkehr des seit Jahren zunehmenden Wohnflächenverbrauchs. Eine freiwillige Verkleinerung der Wohnfläche pro Person ist zudem an den Zugang und das Vorhandensein zu adäquatem Wohnraum gebunden. Die Erfahrungen mit der Umnutzung von Bestandsgebäuden und mit kreativen Ideen zur Beteiligung und Aktivierung von Selbstnutzer:innen, wie sie in Leipzig im Zuge der Leerstandsbekämpfung gemacht wurden, könnten genutzt werden, um bestimmte Segmente des Wohnungsangebots bedarfsgerechter zu gestalten. Der Impuls wäre im Sinne der Resilienz dezentral zu setzen – durch höhere Vielfalt der Wohnformen in unterschiedlichen Stadtteilen und mehr gemeinsame Nutzung von Flächen in Nachbarschaften. So könnte zudem die Robustheit gegenüber räumlichen Segregationsprozessen erhöht werden.

In den Kooperationsstrukturen zwischen Wohnungsmarktakteuren und Politik zeigten sich sowohl Möglichkeiten als auch Grenzen des Beitrags von Wohnungspolitik zum Transformationspotential einer Stadt wie Leipzig. Strategien für eine stärker resilienzorientierte Wohnraumversorgung (im Sinne des in dieser Arbeit verwendeten Resilienzverständnisses) sind nicht immer kompatibel mit den Interessen der privaten Wohnungswirtschaft. Dies resultiert einerseits aus dem im Kap. 2.2 beschriebenen Doppelcharakter von Wohnen als sozialem und wirtschaftlichem Gut. Andererseits wird auch Resilienz bzw. der Gegenstand von Resilienz (*resilience of what*) aus Sicht der Wohnungsanbieter:innen anders definiert als aus der Sicht der Wohnenden oder der Politik. Jedoch müssen sich auch die Anbieter:innen mit den Auswirkungen von soziodemografischen Veränderungen, extremen Bevölkerungsschwankungen sowie weiteren Störfaktoren für urbane (Wohnungsmarkt-)Systeme auseinandersetzen. Eine sich daraus ergebende Frage für weiterführende

Forschung besteht darin, die Resilienzverständnisse der verschiedenen Stakeholder zu analysieren sowie Divergenzen und Überschneidungen zu prüfen, um weitere Transformationspotenziale erkennen zu können.

6.3.2 Relevanz für Akteure der kommunalen Wohnungspolitik

Resilienzdenken besteht, wie die Ausführungen im Kap. 3.4 gezeigt haben, vor allem darin, die Komplexität und die mit ihr verbundenen Eigenschaften von sozialen Systemen zu berücksichtigen, um auf diesem Grundverständnis aufbauend Steuerungsstrategien zu entwickeln. Der Stadtgeograf Portugali beschreibt (hier in Bezug auf Selbstorganisation) die Konsequenz der Erkenntnis so,

dass selbstorganisierende Systeme, seien es Menschen oder Städte, im Wesentlichen und zutiefst instabil, chaotisch, gleichgewichtsfern und unberechenbar sind, und dass wir deshalb Wege finden müssen, mit ihrer Komplexität zu leben. Aus dieser Perspektive ergibt sich zum Beispiel eine neue Art des Handelns in der Stadt, eine neue Art der Stadtplanung, deren Ziel nicht die Kontrolle, sondern die Teilhabe ist. [Übers. v. Verf.] (Portugali, 1997, S. 378).

Das heißt, wenn ein komplexes System wie eine Stadt und ihre Subsysteme, z. B. der Wohnungsmarkt, konstruktiv gestaltet werden sollen, muss man sich ihrer Komplexität annehmen. Teilhabe bedeutet in Bezug auf die Wohnraumversorgung einen gesicherten Zugang zu Wohnraum durch Eigentums- oder Nutzungsrechte sowie die Befähigung zur Mitgestaltung der eigenen Wohnverhältnisse. Dieser Aspekt von Resilienz betrifft demnach auch die gerechte Verteilung von Wohnraum und der darüberhinausgehenden Infrastrukturen bis hin zu sozialer Teilhabe im Stadtraum.

Mithilfe des heuristischen Modells adaptiver Zyklen und der Panarchie wurde in der vorliegenden Arbeit der Fokus auf zyklische Prozesse der Wohnungsmarktentwicklung sowie der Wohnungspolitik gerichtet. Die Analyse der Leipziger wohnungspolitischen Entwicklung zeigte, dass diese Zyklen nicht gleichzeitig, sondern in der Regel jeweils verzögert ablaufen. Sowohl der Wohnungsmarkt als auch die kommunale Wohnungspolitik sind auf ihre Art träge, bisweilen zu träge, um unter den geltenden Rahmenbedingungen und mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen eine resiliente Wohnraumversorgung zu schaffen.

Der Nutzen dieser Modelle besteht darin, über Strukturen und Prozesse in veränderter, dynamischer Weise nachzudenken zu können. Anstatt die Welt als gleichgewichtsorientiert zu begreifen, in der Veränderungen als Ausnahme angesehen werden, führte diese Sichtweise dazu, Komplexität, Unsicherheit

und ständigen Wandel als normal zu akzeptieren (Folke, 2006, S. 258f). Auch die Akteure der kommunalen Wohnungspolitik könnten davon profitieren, Gesellschaften und Märkte eher als komplexe, nicht-gleichgewichtsorientierte, sondern anpassungsfähige Systeme zu betrachten. Solche Vorschläge finden sich bereits in Teilen der Politikwissenschaft, die u. a. eine Änderung des derzeitigen politischen Narrativs, die Erforschung komplexitätsfreundlicher Konzepte, Instrumente und Methoden sowie eine Verlagerung des Schwerpunkts der Politikgestaltung von der Prognose und Vorhersage des Systemgleichgewichts hin zu einem besseren Verständnis und einer Steuerung komplexer sozialer Systeme empfehlen (Squazzoni, 2017, S. 135).

Aus einem solchen Grundverständnis heraus könnten zukünftig Veränderungen der wohnungspolitischen Rahmenbedingungen entwickelt werden, die antizipierend sind und somit die unerwünschten Folgen der strukturellen Trägheit von Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik mildern. Ein Weg dahin könnte darin bestehen, lokalen Gegebenheiten mehr Gewicht einzuräumen und die Abhängigkeit kommunaler Wohnungspolitik von Bund und Land zu verringern. Zugleich müssten die finanziellen Ressourcen, ohne die die Kommunalpolitik kaum handlungsfähig ist, gesichert bleiben. Daraus könnten mehr Gestaltungsfreiheiten der Kommunen für experimentelle Maßnahmen resultieren, die den lokalen Kontext und soziale Faktoren des Wohnens besser Rechnung tragen.

Ob Resilienz tatsächlich zu einem neuen Leitbild der Stadtentwicklungspolitik oder der kommunalen Wohnungspolitik wird, hängt davon ab, welche Relevanz ihr die entsprechenden Akteure zugestehen. Zum aktuellen Zeitpunkt hat sicherlich noch das Paradigma der Nachhaltigkeit den Vorrang, das auch einige Überschneidungen mit dem Resilienzansatz aufweist. Unterschiede und damit in der Praxis auch mögliche Zielkonflikte bestehen jedoch im Verständnis von Anpassung durch Veränderung. Während Nachhaltigkeit stärker auf den Erhalt der bestehenden Lebensgrundlagen in die Zukunft hinein zielt, ist die Resilienzperspektive aufgeschlossener gegenüber einer Veränderung und Neuordnung des Systems. Resilienz stellt sowohl ein selektiveres Prinzip, in Bezug auf die zu erhaltenden Systemfunktionen, als auch ein dynamischeres Denkmuster, was die Transformationsbereitschaft betrifft, dar.

Es stehen aber auch die weiterhin dominanten Effizienz- und Wachstumslogiken, die sich einfacher als Resilienz mit einem gewohnten Kennzahlen-Schema begreifen und durchsetzen lassen, dem Resilienzdenken entgegen. Sie begünstigen eine Denkweise, die Risiken als kalkulierbar und Krisen als Ausnahme von einem stabilen Normalzustand anzusehen. Darin haben Vorsorgemaßnahmen wie eine ‚Wohnraumreserve‘ oder ressourcenschonender Gebäude-Umbau, die zudem mit erheblichen Kosten verbunden sind, meist

nur dann Bedeutung, wenn eine Krise bereits eingetreten ist. Eine resilienzorientierte Politik würde sich hingegen längerfristig auf Prinzipien wie Redundanz und Gerechtigkeit (d. h. auch auf die Beachtung der Interessen von benachteiligten oder vulnerablen Gruppen) stützen.

Ferner legen die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit nahe, dass sich Resilienz besser als Ansatz für eine Makroperspektive eignet. Einen Mehrwert hat er, wenn Wohnungspolitik über langfristige Zeiträume untersucht wird, wenn Wachstum und Schrumpfung von Städten als zyklische Prozesse im Zusammenhang betrachtet werden. Für die individuellen Akteursgruppen der Wohnungspolitik mit unterschiedlichen Partikularinteressen bleibt es schwierig, sich auf eine gemeinsame, auf die soziale Einheit ‚Stadt‘ bezogene Resilienz zu orientieren. Resilienz muss jedoch keineswegs als positiver, anzustrebender Prozess an sich betrachtet werden. Sehr wohl aber müssen die normativen Implikationen dessen, was ‚resilient sein soll‘, wem sie zu Gute kommt und wem sie schadet, bewusst und transparent gemacht werden. Für die Akteure, die an politischen Prozessen der urbanen Wohnraumversorgung beteiligt sind, kann das Resilienzdenken deshalb eine neue Herangehensweise an die sich stellenden Probleme eröffnen. Resilienzdenken bedeutet genau dies: eine Abwendung vom Gleichgewichtsparadigma zugunsten einer Politikgestaltung, deren Kerngedanke die ständige Veränderung und Transformation von komplexen sozialen Systemen sind. Das letzte von zehn Kennzeichen des Resilienzdenkens nach Walker und Salt bringt es auf den Punkt: *It's NOT about not changing* – Es geht nicht um Nicht-Änderung, sondern darum, Möglichkeiten zur Veränderung zu erkennen und zu nutzen, damit eine ‚gute‘ Wohnraumversorgung auch in Krisen sichergestellt ist.

| Literaturverzeichnis

- Aalbers, M. B. (2016). *The financialization of housing: A political economy approach*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Abel, N., Cumming, D. H. M. & Andries, J. M. (2006). Collapse and reorganization in social-ecological systems: Questions, some ideas, and policy implications. *Ecology and Society*, 11(1). <http://www.jstor.org/stable/26267805>
- Adger, W. N. (2000). Social and ecological resilience: Are they related? *Progress in Human Geography*, 24(3), 347–364. doi:10.1191/030913200701540465
- Adil, A. & Audirac, I. (2020). Urban resilience: A call to reframing planning discourses. In M.A. Burayidi (Hrsg.), *The Routledge handbook of urban resilience* (S. 35–46). New York: Routledge.
- Akmentina, L. (2017). *Resilience to urban shrinkage in Riga* (Dissertation). Technische Universität Dresden.
- Akteur. (2003). *Online-Lexikon der Geographie*. Heidelberg: Wissenschaft Online. Verfügbar unter: <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/akteur/221>
- Alberti, M. (2008). *Advances in urban ecology: Integrating humans and ecological processes in urban ecosystems*. New York, NY: Springer.
- Alberti, M., Marzluff, J. M., Shulenberger, E., Bradley, G., Ryan, C. & Zumbrunnen, C. (2003). Integrating humans into ecology: Opportunities and challenges for studying urban ecosystems. *BioScience*, 53(12), 1169–1179. doi:10.1641/0006-3568(2003)053[1169:IHIEOA]2.0.CO;2
- Alexander, D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction: An etymological journey. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(11), 2707–2716. doi:10.5194/nhess-13-2707-2013
- Alkire, S. (2013). Choosing dimensions: The capability approach and multidimensional poverty. In N. Kakwani & J. Silber (Hrsg.), *The many dimensions of poverty* (S. 89–119). London: Palgrave Macmillan UK. doi:10.1057/9780230592407_6
- Altrock, U. (2012). Reurbanisierung und Stadtentwicklungs politik – städtebauliche Programme und Instrumente. In K. Brake & G. Herfert (Hrsg.), *Reurbanisierung: Materialität und Diskurs in Deutschland* (S. 180–197). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-531-94211-7_11

Altrock, U. (Hrsg.). (2014). *Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung*. Berlin: PlanungsRundschau.

Altrock, U. & Kunze, R. (Hrsg.). (2016). *Stadterneuerung und Armut* (Jahrbuch Stadterneuerung). Wiesbaden: Springer VS.

Aring, J., Bunzel, A., Hallenberg, B., zur Nedden, M., Pätzold, R. & Rohland, F. (2016). Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. Verfügbar unter: https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/2016-08-23_plaedyer_wohnungspolitik.pdf

Bahadur, A. & Tanner, T. (2014). Transformational resilience thinking: Putting people, power and politics at the heart of urban climate resilience. *Environment and Urbanization*, 26(1), 200–214. doi:10.1177/0956247814522154

Bartholomäi, R. C. (2004). Die Entwicklung des Politikfeldes Wohnen (Gesellschaftswissenschaften - Praxis). In B. Egner, N. Georgakis, H. Heinelt & R.C. Bartholomäi (Hrsg.), *Wohnungspolitik in Deutschland: Positionen, Akteure, Instrumente* (S. 15–34). Darmstadt: Schader-Stiftung.

Batty, M. (2008). The size, scale, and shape of cities. *Science*, 319(5864), 769–771. doi:10.1126/science.1151419

Batty, M. (2012). Urban regeneration as self-organisation. *Architectural Design*, 82(1), 54–59. doi:10.1002/ad.1349

Batty, M. (2017). *The new science of cities*. Cambridge, MA: MIT Press.

Bauer, H. (2015). Demografische Herausforderungen für die Kommunen. In H. Bauer, C. Büchner & O. Gründel (Hrsg.), *Demografischer Wandel: Herausforderungen für die Kommunen* (3., durchges. Aufl., S. 11–22). Potsdam: Universitätsverlag.

Bauer, H., Büchner, C. & Gründel, O. (Hrsg.). (2015). *Demografischer Wandel: Herausforderungen für die Kommunen* (3., durchges. Aufl.). Potsdam: Universitätsverlag.

Becken, S. (2013). Developing a framework for assessing resilience of tourism sub-systems to climatic factors. *Annals of Tourism Research*, 43, 506–528. doi:10.1016/j.annals.2013.06.002

Bengtsson, B. (2001). Housing as a social right: Implications for welfare state theory. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 255–275. doi:10.1111/1467-9477.00056

Bengtsson, B. (2012). Path dependency. In S.J. Smith (Hrsg.), *International Encyclopedia of Housing and Home* (S. 161–166). San Diego: Elsevier. doi:10.1016/B978-0-08-047163-1.00653-6

Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2010). Introduction to the special issue: Path dependence in housing. *Housing, Theory and Society*, 27(3), 193–203. doi:10.1080/14036090903326411

Bennett, E. M., Cumming, G. S. & Peterson, G. D. (2005). A systems model approach to determining resilience surrogates for case studies. *Ecosystems*, 8(8), 945–957.

Berkes, F. & Folke, C. (Hrsg.). (1998). *Linking social and ecological systems: Management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge University Press.

Bernt, M. (2015). *Schlüsselfiguren bei der Entstehung der „Stadtumbau Ost“*. Working Paper Nr. 55. Erkner: Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung. Verfügbar unter: https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/IRS_Working_Paper/wp_Schluesselfiguren_Stadtumbau-Ost_2_.pdf

Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik et al. (Hrsg.). (2018). *SDG-Indikatoren für Kommunen - Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen*. Gütersloh. Verfügbar unter: https://www.vdz.org/sites/default/files/2018-09/SDG-Indikatoren_fuer_Kommunen_final.pdf

Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik et al. (Hrsg.). (2020). *SDG-Indikatoren für Kommunen - Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen* (2., vollst. überarb. Aufl.). Gütersloh. Verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/SDG_Broschüre_201124.pdf

Biggs, R., Schlüter, M., Biggs, D., Bohensky, E. L., BurnSilver, S., Cundill, G. et al. (2012). Toward principles for enhancing the resilience of ecosystem services. *Annual Review of Environment and Resources*, 37(1), 421–448. doi:10.1146/annurev-environ-051211-123836

Biggs, R., Schlüter, M. & Schoon, M. L. (Hrsg.). (2015). *Principles for building resilience: Sustaining ecosystem services in social-ecological systems*. Cambridge University Press.

Birg, H. (2015). Bevölkerungsvorausberechnungen für Deutschland (KWI Schriften). In H. Bauer, C. Büchner & O. Gründel (Hrsg.), *Demografischer Wandel: Herausforderungen für die Kommunen* (3., durchges. Aufl., S. 23–32). Potsdam: Universitätsverlag.

Blasius, J. (2008). 20 Jahre Gentrification-Forschung in Deutschland. *Informationen zur Raumentwicklung*, (11/12), 857–860.

Blum, S., Endreß, M., Kaufmann, S. & Rampp, B. (2016). Soziologische Perspektiven. In R. Wink (Hrsg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung* (S. 151–177). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-09623-6_7

Bohland, J. R., Davoudi, S. & Lawrence, J. L. (Hrsg.). (2019). *The resilience machine*. New York: Routledge.

Bourne, L. S. (1981). *The geography of housing*. London: Edward Arnold.

Brand, F. S. & Jax, K. (2007). Focusing the meaning(s) of resilience: Resilience as a descriptive concept and a boundary object. *Ecology and society*, 12(1), 23.

Braun, R. & Fuchs, L. (2022). Wohnungsmarktprognose 2022/23. Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2035. empirica-Paper Nr. 263. empirica ag. Verfügbar unter: https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Refenzen/PDFs/emp1263rblf.pdf

Brecht, N. (2015). Dem Markt hinterher: Die Wohnungspolitischen Konzepte der Stadt Leipzig. In F. Eckardt, R. Seyfarth & F. Werner (Hrsg.), *Leipzig: Die neue urbane Ordnung der unsichtbaren Stadt* (S. 108–131). Münster: Unrast.

Breuste, J., Pauleit, S., Haase, D. & Sauerwein, M. (2016). *Stadtökosysteme: Funktion, Management und Entwicklung*. Berlin: Springer Spektrum.

Brown, K. (2014). Global environmental change I: A social turn for resilience? *Progress in Human Geography*, 38(1), 107–117. doi:10.1177/0309132513498837

Bucher, H. & Schrömer, C. (2003). Der demographische Wandel und seine Wohnungsmarktrelevanz. *vhw (FW)*, 2003(3), 121–126.

Budnik, M., Grossmann, K., Haase, A., Haid, C., Hedke, C., Kullman, K. et al. (2017). *Divercitures: Dealing with urban diversity – the case of Leipzig*. Utrecht University, Faculty of Geosciences. doi: 10.5281/zenodo.437528

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). (2013). Resilienz [Themenheft]. *Informationen zur Raumentwicklung*, (4).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). (2018). Stresstest Stadt - Wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten. Verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/stressteststadt.html>

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). (2020). Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln. Verfügbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2014/DL_Hinweise_ErstellungMietspiegel_neu_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. (2021). Altersstruktur der Bevölkerung. *Demografieportal des Bundes und der Länder*. Verfügbar unter: <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/bevoelkerung-altersstruktur.html?nn=676784>

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.). (2020a). *Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen*. Verfügbar unter: https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Service/Downloads/Deutschlandatlas_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.). (2021). Memorandum Urbane Resilienz. Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt. Verfügbar unter: https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/memorandum_urbane_resilienz.pdf;jsessionid=BooCDD3EE5CE898913F238DC-9F3921AA.liveII291?__blob=publicationFile&v=4

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bau (2023). Baukindergeld. Verfügbar unter: <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/baukindergeld/baukindergeld-node.html>

Bundeszentrale für politische Bildung. (2020, August 10). Geburten. *kurz&knapp. Soziale Situation in Deutschland*. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61550/geburten/>

Bündnis 90/Die Grünen. (2021). Wohnen und Bau. Verfügbar unter: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wohnen_Arguhilfen_2021.pdf

Burayidi, M. A. (Hrsg.). (2020). *The Routledge handbook of urban resilience*. New York: Routledge.

Bürkner, H.-J. (2010). *Vulnerabilität und Resilienz. Forschungsstand und sozialwissenschaftliche Untersuchungsperspektiven*. Working Paper Nr. 43. Erkner: Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. Verfügbar unter: https://digital.zlb.de/viewer/rest/image/15454814/wp_vr.pdf/full/max/o/wp_vr.pdf

Busch-Geertsema, V. (2018). Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer Perspektive. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 68(25–26), 15–22.

Byrne, T. & Culhane, D. P. (2011). The right to housing: An effective means for addressing homelessness. *University of Pennsylvania. Journal of Law and Social Change*, 14, 379–390.

Čamprag, N. (2018). The trap within anticipated regrowth: Two sides of strategic response to urban decline in Leipzig. *Articulo – revue de sciences humaines*. doi:10.4000/articulo.3596

Carpenter, S. R., Westley, F. & Turner, M. G. (2005). Surrogates for resilience of social-ecological systems. *Ecosystems*, 8(8), 941–944. doi:10.1007/s10021-005-0170-y

Carpenter, S., Walker, B., Anderies, J. M. & Abel, N. (2001). From metaphor to measurement: Resilience of what to what? *Ecosystems*, 4(8), 765–781. doi:10.1007/s10021-001-0045-9

Chelleri, L. & Olazabal, M. (2012). *Multidisciplinary perspectives on urban resilience: A workshop report*. Bilbao: BC3, Basque Centre for Climate Change. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/235223379_Multidisciplinary_perspectives_on_Urban_Resilience

- Chelleri, L., Waters, J. J., Olazabal, M. & Minucci, G. (2015). Resilience trade-offs: Addressing multiple scales and temporal aspects of urban resilience. *Environment and Urbanization*, 27(1), 181–198. doi:10.1177/0956247814550780
- Christmann, G. B. & Ibert, O. (2016). Eine sozialräumliche Perspektive auf Vulnerabilität und Resilienz. Sozialkonstruktivismus, Akteur-Netzwerk-Theorie und relationale Raumtheorie im Dialog. In R. Wink (Hrsg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung* (S. 233–262). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-09623-6_11
- Christmann, G., Ibert, O. & Kilper, H. (2018). Resilienz und resiliente Städte. In T. Jäger, A. Daun & D. Freudenberg (Hrsg.), *Politisches Krisenmanagement* (S. 183–196). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-20811-0_10
- Christmann, G., Moss, T., Kilper, H. & Ibert, O. (2011). *Vulnerabilität und Resilienz in sozio-räumlicher Perspektive. Begriffliche Klärungen und theoretischer Rahmen.* Working Paper Nr. 44. Erkner: Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. Verfügbar unter: https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/IRS_Working_Paper/wp_vulnerabilitaet.pdf
- Commission on Human Rights. (2000). resolution 2000/9. Verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Resolutions.aspx>
- Cote, M. & Nightingale, A. J. (2012). Resilience thinking meets social theory: Situating social change in socio-ecological systems (SES) research. *Progress in Human Geography*, 36(4), 475–489. doi:10.1177/0309132511425708
- Cumming, G. S., Barnes, G., Perz, S., Schmink, M., Sieving, K. E., Southworth, J. et al. (2005). An exploratory framework for the empirical measurement of resilience. *Ecosystems*, 8(8), 975–987. doi:10.1007/s10021-005-0129-z
- Cutter, S. L. (2016). The landscape of disaster resilience indicators in the USA. *Natural Hazards*, 80(2), 741–758. doi:10.1007/s11069-015-1993-2
- Cutter, S. L., Burton, C. G. & Emrich, C. T. (2010). Disaster resilience indicators for benchmarking baseline conditions. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 7(1). doi:10.2202/1547-7355.1732
- Dangschat, J. S. (2014). Residentielle Segregation (Forschungsberichte der ARL). In P. Gans (Hrsg.), *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration* (S. 63–77). Hannover: Verlag der ARL. Verfügbar unter: https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/fb/fb_003/fb_003_05.pdf

Davoudi, S., Brooks, E. & Mehmood, A. (2013). Evolutionary resilience and strategies for climate adaptation. *Planning Practice and Research*, 28(3), 307–322. doi:10.1080/02697459.2013.787695

Davoudi, S. & Porter, L. (2012). Resilience: A bridging concept or a dead end? *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299–333. doi:10.1080/14649357.2012.677124

Deppisch, S. (2016). Urbane sozial-ökologische Resilienz (Studien zur Resilienzforschung). In R. Wink (Hrsg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung* (S. 199–213). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-09623-6_9

Deppisch, S. & Schaeffer, M. (2011). Given the complexity of large cities, can urban resilience be attained at all? In B. Müller (Hrsg.), *German Annual of Spatial Research and Policy 2010* (S. 25–33). Berlin: Springer. doi:10.1007/978-3-642-12785-4_2

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V. (2021, Dezember 15). Jetzt die Bodenwende einleiten! Bündnis Bodenwende fordert die Einrichtung einer Enquete Kommission des Bundestages zur gemeinwohlorientierten Bodenpolitik [Medieninformation]. Verfügbar unter: https://dasl.de/wp-content/uploads/2018/11/BUeNDNIS-BODENWENDE_Pressemitteilung-4_-DASL_15.12.2021.pdf

Deutscher Bundestag. (2010, Oktober 26). Drucksache, 17/3433. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/034/1703433.pdf>

Deutscher Bundestag. (2019). *Recht auf Wohnen. Ausgestaltung und Rechtswirkung in den Verfassungen der Bundesländer und der EU-Mitgliedstaaten*. Nr. WD 3-3000-120/19.

Deutscher Bundestag. (2020, Januar 14). Drucksache, 19/16479. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/164/1916479.pdf>

Deutscher Mieterbund e. V. (2019, Juni 5). Wohnungsnot und steigende Mieten: Bundesregierung muss endlich handeln. Grundrecht auf angemessenes und bezahlbares Wohnen einführen [Medieninformation]. Verfügbar unter: https://www.mieterbund.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=o&g=o&t=1686309985&hash=961f43a093a23a193886e8cd8ff51oabfa5825d2&file=fileadmin/pdf/presse/20190605.pdf

DeVerteuil, G. & Golubchikov, O. (2016). Can resilience be redeemed? Resilience as a metaphor for change, not against change. *City*, 20(1), 143–151. doi:10.1080/13604813.2015.1125714

Doehler, M. & Rink, D. (1996). Stadtentwicklung in Leipzig: Zwischen Verfall und Deindustrialisierung, Sanierung und tertiären Großprojekten. In H. Häußermann & R. Neef (Hrsg.), *Stadtentwicklung in Ostdeutschland: Soziale und räumliche Tendenzen* (S. 263–286). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-322-89071-9_12

Downes, B. J., Miller, F., Barnett, J., Glaister, A. & Ellemor, H. (2013). How do we know about resilience? An analysis of empirical research on resilience, and implications for interdisciplinary praxis. *Environmental Research Letters*, 8(1). doi:10.1088/1748-9326/8/1/014041

Duit, A. (2016). Resilience thinking: Lessons for public administration. *Public Administration*, 94(2), 364–380. doi:10.1111/padm.12182

Dwiartama, A. & Rosin, C. (2014). Exploring agency beyond humans: the compatibility of Actor-Network Theory (ANT) and resilience thinking. *Ecology and Society*, 19(3), art28. doi:10.5751/ES-06805-190328

Eberstadt, N. (1994). Demographic shocks in Eastern Germany, 1989–93. *Europe-Asia Studies*, 46(3), 519–533. doi:10.1080/09668139408412176

Eckardt, F. (2009). *Die komplexe Stadt: Orientierungen im urbanen Labyrinth*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Eckardt, F. & Meier, S. (Hrsg.). (2020). *Handbuch Wohnsoziologie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-24862-8

Egner, B. (2014). Wohnungspolitik seit 1945. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 64(20–21), 13–19.

Egner, B., Georgakis, N., Heinelt, H. & Bartholomäi, R. C. (2004). *Wohnungspolitik in Deutschland: Positionen, Akteure, Instrumente*. (Schader-Stiftung, Hrsg.). Darmstadt: Schader-Stiftung. Verfügbar unter: https://www.schader-stiftung.de/fileadmin/content/Egner_Georgakis_Heinelt_Bartholomaei_2004_-__Wohnungspolitik_in_Deutschland.pdf

Egner, B., Kayser, M. A., Böhler, H. & Grabietz, K. J. (2018). Lokale Wohnungspolitik in Deutschland. *Working Paper Forschungsförderung*, (100).

- Eidelson, R. J. (1997). Complex adaptive systems in the behavioral and social Sciences. *Review of General Psychology*, 1(1), 42–71. doi:10.1037/1089-2680.1.1.42
- Eisinger, A. (2013). Und nun auch noch Resilienz. Einige skeptische Gedanken zu einer modischen Denkfigur aus stadhistorischer Sicht. *Informationen zur Raumentwicklung*, (4), 309–314.
- Eltges, M. & Hamann, C. (2010). Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt: Wo steht Europa? *Informationen zur Raumentwicklung*, (4), 303–311.
- Emirbayer, M. & Mische, A. (1998). What Is agency? *American Journal of Sociology*, 103(4), 962–1023. doi:10.1086/231294
- Endreß, M. & Maurer, A. (Hrsg.). (2015). *Resilienz im Sozialen: Theoretische und empirische Analysen*. Wiesbaden: Springer VS. doi:10.1007/978-3-658-05999-6
- Eraydin, A. & Taşan-Kok, T. (Hrsg.). (2013). *Resilience thinking in urban planning*. Dordrecht: Springer Netherlands. doi:10.1007/978-94-007-5476-8
- Ernstson, H., van der Leeuw, S. E., Redman, C. L., Meffert, D. J., Davis, G., Alfsen, C. et al. (2010). Urban transitions: On urban resilience and human-dominated ecosystems. *Ambio*, 39(8), 531–545. doi:10.1007/s13280-010-0081-9
- Eurostat. (o. J.-a). Glossar: Quote schwerer wohnungsbezogener Deprivation. *Statistics Explained*. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_housing_deprivation_rate/de
- Eurostat. (o. J.-b). Glossar: Überbelegungsquote. *Statistics Explained*. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate/de
- Fabinyi, M., Evans, L. & Foale, S. J. (2014). Social-ecological systems, social diversity, and power: Insights from anthropology and political ecology. *Ecology and Society*, 19(4). doi:10.5751/ES-07029-190428
- Fernández Evangelista, G. (2010). Poverty, homelessness and freedom: An approach from the capabilities theory. *European Journal of Homelessness*, 4, 189–202.
- Fisher, B., Turner, R. K. & Morling, P. (2009). Defining and classifying ecosystem services for decision making. *Ecological Economics*, 68(3), 643–653. doi:10.1016/j.ecolecon.2008.09.014

Fitzpatrick, S., Bengtsson, B. & Watts, B. (2014). Rights to housing: Reviewing the terrain and exploring a way forward. *Housing, Theory and Society*, 31(4), 447–463. doi:10.1080/14036096.2014.923506

Flade, A. (2020). *Wohnen in der individualisierten Gesellschaft: Psychologisch kommentiert*. Wiesbaden: Springer. doi:10.1007/978-3-658-29836-4

Flick, U. (2017). Triangulation in der qualitativen Forschung. In U. Flick, E. von Kardorff & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (12. Aufl., S. 309–318). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Flick, U. (2019). *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung* (9. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Florentin, D. (2010). The “perforated city:” Leipzig’s model of urban shrinkage management. *Berkeley Planning Journal*, 23(1), 83–101.

Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253–267. doi:10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002

Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T. & Rockström, J. (2010). Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 15(4), 20.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30(1), 441–473.

Fooken, I. (2016). Psychologische Perspektiven der Resilienzforschung. In R. Wink (Hrsg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung* (S. 13–45). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-09623-6_2

Foster, K. A. (2007). A case study approach to understanding regional resilience. Working Paper 2007-08. Berkeley, CA: University of California. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/59413>

Friedrichs, J. & Kecske, R. (Hrsg.). (1996). *Gentrification: Theorie und Forschungsergebnisse*. Opladen: Leske + Budrich.

Friedrichs, J. & Kecske, R. (2000). Wohnungsmarkt und Bevölkerungsentwicklung. In U. Mueller, B. Nauck & A. Diekmann (Hrsg.), *Handbuch der Demografie* (Band 2, S. 1120–1137). Berlin: Springer.

- Friedrichs, J. & Triemer, S. (2009). *Gespaltene Städte? soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fu, X. & Wang, X. (2018). Developing an integrative urban resilience capacity index for plan making. *Environment Systems and Decisions*, 38(3), 367–378. doi:10.1007/s10669-018-9693-6
- Fuchs, S. (2011). Agency (and intention). In G. Ritzer & J.M. Ryan (Hrsg.), *The concise encyclopedia of sociology* (S. 8–9). Chichester, West Sussex, U.K.: Wiley-Blackwell.
- Garud, R., Kumaraswamy, A. & Karnøe, P. (2010). Path dependence or path creation? *Journal of Management Studies*, 47(4), 760–774. doi:10.1111/j.1467-6486.2009.00914.x
- Glatter, J. & Wiest, K. (2008). Gentrifizierungstendenzen unter den Bedingungen des Mietermarktes? Zum Wandel innenstadtnaher Quartiere in ostdeutschen Städten seit der Wiedervereinigung. In N. Gestring, H. Glasauer, C. Hannemann, W. Petrowsky & J. Pohlan (Hrsg.), *Jahrbuch StadtRegion 2007/08. Schwerpunkt: Arme reiche Stadt.* (S. 55–72). Opladen: Budrich. Verfügbar unter: <http://www.budrich-journals.de/index.php/stadtregion/issue/view/330>
- Gleichmann, P. (2000). Wohnen. In H. Häußermann (Hrsg.), *Großstadt: Soziologische Stichworte* (2. Aufl., S. 272–281). Opladen: Leske und Budrich.
- Glock, B. (2006). *Stadtpolitik in schrumpfenden Städten: Duisburg und Leipzig im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gómez-Bagethun, E., Gren, Å., Barton, D. N., Langemeyer, J., McPhearson, T., O'Farrell, P. et al. (2013). Urban ecosystem services. In T. Elmquist, M. Fragkias, J. Goodness, B. Güneralp, P.J. Marcotullio, R.I. McDonald et al. (Hrsg.), *Urbanization, biodiversity and ecosystem services: Challenges and opportunities* (S. 175–251). Dordrecht: Springer Netherlands. doi:10.1007/978-94-007-7088-1_11
- Gonçalves, C. & Marques da Costa, E. (2013). Framework and indicators to measure urban resilience: Assay in Caldes da Rainha and Évora urban systems. Gehalten auf der AESOP-ACSP Joint Congress, 15–19 July 2013, Dublin. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/259996559_Framework_and_Indicators_to_Measure_Urban_Resilience

Gränitz, F. (2013). *Daten und Fakten zur Leipziger Stadtgeschichte* (Quellen und Forschungen zur Geschichte der Stadt Leipzig). Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.

Graziano, P. (2013). Vulnerability and resilience of the economic, social and environmental dimensions of Italian provinces. *Shape and be shaped: The future dynamics of regional development*. Gehalten auf der Regional Studies Association European Conference 2013, Tampere. Verfügbar unter: <https://www.regionalstudies.org/wp-content/uploads/2018/07/Graziano2013.pdf>

Greiving, S. (2018). Resilienz/Robustheit. In T. Döring, I. Helbrecht, C. Schmidt, S. Grotfels, H.H. Blotevogel & J. Jessen (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung: M-R* (Band Bd. 3, S. 2063–2072). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Großmann, K. (2020). Gebäude-Energieeffizienz als Katalysator residentieller Segregation: Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel „Wohnen in der Klimakrise. Die Wohnungsfrage als ökologische Frage“. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 8(1/2), 199–210. doi:10.36900/suburban.v8i1/2.570

Großmann, K., Arndt, T., Haase, A., Rink, D. & Steinführer, A. (2015). The influence of housing oversupply on residential segregation: Exploring the post-socialist city of Leipzig. *Urban Geography*, 36(4), 550–577. doi:10.1080/02723638.2015.1014672

Großmann, K., Haase, A., Arndt, T., Cortese, C., Rink, D., Rumpel, P. et al. (2014). Sozialräumliche Segregationsmuster in schrumpfenden Städten. In P.A. Berger, C. Keller, A. Klärner & R. Neef (Hrsg.), *Urbane Ungleichheiten: Neue Entwicklungen zwischen Zentrum und Peripherie* (S. 89–115). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-01014-0_5

Gunderson, L. H. (2000). Ecological resilience - In theory and application. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 31(1), 425–439. doi:10.1146/annurev.ecolsys.31.1.425

Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (Hrsg.). (2002). *Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems*. Washington, DC: Island Press.

Günther, M. & Hübl, L. (2009). Wohnungsmangel in Deutschland? Regionalisierter Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2025. Studie des Eduard Pestel Instituts. Verfügbar unter: <https://www.dgfm.de/fileadmin/01-DGFM/downloads/studien-wohnungsbau/Pestel-zusammenfassung-studie-wohnungsmangel-in-deutschland.pdf>

Gurr, J. M. (2014). 'Urban complexity' from a literary and cultural studies perspective: Key cultural dimensions and the challenges of 'modeling'. In C. Walloth, J.M. Gurr & J.A. Schmidt (Hrsg.), *Understanding complex urban systems: Multidisciplinary approaches to modeling* (S. 133–150). Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-02996-2_9

Haase, A., Rink, D. & Grossmann, K. (2012). Urban shrinkage as a shock? Challenges for modelling human-environmental interaction. In R. Seppelt, A.A. Voinov, S. Lange & D. Bankamp (Hrsg.), *International Environmental Modelling and Software Society (iEMSs)*. Gehalten auf der 2012 International Congress on Environmental Modelling and Software Managing Resources of a Limited Planet, Sixth Biennial Meeting, Leipzig. Verfügbar unter: <https://scholarsarchive.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1750&context=iemssconference>

Haffner, M., Lennartz, C. & Dol, K. (2012). *Measuring housing system performance: Is a composite indicator a useful instrument?*. OTB Working Paper Nr. 2012–08. Delft: OT Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology. Verfügbar unter: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.938.1017&rep=rep1&type=pdf>

Hahne, U. & Kegler, H. (Hrsg.). (2016). *Resilienz: Stadt und Region - Reallabore der resilienzorientierten Transformation*. Frankfurt am Main: PL Academic Research.

Hannemann, C. (2014). Zum Wandel des Wohnens. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 64(20–21), 36–43.

Hassink, R. (2009). Regional resilience: A promising concept to explain differences in regional economic adaptability? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 45–58. doi:10.1093/cjres/rsp033

Häußermann, H. (2005). Wohnen - soziologisch betrachtet. In L. Kühne-Büning, V. Nordalm & L. Steveling (Hrsg.), *Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft* (4., überarb. und erw. Aufl., S. 345–372). Frankfurt am Main: Knapp.

Häußermann, H. & Siebel, W. (2000). *Soziologie des Wohnens: Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens* (2., korrigierte Aufl.). Weinheim: Juventa-Verlag.

Heeg, S. (2013). Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. *sub\urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, 1(1), 75–99.

Heeg, S. (2020). Ökonomie des Wohnens. In F. Eckardt & S. Meier (Hrsg.), *Handbuch Wohnsoziologie* (S. 1–20). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-24862-8_4-1

Heikkinen, A., Mäkelä, H., Kujala, J., Nieminen, J., Jokinen, A. & Rekola, H. (2019). Urban ecosystem services and stakeholders. Towards a sustainable capability approach. In K.J. Bonnedahl & P. Heikkurinen (Hrsg.), *Strongly sustainable societies: organising human activities on a hot and full earth* (S. 116–133). London: Routledge.

Held, T. & Waltersbacher, M. (2015). *Wohnungsmarktprognose 2030*. Nr. 07/2015. Bonn. Verfügbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2015/DL_07_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Helfferich, C. (2012). Einleitung: Von roten Heringen, Gräben und Brücken. Versuche einer Kartierung von Agency-Konzepten (Edition Soziologie). In S. Bethmann (Hrsg.), *Agency. Qualitative Rekonstruktionen und gesellschaftstheoretische Bezüge von Handlungsmächtigkeit* (S. 9–39). Weinheim: Beltz Verlagsgruppe.

Herfert, G. (1997). Suburbanisierung in Ostdeutschland. In Z. Kovács & R. Wießner (Hrsg.), *Prozesse und Perspektiven der Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa. Münchener geographische Hefte 76* (S. 169–290). Passau: L.I.S. Verlag.

Herfert, G. & Röhl, D. (2001). Leipzig – Region zwischen Boom und Leerstand. In K. Brake, J.S. Dangschat & G. Herfert (Hrsg.), *Suburbanisierung in Deutschland: Aktuelle Tendenzen* (S. 151–162). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-663-11566-3_11

Heuer, J. & Nordalm, V. (1996). Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge. In H.W. Jenkis (Hrsg.), *Kompendium der Wohnungswirtschaft* (3., S. 23–41). München: R. Oldenbourg. doi:10.1515/9783486788365

Hoepfner, W., Dirlmeier, U., Reulecke, J., Kähler, G., Flagge, I. & Wüstenrot Stiftung Deutscher Eigenheimverein (Hrsg.). (1999). *Geschichte des Wohnens*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Höhler, S. (2015). Resilienz: Mensch – Umwelt – System. Eine Geschichte der Stressbewältigung von der Erholung zur Selbstoptimierung. *Zeithistorische Forschungen - Studies in Contemporary History*, 11(3), 425–443. doi:10.14765/zzf.dok-1472

Holland, J. H. (2006). Studying complex adaptive systems. *Journal of Systems Science and Complexity*, 19(1), 1–8. doi:10.1007/s11424-006-0001-z

Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1), 1–23. doi:10.1146/annurev.es.04.110173.000245

Holling, C. S. (1996). Engineering resilience versus ecological resilience. In C.S. Holling, L. Gunderson & C.R. Allen (Hrsg.), *Foundations of ecological resilience* (S. 51–66). Washington, DC: Island Press.

Holm, A. (2012). Gentrification. In F. Eckardt (Hrsg.), *Handbuch Stadtsoziologie* (S. 661–688). Wiesbaden: Springer VS.

Holm, A. (2014). Gentrifizierung – mittlerweile ein Mainstreamphänomen. *Informationen zur Raumentwicklung*, (4), 277–289.

Holm, A. (2018). Recht auf die Stadt. In D. Rink & A. Haase (Hrsg.), *Handbuch Stadtkonzepte: Analysen, Diagnosen, Kritiken und Visionen* (S. 339–358). Opladen: Budrich.

Hübner, J. (2006). Wie lässt sich neben der Kopfzahl der zukünftigen Bevölkerung auch die Haushaltszahl verlässlich prognostizieren? *ifo Dresden berichtet*, 13(3), 15–20.

Huning, S., Kuder, T., Nuissl, H. & Altrock, U. (2014). Die Zukunftsfähigkeit von Städten. In U. Altrock (Hrsg.), *Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung* (S. 7–26). Berlin: Planungs-rundschau.

Hutter, G. (2017). Dealing with surprise in urban regions - Some ideas and examples for planners. In S. Deppisch (Hrsg.), *Urban regions now & tomorrow* (S. 145–164). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-16759-2_7

Jenkis, H. W. (1996a). Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft. In H.W. Jenkis (Hrsg.), *Kompendium der Wohnungswirtschaft* (3., S. 673–733). München: R. Oldenbourg. doi:10.1515/9783486788365

Jenkis, H. W. (1996b). Das Schwabe'sche Gesetz und die Lütge'sche Regel. In H.W. Jenkis (Hrsg.), *Kompendium der Wohnungswirtschaft* (3., S. 361–391). München: R. Oldenbourg. doi:10.1515/9783486788365

Juarrero, A. (2000). Dynamics in Action: Intentional Behavior as a Complex System. *Emergence*, 2(2), 24–57. doi:10.1207/S15327000EM0202_03

Just, T. (2011). Regionale Bevölkerungsprognosen: Unsicher, instabil, dennoch wertvoll. *Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen*, 509.

Kadi, J., Schipper, S. & Schönig, B. (Hrsg.). (2017). *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Bielefeld: Transcript. doi:10.14361/9783839437292

Kähler, G. (Hrsg.). (1996). *Geschichte des Wohnens 1918–1945* (Band 4). Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Kaiser, R. (2014). *Qualitative Experteninterviews*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-02479-6

Kanie, N. & Biermann, F. (Hrsg.). (2017). *Governing through goals: Sustainable development goals as governance innovation*. Cambridge, MA: MIT Press.

Kaplan, H. B. (1999). *Toward an understanding of resilience: A critical review of definitions and models in resilience and development: Positive life adaptations*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Karidi, M., Schneider, M. & Gutwald, R. (Hrsg.). (2018). *Resilienz: Interdisziplinäre Perspektiven zu Wandel und Transformation*. Wiesbaden: Springer.

Kauko, T. (2004). Towards infusing institutions and agency into house price analysis. *Urban Studies*, 41(8), 1507–1519. doi:10.1080/0042098042000226975

Kauko, T. (2014). Towards evolutionary economic analysis of sustainable urban real estate: Concept of a research strategy exemplified on house price modeling using the self-organizing map, interviews and field inspection. In C. Walloth, J.M. Gurr & J.A. Schmidt (Hrsg.), *Understanding complex urban systems: Multidisciplinary approaches to modeling* (S. 67–86). Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-02996-2_5

Kegler, H. (2014). *Resilienz: Strategien & Perspektiven für die widerstandsfähige und lernende Stadt*. Basel: Birkhäuser.

Kenna, P. (2005). Housing rights: The new benchmarks for housing policy in Europe? *The Urban Lawyer*, 37(1), 87–111.

Kilper, H. (2012). Vulnerability and resilience. *Raumforschung und Raumordnung*, 70(4), 257–258. doi:10.1007/s13147-012-0182-y

Kimhur, B. (2020). How to apply the capability approach to housing policy? Concepts, theories and challenges. *Housing, Theory and Society*, 1–21. doi:10.1080/14036096.2019.1706630

Kitzmann, R. (2017). *Wohnungseigentümer in der Quartiersentwicklung Berlins* (Dissertation). Humboldt-Universität zu Berlin. doi:10.18452/18618

Klus, S. (2013). *Die europäische Stadt unter Privatisierungsdruck: Konflikte um den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände in Freiburg*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-02449-9_3

Kofner, S. (2014). The German housing system: fundamentally resilient? *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(2), 255–275. doi:10.1007/s10901-013-9383-0

Kohler, H.-P., Billari, F. C. & Ortega, J. A. (2002). The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe during the 1990s. *Population and Development Review*, 28(4), 641–680.

Kranepuhl, S. & Dütthorn, P. (2016). Wohnungsleerstand in Leipzig. In Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.), *Statistischer Quartalsbericht III/2016* (S. 43–44). Leipzig. Verfügbar unter: http://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.1_Dezi_Allgemeine_Verwaltung/12_S Statistik_und_Wahlen/Statistik/Statistischer_Quartalsbericht_Leipzig_2016_3.pdf

Kredit, M. (2007). Entwicklung des Grundstücksmarktes in Leipzig seit 1990. *ZfV-Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, 4, 193–199.

Krennerich, M. (2018). Ein Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 68(25–26), 9–14.

Krieger, S., Kortmann, K., Kott, K. & Schöneich, C. (2021, März 10). Preise und Wohnkosten. *Bundeszentrale für politische Bildung*. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/wohnen/330000/preise-und-wohnkosten/>

Kries, M., Müller, M., Niggli, D., Ruby, A., Ruby, I., Vitra Design Museum et al. (Hrsg.). (2017). *Together! Die neue Architektur der Gemeinschaft*. Weil am Rhein: Vitra Design Museum.

- Kromrey, H. (2002). *Empirische Sozialforschung: Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung* (10., vollst. überarb. Aufl.). Opladen: Leske + Budrich.
- Krummacher, M. (2011). Kommunale Wohnungspolitik. In H.-J. Dahme & N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Handbuch Kommunale Sozialpolitik* (S. 201–214). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-531-92874-6_15
- Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (4. Aufl.). Weinheim: Beltz Juventa.
- Kuhlicke, C. (2018). Resiliente Stadt. In D. Rink & A. Haase (Hrsg.), *Handbuch Stadtkonzepte: Analysen, Diagnosen, Kritiken und Visionen* (S. 359–380). Opladen: Budrich.
- Kuhlicke, C., Kabisch, S. & Rink, D. (2020). Urban resilience and urban sustainability. In M.A. Burayidi (Hrsg.), *The Routledge handbook of urban resilience* (S. 17–25). New York: Routledge.
- Kühn, M. & Liebmann, H. (2007). Strategies for urban regeneration: The transformation of cities in Northern England and Eastern Germany. In S. Lentz (Hrsg.), *Restructuring Eastern Germany* (S. 123–138). Berlin: Springer. doi:10.1007/978-3-540-32088-3_9
- Kühne-Büning, L., Nordalm, V. & Steveling, L. (Hrsg.). (2005). *Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft* (4., überarb. und erw. Aufl.). Frankfurt am Main: Knapp.
- Kulke, E. (2017). *Wirtschaftsgeographie* (6., aktualisierte Aufl.). Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Lamnek, S. (1995). *Qualitative Sozialforschung* (3., korrigierte Aufl.). Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Lang, T. (2012). How do cities and regions adapt to socio-economic crisis? Towards an institutionalist approach to urban and regional resilience. *Raumforschung und Raumordnung*, 70(4), 285–291. doi:10.1007/s13147-012-0170-2
- Lang, T. (2019). Towards a critical political geography of resilience machines in urban planning. In J.R. Bohland, S. Davoudi & J.L. Lawrence (Hrsg.), *The resilience machine* (S. 144–158). New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Lebuhn, H., Holm, A., Junker, S. & Neitzel, K. (2017). *Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten*. Berlin: Hans-Böckler-Stiftung. Verfügbar unter: https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf

Lentz, S. & Herfert, G. (2007). New spatial patterns of population: Development as a factor in restructuring Eastern Germany (German annual of spatial research and policy). In S. Lentz (Hrsg.), *Restructuring Eastern Germany: with 35 figures and 5 tables* (S. 91–110). Berlin: Springer.

Liebmann, H. (2009). Stadtumbau – städtebauliche Strategien in Ostdeutschland. In M. Kühn & H. Liebmann (Hrsg.), *Regenerierung der Städte: Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext* (S. 141–156). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-531-91495-4_10

Lischke, H. (2020). *Immobilienökonomische Untersuchung der Auswirkungen von Städtebauförderung auf die Angebotsmiete – am Beispiel des entlassenen sozialen Erhaltungsgebiets Stephankiez in Berlin-Moabit* (Schriftenreihe zur Planungs- und Bauökonomie/Immobilienwirtschaft). Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.

Löwenstein, H. (2016). Agency: Handlungs- und Gestaltungsmacht. In B. Kraus & W. Krieger (Hrsg.), *Macht in der Sozialen Arbeit: Interaktionsverhältnisse zwischen Kontrolle, Partizipation und Freisetzung* (4. überarb. u. erw. Aufl., S. 155–172). Lage: Jacobs.

Löwenstein, H. & Emirbayer, M. (Hrsg.). (2017). *Netzwerke, Kultur und Agency: Problemlösungen in relationaler Methodologie und Sozialtheorie*. Weinheim: Beltz Juventa.

Lutz, M. (2015). Informelles Wohnen in Deutschland und den USA. *RaumPlanung*, 2(178), 44–49.

MacKinnon, D. & Derickson, K. D. (2013). From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism. *Progress in Human Geography*, 37(2), 253–270. doi:10.1177/0309132512454775

Mäding, H. (2015). Herausforderungen und Konsequenzen des demografischen Wandels für Kommunalpolitik und -verwaltung. In H. Bauer, C. Büchner & O. Gründel (Hrsg.), *Demografischer Wandel: Herausforderungen für die Kommunen* (3., durchges. Aufl., S. 33–44). Potsdam: Universitätsverlag.

Malottki, C. v., Krapp, M.-C., Kirchner, J., Lohmann, G., Nuss, G., Rodenfels, M. & Egner, B. (2017). *Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Endbericht mit Materialband vom 30.11.2016*. Forschungsbericht Nr. 478, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-478-niedrige-aufloesung.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Markusen, A. (1999). Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: The case for rigour and policy relevance in critical regional studies. *Regional Studies*, 33(9), 869–884. doi:10.1080/00343409950075506

Marotzki, W. (2011). Leitfadeninterview. In R. Bohnsack, W. Marotzki & M. Meuser (Hrsg.), *Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung* (3., durchges. Aufl., S. 114). Opladen: Budrich.

Martin, A. & Stinner, F. (2011). Struktur der privaten Haushalte in Leipzig 2011. In StadtLeipzig, Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.), *Statistischer Quartalsbericht IV/2011* (S. 7–11). Leipzig. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_Dez1_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Statistik/Statistischer_Quartalsbericht_Leipzig_2011_4.pdf

Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12(1), 1–32. doi:10.1093/jeg/lbq019

Martin, R. & Sunley, P. (2015). On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*, 15(1), 1–42. doi:10.1093/jeg/lbu015

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (12., überarb. Aufl.). Weinheim: Beltz.

Mayring, P. (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken* (6., überarb. Aufl.). Weinheim: Beltz.

McDaniel, R. R., Jordan, M. E. & Fleeman, B. F. (2003). Surprise, surprise, surprise! A complexity science view of the unexpected. *Health Care Management Review*, 28(3), 266–278. doi:10.1097/00004010-200307000-00008

Meerow, S. & Newell, J. P. (2016). Urban resilience for whom, what, when, where, and why? *Urban Geography*, 38–49. doi:10.1080/02723638.2016.1206395

Meerow, S., Newell, J. P. & Stults, M. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*, 147, 38–49. doi:10.1016/j.landurbplan.2015.11.011

Metzger, P. P. (2020). *Die Finanzialisierung der deutschen Ökonomie am Beispiel des Wohnungsmarktes*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Meuwissen, M. P. M., Feindt, P. H., Spiegel, A., Termeer, C. J. A. M., Mathijs, E., Mey, Y. de et al. (2019). A framework to assess the resilience of farming systems. *Agricultural Systems*, 176, 102656. doi:10.1016/j.agsy.2019.102656

Mießner, M. (2020). Glossar „Instrumente einer sozialen Wohnungspolitik“. *Rosa-Luxemburg-Stiftung Niedersachsen*. Verfügbar unter: <https://nds.rosalux.de/glossar-wohnungspolitik>

Miller, F., Osbahr, H., Boyd, E., Thomalla, F., Bharwani, S., Ziervogel, G. et al. (2010). Resilience and vulnerability: Complementary or conflicting concepts? *Ecology and Society*, 15(3). doi:10.5751/ES-03378-150311

Modica, M. & Reggiani, A. (2015). Spatial economic resilience: Overview and perspectives. *Networks and Spatial Economics*, 15(2), 211–233. doi:10.1007/S11067-014-9261-7

Mueller, U. (2000). Die Maßzahlen der Bevölkerungsstatistik. In U. Mueller, B. Nauck & A. Diekmann (Hrsg.), *Handbuch der Demographie* (Band 1, S. 1–91). Berlin: Springer.

Müller, B. (Hrsg.). (2011). *Urban regional resilience: How do cities and regions deal with change?* (German annual of spatial research and policy). Heidelberg: Springer. doi:10.1007/978-3-642-12785-4_1

Müller, B., Meyer-Künzel, M., Rudolph, A. & Regener, M. (2007). Sozio-demographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht. Umweltbundesamt. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3201.pdf>

Nabert, T. & Adam, T. (Hrsg.). (2000). „Eine Wohnung für alle“: Geschichte des kommunalen Wohnungsbaus in Leipzig 1900 – 2000. Leipzig: Pro Leipzig.

- Nelle, A., Großmann, K., Haase, D., Kabisch, S., Rink, D. & Wolff, M. (2017). Urban shrinkage in Germany: An entangled web of conditions, debates and policies. *Cities*, 69, 116–123. doi:10.1016/j.cities.2017.02.006
- Nettier, B., Dobremez, L., Lavorel, S. & Brunschwig, G. (2017). Resilience as a framework for analyzing the adaptation of mountain summer pasture systems to climate change. *Ecology and Society*, 22(4), 25. doi:10.5751/ES-09625-220425
- Newman, P., Beatley, T. & Boyer, H. (2009). *Resilient cities: Responding to peak oil and climate change*. Washington, DC: Island Press.
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127–150. doi:10.1007/s10464-007-9156-6
- Nuissl, H. & Rink, D. (2005). Suburbanisierung und Flächeninanspruchnahme (Urban Sprawl) unter Schrumpfungsbedingungen: Das Beispiel Leipzig. In U. Altrock, R. Kunze, U. von Petz & D. Schubert (Hrsg.), *Jahrbuch Stadtterneuerung 2004/05* (S. 95–111). Berlin: Arbeitskreis Stadtterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen/Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung.
- Nussbaum, M. C. (1992). Human functioning and social justice: In defense of Aristotelian essentialism. *Political theory*, 20(2), 202–246.
- Nussbaum, M. C. (1997). Capabilities and human rights. *Fordham Law Review*, 66, 273.
- O'Brien, K., Hayward, B. & Berkes, F. (2009). Rethinking social contracts: Building resilience in a changing climate. *Ecology and Society*, 14(2). doi:10.5751/ES-03027-140212
- O'Connell, D., Walker, B., Abel, N. & Grigg, N. (2015). *The resilience, adaptation and transformation assessment framework: From theory to application*. J. Canberra CSIRO. Verfügbar unter: <https://www.stapgef.org/sites/default/files/documents/CSIRO-STAP-Resilience-Adaptation-Transformation-Assessment-Framework-Report.pdf>
- O'Donnell, M. (2010). Editor's introduction: The structure/agency „problem“. In M. O'Donnell (Hrsg.), *Structure and agency* (S. XXIII–LXVI). Los Angeles, CA: Sage.

Oertel, H. (2017). *Räumliche Differenzierung des Haushaltsbildungsverhaltens als eine Grundlage kleinräumiger Haushaltsprognosen. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Haushaltvorstandsquotenverfahrens* (Dissertation). Dresden: Technische Universität Dresden. Verfügbar unter: <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-229128>

Peck, J. (2003). Fuzzy old world: A response to Markusen. *Regional Studies*, 37(6–7), 729–740. doi:10.1080/0034340032000108813

Pendall, R., Foster, K. A. & Cowell, M. (2010). Resilience and regions: Building understanding of the metaphor. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 71–84. doi:10.1093/cjres/rsp028

Pendall, R., Theodos, B. & Franks, K. (2012). Vulnerable people, precarious housing, and regional resilience: An exploratory analysis. *Housing Policy Debate*, 22(2), 271–296. doi:10.1080/10511482.2011.648208

Pestel Institut. (2010). *Regionale Krisenfestigkeit. Eine indikatorengestützte Bestandsaufnahme auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte*. Verfügbar unter: https://www.braunschweig.de/politik_verwaltung/fb_institutionen/staedtische_gesellschaften/bsmportal/spitzenposition/Regionale-Krisenfestigkeit-Pestel-Institut_OII2II.pdf

Pickett, S. T. A., Cadenasso, M. L. & Grove, J. M. (2004). Resilient cities: Meaning, models, and metaphor for integrating the ecological, socio-economic, and planning realms. *Landscape and Urban Planning*, 69(4), 369–384. doi:10.1016/j.landurbplan.2003.10.035

Piscitelli, M. (2016). Application of complexity theory in representation of the city. In Ş.Ş. Erçetin & H. Bağcı (Hrsg.), *Handbook of research on chaos and complexity theory in the social sciences* (S. 82–92). Hershey, PA: IGI Global. doi:10.4018/978-1-5225-0148-0

Pohl, T. (2010). Folgen des demographischen Wandels in einer ‚Gewinnerregion‘: Kleinräumig differenzierte Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung in der ‚Wachsenden Stadt‘ Hamburg. *Raumforschung und Raumordnung*, 68(3), 195–206. doi:10.1007/s13147-010-0024-8

Portugali, J. (1997). Self-organizing cities. *Futures*, 29(4–5), 353–380. doi:10.1016/S0016-3287(97)00022-0

Pu, B. & Qiu, Y. (2016). Emerging trends and new developments on urban resilience: A bibliometric perspective. *Current Urban Studies*, 4(1), 36–52. doi:10.4236/cus.2016.41004

Quinlan, A. E., Berbés-Blázquez, M., Haider, J. & Peterson, G. (2016). Measuring and assessing resilience: Broadening understanding through multiple disciplinary perspectives. *Journal of Applied Ecology*, 53(3), 677–687. doi:10.1111/jae.12550

Rausch, G. (2011). Mensch kann nicht Nichtwohnen. Wohnen - Ware oder Menschenrecht? In S. Elsen (Hrsg.), *Solidarische Ökonomie und die Gestaltung des Gemeinwesens: Perspektiven und Ansätze der ökosozialen Transformation von unten* (S. 235–268). Neu-Ulm: AG-SPAK-Bücher. Verfügbar unter: https://www.stadtteilarbeit.de/images/pdf/mensch_kann_nicht_nichtwohnen.pdf

Reimann, B. (2000). *Städtische Wohnquartiere: Der Einfluss der Eigentümerstruktur: Eine Fallstudie aus Berlin Prenzlauer Berg*. Opladen: Leske + Budrich.

Resilience Alliance. (2007). *Urban resilience research prospectus. A Resilience Alliance initiative for transitioning urban systems towards sustainable futures*. CSIRO, Arizona State University, Stockholm University. Verfügbar unter: https://issuu.com/getresilient/docs/1172764197_urbanresilienceresearchprospectusv7febo

Resilience Alliance Background. (o. J.). *Resilience Alliance*. Verfügbar unter: <https://www.resalliance.org/background>

Rettich, S. & Tastel, S. (Hrsg.). (2020). *Die Bodenfrage: Klima, Ökonomie, Gemeinwohl*. Berlin: Jovis.

Rink, D. (2015). Zwischen Leerstand und Bauboom: Gentrifizierung in Leipzig. In F. Eckardt, R. Seyfarth & F. Werner (Hrsg.), *Leipzig: Die neue urbane Ordnung der unsichtbaren Stadt* (S. 88–107). Münster: Unrast.

Rink, D. (2020a). Politik des Wohnens. In F. Eckardt & S. Meier (Hrsg.), *Handbuch Wohnsoziologie* (S. 1–17). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-24862-8_2-1

Rink, D. (2020b). Leipzig: Wohnungspolitik in einem Wohnungsmarkt mit Extremen. In D. Rink & B. Egner (Hrsg.), *Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten* (S. 177–196). Baden-Baden: Nomos. doi:10.5771/9783748908289-177

Rink, D., Bontje, M., Haase, A., Kabisch, S. & Wolff, M. (2021). Challenges and problems of re-growth: The case of Leipzig (Eastern Germany). In W. Cudny & J. Kunc (Hrsg.), *Growth and change in post-socialist cities of Central Europe* (S. 158–177). London: Routledge. doi:10.4324/9781003039792-9

Rink, D. & Egner, B. (2020). *Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten* (Band 4). Baden-Baden: Nomos. doi:10.5771/9783748908289

Rink, D. & Egner, B. (2021). Local housing markets and local housing policies: A comparative analysis of 14 German cities. *International Journal of Housing Policy*, 1–21. doi:10.1080/19491247.2021.1930358

Rink, D., Haase, A., Leibert, T. & Wolff, M. (2021). *Corona hat das Städtewachstum ausgebremst. Die Einwohnerentwicklung deutscher Großstädte während der Corona-Pandemie*. UFZ Discussion Papers Nr. 3/2021. Leipzig. Verfügbar unter: https://www.ufz.de/export/data/global/254276_DP_2021_3_Rink_et.al.pdf

Rink, D., Haase, A. & Schneider, A. (2014). Vom Leerstand zum Bauboom? Zur Entwicklung des Leipziger Wohnungsmarkts. In Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.), *Statistischer Quartalsbericht I/2014* (S. 25–28). Leipzig. Verfügbar unter: http://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.1_Dezi_Allgemeine_Verwaltung/12_S Statistik_und_Wahlen/Statistik/Statistischer_Quartalsbericht_Leipzig_2014_I.pdf

Rink, D. & Schotte, K. (2015). Eigentümer und energetische Sanierung im Altbau. Ergebnisse einer Befragung in Leipzig. In Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.), *Statistischer Quartalsbericht III/2015* (S. 42–47). Leipzig. Verfügbar unter: http://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.1_Dezi_Allgemeine_Verwaltung/12_S Statistik_und_Wahlen/Statistik/Statistischer_Quartalsbericht_Leipzig_2015_3.pdf

Rink, D. & Wolff, M. (2015). Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011. *Raumforschung und Raumordnung*, 73(5), 311–325. doi:10.1007/s13147-015-0361-8

Rometsch, J. (2021, März 25). Sachsens Wohnungswirtschaft warnt vor immer höheren Kosten. *Leipziger Volkszeitung (LVZ)*, S. 6.

Rothe, K. (2017). *Betongold: Wie der Immobilienhype durch mein Wohnzimmer marschierte*. Berlin: Ch. Links.

Scharte, B. & Thoma, K. (2016). Resilienz – Ingenieurwissenschaftliche Perspektive. In R. Wink (Hrsg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung* (S. 123–150). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-09623-6_6

Scherr, A. (2012). Soziale Bedingungen von Agency. Soziologische Eingrenzungen einer sozialtheoretisch nicht auflösbaren Paradoxie. In S. Bethmann (Hrsg.), *Agency. Qualitative Rekonstruktionen und gesellschaftstheoretische Bezüge von Handlungsmächtigkeit* (S. 99–121). Weinheim: Beltz.

Schimank, U. (2016). *Handeln und Strukturen: Einführung in die akteurtheoretische Soziologie* (5., durchges. Aufl.). Weinheim: Beltz Juventa.

Schindlauer, S. (2015). Wohnungslosigkeit in Leipzig. Zwischen historischem Erbe, zentralisiertem Hilfesystem und sich verengendem Wohnungsmarkt. In F. Eckardt, R. Seyfarth & F. Werner (Hrsg.), *Leipzig: Die neue urbane Ordnung der unsichtbaren Stadt* (S. 132–162). Münster: Unrast.

Schipper, S. & Vollmer, L. (Hrsg.). (2020). *Wohnungsforschung: Ein Reader*. Bielefeld: Transcript.

Schmidt, C. (2017). Analyse von Leitfadeninterviews. In U. Flick, E. von Kardorff & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (12. Aufl., S. 447–456). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Schmidt, J. A. & Walloth, C. (2012). Die Stadt als komplexes System. Urbane Anpassungsfähigkeit und Resilienz. *RaumPlanung*, 164(5), 14–18.

Schmidt, M. G. (2010). *Wörterbuch zur Politik* (3., überarb. und aktualisierte Aufl.). Stuttgart: Kröner.

Schnur, O. (2010). *Demographischer Impact in städtischen Wohnquartieren. Entwicklungsszenarien und Handlungsoptionen*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-531-92464-9

Schnur, O. (2013). Resiliente Quartiersentwicklung? Eine Annäherung über das Panarchie-Modell adaptiver Zyklen. *Informationen zur Raumentwicklung*, (4), 337–350.

Schnur, O. (2014). Quartiersforschung im Überblick: Konzepte, Definitionen und aktuelle Perspektiven. In O. Schnur (Hrsg.), *Quartiersforschung: Zwischen Theorie und Praxis* (S. 21–56). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-531-19963-4_2

- Schnur, O. (2018). Quartier/Quartiersentwicklung. In T. Döring, I. Helbrecht, C. Schmidt, S. Grotfels, H.H. Blotevogel & J. Jessen (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung: M-R* (Band Bd. 3, S. 1831–1841). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Schnur, O. & Markus, I. (2010). Quartiersentwicklung 2030: Akteure, Einflussfaktoren und Zukunftstrends – Ergebnisse einer Delphi-Studie. *Raumforschung und Raumordnung*, 68(3), 181–194. doi:10.1007/s13147-010-0030-x
- Schönig, B., Rink, D., Gardemin, D. & Holm, A. (2017). Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierte Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat. In M. Barbehön & S. Münch (Hrsg.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik* (S. 25–62). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-13394-8_2
- Schönig, B. & Vollmer, L. (Hrsg.). (2020). *Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung*. Bielefeld: Transcript.
- Schubert, K. & Klein, M. (2011). *Das Politiklexikon: Begriffe, Fakten, Zusammenhänge* (5., aktualis. u. erw. Aufl.). Bonn: Dietz.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Sgrò, C. M., Lowe, A. J. & Hoffmann, A. A. (2011). Building evolutionary resilience for conserving biodiversity under climate change. *Evolutionary Applications*, 4(2), 326–337. doi:10.1111/j.1752-4571.2010.00157.x
- Sharifi, A. (2016). A critical review of selected tools for assessing community resilience. *Ecological Indicators*, 69, 629–647. doi:10.1016/j.ecolind.2016.05.023
- Sievers, J. & Padrock, P. (o. J.). Resilienz. *neueswort.de*. Verfügbar unter: <https://neueswort.de/resilienz/>
- Simmie, J. & Martin, R. (2010). The economic resilience of regions: Towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 27–43. doi:10.1093/cjres/rsp029
- Simons, H. & Weiden, L. (2015). *Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster. Endbericht*. Berlin: GdW Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. Verfügbar unter: http://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/2015001_GdW_Schwarmstaedte_Ergebnisse_endg.pdf

Skrimizea, E., Haniotou, H. & Parra, C. (2019). On the ‘complexity turn’ in planning: An adaptive rationale to navigate spaces and times of uncertainty. *Planning Theory*, 18(1), 122–142. doi:10.1177/1473095218780515

SPD-Bundestagsfraktion. (2013). *Wohnen ist ein Grundrecht [Informationsbroschüre]*. Verfügbar unter: https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/ansicht_bezahlbar_wohnen_sozialstaat_12_201306.pdf

Spiegel, E. (1996). Wohnen und Wohnung als Soziologische Kategorie. In H.W. Jenkis (Hrsg.), *Kompendium der Wohnungswirtschaft* (3., S. 42–62). München: R. Oldenbourg. doi:10.1515/9783486788365

Squazzoni, F. (2017). Towards a complexity-friendly policy: Breaking the vicious circle of equilibrium thinking in economics and public policy. In J. Johnson, A. Nowak, P. Ormerod, B. Rosewell & Y.-C. Zhang (Hrsg.), *Non-Equilibrium social science and policy* (S. 135–148). Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-42424-8_9

Statistisches Bundesamt. (2019a). *Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008 – 2018*. Pressemitteilung Nr. N 012. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19_N012_122.html

Statistisches Bundesamt. (2019b). *Anteil der Wohneigentümer in den neuen und alten Bundesländern in den Jahren von 1998 bis 2018*. Statista. Statista GmbH. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37010/umfrage/wohneigentuemer-in-ost-und-west-1993-1998-2003-2008/>

Statistisches Bundesamt. (2019c). *Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*. Statistisches Bundesamt. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Bevoelkerung/pressebroschuere-bevoelkerung.pdf;jsessionid=7ADB476869925C18BC7C4483C10E0576.live732?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt. (2019d). *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Wohnverhältnisse privater Haushalte*. Sonderheft Nr. 1–2018. Statistisches Bundesamt. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/evs-wohnverhaeltnis-haushalte-2152591189004.pdf?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt. (2020). *2040 wird voraussichtlich jeder vierte Mensch in Deutschland alleine wohnen*. Pressemitteilung Nr. 069. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20_069_122.html?nn=238640

Statistisches Bundesamt. (2021a). Indikator II.3: Überlastung durch Wohnkosten. *Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie*. Verfügbar unter: <http://dns-indikatoren.de/II-3/>

Statistisches Bundesamt. (2021b). Deutschland: 10 % leben in überbelegten Wohnungen. *Europa in Zahlen*. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Ueberbelegung.html>

Statistisches Bundesamt. (2022). *Altenquotient in Deutschland von 1991 bis 2020*. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/549334/umfrage/altenquotient-in-deutschland/>

Suárez, M., Gómez-Baggethun, E., Benayas, J. & Tilbury, D. (2016). Towards an urban resilience index: A case study in 50 Spanish cities. *Sustainability*, 8(8), 774. doi:10.3390/su8080774

Suárez, M., Gómez-Baggethun, E. & Onaindia, M. (2020). Assessing socio-ecological resilience in cities. In M. A. Burayidi (Hrsg.), *The Routledge handbook of urban resilience* (S. 197–216). New York: Routledge.

Süßmann, J., Scholz, S. & Engel, G. (2005). *Fallstudien: Theorie - Geschichte - Methode, 15.09.2005 – 17.09.2005*, Frankfurt am Main. Tagungsbericht. Verfügbar unter: <https://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/5993/file/887.pdf>

Sütterlin, S. (2017). *Hohes Alter, aber nicht für alle. Wie sich die soziale Spaltung auf die Lebenserwartung auswirkt*. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Verfügbar unter: https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/PDF/BI_HohesAlterAberNichtFuerAlle_2017.pdf

Swanson, T. (2008). *Regional resilience: A critical examination of the ecological framework*. IURD Working Paper Series Nr. 7. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley. Verfügbar unter: <https://escholarship.org/uc/item/9g27m5zg#page-4>

Taylor, Z. & Birnbaum, L. (2016). *Toward regional resilience in Toronto: From diagnosis to action*. Western Urban and Local Governance Working Papers Nr. 1. Verfügbar unter: <http://ir.lib.uwo.ca/urban/1>

Treib, O. (2015). Akteurzentrierter Institutionalismus. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 277–303). Wiesbaden: Springer VS. doi:10.1007/978-3-658-01968-6_11

United Nations (Hrsg.). (2012). *Resilient people, resilient planet: A future worth choosing, the report of the United Nations secretary-general's high level panel on global sustainability*. New York: United Nations.

United Nations. (o. J.). UN Special Rapporteur on the Right to Housing. Verfügbar unter: <http://www.unhousingrapp.org/>

Urry, J. (2005). The complexity turn. *Theory, Culture & Society*, 22(5), 1–14. doi:10.1177/0263276405057188

Vale, L. J. (2014). The politics of resilient cities: whose resilience and whose city? *Building Research & Information*, 42(2), 191–201. doi:10.1080/09613218.2014.850602

Vale, L. J. & Campanella, T. J. (Hrsg.). (2005). *The resilient city: How modern cities recover from disaster*. New York: Oxford University Press.

Vale, L. J., Shamsuddin, S., Gray, A. & Bertumen, K. (2014). What affordable housing should afford: Housing for resilient cities. *Cityscape*, 16(2), 21–50.

Vogelmann, R. (2014). Wohnen im Spannungsfeld von Demografie und Strukturwandel. *Immobilien & Finanzierung - Der Langfristige Kredit*, 65(21), 774–775.

Vogelpohl, A., Vollmer, L., Vittu, E. & Brecht, N. (2017). Die Repolitisierung des Wohnens. Städtische soziale Bewegungen für ein Recht auf Wohnen und auf Stadt im Hamburg, Berlin, Jena und Leipzig. In B. Schönig, J. Kadi & S. Schipper (Hrsg.), *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur* (S. 105–134). Bielefeld: Transcript. doi:10.14361/9783839437292-008

Voigtländer, M. (2014). The stability of the German housing market. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(4), 583–594. doi:10.1007/s10901-013-9366-1

Walker, B., Carpenter, S., Anderies, J., Abel, N., Cumming, G., Janssen, M. et al. (2002). Resilience management in social-ecological systems: A working hypothesis for a participatory approach. *Ecology and Society*, 6(1), 14. doi:10.5751/es-00356-060114

Walker, B., Carpenter, S., Rockstrom, J., Crépin, A.-S. & Peterson, G. D. (2012). Drivers, „slow“ variables, „fast“ variables, shocks, and resilience. *Ecology and Society*, 17(3). doi:10.5751/ES-05063-170330

Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. & Kinzig, A. P. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 9(2), 5. doi:10.5751/ES-00650-090205

Walker, B. & Salt, D. (2006). *Resilience thinking: Sustaining ecosystems and people in a changing world*. Washington, DC: Island Press.

Walker, B. & Salt, D. (2012). *Resilience practice: Building capacity to absorb disturbance and maintain function*. Washington: Island Press.

Walloth, C. (2014). Emergence in complex urban systems: Blessing or curse of planning efforts? In C. Walloth, J. M. Gurr & J. A. Schmidt (Hrsg.), *Understanding complex urban systems: Multidisciplinary approaches to modeling* (S. 121–132). Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-02996-2_8

Walloth, C., Gurr, J. M. & Schmidt, J. A. (Hrsg.). (2014). *Understanding complex urban systems: Multidisciplinary approaches to modeling* (Understanding Complex Systems). Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-02996-2

Weick, K. E. & Sutcliffe, K. M. (2015). *Managing the unexpected: Sustained performance in a complex world* (3. Aufl.). Hoboken, NJ: Wiley.

Weidner, S. (2005). *Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen: Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung* (Schriftenreihe des Institutes für Bauwirtschaftsingenieurwesen, Bauwirtschaft und Stadtentwicklung an der Universität Leipzig). Norderstedt: Books in Demand.

Weiß, M., Hartmann, S. & Högl, M. (2018). Resilienz als Trendkonzept. In M. Karidi, M. Schneider & R. Gutwald (Hrsg.), *Resilienz* (S. 13–32). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-19222-8_2

White, I. & O'Hare, P. (2014). From rhetoric to reality: Which resilience, why resilience, and whose resilience in spatial planning? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(5), 934–950. doi:10.1068/c12117

Whittle, R., Medd, W., Deeming, H., Kashefi, E., Mort, M., Twigger Ross, C. et al. (2010). *After the rain – learning the lessons from flood recovery in Hull*. Final project report for ‘flood, vulnerability and urban resilience: A real-time study of local recovery following the floods of June 2007 in Hull’. (S. 176). Lancaster UK: Lancaster University. Verfügbar unter: <https://www.lancaster.ac.uk/lec/sites/cswm/hullfloodsproject/AFTERTHERAINFINALREPORT.pdf>

Wink, R. (2014). Regional economic resilience: European experiences and policy issues. *Raumforschung und Raumordnung*, 72(2), 85–91. doi:10.1007/s13147-013-0265-4

Wink, R. (Hrsg.). (2016). *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-09623-6

Wink, R., Kirchner, L., Koch, F. & Speda, D. (2017). Agency and forms of path development along transformation processes in German cities. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(3), 471–490. doi:10.1093/cjres/rsx008

Witkowski, R. (2019). *Soziodemografischer Wandel und regionale Immobilienmärkte* (Dissertation). Universität Freiburg.

Woodside, A. G. (Hrsg.). (2017). *The complexity turn: cultural, management, and marketing applications*. Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-47028-3

Zapf, W. & Mau, S. (1993). Eine demographische Revolution in Ostdeutschland? Dramatischer Rückgang von Geburten, Eheschließungen und Scheidungen. *ISI - Informationsdienst Soziale Indikatoren*, (10), 1–5.

Quellenverzeichnis

ALL_archleague leipzig. (o. J.). Zukunft Brühl. *archleague leipzig*. Verfügbar unter:
<http://www.bruehl-leipzig.net/>

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2020b). *Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl*. Verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/gemeinsame-erklaerungen/neue-leipzig-charta-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. (2007). *Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt*. Verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. (o. J.). Leipzig Waldstraßen-/Bachstraßenviertel. *Städtebauförderung*. Verfügbar unter: https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/ProgrammeVor2020/StaedtebaulicherDenkmalschutz/Praxis/Massnahmen/Leipzig_inhalt.html

Dunte, A. (2019, 6. April). Neue Studie: Leipzig wächst am schnellsten in Deutschland. *Leipziger Volkszeitung (LVZ)*, S. 1.

Grünzig, M. (2006). Sanierung des Dunckerviertels in Leipzig. Denkmal an der Peripherie. *Bauwelt*, 45, 4.

Heinemann, J., Naber, M. & Schultz, A. (2019). *Methoden und Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung 2019*. Leipzig: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.1_Dez1_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Stadtforschung/Bevolkerungsvorausschatzung_2019.pdf

Heinemann, J. & Schultz, A. (2016). *Bevölkerungsvorausschätzung 2016: Methoden- und Ergebnisbericht*. Leipzig: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen. Verfügbar unter: https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.1_Dez1_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Stadtforschung/Bevoelkerungsvorausschaetzung_2016.pdf

IVV Redaktion. (2021). „Hier wollen wir nicht mehr weg“. Ein Jahr „Lipsia-Turm“ in Grünau. *IVV Immobilien vermieten und verwalten*, (10), 22.

Jacobs, T. & Diez, B. (2021). Wohnungsmarktstudie der Stadt Leipzig vom 3. März 2021. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Monitoring/Wohnungsmarktstudie/2021-06-01_Wohnungsmarktstudie_Leipzig.pdf

Julke, R. (2019, 3. März). Grünen-Antrag für einen dringenden Sonderausschuss Wohnen und die Empfehlung der Verwaltung dazu. *Leipziger Internet Zeitung*. Verfügbar unter: <https://www.l-iz.de/politik/leipzig/2019/03/Gruenen-Antrag-fuer-einen-dringenden-Sonderausschuss-Wohnen-und-die-Empfehlung-der-Verwaltung-dazu-261936>

Julke, R. & L-IZ. (2014, 17. Mai). Wohnungspolitik statt Wohnungsmarktpolitik: Leipziger Bündnis „Stadt für alle“ legt eigenes Positionspapier vor. *Leipziger Internet Zeitung*. Verfügbar unter: <https://www.l-iz.de/politik/engagement/2014/05/Positionspapier-Wohnungspolitik-statt-Wohnungsmarktpolitik-55318>

Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH. (2016). *Wohnzeit extra*. Verfügbar unter: https://www.lwb.de/sites/default/files/2017-10/lwb_chronik_komplett_final_ansicht.pdf

Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH. (2021). *Jahresbericht 2020*. Verfügbar unter: https://www.lwb.de/sites/default/files/2021-06/lwb_jahresbericht_2020_final.pdf

L-IZ. (2014, 11. Februar). Leipziger Immobilienwirtschaft warnt: Ruf nach Mietpreisbremse sorgt erst recht für Mietpreisteuerung. *Leipziger Internet Zeitung*. Verfügbar unter: <https://www.l-iz.de/wirtschaft/wirtschaft-leipzig/2014/02/Mietpreisbremse-sorgt-fuer-Mietpreisteuerung-53685>

L-IZ. (2018, 19. Mai). Am 17. Mai wurde Baustart für den „Lipsia-Turm“ gefeiert. *Leipziger Internet Zeitung*. Verfügbar unter: <https://www.l-iz.de/wirtschaft/firmenwelt/2018/05/Am-17-Mai-wurde-Baustart-fuer-den-Lipsia-Turm-gefeiert-218075>

L-IZ. (2021, 17. September). Wem gehört Connewitz? Forschungsprojekt der Uni Leipzig befragt Stadtteil-Bewohner/-innen. *Leipziger Internet Zeitung*. Verfügbar unter: <https://www.l-iz.de/wirtschaft/wirtschaft-leipzig/2021/09/wem-gehoert-connewitz-forschungsprojekt-der-uni-leipzig-befragt-stadtteil-bewohner-innen-410190>

L-IZ & IG Kantstraße. (2021, 23. April). Offener Brief an die Stadt Leipzig: Umsetzung einer verantwortungsvollen und sozialen Wohnungspolitik für eine wachsende Stadt. *Leipziger Internet Zeitung*. Verfügbar unter: <https://www.l-iz.de/melder/wortmelder/2021/04/offener-brief-an-die-stadt-leipzig-umsetzung-einer-verantwortungsvollen-und-sozialen-wohnungspolitik-fuer-eine-wachsende-stadt-386657>

LVZ. (2018, 11. September). Dubrau: „Wir haben in Leipzig Wohnungsnot“. Verfügbar unter: <https://www.lvz.de/Leipzig/Lokales/Dubrau-Wir-haben-in-Leipzig-Wohnungsnot>

LVZ. (2019, 15. August). Eutritzscher Freiladebahnhof: Leipzigs größtes Bauprojekt verzögert sich. *Leipziger Volkszeitung*, S. 14.

LVZ. (2020, 3. November). Diese Projekte verfügen über jeweils mindestens 100 Wohnungen. *Leipziger Volkszeitung*, S. 17.

LVZ. (2021a, 7. Juni). Hobusch: „Tricksereien“. *Leipziger Volkszeitung*, S. 9.

LVZ. (2021b, September 1). Für 210 Millionen Euro: Holzbaufirma übernimmt Eutritzscher Freiladebahnhof. *Leipziger Volkszeitung*, S. 16.

LVZ. (2021c, 17. Dezember). Stadtgestalter warnen vor Zeitverzug bei 3000 Wohnungen. *Leipziger Volkszeitung*, S. 16.

MDR Sachsen. (2021, 30. November). Bündnis für bezahlbaren Wohnraum in Leipzig gescheitert? Verfügbar unter: <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/leipzig/leipzig-leipzig-land/buendnis-bezahlbares-wohnen-leipzig-kritik-100.html>

Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung, Medienservice. (2021, 16. Juni). Mietpreisbremse: Verfahren zur Einführung eingeleitet [Medieninformation]. Verfügbar unter: <https://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/253289>

Stadt Leipzig. (1994). *Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig*. Leipzig: Stadt Leipzig.

Stadt Leipzig. (1999). *Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig: Aktualisierte Fassung März 1999*. Leipzig: Stadt Leipzig, Dezernat Umwelt, Ordnung, Wohnen.

Stadt Leipzig. (2002). *Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig: Neufassung 2002*. Leipzig: Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau.

Stadt Leipzig. (2009a). *Monitoringbericht 2008 zu Wohnungsmarktentwicklung - Stadtumbau - Stadterneuerung*. Stadt Leipzig. Verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/raumbeobachtung-und-monitoring/monitoring-wohnen/>

Stadt Leipzig. (2009b). *Leipzig 2020. Integriertes Stadtentwicklungskonzept (SEKO)*. Nr. 50. Leipzig. Verfügbar unter: <http://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/buergerbeteiligung-und-planinformation/publikationen/>

Stadt Leipzig. (2011). *Eigentümerziele für die Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH. Beschluss der Ratsversammlung Nr. RBV-900/II vom 24.08.2011*. Verfügbar unter: https://ratsinformation.leipzig.de/allris_leipzig_public/too20?2--attachments-expandedPanel-content-body-rows-1-cells-2-cell-link&TOLFDNR=58060

Stadt Leipzig. (2014a). *Ergänzung der Eigentümerziele für die LWB. Beschluss der Ratsversammlung Nr. RBV-1989/14 vom 19.03.2014*. Verfügbar unter: https://ratsinformation.leipzig.de/allris_leipzig_public/too20?4--attachments-expandedPanel-content-body-rows-1-cells-2-cell-link&TOLFDNR=57160

Stadt Leipzig. (2014b). *Monitoringbericht Wohnen 2013/2014. Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung*. Stadt Leipzig. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Monitoring/Monitoring_Wohnen/Monitoringbericht_2013_14_web.pdf

Stadt Leipzig. (2017). *Aktualisierung der Eigentümerziele für die Leipziger Bau- und Wohnungsgesellschaft mbH (LWB). Beschluss der Ratsversammlung Nr. VI-DS-03397-NF-05 vom 12.04.2017*. Verfügbar unter: https://ratsinformation.leipzig.de/allris_leipzig_public/wicket/resource/org.apache.wicket.Application/doc2225335.pdf

Stadt Leipzig. (2018a). *Fortschreibung der Instrumente und Maßnahmen des Wohnungspolitischen Konzepts. Beschlussauszug VI-DS-05276 aus der Ratsversammlung vom 27.09.2018*. Verfügbar unter: https://ratsinformation.leipzig.de/allris_leipzig_public/wicket/resource/org.apache.wicket.Application/doc2260223.pdf

Stadt Leipzig. (2018b). *Monitoringbericht Wohnen 2018*. Stadt Leipzig. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Monitoring/Monitoring_Wohnen/Monitoringbericht_Wohnen_2018.pdf

Stadt Leipzig (Hrsg.). (2019). *Netzwerk Leipziger Freiheit. Initiative für kooperatives und bezahlbares Bauen und Wohnen in Leipzig* (Blaue Reihe - Beiträge zur Stadtentwicklung). Leipzig.

Stadt Leipzig. (2020a). *Umsetzung der Eigentümerziele der LWB. Schriftliche Antwort zur Anfrage Nr. VII-F-02008-AW-01*. Verfügbar unter: https://ratsinformation.leipzig.de/allris_leipzig_public/wicket/resource/org.apache.wicket.Application/doc1751843.pdf

Stadt Leipzig. (2020b, 30. April). Letter of Intent: Leipziger Bündnis für bezahlbares Wohnen. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o1.i_Geschaeftsbereich_OBM/11_Ref_Grundsatzfragen/B%C3%BCndnis_f%C3%BCr_bezahlbares_Wohnen/Letter-of-intent_Bundnis-fur-bezahlbares-Wohnen.pdf

Stadt Leipzig. (2021a). Leipziger Bündnis für bezahlbares Wohnen. *leipzig.de*. Verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/wohnen/buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen/>

Stadt Leipzig. (2021b). Modellprojekt „Eigene Wohnung“. *leipzig.de*. Verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/jugend-familie-und-soziales/soziale-hilfen/obdachlosigkeit/projekt-eigene-wohnung/>

Stadt Leipzig. (2021c). *Monitoringbericht Wohnen 2019/20*. Stadt Leipzig. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Monitoring/Monitoring_Wohnen/Leipzig-Monitoringbericht-Wohnen-2019-2020.pdf

Stadt Leipzig. (2021d). *Organigramm der Stadtverwaltung Leipzig*. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o1.i_Geschaeftsbereich_OBM/12_Ref_Kommunikation/Organigramm_der_Stadtverwaltung_Leipzig.pdf

Stadt Leipzig. (2021e). Soziale Erhaltungssatzungen in Leipzig. *leipzig.de*. Verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadterneuerung-in-leipzig/soziale-erhaltungssatzungen/>

Stadt Leipzig. (o. J.). Statistisches Jahrbuch [2001–2022]. *Leipzig-Informationssystem LIS*. Verfügbar unter: <http://statistik.leipzig.de/statpubl/index.aspx?cat=1&rub=1>

Stadt Leipzig, Amt für Stadtneuerung und Wohnungsbauförderung. (2018). *Voruntersuchung Soziale Erhaltungssatzung [Karte]*. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/01.1_Geschaeftsbereich_OBM/12_Ref_Kommunikation/News/2018/Voruntersuchung-Soziale-Erhaltungssatzung-Verdachtsraume.pdf

Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen. (2010). *Lebensbedingungen im Zeitvergleich 1991 bis 2009. Trendreport auf der Grundlage kommunaler Bürgerumfragen in der Stadt Leipzig*. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_Dezi_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Stadtforschung/KbuLebensbedingungen-Trend2009.pdf

Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen. (2020). *Kurzbericht zur Kommunalen Bürgerumfrage 2019*. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_Dezi_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Stadtforschung/Burgerumfrage_2019_Kurzbericht.pdf

Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen. (2021). *Statistisches Jahrbuch 2020*. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_Dezi_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Statistik/Statistisches_Jahrbuch_Leipzig_2020.pdf

Stadt Leipzig, Amt für Wohnungswesen. (1992). *Wohnen in Leipzig. Jahresberichte 1991-1999*. Leipzig.

Stadt Leipzig, Der Oberbürgermeister. (2019, 28. Oktober). Die Marke ist geknackt: Leipzig hat wieder 600.000 Einwohner [Medieninformation]. Verfügbar unter: <https://static.leipzig.de/fileadmin/extensions/pressreleases/75F3C63C08AAA4EDC12584A1002E36D6/854-has-600000%20Einwohner.pdf>

Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau. (2009). *Wohnungspolitisches Konzept und Wohnraumversorgungskonzept 2009*. Leipzig. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Stadtentwicklungsplaene/Strategische_Konzepte_zum_Wohnen/Wohnungspolitisches_Konzept/Wohnungspolitisches_Konzept.pdf

Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau. (2015). *Wohnungspolitisches Konzept (Fortschreibung) 2015*. Blaue Reihe - Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 58. Leipzig. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/o2.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Leipzig_weiter_denken/Wohnen/Wohnungspolitisches_Konzept.pdf

Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau. (2018). *Fortschreibung der Instrumente und Maßnahmen des Wohnungspolitischen Konzepts. Beschlussvorlage VI-DS-05276*. Verfügbar unter: https://ratsinformation.leipzig.de/allris_leipzig_public/voo2o?VOLFDNR=1008622&refresh=false

Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau. (2020). *Satzung über die Durchführung regelmäßiger Kommunalstatistiken zur Erhebung von Mietwerten in der Stadt Leipzig (Mietwerterhebungssatzung)*. Beschluss-Nr. VII-DS-00527 aus der Ratsversammlung vom 26.02.2020, veröffentlicht im Leipziger Amtsblatt Nr. 5 am 14.03.2020. Verfügbar unter: https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/aemter-und-behoerdengaenge/satzungen/?tx_ewerkformsmanager_pi%5Baction%5D=download&tx_ewerk-formsmanager_pi%5Bcontroller%5D=Statues&tx_ewerkformsmanager_pi%5Buid%5D=73&cHash=23950b9904c3b15b226fbaeb155aad1c

Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt. (2007). *Wohnungsmarktbarometer 2007*. Leipzig.

Staeubert, K. & Rometsch, J. (2015, 28. Mai). Leipzig geht ab! *Leipziger Volkszeitung (LVZ)*, S. 13.

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. A/RES/70/1. Verfügbar unter: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften e. V. (o. J.). *Mitgliederliste*. Verfügbar unter: <https://www.vswg.de/mitglieder/mitgliederliste/>

Winkler, B. (2015, 27. August). Leipziger Kasernenviertel mausert sich zu schicker Wohnadresse. *Leipziger Volkszeitung (online)*. Verfügbar unter: <https://www.lvz.de/Leipzig/Lokales/Leipziger-Kasernenviertel-mausert-sich-zu-schicker-Wohnadresse>

Verzeichnis der juristischen Quellen

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (angenommen 10.12.1948), UN-Generalversammlung, Resolution 217 A (III), Resolutions S. 71–77 (AEMR).

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017, BGBl. I S. 3634 (BauGB), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10.09.2021, BGBl. I S. 4147.

Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017, BGBl. I S. 3786 (BauNVO), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021, BGBl. I S. 1802.

Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.02.1991, BGBl. I S. 230 (BewG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16.07.2021, BGBl. I S. 2931.

Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002, BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738 (BGB), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21.12.2021, BGBl. I S. 5252.

Charter of the United Nations (unterzeichnet 26.06.1945, in Kraft 24.10.1945) i UNTS, XVI (UN-Charta).

Council of Europe, European Social Charter, Revised (unterzeichnet 03.05.1996, in Kraft 01.07.1999), European Treaty Series No. 163 (Europäische Sozialcharta).

Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.10.2009, BGBl. I S. 3366, 3862 (EStG), zuletzt geändert durch Artikel 27 des Gesetzes vom 20.08.2021, BGBl. I S. 3932.

Förderrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung zur Förderung der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Mietwohnraum vom 29.04.2021, SächsABl. 2021 Nr. 19 S. 502 (FRL gMW).

Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht vom 15.03.1951, BGBl. I S. 175 (WEG), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 16.10.2020, BGBl. I S. 2187).

Gesetz über die soziale Wohnraumförderung vom 13.09.2001, BGBl. I S. 2376 (WoFG), zuletzt geändert durch Artikel 42 des Gesetzes vom 20. November 2019, BGBl. I S. 1626.

Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet vom 23.09.1993, BGBl I S. 1655 (Fördergebietsgesetz – FördG), außer Kraft seit 15.07.2016.

Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin vom 11.02.2020, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 76 Nr. 6 S. 50–52 (MietenWoG Bln).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl. I S. 1 (GG), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29.09.2020, BGBl. I S. 2048.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (unterzeichnet 16.12.1966, in Kraft 03.01.1976) 993 UNTS 3 (UN-Sozialpakt).

Musterbauordnung in der Fassung vom November 2002 (MBO), zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 25.09.2020

Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 09.04.1968, GBl. I S. 425.

Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Reichsgesetzblatt 1919, S. 1383 (Weimarer Reichsverfassung).

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.05.1992, SächsGVBl. 1992 Nr. 20 S. 243, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11.07.2013 SächsGVBl. S. 502.

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über das Verbot der Zweckentfreimdung von Wohnraum vom 12.12.1996, SächsGVBl. 1996 Nr. 25 S. 539.

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Änderung der Kappungsgrenzen-Verordnung vom 23.01.2018, SächsGVBl. 2018 Nr. 2 S. 22.

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs vom 10.07.2015, SächsGVBl. 2015 Nr. 10 S. 441 (Kappungsgrenzen-Verordnung – KappGrenz-VO).

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs vom 03.06.2020, SächsGVBl. 2020 Nr. 20 S. 284 (SächsKappGrVO).

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31.08.1990, BGBl. II S. 889, zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 12.07.2021, BGBl. I S. 3091 – Anlage III: Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15.06.1990.

Wohngeldgesetz vom 24.09.2008, BGBl. I S. 1856 (WoGG), zuletzt geändert durch Artikel 88 des Gesetzes vom 20.08.2021, BGBl. I S. 3932.

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011, BGBl. I S. 850, 2094 (SGB II), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22.11.2021, BGBl. I S. 4906.

Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz) vom 27.06.1956, BGBl. I S. 523.

Das Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, 3023, SGB XII), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 10.12.2021, BGBl. I S. 5162.

Anhang

A Textstellenbelege für die Maxime ‚guten Wohnens‘

I. Sichereres Wohnen (safe housing)	
Fundstelle	Zitat/Sinngehalt
SDG, Ziel 11.1	“access for all to [...] safe [...] housing”
LC, S. 5	„gesunder Wohnraum“
WPK94, S. 2 (Vorwort)	„ist die Wohnung für viele Zuflucht und Heimat. [...] auch dem zugestanden, der die Kosten dafür aus eigener Kraft nicht aufbringen kann. Darauf bezieht sich der Versorgungsauftrag der Kommunen.“
WPK94, S. 5, Grundsatz 1; ebenso WPko2, S. 6	„alle Bewohner“ sollen Wohnraum finden
WPK94, S. 5, Grundsatz 6	„ausreichender Wohnungsbestand“
WPK94, S. 6, 7. Grundsatz (LWB); auch WPko2, S. 12	„Die Gesellschaft ist [...] einer sicheren und sozial verantwortbaren Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung verpflichtet.“
WPK94, S.8	„mehr Rechtssicherheit für Mieter und Vermieter“ (→ Beratungsangebote, Mietspiegel; kommunale Wohnungsaufsicht)
WPK94, S. 10	„Obdachlosigkeit muß verhindert werden.“
WPko2, S. 8	„langfristig[e] Sicherung der Wohnraumversorgung für alle Bevölkerungs- und Einkommensschichten“
WPko9, S. 2, S. 8f	„Versorgung der Leipziger Bevölkerung mit Wohnraum sicher stellen“ „damit alle in Leipzig Lebenden [...] eine adäquate Wohnung finden können“ „Haushalte, die sich am Wohnungsmarkt nicht selbst ausreichend mit Wohnraum versorgen können, müssen unterstützt werden.“ „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit aktiv unterstützen“
WPk15, S. 18, Leitlinie 1	„Für alle Menschen, die in Leipzig leben, soll Wohnraum in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung stehen.“

2. Geeignetes Wohnen (adequate housing)

Fundstelle	Zitat/Sinngehalt
SDG, Ziel II.I	“adequate [...] housing”
LC, S. 3f Qualität	„Die Ansprüche von Baukultur dürfen jedoch nicht nur auf den öffentlichen Raum beschränkt bleiben.“ „funktionsfähige und gestalterisch anspruchsvolle städtische Räume und Infrastrukturen“
LC, S. 5	bedarfsgerechter Wohnraum
LC, S. 7	schlechte Verkehrsanbindung „schränkt die Qualität dieser Gebiete [benachteiligte Stadtquartiere] als Wohn- und Lebensstandort ein“. „Verkehr ist so zu gestalten, dass die Stadtquartiere besser in das Stadt- und Regionalgefüge integriert werden.“
WPK94, S. 5; ebenso WPKo2, S. 6	entsprechend den unterschiedlichen Bedürfnissen [...];
WPK94, S. 2	vielfältiges Wohnungsangebot
WPK94, S. 5, 2. Grundsatz	gesicherte Bausubstanz, normales Ausstattungsniveau
WPK94, S. 5, 6. Grundsatz	unterschiedliche Wohnqualität
WPK94, S. 10	Der Wohnungsbestand ist mit Blick auf den Flächenbedarf der individuellen Nachfrager (Wohnungsgrößenstruktur) besser zu nutzen.
WPK94, S. 13	alten- und behindertengerechte Wohnungen schaffen
WPKo2, S. 6 u. S. 7	mehr Wohnqualität; Verbesserung der Wohnqualität
WPKo9, S. 8f	„damit alle in Leipzig Lebenden entsprechend ihren Wünschen, Bedürfnissen sowie materiellen Möglichkeiten eine adäquate Wohnung finden können“ „Schaffung eines [...] nachfragegerechten Wohnungsangebotes“ „breite[s] Wohnangebot [...] Schaffung neuer Qualitäten durch neue Wohnformen“ „Anpassung von Wohnungen und Wohnumfeld an die Bedürfnisse der Senioren“ (S. 9), „Bedingungen für die Bildung und das Dasein von Familien [...] verbessern“ (S. 9), studentisches Wohnen (S. 13), behindertengerechtes Wohnen (S. 17)
WPKI5, S. 18, Leitlinie I	„vielfältiges Wohnungsangebot“, Leitlinie 3: Familien, Senioren und Menschen mit Behinderung unterstützen

3. Bezahlbares Wohnen (affordable housing)

Fundstelle	Zitat/Sinngehalt
SDG, Ziel II.I	“affordable housing”
LC, S. 5	„preisgünstiger Wohnraum“ (i.V.m. sozialer Integration)
WPK94, S.5, Grundsatz I; ebenso WPko2, S. 6	„entsprechend ihrer finanziellen Möglichkeiten [...] bezahlbares Wohnungsangebot“
WPko9, S. 2	„Versorgung der [...] einkommensschwachen Haushalte mit angemessenem Wohnraum“
WPko9, S. 8	„damit alle in Leipzig Lebenden entsprechend ihren Wünschen, Bedürfnissen sowie materiellen Möglichkeiten eine adäquate Wohnung finden können“
WPko9, S. 9f	„Beibehaltung eines begrenzten marktaktiven Überangebotes sowie durch marktadäquate Regelungen der Kosten der Unterkunft (KdU) ein der Nachfrage entsprechendes preiswertes Wohnungsangebot erhalten werden.“
WPK94, S. 5, 6. Grundsatz	unterschiedliche Miethöhe, verschiedene Eigentumsformen
WPko2, S. 10	ausreichendes Angebot an preiswerten und belegungsgebundenen Wohnungen
WPK15, S. 18, Leitlinie 1, Leitlinie 2	„Wohnen [...] bezahlbar“ „bezahlbare Wohnungen erhalten und schaffen“; „Genügend Wohnungen für einkommensschwache Haushalte, preisgünstige Wohnungen vor allem im Bestand erhalten und schaffen“

5. Soziale Integration (social integration)

Fundstelle	Zitat/Sinngehalt
SDG, Ziel 11.3	“inclusive [...] urbanization”, “participatory, integrated [...] human settlement planning and management”
LC, S. 5	„Um den sozialen Zusammenhalt und die Integration in den Städten und Stadtregionen zu erreichen, kann eine gut konzipierte soziale Wohnraumpolitik ein wirkungsvolles Instrument sein. Gesunder, bedarfsgerechter und preisgünstiger Wohnraum kann die Attraktivität und Anziehungskraft sowohl für junge als auch für ältere Menschen erhöhen und somit zur Stabilität im Stadtteil beitragen.“
WPK94, S. 5, 6. Grundsatz	die heute bestehende soziale Mischung in den Wohngebieten zu erhalten
WPK94, S. 15	soziale Mischung der Wohnbevölkerung erhalten
WPKo2, S. 6 unten	sozialraumorientierte Sozialpolitik
WPKo2, S. 7 unten	Aktivierung von Bewohnern der Entwicklung besonders benachteiligter Quartiere
WPKo9, S. 9	„Hierbei sind die Potenziale der jeweiligen Stadtteile so zu nutzen und weiterzuentwickeln, dass sie sich im Gesamtgefüge der Stadt ergänzen und die Gesamtstadt stärken.“ „Im Sinne einer ausgewogenen Stadt- und Sozialstruktur sollen benachteiligte Quartiere oder Quartiere, die sich ungünstig entwickeln, frühzeitig stabilisiert werden, um Segregationstendenzen entgegen zu wirken.“ dazu im Widerspruch: „Großsiedlungen sollen wichtige Versorgungsfunktion für niedrig- und mittelpreisige Mieten übernehmen; in Teilbereichen Aufwertungsmaßnahmen und Stabilisierung der sozialen Struktur + gezielte Schaffung von höherpreisigen Wohnungen“
WPK15, S. 18, Leitlinie 4	„sozial und nutzungsstrukturell gemischte Stadtteile erhalten und entwickeln“

B Datenquellen zur Wohnungsmarktsituation in Leipzig

Titel; erstellt von * Die markierten Publikationen konnten von der Verfasserin nicht beschafft und eingesehen werden.	Berichtsjahr (Daten)	Erscheinungsjahr
Monitoringbericht 2001*		
Monitoringbericht 2003; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt unter Mitwirkung von IfS	bis 2002	2003
Wohnungsmarktbarometer 2003* (1. Befragung, Ergebnisse sind in MB 2003 enthalten)		
Monitoringbericht 2004; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt unter Mitwirkung von IfS und Planergemeinschaft	bis 2003	2004
Wohnungsmarktbarometer 2004* (2. Befragung, Ergebnisse sind in MB 2004 enthalten)		
Monitoringbericht 2005; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt unter Mitwirkung von IfS und Planergemeinschaft	bis 2004	2005
Wohnungsmarktbarometer 2005* (3. Befragung, Ergebnisse sind in MB 2005 enthalten)		
Monitoringbericht 2006; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt unter Mitwirkung von IfS und Planergemeinschaft	bis 2005	2007
Wohnungsmarktbarometer 2006 (4. Befragung); Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt unter Mitwirkung von IfS und Planergemeinschaft	2006	2006
Monitoringbericht 2007; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt in Kooperation mit IfS	bis 2006	2008
Wohnungsmarktbarometer 2007 (5. Befragung); Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt in Kooperation mit IfS	2007	2007
Monitoringbericht 2008 (WB 2008 wurde nicht erhoben); Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt in Kooperation mit IfS	bis 2007	2009

Monitoringbericht 2009 (WB 2009 wurde nicht erhoben); Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt	bis 2008	2010
Wohnungsmarktbarometer 2010 (6. Befragung); Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt in Kooperation mit IfS	2010	2010
Monitoringbericht Wohnen 2010; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt	bis 2009	2011
Monitoringbericht Wohnen 2011; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt	bis 2010	2012
Wohnungsmarktbarometer 2012 (7. und letzte Befragung)	2012	2012
Monitoringbericht Wohnen 2013/14; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt	bis 2013	2014
Anhang D des Wohnungspolitischen Konzepts der Stadt Leipzig: Merkmale des Leipziger Wohnungsmarktes	bis 2014	2015
Monitoringbericht Wohnen 2016/17; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt	bis 2016	2017
Monitoringbericht Wohnen 2018; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt	bis 2017	2018
Monitoringbericht Wohnen 2019/20; Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt	bis 2019	2021
Wohnungsmarktstudie der Stadt Leipzig; Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte	(bis 2019)	2021

C Interviewleitfaden (Beispiel)

Interviewthema:	Häufigkeit Wohnungspolitische Instrumente
Expert:innen:	Stadträte, wohnungspolitische Sprecher:innen der Stadtratsfraktionen

Begrüßung, Einleitung

Fragen:

- Selbstvorstellung und -einordnung des Interviewpartners: Welche Position haben Sie inne, seit wann, was war vorher (wenn relevant)? Welche Rolle nehmen Sie/Ihre Institution im Akteursgefüge der Leipziger Wohnungspolitik ein? [Vernetzung]
- Denken Sie an die vergangenen 30 Jahre der Leipziger Wohnungspolitik (unterschiedliche Phasen): Welches waren besonders wirksame Instrumente, die die Stadt Leipzig (auch in Verbindung mit anderen Akteuren) angewendet hat? Welche Ziele wurden damit erreicht?
- Der Wohnungsleerstand wurde lange Zeit als großes Problem in Leipzig betrachtet. Sah man während dieser Zeit neben den Belastungen auch Chancen in Bezug auf „Überkapazitäten“ an Wohnungen in Leipzig? Wie bewerten Sie das heute? [Redundanz]
- Welche Rolle spielt das Lernen aus Krisen in Bezug auf die Leipziger Wohnungspolitik (nicht nur beabsichtigt, sondern konkret)? Gibt es Strategien aus früherer Zeit, die heute noch von Relevanz sind, oder aus denen man lernen kann? [Lernen, Innovation]
- Wie schnell verlaufen Prozesse (z. B. die Aufwertung von Wohnquartieren und damit verbundene Mietsteigerungen) und wie schnell lässt sich mit dem wohnungspolitischen Instrumentarium auf kommunaler Ebene daran reagieren? [Feedbacklänge]
- Wie einfach/schwierig gestaltet es sich, einzelne Instrumente einzusetzen oder zu ändern, wenn sich die Wohnungsmarktentwicklung oder die wohnungspolitischen Ziele ändern? [Flexibilität]
- Welche Strategien zum Einsatz wohnungspolitischer Instrumente gab und gibt es in Leipzig? Wendet man Instrumente eher isoliert an oder versteht man sie als Bausteine, die kombiniert oder durch andere ersetzt werden können? [Vielfalt, Modularität]

- Gibt oder gab es wohnungspolitische Instrumente, die in Leipzig innovativ eingesetzt/ausgestaltet wurden? [Innovation]
- Sehen Sie für bestimmte Bevölkerungsgruppen oder Interessen eine systematische Benachteiligung durch den Wohnungsmarkt? Wenn ja, wie können diese durch wohnungspolitische Instrumente gestärkt werden? Welche Rolle spiel(t)en Bürgerbeteiligung und Partizipation? [Gerechtigkeit, Kommunikation, Kooperation]
- In den Jahren 2015/16 kamen unerwartet viele Geflüchtete nach Deutschland, so auch nach Leipzig. Würde es in diesem Jahr erneut einen so großen oder noch größeren Zuzug geben, könnte man aufgrund der bisherigen Erfahrungen besser darauf reagieren und die Unterbringung/Wohnungssuche erleichtern? [Lernen]
- Kommunales Wohnungsunternehmen und Wohnungspolitik, zugespitzt: Handelt es sich um ein (unauflösbares) Spannungsfeld oder ein probates Steuerungsinstrument der Stadt, um auf neue Situationen am Wohnungsmarkt reagieren zu können?
- Lt. Eigentümerziele (2017) soll ein Drittel der LWB-Wohnungen den Größen- und Mietpreisbegrenzungen der KdU-Sätze entsprechen. Hat die LWB Möglichkeiten, den Anteil der Wohnungen zu geringen Preisen bei rasch steigendem Bedarf anzupassen? Welche Voraussetzungen müssten gegeben sein?
- Wie vielfältig ist der Wohnungsbestand in Leipzig? Deckt er die diversen Wohnansprüche von z. B. Ein-Personen-Haushalte, großen Familien, Senioren, Menschen mit Behinderung ab? Werden zukünftige demografische Verschiebungen in den Haushaltsstrukturen antizipiert? [Vielfalt]
- Welche Wirkung hat die Corona-Krise auf die Entwicklung des Leipziger Wohnungsmarktes in Zukunft? Sehen Sie Anpassungs- oder Transformationspotenziale in der aktuellen Ausrichtung der Wohnungspolitik?
- Haben Sie noch ein Thema oder einen Aspekt, den ich noch nicht angeprochen habe, der Ihnen aber wichtig erscheint?

Ende, Frage nach Möglichkeit zu Follow-up,
spätere Nachfragen per Telefon/Email

D Codesysteme zur Interviewauswertung

1. Codierdurchgang zur Themenidentifikation

Nr. Codename	Häufigkeit
1 Selbstvorstellung der Interviewten	14
2 Akteure	
2.1 Leipzig - Stadt für alle	5
2.2 Genossenschaften	12
2.3 LWB	25
3 Gleichgewicht	3
4 systemische Sichtweise	20
5 Wohnungspolitisches Konzept	2
6 Grundstückspolitik der Kommune	15
7 ökologisches Bauen/Flächennutzung	10
8 Mitgestaltung der eigenen Wohnverhältnisse	29
9 Eigeninitiative	15
10 Konsenspolitik	9
11 Bürgerbeteiligung	28
12 wohnungspol. Instrumente	40
13 Monitoring	41
13.1 Überbelegung	2
14 EU-Förderung	3

2. Codierdurchgang zu Resilienzprinzipien

Nr. Codename	Häufigkeit
15 Redundanz	
15.1 Liegenschaften	6
15.2 Bausubstanz/Wohnungen	3
15.2.1 Rückbau	4
15.2.2 Leerstand	7
15.2.3 Geflüchtetenunterkünfte	2
16 Flexibilität	0
16.1 Unsicherheit	9
16.2 Umgang mit Unsicherheit	
16.2.1 unternehmerisches Handeln	3
16.3 Informationsbasis	9
16.4 Prozesse	3
16.5 Stadtentwicklung	2
16.5.1 kommunaler Handlungsspielraum	6
16.5.2 Freiflächen Zwischennutzung	7
16.6 Wohnungsgrundrisse, Nutzung	4
17 Vielfalt	
17.1 Angebotsvielfalt/Nischen	5
17.2 wohnungspol. Instrumente, Handlungsspielraum v. Kommunen	3
17.3 Nutzungsmischung	4
17.4 Akteure/Interessenvertretung	4
17.5 Bewohner:innen	5
17.6 Wohnungsmarktsegment (Preis)	6
17.7 Eigentumsformen	4
17.8 Wohnungstyp	8
18 Modularität	
18.1 Raum: Stadt - Umland	I

18.2 Wohnungen (physisch, räumlich)	
18.2.1 Nutzungsmischung in mehrgeschoßigen Gebäuden	I
18.2.2 Bestands- und Neubaustrategie	I
18.3 Akteursgefüge	I
18.3.1 spez. Beratungspartner im NLF	I
18.3.2 spez. Aktivisten-Gruppen	
18.3.3 OBM, Verwaltung, Stadtrat, Bürger:innen	I
18.4 Instrumente, Wirkungsweise	I
18.4.1 Zusammenwirken	7
18.4.2 Arbeitsweise, Formen des Aktivismus	I
18.4.3 Fördermittel	I
19 Feedbacklänge	
19.1 Beteiligungsprozess Eutritzscher Freiladebahnhof	2
19.2 Wohnungsmarktzyklen	2
19.3 große Organisationen – langsame Strukturen	3
19.4 Wahrnehmungsschwelle	6
19.5 Indikatoren	3
19.6 Kreislauf: Monitoringdaten, Strategie, Umsetzung, Evaluation	6
19.7 wohnungspol. Instrumente: Umsetzung	6
19.7.1 Beteiligungsprozess wohnungspol. Konzept	2
20 Kooperation	
20.1 Netzwerk Leipziger Freiheit	6
20.2 regionale Kooperation	2
20.3 Verhältnis Mieter - Vermieter	2
20.4 Verhältnis Politik (Stadtrat) - Verwaltung	6
20.5 Verhältnis Stadt(-verwaltung) - Wohnungswirtschaft	I7
20.6 Intensität von Kooperation in der Schrumpfungsphase	6
20.7 Leipziger Wohnungswirtschaft	IO
20.8 Ämterkooperation	6

20.9 Leipziger Kooperationskultur	3
20.9.1 aktive zivilgesellschaftliche Akteure	7
20.9.2 Gestaltung der eig. Wohnverhältnisse, Hausprojekte	4
20.9.3 Bürger:innenbeteiligung	5
20.10 Bündnis für bezahlbares Wohnen	14
21 Lernen & Innovation	
21.1 Flächenverbrauch	2
21.2 Kompetenzen im Wohnprojekte-Bereich	6
21.3 kleinräumiges Monitoring	5
21.4 Innovationspotenzial heute eher mäßig	9
21.5 Professionalisierung in Beteiligungskoordination	7
21.6 Flexibilität, Agilität, Vorausschau wurde eher nicht gelernt	8
21.7 Kooperation musste gelernt werden (Notwendigkeit)	7
21.8 ausdifferenzierte zivilgesellschaftliche Akteursszene, Vernetzung	9
21.9 Integrierte Strategien/Konzepte	4
22 Gerechtigkeit	
22.1 soziale Verantwortung von (privaten) Unternehmen	3
22.2 Entscheidungsmacht von privaten Immobilienakteuren	5
22.3 Quartiersleben	5
22.3.1 soziale Mischung	1
22.4 Bürger:innen-Partizipation	2
22.4.1 marginalisierte Gruppen schlecht vertreten	2
22.5 Gemeinwohlorientierung, Gemeinnützigkeit	13
22.6 Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten versorgen	11
22.6.1 Sozialwohnungen	7
22.7 Mitbestimmung	6

Welche Rolle spielt Wohnungspolitik im Kontext urbaner Resilienz? Im Ringen um urbane Zukünfte stellt sich die Frage nach einem krisenfesten und zugleich an sozialen Bedarfen orientierten Wohnungsbestand. Sie lässt sich nicht lösen, ohne die komplexen Zusammenhänge demografischer, sozioökonomischer und ökologischer Krisen zu beachten. Dennoch wurden Resilienz und Wohnungspolitik auf wissenschaftlicher Ebene bislang kaum zusammenhängend diskutiert. Die Lücke gilt es konzeptionell wie empirisch zu schließen.

Die Stadt Leipzig hat mit extremen Entwicklungen von Demografie und Wohnungsmarktlagen seit 1989 umzugehen. Anhand der wohnungspolitischen Konzepte der Stadt Leipzig und kontextualisierender Expert:inneninterviews untersucht Friederike Frieler in einer Fallstudie fünf Prinzipien resilienten Wohnens: Sicherheit, Geeignetheit, Bezahlbarkeit, Ressourceneffizienz und soziale Integration. Über den Begriff des Resilienzdenkens zeigt sie, wie sich Manifestationen dieser Prinzipien in politischen und planerischen Entscheidungsprozessen erkennen lassen. So ermöglicht das Konzept über den Einzelfall hinaus, Resilienzprinzipien in lokaler Wohnungspolitik zu erforschen und sie letztlich in der Praxis bewusst zu verfolgen.

Friederike Frieler ist Kultur- und Wirtschaftswissenschaftlerin in Leipzig. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen auf der Wohnungsforschung sowie auf sozialen und kulturellen Aspekten urbaner Transformationsfähigkeit.

Logos Verlag Berlin

ISBN 978-3-8325-5666-2

<https://www.logos-verlag.de/oekobuch>