

# 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 Wohngebieten 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 vorher-sagen, 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 Wohnraumver-sorgung ist dies erst recht der Fall. In der Realität zeigen sich diese Zusam-menhänge deutlich, insbesondere wenn einseitige stadtplanerische Lösungs-strategien 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 (so-ziale) 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 Bevölkerungsent-wicklungen als auch durch eine zeitliche Dynamik geprägt, die durch externe Krisen wie die Corona-Pandemie oder vielschichtig begründete interna-tionale Migration ausgelöst werden. Wenn auf lange Sicht beides, das Prosperie-ren 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.<sup>1</sup>

Auf der Suche nach einem theoretischen Ansatz, der solche zyklischen Ent-wicklungen 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 Bei-spiel 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 Wiedererstarren (*re-growth*) der Stadt inter-pretiert 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.<sup>2</sup>

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 hat<sup>2</sup>, 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 zukunftsfähigen 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.<sup>3</sup> 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 Akteure<sup>4</sup> 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 angesehen werden (Carpenter, Walker, Anderies & 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 Kenntlichmachung verschiedener Geschlechter verwendet.