

UFZ Discussion Papers

Department Stadt- und Umweltsoziologie

6/2021

Stadtentwicklung, Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Leipzig

Dieter Rink

November 2021

1. Einleitung¹

Die Leipziger Stadtentwicklung unterlag in den vergangenen drei Jahrzehnten gravierenden, um nicht zu sagen extremen Veränderungen in Bezug auf Schrumpfung und Wachstum. Diese schlugen in starkem Maße auf den Wohnungsmarkt durch, der erst sehr angespannt und dann einige Zeit (sehr) entspannt war. In den letzten Jahren hat er sich wieder angespannt - ob Leipzig Wohnungsknappheit, eine „Wohnungsfrage“ oder sogar Wohnungsnot hat, wird von maßgeblichen Akteuren jedoch nach wie vor unterschiedlich bewertet und kontrovers diskutiert. Die z.T. extremen Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt führten zu mehreren Neuausrichtungen in der Wohnungspolitik. Dafür stehen nicht zuletzt die vier recht unterschiedlichen wohnungspolitischen Konzepte, die seit 1990 vom Stadtrat beschlossen wurden. Im Zuge des starken Wachstums und der Anspannung des Wohnungsmarktes hat Leipzig 2015 mit einem neuen Konzept eine Neuausrichtung in der Wohnungspolitik vollzogen.

Um die derzeitigen Entwicklungen des Wohnungsmarktes, die Strategien der Akteure und die neue Wohnungspolitik verstehen zu können, wird kurz auf die Ausgangslage und Entwicklungen in den 1990er und 2000er Jahren eingegangen. Sodann wird die aktuelle Situation dargestellt und die Spezifik der Wohnungsfrage in Leipzig herausgearbeitet. Daran schließt sich die Darstellung der Wohnungspolitik, ihrer Konzepte und Instrumente, der Akteure und der Governancestrukturen. Danach werden die Schritte der Umsetzung gezeigt und die Schwierigkeiten dabei, bevor ein Fazit gezogen wird. Die Corona-Pandemie hat aktuell einige Parameter der Entwicklung stark verändert. Da diese zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch mit großer Unsicherheit behaftet sind, wird darauf mit einem Exkurs eingegangen, in dem Möglichkeiten und Plausibilitäten diskutiert werden.

2. Stadtentwicklung und Wohnungsmarkt

2.1 Stadtentwicklung

Leipzig als alte Handels- und Universitäts- sowie als Industriestadt war vor dem Zweiten Weltkrieg mit ca. 700.000 Einwohnern die fünftgrößte Stadt in Deutschland. Im Zweiten Weltkrieg ging die Einwohnerzahl stark zurück, in den Jahrzehnten danach wurde Leipzig zu einer der wenigen europäischen Großstädte mit fast kontinuierlich rückläufiger Bevölkerung. Im Jahr 1989 lebten noch 530.000 Menschen in Leipzig. Große Hoffnungen richteten sich nach der deutschen Wiedervereinigung auf die Rettung der Stadt vor dem drohenden Kollaps. Doch zunächst brach nicht ein »zweites Wirtschaftswunder« aus wie erwartet, im Gegenteil, nach der Öffnung der Mauer verlor die Stadt allein in den beiden letzten Monaten des Jahrs 1989 und im Jahr 1990 mehr als dreißigtausend Einwohner. Als Folge der raschen und übergangslosen Integration in die EU und den Weltmarkt sowie der ökonomischen und politischen Schocktherapie kam es vielmehr zu einer flächenhaften Deindustrialisierung der Stadt und des industriellen Ballungsraums von ca. 80%. Es blieben nur wenige industrielle Kerne in Leipzig übrig. Nur durch massive staatliche Interventionen gelang es in dieser Phase, diese Krise sozial

¹ Bei diesem Discussion Paper handelt es sich um eine überarbeitete, aktualisierte und stark erweiterte Fassung eines Beitrags zu Leipzig (Rink 2020), der im Sammelband „Lokale Wohnungspolitik“ erschienen ist.

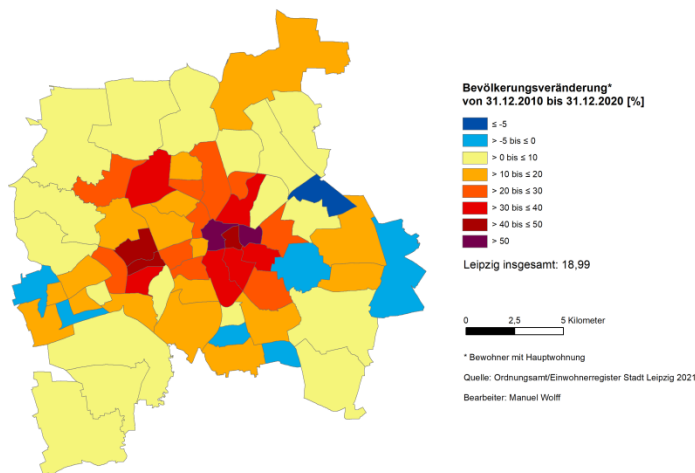
abzufedern. Die Bundesregierung stellte Milliarden Euro für Qualifizierung, Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verfügung, für Leipzig waren das in den 1990er Jahren geschätzt ca. eine Milliarde Euro. Die Transformationskrise war mit einem enormen Geburteneinbruch, Abwanderung nach Westdeutschland sowie Suburbanisierung verbunden, die Stadt verlor vor allem junge Menschen, auch junge Familien. Mit einem Bevölkerungsverlust von ca. 100.000 Menschen (etwa zwanzig Prozent), dem Verlust seiner Industrie und einer Arbeitslosigkeit von zwanzig Prozent wurde die Stadt zu einem paradigmatischen Beispiel für die postsozialistische Schrumpfung in Ostdeutschland. Als langfristige Folge von Deindustrialisierung und Massenarbeitslosigkeit wurde Leipzig dann in den 2000er bis Anfang der 2010er Jahre die „Armuthauptstadt“ Deutschlands (Paritätischer Gesamtverband 2020).

Allerdings war in Leipzig – wie in ganz Ostdeutschland – gegenläufig zum Schrumpfungstrend investiert worden. Allein etwa ca. 1,5 Milliarden Euro flossen in den 1990er Jahren in die Sanierung und Modernisierung der Wohnungsbestände. Hinzu kamen weitere Milliarden für die Instandsetzung beziehungsweise den Neubau von Infrastrukturen. Leipzig rief sich damals selbst als »Boomstadt des Ostens« aus und mit seiner Imagekampagne »Leipzig kommt« sollten Investoren angelockt werden. Außerdem erfolgten substanzielle Subventionen in die Wirtschaft, die Verbesserung praktisch aller Infrastrukturen, wie Verkehr, Kommunikation, Wasser/Abwasser, Schulen, Kitas u.a. Auch im Umweltbereich wurde investiert, etwa in die Sanierung kontaminierter Anlagen, der Flüsse und des Karl-Heine-Kanals. Diese massive Unterstützung zeigte Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre erste Erfolge, in Leipzig etwa in der Ansiedlung von Autofabriken von Porsche und BMW. Im Norden von Leipzig entlang der A14 in Richtung Halle sowie im Umfeld des Flughafens wurden des Weiteren Unternehmen der Logistik und im Dienstleistungsbereich angesiedelt. Die Eingemeindung zahlreicher Umlandkommunen in den Jahren 1999 und 2000 brachte die lang ersehnte Wende, Leipzig konnte seine Bevölkerungszahl um 50.000 steigern und wieder nahe an die 500.000-Marke herankommen. Die Stadt Leipzig erfuhr in den 2000er Jahren ein moderates Wachstum, mit Wachstumsraten zwischen 0,5% und 1% jährlich (vgl. Abbildung 1). In diesem Jahrzehnt wuchs die Einwohnerzahl insgesamt um knapp 30.000, was ca. 6% ausmachte und ein jährliches Wachstum um ca. 0,6%. In Leipzig erfuhren in dieser Phase vor allem die weitgehend sanierten gründerzeitlichen Innenstadtquartiere Zuzug, das Wachstum erfolgte als Reurbanisierung (Haase et.al. 2012). Dieser Zuzug kam vor allem aus dem südlichen Teil von Ostdeutschland (Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt) (Welz et.al. 2014). Diese Zuwanderung verstetigte sich vor allem auch infolge des wirtschaftlichen Wachstums. Seit Mitte der 2000er Jahre erlebt Leipzig eine anhaltende Beschäftigungsdynamik, von 2005 an begannen die Arbeitslosenzahl zu sinken und die der Jobs zu steigen – das beförderte die weitere Zuwanderung

Zu Beginn der 2010er Jahre verdoppelte sich die Zuwanderung und Leipzig erfuhr ein sehr dynamisches Wachstum der Bevölkerung (Abbildung 1). Zwischen 2011 und 2019 lag der jährliche Bevölkerungszuwachs zwischen 10.000 bis sogar 16.000 Menschen, was 2% bis 2,5% Wachstum, in der Spitze im Jahr 2016 sogar 3% entspricht. Von 2011 bis 2020 betrug der Einwohnerzuwachs insgesamt ca. 96.000 Menschen bzw. 17,4%. Damit ist Leipzig in den 2010er Jahren um fast wieder so viele EinwohnerInnen gewachsen, wie in den 1990er

geschrumpft. Die Zahl der Haushalte stieg infolge der fortschreitenden Haushaltsverkleinerung sogar noch stärker um 18,3%. Damit war Leipzig in den 2010er Jahren für einige Zeit die am schnellsten wachsende Großstadt Deutschlands, **das** paradigmatische Beispiel für eine „Schwarmstadt“. Ende 2019 hat die Einwohnerzahl die Marke von 600.000 erreicht. Seit dem Jahr 2014 hatte die Stadt (erstmal seit fast 50 Jahren) wieder für einige Jahre Geburtenüberschüsse – wenngleich relativ kleine. Bereits 2020 war der natürliche Saldo jedoch schon wieder negativ, möglicherweise eine Folge der Corona-Pandemie. Es waren nunmehr nicht mehr nur junge Menschen aus Ostdeutschland, die nach Leipzig zuwanderten, sondern auch aus westdeutschen Großstädten und Ballungsräumen sowie dem Ausland (Welz et.al. 2014). Zunächst kamen junge Menschen aus den südlichen EU-Krisenländern sowie aus Osteuropa, dann erfuhr Leipzig insbesondere 2015/16 Fluchtzuwanderung aus Ländern wie Syrien, Afghanistan, Irak und dem arabischen Raum. Das Wachstum ging nunmehr in fast alle Teile der Stadt, nur wenige Ortsteile verzeichneten Stagnation oder gar Schrumpfung (Karte 1).

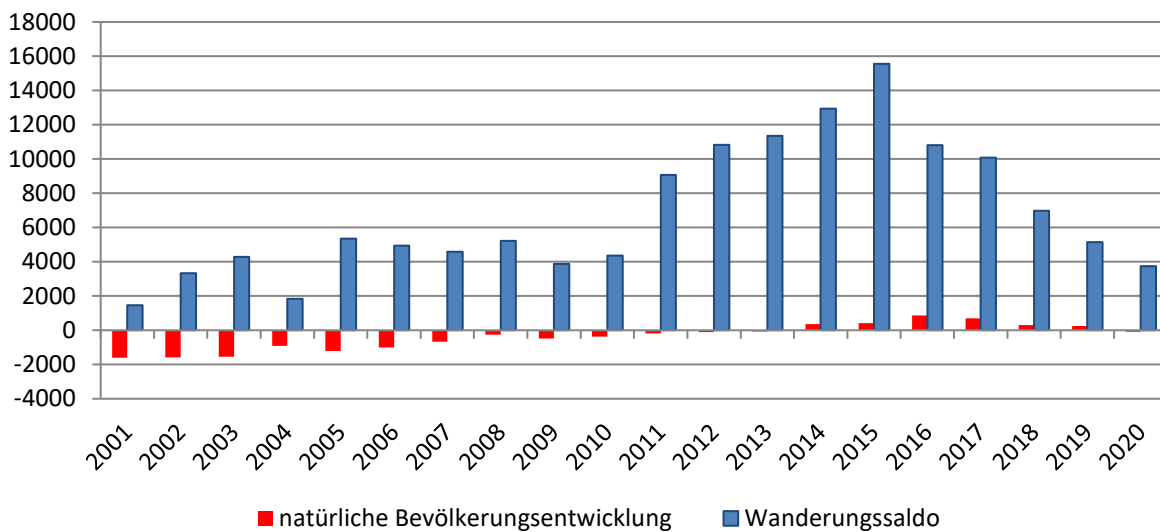
Karte 1: Bevölkerungsveränderung nach Ortsteilen 2010-2020



Datenquelle: Amt für Statistik und Wahlen, Karte: Manuel Wolff

Gegen Ende des Jahrzehnts schwächte sich das Wachstum zwar ab, lag aber trotzdem noch bei ca. 1%. Leipzig ist damit nach wie vor eine Wachstumsinsel in einer insgesamt schrumpfenden Region. Selbst 2020, im ersten Jahr der Corona-Pandemie, konnte Leipzig noch ein gewisses Wachstum verzeichnen (Rink et. al. 2021). Seit 2014 gibt es allerdings auch wieder Suburbanisierung, vor allem der unmittelbar angrenzenden Gemeinden, pro Jahr ziehen ca. 1000-1500 Menschen ins Umland (knapp 0,25%) – eine insgesamt schwache Suburbanisierung. Halle als zweite große Stadt der Region verzeichnet seit einigen Jahren ein schwaches Wachstum, der restliche Teil der Region schrumpft aber mehr oder weniger stark. Insofern kann man schon von einer polarisierten Entwicklung der Region sprechen. Leipzig als größte Kernstadt wächst stark, Halle als kleinere Kernstadt schwach, das Umland von Leipzig wächst ebenfalls schwach und der Rest der Region schrumpft mehr oder weniger stark.

Abbildung 1: Jährliche Einwohnerentwicklung in Leipzig 2001-2020



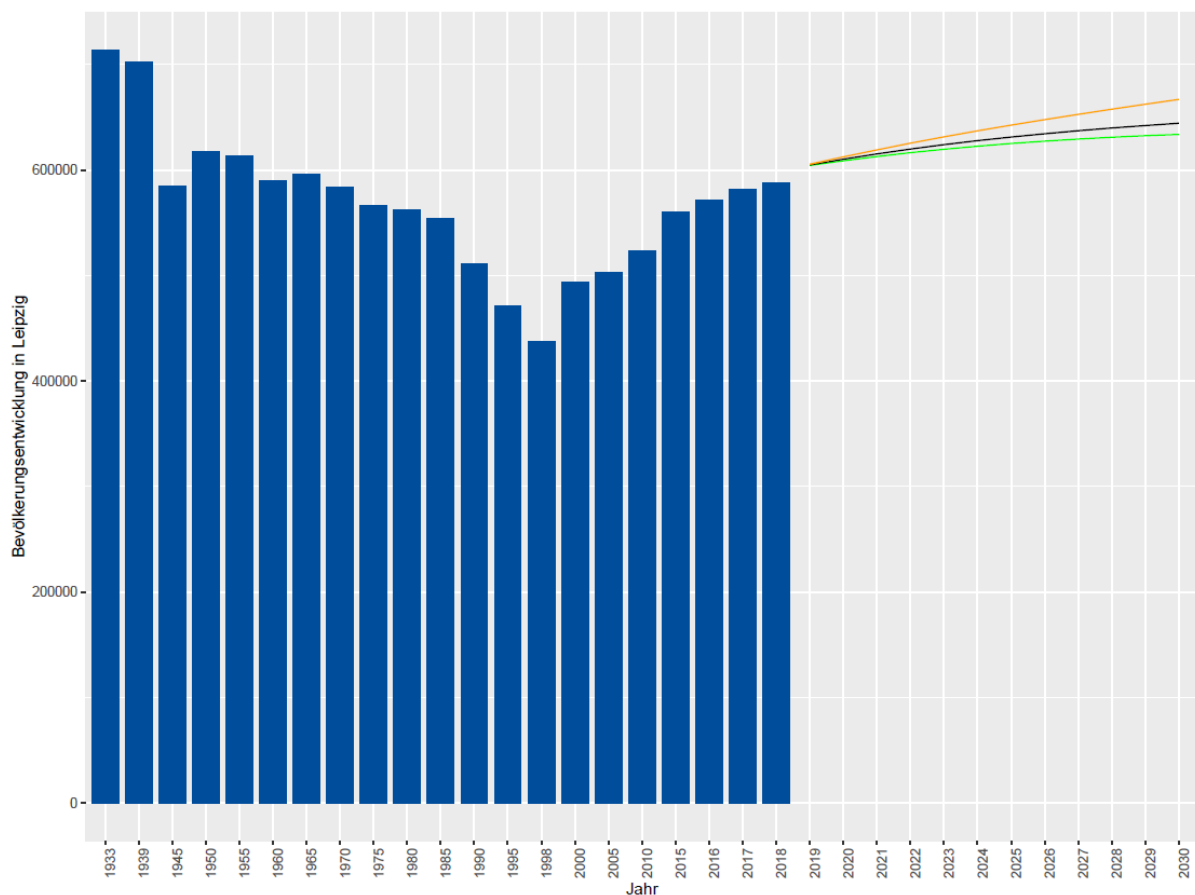
Datenquelle: Amt für Statistik und Wahlen, Einwohnermelderegister 2002-2020

Stärker noch als in den 2000er Jahren wird das Einwohnerwachstum durch die Wirtschaftskonjunktur angetrieben. Im Zuge dessen kam es zu einer durchgreifenden Belebung des Arbeitsmarktes in der Stadt und teilweise auch in der Region. Seit 2005 sind in Leipzig ca. 80.000 neue Jobs entstanden, die Arbeitslosenquote sank von 21% im Jahr 2005 auf 6% im Jahr 2019, 2020 ist die Arbeitslosenzahl corona-bedingt erstmals wieder gestiegen auf 8 %. Es sind allerdings viele Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich entstanden, laut einer Studie des IAB Nürnberg betrug der Niedriglohnanteil im Jahr 2009 ein reichliches Drittel (35,4%) und war damit der höchste der 15 größten deutschen Städte (Rink/Kabisch 2019: 850). Vor diesem Hintergrund wird die dynamische und anhaltende Zuwanderung vor allem auch junger Menschen erklärlich. Sie wurde zusätzlich durch das positive Image befördert, das Leipzig in den 2010er Jahren gewonnen hatte. In zahlreichen Medienbeiträgen war die neue Attraktivität Leipzigs dargestellt worden, sie kulminierte in dem Slogan „Hypezig“ (Bischof 2015).

Auf dem Höhepunkt der Zuwanderung im Jahr 2016 wurde für die weitere Bevölkerungsentwicklung eine sehr optimistische Prognose abgegeben. Sie sah ein Wachstum der Bevölkerung auf ca. 700.000 Einwohner bis 2030 vor – die magische Zahl, die Leipzig mal vor dem Zweiten Weltkrieg hatte (Stadt Leipzig 2016: 10). Vor dem Hintergrund einer rückläufigen Zuwanderung gegen Ende der 2010er Jahre wurde im Jahr 2019 eine neue Bevölkerungsprognose erarbeitet. Sie fällt auch noch optimistisch aus, rechnet aber in allen Varianten mit moderatem Wachstum zwischen einem halben bis einem Prozent bis 2030 (Stadt Leipzig 2019c; vgl. Abbildung 2). Hier wird im optimistischen Szenario die symbolische Zahl von 700.000 Einwohnern nunmehr 2038 erreicht. Die Hauptvariante, die den Planungen und Politiken zugrunde gelegt wird, rechnet für 2030 mit 644.000 EinwohnerInnen, das wäre ein jährliches Wachstum von knapp einem halben Prozent (Abbildung 2). Der Bund erwartet für Leipzig eine Zunahme auf 681.00 EinwohnerInnen bis zum Jahr 2035, ein Plus von 15% – das entspricht der oberen Variante der kommunalen Vorausschätzung von 2019. Das Statistische Landesamt des Freistaats Sachsen prognostiziert in einer Variante 1 ein Plus von 15,9% bis 2035 bezogen auf das Ausgangsjahr 2018 und in einer etwas weniger optimistischen Variante 2

von 10,8% (Statistisches Landesamt Freistaat Sachsen 2019: 7). Auch in anderen Prognosen wird von einem anhaltend starken Wachstum in Leipzig ausgegangen. Laut der Bevölkerungsprognose des Berlin-Instituts soll die Einwohnerzahl bis 2035 um 16% zunehmen (bezogen auf 2017) und Leipzig damit der „deutschlandweit größte prozentuale Einwohnergewinner sein“ (Berlin-Institut 2019: 58). Das BBSR rechnet in seiner neuen Raumordnungsprognose 2040 für Ostdeutschland (inklusive Berlin) insgesamt mit einer Schrumpfung von 6% bis 2040 (BBSR 2021: 5). „Unter den fünf Kreisen mit dem höchsten Bevölkerungswachstum (jeweils mindestens 14%) ist neben Dachau, Erding, Landshut (Stadt) und Ebersberg für Ostdeutschland nur Leipzig (Stadt) vertreten“ (ebd.: 7). Wie man sieht, sind sich die unterschiedlichen Prognosen mehr oder weniger einig in der Annahme eines mittelfristig moderaten bis dynamischen Wachstums in den nächsten 10, 15 bzw. 20 Jahren. Diese positiven Prognosen müssen auch vor dem Hintergrund der für Ostdeutschland prognostizierten Schrumpfung gesehen werden.

Abbildung 2: Einwohnerentwicklung in Leipzig 1933-2018 und Prognose bis 2030



Datenquelle: Amt für Statistik und Wahlen, jeweiliger Gebietsstand; Bevölkerungsvorausschätzung 2019

Angesichts der stark schwankenden Bevölkerungsbewegungen der vergangenen Jahrzehnte besteht allerdings eine beträchtliche Unsicherheit bezüglich der weiteren Entwicklung. Insbesondere ist unklar, wie sich die innerdeutschen und die internationalen Wanderungen in den nächsten 5, 10 bzw. 15 Jahren entwickeln werden. Die Corona-Pandemie dürfte kurzfristig mit einem Einschnitt verbunden sein, dessen Auswirkungen wir zum jetzigen Zeitpunkt (Ende

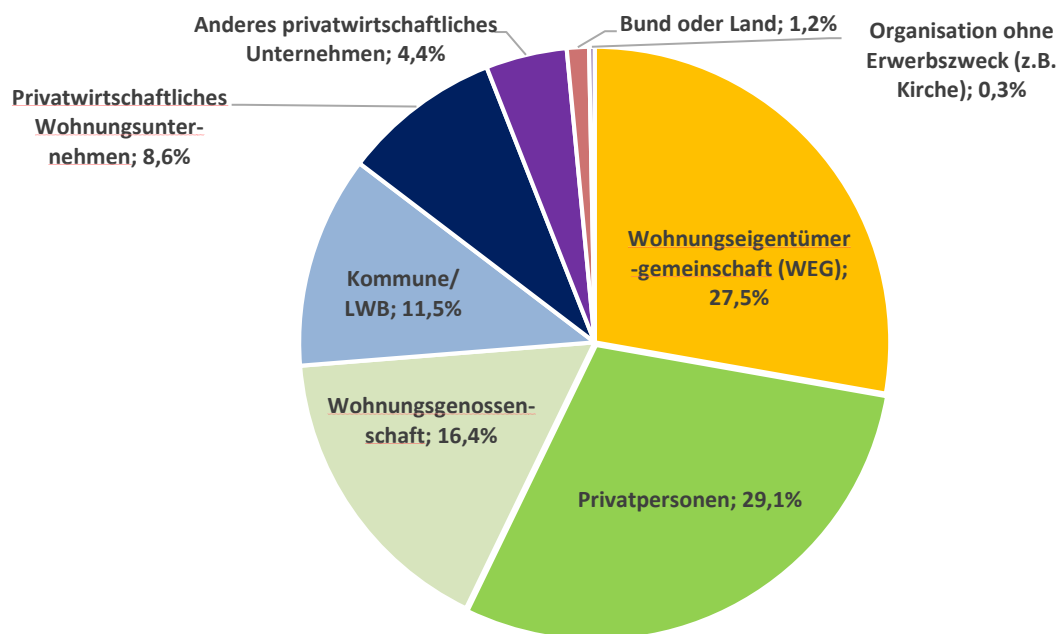
2021) noch nicht abschätzen können. Laut der Vorausschätzung von 2019 sollte Leipzig schon im Jahr 2020 auf ca. 605.000 Einwohner wachsen, tatsächlich ist Leipzig – als eine der wenigen deutschen Großstädte um ca. 3.700 Einwohner durch Zuwanderung gewachsen. Das Statistikamt der Stadt hält an seiner Vorausschätzung fest und sieht Leipzig weiter als „Wachstums-Hotspot“ im Freistaat Sachsen, Corona ändere nichts an den langfristigen Prognosen, „bis zum Jahr 2035 wird Leipzig weiter deutlich wachsen“, so Amtsleiter Christian Schmitt (LVZ vom 26./27.9.2020: 19).

2.2 Wohnungsmarkt

Auch der Wohnungsmarkt in Leipzig durchlief unterschiedliche Entwicklungsphasen und hat sich seit der Vereinigung grundlegend gewandelt, dabei schlugen sich die z.T. extremen Schrumpfs- und Wachstumsprozesse in starken Nachfrageschwankungen nieder. Den Ausgangspunkt bildeten die schlechten Wohnverhältnisse und die sehr stark angespannte Wohnungssituation, die im Herbst 1989 auch Hintergründe für die Massenproteste gewesen waren. In der Fernsehsendung „Ist Leipzig noch zu retten“ wurde Anfang November 1989 der flächenhafte Verfall des Altbaus und die katastrophale Wohnsituation drastisch dargestellt. In Leipzig suchten zu diesem Zeitpunkt ca. 70.000 Menschen (ca. 14% der Bevölkerung) eine (passende) Wohnung, gleichzeitig standen geschätzt 25.000 Wohnungen (knapp 10% des Bestands) wegen Baumängeln und Unbewohnbarkeit leer. Die Altbauwohnungen waren zum überwiegenden Teil ohne Bad und IWC und hatten noch Ofenheizungen (Döhler/Rink 1996). Die von der DDR-Führung für 1990 propagierte „Lösung der Wohnungsfrage“ war nicht nur in Leipzig noch in weiter Ferne. Die Volksbaukonferenz in Leipzig erwirkte Anfang 1990 einen Abrissstop für die ganze DDR, noch im Sommer 1990 kam das DDR-Wohnungsbauprogramm zum Erliegen. Nach westdeutschem Vorbild wurden in Leipzig dann Anfang der 1990er Jahre 14 große Sanierungsgebiete ausgewiesen und unter der Ägide der „behutsamen Stadterneuerung“ die Sanierung und Modernisierung der Altbaubestände begonnen. Mit der für Ostdeutschland festgelegten Sonder-AfA konnte sehr viel privates Kapital in die Sanierung und den Neubau gelenkt werden und schon in den 1990er Jahren ca. zwei Drittel des Gründerzeitbestands saniert und modernisiert werden. Zugleich wurde das DDR-Wohnungsversorgungssystem abgelöst und schrittweise wieder ein kapitalistischer Wohnungsmarkt etabliert. Das beinhaltete auch die Restitution bzw. Privatisierung vormals volkseigener Bestände, wie das im Einigungsvertrag festgelegt worden war. Die kommunale Gesellschaft LWB hatte bei ihrer Gründung 1990 knapp 137.000 Wohnungen in ihrem Bestand. Etwa 58.000 ihrer Wohnungen wurden restituiert, weitere 23.000 Wohnungen im Zuge der Altschuldenhilferegelung in den 1990er und 2000er Jahren verkauft. Zur Konsolidierung des hoch verschuldeten Unternehmens wurden in den 2000er und Anfang der 2010er Jahre ca. 10.000 Wohnungen in geschlossenen Beständen und im Streubesitz privatisiert, teilweise an internationale Investoren. Außerdem wurden ca. 10.000 Wohnungen im Zuge des Stadtumbaus zwischen 2001 und 2015 abgerissen (vgl. www.lwb.de). Die kommunale LWB verfügt derzeit über 35.300 Wohnungen, was etwa 10,6% des Gesamtbestands ausmacht. Die Wohnungsgenossenschaften hatten 1991 knapp 65.000 WE (damals ca. 25%) besessen, 2011 besaßen sie noch 53.747 (16,4% zu diesem Zeitpunkt). Die LWB und die Genossenschaften sind maßgeblich verantwortlich für die Sicherung von bezahlbarem Wohnen in Leipzig, die Durchschnittsmiete der LWB-Wohnungen betrug 2018

5,23 Euro/m² (www.lwb.de) bei den Genossenschaften lag sie 2018 bei 5,03 Euro/m² (Leipziger Genossenschaften 2019), beides deutlich unter dem städtischen Durchschnitt der Bestandsmieten (vgl. Abb. 2). Lediglich 38.000 WE (ca. 15%) hatten sich Anfang der 1990er in Privatbesitz befunden (Döhler/Rink 1996: 278; Stadt Leipzig 1994), in den 1990er Jahren wurden dann große Teile der Wohnungsbestände an die früheren Eigentümer bzw. deren Nachfahren restituiert oder an private Wohnungs- und Immobilienunternehmen verkauft. Die GWZ 2011 erbrachte, dass nunmehr Privatpersonen den größten Anteil der Wohnungen besitzen, 95.408 WE, das sind 29% des Bestands. Fast ebenso viele Wohneinheiten (90.176) befanden sich 2011 mit 27,5% im Besitz von Wohneigentümergeinschaften (WEG). Mit 31.543 Wohnungen befanden sich 2011 bereits 9,6% des Bestands im Besitz von privaten Wohnungsunternehmen und 14.500 (4,4%) in dem von nicht näher bezeichneten anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen (alle Zahlen: Statistisches Landesamt 2011: 6; vgl. Abbildung 3). Wie eine Analyse der Eigentümerstrukturen in der Gründerzeit ergab, residieren viele Privatbesitzer und WEG mehrheitlich mit 71,6% in Westdeutschland, weitere 11,7% in Ostdeutschland, eine verschwindende Minderheit von 1,3% im Ausland und eine relativ kleine Gruppe von 15,4%) ist in Leipzig lokalisiert (Rink/Schotte 2016: 162). Man hat es also mit einer Wohnungsstruktur zu tun, die mehrheitlich von externen Eigentümern dominiert wird, die renditeorientiert ihre Wohnungen bzw. Bestände bewirtschaften.

Abbildung 3: Eigentumsformen der Wohnungen in Leipzig (2011)



Datenquelle: Zensus, Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 2011

Die Finanzialisierung des Leipziger Wohnungsmarktes setzte sich in den in den 2010er Jahren fort, zum einen waren in diesem Jahrzehnt fast ausschließlich private Unternehmen im Neubau tätig, zum anderen konnten sie ihre Bestände auch durch Zukauf erweitern. Um 2019/20 hielten börsennotierte Unternehmen etwa 10% des Marktes in Leipzig, die größten davon sind die TAG, Grand City Property, Vonovia SE, Deutsche Wohnen und die Adler Group. Eine Analyse der Vertriebsstrategien erbrachte, dass es einen Wechsel von Privatanbietern hin zu großen

Wohnungsunternehmen gibt, die den Markt durch Portfoliotransaktionen dominieren (Jodeit 2021: 46). Experten sehen die Vonovia künftig als vorherrschenden Wohnungsanbieter in Leipzig (ebd.).

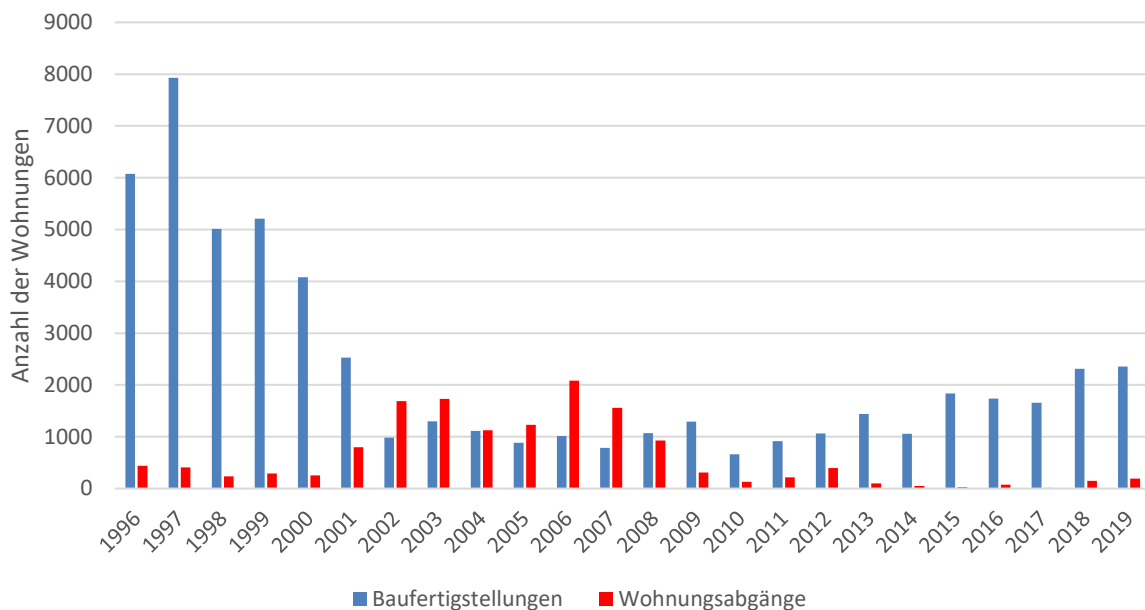
Mit der Sonder-AfA wurde aber nicht nur saniert, sondern auch neugebaut, um den eklatanten Wohnungsmangel zu beheben und den Bestand substanziell auszuweiten. Zwischen 1991 und 2000 wurden in Leipzig insgesamt 47.358² Wohneinheiten errichtet, das entspricht einer Angebotsausweitung von 18,3% bezogen auf den Bestand (des vergrößerten Stadtgebiets) von 2000 (Statistisches Landesamt 2011: 6; vgl. Abbildung 4). Im Zusammenwirken mit der oben beschriebenen Schrumpfung führte dies jedoch zu massiven Angebotsüberhängen, zur Jahrtausendwende avancierte Leipzig mit ca. 69.000 leerstehenden Wohnungen (21% des damaligen Bestands) zur „Hauptstadt des Wohnungsleerstands in Deutschland“ (Rink 2015) (vgl. Abbildung 5). Das führte zu einer erneuten Neuausrichtung der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik, der Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre vollzogen wurde. Um die hohen Leerstände abzubauen und die kommunale sowie die genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen zu entlasten, wurde im Rahmen des Stadtumbaus Marktkonsolidierung betrieben. Den ursprünglichen Planungen zufolge sollten in Leipzig ca. 20-25.000 Wohneinheiten, ca. 6-8% des Bestands bzw. ein reichliches Drittel der leerstehenden Wohnungen abgerissen werden. Die Stadt gibt an, dass sie zwischen 2001 und 2012 ca. 13.740 Wohneinheiten zurück gebaut hat (Auskunft Stadtplanungsamt) – also reichlich die Hälfte dessen, was ursprünglich geplant war. Den Löwenanteil des Abrisses trug die Leipziger Wohnungsbaugesellschaft mit knapp 10.000 Wohnungen, dadurch reduzierte sich ihr Anteil am Wohnungsbestand entsprechend. In den 2000er Jahren kam der Neubau jedoch keinesfalls zum Erliegen, es wurden auch neue Wohnungen, vor allem Eigenheime, errichtet. Von 2001 bis zum Zeitpunkt der GWZ (9. Mai 2011) waren es insgesamt 11.200 (Statistisches Landesamt 2011: 6). Damit hielten sich der Abriss und der Neubau in den 2000er Jahren fast die Waage, nur in wenigen Jahren wurden im Zuge des Stadtumbaus mehr Wohnungen abgerissen als neu gebaut (vgl. Abbildung 4). Die Abrisse haben insofern kaum zur absoluten Reduktion der Leerstände beigetragen, sie verhinderten aber deren weiteres Ansteigen. Im Wesentlichen durch die parallel gestiegene Nachfrage verringerte sich der Wohnungsleerstand substanziell um ca. 30.000 WE (ca. 9%), die GWZ hat 2011 knapp 39.000 leerstehende Wohnungen und eine sehr hohe Quote von 12,1% gemessen – die höchste der größten Städte (Rink und Wolff 2015).

Der Abriss war bereits nach 2008 stark rückläufig und ist derzeit mit sehr niedrigen jährlichen Werten vernachlässigenswert (vgl. Abbildung 4). Im Saldo hat die Zahl der Wohnungen im Zeitraum von 2011 und 2019 um ca. 13.000 zugenommen, was einem Wachstum von insgesamt ca. 3,8% entspricht. Rein rechnerisch gibt es immer noch mehr Wohnungen als Haushalte und die Wohnungsversorgungsquote betrug 2017 100,4%. Angesichts eines nicht-marktaktiven Leerstands von 2-2,5% dürfte sie unter 100% liegen – ein im Vergleich mit anderen deutschen Großstädten guter Wert. Entsprechend der oben dargestellten positiven Bevölkerungsprognosen wird für den Zeitraum bis 2030 ein zusätzlicher Bedarf von ca. 3-4.000 Wohnungen pro Jahr kalkuliert. Allerdings besteht hier ein eklatanter Mismatch, da die Nachfrage der Zuziehenden sich vor allem auf das preiswerte Segment richtet, die sanierten

² Das waren wesentlich mehr als in den 1980er Jahren zu Zeiten des DDR-Wohnungsbauprogramms, wo zwischen 1979 und 1990 41.960 Wohnungen in Leipzig neu gebaut wurden.

und neuen Wohnungen jedoch fast ausschließlich in den oberen Preissegmenten auf den Markt kommen.

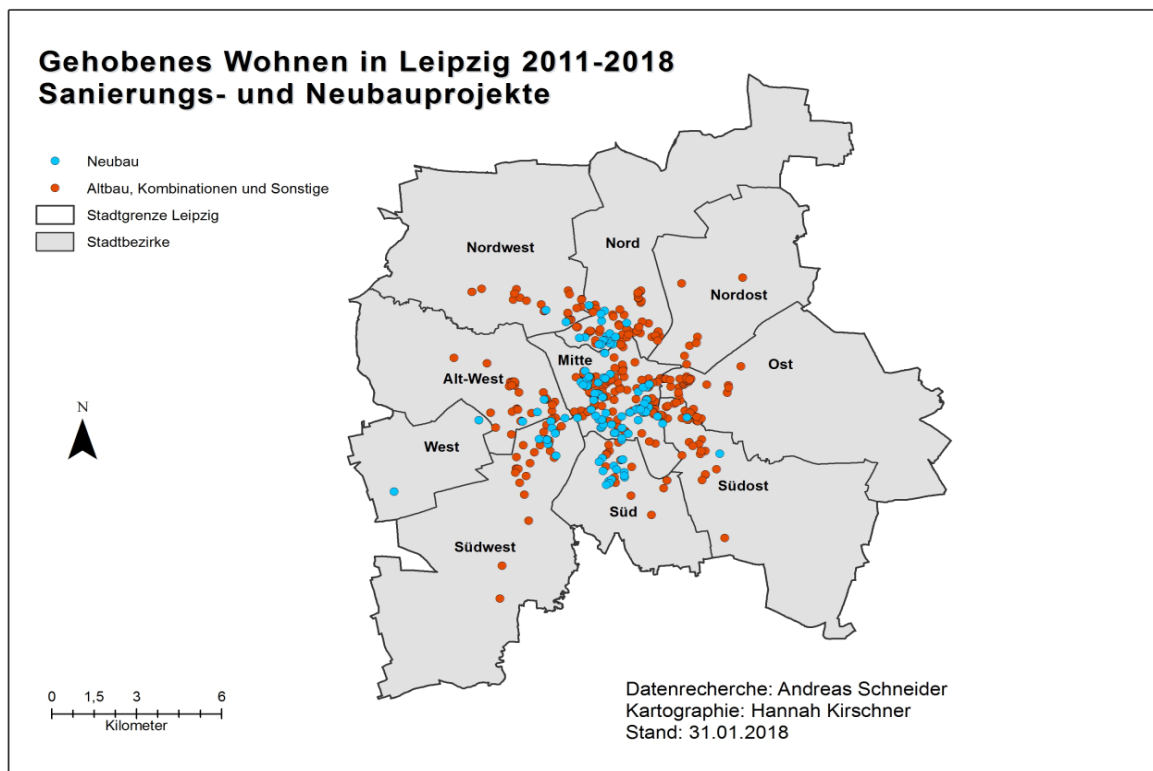
Abbildung 4: Baufertigstellungen und Wohnungsabgänge 1996-2019



Datenquelle: Quelle: Statistische Jahrbücher der Stadt Leipzig 1997-2020

Schon als Folge der Reurbanisierung und dann im Zuge des starken Wachstums hat sich der Wohnungsmarkt seit Ende der 2000er Jahre wieder belebt, ein neuer Wohnungsmarktzyklus startete. Sanierung und Neubauten sind wieder in Gang gekommen, allerdings fast ausschließlich im hochpreisigen Segment (Rink et al. 2014b). Im Laufe der 2010er Jahre konnten der Neubau und die Sanierung auf 1500-2000 WE pro Jahr und damit ca. 0,5% jährlichen Zuwachs gesteigert werden, 2018 und 2019 kamen jeweils sogar über 2.000 Wohnungen zusätzlich auf den Markt (vgl. Abbildung 4). Das IW-Wohnungsbedarfsmodell hat einen Bedarf von 4201 Wohnungen pro Jahr für die Jahre 2016-2020 ermittelt, fertig gestellt wurden aber weniger als 2000 jährlich, sodass ein Wohnungsmangel für Leipzig diagnostiziert wurde (Jodeit 2021: 23). Jones Lang Lasalle prognostiziert für den Zeitraum ab 2020 einen Bedarf von 6660 zusätzlichen Wohnungen jährlich bis zum Jahr 2030 (ebd.). Das Leipziger Consulting-Unternehmen Timourou sieht dagegen die Fortsetzung des aktuellen Neubau-Niveaus und die weitere Bestandsaktivierung in den nächsten fünf Jahren als zielführend an (TIMOUROU 2021: 52). „Sollte die Nachfrageentwicklung wie in der Hauptvariante prognostiziert verlaufen, ist eine weitere Verstetigung erforderlich“ (ebd.). Allerdings wurde für Leipzig im dritten Quartal 2020 durch Empirica zum ersten Mal eine hohe Blasengefahr festgestellt. Der Grund dafür sei der Anstieg des „Teilindex Vervielfältiger“ im Neubausegment, der im kritischen Bereich liege (empirica AG 2020: 1). Die Frage ist auch, ob in den hochpreisigen Segmenten, insbesondere des Neubaus, aber auch der Sanierung und der Umwandlung, nicht bereits eine Sättigung bzw. ein Überangebot erreicht ist. Die Schwierigkeiten, die es in der Abvermietung von Neubauprojekten seit 1-2 Jahren gibt, deuten zumindest in diese Richtung.

Karte 2: Sanierung und Neubau im gehobenen Wohnsegment (2011-2018)



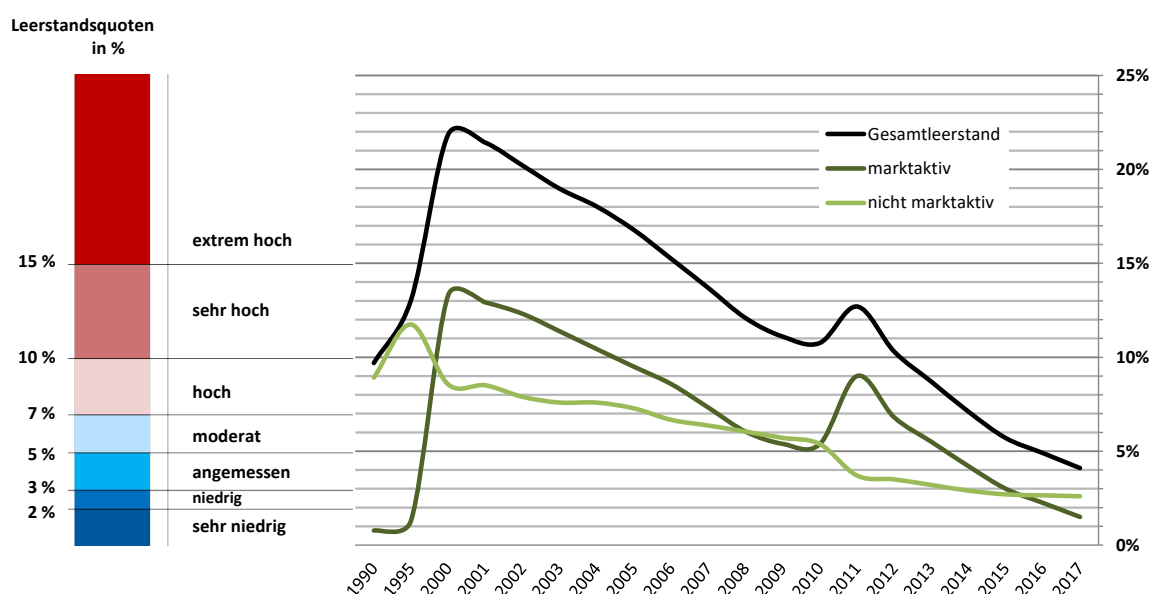
Wohneinheiten in Sanierungs- und Neubauprojekten; eigene Erfassung 2011-2018 (Stand: 31. 1. 2018)

Eine systematische Analyse von Sanierung und Neubau in Leipzig über den Zeitraum von 2011 bis 2018 erbrachte, dass es sich zum weitaus überwiegenden Teil um höher- und höchstpreisige Neubau- und Sanierungsprojekte handelte. Als die Analyse 2011 startete, wurde sanierte und neugebaute Wohnungen noch zu Preisen von ab 6,50 Euro nettokalt pro Quadratmeter angeboten, 2019/20 sind das mittelpreisige Angebote bzw. die Preise von neuen Sozialwohnungen (zur Definition vgl.: Rink et.al. 2014b). Neugebaute Wohnungen kommen mittlerweile über 10 €/m² und z.T. schon über 11 €/m² auf den Markt, frisch sanierte bzw. modernisierte Wohnungen liegen bei etwa 8-9 €/m². Bei den Neubauten handelte es sich anfangs um gut ausgestattete Wohnungen, mittlerweile wird an der Ausstattung und bei der Größe gespart, um die Preise zu senken. Bei den sanierten Wohnungen handelt es sich in der Regel um gründerzeitlichen Altbau mit guter Ausstattung, teilweise denkmalgeschützt. Schließlich sind in den letzten Jahren zahlreiche Industrie- und Gewerbebauten in Lofts umgewandelt worden, die ein sehr kleines, aber exklusives Segment bilden. Neubau, Sanierung und Umwandlung konzentrieren sich räumlich in den innenstadtnahen Gründerzeitvierteln im Norden (Gohlis, Möckern), im Westen (Plagwitz und Lindenau, im Süden (Zentrum Süd, Südvorstadt und Connewitz) sowie im Osten (graphisches Viertel) (vgl. Karte 2). Außerdem werden am Stadtrand auch Eigenheime errichtet. Die Vermarktung der sanierten Wohnungen läuft praktisch wieder wie in den 1990er Jahren, sie werden zum weit überwiegenden Teil am Anlegermarkt angeboten und verkauft. Eine Auswertung der Verkäufe von sanierten Wohnungen erbrachte, dass es „sich um einen von privaten Anlegern dominierten Markt handelt. Aufgrund der Auswertung der entsprechenden Kaufverträge durch den Gutachterausschuss der Stadt Leipzig können rund 95% der Kaufverträge über

Wohnungseigentum in sanierten Anlagen Käufern außerhalb von Leipzig zugeordnet werden... Es handelt sich also hier um einen klassischen „Anlegermarkt“ (Kredt 2014: 18 f.). Eine Auswertung der Eigentümerstruktur in fünf durchschnittlichen Leipziger Gründerzeitblöcken erbrachte, dass sich ca. ein Viertel im Besitz von Wohneigentümergeinschaften befinden, ein Drittel im Besitz von Einzeleigentümern (Rink/Schotte 2016: 161). Im aktuellen Neubau (seit ca. 2010) findet vor allem in den letzten Jahren überproportional viel Eigentumsbildung statt, hier sind mittlerweile 61% der Haushalte selbst Eigentümer, insbesondere in den Eigenheimen und Mehrfamilienhäusern am Stadtrand (Kommunale Bürgerumfrage 2019: 57).

Was den Leerstand betrifft, so wies Leipzig im Unterschied zu anderen ostdeutschen Städten schon 1990 ein hohes Ausgangsniveau auf, es wird geschätzt, dass damals ca. 25.000 Wohnungen (knapp 10% des Bestands) leer standen – ein sehr hoher Wert (vgl. Abbildung 5). Dieser Leerstand konzentrierte sich praktisch ausschließlich in den innerstädtischen Gründerzeitbeständen, in den Zwischenkriegs- und den Nachkriegsbeständen dürfte es zu diesem Zeitpunkt nur eine sehr niedrige Fluktuationsreserve gegeben haben. Durch das Zusammenwirken von Schrumpfung und Angebotsausweitung verdoppelte sich der Leerstand, wie schon erwähnt in den 1990er Jahren. Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre hatte sich der Leerstand praktisch auf die ganze Stadt ausgebreitet. Auch in den Großwohnsiedlungen gab es signifikanten Leerstand und in den neuen Siedlungen am Stadtrand standen Geschoßwohnungen und selbst Reihenhäuser leer. Im Zuge der Reurbanisierung begann der Leerstand zuerst in der Innenstadt zurückzugehen, danach auch in anderen Gründerzeitbeständen. Ab den 2010er Jahren begann sich dann ein neues Muster auszubilden, bis auf kleine Inseln „alten“ Leerstands im Leipziger Osten und Westen konzentrierte sich der Leerstand in den Großwohnsiedlungen, insbesondere in Grünau. In den gründerzeitlichen Beständen in der Innenstadt fiel der Leerstand Mitte der 2010er Jahre unter die Fluktuationsreserve von 3 %.

Abbildung 5: Entwicklung des Wohnungsleerstands in Leipzig 1990-2017

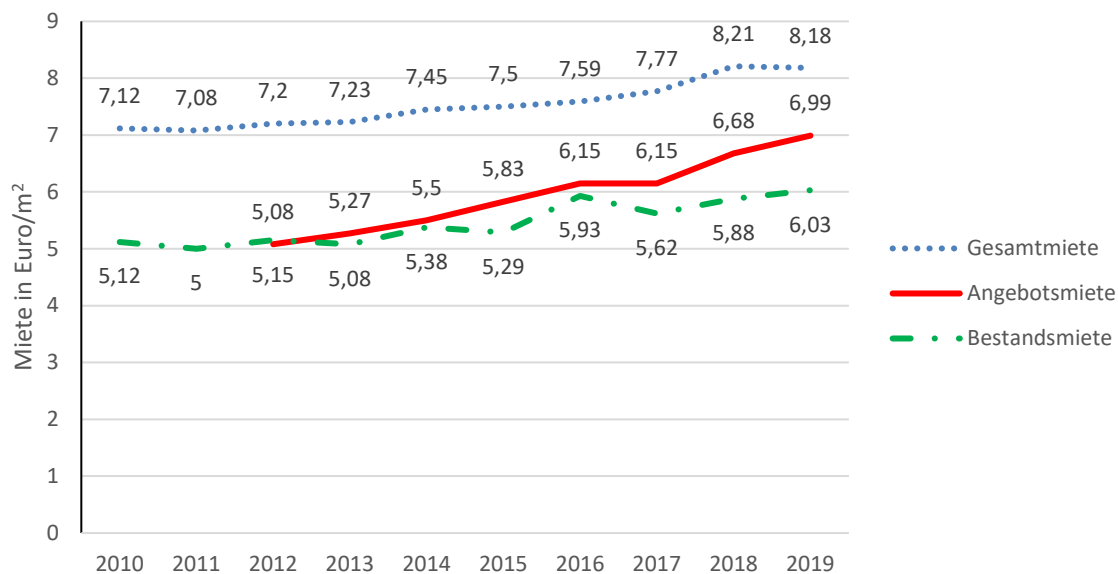


Datenquelle: Gebäude- und Wohnungszählungen 1995 und 2011; Monitoringberichte Wohnen Leipzig 2002-2018; eigene Schätzungen und Berechnungen.

Der Wohnungsleerstand war dann in den 2010er Jahren infolge der hohen Nachfrage stark rückläufig, die Quote ist von 12,1% im Jahr 2011 auf ca. 4,9% im Jahr 2019 gesunken (ca. 16.700 Wohnungen). Der markttaktive Anteil ist jedoch geringer, für das Jahr 2019 hat die Stadt den markttaktiven Leerstand auf 2,2% geschätzt (Stadt Leipzig 2021: 29). Auch andere Beobachter gehen von einer niedrigen Leerstandsquote in Leipzig aus. So zählt die Stadt Leipzig laut einer Prognos-Studie „als B-Standort“ zu den „sehr angespannten Wohnungsmärkten“ (Prognos 2017: 14, 36, 39). Eine von der Stadt Leipzig an Quaestio vergebene Studie zur Zweckentfremdung erbrachte für den Zeitraum Ende 2018/Anfang 2019 einen Leerstand von 12.000-12.500 Wohnungen und eine Leerstandsquote von 3,7% (Quaestio 2019: 30). Die Experten von Quaestio schätzten den fluktuationsbedingten Leerstand auf rund 1,5% (ca. 5000 Wohnungseinheiten) (ebd.: 31). „Von den verbleibenden leerstehenden Wohnungen liegen etwa 3.000 Wohnungen im komplett leerstehenden – zumeist sanierungsbedürftigen – Gebäuden...Für die verbleibenden ca. 4.000 Wohnungen wird das Aktivierungspotenzial kurzfristiger eingeschätzt“ (ebd.). Quaestio verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass mit zunehmender Anspannung des Marktes auch neue Leerstandsursachen an Bedeutung gewinnen könnten, „die von Spekulationen auf dem Grundstücksmarkt motiviert sind“ (ebd.).

Die Mietpreissteigerungen bei Neubau und Sanierung sowie die dynamisch anziehende Nachfrage haben zu z.T. deutlichen Preissteigerungen bei Neu- und Wiedervermietungsmieten geführt, wo in den letzten Jahren z.T. Sprünge von 10% bis 20% zu beobachten sind. Auch in die Bestandsmieten ist inzwischen Bewegung gekommen, allerdings von einem niedrigen Niveau aus und mit moderaten Steigerungen leicht unterhalb der Inflationsrate. Zwischen 2010 und 2019 sind die durchschnittlichen Nettokaltmieten im Bestand insgesamt um ca. 18% gestiegen und lagen damit unterhalb der Inflationsrate. Laut kommunaler Bürgerumfrage sind zwischen 2015 und 2019 ca. 40% der Bestandsmieten gestiegen (Stadt Leipzig 2020). Für das Jahr 2019 ermittelte die kommunale Bürgerumfrage eine durchschnittliche Miete von 6,03 Euro je Quadratmeter (Median) (Stadt Leipzig 2020; vgl. Abbildung 6). Die Angebotsmieten liegen aber darüber und haben sich in den letzten Jahren von der Entwicklung der Bestandsmieten abgekoppelt, sie stiegen um 38,6% (vgl. Abbildung 6). Eine Analyse der Angebotsmieten auf der Grundlage der Empirica-Preisdatenbank für Leipzig mit Daten von 2017 ergab, dass 13% im gehobenen Segment von 8,00-9,99 €/nettokalt und 5% im höchstpreisigen Segment von über 10 Euro lagen (Rink et. al. 2018). Dabei gibt es deutliche räumliche Differenzierungen, so ist etwa der Mietpreisanstieg in der Innenstadt höher als in den peripheren Ortsteilen. Insgesamt hat sich im Verlauf der 2010er Jahre der Mietermarkt wieder zum Vermietermarkt gewandelt, der Leipziger Wohnungsmarkt ist insgesamt noch nicht angespannt, befindet sich aber in einer Phase der zunehmenden Anspannung (TIMOUROU 2021: 50). In Teilen der Innenstadt zeigt sich das in einem wachsenden Verdrängungsdruck (Rink et. al. 2014a) sowie in einer Reihe von Gentrifizierungsfällen (Rink 2015).

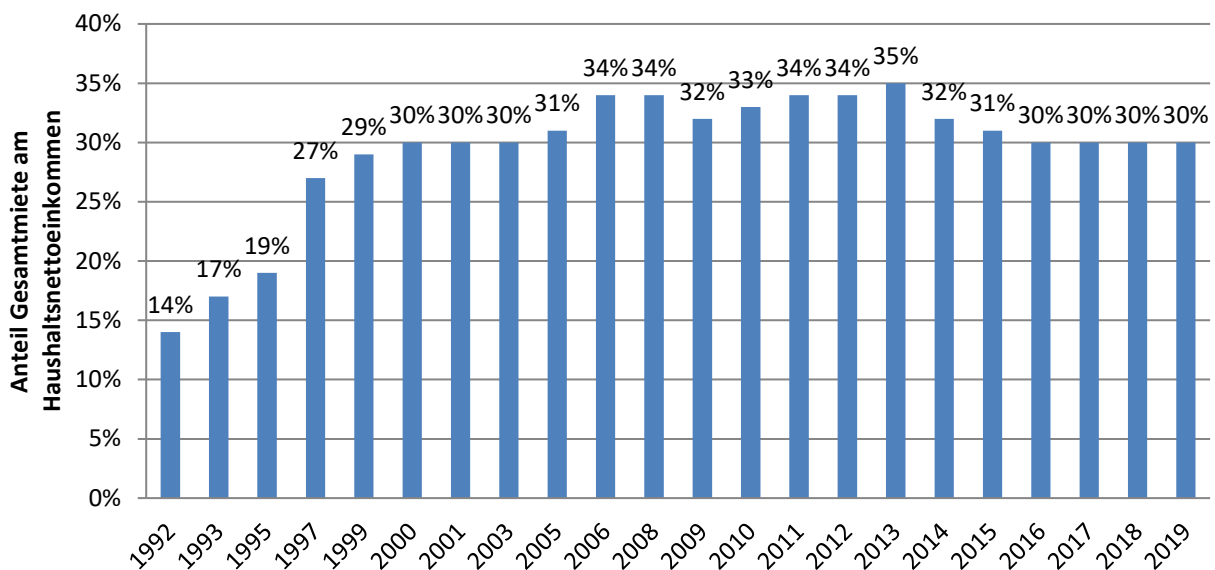
Abbildung 6: Entwicklung der Bestands- und der Angebotsmieten in Leipzig (2010-2019)



Datenquelle: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen, Kommunale Bürgerumfragen; Empirica-Preisdatenbank

Leipzig ist damit in Bezug auf die Mieten zwar immer noch eine Niedrigpreisstadt und die günstigste der großen Großstädte Deutschlands, aber sie ist eben auch eine Niedrigeinkommensstadt. Das bildet sich in der Entwicklung der Mietbelastungsquote ab, die seit vielen Jahren im Rahmen der kommunalen Bürgerumfrage in Leipzig erhoben wird. Hier zeigt sich ähnlich wie bei den Bestandsmieten eine starke Steigerung in den 1990er Jahren auf 30%. Danach blieb die Mietbelastungsquote einige Jahre bei diesem Wert und ist dann Mitte der 2000er Jahre erstaunlicherweise sogar auf ca. 34-35% gestiegen (vgl. Abbildung 7). Das könnte ein Reflex auf den schlechten Arbeitsmarkt und die niedrigen Einkommen damals gewesen sein. Ende der 2000er/Anfang der 2010er Jahre, als Leipzig als „Armuthauptstadt Deutschlands“ galt, war die Mietbelastungsquote am höchsten. Nach 2013 ging die Mietbelastungsquote dann leicht auf wieder um die 30% zurück (ebd.). Eine ähnliche Entwicklung konnte bei einer Auswertung der Mikrozensusdaten für Leipzig festgestellt werden. Demzufolge betrug deren Median im Jahr 2006 29,5%, 2010 dann 29,2%, 2014 27,1 und 2018 26,1% - über den Zeitverlauf ein Rückgang von 3,4 Prozentpunkten, damit lag Leipzig dann 2018 unter dem Durchschnitt der großen Städte, der 29,8% betrug (Holm et. al. 2021: 109). Der Rückgang des Anteils der Haushalte mit einer Mietbelastungsquote von über 30% und über 40% fiel sogar noch deutlicher aus (ebd.: 111 ff.). Der Hintergrund dafür sind die sinkenden Arbeitslosenzahlen und steigenden Einkommen im Zuge der Wirtschaftskonjunktur seit Anfang der 2010er Jahre. Die Mietbelastungsquote befindet sich derzeit in Leipzig auf einem Niveau, das als Richtwert angegeben wird, höher sollte sie möglichst nicht liegen. Bereits bei einem solchen Mittelwert haben bestimmte Gruppen schon eine überproportionale Mietbelastung, etwa Einpersonenhaushalte, Alleinerziehende, große Familien, GeringverdienerInnen, MigrantInnen, Geflüchtete u.a.

Abbildung 7: Entwicklung der Mietbelastungsquote in Leipzig 1992-2019



Anteil der Gesamtmiete am Haushaltsnettoeinkommen

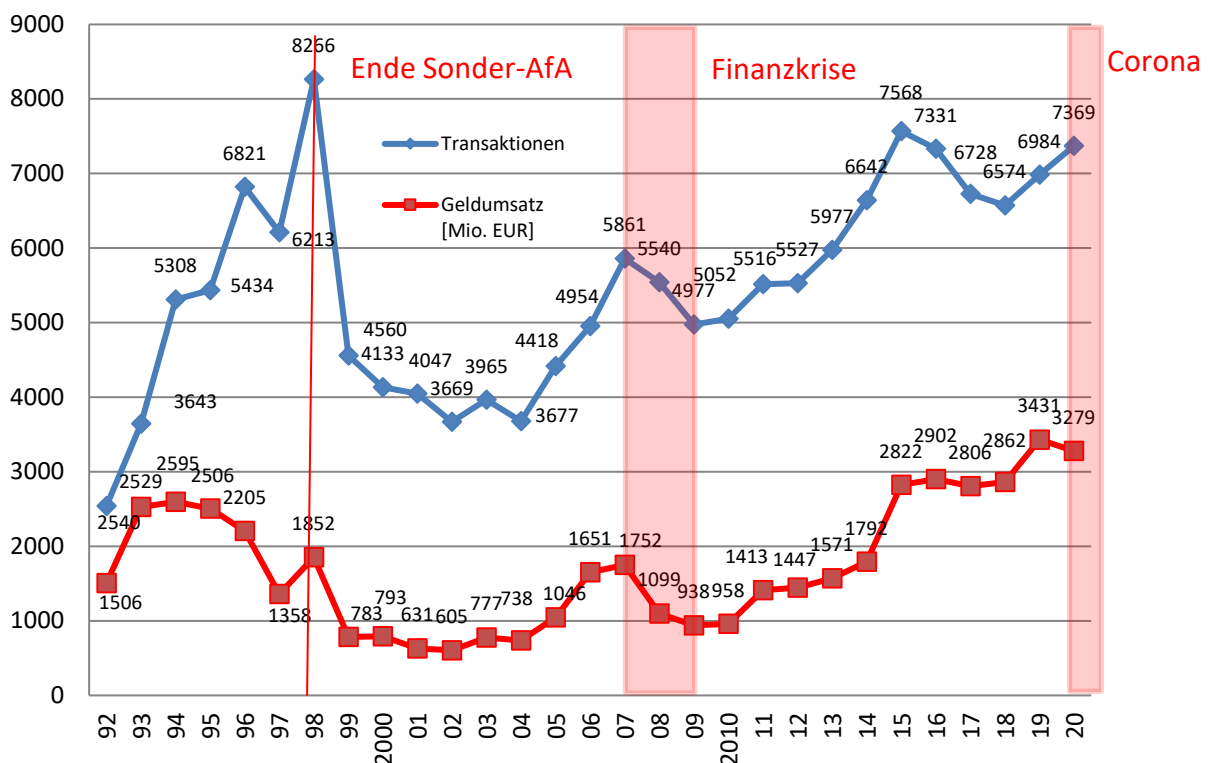
Datenquelle: Amt für Statistik und Wahlen, kommunale Bürgerumfragen 1992-2019

An dieser Stelle sind auch die Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt interessant, da diese Einfluss auf das Neubau- und Sanierungsgeschehen haben. Leipzig hat sich in den 2010er Jahren als „Eldorado für Kapitalanleger“ aus dem gesamten Bundesgebiet etabliert, heißt es in mehreren Berichten der UniCreditBank (UniCreditBank AG 2017: 4, dies. 2020: 4). Engel & Völkers hat im Jahr 2017 in einem Marktbericht darauf verwiesen, dass Leipzig zunehmend in den Fokus von Investoren rücke und zu den aufstrebenden Städten in Deutschland zähle (Engel & Völkers 2017). Leipzig wurde im Jahr 2020 als einer der begehrtesten Standorte für Anlageimmobilien bezeichnet (Engel & Völkers 2020: 8). Des Weiteren wird Leipzig zu den Top-9-Städten gezählt (Consus Real Estate AG 2020: 46). Und für den Geschäftsführer der Leipziger Pisa Immobilienmanagement ist Leipzig „ein Star am Immobilienhimmel“ (Pisa Immobilienmanagement 2019: 5).

Diese Entwicklung lässt sich auch an den Daten der Transaktionen und der Umsätze auf dem Immobilienmarkt ablesen, sie zeigen sehr schön dessen zyklische Entwicklung. Man kann einen ersten Immobilienzyklus erkennen, der Anfang der 1990er Jahre einsetzte, wo die Transaktionen und zunächst auch die Umsätze eine rasche Steigerung erfuhren (vgl. Abbildung 8). Dieser Zyklus fand dann aber 1998 mit knapp 8.300 Transaktionen seinen Höhepunkt und sein abruptes Ende, als die steuerlichen Abschreibungen nach Sonder-AfA für Neubauten und Sanierungen ausliefen. Danach hatten Transaktionen und Umsätze jahrelang niedrige Werte, in einer Reihe von Quartieren in Leipzig bewegte sich garnichts, sodass es sogar schwierig war, Bodenrichtwerte zu bilden. Mitte der 2000er Jahre begann sich der Immobilienmarkt dann aber wieder zu beleben, die Zahl der Transaktionen nahm zu und, etwas verhaltener, die Umsätze. Dieser Aufschwung wurde jedoch schon nach kurzer Zeit durch die Finanzkrise abgebremst, Transaktionszahl und Umsätze gingen zurück, wenngleich nicht auf die vormaligen niedrigen Werte. 2009/10 wurden die jeweiligen Tiefstände erreicht, danach setzte wieder ein langsamer Aufwärtstrend ein, der sich 2012/13 dynamisierte (ebd.). Die Transaktionen erreichten dann

schon 2015 ihren höchsten Wert, fielen danach drei Jahre infolge und stiegen 2019 und 2020 wieder an. Die Umsätze stagnierten nach 2015 auf einem sehr hohen Niveau bei 2,8 Milliarden Euro – ein Indiz für steigende Preise – und stiegen 2019 auf ihr Allzeithoch von 3,4 Milliarden Euro. Im ersten Jahr der Corona-Pandemie stieg die Zahl der Transaktionen sogar noch, während der Umsatz leicht zurückging (ebd.), das ist zunächst ein Indiz dafür, dass der Immobilienmarkt noch nicht von der Krise betroffen ist. Möglicherweise verläuft die Entwicklung ganz anders als während der Finanzkrise in den Jahren nach 2007 als die Transaktionen und Umsätze rückläufig waren und einige Jahre brauchten, um wieder das Niveau von vor der Krise zu erreichen (Abbildung 8).

Abbildung 8: Transaktionen und Umsätze auf dem Leipziger Immobilienmarkt 1992-2020

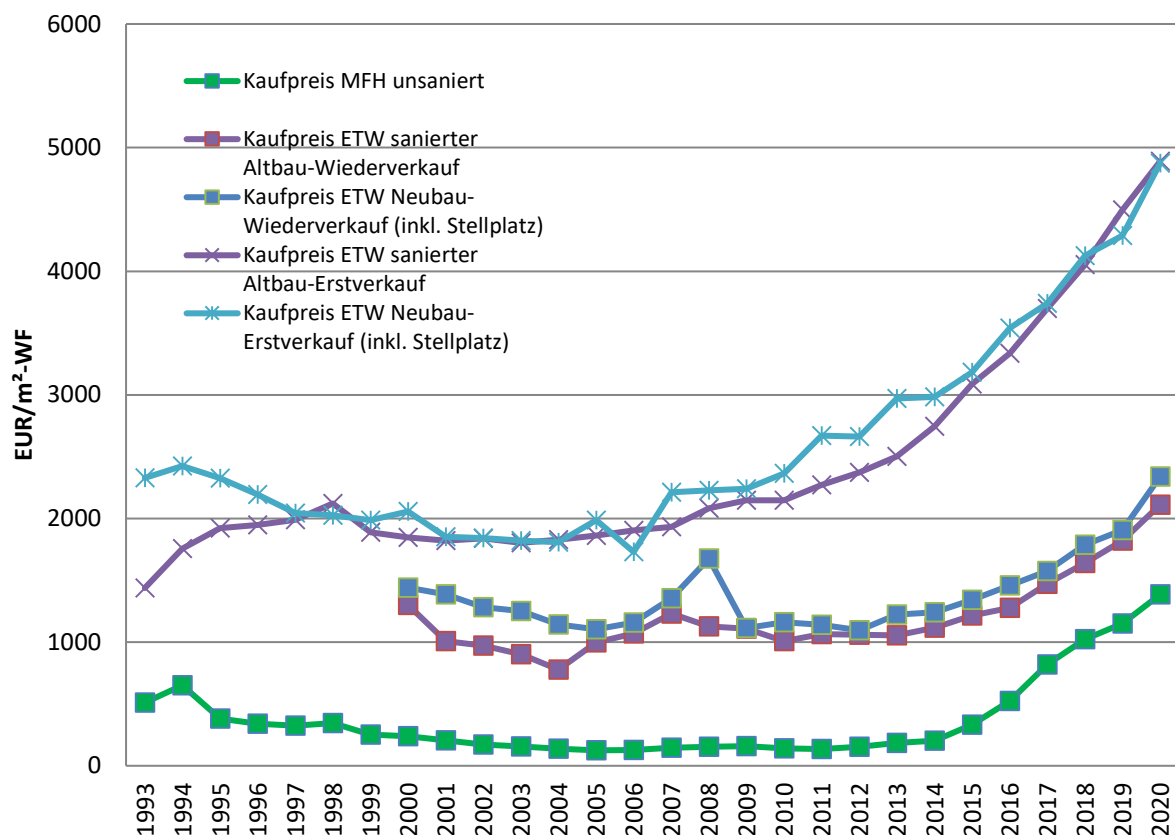


Datenquelle: Gutachterausschuss der Stadt Leipzig 1993-2021

Was die Immobilienpreise betrifft, so hatten die Preise für sanierten Altbau von Anfang bis Ende der 1990er Jahre ein Steigerung erfahren, danach stagnierten sie einige Jahr und stiegen zunächst leicht an, seit Anfang der 2010er Jahre erfahren sie eine dynamische Steigerung und haben sich bis 2020 mehr als verdoppelt (vgl. Abbildung 9). Die Preise für den Neubau erreichten demgegenüber bereits 1994 einen ersten Höchstwert und gingen danach im Zuge des Baubooms der 1990er Jahre allmählich bis Anfang der 2000er Jahre zurück. Im Jahr 2006 gab es einen kleinen Einbruch, dann wieder einen Anstieg und in der Zeit der Finanzkrise eine kurze Stagnationsphase (ebd.). Seit Anfang der 2010er Jahre steigen die Neubaupreise etwa im gleichen Maße wie die beim Altbau nach Sanierung. Die Entwicklungen im Wiederverkauf von Alt- und Neubauten verliefen ein wenig anders, hier gaben die Preise von Anfang bis Mitte der 2000er Jahre nach, danach stiegen sie an, z.T. deutlich wie der Wiederverkauf Neubau bis 2008. Danach fielen die Preise in beiden Segmenten, z.T. deutlich, stagnierten dann bis ca.

Mitte der 2010er Jahre und erfahren seitdem parallel einen Aufwärtstrend, allerdings nicht so dynamisch wie andere Segmente. Bei den Preisen für unsanierte Wohnungen und Häuser gab es zunächst einen starken Anstieg, die schon Mitte der 1990er Jahre einen ersten Höchststand mit 650 Euro erreichten (vgl. Abbildung 9). Danach gaben die Preise in diesem Segment nach und stagnierten von Anfang/Mitte der 2000er Jahre bis Mitte der 2010er Jahre auf einem extrem niedrigen Niveau. Seit Mitte der 2000er Jahre erfahren sie jedoch einen dynamischen Anstieg und erreichten 2020 mit knapp 1.385 € ein Allzeithoch. Dieser doch recht bemerkenswerte Anstieg – fast eine Versiebenfachung – dürfte einerseits auf die zunehmende Verknappung unsanierter Wohnungsbestände, andererseits auf Spekulation zurückzuführen sein.

Abbildung 9: Immobilienpreise in Leipzig (1993-2020) (in €/m²)



Datenquelle: Gutachterausschuss der Stadt Leipzig 1993-2021

Das Bemerkenswerteste bei den Preisentwicklungen in allen Segmenten ist, dass diese weit weniger den zyklischen Entwicklungen folgen, wie die Transaktionen und die Umsätze. So gab es zwar nach dem Auslaufen der Sonder-AfA einen gewissen Rückgang und eine lange Stagnation, aber durch die Finanzkrise 2007 ff. nur eine Abflachung des Aufschwungs. Im ersten Corona-Jahr sind die Preise in allen Segmenten weiter gestiegen. Da Leipzig ein Anlegermarkt ist und derzeit angesichts der niedrigen Zinsen viel Kapital in Immobilien angelegt wird, könnte sich diese Entwicklung weiter fortsetzen. Von den steigenden Immobilienpreisen geht jedenfalls schon seit einigen Jahren ein steigender Druck auf die Mietpreise aus. Die Immobilienpreise haben sich in Leipzig in starkem Maße von der Mietpreisentwicklung abgekoppelt, es gibt bereits Stimmen, die vor einer Immobilienblase warnen, da die überteuerten Wohnungen nicht mehr abvermietet werden können. Ein weiterer

negativer Effekt der gestiegenen Immobilienpreise ist auch die Verteuerung der Sanierungen. Angesichts einer Versiebenfachung der Preise für unsanierte Wohnungen können sie nach der Sanierung praktisch nur noch in den oberen Preissegmenten angeboten und vermietet werden – falls sich dafür noch genügend zahlungskräftige MieterInnen finden.

In den nächsten Jahren soll in Leipzig viel gebaut werden, allein in drei neue Quartiere (Lindenauer Hafen, Eutritzscher Bahnhof, Westseite Hauptbahnhof) sowie einige weitere größere Wohnbauvorhaben werden schon rund 2,3 Mrd. Euro investiert und allein in diesen drei neuen Quartieren sollen ca. 4350 Wohnungen entstehen (LVZ 2019). Dazu kommen zahlreiche kleinere Investitionen, die Neubauten der LWB und der Genossenschaften. Die Zahl der jährlichen Neubauten ist schon 2018 auf über 2000 Wohneinheiten gestiegen und könnte in den nächsten Jahren bei ca. 2500 Einheiten jährlich liegen, die Kommune rechnet in ihrer Bevölkerungsvorausschätzung mit einer Steigerung der Neubauzahlen auf über 3000 Wohneinheiten/Jahr (Stadt Leipzig 2019c: 17). Wenn neben dem Neubau auch die Sanierung zulegt und sich die Zuwanderung im Zuge der Coronakrise moderat gestaltet, dann könnte der Wohnungsbedarf rein zahlenmäßig gedeckt werden. Es besteht aber ein Mismatch zwischen den teuren neuen und sanierten Wohnungen und der Nachfrage nach preiswerten Wohnungen. Dem kann lediglich mit der sozialen Wohnraumförderung begegnet werden und auch das nur partiell, denn die öffentlich geförderten Wohnungen sind nicht preiswert, sondern mittelpreisig. Im Segment der (sehr) teuren neuen Wohnungen gibt es seit 2019 Vermietungsprobleme und bildet sich ein neuer Leerstand aus, der sich im Zuge der Corona-Krise vergrößern und ein Ende des Baubooms einläuten könnte.

2.3 Zur Rolle einzelner Wohnungsmarktakeure

Die Leipziger Wohnungsbaugesellschaft (LWB) ging 1991 aus der ehemals volkseigenen Gebäudewirtschaft Leipzig (GWL) hervor. Sie übernahm zwar einen großen Wohnungsbestand von 137.000 WE aber auch eine sehr hohe Schuldenbelastung, die sich aus Altschulden sowie einer anfangs verfehlten Sanierung zusammensetzen. Seitdem steht die LWB unter einem beständigen Konsolidierungsdruck, der zu großen Privatisierungen geführt hat. Im Zuge dessen gab es auch mehrere Paketverkäufe, auch an große internationale Investoren. In den 1990er Jahren wurden größere Bestände restituiert und privatisiert, übrig geblieben ist ein Kernbestand, der vor allem aus Plattenbauwohnungen in Großwohnsiedlungen besteht. Dieser wurde ab den 1990er Jahren sukzessive saniert und modernisiert. Die LWB war von den Wohnungsleerständen Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre überproportional betroffen. Auf Beschluss des Stadtrates hat sich die LWB am Stadtumbau in den 2000er Jahren beteiligt, sie trug mit dem Abriss von ca. 10.000 WE dessen Hauptlast – das führte freilich auch zu einer zusätzlichen Reduktion ihres Bestands. In den 2010er Jahren trennte sich die LWB von ihrem sogenannten „Streubesitz“, wie z.B. einzelnen unsanierten Häusern in innerstädtischen Lagen. Nach dem Stand von 2020 befinden sich noch ca. 35.000 Wohnungen im Bestand der LWB, damit hat sie noch einen Anteil von ca. 10% am Gesamtbestand. Erst seit 2011 schreibt die LWB schwarze Zahlen, 2018 betrug ihre Schuldenlast immerhin noch 589 Mill. Euro. Die LWB verfolgt sozialpolitische Ziele, die in ihren Unternehmenszielen festgeschrieben sind, u.a. die Versorgung von Hartz IV-Bedarfsgemeinschaften, Geflüchteten und Wohnungslosen mit Wohnraum. Entsprechend hält die LWB etwa ein Drittel ihres Bestands im KdU-fähigen Segment vor. Die durchschnittliche Kaltmiete von LWB-Wohnungen betrug 2018 5,34 €/m²

und lag damit unter der für ganz Leipzig ermittelten Durchschnittsmiete von 5,88 €/m². Die LWB-Mieten sind in den letzten Jahren moderat, unterhalb der Inflationsrate gestiegen. Seit Anfang der 2010er Jahre wurden im Zuge der Neuausrichtung der Leipziger Wohnungspolitik die Eigentümerziele mehrfach geändert. Mit dem letzten Änderungsbeschluss durch den Stadtrat im Jahr 2017 soll die LWB ihren Bestand nunmehr um ca. 5.000 auf 40.000 WE bis 2025 aufstocken, um ihren Anteil am Gesamtbestand zu halten und in möglichst vielen Ortsteilen vertreten zu sein. Auch der Neubau soll sozialpolitischen Zielen dienen, 30% davon sollen mit einer sozialen Wohnraumförderung erfolgen. Die LWB wird damit wieder eine größere Rolle für die Wohnungspolitik spielen, vor allem in den preiswerten Segmenten.

Wohnungsgenossenschaften sind schon lange in Leipzig vertreten, die erste Genossenschaft wurde Ende des 19. Jahrhunderts gegründet, in den 1920er Jahren sowie nach dem Zweiten Weltkrieg folgten weitere Gründungen. Die Genossenschaften haben ihre Bestände vor allem in den 1920er und in der DDR-Phase sukzessive erweitert, sie bestehen daher vor allem aus Zwischenkriegs- und Nachkriegsbauten sowie Plattenbauten in kleinen und großen Großwohnsiedlungen. Im Jahr 1991 befanden sich ca. 65.000 WE im Bestand der Genossenschaften, das war ein hoher Anteil von ca. 25% des damaligen Gesamtbestands. In den 1990er Jahren erfolgten keine Erweiterungen mehr, vielmehr konzentrierten sich die Genossenschaften auf die Modernisierung und Sanierung vor allem der älteren, aber auch der Plattenbaubestände. Auch die Genossenschaften waren von den Leerständen stark betroffen und haben sich in den 2000er Jahren am sogenannten „Pakt der Vernunft“ und dem Stadtumbau beteiligt. Sie trugen etwa ein Viertel der Abrisse, vor allem in der Großwohnsiedlung Grünau. Dadurch sowie durch Verkäufe reduzierten sich ihre Bestände auf ca. 53.000 WE (2017), das sind ca. 16% des derzeitigen Gesamtbestands. Ähnlich wie die LWB vermieten auch die Wohnungsgenossenschaften ihre Bestände vor allem im preisgünstigen Segment, für 2019 gaben die sechs großen Leipziger Genossenschaften eine Durchschnittsmiete von 5,03 €/m² - deutlich unter der städtischen Durchschnittsmiete an (Presemitteilung Leipziger Genossenschaften 22.5.2019). Infolge der durch die Zuzüge gewachsenen Nachfrage reduzierten sich auch in den Beständen der großen Genossenschaften die Leerstände, der marktaktive Leerstand (einschließlich Fluktuation) wurde 2019 mit 3.200 und einer Quote von 6,8% angegeben (ebd.). Vier Leipziger Wohnungsgenossenschaften haben sich schon vor einigen Jahren zur Plattform „Wohnen bei uns“ zusammengeschlossen. Während der Erarbeitung des wohnungspolitischen Konzepts 2014/15 haben die Genossenschaften partiell auch mit privaten Wohnungsunternehmen kooperiert und z.B. gemeinsame Positionspapiere verfasst. Dabei wandten sie sich vor allem gegen (zu) starke Regulierungen des Leipziger Wohnungsmarktes, insbesondere gegen die Mietpreisbremse. Die Genossenschaften investieren bereits seit einigen Jahren wieder in ihre Bestände und verfolgen seit Mitte der 2010er Jahre eine sehr vorsichtige Politik der Erweiterung durch einzelne Neubauten. Mit Blick auf ihre noch vorhandenen Leerstände stehen sie den politischen Forderungen nach einer deutlichen Steigerung des Neubaus skeptisch gegenüber. Neben den traditionellen gibt es mittlerweile auch zwei neue Genossenschaften, so ging in den 1990er Jahren aus den Hausbesetzungen in Leipzig-Connewitz die Alternative Wohngenossenschaft Connewitz (AWC) hervor und 2018 wurde aus der Leipziger Hausprojekteszene heraus die Solidarische Wohnungsgenossenschaft (SOWO) gegründet. Die beiden verfügen aber nur über sehr kleine Bestände, so befinden sich 13 Häuser in Besitz der AWC (drei weitere wurden in Eigenregie

von der LWB übernommen), die SOWO hat derzeit fünf Häuser (siehe: <https://sowo-eg.org/haeuser/>).

Der Neubau und die Sanierung werden in Leipzig in den 2010er Jahren von privaten Wohnungs- und Immobilienunternehmen dominiert. In Leipzig ansässige Firmen wie die Stadtbau, CG Group bzw. CG Elementum oder die GRK-Holding sind bereits in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre aktiv geworden und haben Häuser und Grundstücke aufgekauft. Kurz unterbrochen durch die Finanzkrise starteten sie dann Anfang der 2010er Jahre kleinere Sanierungs- und Neubauprojekte, später auch größere Vorhaben, wie z.B. das „Brunnenviertel“ in Lindenau mit über 500 Wohnungen. Die sanierten und die Neubauwohnungen werden in der Regel am Anlagemarkt verkauft und anschließend vermietet. Anders noch als in den 1990er Jahren als viele Kleinanleger Wohnungen bzw. Anteile erwarben, sind es jetzt auch große Renten-, Anlage- und Investmentfonds oder große Wohnungs- und Immobilienunternehmen, die ganze Projekte oder größere Bestände im Paket erwerben. Derzeit sind einige größere Neubauprojekte in Vorbereitung bzw. Realisierung, so planen die Stadtbau und die BUWOG/Vonovia am Bayrischer Bahnhof ca. 1.600 WE mit einer Investitionssumme von ca. 600 Mill. €. Am Eutritzscher Freiladebahnhof (Quartier 416) hat die CG-Gruppe das Projekt entwickelt und werden IMFAR/STRABAG im Jahr 2022 mit dem Bau von ca. 2.100 WE beginnen, hierfür wird ca. eine Mrd. € investiert. Und das Unternehmen „Leipzig 1“ will an der Westseite des Hauptbahnhofs ca. 650 WE für 300 Mill. € errichten (LVZ 2019). Die neuen Wohnungen werden bislang im gehobenen und Luxussegment vermietet, bei den drei Großprojekten gibt es jetzt städtebauliche Verträge, die 30% geförderten Wohnraum beinhalten (das sind derzeit 6,50 €/m² Kaltmiete). Die privaten Wohnungs- und Immobilienunternehmen haben sich durch ihre strategischen Flächen- und Immobilienkäufe im Neubau und in der Sanierung auf mittlere Sicht eine beherrschende Marktmacht gesichert. Seit Jahren sind auch national und international agierende Unternehmen in Leipzig aktiv, wie die Vonovia, die Deutsche Wohnen sowie BCRE, Grand City Property oder Westgrund. Allein der Vonovia gehören in Leipzig bislang 6.500 Wohnungen, mit den neuen werden es dann knapp 8.000 sein. Dieses Segment dürfte daher in Zukunft stetig wachsen, es ist bereits gegenwärtig größer als das der kommunalen Wohnungsgesellschaft LWB (vgl. Abbildung 3).

3. Wohnungspolitik in Leipzig

3.1 Problemdefinition und Agenda-Setting

In Leipzig waren einige spektakuläre Verdrängungsfälle in der Innenstadt in den Jahren 2011/12 Auslöser öffentlicher Gentrifizierungsdebatten (vgl. Rink 2015). Zunächst machten zahlreiche Stadtratsinitiativen verschiedener Fraktionen (Die Linke, SPD, Bündnis 90/Grüne) auf die damit verbundenen Probleme aufmerksam. Sie kritisierten die anhaltende Privatisierung kommunaler Bestände, forderten den Erhalt von Clubs oder den Schutz von Freiräumen und Zwischennutzungen. Auch das Thema Wohnungspolitik gelangte dabei auf die Agenda und spielte bei den Wahlkämpfen der Jahre 2012 bis 2014 (Oberbürgermeister-, Kommunal- und Landtagswahlen) eine zunehmende Rolle. Die Frage, ob es in Leipzig wohnungspolitischen Handlungsbedarf gebe, wurde jedoch sehr kontrovers diskutiert, zumal im Jahr 2009 erst das letzte wohnungspolitische Konzept verabschiedet worden war (Brecht 2015). Während einige Experten bei anhaltend hoher Zuwanderung schon in zwei bis drei Jahren mit einem

angespannten Markt rechneten, betonten Vertreter der Wohnungswirtschaft, der Markt würde sich lediglich „normalisieren“. Stadtpolitik und -verwaltung erkannten zunächst allenfalls einen künftigen Mangel an preiswertem Wohnraum, auf den man sich rechtzeitig vorbereiten könne. Akteure wie das 2012 gegründete Netzwerk „Stadt für alle“ warnten demgegenüber frühzeitig vor der Verknappung preiswerten Wohnraums. Das Netzwerk verwies diesbezüglich auf die hohe Armutsquote, das generell geringe Einkommensniveau und die hohe Mietbelastungsquote in Leipzig (Stadt für alle 2015).

Bereits 2011 wurden durch die Ergebnisse des Zensus die Leipziger Einwohnerzahl um etwa 20.000 Einwohner nach unten korrigiert. Die Ergebnisse der ebenfalls 2011 durchgeführten Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) wurden 2013 und 2014, zu Beginn bzw. während der wohnungspolitischen Diskussionen, bekanntgegeben und erbrachten für Leipzig ca. 12.000 WE Leerstand mehr. Die Leipziger Stadtverwaltung war für 2012 von 27.000 leeren Wohnungen und einer hohen Quote von 8% (Stadt Leipzig 2012: 9) ausgegangen, die GWZ hatte im Jahr 2011 39.000 leere WE und eine sehr hohe Leerstandsquote von 12,1% erbracht. Das hatte durchaus Einfluss auf das Agenda-Setting, indem es den Druck aus der Debatte nahm und Kritikern, wie etwa Stadt für Alle, eines der wichtigsten Argumente entschärfte. Das Agenda-Setting mündete dann 2013 in den Stadtratsbeschluss zur Erarbeitung eines neuen wohnungspolitischen Konzepts, die politischen Parteien entwickelten dazu in den Folgejahren programmatische Positionen.

Die Frage, ob und wenn ja, in welchem Umfang Wohnungsneubau notwendig ist und ob Leipzig überhaupt einen angespannten Wohnungsmarkt hat, wurde jedoch von einigen Akteuren weiter kontrovers diskutiert und unterschiedlich bewertet. Im Zentrum dieser öffentlich geführten Debatte stehen weiter die Leerstandsquote und die damit verbundene Frage der Anspannung des Wohnungsmarktes. So schätzten etwa die „Leipziger Immobilienmarktakteure (private und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen) ein, dass sich die Entwicklung Leipzigs und damit auch des Immobilienmarktes sich zum ersten Mal seit der Wende stabilisiere (WR Imocom 2014). Sie sprachen von einer „zwanzigjährigen Übergangssituation“ bzw. einer „ostdeutschen Ausnahmesituation, die nirgendwo in normal funktionierenden Städten und Gemeinden anzutreffen ist“ (ebd.: 2). Sie forderten eine „belastbare Marktbeschreibung“ und verwiesen auf die durch die GWZ 2011 mit mehr als 10.000 WE erbrachten viel höheren Leerstände in Leipzig sowie die nach wie vor gegebene Verfügbarkeit von bezahlbaren Wohnungen (ebd.: 1f.). Auch in den Folgejahren spielten die Leerstände weiter eine zentrale Rolle in der wohnungspolitischen Diskussion, die Genossenschaften haben dazu in mehreren Pressemitteilungen und Papieren immer wieder Stellung bezogen. Zuletzt verwiesen sechs Genossenschaften auf den ausreichenden Leerstand und die vorhandene Fluktuation, sie bezweifelten die von der Stadt angegebene Leerstandsquote von unter 2% und gehen demgegenüber von 4 bis 5% Leerstand aus, „also einem funktionierenden Wohnungsmarkt“, als „stabil und im Gleichgewicht befindlich“ (Leipziger Genossenschaften 2019). Außerdem läuft auch die Gentrifizierungsdiskussion weiter und wird immer wieder von Verdrängungsfällen aktualisiert, dazu finden dann auch öffentliche Veranstaltungen statt, auf denen nicht nur jeweils der spezifische Fall, sondern der Prozess insgesamt diskutiert und z.T. Forderungen formuliert werden. Während einige Akteure, wie

etwa die Wohnungsunternehmen, das Problem bagatellisieren, wird es von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Teilen der Medien problematisiert und skandalisiert.

3.2 Hintergrund: Zur Entwicklung der Leipziger Wohnungspolitik

Die Stadt Leipzig hat schon in ihrem ersten Konzept aus dem Jahr 1994 der Wohnungspolitik eine große Rolle eingeräumt. Für die neue Wohnungspolitik wurde das übergeordnete Ziel verfolgt, „dass alle Bewohner entsprechend ihren finanziellen Möglichkeiten und den unterschiedlichen Bedürfnissen bezahlbaren Wohnraum finden“ (Stadt Leipzig 1994: 5). Vor dem Hintergrund der aus der DDR nachwirkenden Wohnungsnot sowie des Modernisierungs- und Sanierungsstaus wurde eine rasche Erneuerung und Verbesserung der Wohnverhältnisse aus dem Bestand heraus angezielt (ebd.). Dabei ging man von einem erheblichen Nachholbedarf und einer steigenden Nachfrage vor allem nach kleinen Wohnungen aus. So wurde für das Jahr 2010 eine Bevölkerungszahl von 500.000 Einwohnern prognostiziert und ein Bedarf von 255.000 Wohneinheiten errechnet (ebd.: 46). Da die Zahl der Wohnungen 1991 nur 231.000 betragen hatte, ergab sich ein Fehlbestand, der durch Neubau geschlossen werden sollte. Um Sanierung und Modernisierung zu finanzieren sowie um zur Bildung von Wohneigentum beizutragen, sollten „wesentliche Teile“ des kommunalen Wohnungsbestandes veräußert werden (ebd.: 5). Damit sollte zugleich ein Beitrag zu einem weiteren übergreifenden Ziel geleistet werden, der Entwicklung eines „funktionierenden Wohnungsmarktes“ (ebd.). Um einkommensschwache Schichten zu versorgen, sollte ein belegungs- und mietpreisgebundener Bestand geschaffen werden. Wie oben dargestellt flossen in den 1990er Jahren erhebliche öffentliche und private Investitionen in die Sanierung der Bestände sowie den Neubau, während die Einwohner- und Haushaltszahl rückläufig war.

Die aus dieser Konstellation resultierenden massiven, ja extremen Wohnungsleerstände um das Jahr 2000 führten dann zu einem politischen Richtungswechsel und zur Neuformulierung der Wohnungspolitik in einem 2002 verabschiedeten Konzept. Man ging nun von einer gesicherten Wohnungsversorgung aller Einkommensgruppen aus, da sich aufgrund des Leerstands der Wohnungsmarkt zu einem „Mietermarkt“ entwickelt habe (Stadt Leipzig 2002: 10; Brecht 2015: 58). Angesichts dessen wären „neue Strategien der Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik erforderlich (Stadt Leipzig 2002: 3). Um das Angebot der geschrumpften Nachfrage anzupassen, seien Rückbaumaßnahmen vor allem in den Großwohnsiedlungen erforderlich. Dazu wurde im Stadtumbau der Abriss von ca. 20-25.000 Wohneinheiten (ca. 8% des damaligen Bestands) im Zeitraum zwischen 2002 und 2020 ins Auge gefasst. Zugleich war man aber an einer Steigerung der Attraktivität des Leipziger Wohnungsmarktes interessiert, um wieder Einwohner in die Stadt zu locken und die Nachfrage zu steigern. Dazu sollten Aufwertungsmaßnahmen in den innerstädtischen Altbaubeständen dienen, die von der Imagekampagne „Leipziger Freiheit“ begleitet wurden. Um junge (Mittelschicht)Familien in der Stadt zu halten, wurden das Selbstnutzer- und das Stadthausprogramm aufgelegt, die die Eigentumbildung im Bestand bzw. durch den Eigenheimbau auf innerstädtischen Brachen unterstützten. Durch die Mietpreisanpassungen in den 1990er Jahren waren die Mietbelastungen enorm gestiegen, für das Jahr 2000 ging man von einer Quote von 30% aus. Daraus wurden eine „stärker subjektbezogene Förderung und Mietpreisbindungen für ... bedürftige Haushalte abgeleitet (Stadt Leipzig 2002: 10). Im Sinne einer „übergreifenden Stadtpolitik“ sollten die „subjektbezogenen Aufgaben der

Wohnungspolitik in die Sozialpolitik und die objektbezogenen Aufgaben in die Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik eingebunden werden“ (ebd.). Bereits im Jahr 2000 war ein Stadtentwicklungsplan Wohnen und Stadterneuerung erarbeitet worden, das wohnungspolitische Konzept wurde in den Stadtentwicklungsplan (Step) integriert. In diesem Kontext wurde das Wohnungsamt aufgelöst, „Wohnen“ war nun nicht mehr ein eigenständiger Bereich eines Beigeordneten. Vielmehr wurden Teile in die Abteilung „Wohnhilfen“ im Sozialamt integriert, der übrige Teil wurde dem Dezernat Stadtentwicklung und Bau zugeschlagen. Um den Wohnungsmarkt systematisch zu beobachten und die Wirkungen des Stadtumbaus zu messen, entwickelte man ein Wohnungsmarktmonitoring, das seit 2002 regelmäßig durchgeführt und in Berichten dokumentiert wird (vgl: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/raumbeobachtung-und-monitoring/monitoring-wohnen/>)

In den Jahren 2008 und 2009 nahm die Stadt Leipzig am Programm „Kommunale Konzepte Wohnen“ des BBSR teil (BBSR 2009: 41 ff.) und erarbeitete ein neues wohnungspolitisches Konzept. Zusätzlich zu dem seit 2002 betriebenen Wohnungsmarktmonitoring beruhte es auf einer breit angelegten Analyse des Wohnungsmarktes. Dazu erfolgte eine Analyse und Formulierung eines wohnungspolitischen und Wohnraumversorgungskonzepts, die als Fachkonzept Wohnen in das integrierte Stadtentwicklungskonzept (SEKo) eingeordnet wurden. Bei diesem wohnungspolitischen Konzept wurde erstmals auf eine Kooperation mit Wohnungsmarktakteuren gesetzt, an der dazu eingerichteten Arbeitsgruppe waren neben den Ämtern die Wohnungsgenossenschaften die LWB, Haus & Grund Leipzig sowie der Verband Wohneigentum beteiligt (Stadt Leipzig 2009: 3). Die Wohnungsmarktentwicklung der 2000er Jahre wurde in dem Konzept von 2009 als positiv eingeschätzt, die Bevölkerung sei angewachsen und der Leerstand sei zurückgegangen. Für das Jahr 2007 war der Leerstand auf ca. 42.000 Wohneinheiten (ca. 13%) geschätzt worden, davon rund 25.000 markttaktiv (Stadt Leipzig 2009: 4). Trotz prognostizierter weiter steigender Einwohnerzahlen, wurde jedoch keine grundsätzliche Veränderung der Leerstandsproblematik erwartet: „Leipzig wird auch zukünftig einen sehr entspannten Wohnungsmarkt haben“ (ebd.). Damit bleibe aber der Stadtumbau, d.h. der Abriss von Wohnungen, auch zukünftig „ein notwendiger Baustein einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung“ (ebd.). Angesichts der hohen Zahl an Hartz IV-Bedarfsgemeinschaften sowie der vielen einkommensschwachen Haushalte bestehe eine hohe Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum (ebd.). Im Konzept wurden unterschiedliche Entwicklungen in den Beständen konstatiert, so ein Wachstum in der Innenstadt und weitere Schrumpfung in den peripheren Großwohnsiedlungen. Als oberstes Ziel der Leipziger Wohnungspolitik wurde formuliert, „Leipzig als attraktiven und konkurrenzfähigen Wohnungsstandort der Region weiter zu entwickeln und Rahmenbedingungen zu schaffen, damit alle in Leipzig Lebenden entsprechend ihren Wünschen, Bedürfnissen sowie materiellen Möglichkeiten eine adäquate Wohnung finden können“ (ebd.: 8). Zentral dafür sei die Schaffung eines zukunftsfähigen und nachfragegerechten Wohnungsangebots, das einerseits neue Qualitäten und neue Wohnformen, andererseits die Reduzierung des dauerhaft nicht marktgängigen Wohnungsbestands einschlieÙe (ebd.: 8 f.). In Weiterführung des vorherigen Konzepts wurde auf die Eigentumsbildung vor allem von Familien gesetzt, im Selbstnutzer- sowie im Stadthausprogramm. Die LWB solle preiswerte Wohnungen vorhalten, darüber hinaus wurde der Neubau im mittelpreisigen Segment sowie die Förderung von höherpreisigen Wohnprojekten wie z.B. Lofts für eine „zahlungskräftige, kreative Klientel (ebd.: 13)“ angezielt.

Mit dieser differenzierten Strategie, die Abriss und Sanierung, Aufwertung sowie Neubau einschloss, stellte sich die Stadt Leipzig vorsichtig auf die geänderten Rahmenbedingungen ein. Die ab 2009 verfolgte Wohnungspolitik stellte insofern eine Korrektur und Ergänzung des Konzepts von 2002, aber keine Neuausrichtung dar.

3.3 Das neue wohnungspolitische Konzept von 2015

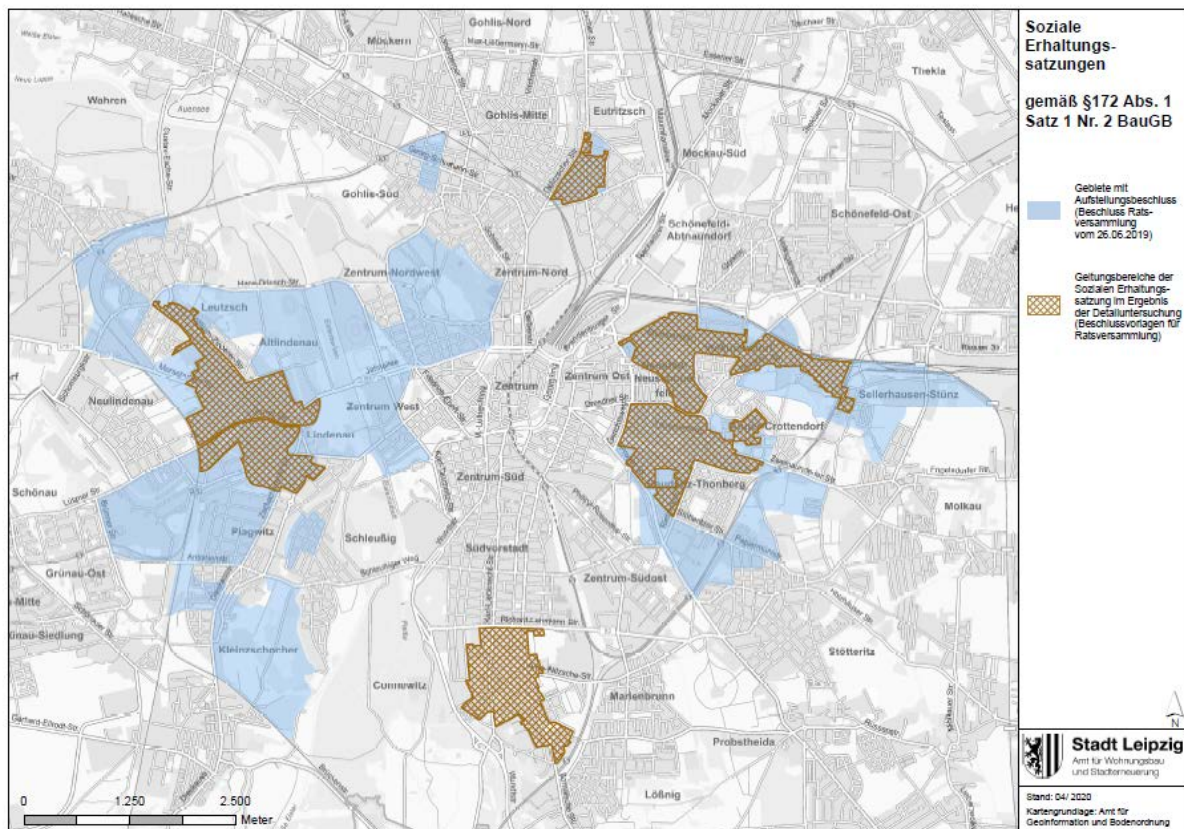
Eine Neuausrichtung der Wohnungspolitik wurde bereits vier Jahre später im Jahr 2013 mit dem Beschluss der Erarbeitung eines neuen wohnungspolitischen Konzepts eingeleitet. Dazu wurde eine Expertenkommission gebildet und ein breiter Beteiligungsprozess gestartet (s.u.). Die Kosten des gesamten Prozesses wurden teilweise von den Wohnungsmarktakeuren (den Wohnungsgenossenschaften, der LWB und privaten Wohnungsunternehmen) getragen. Ausgangspunkt des Beschlusses und des Konzepts war, dass Leipzig Anfang der 2010er Jahre schneller gewachsen war, als dies in den Jahren zuvor erwartet und prognostiziert worden war. Aufgrund der hohen Zuwanderung wachse Leipzig „rasant“ und sei eine der am stärksten wachsenden Großstädte in Deutschland (Stadt Leipzig 2015a: 6). Dies schaffe eine neue Situation auf dem Wohnungsmarkt und mache eine Fortschreibung des wohnungspolitischen Konzepts und eine „Neuausrichtung“ der Leipziger Wohnungspolitik notwendig (Stadt Leipzig 2015: 6). Der Wohnungsneubau und der Erhalt bezahlbarer Wohnungen rückten nunmehr in den Fokus der Wohnungspolitik ähnlich wie nach der Wiedervereinigung (ebd.). Bei der Verabschiedung des letzten wohnungspolitischen Konzepts habe sich der Wohnungsmarkt nach einer Phase hohen Leerstands und intensiven Stadtumbaus konsolidiert (ebd.: 6). Damals hätte es zwar oft keine tragfähigen, aber bezahlbaren Mieten und die Basis für „alternative Wohnformen und kreative Projekte (gegeben), die die Lebensqualität und das Image von Leipzig prägen“ (ebd.: 6). Diese in Leipzig in Zeiten des Stadtumbaus entstandenen Potenziale und Projekte sollten beibehalten werden. Angesichts „abschmelzender Wohnungsleerstände, bislang moderat steigender Mieten sowie ansteigender Neubautätigkeiten gibt es in Leipzig noch keinen angespannten Wohnungsmarkt“ und „keinen Wohnraummangel“, wurde festgestellt (ebd.: 6, 18). Als besondere Herausforderung werden die „Unsicherheiten über den Umfang des weiteren Bevölkerungswachstums“ (ebd.: 6) herausgestellt. Das Konzept basierte auf der Orientierung an mäßigem bis starkem längerfristigem Bevölkerungswachstum, es nehme „aber auch die Risiken einer noch stärkeren oder schwächeren Nachfrageentwicklung in den Blick“ (ebd.: 6): der Mehrbedarf an Wohnungen sei nicht seriös abschätzbar. Das neue wohnungspolitische Konzept solle für Wachstumsbedingungen den Rahmen schaffen und dafür die langfristigen Leitlinien und Strategien formulieren sowie die kurz- bis mittelfristig einzusetzenden Instrumente definieren (ebd.: 7). Die „Förderung von Rückbau zur Wohnungsmarktkonsolidierung ist nicht mehr erforderlich“, eine punktuelle Rückbauförderung solle aber weiter möglich sein (ebd.: 19). Im Konzept wurde von einem Neubauvolumen von 1.000-1.500 WE/Jahr, der Sanierung von ca. 1.500 WE/Jahr, einem Leerstand von etwa 22.000 WE (ca. 6,5%) davon ca. 50% markttaktiv und 50% nicht-markttaktiv sowie einer Mietbelastung von 32% ausgegangen (ebd.: 10). Die Grundlage des neuen Konzepts bildete die Bevölkerungsvorausschätzung von 2013, aus der drei mögliche Entwicklungsszenarien bis 2020 als Orientierung abgeleitet wurden: geringes, mäßiges und starkes Wachstum (außerdem wurde eine Prognose bis 2030 erstellt). Darauf fußend wurden übergreifende Ziele in Form von Leitlinien formuliert. Die übergeordnete Leitlinie knüpft an die bis dato verfolgte

Wohnungspolitik an: Leipzig soll als attraktiver und konkurrenzfähiger Wohnstandort weiterentwickelt werden. Dabei sollen adäquater Wohnraum für alle auch unter Wachstumsbedingungen bereitgestellt und Freiräume für vielfältige Lebensformen als besonderes Merkmal Leipzigs erhalten werden (ebd.: 17). Die „Leitlinie 1: Wohnen in Leipzig – für alle, vielfältig, bezahlbar und wirtschaftlich tragfähig“ beinhaltet die Schaffung zusätzlicher Wohnungen, ein qualitativ vielfältiges Wohnungsangebot, die Schaffung und Erhaltung bezahlbarer Wohnungen sowie die Unterstützung kooperativer Wohnformen (ebd.). Die „Leitlinie 2: Genügend Wohnungen für einkommensschwache Haushalte“ adressiert noch einmal explizit den Punkt preisgünstigen Wohnraum, der vor allem im Bestand erhalten bzw. geschaffen werden soll (ebd.). Dabei bekennt sich die Kommune ausdrücklich zu ihrer besonderen Verantwortung für Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen – eine klare sozialpolitische Positionierung. Mit der „Leitlinie 3: Familien, Senioren und Menschen mit Behinderungen unterstützen“ werden einige spezifische Gruppen angesprochen. In der „Leitlinie 4: Wohnungspolitik als Teil integrierter Stadtentwicklung“ werden übergreifende Gesichtspunkte wie z.B. nachhaltiges Wachstum und Steigerung der Energieeffizienz thematisiert (ebd.). Diese Leitlinie dient der Einbindung von Wohnungspolitik in gesamtstädtische, integrierte Stadtentwicklungspolitik. In der Folge wurde das wohnungspolitische Konzept als Fachkonzept in den INSEK 2030 integriert, der 2018 verabschiedet wurde. Aufbauend auf diesen Leitlinien werden im Konzept eine ganze Reihe, um nicht zu sagen eine Vielzahl an Instrumenten und Maßnahmen aufgeführt und diskutiert, etwa die Absenkung der Kappungsgrenze, die Mietpreisbremse, die Milieuschutzsatzung, das Zweckentfremdungsverbot, die Konzeptvergabe, städtebauliche Verträge u.a. m. (ebd.: 18 ff.). Hier sei auch auf die kooperativen Wohnformen verwiesen, die durch „Beratung und Begleitung, Vernetzung und Kooperation“ unterstützt werden sollen (ebd.: 20). Sie nehmen damit eine ungewöhnlich große, um nicht zu sagen herausgehobene Rolle im Konzept ein, denn „vielfältige Wohnformen, kooperative Hausprojekte, Selbstnutzerinitiativen“ werden als „Ausdruck der Leipziger Vielfalt“ definiert (ebd.: 15). Es werde allerdings keinen Automatismus bei der Umsetzung geben, erst bei „...klaren Anzeichen eines angespannten Wohnungsmarktes“ würden die Beantragung einzelner Instrumente und Maßnahmen geprüft (ebd.: 36). Dazu wurde in der Folge im Rahmen des Wohnungsmarktmonitoring ein spezifisches Indikatorenset entwickelt und jährlich die Anspannung des Leipziger Wohnungsmarktes gemessen. Die Stadt möchte bei der Umsetzung der neuen Wohnungspolitik mit allen Wohnungsmarkakteuren zusammenarbeiten, explizit auch mit privaten Wohnungsunternehmen sowie zivilgesellschaftlichen Initiativen. Es ist eine breite Akteursbeteiligung mit ca. einem Workshop pro Jahr vorgesehen, die weitere Einbindung der Öffentlichkeit solle geklärt werden – das alles sind neue Elemente gegenüber den Vorgängerkonzepten. Mit dem neuen Konzept ist die Leipziger Wohnungspolitik klar auf Wachstum ausgerichtet worden. Der Stadtumbau und die Wohnungsmarktkonsolidierung wurden beendet. Das neue Konzept enthält einen Kompromiss aus alternativen Ansprüchen, sozialen Zielen und der Berücksichtigung der ökonomischen Interessen der Wohnungsunternehmen und –eigentümer. Ökologische Belange, wie z.B. die energetische Modernisierung, spielen demgegenüber eine relativ geringe Rolle.

Nach der Verabschiedung des wohnungspolitischen Konzepts setzte dessen Umsetzung ein, sukzessive erfolgt seitdem die Implementierung wohnungspolitischer Instrumente. Der Einsatz

einiger Instrumente wurde dabei von der Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes abhängig gemacht, dazu hat die Stadt Leipzig den eigens entwickelten Index eingesetzt, der für 2017 erstmals einen angespannten Wohnungsmarkt indiziert hat. Zur Umsetzung erfolgt auch der Einsatz öffentlicher Mittel, dazu waren für den Haushalt 2016/17 erstmals auch kommunale Mittel eingestellt worden, wenngleich keine sehr hohen. An Instrumenten wurde Mitte 2017 auf Antrag von Bündnis 90/Grüne die abgesenkte Kappungsgrenze im Stadtrat beschlossen und beim Freistaat Sachsen beantragt, die eine Begrenzung der Mietpreissteigerungen auf insgesamt 15% in drei Jahren beinhaltet. Nach der Zustimmung durch den Freistaat Sachsen wurde sie Anfang 2018 für zunächst zwei Jahre eingeführt und im Jahr 2020 dann für weitere fünf Jahre verlängert. Der Freistaat Sachsen hatte zunächst kein Programm der sozialen Wohnraumförderung, die vom Bund dafür bereitgestellten Mittel wurden vielmehr anderweitig verwendet, z.B. zur Förderung altersgerechter Sanierungen. Im Jahr 2016 wurde dann durch die sächsische Staatsregierung ein zunächst auf die Jahre 2017-2019 begrenztes und dann bis 2024 verlängertes Programm aufgelegt. Daraus erhält Leipzig seit 2017 pro Jahr etwa 20 Mill. € Fördermittel, im Jahr 2021 stehen dafür 25 Millionen Euro zur Verfügung. Dieses Geld wird als direkter Zuschuss zur Investition gewährt, es bewirkt eine um 35% verminderte Miete, die Bindung läuft über 15 Jahre. Bisher konnten Verträge für 1.659 Wohnungen abgeschlossen werden, 165 Wohneinheiten konnten bislang fertig gestellt werden und sind überwiegend vermietet (Stand März 2021; siehe www.leipzig.de/bauen-und-wohnen). Im Zuge der Planung des neuen Quartiers am Eutritzscher Verladebahnhof, handelte die Stadt mit dem Developer, der CG-Gruppe, einen städtebaulichen Vertrag aus, der neben der anteiligen Kostenübernahme für Kitas und Schulen einen Anteil von 30% bezahlbaren Wohnraums vorsieht. Dieser Vertrag wurde zum Vorbild für die beiden anderen in der Planung befindlichen Quartiere, den Bayrischen Bahnhof und die Westseite des Hauptbahnhofs. Hier findet das Münchner Konzept der Sozialen Bodenordnung (SoBon) Anwendung. Wenn diese Vereinbarungen auch umgesetzt werden, dann kommen im Laufe der 2020er Jahre ca. 1.500 bezahlbare bzw. geförderte Sozialwohnungen auf den Markt. In der Aktualisierung der Eigentümerziele der LWB hat der Stadtrat ihre wichtige sozialpolitische Rolle für die Versorgung einkommensschwacher Gruppen bekräftigt. Um sich auf den wachsenden Markt einzustellen, wurde eine Aufstockung des Bestands und ein Marktanteil von 10,5% bis 2025 beschlossen „sofern die mit der finanziellen Leistungs- und Investitionsfähigkeit ... vereinbar ist“. Die LWB soll dabei 50% zur Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum im Neubau und durch die Sanierung leerstehender Wohnungen einsetzen. Bereits 2018 hatte der Stadtrat die Einführung von Erhaltungssatzungen beschlossen und die Verwaltung beauftragt, entsprechende Analysen für 5 Quartiere (Westen, Nord-Westen, Norden Osten, Connewitz – in insgesamt 30 von 310 statistischen Bezirken) durchzuführen. Auf der letzten Sitzung des alten Stadtrats im Juni 2019 wurde dann die Aufstellung sozialer Erhaltungssatzungen für insgesamt 10 Gebiete beschlossen, unter anderem für Plagwitz, Lindenau, Kleinzschocher, Leutzsch, Gohlis-Süd sowie Teile des Ostens und Südens. Nach der Auswertung der Untersuchungen hat die Verwaltung dem Stadtrat 2020 rechtssichere Satzungsentwürfe sechs Gebiete vorgelegt, die im Sommer 2020 vom Stadtrat beschlossen wurden (vgl. Karte 3). Im Frühjahr 2021 lief in mehreren Stadtteilen eine Haushaltsbefragung, die die Aufstellung weiterer Erhaltungsgebiete zum Ziel hat.

Karte 3: Erhaltungsgebiete in Leipzig 2020



Quelle: Stadt Leipzig, Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung 2020

Bei der Konzeptvergabe erfolgte 2016 ein erster Start, bei dem das Liegenschaftsamt unabgestimmt fünf Grundstücke ausschrieb. Nach vehementer Kritik durch Stadt für Alle und andere Akteure wurden die Ausschreibungen zurückgezogen und in einem partizipativen Verfahren Kriterien erarbeitet. Auf dieser Grundlage wurden bislang drei Konzeptverfahren durchgeführt, derzeit befinden sich 6 städtische bzw. LWB-Grundstücke in der Ausschreibung. Die Konzeptvergaben werden vom Netzwerk Leipziger Freiheit begleitet, es betreut die Ausschreibungen und berät die Baugruppen (www.netzwerk-leipziger-freiheit.de). Dieses ambitionierte Instrument, hat zwar bislang eine begrenzte Wirkung von der Zahl der neugeschaffenen Wohnungen, hat aber Potenzial und kann der Einstieg in einen anderen Umgang mit öffentlichen Grundstücken sein, wie Erfahrungen aus anderen Städten zeigen. Außerdem sind hier noch als sozialpolitische Instrumente die Kosten der Unterkunft (KdU) zu nennen, die 2019 für 31.811 Bedarfsgemeinschaften gezahlt wurden und das Wohngeld, das 2019 5478 Menschen empfangen haben.

4. Wohnungspolitische Akteure und Governancestrukturen

4.1 Governancestrukturen

Zur Erarbeitung des neuen wohnungspolitischen Konzepts wurde von der Stadt 2014 eine Expertenkommission einberufen. Hier wurde im Unterschied zu vorherigen Konzeptverfahren ein breiter Ansatz gewählt. Dem Gremium gehörten VertreterInnen an:

- aller Stadtratsfraktionen, meist Mitglieder des Ausschusses Planung und Bau
- aller Wohnungsgenossenschaften
- einiger großer privater Wohnungsunternehmen
- von Verbänden und der Zivilgesellschaft (Haus & Grund, Mieterverein, Haushalten e.V., Stadt für Alle, Haus- und Wagenrat)
- der WohnungsmarktextpertInnen (WissenschaftlerInnen, Consultants),
- aus den Städten des KoopStadt-Verbunds (Bremen, Nürnberg) sowie aus Halle und Dresden.

In der Expertenkommission bildeten die Genossenschaften einen Block, teilweise traten sie auch gemeinsam mit privaten Wohnungsunternehmen mit gemeinsamen Statements in die Öffentlichkeit (z.B. WR Immocom 2014). Die Verbände bzw. VertreterInnen der Zivilgesellschaft traten demgegenüber nicht gemeinsam bzw. geschlossen auf. Die Expertenkommission Wohnungspolitik war in Leipzig eine Beteiligungsmaßnahme, deren Zweck es war, alle relevanten Akteure in die Formulierung einer neuen kommunalen Wohnungspolitik einzubinden. Im Rahmen der Formulierung des Konzepts wurden 6 Akteurs- und Expertenworkshops sowie 4 öffentliche Veranstaltungen mit 70-260 Teilnehmenden durchgeführt. Es fanden Diskussionen zu Themen und Problemen des Wohnens in der wachsenden Stadt, zu Wohnformen und zum Konzeptentwurf selbst statt, die von „Leipzig weiter denken“ organisiert und dokumentiert wurden (Stadt Leipzig 2015a: 11). Nach der Verabschiedung des Konzepts fanden einige Jahre jährliche Treffen statt, die der Information und dem Austausch dienten. Zur Umsetzung des wohnungspolitischen Konzepts wurde das Netzwerk „Leipziger Freiheit“ mit einer Koordinierungsstelle gegründet. Seine Aufgabe ist die Organisation der Kooperation mit Initiativen und Vereinen sowie die Beratung für kooperative Wohnprojekte. Es hat sich maßgeblich an der Erarbeitung der Konzeptvergabe beteiligt und begleitet die Ausschreibung und Umsetzung der in diesem Verfahren befindlichen Wohnprojekte (Stadt Leipzig 2019b; www.netzwerk-leipziger-freiheit.de). Um die Ressourcen der Verwaltung zu bündeln, wurde 2019 das Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW) in Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung (AWS) umbenannt. Damit ist eine Neustrukturierung verbunden, es gibt jetzt eine Abteilung, die nur für Wohnungsbau zuständig ist. Schließlich ist noch die AG Wohnen zu nennen, eine verwaltungsinterne Einheit aus verschiedenen Ämtern, die z.B. die Mietspiegel erstellt oder die KdU-Sätze festlegt. Anfang 2020 berief Oberbürgermeister Jung ein „Bündnis für bezahlbares Wohnen“, dem VertreterInnen der privaten Immobilienwirtschaft, die Leipziger Wohnungsgenossenschaften, das kommunale Wohnungsunternehmen LWB sowie VertreterInnen von MieterInnen und VermiterInneninteressen angehören. In einem Letter of Intent wurden die Leitlinien der Zusammenarbeit vereinbart, Ziel sind freiwillige verbindliche Vereinbarungen zur Umsetzung der Leipziger Wohnungspolitik. Dazu wurden 2020 z.B. die Kriterien für die Erhaltungssatzungen gemeinsam diskutiert, im Jahr 2021 wurde die Einführung der Mietpreisbremse für Leipzig kontrovers diskutiert und gegen das Votum vor allem der privaten Wohnungsunternehmen durchgesetzt und beim Freistaat Sachsen beantragt. Außerdem wurden gemeinsam die Möglichkeiten der Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten eruiert.

4.2 Positionen und Strategien der lokalen Parteien

Die lokalen politischen Parteien und ihre Stadtratsfraktionen nahmen 2012/13 die öffentlichen Diskussionen zu Gentrifizierung auf und begannen sich (wieder) mit Wohnungspolitik zu befassen. Damit startete das Agenda-Setting, das nach kurzer Diskussionszeit in die Formulierung einer neuen Wohnungspolitik mündete. Bereits nach relativ kurzer Diskussionszeit wurde mit den Stimmen der rot-rot-grünen Mehrheit im Jahr 2013 der Antrag zur Erarbeitung eines neuen wohnungspolitischen Konzepts beschlossen. Bei der Stadtratswahl 2014 spielte die Wohnungspolitik schon eine gewisse Rolle, hier wurden erste programmatische Aussagen formuliert. Im Rahmen der Erarbeitung des wohnungspolitischen Konzepts in den Jahren 2014/15 sammelten die PolitikerInnen weitere Expertise und setzten sich mit der spezifischen Problematik in Leipzig auseinander. In den darauf folgenden Jahren wurden weitere Expertisen erstellt und fanden Anhörungen statt, die die Umsetzung des wohnungspolitischen Konzepts begleiteten. Zum Einsatz einzelner Instrumente gab es intensive politische und öffentliche Debatten, wie insbesondere bei der Milieuschutzsatzung. Im Unterschied zur gängigen Praxis wechselnder politischer Mehrheiten, dem sogenannten „Leipziger Modell“, wurden alle wohnungspolitischen Stadtratsbeschlüsse mit der rot-rot-grünen Mehrheit verabschiedet. Hier hat sich im Laufe der Zeit eine stabile politische Konstellation herausgebildet, die Züge einer stillen Koalition besitzt. Im Kontext der Kommunalwahl 2019 wurde Wohnungspolitik breit thematisiert und war das Topthema, ihre Notwendigkeit wird angesichts des anhaltenden starken Wachstums von allen Parteien anerkannt. Der Leipziger Markt wird allerdings unterschiedlich bewertet, so schätzt die FDP Leipzigs Mieten im Vergleich mit anderen deutschen Großstädten als bezahlbar ein (FDP 2019: 4), während die Linke einen „inzwischen sehr angespannten Wohnungsmarkt“ und zwei zentrale Probleme diagnostiziert: 1. Signifikante Verdrängungsprozesse (Gentrifizierung) in verschiedenen Stadtgebieten, die in wachsendem Maße zu sozialen Ausdifferenzierungen (Segregation) führten und 2. es wachse „beständig der Mangel an bezahlbaren Wohnungen, insbesondere für einkommensarme Haushalte“ (Die LINKE 2019: 26). Generell lassen sich die Positionen in eher markbasierte und eher sozial ausgerichtete unterscheiden. So setzen etwa die CDU und die FDP vor allem auf den Neubau, der durch Anreize für Investoren, die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und ein investitionsfreundliches Klima angekurbelt werden soll. Der Fokus liegt auf dem Eigenheim, so will die AfD dem Eigenheimbau, insbesondere für junge Familien, „durch großzügige Förderung mehr Gewicht“ verleihen (AfD 2019: 15) und die FDP will die Eigentums- und Selbstnutzerquoten erhöhen (FDP 2019: 4). Die CDU will „Angebote für alle Einkommensgruppen“ schaffen, was „sozialen Wohnungsbau, normalpreisige und hochpreisige Angebote sowie Einfamilienhäuser“ einschließt (CDU 2019: 3). (Weitere) Regulierungen des Wohnungsmarktes werden abgelehnt, so wendet sich etwa die FDP dezidiert gegen mietpreisdämpfende Maßnahmen: „Milieuschutzsatzungen und eine lokale Verschärfung der Mietpreiskontrolle sind untaugliche Mittel zur Begrenzung des Mietniveaus, sie stellen einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Eigentumsrecht dar, verhindern die soziale Durchmischung in den Quartieren und zementieren vorhandene soziale Probleme“ (FDP 2019: 4). Bei der Bewältigung der Aufgaben auf dem Wohnungsmarkt wird in erster Linie auf private Investoren gesetzt, die LWB als kommunales Unternehmen solle sich „auf ihr Kerngeschäft fokussieren und das realistische Ziel einer Erhöhung ihres Kernbestands auf 40.000 Wohnungen bis 2030“ verfolgen – so die CDU (CDU

2019: 3). Bündnis 90/Grüne, Linke und SPD setzen dagegen stärker auf eine sozialpolitische Ausrichtung der Wohnungspolitik, die weitere Regulierungen des Wohnungsmarktes einschließt. Das beinhaltet insbesondere auch Maßnahmen und Instrumente, die einen weiteren Mietenanstieg dämpfen und Verdrängung verhindern sollen. Am weitgehendsten sind diesbezüglich die Forderungen der LINKEN, für die Wohnungspolitik nicht nur Topthema des Wahlkampfes war, sondern das „soziale Hauptthema“ der gesamten Politik geworden ist. Die LINKE versteht sich dezidiert auch als „Partei der MieterInnen“ (LINKE 2019: 26). Die gesamte Stadtverwaltung Leipzigs solle konsequent ausgerichtet werden, um die „sich anbahnende Wohnungsnot entschieden zu bekämpfen“ (ebd.). Um dies umzusetzen, schlägt die LINKE eine ganze Reihe von Instrumenten vor, u.a. Erhaltungssatzungen, eine „funktionierende Mietpreisbremse“, die jährliche Anpassung der Kosten der Unterkunft u.a.m. (ebd.: 26 f.). Sie will dafür eine neue Offensive im sozialen Wohnungsbau von Bund und Land, Bündnis 90/ Grüne fordern analog eine Ausweitung der sozialen Wohnraumförderung des Freistaats auf jährlich 100 Millionen Euro (Bündnis 90/Grüne Leipzig 2019: 25 f.) und die SPD will, dass bis 2030 10.000 Sozialwohnungen in Leipzig errichtet werden (SPD 2019). Die drei Mitte-Links-Parteien favorisieren die LWB als kommunale Wohnungsgesellschaft, die traditionellen Wohnungsgenossenschaften und neue gemeinnützige Träger. Bündnis 90/Grüne will deren Anteil angepasst an die tatsächliche Einwohnerzahl und Marktentwicklung von derzeit ca. 27% auf 40% steigern. Dieses Ziel soll durch die Gründung einer „Genossenschaftlichen Immobilienagentur (GIMA)“ erreicht werden, die auch unter kommunaler Beteiligung mit ausreichend Mitteln ausgestattet werden soll (Bündnis 90/Grüne Leipzig 2019: 27). Bündnis 90/Grüne will, dass die LWB bis 2030 „mindestens die Hälfte des Bedarfs an sozialer Wohnraumförderung realisieren“ soll (ebd.: 28), die LINKE will darüber hinausgehend „eine kooperative Baulandentwicklung bei allen Bebauungsplänen mit Geschosswohnungsbau mit dem Ziel, sozialen Wohnungsbau in Höhe von mindestens 50% festzulegen“ (LINKE 2019: 29). Die Wohnungspolitik der Mitte-Links-Parteien richtet sich vorwiegend an die bedürftigen Gruppen und Schichten, für die LINKE sollten Menschen generell nicht mehr als 30% ihres Nettohaushaltseinkommens für die Miete aufbringen müssen. Die Anspannung des Wohnungsmarktes habe in Leipzig in den letzten Jahren auch zu einer Zunahme der Wohnungslosigkeit geführt, um ihr wirksam zu begegnen sollen die entsprechenden Hilfsangebote verbessert werden, LINKE und Bündnis 90/Grüne setzen sich dabei für das Modell des „Housing First“ ein (DIE LINKE 2019: 29; Bündnis 90/Grüne Leipzig 2019: 29).

Die kommunale Politik folgt seit den 1990er Jahren dem sogenannten „Leipziger Modell“, das beruht nicht auf festen Koalitionen, sondern arbeitet mit wechselnden politischen Mehrheiten. In wohnungspolitischen Fragen hat sich jedoch seit ca. 5-6 Jahren eine recht stabile rot-rot-grüne Konstellation gebildet. Sie treibt die Wohnungspolitik seit einigen Jahren mit größerer Vehemenz voran, was etwa an den Beschlüssen zur Einführung verschiedener wohnungspolitischer Instrumente ablesbar ist.

4.3 Wohnungs- und mietenpolitische Initiativen und ihre Aktivitäten

Leipzig hat eine aktive und breit gefächerte Zivilgesellschaft sowie eine etablierte Protestkultur – das schlägt sich auch im Feld der Wohnungspolitik nieder. Bereits die ersten, einzelnen Gentrifizierungsfälle Ende 2011/Anfang 2012 lösten eine beachtliche Resonanz aus und

wurden zunächst auf z.T. großen öffentlichen Veranstaltungen mit z.T. über 300 Teilnehmenden thematisiert. In der Folge haben sie zur Gründung von wohnungs- und mietenpolitischen Initiativen und Gruppen geführt. Als erstes gründete sich Anfang 2012 direkt im Anschluss an eine öffentliche Veranstaltung zum Thema Gentrifizierung das Netzwerk Stadt für Alle, eine klassische „Recht auf Stadt“-Gruppe. Dieses Netzwerk unterstützt und berät seitdem Betroffene von Gentrifizierung, vernetzt die betroffenen Häuser und ist wohnungspolitisch aktiv. Bereits 2013 forderte das Netzwerk die Erarbeitung einer neuen Wohnungspolitik und unterstützte entsprechende Aktivitäten der Stadtratsfraktionen. Da es zunächst bei der Bildung der Expertenkommission Wohnungspolitik nicht berücksichtigt wurde, setzte es mit einer öffentlichen Intervention seine Beteiligung an der Erarbeitung des neuen Konzepts durch. Danach konzentrierte sich das Netzwerk auf die kritische Begleitung der Umsetzung der neuen Wohnungspolitik, dafür stehen eine Reihe von Stellungnahmen und Petitionen, wie etwa die zu Erhaltungsgebieten im Jahr 2018. Der Haus- und Wagenrat (HWR) gründete sich 2013 aus der Hausprojekteszene heraus und agiert vor allem als Interessenvertreter für Hausprojekte und Wagenplätze. Er befasst sich aber auch mit Stadtentwicklungspolitik allgemein und Wohnungspolitik im Speziellen und war in der Expertenkommission Wohnungspolitik vertreten. Die Initiative „Für das Politische“ gründete sich ebenfalls im Jahr 2013 vor dem Hintergrund von Gentrifizierung in Connewitz und organisiert vor allem Aktionen. Ähnlich ausgerichtet ist auch die 2014 gegründete Recht auf Stadt-Arbeitsgruppe von PRISMA, der Interventionistischen Linken in Leipzig. Ihr Ziel ist die Politisierung der Wohnproblematik, sie hat einige Protestaktionen selbst initiiert und sich an anderen beteiligt (Braune 2017). Aus der Mobilisierung gegen die Gentrifizierung eines Hauses im Leipziger Westen ging im Frühjahr 2018 „Leipzig für Alle“ hervor. Diese Initiative konzentriert sich auf Aktionen und Mobilisierungen und will betroffene Häuser vernetzen. Daneben gibt es noch weitere Gruppen, wie etwa die Südvernetzung oder die MieterInnenberatung im Leipziger Osten, die in der Vernetzung und Beratung aktiv sind, im Sommer 2019 gründete sich im Leipziger Nordosten eine MieterInneninitiative in den Wohnungsbeständen der Vonovia. Zu diesem Akteursspektrum gehören auch die aus den Besetzungen der 1990er Jahre hervorgegangene Alternative Wohngenossenschaft Connewitz (AWC), das Mietshäusersyndikat und die SOWO als neue Genossenschaft. Der traditionelle 1990 gegründete Mieterverein spielt demgegenüber eine relativ unbedeutende Rolle, allerdings hat er eine sehr große Basis von immerhin ca. 19.000 MieterInnenhaushalten in Leipzig und Umgebung. Der Mieterverein vertritt im weitesten Sinne MieterInneninteressen und „setzt sich für die Verwirklichung einer sozialen Wohnungs- und Mietenpolitik“ ein (<https://www.mieterverein-leipzig.de>). Allerdings nimmt er keine dezidiert politische Rolle ein, vielmehr beschränkt es sich auf seine „klassischen Funktionen“, wie Information, Beratung und Vermittlung. Der Mieterverein war an der Erarbeitung der letzten wohnungspolitischen Konzepte beteiligt und war Mitglied in der Expertenkommission Wohnungspolitik, seit Anfang 2020 ist er Mitglied im Bündnis für bezahlbares Wohnen. Er war aber weder in der Phase der Erarbeitung bzw. Formulierung des Konzepts noch bei dessen Umsetzung mit eigenen Statements oder Forderungen hervorgetreten. Der Mieterverein ist nur partiell an die anderen wohnungs- und mietenpolitischen Gruppen angeschlossen, so hat er sich 2016 an einem „Mietenpolitischen Ratschlag“ beteiligt. Seit Mitte der 2010er Jahre gibt es Versuche, ihn zu politisieren. Diese haben 2019 Gestalt angenommen, indem zwei VertreterInnen der

mietenpolitischen Gruppen (Stadt für Alle und Kontaktstelle Wohnen) in den Vorstand des Mietervereins gewählt wurden. Es bleibt abzuwarten, inwiefern davon Impulse für sein Agieren ausgehen. Insbesondere „Stadt für Alle“, aber auch die anderen Gruppen und Initiativen sind wiederholt mit Statements und größeren Veranstaltungen an die Öffentlichkeit getreten. 2016 haben sie zum Beispiel gemeinsam unter Einbeziehung des Mietervereins einen „mietenpolitischen Ratschlag“ veranstaltet, der in ein Forderungspapier mündete und eine breite Öffentlichkeit erreichte. Ende 2018/Anfang 2019 ließ sich eine zunehmende Vernetzung dieser Gruppen und Initiativen untereinander beobachten. So wurden etwa von Anfang 2019 bis zum Corona-Lockdown Anfang 2020 regelmäßige „Vollversammlungen“ durchgeführt, die dem Austausch und der Organisation übergreifender Aktionen dienten. Aus dem Spektrum dieser Gruppen und Initiativen heraus kam es seit 2012 auch immer wieder zu kleineren Mobilisierungen und Protesten. Anlässe bzw. Hintergründe waren meist spektakuläre Gentrifizierungsfälle, auf die sich dann auch die Forderungen richteten. Daran beteiligten sich zunächst nur wenige Hundert, meist jüngere Menschen vorwiegend aus dem linken Spektrum. Bei der „Parade der Unsichtbaren“ zum tausendjährigen Stadtjubiläum spielte das Thema der „unsichtbaren“ Gentrifizierungsopfer eine prominente Rolle, die „Parade“ hatte immerhin schon ca. 1000 TeilnehmerInnen. Weitere Gentrifizierungsfälle im Leipziger Westen waren dann die Anlässe für eine Demonstration im Februar 2017 mit ca. 1.000 Beteiligten und im April 2018 mit ca. 1.500. Bei den bundesweiten mietenpolitischen Mobilisierungen Anfang April 2019 gehörte Leipzig mit ca. 2.000-3.000 TeilnehmerInnen zu den Städten mit den größten Demonstrationen (Rink/Vollmer 2019). Das zeigt, dass das Mobilisierungspotenzial in Leipzig im Laufe der Jahre gewachsen ist und inzwischen ein Stück über die linke Szene hinausreicht. Durch Corona wurden die Aktivitäten und Mobilisierungen aus diesem Spektrum heraus jedoch unterbrochen, es bleibt abzuwarten, inwiefern daran danach wieder angeknüpft werden kann.

Im Kontext der zunehmenden Politisierung und Mobilisierung sind auch die Haus- und Platzbesetzungen zu sehen, die es seit Anfang der 2010er Jahre gegeben hat. Besetzungen einzelner Häuser fanden z.B. 2012 im Leipziger Westen und 2014 im Osten statt, beide wurden sofort bzw. nach einiger Zeit geräumt, mit lokaler z.T. überlokaler medialer Resonanz. Einzig die Besetzung eines Geländes der Deutschen Bahn, das „Black Triangle“ wurde länger, von 2016 an geduldet, dann aber Anfang 2019 doch geräumt. Daneben hat es einige „stille Besetzungen“ mit unterschiedlichen Verlaufsformen gegeben. Mit einigen Wagenplatz-Besetzungen, z.B. im Leipziger Westen und Osten, wurde auf den Schwund an Freiräumen und die Verdrängung dieser Wohnform aufmerksam gemacht. Im Herbst 2020 hat es dann eine weitere Hausbesetzung in der Ludwigstraße im Leipziger Osten durch eine Gruppe „#Leipzig besetzen“ gegeben. Nachdem der Eigentümer Gespräche mit den Besetzern abgelehnt hatte, wurde das Haus geräumt, was zu mehrtägigen Protesten und Ausschreitungen in Leipzig-Connewitz führte. Diese fanden ein breites überregionales Medienecho, wobei auf die Wohnungssituation in Leipzig fokussiert wurde. Außerdem hat es im Verlauf der 2010er Jahre eine Reihe von Anschlägen auf Immobilienfirmen, Bauplätze sowie neu gebaute und sanierte Häuser vor allem in Connewitz und im Leipziger Westen gegeben, für die z.T. Bekennterschreiben auf linksautonomen Homepages erschienen und die daher der linksautonomen Szene zugeschrieben werden. Ein Höhepunkt war mit einem Anschlag auf eine Baustelle im Südosten der Stadt sowie einem tätlichen Angriff auf eine Projektmanagerin im

Herbst 2019 erreicht. Diese Gewalt fand ein erhebliches öffentliches Echo und wurde z.T. sehr scharf abgelehnt. Man kann zwar sagen, dass diese gewalttätigen Provokationen die intendierte öffentliche Aufmerksamkeit erreichen, auf das Bau- und Sanierungsgeschehen haben sie jedoch keinen nennenswerten Einfluss: damit konnte bislang kein einziges Neubau- oder Sanierungsprojekt verhindert werden. Schließlich sind seit einigen Jahren immer wieder mal Graffiti-Aktivitäten, Farbbeutelattacken und Steinwürfe gegen neue oder sanierte Häuser zu beobachten, der Schwerpunkt ist auch hier der Stadtteil Connewitz.

Die Gruppen, Initiativen und Netzwerke haben im Verlauf der 2010er Jahre wohnungspolitische Themen in unterschiedlichen Formen in die städtische Öffentlichkeit gebracht. Sie haben den Druck auf die politischen Parteien erhöht, einige Forderungen fanden sich dann in Stadtratsanträgen aus dem rot-rot-grünen Spektrum wieder. Insbesondere die genannten Gruppen, Initiativen und Netzwerke, aber auch andere Teile der Leipziger Zivilgesellschaft haben mit ihren unterschiedlichen Aktionen zweifellos einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass die Wohnungspolitik auf die kommunale Agenda gelangte, dass alternative Wohnformen im neuen wohnungspolitischen Konzept explizit berücksichtigt wurden und dass Wohnungspolitik ins Zentrum der kommunalen Agenda gerückt ist.

Exkurs: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in der Coronakrise

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Ende 2021) lässt sich noch nicht absehen, wie die Folgen der Corona-Pandemie aussehen werden. Auf Bundesebene hat die Regierung ja recht schnell mit Sofortmaßnahmen regulativ reagiert und einen erweiterten Kündigungsschutz beschlossen. Des Weiteren wurden Mittel für MieterInnen zur Verfügung gestellt, die in Zahlungsschwierigkeiten geraten. Weitere Maßnahmen bzw. Forderungen sind in der Diskussion, wie z.B. die nach einem bundesweiten Mietendeckel – eine Kampagne, die Anfang 2020 vom Mieterbund, den Gewerkschaften, der Parität und anderen gestartet wurde. Welchen Einfluss die Corona-Pandemie auf den lokalen Wohnungsmarkt in Leipzig haben wird, lässt sich derzeit nicht seriös abschätzen. Zunächst ist die Zuwanderung nach Leipzig im Jahr 2020 weiter rückläufig. Mit ca. 3700 zusätzlichen EinwohnerInnen ist das Wachstum moderat und bewegt sich in etwa wieder auf dem Niveau der 2000er Jahre. Leipzig gehört damit zu den wenigen deutschen Großstädten, die noch ein nennenswertes Wachstum haben, es speist sich vollständig aus Zuwanderung. Wie sich die Zuwanderung im Weiteren entwickelt, ist völlig offen, da für eine solche Situation keinerlei Erfahrungswerte vorliegen. Zieht man eine Parallele zur Finanzkrise 2007 ff., so sieht man, dass die Zuwanderung 2008 gegenüber 2007 zulegte, dann aber 2009 und 2010 etwas rückläufig war. Im Jahr 2011 zog sie dann jedoch deutlich an und steigerte sich danach bis zum Höhepunkt 2016. Damals war Deutschland von den wirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise relativ wenig betroffen und wurde deshalb ab 2010/11 ff. zum Zielland für Migrationen aus den Krisenländern. Wie die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie aussehen werden, wissen wir zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht. Im Zuge einer wahrscheinlichen wirtschaftlichen Rezession könnte die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zurückgehen. Das könnte auch die Angebotsseite beeinflussen und zu einem Rückgang bei den geplanten Wohnungsneubauten führen. Möglicherweise werden geplante größere Wohnungsbauprojekte wie der Eutritzscher Freiladebahnhof, der Bayrische Bahnhof und die Westseite des Hauptbahnhofs aufgeschoben oder sogar abgebrochen. Abgesehen von

den zahlreichen Unwägbarkeiten kann es doch als gesichert gelten, dass die Kommune gut beraten ist, jetzt ihre Wohnungspolitik nicht an einem abrupten Einbruch auszurichten, sie hintanzustellen oder ganz einzustellen. Die Kommune Leipzig hat ihre Wohnungspolitik klugerweise fortgeführt.

5. Fazit und Ausblick

Die Stadtentwicklung und der Wohnungsmarkt in Leipzig haben seit der Vereinigung 1990 recht unterschiedliche Phasen durchlaufen, mit einigen extremen Ausprägungen, wie etwa der starken Schrumpfung in den 1990er Jahren, den extrem hohen Wohnungsleerständen um 2000 oder dem starken Wachstum in den 2010er Jahren. Wie gezeigt, reagieren die unterschiedlichen, ja z.T. gegensätzlichen, Wohnungspolitiken auf diese starken bzw. extremen Veränderungen – allerdings mit zum Teil deutlicher zeitlicher Verzögerung. Die Wohnungspolitik der 1990er Jahre war auf die Beseitigung der Wohnungsknappheit und die Verbesserung der Wohnungsqualität gerichtet. Durch bundespolitische Maßnahmen (insbesondere Sonder AfA) wurde eine massive Ausweitung des Angebots betrieben, die allerdings gegenläufig zur Schrumpfung erfolgte: dem Neubau von 47.000 Wohneinheiten (+18,2%) stand eine Schrumpfung um ca. 100.000 Einwohner (-20%), allerdings nur ein geringer Rückgang der Haushaltszahlen um ca. 5% gegenüber. Auf den daraus resultierenden extrem hohen Wohnungsleerstand wurde nach 2000 wiederum mit bundespolitischer Hilfe durch das Programm Stadtumbau Ost Abriss betrieben. Diese Marktkonsolidierung durch Angebotsreduktion erfolgte wiederum gegenläufig zur Reurbanisierung bzw. dem moderaten Wachstum von Bevölkerung und Wohnungsnachfrage: 13.000 abgerissene Wohnungen versus 30.000 zusätzliche Einwohner. Erst mit der Beendigung des Stadtumbaus und der Verabschiedung des neuen wohnungspolitischen Konzepts Mitte der 2010er Jahre waren bzw. sind Wohnungsmarktentwicklung und kommunale Wohnungspolitik nunmehr gleichgerichtet. Wie sich dieses Verhältnis weiter gestalten wird, ist derzeit ungewiss, im Jahr 2020 konnte der zusätzliche Wohnungsbedarf jedenfalls erstmals durch Neubau und Sanierung gedeckt werden. Zudem ist in den letzten Jahren ein gewisser Nachfragestau aufgelaufen, der erst einmal abgearbeitet werden muss. Insofern könnte es bei weiterer Dynamik bei Neubau und Sanierung und einer Abschwächung des Zuzugs zu einem Nachlassen der Anspannung auf dem Wohnungsmarkt kommen.

Die Etablierung eines kapitalistischen Wohnungsmarktes in den 1990er Jahren war durch neoliberale Reformen begleitet, die vor allem auf die Privatisierung von staatlichen Wohnungsbeständen zielten. Allerdings wurde die damalige Wohnungspolitik auch letztmalig durch breite wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen begleitet, wie insbesondere die staatlichen Subventionen für den Wohnungsbau und die Sanierung sowie den sozialen Wohnungsbau. Allerdings waren die Subventionen für Neubau und Sanierung vor allem durch Steuerabschreibungen finanziert und darauf gerichtet, privates Kapital zu mobilisieren. Das förderte in Leipzig eine Eigentümerstruktur, die zu einem großen Teil aus westdeutschen Eigentümern und Kapitalanlegern besteht, der Leipziger Wohnungsmarkt wurde zu einem Anlegermarkt. Die in den letzten Jahren viel diskutierte Finanzialisierung des Wohnungsmarktes setzte insofern schon während der Transformationsphase ein. Die in den 2000er Jahren betriebene Marktkonsolidierung verkoppelte den Abriss mit dem

Altschuldenhilfegesetz, der Stadtumbau Ost war das erste staatliche Subventionsprogramm, das den reinen Abriss von Wohnungen zum Ziel hatte. Die sozialstaatliche Ausrichtung dieses Marktkonsolidierungsprogramms ist indirekt darin enthalten, dass kommunale und genossenschaftliche Wohnungsgesellschaften vor der Insolvenz bewahrt werden sollten. Im neuen Wohnungsmarktzyklus der 2010er Jahre kommt nun das Anlegermodell in Leipzig wieder voll zum Tragen, allerdings diesmal weitgehend ohne staatliche Subventionen (Ausnahme: Abschreibung für denkmalgeschützte Altbauten). Das einzige wohlfahrtsstaatliche Element ist nunmehr die soziale Wohnraumförderung, die freilich in Leipzig im Neubau wie in der Sanierung eine überschaubare Größenordnung besitzt. Insofern war die Leipziger Wohnungspolitik in den 1990er und 2000er Jahren stark von bundespolitischen Regularien und Programmen bestimmt, sie hat erst in den letzten Jahren einen gewissen eigenständigen Charakter.

Im Hinblick darauf, dass seit Anfang bzw. Mitte der 1990er Jahre durchgängig kommunale Wohnungspolitik betrieben wird, zeigt sich in Leipzig eine Kontinuität, anders als in einigen anderen deutschen Großstädten. Im Hinblick auf die Ausrichtung der Wohnungspolitik können auf kommunaler Ebene zwei Richtungswechsel identifiziert werden, die sich an den wohnungspolitischen Konzepten von 2002 und 2015 festmachen lassen. Die wesentlichen Änderungen der neuen Wohnungspolitik seit 2015 bestehen in

- der Ausrichtung auf Wachstum, also wieder einer Angebotsausweitung,
- der Bezahlbarkeit des Wohnens, einer stärkeren sozialen Ausrichtung auf die Versorgung einkommensschwacher Gruppen.

In der Wohnungspolitik wurde im Verlaufe der 2010er Jahre ein bemerkenswertes Umsteuern vollzogen, indem der Abriss beendet und die Angebotsausweitung auf die Agenda gesetzt wurde. Der Wechsel in der Leipziger Wohnungspolitik wird etwa evident, wenn man die LWB nimmt, die im Zuge Marktkonsolidierung der 2000er Jahre massiv abgerissen hat und nun bis Mitte der 2020er Jahre ihren Bestand substanziell erweitern soll. Betrachtet man sich diesen neuen Politikzyklus, so brauchte es allerdings einige Zeit vom Agenda-Setting bis zur Umsetzung. Die Wirkungen der neuen Wohnungspolitik werden sich sogar erst im Verlaufe der 2020er Jahre vollziehen – Wohnungspolitik ist träge, das trifft offensichtlich auf eine Stadt, die aus einer langen „Leerstands-Depression“ kommt, in besonderem Maße zu.

Wohnungspolitik hat in Leipzig in den 2010er Jahren einen generellen Bedeutungsgewinn erfahren und mittlerweile einen sehr hohen Stellenwert erlangt, sie rangiert nach dem Schul- und Kitabauprogramm und neben der Verkehrspolitik praktisch an zweiter Stelle. Aber im Unterschied zu den beträchtlichen kommunalen Mitteln, die etwa für das Schul- und Kitabauprogramm aufgewendet werden – für das sich die Stadt sogar neu verschuldet hat – und dem ordentlichen Etat der Verkehrspolitik, ist das Budget der Wohnungspolitik vergleichsweise bescheiden. Es speist sich vor allem aus Bundes- und Landesmitteln, kommunales Geld wird kaum aufgewendet. Während der Corona-Krise hat die Wohnungspolitik bislang keinen Bedeutungsverlust erfahren, sie wird unter den erschwerten Bedingungen weiter betrieben, wie die Gründung des Bündnis für bezahlbares Wohnen Anfang 2020 und der Beschluss der Erhaltungsgebiete im Sommer 2020 zeigen.

Seit 2002 erfolgt eine Einordnung von Wohnungspolitik in die integrierte Stadtentwicklung, die den Vorteil einer übergreifenden Steuerung hat. Wohnungspolitik wird damit freilich auch in den Dienst von Stadtentwicklung gestellt und bekommt dadurch teilweise instrumentellen Charakter, ein attraktiver Wohnungsmarkt soll den Zuzug befördern und die Einwohnerzahl steigern. Mit der Einbindung des neuen wohnungspolitischen Konzepts als Fachkonzept Wohnen in das 2018 verabschiedete Integrierte Stadtentwicklungskonzept (INSEK 2030), wird Wohnungspolitik umfassend auf mittelfristiges starkes Wachstum ausgerichtet.

Maßgeblicher Akteur der neuen Wohnungspolitik ist die Stadtverwaltung, insbesondere das Stadtplanungsamt sowie das umfirmierte Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung und das Sozialamt. Von Seiten der Verwaltung wurden für die Umsetzung des Konzepts entsprechende Governance-Strukturen geschaffen, etwa mit dem „Netzwerk Leipziger Freiheit“ oder durch die Schaffung einer Abteilung „Wohnungsbau“ im AWS. Der Stadtrat hat seit 2012/13 mit seiner rot-rot-grünen Mehrheit die Wohnungspolitik mit zahlreichen Beschlüssen vorangetrieben, in diesem Politikfeld hat sich im Unterschied zum sonst praktizierten „Leipziger Modell“ eine stabile und belastbare rot-rot-grüne Koalition etabliert. Die Expertenkommission Wohnungspolitik hat in der Phase der Erarbeitung und Formulierung der neuen Wohnungspolitik 2014/15 eine maßgebliche Rolle gespielt, in dieser Phase war auch die Partizipation der Bevölkerung am größten. Maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung und die Umsetzung der neuen Wohnungspolitik haben die großen privaten Wohnungs- und Immobilienunternehmen, die vor allem wirtschaftliche Ziele verfolgen. Das zeigt sich auch an der Zusammensetzung des Bündnisses für bezahlbares Wohnen, das seit Anfang 2020 eine neue Governance-Struktur im Feld der kommunalen Wohnungspolitik ist. Es waren die neuen stadt- und wohnungspolitischen Initiativen, wie z.B. Stadt für Alle, die das Thema Wohnungspolitik in die Stadtöffentlichkeit und auf die politische Agenda gebracht haben. Von ihrer Seite wird beständig öffentlicher Druck auf die Umsetzung der neuen Wohnungspolitik ausgeübt, wie das insbesondere bei der Konzeptvergabe oder der Einführung von Erhaltungssatzungen zu beobachten war. Es bleibt abzuwarten, welche Rolle sie im Bündnis für bezahlbares Wohnen spielen können.

Die Wirkungen der neuen Wohnungspolitik sind freilich noch bescheiden, auf das Neubau- und Sanierungsgeschehen hat sie bislang keinen nennenswerten Einfluss. Die beschlossenen Instrumente und Maßnahmen werden erst in Zukunft greifen, (z.B. die soziale Wohnraumförderung, die Erhaltungsgebiete oder das Neubauprogramm der LWB). Die kommunalen Mittel und Ressourcen zur Umsetzung des wohnungspolitischen Konzepts sind begrenzt. Insgesamt besteht eine hohe Abhängigkeit von bundes- und landespolitischen Ressourcen, Entscheidungen und Regelungen. Daran dürfte sich auch in absehbarer Zukunft nichts ändern, insofern wird es für die Wohnungsprobleme in Leipzig keine schnelle und keine einfache Lösung geben.

Literatur

AfD Leipzig (2019): Wende für Leipzig. Kommunalwahlprogramm der AfD Leipzig 2019, unter: <http://www.afdleipzig.de/files/afd/kreisverband-leipzig/Download/pdf/Kommunalwahlprogramm.pdf>, Zugriff: 11.7.2019.

BBSR (2009): Kommunale Konzepte Wohnen. Werkstatt Praxis, H. 69, Bonn.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2019): Soziale Vielfalt im Blick: Stadtquartiere unter Nachfragedruck, Bonn; unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2019/bbsr-online-07-2019-dl.pdf;jsessionid=A71E896E673B496040D28F17148BA206.live21304?__blob=publicationFile&v=3; Zugriff: 8.8.2019.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2021): Raumordnungsprognose 2040. Bevölkerungsprognose: Ergebnisse und Methodik, BBSR-Analysen KOMPAKT 03, Bonn, unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2021/ak-03-2021-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=4; Zugriff: 21.3.2021.

Berlin-Institut (2019): Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind, Berlin.

Bischof, A. (2015): Hypezig – Die Verkleinbürgerlichung des Alternativen, in: Eckardt, F.; Seyfarth, R.; Werner, F. (Hg.): Leipzig: Die neue urbane Ordnung der unsichtbaren Stadt, Münster, 72-87.

Braune, M. (2017): Leipziger Lesarten des Rechts auf Stadt. Strategien städtischer sozialer Bewegungen im Kontext angespannter Wohnungsmärkte, Masterarbeit, Universität Leipzig.

Brecht, N. (2015): Dem Markt hinterher. Wohnungspolitik in Leipzig, in: Eckardt, F., Seyfarth, R., Werner, F. (Hrsg.), Leipzig: Die neue urbane Ordnung der unsichtbaren Stadt,

Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2019) Leipzig wächst Grün. Unsere Zukunft lebenswert gestalten, Kommunalwahlprogramm, unter: https://www.gruene-leipzig.de/userspace/SN/kv_leipzig/Bilder/News/2019/Langwahlprogramm-mit-Index.pdf, Zugriff: 11.7.2019.

CDU Leipzig (2019): Unser Leipzig – Leitlinien für eine wachsende Stadt, Leipzig, unter: <https://www.cdu-leipzig.de/stadtratswahl-2019/unsere-themen>; Zugriff: 11.7.2019

Consus Real Estate AG (2020): 2019. Konzernabschluss und Konzernlagebericht, unter: <https://www.consus.ag/wp-content/uploads/2020/04/consus-konzernabschluss-und-konzernlagebericht-2019.pdf>; Zugriff: 12.10.2021.

Döhler, M; Rink, D. (1996): Stadtentwicklung in Leipzig: Zwischen Verfall und Deindustrialisierung, Sanierung und tertiären Großprojekten, in: Häußermann, H./Neef, R. (Hg.): Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und räumliche Tendenzen, Opladen, 263-286.

empirica AG (2020): empirica-Preisdatenbank, Blasenindex III, unter: https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/Blasenindex_Q32020.pdf; Zugriff: 12.10.2021.

- Engel & Völkers Immobilien (2017): Immobilienmarkt Leipzig 2017, unter: <https://www.engelvoelkers.com/de-de/deutschland/marktbericht/immobilienmarkt-leipzig-2017/>; Zugriff: 12.10.2021.
- Engel & Völkers Immobilien (2020): Marktinformationen Leipzig 2020, unter: <https://www.engelvoelkers.com/de-de/leipzig/doc/Marktbericht-Leipzig-2020.pdf>; Zugriff: 12.10.2021.
- FDP (2019): Leitlinien zur Stadtratswahl, Leipzig, unter: https://fdp-leipzig.de/wp-content/uploads/2019/05/fdp_leitlinien_2019.pdf, Zugriff: 11.7.2019.
- Haase, A., Herfert, G., Kabisch, S., Steinführer, A. (2012). Reurbanizing Leipzig (Germany): Context Conditions and Residential Actors (2000–2007). *European Planning Studies* 20, 7, 1173-1196.
- Henger, R.; Voigtländer, M. (2019): Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? IW-Report 26/19, Köln (https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf); Zugriff: 22.7.2019)
- Holm, A.; Regnault, V.; Sprengholz, M.; Stephan, M. (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnungsversorgungsprobleme. Die Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten, Hans Böckler-Stiftung, Working Paper 217, Juni, Düsseldorf.
- Immowelt (2019): Prognostizierte Preisentwicklung von Eigentumswohnungen bis 2030, unter: https://presse.immowelt.de/media/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen_2019/2019_01_29_Tabellen_Prognose.pdf; Zugriff: 31.1.2019.
- Jodeit, C. (2021): Mietwohninvestmentmarkt Leipzig. Auswirkungen auf Vermarktungsstrategien von Wohnimmobilien, Masterarbeit, Universität Leipzig.
- Kredt, M. (2014): Der Leipziger Wohneigentumsmarkt, in: Statistischer Quartalsbericht, 3, 17-20.
- Linke Leipzig (2019): Die Stadt gehört Allen. Kommunalwahlprogramm 2019, unter: https://www.die-linke-in-leipzig.de/fileadmin/lcmssvleipzig/Wahlen/SRW_2019/Programm/2019_KWP.pdf; Zugriff: 11.7.2019.
- LVZ (2019): Die 20 größten Bauprojekte in Leipzig, unter: <https://www.lvz.de/Mehr/Bilder/2018/7/Die-20-groessten-Bauprojekte-in-Leipzig#chart=20>; Zugriff: 7.6.2019.
- Quaestio Forschung und Beratung (2019): Untersuchung der Zweckentfremdung von Wohnraum in Leipzig, Bonn.
- Paritätischer Gesamtverband (2020): Gegen Armut hilft Geld. Der paritätische Armutsbericht 2020, Berlin; unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/broschuere_armutsbericht-2020_web.pdf, Zugriff: 21.3.2021.

Pisa Immobilienmanagement (2019): Marktbericht 2019. Der Wohnungsmarkt in Leipzig, Miete – Wohneigentum – Investment, Leipzig; unter: <https://cdn.iz.de/media/report/reading-rehearsal/65406-pisa-immobilienmanagement-marktbericht-2019.pdf>; Zugriff: 12.10.2021.

Prognos (2017): Studie Wohnungsbautag 2017. Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten, Berlin; unter: https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/Prognos_Studie_Wohnungsbautag_2017.pdf; Zugriff: 8.8.2019.

Rink, D. (2015): Zwischen Leerstand und Bauboom: Gentrifizierung in Leipzig, in: Eckardt, F., Seyfarth, R., Werner, F. (Hrsg.), Leipzig: Die neue urbane Ordnung der unsichtbaren Stadt, Münster, 88-107.

Rink, D. (2020): Wohnungspolitik in einem Wohnungsmarkt mit Extremen: Leipzig, in: Rink, D.; Egner, B. (Hg.): Kommunale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten, Baden-Baden, 177-195.

Rink, D.; Haase, A.; Schneider, A. (2014a): Vom Leerstand zum Bauboom? Zur Entwicklung des Leipziger Wohnungsmarkts. In: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.), Statistischer Quartalsbericht I/2014, 25-28.

Rink, D.; Schneider, A.; Haase, A. (2014b): Das gehobene Wohnsegment in Leipzig. In: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.), Statistischer Quartalsbericht II/2014, 25-30. Leipzig.

Rink, D., Schotte, K. (2016): Eigentümer und energetische Sanierung im Altbau. Ergebnisse einer Befragung in Leipzig, in: vhw-Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 3, Mai-Juni, 159-163.

Rink, D.; Schneider, A.; Haase, A. (2018): Das preiswerte Wohnsegment in Leipzig – eine Analyse der Angebotsmieten 2017, Ms., UFZ Leipzig.

Rink, D.; Kabisch, S. (2019): Von der Schrumpfung zum Wachstum. Demographische und ökonomisch-soziale Entwicklungen, in: von Hehl, U. (Hg.): Geschichte der Stadt Leipzig Bd. 4. Vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart, Leipzig, 842-861.

Rink, D.; Vollmer, L. (2019): „Mietenwahnsinn stoppen!“ Netzwerke und Mobilisierungen der Mieter*innenbewegung in deutschen Großstädten, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, H. 3, 337-349.

Rink, D., Wolff, M. (2015): Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011, in: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 73, H. 5, 311-325.

Rink, D.; Haase, A.; Leibert, T.; Wolff, M. (2021): Corona hat das Städtewachstum ausgebremst. Die Einwohnerentwicklung deutscher Großstädte während der Corona-Pandemie, UFZ Discussion Paper 3, unter: https://www.ufz.de/index.php?de=20939&pub_id=24800; Zugriff: 12.10.2021.

Rometsch, J. (2015): Leipzig verhängt Abriss-Stopp für die ganze Stadt, in: Leipziger Volkszeitung vom 18.6., unter: <http://www.lvz.de/Leipzig/Stadtpolitik/Leipzig-verhaengt-Abriss-Stopp-fuer-die-ganze-Stadt>; Zugriff: 31.1.2019.

Rometsch, J. (2018): Dubrau: „Wir haben in Leipzig Wohnungsnot“, in: Leipziger Volkszeitung vom 11.9., unter: <http://www.lvz.de/Leipzig/Lokales/Dubrau-Wir-haben-in-Leipzig-Wohnungsnot>; Zugriff: 31.1.2019.

Stadt für Alle (2015): Gute Ansätze, aber die Richtung fehlt. Stellungnahme zum Entwurf des Wohnungspolitischen Konzeptes, unter: <http://leipzig-stadtfueralle.de/stellungnahme-zum-entwurf-des-wohnungspolitischen-konzeptes/>; Zugriff: 12.10.2021.

Stadt Leipzig (1994): Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig, Leipzig.

Stadt Leipzig (2002): Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig, Leipzig.

Stadt Leipzig (2009): Wohnungspolitisches Konzept und Wohnraumversorgungskonzept 2009, Leipzig https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Stadtentwicklung_splaene/Strategische_Konzepte_zum_Wohnne/Wohnungspolitisches_Konzept/Wohnungspolitisches_Konzept.pdf; Zugriff: 8.8.2019.

Stadt Leipzig (2015a): Wohnungspolitisches Konzept, Fortschreibung 2015, Leipzig https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Leipzig_weiter_decken/Wohnen/Wohnungspolitisches_Konzept.pdf (Zugriff: 31.7.2019).

Stadt Leipzig (2015b): 10 Jahre Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost in Leipzig, Leipzig https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/64_Amt_fuer_Stadterneuerung_und_Wohnungsbauforderung/Stadtumbau_Ost_Gebiete/Leipzig_10JahreStadtumbauOst_ASW.pdf; Zugriff: 8.8.2019.

Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (2016): Bevölkerungsvorausschätzung 2016. Methoden- und Ergebnisbericht, Leipzig, unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_Dez1_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Stadtforschung/Bevoelkerungsvorausschaetzung_2016.pdf; Zugriff: 28.20.2020.

Stadt Leipzig (2018): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) Leipzig 2030. <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/stadtentwicklungskonzept-insek/die-fachkonzepte-des-stadtentwicklungskonzepts-insek-2030/>; Zugriff: 10.6.2019.

Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (2019a): Kommunale Bürgerumfrage 2018, Kurzbericht, Leipzig.

Stadt Leipzig (2019b): Netzwerk Leipziger Freiheit. Initiative für kooperatives und bezahlbares Bauen und Wohnen in Leipzig, Leipzig.

Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (2019c): Methoden und Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung 2019, unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_Dez1_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Stadtforschung/Bevolkerungsvorausschatzung_2019.pdf; Zugriff: 28.10.2020.

Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (2020): Kommunale Bürgerumfrage 2019, Leipzig, unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.1_Dez1_Allgemeine_Verwaltung/12_Statistik_und_Wahlen/Stadtforschung/Buergerumfrage2019_Ergebnisbericht.pdf (Zugriff: 21.3.2021).

Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt (2021): Monitoringbericht Wohnen 2019/2020, Leipzig; unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Monitoring/Monitoring_Wohnen/Leipzig-Monitoringbericht-Wohnen-2019-2020.pdf; Zugriff 2.11.2021.

Stadt Leipzig, der Oberbürgermeister (2012): Leipzig wächst nachhaltig! Leipzig. https://www.l-konzept.de/wp-content/uploads/Broschuere_Leipzig_waechst_nachhaltig.pdf; Zugriff: 10.6.2019.

Statistisches Landesamt Freistaat Sachsen, ZENSUS 2011 (2013): Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte. Kreisfreie Stadt Leipzig am 9. Mai 2011, Kamenz.

Statistisches Landesamt Freistaat Sachsen (2020): 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorberechnung für den Freistaat Sachsen 2019 bis 2035, Kamenz (unter: https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/download/RBV%20Sachsen/sonderheft_statistik-sachsen_7RBV.pdf; Zugriff: 21.3.2021).

TIMOUROU (2021): Wohnungsmarktstudie der Stadt Leipzig, unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Monitoring/Wohnungsmarktstudie/2021-06-01_Wohnungsmarktstudie_Leipzig.pdf; Zugriff: 12.10.2021.

UniCredit Bank AG (2017): Wohnimmobilien-Marktbericht Leipzig/Halle. Kaufpreise für Häuser, Eigentumswohnungen und Bauland sowie Mietpreise, aktuelle Projekte, Trends und Perspektiven, München.

UniCredit/Hypovereinsbank (2020): Wohnimmobilien-Marktbericht Leipzig/Halle. Kaufpreise für Häuser, Eigentumswohnungen und Bauland sowie Mietpreise, aktuelle Projekte, Trends und Perspektiven, München.

Welz, J., Kabisch, S., Haase, A. (2014): Meine Entscheidung für Leipzig. Ergebnisse der Wanderungsbefragung 2014. Statistischer Quartalsbericht II/2014, Amt für Statistik und Wahlen, Stadt Leipzig, 19-24.

WR Immocom (2014): Positionspapier der Leipziger Immobilienakteure zur angestrebten Mietpreiskappung in Leipzig, Leipzig.