

Jan Kuhnert¹

Solidarische Stadt –

Gesamtstädtische Konzepte statt Quartiersreparatur

1. Einleitung

Trotz langjähriger Diskussionen über die Zukunft der Großsiedlungen in den 80er Jahren², ausgelöst durch erste Leerstände und erschreckende Wahlerfolge von Rechtsradikalen in Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus, schien das Thema der städtebaulichen und sozialen „Randgebiete“ der Stadt nach der Wende von der sprunghaft angestiegenen Nachfrage am Wohnungsmarkt überdeckt. Ab Mitte der 90er Jahre mehrten sich zwar die Klagen über zunehmende Leerstände und steigende soziale Konflikte in den Großsiedlungen, aber über partielle – teils sehr kreative – Konzepte mit Pfortnerlogen, Wohnumfeldmaßnahmen, Beschäftigungsinitiativen und Umbau bis hin zum (Teil-)Abriss gingen die Vorschläge nicht hinaus. Die vereinzelt umgesetzten Maßnahmen zeigten kaum die erhofften Wirkungen.

Stadtsoziologische Untersuchungen über die Prozesse in den Siedlungen und wohnungswirtschaftliche Modellversuche wurden zunächst kaum miteinander verbunden³. Als ich selbst 1993 begann, eine empirische und theoretische Untersuchung über „Ursachen sozialer Spannungen in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus“ durchzuführen⁴, so hieß der Titel des von der Nassauischen Heimstätte in Frankfurt erteilten Auftrags, waren viele methodische Probleme zu lösen⁵, da sich auch die zu diesem Zeitpunkt veröffentlichten stadtsoziologischen Untersuchungen kaum mit Sozialwohnungssiedlungen beschäftigten. Allenfalls die Wirkungen der städtebaulichen Maßnahmen auf die Altstadtquartiere wurden untersucht, was zum neuen Begriff der ‚Gentrification‘⁶ – also der sozialen Aufwertung durch Bauinvestitionen – führte. Erst die großangelegte empirische Studie „Überforderte Nachbarschaften“⁷ im Auftrag des GdW Bundesverband der Wohnungsunternehmen verschaffte dem Thema der Zukunft der

Großsiedlungen (wieder) Gehör und wurde auch Begründung für das Förderprogramm „Soziale Stadt“ der neuen Bundesregierung.

Auf dieses Programm werde ich noch genauer eingehen, doch zunächst einmal eine provokante Ausgangsthese: mit diesem Programm meint die Wohnungspolitik das Problemthema der Städte bewältigt zu haben und die Reform des Wohnungsbaurechts – jetzt als „Wohnraumförderung“ bezeichnet – hat mich auch nicht optimistisch gestimmt⁸. Es fehlt oft am politischen Mut, grundsätzlich die Strukturen der bisherigen Wohnungspolitik auf den Prüfstand zu stellen und an den Problemen der Zukunft neu auszurichten. Dies gilt meines Erachtens auch für das Programm „Soziale Stadt“, dass sich zwar um negative Folgen des Rückgangs des sozialen Wohnungsbaus zu kümmern versucht, aber nicht an die wichtigsten Ursachen herangeht⁹.

Im Rahmen dieses Beitrages möchte ich mich auf das Problem der sozialen stadträumlichen Segregation beschränken, Grundzüge einer Gegenstrategie beschreiben und auf einzelne Elemente, wie z.B. Privatisierungsstrategien als Teil eines Konzepts „Solidarische Stadt“, eingehen.

1.1 Soziale Segregation bestimmt zunehmend die Stadt

In vielen Studien und Zeitungsberichten wird das immer deutlicher werdende Auseinanderdriften der Städte beschrieben. Die – meist am Rand der Stadt liegenden – großen Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus Westdeutschlands werden immer dabei unattraktiver als Wohnort; ich musste im Rahmen einer Marketingumfrage unseres Wohnungsunternehmens feststellen, dass gerade die Stadtteile, die als Sozialwohnungsstadtteile bekannt sind, die schlechtesten Beliebtheitswerte haben – dies allerdings von den Hannoveraner Einwohnern insgesamt, dagegen haben die Bewohner dieser Siedlungen ihre Gebiete deutlich positiver bewertet.

Die Kernstädte bluten dabei weiter aus. Einerseits kann sich der kleinteilige Fachhandel nicht mehr behaupten gegen die Großmärkte und factory-outlets am Rande der Stadt, wobei sich solche Großeinrichtungen oft aus Ge-

¹ Geschäftsführer der KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH in Hannover, 04/97 bis 03/02 Geschäftsführer der (städtischen) Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH (GBH)

² Die Großsiedlungsberichte der Bundesregierung (1994) belegen dies ebenso wie die von Prof. Großhans verfassten Berichte des GdW zum Thema (z.B. Großhans 1997a und Großhans 1997b).

³ So z.B. Herlyn u.a. 1991; Holtmann / Schaefer 1996.

⁴ Kuhnert 1995.

⁵ Vgl. dazu Mühlich 1994.

⁶ Vgl. Blasius / Dangschat 1990.

⁷ Krings-Heckemeier / Pfeiffer 1998.

⁸ Vgl. meine kritische Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung (WoFG) im Auftrag des Wohnbunds (Kuhnert 2001a) (im Internet über www.wohnbund.de) sowie bereits zum Töpfer-Entwurf (Kuhnert 1998b) und Vorschläge des Autors zu einer Reform des Wohnungsbaurechts (Bundestagsdrucksache 13/7710).

⁹ Eine umfassendere Kritik der Wohnungspolitik findet sich in wohnbund 2000

werbsteuergründen in den benachbarten kleinen Gemeinden ansiedeln. Teilweise drohen ganze Einkaufsstraßen, bisher attraktives Herz der Innenstädte, zu veröden. Als Motor der ‚Stadtflucht‘ insbesondere von einkommensstärkeren Haushalten wird oft das Fehlen preiswerten Baulands für Einfamilienhäuser behauptet und die ‚unangenehm‘ werdende Nachbarschaft in den städtischen Quartieren (Angst vor Kriminalität) und bei jungen Familien besonders der Wunsch, eine ‚deutsche‘ Grundschule für die Kinder haben zu wollen, seien die individuellen Motive für die Umzüge ins Umland. Diesem Trend wollen sich viele Kommunen durch Ausweisung von vermehrtem Bauland und einer Aufwertung gefährdeter Stadtteile durch das Programm Soziale Stadt entgegen stemmen.

Ich bezweifle, dass eine solche Strategie in größerem Umfang erfolgreich sein wird. Einerseits sind kernstadtnahe Bauflächen – bis auf schwierige Konversionsflächen¹⁰ – sehr knapp, andererseits sind „Aufwertungsstrategien“ auch nicht immer erfolgreich verlaufen. Manch Gebiet der Altbauerneuerung – eine große Leistung der Städtebauförderung der Vergangenheit – muss heute schon wieder mit einer ‚sozialen‘ Steuerung ‚entwickelt‘ werden¹¹. Diese kernstadtnahen preiswerteren Wohngebiete werden verstärkt von ausländischen Haushalten bewohnt und die – über die Sanierung stabilisierten – aufstrebenden finanziell stärkeren Haushalte ziehen verstärkt ins Umland. Damit geht gleichzeitig Steuerkraft der Stadt ins Umland und noch weniger kommunale Finanzen stehen für eine Attraktivierung der Stadt zur Verfügung.

In einer Studie des Pestel-Instituts für den Großraum Hannover von Ende 2000 wurde die demographische Entwicklung ausgewertet. Daraus ist zunächst erkennbar, dass die Jahrgänge im Alter von 30 bis 40 Jahre von 1995 bis 1999 in der Stadt drastisch abgenommen haben, während im Umland diese Altersgruppe zugenommen hat; dies sind gerade die Jahrgänge, die für die Bildung von Wohneigentum besonderes Interesse zeigen. Während der Landkreis darüber hinaus insgesamt Zuzugsgewinne verzeichnen kann, profitiert die Stadt allerdings nur von einem Zuzug der Altersgruppen 18 bis 25 Jahre, die mit geringem Einkommen für die Ausbildung an Hoch- und Fachschulen in die Stadt kommen: „Bei diesem Szenario wird die Bevölkerung in der Landeshauptstadt zurückgehen und im Landkreis weiter zunehmen.“¹² Unter den Bedingungen dieses Wanderungsszenarios würde sich die Veränderung des

Wohnungsbedarfs dergestalt auswirken, dass in der Landeshauptstadt Hannover 15.300 Wohnungen zuviel wären, was einen rechnerischen Leerstand von 5,4 % auf die Gesamtstadt bezogen¹³ ergeben würde, während im Landkreis 25.500 Wohnungen fehlen würden.

Diese Stadt-Umland-Wanderungen verschärfen den sozialen Segregationsprozess in den Städten. Wie ist dieser Prozess zu erklären? Die Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sozialstrukturforschung (agis) an der hannoverschen Universität um die Professoren Vester, von Oertzen, Geiling u.a., hat in dem kürzlich neu veröffentlichten Standardwerk „Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel“¹⁴ die vier neuen sozialen Ungleichheiten dargestellt, die den heutigen Alltag prägen. Dies sind 1. neue Formen der *sozialen Diskriminierung* verursacht durch Stellenstreichungen und sinkende Einkommen, 2. das Phänomen der *Verzeitlichung der sozialen Ungleichheiten*, das die größer werdende vertikale Ungleichheit zwischen sicheren und unsicheren, rechtlich deregulierten Berufspositionen beschreibt und 3. die *Prekarität*, also die nur teil- oder zeitweisen Arbeitsverhältnisse, wovon über einem Armutssockel von 10 % weitere 25 – 30 % der Bevölkerung betroffen sind. Schließlich beschreiben Vester u.a. eine vierte Form neuer Ungleichheit, nämlich die Deklassierung durch *dauerhafte Armut oder Arbeitslosigkeit*. Diese Form neuer Ungleichheit „hat bisher eher eine insulare Struktur von verarmten und sozialmoralisch ausgegrenzten Einzelnen, die sich allerdings in bestimmten Wohnvierteln der Großstädte, den sog. ‚sozialen Brennpunkten‘ und in Form der Anomie und der Jugendgewalt gegen Fremde, aber auch der politischen Apathie oder des Rechtspopulismus verdichten. In den großen Städten haben diese, gesamtgesellschaftlich gesehen, ‚insularen‘ Gettos inzwischen eine kritische Größe und, weil sie das interethnische Zusammenleben in der *ganzen* Gesellschaft auf die Probe stellen, eine alarmierende Bedeutung erlangt.“¹⁵

Zwar sehen die Forscher, gerade durch ihre Feldstudien in Hannover, dass es nicht an Kräften fehlt, „die das Zusammenleben der Bevölkerung verbessern wollen“. Beunruhigend ist für die Autoren vielmehr, „dass diese Kräfte von der Politik oft allein gelassen werden bzw. dass in manchen Großstädten auch ganze Stadtviertel als politische Investitionsobjekte ‚aufgegeben‘ und sich selbst überlassen werden.“¹⁶ Hiergegen soll das Bund-Länder-Programm soziale Stadt neue politische Initiativen unterstützen. Aber

¹⁰ Meine Erfahrungen mit der Konversion von Kasernen in Gießen, Frankfurt und zur Zeit in Darmstadt bestätigen auch die Vermarktbarkeit von verdichteten Formen des Wohneigentums in der Stadt, es muss nicht das Doppelhaus sein.

¹¹ So z.B. das ehemalige Sanierungsgebiet Hannover-Linden(Süd), dass bundesweit als modellhaft galt.

¹² Möller / Günther 2000 S. 4. Prognoseergebnis: Landeshauptstadt Hannover im Jahr 2010 mit 469.000 Personen (Es waren 518.005 zu Ende 2000) und Landkreis Hannover auf 634.000 Personen.

¹³ Zahl der Wohnungen in der Stadt Hannover vom Ende 1999 mit 281.787 unterstellt; nach Amt für Wohnungswesen (Stadt Hannover 2001a S. 8).

¹⁴ Vester u.a. 2001 S. 84 – 87 (Neu überarbeitete und wesentlich erweiterte Ausgabe des 1993 veröffentlichten Buches).

¹⁵ Ebd. S. 87 unter Bezug auf Geiling / Schwarzer 1999.

¹⁶ Ebd. S. 87.

entfaltet es auch Wirkungen gegenüber den Ursachen der Entwicklung in diesen Stadtteilen?

1.2 Die Großsiedlungen sind Frühindikator für die Krise der Stadt

Die unseren Städten beobachtbare soziale Segmentierung, das dramatische Auseinanderklaffen zwischen sogenannten guten und schlechten Stadtteilen, konnte schon vorher kleinräumiger in den Großsiedlungen beobachtet werden. Obwohl es viele gute Studien aus verschiedenen Städten gibt¹⁷, möchte ich mich auf Hannover beschränken.

Als Geschäftsführer der GBH, dem städtischen Wohnungsunternehmen von Hannover mit 17.500 Wohnungen, hebe ich intensive Erfahrungen mit dem Programm Soziale Stadt gesammelt. Unsere größte Siedlung in Hannover-Vahrenheide mit rd. 2.800 Wohnungen, die zunächst alle dem städtischem Belegrecht unterlagen, ist eine der 16 Modellgebiete des Bundes¹⁸. Viele Siedlungen der GBH, die in der Nachkriegszeit getreu dem Primat der aufgelockerten, durchgrünten und gegliederten Stadt neue Qualitätsstandards im Städte- und Wohnungsbau durch Einsatz hoher Fördermittel für breite Teile der Stadtgesellschaft erschwinglich werden ließen, entstanden jedoch überwiegend in konzentrierter Form am Rand des bisher besiedelten Bereichs der Stadt. Allen diesen monofunktional auf das Wohnen ausgerichteten Siedlungen, ob überwiegend in Form der inzwischen eingegrünten Zeilenbebauung der 50er und 60er Jahre oder in den wenigen, für Hannover atypischen Teilquartieren in vielgeschossiger Hochhausbebauung der 70er Jahre, ist die gute Anbindung an das Zentrum zumeist durch den schienengebundenen ÖPNV gemeinsam.

Angesichts des auch in Hannover rasant abschmelzenden Bestands kommunaler Belegrechte (von 33.199 im Jahr 1999 und 30.602 im Jahr 2000¹⁹ auf 19 bis 26.000 im Jahr 2010)²⁰ führt dies zur Herausbildung von großen Bereichen im Stadtgebiet, in denen dann sowohl der GBH-

Wohnungsbestand wie auch deckungsgleich der verbleibende Bestand kommunaler Belegrechte konzentriert ist²¹. Diese Siedlungen waren schon zu ihrer Errichtung durch heterogene sozialen Strukturen gekennzeichnet und zumeist von den Flüchtlingsfamilien der Nachkriegszeit bezogen worden. Aber trotzdem zeigten diese größeren Siedlungen in den 70er und 80er Jahren noch recht stabile Milieus. In die wenigen verbleibenden städtischen Belegrechtsbestände der GBH in diesen Siedlungen wurden aber – beim angespannten Wohnungsmarkt der 90er Jahre – weitgehend nur Dringlichkeitsfälle des Wohnungsamtes zugewiesen. Die fragilen Sozialstrukturen in den Siedlungen haben den hierdurch zunehmenden Problemdruck nicht mehr bewältigen können. Das wegen der Rückzahlung der öffentlichen Mittel nicht vermeidbare Auslaufen der Belegrechte erfolgt nun jedoch nicht räumlich gleichmäßig, sondern sortiert sich nach den Baujahrgängen. Deshalb gehen gerade die Bindungen bei den kleineren und preiswerten Wohnungen der 50er und 60er Jahre verloren, während die Hochhauskomplexe mit ihren teuren Nebenkosten übrig bleiben²².

[Einfügen Abbildung: Problemlagen in Hannover (Abb. 4)]

Die mangelhafte Anpassung der Bestandswohnungen der 50er und 60er Jahre an neue Wohnbedürfnisse²³ und die Belastungen aus der Nachbarschaft haben viele langjährige Mietparteien zum Auszug motiviert. Neben der erwähnten ‚Stadtflucht‘ führt diese zunehmende Konzentration von gesellschaftlich stigmatisierter Mieterschaft, die selbst auf dem derzeitig entspannenden Wohnungsmarkt sich nicht ohne staatliche Hilfe mit angemessenen Wohnraum versorgen kann, in diesen Siedlungen und dort gerade in den Nachbarschaftskonflikte verstärkenden Bau- und Wohnformen (z. B. Hochhäuser) zu einer zunehmenden Belastung der bestehenden Nachbarschaften. Seit Jahren vollzieht sich gerade in den fast ausschließlich für Belegrechtsversorgung dienenden Stadtteilen eine stille, schleichende Abstimmung über das Überforderungsniveau durch den Möbelwagen. Durch die ungesteuerte Wiederbelegung der Wohnungen durch das Wohnungsamt ka-

¹⁷ Vgl. u.a. Kuhnert 1995 zu Frankfurt, infas 1990 und Krings-Heckemeier / Pfeiffer u.a. 2000 zu Hamburg sowie Krings-Heckemeier / Pfeiffer 1998 zu verschiedenen Städten.

¹⁸ Das Gebiet ist als klassisches Sanierungsgebiet 1998 ausgewiesen worden und wird ohne Bundesmittel saniert; wegen des multidimensionalen Sanierungsansatzes (Vgl. Kuhnert / Fabich 1997) wurde es als Modellgebiet ausgewählt.

¹⁹ Nach Amt für Wohnungswesen Hannover (2001a) S. 8, wobei durch Gebietsfreistellungen u.ä. tatsächlich nur 23.914 Belegrechte Ende 2000 zur Verfügung standen.

²⁰ Beschleunigt wird das Auslaufen von Bindungen durch die nachträglichen Zinserhöhungen der Wohnungsbaudarlehen, wie dies zur Zeit wieder von Niedersachsen geplant ist. Amt für Wohnungswesen Hannover (1999) S. 12 unter bezug auf Prof. Dr. Kreibich (plan-lokal) (Kreibich 1997); unter den Belegungsrechten sind jeweils die rd. 17.500 Wohnungen der GBH enthalten.

²¹ Gleichzeitig wurden die Altstadtquartiere Linden und Nordstadt mit hohem öffentlichen Finanzaufwand saniert, wodurch die damals besseren Wohnqualitäten der Stadtrandsiedlungen deutlich an Attraktivität verloren und die Altstadtquartiere durch kurze Wege zum Zentrum und durch ihre Nutzungsmischung deutlich gewannen.

²² Vgl. dazu die Analyse von Nürnberg in Holtmann / Schäfer 1996 S. 46f, danach wird sich der Sozialwohnungsbestand in Nürnberg von 1980 mit 65.000 Wohnungen bis zum Jahr 2000 halbiert haben.

²³ Die Ausstattung mit Etagen- oder Zentralheizungen wurde erst Ende der 90er abgeschlossen, Bäder und Grundrisse sind im baujahrstypischen Zustand der 50er/60er Jahre; es sind erhebliche Instandhaltungsmängel festzustellen.

men fast immer nur neue Haushalte mit Integrationschwierigkeiten in die Siedlungen, die durch Wegzug der ‚Alteingesessenen‘ gleichzeitig immer weniger Integrationskräfte haben.

Ganz im Gegensatz dazu haben die sog. guten Stadtteile faktisch keine sozial gebundenen Wohnungen aufzuweisen, weshalb sich in ihnen auch die Haushalte mit höheren Einkommen ‚konzentrieren‘. Diese Gebiete sind alle kernstadtnah und infrastrukturell sehr gut versorgt.

[Ggf. einfügen: Privilegierte Lagen in Hannover (Abb. 3) – kann aber auch weggelassen werden]

Tatsächlich können sich auch auf mittelfristige Sicht nicht alle Interessenten am hannoverschen Wohnungsmarkt mit entsprechendem angemessenen Wohnraum versorgen; darüber hinaus ist bei geänderter Marktkonstellation (z. B. durch die EU-Erweiterung) nur durch einen ausreichend großen Mindestbestand an für eine Versorgung benachteiligter Haushalte zur Verfügung stehendem Wohnraum (ca. 15 – 20 aller Wohnungen) die Ausbildung von weiteren räumlich abgrenzbaren Zerfallsprozessen zu vermeiden. Wenn nach Auslaufen der öffentlichen Förderung nur noch der Bestand des städtischen Wohnungsunternehmens GBH für den kommunalen Wohnungsversorgungsauftrag zur Verfügung stünde, dann könnte nur noch auf ca. 6 % der Wohnungen in der Stadt zurückgegriffen werden. Dies muss zu einer Konzentration vom Problemhaushalten führen, die auf Grund der stadträumlichen Lage der GBH-Bestände zur Ausbildung von vielen Stadtrandlagen als ‚Armutsinseln‘ führen würde.

[Einfügen Abbildung: Verteilung der Belegrechte (Abbildung 2)]

In der Praxis haben diese heute überlasteten Stadtteile in den vergangenen Jahrzehnten fast alleine den Versorgungsauftrag übernommen, die anderen Stadtteile also entlastet. Es reicht nicht aus, für diese Stadtteile nun ein kleinräumiges Konzept einer Quartiersverbesserung à la „Soziale Stadt“ zu entwickeln und damit zu hoffen, diesen stadträumlichen Konzentrationsprozessen entgegenzutreten. Vielmehr zielen diese siedlungsbezogenen Konzepte auf eine Entlastung des jeweiligen Stadtteils, wodurch die Anzahl der für am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte zur Verfügung stehenden Wohnungen an diesem Standort geringer wird. Nun wird es allerdings nicht zu einem „Sickereffekt“ kommen, in dem etwa die in diesen Siedlungen nicht mehr so erwünschten Haushalte in Wohngebiete der Besserverdienenden ziehen, weil ja diese jetzt durch den Umzug in die neu sozial stabilisierte

Siedlung Wohnungen für ‚bessere Interessenten‘ freimachen würden. Vielmehr wird sich diese Nachfrage dann auf andere, ebenfalls meist am Rand der Stadt liegenden, bisher nicht so auffälligen Siedlungen konzentrieren, für die dann im Anschluss ein neuer Förderantrag als Gebiet „Soziale Stadt“ gestellt werden müsste.²⁴

In Bezug auf die Wanderungsbewegungen, die auch in den nächsten Jahrzehnten nicht abnehmen werden, haben diese Stadtteile auch noch eine weitere Funktion, die Prof. Siebel schon instruktiv dargestellt hat²⁵: Als ‚Schleuse‘ für die ausländischen Haushalte auf dem Generationen dauernden Weg in die Stadt. Dabei habe ich ihn so verstanden, dass es sich um eine Art Bahnhof oder Durchgangsstation handelt, also die Haushalte der jeweiligen Zuwanderungswelle in dieses Gebiet ziehen, dort erste Integrationserfahrungen sammeln, um dann vom allgemeinen Wohnungsmarkt der jeweiligen Stadt aufgesogen zu werden. Dies bedeutet, dass zwar die Haushalte nur begrenzte Zeit dort leben (wahrscheinlich für etwa zwei Generationen), dass aber die entsprechenden Stadtquartiere diese Funktion dauerhaft behalten, quasi für jede neue Zuwanderungswelle. Neben den Sozialwohnungsbeständen haben in vielen Städten auch die Altstadtquartiere diese Funktion übernommen, aber die Städtebaupolitik mit ihrer Aufwertung der Bestände unterläuft diese Funktion faktisch.

Am Beispiel unseres Modellstandortes „Sozialer Stadt“ in Hannover-Vahrenheide will ich die Problematik der Großsiedlungen aufzeigen²⁶. Auf den ersten Blick scheint der Stadtteil Vahrenheide mit seiner aufgelockerten, stark durchgrünten Bebauung in der charakteristischen Zeilenform der späten 50er und frühen 60er Jahre problemloses Wohnquartier zu sein. Stadtweit bekannt und stigmatisiert ist jedoch in Vahrenheide die bis zu 18-geschossige Großplattenbebauung aus den frühen siebziger Jahren im Südosten des Quartiers, an der sich im Bewusstsein der gesamtstädtischen Bevölkerung und der Presse die Negativqualitäten der Wohnform „Hochhaus“ wie auch des Stadtteils Vahrenheide-Ost festgemacht werden; dies sind allerdings nur rd. 500 der 2.800 Wohnungen der GBH im Gebiet.

Dauerhafte Arbeitslosigkeit, Polarisierung der Wohnungsversorgung, Wandel der Lebensweisen sowie der Werte und Normen, aber auch massive Zuwanderung Armer mit fremder kultureller Identität haben diese Gebiete vom planerisch erwünschtem attraktiven Gegenangebot zum

²⁴ Daher sind mir die Fördergrundsätze „Soziale Stadt“ zu kurz greifend, da sie sich auf das Quartier konzentrieren; daher sind m.E. höhere Qualitätsanforderungen an die Antragskonzepte erforderlich.

²⁵ Vgl. Siebel 2001 bzw. seinen Vortrag auf der Tagung der Schader-Stiftung (Mannheim Mai 2001)

²⁶ Vgl. die Begründung des Förderantrages in: Kuhnert / Fabich 1997

Wohnen in den damals heruntergekommenen innenstadtnahen Altbauquartieren (den „klassischen“ Sanierungsgebieten) zu dem Stadtteil werden lassen, der in Befragungen das höchste Negativimage aufweist. Schon beim Erstbezug waren es nicht gerade gehobene Milieus: zum Teil Erstbewohner, die aus Notunterkünften einzogen, und viele gering qualifizierte Arbeiter im nahe gelegenen VW-Werk in Stöcken. Diese ‚Stammbevölkerung‘ ist entweder inzwischen im Rentenalter oder überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. So ist einerseits die ‚angestammte‘ Bevölkerung im Quartier vor allem durch Arbeitslosigkeit zerfallen, andererseits sind immer mehr Problemhaushalte auf Grund der Belegrechte durch das Wohnungsamt in das Gebiet vermittelt worden. So wird heute die Sozialstruktur geprägt durch einen hohen Anteil von Transferleistungsbeziehern (22% Sozialhilfebezieher / Stadt 6,7%), hoher Arbeitslosigkeit (20% / Stadt 10,2%), hohem Ausländeranteil (33,7% / Stadt 14,2%) sowie einem hohem Spätaussiedleranteil. Der Anteil der Einwohner unter 18 Jahren liegt bei 23% (Stadt 15%), bei den nichtdeutschen Einwohnern sogar über 30%, während die deutsche Bevölkerung extrem überaltert ist. In den vergangenen Jahrzehnten wurden rd. 64% der Wohnungen Vahrenheides (ca. 2.800 WE) als Belegrechtswohnungen genutzt, während andere Stadtteile gar keine Belegrechtswohnungen haben.

Indem diese Stadtteile fast ausschließlich für die Versorgung benachteiligter Haushalte genutzt werden, können sich andere Stadtteile dieser kommunalen Aufgabe entziehen; politisch wird auf die so produzierten Problemstadtteile ‚heruntergesehen‘ und sogar in ihnen das eigentliche Imageproblem der Stadt gesehen, weshalb die ‚besseren‘ Haushalte angeblich die Stadt verlassen würden.

[Einfügen: Karte Belegrechtsverteilung farbig dargestellt (Abb. 1)]

Nun, so neu ist der hochgelobten europäischen Stadt diese Verhaltensweise ja nun nicht: neben dem jüdischen Ghetto des Mittelalters war die mitteleuropäische schon immer Stadt mit deutlich erkennbaren ökonomischen Grenzen zwischen den Quartieren durchzogen.

Gerade die ‚Charta von Athen‘ (1933) hat die funktionale Segmentierung der Stadt auch noch zementiert mit ihrer Maxime der Trennung von Wohnen und Arbeiten. Der Tübinger Stadtplaner Feldtkeller sieht sogar inzwischen einen ‚Mythos der Absonderung‘, der von der Architektur aus die Stadtplanung erobert habe und die Gestalt einzelner Gebäude statt deren sozialer Funktion im Quartier in den Mittelpunkt stellt²⁷ (und dabei werde der öffentliche Raum als verbindendes Glied völlig vernachlässigt).

²⁷ Feldtkeller 1994 S. 27

1.3 Wie sieht unsere Stadt übermorgen aus?

Wenn die von mir skizzierte Entwicklung der Stadt hin zu einer weitgehend stadträumlich sozial segregierten Stadt so weitergeht werden sich dramatische Ereignisse abspielen, die faktisch einen Abschied vom Ideal der europäischen Stadt bedeuten. Es wird – durch Verstärkung der repressiven Mittel per Polizei und Sozialarbeit – den unterprivilegierten Stadtteilen der Charakter eines ‚Abstellgleises‘ aufgeprägt und sie auf Dauer aus der städtischen Gemeinschaft durch Vernachlässigung ausgeschlossen. Im Ausland habe ich mir ‚Wehrdörfer‘ innerhalb der großen Sozialsiedlungen angesehen und würde eine solche Entwicklung in Deutschland als Abschied von sozial integrativer Politik bezeichnen; dies ist sicherlich nicht durch das Programm „Soziale Stadt“ gewollt. Aber die Tendenz zu Bürgerwehren und Nachbarschaftstreifen in den besseren Stadtteilen zeigt, wie nah auch wir am Zerfall unserer Städte sind. Der Begriff der ‚gated communities‘ wirft eher die Frage auf, wer hier eigentlich weg einsperrt oder sich vor wem wegsperret. Hier muss Wohnungspolitik wach werden! Bisher greift das Programm soziale Stadt diese Problemdimension allerdings nicht genug auf.

Zwar wird von der Bundespolitik weiterhin die Aufgabe einer Versorgung benachteiligter Haushalte mit angemessenem Wohnraum im Rahmen des neuen Wohnraumförderungsgesetzes betont, aber die Durchführung wird den Ländern überlassen, die wiederum von den Kommunen Vereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft vor Ort erwarten. Das ist eine unakzeptable Flucht aus der Verantwortung durch den Bund²⁸, wobei die Kommunen nicht in der Lage sein werden, diese Probleme allein zu lösen.

Einerseits sind die Kommunen oft konfliktunfähig, weil schließlich die guten ‚Wahlbürger‘ Ruhe in ihren Stadtteilen haben wollen und diese stellen schließlich die Mehrheit in den städtischen Gremien. Andererseits sind die Kommunen angesichts der Finanznot ja teilweise zur „Not-schlachtung“ ihres Wohnungsbauvermögens gezwungen, manche verkaufen sogar ihre städtischen Wohnungsunternehmen, obwohl ihre Wohnungsämter wissen, dass es später sehr teuer werden wird, die dann privaten Vermieter zur Vermietung an Problemhaushalte zu ‚überreden‘. Selbst das Angebot der Kommune, alle zusätzlichen finan-

²⁸ Wie schnell ‚heilige Kühe‘ der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Frage gestellt werden können, zeigt die aktuelle Diskussion um die Reform des Bildungswesens als Reaktion auf die PISA-Studie.

ziellen Risiken bei Problemhaushalten zu übernehmen, konnte die Wohnungswirtschaft in Hannover nicht zu einer Vereinbarung mit dem Wohnungsamt bewegen²⁹.

Wo sollen denn künftig die benachteiligten Haushalte genau wohnen, wenn es immer weniger gebundenen Wohnraum gibt und die ‚Problemgebiete‘ durch das Programm Soziale Stadt „sozial stabilisiert“ werden sollen?

Ich bin der Auffassung, dass das gesamte Stadtgebiet für diesen Versorgungsauftrag zuständig ist, denn eine zu starke räumliche Konzentration wird die sowieso entstehenden sozialen Konflikte faktisch unbeherrschbar werden lassen – dies verstehe ich unter solidarischer Stadt. Dies bedeutet im Fall Hannover – und allen ähnlich strukturierten Städten – dass die verbleibenden Versorgungsbestände umverteilt werden müssen! Ich plädiere also für einen ausreichend großen und gut über die Stadt gestreuten Wohnungsbestand, der für die Versorgungsaufgabe zur Verfügung steht.

Auch weiterhin werden viele Wohnungen in den Sozialwohnungssiedlungen für die Versorgung benachteiligter Haushalte benötigt werden. Wie soll dort für „sozial stabile Bewohnerstrukturen“ gesorgt werden? Also ich möchte mich von einer lieb gewordenen politischen Maxime der 80er Jahre verabschieden, denn ich halte die These der sozialen Integration durch Mischung innerhalb der Häuser nicht mehr für richtig. Sehr lebendig könnte ich Ihnen schildern, was das eigentlich bedeutete: Wir haben - inzwischen meist alleinstehende – deutsche Frauen zu kostenlosen Sozialarbeiterinnen gemacht – und sie dann manchmal noch mit der Fehlbelegungsabgabe beglückt. Diese aktiven Integrationspersonen stehen uns jetzt kaum mehr zur Verfügung, zum Teil weil sie altersbedingt nicht mehr belastbar sind und zum Teil weil sie aus den Siedlungen weggezogen sind.

Müssen wir deshalb blind für die Probleme auf dem Treppenflur sein? Die eher soziologisch begründete Mischungsthese ist unter den heutigen Bedingungen falsch³⁰. Was spricht dagegen, wenn in den 3- oder 4-Geschossen der 50er und 60er Jahre ein Treppenaufgang nur von kurdischen Haushalten bewohnt wird oder gar eine ganze Zeile von russischen oder türkischen Mitbürgern? Sicher wäre eins: die Vermieter müssten sich umstellen³¹ und entsprechend fremdsprachige Hausmeister beauftragen, die dort auch wohnen. Gleichzeitig gäbe es wesentlich weniger Nachbarschaftsbeschwerden als jetzt. Also Vorteile auf allen Seiten!

Wie weit kann aber eine solche ethnische oder soziale Homogenisierung gehen? Darf in einer größeren Siedlung auch eine ganze Straße einheitlich bewohnt werden? Wie kann dann noch genug Kontakt zum deutschen Alltag sichergestellt werden, damit Integrationsprozesse überhaupt stattfinden? Was wird uns denn in Punkto ausländische Haushalte in den nächsten Jahren erwarten?

Nach der Prognose des BBR wird bis 2015 mit einer Zuwanderung von Netto 5,5 Mio. Menschen aus dem Ausland gerechnet. Die jüngeren Haushalte werden eine erhebliche Nachfrage nach Wohnungen auslösen, aber leider keine sehr zahlungskräftige Nachfrage sein. Käme es nicht zu diesen Zuwanderungen rechnet das Statistische Bundesamt mit einem demographisch bedingten Rückgang der Bevölkerung um satte 25 Mio. Personen³². Bei diesen zu erwartenden Einwandererzahlen steht heute schon fest, dass sie sich nicht gleichmäßig im Staatsgebiet verteilen werden; sie werden kaum in den Osten Deutschlands gehen und auch nicht in ländliche Gebiete mit Wohnraumüberschuss.

Tatsächlich werden sie in die Großstädte und Ballungsgebiete ziehen, in denen heute schon 60 % unserer ausländischen Mitbürger wohnen. Der Leiter des DIFU, Prof. Mäding, beschreibt das Szenario wie folgt: „Viele Großstädte werden sich bis 2030 auf eine Verdoppelung ihrer Ausländerquoten einrichten müssen, einige wie Frankfurt, München oder Stuttgart werden dann längst in der ganzen Stadt Ausländerquoten von 30 Prozent und mehr erreicht werden, die heute bei einigen Experten als ‚Schmerzgrenze‘ des Ausländeranteils in Problemquartieren gelten“³³. Prof. Mäding zieht daraus das Fazit: „Die sogenannte ‚Integrationsmaschine Stadt‘ ist ganz neu gefordert. Für die Kommunalpolitik stellen die Wanderungen ein großes Problem dar. Mit jährlichen 200 Mio. DM staatlicher Städtebauförderung werden die Fragen jedenfalls nicht zu lösen sein.“³⁴

Ich glaube, dass es die Bereitschaft zu „ethnischen Nischen“ in der Stadt überfordern würde, wenn nicht nur ein Straßenzug, sondern ein ganzer Stadtteil dauerhaft in einer ethnischen Gemeinschaftshand wäre. So würde nie eine Integration stattfinden und aus den Übergangsquartieren würde ein Daueraufenthalt werden, mit der Folge, dass für neue Zuwanderungswellen dann neue Wohnungen, wahrscheinlich aus finanziellen Nöten dann Schlichtwohnungen wie die alten Obdachlosenunterkünfte, gebaut werden müssten.

Angesichts der von mir erwarteten künftigen Entwicklung

²⁹ Abschluss sog. ‚versicherter Verträge‘, die Vandalismus, Mietausfall etc. absichern sollen.

³⁰ Vgl. auch die differenzierende Sicht in Siebel 2001 S. 237ff.

³¹ Vgl. dazu die Sicht des GdW in Neuhöfer 1998 S. 8.

³² Nach Mäding 2001, S. 26.

³³ Ebd. S. 30.

³⁴ Ebd.

wird es immer wichtiger, schon heute einen Umsteuerungsprozess zu beginnen und der Konzentration der benachteiligten Haushalte in immer weniger Quartieren zu begegnen. Deshalb fordere ich eine Änderung der Richtlinien für das Programm Soziale Stadt: In den Förderanträgen, die ich kenne, werden eigentlich nur rein auf das jeweilige Problemgebiet begrenzte Strategien festgelegt. Zum einen fehlt in der Regel eine Aussage über die zukünftige Funktion des Gebiets für das Stadtgebiet und oft wird, wenn es um die soziale Stabilisierung der Quartiers das Entwicklungsziel geht, schamhaft verschwiegen, wohin – vor allem in welche Stadtteile bzw. Siedlungen – denn die wegen dieser Stabilisierung nicht mehr erwünschten Problemhaushalte ziehen sollen, geschweige denn, dass sich im örtlichen Konzept Aussagen zum Wohnraum für die in den nächsten Jahren noch zuziehenden ausländischen Haushalten finden lassen.

2. War das alles nicht vorhersehbar?

Haben wir es bei diesen drohenden Problemen nun mit naturgesetzlich unvermeidbaren Prozessen zu tun, die trotz redlichen Bemühens nicht vorhersehbar waren und deshalb auch von der Wohnungspolitik nicht früher hätten entdeckt werden können? Nein, ein Großteil der kommenden Probleme ist hausgemacht und wären zumindest in dem drohenden Ausmaß vermeidbar gewesen.

Eine Hauptursache der zunehmenden sozialen Segregation ist doch die rapide sinkende Zahl an Sozialwohnungen, wodurch sich schwierige Haushalte in immer weniger Wohngebieten konzentrieren. Allerdings ist doch das Auslaufen der Bindungen vorn vorne herein gewollt worden! Mit dem politischen Kompromiss des II. WoBauG, wonach es keine öffentlichen Wohnungen, sondern private Investoren (ob damals gemeinnützig oder nicht) geben sollte, die öffentliche Mittel (als Baukostenzuschuss oder später als Baudarlehen oder als Zinszuschüsse) erhielten, wobei über die Darlehen schuldrechtlich Bindungen über die Wohnungen (insb. Miethöhe und Zugangsbedingungen) begründet wurden. Nach planmäßiger Rückzahlung war allen klar, dass dann diese Bindungen erlöschen werden, die Wohnungen dann also – trotz nur geringem Eigenkapitaleinsatz – voll zur privaten Verwertung zur Verfügung stehen sollten.

Aber dies war ja noch weit weg – durchschnittlich wird mit rd. 30 Jahren Bindung aus der öffentlichen Darlehensgewährung gerechnet – und viele glaubten an das nicht endende wachsende Wirtschaftswachstum, durch das schließlich keiner mehr auf Sozialwohnungen angewiesen sein wür-

de.

Aber noch eine weitere Ursache heutiger Probleme wurde politisch beschlossen: Kaum begannen größere Baujahrgänge plangemäß aus den Bindungen zu laufen, wobei dann die Schutzregeln der Wohnungsgemeinnützigkeit mit fortgeltender Kostenmiete und Baupflicht sowie dauerhaftem Vermögensschutz eingesetzt hätten, prompt wird – auch auf Drängen gerade der industrieverbundenen Wohnungsunternehmen, die keinen Versorgungsauftrag durch die Zechenstilllegungen mehr sahen – das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) aufgehoben. Ein Schlag, der politisch die Gewerkschaften mit ihrer Neuen Heimat treffen sollte und tatsächlich aber den notwendigen Schutz der kommunalen Wohnungswirtschaft zerstört hat.

Angesichts eines derzeit entspannt erscheinenden Wohnungsmarktes könnte die Illusion entstehen, der Markt mit seinen Fähigkeiten würde das bisherige Agieren über direkte Intervention in den Wohnungsmarkt dauerhaft überflüssig werden lassen. Es entstanden in der letzten Zeit daher Forderungen nach der Einstellung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus auch in Hannover, nach einer Veräußerung des Großteils des Wohnungsbestandes der GBH bzw. des gesamten Unternehmens. Andere Wohnungsunternehmen wollen sich des Problems durch zügigen Abbau der öffentlichen Bindungen z.B. durch Rückzahlung der Fördermittel entledigen, laufen dann aber Gefahr, sofern sie kommunale Wohnungsunternehmen sind, ihren Gesellschaftszweck zu verfehlen. Warum sollte eine Kommune ein Wohnungsunternehmen betreiben, wenn es bei ihm für die Unterbringung ‚schwieriger‘ Haushalte nach zusätzlich bezahlen soll. Angesichts leerer kommunaler Kassen droht dann, wie einige Beispiele leider belegen, mittelfristig der Verkauf des ganzen Unternehmens.

Zu diesen ‚Problemlösungen‘ wird oft einfach gegriffen, weil anscheinend die sog. ‚freie‘ Wohnungsunternehmen – aber auch die Wohnungsgenossenschaften – mit den Siedlungen und deren Bewohner besser umgehen würden. Hierbei wird i.d.R. übersehen, dass diese Wohnungsunternehmen sich nicht im vergleichbaren Umfang im notwendigen Neubau der letzten Jahre beteiligt haben, wobei der hohe Eigenkapitaleinsatz bei vielen kommunalen Wohnungsunternehmen zu Lasten einer guten Instandhaltung ging. Gleichzeitig sind deren Bestände eben nicht in einem so hohem Maß in wenigen großen Siedlungen konzentriert, wodurch soziale Probleme auch nicht so deutlich wahrgenommen werden.

Inzwischen gehört es leider in allen politischen Parteien zum modernen Ton, ernsthaft über den Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens nachzudenken, nicht nur aus Finanznot, sondern weil ein ‚schlanker Staat‘ sich auch aus dieser Versorgungsaufgabe zurückziehen sollte. Solche gänzlichen oder teilweisen Verkäufe wirtschaftlich

begründen zu wollen, ist unlogisch: Die Kosten der Unterbringung der zahlenmäßig immer weiter zunehmenden benachteiligten Haushalte werden ohne die kommunalen Wohnungsunternehmen drastisch ansteigen – und selbst der Bau von Schlichtwohnungen ist allemal teurer als die Sicherung von Bindungen an einem möglichst gut gestreuten Bestand.

Aber auf die bisher praktizierte Weise schrumpfen die Sozialwohnungsbestände von 1993 bundesweit mit rd. 2,6 Mio. WE auf ca. 400.000 WE im Jahr 2010³⁵. Viele kennen den Satz: „1980 gab es eine Million Arbeitslose und vier Millionen Sozialwohnungen, jetzt sind es vier Millionen Arbeitslose und noch zweieinhalb Millionen Sozialwohnungen und 2005 nur noch eine gute Million.“³⁶ Absichtsvoll wurde oft sogar ein vorzeitiges Auslaufen der Bindungen gefördert, z.B. durch eingebaute Rückzahlungserleichterung.

Zum negativen Mengeneffekt der immer weniger werdenden Sozialwohnungen kommt noch ein negativer Struktureffekt, „d.h. die Qualität der verbleibenden Sozialwohnungen verschlechtert sich“, da es sich nur um die mehr am Stadtrand liegenden Wohnungen in den unattraktiven Bauformen handelt, „eben jene Sozialwohnungen in den verdichteten Großsiedlungen am Stadtrand aus den späten Förderjahrgängen Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre und damit eben jene Sozialwohnungen, die Anfang der 80er ‚bevorzugt‘ leergestanden haben, weil sie nicht attraktiv genug und weil sie zu teuer gewesen sind.“ Prof. Siebel kommt in diesem zitierten Ausblick auf die Jahrtausendwende, den er bereits 1991 vorgetragen hat, zu einer erschreckenden Perspektive: „Das heißt aber, die Manövriermasse einer sozialen Wohnungspolitik wird nicht nur schmaler, sie wird auch in ihrer Substanz qualitativ schlechter. Die Gemeinden werden gezwungen sein, ihre Notfälle und Zuwanderer in diesen dafür nun gerade besonders ungeeigneten Behausungen zusammenzupferchen mit der Gefahr, dass sich dort Gettos bilden.“³⁷

Genau diese Prognose ist eingetreten, wie ich am Hannoveraner Ist-Zustand gezeigt habe. In 10 Jahren werden, wie bereits dargestellt, die Belegrechtswohnungen in Hannover von zur Zeit etwa 30.000 auf unter 20.000 im Jahr 2010 sinken. Unter diesen 20.000 Wohnungen sind dann die 17.500 Wohnungen des kommunalen Wohnungsunternehmens, der GBH also. Dies bedeutet konkret: Es stehen dann fast nur noch die Wohnungen der GBH für eine Versorgung der am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte zur Verfügung. Alle anderen Vermieter, ob die

ehemalige Neue Heimat oder die großen Genossenschaften oder sonstige Unternehmen, haben sich dann durch Rückzahlung der Mittel vom sozialen Versorgungsauftrag freigekauft.

Nun sind – im Unterschied zu manch anderen Großstädten – fast alle Wohnungen der städtischen Gesellschaft vertraglich auf Dauer als Belegrechtswohnungen gesichert, sonst würde der Landeshauptstadt ja fast nicht mehr übrig bleiben. Allerdings sind diese Wohnungen alle erst in der Nachkriegszeit errichtet, wenn ich von einigen Erwerbungen aus Sanierungsgebieten absehe. Also tritt tatsächlich das von Prof. Siebel prognostizierte Szenario ein: Die armen Leute kommen an den Stadtrand und da besonders in die ungeliebten Hochhausanlagen.

In den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus wohnen sehr unterschiedliche Gruppen von Gewinnern und Verlierern der aktuellen Modernisierung der deutschen Gesellschaft in enger Nachbarschaft zusammen. „In einigen Siedlungen wohnen ganz überwiegend die unterschiedlichen Verlierergruppen: Arbeitslose der verschiedenen Alters-, Berufs- und Bildungsgruppen, Ausländer der verschiedenen Nationalitäten und Kulturkreise, alte Menschen, Alleinerziehende. Sie verlieren ihren Arbeitsplatz und erleben die Entwertung ihrer beruflichen Qualifikation; Ausländer verlieren mit dem Arbeitsplatz zugleich die Perspektive einer erfolgreichen Integration in die deutsche Gesellschaft; diese Gruppen verlieren nach und nach ein gewohntes Angebot an öffentlichen Gütern und können sich mit ihrem reduzierten Einkommen private Güter und Dienste immer weniger leisten. Ihr Verlust lässt sich beschreiben als ein Verlust an Einkommens-, Einfluss- und Erfahrungschancen, kurz: als Verlust an Handlungschancen. Und weil ihre relativen Verluste an Handlungschancen aktuell erheblich sind, ein Wiedergewinn aber nicht in Aussicht steht, müssen die Betroffenen von einer allgemeinen Verringerung ihrer Lebenschancen ausgehen.“³⁸

Dieser Prozess sozialen „Abstiegs“ wird um so zwangsläufiger, wie die von ihm Betroffenen durch räumliche Isolation auf sich selbst beschränkt werden und somit die Übergänge zu anderen gesellschaftlichen Milieus immer schwerer werden. Auch dieser Blickwinkel der individuellen Perspektive zwingt zu einer Überprüfung der bisherigen wohnungspolitischen Strategien³⁹.

3. Für eine solidarische Stadt

Das Besondere des hier vorgestellten Konzeptes ist die Verbindung von integrierten sozialen Sanierungskonzepten

³⁵ Siehe Kuhnert 1998a S. 31.

³⁶ Pfeiffer 1998 S. 23; Mäding (2001, S. 27) geht von Z. Z. noch 1,9 Mio. Sozialwohnungen und von 1 Mio. in 2010 aus.

³⁷ Siebel 1991 S. 13.

³⁸ Kuhnert 1995 S. 23f.

³⁹ Vgl. zu Lebensstilen und Wohnformen Schneider / Spellerberg 1999

ten für die besonders belasteten Quartiere mit einem die Gesamtstadt umfassenden Ansatz zur Neuverteilung des dauerhaft der kommunalen Wohnungsversorgung dienenden Wohnraums.

Um dem Trend der stadträumlichen Segregation gegenzusteuern, sollen in Hannover die für die Wohnungsversorgung erforderlichen Bestände der GBH räumlich besser über das Stadtgebiet gestreut, also „dekonzentriert“ werden, um möglichst modernisiert mit einem aufgewerteten Wohnumfeld langfristig zur Verfügung zu stehen⁴⁰. Daher wurde ein umfassendes Konzept für die GBH entwickelt, in dem die Privatisierung von jeweils ca. 20 % der größeren Wohnanlagen der GBH vorgesehen ist. Aus dem Verkaufserlös sollen – neben einer Modernisierung der verbleibenden Wohnungen – insbesondere in Stadtteilen, in denen die GBH bisher kaum vertreten ist, Mietwohngebäude angekauft bzw. geeignete Lückengrundstücke für Neubau über den Markt erworben werden, wodurch eine ausgewogenere soziale Mischung im gesamten Stadtgebiet erreicht werden soll. Das stößt aber in den anderen Stadtteilen nicht auf eitel Freude⁴¹.

Wir haben uns in Hannover auf die Linie verständigt, dass eigentlich kein Stadtteil mehr als 20 % an städtischen Belegrechten haben sollte. Dies bedeutet nun nicht, dass in den überbeanspruchten Gebieten nun die Stadt einfach auf große Teile ihrer Belegrechte verzichten sollte. Allerdings sollte man darüber reden, ob ein Wohnungsunternehmen bei überlasteten Gebieten dem Wohnungsamt nicht andere Wohnungen als Ersatz anbieten kann und wenn dies wegen fehlenden Bestandes in anderen Stadtteilen nicht geht, kann ja ein Ruhen lassen eines bestimmten Anteils vereinbart werden, mit der Folge, dass diese Ruheperiode zur entsprechenden Verlängerung der Bindungen an den anderen Beständen führt.

Aber um zu der von mir vorgeschlagen stadträumlichen ‚Umverteilung‘ der Bindungen zu kommen, muss ein Wohnungsunternehmen, dass eben wie die GBH kaum Bestände in anderen Stadtteilen hat, einen Teil der Bestände in den Siedlungen verkaufen, um aus den Verkaufserlösen dann Mietwohngebäude zu erwerben. Und dazu muss aus meinen aktuellen Erfahrungen unterstrichen werden, wenn ein solches Verkaufsprogramm dann auch noch sozialverträglich sich vorrangig an die Mieter wenden soll, dann – das zeigen auch die Erfahrungen der Bremer Kollegen – handelt es sich um ein langjähriges Vorhaben, bei dem

⁴⁰ Siehe Kuhnert 2000b S. 32f.

⁴¹ Leserbrief der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung: (Zu einem Artikel vom 24.03.99) „Nicht nötig! Es muss nun wirklich nicht sein, dass die GBH in Buchholz oder gar Kirchrode Sozialwohnungen baut. Als Bürger dieser Stadtteile würde ich auch versuchen, mich dagegen zu wehren. Die Stadt muss da auch nicht ‚solidarisch‘ sein! In anderen Städten, zum Beispiel München oder Hamburg, gibt es auch die besseren Gegenden – und das ist auch gut so.“

nicht gleich große Gewinne zu erzielen sind. Wir haben deshalb das im Jahr 2000 verabschiedete Konzept auch „GBH 2010“ genannt.

Durch eine gezielte Mieterprivatisierung können vielleicht gerade die Haushalte in den Siedlungen gehalten werden, die sonst zur Eigentumbildung wegziehen und die oft Träger der aktiven Nachbarschaften sind. Dafür ist allerdings eine Verkaufspreisbildung erforderlich, die – unter Einbeziehung der öffentlichen Förderung⁴² - die anschließende Belastung nur unwesentlich über die bisherige Miete hinausgehen lässt.

Von der behutsamen Mieterprivatisierung erwarten wir gleichzeitig ein allmähliches Sinken der zusätzlichen Kosten (Betreuung, Instandhaltung, Mietausfall etc.), wodurch die Umsetzung von „GBH 2010“ in den nächsten Jahren die betriebswirtschaftliche Lage des Unternehmens deutlich verbessern wird. Damit dieser positive Effekt möglichst großflächig wirken kann, sind die zu privatisierenden Objekte auch weniger nach den erhofften Verkaufserlösen ausgesucht, sondern vielmehr in die Siedlungen wie ein bunter Teppich eingestreut; was wir stadträumlich durch eine ‚Dekonzentration‘ erreichen wollen, muss auch für die Siedlungen gelten, weshalb Privatisierungsgebiete ganzer Straßenzüge vermieden werden sollten, auch wenn das aus Sicht des Vertriebs geeigneter erscheint. Insgesamt sind rd. 4.000 Wohnungen des GBH-Bestandes für diese Entflechtung zum Verkauf vorgesehen.

Für die Neuschaffung von Belegrechten des Wohnungsamtes an den angekauften Wohnungen stellt die Landeshauptstadt rd. 30.000 DM je Wohnung als befristet zinsfreies Darlehen zur Verfügung, im Jahr 1999 immerhin 5 Mio. DM. Unter Berücksichtigung des gleichzeitigen Wegfalls von Einnahmen durch den gebietsbezogenen Verzicht auf Fehlbelegungsabgabe ist dies ein enormer finanzieller Beitrag für eine ‚solidarische Stadt‘. Allerdings bleibt es trotz dieser erheblichen öffentlichen Förderung sehr schwer für das kommunale Wohnungsunternehmen, preislich vertretbare Bestandshäuser in den ‚besseren‘ Gebieten anzukaufen. Darüber hinaus ist inzwischen festzustellen, dass es angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage und der keineswegs optimistischen stimmenden Aussichten für die interessierten Haushalte sehr schwierig ist, umgewandelte Bestandswohnungen in den belasteten Siedlungen zu kaufen, insofern kann die Bestandsaufwertung und die Umverteilung der Belegrechte im Stadtgebiet auch einen zeitweiligen Verzicht auf die Mieterprivatisierungsstrategie erforderlich machen und zu umfangreiche-

⁴² Neben der Eigenheimzulage des Bundes fördert das Land Niedersachsen den Kauf ehemaliger Sozialwohnungen in förmlich festgelegten Gebieten und unterstützt die anschließende Modernisierung des Sondereigentums, sofern bestimmte Einkommensgrenzen eingehalten werden.

ren Paketverkäufen führen.

Schließlich sollen durch kleinteiligen Ankauf oder Neubau in bisher kaum sozial ‚belasteten‘ Stadtteilen die Konzentration des Wohnungsversorgungsauftrags auf wenige Stadtteile abgebaut werden. Dies führt zwar nicht immer zur Zustimmung vor Ort oder bei der Stadtteilpolitik, aber im Sinne einer langfristigen Tragbarkeit des kommunalen Wohnungsversorgungsauftrags ist eine solche ‚Lastenverteilung‘ erforderlich, die eben über die ‚Entlastung‘ der überforderten Nachbarschaften – im bisherigen Sinne des Programms Soziale Stadt – hinaus geht und sozial stabilen Gebieten durchaus das eine oder andere Miethaus mit schwierigeren Bewohnern zumutet.

Deshalb nenne ich ein solches stadtweit umzusetzendes Konzept auch „Solidarische Stadt“. Der Bund muss deshalb aus meiner Sicht die Städte verpflichten, ein solches Konzept über die Zukunft des zu fördernden Quartiers im gesamtstädtischen Rahmen aufzustellen und hierbei insbesondere darzustellen, wie die – zwecks ‚sozialer Stabilisierung der Bewohnerschaft‘ verdrängte oder künftig nicht mehr zuziehende – Bevölkerung mit Benachteiligungen am Wohnungsmarkt an anderer Stelle der Stadt ausreichend versorgt wird.

Die sozial gebundenen Wohnungsunternehmen, seien sie nun kommunale, landeseigene oder kirchliche Gesellschaften, haben mit ihren Wohnungsbeständen eine soziale Ausgleichsfunktion im Wohnungsmarkt. Dabei müssen sie sich in ihren Siedlungen allen drei Dimensionen sozialer Ungleichheit stellen, nämlich den Benachteiligungen bei Einkommens-, Einfluss- und Erfahrungschancen, und bei ihrer Unternehmenspolitik berücksichtigen⁴³. „Dies gelingt am ehesten mit der Gliederung des Bestandes und der Bewirtschaftung in kleine, überschaubare Nachbarschaften im Rahmen eines Quartiersmanagements, weil damit nicht nur die Möglichkeiten einer effizienten Verwaltung verbessert werden, sondern auch für die Bewohnerinnen und Bewohner die Chance verbessert wird, in Abstimmung mit dem Unternehmen z.B. eigene handwerkliche oder verwaltungstechnische Arbeit zu leisten und damit Miete zu sparen (Einkommenschancen), die Dienstleistung des Unternehmens mitzugestalten (Einflusschancen) und in der Auseinandersetzung mit den Aufgaben und den anderen Bewohnerinnen und Bewohnern sich selbst kennen zu lernen (Erfahrungschancen).“⁴⁴

Diese zunehmend wichtiger werdende Aufgabe der Wohnungsunternehmen wird dadurch besonders anspruchsvoll, dass zwischen Innovationsvorreitern und Nachzüglern im eigenen Siedlungsbestand „nicht nur die Einkommens-

chancen ungleicher werden, sondern vor allem die Einfluss- und Erfahrungschancen in den modern strukturierten Unternehmen“, denn „Eliten mit privilegierten Handlungschancen gab es immer, (aber) dass großen Gruppen der Erwerbsbevölkerung zugemutet wird, unternehmerisch mitzudenken, Produkte und Produktionsprozesse mitzuentwickeln und den Kontakt zu den Kunden zu pflegen, das ist neu und schafft einen umso größeren Abstand zu denen, die dazu die Chance oder die Talente oder beides nicht haben.“⁴⁵ Diese Fähigkeiten haben schon unsere Mitarbeiter kaum, geschweige denn die Bewohner unserer Großsiedlungen⁴⁶.

Gerade das Programm ‚soziale Stadt‘ ist eine Chance für Wohnungsunternehmen, sich in dieser Richtung weiterzuentwickeln. Durch eine neue Verteilung der Entscheidungschancen zwischen Unternehmen und Siedlungsbewohnern während der Umgestaltungsprozesse der Siedlungen – also die klassische Bewohnerbeteiligung – kann die Grundlage für eine langfristig ganz neue Aufgabenverteilung zwischen Unternehmen und Kunden, also zwischen Mieter und Vermieter, geschaffen werden. Ich stelle mir zum Beispiel vor, dass wir nach den immensen gemeinsamen Anstrengungen zur sozialen Stabilisierung und baulichen Aufwertung der Siedlungen vielleicht die Verwaltung der erneuerten Siedlung – als Geschäftsbesorgung – gänzlich an die Mieterschaft abgeben, die sich in einer Mietergenossenschaft organisiert. Das Wohnungsunternehmen bietet dabei die fachliche Unterstützung und sichert den finanziellen Zusammenhang zwischen den wirtschaftlich ja sehr ungleichgewichtigen Siedlungen, also ein Stück ‚solidarisches Unternehmen‘ in einer ‚solidarischen Stadt‘.

⁴³ Großkopf 1997a im Anschluss an Kuhnert 1995

⁴⁴ Kuhnert 1995 S. 8

⁴⁵ Mühlich 1994 S. 195

⁴⁶ Zur Aktualität dieses Ansatzes vgl. Fürst 2001

Literatur

- Blasius, Jörg / Dangschat, Jens S. (1990) Gentrification. Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel. Frankfurt / New York 1990
- Bundesregierung (1994) Großsiedlungsbericht 1994 Bundestagsdrucksache 12/8406
- Bundestag (1990) Neue Herausforderungen an die Wohnungspolitik. Protokoll und Materialien einer Anhörung am 06.12.89
- Feldtkeller, Andreas (1994) Die zweckentfremdete Stadt - Wider die Zerstörung des öffentlichen Raums, Frankfurt / New York (Campus) 1995²
- Fürst, Hans (2001) Ausländische Mitbürger im Wohnquartier, Teil 1. In: Die Wohnungswirtschaft November 2001, S. 14f.
- Geiling, Heiko / Schwarzer, Thomas (1999) Abgrenzung und Zusammenhalt – Zur Analyse sozialer Milieus in Stadtteilen Hannovers. Agis Texte 20, Hannover 1999
- Großhans, Hartmut (1997a) Humanisierung der Großen Siedlungen, GdW Informationen 50, Köln März 1997
- Großhans, Hartmut (1997b) Weiterentwicklung der Großsiedlungen, GdW Papiere, Köln Oktober 1997
- Hallenberg, Bernd (2001) Stadtregion Düsseldorf - Wohnen und Arbeiten. Eine Datenanalyse. In: vhw Forum Wohneigentum 6 Dezember 2001, S.328 - 335
- Herlyn, Ulfert / Lakemann, Ulrich / Lettko, Barbara (1991) Armut und Milieu – Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren, Birkhäuser Basel/Boston/Berlin 1991
- Holtmann, Everhard / Schaefer, Rainer (1996) Wohnen und Wohnungspolitik in der Großstadt, Leske + Budrich Opladen 1996
- infas (1990) Vergleichende Untersuchung von vier Hamburger Großsiedlungen, infas Bonn März 1990
- Kreibich, Rolf (1997) Wohnungsversorgung sozial Benachteiligter in der Landeshauptstadt Hannover, Dortmund (plan-lokal) Mai 1997
- Krings-Heckemeier, Marie-Therese / Pfeiffer, Ulrich (1998) Überforderte Nachbarschaften – Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen sowie Hunger / Wolfram Wallraf: Konsolidierung auf halben Wege – Ostdeutsche Großsiedlungen zwischen sozialem Umbruch und städtebaulicher Erneuerung, GdW Bundesverband der Wohnungswirtschaft e.V. Schriften 48, Köln 1998
- Krings-Heckemeier / Pfeiffer u.a. (2000) Krings-Heckemeier, Marie-Therese / Pfeiffer, Ulrich / Aring, Jürgen / Heckenroth, Meike / Sigismund, Markus: Stadtentwicklungspolitik und Demographie - Möglichkeiten der Strukturbeeinflussung durch Städtebau und Wohnungsbau. Kurzfassung einer Studie im Auftrag der Stadtentwicklungsbehörde Hamburg und der Bausparkasse Schwäbisch Hall AG, Bonn Juni 2000
- Kuhnert, Jan (1995) (unter der Mitarbeit von Martina Rehberg) Ursachen sozialer Spannungen in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus, Hrsg: Nassauische Heimstätte 242 S. Frankfurt 1995
- Kuhnert, Jan (1998a) Öffentliche Wohnungsunternehmen als Träger der sozialen Wohnungswirtschaft, in: Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen, Schader-Stiftung Darmstadt 1998 S. 30 - 34
- Kuhnert, Jan (1998b) Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Wohngesetzbuches (WohnGB) in: Deutscher Bundestag - Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Ausschussdrucksache 116 Teil B, S. 240 - 258
- Kuhnert, Jan (1998c) "Integrierte Sanierung" - Ziel des Quartiersmanagements in Vahrenheide. In: vdw Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. (Hg.) Soziales Management, Hannover 1998, S. 46 - 51
- Kuhnert, Jan (2000b) Die Großsiedlung der Zukunft als "solidarische Stadt" - Integrierte Sanierung von Stadtteilen in

- Hannover. In: Der Städtetag, Köln August 2000, S. 32 - 36
- Kuhnert, Jan (2001a) Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung (WoFG), in: Deutscher Bundestag Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Protokoll 14/59, Berlin 16. Mai 2001, S. 125 - 139
- Kuhnert, Jan (2001b) Vom Programm "soziale Stadt" zur "solidarischen Stadt". In: wohnbund-Informationen 2/2001, S. 30 - 33
- Kuhnert, Jan (2001c) Schluss mit Bauchentscheidung und Gießkannenprinzip - Zum Controlling in der Wohnungswirtschaft. In: Die Wohnungswirtschaft November 2001, S. 60 - 63
- Kuhnert, Jan (2001d) Ein Buch mit sieben Siegeln entschlüsselt - Die Planung der ungeplanten Instandhaltung. In: Die Wohnungswirtschaft Dezember 2001, S. 68f.
- Kuhnert, Jan / Fabich, Matthias (Kuhnert 1997) Aktionsprogramm Integrierte Sanierung Vahrenheide-Ost - Ansätze für eine soziale Stadterneuerungspolitik. Beschlussvorlage für den Rat der Landeshauptstadt Hannover Mai 1997
- Kuhnert, Jan / Fabich, Matthias (Kuhnert 2000a) Mieterprivatisierung, ein Baustein in einem städtischen Sanierungskonzept, in: Forum Wohnungseigentum des vhw-Deutsches Volksheimstättenwerk e.V., Mai 2000, S. 174 - 178
- Kuhnert, Jan / Fürst, Hans (Kuhnert 1996) Quartiersmanagement als wohnungswirtschaftliche Kernaufgabe? In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten, Bonn März 1996 S. 8 - 14
- Mäding, Heinrich (2001) Wanderungsprozesse - Herausforderungen für die Wohnungswirtschaft und die Städte; in: Die Wohnungswirtschaft 03/2001, S 24 - 31
- Messner, Markus (2002) Aufbruch ins Grüne. In: Hannoversche Allgemeine Zeitung 17.01.02, S. 15
- Möller, Klaus-Peter/ Günther, Matthias (2000) Der Wohnungsmarkt im Großraum Hannover bis zum Jahr 2010 – Zusammenfassung der Ergebnisse. Kreisparkasse Hannover 2000, Manuskript 7 + IX S.
- Mühlich, Eberhard (1994) Überlegungen zur Neubestimmung der Aufgaben und zur Neuordnung der Handlungsstrukturen der öffentlichen Wohnungsunternehmen. In: Kuhnert 1995, S. 190 - 213
- Neuhöfer, Manfred (1998) Gemischte Belegungsstrukturen - eine Abkehr vom Dogma? In: Workshop, Beilage zu Die Wohnungswirtschaft Mai 1998.
- Pfeiffer, Ulrich (1998) Zur Konzeption einer sozialeren Wohnungspolitik auf einem sozialerem Markt. In: Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen, Schader-Stiftung Darmstadt 1998, S. 21 - 27
- Schader-Stiftung (2001) wohn:wandel - Szenarien, Prognosen, Optionen zur Zukunft des Wohnens. Darmstadt (Schader-Stiftung) 2001
- Schneider, Nicole / Spellerberg, Annette (1999) Lebensstile, Wohnbedürfnisse und räumliche Mobilität. Stiftung Wüstenrot. Opladen (Leske + Budrich) 1999
- Siebel, Walter (1991) Wohnen in Deutschland um die Jahrtausendwende. In: Wohnungsnot in Deutschland, Locomer Protokolle 59/1991, S. 9 - 30
- Siebel, Walter (2001) Segregation und Integration - Voraussetzungen für die Integration von Zuwanderern. In: Schader-Stiftung 2001, S. 228 - 242
- Stadt Hannover (1999) Amt für Wohnungswesen: Jahresbericht 1998, Hannover 1999
- Stadt Hannover (2001a) Amt für Wohnungswesen: Jahresbericht 2000, Hannover 2001
- Stadt Hannover (2001b) Referat für Stadtentwicklung: Wanderungsbefragung 2001, Hannover Dezember 2001
- Vester u.a. (2001) Michael Vester / Peter von Ortzen / Heiko Geiling / Thomas Hermann / Dagmar Müller: Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel – Zwischen Integration und Ausgrenzung, Frankfurt (suhrkamp) 2001
- Wohnbund (2002) (Behrens, Tobias / Kiehle, Wolfgang / Kuhnert, Jan / Pinck, J.-Peter) Neue Herausforderungen an die Wohnungspolitik, München 2002

