

# Die Stabilisierung von Stadtquartieren – Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“

Dr. Rolf-Peter Löhr,  
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

## I. Vorbemerkung

Das Programm Soziale Stadt ist mehr als ein reines Städtebauprogramm und soll über die Stadterneuerung hinaus Anstöße für Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft liefern. Die Wohnungswirtschaft ist hierbei in besonderem Maße einbezogen und gefordert.

Das Difu begleitet das Programm im Auftrag von Bund und Ländern als überregionale Agentur für Beratung, Information und Erfahrungsaustausch für alle an der Umsetzung des Programms Beteiligten. Zum Programmstart hat es in allen Programmgebieten eine Umfrage zur räumlichen Lage, zum Baubestand, zu Problemen und Potenzialen der Gebiete sowie zu den Handlungsansätzen durchgeführt. Eine wichtige Frage war, wer in dem Gebiet an der Umsetzung des Programms beteiligt ist. Dabei stellte sich heraus, dass die Wohnungsunternehmen insgesamt der am dritthäufigsten beteiligte Akteur sind. In den Großsiedlungen sind die Wohnungsunternehmen sogar fast immer involviert. Die Großsiedlungen machen den Wohnungsunternehmen durch Fluktuation und Verhalten der Mieterschaft erhebliche Probleme, umgekehrt können Investitionen, die die Wohnungswirtschaft tätigt, ein bedeutender Motor für die Entwicklung in den Gebieten der Sozialen Stadt sein. Die besonderen Chancen und Möglichkeiten für Wohnungsunternehmen wie Stadtquartiere sollen Gegenstand dieser Fachtagung sein.

## II. Programmhintergrund

### 1. Strukturwandel in der Wirtschaft

Die Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist seit geraumer Zeit einem tiefgreifenden Strukturwandel unterworfen, der mit den Begriffen der Tertiärisierung und Globalisierung grob umschrieben ist. Tertiärisierung bedeutet abstrakt den Übergang von der Industrie- über die Dienstleistungs- hin zur Wissensgesellschaft. Der Wandel ist vor allem verbunden mit dem Wegfall vieler einfacher industrieller Arbeitsplätze, für die an anderer Stelle kein ausreichender und vergleichbarer Ersatz geschaffen wird.

Die Globalisierung will ich hier nicht im Einzelnen erläutern, sondern nur darauf hinweisen, dass sie geprägt ist unter anderem durch internationale Wertschöpfungsketten, bei denen Gewinne dort anfallen, wo geringe Steuern erhoben werden, und Verluste dort, wo die Steuern hoch sind: So musste zum Beispiel ein mit seinem Hauptsitz in Deutschland ansässiger weltweit tätiger Chemiekonzern in Kanada wegen dort getätigter Preisabsprachen eine Milliardenstrafe zahlen. Diese Strafe wurde mit dem Gewinn in

Deutschland verrechnet, sodass am Sitz der Konzernzentrale keinerlei Steuern mehr zu zahlen waren.

Eine Folge dieser Entwicklung ist die zunehmende Spreizung der Einkommen, sodass in Deutschland und in anderen traditionellen Industrienationen nicht mehr von einer Einkommenspyramide gesprochen werden kann, sondern eher von einer Sanduhr: Es gibt nicht mehr wenige Spitzenverdiener über einer breiten Mittelschicht bis hin zu einer noch breiteren Unterschicht, wo – so die eine Sichtweise – die Oberen die Unteren „ausbeuten“ oder – so die andere Sichtweise – die Oberen schützend ihren Schirm über die Unteren halten, sondern es gibt ein Wachstum in den oberen Einkommensschichten und ein Wachstum in den unteren Einkommensschichten sowie bei den Empfängern von Transferleistungen, aber die das Steuer- und Sozialsystem des Staates primär tragende breite Mittelschicht dünnt aus.

Ein weiterer Effekt der Globalisierung ist allerdings auch der Bedeutungsgewinn des Lokalen, sodass vielfach von „Glokalisierung“ gesprochen wird. Gerade wegen der zunehmenden Unübersichtlichkeit in globalen Zusammenhängen gewinnt die Orientierung in lokalen Einheiten für die meisten Menschen an Bedeutung.

## **2. Kommunale Problemlage**

Die Kommunen sind von den Strukturumbrüchen in besonderer Weise betroffen. Zum einen wird ihre Aufgabenlast durch staatliche Aufgabenübertragung ohne gleichzeitige Mittelbereitstellung immer größer. Als Beispiel sei die Einführung des Anspruchs auf einen Kindergartenplatz genannt, der für die Kommunen mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden war, ohne dass es hierfür irgendeine Art des finanziellen Ausgleichs gegeben hätte. Auf der anderen Seite verlieren die Kommunen Aufgaben an die Privatwirtschaft, weil privatrechtliche Aufgabenerfüllung oftmals effektiver und effizienter ist (oder zu sein scheint) als kommunale. So gehören etwa die Stadtwerke einer großen norddeutschen Stadt zu 51 Prozent einem amerikanischen Unternehmen. In vertikaler Hinsicht ist die Kommune für die Erledigung vielfältiger Aufgaben auf der einen Seite zu klein. Dies gilt etwa für Wasserver- oder Abwasserentsorgung, für Energieversorgung, für den ÖPNV, für die Abfallentsorgung und anderes. Auch für den kommunalen Wettbewerb spielt die Region zunehmend eine größere Rolle als die Stadt selbst. Auf der anderen Seite sind die Kommunen für die Erledigung mancher Aufgaben zu groß. Solche Aufgaben sollten auf das Quartier übertragen werden. Auch bürgerschaftliches Engagement ersetzt oder ergänzt in der einen oder anderen Beziehung kommunale Leistungen. Von mancher Seite wird daher schon gefragt, ob nicht die Kommunen im europäischen Staatsaufbau – von der EU über die Nationalstaaten und die Länder bis zu den Regionen – überflüssig werden.

Ich will hieraus jetzt keine besonderen Schlussfolgerungen ziehen, sondern nur auf die komplexe Problematik in Staat und Wirtschaft hinweisen, die so in früheren Zeiten nicht bestanden hat und neue Ansätze oder die tatsächliche Umsetzung mancher alten Ideen fordert.

Dies ist das Spannungsfeld, in dem die Kommunen agieren müssen. Es wird noch durch Bevölkerungswanderungen verschärft. Die Ost-West-Wanderung ist nach den ersten

Jahren quantitativ deutlich zurückgegangen, jetzt findet eine selektive Wanderung gerade von gut ausgebildeten und vor allem jungen Menschen statt, die in den neuen Ländern nicht mehr die Arbeit und die Perspektive finden, die sie brauchen, und die deswegen in die strukturstärkeren Gegenden gehen. Generell gibt es einen Trend weg von den ganz ländlichen Räumen hin zu den Stadtregionen, verstädterten Räumen und Agglomerationen. Auch die Migration aus dem Ausland trifft auf diese Stadtregionen, im Wesentlichen auf die westlichen.

Innerhalb der Regionen findet die Verteilung nicht gleichmäßig statt. Auch hier kommt es zu erheblichen Wanderungsprozessen, z.B. in Form der Suburbanisierung. Betriebe und Familien gehen ins Umland, zunehmend auch Ehepaare ohne Kinder. Konkret bedeutet dies zum Beispiel für das Ruhrgebiet, dass zwar die Anzahl der Kinder in den Kernstädten und den Umlandkreisen im Wesentlichen gleich ist. Doch ist die Sozialhilfedichte in den Umlandkreisen äußerst gering, wogegen sie in den städtischen Räumen exorbitant zunimmt, das heißt, es findet auch insoweit eine selektive Wanderung statt. Die Einkommensstärkeren gehen ins Umland, während die Einkommensschwächeren in den Städten bleiben, was nicht nur für die Siedlungsstruktur, sondern auch für die Steuereinnahmen sehr prekär ist, weil der kommunale Anteil an der Einkommensteuer ja wesentlich von der Zahl der Einwohner abhängt.

Aber was bedeutet das für den Staat und für die Städte? Im klassischen Verständnis bedeutet es, dass ihre Aufgaben zunehmen, weil die sozialen Probleme zunehmen, aber zugleich ihre Einnahmen sinken. Durch diese Art, wie wir Sozialstaat im Grunde nach dem Krieg im Westen verstanden haben und wie es im Osten Staatspolitik gewesen ist, hat der Staat sich für alle Lebensrisiken verantwortlich gefühlt und diese aufgefangen. Das hat zur Explosion der Kosten des Sozialstaats geführt, aber auch dazu, dass Selbsthilfepotenziale und soziale Netze der Bürgerinnen und Bürger, die früher soziale Risiken mit aufgefangen haben, immer mehr an Bedeutung und Akzeptanz verloren haben.

Insgesamt bedeutet dies für die Städte eine erhebliche Problematik, denn es gibt – mehr noch als auf der staatlichen Ebene auch – eine wachsende Divergenz zwischen Ausgaben und Einnahmen. Wie können die Städte dieser Problematik wirksam begegnen? Sie können kaum ihren Handlungsspielraum erweitern, weil dieser durch gesetzliche Vorschriften sehr stark eingeschränkt ist. Man kann versuchen, die Gesetze innovativ zu interpretieren, aber es gibt sehr prekäre Beispiele, wie Rechnungshöfe eine solche innovative Interpretation wieder hinfällig machen; es ist also ein riskantes Feld und eher schwierig.

Näher liegt vielleicht die Steigerung kommunaler Handlungskraft, also die Frage nach den Möglichkeiten der Einnahmenerhöhung. Auch dies ist nicht ganz einfach, wenn man sieht, wie die Unternehmen versuchen, Steuern zu vermeiden. Auch „denkt“ der Staat, um den Standort Deutschland nicht noch mehr zu schwächen, nur an Steuersenkung und keineswegs an Steuererhöhung, sodass mehr Geld kaum zu erwarten ist.

Die Städte müssen also in mehrererlei Hinsicht versuchen, ihre Ausgaben zu senken, aber sie müssen dabei darauf achten, dass es zwar vielleicht weniger Output, aber mehr Outcome gibt: also weniger an Ausgaben und mehr an Ergebnis. Dies kann man nur erreichen, wenn man die Effizienz staatlichen Handelns erhöht, und das ist genau genom-

men der Ansatz, um den es insgesamt bei der Reform des staatlichen Handelns geht, auch in der Städtebauförderung.

### 3. Sozialräumliche Polarisierung

Die Stadterneuerung steht vor besonderen Problemen. Der soziale Wohnungsbau ist seit den 80er-Jahren massiv zurückgegangen. Damals hatten wir vier Millionen Sozialwohnungen, heute haben wir weniger als zwei Millionen, und es werden pro Jahr rund 100 000 weniger. Dies ist ein rapider Rückgang, und zugleich ist die Zahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeberechtigten enorm gestiegen, sodass sich auch da eine ganz massive Schere entwickelt hat. Für Wohneigentumsförderung werden im Jahr viele Milliarden DM ausgegeben. Man sagt, das sei eine „Dorfförderung“, eine Förderung zudem der schon relativ Wohlhabenden. Innerhalb der Städte gibt es eine Segregation in gute und weniger gute Stadtteile. Die gewollte Segregation ist zunehmend möglich, weil der Wohnungsmarkt entspannt ist; man kann sich in den mittleren und oberen Marktsegmenten relativ leicht eine Wohnung an einem genehmen Standort verschaffen.

Die Lebensstile der Mittelschicht laufen zunehmend darauf hinaus, sich abzugrenzen und sich nicht mehr „problematischeren Bevölkerungsgruppen“ auszusetzen, wie aus ihrer Sicht vor allem Ausländern oder Sozialhilfeempfängern. Diese werden, weil es keinen sozialen Wohnungsbestand mehr gibt, der eine soziale Mischung sicherstellt, in ganz bestimmte Quartiere verdrängt, die für sie übrig bleiben, und das hat besonders für Kinder eine negative Wirkung. Ich habe vorhin darauf hingewiesen, dass die problematischen Familien in den Städten verbleiben, wohingegen die eher besser gestellten Familien ins Umland ziehen. Wer das Ruhrgebiet kennt, weiß, dass bei den großen Städten an der Ruhr von Duisburg bis Dortmund der Süden die schöne Seite ist und der Norden, die altindustrialisierte Region, eher das problematische Gebiet. Die Entwicklung hat sich mittlerweile eher noch verschärft: Im Süden gibt es nur noch wenige Kinder, es gibt in Essen z.B. einen Stadtteil, in dem es überhaupt kein Kind mehr gibt. Im Norden dagegen gibt es viele Kinder. Hier aber sind viele Quartiere benachteiligt, weil sich dort alte und billige Wohnungen finden, die aber häufig schlecht instand gesetzt sind. Aber wenn man dort erst einmal wohnt, ist es auch ganz schwer, wieder in ein besseres Gebiet zu ziehen, weil diese Gebiete auch benachteiligend wirken. Die Adresse als solche ist bereits ein Hindernis, wenn es darum geht, einen Arbeitsplatz oder eine andere Wohnung zu finden.

Hinzu kommen gesundheitliche Probleme, Arbeitsplatzprobleme sowie Schul- und Bildungsprobleme. Die Schulen in den Gebieten haben eine ganz besondere Verantwortung, weil sie die Grundlage dafür schaffen, dass die Kinder im späteren Berufsleben überhaupt eine Chance haben. Diese Verantwortung können sie nicht wahrnehmen, wenn sie sich verhalten (müssen) wie alle anderen Schulen auch; stattdessen müssen sie in besonderer Weise auf diese Gebiete und die Situation der Kinder in ihnen ausgerichtet sein und dafür mit Personal und Fähigkeiten ausgestattet werden.

Es findet also eine Ausgrenzung der Menschen statt, die dort wohnen, und manche Stadtsoziologen sagen, dass diese Menschen überflüssig seien. Die bräuchten wir gar nicht, weil sie nur etwas kosten und der Gesellschaft keinerlei Nutzen brächten. Dies sind ganz böse Worte, und ich denke, dort muss man unbedingt ansetzen, um bei die-

sen Menschen wieder Selbstvertrauen und auch das Vertrauen Dritter aufzubauen. Außerdem findet natürlich soziales Lernen statt. Wenn man in so einer Umgebung niemanden mehr kennt, der normal arbeiten geht, der sein Geld durch eigener Hände Arbeit oder Kopfarbeit verdient, dann verlernt man, dass man morgens aufstehen muss, man sieht, dass es andere Quellen gibt, über die man an Geld kommt, dass es ausreicht, wenn man tagsüber Sozialhilfe empfängt und dafür nachts Türsteher in einer Disco ist, was vielleicht noch ein bisschen Spaß macht. Solche Erwerbsbiographien entstehen dort und führen dazu, dass es einfach schwierig ist, sich wieder in ein normales Leben einzugliedern. Um hier etwas zu bewegen, sind Geld, Fürsorge und bauliche Maßnahmen völlig unzureichend. Es muss dafür gesorgt werden, dass die strukturellen Probleme gelöst werden und dass eine Kultur der Selbständigkeit und nicht der Abhängigkeit gefördert wird.

### III. Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt

#### 1. Entstehung

Die soziale Problematik wurde in der Stadterneuerungspolitik als Thema schon immer diskutiert, war aber lange Zeit oft nicht praktisch bedeutsam. Begonnen hat die Sanierungspolitik mit der Flächensanierung 1971, als ganze Stadtteile und Häuserzeilen abgerissen wurden, um neu zu bauen. Dabei stand der Bau ganz eindeutig im Vordergrund. Für die Menschen gab es einen Sozialplan, der eine möglichst sozialverträgliche Unterbringung vorsah, aber ihre Interessen wurden nicht angemessen berücksichtigt. Dann gab es 1987 ein erstes Aufflackern einer anderen Strategie, die IBA in Berlin, die Vorbild für die IBA Emscherpark gewesen ist. Es wurde behutsam erneuert und versucht, sich an den Interessen der Menschen zu orientieren. Es war ein langsamer und beschwerlicher Weg, bis in Nordrhein-Westfalen das Programm *Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf* und in Hamburg das ursprünglich so genannte *Armutsbekämpfungsprogramm* aufgelegt wurden. Es ist allerdings schon schwierig, solche Quartiere zu benennen. Von der einen Seite bekommt man den Vorwurf, man würde stigmatisieren, wenn man sagt, es seien Problemquartiere, eine solche Benennung würde die Quartiere erst recht schlecht machen. Sagt man aber, es seien Quartiere mit vielen Potenzialen, bekommt man aus der anderen Ecke zu hören, man beschönige die Probleme. Also muss ein Weg dazwischen gefunden werden, und Erfahrungen zeigen, dass sich dieses Außenimage durchaus wandelt, wenn man mit diesen Gebieten arbeitet, weil die Nachrichten aus dem Gebiet sich ändern und nicht mehr so viel über die Probleme berichtet wird, sondern über das, was an Positivem geschieht. Wenn dies gelingt, schafft man insgesamt auch, das Image und die Chancen dieser Gebiete zu verbessern.

Die rot-grüne Regierung hat nun 1998 aus diesem Ansatz ein eigenes Programm gemacht. Die „Philosophie“ dieses Programms ist eine ganz alte und leider längere Zeit vergessene Einsicht. Sie stammt von Augustinus, etwa 400 nach Christus, und besagt, dass Städte nicht aus Häusern und Straßen bestehen, sondern aus Menschen und ihren Hoffnungen. Das Entscheidende ist die Orientierung an den Menschen, an deren Bedürfnissen, an deren Möglichkeiten und an deren Potenzialen. Das soll mit diesem Programm versucht werden und führt im Grunde dazu, dass man ein sehr vielfältiges und sehr komplexes Feld vor sich hat. Die Menschen haben vielfältige Bedürfnisse und Mög-

lichkeiten, es gibt vielfältige Ansatzpunkte; aber das Wichtigste, das die Menschen für ihr Leben brauchen, sind eine Wohnung und ein Arbeitsplatz. Dazu kommen die Ermöglichung von wirklicher Partizipation, die Verbesserung des sozialen und des Wohnumfelds und der öffentlichen Räume, die Stärkung der sozialen Milieus. Es ist über lange Zeit nicht genügend berücksichtigt worden, dass es nicht nur bauliches und finanzielles Kapital gibt, sondern auch soziales Kapital, das, was in einem Gebiet an Nachbarschaftsbeziehungen, an Verbindungen, an Vereinen, an all diesen Strukturen entsteht, die die Menschen dazu befähigen, mit ihrem Leben überhaupt fertig zu werden. Solches Kapital besteht in diesen Siedlungen vielfach nur in Ansätzen und muss gefördert und entwickelt werden. Hierzu müssen alle Akteure mit ihrer je spezifischen Leistung beitragen.

## **2. Aufgaben des Deutschen Instituts für Urbanistik**

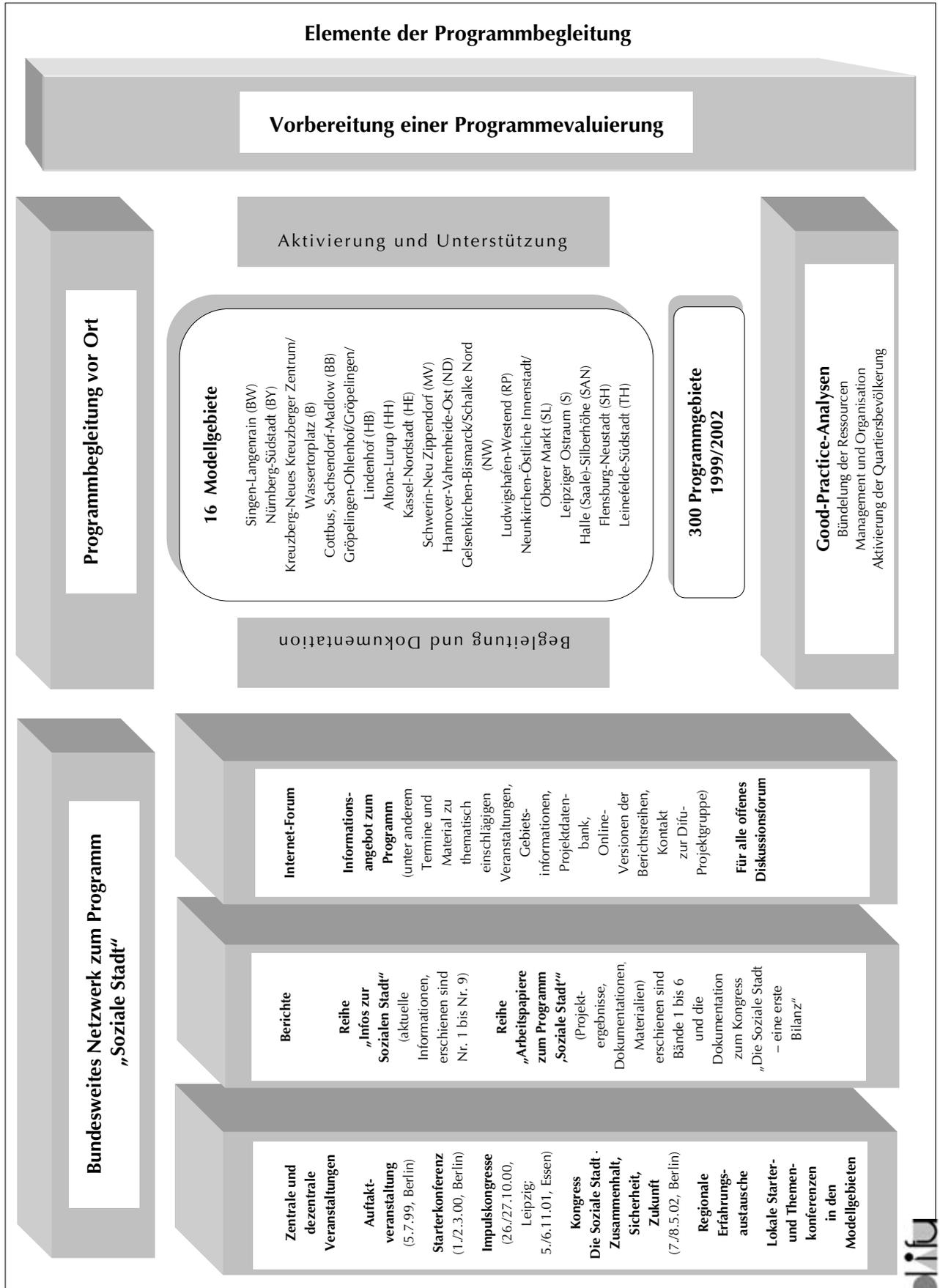
Das Programm Soziale Stadt fordert von fast allen an seiner Umsetzung beteiligten Akteuren, auch von den Bürgerinnen und Bürgern, neues Denken und neues Handeln. Der Kommunikation unter den Beteiligten kommt aus diesem Grund besondere Bedeutung zu. Bund und Länder haben daher das Difu mit der Programmbegleitung beauftragt, deren Elemente das beigefügte Schaubild verdeutlicht (vgl. Abbildung 1). Wichtigste Aufgabe des Difu bei der Begleitung der Programmumsetzung ist die Organisation des Erfahrungsaustauschs durch zentrale und dezentrale Veranstaltungen, durch eine Informationszeitschrift für alle Programmgebiete und sonstigen Interessierten und eine Schriftenreihe mit Arbeitspapieren zum Programm Soziale Stadt. Weiterhin dient das Internetforum [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de) dem Informationsaustausch unter allen Akteuren im Programm.

Der zweite Tätigkeitskreis ist die Programmbegleitung-vor-Ort, die in 16 Modellgebieten, das heißt in einem Modellgebiet pro Land, vorgenommen wird, wobei das Difu in vier Städten diese Programmbegleitung selbst durchführt und in 12 Städten Unterauftragnehmer gewonnen hat. Hier sollen die Erfahrungen mit der Umsetzung des Programms in besonderer Weise begleitet und dokumentiert werden, zugleich aber sollen die Städte, wenn nötig, durch die Programmbegleitung-vor-Ort unterstützt und aktiviert werden.

Der dritte Tätigkeitsbereich sind Good Practice-Analysen, mit denen besonders lehrreiche Beispiele für Interessierte aufbereitet werden. Als Basis für diese Good Practice-Analysen dient die vom Difu aufgebaute und über das Internetforum allgemein zugängliche Projektdatenbank, die inzwischen 137 Projekte, die in etwa den Ansprüchen des Programms Soziale Stadt genügen, enthält. Die Handlungsfelder sind aus der Aufstellung in der Abbildung 2 ersichtlich. Die Schwerpunkte bei der Good Practice-Analyse sind entsprechend dem Hauptziel des Programms die Bündelung der Ressourcen, Fragen des Managements und der Organisation sowie die Aktivierung der Quartiersbevölkerung.

Diese Aktivitäten des Difu dienen insgesamt auch der Vorbereitung einer Programmevaluierung, die von einer externen Einrichtung vorgenommen werden soll. Die Vorarbeiten hierzu haben begonnen. Dabei wird es sich nicht um eine ex post durchzuführende summative Evaluation handeln, sondern um eine während der Laufzeit des Programms

Abbildung 1: Elemente der Programmbegleitung



erfolgende formative und nur in Teilen summative Evaluation, die die Erfahrungen mit der Programmumsetzung aufbereitet und zugleich Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung des Programms zur Verfügung stellt.

Abbildung 2: Handlungsfelder der Projektdatenbank zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“

- Beschäftigung
- Qualifizierung und Ausbildung
- Wertschöpfung im Gebiet
- Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur
- Schulen und Bildung im Stadtteil
- Gesundheit
- Umwelt
- Stadteilkultur
- Sport und Freizeit
- Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen im Stadtteil
- Lokaler Wohnungsmarkt und Wohnbewirtschaftung
- Wohnumfeld und öffentlicher Raum
- Verkehr
- Befähigung, Artikulation und politische Partizipation
- Image und Öffentlichkeitsarbeit
- Prozess- und Ergebnisevaluation, Monitoring

### 3. Gebietstypisierung

50 Prozent der in das Programm Soziale Stadt aufgenommenen Gebiete befinden sich in Städten mit über 100 000 Einwohnern, 40 Prozent in Städten zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern und zehn Prozent sogar in noch kleineren Städten. Soziale Stadt ist also keineswegs ein Großstadtprogramm, sondern die von ihm aufgegriffene Problematik, diese soziale Segregation zeigt sich auch in vielen kleineren Städten und Gemeinden, und der Handlungsansatz ist deshalb überall gefordert.

Von der baulichen Struktur her handelt es sich bei den Gebieten um Großsiedlungen am Stadtrand, Altbauquartiere eher in Innenstadtnähe, zum Teil auch gemischte Quartiere.

Der Ausländeranteil und der Anteil an Sozialhilfeberechtigten ist vielfach doppelt so hoch wie in der Gesamtstadt; dies gilt auch für den Anteil an Kindern und Jugendlichen. Das liegt zum Teil an den ausländischen Haushalten, aber auch daran, dass deutsche Familien mit vielen Kindern ebenfalls besonders armutsgefährdet sind und häufig nur in solchen benachteiligten Quartieren eine Wohnung finden.

#### 4. Ziel und Handlungsansätze

Ziel des Programms Soziale Stadt ist, die Abwärtsspirale in den benachteiligten Quartieren zu stoppen und eine positive, selbsttragende Entwicklung einzuleiten. Um diesem Ziel näher zu kommen, verfolgt das Programm drei Ansätze:

Der erste Ansatz hat einen Verwaltungs- und Politikbezug, das heißt, es muss sich etwas in der Verwaltung und der Art der Politik ändern. Es wird nicht so sein, dass man mit den Mitteln wie bisher weiterarbeiten kann, deswegen sind das Entscheidende die Querschnittsorientierung, die Ressortkooperation, die Mittelbündelung, ein integriertes Handlungskonzept. Da die Menschen im Mittelpunkt stehen und sie komplexe Probleme haben, muss auch die Antwort darauf eine komplexe sein. Man muss in besonderer Weise zusammenarbeiten, und es ist nicht damit getan, mit spezialisierten Angeboten für enge, spezielle Zwecke etwas zu bewegen. Zum Beispiel müssen Schulen, die ja eine ganz wichtige Rolle haben, aber in vielen dieser Gebiete an der Entwicklung nicht beteiligt sind, unbedingt einbezogen werden. Dasselbe gilt für Gesundheitsfragen, für Umwelt, für soziale Arbeit, Jugendhilfe, Barrierefreiheit.

Bemerkenswert ist, dass es in anderen Politikbereichen eine ähnliche, auf Integration und Kooperation angelegte Entwicklung gibt. Im Bereich Gesundheit gibt es die Ottawa-Charta der Weltgesundheitsorganisation von 1987, die Gesundheit als Wohlergehen, als Wohlbefinden definiert, das heißt, es kommt darauf an, dass man nicht nur manifeste Krankheiten in den Blick nimmt, sondern die gesamte Lebenssituation des Menschen betrachtet und wie man ihm hier helfen kann. Und man stellt fest, dass viele Menschen zwölfmal im Jahr oder öfter zum Arzt gehen, es ihnen aber nicht besser geht, weil die Bedingungen, unter denen sie krank werden, nicht geändert werden. Es geht um mehr als Krankheitsbehandlung; integrierte Gesundheitsförderung tut Not, wie sie die Weltgesundheitsorganisation WHO unter anderem mit ihrem Programm „Gesundheit 21“ fordert. Sie knüpft damit schon von ihrem Titel her an die bekannteste Forderung eines integrierten Ansatzes an, nämlich an die Agenda 21, die eine nachhaltige Entwicklung nur bei einer Zusammenschau und Kooperation der drei Handlungsbereiche Ökonomie, Ökologie und Soziales als möglich ansieht.

Der zweite Ansatz ist der Quartierbezug, also die Orientierung an einem bestimmten Gebiet, das in irgendeiner Weise abgegrenzt ist, und nicht die Beschränkung auf eine bestimmte Zielgruppe. Diese Gebietsabgrenzungen stellen ein Problem dar, und wir sind damit nicht immer sehr glücklich: Manchmal sind die Gebiete viel zu groß, haben an die 100 000 Einwohner, andere dagegen sind sehr klein und haben nur 3 000 oder noch weniger Einwohner. Irgendwo dazwischen sollte die Einwohnerzahl schon liegen, da man sonst gar keine eigenständige lokale Entwicklung initiieren kann.

Der lokale Bezug wird viel diskutiert. Es gibt viele Soziologen, die sagen, dass die Menschen heute in den Städten nicht mehr auf ein Quartier, auf einen Stadtteil bezogen sind, sondern in der ganzen Stadt leben und diese im Grunde wie Touristen konsumieren. Wo sie gerade wohnen und leben, ist eigentlich egal. Wenn man sieht, wie häufig Familien und viele Haushalte umziehen, dann könnte man denken, dass man dahin zieht, wo es gerade „in“ ist, wo es modern ist, aber eine Beziehung zum Quartier hat man nicht. Stadtentwicklung müsse daher immer gesamtstädtisch oder gar regional ansetzen. Dies ist sicherlich eine richtige Beobachtung, die aber nur für einen Teil der Be-

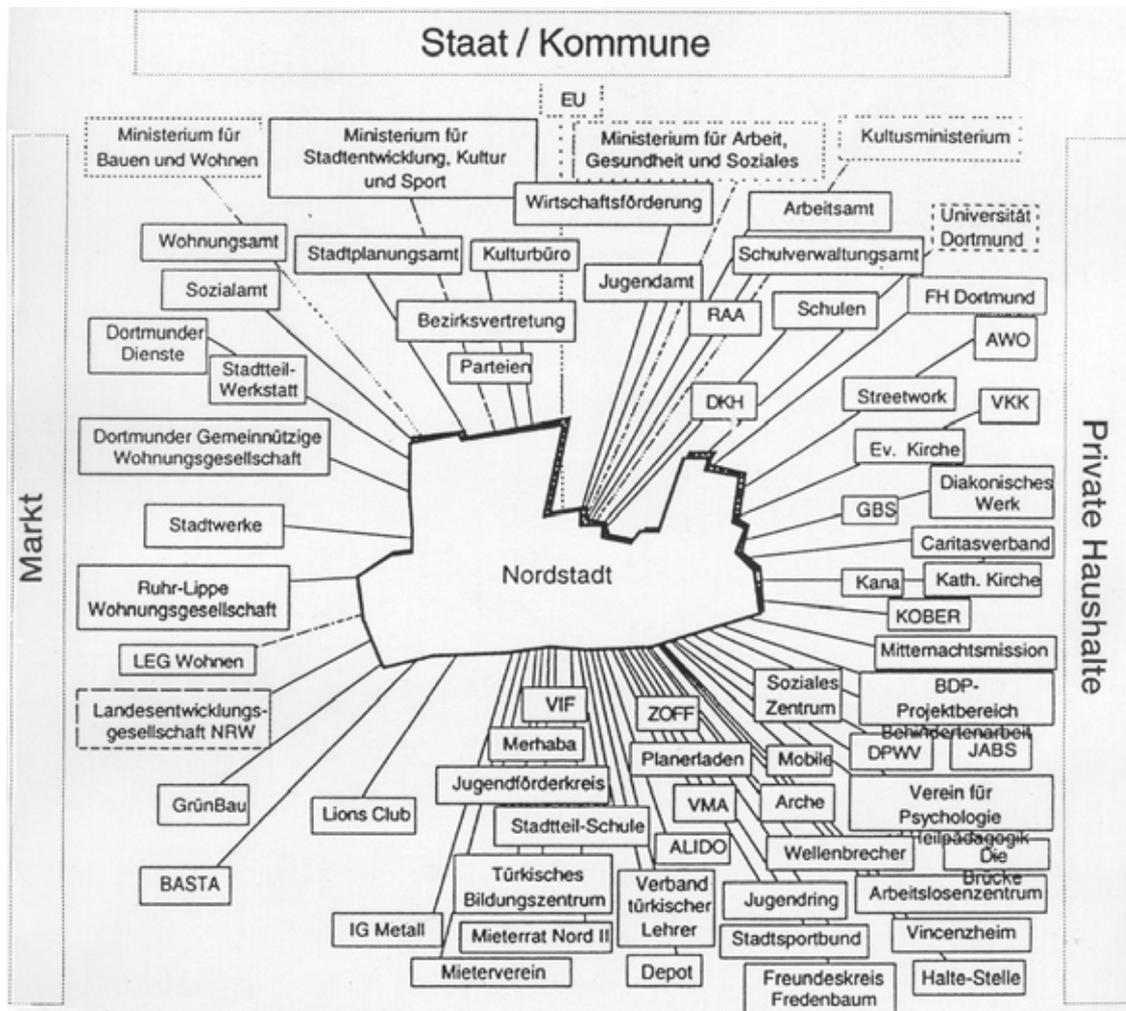
völkerung gilt. Für die Menschen in den Quartieren der Sozialen Stadt ist es zum großen Teil ganz anders, weil sie gar keine Möglichkeit haben, in ein anderes Gebiet zu ziehen. Sie kommen aus ihrem Gebiet häufig nicht hinaus, vor allem die Kinder, aber auch viele Erwachsene, besonders viele Mütter. Das ist ihre Lebenswelt, und wenn man für die Menschen etwas tun will, dann muss man etwas für das Quartier tun. Nur auf Quartiers-ebene lassen sich zum Beispiel Bürgermitwirkung und der Aufbau des für eine positive Quartiersentwicklung so wichtigen sozialen Kapitals organisieren.

Auch der Aufbau lokaler Ökonomie, um den Menschen in den benachteiligten Quartieren eine Chance auf dem Arbeitsmarkt zu geben, bedarf der örtlichen Fokussierung. Es ist der traditionelle Ansatz der Wirtschaftsförderung, Gewerbegebiete bereitzustellen und besonders Hightech zu fördern. Ein anderer, viel mühsamerer, schwierigerer und für viele Wirtschaftsförderer ungewohnter Weg ist es, etwas für die vielen kleinen, unscheinbaren Unternehmen mit zehn oder weniger Beschäftigten zu tun, Existenzgründung in diesem Feld zu fördern. Das passt zu der Sanduhr, von der ich vorhin sprach: Auch im unteren Bereich wachsen trotz einer hier nicht hilfreichen Arbeitsmarktpolitik Tätigkeiten, einfache Tätigkeiten, mit denen man sicherlich nicht reich wird, aber durchaus seinen Lebensunterhalt verdienen und zufrieden sein kann. Aber auch hier bedarf es der Beratung und der Förderung der Unternehmen wie der Menschen selbst.

Der dritte Ansatz ist die Bürgermitwirkung, die im Mittelpunkt des Programms steht und mit der herausgehobenen Rolle, die sie den Bürgerinnen und Bürgern zukommen lässt, das wirklich Neue darstellt. Bürgerbeteiligung im traditionellen Sinn ist ein sehr unzulänglicher Ansatz, es bedarf vielmehr der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der Zielentwicklung, Planung und Entscheidung. Dies ist ein Prozess, der oft einen langen Vorlauf erfordert und für den es mehr braucht als nur eine Postwurfsendung, die zur Bewohnerversammlung einlädt. Damit erreicht man nur die „Berufsbürger“ und die anderen gar nicht. Werden innovative Methoden wie etwa Planungszelle oder Bürgergutachten eingesetzt, stellt sich heraus, dass die Menschen erstens vielfach bereit sind mitzumachen, und zweitens sehr gute Ideen haben. Sie wissen sehr gut, welche Probleme es in ihrem Gebiet gibt, und haben keineswegs, wie immer gesagt wird, illusorische oder egoistische Vorstellungen, sondern wissen oft ganz genau, was möglich und machbar ist.

Ein wichtiges, über das Programm Soziale Stadt finanzierbares Instrument zur Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger und zu ihrer Einbeziehung in die lokalen Entscheidungsstrukturen ist das Quartiermanagement. Die Bedeutung der Bündelung der vielfältigen Ressourcen und von Management und Organisation verdeutlicht die beigefügte Grafik, die Prof. Staubach für die Dortmunder Nordstadt entwickelt hat (Abbildung 3). Sie sehen hier eine Vielzahl von Akteuren, die in diesem Gebiet des Programms Soziale Stadt tätig sind. Wirtschaft und Polizei etwa fehlen dabei noch. Diese Vielfalt macht aber deutlich, dass es darauf ankommt, die Akteure für ein koordiniertes und kooperatives Vorgehen zu gewinnen, nicht aber sie durch eine von außen aufgedrückte Organisationsstruktur zu verprellen. In Dortmund ist dieses Problem gut gelöst, weil sich die Soziale Stadt hier als eine solidarische Stadt und als Gemeinschaftsinitiative mit vielen Partnern versteht, die Vielfalt und neue Wege der Kommunikation und Kooperation als Stärken des Programms ansieht und einsetzt.

Abbildung 3: Akteursvielfalt in einem Programmgebiet der Sozialen Stadt



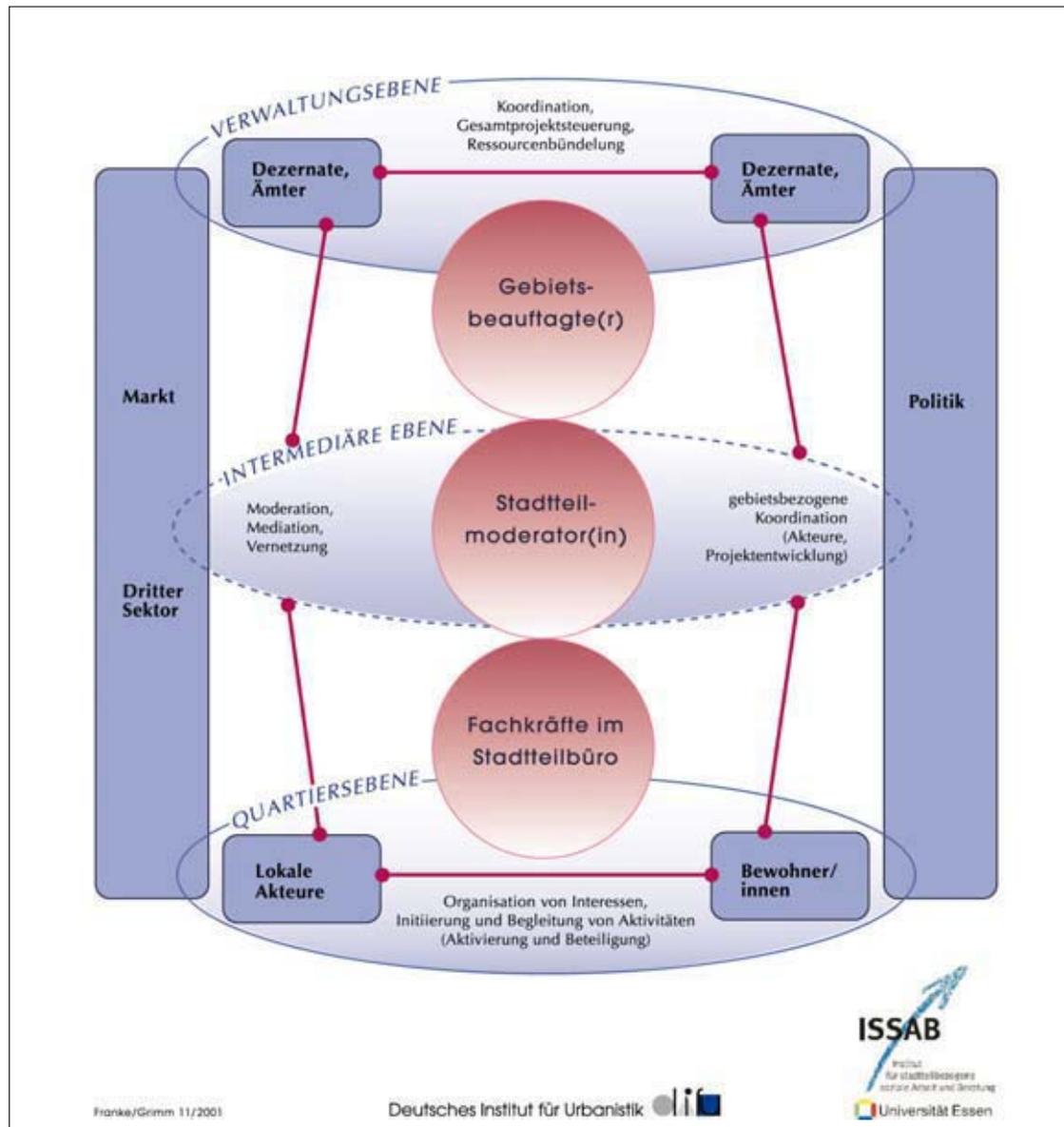
*Dortmunder Modell (frei nach Staubach 1997)*

Die Problematik einerseits und die notwendige komplexe und sensible Vorgehensweise andererseits macht die Aufgabenstruktur des Quartiermanagements deutlich, wie sie in dem beigefügten Schaubild idealtypisch dargestellt ist (Abbildung 4). Dabei ist dieses Schaubild nicht ein theoretisches Konstrukt, sondern basiert auf zahlreichen praktischen Erfahrungen bundesweit, insbesondere des Instituts für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung der Universität Essen und des Deutschen Instituts für Urbanistik mit dem Programm Soziale Stadt und vergleichbaren Vorläuferprogrammen, vor allem in Nordrhein-Westfalen mit dem Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf.

Hier wird deutlich, dass das Quartiermanagement im Regelfall drei Funktionen zu erfüllen hat, nämlich eine Funktion auf der Ebene der Gemeinde, bei der eine Gebietsbeauftragte oder ein Gebietsbeauftragter die Koordination und Gesamtprojektsteuerung übernimmt und für die Ressourcenbündelung verantwortlich ist, dann die Funktion einer Fachkraft, die im Stadtteilbüro vor Ort die Bewohnerinnen und Bewohner und die sonstigen lokalen Akteure unterstützt, beteiligt und gegebenenfalls aktiviert. Dazwischen bedarf es zumindest in größeren Gebieten einer intermediären Ebene, auf der die Ver-

netzung der Akteure und die Abstimmung der Projekte erfolgen. Dies kann durch Stadtteilforen oder sonstige Einrichtungen geschehen, die es in vielen Städten gibt und die eine auf die jeweiligen konkreten örtlichen Bedingungen zugeschnittene Strukturierung erfahren haben.

Abbildung 4: Quartiermanagement – Aufgabenbereiche und Organisation



Wichtig ist dabei immer, dass die Wirtschaft und der dritte Sektor, also die Wohlfahrtsverbände und Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit, ebenso beteiligt werden wie die örtliche Politik. Vor allem diese sieht in solchen Strukturen eine Gefahr, weil sie hier einen Machtverlust für sich und einen Machtgewinn für die Verwaltung befürchtet. Auch die Wohlfahrtsverbände sehen die Gefahr einerseits von Entprofessionalisierung, weil zu viel „Laienarbeit“ oder ehrenamtliche Tätigkeit die fachlichen Standards absenke, und andererseits von Mittelschichtorientierung, weil die Anforderungen an solche

Bürgerbeteiligung nicht von allen Bürgerinnen und Bürgern bewältigt werden könnten. Gerade deshalb aber ist es wichtig, dass eine Aktivierung vor Ort stattfindet und dabei mit allen Bürgerinnen und Bürgern das Gespräch gesucht und ein Verfahren entwickelt wird, das auch sie in die Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse im Gebiet einbezieht und sie hierzu befähigt (Empowerment).

Wenn dies wirksam geschieht, dann ist die demokratische Legitimation des Verfahrens gesichert, dann ist ein Reputationsverlust für die Politik vermieden und Klientelpolitik erschwert worden. Auch zeigt die Erfahrung, dass die Bürger durchaus in der Lage sind, singuläre Interessen zu überwinden und an gemeinschaftlich zu tragenden Projekten und Zielen mitzuwirken. Politik wie Verwaltung sind hierbei ein wichtiger Partner der Bürgerinnen und Bürger und können und müssen diese unterstützen. Die Chancen für die Politik liegen insbesondere darin, dass sie mit dem politischen Grundsatzbeschluss eines integrierten Handlungskonzepts auf der Grundlage eingehender Bürgermitwirkung selber die Richtlinien der Entwicklung in dem Gebiet bestimmt, dass sie in die örtliche Willensbildung einbezogen wird und diese mitgestaltet, dass sie eine gesamtstädtische Sicht und Solidarität einbringen und die Prozesse als konstruktive Ergänzung repräsentativer Demokratie betrachten kann.

Politikverdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger kann so abgebaut werden, und auf diese Weise können sogar Anstöße für eine Politikveränderung im Großen erfolgen, wie sie etwa bei der Arbeitsförderung und Wirtschaftsförderung, der Wohneigentumsförderung oder der Wohnungsbauförderung notwendig sind. Bei Letzterer ist durch die Fortentwicklung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes in ein Gesetz zur sozialen Wohnraumförderung schon ein wichtiger Erfolg gelungen.

Für die Verwaltung bedeutet die interne Kooperation nicht nur einen fachlichen Kompetenzzuwachs, sondern auch einen Effektivitäts- und Effizienzgewinn, der die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kostengünstiger gestaltet und zugleich das Ziel der Bürgernähe und der Unterstützung durch die Bevölkerung näher rückt.

Dafür sind Verfügungsfonds von Bedeutung, wie sie z.B. hier in Nordrhein-Westfalen, aber auch in vielen anderen Ländern zum Einsatz kommen. Den Bürgerinnen und Bürgern wird „freies“ Geld an die Hand gegeben, was einige Länder als Gefahr sehen, weil man nicht weiß, was diese damit machen. Die Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass die Beteiligten sehr verantwortlich mit dem Geld umgehen und das Gefühl haben, ernst genommen zu werden. Die Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit, selbst unmittelbar etwas zu bewegen, und das führt sie an die Mitwirkung an lokalen Entscheidungs- und Planungsprozessen heran und fördert ihre Motivation zur Mitwirkung. Diese korrespondierenden Entscheidungsstrukturen und Verwaltungsorganisationen sind sehr wichtig. Es gibt viele unterschiedliche Modelle: Es kann ein Verein oder ein Bürgerforum sein. Wichtig ist, dass die örtliche Politik, die Verbände, die Wirtschaft, vor allem die Wohnungswirtschaft, und auf der anderen Seite natürlich die Verwaltung einbezogen werden. Was in dem Forum beschlossen wird, muss eine gewisse Verbindlichkeit für den Stadtrat haben, damit es auch wirklich umgesetzt wird.

## IV. Kritik am Programm Soziale Stadt

Das Programm Soziale Stadt erfährt aus allen mit seiner Umsetzung in irgendeiner Weise beteiligten Bereichen von der Politik bis zur Wirtschaft, von der Verwaltung bis zu den Verbänden, viel Zustimmung und Unterstützung. In vielen Gebieten ist es gelungen, eine Aufbruchstimmung zu erzeugen. Man kann fast schon von einer „Bewegung“ sprechen. Gleichzeitig aber gibt es auch erhebliche Kritik am Programm. Hierauf will ich im Folgenden näher eingehen.

### 1. Beschränkung auf Investitionen

Häufig ist als Kritik zu hören, das Programm Soziale Stadt sei deshalb unzureichend, weil es auf Investitionen beschränkt sei und daher wichtige Elemente der Stadtentwicklung nicht umfasse.

Hierauf ist zu entgegnen, dass die Beschränkung auf Investitionen aus dem Grundgesetz folgt. Art. 104 a Abs. 4 Grundgesetz beschränkt den Bund darauf, Finanzhilfen für Investitionen der Länder zu leisten. Allerdings wird der Begriff der Investition in der Städtebauförderung traditionell weit ausgelegt. So fallen hierunter alle Maßnahmen, die in einem notwendigen Zusammenhang mit der Investition stehen oder zu ihrer Vorbereitung erforderlich sind. Dies gilt insbesondere auch für die Bürgerbeteiligung, da lange schon erkannt ist, dass die nachhaltige Wirksamkeit einer Investition nur sichergestellt werden kann, wenn diese mit einer intensiven Bürgerbeteiligung verbunden war. Aus diesem Grund sind die Mittel für Quartiermanagement und Verfügungsfonds, die wesentlich zur Aktivierung und Mitwirkung der Bürgerschaft an der Quartiersentwicklung beitragen, aus dem Programm Soziale Stadt finanzierbar.

Weitere Maßnahmen, etwa aus den Bereichen Jugendhilfe oder Sozialarbeit, lassen sich unmittelbar mit Mitteln aus der Sozialen Stadt nicht finanzieren. Hier kommen aber der integrative Charakter und die Aufforderung zur Kooperation und Mittelbündelung, die das Programm prägen, zum Tragen. Mir erscheint es viel sinnvoller, wenn Maßnahmen in anderen Politiksektoren auch von den dafür zuständigen Behörden und Verbänden und sonstigen Einrichtungen geleistet werden, weil nur auf diese Weise auch das notwendige fachliche Know-how in die Leistungserbringung einbezogen wird. Keinesfalls darf es so weit kommen, dass die Städtebauförderung nun etwa selbst die Jugendhilfe macht. Auch die Ressourcen und Netzwerke, die von den anderen Fachverwaltungen und Fachverbänden über lange Jahre aufgebaut wurden und die für eine optimale Leistungserbringung unentbehrlich sind, könnte die Stadtentwicklung allein nicht fruchtbar machen.

### 2. Unzureichende Mittelausstattung

Eine weitere Kritik am Programm lautet, es sei mit zu wenig Mitteln ausgestattet. Investitionsmaßnahmen seien in viel größerem Maße erforderlich, als dies das Programm ermöglicht.

Hierzu ist zum einen wieder auf die mögliche Bündelung mit Mitteln aus anderen Investitionsprogrammen hinzuweisen, auch auf die klassische Städtebauförderung, die Wohnungsbauförderung oder die Verkehrswegefinanzierung, die mit dem Programm Soziale Stadt verbunden werden können. Auch ist hier wieder auf die Notwendigkeit der Kooperation mit anderen Ressorts und deren Mitteln und Kompetenzen hinzuweisen. Zudem liegt in dieser Struktur des Programms auch ein Anreiz zur Änderung in Denken und Handeln von Politik und Verwaltung in Richtung eines integrierten Vorgehens und vor allem einer substanzielleren Bürgermitwirkung. Diese aber erhöht die Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes und ermöglicht weitergehende Effekte als eine „bloße“ Investition. Es kommt also nicht auf mehr Mittel an, sondern auf mehr Innovation.

### **3. Kaschierung des Abbaus von Sozialleistungen**

Hinter der Kritik, das Programm Soziale Stadt diene nur der Kaschierung des Abbaus sozialstaatlicher Leistungen, steht meines Erachtens vielfach ein wesentlich auf finanzielle Maßnahmen verengter Begriff des Sozialstaats.

Die Diskussion über eine Reform des Sozialstaats ist schon alt. Bereits in den 70er-Jahren wurden die Grenzen des Sozialstaats diskutiert, in den 80ern war die Rede vom Umbau des Sozialstaats, und in den 90er-Jahren war der schlanke Staat, der sich auf seine Kernaufgaben reduziert und alles andere privaten Marktakteuren überlässt, im Gespräch. Derzeit ist aktuell der Ansatz des aktivierenden Staats, mit dem eine Diskussion aufgegriffen wird, die schon Ende der 70er-Jahre geführt wurde. Schon 1979 legte etwa Johanno Strasser in seinem Buch „Grenzen des Sozialstaats?“ genau die Probleme offen, die wir heute diskutieren. Er sah in der effektiven Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Erbringung sozialstaatlicher Leistungen einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung des Staates und in der hierin liegenden „Koproduktion“ ein wesentliches Element zur Erhöhung der Zielgenauigkeit und damit Sparsamkeit staatlicher Leistungen.

Auch heute wird die Modernisierung der Verwaltung in Richtung stärkerer Bürgerorientierung und damit Effizienzsteigerung diskutiert. So spricht etwa Kurt Beck, Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, von der Notwendigkeit einer „Streetworking bureaucracy“, die auf die Bürger zugeht und deren Mitwirkungsbereitschaft ermöglicht und einfordert. Quartiermanagement und Empowerment, wie sie vom Programm Soziale Stadt gefordert und gefördert werden, sind wichtige Elemente, nicht nur Kosten zu sparen, sondern um die Qualität und Akzeptanz der Leistungserbringung deutlich zu erhöhen. Mit Neoliberalismus, wie manche argwöhnen, hat dies also gerade nichts zu tun.

Allerdings darf die Verantwortungsteilung, wie sie das Konzept des aktivierenden Staats zwischen unter anderem Staat und Gesellschaft vorsieht, nicht zu einer Verantwortungsabschiebung missbraucht werden, bei der sich der Staat aus seiner Verantwortung völlig verabschiedet. Wird aber die Verantwortungsteilung ernst genommen, sind auch die Bürgerinnen und Bürger zur Verantwortungsübernahme bereit und schaffen so mit die Basis für einen funktionierenden und nachhaltigen Sozialstaat.

#### **4. Bloßer Stadtteilbezug statt gesamtstädtischer Orientierung**

Die Kritik, das Programm sei auf einzelne Stadtteile beschränkt und vernachlässige die notwendige gesamtstädtische Perspektive, ist richtig und falsch zugleich.

Richtig ist auf der einen Seite, dass ohne einen hinreichenden gesamtstädtischen Bezug weder eine zutreffende Gebietsauswahl erfolgen noch die Solidarität der Gesamtstadt mit den benachteiligten Quartieren eingefordert werden kann. Wichtig ist vor allem auch die Prävention in anderen Stadtteilen durch eine vorsorgliche „Quartierspflege“, um die Eskalation von Problemen dort zu vermeiden und von vorneherein die Entwicklung „sozialen Kapitals“ und von Mitwirkungsstrukturen zu fördern.

Auf der anderen Seite ist der Stadtteil gerade für Menschen in den benachteiligten Quartieren ihr eigentlicher Lebensraum. Das für die Stabilisierung dieser Quartiere notwendige „soziale Kapital“, also die Vernetzungen untereinander und die gegenseitige Hilfe und Unterstützung, lässt sich nur in räumlich begrenzten Quartieren, in Sozialräumen aufbauen. Zudem würde ein räumlich umfassender Ansatz Politik und Verwaltung noch mehr überfordern, als es vielfach mit dem Programm Soziale Stadt ohnehin schon der Fall ist. Das Programm Soziale Stadt kann daher durchaus als ein Pilotprojekt für eine Reform der Stadterneuerungspolitik und auch der Stadtpolitikerneuerung angesehen werden. Es ist ein wichtiger Anstoß für Politik und Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft einschließlich der Wohnungswirtschaft, für Verbände und Initiativen, neue, effiziente und nachfragegerechte Strukturen und Angebote zu entwickeln.

#### **5. Zeitliche Begrenzung**

Der Begriff Programm und die Jährlichkeit der Mittelansätze verleiten viele Kritiker dazu, von einer zeitlichen Begrenzung des Programms Soziale Stadt auszugehen.

Soziale Stadt ist aber ein Bestandteil der Städtebauförderung, die es bereits seit 1971 gibt. Ebenso wie dieses Grundprogramm soll auch Soziale Stadt als ein stetiges Programm entwickelt werden, da gerade in den Gebieten der Sozialen Stadt nicht zu erwarten ist, dass die Probleme in kurzer Zeit gelöst werden können. Auch klassische Sanierungsgebiete hatten bei aller notwendigen Zügigkeit der Durchführung eine Maßnahmendauer von zehn bis 15 Jahren. Das mit dem Programm auch verfolgte Ziel einer Stärkung der Demokratie und eines Abbaus von Politikverdrossenheit ist nur zu erreichen, wenn mit dem Programm nicht ein kurzfristiger Aktionismus gefördert wird, sondern mit langem Atem eine ernsthafte Verhaltens- und Verwaltungsänderung angestrebt werden. Dies hat die Bundesregierung erkannt und setzt sich für eine Verstetigung ein.

#### **6. Simultanpolitik**

Es ist zutreffend, dass durch das Programm die Strukturen anderer Politikfelder, die mit sehr viel mehr Mitteln und Macht ausgestattet sind, nicht unmittelbar verändert werden.

Aber durch seinen integrativen Charakter, seine starke Bürgerorientierung und die große politische Aufmerksamkeit, die das Programm errungen hat, deutet sich auch an, dass andere Politikfelder sich strukturell wandeln. Von dem Programm gehen daher durchaus

auch Anstöße für eine Änderung gesamtstaatlicher Politik aus. Alle, auch und besonders die Wohnungsunternehmen, die an der Umsetzung des Programm auf die eine oder andere Art beteiligt sind und davon nicht unbeträchtliche Vorteile haben, sollten daher mit dazu beitragen und daran mitwirken, auch die Politik und die Gelder in Bereichen wie Arbeitsmarktförderung, Wohneigentumsförderung oder Wirtschaftsförderung zu einem relevanten Teil für das Politikfeld der Sozialen Stadt fruchtbar zu machen. Dann kann aus dem Programm Soziale Stadt mehr als ein Programm zur Stadterneuerung werden, nämlich ein Anstoß zur Politikerneuerung, auch und gerade im Interesse der Menschen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf.

# Wirtschaften im Stadtteil – Förderung der quartiersbezogenen Ökonomie

Sabine Weck,

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des  
Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Dortmund

Wirtschaft ist ein Faktor für Lebendigkeit, Stabilität und die Vielfältigkeit von Entwicklungschancen in einem städtischen Quartier. Betriebe im Quartier sichern die Versorgung: Die Vielfalt und die Qualität der Versorgung ist ein wichtiger Aspekt der Lebensqualität vor Ort, gerade für die in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen. Wohnortnahe Betriebe können Arbeitsplätze, Qualifikationsmöglichkeiten und Einkommensmöglichkeiten bieten. Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten vor Ort, auch für die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, zu fördern ist – neben den sozialen und den städtebaulichen Strategien – ein unverzichtbarer Bestandteil, wenn es um die Erneuerung eines Stadtteils, die Entwicklung eines lebendigen Gemeinwesens geht. Aber neben der unmittelbaren Existenzsicherung haben wohnortnahe Betriebe auch noch eine andere Funktion. Sie sind wichtiger Bestandteil städtischen Lebens, ein Faktor für soziale Dichte, alltägliche Interaktionen und Kommunikation. Läden im Quartier sind Anlauf- und Kontaktstellen für die Bewohner und Bewohnerinnen. Wirtschaft vor Ort ist ein Faktor, der die Entwicklungschancen eines städtischen Quartiers und die Entwicklungschancen von Menschen in einem Stadtteil mitbestimmt. Und damit wird die Förderung der Ökonomie in einem Quartier auch zu einem Thema für die Wohnungswirtschaft.

Im Folgenden steht im Vordergrund, aus welcher Perspektive Wirtschaften im Quartier zum Thema wird und welche unterschiedlichen Ansätze und Entwicklungsmodelle es gibt. Es wird auch diskutiert, welche Rolle und welche Aufgaben sich für die Wohnungswirtschaft im Kontext Quartierserneuerung – Stadtteilökonomie ergeben.

## 1. Wirtschaften im Quartier wird zum Thema

Aus den unterschiedlichsten Perspektiven zeigt sich heute ein Interesse an dem Thema „Wirtschaften im Stadtteil – Quartiersbezogene Ökonomie“.

### 1.1 Integrierte Stadtteilerneuerung

Ökonomische Erneuerungsstrategien sind – neben den sozialen und den städtebaulichen Strategien – ein unverzichtbarer Bestandteil, wenn es um die nachhaltige Erneuerung eines Stadtteils, um die Stärkung eines lokalen lebendigen Gemeinwesens geht. Lange Zeit wurde (in Westdeutschland) bei staatlichen oder kommunalen Erneuerungsmaßnahmen in Steine investiert, also in die baulich-städtebauliche Erneuerung eines Quar-

tiers, aber nicht in die Menschen, die in einem Quartier leben und arbeiten. Soziale und ökologische Aspekte fanden in den 80er-Jahren stärkere Verankerung im Handeln vor Ort, angestoßen z.B. auch durch die IBA in Berlin mit ihrer Philosophie der behutsamen Stadterneuerung. Die Ökonomie im Quartier – die Betriebe im Stadtteil, die Flächennutzung, die Versorgungslage der Bewohner, die Erwerbslosigkeit im Quartier – wurde erst in den 90er-Jahren zum Thema.

Wenn von quartiersbezogener Ökonomie im Kontext der integrierten Stadtteilerneuerung die Rede ist, zählen dazu Qualifizierungs- und Vermittlungsmaßnahmen oder auch zusätzlich geschaffene (oftmals temporäre) Arbeitsgelegenheiten für die Bewohnerschaft. Dass Menschen an der sozialen und ökonomischen Entwicklung nicht teilhaben, dafür liegen die Gründe natürlich überwiegend nicht im Quartier, sondern in überlokalen Entwicklungen. Gleichwohl müssen Angebote und Strategien, die das Leben und Arbeiten in den Stadtteilen verbessern wollen, vor Ort ansetzen. Des Weiteren umfassen die Strategien im Allgemeinen die Bestandspflege von ansässigen Unternehmen, die Förderung von Existenzgründungen und die Entwicklung von beschäftigungswirksamen Projekten im Bereich der formellen Ökonomie oder des Dritten Sektors. Auch stadtteilbezogene Marketingkonzepte oder lokale Finanzierungskonzepte gewinnen in der Praxis langsam an Bedeutung. Die Wirtschaftsentwicklung vor Ort soll – so die Prämisse – dem Stadtteil und seiner Bewohnerschaft mittelbar und unmittelbar nutzen. Nicht die einzelbetriebliche Rentabilität von Betrieben wird gefördert, sondern deren Beitrag zur Vielfalt der Versorgungsstruktur, der Arbeitsplatzschaffung vor Ort und der Stärkung des lokalen Gemeinwesens.

## 1.2 Soziale Dichte und Nutzungsmischung als städtische Qualitäten

Nutzungsmischung und Dichte, die Gestaltung von öffentlichem Raum und eine gute Nahversorgungslage werden in Planung und Politik wieder stärker als städtische Qualitäten erkannt, die es zu erhalten und zu fördern gilt. Und dazu gehört auch die Wirtschaft vor Ort. Städte in Europa zeichnen sich – trotz Abwanderungs- und Dezentralisierungstendenzen – noch immer durch ein oft historisches, Identifikation verleihendes Stadtzentrum, durch Nebenzentren, in denen sich Infrastruktur, Geschäfte und Arbeitsplätze konzentrieren, und durch lebendige und vielfältige (weil in der Nutzung gemischte) Quartiere aus. Diese Qualitäten gilt es zu erhalten und zu fördern. Innenverdichtung und Nutzungsanreicherung im Bestand sind sinnvolle und notwendige planerische Gegenkonzepte angesichts der zunehmenden Abwanderung von Haushalten und Betrieben in das Umland mit den bekannten ökologischen und verkehrlichen Folgen. Bei der Neubepanung von innerstädtischen brachgefallenen Flächen können städtische Strukturen angestrebt werden (siehe z.B. für die Tübinger Südstadt: Soehlke 2001), monofunktionale Großwohnsiedlungen mit neuen Nutzungen angereichert werden (siehe z.B. Bremerhaven-Grünhöfe: Friedrich 2001). Mit der Rückgewinnung urbaner Strukturen in der Stadt verbinden sich über die städtebaulichen und räumlichen Aspekte hinaus die Hoffnungen nach einer kulturellen Kraft, die soziale Integration und die Aushandlung von Interessen in der Stadt im Sinne eines „Gemeinwohls“ fördert, Identität und Identifikation ihrer Bewohner und Bewohnerinnen begünstigt, und die eine Art „Puffer“ gegenüber der radikalen Marktdurchdringung in Zeiten der Globalisierung bilden kann (Häußermann 2001, 253 f.).

### 1.3 Neue Anforderungen an die Wirtschaftsförderung

Für das städtische Wachstum und die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt sind unterschiedliche Teilökonomien von Bedeutung: die global eingebundenen Teile der städtischen Wirtschaft, aber auch die auf spezifischen regionalen oder lokalen Traditionen beruhenden Teile der Wirtschaft und schließlich auch die Stadtteil- und Quartiersökonomie mit ihrem kleinräumigen Absatz- und Einzugsbereich (vgl. zu den Teilökonomien der städtischen Wirtschaft am Beispiel Hamburgs Läßle/Deecke/Krüger 1994).

In Regionalwissenschaft und Stadtforschung werden ökonomische Analysen zunehmend ergänzt um kulturelle, institutionelle, räumliche und soziale Faktoren städtischer und regionaler Milieus (vgl. Läßle 1996), um Erklärungsansätze für das Wachstum oder den Niedergang einer Region zu finden. Städtische Entwicklung wird von einer Reihe von Autoren als Prozess begriffen, der im Kontext eines globalen gesellschaftlichen Strukturwandels abläuft, aber von den gesellschaftlich-politischen Kräften vor Ort gestaltet wird und gestaltet werden kann (Krätke 1995, 11).

Wirtschaftsförderer und Stadtpolitiker scheinen heute vor allem auf die so genannten Wachstumsindustrien wie Hightech-Unternehmen, auf die Informations- und Kommunikationsbranche, auf Forschung und Entwicklung, spezialisierte unternehmensbezogene Dienstleistungen und auf die globalen Wirtschaftsunternehmen zu setzen. Die „Weltmarktorientierung“ in der städtischen Entwicklungspolitik (vgl. Läßle 1999, 31) mag für einige wenige Metropolräume unumgänglich sein, darf aber nicht die alleinige Aufmerksamkeit von städtischer Politik und Wirtschaftsförderung beanspruchen. Die Konzentration der Wirtschaftsförderung auf die globalisierten Teile der städtischen Ökonomie ist kein vielversprechender Weg zu städtischem Wirtschaftswachstum. Verschiedene Analysen legen eine enge wechselseitige Verknüpfung der global eingebundenen mit den lokal oder regional eingebundenen Wirtschaftskreisläufen nahe (Porter 1999, 63). Regionale und lokale Zusammenhänge und Wirtschaftskreisläufe müssen in ihrer Bedeutung aus diesem Blickwinkel neu bewertet werden. Die lokal oder regional eingebettete Wirtschaft hat nicht nur einen hohen Anteil an der gesamtstädtischen Beschäftigung (vgl. Läßle/Deecke/Krüger 1994). Sie bildet auch ein stabiles Beschäftigungssegment. Und: Erst die Einbettung in die lokalen und regionalen Milieus ermöglicht Unternehmen die Anpassung an die globalen Herausforderungen (vgl. Läßle 1999). Dies stellt an die kommunale und regionale Wirtschaftsförderungspolitik komplexe Anforderungen. Wie Walter und Läßle am Beispiel von drei Hamburger Stadtteilen aufzeigen, lässt sich die wohnungsnah Beschäftigung durch kooperative Strategien fördern, wenn die entsprechenden beruflichen Milieus und Zugangsvoraussetzungen zu den Betrieben Berücksichtigung in den städtischen Politiken finden (Walter/Läßle 1998).

### 1.4 Arbeitsmarktentwicklung und wirtschaftliche Strukturumbrüche

In den Städten und insbesondere in den sozialräumlich ausgegrenzten städtischen Räumen stellt sich die Frage nach der Integration von Menschen, die über lange Zeit oder dauerhaft aus der Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind. Niedrig qualifizierte und unqualifizierte Arbeiter, aber auch nicht flexible oder ältere Arbeitnehmer sowie die in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkten Personen sind diejenigen, die besonders häufig vom Ausschluss aus der Erwerbsgesellschaft betroffen sind (Bundesministerium für Arbeit und

Sozialordnung, Bericht I, S. 144 ff. bzw. Bericht II, S. 169 f.). Wenn die Teilhabe an der Gesellschaft für bestimmte Personengruppen nicht mehr zwangsläufig über den Arbeitsmarkt funktioniert, die Wiederherstellung normaler Vollbeschäftigung zunehmend in die Ferne rückt oder auch die Lebensstile nicht mehr kompatibel sind mit der klassischen Erwerbsbiographie, dann werden so unterschiedliche Konzepte wie die „Bürgerarbeit“ (Bayerisch-Sächsische Zukunftskommission; Ulrich Beck) oder „New Work“ (Frithjof Bergmann) diskutiert. In diesen Konzepten geht es um sinnstiftende Arbeit, teils parallel zur und in neuer Verzahnung mit der Erwerbsarbeit diskutiert, teils als Alternative dazu. Viele der Konzepte setzen am lokalen Gemeinwesen an. Bürgerengagement, Ehrenamt und freiwillige Mitarbeit in Organisationen, Verbänden und Stiftungen geraten von zwei Seiten ins Blickfeld. Zum einen als Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen, die zeitweise oder dauerhaft aus der Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind (was gerade angesichts eines wachsenden Anteils von langzeitarbeitslosen Personen Bedeutung erhält). Zum anderen bildet die ehrenamtliche und freiwillige Arbeit eine solidaritätsstiftende und demokratiefördernde Ressource, die das „soziale Kapital“ eines lebendigen Gemeinwesens herstellen und fördern kann. Arbeit im Quartier bietet Ansatzmöglichkeiten für sinnstiftende Beschäftigung und – bei förderlichen regionalen Arbeitsmarktbedingungen – für die Reintegration in den Arbeitsmarkt. Immer mehr Kommunen entwickeln lokale Arbeitsmarktprogramme, größtenteils unter dem Druck der Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich. In kommunalen Arbeitsmarktprogrammen können Mehrzielprojekte, das heißt solche Projekte, die neben der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung auch bewusst gemeinwesenbezogene und soziale Zielsetzungen verfolgen, hohen Nutzen erzielen (vgl. dazu Evers et al. 2000).

## 2. Entwicklungsmodelle zur Förderung der lokalen Ökonomie

### 2.1 Verständnis von Ökonomie

Wenn von Ökonomie oder Wirtschaft gesprochen wird, so ist damit meist die Marktökonomie gemeint. Aber Ökonomie bedeutet mehr. Es umfasst das gesamte wirtschaftliche Handeln an einem Ort. Wenn die Wirtschaft im Quartier gefördert werden soll, so müssen auch die staatlichen bzw. kommunalen Investitionsströme analysiert werden. So kann nach Möglichkeiten gesucht werden, wie Strukturpolitik und öffentliche Investitionen mit Arbeits- und Qualifizierungsmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung verknüpft werden können. Auch Art und Umfang der informellen Ökonomie vor Ort sollten untersucht werden. So kann nach Möglichkeiten gesucht werden, einen Teil der informellen Ökonomie in die formelle zu überführen. Zu den Potenzialen vor Ort, die im Rahmen der lokalen Wirtschaftsentwicklung analysiert werden sollten, gehören ferner die Investitionskraft der Bewohnergruppen, Hauseigentümer und Wirtschaftsakteure, das so genannte Humankapital in Form von Qualifikationen und besonderen Potentialen der Bevölkerung vor Ort und auch das soziale Kapital in Form von Mitwirkungsbereitschaft und bürgerschaftlichem Engagement. Dies alles gilt es zu berücksichtigen, wenn es um Konzepte zur Förderung der lokalen Ökonomie geht.

## 2.2 Soziale Kohärenz und wirtschaftliche Entwicklung

Wenn Stadtpolitiker über die wirtschaftlichen Entwicklungschancen sprechen, dann scheint es mittlerweile allgemein anerkannt, dass Unternehmen bei der Standortwahl nicht allein nach harten Kriterien (wie Lage, Preis, Anbindung) entscheiden. Der Freizeitwert einer Region beispielsweise oder auch die Agglomerationsvorteile bei der Ansiedlung in bestimmten Metropolregionen sind als weiche Standortfaktoren mittlerweile allgemein anerkannt. Zu wenig Niederschlag findet in der städtischen Politik aber die Bedeutung von sozialem Kapital und funktionierenden Gemeinwesen. Städtische Entwicklung und auch wirtschaftliches Wachstum basieren auf sozialen Netzwerken, auf sozialem Frieden, auf intakten Gemeinwesen, auf Sozialräumen, die die Teilhabemöglichkeiten von Menschen an der städtischen Gesellschaft fördern.

Die politische Aufmerksamkeit für den Zusammenhang zwischen sozialer Kohärenz und wirtschaftlicher Entwicklung ist gering, die Trennung in „Ökonomie“ und „Soziales“ wird in Politik, Wirtschaftsförderung und Förderprogrammen noch meist scharf gezogen. Dabei können soziale Faktoren zum Standortfaktor werden, und umgekehrt hat die Form der ökonomischen Entwicklung (ob eher polarisierend oder integrierend) Einfluss auf die soziale Kohärenz in einem Raum. Um Missverständnissen vorzubeugen: Damit soll nicht der Beweis geführt werden, dass soziale und gemeinwesenbezogene Integrationspolitiken aus rein ökonomischen Gründen auf die politische Agenda gehören. Das wäre zu eng gefasst. Eine gute Lebensqualität in allen Stadtteilen und vielschichtige Integrationspolitiken sind eigenständige Oberziele, die Auswirkungen auf die städtische Lebensqualität und die wirtschaftliche Entwicklung haben.

## 2.3 Reformorientierte, normative Ansätze eines „anderen Wirtschaftens“

Es gibt eine Reihe von Ansätzen, die die oben angesprochene Trennung von ökonomischen und sozialen Zielsetzungen aufheben und gleichberechtigt neben das Ziel der ökonomischen Profitmaximierung gesellschaftliche Ziele wie Gemeinwohl, Solidarität, Integration und Nachhaltigkeit stellen [siehe Schaubild]. Mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten wird über ein „anderes“ Wirtschaften diskutiert. Lokale Ökonomie (als normatives Konzept nach der Definition des IFP Lokale Ökonomie Berlin, siehe IFP 1994), Gemeinwesenökonomie, *Economie Sociale*, Dritter Sektor usw. sind nur einige der Begriffe und Diskurse.

Antrieb erhält die Diskussion um solidarische und nachhaltige Wirtschaftsformen unter anderem im Rahmen der Agenda-21-Prozesse, sowie der Bundes- wie Länderprogramme zur Sozialen Stadt und ihren Anforderungen an neue räumliche wie sachliche Vernetzungen. Aber auch über Programme der europäischen Struktur- und Beschäftigungsförderung, die die Philosophie von lokalen Partnerschaften zwischen örtlichem Gemeinwesen, Staat und Markt sowie die Förderung eines dritten Sektors in die bundesdeutsche Politik und Praxis einbringen.

Es geht in dieser Debatte um das Verhältnis von Ökonomie und Gesellschaft (siehe dazu auch: Körber/Peters/Weck 2001). Einige der Ansätze sind stark reformorientiert und stellen normative gesellschaftliche Zielbestimmungen (wie Solidarität, Gemeinwohl, Nachhaltigkeit und soziale Integration) über oder zumindest gleichberechtigt neben die öko-

nomische Logik der Profitmaximierung. Andere Ansätze stellen die jetzige Wirtschaftsweise nicht infrage, wollen die Marktökonomie aber z.B. durch einen Dritten Sektor ergänzen oder die Anschlüsse der lokalen und regionalen Wirtschaft an eine globalisierte Ökonomie anders ausgestalten und formen. Es geht – in unterschiedlichem Ausmaß – um die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen ökonomischen und gesellschaftlichen Werten, Normen und Regeln, um den stärkeren Bezug von Ökonomie auf die lokalen und regionalen (sozialen, lebensweltlichen, ökologischen) Bedarfe und Bedürfnisse, um die stärkere Einbettung von Ökonomie in die Gesellschaft an einem gegebenen Ort, letztendlich auch um die Frage der Ethik in der Ökonomie.

Diese ethikbezogene Argumentation lässt sich bis auf Aristoteles zurückverfolgen, der über die Rolle des Staates in ökonomischen Angelegenheiten (zitiert nach Sen (1987, 3)) sagte, das Ziel des Staates sei „the common promotion of a good quality life“. Der Wirtschaftswissenschaftler Amartya Sen, der 1998 den Nobelpreis erhielt, analysiert, wie eine eher logistische, technisch orientierte Ökonomie vor allem im letzten Jahrhundert mehr und mehr Rückhalt in den Wirtschaftswissenschaften fand, und plädiert für die Stärkung der ethikbezogenen Argumentation zum Nutzen von Wirtschaftswissenschaften und Gesellschaft (Sen 1987).

Es gibt eine Vielzahl von eindrucksvollen Projekten und Praxisbeispielen zur Förderung von Gemeinwesenökonomie und Stadtteilwirtschaft, die als praktische Umsetzungen der zuvor benannten Ansätze angeführt werden können. (Überwiegend kann nicht von Theorien oder eigenständigen theoretischen Zugängen gesprochen werden, sondern von Ansätzen, die auf der beschreibenden Ebene Notwendigkeiten und Zielvorstellungen definieren.) Dies sind Genossenschaften, die sich in einem Stadtteil gründen (siehe z.B. Genossenschaft am Beutelweg in Trier-Nord), soziale Betriebe, die sich neben der ökonomischen Zielsetzung der Gewinnerwirtschaftung vor allem dazu verpflichtet fühlen, Arbeitsplätze zu schaffen und ansässigen Bewohnern Qualifikationsmöglichkeiten zu bieten oder eine bestimmte Lücke im Versorgungsangebot vor Ort zu schließen (siehe zu den Beispielen: Evers et al. 2001).

## **2.4 Eine neue Wirtschaftsförderung als Antwort auf sozialräumliche innerstädtische Polarisierungen**

Die Förderung der lokalen Ökonomie in einem Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf ist keine traditionelle „Wirtschaftsförderung im kleinen Maßstab“. Es geht um eine qualitativ neue Wirtschaftsförderung, die

- Dienstleistungen und Angebote räumlich differenziert anbietet und an den Anforderungen vor Ort ausrichtet. Die sorgfältige Beratung von Existenzgründern beispielsweise ist gerade in den Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf wichtig, wo sich das Klientel oftmals aus entmutigten und formal oft nicht sehr hoch qualifizierten Personen zusammensetzt.
- Existenzgründern, kleinen und mittleren Unternehmen und den Unternehmensgründungen von Migranten mehr Aufmerksamkeit entgegenbringt. Ethnische Unternehmen übernehmen mittlerweile oft eine wichtige Versorgungsfunktion in Quartie-

ren. In den etablierten Wirtschaftsförderungsinstitutionen spiegeln sich die besonderen Beratungsbedarfe von Migranten aber überwiegend noch nicht wider.

- Bestandsschutz als ebenso wichtige Aufgabe ansieht wie Neuansiedlungen zu fördern. Dazu gehört die Stärkung der Kooperation zwischen Unternehmen vor Ort und die Vor-Ort-Unterstützung der ansässigen Unternehmen bei Problemen und einer Reihe von wirtschaftsrelevanten Aspekten. Dazu gehört auch, mit den ansässigen Unternehmen über das Stadtteilimage und über geeignete Projekte der Außenwerbung zu sprechen und gemeinsam Projekte umzusetzen.
- sich gerade in den Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf eine aktivierende, aufsuchende Vorgehensweise aneignet.

Diese Form der lokalen Wirtschaftsentwicklung findet sich in vielen Stadtteilen in NRW mittlerweile (z.B. Duisburg-Marxloh, Gelsenkirchen-Bismarck, Dortmund-Nordstadt, Oberhausen-Knappenviertel), teils über die Schaffung von Büros für Wirtschaftsentwicklung vor Ort. (Zur Selbstdarstellung der Büros und Projekte siehe [www.lokale-oekonomie.de](http://www.lokale-oekonomie.de))

Drei Punkte verdienen es, besonders hervorgehoben zu werden:

1. Es geht um ökonomische Erneuerung und soziale Entwicklung. Ein Handlungskonzept muss mehrstufig sein. Ohne niedrigschwellige Projekte und soziale Stabilisierungskonzepte verblässen auch die Leuchtturmprojekte bzw. entfalten keine nachhaltige Wirkung. Ohne Verbesserung des Images eines Ortes wird der Handwerkerhof keine Abnehmer finden. Ohne passgenaue Qualifizierungs- und Vermittlungsmaßnahmen kommen die über Neuansiedlungen geschaffenen Arbeitsplätze nicht den Bewohnern und Bewohnerinnen des Ortsteils zugute.
2. Dabei ergänzen binnenorientierte Ansätze, die die endogenen Potenziale in einem Quartier fördern, solche Ansätze, die die Austauschprozesse zwischen dem Quartier und der Gesamtstadt bzw. Region stärken. Rein binnenorientierte – also rein auf die Quartierspotenziale bezogene – Ansätze, können dazu führen, einen Raum noch stärker zu peripherisieren oder gar stärker zu marginalisieren. Ansätze die rein auf neue Austauschbeziehungen zwischen dem Stadtteil und der Gesamtstadt setzen, verpuffen in ihren Effekten, wenn sie nicht die Menschen und Betriebe im Stadtteil als Ausgangspunkt nehmen.
3. Allerdings stehen Programme der städtischen und regionalen Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung, der regionalen Strukturpolitik noch zu oft unverbunden neben den stadtteilbezogenen Ansätzen zur wirtschaftlichen Entwicklung und sozialen Stabilisierung. So finden sich etwa Strategien, die eine Stadt im internationalen Maßstab wettbewerbsfähig halten, ganz unvermittelt neben den sozialen und bewohnerorientierten Stadtteilentwicklungskonzepten. Zu fordern ist eine stärkere Verknüpfung, eine Kohärenz von kleinräumigen Politiken der sozialen Stabilisierung und ökonomischen Entwicklung mit gesamtstädtischen Politiken.

### 3. Die Rolle und die Aufgaben von Wohnungswirtschaft im Bereich der lokalen Wirtschaftsentwicklung

#### 3.1 Die Wohnungswirtschaft als Akteur in der Stadtteilerneuerung

Mit ihren Beständen beeinflussen Wohnungsunternehmen das Image eines Quartiers (sowohl das Eigen-Image als auch das Fremd-Image), sie prägen einen Standort. Wohnungsunternehmen entscheiden mit über die Qualität des Wohnraumangebotes vor Ort. Damit beeinflussen sie auch die Attraktivität des Stadtteils für verschiedene Bevölkerungsgruppen. In ihren Beständen entscheiden Wohnungsunternehmen über Aufenthaltsqualitäten und Nutzungsmöglichkeiten. Mit ihren Investitionen in ein lebendiges Gemeinwesen beeinflussen sie die Stimmung an einem Ort, also das Wohn- und Lebensgefühl der Bewohnerschaft. Damit entscheiden Wohnungsunternehmen auch über die Entwicklung eines Quartiers.

Im Rahmen der Analyse der Umsetzung des nordrhein-westfälischen Programms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf lässt sich feststellen, dass die Wohnungswirtschaft – von Ort zu Ort unterschiedlich – mal initiierender Akteur und Träger im Stadtteilerneuerungsprozess sein kein (Beispiel Ratingen-West), mal ein Akteur unter vielen (ILS 2000). Insbesondere in den Großwohnsiedlungen der 60er-/70er-Jahre kommt der Wohnungswirtschaft eine bedeutende Rolle im Stadtteilerneuerungsprozess zu.

#### 3.2 Soziale Maßnahmen zahlen sich langfristig betriebswirtschaftlich aus

Wohnungsunternehmen sind wirtschaftliche Akteure mit wirtschaftlichen Zielen. Bei Wohnungsunternehmen, an denen die Kommune oder das Land maßgebliche Anteilseigner sind, mag man argumentieren, dass gleichberechtigt neben das wirtschaftliche Profitinteresse noch ein gemeinwohlorientiertes Interesse tritt. (In der Realität zeigt sich allerdings, dass auch kommunale wie vom Land getragene Wohnungsunternehmen zunehmend unter dem Druck von kurzfristigen Renditeerwartungen wirtschaften müssen.)

Wir müssen allerdings keine altruistischen Motive für ein soziales Engagement voraussetzen: Das Investment in soziale Maßnahmen, die die Fluktuation senken, das Image eines Stadtteils verbessern, die Konflikte zwischen Mietern vermindern, zahlt sich langfristig auch betriebswirtschaftlich aus. Dies lässt sich mit Zahlen belegen. Auf einer Tagung der Führungsakademie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (FWI) argumentierte Prof. Dr. Eichener mit erstaunlichen Senkungen der Leerstandsquoten: Bei den Wohnungsunternehmen, die soziale Maßnahmen ergriffen, teils über 15 Prozentpunkte (Eichener 2001). Es ist nicht nur der Mietausfall bei hohen Leerstandquoten, der für Wohnungsunternehmen negativ zu Buche schlägt. Bei jedem Wohnungsauszug entstehen Kosten für die Renovierung. Viele leer stehende Wohnungen und fehlende soziale Kontrolle führen zu Vandalismusschäden. All dies erhöht die Verwaltungskostenpauschale für Wohnungen, macht die Wohnbestände gerade in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf teurer und bei entspanntem Mietwohnungsmarkt noch unattraktiver, und diese Spirale dreht sich immer schneller. Investitionen in lebenswerte Wohnquartiere erhalten die Attraktivität der Bestände, sichern langfristig die Mietein-

nahmen eines Wohnungsunternehmens und damit auch die getätigten Investitionen. Damit treten neben das Kerngeschäft der Vermietung und Verwaltung der Bestände vielfältige neue Aufgaben für die Wohnungswirtschaft hinzu.

### 3.3 Exemplarische Beispiele für das Engagement von Wohnungsunternehmen

Es gibt eine Reihe von vorbildlichen Beispielen, wie Wohnungsunternehmen mit vielfältigen sozialen Maßnahmen in das Zusammenleben der Bewohnerschaft und in ein lebendiges Gemeinwesen investieren.

- Die Einrichtung von Vor-Ort-Büros und die entsprechende Schulung von Mitarbeitern, die vor Ort tätig sind, verbessern den Dialog zwischen Mietern und Wohnungsunternehmen.
- Concierge-Dienste sind ein Beispiel dafür, wie gerade in Großwohnsiedlungen die Sicherheit erhöht werden kann sowie kleinere Konflikte und Anliegen der Bewohner und Bewohnerinnen schnell geregelt werden können.
- Die Einrichtung von Nachbarschaftszentren und Investitionen in lebendige Nachbarschaften zahlen sich über die Stabilität der Wohnungsbelegung aus.
- Wohnungsunternehmen können einen Teil der anfallenden Instandhaltungs- oder Renovierungsarbeiten an eine Beschäftigungsgesellschaft oder ein Unternehmen übertragen, die wiederum für die im Quartier ansässigen Erwerbslosen oder Jugendlichen Arbeitsplätze und/oder Qualifizierungsmöglichkeiten anbieten.

Eher ungewöhnlich sind im bundesdeutschen Kontext dagegen die folgenden Beispiele:

- Leer stehende Räumlichkeiten können Existenzgründern und kleinen und mittelständischen Unternehmen zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt und damit der wirtschaftliche Erneuerungsprozess unterstützt werden. Ein Beispiel für die Umwidmung von Wohnräumen für geschäftliche Nutzung ist das Beispiel des städtischen Wohnungsunternehmens MKB in Malmö-Rosengård [siehe folgendes Schaubild].
- Die Vermittlung von arbeitslosen Personen aus dem Viertel in Beschäftigungsverhältnisse über ein privates, von dem Wohnungsunternehmen bezahltes Arbeitsvermittlungsbüro ist ebenfalls ein Beispiel aus Malmö-Rosengård (siehe dazu Hage-toft/Cars 2000).

## MKB (Malmö Municipal Housing Company)

### *Charakteristika*

- städtisches Wohnungsunternehmen
- 18.890 Wohnungen in Malmö/Schweden, davon 2.446 in Rosengård, einer peripher gelegenen Großwohnsiedlung aus den 60er-/70er-Jahren

### *Zielsetzung von MKB*

- lebendige Nachbarschaften fördern
- Kommunikation des Wohnungsunternehmens mit den Bewohnern und Bewohnerinnen stärken
- die Stärkung ökonomischer Aktivitäten in Rosengård als Teil eines vielschichtigen Gesamtkonzeptes: Unternehmen in Rosengård ansiedeln, Arbeitsplätze für Bewohner und Bewohnerinnen vermitteln, Existenzgründungen fördern

### *Wirtschaftliche Entwicklungsmaßnahmen*

- neben der Einrichtung einer privaten Arbeitsvermittlungsstelle der Ausbau eines Wohnhauses zu einem „House of Entrepreneurs“: ein Gründerzentrum für Existenzgründer und junge kleine und mittlere Unternehmen
- günstige Räumlichkeiten für Existenzgründer im Wohnungsbestand der MKB (momentan 12 Gründer, angestrebt: 30–40 auf ca. 1.200 m<sup>2</sup>); Miete bei etwa der Hälfte des Marktpreises
- Beratungs- und Unterstützungsangebot für angesiedelte Unternehmen (über CNB)

### *Zielgruppe*

- Existenzgründer und junge Unternehmen in ganz Malmö
- langfristig: lokale Bewohnerschaft für Existenzgründungen interessieren

### *Kooperationspartner*

- Malmö Centre for New Businesses (CNB), ein Netzwerk aus 50 Unternehmen und der Stadt Malmö, die Seminare, Veranstaltungen und Beratungsdienstleistungen für die Existenzgründer in Rosengård anbieten

### *Finanzierung*

- Subventionierung MKB: Hälfte der Miete der Geschäftsräume, Marketing und Anzeigen, 2–3 Arbeitskräfte stundenweise für Organisation und Bewirtschaftung des Gründerzentrums
- CNB: 2–3 Arbeitskräfte stundenweise für Beratungen etc.

### *Nutzen für die Wohnungsgesellschaft*

- Imageverbesserung Rosengård
- „Vorbildfunktion“ für die Bewohnerschaft
- langfristig: ökonomische „Spin-off“-Effekte für die Bewohnerschaft in Form von Arbeitsmöglichkeiten; Mieteinkommen aus Vermietung

Für viele dieser Handlungsfelder – das zeigt ja auch das Beispiel Malmö-Rosengård – gilt, dass es für Wohnungsunternehmen wichtig ist, kompetente Kooperationspartner zu finden und Kooperationen mit sozialen Trägern, mit der Stadtverwaltung, mit wirtschaftlichen Akteuren einzugehen.

#### 4. Die Förderung der lokalen Ökonomie in den Zeiten der Globalisierung

Eine lokale Ökonomie in den Zeiten der Globalisierung zu fördern mag zunächst widersprüchlich klingen. Doch: Es ist von einem „Paradigma der Synchronizität“ (Keil/Ronneberger 1991, 132) zu sprechen, das heißt: „Grundsätzlich lässt sich formulieren: die Modernisierung des städtischen Raums erscheint zunächst als globaler Prozess, sie geht aber immer mit der Generierung lokaler Aktivitäten einher.“ (Dies. 1991, 125). Globalisierung und Lokalisierung sind somit parallele Prozesse. Globale Kräfte werden durch die spezifischen lokalen Bedingungen gefiltert, gebrochen, transformiert. Als Filter wirken gebaute Strukturen, Lebensweisen, Traditionen und Milieus vor Ort, natürlich aber auch die Politik, die Wohnungs- und Sozialsysteme.

Das Bild einer grenzenlosen Ökonomie und der Globalisierung der wirtschaftlichen Austauschprozesse stimmt somit nur teilweise. Natürlich sind Gesellschaften heute mehr denn je von globalen Tendenzen, von globalem Wettbewerb geprägt. Aber: Eine global agierende Wirtschaft bedarf fest strukturierter, identitätsstiftender Subsysteme (vgl. Huster 2001, 25), das ist Feststellung und politischer Anspruch zugleich. Nur durch die Weiterentwicklung und Festigung dieser Subsysteme, nämlich der Quartiere, der Kommunen und der Regionen, wird es gelingen, unter den Bedingungen der Globalisierung sozialräumliche Prozesse und Segregationen aufzuheben, Teilnahmemöglichkeiten zu erhalten und zu schaffen, soziale Kohäsion zu fördern. Wohnungsunternehmen spielen bei der Festigung dieser Sozialräume eine wichtige Rolle.

Zwei Anmerkungen zur Relevanz und Reichweite von lokalökonomischen Prozessen zum Schluss:

1. Das heißt nicht, dass es immer gelingen wird, eine Quartiersökonomie zu stärken. Manche Prozesse, wie die Arbeitsmigration, die Banalisierung des nicht filialisierten Versorgungsangebots und der Schwund an industriellen Arbeitsplätzen in den Quartieren sind nicht unmittelbar aufzuhalten oder umzukehren. In Großwohnsiedlungen sind vielfach bauliche Maßnahmen zur Diversifizierung der räumlichen Struktur notwendig, müssen Strukturen und Räume erst geschaffen werden, in denen sich ökonomische Aktivitäten entwickeln können. In einigen Stadtteilen mögen schlichtweg die belastungsfähigen und risikofreudigen Träger solcher neuer ökonomischer Aktivitäten (im Sinne von sozialen Unternehmern wie auch innovativer Marktakteure) fehlen. Es gibt keinen einfachen Weg und keinen Standardweg zur Förderung einer lokalen Ökonomie.
2. Es geht nicht darum, autarke lokale Ökonomien zu entwickeln. Es geht darum „eine Ökonomie an den Bedürfnissen und Bedarfen eines Ortes, einer Region“ zu orientieren und „unter Weltmarktbedingungen nicht von den Verhältnissen vor Ort abzu-

sehen, sondern ihnen eine existenzsichernde Bedeutung beizumessen und sie in dieser Funktion wahr- und ernst zu nehmen“ (Körber/Peters/Weck 2001, 40).

### Vortragsbegleitende Literatur

- Bayerisch-Sächsische Zukunftskommission (1997) (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Bonn.
- Beck, Ulrich: Die Seele der Demokratie. Wie wir Bürgerarbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren können. In: Die Zeit, Nr. 49 vom 28. November 1997.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Teil I: Bericht. Teil II: Daten und Fakten. Berlin 2001.
- Eichener, Volker (2001): Wohnungswirtschaft, Marketing, Soziales Management – Integrierte Revitalisierungsstrategien. Vortrag auf einer Tagung des FWI in Bochum am 31. Mai 2001: Integriertes Quartiersmanagement. Handlungsfelder – Organisations- und Finanzierungsfragen.
- Evers, Adalbert/Schulze-Böing, Matthias/Weck, Sabine/Zühlke, Werner (2000): Soziales Kapital mobilisieren. Dortmund, ILS Band 154.
- Friedrich, Norbert (2001): Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Großsiedlungsgebieten. Erfahrungen und Schlussfolgerungen aus dem EU-Pilotprojekt Bremerhaven-Grünhöfe. Vortrag bei der ILS Konferenz „Nachhaltige Erneuerung von Großwohnsiedlungen“, Dortmund, 7.-9. Juni 2001.
- Hagetoft, Jonas/Cars, Göran (2000): Case Study Malmö-Rosengård. Länderbericht im Rahmen des ELSEES-Projekts (Evaluation of Local Socio-Economic Strategies in Disadvantaged Urban Areas), Europäische Kommission, DG 12, TSER Programm; 1998-1999. Bericht verfügbar über: <http://www.ils.nrw.de/netz/elses>.
- Häußermann, Hartmut (2001): Die europäische Stadt. In: Leviathan, 29. Jg. Heft 2, S. 237-255.
- Huster, Ernst-Ulrich (2001): Die Soziale Stadt zwischen Zentralisierung der Politik und Globalisierung der Ökonomie. In: Stadt macht Zukunft. Neue Impulse für eine nachhaltige Infrastrukturpolitik. ILS Dortmund 2001, S. 19-30.
- IIFP (Interdisziplinäres Forschungsprojekt) Lokale Ökonomie Berlin (Hrsg.) (1994): Lokale Ökonomie. Beschäftigungs- und Strukturpolitik in Krisenregionen. Ein internationales Symposium.
- ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Autoren: Klaus Austermann/Ralf Zimmer-Hegmann. ILS Band 166. Dortmund.
- Körber, Manfred/Peters, Ulla/Weck, Sabine (2001): Wirtschaften im Kontext. Neue Räume für eine solidarische und nachhaltige Ökonomie? Dortmund/Dessau. Arbeitspapier. Verfügbar über: <http://www.ils.nrw.de>.
- Krätke, Stefan (1995): Stadt – Raum – Ökonomie: Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel, Boston, Berlin.
- Läpple, Dieter (1994): Zwischen gestern und übermorgen. Das Ruhrgebiet – eine Industrieregion im Umbruch. In: Rolf Kreibich, Arno S. Schmid, Walter Siebel, Thomas Sieverts, Peter Zlonicky (Hrsg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Essen, S. 37-51.
- Läpple, Dieter/Deecke, Helmut/Krüger, Thomas (1994): Strukturentwicklung und Zukunftsperspektiven der Hamburger Wirtschaft unter räumlichen Gesichtspunkten. Gutachten für die Stadtentwicklungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg.
- Läpple, Dieter (1996): Städte im Umbruch. In: Agglomerationsräume in Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 191-217.
- Läpple, Dieter (1999): Die Ökonomie einer Metropolregion im Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung – das Beispiel Hamburg. Marburg, S. 11-47
- Porter, Michael E. (1999): Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren. In: Harvard Businessmanager, Heft 3/99, S. 51-63.
- Ronneberger, Klaus/Keil, Roger (1991): Macht und Räumlichkeit. Die Weltstadt geht aufs Dorf. In: Frank-Olaf Brauerhoch (Hrsg.): Frankfurt am Main: Stadt, Soziologie und Kultur. Frankfurt am Main, S. 125-147.

Sen, Amartya (1987): *On Ethics and Economics*, Oxford.

Soehlke, Cord (2001): *Die Tübinger Südstadt. Städtische Strukturen und private Bauherren – kein Gegensatz*. Vortrag bei der IfR Jahrestagung 2001 in Braunschweig.

Walter, Gerd/Läpple, Dieter (1998): *Beschäftigungswirkungen wohnungsnaher Betriebe*. Forschungsbericht im Auftrag der Stadtentwicklungsbehörde Hamburg, TU Hamburg-Harburg.

# Das Selbstverständnis von Wohnungsunternehmen im Kontext Stadteilerneuerung – Quartiersökonomie

Dr. Dieter Kraemer,  
VBW Bauen und Wohnen GmbH

## Vorbemerkungen

Meinen Vortrag möchte ich in wenigen Worten mit der Vorstellung unseres Unternehmens beginnen, in dem ich einer von zwei Geschäftsführern bin. Danach werde ich kurz in zweifacher Form zu den veränderten Rahmenbedingungen in der Wohnungswirtschaft Stellung nehmen. Zum einen wird es um die demographischen Rahmenbedingungen und ihre Veränderungen gehen. Hierbei wird es sich um Inhalte handeln, die Sie hinreichend kennen – ich werde somit keinen Ersatzstatistikvortrag halten, aber die Thematik ein Stück weit auf Bochum und unsere Kernregion des Ruhrgebiets herunterbrechen. Zum anderen werde ich aber auch zu den Veränderungen im unternehmerischen Bereich der Wohnungswirtschaft Stellung beziehen.

Eine kurze Anmerkung werde ich noch zum Thema „Akteure in der Wohnungswirtschaft“ machen – mit speziellem Bezug zu den Stadtteilen. Des Weiteren werde ich das Thema „Ansätze für wohnungspolitische Konzepte“ – generell und im Stadtteil – aufgreifen und wie diese Ansätze aus meiner Sicht wohnungswirtschaftlich vorrangig bisher gesehen werden. Mit der Überleitung zur lokalen Ökonomie schließlich werde ich mich zum Thema „Projekte zur Stabilisierung von Quartieren“ äußern und abschließend ein kurzes Fazit ziehen (vgl. Abb. 2).

Die VBW, ein Immobilienunternehmen im Ruhrgebiet, ist Mitglied der Arbeitsgemeinschaft der großen Wohnungsunternehmen in Deutschland – in diesem Rahmen gehören wir aber sicherlich zu den eher kleineren Akteuren.

Unser Bestand innerhalb des Gesamtunternehmens beträgt rund 20 000 Wohnungen. Wir agieren im Wesentlichen auf dem lokalen Markt. In Bochum selbst und in den Nachbarstädten befinden sich nahezu 100 Prozent unseres gesamten Wohnungsbestands. Daneben gibt es einen hohen Teil von Wohnungsfremdbestand, den wir managen.

Wir sind zudem kein allzu großer, aber immerhin in der Produktion von 50 Wohneinheiten pro Jahr im Bauträgersgeschäft leistungsfähiger Partner in der Stadt Bochum und im Einzugsbereich. In letzter Zeit agieren wir stärker auch im Bereich der Errichtung von gewerblichen Immobilien – vor allen Dingen auch für Existenzgründer und junge Unternehmen. Im Technologiequartier in Bochum werden z.B. mehrere Objekte von uns errichtet (vgl. Abb. 4).

Wir halten weiterhin eine qualifizierte Beteiligung an der WSG in Düsseldorf, einem kleinen Wohnungsunternehmen, welches uns aber ein Engagement im ganzen Land erlaubt.

Noch ein Blick auf die Gesellschafterstruktur – das führt dann auch zum Thema Selbstverständnis. Die Stadt Bochum hält noch 49 Prozent, das heißt, die Diskussion um eine (Teil-)Veräußerung kommunaler Unternehmen ist hier schon vor Jahren ergebnisorientiert abgeschlossen worden, lange bevor es die aktuelle Diskussion gab. Die restlichen 51 Prozent werden von anderen Gesellschaften gehalten – vorrangig von industrieverbundenen Immobilienunternehmen aus dem Ruhrgebiet, wie Viterra, Harpen und Thyssen-Krupp.

## Veränderung der demographischen Rahmenbedingungen

Das Themenfeld „Veränderungen der Rahmensbedingungen“ will ich kurz halten und es anderen überlassen, die sich hier besser auskennen, wie z.B. Herrn Professor Brockmeyer von der RUB. Letzte Woche überraschte er in einem Vortrag in anderem Rahmen seine Zuhörer mit der kritischen Frage, im jeweils wievielten Haushalt in der Stadt Essen man Kinder antreffe. Ich will Sie jetzt nicht raten lassen – in jedem 13. Haushalt. Fürwahr, eine denkwürdige Zahl für das Thema Überalterung.

Zurück zur Bochumer Situation, die sich auf Grund der Lage der Stadt und ihrer zentralörtlichen Rolle ein wenig von anderen Kernstädten des Reviers unterscheidet – z.B. bzgl. der Stadt-Umland-Wanderungen.

Was den Bevölkerungsrückgang angeht, stellt Bochum immerhin keine Ausnahme gegenüber anderen Kernstädten des Ruhrgebiets dar. In der Zeit von 1970 bis zum Jahr 2000 hat die Stadt über 10 Prozent ihrer Einwohnerzahl verloren. Die kleine Nachbarstadt Sprockhövel im Ennepe-Ruhr-Kreis hat demgegenüber 29 Prozent an Einwohnern zugelegt. Wenn Sie die aktuellen, offiziellen Prognosen der Bevölkerungsentwicklung sehen, dann wird Bochum von zurzeit knapp 400 000 bis zum Jahr 2015 noch mal ungefähr 26 000 Einwohner verlieren, das heißt, diese Menschen fehlen bei der Wohnungsnachfrage.

Die aktuellen Zahlen der Wanderungsbilanzen sehen ein bisschen differenzierter aus. Den klassischen Umlandeffekt können Sie in den Zahlen der Jahre 1998 und 2000 so nicht wieder finden. Wir haben Negativsalden mit Städten, die keineswegs zur Ballungsrandzone zählen, und Wanderungsgewinne in Richtung von Städten, bei denen man das auch nicht vermutet (vgl. Abb. 6). Das ist aber eine Momentaufnahme, die man teilweise mit bestimmten Entscheidungsparametern der weg- und zuziehenden Haushalte erklären kann.

Das Bochumer Mietniveau z.B. befindet sich im Ruhrgebietskernstadtvergleich mit einem Index von 100 direkt hinter dem Spitzenreiter Essen. Zuwanderungsgewinne von Städten im Kern des Reviers können offenbar zumindest teilweise mit deren niedrigerem Mietniveau erklärt werden. Das gilt dann auch für Städte wie Herne und Castrop-Rauxel, zumal einige Teile dieser Städte (z.B. der Süden von Herne mit dem Gysenberg-

park und auch einige Teile von Castrop-Rauxel) gerade zu den bevorzugten Gegenden gehören, die unmittelbar an Bochum grenzen (vgl. Abbildung 7).

Eine zweite Erklärungskomponente betrifft die Baulandpreise, die in letzter Zeit in Form entsprechender Baulandprogramme in den Großstädten politisch diskutiert werden. Sie beziehen sich darauf, wie die jungen, dynamischen Haushalte durch entsprechende Mobilisierungsprogramme für Bauland in der Stadt gehalten werden können. Diese Thematik umfasst nicht nur die aktuellen Niveauunterschiede der Baulandpreise zwischen Kernstadt und Umland, sondern auch deren Entwicklung. Wenn Sie die „rote Zickzacklinie“ für Bochum verfolgen (siehe Abb. 8), scheint die Entwicklung gegenüber den Nachbarpreisen noch weiter auseinander zu driften. Das ist natürlich ein Gesichtspunkt, der auch der Stadtentwicklungspolitik in Sachen Baulandausweisung zu denken geben muss. In einigen Kernstädten des Reviers, wie Essen und Dortmund, sind entsprechende Offensiven zu Baulandausweisungen angelaufen. Ob sie die gesetzten Ziele schon erreichen oder noch erreichen werden, sei dahingestellt. In Bochum steht ein solcher Prozess in der politischen Debatte jedenfalls noch aus.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der eine große Rolle spielt, befasst sich weniger mit rein quantitativen Veränderungen, sondern bezieht sich auf strukturelle Veränderungen. Am Beispiel der Stadt Essen möchte ich diese strukturellen Abwanderungen bzw. Veränderungen kurz darstellen, weil für Essen die besten stadtstatistischen Daten vorliegen und Teile der Ergebnisse sicher auf Bochum übertragbar sind (vgl. Abb. 9).

In diesem Zusammenhang möchte ich auf zwei Parameter hinweisen, die zeigen, welche Veränderungen passieren. Hierbei handelt es sich zum einen um die Nachfrage nach bestimmten Wohnungstypen. Die Abwanderer verändern nicht nur ihren Wohnstandort, sie verändern auch ihr Wohnniveau – zumindest was die quantitative Wohnungsausstattung mit Fläche angeht. Hierbei handelt es sich um einen erstaunlichen Größensprung von durchschnittlich 66 m<sup>2</sup> im Bestand auf 87 m<sup>2</sup> in der neuen Wohnung. Diese Differenz kann man als Orientierungswert ansehen, wo Wohnungspolitik auch anzusetzen hat, wenn sie die Mieter im Bestand halten will.

Zum anderen ist das Thema der Einkommensausstattung der Haushalte interessant. Es lässt sich feststellen, dass 53 Prozent der nach Essen zuziehenden Haushalte ein Nettoeinkommen von unter 3 000,00 DM haben, während deren Anteil bei den wegziehenden Haushalten nur bei 37 Prozent liegt. Das heißt, wir verlieren einkommensstarke Haushalte und gewinnen im Kern des Ruhrgebiets einkommensschwache Haushalte. Auch das ist eine sehr markante problematische Entwicklung (vgl. Abb. 10).

## Auswirkungen auf die Wohnungsunternehmen

Dass dieses Thema die Wohnungswirtschaft unmittelbar trifft, das muss niemanden verwundern. Es trifft auch unser Unternehmen, es trifft alle Akteure in der Wohnungswirtschaft. Dies lässt sich an den Zahlen erkennen, die wir unternehmenspolitisch zur Kenntnis nehmen müssen. Sie weisen seit mehreren Jahren einen kontinuierlich wachsenden Leerstand aus. Unser Unternehmen kommt da noch relativ gut davon – vielleicht auch deshalb, weil es am Standort Bochum auf Grund des großen Hochschulstandorts noch eine gewisse Sonderentwicklung gibt. Aber auch unsere Leerstandsquote ist zwi-

schen 1998 und heute um fast 1 Prozent auf 3 Prozent gestiegen. Im Unternehmensvergleich sind diese Zahlen immer noch in Ordnung, aber der Handlungsdruck wächst.

Wir haben gemeinsam mit der Viterra versucht, hier im Kern des Ruhrgebiets ein Benchmarking-Projekt mit den Wohnungsunternehmen zum Thema Leerstand zu Stande zu bringen. Es ist daran gescheitert, dass Unternehmensvergleiche anhand von Leerstandsziffern überwiegend skeptisch beurteilt wurden, weil solche Zahlen für unterschiedliche Zwecke instrumentalisiert werden können und weil jedes einzelne Unternehmen sich nur ungern in einem „ranking“ wieder findet.

Genauso problematisch ist aber, dass sich der Leerstand nicht egalitär über die Wohnungsbestände der Unternehmen verbreitet, sondern verstärkt in bestimmten Beständen auftritt. Zum einen wird er sichtbar in Stadtteilen mit besonderen Problemlagen. Für Essen gilt, dass Wohnungsunternehmen, die Wohnungsbestände im Süden der Stadt besitzen, quasi keine Probleme haben, selbst wenn die Ausstattung nicht so großartig ist, wird dieser Mangel durch die Lage kompensiert. Lage spielt in der Immobilienwirtschaft eine große Rolle, gerade auch was Mieter und deren Empfinden angeht.

Im Norden der Stadt dagegen gibt es ganz gravierende Probleme an bestimmten Standorten, selbst bei ordentlicher Wohnungsausstattung. Generelle Abwanderungen, verbunden mit sozialer Erosion, gefährden die Zukunft der Gebiete und stellen die Immobilienwerte in Frage.

Das ist bei uns in Bochum auch spürbar. Wir haben – in gewissem Umfang – Probleme mit den Bauten der Nachkriegszeit der 50er-Jahre mit aus heutiger Sicht defizitären Wohnungsgrößen und Ausstattungen. Hierbei handelt es sich um zu kleine Wohnungen vom Typ „45 m<sup>2</sup> und drei Räume“. Zurzeit haben diese Wohnungen darüber hinaus erhebliche Ausstattungsdefizite, zum Teil sogar noch Einzelofenheizung und keinen Balkon. Da die Standorte in der Regel gut sind, liegt die Hauptaufgabe in einer umfassenden technischen Erneuerung der Bestände in Anpassung an die Kundenbedürfnisse. Das bindet zwar eine Menge Geld, ist aber im Rahmen mittelfristiger Investitionsprogramme eine lösbare Aufgabe.

Unsere Hauptprobleme konzentrieren sich aber auf die jüngeren Wohnungsbestände, nämlich diejenigen aus den späten 60er- und 70er-Jahren in der Bauform der typischen Großsiedlungen dieser Phase der Stadtentwicklung. Hier zeigen sich – quasi nach Art eines Frühindikators – gravierendere Leerstandsprobleme, die nach Art eines Circulus vitiosus negative Zentrifugalkräfte entwickeln: Wegzug der „guten“ Haushalte und Neuvermietungen an eine Klientel mit besonderen sozialen Problemen mit der Folge noch schwieriger werdender Vermietbarkeit wegen problematischer Nachbarschaften. Wir können in Bochum noch von Glück sagen, weil sich die angesprochenen Großsiedlungsbestände im Nahbereich der Universität und der Fachhochschule befinden, sodass durch den studentischen Nachfragedruck die Probleme nicht so gravierend zu Tage treten, wie bei anderen Wohnungsgesellschaften in dieser und anderen Regionen. Jedenfalls stehen wir mit dieser Problematik bekanntlich nicht allein.

## Veränderte Rahmenbedingungen in den Unternehmen

### 1. Zentrale Säulen der Wohnungswirtschaft unter Druck

Zu den geschilderten demographischen und bestandsstrukturellen Problemen, die ich geschildert habe, treten gravierende unternehmerische Veränderungen hinzu. Tragende Elemente der strategischen Ausrichtung der Wohnungswirtschaft der Nachkriegszeit sind infrage gestellt. Mag dies von einigen auch als Bedrohung angesehen werden, hierin liegen in der Tat auch Chancen auf eine Neuausrichtung, die gerade auch mit Blick auf das Thema Beschäftigung von Bedeutung sind.

#### 1.1 Kommunale Wohnungsunternehmen mit neuen Zielsetzungen

Wir haben zu konstatieren, dass auf der Ebene der klassischen, ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit kommunalen Mehrheiten parallel zu den Marktsättigungstendenzen die Grundsatzfrage zunehmend gestellt wird, ob es denn zur Lösung von Wohnungsproblemen in den Kommunen überhaupt eines kommunal beherrschten Wohnungsunternehmens bedürfe. Ich glaube, es gibt inzwischen kein Ratsgremium in einer Kommune mit einem Wohnungsunternehmen, in dem nicht wenigstens eine Fraktion den Antrag gestellt hat, dieses „Tafelsilber“ in Gänze oder zumindest anteilig zu verkaufen. Und mögen wir als Akteure der kommunal verbundenen Wohnungswirtschaft auch noch so gute Gründe vortragen, sich auf die strategische Bedeutung einer kommunalen Wohnungswirtschaft zu besinnen, die simple Erwägung, „in Zeiten eines entspannten Wohnungsmarkts kann eine Kommune durch Teilverkauf eines Wohnungsunternehmens unter Mobilisierung der dort vorhandenen großen stillen Reserven im Bereich der Grundstücks- und sonstigen Vermögenswerte erhebliche Kapitalgrößen mobilisieren, mit denen andere strategische Aufgaben in der Stadt erledigt werden können“, werden wir mit allen guten Argumenten nicht wieder vom Tisch bekommen. Auch kommunalnahe Unternehmen und ihre Geschäftsführer müssen also ihr Unternehmensprofil schärfen, um für die Anteilseigner auf Dauer interessant zu sein.

#### 1.2 Unternehmenseigene Wohnungsbestände auf dem Markt

Das Gleiche gilt für den unternehmensnahen Wohnungsbau sowohl mit den Wurzeln des klassischen „Werkwohnungsbaus“ als auch für die unternehmerische Wohnungswirtschaft im engeren Sinne. Auch mein Unternehmen, die VBW, wird zur einen Hälfte von Gesellschaftern aus diesem Bereich getragen, wie ich eingangs bereits ausführte. Natürlich denken bei dieser Eigentümerkategorie zunächst einmal alle an eine besonders ausgeprägte „Shareholder-value-Mentalität“ und meinen damit einen besonders starken Ergebnisdruck auf in der Wohnungswirtschaft eingesetztes Eigenkapital. Ich habe bei den angesprochenen Veränderungen zu diesem Thema den Eindruck, dass die klassischen Schubladen nur noch begrenzt passen, denn kommunale Vertreter in den Aufsichtsgremien der Wohnungsgesellschaften aus dem Bereich des Beteiligungsmanagements haben sich die Argumente der angemessenen Kapitalverzinsung in kürzester Zeit zu Eigen gemacht, sodass die Klischees, kommunale Vertreter in Aufsichtsgremien for-

dern das soziale Unternehmen und Unternehmen das ergebnisorientierte, längst nicht mehr passt.

Allerdings ist es keine Frage, dass bei der strategischen Zukunftsaufstellung großer Konzerne die Unternehmens- und Konzernleitungen die Deckungsbeiträge ihrer Immobilienöchter mit gleicher Elle messen wie ihre sonstigen Beteiligungen und allein damit faktischen Veränderungsdruck ausüben, die anstehende Trennung des Immobiliengeschäfts der Viterra aus dem E.on-Konzern ist eine aktuell in der Öffentlichkeit besonders breit diskutierte strategische Schlussfolgerung zu diesem Thema. Andere Großunternehmen (Bahn, Post, Bayer etc.) haben sich bereits von ihren Wohnungsbeständen getrennt.

Der beschriebene, umfassende Veränderungsdruck schafft aber auch ein sehr viel offeneres Klima für Initiativen und Partnerschaften. Ich kann nur allen raten, die sich insbesondere in den kommunalen Wirtschaftsförderungen mit dem Thema Beschäftigung, auch im zweiten Arbeitsmarkt, befassen, vorurteilslos auf die Unternehmen der Wohnungswirtschaft zuzugehen. Die Zeit ist reif dafür, neu ins Gespräch zu kommen.

## Welche Akteure tragen den Stadtteil?

Nicht nur der Handlungsdruck auf die Akteure der Wohnungswirtschaft wächst, sondern auch der Abstimmungsbedarf unter der Vielzahl der Akteure auf den lokalen Wohnungsmärkten nimmt zu. Betrachtet man ausgehend von dem Aktionsfeld „lokale Ökonomie“ aber auch mit Blick auf das strategische Thema „Standortentwicklung“ die *Wohnquartiere* als Ausgangspunkt, so ergibt sich die in Schaubild zwölf dargestellte Vielfalt von Akteuren. Wesentlich ist, dass diese ihre Aktionen gar nicht oder allenfalls rudimentär miteinander und aufeinander abstimmen und entsprechende Clearingstellen, die ein abgestimmtes Handeln herbeiführen könnten, fast regelmäßig fehlen. Die Effekte solcher Rahmenbedingungen verwundern kaum: Man zeigt mit dem „Zeigefinger“ auf die Anderen. Die Wohnungsunternehmen fordern zunächst Konzepte von der Stadt, die Kommune sieht sich außer Stande, quartiersbezogene Projekte zu realisieren, bevor nicht die Eigentümer ihre Konzepte vorgelegt haben. Ähnliches gilt zwischen den Trägern der Sozialarbeit und des Beschäftigungsbereiches und den Wohnungsunternehmen, zwischen planender und sozial- bzw. jugendverantwortlicher Verwaltung, aber auch in Richtung auf Vereine, Kirchen und Mietervereine. Bis man alle Akteure wirklich im offenen Gespräch am gemeinsamen runden Tisch hat und komplexe Konzepte zu Standortentwicklungen diskutiert oder gar organisiert, das kann sehr lange dauern. Am weitesten sind diese Prozesse in den Handlungsgebieten der „sozialen Stadt“ bzw. den „Stadterneuerungsgebieten mit besonderem Erneuerungsbedarf“ in NRW vorangekommen, weil sie hier auch konstituierend für die öffentliche Förderung sind.

## Aktionsfelder der Wohnungsunternehmen unter veränderten Marktbedingungen

Eine der zentralen Konsequenzen ausgeglichener Wohnungsmärkte für die Investitionspolitik der Wohnungsunternehmen ist die Veränderung des Schwerpunkts von dem

Wohnungsneubau zu der nachhaltigen Verbesserung der Wohnungsbestände. Natürlich gab es auch in der Vergangenheit Phasen intensiverer und eher geringerer Neubautätigkeit, ohne allerdings entsprechende Rückkopplungseffekte zum Wohnungsbestand zu erzeugen. Vielmehr trug die Bestandspolitik in erster Linie die Züge der Instandhaltung im engeren Sinne und – wenn überhaupt – einer technisch orientierten Modernisierung vor allen Dingen in den Bereichen Heizung, Sanitär. Die Umsetzung dieser Strategie erfolgte schwerpunktmäßig eher im Zusammenhang mit der Einzelmodernisierung im Kontext zu autonomen Mieterwechseln, folgte also einem reaktiven Handlungsmuster.

Erst die Nachhaltigkeit des sich abzeichnenden Wandels auf den Wohnungsmärkten mit dem grundsätzlichen Infragestellen einer auf Bestandszuwachs ausgerichteten Neubaupolitik lässt auch die Wohnungsbestände und ihre Standorte in einem völlig anderen Licht erscheinen. Sie sind das Vermögenspotenzial der Unternehmen, dessen strategische Weiterentwicklung in den Fokus der Aktivitäten der Unternehmen rücken muss. Dabei sind die drei Elemente

- Modernisierung,
- Nachverdichtung,
- Privatisierung und Verkauf

von besonderer Bedeutung. Anders als überwiegend in der Vergangenheit werden dabei die einzelnen Wohnungsstandorte ganzheitlich vor dem Hintergrund alternativer Investitionsstrategien betrachtet. Hierfür hat sich – entlehnt aus dem Bereich der Kreditwirtschaft – der Begriff des „Portfoliomanagements“ auf breiter Front immobilienwirtschaftlich durchgesetzt. Man ist fast geneigt zu sagen, dass die Vielzahl der EDV-Module, die Dienstleister den Wohnungsunternehmen „aufdrängen“, um ihnen die Aufgabe der Allokation ihrer Investitionen vermeintlich abzunehmen, ein Symbol für neuen Aktionismus in der Wohnungswirtschaft ist. Aber ob nun mit oder ohne DV-Unterstützung, die konsequente Analyse der Stärken und Schwächen der vorhandenen Standorte und der jeweiligen Wohnungsbestände als Ausgangspunkt für eine räumlich differenzierte Investitionspolitik ist absolutes Gebot der Stunde. Aber auch diese unternehmensnotwendigen Strategien sind nicht frei von Gefahren für die Stadtentwicklung. Da ein Kernbestandteil der Portfoliostrategien auch die Trennung von Wohnungsbeständen an kritischen Standorten und selbstverständlich auch der Zukauf von Beständen an interessanten Zukunftsstandorten ist, beinhalten sie in gewisser Weise einen Dynamisierungsmechanismus für die Entstehung problematischer Wohnquartiere. Denn die bisher noch sozial verantwortlichen Immobilienunternehmen mit begrenzten Renditeansprüchen verlassen nunmehr auch in wachsender Geschwindigkeit diese Quartiere, problematische „Verwerter“ halten Einzug.

Zurück zu den zentralen Strategieelementen. Natürlich spielt die Modernisierung dabei eine ganz besonders wichtige Rolle. Zum einen, weil der Qualitätsanspruch der Nachfrageseite bei einem rein quantitativ ausgeglichenen Markt die Entscheidungen der Wohnungssuchenden wesentlich stärker beeinflusst als in der Vergangenheit, zum anderen, weil über weite Teile der Wohnungswirtschaft erkennbar ist, dass es durchgängig Defizite und Rückstände in den Wohnungsbestandsqualitäten gibt, die auf zum Teil jahrzehntelange aufgestaute Rückstände schließen lassen. Dort, wo der Nachfrageüberhang auch Wohnungen mit eklatanten Qualitätsdefiziten (z.B. Ofenheizung etc.) noch absorbierte, gibt es heute unüberwindliche Vermarktungsprobleme und damit Hand-

lungsbedarf. Unterstellt, dass die Wohnungsunternehmen ihre Wohnungsbestände nach Modernisierungsbedarf und -fähigkeit standortbezogen in eine entsprechende Prioritätenrangfolge bringen, so spielen zwei Erkenntnisse eine wichtige Rolle. Zum einen die Tatsache, dass eine nachhaltige Bestandsverbesserung nur über eine mittelfristige Versteigerung der Investitionspolitik in die Bestände zu erreichen ist. In der Realität verfügen aber bisher nur relativ wenige Wohnungsunternehmen über mittelfristige Maßnahmen- und Finanzierungskonzepte für ihre Modernisierungspolitik. Ich bin ein wenig stolz darauf, dass es uns bei der VBW gelungen ist, den Aufsichtsrat davon zu überzeugen, ein mittelfristiges, das heißt Fünf-Jahres-Programm für die Modernisierung aufzulegen und mit einem Investitionsvolumen von jeweils 45 Millionen Mark jährlich auszustatten, um in möglichst kurzer Zeit die marktnotwendige nachhaltige Bestandsverbesserung mit Kontinuität und Verlässlichkeit vor allem für unsere Kunden sicherzustellen. Den arbeitsmarktpolitischen Beitrag, den unser Unternehmen – wie viele andere – gerade über die Bestandspolitik zurzeit für die Beschäftigung in der Bauwirtschaft bundesweit leistet, den sollte man im Übrigen sehr viel stärker im Rahmen der Verbandsarbeit herausstellen.

Der zweite Gesichtspunkt ist derjenige, dass ein solches Programm konsequent standortbezogen organisiert werden muss. Dies leitet sich logisch aus dem Portfolioansatz ab und bedeutet konkret, dass jedes investitionswürdige Quartier mit einer individuellen Entwicklungsstrategie ausgestattet werden muss. Zusammen mit Stadtplanern und Architekten erarbeiten wir derartige Rahmenplanungen für alle unsere Standorte, die ganzheitlich, in der konkreten Umsetzung natürlich in Abschnitten, vollzogen werden. Es versteht sich am Rande, dass in eine derartige Strategie der ganzheitlichen Erneuerung auch das Wohnumfeld und die Stellplatzsituation mit einzubeziehen sind. Im Übrigen gehört in eine erweiterte Modernisierungsstrategie auch die vorurteilslose Abwägung zwischen Neubau bzw. Ersatzwohnungsbau und Modernisierung. Auch hier ist psychologisch durchaus noch ein Feld zu bereiten, da mit dem Wohnungsabriss fälschlicherweise häufig in der Öffentlichkeit die Vernichtung preiswerten Wohnraums gleichgesetzt wird.

In den seltensten Fällen dürfte sich eine reine Modernisierungsstrategie an Standorten wirtschaftlich rechnen, wenn man die rechtlich und tatsächlich begrenzten Möglichkeiten der Überwälzung durch Mieterhöhungen betrachtet. Insofern ist schon ergebnisorientiert zwingend, Nachverdichtungsmöglichkeiten an den bestehenden Standorten konsequenter als in der Vergangenheit zu prüfen. Auch in diesem Zusammenhang ist die Erarbeitung ganzheitlicher Entwicklungskonzepte von großer Bedeutung. Ist die Aufwertung zukunftsfähiger Quartiere das Hauptziel, dann muss auch die Nachverdichtung unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden, das heißt, sie muss zu einer Abrundung und Qualitätsverbesserung des Reviers beitragen und darf nicht simpel Flächen verbrauchen. Gelingt dies, so steckt in den „stillen Reserven“ der Buchwerte für die Grundstücke ein erhebliches Refinanzierungspotenzial für die Bestandsverbesserung im engeren Sinne.

Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Privatisierung als dritte Säule von standortbezogenen Konzepten in einem etwas anderen Licht. Sie kann unter klar definierten Rahmenbedingungen zu einer längerfristigen Bindung einer attraktiven Mieterklientel im Quartier und damit zum Abbau der Fluktuation beitragen, sie kann dazu beitragen, eine

neue Verantwortlichkeit für das Quartier herzustellen und gewinnt auch unter den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen zur Alterssicherung und der Rolle der Immobilien in diesem Kontext eine zusätzliche Zukunftsbedeutung. Wichtig ist vor allem, dass eine solche Strategie im Sinne einer Angebotsplanung betrieben wird, die Mieter nicht unter Druck setzt, Eigentümer zu werden, und die Investitionstätigkeit nicht vollständig auf die neuen Eigentümer überwälzt.

Im Kontext Stadterneuerung – Quartiersökonomie bleibt festzuhalten, dass insgesamt das Investitions- und damit auch das Beschäftigungsvolumen für ältere Wohnquartiere deutlich ansteigen wird. Damit ergeben sich potenziell auch stärkere Ansatzpunkte für eine standortnahe Organisation von Beschäftigungsangeboten. Allerdings ist ebenso absehbar, dass sich die Investitionspolitik noch selektiver und differenzierter auf Einzelstandorte auswirken wird und damit Negativtrends gerade in Gebieten mit besonderen sozialen und Beschäftigungsproblemen eher noch schärfer hervortreten werden.

## Rolle der Wohnungsunternehmen im Kontext Quartiersökonomie

Vor dem Hintergrund der wachsenden Aufgaben in den Wohnungsbeständen der vorhandenen Quartiere ergeben sich hier eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für den Aufbau bzw. die Stabilisierung lokaler Beschäftigung. Differenziert man diese Ankerpunkte in

- objektbezogene Aktivitäten,
- subjektbezogene Aktivitäten und
- prozessbezogene Aktivitäten (vgl. Abb. 15),

so wird deutlich, dass mit wachsender Komplexität und Spezialisierung der Aufgaben die Anknüpfungspunkte für lokale Beschäftigung eher geringer werden. So bieten komplexe Konzepte zur Flächenentwicklung und damit einhergehender Neubau wie auch eine umfassende Mieterberatung wenig Raum für lokale Beschäftigung, während im Bereich der Renovierung und Instandhaltung wie auch der Hausbetreuung durchaus interessante Beschäftigungsperspektiven vorhanden sind. Allein der immer wiederkehrende und nach unseren Erfahrungen auch materiell steigende Renovierungsbedarf in den Wohnungen bei Mieterwechsel kann ein hervorragendes Feld für eine Qualifizierungsmaßnahme entsprechend ausgewählter Langzeitarbeitsloser sein, wenn die entsprechende fachliche Betreuung gewährleistet ist. Da dabei verschiedene handwerkliche Tätigkeiten miteinander gebündelt werden, ist die klassische Vergabe mit einer Aufsplittung in mehrere Gewerke äußerst arbeitsaufwändig und wirtschaftlich ineffizient.

Im Bereich der Dienstleistungen erfordern gerade schwierige Wohnungsbestände in Problemquartieren eine wesentlich intensivere Haus- und Mieterbetreuung, als wir sie bisher in der Wohnungswirtschaft leisten konnten. Eine klassische Finanzierung derartiger Aufgaben aus den Personalbudgets scheidet aber bei der angespannten wirtschaftlichen Situation in der Regel aus. Es liegt also nahe, unter Umständen in Kooperation mit Beschäftigungsträgern für diesen wachsenden Bedarf ein Ausbildungsprofil zu entwickeln und möglicherweise auch vorhandene Mieter für diese Aufgabe weiter zu qualifizieren. Ich habe mit Interesse gehört, dass das Ihnen allen bekannte größte Hamburger Wohnungsunternehmen eine entsprechende Qualifizierungsmaßnahme in eigener Trä-

gerschaft entwickelt und inzwischen sehr erfolgreich praktiziert hat. Und erfolgreich bedeutet natürlich auch, dass diese Maßnahmen sich wirtschaftlich langfristig tragen, da wesentliche Einsparungen im Bereich der Gebäudeunterhaltung und der Beseitigung von Vandalismusschäden entstehen und darüber hinaus auch die Mieterbindung verbessert wird.

Ich plädiere schließlich auch für mehr Offenheit in der Unterstützung prozessbezogener Aktivitäten unterschiedlichster Träger in unseren schwierigen Wohnquartieren, soweit diese geeignet sind, die Lebenssituationen unserer Mieter in den Quartieren zu verbessern. Gerade in Zeiten, in denen Wohnungen teilweise leer stehen, ist die rein ökonomische Schwelle für ein kostenfreies Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten für sinnvolle Projekte im Stadtteil sehr gering anzusetzen, weil Opportunitätskosten realistischerweise nicht oder nur in begrenztem Umfang anzusetzen sind. Auch die reinen Kaufleute der Wohnungswirtschaft können sich heute leichter auf das eine oder andere Experiment einlassen, wenn dadurch ein Zuwachs der Stabilität im Quartier erzeugt werden kann. Wir haben in unserem Unternehmen mit der „Bochumer Nachbarschaftshilfe“ hervorragende Erfahrungen gemacht, die in einigen unserer schwierigen Wohnquartiere in von der VBW zur Verfügung gestellten, nicht vermieteten Wohnräumen spezielle quartiersbezogene Dienstleistungsangebote für die Bewohner entwickelt, die im Wesentlichen von ehrenamtlichen Mitarbeitern geleistet werden, während die Projektkoordinierung von einigen wenigen hauptamtlichen Mitarbeitern durchgeführt wird. Diese Projekte sind aus der Sozialisierung dieser Wohngebiete nicht mehr wegzudenken, da sie von der Hausaufgabenaufsicht für Kinder bis hin zur Betreuung älterer Mieter einen immer größer werdenden Handlungsbereich abdecken.

### **Projekte zur Stabilisierung von Quartieren**

Besonders interessant und mit Blick auf die beschriebenen Destabilisierungsprozesse in bestimmten Quartieren auch unverzichtbar erscheint eine Kraftanstrengung zur systematischen Vernetzung unterschiedlicher Teilprojekte zu einer ganzheitlichen Strategie der Quartiersfortentwicklung. Dies gilt gleichermaßen vor dem Hintergrund unserer sozialen Verantwortung für die Mieter, wie auch vor dem Hintergrund der Vermögenssicherung für die Gesellschafter. Die Ihnen bekannte Programmatik zum Thema „soziale Stadt“ und die strategische Unterstützung, die gerade das Land Nordrhein Westfalen über das Programm „Stadterneuerung in Gebieten mit besonderem Erneuerungsbedarf“ für derlei Projekte in Aussicht stellt, bilden einen ergänzenden Hintergrund. Ich muss bekennen, dass es ein entsprechend ausgestaltetes, ganzheitliches Projekt dieser Art in unserem Unternehmen bisher noch nicht in der praktischen Durchführung gibt.

Allerdings arbeiten wir zusammen mit der Stadt Bochum und mit privaten Trägern mit großer Intensität daran, dass für ein sich immer stärker als Problemgebiet erweisendes Quartier, nämlich die Universitätsrahmenstadt „Hustadt“, die Rahmenbedingungen eines entsprechenden Programms geschaffen werden. Dieses Quartier wurde Ende der 60er-Jahre, zusammen mit der Ruhr Universität als Wohnstandort mit dem Kern einer Großsiedlung und einem umgebenden Ring von Einfamilienhäusern konzipiert und zeigt zunehmende Erosionserscheinungen. Inzwischen verlassen – unter dem Druck der viel diskutierten Ausgleichsabgabe – auch viele Haushalte mit mittlerem Einkommen das

Quartier und werden durch Nachbarschaften mit zunehmender Überfremdung durch Zuzug einer schwierigen Klientel aus unterschiedlichen Ländern ersetzt. Als erster Schritt mit Signalwirkung ist nun endlich die Abschaffung der Ausgleichsabgabe im Be-nehmen mit der Stadt erreicht worden und die Gespräche mit dem Land zur Aufnahme in das beschriebene Programm laufen erfolgreich, während parallel eine Basis für Ge-spräche mit allen verantwortlichen Akteuren vor Ort, insbesondere dem Mieterbeirat und den unterschiedlichen Trägern, geschaffen werden konnte. Wir sind zurzeit dabei, das entsprechende Gesamtmaßnahmenprogramm und eine Organisations- und Steue-rungsstruktur für das Projekt zu erarbeiten. Dies schließt ausdrücklich Maßnahmen zur Schaffung lokaler Beschäftigung ein. Lassen Sie mich dabei einen Ansatz noch in Kürze erwähnen, der in der Sprache der Baubürokratie mit dem Thema „Zweckentfremdung“ zu tun hat. Wir bemühen uns, zusammen mit der Bauverwaltung der Stadt Bochum, zunächst exemplarisch einige leer stehende Wohnungen in der Hustadt in Büros für Existenzgründer aus dem Dienstleistungsbereich umzuwandeln. Trotz des Vorhanden-seins eines Technologiezentrums an der Ruhr Universität und der Fachhochschule sehen wir hier durchaus eine Lücke, weil frühe Existenzgründungen schon in der Phase des Studiums die sehr hohen Mieten im Technologiezentrum nicht zu tragen in der Lage sind.

Allerdings hält der Genehmigungsprozess derartiger Umnutzungen durch die Bauord-nung noch eine Fülle von Hürden bereit, die selbst mich als mit kommunaler Bürokratie durchaus vertrautem Akteur in Überraschung versetzen. Gleichwohl bin ich zuversicht-lich, auf diesem Feld bald Erfolge vermelden zu können. Da aber insgesamt die Hustadt als ganzheitliches Projekt zur Stabilisierung von Quartieren noch nicht weit genug ge-diehen ist, möchte ich an dieser Stelle auf das Beispiel der Viterra in Essen-Katernberg verweisen, das in den Projektunterlagen sehr differenziert erläutert und beschrieben wird (vgl. Abb. 17-22). Die Viterra hält hier von den knapp 9 000 Wohnungseinheiten im Stadtteil knapp die Hälfte und hat seit längerer Zeit zusammen mit den verantwortli-chen Akteuren im Stadtteil ein Modellprojekt sehr komplexen Inhalts entwickelt. Herr Odendahl von der Viterra, sowie Frau Neuhaus und Herr Preis von der ISSAB, die als Institut der Universität Essen dieses Projekt betreuen, sind anwesend und können in der Diskussion vertiefende Erläuterungen geben.

Ich will an dieser Stelle keine inhaltliche Kommentierung vornehmen, sondern nur den aus meiner Sicht sehr wichtigen Hinweis geben, dass die Moderation und Steuerung derartiger Prozesse als Erfolgsfaktor keineswegs unterschätzt werden darf, um eine posi-tive Kräftebündelung im Quartier sicherzustellen.

### **Thesen zur Reaktivierung städtischer Wohnungspolitik**

Lassen Sie mich die Ergebnisse meines Vortrages zum Abschluss in 7 Thesen zusam-menfassen (vgl. Folie 24):

- These 1: Nicht Objekte sondern Konzepte fördern
- These 2: Veränderung als Chance – zurück zum Gemeinwohl
- These 3: Aktivieren statt beglücken
- These 4: Nachfrage fördern, nicht Ideologien

These 5: Packt die Investoren bei ihren Interessen, aber bindet sie nicht

These 6: Fördert, fordert, aber administriert nicht

These 7: Prozessmanagement ist Erfolgsfaktor

Ich verzichte bewusst darauf, diese Thesen nochmals zu interpretieren, weil dies nur zu Wiederholungen führen würde. Festzuhalten bleibt aber, dass in den enormen wohnungswirtschaftlichen Herausforderungen, vor denen unsere Branche steht, auch große Chancen für eine umfassende Qualitätsinnovation der Wohnungspolitik wie auch der damit verbundenen beschäftigungspolitischen Perspektiven erkennbar werden. Lassen Sie uns diese Chancen in einem offenen Dialog aller Akteure zügig nutzen. Wir haben – jedenfalls in unserer Region – keine Zeit zu verlieren.



---

# **Das Selbstverständnis von Wohnungsunternehmen im Kontext Stadtteilerneuerung - Quartiersökonomie**

**Dr. Dieter Kraemer**  
**VBW Geschäftsführer**

Stichworte für das Fachgespräch  
Wirtschaften im Quartier  
2./3. Juli 2001, Bochum



## Gliederung

- › VBW - Ein großes Immobilienunternehmen im Ruhrgebiet
- › Veränderungen der Rahmenbedingungen der Wohnungswirtschaft
- › Welche Akteure tragen den Stadtteil?
- › Ansätze für Wohnungspolitische Konzepte im Stadtteil
- › Projekte zur Stabilisierung von Quartieren
- › Fazit



**VBW**

-

**Ein Immobilienunternehmen im Ruhrgebiet**



## Kennzahlen

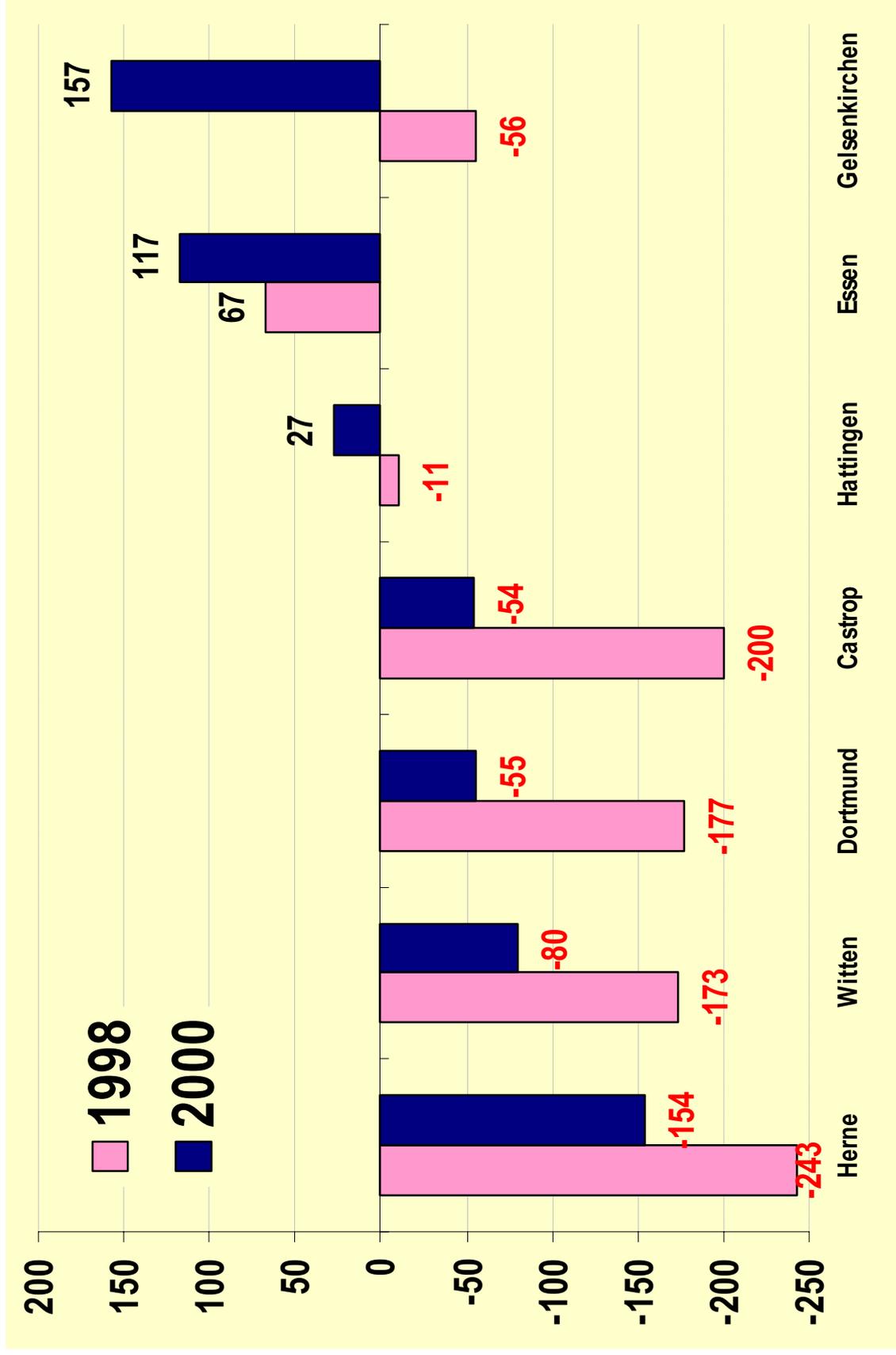
- > **Gesellschafter:**
  - è 49 Prozent Stadt Bochum
  - è mehrere Anteilseigner aus der Immobilienbranche des Ruhrgebiets
  
- > **Zahlen**
  - è eigener Wohnungsbestand rd. 15.000 WE
  - è verwalteter Fremdbestand rd. 5.000 WE
  - è sonstige z.T. gewerbl. Immobilien rd. 500 WE
  - è Bilanzvolumen rd. 700 Mio. DM
  - è jährliche Sollmieten (Wohnungsbestand) rd. 120 Mio. DM
  
- > **Aktivitäten als Bauträger und Projektentwickler**
  - è rd. 100 WE jährlich
  - è + Büro- und Dienstleistungsimmobilien
  
- > **Beteiligungen**
  - è WSG, Düsseldorf rd. 4.500 WE

# Veränderungen der demographischen Rahmenbedingungen

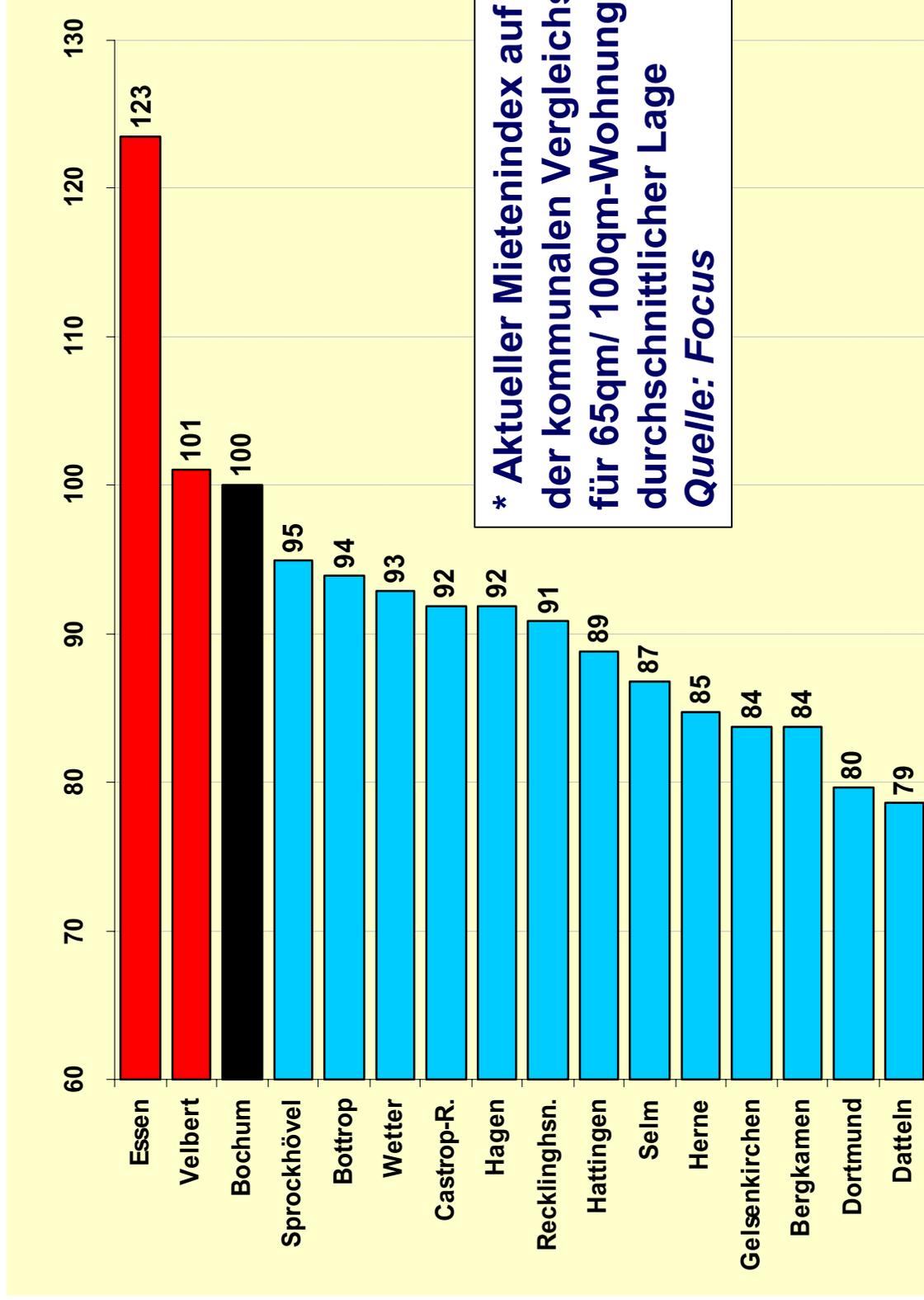


- > Stadt-Umland-Wanderung
- > Soziale Segregation
- > Überalterung der Mieterschaft
- > Nicht nur Veränderungen in den Quartieren, sondern auch zwischen den Quartieren

# Bochum: Wanderungsbilanzen (nur Deutsche) mit den angrenzenden Kommunen, 1998 & 2000

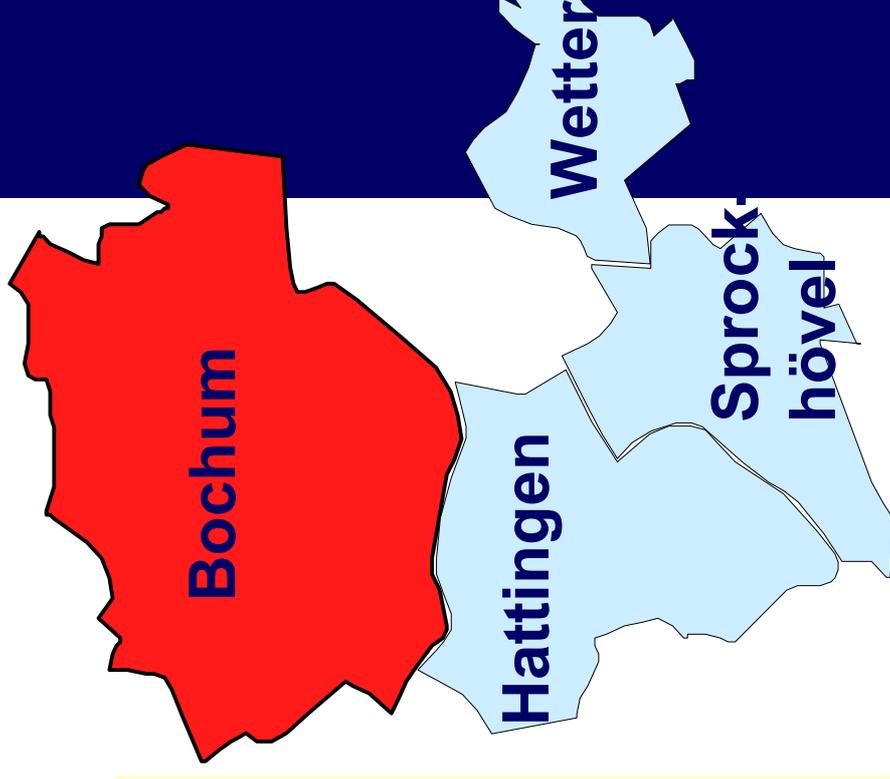
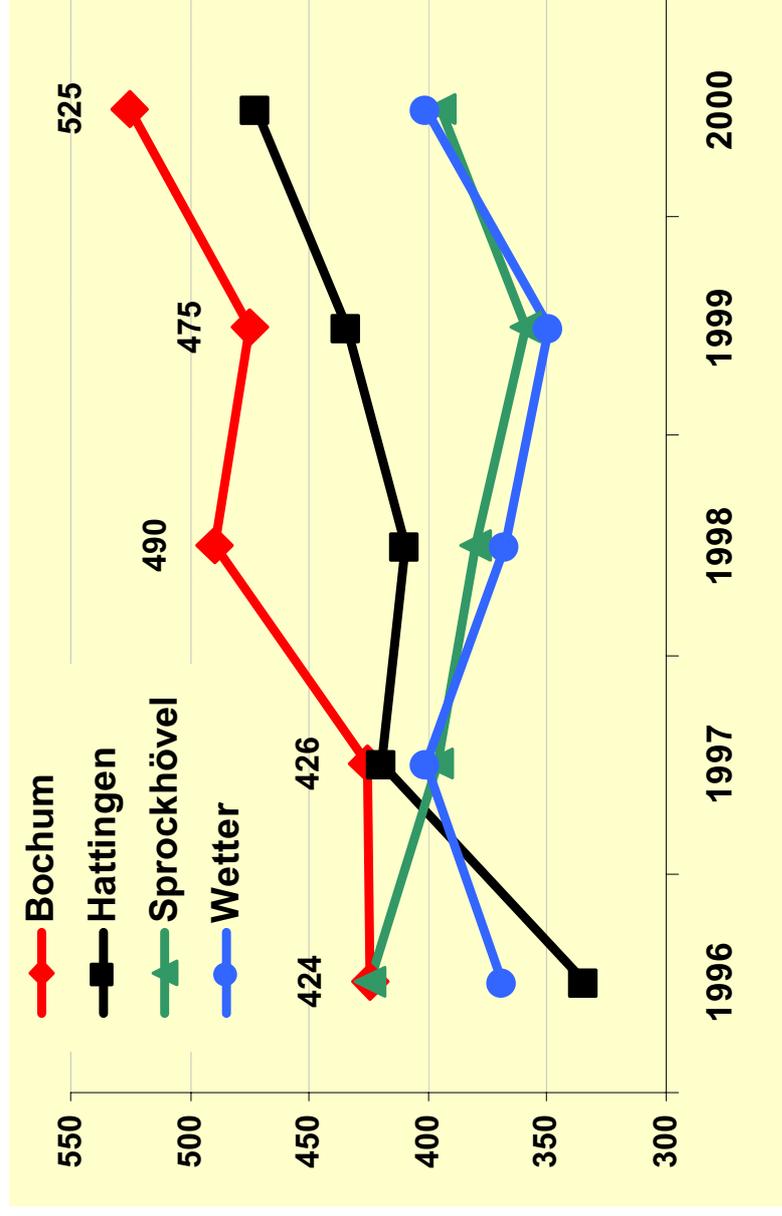


## Hohes Bochumer Mietniveau\* im kommunalen Vergleich (Bochum = 100)

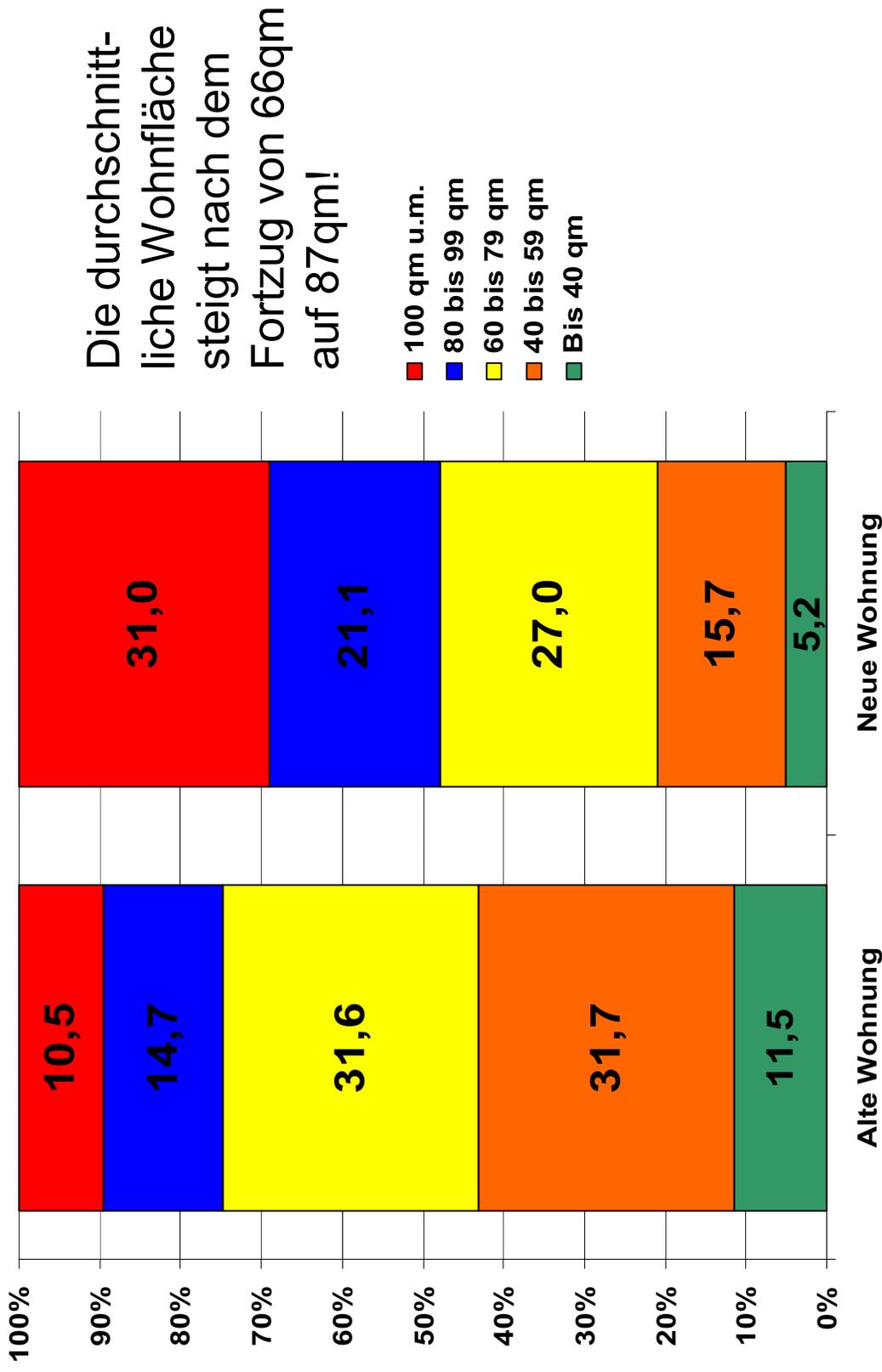


\* Aktueller Mietenindex auf Basis  
der kommunalen Vergleichsmiete  
für 65qm/ 100qm-Wohnungen in  
durchschnittlicher Lage  
*Quelle: Focus*

# Entwicklung der durchschn. Baulandpreise für EFH/ ZFH 1996-2000 im Vergleich zu ausgewählten Städten im Ennepe-Ruhr-Kreis

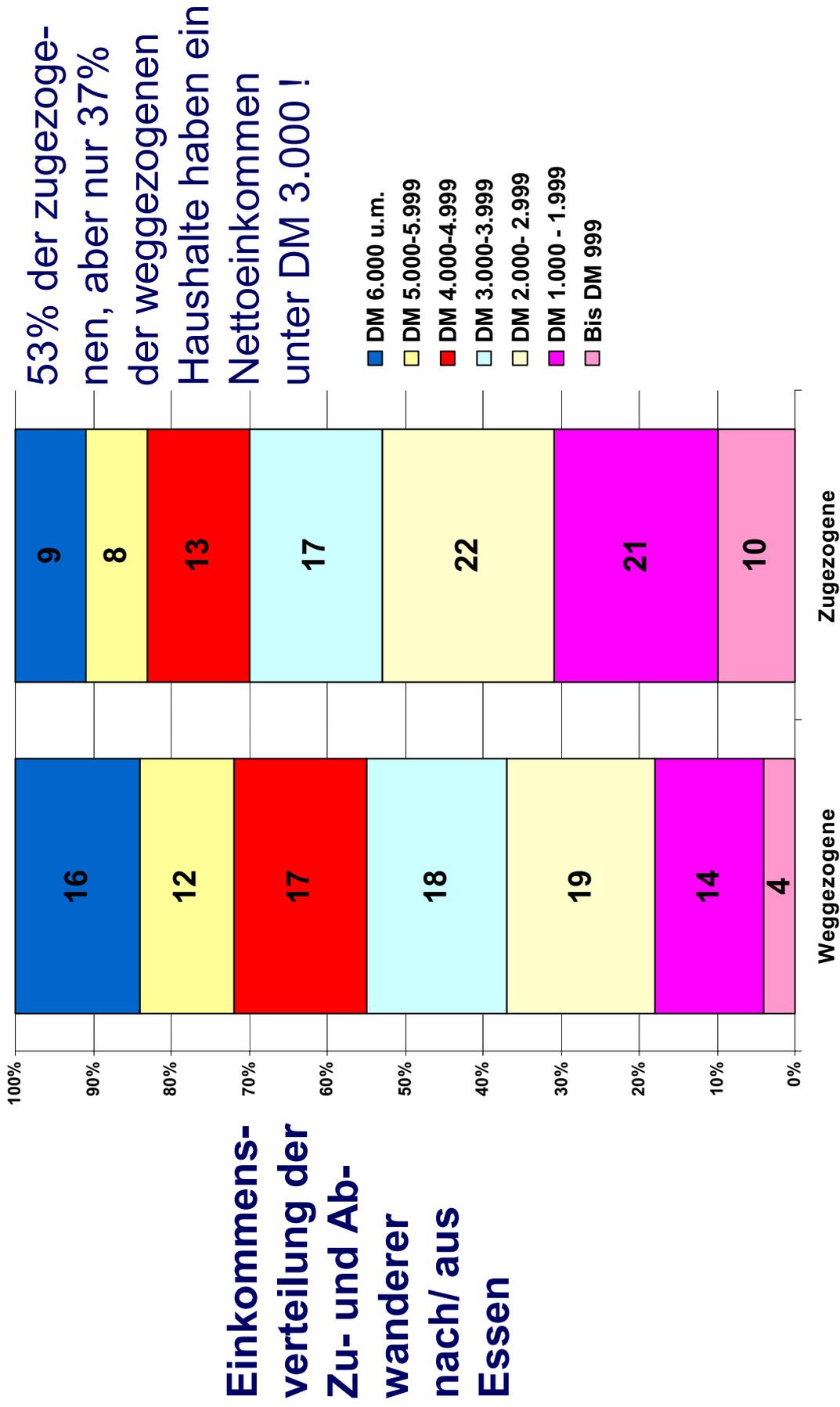


# Folgen (z.B.): Deutliche Verbesserung der Wohnungsversorgung der Abwanderer am Beispiel Essen



# Folgen (z.B.): Umlandwanderung trägt zur sozio-strukturellen Verschiebung bei

## Beispiel Essen



# Veränderte Rahmenbedingungen in den Unternehmen



1. Zwei Säulen der Wohnungswirtschaft unter Druck
  - 1.1 Kommunale Wohnungsunternehmen mit neuen Zielsetzungen
  - 1.2. Unternehmenseigener Wohnungsbau (Werkwohnungen) auf dem Markt
2. Shareholder Value und wohnungspolitischer Auftrag im Widerstreit

## Welche Akteure tragen den Stadtteil? (1)

**Ganz allgemein:**

**Der geforderte Nachbar, der sich sein Quartier zu eigen macht**

**Aber:** Gefordert sind alle im Rahmen ihrer Möglichkeiten, das heißt:

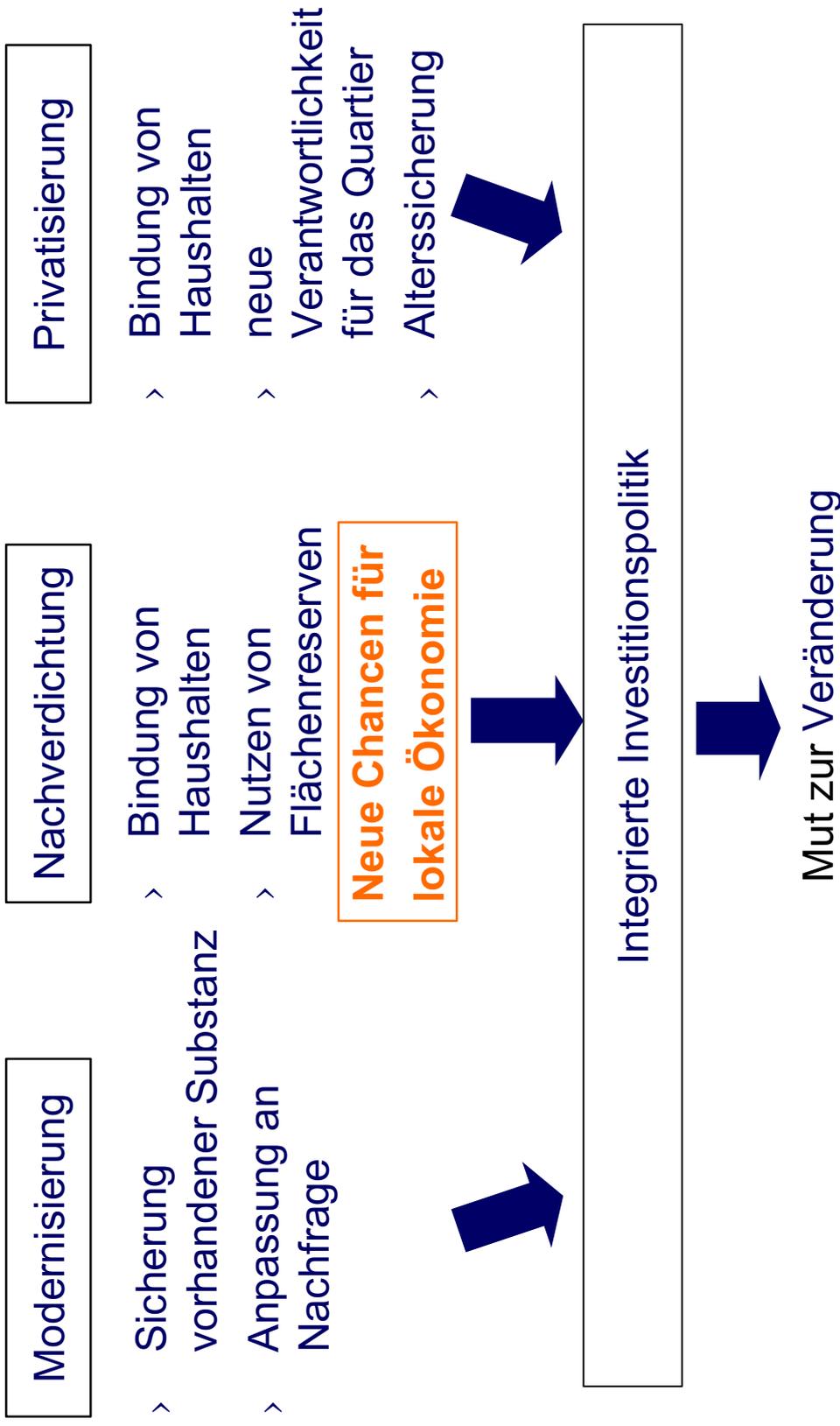
- › die Familie, weil sie vorleben kann, wie im Quartier gelebt werden soll.
- › die Schule, weil sie im Quartier jungen Menschen gesellschaftsbezogene Werte vermittelt.
- › der Betrieb, weil er diese jungen Menschen ausbildet und ihnen eine Perspektive bietet.
- › Handwerk, Handel und Dienstleistung, weil sie Foren des Austauschs von Waren, Geld und Ideen sind.

## Welche Akteure tragen den Stadtteil? (2)

- › Vereine, weil hier Selbstorganisation geübt wird.
- › Kunst und Kultur, weil sie durch Vergegenständlichung zur Selbst-Bewusstwerdung im Quartier beitragen.
- › Immobilienbesitzer, weil der Wert ihres Besitzes von der Wertigkeit des Quartiers bestimmt wird.

# Rolle der Wohnungsunternehmen

## Aktionsmöglichkeiten



# Rolle der Wohnungsunternehmen und Bezug zur Beschäftigung

## Objektbezogene Aktivitäten

Flächenentwicklung  
bzw. Neubau  
Modernisierung  
Instandhaltung  
Renovierung

## Subjektbezogene Aktivitäten

Mieterberatung  
Beschwerdemanagement  
Hausbetreuung  
Dienstleistungen  
nach Bedarf

## Prozessbezogene Aktivitäten

Bereitstellung von  
Räumen für  
- Initiativen und  
- Unternehmen  
Beschäftigungs- und  
Qualifizierungsprojekte  
Kooperationssysteme  
mit Trägern und Stadt



# Projekte zur Stabilisierung von Quartieren





## Quartiersentwicklung in Essen-Katernberg

### > Stadtteilbezogene Projekte

- è Katernberg-Konferenz  
Zusammenkunft der Katernberger Bürgerinnen und Bürger zu relevanten Themen des Stadtteils. Sie findet vierteljährlich immer sonntags auf der Zeche Zollverein statt. Die Werberinge des Bezirks VI laden hierzu ein und moderieren die Veranstaltung.
- è **Beispiel Feldwiese 32-40:**  
**Aktive Zusammenarbeit von Viterra mit dem Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) bei der Entwicklung eines Handlungskonzeptes zur Bestandsstabilisierung und -aufwertung.**
- è ABM-Projekt „Meerbruchstraße“ (Sanierung von 8 Stallgebäuden).
- è **Beispiel „Hausbetreuer“ von Diakonie und Viterra.**
- è Beschäftigungsinitiative für arbeitslose Architekten.

## Beispiel „Feldwiese“ (1)

- > Grundsatz:
  - è nicht die Betreuung „problematischer“ Zielgruppen, sondern die Unterstützung eines positiven sozialen Klimas.
- > Quartier:
  - è fünf mehrgeschossige Wohnhäuser mit 120 Wohneinheiten.
- > Soziale Merkmale:
  - è geringes Einkommen, hohe Arbeitslosigkeit, viele ausländische Haushalte und kinderreiche Familien.
- > Problem:
  - è fehlende soziale Kontrolle.

## Beispiel „Feldwiese“ (2)

- Instrumente:
  - è „aktivierende Befragung“. Die Befragten werden nicht gelenkt hinsichtlich dessen, was für sie „am besten“ ist.
  - è Aufbau von Selbsthilfepotenzial, z.B. durch Bildung eines Mieter-sprecherrates.
  - è regelmäßige Treffen von vermeintlichen Problemgruppen zum Frühstück im Mieterbüro (Sinti).
  - è Erhöhung der Problemwahrnehmungs- und Problemlösefähigkeit der mit dem Quartier befassten Institutionen, d.h. Arbeitsgespräche mit Sozialdiensten, Polizei, Jugendhilfe, AWO.
  - è Erschließung von Ressourcen im Quartier, um materielle Verbesserungen erfahrbar zu machen, z.B. Bereitstellung von Räumen etc.
  - è Umsetzung von baulichen Maßnahmen zur Verbesserung von Nachbarschaft und sozialer Kontrolle.

## Beispiel „Hausbetreuer“ (1)

- > Gegenstand:
  - è gemeinnütziges Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekt.
- > Ziele:
  - è personenbezogene Dienstleistung an der Schnittstelle zwischen technischen (handwerklichen) und personenbezogenen Tätigkeiten (Betreuung, Überwachung)
  - è Erprobung neuer Dienstleistungsprofile
  - è Stärkung von Kommunikation und Kundennähe
- > Zielgruppe:
  - è Langzeitarbeitslose mit vorwiegend handwerklicher Ausprägung, die älter als 40 Jahre sind
- > Aufgaben:
  - è Ansprechpartner für Mieter
  - è Durchführung von Kleinreparaturen
  - è Pflege von Gemeinschaftsanlagen
  - è Kontrolle von Gemeinschaftsräumen

## Beispiel „Hausbetreuer“ (2)

- > Dauer der Qualifizierung:
  - è 2 Jahre
- > Zertifizierung:
  - è durch Viterra
- > Anzahl Plätze:
  - è 6
- > Beginn:
  - è 1. September 1999
- > Laufzeit der Vereinbarung:
  - è bis 31. August 2004

## Quartiersentwicklung in Essen-Katernberg

### > Projekt „Evangelische Kirche Katernberg“

#### Hintergrund:

Mit der Kirche verbinden viele Bürgerinnen und Bürger Katernbergs ihre Biographie. Die Kirche ist das Wahrzeichen des Quartiers.

#### Handlungsstrategie:

Gründung des Kirchbauvereins Essen-Katernberg e.V. Unterstützung des Sanierungsvorhabens mit bisher 300 TDM.

Auf jede von einem Bürger gespendete DM legt Viterra eine weitere drauf. Zum 100-jährigen Bestehen der Kirche im Jahre 2001 sollen die Arbeiten abgeschlossen sein.

Ergänzende Nutzung als Zentrum für kulturelle und gesellschaftliche Begegnungen.

Gesamtvolumen der Sanierung: 3 Mio. DM. Öffentliche Mittel durch das Land und den Bund sind willkommen!

Bisher wurden für das Projekt 700 TDM eingesammelt.

## Thesen zur Reaktivierung Städtischer Wohnungspolitik

- › Nicht Objekte sondern Konzepte fördern.
- › Veränderung als Chance - zurück zum Gemeinwohl.
- › Aktivieren statt beglücken.
- › Nachfrage fördern, nicht Ideologien.
- › Pakt die Investoren bei ihren Interessen, aber bindet sie nicht!
- › Fördert, fordert aber administriert nicht.
- › Prozessmanagement ist der Erfolgsfaktor.