



Ralf Zimmer-Hegmann/Jan Fasselt/Evelyn Sucato

Wohnungsunternehmen als Akteure der integrierten Stadt(teil)entwicklung

Durch ökonomische, gesellschaftliche und demographische Umbrüche werden Wohnungsunternehmen vor immer neue Herausforderungen gestellt. Die Wünsche der Kunden bezogen auf die Wohnung, das nähere Wohnumfeld und die gesamte Quartiers- bzw. Stadtteilsituation bekommen immer stärkeres Gewicht, da entspannte Wohnungsmärkte breiten Bevölkerungsschichten neue Möglichkeiten bei der Stadtteil- und Wohnungswahl erlauben. Wohnungsunternehmen können über ein Engagement im eigenen Bestand hinaus einen elementaren Beitrag zur Gestaltung des Stadtteillebens leisten. In der integrierten Stadt(teil)erneuerung sind sie schon lange wichtige Akteure. Um den Dialog über wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Ansätze zu forcieren und ihre Zusammenführung zu unterstützen, wurde vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) in Zusammenarbeit mit der Landesentwicklungsgesellschaft Arbeitsmarkt und Strukturentwicklung (LEG-AS) die Fachgesprächsreihe „Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung“ initiiert.¹

Wohnungsmärkte im Umbruch – Herausforderungen für Wohnungswirtschaft und Kommunen

Die derzeitige Situation und die zukünftige Entwicklung der Wohnungsmärkte sind durch weitreichende Umbrüche gekennzeichnet, die sich in den letzten Jahren mit immer größerer Dynamik vollziehen. Auf regionaler Ebene zeigen sich starke Differenzierungen. Neben Wohnungsmärkten mit Nachfragedruck gibt es auch in Westdeutschland Regionen wie das Ruhrgebiet, in denen ein zunehmender und sich dauerhaft manifestierender Wohnungsleerstand zu verzeichnen ist. Schon heute zeigen sich darin die Folgen des demographischen Wandels in Form fortschreitender Schrumpfungsprozesse. Neben der Abnahme der Wohnbevölkerung gibt es weitere Veränderungen. So lassen sich z. B. für das Ruhrgebiet eine Abwanderung mobiler Bevölkerungsgruppen aufgrund der schlechten Arbeitsmarktsituation, ein vermehrter Zuzug von Migranten und eine generelle Alterung der Bevölkerung beobachten.²

¹ Bisher wurden zwei Fachgespräche zu den Themen „Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung“ und „Belegungsmanagement in der integrierten Stadt(teil)entwicklung“ durchgeführt.

² Vgl. ILS NRW (Hg.) (2003): Das Ruhrgebiet – ein besonderer Teil der Metropolregion Rhein-Ruhr. Auf: http://www.ils.nrw.de/publik/sonder/ruhrgebiet_metropolregion.htm: 7-13.

In solchen Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten ergeben sich neue Tendenzen und Problemstellungen auch für die Binnenentwicklung der Städte. Segregation ist hier nicht mehr (nur) eine Folge von Verdrängungsprozessen aufgrund eines Nachfrage-drucks. Die räumliche Segregation bzw. räumliche Polarisierung verstärkt sich durch selektive Wanderungen bestimmter Bevölkerungsgruppen sowohl innerstädtisch wie auch in das Umland. Entspannte Wohnungsteilmärkte mit z.T. hohen Leerstandsquoten und vergleichsweise geringen Mietkosten ermöglichen es breiten Bevölkerungsschichten, ihre Wohnsituation durch einen Umzug zu verbessern. Benachteiligte Stadtteile mit komplexen Problemlagen werden durch diesen andauernden Fortzug noch stärker zu Orten der Exklusion mit sich gegenseitig verstärkenden Entwicklungen z. B. in Form sozialer Problemlagen, interkultureller Konflikte und einer abnehmenden Kaufkraftentwicklung im Stadtteil.³ In diesen Stadtteilen bestehen zudem häufig wohnungswirtschaftliche Problemlagen in Form von Modernisierungsrückständen, schlechten Wohnungsgrundrissen oder städtebaulich wenig ansprechenden Gebäudestrukturen. Überwiegend sind hiervon Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre, innerstädtische Altbauquartiere und Schlichtbauten aus den 1950er Jahren betroffen.

Sowohl die Wohnungsunternehmen wie auch die Kommunen stehen vor der Herausforderung, durch ein gemeinsames und abgestimmtes Handeln tragfähige Perspektiven für diese Stadtteile und kleinräumige Problembestände zu entwickeln. Mit dem Programm Soziale Stadt NRW wird inzwischen seit über zehn Jahren versucht, über einen gebündelten Einsatz von Ressourcen und eine intensive Kooperation aller Akteure im Stadtteil den komplexen Problemlagen zu begegnen.

Kooperationen von Wohnungsunternehmen und Stadtteilakteuren in der Sozialen Stadt

Im Rahmen der von ILS NRW und LEG-AS durchgeführten Fachgesprächsreihe „Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung“ sind verschiedene „Gute Beispiele“ einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen und Akteuren der Stadtteilentwicklung gerade in Programmgebieten der Sozialen Stadt vorgestellt worden. In der Diskussion wurden viele Fragen aufgeworfen, es konnten aber

³ Vgl. Meyer, Christian; Zimmer-Hegmann, Ralf (2004): Wohnungsmärkte und Segregation – Rahmenbedingungen für ein Belegungsmanagement. In: ILS NRW (Hg.) Belegungsmanagement in der integrierten Stadt(teil)entwicklung. Auf: <http://www.ils.nrw.de/publik/pdf/belegungsmanagement.pdf>: 6-16.



Großwohnsiedlungen

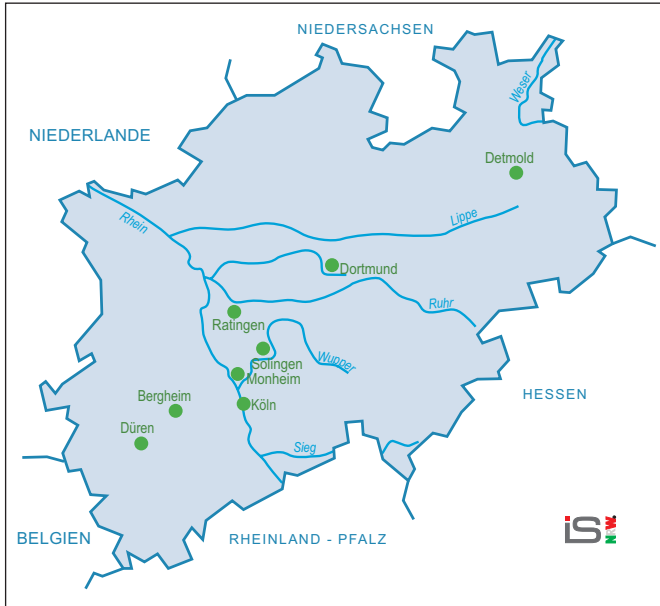
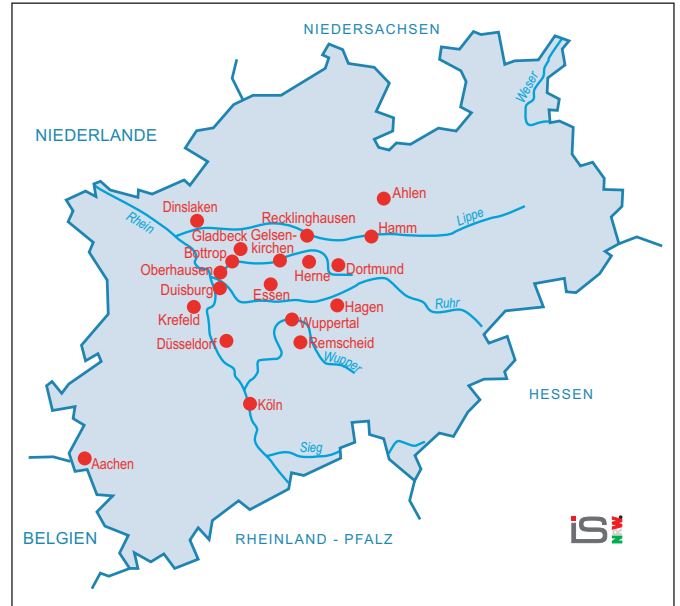


Abb. 1: Programmgebiete der Sozialen Stadt in NRW. Quelle: ILS NRW

Altindustrielle Arbeiterquartiere



auch zahlreiche Erkenntnisse gewonnen werden, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Sowohl von Seiten der Wohnungsunternehmen als auch von Seiten der städtischen Verwaltung und weiterer Akteure werden vielfältige, z.T. sehr kleinteilige Maßnahmen umgesetzt, um benachteiligte Stadtteile zu stabilisieren. Dies gilt im Besonderen für die Programmgebiete der Sozialen Stadt, in denen häufig ein öffentlich gefördertes Quartiersmanagement die Aufgabe hat, Aktivitäten zu bündeln und Kooperationen zu stärken. Grundsätzlich werden Wohnungsunternehmen zwar als wichtige Kooperationspartner angesehen, in einigen Stadtteilen fehlt es bislang aber an einer intensiven und kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen Wohnungsunternehmen und dem Quartiersmanagement bzw. den für die Umsetzung des Programms zuständigen Verwaltungsmitarbeiter/innen.

Dieses wird u. a. daran deutlich, dass für ein abgestimmtes und geplantes Handeln auf Stadtteilebene häufig wesentliche „Basisdaten“, wie z. B. Wohnungsleerstände oder Wanderungsbewegungen, oftmals nicht systematisch erhoben werden. Zum Teil sind für diese Indikatoren keine statistischen Daten auf Stadtteilebene vorhanden. Hier fehlt es an einem kontinuierlichen Dialog und Informationsaustausch zwischen Stadtverwaltung und Wohnungsunternehmen, denn gerade diese Indikatoren können problematische Entwicklungen aufzeigen, die den zum Teil erheblichen Handlungsbedarf begründen.

Ein reger Informationsaustausch und eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Quartiersmanagement und den Wohnungsunternehmen finden sich v. a. in den Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre. Entscheidender Faktor sind hierbei die Eigentumsverhältnisse im Stadtteil. Besonders gut funktioniert eine Zusammenarbeit dort, wo ein Wohnungsunternehmen im Besitz eines Großteils des Gesamtbestandes ist, wie z. B. in Bonn Drans-

dorf, Monheim Berliner Viertel und Dortmund Clarenberg. Dort zeigt sich, dass eine Einbindung der Wohnungsunternehmen insbesondere in strategische, stadtteilübergreifende Belange leichter durchzusetzen ist als in von heterogenen Besitzstrukturen geprägten Großwohnsiedlungen und innerstädtischen Altbauquartieren.⁴ Die Betrachtung von regional und überregional tätigen Wohnungsunternehmen zeigt, dass diese keine regional einheitliche Strategie für den Umgang mit ihren Wohnungsbeständen in problematischen Gebieten verfolgen: Ein Engagement für übergeordnete Belange des Stadtteils ist immer auch vom persönlichen Engagement einzelner Mitarbeiter/innen abhängig und zeigt sich in sehr unterschiedlichen Bereichen. Dies führt dazu, dass dieselben Wohnungsunternehmen mit Beständen in mehreren Stadtteilen in diesen unterschiedlich agieren.

Gute Beispiele partnerschaftlicher Zusammenarbeit sind in der Praxis nicht immer klar voneinander abzugrenzen und überschneiden sich bzw. bilden häufig Bestandteile einer Gesamtstrategie. Sie unterscheiden sich zudem in ihrer Intensität und Qualität. Primär lassen sich drei verschiedene Formen charakterisieren (vgl. Abb. 2):⁵

- Projektbezogene Zusammenarbeit im Rahmen der integrierten Handlungsansätze,
- themenbezogene Zusammenarbeit im Rahmen der integrierten Handlungsansätze und

⁴ Dieser Aspekt ist nicht verwunderlich, da in diesen Fällen die Wohnungsunternehmen eine stärkere Verantwortung für den Stadtteil entwickeln. Sind mehrere Wohnungsunternehmen im Stadtteil vertreten, erschwert die bestehende Konkurrenzsituation häufig Kooperationen mit mehreren Partnern. Hier zeigt sich aber, dass Verkauf und Privatisierung von Wohnungsbeständen auch einen starken Verlust von Handlungsmöglichkeiten bedeuten.

⁵ Die Auswertung erfolgte auf Basis einer schriftlichen Befragung der von Verwaltungsseite für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt NRW zuständigen Programmkoordinator/innen im September 2002. Von damals 36 Programmgebieten beantworteten 24 den Fragebogen. Acht Fragebögen stammen aus dem Gebietstyp „Großwohnsiedlung der 1960er und 1970er Jahre“, 16 aus gründerzeitlichen Quartieren.



Abb. 3: Dortmund Clarenberg: Vor und nach der Sanierung. Quelle: ILS NRW

- strategische Zusammenarbeit im Rahmen der integrierten Handlungsansätze.

Auf der Ebene einzelner Projekte finden sich in vielen Stadtteilen begrenzte Kooperationen mit Wohnungsunternehmen. Hierzu gehören u. a. die Organisation von Stadtteilstesten, Maßnahmen im Wohnumfeld oder die Zusammenarbeit bei Beschäftigungsmaßnahmen. Die kostenfreie oder vergünstigte Bereitstellung von Räumlichkeiten, z. B. für ein Stadtteilmanagement, soziale Träger und Bewohnergruppen, oder ein Sponsoring von Seiten der Wohnungsunternehmen, unterstützt die Stadtteilarbeit. Die gemeinsam umgesetzten Maßnahmen werden durch ein Engagement der

Wohnungsunternehmen für den eigenen Bestand flankiert; dazu gehören notwendige Modernisierungen und Instandsetzungen oder die Verbesserung des Vor-Ort-Service durch Ansprechpartner/innen oder Dienstleistungen.

Eine themenbezogene und partnerschaftliche Zusammenarbeit findet in Arbeitsgruppen und -kreisen, häufig vor dem Hintergrund eng abgegrenzter Problemlagen statt. Differenzierte Formen der Zusammenarbeit wie ein abgestimmtes Belegungsmanagement finden sich nur punktuell. Weitere Themen einer solchen Zusammenarbeit können die Entwicklung von Konzepten zur Begrenzung der Mietnebenkosten oder der Umgang mit sozialen und ethnischen Konflikten, die sich im Wohnumfeld manifestieren, sein. Ein gutes Beispiel hierfür sind die Aktivitäten der Ruhr-Lippe Wohnungsgesellschaft mbH in Dortmund Clarenberg, die sich neben umfangreichen baulichen Aktivitäten auch für die sozialen Belange des Stadtteils im Zuge der Erneuerung einsetzt.

Da soziale Fähigkeiten zur Bildung von Nachbarschaften, z. B. die Kontaktaufnahme mit neuen Mieter/innen oder die Konfliktfähigkeit zur Lösung nachbarschaftlicher Probleme, heute nicht mehr grundsätzlich vorhanden sind, müssen diese gefördert und unterstützt werden. Dazu bedarf es sog. „intermediärer Akteure“, die an der Schnittstelle zwischen Wohnungsunternehmen und Bewohnerschaft arbeiten. In Dortmund Clarenberg wird diese Funktion von einer Mitarbeiterin der Ruhr-Lippe Wohnungsgesellschaft mbH ausgefüllt, die sowohl über soziale Kompetenz und Schulung sowie das notwendige wohnungswirtschaftliche Hintergrundwissen verfügt. Grundsätzlich kann eine abgestimmte Zusammenarbeit mit einem evtl. vor Ort aktiven Quartiersmanagement die Ziele der Hilfe zur Selbsthilfe und Aktivierung der Einwohner/innen weiter positiv unterstützen.

Für eine über einzelne Projekte hinausgehende Beteiligung und strategische Zusammenarbeit z. B. bei der Aufstellung der integrierten Handlungskonzepte oder der Entwicklung weitergehender Konzepte und Strategien für den Stadtteil, finden sich vereinzelt Beispiele wie das Berliner Viertel in Monheim. Ausgangspunkt war eine strategische Zusammenarbeit zwischen der LEG Wohnen GmbH als ansässigem Wohnungsunternehmen und der Stadt Monheim mit der Entwicklung eines integrierten Handlungsansatzes im Jahr 1995, bei dem es darum ging, den Negativtrend des Viertels zu stoppen und das Image des Wohnquartiers zu verbessern.⁶ Während der Umsetzung gewann im Jahr 1999 die Entwicklung eines Belegungs- und Quartiersmanagements an Bedeutung. Die Ziele und Strategien wurden gemeinsam von der LEG und Stadt Monheim mit fachlicher Unterstützung des Stadtteilbüros entwickelt.

Konsens bestand von Anfang an darüber, dass das Belegungsmanagement als Bestandteil einer übergeordneten Gesamtstrategie zu sehen ist. Ausgangspunkt des Verfahrens war die Forderung nach einer „sozial sensiblen Belegung der Wohnungen“ in Ver-

⁶ Zu diesem Beispiel vgl. ILS NRW (Hg.) (2004): Reader Belegungsmanagement in der integrierten Stadt(-teil)entwicklung. Dokumentation des Fachgesprächs am 11.12.2003. Dortmund. Auf: <http://www.ils.nrw.de/publik/sonder/belegungsmanagement.htm>: 33-38.



bindung mit einer Quotierung bei der Neubelegung. Um ein auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmtes und transparentes Verfahren zu gewährleisten, wurde die bestehende Belegungssituation umfassend erhoben und analysiert. Ein offenes, bewohnergetragenes Verfahren der Neubelegung sicherte gute Voraussetzungen für funktionierende Nachbarschaften. Nach Abschluss des Verfahrens wurde deutlich, dass ein über die optimierte Belegung bei der Neuvermietung hinausgehender Mehrwert entstanden ist: Akzeptanz und Zufriedenheit der Bewohnerschaft sind stark angestiegen und tragen so zu einer Stabilisierung des Stadtteils bei. Der Anstieg der Fluktuation und des Leerstandes im Berliner Viertel konnten nicht nur gestoppt, sondern entscheidend gesenkt werden (die Leerstände halbierten sich nahezu von knapp 5 % auf 2,5 %).

An den genannten und weiteren im Rahmen der Fachgespräche vorgestellten Beispielen hat sich gezeigt, dass ein Engagement der Wohnungsunternehmen für soziale Belange und Belange des Stadtteils bei einer langfristigen betriebswirtschaftlichen Kalkulation und Unternehmensstrategie durch sinkende Fluktuation und Leerstandsquoten, geringere Unterhaltskosten und Wertsteigerungen des Bestandes auch ökonomisch rentabel ist. Die Stabilisierung benachteiligter Stadtteile und schwieriger Wohnquartiere kann dennoch nicht die Aufgabe der Wohnungsunternehmen alleine sein. Hier sind von Kommunen und Wohnungswirtschaft gemeinsam entwickelte und getragene Konzepte erforderlich. Förderprogramme wie das Programm Soziale Stadt bieten Förderanreize, um die partnerschaftliche Zusammenarbeit zu initiieren und ein – auch finanzielles – Engagement zu stärken. In jüngster Zeit lässt sich gerade auf Seiten der Wohnungswirtschaft feststellen, dass verstärkt die Bereitschaft besteht, neue Kooperationen zu initiieren, einzugehen und gemeinsame strategische Ansätze für die Stadtteilentwicklung zu entwickeln, wie z. B. im Rahmen des Stadtumbauprozesses in Essen-Vogelheim.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit – Voraussetzung für eine dauerhafte Stadtteilentwicklung

Die beschriebenen ökonomischen, sozialen und demographischen Umbrüche werden auch in den nächsten Jahren weiter fortschreiten und bestehende Problemlagen gerade in städtischen Wohnungsteilmärkten verschärfen. Nur über ein gemeinsames, übergreifendes und abgestimmtes Handeln aller beteiligten Akteure und hier v. a. der Kommunen und der Wohnungswirtschaft wird es gelingen, tragfähige Lösungen zu entwickeln. Die integrierten stadtteilbezogenen Ansätze rücken die Vernetzung und Aktivierung der Kräfte vor Ort im Sinne einer sozialen Stabilisierung eines Gebietes in den Mittelpunkt. Hier bieten sich Kooperationsverträge, wie sie das Wohnraumförderungsgesetz vorsieht, als geeignete Instrumente an.

⁷ Zu diesem Beispiel vgl. ILS NRW (Hg.) (2004): Reader Belegungsmanagement in der integrierten Stadt(-teil)entwicklung. Dokumentation des Fachgesprächs am 11.12.2003. Dortmund. Auf: <http://www.ils.nrw.de/publik/sonder/belegungsmanagement.htm>: 33-38.

Die zunehmend zu verzeichnenden kleinräumigen Segregationsprozesse zeigen, dass die baulichen und städtebaulichen Aufwertungsstrategien mit sozial-integrativen Maßnahmen kombiniert werden müssen. Bei der zukünftigen Ausgestaltung von Prozessen der Stadt(-teil)entwicklung, wie dem Stadtumbau sollten über rein wohnungswirtschaftliche Aspekte hinausgehende stadtteilbezogene Strategien und Lösungsansätze aufgestellt werden. Auf der Basis gemeinsam formulierter Ziele müssen bauliche und städtebauliche Entwicklungen aufeinander abstimmt und Elemente von u. a. Teilrückbau, Modernisierung, Umbau und Wohnumfeldverbesserung sowie einer sozialen und ökonomischen Erneuerung einbezogen werden. Ansätze in diesem Bereich wie Conciergen, Schuldnerberatung oder Beschäftigungsmaßnahmen sollten in Zukunft z. B. durch ein gemeinsames Quartiersmanagement stärker miteinander verknüpft werden.

Lokale Strategien müssen in Zukunft stärker mit gesamtstädtischen Entwicklungen abgestimmt werden. Es bedarf verlässlicher Aussagen und klar vorgegebener Perspektiven z. B. in Form integrierter gesamtstädtischer Stadtentwicklungskonzepte, die konkrete wohnungswirtschaftliche und stadtentwicklungspolitische Aussagen zu städtischen Teilräumen machen. Diese sind die Grundlage für die Investitionen und Konzepte auf Stadtteilebene.

Gerade von Seiten der Wohnungswirtschaft wird häufig der Wunsch nach allgemeingültigen Verfahren oder Handlungsleitfäden z. B. in Form von Quoten formuliert, die in allen Städten und Stadtteilen „standardisiert“ umgesetzt werden können. Die spezifischen Problemlagen und Akteurskonstellationen in den Stadtteilen erlauben dies jedoch nur begrenzt. Die bislang gemachten Erfahrungen haben z. B. bezogen auf Belegungsmanagementansätze gezeigt, dass sehr unterschiedliche Lösungsansätze erfolgversprechend sind, wenn sie sich an den lokalen Voraussetzungen orientieren.⁷ Vor dem Erfahrungshintergrund bereits erprobter Handlungsansätze und Projekte lassen sich aber durchaus übertragbare Aspekte für neue zu entwickelnde Ansätze und Projekte ableiten.

Die durchgeführten Fachgespräche haben gezeigt, dass es wesentlich für einen erfolgreichen Erneuerungs- und auch Stadtumbauprozess ist, über einen Diskussionsprozess der beteiligten Akteure gemeinsame Ziele zu definieren und lokal angepasste Strategien zu entwickeln. Die Fachgesprächsreihe des ILS NRW und der LEG-AS „Wohnungsunternehmen als Akteure der integrierten Stadt(-teil)entwicklung“ wird daher auch zukünftig regelmäßig für Wohnungsunternehmen und Stadtteilakteure aktuelle Themen aufgreifen und ein Forum für den Erfahrungs- und Meinungsaustausch bieten.

Ralf Zimmer-Hegmann

Leiter des Fachbereichs Stadtentwicklung und Gesellschaft, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS)

Jan Fasselt

Evelyn Sucato

Wissenschaftliche Mitarbeiter am Fachbereich Stadtentwicklung und Gesellschaft des ILS