

Maren Regener

**Auswirkungen der Wohnstandort(im)mobilität
auf die sozialräumliche Entwicklung und Differenzierung Hamburgs –
Ausgangsbedingungen, Problemfelder und Lösungsansätze**

URN: urn:nbn:de:0156-3717123



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 117 bis 130

Aus:

Hans-Peter Hege, Yvonne Knapstein, Rüdiger Meng, Kerstin Ruppenthal,
Ansgar Schmitz-Veltin, Philipp Zakrzewski (Hrsg.)

**Schneller, öfter, weiter?
Perspektiven der Raumentwicklung
in der Mobilitätsgesellschaft**

13. Junges Forum der ARL
13. bis 15. Oktober 2010 in Mannheim

Arbeitsberichte der ARL 1

Hannover 2011

Maren Regener

Auswirkungen der Wohnstandort(im)mobilität auf die sozialräumliche Entwicklung und Differenzierung Hamburgs – Ausgangsbedingungen, Problemfelder und Lösungsansätze

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Ausgangssituation und Rahmenbedingungen: Wachstum, Suburbanisierung und sozialräumliche Unterschiede
- 3 Problemfelder und Herausforderungen für die zukünftige Planung und Entwicklung Hamburgs
- 4 Wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Ansätze der Stadt Hamburg zur Begegnung des hohen Wohnraumbedarfs und der Segregationstendenzen
 - 4.1 Wohnungsneubau
 - 4.2 Integrierte Stadtteilentwicklung
- 5 Zusammenfassung und Ausblick

Literatur

Zusammenfassung

Die städtische Planung und Entwicklung Hamburgs steht vor zwei wesentlichen Herausforderungen, die im Zusammenhang mit unterschiedlichen Wohnstandortmobilitäten stehen und mit den Begriffen „Wachstum“ und „Segregation“ beschrieben werden können: Zum einen wächst die Stadt kontinuierlich aufgrund anhaltenden Bevölkerungszuwachses bei bisher kaum merkbaren Auswirkungen des demographischen Wandels. Zusammen mit dem Anstieg der Singlehaushalte, der Erhöhung der Wohnraumanprüche u. a. führt dies zu einem anhaltend hohen Wohnraumbedarf. Zum anderen findet eine sozialräumliche Segregation infolge wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Transformationsprozesse statt und es bilden sich benachteiligte städtische Gebiete heraus, in denen sich soziale, (städte-)bauliche, Umwelt- und Verkehrsprobleme häufen. In diesem Beitrag werden die Anforderungen an die Planung und Entwicklung der Stadt Hamburg beschrieben und Handlungsansätze vorgestellt, wie dem anhaltend hohen Wohnraumbedarf und der Situation in den benachteiligten Gebieten begegnet wird.

Schlüsselwörter

Wohnstandortmobilität – Segregation – Wohnungsbauentwicklungsplan – Integrierte Stadtteilentwicklung

Abstract

Future urban planning and development of Hamburg has to consider mainly two challenges that are linked with different housing mobilities and can be described with the terms "Growing" and "Segregation". On one hand the city is growing because of a continuing population growth and because the effects of the demographic change are hardly recognizable yet. These phenomena and other processes like the increase of single-households and housing-demands lead to ongoing housing-need. On the other hand there is an ongoing process of segregation as a result of economic and social transformations. Deprived areas are developing where social, structural, environmental and traffic problems cumulate. The following article describes the requirements for the planning and development of the growing and segregating city of Hamburg and presents efforts on how to deal with the housing-need and the situation in deprived areas.

Keywords

Mobility of relocation – segregation – building comprehensive plan –integrated development of urban quarters

1 Einführung

Hamburg ist trotz anhaltender Suburbanisierungsprozesse eine wachsende Stadt. Sowohl der Zuzug in die Stadt als auch der Wandel der Wohnraum- und Wohnstandortansprüche sowie die Zunahme von Singlehaushalten¹ führen zu einem anhaltend hohen Wohnraumbedarf bei angespanntem Wohnungsmarkt. Gleichzeitig ist eine räumliche Polarisierung und Marginalisierung schlecht ausgebildeter und infolge gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Transformation erwerbsloser Menschen zu beobachten. Diese beiden Prozesse des Wachstums und der Segregation sind eng verknüpft mit gruppenspezifischen Unterschieden bei der Wohnstandortmobilität: zum einen gibt es die mobilen Haushalte, die ihre Wohnung und ihren Wohnstandort frei wählen können, zum anderen die immobilen Haushalte, die aufgrund beschränkter finanzieller Möglichkeiten an bestimmte Standorte oder Wohnungen gebunden sind. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die sozialräumliche Struktur der Stadt. Es bilden sich sozial benachteiligte Stadtquartiere heraus, wenn die mobilen Menschen – mit entsprechenden finanziellen Möglichkeiten – etwa aus baulichen oder sozialen Gründen unattraktive Stadtquartiere als Wohnstandort meiden respektive verlassen und die immobilen Menschen dort zurückbleiben bzw. dahin verdrängt werden. Zugleich entstehen infolge von Wohnraumknappheit in nachgefragten Wohnlagen hochpreisige Gebiete, die sich nur Menschen mit höheren Einkommen leisten können.

Für Hamburg leiten sich aus dem Beschriebenen zwei Problemstränge bzw. Handlungsschwerpunkte ab, die im Zusammenhang mit dem Stichwort Wohnstandort(im)mobilität stehen und stark vereinfacht wie folgt zusammengefasst werden können: (1) Wachsende Stadt und (2) Segregierende Stadt.

Nachfolgend werden Ausgangssituation und Rahmenbedingungen sowie Problemfelder und Herausforderungen an die städtische Planung und Entwicklung im Zusammen-

¹ Vergleichbar mit dem bundesdeutschen Trend ist auch in Hamburg ein Anstieg der Zahl der Haushalte insgesamt zu beobachten, der sich v. a. aus dem Anstieg der Einpersonenhaushalte speist. Zwischen 2003 und 2009 stieg die Zahl der Privathaushalte in Hamburg um 5%, die Zahl der Einpersonenhaushalte nahm um 7% zu (BMVBS 2010: 23, http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab4.asp).

hang mit der differenzierten Wohnstandort(im)mobilität und deren Auswirkungen auf die sozialräumliche Entwicklung und Differenzierung Hamburgs dargestellt. Anschließend werden die verschiedenen Ansätze der Stadt zur Bewältigung der sich daraus ergebenden Herausforderungen sowie erste Ergebnisse vorgestellt.

2 Ausgangssituation und Rahmenbedingungen: Wachstum, Suburbanisierung und sozialräumliche Unterschiede

Die Stadt Hamburg hat zurzeit rund 1,8 Millionen Einwohner (31.08.2010)². Aufgrund anhaltender Wanderungsgewinne und bisher kaum bemerkbaren Auswirkungen des demographischen Wandels ist Hamburg seit mehr als zwei Jahrzehnten eine wachsende Stadt (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 3). Dieser Entwicklungstrend soll sich laut Prognosen auch in den nächsten Jahren fortsetzen, denn die Bevölkerung Hamburgs wird voraussichtlich bis zum Jahr 2030 auf etwa 1,85 Millionen Einwohner anwachsen (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2010a: 2).

Eine wichtige Größe bei der Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung und der Wohnmobilität ist auch die Stadt-Umland-Wanderung als Teilprozess der Suburbanisierung. Der jährliche Verlust von Einwohnern der Kernstadt an das Hamburger Umland liegt zwischen 5.000 und 6.000 Personen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 4; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2009b: 2).

Sowohl bei den Umlandwanderungen als auch insgesamt betrachtet ziehen in erster Linie Familien mit Kindern, junge Haushalte vor der Familiengründung und Haushalte in der Wohneigentumsbildungsphase aus Hamburg weg. Bei der Zuwanderung nach Hamburg dominieren junge Menschen in der Ausbildungs- und Berufsfindungsphase oder am Beginn des Berufslebens, wodurch die demographische Alterung der Hamburger Bevölkerung deutlich abgeschwächt wird (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 5, 7)

Betrachtet man die Wanderungen bezogen auf die einzelnen Hamburger Stadtteile (Außenwanderungsbewegungen über die Stadtgrenze hinweg sowie Umzüge über die Stadtteilgrenze³), so zeigt sich, dass einzelne Stadtteile – zum Teil sehr stark – an Bevölkerung zunehmen, während eine große Zahl an Stadtteilen Bevölkerung verliert. Die Gründe dafür sind vielfältig und können an dieser Stelle nicht umfänglich dargestellt werden (u.a. Mietpreise, Wohnraumangebot, Wohnungsneubau, Standortpräferenzen, Infrastrukturausstattung, Erreichbarkeit, Image). Auch gibt es Schwerpunkte der Neubautätigkeit, wofür es ebenso vielfältige Gründe gibt (Bodenpreise, verfügbare Flächen, Standorte von Konversionsflächen, Nachfrage, Investorenentscheidungen etc.).

Für das hier behandelte Thema ist relevant, dass sich der Zuwachs und die Abnahme der Zahl der Einwohner sowie der Neubau von Wohnungen auf bestimmte Stadtteile konzentriert, was wiederum Auswirkungen auf die sozialräumliche Entwicklung und Differenzierung der Stadt und der Stadtteile hat. Umzüge gelten in urbanen Räumen als Motor von Segregation, da die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur kleinräumig vor allem durch umziehende Haushalte entstehen (Heye/Odermatt 2006: 52), die wiederum durch das ggf. neu entstandene Wohnungsangebot (freiwillig oder unfreiwillig) in ihrer Umzugsbewegung beeinflusst werden.

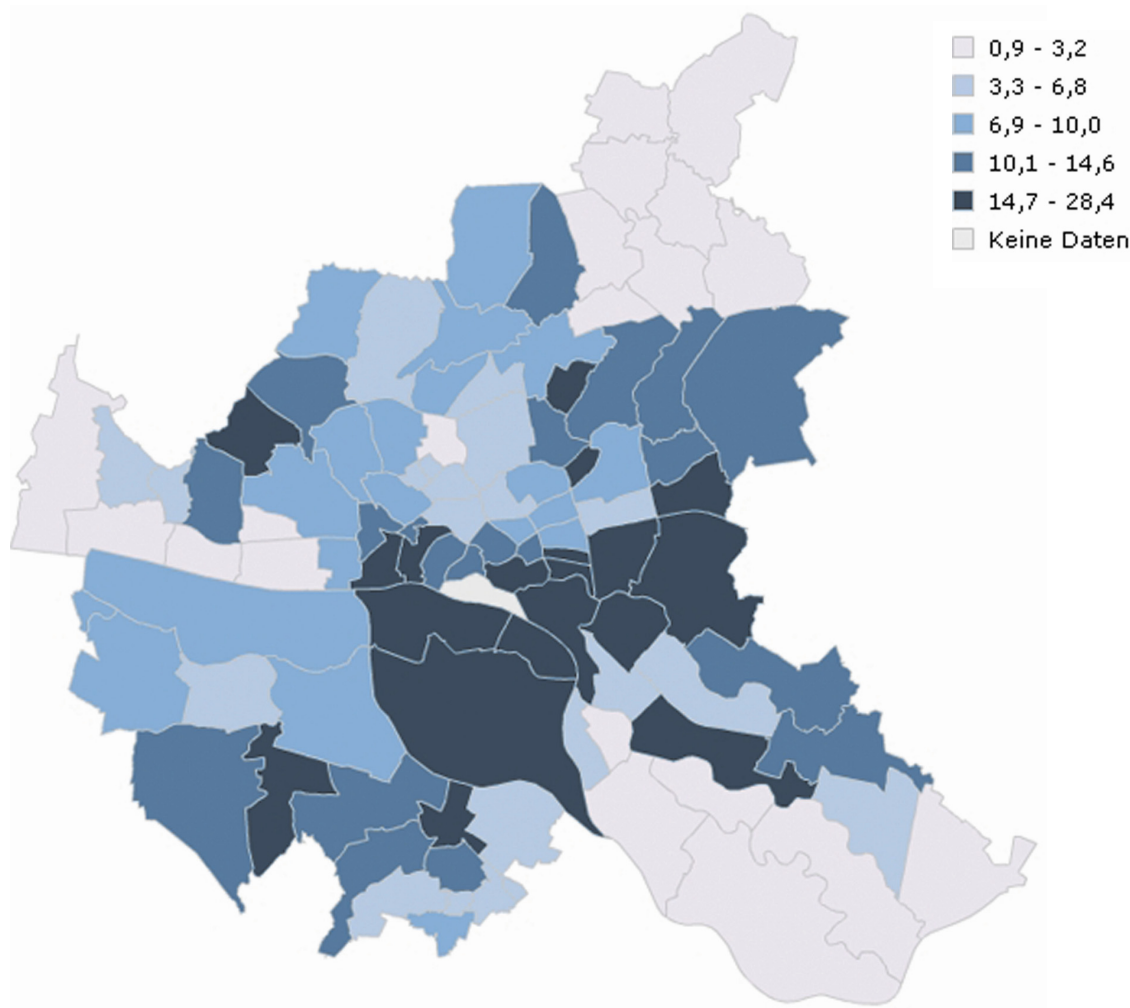
² <http://www.statistik-nord.de/index.php?id=1273>

³ Jährlich ziehen rund 100.000 Personen im Stadtgebiet um (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2009a: 1).

Wanderungsmotive und -bewegungen lassen sich nicht unbedingt auf Segregationsprozesse zurückführen. Um nun Aussagen zur sozialräumlichen Differenzierung und Segregation Hamburgs treffen zu können, müssen Daten zur Bevölkerungs- und Sozialstruktur in die Betrachtung mit einbezogen werden. Stellvertretend hierfür wird nachfolgend der Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II an der Gesamtbevölkerung sowie das durchschnittliche Einkommen je Steuerpflichtigen dargestellt. Anhand dieser Daten können soziale Probleme bzw. Ungleichheiten räumlich sichtbar gemacht und verortet werden (vgl. Abb. 1 und 2).

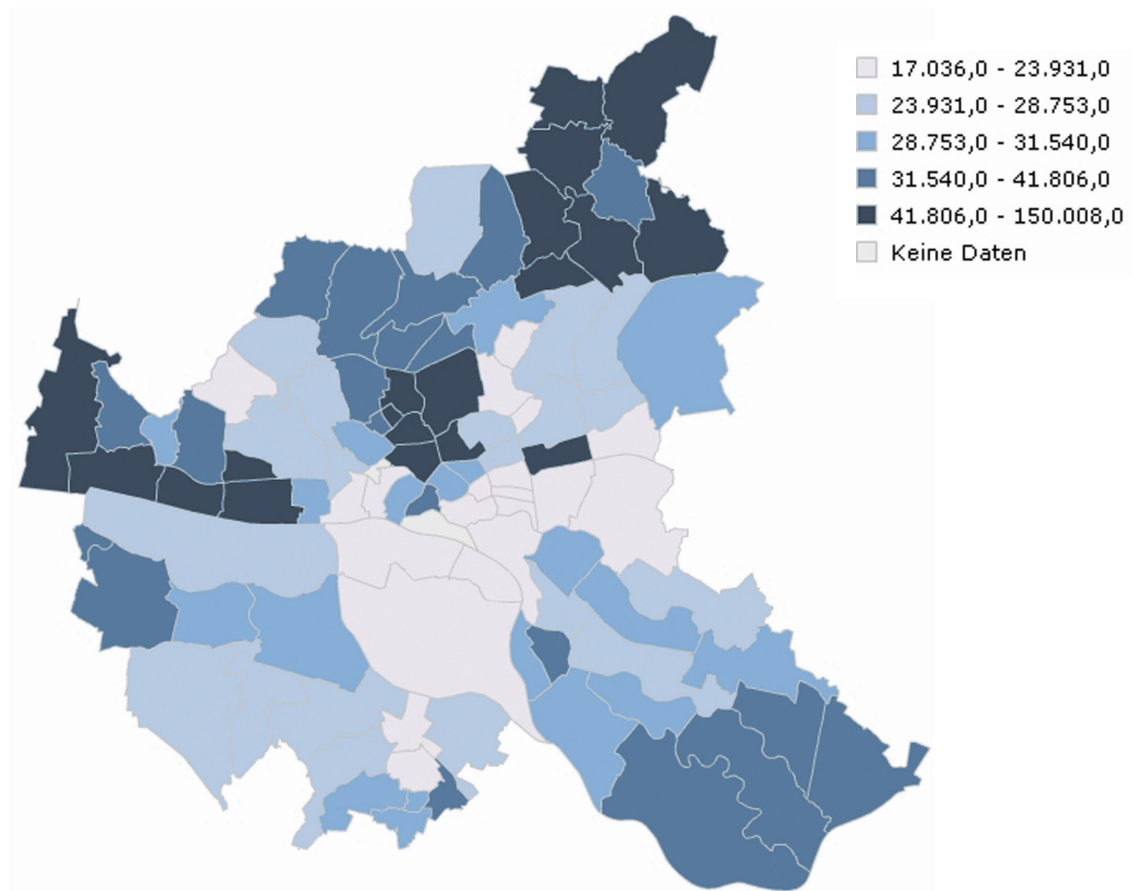
Wie diese Abbildungen zeigen, kristallisieren sich Gebiete heraus, in denen sich soziale Problemlagen konzentrieren. Dies trifft vor allem für Gebiete südlich der Elbe, in Stadtteilen wie Wilhelmsburg, Veddel und Harburg, sowie in einem Streifen östlich der City bis zum Stadtrand (u. a. in Rothenburgsort, Hammerbrook, Billbrook, Hamm, Horn, Billstedt, Jenfeld), in einzelnen nördlichen Stadtteilen wie Dulsberg, Barmbek und Steilshoop, den innerstädtischen/zentralen Stadtteilen Altona und St. Pauli sowie in äußeren Stadtteilen wie Lurup und Allermöhe zu. Dabei handelt es sich überwiegend um Stadtteile mit dominanten Großwohnsiedlungen mit einem hohen Anteil an sozialem Wohnungsbau und um einige Altbau- und Arbeiterviertel mit sogenannten Mietskasernen.

Abb. 1: Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II an der Gesamtbevölkerung (März 2009) nach Stadtteilen



Quelle: http://www.statistik-nord.de/fileadmin/download/Stadtteil_Profile/atlas.html

Abb. 2: Durchschnittliches Einkommen je Steuerpflichtigen (Lohn- und Einkommenssteuer) in Euro im Jahr 2004 nach Stadtteilen



Quelle: http://www.statistik-nord.de/fileadmin/download/Stadtteil_Profile/atlas.html

3 Problemfelder und Herausforderungen für die zukünftige Planung und Entwicklung Hamburgs

Folge der beschriebenen Wachstums- und Segregationsprozesse, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der unterschiedlichen Wohnstandortmobilität einzelner Bevölkerungsgruppen stehen, und weiterer gesellschaftlicher Trends, wie sich verändernder Wohnraum- und Wohnstandortansprüche bzw. -bedürfnisse aufgrund von Individualisierung, Heterogenisierung und perspektivisch auch infolge der Alterung, führen zu einem anhaltend hohen Bedarf an neuen sowie bezahlbaren Wohnungen und Wohnformen in allen Teilen der Stadt. Für Hamburg wird für den Zeitraum von 2003 bis 2020 eine Zunahme um circa 65.000 Haushalte zugrunde gelegt. Unter Berücksichtigung des sogenannten Ersatzbedarfs, also der Zahl der zu erwartenden Wohnungsabgänge, ergibt sich daraus für Hamburg ein jährlicher Bedarf von 5.600 neuen Wohneinheiten bis zum Jahr 2020 (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 8), der durch Neubau und Umgestaltung bestehender Wohnungen gedeckt werden muss.

Die Anzahl der in Hamburg zwischen 2005 und 2009 bezugsfertig gewordenen Wohnungen lag lediglich zwischen 3.173 Wohnungen (2007) und 4.278 Wohnungen (2006) (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2010b: 1), und damit unter dem für die nächsten Jahre formulierten jährlichen Neubaubedarf.

Der Mangel an Wohnraum infolge des Bevölkerungswachstums und des Anstiegs an Singlehaushalten bei gleichzeitig unzureichendem Wohnungsneubau ist einer der Gründe, weshalb der Hamburger Wohnungsmarkt seit einigen Jahren äußerst angespannt ist und die Mieten kontinuierlich ansteigen. Laut F+B Marktmietenindex 2010 war eine Erhöhung der Mieten in Hamburg um 3,45 % im Vergleich zum Vorjahresindex zu verzeichnen. Nach einer Studie von empirica steigt die Miete bei Mieterwechsel um durchschnittlich 7 % an (F+B 2011; empirica 2011).

Parallel zum allgemeinen Mietenanstieg hat sich ein in den letzten Jahren bereits festzustellender Prozess der Ausdifferenzierung der Mieten, der sich in einem überproportionalen Anstieg in guten Wohnlagen und gefragten Quartieren – in erster Linie innerstädtische Stadtteile und Altbauquartiere – widerspiegelt, verstärkt fortgesetzt. Da aufgrund der begrenzten Möglichkeiten in diesen präferierten innerstädtischen Gebieten die Schaffung zusätzlichen Wohnraums zur Befriedigung der Nachfrage nicht möglich ist, steigen weniger die Einwohnerzahlen, sondern die Preise massiv an (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 11).

Dieser Preisanstieg in weiten Teilen der inneren Stadt führt zu einer einkommensbezogenen Segregation: Es findet eine Verdrängung von einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen aus diesen innerstädtischen Gebieten statt, wenn bei frei werdenden Wohnungen einkommensstärkere Gruppen zuziehen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 11).

Folge des angespannten Wohnungsmarktes bei gleichzeitigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozessen ist demnach, dass sich die oben beschriebenen Unterschiede der Bevölkerungs- und Sozialstruktur in den einzelnen Gebieten verschärfen, wenn es unter anderem durch die Verdrängungsprozesse zu einer weiteren Konzentration von einkommensschwachen Haushalten in einzelnen Stadtteilen kommt, die teilweise bereits durch städtebauliche, Verkehrs-, Umwelt- und soziale Probleme geprägt sind. Das bedeutet, dass eine der entscheidenden Einflussgrößen, die die Segregation und damit die Herausbildung benachteiligter Gebiete verhindern oder abmildern kann, die Wohnungspolitik der Stadt ist.

Zu der Problematik der steigenden Mieten bei angespanntem Wohnungsmarkt mit den entsprechenden Folgen für die Wohnstandortwahl bestimmter einkommensschwacher Haushalte kommt das Problem des Auslaufens der Belegungsbindungen. Bei rund 30.000 Wohnungen von gegenwärtig rund 100.000 Sozialwohnungen (Wohnungen mit Sozialbindungen) (Stand 2009) laufen die Bindungen bis zum Jahr 2020 aus. Aufgrund des Fehlens sowohl von Investoren als auch von Flächen wird es nicht möglich sein, das Auslaufen der Bindungen durch gleichzeitige Begründung neuer Bindungen im Neubau oder im Rahmen von Modernisierungen im gleichen Umfang aufzufangen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 14).

4 Wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Ansätze der Stadt Hamburg zur Begegnung des hohen Wohnraumbedarfs und der Segregationstendenzen

Um dem hohen Wohnraumbedarf und den veränderten Wohnraumansprüchen zu begegnen, der Suburbanisierung entgegenzuwirken und um zur Stabilisierung und positiven Entwicklung von benachteiligten Stadtquartieren beizutragen, gibt es in der Stadt verschiedene Ansätze. Zum einen betreffen diese den Wohnungsneubau, vor allem von preisgünstigem, gefördertem Wohnraum. Zum anderen zielen sie auf die Abschwächung der Segregationsfolgen durch integrierte Stadt(teil)entwicklung.

4.1 Wohnungsneubau

Um der anhaltend hohen Nachfrage nach (bezahlbarem) Wohnraum zu begegnen und damit dem öffentlichen Versorgungsauftrag nachzukommen, hat der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg im Jahr 2009 einen Wohnungsbauentwicklungsplan beschlossen, der gewissermaßen das Grundlagendokument für die zukünftige Wohnungspolitik und Wohnungsbauförderung der Stadt darstellt. Die aktuelle Nachfrage bei Miet- und Eigentumswohnungen konzentriert sich auf die beliebten innerstädtischen Stadtteile und führt zu überproportionalen Mietpreissteigerungen. Somit müssen neue Flächenpotenziale für Wohnungsbau an besonders nachgefragten Standorten geschaffen werden und andere Standorte so aufgewertet werden, dass sie vom Markt akzeptiert werden. Um den beschriebenen Segregationstendenzen entgegenzuwirken, wäre aber eine Wohnungsbauentwicklung in allen Quartieren der Gesamtstadt erforderlich. Denn der Neubau von Wohnungen in benachteiligten Quartieren kann dazu führen, dass bisher nicht im Quartier vertretene Gruppen zuziehen bzw. Angebotsdefizite für die im Quartier lebende Bevölkerung abgebaut werden, was wiederum zur stärkeren Durchmischung und Verbesserung der Sozialstruktur des Gebiets beitragen kann.

Die Wohnungsbauförderung soll einen substanziellen Anteil des zukünftigen Wohnungsbauvolumens in Hamburg ausmachen. Der Anteil des öffentlich geförderten Wohnungsbaus soll in Zukunft bei 20–30% des gesamten Wohnungsbauvolumens in Hamburg liegen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 11, 17). Die geförderten Wohnungen sollen zwar Bevölkerungsgruppen mit niedrigerem Einkommen vorbehalten bleiben, jedoch liegt derzeit fast die Hälfte der Hamburger Mieterhaushalte unterhalb dieser Einkommensgrenze (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 11, 12).

Der Neubau von Wohnungen wird mithilfe der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt gefördert, die als Förderbank der Freien und Hansestadt Hamburg zinsgünstige Baudarlehen und Aufwendungszuschüsse gewährt.⁴ Die mit Mitteln der Hamburger Wohnungsbauprogramme geschaffenen bzw. öffentlich geförderten Wohnungen unterliegen während der gesamten Förderlaufzeit Belegungs- und Mietpreisbindungen.

Die Förderung konzentriert sich auf Wohnraum für Familien, Studenten, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen. Zudem werden Bauvorhaben mit besonderem Quartiersbezug sowie der Wohnungsbau durch Umbau, Ausbau und Erweiterung gefördert (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 11, 12; Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2010: 5).

⁴ (<http://www.wk-hamburg.de/index.php?id=144>)

Die Förderung jedes dieser Programmsegmente leistet einen Beitrag zur Schaffung nachfragegerechten Wohnraums, womit das Angebotsdefizit der „wachsenden Stadt“ – auch bezogen auf die unterschiedlichen Bedarfe bzw. Bedürfnisse der verschiedenen Nachfrager – abgebaut wird. Zur Abschwächung der Segregationstendenzen, die unter anderem auf die anhaltend hohe Nachfrage bei gleichzeitiger Wohnungsknappheit und damit verbundenen Mietpreissteigerungen zurückzuführen sind, können vor allem die Förderung familiengerechter, preisgünstiger Mietwohnungen⁵ und die „besondere Quartiersentwicklung“⁶ beitragen.

Um eine bessere soziale Durchmischung zu erreichen, sollte sich der Neubau geförderter Wohnungen nicht nur auf einzelne und/oder bereits benachteiligte Stadtquartiere konzentrieren. Zur Vermeidung der Überforderung von Nachbarschaften muss geförderter Wohnungsbau zur Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen und mit dem Ziel der Abschwächung der Segregationstendenzen auch in anderen (innerstädtischen) Gebieten stattfinden. Eine Durchmischung der sozialen Bevölkerungsstruktur kann zudem durch eine gezielte Belegungssteuerung erreicht werden (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 14).

Zusätzlich zur Schaffung von Belegungsbindungen durch Neubau- und Modernisierungsförderung soll zukünftig auch die Möglichkeit bestehen, im ungebundenen Mietwohnungsbestand zusätzlichen günstigen Wohnraum zu aktivieren, indem Belegungsbindungen angekauft werden. Der Vermieter erhält einen Mietausgleich (Differenz zwischen Markt- und Fördermiete) (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 19, 20). So kann nicht nur zur Wohnraumversorgung von Menschen mit geringem Einkommen beigetragen, sondern auch Segregationstendenzen in Quartieren mit starken Aufwertungspotenzialen entgegengewirkt werden.

Ein Beitrag zur sozialen Mischung bzw. zur Vermeidung homogener Sozialstrukturen in den Stadtteilen soll auch durch die gebietsbezogene Freistellung von Belegungsbindungen geleistet werden (Vermietung der Wohnungen auch an Interessenten mit einem Einkommen oberhalb der Einkommensgrenzen), ohne dass Ausgleichszahlungen geleistet werden müssen. Dadurch können Bewohner mit höherem Einkommen in diese Gebiete zuziehen und damit zu einer positiven Veränderung der Sozialstruktur beitragen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 14 f.).

4.2 Integrierte Stadtteilentwicklung

Neben Aktivitäten im Wohnungsbau bedarf es zudem der Stabilisierung und Aufwertung bereits benachteiligter Stadtquartiere. Sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die klassischen Einzel-Instrumentarien der Städtebauförderung, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik dafür alleine nicht ausreichend sind. Vielmehr bedarf es integrierter Handlungsansätze, die neben der behutsamen Stadterneuerung und baulichen Aufwertung auch soziale, kulturelle, beteiligungs- und beschäftigungsorientierte Maßnahmen und Strategien umfassen, die zeitgleich umge-

⁵ Ziel dieses Programmsegments ist u. a. die Ausweitung des Angebots von preisgünstigen Mietwohnungen für die Zielgruppen der Hamburger Mietwohnraumförderung entsprechend § 2 Absatz 1 Satz 1 HmbWoFG. Der Anteil der familiengerechten Wohnungen mit mindestens drei bzw. vier Zimmern am geförderten Bauvorhaben muss bei mindestens 50 % liegen (Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2010: 8).

⁶ Dieses Programmsegment dient der Förderung des Mietwohnungsneubaus in Quartieren, in denen ohne Förderung kein Mietwohnungsneubau stattfinden würde, in denen aber aus stadtentwicklungspolitischen Gründen Mietwohnungsneubau wünschenswert ist. Gefördert werden Bauvorhaben sowie Baulückenschließungen auf innerstädtischen Flächen, in Sanierungsgebieten, in Gebieten der Integrierten Stadtteilentwicklung (s. u.) und in Gebieten mit vergleichbaren Lagen (Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt 2010: 10).

setzt werden (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 3, 45). Um diesen hohen Anforderungen einer ganzheitlichen Entwicklungsstrategie für benachteiligte Stadtgebiete zu entsprechen, hat die Stadt Hamburg im Jahr 2009 das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) aufgelegt, das baulich-städtebauliche Stadterneuerung und soziale Stadtteilentwicklung (mit investiven und nichtinvestiven Maßnahmen) zusammenführt und die verschiedenen ressortspezifischen Ansätze und Ressourcen bündelt (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 3, 45). Vorrangiges Ziel des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung ist es, die Lebensbedingungen der Menschen in benachteiligten Quartieren spürbar und dauerhaft zu verbessern (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009b: 45). Hierzu sollen, unter Beteiligung der Bevölkerung und der lokalen Akteure, Projekte vor Ort entwickelt und umgesetzt werden.

Die Förderung erfolgt in vorher festgelegten Fördergebieten. Dadurch soll die Wirksamkeit der Maßnahmen erhöht und der Mitteleinsatz effektiver gestaltet werden. Neben einer gebietsbezogenen und problemorientierten Zusammenführung verschiedener Handlungsfelder sind die Beteiligung, Aktivierung und Vernetzung der Öffentlichkeit ein wesentlicher Bestandteil der Integrierten Stadtteilentwicklung.

Das besondere an diesem Programm im Vergleich zu den bisherigen Programmen der Stadt („Pilotprogramm zur Armutsbekämpfung“ 1993–1997, „Soziale Stadtteilentwicklung“ 1998–2004, „Aktive Stadtteilentwicklung“ 2005–2008, Quartiersoffensive „Lebenswerte Stadt Hamburg“ 2007) sind ressortübergreifende Organisations-, Kommunikations- und Managementstrukturen, neue Verfahrensabläufe und die Einführung von Instrumenten zur Programmsteuerung (Controlling, Evaluierung, Sozialmonitoring).

Die politischen Vorgaben für das Programm – seine grundlegenden Ziele und Strategien – trifft die Senatskommission für Integrierte Stadtteilentwicklung (SENKO). Auf der Programmebene wird die Steuerung der Integrierten Stadtteilentwicklung vom Leitungsausschuss zur Programmsteuerung (LAP) wahrgenommen. Auch die Leitstelle Integrierte Stadtteilentwicklung (LIS) des Amts für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung (WSB) der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) nimmt Aufgaben der gesamtstädtischen Steuerung des Programms wahr (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009b: 62). Die Gesamtverantwortung für die Durchführung und das operative Management der Maßnahmen, Projekte und Aktivitäten des Programms liegt bei den Bezirksämtern. Bei ihnen liegt die Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung der Gebietsentwicklungsprozesse in ihren jeweiligen Fördergebieten (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009b: 64).

In jedem Fördergebiet wird ein Gebietsmanagement für die operative Programmumsetzung eingerichtet. Das Gebietsmanagement umfasst den gesamten Steuerungsprozess zur Integration der verschiedenen Politik- und Handlungsfelder, zur Vernetzung lokaler Strukturen und Akteure sowie zur Umsetzung einer integrierten Entwicklungsstrategie. Es ist ein sozialräumlich organisiertes Handlungssystem, das sich im Kern aus der Bezirksverwaltung (lokale Verwaltungsebene mit Gebietskoordinatoren⁷), den Gebietsentwick-

⁷ Gebietskoordinatoren der Bezirksämter koordinieren die laufende Arbeit zwischen den verschiedenen Dezernaten und Fachämtern im Bezirksamt und sind vor allem zentrale Ansprechpartner sowohl für die Gebietsentwickler als auch die Akteure im Quartier. Die Gebietskoordinatoren sind für die laufenden Geschäfte der Gebietsentwicklung, die Durchführung des laufenden Controllings und die erforderlichen Rückkopplungsprozesse aus der Verwaltung und in die Verwaltung zuständig (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009b: 46).

lern⁸ (intermediäre Ebene) und den Organisationen im Quartier wie dem Stadtteilbüro und dem Stadtteilbeirat (Gebietsebene) zusammensetzt. Die Einrichtung des Gebietsmanagements, die Auswahl seiner Mitglieder sowie die Auswahl und Berufung des Gebietsentwicklers obliegen den Bezirksverwaltungen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009b: 45 ff.).

Integrierte Entwicklungskonzepte sind ein wesentliches Steuerungs- und Koordinierungsinstrument der integrierten Stadtteilentwicklung. Sie liefern für die Gebietsentwickler und die Gebietsmanagements die zentrale Orientierung für die Prozesssteuerung, Projektentwicklung und Mittelbündelung. Für die Fachbehörden sind die Integrierten Entwicklungskonzepte die Basis für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel. Sie sind sowohl für die Bezirksämter als auch für die programmsteuernde Behörde die entscheidende Grundlage für die Mittelbeantragung, -bewilligung und -kontrolle sowie ein Planungsinstrument, um die Programmziele in den Gebieten umzusetzen, die Prozesse entsprechend zu steuern und zu überprüfen sowie die Ergebnisse und Wirkungen zu evaluieren (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009b: 49).

Die Aufstellung eines Integrierten Entwicklungskonzepts steht am Anfang des Gebietsentwicklungsprozesses und stellt dessen Handlungsgrundlage dar. Es wird unter aktiver Beteiligung der Öffentlichkeit, der Bürger und der Akteure vor Ort und in einer ressortübergreifenden Kooperation erarbeitet, zwischen allen zuständigen Fachbehörden und dem jeweiligen Bezirksamt abgestimmt und spiegelt damit einen Konsens der Akteure in den Fördergebieten wider. Das Integrierte Entwicklungskonzept wird fortlaufend weiterentwickelt und fortgeschrieben und ist damit prinzipiell unabgeschlossen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009b: 49 f.).

Gegenwärtig sind über 40 Gebiete als Fördergebiete auf Grundlage der bisherigen Programme der sozialen Stadtteilentwicklung und Stadterneuerung ausgewiesen. Ein Teil dieser Fördergebiete wird in das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung übergeleitet, bei anderen Gebieten wiederum läuft die Förderung in naher Zukunft aus und sie werden bei Bedarf zu sogenannten Verstetigungs- bzw. Nachsorgegebieten.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Die Anforderungen an die Planung und Entwicklung der „wachsenden und segregierenden Stadt“ Hamburg sind äußerst vielfältig. Zum einen führen der Zuzug in die Stadt (v. a. junger Menschen in der Ausbildungsphase und Berufseinsteiger) sowie die veränderten Ansprüche und Anforderungen an modernen, altengerechten, barrierefreien, individuell angepassten Wohnraum aufgrund der fortschreitenden Individualisierung, Heterogenisierung, Alterung und Ausdifferenzierung der Lebensstile zu einem anhaltend hohen Wohnraumbedarf. Daraus ergibt sich für die zukünftige Stadtplanung und -entwicklung sowie die Wohnungspolitik Hamburgs die Aufgabe, neuen, bedarfsgerechten, ausreichenden und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, um die Nachfrage zu befriedigen und die Suburbanisierung abzubremsen. Vor diesem Hintergrund ist im Jahr 2009 der Wohnungsbauentwicklungsplan entstanden, der von einem jährlichen Neubaubedarf in Höhe von 5.000 bis 6.000 Wohneinheiten als Orientierungsrahmen ausgeht. Diese Zielzahl ist die Grundlage für die zukünftigen wohnungspolitischen Weichenstellungen und Ent-

⁸ Die Gebietsentwickler sind zuständig für die zentralen praktischen Entwicklungs-, Koordinations-, Vermittlungs- und Vernetzungsaufgaben im Fördergebiet und sind Bindeglied zwischen Gebiet und Verwaltung. Sie tragen Impulse in das Quartier, treiben die Prozesse voran, steuern sie, tragen die Wünsche und Ideen der Bewohner aus dem Quartier zusammen und bündeln sie (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009b: 46).

scheidungen, insbesondere für die Schaffung von Baurecht und die Bereitstellung von Bauland (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 9).

Zum anderen ist aufgrund der Wohnraumverknappung und des Anstiegs der Mieten, v. a. in bestimmten innerstädtischen Quartieren, ein wachsender Mangel an preiswerten Wohnungen zu beobachten, wodurch die Wohnstandortwahlmöglichkeiten bzw. die Wohnstandortmobilität bestimmter Bevölkerungsgruppen einkommensbezogen eingeschränkt wird. Einer durch die ökonomischen Transformationsprozesse bedingten wachsenden Zahl von Haushalten, deren Einkommenssituation keine adäquate Versorgung mit Wohnraum am normalen Wohnungsmarkt zulässt, steht ein eher schrumpfendes Angebot preiswerter Wohnungen gegenüber (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 44, 45). Dies hat zur Folge, dass Menschen mit geringem Einkommen und fehlenden finanziellen Möglichkeiten dazu „gezwungen“ werden, in bereits benachteiligte Quartiere zu ziehen bzw. dort zu verbleiben, da die Mieten hier im Vergleich eher moderat sind (u. a. weil es sich vielfach um Sozialwohnungen bzw. geförderten Wohnraum handelt). Im Gegenzug dazu werden Menschen, deren finanzielle Möglichkeiten dies zulassen, aus diesen Quartieren wegziehen bzw. sie als Wohnstandort meiden. Durch diese selektive Mobilität kommt es zur Konzentration marginalisierter Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtquartieren. Hier muss die Stadt durch entsprechende Wohnungspolitik (gerade vor dem Hintergrund der Abnahme der Belegungsbindungen in den kommenden Jahren) gegensteuern.

Es muss Ziel zukünftiger wohnungspolitischer Entwicklungsstrategien sein, in allen Teilen der Stadt preiswerten (geförderten) Wohnraum für die Menschen zu erhalten bzw. zu schaffen, die sich wegen eines zu geringen Einkommens am Markt – gerade aufgrund der großen Konkurrenz – nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Um dies zu erreichen, soll der Anteil des öffentlich geförderten Wohnungsbaus in Zukunft bei 20–30% des gesamten Wohnungsbauvolumens in Hamburg liegen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 11, 17). Zudem sollen neue Belegungs- und Mietpreisbindungen im bisher ungebundenen Wohnungsbestand durch Ankauf und Ausgleichszahlungen an die Vermieter geschaffen werden. Gleichzeitig sollen Wohnungen von Belegungs- und Mietpreisbindungen freigestellt werden. All dies soll zur Vermeidung von homogenen Sozialstrukturen in Quartieren beitragen.

Neben wohnungspolitischen Strategien zur Schaffung eines ausreichenden und ausgeglichenen Wohnungsangebots für alle Bevölkerungsschichten in allen Teilen der Stadt bedarf es gleichzeitig der Förderung benachteiligter Stadtquartiere durch speziell ausgerichtete Stadtentwicklungsprogramme. Die Erfahrungen aus verschiedenen Vorgängerprogrammen aufgreifend, hat die Stadt Hamburg im Jahr 2009 das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung eingeführt. Dieses fasst die bisherigen Einzelprogramme der Stadtteilentwicklung und Stadterneuerung unter einem Dach zusammen. Es bündelt und koordiniert die verschiedenen ressortspezifischen Ansätze und Ressourcen, wobei die Förderung gebietsbezogen erfolgt. Dadurch soll die Wirksamkeit der Maßnahmen erhöht und der Mitteleinsatz effektiver gestaltet werden. Das Besondere an diesem Programm sind die neuen ressort- und behördenübergreifenden Organisations-, Kommunikations- und Managementstrukturen, die Einführung neuer Verfahrensabläufe sowie des Controllings, der Evaluierung und des Sozialmonitorings zur Programmsteuerung.

Sowohl der Wohnungsbauentwicklungsplan als auch das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung sind verhältnismäßig jung. Somit wird es erst in einigen Jahren möglich sein, eine Bilanz über deren Auswirkungen bzw. Erfolge zu ziehen und die ers-

ten Ergebnisse bzw. die Zielerreichung zu bewerten, Hemmnisse und Erfolgsfaktoren zu identifizieren sowie Verbesserungsbedarfe zu formulieren.

Erst dann wird sich zeigen, ob die Zielzahlen im Wohnungsneubau insgesamt sowie der geförderten, preiswerten Wohnungen regelmäßig erreicht wurden, ob dadurch eine soziale Mischung und Heterogenisierung der Sozialstruktur in den Gebieten eingetreten ist und ob die Segregation bzw. die Segregationsfolgen abgeschwächt wurden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass nicht nur die Zahl der entstandenen, preiswerten (geforderten) Wohnungen relevant ist, sondern, im Sinne des Ziels der Abschwächung der sozialräumlichen Entmischung, auch deren Standorte.

Es ist allerdings bereits jetzt zu vermuten, dass die Zielgröße von etwa 5.600 neuen Wohneinheiten pro Jahr nicht ohne Weiteres erreicht wird, wenn man sich die geringeren Neubauzahlen der vergangenen Jahre anschaut. Dies hat unterschiedliche und vielfältige Gründe (Flächenverfügbarkeit, Bodenpreise, Investorenentscheidungen etc.), die es in Zukunft zu ermitteln und abzubauen gilt, will man die Ziele erreichen.

Um zu erreichen, dass nicht nur Wohnungsneubau für das höherpreisige Segment stattfindet, sondern auch ein Beitrag zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums geleistet wird, hat Hamburg ein neues Verfahren bei der Vergabe städtischer Grundstücke an Private zum Wohnungsneubau eingeführt. Mehr als die Hälfte der Mietwohnungsbauförderung findet in Hamburg auf städtischen Grundstücken statt. Die Vergabe städtischer Grundstücke für den Wohnungsbau erfolgt über ein Gebotsverfahren. Damit Vorhaben des geförderten Mietwohnungsbaus dabei Berücksichtigung finden, wurde das Gebotsverfahren modifiziert. Bei der Vergabe von Grundstücken ist bei der Gesamtbewertung des Gebots in erster Linie die Konzeptqualität (70 %) und nicht der Preis (30 %) maßgebend (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009a: 13).

Auch wird sich erst nach einigen Jahren zeigen, inwieweit die neuen RISE-Strukturen zur behördenübergreifenden Zusammenarbeit im Sinne eines integrierten, gebietsbezogenen Förderansatzes auch praktische Verhaltensänderungen und ein Abrücken von Fachzuständigkeiten, hin zu einer gemeinsamen Strategie der verschiedenen Stellen bewirken. Gemeinsame Lernprozesse sind notwendig. Ein zentrales Element, das hier einen Beitrag leisten kann, ist der regelmäßig stattfindende bezirkliche Koordinierungskreis, in dem sich Vertreter der Fachbehörden, der Fachämter, Gebietsentwickler und ggf. Akteure aus dem Gebiet treffen und sich über die Prozesse vor Ort austauschen und diskutieren. Dadurch wird gewährleistet, dass sämtliche Stellen von Anfang an in den Gebietsentwicklungsprozess einbezogen werden, dass sie entsprechend ihre Interessen formulieren können und diese in den Prozess integriert werden.

Dass Hamburg mit RISE auf dem richtigen Weg ist, zeigt sich auch daran, dass mittlerweile auch Berlin einen vergleichbaren Handlungsansatz gewählt hat. In einem quartiersübergreifenden Ansatz sollen die Mittel verschiedener Ressorts in den „Aktionsräumen plus“ gebündelt werden. Es heißt, „die Rahmenstrategie der sozialen Stadtentwicklung will Strukturen einer transparenten ebenen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit schaffen und so die lokale Ebene und ihre Akteure besser einbinden“.⁹

⁹ Zitat aus der Veranstaltungsankündigung „Neue Wege der Städtebauförderung in Berlin. Aktionsräume plus und Rahmenstrategie soziale Stadtentwicklung“ am 01.10.2010 in Berlin (vgl. http://www.biwak-ev.de/?Durchgef%FChrte_Veranstaltungen:Programm_2010%2C_2._Halbjahr:Neue_Wege_der_St%E4dtebauf%F6rderung_in_Berlin).

Abschließend bleibt zu bemerken, dass es eine schwierige Aufgabe sein wird, die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ansätze hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und ihres Erfolges zu bewerten, da sich diese – bezogen v. a. auf die Minderung bzw. Verhinderung der sozialen Spaltung der Stadt – nicht nur in Zahlen abbilden lassen, sondern alternativer Bewertungsverfahren bedürfen. Diese gilt es in Zukunft zu entwickeln.

Literatur

- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Wohnen und Bauen in Zahlen 2009/2010. Berlin. Online unter: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/55188/publicationFile/25487/wohnen-und-bauen-in-zahlen-2009-2010.pdf> (letzter Zugriff am 29.03.2011).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009a): DS Drucksache 19/2995 (Haushaltsplan 2009/2010, Einzelplan 6 Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Vorlage eines Wohnungsbauentwicklungsplanes und Erhöhung der Verpflichtungsermächtigung bei dem Titel 06.06610.526.02 „Planungsleistungen der Bezirksämter für Maßnahmen der Wachsenden Stadt“ im Haushaltsjahr 2010). Online unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/1586098/data/wohnungsbauentwicklungsplan.pdf> (letzter Zugriff am 29.03.2011).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009b): RISE Drucksache 19/3652 (Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)). Online unter: <https://www.buergerschaft-hh.de/Parldok/Cache/2CF1080E90D48501EC018A0C.pdf> (letzter Zugriff am 29.03.2011).
- empirica (2011): empirica Miet- und Kaufpreisranking im 3. Quartal 2010. Online unter: <http://www.empirica-institut.de/kufa/Ranking-III-2010.xls> (letzter Zugriff am 29.03.2011).
- F+B – Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (2011): F+B-Marktmietindex 2010: Was Wohnen in Deutschland kostet. Online unter: http://www.f-und-b.de/templates/news/HNews_0_36.htm# (letzter Zugriff am 29.03.2011).
- Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (2010): Förderrichtlinie Mietwohnungsneubau 2010. Hamburg. Online unter: http://www.wk-hamburg.de/fileadmin/pdf/download/FoeRi_MietWoNeubau.pdf (letzter Zugriff am 29.03.2011).
- Heye, C.; Odermatt, A. (2006): Einfluss der Umzüge auf die sozialräumlichen Prozesse im urbanen Raum Zürichs. In: disP 167, 4, 52-65
- Lamott, D. (2008): Analyse der Räumlichen Bevölkerungsentwicklung Hamburgs 1995-2005 (Diplomarbeit am Institut für Geographie der Universität Hamburg).
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2009a): Bevölkerungsstand und -entwicklung in den Hamburger Stadtteilen 2008. Hamburg. = Statistische Berichte A I 1-j/08 H.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2009b): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2009/2010. Hamburg.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2010a): Bevölkerung in Hamburg 2010 bis 2030 (Ergebnis der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (KBV)). Hamburg. = Statistische Berichte, A I 8/2010 H.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2010b): Hochbautätigkeit und Wohnungsbestand in Hamburg 2009. Hamburg. = Statistische Berichte F II 1, 2, 4-j/09 H.

<http://www.statistik-nord.de/index.php?id=1273>

http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab4.asp

http://www.statistik-nord.de/fileadmin/download/Stadtteil_Profile/atlas.html

<http://www.wk-hamburg.de/index.php?id=144>

<http://www.hamburg.de/oeffentliche-foerderung/>

Autorin

Dr. rer. pol. Maren **Regener** (Dipl.-Geographin). 2004 bis 2008 Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. in Dresden mit den Forschungsschwerpunkten: Integration von Umweltbelangen in Planungs- und Entscheidungsprozesse, Öffentlichkeitsbeteiligung und Demographischer Wandel, Instrumente des Natur- und Umweltschutzes. Zurzeit Mitarbeiterin bei der Leitstelle Integrierte Stadtteilentwicklung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg.