

Erfolgskriterien und Restriktionen einer nachhaltigen Quartiersentwicklung

Kongress des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW: „Wir im Quartier – Heimat vor der Haustür“

Düsseldorf, 8. Mai 2013

Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft | Ruhr-Universität Bochum (RUB)
Wissenschaftlicher Direktor | Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung an der RUB

Argumentationsgang ^{x)}



- Was ist ein Wohnquartier und warum wird es heute (re)thematisiert?
- „Treiber“ für Quartierslösungen
- Neue Herausforderungen durch soziale Zersplitterungen
- Das Quartier als Handlungsebene: konzeptionell und real
- Handlungsstrategien für Quartiere

^{x)} Dank an **Torsten Bölting** und **Michael Neitzel** (InWIS Bochum) für Diskussionen und Vorschläge

- Demografischer Wandel trägt maßgeblich dazu bei, dass das Quartier als neuer „Ort“ für vernetzte Politiken an Bedeutung gewinnt.
- Umbrüche in der Wirtschaftslandschaft führen zu einem „Reset“ des Quartiers: etwa der Rückgang und Flexibilisierung der Arbeit, neue Technologien (etwa Internet/„Arbeiten zuhause“) führen zu neuen Anforderungen an die Infrastruktur, das Wohnen und das Wohnumfeld.
- Die sich herausbildende neue urbane Ökonomie in Feldern wie Energieeffizienz, Kreativwirtschaft oder integrierte Mobilitätskonzepte erfordert einerseits branchenübergreifende Wertschöpfungsnetzwerke, andererseits eine starke Quartiersorientierung. Allerdings ein Problem: große Vielfalt der Wohnquartiere.
- Auch in anderen Politikfeldern (etwa der Gesundheits- und Pflegepolitik, aber auch der Bildungspolitik) werden die Wohnquartiere als Handlungsebene bedeutsamer.

Das Stadtquartier als „Tatort“

- BMVBS: ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“
- „Der demografische Wandel hat massive Auswirkungen auf die Lebensbedingungen in unseren Städten. Ein grundlegender Umbau ist erforderlich, um städtische Strukturen und Angebote an die künftige Situation anzupassen.
- Die damit verbundenen Veränderungen müssen stets so konzipiert werden, dass sie die Mischung der Generationen und Kulturen fördern und damit auch die Abwanderung ins Umland bremsen.
- Entsprechende Gestaltungsvorhaben stellen die Nutzer in den Mittelpunkt und setzen auf der Ebene des Stadtquartiers an. Für ihre Umsetzung sind integrierte Planungsverfahren bedeutsam....
- Eine nachhaltige Entwicklung erfordert eine Planungs- und Baukultur, die Ressortgrenzen überwindet, auf Akzeptanz und Aktivität vieler Akteure baut und sich nicht scheut, bestehende Regularien infrage zu stellen, wo sie bei der Erreichung der gesteckten Ziele hinderlich sind.“ (2007)

- Der demografische Trend ist eine wesentliche driving force neuer Quartiersprojekte. Die zunehmende Auflösung der traditionellen Großfamilie lässt die Nachfrage nach sozialen Diensten ansteigen (auch wenn Familiennetze noch immer bedeutsam sind).
- Neben Altersheimen werden das eigene Zuhause oder Zwischenlösungen (gemeinschaftliches oder betreutes Wohnen) wichtiger. Dafür müssen aber die Wohnungen adäquat ausgestattet werden: „mitalternde“ Wohnungen mit technischer Assistenz und eine gute soziale Anbindung im Wohnquartier.
- Die große Mehrheit der älteren Bevölkerung will möglichst lange in der eigenen Wohnung verbleiben; Befragungen der über 65-Jährigen sprechen von über 90%.
- Quartiersentwicklung i.S. von Sozial- oder Aktionsraumentwicklung wird vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zum zentralen Thema; sowohl setzt die NRW-Landesregierung mit dem „Landesbüro altengerechte Quartiere“ als auch die Wohnungswirtschaft mit integrierten Wohnquartierskonzepten auf diesen Trend.

Definitionen von Quartier

- Quartier ist **keine fest definierte** Größe, eher ein Bezugsrahmen, der immer wieder neu abgegrenzt werden muss.
- Obwohl der Quartiersbegriff seit Jahrhunderten angewandt wird, ist der Begriff heute ausgesprochen populär.
- In wissenschaftlichen Diskursen wird mit dem Quartiersbegriff versucht, administrative Bezeichnungen wie Bezirk, Orts- oder Stadtteil zu umgehen.
- Quartiersabgrenzungen sind großen wissenschaftlichen Diskursen ausgesetzt, in der Praxis ist dagegen ein gewisser Pragmatismus erforderlich.
- Nach Galster (2001) können Quartiere anhand folgender Kriterien beschrieben werden: Bauliche Charakteristika, Infrastrukturen, Demographische Faktoren, Sozialer Status der Bevölkerung, Umweltfaktoren, Erreichbarkeit etc
- Sinnvolle wiss. **Definition:** „Quartier bezeichnet einen sozialen Raum, der kleiner ist als ein (administrativ abgegrenzter) Stadtteil, aber durchaus vielfältiger sein kann als ein Wohngebiet, das planungsrechtlich nur dem Wohnzweck dient“ (Alisch 2002, 60).

Zusammengefasst zeigen die vorgestellten Definitionen auf, dass ein Quartier:

- **keine** fest definierte Größe hat, aber überschaubar ist (ein Dorf in der Stadt),
- auf räumlichen und kulturell-sozialen Gegebenheiten basiert (u.a. lokale Identität, hohe Interaktionsdichte, informelle Aktivitäten bspw. in Vereinen),
- sich durch eine eigenständige städtebauliche, infrastrukturelle und soziale Vielfalt auszeichnet und
- ebenso heterogen sein kann wie die Bewohnerschaft.

Arbeitsdefinition: „Ein Quartier ist ein kontextuell eingebetteter, durch externe und interne Handlungen sozial konstruierter, jedoch unscharf konturierter Mittelpunkt-Ort alltäglicher Lebenswelten und individueller sozialer Sphären, deren Schnittmengen sich im räumlich-identifikatorischen Zusammenhang eines überschaubaren Wohnumfeldes abbilden“ (Schnur 2008, 40).

- In den letzten Jahren haben sich neue Polarisierungstendenzen zwischen den Wohnquartieren ausgebreitet. In Nordrhein-Westfalen hat sich ein auch neuer **Eigentübertyp** auf den Wohnungsmärkten („Neue Finanzinvestoren“) etabliert. Nach Schätzungen sind mehr als 445.000 Wohnungen in der Hand von Finanzinvestoren (insbes. im Ruhrgebiet/Rheinland). betroffen.
- Damit geht – nach Aussage der Enquetekommission des Landtages – „eine mangelnde Instandhaltungsleistung dieser Eigentümergruppe in einigen Quartieren einher. Die betroffenen Kommunen sind dadurch mit erheblichen Problemen konfrontiert. Konstituierendes Element dieses Geschäftsmodelles ist es, dass in diesen Wohnungen lebende SGB-Empfänger als vergleichsweise sichere Mietinnahmequelle eingeplant werden. Die Träger der Grundsicherung garantieren kontinuierliche Mietzahlungen. So wird ein Teil der von den Kommunen aufzubringenden Finanzleistungen für die Kosten der Unterkunft von Transferleistungsempfänger zum Ertragskalkül der Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen“ (Enquetekommission 2013, S. 24).

- Die Landesregierung hat im Februar 2013 festgelegt, wonach
- „die *Quartiere* demografiefest und sozial adäquat weiter zu entwickeln (sind), um Segregationsprozessen entgegen zu wirken,
- die Entwicklung und Erneuerung von *Wohnquartieren* durch Neuschaffung von qualitativem, energieeffizientem und barrierefreiem Wohnraum zu unterstützen und
- maßnahmenorientierte und kooperativ entwickelte kommunale wohnungspolitische Handlungskonzepte für eine zukunftsfeste *Quartiersentwicklung* zu nutzen“
- Kommunen müssen nicht nur eine zukunftsfähige Wohnraumversorgung entwickeln, sondern auch wohnungspolitische Handlungskonzepte umsetzen.
- Reaktion auf sichtbare Probleme in den Kommunen (bspw. Anhäufung von „Schrottimmobilien“ und das „Abrutschen“ von ganzen Quartieren).
- Gleichzeitig: Städtebauförderung wurde vom Bund zurückgefahren.

Unterstützungsfunktion für die Kommunen

- Der gut gemeinte Förderbaustein der Quartiersentwicklung ist zunächst mal kein Selbstläufer. Nicht alle NRW-Kommunen werden ihn nutzen können. Vielfach fehlen ganz einfach die Bordmittel der Verwaltung, solche Konzepte selbst zu erstellen oder extern erstellen zu lassen
- Es sollte vermieden werden, dass das Wohnraumförderprogramm nicht noch einmal vollständig abgerufen wird. Gelänge es, die für die Finanzierung des Wohnraumförderungsprogramms in 2012 nicht benötigten Entflechtungsmittel (26 Mio. € von 79 Mio. €) für solch sinnvolle Förderimpulse umzuwidmen, wäre vielen Akteuren auf der kommunalen Ebene sehr geholfen.
- Das gilt nicht nur für die Erstellung von Konzepten, sondern auch die Förderung sonstiger nicht rentierlicher Maßnahmen wie Moderatorentätigkeiten und Netzbildungen im Quartier, für die weder Kommunen noch Wohnungsunternehmen Budgets zur Verfügung haben.
- Standortanalysen und strategische Empfehlungen müssen z.T. extern durch wissenschaftliche Institute erarbeitet werden.

- Der Ausgangszustand eines Quartiers im Hinblick auf die genannten Dimensionen (etwa Demografie, Energieeffizienz oder Mobilität) bestimmt das Vorhandensein von Potenzialen in Bezug auf die Eignung für die Anwendbarkeit von Maßnahmen und Lösungskonzepten (bspw. zur Steigerung der Energieeffizienz).
- Die bauliche Beschaffenheit des Gebäudebestandes gibt objektiv den Rahmen für vorhandenes Modernisierungspotenzial vor. Die weiteren Dimensionen beeinflussen maßgeblich den Grad der Ausschöpfung dieser Potenziale.
- Der **Markttyp** ist entscheidend für die Perspektiven, die ein Immobilienbestand besitzt und welche Investitionsbereitschaft gegeben ist. Bspw. sind Märkte, die durch ein überdurchschnittliches Angebot und unterdurchschnittliche Nachfrage zu charakterisieren sind, aufgrund möglicher Lagenachteile unattraktiv.
- Erfahrungsgemäß lassen sich über die Analyse von Angebot und Nachfrage sowie die Betrachtung von Preisstrukturen und den jeweiligen im Angebot befindlichen Marktsegmenten (Miete/Kauf, EZFH, ETW, Mietwohnung) Markttypen voneinander abgrenzen. Zudem liegen Angaben vom BBSR auf Gemeindeebene vor, die das Marktumfeld in wachsende, stagnierende und schrumpfende Gemeinden einteilen.

- Durch Siedlungs- und Gebäudetyp kann der Zustand des Quartiers charakterisiert werden. Davon hängt es zunächst bspw. ab, welche grundlegenden Potenziale für mehr Energieeffizienz oder die Lösung demografischer Probleme bestehen.
- Die Eigentümer sind im Hinblick auf zu ergreifende Maßnahmen am Gebäudebestand die handelnden Akteure und daher für die Typisierung von Quartieren zentral. Von der Eigentümerstruktur hängt es ab, welche Optionen überhaupt ergriffen werden können und welche Bereitschaft besteht, „gebäudeübergreifend“ quartiersorientiert gemeinschaftlich zu handeln.
- Strukturell gliedern sich Eigentümer bzw. Vermieter in folgende Kategorien auf.
 1. Gewerbliche Vermieter: Kommunale Wohnungsunternehmen, Gebietskörperschaften, Genossenschaften, Finanzinvestoren
 2. Private Vermieter: Vermieter im Gebäude (Teilvermietung), Amateurvermieter, Professionelle Privatvermieter
 3. Selbstnutzer: EFH, ZFH, MFH/ETW (Wohnungseigentümergeinschaften)

- In Quartieren, in denen Eigentümer- und Nutzerstruktur auseinanderfallen, ergeben sich zusätzliche Aspekte durch das Setting der Nutzer, d.h. im Hinblick auf Aufgeschlossenheit für das Thema, Zahlungsbereitschaft, persönliche Wünsche etc.
- In überwiegend von Eigentümer bewohnten Quartieren lassen sich über die Altersstruktur und Haushaltsstruktur der Bevölkerung im Quartier die zur Verfügung stehende Kaufkraft und die Bestimmung der vorherrschenden Zielgruppen Aussagen treffen (etwa für Energieeffizienzmaßnahmen).
- Ältere Eigentümer mit geringer Kaufkraft, die in selbst genutztem Eigentum leben, werden eher dazu neigen, Investitionsentscheidungen in den Bestand zurückzustellen, während jüngere Familienhaushalte mit einer höheren Kaufkraft eher dazu neigen werden, in den Bestand zu investieren.
- In überwiegend von Mietern bewohnten Quartieren (z.B. Großwohnsiedlung der 1970er Jahre) ist die Bestimmung der Nutzerstruktur entscheidend, um Erfolgsaussichten gewisser Maßnahmen einschätzen zu können.

- Aus der Beschreibung der Quartierstypen, in welche sich der überwiegende Bestand der Ruhrgebietsquartiere kategorisieren lässt, wird ersichtlich, dass die einzelnen Quartierstypen unterschiedliches Potenzial im Hinblick auf die Eignung für Anwendung zu entwickelnder Energieeffizienzkonzepte besitzen.
- Quartiere in schwachen Teilmärkten ist bspw. je nach Ausgangszustand zwar z.T. ein hohes Potenzial zu attestieren, jedoch sind Barrieren unterschiedlicher Art zu überwinden. An dieser Stelle sei exemplarisch etwa auf die geringe Kaufkraft sowie die bedingt durch die individuelle Lebenssituation der Nutzer teils fehlende langfristige Orientierung bei der Investition in den Gebäudebestand genannt.
- In Quartieren mit einem hohen Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern sowie im von Wohnungseigentümergeinschaften bewohnten Mehrfamilienhaussegment besteht z.B. die Anforderung der Ansprache einer heterogenen Eigentümerstruktur. Auch stehen Auflagen des Denkmalschutzes einer Umsetzung konventioneller energetischer Modernisierungsmaßnahmen entgegen.

- „Wohnen im Alter“ ist nicht nur auf die Anpassung des unmittelbaren Wohnraumes zu beschränken. Vielmehr gilt es, umfassende „sorgende Gemeinschaften“ (Altenberichtskommission der BR) zu entwickeln, die eine Anpassung des Wohnumfeldes, der Infrastruktur sowie der Versorgung mit Einkaufs- und sonstigen Dienstleistungsangeboten einschließen.
- Ausgehend vom Leitmotiv der Autonomie gewinnt das nahe Wohnumfeld als Pflege- und Kontaktstützpunkt komplementär zum erforderlichen altersgerechten Umbau von Wohnungen an Bedeutung („vernetztes Wohnen“).
- Die empirischen Daten stimmen hinsichtlich dieser Frage optimistisch: Die Älteren sind weitaus stärker sozial aktiv als es die Öffentlichkeit vielfach wahrnimmt und zudem in viele persönliche Netzwerke eingebunden. Integrierte Wohnstrukturen, die ein individuelles und selbstbestimmtes Leben für (ältere) Menschen mit Hilfe-, Pflege- und Unterstützungsbedarf im eigenen Quartier ermöglichen, bieten viele Vorteile. So können Bewohner ihr Leben (in Abhängigkeit vom Hilfebedarf) selbstbestimmt gestalten und in einer Gemeinschaft mit stabiler Nachbarschaft leben.

Umsetzung von „Caring Communities“

- Für soziale Aufgabenfelder wie das „vernetzte Wohnen“, die quer zu den etablierten Strukturen liegen, ist es jedoch schwierig, adäquate Finanzierungsstrukturen aufzubauen. Im deutschen System der sozialen Dienste existiert ein hoher Regulierungsgrad entlang der Säulen der Sozialgesetzgebung und deshalb stoßen neue integrative Angebote für „sorgende Gemeinschaften“ in dieser Landschaft („frozen welfare state landscape“) auf zahlreiche institutionelle Hürden.
- Es existiert für sie häufig keine klare öffentliche Finanzierungsverantwortung. Vor dem Hintergrund einer abgeschotteten Politiksegmentierung ist es nicht leicht, auf Quartiersebene kleinteilig vernetzte Versorgungsstrukturen zu etablieren, die es älteren Menschen ermöglichen, notwendige Versorgung und Dienstleistungen einschließlich Pflege und Betreuung innerhalb ihres Quartiers zu erreichen - ganz zu schweigen davon, ihnen die Teilhabe am öffentlichen Leben sowie erweiterte Formen des Zusammenlebens über die Generationen hinweg und ein Altern in Würde zu ermöglichen.

- Die Portfolio-Analyse ist Bestandteil eines umfassendes Handlungsansatzes für Quartiere („Strategische Bestands- und Quartiersentwicklung“):
 - Beurteilung der Marktsituation und der Entwicklungsaussichten
 - Beurteilung der Bestandssituation und der Weiterentwicklungsmöglichkeiten (Bestandsanalyse, technische Analyse, Zielgruppenanforderungen)
 - Umsetzung der Analysen in detaillierte Handlungspläne
 - Formulierung der Entwicklungsstrategie der Bestände unter Berücksichtigung von Marktsituation, Wohnungsbestand und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit
 - Konsequente Umsetzung der beschlossenen Strategie in dem ausgewählten Quartier
 - Derzeit wird die sozialräumliche Dimension auch (wieder) erkannt. „**Community Building**“ (E. Niejahr, Die Zeit) ist das Schlüsselwort, d.h. neue Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren sind gefragt.

Handlungsempfehlungen

Desinvestitionsstrategie

- Abriss, aber nur sinnvoll bei hohem Leerstand, Unvermietbarkeit

Abschöpfungsstrategie

- Instandhaltung hinauszögern

Bestand halten

- Instandhaltung aktiv durchführen

Investitionsstrategie - selektive Aufwertung

- Einzelmodernisierung von Wohnungen im bewohnten Zustand

Premiumstrategie

Vollmodernisierung – insbesondere in energetischer und barrierefreier Hinsicht

Neubaustrategie

- Nicht mehr Förderung, sondern „andere“ Förderung!
- Möglichkeiten, flexibel und auch ohne den Aufwand der Städtebauförderung „weiche“ Maßnahmen fördern zu können und präventiv in Quartieren zu investieren, die noch nicht „gekippt“ sind.
- Die Bereitschaft, auch Konzepte und deren Erstellung für Quartiere zu unterstützen, um Entwicklung und Kommunikation überhaupt in Gang zu bringen.
- Zentral ist die integrative und querschnittsorientierte Sichtweise; der Schlüssel liegt in der Vernetzung der relevanten Akteure aus unterschiedlichen Feldern auf der Handlungsebene des Quartiers.
- Traditionelle Wohnungswirtschaft (aber auch Wohlfahrtsverbände, Bauträger, Projektentwickler etc) als Träger von Quartiersentwicklung aktiv unterstützen.
- Investoren auch für nicht-rentierliche Maßnahmen fördern – gegen Nachweis von „Quartiersrendite“ (Nachhaltigkeitsberichterstattung).

Nächste Schritte

- Neue, **integrierte Förderbausteine** sind wünschenswert und hilfreich, um den Herausforderungen in den Quartieren zu begegnen/institutionelle Grenzen müssen überschritten werden
- Juristische und fachliche Prüfung der Neukonzeption
- **Transfer** in die Kommunen muss organisiert werden, um dort Impulse auszulösen (bspw. in den Quartieren eine „aufsuchende Beratung“)
- (Sukzessive) Umstellung und Anpassung der Förderrichtlinien an die neuen Herausforderungen (insbes. soziale Ausgrenzungen) in den Quartieren
- Unterschiedliche Quartierstypen erfordern neue Konzepte alternativer Investmentformen auf Quartiersebene, auch Instrumente wie Immobilienstandortgemeinschaften oder „Housing Investment Trusts“ (HITs) sollen erprobt werden
- „**Bündnisse für Wohnen**“ müssen auf lokaler Ebene erprobt und Netzwerke zwischen verschiedenen Funktionsbereichen realisiert werden

- Kontakt:
- Prof. Dr. Rolf G. Heinze
- Ruhr-Universität Bochum/InWIS

-  0234/32-22981
-  Rolf.Heinze@rub.de
- <http://www.rub.de/heinze>