



Florian Hohenstatt & Moritz Rinn

Festivalisierte Problembearbeitung

Die bevölkerungspolitische Strategie der IBA Hamburg, die Abwesenheit Sozialer Arbeit in Stadtentwicklungspolitik und die Effekte auf Wohnverhältnisse in Wilhelmsburg

Die IBA Hamburg und das Erbe der „Sozialen Stadt“

Vor zwölf Jahren attestierte Stefan Lanz in seinem Beitrag in den Widersprüchen jenen stadtentwicklungspolitischen Programmen, die sich gegen die „soziale Polarisierung“ in Städten richteten (vor allem im Rahmen der Städtebauförderung und des Bund-Länder Programms *Soziale Stadt*) eine Problemverschiebung auf die Ebene der Stadtteile (vgl. Lanz 2000). Sie zeichneten sich unter anderem durch eine „hegemoniale Repräsentation“ aus, die benachteiligte Quartiere „durch ihre Abweichung von der Mehrheitsgesellschaft definiert“ (Lanz 2000: 41). Zudem werde die gesamtstädtische und -gesellschaftliche Perspektive zugunsten einer „Verbesserung ‘in situ’“ aufgegeben (ebd.: 44). Auch wenn nicht ausgeschlossen werden könne, dass im Rahmen quartiersorientierter Interventionsstrategien Infrastruktur geschaffen werde, die in den jeweiligen Gebieten nutzbar sei, würden in den Problem- und Zieldefinitionen „scheinbar objektive [...] Kriterien wie Armut, Arbeitslosigkeit, ethnische Zugehörigkeit mit Fragen der Lebensführung“ vermischt, wobei die „Normalitätsmaßstäbe der entsprechenden SachbearbeiterInnen“ moralisierende Wirkungen entfalteten (ebd.: 47). Als Reaktion auf eine drohende „Abwärtsspirale“ entwickelten Kommunen eine „Angebotspolitik für Mittelschichten“ (ebd.: 41). Von Instrumentarien, die eine Verdrängung ärmerer BewohnerInnen verhindern sollen, sei in der Folge keine Rede mehr. Wenige Jahre später wurde in Hamburg-Wilhelmsburg ein anderes Stadtentwicklungsprogramm zum Einsatz gebracht, das sich nur auf den ersten Blick stark von den Programmen der Sozialen Stadt unterscheidet. Mit dem Rahmenkonzept *Sprung über die Elbe* und dem Leitbild *Metropole Hamburg*

– *Wachsende Stadt* wird der Hamburger Süden seit Anfang der 2000er Jahre strategisch in den Blick genommen. Ein Gebiet, das sich durch die Mischung aus Hafengebieten, Industrie- und Wohngebieten auszeichnet, wird dabei als Raum identifiziert, in den hinein sich die *Wachsende Stadt* ausdehnen soll. Die Stadtteile Wilhelmsburg und Veddel, neben dem Norden Harburgs die Kerngebiete dieser inneren Stadterweiterung, gehörten als Folge einer lang anhaltenden Desinvestitionspolitik zu den als „benachteiligt“ beschriebenen Vierteln der Hansestadt. Obwohl die Gebiete die Voraussetzung für Problembearbeitungen im Rahmen der *Sozialen Stadt* erfüllt hätten, wählten die verantwortlichen politisch-administrativen AkteurInnen eine andere Stadtentwicklungsstrategie. Nachdem im Nachgang einer auf langjährigem Bürgerengagement aufbauenden „Zukunftskonferenz“¹ akuter Handlungsbedarf in Wilhelmsburg festgestellt wurde, kamen mit der Internationalen Bauausstellung (IBA) und der Internationalen Gartenschau (igs) vorrangig Festivalformate zum Einsatz. Die „Bronx des Nordens“ (vgl. Brinkbäumer 2000) sollte auf diesem Weg in ein „kreatives Quartier“ (vgl. von Beust 2006) verwandelt werden.

Festivalisierte Stadtentwicklung, die bereits für die 1980er Jahre beschrieben wurde (vgl. Häußermann/Siebel 1993), erhielt auf diesem Wege Einzug in die Bearbeitung „problematischer Gebiete“: Mit Hilfe des Formates „Ausstellung“ – eine angesichts der Interventionsstrategien der IBA durchaus irreführende Bezeichnung – sollte „erstmalig die Zukunft der Metropole mit all ihren Facetten thematisiert werden“ (vgl. Freytag 2006). Eine „moderne Stadtentwicklung des 21. Jahrhunderts“ biete Chancen, auch in „Vierteln mit hohem Ausländeranteil“ „neue Formen des Zusammenlebens“ zu entwickeln (vgl. von Beust 2006). Zentrale Strategie der IBA ist dabei, das ramponierte Image des Stadtteils grundlegend zu transformieren. Wo in den Programmen der *Sozialen Stadt* Problembenennungen standen, wird hier auf die „Potenziale“ des Stadtteils verwiesen. Mit der Konstruktion von positiven Eigenschaften und Entwicklungschancen des Gebietes gehen spezifische Lösungsansätze einher, die sich etwa in der Verteilung der IBA-Projekte in vermeintlich attraktiveren Lagen des Stadtteils oder der Abwesenheit Sozialer Arbeit in der integrierten Stadtentwicklung zeigen. Zugleich finden grundlegende Annahmen, die bereits vor mehr als einer Dekade am Programm *Soziale Stadt* kritisiert wurden, in den Interventionen im Rahmen des *Sprungs*

1 Gefördert von der Stadt Hamburg setzten sich in Wilhelmsburg 100 Menschen im Zeitraum von Mai 2001 bis Juni 2002 in Arbeitsgruppen in sieben thematischen AGs mit Wilhelmsburg auseinander. Die Ergebnisse sind im Weißbuch Wilhelmsburg zusammengefasst (vgl. Zukunftskonferenz Wilhelmsburg 2002).

über die Elbe ihre Fortsetzung. Die schon in der *Sozialen Stadt* angelegte Sozialpolitik als Bevölkerungspolitik² findet sich im *Sprung über die Elbe* in Reinform wieder. Am Beispiel eines Konfliktes um Wohnverhältnisse im Wilhelmsburger Korallus- und Bahnhofsviertel möchten wir zeigen, dass die implizite Kontinuität von Vorstellungen einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale in Kombination mit einer noch intensivierten Anwerbspolitik für die „Mittelschicht“ vor allem zu einem Abbau derjenigen Programme führt, denen Stefan Lanz zumindest „ambivalente Wirkungen“ bescheinigte (Lanz 2000: 49).

Die Strategie der „Wachsenden Stadt“: Bevölkerungspolitische Programmatik und wohnungspolitische Effekte

Das Leitbild *Metropole Hamburg – Wachsenden Stadt*, das der CDU-Schill-Senat Anfang der 2000er Jahre aus einer Vorlage der McKinsey-Unternehmensberatung (vgl. Schubert 2008: 50) entwickelte, steht ganz im Zeichen der Politik des „Unternehmens Hamburg“. Hatte sich Stadtentwicklungspolitik unter der rot-grünen Vorgängerregierung vor allem mit strategischen Neuausrichtungen der Bearbeitung von städtischer Desintegration hervorgetan, zugleich aber auch schon Projekte wie die HafenCity gestartet, wo eine hochpreisige Innenstadt-erweiterung Büroräume und exklusives Wohnen anbietet (vgl. <http://www.hafencity.com>), so setzte die Regierung von Beust ganz auf die Karte interurbaner Konkurrenz: Attraktivierung der Stadt für neue BewohnerInnen und TouristInnen, als Unternehmensstandort und Eventlocation, so lässt sich die Zielsetzung der Hamburger Metropolenpolitik bündig zusammenfassen, während die Umsetzungsstrategien einerseits auf eine fortgesetzte innere Ökonomisierung und Rationalisierung staatlicher Verwaltung und andererseits auf eine Ausweitung der Marketingpolitiken setzten (vgl. Schubert 2008, Volkmann 2005).

Im Leitbild sind dementsprechend keine Strategien enthalten, die explizit an klassisch-sozialpolitische Stadtentwicklungsprogramme anknüpfen. Trotzdem ähneln die zugeschriebenen Qualitäten „attraktiver“ städtischer Räume auffällig Beschreibungen, die im Rahmen integrierter Stadtentwicklung für die Stabilisie-

2 „Bevölkerungspolitik“ verstehen wir hier, in Anschluss an Foucaults Konzeption von Biopolitik und gouvernementaler Führung, als Strategie der Regierung von Bevölkerung. So ist bspw. die Veränderung der „sozialen Mischung“ in bestimmten städtischen Räumen durch das Setzen von Marktanreizen, bspw. durch politisch-administrative Attraktivierungs- und Aufwertungspolitiken, die durchaus auch mit Kontroll- und Ausschlusspolitiken einhergehen, als Bevölkerungspolitik gefasst.

„Problemquartieren“ als notwendig definiert wurden. Sie knüpfen damit durchaus an kommunale Politiken des Sozialen an, denen es um die „Integration der Gesellschaft im städtischen Raum“ geht.³ Waren bei diesen aber bevölkerungspolitische Strategien (der „sozialen Mischung“) zumindest programmatisch Mittel zum Zweck (der Bearbeitung von Polarisierung), so wurden sie in der *Wachsenden Stadt* zum zentralen Referenzpunkt, an dem Sozial- und Kulturpolitiken ausgerichtet wurden.

Wohnungspolitisch setzen die in den Leitbildern formulierten unternehmerischen Strategien auf eine ökonomische Rationalität: Sie positionierten die Stadt Hamburg zugleich als Akteurin des Immobilienmarktes und Instanz zu dessen Beeinflussung. Dabei erfolgten Anreizpolitiken in zweierlei Hinsicht: Erstens sollte die Mobilisierung und Vermarktung stadteigener Flächen durch eine Re-Regulierung des städtischen Flächenmanagements (in der Hand der Finanzbehörde) und der städtischen Grundstücksvergabepolitik (Einführung des Höchstgebotsverfahrens) vorangetrieben werden. Zentrale Leitbild-Strategien verfolgten zweitens die Attraktivierung Hamburgs als „Wohnstandort“ für umworbene hochqualifizierte Arbeitskräfte, junge Familien und Studierende ebenso wie als Unternehmensstandort (vgl. FHH 2002, 2003; Volkmann 2005, 2006; Schubert 2008).

Auf den Wohnungsbausektor wirkten diese Anreizpolitiken jedoch ganz offensichtlich wenig stimulierend – im Gegenteil: Die Bodenpreise stiegen auch in Folge der neuen Vermarktungsstrategien kontinuierlich, und Investitionen in Büro- und Gewerbeflächen waren auch deswegen attraktiver, weil bei Leerstand für EigentümerInnen günstige Abschreibungsmöglichkeiten bestehen. Die Zunahme von Büroleerstand – auch und gerade in Vorzeigeprojekten wie der HafenCity oder dem BrauQuartier auf St. Pauli – und die gleichzeitige Verteuerung von Wohnungsneubau aufgrund von Bodenpreissteigerungen führten zu nicht mehr zu übersehenden Asymmetrien im Immobiliensektor.⁴ Trotz wachsender Bevöl-

3 Mit „Politiken des Sozialen“ sind hier politisch-administrative Praktiken gemeint, die zwischen gouvernementalen Regierungsstrategien, Disziplinierung und Ausschließung changieren und auf die Kohäsion demokratisch-kapitalistischer Gesellschaften zielen. Wir knüpfen hierbei sowohl an Foucault orientierte machtanalytische Ansätze als auch an die von Cremer-Schäfer/Steinert vorgeschlagene Analyse einer Politik der Arbeitsmoral an (vgl. Rinn 2011).

4 Laut Angaben des *Hamburger Abendblatts* vom 10.10.2012 standen 970.000 m² Bürofläche leer, während die in der Debatte um Wohnungsmangel gehandelten Zahlen fehlender (Miet-)Wohnungen zwischen 15.000 (*Deutscher Mieterbund*) und 40.000 (Partei *Die Linke*) variieren.

kerung⁵ schrumpfte der Wohnungsneubau immens: Wurden 1995 noch 9.750 Wohneinheiten fertiggestellt, so waren es 2007 nur noch 3.173 (Joho/Schellner 2011: 126). Trotz einer angekündigten „Wohnungsbauoffensive“ stieg diese Zahl 2011 nur auf 3.729 (vgl. Statistikamt Nord 2012).

Hinzu kommt, dass der schon in den 1990er Jahren vollzogene – und für Hamburg prominent von Dangschat/Alisch (vgl. 1998) kritisierte – staatliche Ausstieg aus dem sozialen Wohnungsbau gerade in den letzten Jahren angesichts des Auslaufens zahlreicher Sozialbindungen zu massivem Wegfall von Wohnraum im unteren Preissegment führte. Zwischen 2001 und 2011 sind über 47.000 Wohnungen aus der Sozialbindung gefallen⁶, im gleichen Zeitraum sank die Prozentzahl der im Mietenspiegel verzeichneten, d.h. nicht gebundenen Wohnungen unter 6 € / m² Netto kalt von 58 % auf 32,7 % (vgl. Bürgerschaft FHH 2012).⁷ Die Mietentwicklung nahm in Hamburg nicht nur in den innenstadtnahen Vierteln, in denen Gentrifizierungsprozesse am deutlichsten zu beobachten sind, immens an Fahrt auf (vgl. Joho/Schellner 2011, Birke 2011).⁸ Mittlerweile haben auch politisch-administrative AkteurInnen Probleme auf dem Hamburger Wohnungsmarkt identifiziert – was nicht zuletzt mit der stadtweiten Protestdynamik gegen den „Mietenwahnsinn“ zusammenhängt (vgl. Birke 2011) – und erste Gegenmaßnahmen zum Einsatz gebracht.⁹

5 1986: 1.571.267 Bewohner_innen, 2000: 1.715.392 Bewohner_innen; 2011: 1.798.836; August 2012: 1 808 489 Bewohner_innen, <http://www.statistik-nord.de/daten/bevoelkerung-und-gebiet/>.

6 Waren im Jahr 2000 von insgesamt 858.993 Wohnungen noch 19 %, d.h. 163.342 Einheiten mit Sozialbindungen belegt, so im Jahr 2011 nur noch 116.016, was 12,9 % von insgesamt von 896.940 Wohneinheiten entspricht (vgl. Drucksache 20/4998, S.12)

7 Diese Zahlen müssen ins Verhältnis mit der Entwicklung von Einkommen und Preisen gesetzt werden. So haben sich im selben Zeitraum die Lebenshaltungskosten um 19,4 % erhöht (vgl. Drucksache 20/4998),

8 Daten über die Entwicklung der Angebotsmieten liefert die auf der Auswertung von Inseraten bei einschlägigen Immobilienportalen und einer Tageszeitung basierende jährliche Studie des Gymnasium Ohmoor (<http://gymnasium-ohmoor.de/lernen/projekte/mietenentwicklung-in-hamburg/> zuletzt Abgerufen am 7.1.2013). 2012 lagen die Angebotsmieten im gemaststädtischen Durchschnitt bei 11,34 €. Auch der Mietenspiegel dokumentiert Mietsteigerungen und dient zugleich Vermieter_innen als Legitimation für weitere Mieterhöhungen.

9 Die ab dem Sommer 2009 entstandene neuen Dynamik stadtpolitischer Auseinandersetzungen, an der maßgeblich Initiativen aus dem Spektrum des Recht auf Stadt-Netzwerks beteiligt waren (vgl. www.rechtaufstadt.net), fanden in der „Woh-

Der Sprung über die Elbe und Wohnverhältnisse in Wilhelmsburg

Der 2004 projektierte *Sprung über die Elbe* nimmt nun die vom Stadtzentrum aus südlich der (Norder-)Elbe gelegenen, ehemals als „Problemviertel“ etikettierten Stadtteile Wilhelmsburg, die Veddel und Harburg unter der Perspektive der *Wachsenden Stadt* in den Blick. Sie werden als Expansionsräume bestimmt, in die hinein die Stadt innerhalb ihrer eigenen Grenzen wachsen soll. Obwohl im *Sprung über die Elbe* keine explizite wohnungspolitische Programmatik enthalten ist, haben die auf dieser Konzeption aufbauenden stadtpolitischen Interventionen Auswirkungen auf Wohnverhältnisse in den „wiederentdeckten“ Vierteln. Insbesondere das stadtentwicklungspolitische Instrument IBA verändert Bedingungen am Wohnungsmarkt, ohne dabei selbst für sich in Anspruch zu nehmen, eine explizit sozial- und wohnungspolitische Agenda zu haben. Obwohl eine „Aufwertung ohne Verdrängung“ postuliert wird, existieren keine entsprechenden Strategien, diese zu verhindern. Die wohnungspolitischen Effekte der IBA ergeben sich letztlich weniger aus ihren Bauprojekten selbst – einzelne, „innovative“ Wohnungsneubauprojekte, die sowohl architektonisch wie von der Zielgruppe her auch in die HafenCity passen würden, sowie exemplarische Sanierungsmaßnahmen¹⁰ –, sondern vor allem aus einem umfassenden medialen „Re-Branding“ Wilhelmsburgs als attraktivem Wohnstandort für die stadtpolitisch erwünschte Zielgruppe. Im Zuge dieser Imagepolitik werden gesellschaftliche Konflikte entnannt – und zwar nicht, indem sie zu Problemen umdefiniert werden, wie dies im Rahmen des Modells „Integrierter Stadtteilentwicklung“ (*Soziale Stadt*) praktiziert worden ist und damit auch das Negati-

nungsfrage“ eines ihrer zentralen Konfliktfelder. Die Gleichzeitigkeit von Büroleerstand und Wohnungsmangel, die Verdrängung von Bewohner_innen mit unteren und mittleren Einkommen aus den innenstadtnahen Wohngebieten wurden von stadtpolitischen Initiativen und Bündnissen verstärkt thematisiert (vgl. dazu bspw. Füllner/Templin 2011; Birke 2011; Vrenegor 2012). Die auch medienöffentlich stark debattierte „Wohnungsnot“ wurde politisch-administrativ spätestens vom 2011 neu gewählten SPD-Senat offensiv besetzt: Angekündigt wurde eine „Wohnungsbauoffensive“ von 6000 neuen Wohnungen pro Jahr – von denen, so Stadtentwicklungssenatorin Jutta Blankau 1/3 „bezahlbar“, d.h. öffentlich nach dem ersten oder zweiten Förderweg gefördert werden sollten.

10 Gerade anhand der teuren und aufwendigen Sanierung von Häusern im sogenannten „Weltquartier“ wird deutlich, dass die Projekte der IBA eben keine Beispielhaftigkeit für Stadtteile haben, die wie Wilhelmsburg und die Veddel einen großen Bestand an Wohnungen mit einem Sanierungsstau aufzuweisen haben.

vimage von „Problemstadtteilen“ reproduziert und verstärkt hat, sondern indem Konflikte vollkommen dethematisiert werden.¹¹

Hinter dieser Strategie, die die „Elbinseln“ für jene Bevölkerungsgruppen zu einer Option bei der Wohnstandortwahl machen soll, die den Stadtteil jahrzehntelang „nur verlassen“ haben, lassen sich fast identische Annahmen finden, die schon im Rahmen der *Sozialen Stadt* handlungsleitend waren. Obwohl die Interventionsstrategien auf der Vorstellung einer „Abwärtsspirale“ basieren, kommen keine Desintegrationsdiagnosen und offensiven Moralisierungsdiskurse zur Anwendung. Die noch von Lanz kritisierten Problemkonstruktionen, die mit zum Teil offen rassistischen Zuschreibungen operierten (Lanz 2000: 41), verschwinden hinter Begriffen wie „Vierteln mit Herausforderungen“ (vgl. von Beust 2006) oder der Einwicklung einer „Kosmopolis“, die „Räume für eine internationale Stadtgesellschaft“ „modellhaft“ gestalten soll, wie es auf der IBA-Homepage heißt.¹² In den konkreten Interventionen zeigt sich dann vor allem die Strategie einer Bevölkerungspolitik, die auf die Anwerbung „neuer Zielgruppen“ setzt. Maßnahmen wie das Förderprogramm zur Subventionierung studentischen Wohnens in Teilen des Gebietes, die aktive Imagepolitik und Re-Branding-Strategie, die damit eng verbundene offensive Besetzung des Themas „Bildung“ als sozialpolitische Programmatik sowie die gezielte Subventionierung und Durchführung von Wohnungsbauprojekten wie dem *OpenHouse* oder den *Neuen Hamburger Terrassen*, die vorrangig auf Zielgruppen mit höherem Einkommen ausgerichtet sind, bieten dafür deutliche Beispiele. Hier findet die von Lanz beschriebene politische Strategie ihre Fortsetzung, eine „Angebotspolitik für Mittelschichten“ als „soziale Aufgabe“ zu deklarieren (Lanz 2000: 41).

Angesichts der gesamtstädtischen Entwicklungen des Wohnungsmarktes und des Fehlens von jeglichem wohnungspolitischen Instrumentarium, um Verdrängungseffekte der eigenen aktiven Anwerbspolitik für Besserverdienende zu verhindern, scheinen die von der IBA ausgegebenen Zieldefinitionen, den „Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen“ und zugleich eine „Aufwertung ohne Ver-

11 Wilhelmsburg und die Veddel werden dabei zu „weißen Flecken“ auf dem Stadtplan, den es „zu entdecken“ und dessen ungenutzte Potenziale es zu erschließen gelte.

12 Zum Leitthema „Kosmopolis“: <http://www.iba-hamburg.de/nc/themen-projekte/kosmopolis.html>. Die stadtentwicklungspolitische Abkehr solcher Konstruktionen „panischer Räume“ (Ronneberger/Tsianos 2009) bedeutet jedoch nicht, dass im Rahmen der *Sprungs über die Elbe* und der IBA keine Rassismen zur Anwendung kommen. Vielmehr sind diese oft in einen Diversity-Diskurs eingebettet, der die Potenziale der „Vielfalt“ des Zusammenlebens unterschiedlicher „Nationen“ – wie bspw. im Weltquartier – betont und produktiv zu machen beansprucht.

drängung“ zu initiieren, in einem direkten Widerspruch zueinander zu stehen. Auch hier wird sich der Strategie der Entnennung bedient: In den von der IBA in Auftrag gegebenen Strukturmonitorings wird regelmäßig „nachgewiesen“, dass keine Verdrängung stattfindet. Diese Veröffentlichungen und vor allem die zum Teil verzerrende Art der Darstellung von „IBA-Effekten“ sind dabei auch als Reaktion auf Kritiken zu lesen, die von Stadtteilinitiativen artikuliert werden. Dabei spielt der IBA durchaus in die Hände, dass der statistische Nachweis von Verdrängung als ausgesprochen schwierig gilt und politisch umkämpft ist (vgl. Bernt/Holm 2010).¹³ Zudem ist Wilhelmsburg als Stadtteil zwar eine juristisch-politische Einheit, hinsichtlich der Lebensverhältnisse seiner BewohnerInnen jedoch äußerst heterogen. Diese Spaltungen materialisieren sich sowohl stadträumlich als auch in Bezug auf Interessenpolitik: So gibt es in Wilhelmsburg durchaus BewohnerInnen und zivilgesellschaftliche Akteure, an die der *Sprung über die Elbe* anschlussfähig ist. Während „Lebensqualität“ und der drohende „Wertverlust von Immobilien“ Stichworte darstellen, die auch in Teilen der „Wilhelmsburger Bürgerbewegung“ (vgl. ZEW 2012) mobilisierungsfähig sind,¹⁴ sind MieterInnen in den Großwohnsiedlungen und „Sozialbauten“ wie auch im Altbau mit Mietsteigerungen bei gleichbleibenden oder sinkenden Haushaltseinkommen konfrontiert. Diese gehen teilweise einher mit einem Verfall ihrer Wohnungen, der ihre Gesundheit gefährdet. Die Binnenumzüge innerhalb Wilhelmsburgs, die sich aus den amtlichen Statistiken ablesen lassen, signalisieren zudem, dass der Umzugsdruck vor allem in den gegenwärtig am stärksten von Aufwertungspolitik betroffenen westlichen Wohnvierteln wächst.¹⁵ Die Optionen für MieterInnen, die sich bspw. Mietsteigerungen nicht mehr leisten können oder aufgrund des schlechten Zustands der eigenen Wohnung umziehen wollen, sind jedoch immer

13 Würden bspw. die von Marcuse (1985) differenzierten Formen von Verdrängung verwendet, dann wären Ausprägungen von „exklusivem Displacement“ durchaus für Wilhelmsburg feststellbar.

14 Zugleich bestehen aber auch Reibungspunkte und Konflikte zwischen diesen oftmals langjährigen „Engagierten“ und der IBA. Vgl. dazu Schmidt (2012), der die partizipationsorientierte Governance-Strategie der IBA als partiell gescheitert beschreibt, da sie kontraproduktive Effekte habe und für die lokale Zivilgesellschaft als Fortsetzung der bisherigen Top-Down-Stadtpolitik erfahren würde.

15 Vgl. IBA-Strukturmonitoring 2011, Anhang, S.26. Binnenumzüge werden darin nur erfasst, wenn dabei die Grenze eines der drei Ortsteile Wilhelmsburgs überschritten wird. Mit dieser stark quantitativ-sozialstatistisch orientierten Perspektive kommen kleinräumigere Prozesse ebensowenig wie alle Veränderungen im „informellen Sektor“ des Wohnungsmarktes in den Blick.

stärker eingeschränkt: Während Leerstand nicht in nennenswertem Umfang zu verzeichnen ist und die Zahl der Wohneinheiten seit Jahren stagniert, nimmt die Bevölkerung kontinuierlich zu.¹⁶ Dieses Wachstum liegt durchaus im Hamburger Trend und sogar über dessen Durchschnitt. Zudem macht sich das Ende des sozialen Wohnungsbaus besonders in Vierteln mit einem hohen Anteil gebundener Wohnungen bemerkbar. So verringerte sich auf der Veddel und in Wilhelmsburg zwischen 2006 und 2011 der Anteil von Sozialwohnungen 2006 um 6,3% (Hamburg 3 %) auf insgesamt noch 6.956 Einheiten (IBA-Strukturmonitoring 2012: Anhang: 38). In Wilhelmsburg werden bis 2017 1.853 Einheiten, fast 30 % aller Sozialwohnungen, aus der Bindung fallen (Statistikamt Nord 2012b: 49).

Die gleichzeitige Steigerung der Angebotsmieten von 5,93 € auf knapp 8 € netto kalt in fünf Jahren verläuft ähnlich wie im Hamburger Durchschnitt (vgl. IBA Strukturmonitoring 2012: Kurzfassung: 14), wobei im Strukturmonitoring betont wird, dass sie mit 35% weniger drastisch als in „Szene-Stadtteilen“ wie St. Pauli (42%) ausfalle. Der ebenfalls angestellte Vergleich mit Billstedt (23%) ist insofern interessant, weil Stadtentwicklungspolitik dort mit „klassischen“ Instrumenten des „Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung“ (RISE) operiert. RISE steht dabei in einer organisatorischen wie programmatischen Linie mit den inzwischen „alten“ Formen stadtteilbezogener Problembearbeitung. Auch die Reste der *Sozialen Stadt* sind hier verortet.

16 Bestanden in Wilhelmsburg und auf der Veddel 2006 22.685 Wohneinheiten bei 54.059 mit Hauptwohnsitz gemeldeten EinwohnerInnen, so waren es 2011 22.966 Wohnungen bei 55.587 EinwohnerInnen (vgl. IBA-Strukturmonitoring 2012, Anhang, S. 3 und S. 37.) – d.h. offiziell gezählten 1.500 Menschen mehr stehen keine 300 zusätzlichen Wohneinheiten gegenüber. Dabei ist zu beachten, dass die durchschnittlich pro Person zur Verfügung stehende Wohnfläche in Wilhelmsburg 2011 um 25 % unter dem gesamtstädtischen Durchschnitt von 37m² lag (vgl. Statistikamt Nord 2012b, S.49).

Dabei sind die Bevölkerungsveränderungen in den einzelnen Stadtteilen (S.2) bzw. statistischen Gebieten (S.,4) besonders aufschlussreich. Hier machen sich deutliche Differenzen bemerkbar, und es werden „Zuzugsinseln“ vor allem in Teilen des Reiherstiegviertels, aber auch im Bahnhofs- und Korallusviertel und in Teilen Kirchdorfs sichtbar. Auch hier gilt selbstverständlich, dass statistisches Wissen über gebietsspezifische Bevölkerungsentwicklung nicht als „objektives“ Abbild der tatsächlich stattfindenden Prozesse begriffen werden kann. So dürften bspw. aufgrund der spezifischen Bedeutung Wilhelmsburgs und der Veddel als Orte für Menschen, die in prekären Situationen neu nach Hamburg kommen, die tatsächlichen Wohnverhältnisse nur verzerrt durch solche Zahlen hindurch scheinen. Sozialstatistiken eröffnen eine spezifisch situierte Perspektive auf Stadt und ihre Bevölkerung, die gleichwohl stadtpolitisch von strategischer Bedeutung ist.

Stadtentwicklungspolitik jetzt mal ohne Soziale Arbeit?

Während sich Soziale Arbeit im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* mit der Implementierung von Quartiersmanagement und einer Ausrichtung auf den „Sozialraum“ eine feste Position innerhalb der Arrangements von Stadtteilentwicklung sichern konnte, stellt sich dies in den Strategien des *Sprungs über die Elbe* grundlegend anders dar. Die auf „Potenziale“ fokussierende Beschreibung Wilhelmsburgs und der Veddel lässt die „Probleme“, die durch die Interventionen bearbeitet werden sollen, bis auf wenige Ausnahmen implizit. Nur folgerichtig erübrigt sich die Bezugnahme auf die Soziale-Probleme-Profession: Soziale Arbeit kommt in dieser Programmatik nicht vor, in den einschlägigen Veröffentlichungen finden sich nur selten Hinweise, dass sie Akteurin von Stadtentwicklung sein könnte. Im Rahmen des *Sprungs über die Elbe* findet stattdessen eine Fokussierung auf die Herstellung einer anderen Bevölkerungsmischung statt, die letztlich auf der Vorstellung einer „zivilisierenden“ Wirkung der „Mittelschicht“ beruht (vgl. Holm 2009). Die stigmatisierenden Voraussetzungen der alten Programme werden so beibehalten, während diejenigen Programmelemente, die zumindest ein „Minimum an sozialer Gerechtigkeit“ herstellen sollten und denen Lanz noch zumindest ambivalente Wirkungen bescheinigen konnte, im *Sprung über die Elbe* gar nicht mehr vorkommen (Lanz 2000: 49f.). Das Ausbleiben von integrierter Stadtentwicklung genau dort, wo BewohnerInnen mit zusätzlicher Infrastruktur unter Umständen etwas anfangen könnten, kann als Rückzug einer sich sozialpolitisch zumindest verantwortlich erklärenden Stadtentwicklungspolitik gedeutet werden. Soziale Arbeit und Stadtentwicklungspolitik werden wieder in unterschiedliche Sphären entlassen. Ambivalent-positive Wirkungen in Bezug auf eine Verbesserung von individuellen Lebenssituationen können wir im *Sprung über die Elbe* nur schwer finden. Welche Auswirkungen dieses Ausbleiben von integrierter Stadtentwicklung in einer zusätzlich auch noch privatisierten Großwohnsiedlung haben kann, wird am Beispiel der gegenwärtigen Konflikte um Wohnen im Wilhelmsburger Bahnhofs- und Korallusviertel deutlich.

Konflikte in der „Kosmopolis“: Das Beispiel GAGFAH

Das Bahnhofs- und Korallusviertel besteht zur Hälfte aus gründerzeitlichem Altbaubestand und zur anderen Hälfte aus einer Großwohnsiedlung, die zwischen 1962 und 1978 von der bahneigenen Wohnungsbaugesellschaft WG Norden errichtet wurde. Die etwa 1.500 Wohnungen liegen in fast direkter Nachbarschaft zur „Neuen Mitte“, wo mit der „Bauausstellung in der Bauausstellung“

und dem Gartenschau-Park die zentralen „Schaufenster“ der beiden Festivals errichtet werden. Etwa die Hälfte des Wohnungsbestandes im Bahnhofsviertel und nahezu alle Wohneinheiten im Korallusviertel sind seit 2005 im Besitz des Immobilienunternehmens GAGFAH. Spätestens seit dieser Zeit sind dort die Folgen einer systematischen Desinvestitionspolitik spürbar, die selbst an grundlegenden Instandhaltungen spart. Die GAGFAH, eine ehemals gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft, wurde 2004 von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an den Hedgefonds Fortress verkauft, der das Unternehmen an die Börse brachte und Hauptanteilseigner ist. Mit Sitz in Luxemburg praktiziert die GAGFAH über ihre zahlreichen Tochtergesellschaften eine konsequent renditeorientierte Bewirtschaftungsstrategie ihrer Bestände.¹⁷ Durch die Politik des systematischen Herunterwirtschaftens, aber auch durch Management-Skandale und die Klage der Stadt Dresden auf die Einhaltung einer Sozialcharta, ist die GAGFAH bundesweit in die Schlagzeilen geraten. Zu dieser erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit trugen aber nicht zuletzt auch MieterInnen-Proteste in Hamburg, besonders in Wilhelmsburg, bei. MieterInnen initiierten hier ab Frühjahr 2011 mit einer ortsansässigen Sozialberatungsstelle, einer Stadtteilinitiative und einem alternativen MieterInnen-Verein Kundgebungen und Demonstrationen gegen die Geschäftspraktiken des Unternehmens und unzumutbare Wohnverhältnisse in ihren Häusern (vgl. AG Wohnen Wilhelmsburg 2012). In einer angesichts der weiteren Untätigkeit nicht nur der GAGFAH, sondern vor allem der politisch-administrativen AkteurInnen auf Bezirks- und Senatsebene von der AG Wohnen Wilhelmsburg vorgenommenen Dokumentation werden die Auswirkungen des „System GAGFAH“ (vgl. ebd.) auf Wohn- und Lebensverhältnisse vor Ort auf drastische Weise deutlich.

Im Rahmen der Befragung von MieterInnen aus etwa 10 % der GAGFAH-Wohnungen berichteten über die Hälfte der Befragten über akuten Schimmelbefall. Durch Fenster und Fassaden dringende Feuchtigkeit, ausfallende und schlecht funktionierende Heizungen, defekte Fahrstühle und fehlende Spielplätze waren weitere häufig genannte Mängel (vgl. AG Wohnen 2012). Bei Beschwerden und Mängelanzeigen wendet das Unternehmen eine Hinhaltenaktik an, eine Beseitigung der Mängel erfolgt nur in Ausnahmefällen – während auf von MieterInnen vorgenommene Mietminderungen konsequent mit Kündigungsdrohungen reagiert wird. Auch die als diskriminierend erfahrene Umgangsweise von GAGFAH-MitarbeiterInnen lässt für viele das Gefühl entstehen, „Menschen zweiter

17 Zu den Auswirkungen solcher Privatisierungen und den Bewirtschaftungsstrategien institutioneller Anbieter auf dem Wohnungsmarkt vgl. Holm 2010.

Klasse“ (vgl. ebd.) zu sein. Der GAGFAH kommt dabei auch der Umstand zu Gute, dass es angesichts rassistischen Diskriminierungen und einkommensbezogenen Ausschließungsmechanismen auf dem ohnehin angespannten Wohnungsmarkt für viele Menschen im Bahnhofs- und Korallusviertel äußerst schwierig ist, anderswo eine Wohnung zu finden. Die Dokumentation der AG macht aber auch ein breites Spektrum an Praktiken sichtbar, mit denen MieterInnen ihre Probleme mit der GAGFAH bearbeiten. Diese reichen von der selbstständigen Renovierung von Wohnung und Treppenhäusern über regelmäßige Anrufe bei der GAGFAH, Mietminderungen und juristische Klagen bis zu öffentlichem Protest in Form von Demonstrationen und Medienarbeit.

Institutionen der Stadtentwicklung liefern dagegen keine Ressourcen im Umgang mit dem Wohnungskonzern – sie sind in dem Gebiet kaum präsent.¹⁸ Erst langsam und als Resultat der öffentlichen Proteste, die bezirkspolitischen Handlungsdruck erzeugten, erkannte die Bezirksverwaltung eine eigene Zuständigkeit für die Wohnverhältnisse in den GAGFAH-Beständen.¹⁹ Für die MieterInnen haben sich bisher jedoch keine materiellen Verbesserungen ergeben. Dementsprechend werden die IBA-Gebäude in der direkten Nachbarschaft von vielen als zynische Betonung gegenwärtiger Leitlinien der Stadtentwicklungspolitik aufgefasst. Besonders symbolträchtig ist dabei, dass in unmittelbarer Nähe zu den maroden Häusern der GAGFAH, neben Ausstellungsgebäuden und hochpreisigem Wohnen, auch das neue Gebäude der Behörde für Stadtentwicklung entsteht. Unter den Bedingungen von festivalisierter Stadtentwicklung haben auch kommunale Stellen offenbar kaum Ressourcen, um auf die konfliktreiche Situation zu reagieren. Und so ist die Hilflosigkeit, die die für Wohnraumschutz zuständige Bezirksverwaltung angesichts der Beschwerden und Proteste an den Tag legt, fast schon verständlich: Es existieren faktisch keine kommunalen Institutionen, die sich überhaupt ein Wissen über die Wohnverhältnisse im Bahnhofs- und Korallusviertel bei der GAGFAH

18 Zwar wird in der Nähe des Bahnhofs- und Korallusviertels ein Bildungszentrum erreicht, es gibt allerdings weiterhin keine kommunale Anlaufstelle, die sich für Wohnverhältnisse bei einem Wohnungskonzern zuständig erklären könnte. Eine kurzfristig anberaumte „Mietersprechstunde“ der bezirklichen Wohnungspflege erreichte die Mieter_innen aus verschiedensten Gründen – einer dürfte die ausschließliche Bekanntmachung in deutscher Sprache gewesen sein – kaum.

19 In Auftrag gegebene Gutachten zum strategischen Umgang mit der GAGFAH und eine angekündigte Gesprächsbereitschaft mit der AG Wohnen zeugen davon. Zugleich erklären politisch-administrative Akteur_innen weiterhin, dass ihnen wirksame juristische Instrumentarien fehlten, um die GAGFAH zur Instandhaltung ihres Bestandes zu bewegen.

erarbeiten könnten, das Ausgangspunkt politisch-administrativer Problembearbeitung werden könnte. Hier zeigt sich die gegenwärtige stadtentwicklungspolitische Unfähigkeit, darauf zu reagieren, wenn sich in der Folge der Deregulierung des Wohnungsmarktes die Wohnverhältnisse in der Stadt massiv verschlechtern. Es zeigt sich aber auch, dass trotz der Dethematisierungsstrategie der IBA Konflikte fortbestehen und auch sichtbar artikuliert werden.

Wenn das Feuerwerk vorbei ist...

Angesichts gegenwärtiger, zuletzt auch bundesweit geführter wohnungspolitischer Diskussionen – um die Begrenzung von Mieterhöhungen oder über Antworten auf das flächendeckende Auslaufen der Sozialbindungen – und auch in Bezug auf die spezifische Konfliktkonstellation in Hamburg, die von Mobilisierungserfolgen stadtpolitischer Initiativen und neuen politisch-administrativen Bearbeitungsstrategien des als Problem anerkannten Wohnungsmangels gekennzeichnet ist (vgl. Füllner/Templin 2011), wirkt die Stadtentwicklung im *Sprung über die Elbe* seltsam unzeitgemäß: Ausgerechnet eine Bauausstellung hat keine Antwort auf aktuelle wohnungspolitische Fragen. Zugleich ist die „beispielhafte Stadtentwicklung“ der IBA jedoch ein durchaus ehrgeiziger Versuch, die Prinzipien städtischer Standortvermarktung auch auf integrierte Stadtentwicklung und in der Folge auch auf Sozialpolitik zu übertragen. Die Ausdehnung des Festivalisierungsgedankens auf die Bearbeitung von städtischer Ungleichheit unter den Vorzeichen einer konsequenten Bevölkerungspolitik bedeutet für Soziale Arbeit, die sich im Rahmen der Debatte um den „Sozialraum“ als Problemlöserin anbietet, gewissermaßen einen Frontalangriff. Gesellschaftliche Konflikte werden nicht mehr in Soziale Probleme umdefiniert. Stattdessen erscheint Stadtentwicklung noch deutlicher als Klassenpolitik, die Platz schafft für die umworbenen „Mittelschichten“ der *Wachsenden Stadt*. In der Folge verschwindet Soziale Arbeit aus dem Arrangement der Stadtentwicklungspolitik. Mit Blick auf die Auseinandersetzungen um die GAGFAH ließe sich diese Entwicklung durchaus ambivalent lesen: Während Soziale Arbeit im Kontext von integrierter Stadtentwicklung durchaus Ressourcen bereit stellen könnte, die von den MieterInnen bei der GAGFAH nutzbar wären, werden gesellschaftliche Konflikte hier zumindest als *politische* Konflikte artikuliert.

Die Festivalisierung der Problembearbeitung im Rahmen des *Sprungs über die Elbe*, die klassische integrierte Stadtentwicklungspolitik konsequent auf Bevölkerungspolitik reduziert, Wohnungsbau an den imaginierten Bedürfnissen der umworbenen „Mittelschicht“ ausrichtet und die Verantwortung für die Sicher-

stellung (guter) Wohnverhältnisse vollständig an MarktakteurInnen abgegeben hat, verschärft die Lebenssituation vieler BewohnerInnen Wilhelmsburgs und der Veddel. Es bleibt abzuwarten, ob die IBA-Strategie zur Blaupause zukünftiger Stadtentwicklungspolitik in „Problemvierteln“ avancieren kann.

Literatur

- AG Wohnen Wilhelmsburg 2012: Immer Ärger mit der GAGFAH. Eine Dokumentation über die Zustände im Bahnhofs- und Korallusviertel. URL: http://akuwilhelmsburg.blogspot.eu/files/2012/10/immer_aerger_mit_der_gagfah.pdf (abgerufen am 10.1.2013)
- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S. 1998: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen
- Beust, Ole von 2006: Chancen einer Internationalen Bauausstellung für die Metropole Hamburg. Beitrag des Ersten Bürgermeisters Ole von Beustaus Anlass des IBA FORUMs am 14. Dezember 2004. In: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.): Sprung über die Elbe. Hamburg, S. 10-17
- Birke, Peter 2011: Im „Raum der Gegensätze“ – Die Bedeutung der Auseinandersetzungen um Wohn- und Mietverhältnisse im Hamburger „Recht auf Stadt“-Netzwerk. In: Widersprüche Heft 121, S.67-77
- Brinkbäumer, Klaus 2000: Er machte alle kalt. In: Der Spiegel (27)
- Bürgerschaft FHH 2012: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Drucksache 20/4998: Große Anfrage der Fraktion Die Linke: Betr. Phänomene und Auswirkungen der Gentrifizierung und Segregation
- FHH 2002: Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle: Leitbild: „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, veröffentlichte Senatsdrucksache, 11.07.2002
- 2003: Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle: Fortschreibung des Leitbildes: „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, veröffentlichte Senatsdrucksache, 22.07.2003
- Füllner, Jonas/Templin, David 2011: Stadtplanung von unten. Die „Recht auf Stadt“-Bewegung in Hamburg. In: Holm, Andrej/Gebhard, Dirk (Hrsg.): Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignung. Hamburg, S. 79-104
- Freytag, Michael 2006: Vorwort. In: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.): Sprung über die Elbe. Hamburg, S. 7
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter 1993: Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik: Große Ereignisse in der Stadtpolitik. In: Dies (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Leviathan Sonderheft. Opladen
- Holm, Andrej 2009: Soziale Mischung: Zur Entstehung und Funktion eines Mythos. In: Forum Wissenschaft 26. (1), S. 23-26
- 2010: Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten – neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 5./6, S. 391-402

- IBA-Strukturmonitoring 2011: Anhang. URL: http://www.iba-hamburg.de/fileadmin/Mediathek/Gutachten_und_Stellungnahmen/IBA_Strukturmonitoring_2011_Anhang_12_12_2011.pdf (Abgerufen am 9.1.2013)
- 2012: Kurzfassung. URL: http://www.iba-hamburg.de/fileadmin/Mediathek/Gutachten_und_Stellungnahmen/IBA_Strukturmonitoring_2012_Kurzfassung_Stand_19_11_2012.pdf (Abgerufen am 9.1.2013)
- 2012: Anhang. URL: http://www.iba-hamburg.de/fileadmin/Mediathek/Gutachten_und_Stellungnahmen/IBA_Strukturmonitoring_2012_Kurzfassung_Anhang_19_11_2012.pdf (Abgerufen am 9.1.2013)
- Lanz, Stephan 2000: Der Staat verordnet die Zivilgesellschaft. In: Widersprüche Heft 78, S. 39-51
- Marcuse, Peter 1985: Gentrification, Abandonment, and Displacement: Connections, Causes, and Policy Responses in New York City. In: Urban Law Annual – Journal of Urban and Contemporary Law Jg. 28, S. 195-240
- Rinn, Moritz 2011: Politiken des Sozialen zwischen Selbstführung und Ausschluss: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und kommunale Kriminalprävention. In: Kritische Justiz Heft 1, S.25-33
- Ronneberg, Klaus/Tsianos, Vasilis 2009: Panische Räume. Das Ghetto und die „Parallelgesellschaft“. In: Hess, Sabine/Binder, Jana/Moser, Johannes (Hrsg.): No Integration? Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa. Bielefeld, S. 137-152
- Schmidt, Tobias 2012: Vulnerability Through Resilience? An Example of the Counterproductive Effects of Spatially Related Governance in Hamburg-Wilhelmsburg. In: Raumforschung und Raumordnung Heft 4, S. 309-321
- Schubert, Dirk 2008: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. „Good Governance“ und Stadtentwicklung zwischen Exklusion und Inklusion. In: *dérive* – Zeitschrift für Stadtforschung Heft 31, S. 49-52
- Statistikamt Nord 2012a: „Hochbautätigkeit und Wohnungsbestand in Hamburg 2011“. URL: http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/F_II_1_2_4_j11_H.pdf (Abgerufen am 7.1.2013)
- 2012b: Hamburger Stadtteil-Profile 2012. URL: http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/NR13_Stadtteil-Profile_2012.pdf (Abgerufen am 9.1.2013)
- Volkman, Rainer 2005: Konzeption und Kritik des Leitbildes „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. In: Ders, Meuche-Mäker, Meinhard/Obens, Hartmut: Hamburg: Wachsende Stadt durch schrumpfendes Gemeinwesen? Sonderheft der Hamburger Skripte (Nr.11). Hamburg
- 2006 (Hrsg.): Erfolgsmodell „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“? Ein neoliberaler Leitbild und seine Folgen. Hamburg
- Vrengor, Nicole 2012: Entlang einer imaginären Linie. Drei Jahre Recht-auf-Stadt-Bewegung in Hamburg – ein Zwischenstopp. In: *dérive* – Zeitschrift für Stadtforschung Heft 49, S. 9-14

ZEW 2012: „Erklärung der Mitgliederversammlung Zukunft Elbinsel Wilhelmsburg 10. März 2012“. URL: <http://www.insel-im-fluss.de/PreMis/2012/Erklaerung-MV-2012-03-10.pdf> (Abgerufen am 15.1.2013)

Zukunftskonferenz Wilhelmsburg 2002: Wilhelmsburg. Insel im Fluss – Brücken in die Zukunft. Hamburg

Florian Hohenstatt, Max Brauer Allee 220, 22765 Hamburg

E-Mail: florian.hohenstatt@gmx.net

Moritz Rinn, Hamburger Institut für Sozialforschung, Mittelweg 36, 20148 Hamburg

E-Mail: moritz.rinn@his-online.de