

Stand: 03. März 2013

Mit der Sozialen Erhaltungssatzung Verdrängung verhindern? Zur gesetzlichen Regulation von Aufwertungsprozessen am Beispiel Hamburg

Dr. Anne Vogelpohl

(Institut für Geographie, Universität Hamburg, Bundesstr. 55, 20146 Hamburg,
anne.vogelpohl@uni-hamburg.de)

Immer schneller steigende Mieten und die zunehmende Verdrängung alteingesessener Mieterinnen und Mieter sind zu brisanten politischen Themen in vielen Großstädten geworden. Das Wort ‚Gentrification‘ ist in aller Munde und nicht mehr nur in kommunalpolitischen Wahlkämpfen, sondern auch im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 ist Mietpolitik zu einem zentralen Thema gemacht worden. Eine Reform des Mietrechts wird in dem Zusammenhang als dringliche politische Aufgabe präsentiert. Allerdings sind auch heute schon städtebauliche Instrumente, die die Mietenentwicklung entschleunigen könnten, im Baugesetzbuch verankert. Sie wurden nur kaum genutzt. Eines der Instrumente wird derzeit wiederentdeckt: die Soziale Erhaltungssatzung, auch bekannt unter dem Begriff ‚Milieuschutzsatzung‘. In Hamburg wird seit 2010 für inzwischen acht Quartiere der Erlass der Sozialen Erhaltungssatzung geprüft, mit St. Pauli und St. Georg sind 2012 bereits zwei realisiert worden. Noch im Verfahren ist der Prozess im Schanzenviertel, das mittlerweile weitgehend gentrifiziert worden ist und hier vertieft in den Blick genommen wird.

Dieser Artikel zeigt auf, inwiefern ein Erlass der sozialen Erhaltungssatzung zur sozialen Ausgeglichenheit städtischer Revitalisierungsvorhaben beitragen und Verdrängungstendenzen verhindern kann. Diese Frage wird entlang zweier Prozesse erörtert, die in der Entwicklung in Hamburg relevant erscheinen: Erstens wird nachvollzogen, welche quartiers- und stadtpolitischen Umstände dazu geführt haben, dass die Einführung der Erhaltungsverordnung als realistische Gegenmaßnahme gegen die aktuelle Gentrification denkbar wurde. Dafür wird zunächst das Instrument vorgestellt, das im § 172 des Baugesetzbuches verankert ist und die Umwandlung von Bau-, Nutz- und Wohnstrukturen in einem dafür festgelegten Gebiet beschränken kann. Anschließend wird das Wechselspiel zwischen Regierungswechseln, sozialen Protesten und klassischen Beteiligungsforen im städtebaulichen Sanierungsprozess aufgezeigt, durch das die als Verordnung erlassene Satzung im Schanzenviertel realistisch geworden ist.

Zweitens werden die Möglichkeiten ausgelotet, die ein Erlass der Sozialen Erhaltungssatzung in der Bearbeitung von Quartierskonflikten im Zusammenhang mit Aufwertungsprozessen haben könnte. Dazu werden fünf Konflikte, die im Schanzenviertel

erkennbar sind, benannt und dem städtebaulichen und sozialen Spektrum gegenübergestellt, das durch die Satzung berührt wird. Die Stränge werden schließlich in einem Resümee zusammengeführt, das die Bedeutung dieser Entwicklungen für eine Abwendung von der wachstums- und marktorientierten Stadtentwicklungslogik reflektiert.

Kontext: Aufwertung von Quartieren oder Verdrängung von Bevölkerung?

Wenn von Gentrification die Rede ist, sind nicht nur kritische Stimmen zu vernehmen. Es gibt auch eine Reihe von WissenschaftlerInnen oder PolitikerInnen, die entweder der Meinung sind, dass einige urbane Viertel gentrifiziert werden müssten, und meinen damit eine Mischung aus Sanierung und Stabilisierung lokaler Ökonomien. Oder sie behaupten, dass der Prozess überdramatisiert werde, da eigentlich keine Verdrängung alteingesessener Bevölkerung stattfindet, sondern dass schlicht die Arbeiterschicht, die häufig als die verdrängte benannt wird, sich generell minimiere (exemplarisch: Freeman/Braconi 2010; Hamnett 2009, zur Kritik: Slater 2006, 2010). Die Wiederentdeckung der Sozialen Erhaltungssatzung deutet jedoch auf die Aktualität von tatsächlichen Verdrängungsprozessen hin, denn mit ihr wird eben das Problem der Verdrängung ganzer Bevölkerungsgruppen (wie ‚die Arbeiterschicht‘) berührt, die es ‚zu erhalten‘ gelte. Gerade weil Gentrification nicht als Problem einzelner Mieterinnen oder Mieter konzeptualisiert wird, wird das Instrument der Erhaltungssatzung, das ebenso nicht als Schutz einzelner MieterInnen verstanden werden kann, als mögliche Gegenmaßnahme relevant.

Gentrification wird hier im engeren Sinne als Prozess begriffen, durch den eine statusniedrigere Gruppe durch eine statushöhere Gruppe verdrängt wird (dazu Dangschat 1988; Holm 2010) und nicht als ein beliebiger Modus sozialen Wandels in Quartieren. Neil Smith hat den Gentrificationprozess zudem als zentrales Moment sozialräumlicher Transformation des späten 20. Jahrhunderts begriffen und gezeigt, dass er konstitutiv für die stadtpolitische Orientierung auf globalisierte kreative und Wissensökonomien ist. Statt für sozialen Ausgleich zu sorgen und die Verbesserung alltäglichen Lebensbedingungen der Stadtbevölkerung anzustreben, sei das zentrale Ziel der Stadtpolitik geworden, Konsum- und Investitionsmöglichkeiten für internationales Kapital zu schaffen (Smith 2002a, b). Diese Perspektive unterscheidet sich von den Beschreibungen der Gentrification als „doppelter Invasions- und Sukzessions-Zyklus“ (Dangschat 1988, 280f), die allein durch die an ökologischen Abläufen angelehnte Begriffswahl eine mehr oder weniger natürliche, wenig gesteuerte sozialgeographische Veränderung suggerieren. Smith hingegen interpretiert diese

als politisch und ökonomisch intendiert und damit als Kennzeichen einer Gesellschaftsformation – der neoliberalisierten, globalisierten Gesellschaft. Gentrification sei darin die „global urban strategy“ (Smith 2002b, 437), über die Privatisierung und Marktorientierung durchgesetzt werde. Programme zur (inner)städtischen Revitalisierung, New Urbanism oder Sanierungsprojekte zeugen von dem strategischen, gesteuerten Charakter der Gentrification.

Wie bereits angedeutet, ist das vorgebliche Ziel derartiger städtischer Regenerationspläne oftmals eher eine Stabilisierung als eine Verdrängung. So heißt es in einem seit Ende der 1980er Jahre laufenden Sanierungsplan für das Schanzenviertel (für das 2010 zusätzlich die Diskussion um die Soziale Erhaltungssatzung beginnen musste): Sein „[o]berster Leitgedanke für die Durchführung der Sanierung ist der langfristige Erhalt und die Erneuerung des Gebietes als Wohn- und Gewerbestandort.“¹ Bemerkenswert ist hier, dass die Zielgruppe nicht weiter spezifiziert wird. Die Wohnfunktion erhalten zu wollen ist nicht gleichbedeutend mit dem Erhalt der bestehenden Wohnbevölkerung. Das Schanzenviertel ist inzwischen weitgehend gentrifiziert (dazu Vogelpohl 2012, 166ff). Um die unterschiedlichen Effekte von urbanen Revitalisierungsstrategien diskutieren zu können, ist es sinnvoll, deutlich zwischen Aufwertung und Verdrängung zu unterscheiden. Als ‚Aufwertung‘ werden zumeist physisch-bauliche Maßnahmen im Rahmen von Sanierungs- und Modernisierungsprojekten bezeichnet, die häufig gezielt politisch oder durch ökonomische Investitionen forciert werden. Obwohl die Projekte stets mit Mietsteigerungen einhergehen – denn 11 % der Modernisierungskosten können nach dem deutschen Bürgerlichen Recht (BGB § 559) auf die Mietenden umgelegt werden –, kann eben dieser Effekt mit dem Begriff ‚Aufwertung‘ ausgeblendet werden (dazu Holm 2010, 20ff; Vogelpohl 2012, 208). Die Widersprüchlichkeit des Aufwertungsprozesses stellt sich für einen Schanzenviertelbewohner folgendermaßen dar²:

„Man sieht ja auch den Verfall der Schanze. Im Prinzip ist es das Gegenteil von Verfall, wird ja wirtschaftlich extrem aufgewertet und verändert sich dadurch echt stark. Auch die Leute, die dahin gehen, sind echt anders als vor ein paar Jahren noch.“

Demgegenüber wird mit dem Begriff ‚Verdrängung‘ der Fokus auf die sozialen Auswirkungen von Veränderungen im Quartier gelegt, wobei sie nur zum Teil unmittelbar in baulichen Veränderungen wurzeln und nicht selten auch durch Belästigung von alteingesessenen Mietenden durchgesetzt wird, so dass bei Neuvermietung höhere Mieten verlangt werden können (vgl. Slater 2006, 738). Mit den beiden Begriffen wird also der

¹ www.hamburg.de/contentblob/84146/data/steckbrief-rosenhofstrasse, letzter Zugriff: 21.09.11.

² Das Interview führte ich im Rahmen meiner Dissertation; ausführlichere Informationen s. Vogelpohl 2012.

gleiche Prozess beschrieben, allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunktlegungen. Und diese haben Auswirkungen auf die politischen Reaktionen. Vor wenigen Jahren noch konnte uneingeschränkt von einer ‚Chance‘ gesprochen werden, Innenstädte attraktiver zu machen und Anreize für Kreative zu schaffen. In den Sozialwissenschaften wurde der Trend schon lange hinterfragt, weil die Wachstumsbemühungen mit Fokus auf eine neue urbane Mittelklasse als elitär aufgefasst wurde: Es ging dabei nie um sozialen Ausgleich, sondern lediglich um die „class of workers that can not only cope with, but positively revel in, this environment“ (Peck 2005, 764). Inzwischen allerdings wird der Aufwertungsprozess städtischer Quartiere zunehmend als Problem aufgefasst – davon zeugen die aktuellen Wahlkampfthemen in großen Städten und auch der Bundesrepublik – und davon zeugt die Wiederentdeckung der Sozialen Erhaltungssatzung, mit der politische Versprechungen konkretisiert werden. Was diese Satzung ist, welchen stadtpolitischen Stellenwert sie bekommen hat und welche Auswirkungen sie haben kann, wird in den folgenden Abschnitten am Beispiel Hamburg geklärt.

Die Soziale Erhaltungssatzung

Unter dem Titel „Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung)“ wurde im Jahr 1976 mit dem Paragraphen § 172 die Erhaltungssatzung in das Baugesetzbuch (BauGB) aufgenommen. Die Satzung besteht aus drei Anwendungsbereichen: dem Erhalt der städtebaulichen Eigenart, dem Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung sowie der Sicherung sozialer Belange im Rahmen städtebaulicher Umstrukturierungen auf Grundlage eines Sozialplans. Die ‚Soziale Erhaltungssatzung‘ ist lediglich auf den zweiten Anwendungsbereich bezogen und betrifft somit den Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes. Im Wortlaut liest dieser sich folgendermaßen:

„Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen ... zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ... der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.“³

Zwei Begrifflichkeiten sind in diesem Satz entscheidend: Geschützt werden soll die *Zusammensetzung der Wohnbevölkerung* aus *städtebaulichen* Gründen. Es geht also um ein spezifisches *Milieu*, weshalb die Soziale Erhaltungssatzung oftmals auch mit der Bezeichnung ‚Milieuschutzsatzung‘ angesprochen wird. Die beiden Bezeichnungen sind synonym verwendbar. Da es um die Zusammensetzung im Allgemeinen geht, kann das Gesetz nicht

³ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359).

zum Schutz einzelner Mieterinnen oder Mieter angewandt werden. Stattdessen ist das Ziel, eine typische Bevölkerungsstruktur zu erhalten: wird das Milieu beispielsweise als ein ‚Handwerkermilieu‘ charakterisiert, könnte das Ziel sein, eine Mischung aus Wohnen und Hinterhofwerkstätten zu bewahren, aber nicht, den Auszug eines bestimmten Handwerkers zu verhindern. Um als spezifisches Milieu zu gelten, muss die lokale Bevölkerung keine Besonderheiten aufweisen, wie z.B. besonders arm, besonders migrantisch oder besonders alt zu sein⁴. Allerdings muss der Erhalt städtebaulich begründet werden, also mit milieuspezifischen Bedürfnissen an bauliche Strukturen. Das ist entweder der Fall, wenn bei einem weitgehenden Bevölkerungsaustausch die lokale Infrastruktur (Schulen, Altersheime etc.) überflüssig wird und in anderen Stadtgebieten dafür neu aufgebaut werden müsste, oder wenn ein typischer Gebietscharakter (Arbeiterviertel, Studierendenquartier etc.) festgestellt werden kann, der mit bestimmten Wohnungsgrößen oder -zuschnitten einhergeht (Portz/Runkel 1998, 328). So ist auch erklärbar, dass die Soziale Erhaltungssatzung im Baugesetzbuch verankert ist. Im Ruhrgebiet konnte mit ihr z.B. einst verhindert werden, dass einige Arbeiter- und Zechensiedlungen an eine Wohnungsgesellschaft veräußert wurden, die die Wohnungen luxussanieren lassen wollte (Schmidt-Eichstaedt 2005, 488).

Wird nun auf dieser Grundlage ein Erhaltungsbedarf festgestellt, haben Gemeinden das Recht, die Erhaltungssatzung erlassen. Die Satzung ist dann verpflichtend und mit drei Maßnahmen verbunden, um das Ziel zu erreichen. Alle Maßnahmen laufen unter der Bedingung des ‚Genehmigungsvorbehaltes‘. Das bedeutet, dass geplante städtebauliche Veränderungen – auch solche die normalerweise nicht genehmigt werden müssen – genehmigungspflichtig werden. Allerdings bedeutet es nicht, dass sie stets versagt werden. Ob die Veränderung genehmigt wird oder nicht, wird von Einzelfall zu Einzelfall entschieden. Als Entscheidungshilfe dient die für das jeweilige Gebiet spezifizierte Satzung, in der gebietsspezifische Ziele und der daraus abgeleitete Genehmigungstatbestand hinsichtlich der zu erhaltenen baulichen Charakteristika festgehalten sein sollten. Insbesondere wird in der Regel eine Genehmigung erteilt, wenn die Verhinderung als wirtschaftlich unzumutbar für die EigentümerInnen eingeschätzt wird. Wenn aber die bauliche Veränderung Vorbildcharakter für die Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung hat, wird das Versagen der Genehmigung angestrebt (Jäde et al. 2010, 963; Tietzsch 1998).

⁴ Die Beschreibung des lokalen Milieus ist eines der zentralen Probleme der Sozialen Erhaltungssatzung. Denn einerseits ist die Bevölkerung in einem abgrenzbaren Territorium selten tatsächlich so homogen, dass sie als räumlich definierbares Milieu beschreibbar wäre (vgl. Schröder/Kullick 2011). Andererseits ist die Fluktuation in städtischen Quartieren häufig ohnehin relativ hoch, so dass die Ursachen des sozialen Wandels nicht unbedingt auf städtebaulichen Veränderungen basieren müssen.

Die Maßnahmen der Erhaltungssatzung sind folgende: *Erstens* können der Rückbau und Veränderungen der bestehenden baulichen Substanz versagt werden. Dahinter steckt die Idee, dass das aktuelle Milieu auf die bestehende bauliche Struktur angewiesen ist. Wird die Erhaltungssatzung gegen die Verdrängung einer statusniedrigeren durch eine statushöhere Schicht genutzt, können bauliche Veränderungen wie die Umgestaltung von Grundrissen, das Einbauen von Fahrstühlen, das Anbringen von Balkonen etc. eine Luxusmodernisierung bedeuten, die finanziell nicht von der (noch) ansässigen Bevölkerung getragen werden können. Ausgenommen sind Instandsetzungen und solche Veränderungen, die dem ‚zeitgemäßen Ausstattungszustand‘⁵ entsprechen. Mit anderen Worten: Verhindert werden können solche Umbaumaßnahmen, mit denen eine Mieterhöhung begründbar wäre. Seit der Gesetzesnovelle 1987 können *zweitens* auch Nutzungsänderungen und *drittens* auch Veränderungen der Eigentumsstrukturen versagt werden. Die Nutzungsänderung ist im Falle der Sozialen Erhaltungssatzung vornehmlich auf die Umwandlung von Wohn- in Gewerbenutzung bezogen. Die eventuelle Verhinderung von neuen Eigentumsstrukturen auf Basis der ‚Umwandlungsverordnung‘ zielt auf die eingeschränkte Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum an Gebäuden, die sich in der Regel Personen mit geringem Einkommen nicht leisten können. Die Umwandlungsverordnung kann seit 1998 nur für eine Höchstdauer von fünf Jahren festgesetzt werden, allerdings kann sie auch immer wieder verlängert werden. Möchte ein Eigentümer oder eine Eigentümerin ein Gebäude in einem Gebiet verkaufen, in dem die Erhaltungssatzung gilt, hat die Kommune das Vorkaufsrecht, so dass sie gegebenenfalls die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung selbst steuern kann. Alternativ können die neuen EigentümerInnen auch Auflagen zum Erhalt des lokalen sozialen Milieus erfüllen müssen.

Die im engeren Sinne rechtlichen Instrumente einer Gemeinde zur Verhinderung von Gentrifizierung durch die Erhaltungssatzung sind damit der Genehmigungsvorbehalt und das Vorkaufsrecht (Portz/Runkel 1998, 327). Voraussetzung dafür sind selbstverständlich ausreichende finanzielle Mittel im kommunalen Haushalt, woran die Realisierung in Zeiten von Austeritätspolitiken möglicherweise regelmäßig scheitern könnte. Denn auch wenn die Satzung zunächst relativ unkompliziert erlassen werden kann, bedarf es für die Prüfung von baulichen Vorhaben personeller Ressourcen und für das Vorkaufsrecht finanzielle Ressourcen, um gegebenenfalls tatsächlich auch Gebäude erwerben zu können (dazu Dangschat 1991, 38f; Schmidt-Eichstaedt 2005, 484ff).

⁵ Der ‚zeitgemäße Ausstattungszustand‘ ist auf Wohnungsmerkmale bezogen, die 90 % aller Wohnungen in der Bundesrepublik Deutschland aufweisen. Der Vergleich ist also nicht quartiers- oder stadtbezogen. Beispiele wären doppelt verglaste Fenster oder Badezimmer (für eine ausführliche Beschreibung s. Spreng 2001, 221ff).

Wegen derartiger Hürden ist das Instrument der Erhaltungssatzung nicht sehr häufig genutzt worden. In München gibt es zwar relativ viele Gebiete, dennoch bleibt es die Stadt mit dem höchsten Mietniveau in Deutschland; in Berlin existieren auch einige Gebiete in den Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg und Pankow, die aber faktisch ohne Wirkung sind, da seit 2004 trotzdem Modernisierungen und Umnutzungen möglich gemacht wurden (Linde 2011). In Frankfurt gibt es offiziell auch drei ausgewiesene Gebiete, in denen das Erreichen der Ziele jedoch nicht von den Behörden überprüft wird. Und in Hamburg waren 2004 bis auf eines alle wieder abgeschafft worden. Nun aber wird die Soziale Erhaltungssatzung in vielen Städten neu diskutiert. Am weitesten sind die Diskussionen in Hamburg, wo sie wieder für mehrere Stadtteile geprüft und neu bereits in zwei eingesetzt wurde.

Die Entwicklungen in Hamburg

Hamburg gilt derzeit als Vorbild für neue Erlasse der Sozialen Erhaltungssatzung. Hier wird sie als Soziale Erhaltung*verordnung* debattiert, denn da die Stadt einen Stadtstaat darstellt, wird die Satzung als Verordnung erlassen⁶. Auf das Beispiel Hamburg bezogen wird daher im Folgenden von Verordnung gesprochen. Bereits in den 1990er Jahren spielte Hamburg eine wichtige Rolle in der Erweiterung des Gesetzes, da es als Bundesland Initiator für die 1998 neu eingeführte Umwandlungsverordnung war, mit der auch der Erhalt von Mietnutzung gesichert werden kann. Gleichzeitig war es auch das einzige Bundesland, in dem diese Möglichkeit überhaupt genutzt wurde – mit der Aufkündigung von zwei der drei Erhaltungsgebiete im Jahr 2004 wurde jedoch auch dieser Versuch der Mietenstabilisierung fallen gelassen (Schmidt-Eichstaedt 2005, 488). Die nachstehende Abbildung gibt einen Überblick über die Lage der vergangenen, aktuellen und geplanten Gebiete, für die die Erhaltungssatzung diskutiert wurde bzw. wird:

⁶ Satzungen sind im engeren Sinne Rechte von Gemeinden und Hamburg nimmt insofern Rechte als eigenes Bundesland wahr.

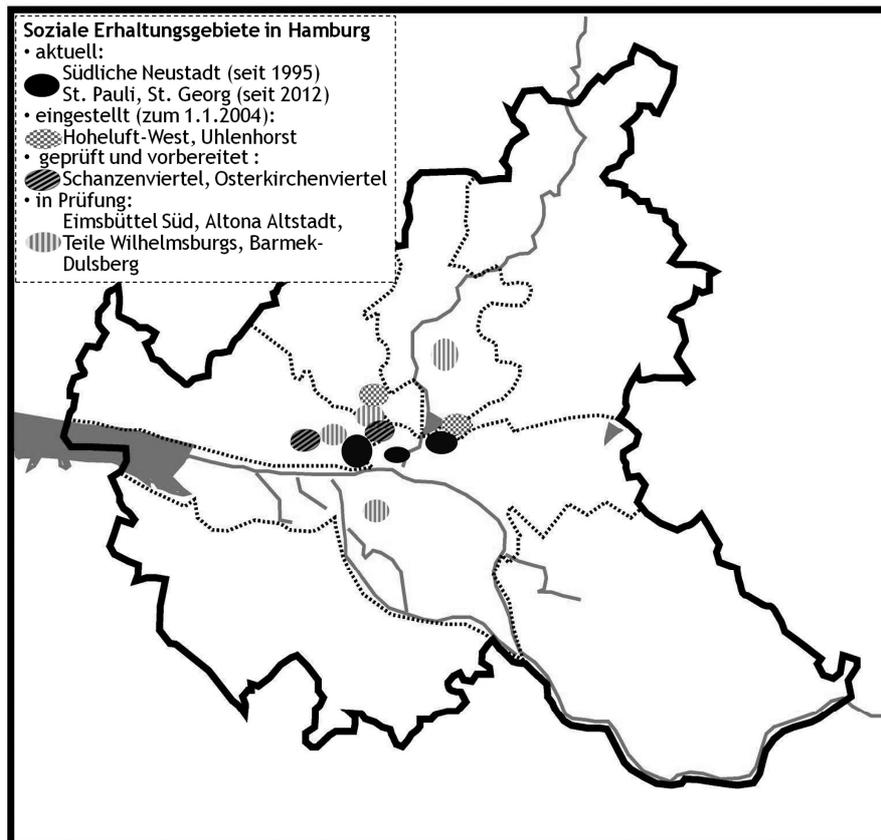


Abb.1: Soziale Erhaltungsgebiete in Hamburg (Eigene Darstellung).

Im Jahr 1990 veranstaltete die steg, eine private Stadtentwicklungsgesellschaft, die das Gros der Hamburger Sanierungsverfahren treuhänderisch durchführt, eine Tagung unter dem Motto „Kommunale Erfahrungen mit der Milieuschutzsatzung“. Dort wurde bereits diskutiert, dass die „soziale Katastrophe der 90er Jahre“ (Dohrendorf 1991, 5) drohe, weil wieder vermehrt Personen in die Innenstädte zurückzögen und zudem die Zahl an kleinen Haushalten zunehme. Deswegen sei für Hamburg schnelles Handeln in der Nutzung der Sozialen Erhaltungsverordnung geboten (Dohrendorf 1991, 11). Tatsächlich wurden 1995 von dem damaligen SPD-Senat unter Henning Voscherau drei Gebiete dafür ausgewiesen: Hoheluft-West nordwestlich der Innenstadt, Uhlenhorst östlich der Innenstadt sowie die südliche Neustadt. Nur letztere unterliegt bis heute der Sozialen Erhaltungsverordnung, die anderen wurden eingestellt. 1999 sowie 2001 gab es noch Planungen für zwei weitere Gebiete, allerdings fand 2001 ein politischer Wechsel in dem lange Jahre SPD-geführten Land Hamburg statt, der eine Regierungskoalition von CDU, FDP und Schill-Partei zur Folge hatte. Eine der ersten Amtshandlungen dieses Senates im Bereich Stadtentwicklung war die Aufhebung von zwei der drei Erhaltungsgebiete mit der Begründung, dass das Mietniveau

dort dennoch angestiegen sei und die Sozialstruktur sich nicht im Sinne des Verordnungsziels weiterentwickelt habe (Hollander 2011).

Seit 2010 wird nun wieder für weitere Fälle⁷ der Erlass Sozialen Erhaltungsverordnung geprüft. Das Gesetz schreibt dafür kein Verfahren vor. Der idealtypische Verlauf eines Erlasses beginnt mit einem vorläufigen Beschluss durch das zuständige Bezirksamt (1), der bereits unmittelbar dazu führt, dass alle Genehmigungen für Bauvorhaben und Umnutzungen für ein Jahr zurückgestellt werden können. Der wichtigste Schritt ist allerdings die Prüfung der Verdrängungsgefahr der ansässigen Wohnbevölkerung (2). Dafür wird in Hamburg eine Repräsentativerhebung durchgeführt, bei der jeder zehnte Haushalt befragt wird. Dabei geht es um den Modernisierungsbedarf der Wohnung und allgemeiner um die Abschätzung des Verdrängungsdrucks (entlang der Analyse des Quartiersimages für junge Berufstätige und Paare, der Möglichkeit von Wohnungszusammenlegungen, energetischen Sanierungen, der hochpreisig vermieteten und verkauften Wohnungen, der Anträge auf Abgeschlossenheitsbescheinigungen⁸ und des Strukturwandels im Einzelhandel)⁹. Daraufhin wird ein Gutachten erstellt, das die städtebaulichen Folgen des aktuellen sozialräumlichen Wandels im Quartier abwägt. Werden relevante städtebauliche Folgen konstatiert, wird die Verordnung fallspezifisch genauer beschrieben (3): das betreffende Gebiet wird genau abgegrenzt und der Genehmigungstatbestand festgelegt, der erklärt, was in dem Fall erhaltenswert ist. Schließlich wird die Soziale Erhaltungsverordnung formal durch die Bürgerschaft festgelegt (4).

Das Hamburger Beispiel zeigt jedoch, dass die Möglichkeit dieses formalen Verfahrens keineswegs dazu führt, dass die Verordnung regelmäßig geprüft wird und selbstverständlicher Teil stadtplanerischer Erwägungen ist. Das Thema Mieten und Wohnungsneubau wurde im Wahlkampf 2010/2011 ins Zentrum der damalig oppositionellen SPD gerückt. Aber auch wenn der neue Hamburger SPD-Senat, der 2011 gewählt wurde, für sich beansprucht, eine sozial gerechte Mietenpolitik wiederzubeleben, sind es zumindest drei weitere, vor allem außer-parlamentarische Entwicklungen gewesen, die entscheidend zur Wiederbelebung des Instrumentes zur Sozialen Erhaltung beigetragen haben. Zunächst hat sich seit einigen Jahren vielfältige Kritik an den vielen Sanierungsverfahren im innenstädtischen Bereich der Stadt

⁷ Das sind die Quartiere Osterkirchenviertel (Ottensen), Altona-Altstadt, Sternschanze, Eimsbüttel-Süd, St. Georg, St. Pauli (inkl. Karolinentviertel), Barmbek-Dulsberg sowie Teile Wilhelmsburgs; s. <http://www.hamburg.de/contentblob/3333978/data/karte-foerdergebiete-gross.pdf>, letzter Zugriff: 28.02.2013.

⁸ Bei einer solchen Bescheinigung geht es um die Bestätigung, dass eine Wohnung ausreichend von anderen Wohnungen und Räumen abgeschlossen ist. Sie ist eine Voraussetzung für den Verkauf von Eigentumswohnungen.

⁹ <http://www.steg-hamburg.de/aktuell/publikationen/qn-eimsbuettel/QN-Eimsbuettel-13.pdf>, letzter Zugriff: 28.03.2013.

geregt. Es wurde zunehmend deutlich, dass diese zur Verdrängung der bestehenden Bewohnerschaft führt. So sagt ein Mitglied im Sanierungsbeirat des Hamburger Schanzenviertels zu den Plänen, die in der Beschreibung stets als ‚behutsam‘ dargestellt werden: „Negativ ist der starke Mietenanstieg, der eben doch auch zur Verdrängung beigetragen hat, wenn Wohnungen gekündigt worden sind und Mieten schlagartig angestiegen sind.“ Derartige Beschwerden in den Beiräten haben sukzessive und in vielen Teilen der Stadt das Problembewusstsein für Konsequenzen von steigenden Mieten verstärkt.

Zweitens hat die explizite Gentrifizierungskritik mit der ‚Recht auf Stadt‘-Bewegung spätestens 2009 einen neuen Schub bekommen, der auch eine sehr breite mediale Aufmerksamkeit erzeugen konnte. Der Kampf um den Erhalt des Hamburger Gängeviertels¹⁰, (inter)nationale Kongresse oder Demonstrationen¹¹ zum Thema Stadt oder das viel beachtete Buch eines Hamburger Journalisten mit dem Titel „Gentrifidingsbums“ (Twickel 2010) bildeten ein diskursives Umfeld, zu dem die Hamburger Politik Stellung beziehen musste. Denn die breite Mobilisierung konnte zeigen, dass die Bezahlbarkeit von Wohnungen nicht nur als individuelles Problem der Personen mit niedrigem Einkommen verstanden werden kann, sondern auch als Problem der Stadtgesellschaft begriffen werden muss. Und drittens gab es Hinweise auf die Soziale Erhaltungsverordnung in einer Studie über „Kreative Milieus und offene Räume“ des Büros urban pioneers für die Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: In dieser wird z.B. das Schanzenviertel als Szene- und Trendmilieu bezeichnet, in dem sich neue Subkulturen und Märkte herausbildeten (BSU 2010, 53ff). Da dieses Milieu in Zeiten des Glaubens an die Kreative Klasse und ihren Einfluss auf die ökonomische Prosperität einer Stadt von großer stadtoökonomischer Wichtigkeit ist, hat auch die Beschreibung seines Anspruches an städtische Räume stadtpolitische Auswirkungen. In der Studie heißt es im Rahmen eines Szenarioentwurfs für „kreative Stammzellen“:

„Sie Stadtteile Ottensen, Schanzenviertel und St. Pauli stellen die kreativen Stammzellen der Stadt dar. [...] Die Hohe Nachfrage nach Wohnraum in diesen Stadtteilen in Kombination mit den räumlich sehr begrenzten Möglichkeiten für Wohnungsneubau schaffen einen Immobilienmarkt, der sich durch hohen Entwicklungsdruck und steigende Preise kennzeichnet.“ (BSU 2010, 166)

Um diesem Problem zu begegnen, werden unter anderem Soziale Erhaltungsverordnungen vorgeschlagen. Bis hierher klingen die Versprechungen der Verordnung auch weitgehend nützlich, um Verdrängungstendenzen in innenstädtischen Quartieren abzumildern. Am

¹⁰ Zur Geschichte und Protesten s. <http://das-gaengeviertel.info/>.

¹¹ Ein Beispiel ist der Kongress der Bundeskoordination Internationalismus (Buko) zum Thema ‚Recht auf Stadt‘, <http://kongress.rechtaufstadt.net/>, letzter Zugriff 28.02.2013.

Beispiel des Schanzenviertels soll nun verdeutlicht werden, inwiefern Verdrängung lokal mit weiteren Veränderungsprozessen verwoben ist und welche Auswirkungen die Erhaltungsverordnung im Netz dieser vielfältigen sozialräumlichen Bedingungen haben kann.

Mögliche Auswirkungen der Sozialen Erhaltungsverordnung im Hamburger Schanzenviertel¹²

Das als Schanzenviertel bekannte Quartier liegt im Grenzbereich der Stadtteile Altona, Eimsbüttel und St. Pauli. Bis 2008 war das Schanzenviertel selbst kein administrativer Stadtteil, bekam dann jedoch den offiziellen Stadtteilstatus, auch um besser in der Hamburger Imagepolitik repräsentiert werden zu können. Diese Maßnahme weist auf die Aufwertungsziele der gesamtstädtischen Politik hin. In näherer Betrachtung des sozialräumlichen Wandels des Quartiers zeigt sich allerdings, dass von der ansässigen Bevölkerung von dort ausgehend nicht nur die Verdrängungsgefahr als Problem angesehen wird, sondern dass Verdrängung im engen Zusammenhang mit weiteren Änderungen steht. Es lassen sich fünf Kernkonflikte herauskristalisieren, für die die Soziale Erhaltungsverordnung im Prinzip eine Lösung bereitstellen müsste, um Verdrängung nachhaltig zu vermeiden.

Als unmittelbare Schwierigkeit stellt sich für die lokale Bevölkerung das Lärmproblem dar (1). In der Zunahme an Cafés und Bars wird dafür zumeist die Ursache gesehen, gekoppelt mit der Verlängerung der zugelassenen Öffnungszeiten für Außengastronomie bis 23 Uhr und am Wochenende bis 24 Uhr. Diese Regelung besteht erst seit 2007 und ist im Kontext der städtischen Imagestrategie zu sehen, das Schanzenviertel als Szene- und Shoppingquartier zu inszenieren¹³. Die Umfrage im Quartier durch eine Nachbarschaftsinitiative, die sich explizit wegen gehäufte Fälle von Verdrängung gegründet hat, zeigte, dass ‚Lärm‘ mit 24 % der am häufigsten genannte Grund des Wegzugs aus dem Quartier ist (vor Gründen der Familienplanung und Mieterhöhung). Mit der Wandlung des Schanzenviertels in ein Szene-, Einkaufs- und Ausgehviertel geht zudem das Konfliktfeld der Gedrängtheit in öffentlichen Räumen einher (2). Die hohe Dichte an Personen auf den Straßen und Plätzen sowie die Vielzahl an parallelen Nutzungen führen zu sehr heterogenen Ansprüchen an Verkehrsprioritäten, an Flächen für die Außengastronomie, an Spielplätzen oder an Grünraum und sonstigen öffentlichen Plätzen. Die Enge wird von Anwohnenden

¹² Dieser Abschnitt basiert auf einer qualitativen Interviewerhebung und Dokumentanalyse, die ich für eine Studie über den Wandel des urbanen Alltagslebens durchgeführt habe. Die Konflikte sowie ihre Bearbeitung sind dort v.a. im Kapitel 5 (Vogelpohl 2012, 159ff) nachzulesen.

¹³ vgl. die Einträge zum Schanzenviertel auf www.hamburg.de.

zunächst als praktisches Problem gesehen, das sie bei der Erledigung alltäglicher Aufgaben behindert. Es wird darüber hinaus auch als kommunikationsbehinderndes Problem empfunden, da zufällige Begegnungen mit Bekannten zunehmend erschwert werden. Eine langjährige Anwohnerin sagt dazu:

„Wenn es hier so voll ist, dann habe ich auch gar keine Lust mehr, hier zu wohnen. ... Die Gemütlichkeit gibt es einfach nicht mehr. Die Kommunikation, ich bin früher oft mit einem Kaffee [in den Laden einer Freundin] vorbei gegangen und hab einen kleinen Plausch gehalten. Das ist heute nicht mehr möglich.“

Zuletzt ist die Enge aber auch ein routinesteuerndes Problem, weil die Anwohnerinnen und Anwohner inzwischen dazu neigen, sowohl Stoßzeiten als auch die stark frequentierten Straßen zu meiden. Inzwischen hat sich für viele das Gefühl gefestigt, dass sich die für das Schanzenviertel als typisch empfundene Solidarität unter heterogenen Bevölkerungsgruppen zunehmend in getrennte Parallelwelten aufgelöst hat (3). Als fehlendes ‚Wir-Gefühl‘ wird die zunehmend touristische Nutzung des Quartiers beschrieben. Es äußert sich nicht nur in der neuen, starken Konsumorientierung, sondern auch in fehlenden Partizipationsmöglichkeiten an den lokalen Verschiebungen. Denn traditionell ist das Schanzenviertel bekannt für politisches Aufbegehren und dem Bemühen um selbstbestimmte lokale Politik. Wegen der vielen neuen BewohnerInnen und NutzerInnen schwindet für einige Alteingesessene das Gefühl, sich gemeinsam mit der Nachbarschaft für politische, soziale und kulturelle Ziele einsetzen zu können.

Als weiterer Konflikt erweist sich die tatsächliche Verdrängung der ansässigen Bevölkerung (4). Diese resultiert zwar auch direkt aus der gestiegenen Nachfrage nach innenstädtischem Wohnraum und den entsprechenden Angeboten durch immobilienwirtschaftliche Akteure. Allerdings zeigen die bisher genannten lokalen Problemfelder, dass auch sie – der Lärm, die Gedrängtheit, die Parallelgruppen – Verdrängungseffekte haben. Und schließlich ist ein letzter Konflikt die Aufwertung im weiteren Sinne (5). Die „qualitative Aufwertung vorhandener Wohnungsbestände“ ist ein Baustein des Leitbildes ‚Wachsende Stadt‘ in Hamburg (FHH 2002, 25). Vor Ort bedeutet das – zumindest im Falle des Schanzenviertels – eine Zunahme an bessergestellten BewohnerInnen und hinsichtlich der Nutzungsstrukturen eine Homogenisierung. „Die letzten Durchmischungen werden ausgetrocknet“, beklagt ein Anwohner die Einwicklung, dass „nur noch Gastronomie und Tourismus“ prosperiere. Über eine soziale Mischung wird inzwischen meistens in der Vergangenheitsform gesprochen. Aus dem Grund wird die städtebauliche Aufwertung oftmals mit Verdrängung nahezu gleichgesetzt.

Kann für die Konfliktfelder der Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung nun eine Lösung sein? Zumindest hat die jüngere Entwicklung im Schanzenviertel zur Prüfung der Verordnung geführt. In der Vorstudie, die die Implementierung schließlich empfiehlt, wird der Zusammenhang von Aufwertung und Verdrängung mit der Frage: „Wie groß ist das (noch) vorhandene Potenzial für eine (weitere) Aufwertung des Quartiers?“¹⁴ auch explizit thematisiert. Hinsichtlich des ersten Konfliktfeldes der Lärmproblematik wird die Soziale Erhaltungsverordnung keinen Einfluss haben können, da die bestehende gewerbliche Nutzung mit ihr nicht in Frage gestellt werden kann. Auch zu einem früheren Zeitpunkt hätte die Möglichkeit, Nutzungsänderungen zu versagen, die Zunahme an gastronomischen Betrieben nicht verhindern können, weil in der Regel Gebäudeeinheiten umfunktioniert wurden, die auch vorher schon gewerblich genutzt wurden – nur vielleicht mit einem kleinen Geschäft statt einer Kneipe. Weil die bestehende gewerbliche Nutzung von der Verordnung nicht berührt wird, wird auch das zweite Konfliktfeld um die Gedrängtheit in öffentlichen Räumen auf diese Weise nicht bearbeitet werden können. Um dieses Problem zu bearbeiten wurde im Quartier eher der Verzicht auf das Höchstpreisverfahren beim Immobilienverkauf gefordert, der eventuell zur Reduzierung der Profitorientierung beitragen könnte, die mit hohem Publikumsaufkommen einhergeht.

Die letzten drei Konflikte werden allerdings direkt oder indirekt durch die Soziale Erhaltungsverordnung beeinflussbar. Die Herausbildung von Parallelgruppen hat zwar vielschichtige gesellschaftliche Ursachen, die kaum im Quartier selbst entstehen. Jedoch kann allein der Erlass der Verordnung das Gefühl einer elitenorientierten Umformung des Quartiers schwächen. Das vierte Problem der Verdrängung ist schließlich mit dem zentralen Zweck der Sozialen Erhaltungsverordnung verknüpft, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten. Die Proteste im Schanzenviertel gehen zwar oft von einzelnen Mieterinnen und Mietern aus, die um ihre eigene Wohnsituation besorgt sind. Gleichzeitig begreifen sie die Bedrohung nicht nur als individuelle. Das zeigt die Gründung von Nachbarschaftsinitiativen ebenso wie die Kooperation im Netzwerk ‚Recht auf Stadt‘. Wird die Verordnung erlassen – worauf die Voruntersuchungen klar hindeuten – können sowohl Mietsteigerungen entschleunigt als auch Eigentumsbildung verhindert werden. Das fünfte Problem im Kontext genereller Aufwertungstendenzen ist schließlich unmittelbar mit baulichen Erneuerungen verknüpft. Die Verordnung würde Luxusmodernisierungen effektiv verhindern können und gleichzeitig Instandsetzungen zulassen, für die die ansässige Bevölkerung keine

¹⁴<http://www.steg-hamburg.de/aktuell/publikationen/qn-sternschanze-altona/QN-Sternschanze-Altona-07.pdf>, S. 15, letzter Zugriff: 28.02.2013.

Mietsteigerung akzeptieren müsste. Zusammenfassend lässt sich für das Schanzenviertel feststellen, dass die Soziale Erhaltungsverordnung grundlegende Konfliktfelder bearbeiten kann, die die lokalen Bewohnerinnen und Bewohner identifizieren. In vielen Details stellt sich jedoch das Problem, dass viele Prozesse schon seit mehreren Jahren begonnen haben und die Soziale Erhaltungsverordnung wahrscheinlich zu spät in Erwägung gezogen wurde.

Fazit

Mit der Sozialen Erhaltungssatzung werden lokale, bauliche und wohnnutzungsbezogene Aspekte der Stadtentwicklung thematisiert. Isoliert gesehen mag sie mit dem städtebaulichen Fokus als zu speziell erscheinen, um soziale Entwicklungen signifikant zu verändern – zumal viele relevante Parameter gar keinen lokalen Ursprung haben. Tatsächlich kann durch den Einsatz dieses Instrumentes keine Umkehr sozialräumlicher Transformationen erwartet werden, die bereits begonnen haben. Dennoch kann die Soziale Erhaltungssatzung im Kontext einer veränderten städtischen Standortpolitik einen wichtigen, konkreten Baustein für eine sozialverträgliche Stadtentwicklung darstellen: sie kann einen Beitrag zur Eindämmung von Mietsteigerungen leisten. Drei Bedingungen sind für diesen Effekt konstitutiv: Die Satzung muss früh genug erlassen werden, damit kaum revidierbare bauliche Restrukturierungen urbaner Quartiere überhaupt dem Erhaltungsziel gemäß reguliert werden können; sie sollte dafür streng ausgelegt und kontrolliert werden, damit auch die Bauverfahren geprüft werden, die normalerweise gar nicht der Genehmigung bedürfen; und sie müsste in vielen Quartieren angewandt werden, um nachhaltig den sozialen Wandel beeinflussen zu können, der auf steigende Mieten zurückzuführen ist.

Wenn diese Bedingungen nicht gegeben sind, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass allgemeine Mietenentwicklungen kaum berührt werden. Denn Mietsteigerungen bleiben an die ortsübliche Vergleichsmiete gebunden, die im Mietenspiegel aufgeführt ist und in die nur die Neuvermietungen der letzten vier Jahre eingehen. Das hat den Effekt, dass sogar Mieten in Gebieten, in der die Soziale Erhaltungssatzung gilt, langsam weitersteigen. Trotz dieser Einschränkungen ist die Wiederentdeckung der Satzung ein Indikator für ein Umdenken in der rein wachstumsorientierten Stadtpolitik und möglicherweise sogar für die Delegitimierung neoliberaler Stadtentwicklungsziele. Denn allein die Diskussion der Satzung stellt die starke Fokussierung der Stadtpolitik auf Eigenheimförderung, Re-Urbaniten und kreative Milieus in Frage. Das Interesse an einer stärkeren Regulation des Wohnungsmarktes bedeutet selbst einen signifikanten Bruch mit den Deregulierungstendenzen der letzten Jahre.

Insofern eröffnet die Soziale Erhaltungssatzung aktuell neue Alternativen für eine sozial ausgeglichene Stadtpolitik.

Literatur

- BSU, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (Hrsg.) (2010): Kreative Milieus und Offene Räume in Hamburg. Hamburg: BSU.
- Dangschat, Jens S. (1988): Gentrification – Der Wandel innenstadtnaher Wohnviertel. In: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.): Soziologische Stadtforschung. Opladen: Westdt. Verlag, S. 272-292.
- Dangschat, Jens S. (1991): Welche Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ist erhaltenswert? Kommentar zur Anwendung der Milieuschutzsatzung aus soziologischer Sicht. In: Dohrendorf, Rüdiger (Hrsg.): Die soziale Erhaltungssatzung und ihre Bedeutung für die Stadtentwicklung. Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen, S. 15-42.
- Dohrendorf, Rüdiger (1991): Einleitung: Grundsätzliches zur sozialen Erhaltungssatzung unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Hamburg. In: Dohrendorf, Rüdiger (Hrsg.): Die soziale Erhaltungssatzung und ihre Bedeutung für die Stadtentwicklung. Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen, S. 5-11.
- FHH, Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (2002): Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Hamburg: Drucksache 2002/0672.
- Freeman, Lance u. Frank Braconi (2010): Gentrification and Displacement: New York City in the 1990s. In: Lees, Loretta, Tom Slater u. Elvin Wyly (Hrsg.): The Gentrification Reader. Abingdon, New York: Routledge, S. 361-374. (Reprint from Journal of the American Planning Association 70(1), 39-52).
- Hamnett, Chris (2009): The new Mikado? Tom Slater, Gentrification and Displacement. In: City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action 13(4), S. 476-482.
- Hollander, Christiane (2011): Ein scharfes Schwert – Milieuschutz in Hamburg. Schutz für Mieter/innen durch soziale Erhaltungsverordnungen und durch Umwandlungsverordnungen. In: MieterEcho – Mitgliederzeitung der Berliner MieterGemeinschaft (348), S. 18-21.
- Holm, Andrej (2010): Wir Bleiben Alle. Gentrifizierung – Städtische Konflikte um Aufwertung und Verdrängung. Münster: Unrast.
- Jäde, Henning, Franz Dirnberger u. Josef Weiß (2010): Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung – Kommentar. Stuttgart u.a.: Richard Boorberg Verlag.
- Linde, Christian (2011): Ein zahnloser Tiger – Milieuschutzsatzungen verfehlen in Berlin ihr Ziel. In: MieterEcho – Mitgliederzeitung der Berliner MieterGemeinschaft (348), S. 21-23.
- Peck, Jamie (2005): Struggling with the Creative Class. In: International Journal of Urban and Regional Research 29(4), S. 740-770.
- Portz, Norbert u. Peter Runkel (1998): Baurecht für die kommunale Praxis – Grundzüge des öffentlichen und privaten Baurechts. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Städtebaurecht – Einführung und Handbuch. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schröer, Thomas u. Christian Kullick (2011): Milieuschutz – auch für Besserverdienende? In: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (7), S. 404.
- Slater, Tom (2006): The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research. In: International Journal of Urban and Regional Research 30(4), S. 737-757.
- Slater, Tom (2010): Still Missing Marcuse: Hamnett's Foggy Analysis in London Town. In: City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action 14(1), S. 170-179.
- Smith, Neil (2002a): Gentrification, the Frontier, and the Restructuring of Urban Space. In: Fainstein, Susan S. u. Scott Campbell (Hrsg.): Readings in Urban Theory. Oxford, Malden: Blackwell, S. 260-277.
- Smith, Neil (2002b): New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. In: Antipode 34(3), S. 427-450.

- Spreng, Norman M. (2001): Das neue Mietrecht – Problemlösungen für Mieter, Vermieter und Verwalter. München: Beck im dtv.
- Tietzsch, Rainer (1998): Bestätigung für den Milieuschutz. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 590.
- Twickel, Christoph (2010): Gentrifidingsbums – oder Eine Stadt für alle. Hamburg: Edition Nautilus.
- Vogelpohl, Anne (2012): Urbanes Alltagsleben – Zum Paradox von Differenzierung und Homogenisierung in Stadtquartieren. Wiesbaden: VS.